



Fondacija za liberalnu praktičnu politiku

**USTAVNE PRETPOSTAVKE OBNOVE SUSPENDOVANE DEMOKRATIJE U
SRBIJI
DA LI USTAV SRBIJE FUNKCIONIŠE MIMO USTAVNOG PRAVA?**

Prof. Stevan Lilić

Danijel Pantić

06.02.2025.

USTAVNE PRETPOSTAVKE OBNOVE SUSPENDOVANE DEMOKRATIJE U SRBIJI

DA LI USTAV SRBIJE FUNKCIONIŠE MIMO USTAVNOG PRAVA*

(da li arbitrarne političke odluke najviših državnih institucija ukidaju postojeće ustavne postulate ravnoteže i kontrole vlasti)

Polazne osnove

Očigledno je, a to su nedvosmislen način pokazali nedavni parlamentarni i lokalni izbori održani krajem 2023, odnosno sredinom 2024. godine, da su ključne ustavne pretpostavke i osnovne demokratske vrednosti u Srbiji suspendovane od strane vladajućeg političkog režima. Rastuće nezadovoljstvo i brojni javni protesti građana više nego jasno ukazuju da je srpskom društvu neophodno i nužno generalno "resetovanje" na izvorne premise suspendovane demokratije u što sveobuhvatnijem sadržinskim i vremenskim okvirima.

Uočljiv je populistički pristup legitimizaciji političkog režima gde je mimo važećeg Ustava Predsednik Republike predstavljen kao centar ukupne moći izvršne vlasti (i *de facto* uvođenje čistog predsedničkog sistema mimo važećeg ustavnopravnog poretka). Ovome znatno doprinosi i način izbora Predsednika Republike koji se neposredno bira od strane građana. U srpskom političkom životu i ustavnoj praksi zanimljivo je da se uoči da su predsednički izbori jedini koji daju mogućnost građanima da se izjašnjavaju o predloženim kandidatima, dok svi ostali izbori podrazumevaju glasanje za partijske liste (za predstavnička tela na svim nivoima: republičkom, pokrajinskom, ako i na nivou lokalne samouprave). Kao posledica toga, izabrani Predsednik Republike raspolaže značajnim legitimitetom, a u praksi je doskora bio i formalni lider vladajuće partije, što mu je dodatno davalo moć upravljanja sastavom Vlade sa jedne, a vladajućoj partiji podršku Predsednika Republike koji je po slovu Ustava predstavlja sve građane i stoga simbolizuje državno jedinstvo, sa druge strane. Drugim rečima, vladajuća Srpska napredna stranka (SNS) kao dominantna „catch all“ partija uživa neprimerenu prednost na svim izborima jer je u svakoj od kampanja

aktivno podržava Predsednik Republike, što je komparativno posmatrano, neprimerena i nedemokratska praksa.

Odakle početi i kako neutralisati masivnu entropiju generisanu arbitrarnim, protivpravnim i neetičkim političkim odlukama koje su javni interes, javne institucije i javne funkcije zarobile u začaranom krugu suspendovane demokratije. Odgovor je možda lakši i bliži nego što na prvi pogled izgleda. Počnimo od “nulte tačke” pravno-političkog sistema.

Drugim rečima, za obnovu suspendovane demokratije u Srbiji neophodno je preispitati postojeći ustavni okvir, sam Ustav, kao i one ustavne pretpostavke koje bi efikasno doprinele toliko potrebnoj obnovi demokratije u Srbiji.

Politički život u Srbiji karakteriše odsustvo konsensualnosti bez čega Srbija ne može biti primljena u članstvo Evropske Unije jer je reč o strateškom, dugoročnom procesu. Upravo nasuprot navedenom, praksa pokazuje istrajnu polarizaciju na “naše” i “one druge” (tzv. unutrašnji neprijatelji države). Drugim rečima, opozicija se ne tretira kao institucija u strukturi liberalno demokratskog poretka i korektiv vlasti, već kao neprijateljska, po vlast ugrožavajuća formacija, pre svega jer ukazuje na mogućnost smenljivosti aktuelne režimske konfiguracije.

