Пише: Влада Ђурић
понедељак, 17 новембар 2008 19:37

Предлог статута АП Војводине упућен је Народној скупштини Републике Србије која по Уставу даје претходну сагласност у поступку његовог доношења. Док се приближава тренутак најављеног усвајања статута, тишину уочљивог изостанка јавне расправе о том акту тек спорадично прекину опречни ставови различитих аутора који се крећу у распону од глорификације правне заштите мултикултурализма и стварања услова за привредни развој и брже евроинтеграције које тај акт наводно омогућава, до страховања да се њиме угрожава српски народ и ствара нова држава националних мањина на територији Србије. Несумњиво је да Предлог статута АП Војводине завређује посебну пажњу и изискује темељну уставноправну анализу јер се највишим правним актом покрајине даље развија уставноправни систем земље. Управо због тога, овај рад који представља скромни покушај научне анализе, у средиште пажње ставља питање односа Предлога статута према грађанству које је основно конститутивно начело политичке организације.

СИСТЕМСКЕ НЕЈАСНОЋЕ УСТАВА СРБИЈЕ

Устав Републике Србије из 2006. не садржи јасна решења којима се уређује однос између вишенационалности и грађанске једнакости и суверености, као ни однос између вишенационалности и државног уређења. Уставне одредбе не представљају доследно извођење одређене концепције која је јасно и недвосмислено уграђена у уставноправне темеље државе.

Са друге стране, нарочито полазећи од уставне одредбе да је Србија држава српског народа и свих грађана, може се поставити питање да ли су равноправни грађани, као носиоци суверености, равноправни и као припадници различитих нација? Иако Устав у члану 75. став 1. предвиђа да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајамчена свим грађанима, јемче и додатна, индивидуална или колективна права, грађани су ex constitutione равноправни и као припадници различитих нација. Изложени закључак проистиче из члана 19. Устава који је предвидео сврху уставних јемстава мањинских права прописујући да јемства мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Дакле, припадницима мањина
јемче се додатна - мањинска права

да би очували своје достојанство и остварили пуну слободу и једнакост у Републици Србији као отвореном и демократском друштву заснованом на владавини права и то се јемче уставом
који доносе сви грађани као носиоци суверености. Начин остваривања уставом зајамчених додатних мањинских права регулише се законом. Од прокламоване равноправности грађана, коју не нарушава уставно јемство додатних мањинских права, ипак се одступа у члану 79. став 2. Устава који предвиђа да се покрајинским прописима, дакле актима слабије правне снаге од Устава и закона, могу установити додатна права припадника националних мањина!!!!
Додуше, Устав истиче да се то чини у складу са Уставом и законом, али није јасно шта би била сврха додатних права која нису зајамчена Уставом, као што није јасно ни како је могуће права установити актом ниже правне снаге од устава и закона. У том смислу, треба истаћи да изложено одређење није у сагласности са уставним начелом да се законом прописује начин остваривања људских и мањинских права, ако је то Уставом изричито предвиђено. Уставно упућивање на законско регулисање начина остваривања појединих мањинских права намеће међутим једно важно питање – како се на регулисање начина остваривања мањинских права одражава разграничење надлежности између Републике и нижих нивоа организовања власти (аутономна покрајина и локална самоуправа). Другим речима, будући да је закон акт централне власти, да ли је уставотворац водио рачуна да разграничење надлежности између различитих нивоа власти не утиче на једнакост и равноправност грађана и системски квалитет уставних решења.?

Са друге стране, нарочито полазећи од уставне одредбе да је Србија држава српског народа и свих грађана, може се поставити питање да ли су равноправни грађани, као носиоци суверености, равноправни и као припадници различитих нација? Иако Устав у члану 75. став 1. предвиђа да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајамчена свим грађанима, јемче и додатна, индивидуална или колективна права, грађани су ex constitutione равноправни и као припадници различитих нација. Изложени закључак проистиче из члана 19. Устава који је предвидео сврху уставних јемстава мањинских права прописујући да јемства мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Дакле, припадницима мањина
јемче се додатна - мањинска права
да би очували своје достојанство и остварили пуну слободу и једнакост у Републици Србији као отвореном и демократском друштву заснованом на владавини права и то се јемче уставом
који доносе сви грађани као носиоци суверености. Начин остваривања уставом зајамчених додатних мањинских права регулише се законом. Од прокламоване равноправности грађана, коју не нарушава уставно јемство додатних мањинских права, ипак се одступа у члану 79. став 2. Устава који предвиђа да се покрајинским прописима, дакле актима слабије правне снаге од Устава и закона, могу установити додатна права припадника националних мањина!!!!

Додуше, Устав истиче да се то чини у складу са Уставом и законом, али није јасно шта би била сврха додатних права која нису зајамчена Уставом, као што није јасно ни како је могуће права установити актом ниже правне снаге од устава и закона. У том смислу, треба истаћи да изложено одређење није у сагласности са уставним начелом да се законом прописује начин остваривања људских и мањинских права, ако је то Уставом изричито предвиђено. Уставно упућивање на законско регулисање начина остваривања појединих мањинских права намеће међутим једно важно питање – како се на регулисање начина остваривања мањинских права одражава разграничење надлежности између Републике и нижих нивоа организовања власти (аутономна покрајина и локална самоуправа). Другим речима, будући да је закон акт централне власти, да ли је уставотворац водио рачуна да разграничење надлежности између различитих нивоа власти не утиче на једнакост и равноправност грађана и системски квалитет уставних решења.?

Одговор на изложено питање нажалост указује на помањкање пуног системског квалитета уставних решења. У том смислу треба истаћи да и поред изричите одредбе члана 97. Устава која одређује надлежности Републике Србије у које, између осталог спадају и остваривање и заштита слобода и права, дакле и мањинских права, уставотворац, као што је истакнуто, препушта да се покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина. Закључак да нема системског квалитета у уставном регулисању утицаја разграничења надлежности између Републике и нижих нивоа организовања власти на регулисање начина остваривања мањинских права може се извести и на основу одредби члана 183. став 3. и члана 190. став 3. Устава које предвиђају да се аутономне покрајине и општине старају о остваривању људских и мањинских права, а општине још и о заштити и унапређењу људских и мањинских права, без прецизирања шта би се могло сматрати правим значењем старања о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, будући да према Уставу покрајине и локалне самоуправе не располажу законодавном и судском влашћу. Са друге стране, иако у члану 179. прописује да аутономне покрајине, самостално, у складу са Уставом и својим статутом (дакле не и у складу са законом!!) прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, већ у ставу 4. следећег члана Устав одступа од изложеног решења прописујући да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућава сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини покрајине, у складу са законом.

