



Шестомесечна прича о статуту АП Војводине, иако добрим делом скривена од очију јавности, пажљивом посматрачу открива не само изостанак јасног концепта и несугласице у оквиру владајуће странке, и коалиције чија је она окосница, у погледу суштине и значења политичко-територијалне аутономије у оквиру Републике Србије, већ и забрињавајућу неспремност органа јавне власти и челних функционера државе и покрајине да своја политичка хтења, активности и наступе подведу под Устав и владавину права. Готово све што је у Скупштини АП Војводине и Народној скупштини учињено или изречено поводом статута било је неуставно и незаконито, од садржине предложених решења, до последње идеје да се у духу предложених решења статута као подзаконског акта, срочи текст закона о утврђивању надлежности АП Војводине који логички и уставноправно претходи статуту и који је акт јаче правне снаге од статута. На сву срећу, статут (још) није усвојен, а закон о утврђивању надлежности је још увек у фази нацрта. Из Народне скупштине поручују да је на потезу Влада, владина радна група која је припремила нацрт закона чека примедбе покрајине, док покрајински функционери истичу да се Предлог статута неће повлачити из скупштинске процедуре и да се неће одступити од суштине решења која су у њему садржана. У политички смишљеној смутњи поводом Предлога статута стиче се утисак да нико низашта не сноси одговорност, да је још увек све могуће и да ће се, у зависности од политичке одлуке, пронаћи неко рухо уставности и законитости у које ће се све то оденути чиме ће се, по ко зна који пут, потврдити да се у овој држави политика не води у границама права. Ипак, без обзира на све, отворено је питање шта сада? Доиста, шта у вези са Предлогом статута све може да се очекује у политичком животу и шта је од свега тога правно ваљано?

Несумњиво је да владајућа странка мора да учини неки корак јер не само да су очи стручне и политичке јавности, како оне опозиционе, тако и стварне и потенцијално коалиционе, али и других чинилаца у друштву, од невладиних организација до цркве, па чак и многих држава, упрте су у београдске и покрајинске челнике владајуће странке, већ су и сви рокови предвиђени Уставним законом за спровођење Устава пробијени. Даље оклевање, скривање, куповина времена, скретање пажње јавности, наводни неспоразуми различитих нивоа страначког и коалиционог организовања, недореченост или необавештеност свакако нису у духу свих, понекад и међусобно контрадикторних, предизборних обећања владајуће странке, нису сагласни са радно-прагматичним имиџом њеног дневнополитичког делања, и не доприносе медијској успешности њених лидера, а свакако противурече владавини права. Дакле, сценарио према којем ће се у очигледној противуставности статута прикривено одуговлачити са његовим усвајањем, након шест месеци од подношења Предлога Народној скупштини Републике Србије (15.10.2008), полако исцрпљује свој политички потенцијал, а није ни правно одржив.

У складу са јавно изреченим ставом председника Републике да све активности у друштву, па и када је реч о статуту АП Војводине мора да буду у складу са законом, стручна јавност мора да укаже на крупна нарушавања начела уставности и законитости које је избегавање изјашњавања о предлогу статута произвело. Наиме, према члану 10. став 3. Уставног закона за спровођење Устава органи и службе АП Војводине преузимају надлежности предвиђене Уставом ступањем на снагу новог статута и закона којима се уређују питања од покрајинског значаја, из чега проистиче да су уставне одредбе о надлежности покрајине непримењиве без новог статута. Чланом 163. став 3. Пословника Народне скупштине предвиђено је да се у поступку доношења прописа и општих аката другачијих од закона сходно примењују одредбе пословника о доношењу закона, а чланом 140. став 1. и 3. предвиђено је да се Предлог закона, припремљен у складу са одредбама Пословника, може уврстити у дневни ред седнице Народне скупштине у року не краћем од 15 дана и не дужем од 60 дана, од дана његовог подношења, ако је Скупштина у редовном заседању, а ако није у редовном заседању, ти рокови мирују. Судећи према чињеници да је Предлог статута у скупштинску процедуру уврштен 15.10.2008. и да је друго редовно заседање Народне скупштине у 2008. трајало од 07.10.2008. до 29.12.2008. и да је у току прво редовно заседање у 2009. које је почело 05.03.2009. јасно је да су сви рокови предвиђени чланом 140. Пословника пробијени.