Ustavni okviri

U tom kontekstu, potrebno je sa stanovišta važećeg ustavnog okvira *sine ira et studio*, tj. nepristrasno postaviti relevantna pitanja i prihvatiti objektivne rezultate koje možda subjektivno nismo očekivali. Prethodno pitanje je odnos političkog legitimiteta i procesnog legaliteta postojećeg Ustava Srbije, u smislu da li je, i ako jeste šta je važeći Ustav Srbije posebno unapredio/unazadio u pravcu jačanja demokratskih institucija.

Središno i suštinsko pitanje postojećeg ustavnog okvira u Srbiji je da li je postojeći Ustav Srbije u celosti ili delimično, politički i pravno i dalje u funkciji. Reč je o nizu političkih, pravnih, društvenih i vrednosnih “realnosti” koje indukuju otvaranje (osetljivog) pitanja “delegitimizacije” postojećeg ustavnog okvira, ali i samog Ustava Srbije iz 2006. godine. U ovaj segment, između ostalog spadaju i pitanja koja se odnose na vrednosnu kontaminaciju javnog interesa, javnih institucija i javnih funkcija;

politička uzurpacija institucija ustavnog sistema; održivost sadašnjeg Ustava Srbije u kontekstu “normalizacije odnosa” Beograda i Prištine i činjenicom da je Kosovo područje posebne jurisdikcije; deformacije i manipulacije u okvirima izbornog sistema; neravnomernosti ekonomske razvijenosti pojedinih područja; drastične disproporcije u teritorijalnoj organizaciji republike; prekomerna centralizacija i neutralisanje izvornih ovlašćenja jedinica lokalnih samouprava itd.

Mada se Ustav Srbije iz 2006. godine pripremao duže vreme, tekst pred toga Ustava sačinjen je “naglo i neočekivano”, a postupak donošenja bio je maksimalno ubrzan. Iako nije bilo formalnih i pravnoprocesnih povreda postupka donošenja novog ustava, postojao je javni prigovor da je novi Ustav delo političke nagodbe između tri najveće parlamentarne političke stranke¹ iz kojeg je bila isključena šira politička, ali praktično i cela stručna javnost. Ovakvu brzinu uslovlila su dva prevashodno politička razloga: da se preduhitri nepovoljan ishod o statusu Kosova, tako što bi se Ustavom naglasilo da je Kosovo „u sastavu države Srbije“. Imajući u vidu da se usvajanje Ustava potvrđuje na referendumu (većinom od ukupnog broja birača) ovaj stav bio bi pokriven “narodnim legitimitetom”. Kao poseban razlog „ekspresnog“ donošenja novog Ustava Srbije bila je okolnost da je Srbija postala samostalna i nezavisna država kao “koleteralna dobit” kada je u maju 2006. godine Crna Gora istupila iz državne zajednice Srbije i Crne Gore, te je kao “nova država” mora da ima i “nov ustav”. Međutim, nov ustav Srbije iz 2006. godine i nije bio toliko nov koliko se u javnosti tada predstavljalo. U tom kontekstu, između ostalog, prevashodni politički cilj je bio da se donese nov ustav koji će zameniti raniji “Miloševićev ustav”, a ne toliko da se usvoji nov, u smislu “bitno drugačiji” ustav u odnosu na Ustav Srbije iz 1990. godine.

Predlog novog Ustava Srbije Narodnoj Skupštini podnela je Vlada Republike Srbije na čijem je čelu tada bio Vojislav Koštunica (tzv. “Koštuničin ustav”). Međutim, strogo procesno posmatrano postavlja se pitanje da li je Vlada Srbije “ovlašćeni predlagач” koji ima ustavni kapacitet da Skupštini podese “predlog novog ustava” (*in toto*). Prema formulaciji odredbe o promeni ustava, prema Ustavu Srbije iz 1990.

