

*Др Слободан П. Орловић, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

НАЈВИШИ ПРАВНИ АКТИ У АУТОНОМИЈИ ВОЈВОДИНЕ

Сажељак: Овај рад настоји да да краљак преглед свих досадашњих највиших правних аката Војводине, а посебно у светлу доношења новог Статута од 2014. И овакав „немонографски“ преглед може допринети одговорима на нека од „вечитих“ питања у вези са уставноправним системом, од којих је прво како систем учинити функционалним, затим до којег нивоа децентрализовати државу, да ли асиметрија унутрашње уређења ради или разрађује државу и др.

Пример досадашње аутономије Војводине и њених највиших пројеката доказ је да у Србији није било крајније и доследној поимања аутономије. Покрајина је кренувши од уобичајеног нивоа аутономије дошла до створена федералне јединице (државе) који је био потврђен покрајинским Уставом од 1974. Поштом је Војводина враћена на статус политичко-територијалне аутономије чији је највиши пројекат ново створен, по правној снази подзаконски пројекат.

У раду су сумарно обрађена питања хијерархије правних аката, теоријској и компаративној појми аутономије, историје идеје аутономије Војводине и садржина ранијих војвођанских статута, Уставног закона и Устава. Све то је било неопходно да би се боље разумеле одредбе новог Статута од 2014. и одредило његово место у правном систему Србије.

Кључне речи: покрајински правни акти, аутономија, устав, статут, Србија, Војводина.

1. ХИЈЕРАРХИЈА ПРАВНИХ АКТА У ДРЖАВИ

Правни систем је „монолитни блок“ правних аката у коме постоји формални и садржински склад између њих.¹ Заправо, постоји претпоставка тог формалног и садржинског склада прописа која практично никад у пот-

¹ Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, Београд 2006, 331.

пуности није потврђена. Склад правног система је одговор на питања ко је доносилац прописа, у ком поступку се пропис ствара и какву форму (облик) мора да има. Од тих одговора зависи правна снага правног акта и хијерархијско му место у правном систему.

Садржај (материја) правних прописа мора бити усклађен тако да је онај у пропису мање правне снаге одговарајући садржају акта веће правне снаге. Тако од најнижег општег правног акта па све до устава. Али због мноштва органа који стварају право, на хиљаде аката који чине правни систем и стално се мењају, није могуће остварити потпуни и трајан међусобни склад свих делова правног система.² Ипак, то стоји као циљ ка коме ствараоци права непрестано треба да иду.

Усклађености правног система се тежи на два начина. Један је стварање права тако да оно не буде супротно постојећој норми у пропису веће правне снаге, ни противно целини, духу уставног поретка. Иако је овај захтев јасан и, простом логиком гледано, већ номотехником остварив, ипак се у новим прописима проналази, више или мање, неуставности и незаконитости. Ово с тога јер стварање права није само занатско (номотехничко) писање правне норме већ је и политичко делање које носи неку идеологију и политички циљ. Ради остварења политичког циља обавезност правног склада прописа, тј. њихова уставност и законитост може се с намером ставити у други план. То доводи до тога да власт политички мотивисаним писањем норми, у форми права, ствара ништа друго до неправу. А оно, попут страног тела, не може остати део правног система јер ствара правну несигурност па се у поступку оцене уставности и законитости одстрањује из система. Ово елиминисање већ донете правне норме из позитивног права је други, *post festum*, начин којим се непрестано креће ка постулату унутрашње усклађености правног система. Тај поступак брисања неке норме из правног поретка мора бити у надлежности неког другог субјекта, а не политичког органа власти који ствара право. То је надлежност суда или уставног суда који су по свом уставном положају независни и као такви природно позвани да непристрасно заштите хијерархију правних аката.

У државама постоји бар трихотомија органа власти и њима одговарајућих правних аката: уставотворна власт доноси устав, законодавна власт доноси законе, а извршна власт доноси подзаконске акте.³ Трострука подела органа власти и прописа за већину данашњих држава није свеобухватна јер и нецентрални органи доносе правне прописе. Прописи нецентралних

² Када су у питању истоврсни прописи каснији елиминише ранији (*lex posterior derogat priori*), а посебни пропис дерогира онај који има општи карактер (*lex specialis derogat generalis*). Али, каснијим прописом општег карактера не може се заменити посебни пропис (*lex specialis par generalem non derogatur*). *Ibid.*, 331-332.

³ *Ibid.*, 333.

децентрализованих органа федералних јединица, различитих врста региона (територијалне аутономије) и локалних самоуправа, морају имати своје место у правном систему тако што ће бити усклађени са свим осталим прописима веће правне снаге. Да би се одредило хијерархијско место правног прописа који је донео неки нецентрални орган мора се **прво знати положај тог нецентралног органа у уставном систему**. Други, допунски критеријум за одређивање правне снаге неког нецентралног прописа у правном систему јесте сложеност поступка доношења.

Нецентрални органи се у децентрализованој држави налазе на три степена, наспрам државног нивоа власти. То су федерализам као највиши степен, средњи је аутономија и најнижи (локална) самоуправа.⁴ Одређивање места нецентралног органа на лествици уставног система је компликованије у сложеним него у унитарним (простим) државама. У сложеним државама (федерацијама) постоји више парламената и више влада који стварају право унутар више правних поредака. Преко правне снаге њихових правних прописа одредиво је и место централних и нецентралних органа у структури власти. Ипак, и поред мноштва централних и нецентралних прописа који чине више правних поредака, у „већини федерација утврђена је неспорна супрематија правног поретка федерације над правним порецима федералних јединица“.⁵ Ово казује и да су органи федерације хијерархијски изнад органа федералне јединице.

Ни у унитарним државама (осим потпуно централизованих које су данас сасвим ретке) не постоји, строго гледано, само један, државни, правни поредак. И у високо унитарним државама нецентрални органи (регионални и локални) доносе опште правне акте, стварајући тако својеврсне аутономне правне поретке. Док је за локални ниво власти (локалну самоуправу) јасно да доноси само подзаконске акте, на нивоу територијалне аутономије (региони) стварају се, упоредноправно гледано, такође подзаконски правни акти, али и акти законске правне снаге. С тога је и место регионалних органа у структури власти различито. О томе говори и чињеница да и највиши правни акти јединица територијалне аутономије имају различиту

⁴ Лазо М. Костић, *Федерација, аутономија, самоуправа*, Нови Сад 1940, 5.

⁵ М. Јовичић, 343. „То значи да је успостављен хијерархијски однос не само између устава федерације и устава федералних јединица, закона федерације и закона федералних јединица, и подзаконских прописа федерације и подзаконских прописа федералних јединица, него и између читавог система правних прописа федерације и система правних прописа федералних јединица, тако да би – у екстремном случају – подзаконски пропис неког савезног органа представљао пропис веће правне снаге од устава федералне јединице“. Тако је супрематија права у Немачкој одређена одредбом да „Савезно право ништи право земље“ (чл. 31 Основног закона Немачке од 1949). Супротно, однос савезног правног поретка и правног поретка федералне јединице суштински није био хијерархиски однос у бившој СФР Југославији. *Ibid.*, 343-345.

правну снагу. Негде је статут (генеричко име највишег правног акта територијалне аутономије) чак веће правне снаге од закона а ниже од устава; другде има законску снагу, а може бити и обичан или нарочит подзаконски акт. Статути као законски и надзаконски акти постоје у Италији, Шпанији, Данској, Финској, а пример статута као подзаконског акта имамо у Србији.⁶

Допунски критеријум за одређивање правне снаге прописа нецентралног органа власти – сложеност поступка доношења, може да помогне али и да закомпликује тражење одговора. Поступак доношења статута најчешће није ни чист уставотворни ни законодавни поступак, нити уобичајена процедура по којој се доносе подзаконски општи акти. Најчешће је тај поступак вишефазан и у њему мериторно учествује, усвајањем или сагласношћу, више од једног органа власти. По правилу у том поступку субјекти су регионално представничко тело - регионални парламент (Италија -

⁶ У Италији статут региона редовног статуса (15 њих) доноси највиши регионални орган, регионални савет, у законодавном поступку. То значи да статут има законску снагу и мора бити у складу (само) са уставом. Региони са посебним статусом (пет) имају статуте које доноси италијански Парламент у форми уставног закона, по поступку предвиђеном за доношење Устава (ово је уједно и најважнија разлика између два типа аутономије у Италији, Ратко Марковић, „Политичко-територијална аутономија у Европи“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/1985, 63). То значи да ови статути имају правну снагу већу од закона а мању од устава. У Шпанији статути региона са обичним статусом (14) имају правну снагу органских закона и у последњој фази усваја их шпански парламент (Кортес). Статути региона са посебним статусом (три) имају још већу правну снагу јер се доносе по сложенијој процедури која подразумева већину у регионалним парламентима, одобрење Кортеса и референдум (процедура је веома сложена, вид. чл. 222 и 223 Статута Каталоније, http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_angles_100506.pdf, 22. јул 2014. године). Све у свему, статут аутономне заједнице у Шпанији није ни уставни закон јер га не доноси уставотворни орган, а није ни обичан закон (...), већ комплексан акт *sui generis*, управо као што је и тип заједнице у којој тај акт треба да важи. Р. Марковић, 44. Донедавно, Крим је као територијална аутономна јединица Украјине имао свој устав. Тај највиши правни акт територијалне аутономије био је подзаконске правне снаге јер је морао бити у сагласности са уставом државе и законима. Владан Петров, Дарко Симовић, „Статут као подзаконски акт без елемената конститутивности – уз дилему о правној природи Статута АП Војводине од 2009. године“, *Правна ријеч* 35/2013, 144-146. Аутономија Фарских острва унутар Данске (о којој се код нас доста говорило као о, рекао бих сада немогућем, моделу за аутономију Косова и Метохије) уређена је законом (1948) који доноси дански парламент, одобрава парламент Фарских Острва, а потврђује дански краљ. Поред закона као највишег правног акта Фарских Острва, органи Острва имају законодавну и извршну власт и доносе парламентарне акте (чл. 4 Закона). Акт о аутономији Оландских Острва у саставу Финске (такође помињан као модел за Косово и Метохију) доноси се у финском парламенту по уставној процедури и у парламенту Оландских Острва двотрећинском већином гласалих посланика (одељак 69 Акта). Оландски парламент има законодавну власт у набројаним областима (одељак 17 и 18 Акта). Вид. Marijana Pajvančić, *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Novi Sad 2009, 130-131, 328-329.

обичне покрајине), национални парламент (Италија - покрајине посебног статуса, Данска, Португалија) или оба та парламента (Украјина, Финска, Србија). Трећи субјекат одлучивања су грађани региона који се о статусу изјашњавају на референдуму (Шпанија), а у поступку доношења статута може да учествује и посебно тело, формирано само за ту сврху (Шпанија).