Пропуштање Народне скупштине да се изјасни о Предлогу статута, поред своје правне мањкавости, представља у политичком смислу избегавање да се изричито призна да је тај акт противустанован, а тиме и покушај спасавања покрајинских функционера, јединства владајуће странке и, што је из страначке перспективе вероватно најважније, рејтинга странке у северној српској покрајини. Нажалост, сценарио одуговлачења још увек није у потпуности напуштен – светска економска криза, мере штедње, локални избори и ко зна шта све не, заправо све, може да буде искоришћено да се јавности, нарочито у покрајини, скрене пажња са предлога статута. Истичем нажалост не због жеље да се сеири над проблемима и дискредитацијом са којима ће се владајућа странка суочити, већ због бумеранга који ће Србију након таквог понашања погодити. Стиче се утисак да ће Србија неминовно бити оптужена за несигуран положај мањина у Војводини чији ће лидери истицати пораст етнички мотивисаног насиља према њима, за погоршање материјалног положаја грађана у покрајини, за издају европског пута и неразумну, «милошевићевску» централизацију.

Друга могућност ка којој су већ начињени први кораци израде Нацрта закона, је да се статут, без измена, или уз најављене мање правно-техничке измене, нађе пред посланицима на истој седници Народне скупштине са законом о преносу надлежности. Треба истаћи да «правно-техничка редакција» или «правно-техничко сређивање» неког акта има значење свођења његовог текста у номотехнички уобичајену језичко-изражајну форму (прецизирање назива, разграничење чланова, ставова и подставова, коришћење уобичајених формулација и речи, лектура, итд). У том смислу, замена термина у Предлогу статута речима другачијег значења (нпр. међународни уговори у

међурегионални споразуми) до које би неминовно морало да дође услед евентуалног усвајања закона, није правнотехничка редакција већ измена духа и смисла предложеног акта. Тиме се отвара и питање правне ваљаности и могућности таквог делања. Према Уставу Републике Србије, Народна скупштина даје претходну сагласност на текст статута који Скупштина АП Војводине након тога усваја. Дакле, судећи према Уставу, посланици у Народној скупштини не могу да дају амандмане на статут – Скупштина може да да претходну сагласност, или да сагласност ускрати, али текст Предлога не може да мења. Отуда, једини исправни пут да се Предлог статута измени је да се најпре повуче из скупштинске процедуре, па да се након тога, промењени Предлог поново уврсти у скупштински распоред. Идеја да се истовремено усвоји закон и да сагласност на Предлог, до које се дошло услед изричитог одбијања покрајинских челника да се предлог статута повуче из скупштинске процедуре, такође није правно ваљана. Наиме, доношење закона о надлежности не значи само по себи и исправљање текста Предлога статута. Статут, као подзаконски акт, мора да буде у складу са тим законом, али усвајање закона, чак и таквог који је срочен да омогући усвајање статута, не значи и уставност оба акта, нити, не само појмовну, већ и суштинску усаглашеност статута са законом. Штавише, усвајање закона не значи и ступање на снагу тог акта, док би потврђивање неизмењеног Предлога статута омогућило његово готово моментално усвајање у Скупштини АП Војводине, а тиме и ступање на снагу даном доношења одлуке о проглашењу, како то предвиђа члан 70. Предлога статута, макар то било и пре ступања на снагу закона, чиме би се на симболичан начин потврдило да је заправо статут акт који претходи закону, а што је од велике важности за задржавање рејтинга владајуће странке међу заговорницима широке аутономије у Војводини. Истовремено усвајање закона и статута имало би велики значај и за друге политичке субјекте заговорнике шире аутономије Војводине. Ево и зашто. Један од твораца предлога статута, покрајински функционер који је одређен да у име предлагача образложи предлог у Народној скупштини, у једном свом тексту истиче да би «многе недоумице ...биле непостојеће да је устав прописао потврђивање статута у Народној скупштини на начин како скупштина потврђује међународне уговоре» Наиме, наставља он, «ако би предлог статута био потврђен законом...одредбе статута би потврђивањем имале правну снагу закона». [1] Уколико се пажљивије сагледа изложени став, утолико не чуди што су заговорници широке аутономије Војводине, па чак и неки протагонисти идеје федерализације земље, лако прихватили причу о доношењу новог омнибус 2 закона, али уз услов да то буде истовремено са статутом. Наиме, ако се истовремено донесе закон и потврди статут, онда се постиже ефекат сличан жељеној законској снази статута и подвлачи закључак до којег се таквим резоновањем долази, а то је да «већина која га одобрава у Народној скупштини може да донесе или промени сваки закон републике, па тако изјашњавање «за» статут представља неку врсту озакоњења онога што је предложила скупштина покрајине» [2] Ваља додати и да се а