Имајући у виду изложена решења намеће се питање да ли су постојање и надлежности аутономних покрајина у уставноправном систему Републике Србије ипак израз вишенационалности и преамбуларно прокламоване равноправности свих етничких заједница? Другим речима, да ли је уставотворац, определивши се за умерени уставни национализам при утемељењу државе, решио да установи и умерени национални регионализам у државном уређењу? Ако је већ Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, да ли су аутономне покрајине у Србији територијалне заједнице свих грађана и националних заједница које у њима живе?

Устав Републике Србије садржи одредбе које Републику Србију приближавају регионалном државном уређењу. У члану 176. гарантује се право грађана на покрајинску аутономију које грађани остварују непосредно или преко слободно изабраних представника. Члан 182. став 1. аутономне покрајине одређује као аутономне територијалне заједнице основане уставом у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Трећи став члана 182. прописује да се нове аутономне покрајине могу оснивати, а постојеће укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Судећи према изложеним одредбама, Република Србија је још увек асиметричног државног уређења, али са уставом предвиђеном могућношћу потпуне регионализације. Штавише, може се истаћи да је Устав из 2006. у односу на Устав из 1990. променио разлоге образовања аутономних покрајина. Аутономне покрајине су према претходном Уставу биле образоване у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја, док нови Устав предвиђа савременији, грађански концепт територијалне аутономије посредством прописивања права грађана на покрајинску аутономију које према члану 12. став 1. Устава ограничава државну власт.

Ипак, иако уводи концепт права грађана на покрајинску аутономију, Устав не одређује прецизно титулара права на покрајинску аутономију. Судећи према члану 182. став 3. Устава који предвиђа да предлог за оснивање укидање, или спајање аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, могло би се стати на становиште да су титулар права на покрајинску аутономију сви грађани Републике Србије који су носиоци суверености, односно уставотворне власти. Међутим, у ставу 4. исти члан Устава предвиђа да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, из чега би могло да следи да су титулар права на покрајинску аутономију и грађани сваке посебне аутономне покрајине.

Изложене противречене одредбе Устава Републике Србије могу довести до значајних нејасноћа у будућем уставноправном развитку земље [2] и отварају питање концепта грађанина у уставноправном систему Републике Србије и нормативне разраде грађанског статуса општим правним актима слабије правне снаге од Устава.

На основу изложених одредби, није јасно да ли су грађани аутономних покрајина своје право на покрајинску аутономију које ограничава државну власт стекли као равноправни грађани Републике, заправо и од грађана Републике као носилаца суверености и уставотворне власти, или своја права и статус vis-à-vis државе Србије уживају само као грађани аутономне покрајине, нарочито уколико су припадници националних мањина које су у скупштини покрајине сразмерно заступљене и којима покрајина својим актима установљава додатна права?

Штавише, будући да се покрајина стара о остваривању људских и мањинских права, да

својим прописима установљава додатна права припадника националних мањина и да се у њеном представничком телу обезбеђује сразмерна заступљеност мањина, поставља се питање
да ли припадници националних мањина своје покрајинско грађанство, схваћено као скуп правила које их одређују као компетентне чланове те политичке заједнице, изводе искључиво из покрајинских правних правила?

Поманкање јасних решења којима се уређује однос између вишенационалности и грађанске једнакости и суверености, као и изостанак системског квалитета у уставном регулисању утицаја разграничења надлежности између Републике и нижих нивоа организовања власти на регулисање начина остваривања мањинских права, иако значајно, ипак нема карактер разградње грађанске уставности и измене смисла принципа грађанства као статуса који укључује права и дужности које проистичу из држављанства, [3] односно укупности слобода, права и дужности које појединац ужива у оквиру политичке заједнице. [4] Према Уставу Републике Србије та политичка заједница је сама држава, Република Србија, а та права су и колективна права мањинских заједница помоћу којих се у
државном
оквиру развија различит, а не идентичан третман мањина, чиме се омогућава истинска једнакост и што чини да се Устав Србије својим нормативним решењима приближава концепцији тако схваћеног мултикултурног грађанства.
[5]
Да Устав Србије не напушта либерално полазиште једнаког грађанства за све чланове политичке заједнице, и поред прокламовања колективних права мањина и изостанка системског квалитета у регулисању утицаја разграничења надлежности између Републике и нижих нивоа организовања власти на регулисање начина остваривања мањинских права, јасно је не само на основу уставног гарантовања људских права и слобода и одређења Републике Србије као државе засноване, између осталог, на владавини права и начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима, већ проистиче и из низа других уставних одредби. То су одредбе које Републици стављају у надлежност да обезбеди равноправност грађана посредством уређења остваривања и заштите слобода и права, законског регулисања начина остваривања људских и мањинских права, доношења прописа и примене мера ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, као и одредби које предвиђају да се споменута сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама покрајина омогућава у складу са законом. Дакле, може се закључити да иако има системских нејсноћа, Устав Републике Србије, почива на концепту грађанске уставности која води схватању да се право грађана на покрајинску аутономију које ограничава државну власт
изводи из равноправног грађанског статуса у оквиру Републике,
односно да су носиоци права на покрајинску аутономију
грађани Републике који живе у аутономној покрајини.
Да ли Предлог статута АП Војводине уважава грађанску уставност?