И овако сумаран поглед на поступак доношења статута казује да је та процедура компликованија од законодавне. То значи да је статут, као највиши акт аутономије, по овом допунском критеријуму веће правне снаге од закона. Ипак, ово важи само у уставним системима где у највишем акту или праксом уставног суда није одређена хијерархија правних аката. И пример Србије потврђује ограничен домет овог допунског критеријума. У поступку доношења Статута Аутономне покрајине Војводине практично учествују два представничка тела - Скупштина Војводине га усваја под условом да добије претходну сагласност Народне скупштине Србије. Та сагласност (потврда) од стране српског парламента даје Статуту само правну ефикасност и при том он се не претвара у комплексан акт који доносе аутономија и држава заједно, нити у закон државе који доноси само држава. Сагласност Народне скупштине је заправо контрола делокруга аутономије од стране органа који је израз народне суверености.⁷ И поред тога што у поступку доношења учествују државни и орган аутономије и што се претходна сагласност Народне скупштине даје већином од укупног броја посланика (а закони се, по правилу, доносе већином присутних посланика под условом да их је на седници више од половине), Статут Војводине је јасно по слову Устава Србије подзаконски акт. Он мора бити сагласан са Уставом и законом (чл. 194 Устава).

2. ДРЖАВА И АУТОНОМИЈА

С обзиром да је могуће направити складан правни систем прописа које стварају централни и регионални (и локални) органи власти може се рећи да **држава и аутономија нису појмови који се искључују**.⁸ Позитив-

⁷ Вид. Р. Марковић, 45 и 63.

⁸ Не постоји јединствена употреба термина „аутономија“. То је генерички појам који се користи и при опису положаја федералних јединица у федерацијама, али и у унитарним државама за аутономију територија (региона) које имају релативно малу улогу у државној власти и институцијама. Вид. Yash Ghai, „Etnicity and Autonomy: A Framework for Analysis“, *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnics States*, Cambridge 2000, 8-9. Штавише, данас се све чешће користи израз „регионална држава“ који је шири од правно-теоријског појма „аутономије“ и који обухвата и политичко-територијалну аутономију, али који у себи носи и призив партикуларизма (расцепканости) државе. Вид.

ни ставови о аутономији граде се на мишљењима да држава треба да гарантује сва права и слободе па и оне које су у вези само са одређеним територијалним областима.⁹ Даље, успостављена аутономија неке области не негира него афирмише државу тако што чува њену целину. Опет држава ту лојалност „плаћа“ тиме што поштује специфичности тог региона. Држава није у опасности због тога што признаје етничке, језичке, културне, економске, историјске и друге различитости, већ је проблем ако их пренебрегава и бирократски покушава да унификује. Успостављањем аутономије и уважавајући посебности унитарна држава, потенцијално и теоријски, доприноси демократизовању свог уређења.¹⁰ Настојање да се са једног места, централизовано, решавају специфична питања неког региона или мањине, може довести до одговора нетолеранцијом са тог нецентралног нивоа. То значи да ће се гајити сепаратистички интереси и циљеви који угрожавају интересе других области и укупности државе.¹¹ С друге стране, територијалне аутономије су критиковане да нарушавају начело недељивости републике (слаба држава - јака аутономија, и обратно), коче управљање и ефикасну администрацију, производе нерационалне фискалне трошкове¹² и увећавају бирократски апарат, отежавају сваколику комуникацију, поспешују неповерење према држави и према другим унутрашњим целинама, охрабрују расцепканост (насупротив светским интеграционим процесима) и сепаратизам, под утицајем су других држава, неједнако третирају држављане исте земље и др.¹³ У прилог последњег иде чињеница да за

Christopher Harvie, *The Rise of Regional Europe*, Abingdon 1994, 5-6 (о појму регионалне државе вид. Бојан Бојанић, *Регионализација и регионална држава*, Косовска Митровица 2013, 101-104, Милијан Поповић, „Србија као регионална држава?“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2003). У даљем тексту се под појмом аутономије подразумева политичко-територијална аутономија, а не неки ужи облици попут: културне, персоналне, економске, административне, институцијалне и др. аутономије.

⁹ И социјалне групе се стављају у исту раван као и посебне територије при дефинисању аутономије као облика државног уређења које „због своје посебности имају посебан статус и посебна права утврђена уставом или другим прописима“. Aleksandar Figa, „Autonomne jedinice u našem ustavnom sistemu“, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 2-4/1962, 489.

¹⁰ Ратко Марковић, „Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије“, *Анали Правног факултета у Београду* 5-6/1985, 648.

¹¹ Vjekoslav Žnidaršić, „Teritorijalna autonomija u Italiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* IX/1972, 81.

¹² Интересантно је искуство да заједнице (територијалне јединице) које захтевају више аутономије су исте оне које требају и највише економске подршке од стране државе. Вид. Wolfgang F. Danspeckgruber, „Self-governance plus regional integration: a possible solution to self-determinations claims“, *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Abingdon 2005, 37.

¹³ V. Žnidaršić, 81-82. Наведено по примеру Италије, али примењиво на све државе.

државу имати аутономну јединицу обично значи имати и асиметрично државно уређење.¹⁴ Оно што још више компликује такво државно уређење је постојање асиметричне аутономије која се, као политичка и вертикална, може назвати дубљом аутономијом специјалног статуса у поређењу са сличним територијама у држави.¹⁵

Сви ови аргументи за и против аутономије морају се сагледавати у одређеној временској димензији која непрестано мења карактер и права и државе. Како је пре више од седам деценија писао чувени наш правник Лазо М. Костић, држава је променила своје намере у погледу аутономије и уопште законодавне активности. Да би се разумео назив аутономна јединица, „треба имати у виду да образовање права у северној и западној Европи, прописивање правног поретка, не само што није припадало првобитно и првенствено држави, него се јавило као једна од последњих њених функција. Прво је било обичајно право, затим право мањих господара и кнежева, па је тек онда дошло право које прописује укупна држава. Савремена држава, међутим, има намеру да целокупно право образује сама, да монополише функцију доношења закона. Свако препуштање те надлежности другим корпорацијама осећа данашња држава као једно жртвовање, као концесију коју нерадо чини и практикује само у великој невољи. Раније су аутономне области биле истински законодавни субјекти, данас то више нису“.¹⁶ Отуда су и данашње аутономне области у конкретним државама различитог положаја и са неједнаким овлашћењима. Оно што је, могло би се рећи, једино општеприхваћено јесте да је територијална аутономија средњи ниво власти.¹⁷ Она је испод нивоа државе и нивоа федералних јединица, а изнад власти локалне самоуправе.

Тај средњи степен децентрализације државе, тј. правно-теоријски појам аутономије разрађен је од стране професора Ратка Марковића кроз више елемената, као што су: аутономно законодавство, које није самоникло већ изведено од суверене (државне) власти;¹⁸ аутономија је законска кате-

¹⁴ Шпанија је пак, најближа, „симетричној држави аутономија“. То се образлаже тиме да је Каталонија „прва донела статут, који су остале заједнице касније у великој мери копирале и тако им утабала стазу ка аутономији. Штавише, својеврсни „закон угледања“ осталих аутономних заједница на каталонска статутарна решења кључни је узрок успостављања релативно симетричног државног уређења у Шпанији“. Марко Станковић, „Одлука Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније и њене последице“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2012, 238.

¹⁵ Susan J. Henders, *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy*, New York 2010, 15.

¹⁶ Л. М. Костић, 8-9.

¹⁷ „Средњи степен децентрализације“. *Ibid.*, 5.

¹⁸ Из значења термина *autos* (сам) и *nomos* (закон) произлази основна идеја на коју указује концепт аутономије, а која је први пут примењена у грчким градовима-државама. Ти полиси су били аутономни ако су њихови грађани стварали сопствено право (законе), а

горија – делокруг политичко-територијалне аутономије се одређује државним законима, а само постојање те аутономије предвиђа се у уставу; право надзора државе над актима аутономне јединице (овлашћење контроле уставности, законитости, чак и целисходности); постојање посебног централног органа у аутономијама неких држава (Финска, Уједињено Краљевство, Португалија, Италија, Шпанија); постојање прецизних гаранција, најчешће у закону, аутономног статуса јединица политичко-територијалне аутономије. Такође, правно-теоријски појам аутономије граде и „негативни“ елементи: аутономне јединице по правилу немају оригинерну уставотворну власт нити право организовања (имале су у бившим СССР и СФРЈ), немају институт држављанства (осим финских Аландски острва), немају државне амблеме - заставу, грб и химну (осим у Шпанији и Данској), нити су као посебност представљене у централним државним органима (на одређен начин јесу у Шпанији, Данској и Финској).¹⁹

Ни овако кратка прича о аутономији и правној снази њених прописа не може бити заокружена без погледа на традицију и историјске околности развоја конкретне државе. Број држава које имају аутономне јединице још увек није посебно велик,²⁰ али свака има нарочите разлоге и начин настанка аутономија па је овде немогуће описати све те посебности. Иако аутономије у Белгији и Шпанији, на пример, имају „здраву друштвену подлогу“ (израз су етничке, културне, историјске и др. разноликости тих земаља), сматра се да је у теоријском смислу политичко-територијална аутономија најчистије постављена у Италији у облику области (покрајине, региони, *le Regioni*) са обичним положајем.²¹ Речит је и **пример настанка аутономних јединица у Италији** које поседују законодавну и извршну власт, а чији су највиши правни акти надзаконске снаге. По дуго чеканом италијанском уједињењу у јединствену државу, унитарну монархију (1861),

не примењивали туђе. Gerald Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge 1988, 12. Неколицина аутономија, које као такве данас не постоје, настало је у империјама XIX-ог века: Великој Британији (Канада 1857, касније Аустралија 1901, Нови Зеланд 1907, Јужна Африка 1910), Отоманском царству (Египат, Бугарска, Босна-Херцеговина, Влашка-Молдавија, Србија, Источна Румелија), у Руском царству Велико кнежевство Финске (1809, готово читав век са великом аутономијом). Ruth Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington, D.C. 1996, 66. Временом је концепт аутономије ишао различитим путевима разраде тако да се данас аутономије веома разлику од ранијих и по томе што једне имају а друге немају законодавну власт.

¹⁹ Опширније: Р. Марковић, 644-647.

²⁰ Иако има тврдњи да је број аутономних заједница у свету доста велик (Miodrag Savović, *Iskušenja autonomija od Azije do Španije*, Beograd 2008, 229), политичко-територијална аутономија је још увек претежно европска творевина (десетак држава) која се тек спорадично јавља и у неким ваневропским унитарним државама (Кина, Ирак, Филипини, Индонезија, Никарагва, Конго и др).