fortiori

ствара слика о уговорном карактеру статута као акта «који заједнички доносе уставотворни и законодавни орган Србије и највиши орган АП Војводине».

[3]

Шта сада?

Пише: Владимир Ђурић
понедељак, 20 април 2009 23:26

Са друге стране, истовремено усвајање правнички вештије сроченог закона и потврђивање Предлога статута, будући да је формалноправно реч о два одвојена акта јер се сагласност на статут може дати само у форми одлуке, спашава „част“ припадника владајуће странке и коалиције чији је она стожер који су против оваквог статута, амнестира их од одговорности и читаву ствар препушта Уставном суду, уз образложење да је он неприкосновени арбитар у питањима уставности и законитости. У даљем развоју догађаја, несумњиво је да би Уставни суд био суочен са захтевом за оцену уставности и законитости неизмењеног статута, али се основано може претпоставити, будући да је Уставни суд затрпан предметима, да бисмо дуго времена чекали на став Суда. Права политичка последица таквог развоја догађаја не би била задржавање политичког рејтинга и моћи владајуће странке, већ дугорочно, постепено преузимање државних ингеренција од стране покрајине, и даљи развој тежњи ка таквој «аутономији» у другим деловима земље. Другим речима, Пирова победа задржавања рејтинга странке, значила би заправо наставак дезинтегрирајућих процеса који на нашем простору теку од деведесетих година прошлог века.

Постоје и друге могућности које у политичком животу нису детаљније разматране, или нису јаво изложене. Тако, будући да је потребно законом уредити надлежности покрајине, могуће је да осим владајуће већине, заправо Владе, предлагач закона о надлежностима буду и опозициони посланици који би предлагањем праве мере надлежности предухитрили закон срочен по мери статута и помогли Влади да јасно одреди свој став о територијалној аутономији у оквиру Републике Србије. Могуће је и да Уставом предвиђени број бирача (100 000) захтева да се питање давања претходне сагласности на Предлог статута изнесе на републички референдум. Уставни суд као чувар уставности и законитости би могао да сам покрене поступак оцене уставности статута, ако би он био усвојен и тако спречи противуставну измену карактера државног уређења. Најзад, излаз из настале ситуације могао би да се огледа и у одлуци челних људи државе, барем оних који то још увек људски и политички могу, да интересе земље коју воде јасно ставе испред интереса странке којој припадају по цену губитка већине и раскида са појединим кадровским решењима, почевши од оних који вршећи министарску дужност амбасадорима заинтересованих држава снисходљиво одобравају да је предлог статута у складу са уставом. Да, таква одлука би значила да су челни људи ове државе престали да невешто жмуре пред очигледним неуставним прекрајањем државног уређења, да су спремни да „пријатељима“ из окружења поруче да је питање територијалне аутономије у Србији ипак унутрашња ствар Србије, да европске интеграције, ако их уопште буде, у будућности не значе увођење неког новог Еулекса у све еврорегионе ове земље! За такву одлуку треба да им се наговести подршка свих којима је Србија у срцу. У противном, ако се настави са покушајем правдања да је статут у складу са Уставом и да се његовим усвајањем, као и усвајањем „нашминканог“ закона ништа страшно неће догодити, онда ће се Србија дубоко и непоправљиво поделити јер, како је то Линколн рекао, није могуће стално варати читав народ!

Шта сада?

Пише: Владимир Ђурић
понедељак, 20 април 2009 23:26

[1] Т.Корхеџ, Предлог новог статута АП Војводине – испуњавање уставног оквира или покушај противуставног и противзаконитог стварања државе у држави, у Зборнику радова „Предлог статута Војводине“, Београд 2009. стр. 15 [2] Исто, стр.13 [

3]
Исто, стр. 15