¹ Demokratske stranke (DS) Borisa Tadića, Demokratske stranke Srbije (dss) Vojislava Koštunice i Socijalističke partije Srbije (SPS) Ivice Dačića.

godine (čl. 132, st. 1): "Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje 100.000 birača, najmanje 50 narodnih poslanika, predsednik Republike i Vlada". Iz dikcije ove ustavne odredbe proizilazi da predlog za promenu ustava između ostalog, može podneti i Vlada. Prema pravnologičkom principu *argumentum a contrario*, proizilazi da je Vlada ovlašćena da predloži promenu u postojećem ustavu (*in parte*), ali ne i da predloži nov ustav u celost (*in toto*).

Međutim, umesto da ustav bude rezultat širokog društvenog konsenzusa usmerenog ka stvaranju diskontinuiteta sa zloglasnim režimom Slobodana Miloševića i poražavajućim efektima njegove politike, ustav se priprema iza zatvorenih vrata, daleko od očiju javnosti, u kabinetima političkih centara moći, a biće usvojen po proceduri koju je propisao Miloševićev ustav.

Treba posebno istaći da ustav nije samo slovo na papiru, već sistem vrednosti koji treba da izrazi visoke ideale slobode i ulije poverenje građana u institucije vlasti. Zbog toga i građani moraju aktivno da učestvuju u njegovom donošenju, a ne da im bude "podaren" (po rečima radikala) kao rezultat zakulisne nagodbe političkih stanaka. Posledica toga je, da ustav sa stanovišta legitimiteta, ima sve karakteristike "oktroisanog" (nametnutog) ustava. Sa stručne strane, Ustav iz 2006. godine teško da zaslužuje prelaznu ocenu. Na primer, u članu 111. stoji da predsednik Republike "izražava državno jedinstvo". Međutim, šta je onda smisao principa podele vlasti kada se poziva na "državno jedinstvo" (tj. vlasti). Uostalom, ista formulacija postoji i u članu 9. Miloševićevog ustava, a videli smo do čega to može dovesti. Najveći problem novog Ustava je taj što se donosi u cilju rešavanja tekuće političke krize vladajuće garniture radi njenog opstanka na vlasti, a ne u cilju ostvarivanja opšteg interesa Srbije i dobrobiti njenih građana. To se već vidi iz orkestrirane referendumске kampanje koja svaki kritički ili drugačiji stav (npr. bojkot referenduma) proglašava subverzijom i izdajom. O pitanjima zašto nije bilo skupštinske debate o predlogu ustava kada se maratonske rasprave vode o običnim zakonima, zašto nekih građana Srbije ima, a drugih nema u biračkim spiskovima i zašto referendum traje dva dana, kada je propisano da traje jedan dan, ne vredi trošiti reči. Dakle, suprotno od onoga što nam se poručuje u referendumskoj kampanji, usvajanje ovog Ustava, uz svesrdnu podršku

Šešeljevih radikala i Miloševićevih socijalista, ne označava diskontinuitet, već naprotiv, kontinuitet sa miloševićevskom politikom "zavere režima protiv sopstvenog naroda".

Kako se u pojedinim radovima ističe, prvenstveno obeležje Ustav Srbije iz 2006. je da se za ne može reći da je nov ustav. Tako: "Prema obuhvatu i sistematizaciji ustavne materije i koncepciji osnovnih ustavnih instituta, kao i prema sistematizaciji, to nije novi ustav nego uglavnom korigovani Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, a prema normativnoj dikciji, on je kombinacija formulacija Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, Ustava Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine i Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Državne zajednice Srbija i crna Gora iz 2003. godine. (...) Kad već Ustav nije nov, postavlja se pitanje zašto je bio neophodan? Iz dva razloga, a oba su politička. To je, ujedno, i osnovna namena ovog Ustava. Prvi razlog je da se napravi „distanca“, „raskid“, „otklon“, „iskorak“ u odnosu na tzv. Miloševićev ustav iz 1990. godine jer se uzima da taj Ustav simbolizuje vreme u kojem je Milošević bio na javnim funkcijama. (...) Drugi razlog je da taj Ustav posluži kao „izborna alatka“, kao sredstvo izborne pobede, da donese glasove na predstojećim izborima dvema parlamentarnim političkim strankama od čijih je nacрта Ustav sastavljen i, uopšte, da te stranke politički ojača. To se postiglo davanjem neuobičajene funkcije ustavu. Od ovog Ustava očekuje se da sačuva KosMet u Srbiji, da ga spase otklona od Srbije, s obzirom na to da predstoji rešavanje njegovog konačnog statusa."