ОД МИНИ- ГРАЂАНА ДО ПРИВИЛЕГОВАНИХ ВОЈВОЂАНА

Иако у првом члану Предлога статута стоји да је Војводина аутономна покрајина грађана и грађанки који у њој живе, Предлог статута заправо усваја и у низу чланова нормативно разрађује суштински другачију концепцију која одступа од грађанске уставности у Републици Србији. Та концепција изражена је јасно у члану 4. Предлога статута који предвиђа да су носиоци права на покрајинску аутономију
грађани АП Војводине
. Преамбула Предлога статута предвиђа да Скупштина Војводине доноси статут и на основу
историјског права грађанки и грађана Војводине на остваривање, неговање и заштиту аутономије.
, Из тога јасно проистиче да творци Предлога статута стоје на становишту да су грађани Војводине носиоци историјског права на аутономију, тако да они нису грађани Војводине (само) зато што их таквима одређује статут, већ (и) на основу свог историјског права.
Основна питања која се намећу након сагледавања изложене одредбе Предлога статута су шта је била садржина и да ли је уопште било тог «грађанског» статуса и права на аутономију у социјалистичком периоду када је установљена аутономна покрајина Војводина у оквиру Србије? Грађанског статуса у правом смислу те речи за време социјалистичког периода у Србији и њеној АП Војводини нити је било, нити га је могло бити. Уколико се грађански статус одреди као укупност права и дужнсти које појединац ужива у политичкој заједници, у првом реду политичких права и слобода, утолико је јасно да за време социјалистичког периода таквих права и слобода није било, нити су држављани били правно и политички равноправни људи. У југословенској стручној литератури јасно је истакнуто да, у том периоду, појединац није био конституисан у политичком систему као политички субјект-грађанин који на основу својих права и слобода ограничава и контролише политичку власт, већ је само могао да досегне до припадника апстрактних колективитета, до «мини-грађанина», а Устав из 1974. довео је до краја доминацију апстрактног колективитета над појединцем тиме што је спојио отуђену политички власт и нацију.
6
Дакле, колективистичка димензија социјализма допринела је да се у политичком систему индивидуе пре одређују као привесци колетивитета и «мини-грађани» него као политички равноправне, свесне и активне јединке. У том смислу, такви «мини-грађани» нису ни остваривали право на покрајинску аутономију, већ су аутономне покрајине биле квази-државе у којима је (покрајинска) партијска елита тежила државности. Отуда аргументи политичке археологије о некаквом историјском праву, које узгред, у оквиру Србије, нема ни значајнију историјску димензију, нити имају демократски капацитет, нити су одрживи.

Посебну пажњу треба усмерити ка питањима шта је садржина савременог права на покрајинску аутономију и шта је садржина политичког положаја појединца коме Предлог статута у уставноправном систему Србије, или заправо ван њега, покушава да да својство грађанина Војводине?Устав Републике Србије не одређује експлицитно садржину права на покрајинску аутономију, али у члану 187. који је посвећен заштити покрајинске аутономије предвиђа да орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежност аутономне покрајине. Из изложене уставне одредбе могло би да следи да је садржина права на покрајинску аутономију самостално вршење надлежности аутономне покрајине. Предлог статута међутим у члану 5. који је према рубруму посвећен остваривању права на покрајинску аутономију шири садржину права на покрајинску аутономију прописујући да грађани АП Војводине самостално остварују своја права и извршавају своје дужности утврђене Уставом Републике Србије, законом, Статутом Аутономне Покрајине Војводине и општим актима органа АП Војводине. Предлог статута не предвиђа да грађани АП Војводине самостално остварују право на покрајинску аутономију, већ права и дужности које су утврђене уставом, законом и покрајинским актима.

Судећи према изложеној одредби Предлога статута, у право на покрајинску аутономију спада остваривање свих права и дужности утврђених уставом, законом, статутом и општим актима покрајине.

Дакле, уместо да се права зајамчена Уставом непосредно примењују, што је прописано чланом 19. став 1. Устава, Предлог статута постаје акт који посредује између Устава и грађана предвиђајући да се та права самостално остварују од стране грађана покрајине. Штавише, покрајинско грађанство на основу изложене одредбе обухвата и права утврђена статутом и општим актима покрајине, што превазилази надлежности покрајине која по Уставу својим прописима може да установљава само додатна права припадника националних мањина и то у складу са уставом и законом. Да ли се утврђивањем додатних права општим правним актима које доноси покрајина утиче на равноправност грађана у Републици? Пре одговора на то питање треба размотрити да ли се Предлогом статута установљавају додатна права? Предлог статута садржи одредбе о остваривању људских и мањинских права. Поједине одредбе садржински одступају од Устава Републике Србије и суштински не представљају 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 представљају стварање правног основа за прокламовање нових људских и мањинских права и начина њиховог остваривања које Устав Републике Србије не познаје и што би, уколико би се Предлог усвојио у предложеном тексту, за последицу имало неједнакост грађана Републике Србије, нарушавање надлежности Републике, али и одступање од европских принципа. Тако, Предлог статута у члану 8. предвиђа да АП Војводина утврђује политику једнаких могућности и доноси посебне мере за подстицање равноправности полова и да ће покрајина утврдити услове и начин

обезбеђивања равноправне заступљености жена и мушкараца у органима АП Војводине. Изложена одредба Предлога статута је у супротности са уставним решењем према коме
држава, дакле Република Србија јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности.
Штавише,
намеће питање да ли покрајина утврђујући услове и начин обезбеђивања равноправне заступљености у органима АП и доносећи посебне мере за подстицање равноправности полова може да одступи од уставне одредбе према којој грађани имају право да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције, или наруши уставно начело забране дискриминације на основу пола.? Да поједине одредбе Предлога статута суштински не представљају уређивање начина на који се Аутономна покрајина Војводина стара о остваривању људских и мањинских права, већ су стварање правног основа за 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 одредбу члана 21. Предлога статута који прописује посебну заштиту мајке и детета. Тај члан Предлога статута у свом ставу 1. предвиђа да АП Војводина обезбеђује додатна и допунска права права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породиљског одсуства и самохраних родитеља са децом. Изложена одредба Предлога 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,
у складу 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 твораца Предлога статута, онда се тиме нарушава систем социјалне заштите који иначе, према члану 97. т.10. Устава, уређује и обезбеђује Република Србија. И не само то. Изложена одредба Предлога статута нарушава забрану дискриминације коју Устав намеће у члану 21. став 3. јер на основу регионалне припадности, омогућава привилеговани статус!! Штавише, није јасно ни шта ће бити основа за признавање тих додатних права и вишег степена заштите – да ли ће то моћи да буде боравиште, или искључиво пребивалиште на територији АП Војводине, или можда пребивалиште током одређеног временског периода? Одредбе о утврђивању политике једнаких могућности и доношењу посебних мере за подстицање равноправности полова, као и о обезбеђивању додатних и допунских права и заштите, односно вишег степен заштите деце, трудница, мајки и самохраних родитеља, нису у складу ни са одредбама потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању. Наиме, члан 101. Споразума изричито предвиђа да ће сарадња између Србије и Заједнице укључивати