²¹ Р. Марковић, „Политичко-територијална аутономија у Европи“, 45-46, 66.

отвориле су се расправе за и против аутономије ужих делова територије. Политичка подела Апенинског полуострва била је вековна традиција и поборници аутономија тражили су да „Италија буде Италија а не проширени Пијемонт“ (Краљевина Сардинија). Због муком стеченог уједињења, с почетка нове државе преовлађивали су ставови о што већем јединству и централистичком уређењу. Тај уграђени централизам чак је проширен успостављањем фашистичке власти (1922). После пораза Италије у Другом светском рату било је потребно мењати и унутрашњу структуру државе. Ставови су ишли од тога да треба задржати јаку централну власт и оставити самоуправу као облик децентрализације, до тога да државу треба федерализовати (пет федералних јединица). Уставом од 1948. прихваћено је средње решење по којем Италија има покрајине као аутономне јединице (*le Regioni*), уз области које такође имају неке одлике аутономије али нижег степена (*le Province*), општине као локалне самоуправе (*i Comuni*) и метрополске градове (*le Città metropolitane*) (чл 114 Устава).²²

Ипак, Италија као „регионална држава“ није једновремено нити једнако остварена. Од 20 покрајина прво су се формирале оне са посебним статусом (пета тек 1964) и више аутономије, а у наредне три деценије (до 1977) уобличице су се и покрајине са „обичним статусом“. Две покрајине имају посебан положај због својих историјских, географских и економских посебности (Сардинија и Сицилија), док су остале три пограничне и са национално мешовитим становништвом (Долина Аосте - *Valle d'Aosta*, Трентино-Јужни Тирол - *Trentino-Alto Adige* и Фурланија-Јулијска Крајина - *Friuli-Venecija Giulia*). Од свих покрајина на својствен начин је уређена Трентино-Јужни Тирол (формирана 1948, реформисана 1972. године) која је, такође, помињана као модел за децентрализацију Србије. Ова покрајина се састоји од две аутономне области, претежно романског Трента и преовлађујуће германског Болцана (*Bolzano*, нем. *Bozen*). Ове аутономне области носе „стварну и ефективну аутономну власт, док је покрајина тело са неколико преосталих функција“.²³ Покрајина има надлежности само у стварима од заједничког интереса за обе националности, као и у оним стварима које се не могу поделити између Трента и Болцана. Тако покрајини остаје минимална власт па је у вертикалној структури власти примаран однос државе не са њом већ са две аутономне области.²⁴

²² Опширније: V. Žnidaršič, 81-86.

²³ Enzo Reggio D'Acì, *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano 1987, 9. Нав. према Melissa Magliana, *The Autonomous Province of South Tyrol – A Model of Self-Governance?*, Bozen/Bolzano 2000, 48. Вид. *Modified text of the Constitution of the "Trentino - Alto Adige" Region and the Provinces of Trento and Bolzano*, http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf, 30. август 2014. године.

²⁴ Вид. M. Magliana, 48-49.

3. АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ И ЊЕНИ РАНИЈИ НАЈВИШИ ПРАВНИ АКТИ

Порекло идеје о самосвојности, аутономији Војводине је повезано са историјом Срба на територији данашње Покрајине Војводине (и шире), са њиховим насељавањем, развојем и јачањем националне свести и политичке активности. Иако се корени ове идеје самосвојности Срба могу тражити још у средњем веку, њена практична политичка реализација је нововековна. Аутономија Војводине је заживела и потврђена правним актима тек после Другог светског рата, у ондашњој социјалистичкој Србији и Југославији (нешто раније прокламована највишим партизанским телом, АВНОЈ-ем).

Политички и правни акти „аустријских и угарских Срба“ током и после „револуције нација“ од 1848/49. године нису били потпуно примењени нити су створили трајније правне последице. Заправо, положај Срба у Хабзбуршкој монархији још од краја XVII века мање је зависио од њихових аутономних аката, а више од царских „привилегија“ које су „штитиле пре свега верска права Срба и свештенства према верницима“ и омогућавале Србима да се окупљају на црквено-народне саборе.²⁵ Срби су уживали црквено-школску аутономију на основу историјских привилегија, али је то било далеко од неколико пута захтеване политичко-територијалне аутономије.²⁶ Од захтева са Темишварског сабора (1790),²⁷ а посебно од проглашења Србске Војводине (1848) као посебне територије са сопственим органима власти, може се говорити о покушају формирања српске аутономије и о аутономним политичким и правним актима. У тај низ улазе проглашења и одлуке Мајске скупштине у Сремским Карловцима (1. и 3. мај 1848. године по Грегоријанском календару),²⁸ покушаји да се признају те одлуке од стране царског двора исте године и напоследу закључци Благове-

²⁵ Љубомирка Кркљуш, „Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2010, 15.

²⁶ Вид. Љубомирка Кркљуш, Лазар Ракић, „Војводина и стварање југословенске државе 1918. године“, *Присаједињење Војводине Србији 1918.*, Нови Сад 1992, 5-6.

²⁷ О српским саборима вид. Љубомирка Кркљуш, „Правни основи захтева за аутономију Срба у Јужној Угарској у XVII и XIX веку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-3/2002.

²⁸ Проглашава се „Српски народ за народ политично слободан и независан под Домом аустријским и обштом Круном угарском“, проглашена је територија Србске Војводине и „политични савез“ са Троједном Краљевином, формиран је Народни одбор као орган власти, али једино што се одржало после слома револуције (и то све до Првог светског рата) јесте „старо достојанство патријарха српског“. Љубомирка Кркљуш (прир.) „Одлука Мајске скупштине одржане у Сремским Карловцима 1. и 3. маја 1848“, *Одабрани извори из правне историје српског народа*, Нови Сад 2003, 276-279.

штенског сабора (1861). Ипак, ни царским манифестом од 1848. године, ни Аустријским уставом од 1849. године и проглашењем Војводства Србије и Тамишког Баната није ни практично, нити у правном систему Хабзбуршке монархије остварена српска аутономија.²⁹ После Аустро-Угарске нагодбе (1867) па до пропасти Монархије (1918) о аутономији Срба готово да нема ни помена.³⁰

По добровољном прикључењу области данашње Војводине (Бачке, Баната и Срема) и Барање Краљевини Србији, одлукама народних скупштина у Руми и Новом Саду (24. и 25. новембра 1918),³¹ исцрпило се питање аутономије Срба у новој, сопственој држави. Оно што је био природан поклич народне тежње за самоуправом у туђој држави, постало је беспредметно у Краљевини Србији, а затим и у новоствореној Краљевини (Краљевству) Срба, Хрвата и Словенаца, потоњој Југославији. Ипак, као покушај одговора на централистичко уређење Краљевине тињале су, сасвим маргиналне, политичке тежње малог броја Срба у Војводини за аутономијом.³² Подела државе на бановине (1929) дала је Новом Саду положај центра Дунавске бановине, која је ипак била само облик деконцентрације државне управе, не и децентрализације.

Стварно рађање и развој аутономије Војводине дошли су са ратном победом нове комунистичке идеологије пред крај Другог светског рата. Још раније, главни народноослободилачки одбор Војводине, образован 1943. године, приказиван је као највиши орган власти и врховно законодавно и извршно тело Војводине у будућој федеративној Југославији. Поновно, трећеавнојевско (1945) прикључење Војводине Србији, у светлу нових назора тумачено је као удруживање Покрајине са Србијом. Отуда ни Закон о устројству Аутономне покрајине Војводине (1945) који је донео

²⁹ Вид. Љ. Кркљуш, Л. Ракић, 16-26.

³⁰ Захтеви Срба после Благовештанског сабора за аутономном територијом и правима углавном су се повезивали са говорима и чланцима Светозара Милетића. Вид. Milan Mali, *Socijalistička Autonomna Pokrajina Vojvodina*, Novi Sad 1980, 63-65, Љубомирка Кркљуш, „Кнез Милан Обреновић и Светозар Милетић“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-2/2007, 109-134.

³¹ У том периоду су формиран и органи власти који су функционисали до 11. марта 1919. године: Народна скупштина која је постављала Велики народни савет, а овај је доносио „потребне уредбе и наредбе, постављао Народну управу (владу, *нај. С.О*) и вршио надзор над њом“. Опширније: Љ. Кркљуш, Л. Ракић, 18-20, Љубомирка Кркљуш, *Историја политичких и правних институција Војводине*, Нови Сад 2004, 113-121. Ипак ови органи за време свог недугог постојања нису донели правни акт који би, попут статута, био јединствен највиши пропис Бачке, Барање, Баната и Срема.

³² Постоје и мишљења да се тада у Војводини и надаље одвијају политички процеси који воде стварању покрета и политичке странке за заштиту посебних интереса Војвођана. Bogumil Hrabak, „Borba demokrata za samosvojnost Vojvodine (1918-1929)“, *Zbornik historijskog instituta Slavonki Brod* 1/1982, 56.

Президијум Народне скупштине Србије наводно није имао конститутивни карактер већ се њиме само констатовало већ постојеће стање.³³ У наредне три деценије аутономија Војводине је правно расла и политички јачала, далеко превазишавши стандарде аутономија у упоредном праву, што је и крунисано Уставом САП Војводине од 1974.

Свој **први Статут** („Статут Аутономне покрајине Војводине у Народној Републици Србији“) донела је Народна скупштина АП Војводине 1948. године. Тај Статут ступио је на снагу након потврде Народне скупштине НР Србије. У њему је Војводина дефинисана као „аутономна покрајина у Народној Републици Србији“, а Нови Сад је седиште „државне власти и државне управе Аутономне покрајине Војводине“ (чл. 1 и 5 Статута). Енумерацијом (набрајањем) су одређене надлежности Покрајине, а Президијум Народне скупштине НР Србије имао је право да поништи неуставне и незаконите покрајинске одредбе (чл. 8 и 12 Статута). Народна скупштина АП Војводине доноси, између осталог, „покрајинске опште прописе – одредбе“, извршну функцију има „Главни извршни одбор Народне скупштине АП Војводине“ који је одговоран и полаже рачуне Скупштини, а на челу покрајинског правосуђа је Врховни суд АП Војводине испод којег су срески и окружни судови (чл. 22, 35 и 43 Статута).