Kako se dalje navodi: "Ustavotvorci su dali i svoju verziju razloga za donošenje ovog Ustava. Tako je prvi razlog da se KosMet trajno sačuva „u okviru suverene države Srbije“, kao njen „sastavni deo“, što se u Ustavu na napadan način i reklo. A pošto se Ustav konačno usvaja na referendumu, to bi se građani Srbije na najlegitimniji način izjasnili da je KosMet „sastavni deo“ Srbije, tj. njene teritorije. Predstavljeno je da je biti na referendumu za ovaj Ustav, isto što i biti za KosMet u Srbiji i obrnuto. Da je to stvarno tako, ovaj Ustav ne bi trebalo ni donositi, jer u postojećem Ustavu iz 1990, u članu 6. već stoji da KosMet „postoji“ u Srbiji, a da je „teritorija Republike Srbije jedinstvena i neotuđiva“ (čl. 4). Razlika je u tome što je prema Ustavu iz 1990. Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija oblik teritorijalne autonomije, dok se prema Ustavu iz 2006. godine u toj autonomnoj pokrajini

ostvaruje „suštinska autonomija. Pošto o statusu KosMeta odlučuju UN, a ne Republika Srbija svojim Ustavom, pojedini mediji na Zapadu su poduhvat sa novim ustavom ocenili kao „smokvin list za gubitak Kosova i Metohije“. Kao drugi razlog za donošenje Ustava ustavotvorci navode nov „državni status“ Srbije, koja je sada samostalna i suverena država. Kako promena državnog statusa povlači za sobom i promenu ustava, to je Srbiji potreban novi Ustav, u kojem bi se izrazio njen novi državni status, drukčiji od onog od pre 16 godina. Ovaj razlog doista stoji, i od svih koji su se navodili jedino je on objektivn i verodostojan.”²

Da Ustav iz 2006. godine pravno posmatrano nije nov ustav, može se zaključiti upoređivanjem njegove sadržine. U tom smislu, sistematizacija materije u Ustavu iz 2006. godine u osnovi prati sistematizaciju ustavne materija kako je izložena u Ustavu iz 1990. godine, uz izvesne nužne “korekcije” (npr. u nema odredbe koje se odnose na „Odnos prema Ustavu SFRJ“). Sa druge strane, pojedini delovi, recimo poglavlje „Jemstva ustavnosti“ koje u Ustavu iz 1990. godine obuhvata tri podnaslova, tj. „Ustavnost i zakonitost“, „Ustavni sud“ i „Promena ustava“, u Ustavu iz 2006. godine je razvrstan u tri poglavlja pri čemu imaju iste naslove kao i raniji podnaslovi. Dakle, ono “najvažnije što spaja ova dva ustava, jeste koncepcija osnovnih ustavnih instituta, koja je u njihovom najvećem broju istovetna.”³

Venecijanska komisija

Kako se navodi u Izveštaju Venecijanske komisije Saveta Evrope,⁴ Monitoring komitet Parlamentarne skupštine Saveta Evrope odlučio je 16. oktobra 2006. da zatraži od Venecijanske komisije Mišljenje o novom Ustavu Republike Srbije. Ustav Republike

² Uporedi: Ratko Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – Kritički pogled“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2006, str. 5-6.

³ Ratko Marković, *op. cit.*, str. 8.

⁴ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija): *Mišljenje (br. 405/2006) o Ustavu Srbije*, usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17-18. mart 2007) na osnovu komentara: G-dina C. Grabenwarter (član, Austrija), G-dina J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), G-đe H. Suchocka (član, Poljska), G-dina K. Tuori (član, Finska), G-dina J. Velaers (član, Belgija).