усклађивање законодавства у Србији
о радним условима и једнаким могућностима за жене и мушкарце, за особе са инвалидитетом и припаднике мањинских и других осетљивих група и да ће то усклађивање законодавства узимати као параметар постојећи степен заштите у Заједници. Дакле, потписивањем Споразума, у циљу европских инеграција, Република Србија се обавезала да усклади законодавство
у Србији,
да, другим речима, усклади различите законе и опште правне акте на различитим нивоима, узимајући као параметар постојећи степен заштите у Заједници. Предлог статута не само да предвиђа решење које не доприноси усклађивању законодавства у Србији, а тиме и европским интеграцијама земље, већ је противно и европским принципима јер је у Европи такав вид заштите у надлежности Заједнице, а не држава чланица, а камоли њихових региона!!!. На основу свега може се закључити да уколико се усвоји у предложеном тексту, Статут АП Војводине не само да уводи нову и Уставу непознату категорију грађана Војводине, већ омогућава да они у Републици Србији постану, у односу на остале грађане, привилеговани у правима и слободама.Уместо да грађанство схваћено као укупност слобода, права и дужности које појединац ужива у оквиру државе као политичке заједнице која их гарантује буде принцип интеграције и уједначавања, покрајинско грађанство које се Предлогом статута предвиђа води неједнакости и представља израз интересне стихије! Зашто Предлог статута предвиђа да покрајина води политику једнаких могућности и обезбеђује додатна права и виши степен заштите?Зашто политика једнаких могућности не би могла да остане искључива
републичка надлежност? У државама са сложеним државним уређењем, федерацијама, чије федералне јединице имају у смислу уставног права својство држава, права гарантована од стране федералне државе служе да уклоне извесну онеспособљеност која проистиче из статуса странца који имају грађани држава чланица у другим државама чланицама. Исти смисао има и европско грађанство које је у оквиру ЕУ установљено Мастрихтским уговором.
[7]
Формулација о уклањању онеспособљености која проистиче из статуса странца као сврси права која гарантује федерација преузета је из једне пресуде америчког Врховног суда
[8]
која је донесена у складу са чланом 4. одсек 2. Устава САД који је нормирао да грађани сваке државе (федералне јединице) имају право на све привилегије и имунитете грађана одговарајуће државе, а која је, по тумачењу самог Врховног суда, имала за циљ да «помогне фузију већег броја независних држава у једну нацију».
[9]
Дакле, у томе лежи одговор на питање о мотивима твораца Предлога статута да теже различитим правима - будући да једнакост у правима помаже фузији већег броја ентитета у једну политичку нацију, јасно је да различите привилегије у политичко-територијалним јединицама доприносе центрипеталним тежњама. Посебно питање у вези са Предлогом статута је да ли, ако већ нарушава класичну либералну индивидуалну грађанску једнакост, тај акт утиче и на грађанство схваћено у новом теоријско-правном виду тог појама, као мултикултурно грађанство?

СА ОНЕ СТРАНЕ МУЛТИКУЛТУРАЛНОГ ГРАЂАНСТВА

Концепт мултикултурног грађанства у основи почива на схватању о неопходности признавања групно-диференцираних мањинских права у која спадају право на самоуправу мањина, права прилагођавања и права специјалног представљања, а којима се спречава да неутралност либералне државе спрам различитих културних и националних идентитета доведе до озбиљне неједнакости међу националним групама која даље води ка озбиљној неправди. [10] Кимликино утемељење колективних мањинских права је у основи либерално и заснива се на индивидуалној аутономији, слободи избора и једнакости, тако да његово поимање мултикултурног, заправо «диференцираног грађанства» не значи одступање од једнаког грађанства за све чланове политичке заједнице, [11] а његова теорија мањинских права ситуирана је у традиционални државни оквир .
[12]
Будући да су мањинска колективна права која воде «диференцираном грађанству» инхерентна и трајна и да проистичу из чињенице да је опстанак и заштита идентитета етнокултурних група добро које треба правно заштитити, унутрашњи нормативно-правни ниво заштите колективних права врло често је уставни (подвукао В.Ђ.).
[13]

Устав Републике Србије, као што је истакнуто, донекле усваја овакву концепцију мањинских права гарантујући све изложене видове колективних права ради остваривања потпуне равноправности и очувања идентитета националних мањина. Предлог статута АП Војводине одступа међутим од Устава Републике Србије и у погледу одредби које се односе на унапређење положаја националних мањина и мањинска права, мењајући тиме изложени смисао мултикултурног грађанства.

Члан 6. Предлога статута прописује националну равноправност, заправо равноправност у остваривању права, Срба, Мађара, Словака, Хрвата, Црногораца, Румуна, Рома, Буњеваца, Русина и Македонаца, као и других бојчано мањих националних заједница које традиционално живе у Војводини. Изложени члан Предлога 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, већински народ и националне мањине су равноправни у оквиру Републике

Србије, а не у оквиру аутономне покрајине. То је јасно 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, 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
.
.
Иако гарантује националну равноправност у покрајини, Предлог статута суштински одступа од националне равноправности у Републици Србији јер у члану 23. став 2. предвиђа да АП Војводина може да обезбеди додатна или допунска права, односно да постави
виши степен заштите права припадника националних заједница које чине бројчану мањину
у укупном становништву АП Војводине. Као и код обезбеђивања вишег степена заштите за поједине категорије грађана, тако се и у погледу националних колективитета основано може поставити питање у односу на кога ће припадници националних заједница које чине бројчану мањину уживати „виши степен заштите“? Ако се мислило на остале мањине у Републици Србији, онда се тиме нарушава равноправност која се гарантује Уставом.

У изложеним, али и другим уставним одредбама које су посвећене мањинским правима и законском уређивању начина њиховог остваривања, нема изричитог одређења појма националне мањине, нити врсте аката којима ће се регулисати појам националне мањине. Ипак, у појединим одредбама Устава имплицитно је садржано упућивање на законско одређење националне мањине које се појављује као претходно питање остваривања мањинских права зајамчених Уставом. Тако се чланом 75. став 3. Устава Републике Србије предвиђа да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, у складу са законом. Будући да законско регулисање избора националних савета и остваривање тог вида самоуправе подразумева претходно утврђивање ко има права да изабере свој национални савет, односно ко се сматра националном мањином, јасно је да закон мора да садржи дефиницију националне мањине или да уважи постојећу дефиницију, односно јасно је да је одређив
ање појма и постојања националних мањина републичка надлежност.