„Дубоке и корените промене у друштвено-економском развоју наше земље“ довеле су и до тога, како се објашњавало само пет година после првог Статута, да аутономија Војводине није више „административна са извесним елементима културне аутономије“. Сада је карактерише самосталност и право самоуправљања у свим јавним пословима на њеном подручју.³⁴ **Новим Статутом од 1953**, који је донела Народна скупштина АП Војводине, сада без потврде републичког органа, дограђена је дотадашња

³³ Вид. Чедомир Попов, Јелена Попов, *Аутономија Војводине – српско питање*, Сремски Карловци 2000, 110-111. О политичком и правном настанку аутономне покрајине Војводине ни данас нема сагласности – она је „дело режима КПЈ настало унутрашњим компромисом у владајућој партији (...) (Чедомир Антић, „Историјске традиције АП Војводине“, *Досије Аутономна Покрајина Војводина*, Београд 2014, 65), „Аутономија Војводине рађала се не само као елемент програма револуције и уређења будуће државе, већ све више као израз практичне борбе за његову реализацију“ (М. Мали, 79), „...у време Другог заседања АВНОЈ-а, у одсуству представника Војводине, преовладало је мишљење да аутономна Војводина треба, због свог националног састава, да уђе у састав федералне Србије (Србија никада није била федерална држава, *нап. С.О*)“ (Јован Веселинов Зарко, „*Voјvodina i borba njenih naroda i narodnosti*“, *Autonomija Vojvodine*, Novi Sad 1976, 24).

³⁴ Експозе поводом Предлога статута АП Војводине поднет Народној скупштини Војводине, 19. марта 1953. године, *Statut Autonomne pokrajine Vojvodine*, Subotica (без године издања), 3-6. Ипак, изражавано је незадовољство тиме што се „аутономија потискује јер се све више предаје републици“, а њена „самосталност и самоуправност (...) долази до изражаја, пре свега у извршној и управној области, док се у законодавној и не осећа...“ М. Мали, 209.

аутономија. Војводина је у односу на претходни Статут другачије дефинисана – она је „аутономна покрајина у саставу социјалистичке демократске државе НР Србије (не као раније „у НР Србији“, *нап. С.О*) (чл. 1 Статута). Град Нови Сад је и даље седиште али сада „органа власти АП Војводине“ (чл. 7 Статута). Права и дужности Покрајине дефинисана су не више енумерацијом већ на општини начин – „органи власти АП Војводине врше своја права и дужности на основу и у оквиру Савезног устава, Устава НР Србије, закона и овог Статута“, „уређују послове од општег интереса за Покрајину као целину у областима...“, „старају се о спровођењу закона...“ (чл. 3 и 4 Статута). Статут више не предвиђа да републички орган може да поништи неуставан или незаконит пропис Покрајине, а Народна скупштина АП Војводине има право да поднесе приговор за заштиту аутономних права републичкој Скупштини против аката републичког Извршног већа (чл. 10 Статута). Војвођанска Скупштина (још увек) не доноси законе него подзаконске акте - одлуке којима уређује питања од општег значаја (чл. 10 и 11 Статута). Извршно веће је носилац извршне функције власти и одговорно је Скупштини АП Војводине, организовање правосуђа је у рукама покрајинских органа (чл. 3 и 60 Статута).

У новом **Статуту од 1963.**³⁵ преузета је новорастућа самоуправна терминологија³⁶ из савезних и републичких прописа, у складу са „општим процесом деетатизације, као једним од значајнијих процеса који се одвија у нашем друштву...“³⁷ Покрајина „остварује друштвено самоуправљање“, „развија социјалистичке друштвене односе...“ (чл. 8 Статута). Мимо тога, стиче се утисак да се Статутом учвршћује војвођанска аутономија унутар Србије (бар чешћим помињањем Републике), почев од наглашавања када је и како аутономија успостављена.³⁸ Војводина је „друштвено-политичка заједница у СР Србији“ и, налик преамбули, у истом члану се казује ономад идеолошки прихватљива историја аутономије – „установљена је 1945. године Одлуком Народне скупштине НР Србије, сагласно особеностима њеног историјског и културно-просветног развоја...“ (чл. 1 Стату-

³⁵ *Службени лист АП Војводине*, бр. 7/63, 13/65, 7/67, 13/67.

³⁶ Образлажући разлоге писања своје књиге *Муке с речима* (1977) Милован Данојлић описује језик текуће политике као „ружан и неразумљив, пун насилничких обрта, и дивљих нелогичности“ који се не може поправити јер је једино такав он функционалан. „Његови корисници немају избор: лажно мисле, наопако делују па тако и говоре (пишу, *џрим. С.О*)“. НИИ бр. 3321 од 21. августа 2014. године, 60.

³⁷ Stevan Doronjski, „Konkretizacija principa samoupravljanja i ravnopravnosti naroda i narodnosti u Vojvodini“, *Autonomija Vojvodine*, 66.

³⁸ Аутори који су подржавали путању уставног развоја са што више аутономије називали су овај период „осеком аутономије“, а решења Савезног устава у односу на две постојеће аутономије „неискреним и минорним“. М. Mali, 205.

та). Права и дужности АП Војводине су „утврђене Уставом СР Србије и републичким законима“, а врше се и „у складу са општом политиком СР Србије“ (чл. 2 Статута). У односу на претходна два статута нешто је другачија формулација која гласи да је „седиште АП Војводине (је) у Новом Саду“ (чл. 7 Статута). О заштити аутономних права утврђених републичким Уставом и законима сада одлучује „надлежан уставни суд“ (чл. 19 Статута). Покрајинска скупштина је, између осталог, „орган друштвеног самоуправљања“, највиши орган власти АП Војводине који нема законодавну власт већ и даље доноси одлуке, а Покрајинско извршно веће је извршни орган Скупштине са „политичко-извршном функцијом...“ (чл. 38, 39 и 86 Статута). Врховни суд Војводине сада је Одељење Врховног суда Србије. Председника и судије Одељења бира и разрешава Скупштина АП Војводине, а постоји и Покрајинско јавно правобранилаштво (чл. 39 и 101 Статута). Интересантно је да су дотадашње националне мањине добиле нову кованицу „народности – националне мањине“ (чл. 5 Статута).³⁹

На убрзаном путу самоорганизовања, од подзаконског акта, статута, до највишег правног акта, устава, Војводина је донела **Уставни закон од 1969.**⁴⁰ У Основним начелима се, битно за статус Покрајине, објашњава да се АП Војводина „удружила у СР Србију, у оквиру СФР Југославије“. Оваквим формулацијама Покрајина је чинила озбиљне кораке политичког и правног измицања државној капи Србије. Војвођанска скупштина се при доношењу Уставног закона правно позвала на одредбе о промени Статута (чл. 51), иако је Уставни закон по својој правној природи и снази другачији од дотадашњих статута. Уставним законом утврђена су права и дужности САП Војводине у складу са *начелима (нај. С.О)* савезног и републичког устава (чл. 3 Уставног закона) која су сама по себи апстрактна и тако подложна прагматичном тумачењу и политичком читању. У оквиру својих права и дужности Војводина, попут федералне јединице, „утврђује поли-

³⁹ И важећи Статут, по том образцу, има вишезначну кованицу „националне мањине – националне заједнице“.

⁴⁰ Основ његовог доношења и садржине претежно је V амандману (1969) Устава СР Србије од 1963. Иначе, по већ устаљеном недореченом правном стилу, нигде није дефинисана правна снага Уставног закона. У самом Уставном закону (Глава седма) се наводи који прави акти морају бити у складу са њим, али не и да ли Уставни закон треба да буде у складу са републичким Уставом или законом. Уставни закон не наводи ни чл. 161 Устава СР Србије који уређује хијерархију правних аката (помиње све опште акте у Републици, а Покрајина је у *саставу* Републике), нити је правна снага Уставног закона одређена амандманима Устава од 1963. Ипак ово није сметало да се Уставни закон назове „новим квалитетом“ (Aleksandar Fira, „Promene u ustavnom sistemu SFRJ“, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1-2/1969, 5), „технички и методолошки“ поистовети са уставом републике (Borivoje Purić, „Osnovi ustavno-pravnog položaja socijalističkih autonomnih pokrajina“, *Savremenost* 1-2/1973, 240), актом који има „карактер основног закона“. М. Mali, 249.

тику, доноси законе и друга акта“ (II амандман од 1972). Покрајина је „друштвено-политичка заједница, заснована на власти радног народа и самоуправљању (...) у саставу СР Србије (припадност по линији претходног Статута, *нап. С.О*) и СФР Југославије“ (чл 1. Уставног закона). Нови Сад постаје главни град Покрајине (чл. 10 Уставног закона). Скупштина Покрајине је орган друштвеног самоуправљања који добија законодавну власт, готово и уставотворну (доноси Уставни закон). Покрајинско извршно веће има „политичко-извршну функцију“ са основним правом које карактерише све владе - законодавном иницијативом, а Врховни суд стиче и уставносудску надлежност (у свом Уставно-судском одељењу) (чл. 82, 83, 130, 134, 149 и 150 Уставног закона). Уставним законом су народности - националне мањине преименоване у народности (Преамбула). Оваквим Уставним законом и амандманима (I-XIV од 1971. и 1972) пројектоване су комплетна организација власти и надлежности Покрајине какве су биле и у републикама, а које ће бити сасвим заокружене скорим покрајинским Уставом.

Аутономија Војводине достиже свој правно-политички врхунац сопственом уставотворношћу. Несвојствено аутономијама у свету, обе српске покрајине доносе уставе као највише правне акте. Матрица покрајинских устава су уставни федералних република који, пак, прате образац југословенског Устава од 1974. Обиман Уводни део **Устава САП Војводине** од 1974. (и сам Устав је изузетно опширан са 430 чланова) нашироко образлаже вишедимензионалну посебност „народа и народности Војводине“, дајући Војводини правни квалитет федералне јединице. Уз новонастало својство „конститутивног елемента југословенског федерализма“ иде чак и одређени међународноправни капацитет. Потврда правне и политичке удаљености Покрајине од њене матичне федералне јединице Србије је и поновљена одредба Уставног закона да је „САП Војводина (...) друштвено-политичка заједница (...) у саставу СР Србије и СФР Југославије (чл. 1 Устава). Војводина ужива сва права и дужности као и федерална јединица с тим да њени „радни људи, народи и народности“ остварују своја суверена права и у СР Србији када је то у заједничком интересу и утврђено српским Уставом и законом али и покрајинским Уставом (чл. 293 и 294 Устава).⁴¹ Нови Сад је потврђен као главни град Покрајине (чл. 7 Устава). Скупштина САП Војводине има уставотворну и законодавну власт, новоуспостављено Председништво САП Војводине има положај шефа државе представљајући Покрајину и обављајући друге уставне надлежности. Извршно веће САП Војводине формално је извршни орган Скупштине, а суштински

⁴¹ Устав иначе обилује оваквим недореченим, двосмисленим и противречним одредбама када су у питању границе надлежности Покрајине и Републике.