Srbije usvojen je od strane Narodne skupštine Republike Srbije na posebnoj sednici 30. septembra 2006. godine i potvrđen referendumom koji je održan 28. i 29. oktobra 2006. godine. Mada su naponi na usvajanju novog demokratskog Ustava trajali od svrgavanja Miloševićevog režima, pokazalo se da nije bilo moguće da se novi Ustav usvoji ranije. Međutim, konačno usvojeni tekst je pripremljen veoma brzo. Mala grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke uključujući i Srpsku radikalnu stranku. Ovaj kompromisni tekst je dovršen u petak, 29. septembra i izglasan na posebnoj sednici u subotu 30. septembra. Poslovnik o radu Narodne skupštine je izmenjen 29. septembra da bi se omogućio ovakav postupak. Svih 242 prisutnih članova Narodne skupštine je 20. septembra glasalo za usvajanje novog Ustava. Generalno gledajući, mnogi aspekti ovog Ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju kritike iznete u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005. Međutim, postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade.

Kontroverze oko Preambule

Preambula je neka vrsta predgovora ustavu koji treba da ukaže zašto se ustav donosi i šta se njime želi postići. Opšte je prihvaćeno da Preambula nije ustavnopravna norma već neka vrsta "uvoda" u ustav. Preambula Ustava iz 2006. godine, između ostalog ima za cilj da podvuče da je (autonomna) "Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije", kao i da ima položaj „suštinske autonomije“ (u okviru Srbije) „i da iz takvog položaja Pokrajine, Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima“. Može se postaviti pitanje koji je cilj pominjanja Kosova i Metohije tri puta u kratkoj preambuli kad je ono „u okviru suverene Srbije“. Čini se da ovakve formulacije u Preambuli imaju za cilj da se pre svega međunarodna javnost uveri da država Srbija ima ustavnu obavezu da čuva svoj teritorijalni integritet i suverenost na celoj svojoj teritoriji, u smislu da "Srbija ima pravo na Kosovo i Metohiju". Iako ove formulacije očigledno nose

“nacionalne i patriotske poruke”, one ipak nemaju pravnu težinu. Međutim, iako je isto pisalo i u Ustavu Srbije iz 1990. godine (i to u normativnom delu ustava), ipak su Ujedinjene nacije Rezolucijom Saveta Bezbednosti 1244 (juni 1999) Kosovo i Metohiju izuzele iz državne ingerencije Srbije, iako je nominalno ono i dalje njen sastavni deo. U Preambuli postoji i terminološki problem sa izrazom „suštinska autonomija“, koji nema precizno pravno značenje. Takođe, zbog pravne nepreciznosti, izraz „suštinska autonomija“ može čak imati i bitno drugačije značenje od onog koje mu se htelo dati, u smislu da značiti suverenost.⁵

I Venecijanska komisija imala je sadržinske napomene u vezi sa Preambulom Ustava Srbije iz 2006. godine: „Tekst Preambule smatra Pokrajinu Kosovo i Metohiju integralnim delom teritorije Srbije koja uživa suštinsku autonomiju. Što se tiče budućeg statusa Kosova, nije posao Venecijanske komisije da se meša u politički proces koji treba da odredi budući status Kosova prema Rezoluciji 1244. (1999) Saveta bezbednosti. Srbija kao članica Ujedinjenih nacija moraće da poštuje odgovarajuće odluke Saveta bezbednosti.”

Komisije ukazuje da suštinska autonomija uopšte nije zajamčena na ustavnom nivou jer skoro svaki važan aspekt ove autonomije Ustav delegira na zakonodavca. Tako, u odeljku o načelima ustava (čl. 12). uređuje se pokrajinska autonomija i lokalna samouprava, ali na protivrečan način: sa jedne strane, predviđa se da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu ali se, sa druge strane, utvrđuje se da pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže nadzoru ustavnosti i zakonitosti, što znači da zakon može da ograniči autonomiju pokrajine koju predviđa Ustav.