. У Републици Србији се примењује Закон о заштити права и слобода националних мањина који је 2002. донесен у бившој Савезној скупштини СР Југославије, [14] а који у члану 2. одређује појам националне мањине. Имајући у виду изложено, јасно је да се статутом не могу и не смеју набрајати националне мањине које постоје, јер националне мањине постоје спрам државе и одређују се у оквиру државе. [15]

У изложеној одредби Предлога статута о националној равноправности, посебну пажњу завређује чињеница да су творци Предлога статута, ако су већ направили грешку и статутарним одредбама хтели да прокламују равноправност, изоставили равноправности грађана Војводине које Предлогом стварају и који су носиоци права на покрајинску аутономију. Тако се долази до закључка да уколико би се усвојила изложена одредба Предлога статута, утолико би Аутономна покрајина Војводина, уместо да буде покрајина грађана Републике Србије који живе на њеном подручију, постала покрајина грађана Војводине, али не као таквих, већ као припадника равноправних etnosa , што представља значајно прекомпоновање политичког система. То је уочљиво и у низу других одредби Предлога статута које су посвећене мањинским правима.

Тако, у члану 20. став 3. Предлог 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 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 Република Србија, тако да се поставља питање да ли предузимање таквих мера од стране различитих нивоа организовања јавне власти 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? Чини се да 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 и
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.
Нема сумње да је уставотворац такво решење прописао ради обезбеђења
пуне равноправности на читавој територији Републике Србије
. На основу тога, 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. Замислимо само могућност да свака политичко-територијална јединица својим статутом уводи мере за унапређење и постизање пуне равноправности!!! Такве мере би се несумњиво разликовале и уместо да воде равноправности, представљале би њено различито тумачење, а тиме и негирање јер би равноправност зависила од сваке од тих заједница посебно.
16
Да је намера твораца Предлога била да статутом АП Војводине изврше прекомпоновање политичког система још се боље уочава у члановима 22. 24. и 25. Предлога статута који су такође у супротности са важећим уставним и законским решењима.

Члан 22. Предлога 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. Изложени члан Нацрта статута супротан је слову и духу Устава Републике Србије из најмање два разлога. Супротан је Уставу и важећем законодавству због тога што Устав Републике Србије у свом нормативном делу и важеће законодавство не познају категорију „националне заједнице“, већ се у њима користи само појам „националне мањине“и развија само концепт права и заштите националних мањина. Штавише, изложени члан Предлога статута је још један покушај да се АП Војводина учини гарантом права и нивоом организовања јавне власти који јамчи заштиту права.
Другим речима, уместо да уживају права зато што им их гарантује држава Србија која по члану 97. т.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. Шта је заправо прави смисао такве замене термина? Чини се да се Предлогом статута покушава измена политичког система и стварање конститутивности националних заједница у покрајини у моделу консоцијације . У прилог томе јасно сведоче и одредбе члана 24. Предлога 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. Изложена одредба Предлога статута није у складу са Уставом најпре због тога што Устав прави јасну разлику између сразмерне и одговарајуће заступљености припадника националних мањина које везује за учешће мањине у различитим видовима јавног жвота. Наиме, Устав 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 заст упљености 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 изложених одредби Устава, Предлог статута АП Војводине сразмерну заступљеност везује за све покрајинске органе и организације. Штавише, изложена одредба Предлога 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 Предлог статута прописује да начин омогућавања сразмерне заступљености

националних заједница у Скупштини уређује Скупштина, покрајинском скупштинском одлуком. Јасно се може закључити да такве мере, уколико се не предузимају на основу закона, односно ако их предузимају покрајински органи на основу покрајинске одлуке, могу да утичу на једнакост и равноправност грађана у Републици Србији. Посебну пажњу завређује члан 25. Предлога 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 Предлога статута може закључити да је она у супротности са споменутим 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, Предлог статута предвиђа да припадници мањина, заправо «националних заједница» како их Предлог 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 у Републици Србији гарантује у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма, замењује се у АП Војводини «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
». Став 2. истог члана Предлога статута 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. Изложени став 2.члана 25. Предлога 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. Предлог статута међутим, не само да предвиђа могућност поверавања послова националним саветима, већ предвиђа и могућност да Војводина повери послове «у оквиру својих права и дужности», што отвара питање да ли Предлог статута дозвољава могућност преноса поверених послова???Уколико су творци Предлога статута имали у виду такву могућност, утолико је реч о још једном виду групе противуставности. Штавише, изложена одредба члана 25. став 2. Предлога статута није у складу ни са важећим Законом о заштити права и слобода националних мањина који предвиђа да
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. Предлога статута које представљају нормативну разраду начела равноправности националних заједница у Покрајини и доказ консоцијације која се успоставља. Члан 40. Предлога статута наиме 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 су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних мањина, заправо националних заједница које чине бројчану мањину, како их Предлог статута назива, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писма.(став 7.) Посебну пажњу завређује састав тог тела – према Предлогу 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. Увођење таквог
«тела»
у правни поредак несумњиво значи променљиву структуру,
прикривену дводомност
Скупштине АП Војводине и потврду конститутивности
etnos
-а у Војводини. Ево и зашто. Такво «тело» не би било обично унутрашње радно тело Скупштине не само због тога што је једино предвиђено одредбама Предлога статута, већ и због тога што се статутатрним одредбама предвиђа да се мишљење Савета обавезно
прибавља при решавању питања из надлежности Скупштине која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница. То заправо значи да се питања у надлежности Скупштине не могу решавати без прибављеног мишљења таквог «тела» што овлашћује Савет да ускраћивањем мишљења, заправо неком врстом вета
, онемогући рад Скупштине. Будући да се питања која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница које су бројчана мањина у становништву Војводине, по Предлогу статута, не своде само на оне области друштвеног живота у којима Устав Републике Србије гарантује права припадницима националних мањина и самоуправу посредством националних савета, (образовање, култура, информисање и службена употреба језика и писма), што их заправо шири на све области друштвеног живота, и имајући у виду да је основна надлежност Скупштине Војводине да врши општенормативну функцију, јасно је да Савет националних заједница као «тело» Скупштине одлучује о својој надлежности и може да учествује у безмало свакој активности Скупштине, а свакако оној најважнијој – нормативном уређивању друштвених односа. На тај начин, представништво Војвођана које врши «нормативну власт» како то Предлог статута истиче, у свом саставу има један дом у којем су заступљене националне заједнице као такве јер се чланови тог Савета бирају из реда посланика «који се изјашњавају као припадници»
etnos