има положај владе која предлаже утврђивање покрајинске политике (чл. 309, 310, 350, 367 и 368 Устава). Покрајина има свој самоуправни судски систем, тужилаштво, правобранилаштво и Уставни суд, све попут република (гл. V и VI Устава). Уставом су националне мањине учвршћене под именом народности (Преамбула).

Војводина није дуже потрајала са оваквим статусом федералне јединице. Уставним амандманима XII-LVII од 1989. на Устав САП Војводине, подржана су решења која је произвела „јавна расправа“⁴² па је Војводина, као аутономна јединица, делом враћена под сувереност Србије. Мада је Покрајина углавном остала у положају „аутономије републичког квалитета“, неке од амандманских измена казивале су да је развој аутономије променио смер и да ће се пре или касније свести на упоредноправно познату меру. Амандманима је наглашено да је Војводина део Србије (XII), пошло се у реафирмацију запостављеног ћириличног писма (XXXVI), умерена су права и дужности Покрајине (XLI), укинута су ограничења дејству републичких закона (XLII), смањен је међународноправни капацитет Војводине (XLVII), усклађен је положај покрајинских органа власти са Уставом СР Србије (XLVIII-LIV), укинута је немогућности Србије да сама, без покрајина, мења сопствени Устав (LV) и др.

Уставом Републике Србије од 1990. завршен је развој српских аутономија као самоуправних друштвено-политичких заједница које су у свом хиперактивно достигнутом зениту постале конститутивни елемент федерације, на скоро равној нози са републикама (по совјетском узору, имале су тек мањи број делегата у савезном парламенту). Војводина је после више од четири деценије поново уз сагласност Србије донела свој највиши правни акт. **Статут АП Војводине од 1991.** усвојила је њена Скупштина (на заједничкој седници сва три већа) уз претходну сагласност Народне Скупштине Републике Србије, као својствен подзаконски акт.⁴³ „АП Војводина је облик територијалне аутономије у Републици Србији“ и у њој грађани (државе Србије) самостално остварују своја права и дужности „утврђене

⁴² Како се то званично, увијено објашњавало. Вид. „Уводно излагање...“, *Устав Социјалистичке Аутономне Покрајине Војводине са амандманима...*, Нови Сад 1989, 167. Заправо је „јавна расправа“ последица српске Антибирокарске револуције („Јогурт револуција“) која је кулминирала 5. октобра 1988. године и довела до смене тадашњег покрајинског руководства.

⁴³ *Службени лист АП Војводине*, бр. 17/1991. Статут, јасно је, није више акт уставне снаге, али није доречен његов однос са (сада једино постојећим) републичким законом. Статут мора бити у складу са Уставом (чл. 119 Устава), а сви покрајински општи акти (и управни акти) морају бити у складу са Статутом (чл. 44 Статута). Остаје да се логичким тумачењем изведе да је Статут подзаконски акт - додуше пропис посебних карактеристика због своје садржине - јер га доноси покрајинска Скупштина која више нема законодавну власт.

Уставом и законом“ (чл. 1 Статута). Избрисана је, дакле, вештачка, идеолошки грађена политичка и правна различитост становништва у Војводини у односу на оно у централноом делу Републике. „Посебност“ грађана у Војводини је сведена на то да одлучују о пословима који су у надлежности АП Војводине, а који су побројани у Уставу и Статуту (чл. 109 Устава и чл. 3 Статута). Заштита аутономије је поново враћена у окриље Републике - пред Уставним судом Србије може се покренути поступак оцене уставности и законитости ако су права и интереси Покрајине повређени неким актом државе или локалне самоуправе (чл. 128 Устава). Нови Сад је поново „седиште органа АП Војводине“ (чл. 9 Статута). Скупштина АП Војводине доноси статут (несамостално) и подзаконске акте (одлуке и др), Извршно веће је извршни орган који у првом реду извршава законе и друге опште акте Републике а потом и опште акте војвођанске Скупштине (чл. 21 и 34 Статута). Правосудни систем и уставносудска власт су централизовани (републички су органи), нема их више у Статуту. У погледу терминологије, Статут је задржао назив народности насупрот враћеног уставног појма националне мањине (Преамбула).

Прихватајући поставку да су Војводини узета аутономна права стечена током социјалистичког развоја, „петооктобарска“ републичка власт је кренула (од 2000) да постепено „освежава“ аутономију Војводине. Први такав велики корак је тзв. Омнибус закон којим се „ближе одређују надлежности аутономне покрајине, нарочито у областима у којима Република уређује систем“ (чл. 1 Закона).⁴⁴ Практичан знак јачања аутономије је да поред надлежности расту и покрајински органи власти и пратећа покрајинска администрација.⁴⁵ По доношењу Устава Републике Србије од 2006. кренуло се у израду новог Статута АП Војводине који је написан 2008. године а, по добијеној сагласности републичке Скупштине, усвојен наредне године.⁴⁶ **Статутом од 2009.** је војвођанска аутономија враћена на „велика

⁴⁴ Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине (*Службени гласник РС*, бр. 6/2002). Интересантно је да се у наслову Закона не помиње Војводина, што би сугерисало да се он односи на обе српске покрајине, али му је садржај односи само на АП Војводину. У Закону су ближе одређене надлежности Војводине у култури, образовању, службеној употреби језика и писма, пољопривреди и у других више од 25 детаљно описаних области друштвеног живота.

⁴⁵ По Одлуци о избору Извршног већа АП Војводине од 30. јула 1992. године, поред председника и два потпредседника Веће је имало седам чланова на челу секретаријата. По Одлуци о избору Извршног већа АП Војводине од 30. октобра 2004. године, поред председника Веће је имало четири потпредседника и 16 чланова (15 на челу секретаријата од којих је један био и потпредседник, а један члан је био задужен за регионалну и међународну сарадњу).

⁴⁶ *Службени лист АПВ*, бр. 17/09. Поштујући рок прописан чл. 10 Уставног закона за спровођење Устава (нова Скупштина АП Војводине ће доставити Народној скупштини

врата“ - додуше без законодавне, судске и уставносудске власти а са извршном функцијом, добивши нека обележја која није имала ни за време сопствене уставности. И пре него што је донет, Статут је изазвао научне и стручне полемике не само због предложених решења него и због своје правне природе. Иако га Устав у хијерархији прописа сврстава на место испод закона (чл. 195 Устава) постоје и ставови да Статут са својим „конститутивним карактером“ делом и није подређен закону.⁴⁷

Статут дефинише Војводину као „аутономну покрајину грађанки и грађана који у њој живе, у саставу Србије“ (чл. 1 Статута). „Грађанке и грађани који у њој живе“ су грађани Војводине (Преамбула) што је различито од грађана Србије и неприхватљиво с обзиром на то да се уставноправни појам грађанина, као и држављанство, везује за државу. По Статуту грађани Војводине, а не Србије како каже Устав, су носиоци права на покрајинску аутономију“ (чл. 4 и 5 Статута). Такође, враћена је и стара одредница војвођанског Устава о Војводини „у саставу“ Србије.⁴⁸ Територија АП Војводине је по први пут дефинисана територијама општина и Бачком, Банатом и Сремом као „њеним географским областима“ (чл. 3 Статута).

предлог новог статута најкасније у року од 90 дана од свог конституисања) предлог Статута је достављен Народној скупштини 14. октобра 2008. године, али је због више од године чекања на њену сагласност (уз једно враћање текста на „правно-техничке исправке“) Статут усвојен тек 15. децембра 2009. године.

⁴⁷ Иако Устав подређује статут закону, одредбама да се статутом, независно од закона, уређује организација покрајинске власти признаје му се конститутивни правни карактер и у том делу статут, по Уставу, није подређен закону. Тамаш Корхеџ, „Предлог новог Статута АП Војводине - испуњавање уставног оквира или покушај противустановног и противзаконитог стварања државе у држави“, *Предлог Статута АП Војводине*, Београд 2009, 13-15. Другачије: у формалном смислу покрајински статут је подзаконски општи правни акт везан Уставом и законом, а у материјалном смислу је органски акт који садржи норме о организацији и раду покрајинских органа и покрајинских јавних служби и који операционализује уставни концепт а не коригује га нити дограђује. Ратко Марковић, „Осврт на концепцију и садржину Предлога статута Аутономне покрајине Војводине“, *ibid.*, 69. Конститутивност као својство неког подзаконског акта да са високим степеном самосталности уређује нека питања није ексклузивно својство само покрајинског статута већ су и статути локалних самоуправа конститутивни у истој мери, тим пре што је локална самоуправа оригинерна а не, као аутономија, деривативна творевина. Владан Кутлешкић, „Предлог статута АП Војводине и Устав Србије“, *ibid.*, 91-92.

⁴⁸ Како су се мењали политички ветрови тако се и Војводина, путем њених највиших аката, дефинисала као покрајина „у“ Србији (Статути од 1948, 1963. и 1991) или покрајина „у саставу“ Србије (Статут од 1953, Уставни закон од 1969. и Устав од 1974). Ове две одреднице могу се различито тумачити (језички, логички, систематски, циљно) и имати другачије правно значење. Уставноправно, „у“ се може тумачити као интегрални (потпун, целиовит, недељив) део једне целине унутар друге, у овом случају Војводине у Србији. „У саставу“, пак, може се уставноправно тумачити и тако да је нека (вештачка, новонастала) целина састављена од делова који се могу и одвојити (раставити) од ње – у овом случају Војводина од Србије.

Статут, и касније донет Закон,⁴⁹ умножавају Војводини Уставом дате надлежности (чл. 183 Устава) тако што проширују области друштвеног живота у којима она уређује „питања од покрајинског значаја“. Такође у Статуту су се међу надлежностима Покрајине и њених органа нашла и питања која не могу бити тек покрајинског значаја, на пример, уређивање и обезбеђивање општег интереса, утврђивање и вођење политике и др. Достојан наставак недоречене и двосмислене терминологије наше касније социјалистичке уставности јесте одредба Статута о Новом Саду. Ма колико ова одредба имала тек симболички значај, тешко је докучити шта је Нови Сад - „главни, административи центар АП Војводине“ (чл. 10 Статута) или је „Главни град АП Војводине“ како је насловљен у рубруму тог члана (сходно латинској изреци *nomen est omen* – име је знак).