⁵ Preciznosti radi, Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti ne određuje „suštinsku autonomiju Kosova i Metohije” u okviru Srbije, već „suštinsku autonomiju Kosova” u okviru Savezne Republike Jugoslavije (čl. 10); “Savet bezbednosti (...) Ovlašćuje generalnog sekretara da uz pomoć odgovarajućih međunarodnih organizacija, uspostavi međunarodno civilno prisustvo na Kosovu, kako bi se obezbedila privremena uprava na Kosovu, pri čemu će narod Kosova moći da uživa suštinsku autonomiju u okviru SR Jugoslavije (...).”

Komisija ukazuje da je mogućnost ograničavanja autonomije pokrajina zakonom u više navrata potvrđena i u većem broju članova ustavnog poglavlja koji se odnose na autonomne pokrajine (čl. 182-187): Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija uređiće se **posebnim zakonom** koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava (čl. 182, st. 2); "Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina **određuje se zakonom** (čl. 182, st. 4); Autonomne pokrajine, **u skladu sa zakonom**, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti (čl. 183, str. 2); Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, **u skladu sa zakonom** (čl. 183, st. 3); Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom **na način predviđen zakonom** (čl. 183, st. 5); Autonomne pokrajine, **u skladu sa Ustavom i zakonom**, imaju izvorne prihode (čl. 183, st. 6); Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina **određuju se zakonom**. **Zakonom** se određuje učešće autonomnih pokrajina u delu prihoda Republike Srbije (čl. 184, st. 1-3).

U tom smislu, Komisija konstatuje da nasuprot onome što se proklamuje Preambulom, sam Ustav uopšte ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova jer u svemu zavisi od volje Narodne skupštine Republike Srbije da li će se samouprava realizovati ili neće.

Ustavni okviri pokrajinske autonomije. Ustav Republike Srbije (2006) postavlja opšte političko-pravne i normativne okvire pokrajinske autonomije i lokalne samouprave. Polazna ustavna premisa pokrajinske autonomije i lokalne samouprave sadržana je u posebnoj odredbi Prvog dela ("Načela Ustava") koja glasi: *Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava* (čl. 12): "Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti."

Ustav Srbije razlikuje tri modaliteta autonomnih pokrajina: a) autonomna pokrajina sa "pokrajinskom autonomijom" (Autonomna pokrajina Vojvodina); b) autonomna pokrajina sa "suštinskom autonomijom" (Autonomna pokrajina Kosovo i

Metohija); c) moguće "nove" autonomne pokrajine, (bilo sa "pokrajinskom autonomijom", bilo sa "suštinskom autonomijom", bilo sa nekim "trećim" oblikom autonomije).

U tom pogledu Ustav, između ostalog, sadrži i sledeće odredbe: "građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju" (čl. 176); "autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju" (čl. 182, st. 1); "Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija", s tim što će se "suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediti posebnim zakonom, koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava"⁶ (čl. 182, st. 2). Ustav, takođe, uređuje nadležnost autonomnih pokrajina (čl. 183) i pravne akte autonomne pokrajine (čl. 185).

Protivrečnosti Ustava Srbije u pogledu pokrajinske autonomije. U pogledu sistematičnog i koherentnog utvrđivanja načela pokrajinske autonomije, definisanja položaja, nadležnosti i prava autonomne pokrajine, kao i uređivanja odnosa autonomne pokrajine i Republike Srbije, Ustav sadrži jedan broj protivrečnosti koje otežavaju jasno definisanje statusa autonomije u postojećim ustavnim okvirima. To se posebno odnosi na određene protivrečnosti između opšteg ustavnog načela o pokrajinskoj autonomiji da je "državna vlast ograničena pokrajinskom autonomijom" (čl. 12), i odredbe da "građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju" (čl. 176), sa jedne, i drugih ustavnih odredbi o pokrajinskoj autonomiji koje su formulisane u okviru dela Ustava koji pokrajinsku autonomiju definiše kao modalitet "teritorijalnog uređenja" (čl. 182-187), sa druge strane. Osim toga, Ustav na više mesta govori o "suštinskoj autonomiji", ali ni jednom rečju ne određuje šta čini njenu suštinu. Konačno, otvoreno je pitanje šta čini razliku između "pokrajinske autonomije" i "suštinske autonomije".