-а. Другим речима, да би били изабрани у то «тело» посланици морају најпре да се изјасне о својој националној припадности, а само постојање «тела» таквог састава гарантује заступљеност националних заједница као таквих у Скупштини АП Војводине и то са најмање ¼ посланика, од чега је 15 посланичких места резервисано за припаднике националних мањина. Такво решење намеће и закључак да посланици који су изабрани у Савет због своје националне припадности представљају националне заједнице као такве, што води корпоративности представничког тела и преласку са слободног на императивни мандат посланика!!! Имајући у виду да Предлог статута предвиђа у члану 40.став 9. да се избор Савета националних заједница уређује покрајинском скупштинском одлуком и пословником Скупштине, остаје отворено питање како ће се бирати посланици који представљају националне заједнице? Није тешко претпоставити да ће бити захтева за непосредним изборима представника националних заједница од стране припадника тих заједница, што би несумњиво представљало заокружени систем конститутивности заједница у Војводини. У том смислу треба сагледати и решења о посебним бирачким списковима припадника националних мањина која су садржана у Нацрту закона о изборима националних савета националних мањина.
17

Све изложене одредбе Предлога статута на посебан начин одступају од концепта мултикултурног грађанства истискујући државу из покламовања и остваривања мањинских права што им даје искључиву територијалну, покрајинску димензију. Зашто? Које су могуће последице таквог нормирања?

Анализирајући могуће негативне утицаје мањинских права као елемента диференцираног грађанства на либерално-демократско грађанство, нарочито на његову улогу у социјалној кохезији и политичком јединству, Кимлика истиче да је циљ мањинских националиста да легитимишу и ојачају осећај сепаратне националности (грађанства). Предвиђање права самоуправе или ширење аутономије даје по Кимлики мањинским лидерима институције и нормативну јурисдикцију којима они прогресивно јачају мањински културни идентитет по цену ширег, државног грађанског идентитета. Зато се подвлачи значај балансирања центрипеталних сила аутономије и осталих, од стране државе, гарантованих индивидуалних и групних нетериторијалних права. Кимлика закључује да би такав «коктел права» смањио могућност неправде и за припаднике мањина поново увео осећај грађанства у држави, будући да би они и централну и регионалну владу доживљавали као јемце својих права.
18
У изложеној матрици јасно је да уколико би се централна влада истиснула из прокламовања и остваривања мањинских права, утолико би се ослабила социјална кохезија и политичко јединство. Предлог статута АП Војводине, не само да десоцијализује грађанина, већ социјалну кохезију суштински слаби и тиме што демократско грађанство искључиво утемељују у националне идентитете. Тиме се руши

полазна претпоставка за «уставни патриотизам» како га Хабермас одређује.
[19]
Суштинско питање у даљој анализи Предлога статута постаје да ли Предлог уопште омогућава уставни патриотизам, односно да ли ствара правне основе за оно што Мек Кормик одређује као «заједничку лојалност заједничком правном поретку, без обзира на разлике у језику, етничком пореклу и осталом»?
[20]

СТАТУТАРНА НЕЛОЈАЛНОСТ УМЕСТО УСТАВНОГ ПАТРИОТИЗМА

У првом члану Предлога статута АП Војводине који одређује аутономну покрајину, истиче се да је Војводина аутономна покрајина грађана и грађанки који у њој живе, у саставу Републике Србије, настала на основу посебних националних, историјских, културних и других својстава свога подручија, као вишенационална, вишекултурна и вишеконфесионална демократска европска регија. У другом ставу истог члана прописује се да Војводина представља саставни део јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора Средње Европе, док се у трећем ставу истиче да је АП Војводина аутономна територијална заједница у Србији.

Изложено одређење АП Војводине садржи неколико елемената: Војводина је покрајина грађана и грађанки који у њој живе, у саставу је Републике Србије као аутономна територијална заједница, настала је на основу посебних националних, историјских, културних и других својстава свога подручија, своје настајање је окончала као вишенационална, вишекултурална и вишеконфенсионална демократска европска регија која је саставни део јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора Средње Европе. Уколико се пажљивије сагледају изложени елементи одређења АП Војводине може се доћи до закључка да је такво одређење вишеструко у супротности са Уставом Републике Србије. Такво одређење је у супротности са Уставом Републике Србије најпре због тога што изоставља и преиначује уставну одредбу да је Аутономна покрајина Војводина аутономна територијална заједница основана Уставом, у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију, замењујући је настанком на основу посебних националних, историјских, културних и других својстава свога подручија.Уместо да, као Предлог највишег правног акта покрајине, Предлог статута уважи одредбу највишег правног акта Републике и покрајину, као правну појаву, одреди као територијалну заједницу основану Уставом ,
Предлог статута уводи категорију «
настајања»
покрајине, као историјског процеса, који као такав, несумњиво претходи доношењу Устава Републике Србије из 2006. Намера твораца Предлога статута да оснивање