Статут је у погледу надлежности покрајинских органа власти ипак значајно ближи претходном Статуту него бившем покрајинском Уставу. „Скупштина АП Војводине је највиши орган и носилац нормативне власти“ (чл. 33 Статута) што није законодавна већ „подзаконска власт“. Нормативна власт значи да Скупштина доноси Статут (несамостално), покрајинске скупштинске одлуке, друге подзаконске акте, а чак и да може привремено супституисати (заменили) надлежни републички орган који не донесе акт за спровођење закона на територији Покрајине (чл. 34 и 30 Статута). Извршни орган, по први пут именован Владом АП Војводине, суштински има надлежност парламентарне владе јер „утврђује и води политику...“, извршава законе и подзаконске акте, има чак и међународноправни капацитет („закључује међурегионалне споразуме...“ и др. (чл. 48 Статута). Покрајина нема, као ни по претходном Статуту, судску и уставносудску власт, али је, као ново полурешење, предвиђено да предлаже мрежу свих судова на својој територији (чл. 34 Статута).⁵⁰

Да је овај Статут себи доделило својство „конститутивности“ говори и његова „оригинерна терминологија“. Поред „грађанки и грађана Војводине“, „Владе АП Војводине“, „покрајинских скупштинских одлука“, војвођанских „географских области“, „главног, административног центра“, републичко-покрајинске „Сталне мешовите комисије“, паритетног српско-мађинског „Савета националних заједница“, уведен је и термин „националне заједнице“ (а успут се помиње и назив „националне мањине“). Тај израз је не само језички већ и садржински другачији од уставног, законског и упоредноправно прихваћеног термина „националне мањине“ којим

⁴⁹ Други Омнибус закон - Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (Службени Гласник РС, бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука УСС)

⁵⁰ Право предлагања мреже судова пренето је у Статут из првог Омнибус закона од 2002. године (чл. 62).

се означавају припадници мањинских народа у држави. Материјални новум је то што су и припадници српског народа у АП Војводини постали националне заједнице, различити од других само утолико што су „припадници националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“ (чл. 6 и 40 Статута и даље).

Све у свему, Статут од 2009, који је искомбиновао одредбе Устава, бившег покрајинског Устава и претходног Статута, додајући на то сопствене оригиналности, дошао је под удар уставности. Око две трећине његових одредби је Одлуком Уставног суда⁵¹ оцењено неуставним па се пошло у усаглашавање Статута са Уставом, а заправо у израду новог текста статута.

4. СТАТУТ АП ВОЈВОДИНЕ ОД 2014.

4.1. Правне и политичке околности пред доношење Статута

Одлуком Уставног суда⁵² која је достављена покрајинским органима власти, али не и објављена, „поклоњено“ је пола године да се усклади тај покрајински највиши правни акт са Уставом. Тиме је одаслана политичка порука што је, показало се, био добар одговор на политичка трвења између, по праву квалитативно неједнаких, власти Републике и Покрајине. Ти политички односи, често и сукоби, неизоставно су се преламали на свим досадашњим највишим покрајинским прописима, а кулминација је достигнута управо неуставношћу Статута од 2009. За чињеницу да је Уставни суд поступио и као политички актер се може рећи да се то од њега у одређеним приликама и очекује (чине то уставни судови и у другим државама, Немачкој, Мађарској, Француској, САД...).

Упркос неповољним политичким приликама с пролећа 2014. године за израду и усвајање новог или измењеног Статута (ишчекивање и одржавање парламентарних избора, тензије између страначки различитих власти у Републици и Покрајини, оспоравање легитимитета покрајинској власти, непостојање јасне ни искрене воље да се нови статутарни текст напише, оштре критике Уставног суда и др) нови акт је усвојен у датом шестомесечном року.

Статут је нови пропис (по реду осми највиши правни акт аутономије) иако је већ летимичним погледом уочљиво да се њиме прати структура (форма) претходног Статута. Ипак, својом саржином Статут прави матери-

⁵¹ Одлука бр. IУо-360/2009 од 18 децембра 2013. године.

⁵² *Службени лист АПВ*, бр. 20/2014. Рок је истицао почетком јуна, а Статут је усвојен 22. маја 2014. године.

јални помак у односу на претходни акт. Доказ да је реч о новом пропису стоји у чињеници да је већина старих одредби измењена или брисана. У погледу појеначних одредби са политичком тежином (саржином) и у смислу укупне „политичке природе“ Статут је такође другачији у односу на ранији пропис. Највише одјека у јавности су и изазивале старе статутарне одредбе са политичком нотом којима се превазилазила уобичајена вредност аутономије и које су носиле призив државности. Нови Статут није оно што се могло приговорити претходном - копија устава, некакав палијативни „аутономни устав“ са озбиљним политичким плановима, сецесионистички програматски акт и др. Статут није ни „централистички“ гаситељ аутономије. Једноставно у оваквом политичком и свеукупном амбијенту у Србији, Статут је постављен на одговарајуће место у правном систему. Политички је заклоњен Уставом и законом, а по правној хијерархији испод њих и усклађен са њима.

4.2. Из садржине новог Статута

Идући од почетка текста види се да нови Статут нема политичко-идеолошку преамбулу са „правима грађанки и грађана Војводине“, „демократијом“, „интересима“ и др, која је одлика не ни устава свих држава (око четвртине данашњих устава немају преамбулу). Сада је преамбула Статута тек правни увод са позивањем на члан Устава (185) као правни основ, односно налик тексту увода у изреку судске пресуде.

Војводина је у Статуту дефинисана речима Устава, као „аутономна територијална заједница Републике Србије у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију у складу са Уставом и законом“ (чл. 1 Статута).⁵³ Такође, она је неодвојиви део Србије где се негују „европски принципи и вредности“. „Неодвојиви део“ казује да је Војводина „у“ Србији а не само „у саставу“ Србије. Европски принципи су и поред своје правне недостатности и садржинске хетерогености, као појам из Устава остали и у овом Статуту.

⁵³ Вид. чл. 182 Устава Након што је Радна група предала радни текст нацрта Статута започети су политички преговори и усаглашавања око неколико остављених алтернативних решења, односно неких делова текста где није постигнута једногласност. Једно од тих реткости је и одредба у чл. 1 радног текста нацрта Статута која је гласила „АП Војводина је аутономна (...) основана Уставом (нај. С.О) у којој (...)“. У предлогу Статута који је усвојен у Одбору за питања уставно-правног положаја Покрајине, а ни касније у усвојеном Статуту није остала одредба оснивању Војводине, већ је наведена дефиниција аутономије „у складу са Уставом и законом“ (ово позивање на Устав значи обавезу читања уставног текста а тамо пише да су покрајине „основане Уставом“). Овај политички компромис је плод намере да се избегне пат око политички тешког питања историјског настанка Војводине (на њега је, додуше посредно, даље у Статуту и одговорено, у чл. 9 о традиционалним симболима Војводине).

Територија Војводине више није одређена географским областима Бачке, Баната и Срема (а без Барање, што је историјски сасвим нетачно) које се простиру и ван граница државе, већ на начин који је уобичајен и у претходним статутима. Територију Војводине чине територије општина у Покрајини а оне су одређене законом. Тако дефинисана покрајинска територија може се изменити у складу са Уставом и законом (чл. 3 Статута).

Носиоци покрајинске аутономије су грађани у Војводини (чл. 4 и 5 Статута). У том смислу, као субјекти права на аутономију не наводе се више „грађанке и грађани Војводине“, већ се, сходно Уставу, користи појам грађана у Војводини. То су грађани Републике у Покрајини који имају иста уставна права као и грађани Србије изван Војводине.

Град Нови Сад је, у већ виђаној рокади, од главног града постао мање политички звучан „административни центар у којем се налази седиште покрајинских органа“ (чл. 10 Статута). Овакво дефинисање Новог Сада остало је неусклађено, додуше не толико као у бившем Статуту, са рубрумом (насловом) члана који гласи „Град Нови Сад – седиште покрајинских органа“. Јасно је да Нови Сад није „главни град“, али је остало недоречено да ли је реч о „центру“, „седишту“ или нечем трећем.⁵⁴

Пре кратког описа организације власти треба навести још неколико новина из овог Статута које су резултат правних и политичких критика ранијих решења и, конкретно, поменуте Одлуке Уставног суда.

Припадници српског народа нису више национална заједница већ народ, а припадници мањинских народа у Војводини су националне мањине. Предложеном изразу националне мањине накнадно је, пре усвајања Статута, придодат термин националне заједнице. На тај начин се, после Уставног закона од 1969, поново сложеном кованицом „националне мањине – националне заједнице“ именују припадници мањинских народа.⁵⁵ У погледу захтева за националном равноправношћу, што је један од основних разлога постојања аутономије, Срби нису више први у низу „националних заједница“, већ народ са којим ће националне мањине, уз допринос АП Војводине, остваривати потпуну равноправност (чл. 6 Статута).⁵⁶

⁵⁴ И овај номотехнички несклад је резултат политичког договора, али на срећу реално сасвим симболичне тежине.

⁵⁵ Различито у односу на тај Уставни закон је то што је сада термин националне мањине у редоследу на првом месту, а по Уставном закону су биле на другом - „народности – националне мањине“, па је већ 1974. године остао само израз „народности“. Иако је Радна група већински предложила уставни термин „националне мањине“, у политичким преговорима дошло се оваквог решења. Оно је манљиво јер је, на пример, Мађар из Београда „национална мањина“, а Мађар из Панчева то и још „национална заједница“. Минус је и то што се термином „национална заједница“ уопште не може означити појединац – заједница

⁵⁶ Због истог, погрешног схватања положаја припадника српског народа у Војводини престао је да постоји и Савет националних заједница - организациони део војвођанске

Уставни суд је јасно изрекао да Војвођанска академија наука и уметности не може да постоји, односно не може да буде научне установе таквог имена, али Војводина може да оснива установе у области науке, културе, образовања и др. (чл. 17 Статута). Политичке и стручне критике изазивало је „бриселско представништво“ Војводине. Оно је подсећало и на обнављање бившег покрајинског међународноправног субјективитета (из последње фазе самоуправног развоја) па као „представништво у регионима европе и Бриселу“ по Одлуци Уставног суда више није могло да постоји (додуше и било га је само на папиру, у претходном Статуту). Сада се може, а не мора, по захтеву Војводине оформити „посебна јединица“ унутар државног дипломатско-конзуларног представништва ради јачања привредних, образовних и туристичких капацитета Покрајине (чл. 16 Статута).

Међу симболичко-политичким новинама битна је и она о традиционалном грбу и застави Покрајине, а што су заправо били симболи Војводине Српске из 1848. године. Уставно право Покрајине да утврди своје симболе (по први пут га је Војводина уопште и добила овим Уставом) Уставни суд је ограничио тиме што то „уређивање“ мора бити урађено самим Статутом. Искоришћена је и прилика да се покуша умањити значајно противљење грађана постојећим покрајинским симболима из 2002. и 2004. године управо одређивањем и увођењем у употребу традиционалних симбола (чл. 9 Статута). За евентуалну промену постојећег грба и заставе до сада није било политичке већине ни у назнакама. Важност традиционалних симбола није само историјска, етничка и психолошка, већ и снажно политичка јер се њима посредно даје одговор на пренапрегнуто и трошено политичко питање – како је и када настала Војводина?