U kontekstu nekoherentnosti Ustava Srbije, kada je u pitanju pokrajinska autonomija, posebno se ističe potencijalna mogućnost da se Ustavom utvrđena

⁶ Napomena: Zakon o suštinskoj autonomiji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija nije donet.

pokrajinska autonomija ograniči zakonom, kao aktom niže pravne snage od ustava.

Nadležnosti Republike Srbije

Sa konceptualnog stanovišta sistematizacije ustavne materije, veoma je indikativna (veoma obima) odredba Ustava iz 2006. godine kojim je detaljno propisuje "nadležnost Republike Srbije" (čl. 97). Čini se da je ova odredba preuzeta "po inerciji" iz ranijeg ustava, iako u je Ustavu samostalne i suverene države Srbije zapravo bespredmetna. Ovo iz razloga što su ovakve odredbe svojstvene ustavima federalnih jedinica u federalnim državama kako bi se izvršilo razgraničenje federalnih nadležnosti od nadležnosti federalnih jedinica (što je bio slučaj Srbije kao federalne jedinice u okviru Savezne Republike Jugoslavije). Međutim, pošto Srbija više nije u federalnom sastavu, nema ni potrebe da se *explicite* vrši enumeracija državnih nadležnosti. Drugo je pitanje, ustavno preciziranje nadležnosti jedinica teritorijalne i pokrajinske autonomije, odnosno jedinica lokalne samouprave (npr. grad, opština). Ovakva jedna odredba u Ustavu Srbije iz 1990. godine (čl. 72) imala logičkog smisla.

Međutim, odredba člana 97. ipak ima i određenu pravnu konotaciju. Preambula i odredba člana 182, stav 2. Ustava predviđa je da se u Autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija ostvaruje tzv. suštinska autonomija. Ovo iz razloga što prema članu 97. Ustava ta se suštinska autonomija ne može uključiti u okvir "nadležnosti Republike Srbije" koje su pobrojane u tom članu. Međutim, kako se zakon o suštinskoj autonomiji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija „donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava“, tim *sui generis* zakonom mora će se ili izmeniti, odnosno dopuniti odredba člana 97, ili će se član 97. Ustava u celosti staviti van pravne snage.

Promene Ustava i članstvo Srbije Evropskoj uniji

Postavlja se pitanje, da li je potrebno menjati važeći Ustav Srbije u postupku pristupanja Evropskoj uniji. Iskustva članica Evropske unije pokazuju da je u procesu pregovaranja o članstvu pristupanja EU neminovna promena ustava. Štaviše, ustavi nekih zemalja su se u tom procesu menjali više puta. Promene su se odnosile kako na uvođenje tzv. integrativnih klauzula u nacionalne ustave, tako i na izmene pojedinih

odredaba ustava koje su bile potrebne radi njihovog usklađivanja sa obavezama iz članstva u EU.⁷