покрајине раздвоји од доношења Устава 2006. толико је изражена да је уткана и у Преамбулу Предлога статута која истиче да Скупштина АП Војводине не доноси Статут само на основу Устава, већ и на основу
историјског права на остваривање, неговање и заштиту аутономије у оквиру Републике Србије
. Остваривање аутономије на тај начин није више уставна, већ
предуставна категорија, историјско право и својеврсни континуитет аутономности.
Отуда, некако логично, делује да се аутономна покрајина у свом статуту
самоодреди,
што је груба противуставност јер покрајина, према Уставу Републике Србије, нема право самоодређивања, већ, у границама Устава право самоорганизовања, односно право да у складу са уставом и статутом оснива своје органе и службе и уређују њихову надлежност, избор, организацију и рад. Одређење Војводине из Предлога статута је противуставно и због тога што истиче да је Војводина у саставу Србије, али као вишенационална, вишекултурна и вишеконфесионална демократска
европска
регија, која је штавише
саставни
део јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора Средње Европе.
Дакле, из Предлога статута проистиче да је Војводина европска регија
у саставу Србије, али и у саставу простора Средње Европе
, што намеће основно питање чија је Војводина: српска или европска, заправо средњоевропска? За творце Предлога статута ствар је јасна: Војводина је европска регија чије тренутно учешће у саставу Србије није последица настанка у оквиру Србије, већ је последица настанка на основу посебних националних, историјских, културних и других својстава. Да је то тако, речито сведочи и одређење према коме је Војводина, као европска регија
у саставу Србије,
саставни део пр
остора Средње Европе
. Колико је Војводина ближе Средњој Европи, неголи Србији, творци Предлога статута настојали су да истакну и кроз одређење да је она саставни део
јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора Средње Европе.
Другим речима, будући да је Средња Европа јединствени културни, цивилизацијски, економски и географски простор, у коме је Војводина саставни део, јасно је да је Војводине у јединству са осталим субјективитетима Средње Европе
, односно да Република Србија, није такав, или толико, јединствен простор, ако ни због чега другог, а онда због тога што у географском смислу није у Средњој Европи. Да је Војводина српска, не би била саставни део Средње Европе, већ би била интегрисана тамо и где је Устав Републике Србије смешта – у Републику Србију
Изложено одређење Војводине је противно и евроинтеграцијама и европским принципима и вредностима на чијим припадностима је Србија, према члану 1. Устава заснована, будући да Средња Европа, као таква, није јединствени простор, ако ни у чему другом од наведеног, а онда у економском смислу, јер је у том смислу јединствени

простор ЕУ.

Осим у погледу одређења покрајине, Предлог статута АП Војводине превазилази уставне оквире аутономности и нарушава лојалност заједничком правном поретку и у погледу других решења, нарочито врсте правних аката које покрајина доноси и њене надлежности. Иако Устав предвиђа да је највиши правни акт покрајине статут и да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта, која су слабије правне снаге не само од Устава, већ и од закона, Предлог статута уводи у правни поредак чудну и Уставу непознату категорију општих правних акта – «покрајинске скупштинске одлуке које имају значај закона на територији АП Војводине у питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежност АП Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја». Ови акти не могу се означити никако другачије до «прикривени закони» и намећу низ питања – да ли зако нски значај
таквих аката значи да ће они у правном поретку заиста имати учинак закона, нарочито у случају који предвиђа члан 30. став 1. Предлога статута према коме АП Војводина може да уређује питања која нису обухваћена законом, када је то од посебног интереса за грађане АП Војводине и када се та питања могу успешније и сврсисходније уређивати и решавати унутар АП Војводине и на основу њених прописа. Изложена одредба садржана је иначе у члану чији рубрум гласи «Привремено уређивање», али је из њеног смисла, као и из осталих ставова садржаних у том члану, јасно да у том случају није реч ни о каквом привременом уређивању, већ о допуњавању и дописивању закона које је Република донела. У тој ситуацији, основано се поставља питање да ли такво дописивање и допуњавање републичког закона покрајинском скупштинском одлуком која има значај закона заправо представља доношење аката који на територији покрајине имају исту правну снагу као и републички закони, и да ли одређење према коме се таквим актима уређују питања која нису уређена законом, значи да се
a priori
искључује могућност да такви акти буду супротни закону??!! Изложена одредба члана 30. став 1. Предлога статута заправо значи да покрајина
задржава право да посредством својих аката утврди смисао и важење републичког законодавства у покрајини!!
Штавише, републичко законодавство се напада и одредбом става 2. истог члана Предлога статута према којој
Скупштина АП Војводине може донети покрајинску скупштинску одлуку о питањима од републичког значаја о којима није донесен закон, којом се та питања привремено уређују за територију АП Војводине у складу са Уставом и Статутом. Посредством изложене одредбе, не само да се залази у
искључиву републичку надлежност
, већ се и
трајно нарушавају принц
ипи уставности и законитости
. Наиме, Устав не познаје категорију привременог уређивања, а будући да Предлог

статута предвиђа и да покрајинска скупштинска одлука о привременом уређивању престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег републичког закона, остаје отворено питање шта ће по престанку важења привремене одлуке бити са њеним правним учинцима, односно шта ће бити са појединачним правним актима који су на основу ње донесени и радњама које су на основу ње предузете, нарочито уколико закон одређена питња регулише супротно од ње??!!!

Превазилажења уставних оквира аутономије и нелојалност правном поретку Републике Србије можда су најважнија и најуочљивија у одредбама Предлога статута које су посвећене надлежности покрајине. Нацрт статута АП Војводине многим својим одредбама покрајини приписује надлежности које она према Уставу и важећем законодавству нема, нити би смела да их има, а чијим усвајањем би Војводина добила чак и извесне елементе државности. У том смислу посебно треба истаћи да Устав предвиђа у члану 177. да су аутономне покрајине надлежне у питањима која се на сврсисходан начин могу остварити унутар покрајине у којима није надлежна Република и да се законом одређује која су питања у републичкој, а која у покрајинској надлежности. Имајући у виду да Предлог статута одређује у којим питањима је надлежна АП Војводина, јасно је да се тим актом противуставно присваја утврђивање сопствених надлежности, или надлежност надлежности («Kompetenz-Kompetenz»), што је обележије правне суверености. Можда су најизраженији пример превазилажења уставних оквира аутономије и нелојалности правном поретку Републике одредбе члана 16. Предлога статута којима се уређују међурегионална сарадња. Најпре, треба истаћи да Устав Републике Србије у члану 181. предвиђа да аутономна покрајина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. Члан 16. став 1. Предлога статута АП Војводине прописује да Војводине сарађује не само са територијалним заједницама, већ и са «
другим облицима аутономије
" других држава, што превазилази намере уставотворца и намеће извесне дилеме у погледу значења израза «други облици аутономија». Да су творци Предлога статута имали намеру да изиграју вољу уставотворца у погледу субјеката са којима покрајина може да сарађује јасно је и из одредбе члана 16. става 4. Нацрта статута која предвиђа да покрајина може основати представништва у регионима Европе и Бриселу. Дакле, не у регионима других држава, већ у регионима Европе и у Бриселу. Посебно је интересантно изричито спомињање Брисела. Уколико је Брисел споменут као седиште европских и НАТО институција, утолико је јасно да Предлог статута одступа од намере уставотворца да допусти сарадњу са одређеним типом субјеката и уводи практично посебне односе АП Војводине са ЕУ и НАТО. Устав Републике Србије није у изложеној одредби члана 181. прецизно утврдио облике и институционалне видове сарадње аутономне покрајине са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава. Ипак, Устав је у изложеном члану прописао да се сарадња одвија у оквиру спољне политике Републике Србије, што би могло да води закључку да је уставотворац препустио републичком нивоу власти да утврди облике и