Овај Статут доноси битне промене у односу на претходни када је у питању **уређење покрајинске власти**, почев од дефинисања покрајинских органа власти, Скупштине и Покрајинске владе, па до њиховог међусобног односа. То је из угла уставног права и најочигледнија разлика између два статута јер се сада војвођански политички систем од парламентарног, где влада владâ, померио ка скупштинском у коме је представничко тело прворедно. Статутом је измењен парламентарни систем, ономад креиран по узору на државни ниво тиме што Покрајинска влада није више на истој равни са Скупштином, а још мање је орган који води представничко тело путем својих предлога и активности. Тако, за разлику од бивших решења, у новом акту више се не може распустити Скупштина на образложени предлог извршног органа, приликом избора Покрајинске владе кандидат за

Скупштине, налик некаквом прототипу горњег дома парламента - који су чинили по пола национална заједница у бројчаној већини, Срби и бројчано мање националне заједнице (остали) (чл. 40 Статута од 2009).

њеног председника не износи и не образлаже њен будући програм, нема института интерпелације, гласања о неповерењу влади, оставке владе и др.

Руковођени Одлуком Уставног суда писци Статута су на хоризонту покрајинске власти истакли Скупштину што се види већ у дефиницијама покрајинских органа. Скупштина АП Војводине је њен највиши орган који обавља нормативне и друге функције, а Покрајинска влада је извршни орган одговоран Скупштини која и усмерава њен рад (чл. 30 и 44 Статута). Политичка одговорност Покрајинске владе према Скупштини своју кулминацију има у разрешењу председника извршног органа. То је и крај мандата Покрајинске владе. С друге стране, Покрајинска влада нема инструменте којима би утицала на статус Скупштине, већ се ова превремено једино може „самораспустити“. За то је потребно да гласа више од половине укупног броја посланика (чл. 40 и 50 Статута). О положају Скупштине и Покрајинске владе казује и однос њихових аката. Једнодомна Скупштина остварује своју „нормативну функцију“ тако што доноси Статут (уз сагласност Народне скупштине), покрајинске скупштинске одлуке и друге подзаконске акте. Покрајинска влада, пак, извршава законе и опште акте Скупштине тако што доноси покрајинске уредбе и друге акте који морају бити у складу са свим скупштинским прописима (чл. 31, 45 и 64 Статута).

Ипак, чист скупштински систем, за који је Уставни суд сматрао да је Уставом опредељен за Покрајину, тешко да је икад негде постојао, а поготово не у вишепартијском систему.⁵⁷ Стога је у покрајинску организацију власти уграђено (остало) и нешто што може однос Скупштине и покрајинске владе да учини функционалним, а што би се могло препознати као непожељан „парламентарни институт“. То су оставка председника Покрајинске владе, право кандидата за председника извршног органа да предложи његов састав, неспојивост посланичке и функције члана Покрајинске владе и др. (чл. 47, 48 и 51 Статута).⁵⁸ Због свог компактног политичког и стручног састава

⁵⁷ Скупштински систем је пре компилација (састав) неколико уставноправних и политичких теоријских модела него што је систем организације власти који има, или је имао, трајније практично остварење у некој држави. Ниједан од скупштинских система који се најчешће таквим именују – јакобински терор (режим), италијански корпоративизам, разни социјалистички режими, политички системи Израела, Швајцарске и др, није се наметнуо као модел-узор скупштинског политичког система изграђеног на начелу јединства власти. Вид. Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2013, 203-207.

⁵⁸ Могућност оставке председника Покрајинске владе просто је израз његове воље када у једном моменту више не жели (неће или не може) да обавља ту функцију. Када оставка не би постојала тешко би било сагледати последице хипотетичке ситуације да председник Покрајинске владе из неког разлога неће да обавља ту функцију и не обавља је, а формално је и даље председник јер не може да поднесе оставку. Одговор на питање да ли та оставка треба да носи и престанак мандата извршног органа логично произлази из положаја председника Покрајинске владе. Председник предлаже чланове Покрајинске владе (ствара „свој

извршни орган је увек тај који је непрестано активан. Он планира, иницира активности и предлаже одлуке представничком органу чију подршку ужива, а који нема капацитет за свакодневно и брзо одлучивање. Тако је и једна од карактеристика односа Покрајинске владе и Скупштине да прва предлаже акте и мере, а да друга на повременим седницама о њима одлучује.

Што се тиче осталих покрајинских органа власти, измењен је положај „покрајинског заштитника грађана – омбудмана“ тако што је прецизирана његова надлежност и границе деловања у односу на републичког заштитника грађана и локалне омбудмане (чл. 56 Статута). Направљене су и мање измене у положају покрајинске управе брисањем права надзора који је имала Покрајинска влада (чл. 55 Статута).

Надлежности Војводине су остале у Статуту, иако им, стриктно правно гледајући, ту и није место јер су уређене законом по областима набројаним у Уставу. Ипак, сви досадашњи највиши правни акти Покрајине садржавали су и покрајинске надлежности као послове које обавља Војводина, односно њени органи. Сада су покрајинске надлежности у Статуту трећи ниво уређивања, после Устава и закона. Тим покрајинским надлежностима се једним делом конкретизују уставне и законске одредбе по ресорном принципу, а уз то су дефинисане и на општи начин као „питања од покрајинског значаја“ у некој области (саобраћај, индустрија, просвета...). С обзиром на претходно и по правној снази јаче регулисање покрајинских надлежности у Уставу и закону, њихова нормативна вредност (снага) у Статуту и није у првом плану, већ су задржане да би попуниле Статут и учиниле га целовитијим прописом. И да нема део о надлежностима Статут би био највиши пропис Војводине, али сведен само на симболе и организацију власти, уз један број почетних „политичких одредби“.

Статут је током политичких припрема за његово усвајање **дописан са неколико термина**. Неки од тих израза су комбинација или просто спој два појма која имају исто или слично значење (логично да је онда ту нешто сувишно). По овој карактеристици Статут се донекле вратио на некадашње поље импровизације и стварања „новоговора“, посебно негованог у самоуправљању. Већ је поменуто да је термин „националне мањине“ проширен са „цртица националне заједнице“, „Град Нови Сад“ са „цртица седиште покрајинских органа“, а „Покрајински заштитник грађана“ са „цртица омбудман“. Све ово је плод страначких договарања који првенствено има симболичку тежину, али неспорно квари правни језик Статута.⁵⁹

тим“), представља је и води, дакле персонализује је на неки начин. Отуда је правно доследно да његовим силаском са власти, оставком, и органу којим је руководио престане мандат.

⁵⁹ Статут је задржао и термин „покрајинске скупштинске одлуке“ из претходног Статута иако је унутар Радне групе за израду нацрта текста Статута било и сугестија да нај-

Оно што је у погледу термина највише упадало у очи је то да овај Статут није успео да врати традиционално име покрајинског извршног органа власти.⁶⁰ Пре усвајања Статута политичким компромисом је преименован предложен назив „извршно веће“ у „покрајинска влада“.

Овакав Статут заједно са другим правним актима даје одређену меру аутономије. Да би се **садашњи обухват аутономије Војводине**, а чија је граница повучена Уставом, законом и Статутом, ваљано измерио као много, мало или оптимални (средњи) ниво аутономије, треба га упоредити са напред изнетим елементима правно-теоријског појма политичко-територијалне аутономије.⁶¹ У прилог тврдњама да је оваква аутономија мала или недовољна⁶² стоји чињеница да Војводина није законодавни субјект. Она, дакле, нема надлежност да доноси покрајинске законе којима би се друштвени односи уредили примарно (а не као сад секундарно), иако се закони аутономија и формално разликују од закона државе јер су ниже правне снаге и просторно ужег дејства. Војводина има право да доноси опште правне акте подзаконске снаге (покрајинске скупштинске одлуке и др) којима се друштвени односи у Покрајини уређују детаљније али и деривативно (после закона).

Остали елементи правно-теоријског појма аутономије говоре у прилог оптималне чак и истакнуте аутономности Војводине. Аутономија Војводине је у основи уставна категорија, пре него законска, јер је њен делокруг одређен прво Уставом а потом законом свакако детаљније у односу на Устав. Право надзора над уставношћу и законитошћу аката органа Вој-

виши општи акти које доноси војвођанска Скупштина буду „одлуке“ (мада је термин одлука генерички, општи, безличан јер се користи за означавање акта који произлази из делатности и одлучивања, на пример, суђење – судска одлука). У прилог израза „одлука“ за акте покрајинске Скупштине иде и чињеница да га Устав више пута помиње: „...покрајина доноси одлуке и друга општа акта“, чл. 185, затим у чл. 180 помиње се „одлука“ о изборима за посланике. У чл. 186 Устава даје се право Влади да покрене поступак за оцену уставности и законитости покрајинске „одлуке“, пре њеног ступања на снагу, а потом Уставни суд може одложити ступање оспорене одлуке на снагу. Овде би се уставни термин „одлука“ требао тумачити тако да он свакако обухвата и одлуку Скупштине која има и два придева - „покрајинска скупштинска одлука“.

⁶⁰ Најдуже је коришћено име „Извршно веће“ и његове варијације „Покрајинско извршно веће“ и „Извршно веће Скупштине САП Војводине“, а користили су се и називи „Главни извршни одбор Народне скупштине АП Војводине“ и „Влада АП Војводине“.

⁶¹ Вид. фн. 19.

⁶² Изведено из антитезе да Војводина ономад (1946) није добила статус републике јер је „срозана на улогу ратног плена Србије“. Radivoj Stepanov, „Biti ili ne biti (država) pitanje je sad!“, <http://www.autonomija.info/radivoj-stepanov-biti-ili-ili-ne-biti-drzava-pitanje-je-sad.html>, 29. август 2014. године. О приказу сличних погледа на аутономију вид. Слободан Антонић, „Антисрбизам као средство етноинжењеринга и сецесионизма“, *Досије Аутономна Покрајина Војводина*, Београд 2014, 191-206 и др.