институционалне видове сарадње покрајине са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава. Имајући у виду да Устав у изложеном члану 181. предвиђа истоветно решење за аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, могло би се стати на становиште да је републички законодавац већ уредио институционалне видове сарадње које покрајина може да обавља са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе. Наиме, Законом о локалној самоуправи, чланом 13. став 3. законодавац је предвидео да одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе Републике Србије.
Уместо да уваже изложено тумачење и пропишу аналогно решење за покрајину, творци Предлога статута су предвидели да се сарадња обавља закључивањем међународних уговора, чланством у удружењима региона и оснивањем представништава, без икаквог уплива Владе Републике Србије која по Уставу, утврђује и води политику. Два од три изложена институционална вида сарадње својствени су само државама, као субјектима међународног права које одржавају међународне односе. Реч је о закључивању међународних уговора и оснивању представништава. Међународни уговори су споразуми два или више субјеката међуанродног права, тако да их Војводина, будући да није субјект међународног права не може ни закључивати. У појединим федералним државама, федералним јединицама се федералним уставом допушта да закључују споразуме из своје надлежности, али не и међународне уговоре. Штавише, ни у једној земљи која има политичко-територијалне аутономије, такве јединице не закључују ни међународне споразуме, већ најчешће политичке, необавезујуће споразуме, или акте у оквиру трговинске размене, који се чак ни не називају међународни споразуми, већ меморандуми о сарадњи, или меморандуми о разумевању.
21
Изожено
a fortiori
важи и за представништва.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Предлог статута АП Војводине несумњиво представља значајан изазов грађанској уставности и уставном патриотизму у Републици Србији. Уколико се усвоји у предложеном тексту, статут АП Војводине ће створити услове за развој неједнакости, настајање нове политичке заједнице засноване на конститутивности etnos –а и за постепену федерализацију земље у којој би постојала значајна самосталност политичко-територијалних заједница на међународном плану. Све у супротности са важећим Уставом и правним поретком. Како се тај изазов може превазићи? Само поштовањем и доследном применом изложених уставних одредби о одређењу Републике Србије као државе засноване, између осталог, на владавини права и начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и

припадности европским принципима и вредностима, грађанској суверености и равноправности, уз институционална и делотворна јемства уставности и законитости, Србија ће бити заједница правно и политички равноправних људи у оквиру које се одвија процес субјективирања појединца у различитим сферама живота, што је садржина модерног грађанства, принципа који је основно конститутивно начело политичке организације. Активно грађанство има институционалне могућности да непосредно, или преко својих слободно изабраних представника, очува грађанску уставност и лојалност заједничком правном поретку. Уставни суд, институционални заштитник тог поретка, несумњиво ће бити последња одбрана грађанства у Србији и чувар социјалне кохезије и њеног политичког јединства.

1 R.Hayden, Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav republics, Slavic Review 51/4, 1992 [^] 2 Примера ради, уколико би 150 000 бирача, припадника једне или више националних мањина, у поступку за промену устава, поднели предлог за оснивање нове аутономне покрајине на територији већ постојеће аутономне покрајине, образлажући такав предлог уставном могућношћу аутономне покрајине да установљава додатна права припадника националних мањина и да се стара о остваривању мањинских права, утолико би предлог био изнет на референдумско одлучивање свих грађана Републике Србије који, без сагласности грађана аутономне покрајине на чијој се територији оснива нова покрајина, не би могли да донесу потврдну одлуку!! Таква ситуација наметнула би питање равноправности грађана, али и питање равноправности између националне мањине чији су припадници предложили образовање нове аутономне покрајине и националне мањине која је евентуално већинска на подручију неке од аутономних покрајина.
[
^
]
3 M. Everson, U. Preuss, Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship, 1995.p.10
[
^
]

4 М. Матић, М. Подунавац, Политички систем, 1997.стр.234
[
^
]

5 W. Kymlicka, Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights, 1995.p.113
[
^
]
6 J.Тркуља, Освајање демократије, Оглед о посткомунизму, Београд 1993. стр. 175. Термин «мини-грађанина» је иначе исковао проф. Војислав Становчић
[
^

]
7 M.Everson, U.Preuss,н.д.р.29
[
^
]

8 Paul v. Virginia, 75 U.S. (1869) 168, 180 наведено према M.Everson, U.Preuss,н.д.р.29
[
^
]
9 Toomer v. Witsell, 334 U.S. (1948) 385,395 M.Everson, U.Preuss,н.д.р.29
[
^
]
10 W.Kymlicka,н.д.р.109
[
^
]

11 видети M.Јовановић, Колективна права у мултикултурним заједницама, 2004. стр.103
[
^
]
12 исто,стр.63
[
^
]

13 исто,стр.156
[
^
]
14 „Службени лист CPJ“ бр.11/02
[
^
]

15 о томе сам више писао у раду «Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права – пример буњевачке националне мањине у Републици Србији»који је објављен у Зборнику радова «О Буњевцима» , Нови Сад 2007.
[
^
]

16 Више о томе писао сам у «Афирмативна акција, Уставноправни и међународноправни аспекти», Београд 2007

[
^
]
17 видети интервју министра за људска и мањинска права С. Чиплића дневном листу «Политика» у броју од недеље 02 новембра 2008.
[
^
]

18 W.Kymlicka, W.Norman, Citizenship in Cultural Diverse Societies: Issues, Contexst, Concepts, у књизи W.Kymlicka, W.Norman (eds.), Citizenship in Diverse Societies, 2000.p.39,40
[
^
]
19 J.Habermas, Citiznship and National Identity, у Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, 1996.p.500
[
^
]
20 N.MacCormick, Democracy and Subsidiarity in the European Commonwelth, у Questioning Sovereignty, 2001.p.144
[
^
]

21 више о томе у В.Ђурић, Устав и међународни уговори, 2007.
[
^
]