водине има независан државни орган, Уставни суд, а не политичко тело попут парламента државе (осим када је реч о претходној сагласности на предлог статута). Уставни суд је и чувар аутономног статуса Покрајине јер она може да му се обрати ради заштите аутономних права. Као ретко која аутономија, Војводина има право самоорганизовања („својим статутом уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива“, чл. 183 Устава) и право да утврди своје симболе (заставу и грб) и начин њиховог коришћења. Аутономију Војводине јача и то што у њој нема посебног органа државе (гувернера, комесара, делегата, министра - Италија, Шпанија, Финска и др) који би имао, нека надзорна овлашћења. Војводина није као аутономна територијална заједница (целина) представљена у политичким централним органима (парламенту и влади), али неполитички државни органи имају представнике из покрајина – Уставни суд (најмање троје судија), Високи савет судства и Државно веће тужилаца (најмање по једног члана). Уз све ово, грађани у Војводини имају више политичких права него остали српски грађани јер је њихово бирачко право богатије - поред државног и локалних бирају и покрајинско представничко тело).

4.3. Будућност и оцена Статута

На крају, ваља се запитати хоће ли овај Статут потрајати, бити дуговечнији од претходника. Ово свакако не зависи само од правног квалитета текста Статута. Већи је значај многих других разлога, првенствено политичке и интересне природе: снаге „централистичких“ и „аутономашких“ политичких странака, политичке истоврсности или супротстављености републичке и покрајинске власти, економских услова, спољнополитичких односа и утицаја, општег слабљења или, пак, јачања државе, чак личних веза и интереса политичких првака и др. Гледајући уназад, трајање свих ранијих статута па и војвођанског Устава и Уставног закона, зависило је од уставних промена на нивоу државе. У скоро пола века социјализма измене највишег покрајинског прописа пратиле су и биле последица „динамичког развоја друштва“ које је подразумевало готово непрестане уставне промене. Најдуговечнији Статут од 1991. (до 2009) је толико трајао опет не због неког посебног правног квалитета својих одредби, већ због нарочитих политичких околности пре и после „петооктобарске револуције“ из 2000. године.⁶³

⁶³ До 5. октобра 2000. године стожер у републичкој и покрајинској власти је иста политичка странка (Социјалистичка партија Србије) која је и донела тај Статут па није ни видела разлог да га мења јер се није мењао ни Устав од 1990. После 2000. године нова власт је излазила у сусрет захтевима за што више аутономије, а Статут је постајао све више скрајнут, нарочито Омнибус законом из 2002. године. Тек је нови Устав од 2006. подразумевало и нови Статут, у роковим одређеним спроведбеним Уставним законом.

Садашњем Статуту се век трајања орочава и пре него што је заживео (још нису ни донете најважније покрајинске скупштинске одлуке), понајвише некаквим скорашњим променама Устава. Чује се да кад се измени Устав, силом хијерархије правних аката ће се као и до сада, по „домино систему“, мењати и Статут. То је правно и искуствено тачно, али политички сасвим неизвесно. Јер чврст устав, попут нашег, не мења се лако с обзиром на то да се и грађани изјашњавају на референдуму. А ако се Устав једаред и промени, „домина“ ће доћи до Статута само ако се битно изменио део Устава о „територијалном уређењу“.⁶⁴

Нови Статут није правно савршен текст (ако такав уопште и постоји), нити је пуно остварење политичких циљева свих значајних политичких странака у Војводини. Али, оставити овом Статуту могућност да изгради и учврсти аутономију Војводине у Уставом оивиченом пољу, најмање је што би му требало дати. Од сада па надаље, на потезу је политика и док се буде одлучивало о дуговечности новог Статута треба добро промислити о уставности и правној сигурности на чији праг Србија већ једном мора стати. А и дужи останак овог Статута у нашем уставном поретку потврдио би правило да све што се с трудом створи жилаво и дуго траје.

Са оваквим Статутом положај Војводине би остао у некаквој равнотежи, пристојно удаљен од центрипеталних и центрифугалних политичких сила. Као облик аутономије наслеђен из велике Југославије Војводина је оивичена са два крајња става – оба су додуше данас политички маргинална. Једно је становиште чему аутономија Срба у Србији - аутономију Војводине треба укинути, а друго је да је Војводина не тако давно, пре четврт века, стварно имала статус федералне јединице у савезној држави а све те бивше федералне јединице су сада државе. Дакле, укидање наспрам максималног раста аутономије па чак и отцепљења. Овакав Статут је нека средина та два краја и, једноставно, по мери Устава ни „сепаратистички“ ни „гушитељ аутономије“.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Један од услова функционисања правног система је усклађеност његових многобројних делова на начин да прописи (норме) мање правне снаге буду сагласни прописима веће правне снаге.⁶⁵ Због непрестаног ствара-

⁶⁴ Дакле, ни евентуална промена уставне преамбуле (о Косову и Метохији), ни заклетве председника Републике (са Косметом), ни смањење броја народних посланика, ни дефинисање брака као полно неутралне заједнице, ни уношење тзв. „интегративне клаузуле“ и шта још све не, а чиме се лицитира при критици Устава, неће се тицати овога Статута.

⁶⁵ Услови функционисања правног система су и: да правни акти једнаке правне снаге не смеју бити противни међусобно, да су прописи одговарајући стварним животним условима, да развијају друштвене вредности, да имају трајност и др.

ња права склад правних аката никада није потпун. Ради тога постоје органи и поступци путем којих се правни систем континуирано проверава, усклађује и тако поправља. Ка том складу правних прописа иде се двојачко: у фази доношења прописа проверава се његова уставност и законитост од стране самог доносиоца и/или уставног органа (претходна оцена уставности). После доношења акта, уставност и законитост се, по потреби, оцењују од стране посебног уставног органа или судског органа. Уколико се утврди да је норма или сав пропис неуставан или незаконит, он неће ни ступити на правну снагу или ће бити одстрањен из правног поретка. То су услови одржања напред поменуте функционалности система.

Проблем са складом правног система је већи уколико је у држави више субјеката који стварају право. Са те стране ово питање правног система је отвореније у федерацијама него у унитарним државама јер и федералне јединице стварају сопствени правни систем. Што се тиче унитарних држава, у оним државама где постоје аутономне јединице које стварају право проблем усклађивања прописа је потенцијално већи него у „обично децентрализованим“ простим државама. Хијерархија правног система подразумева да, у првом реду, највиши правни акти ужих политичко-територијалних целина (федералних јединица, аутономија, локалних самоуправа) буду у складу са највишим актом државе, уставом. Управо је Србија пример државе у којој је тај постулат правног поретка био нарушен неуставношћу највишег правног акта аутономије, Статутом Војводине.

Историја аутономије Војводине и њених највиших прописа указује на неколико овде важних чињеница. У Хабзбуршкој монархији политичка и правна самосвојност је као тежња Срба остала неостварена, сведена на неке „историјске привилегије“. У југословенској Краљевини идеја аутономије сасвим је изгубила дотадашњи смисао јер су Срби из бивше туђинске Монархије (већина) постали грађани сопствене државе. Аутономија је политички и правно институционализована након Другог светског рата што је и почетак доношења покрајинских највиших правних аката. „У“ или „у саставу“ федералне јединице Србије (већ како је јачао или слабио положај Србије према својим покрајинама), аутономна Војводина је, поред осталог, доносила и своје највише правне акте: статуте, Уставни закон, све до Устава.⁶⁶ О усклађености целокупног српског правног система институцијално је (ни)мало вођено рачуна јер се динамика што децентрализованијег развоја (до коначне деетатизације) сматрала важнијом. То је довело до тога да је Србија од прелома уставности 1974. године практично федерализована, са себи политички и правно бар равним покрајинама.

⁶⁶ Вид. фн. 48.

Распад државе у којој је институционализована аутономија Војводине, СФР Југославије, довео је и до враћања Војводине у уставноправни систем Србије. Аутономна покрајина уређена републичким Уставом од 1990. и Статутом од 1991. нема више природу федералне јединице већ је облик децентрализације унитарне државе. Статут је поново највиши покрајински правни акт са подзаконском правном снагом. Следећи Статут од 2009, пак, делом излази из тог подзаконског поља, нарушавајући хијерархију правног система државе. Та два статута различитог правног својства просто су плод другачијих политичких прилика – у потоњим су ојачале политичке снаге које се залажу за што више аутономије на рачун права државе. У фази доношења Статута од 2009. није било одговарајуће превентивне контроле уставности па је Уставни суд деловао репресивно и оценио неуставним већи број његових одредби.

Нови Статут од 2014. је правно, па и политички, стабилизовао пољупану аутономију Војводине која се оштро њихала између крајњих тачака путање нашег политичког клатна – укидања аутономије и супротно, њеног прерастања у федералну јединицу или чак и отцепљења. Без амбиције да буде више од подзаконског прописа који је у складу са Уставом и законом, Статут подржава концепт аутономије уређен Уставом. Такође, преставши, бар на неко време, да буде неуралгична тачка политичког сукобљавања Републике и Покрајине, Статут има услове да учврсти овакав степен аутономије. Тиме ће допринети функционалности целог правног система државе.

Попут других „регионалних држава“, асиметричних и симетричних, Србија је градила сопствени систем аутономије унутрашњих територијалних заједница. Тај систем у протеклих више од шест деценија карактеришу велике амплитуде. Оно што је с тога лако претпоставити је да ће садржај аутономије и убудуће бити допуњаван и мењан али, надамо се, у уставним границама. Сада већ давним напуштањем пута федерализовања и подржављења Војводине (1989), а на који су ономад постепено ступали и највиши прописи Војводине, Србија је Уставом и законом створила својствен систем децентрализације са аутономним покрајинама. Његов један део, усклађен и трећи по важности, је највиши правни акт АП Војводине, Статут од 2014.

*Slobodan P. Orlović, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Highest Legal Acts of the Autonomy of Vojvodina

Abstract: *This article seeks to give a brief overview of all highest legal acts of Vojvodina, especially in the light of adoptions of the new Statute from 2014. Even such „non-monography“ overview may contribute to finding answers to some of the „eternal“ questions related to constitutional system, the first being how to make the system more functional, then up to which level a state should be decentralized, whether an asymmetry of internal order builds up or breaks down a state, etc.*

The example of earlier autonomy of Vojvodina and its highest legal acts is the evidence that in Serbia there has not been permanent and consistent conception of the autonomy. The province, starting from the ordinary level of autonomy came to the point of federal unit (state) which was confirmed by the provincial Constitution of 1974. Then Vojvodina has been returned to the status of political-territorial autonomy which highest legal act is again the statute –based on the legal force, a by-law.

In this article briefly addresses some questions of hierarchy of legal acts, the theory and the comparative notion of autonomy, history of the idea of Vojvodina autonomy and the contents of earlier statutes of Vojvodina, the Constitutional law and the Constitution. All of these were necessary to better understand norms of the new 2014 Statute and determine its place in the legal system of Serbia.

Key words: *legal acts of province, autonomy, constitution, statute, Serbia, Vojvodina*