Kako se u stručnim radovima ističe:⁸ Republika Srbija po pitanju promene Ustava u toku procesa pristupanja EU nije usamljen primer. (...) Analizirajući iskustva država koje su pristupile EU u periodu 2004–2013, mogu se utvrditi dve vrste promena ustava koje se vrše u državama u procesu pristupanja. Prva vrsta promena su skoro istovetne u svim državama koje su pristupale, budući da one proističu iz samog ustrojstva EU kao organizacije, a moraju se izvršiti da bi država mogla da funkcioniše u okviru EU, poput pitanja poveravanja određenih ovlašćenja za donošenje odluka Evropskoj uniji i pitanja proisteklih iz korpusa prava tzv. „evropskog građanstva”. Druga vrsta promena su individualizovane za svaku državu ponaosob, uzrokovane određenom specifičnošću njenog ustavnog uređenja koja nije kompatibilna sa obavezama koje proističu iz članstva u EU. U oba slučaja, država kandidat mora da uskladi svoj ustav sa obavezama iz članstva, kako bi mogla da završi pregovore o pristupanju. Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji, kao i obaveze koje proističu iz članstva moraju biti u skladu sa Ustavom Srbije, kako bi Ugovor o pristupanju mogao biti potvrđen i kako bi mogao stupiti na snagu. (...) Međutim, Srbija neće biti u mogućnosti da završi pristupne pregovore i potpiše Ugovor o pristupanju, ukoliko pre toga ne uskladi Ustav sa obavezama iz članstva, ili se, ako to po prirodi izmene nije moguće pre potpisivanja Ugovora, ne obaveže da će to uraditi do momenta stupanja u članstvo. Ove kasnije izmene se vrše u periodu između završetka pregovora, odnosno potpisivanja Ugovora o pristupanju EU i samog datuma stupanja u članstvo. Taj period inače ostavlja dovoljno vremena za sve završne aktivnosti dogovorene u toku pregovora, a pre svega za potvrđivanje Ugovora o pristupanju u Srbiji i svim članicama EU, budući da od zatvaranja poslednjeg poglavlja, tj. završetka pregovora, do datuma pristupanja EU obično prođe oko dve godine. U ovom trenutku je jasno da određene obaveze koje će

⁷ Uporedi: Jelena Jerinić, „Neophodnost izmene odredaba Ustava Srbije o načinu njegove promene u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji”, *Policy Briefs*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, septembar 2016, str. 6.

⁸ Uporedi: Vladimir Međak, „Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?”, *Policy Analysis*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, br. 3/2017, str. 1.

proizaći iz pristupanja EU nisu u skladu sa Ustavom, a budući da su obaveze iz članstva u EU poznate, jasno je da će Ustav morati da pretrpi izmene u jednom trenutku. (...)

Predstojeće izmene Ustava usled pristupanja EU podeljene su u četiri grupe:

a) Redovne, uobičajene promene ustava neophodne u procesu pristupanja EU:

- izmene proistekle iz potrebe da se reguliše pitanje poveravanja vršenja dela suverenih prava Evropskoj uniji, kao i da se reguliše odnos EU i domaćeg prava (tzv. integrativna klauzula),
- izmene potrebne kako bi se u Srbiji obezbedila potpuna primena prava proisteklih iz domena „evropskog građanstva“;

b) Promene uslovljene specifičnostima Republike Srbije, a koje se već pominju u dokumentima nastalim u pristupnim pregovorima:

- izmene potrebne kako bi se obezbedila potpuna nezavisnost pravosuđa, a za koju je u dosadašnjem toku pristupnih pregovora ocenjeno da treba da bude dodatno ojačana,
- moguće izmene kako bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije.

Posebnu kategoriju pitanja o kojima treba voditi računa predstavljaju moguće izmene Ustava nastale kao posledica dijaloga na visokom nivou o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, budući da, u skladu sa Pregovaračkim okvirom EU za vođenje pregovora sa Republikom Srbijom, dijalog treba da dovede do *„sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma do kraja pristupnih pregovora Republike Srbije“*. U ovom trenutku se ne može sa sigurnošću reći da li će ove izmene Ustava biti neophodne.

Slobodno tržište i socijalna pravda

U poglavlju o ekonomskom uređenju, Ustav Srbije iz 2006. godine izričito predviđa da se “uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca”. Ova ustavna odredba, međutim, nije u potpunosti usklađena sa načelnom odredbom da je država

Srbija zasnovana na "socijalnoj pravdi". U novom ustavu izostala je odredba iz ranijeg Ustava iz 1990. godine o načelima ekonomskog uređenja koja su se odnosila na upravljanje i prisvajanje po osnovu svojine i rada, kao i pravo i pravo zaposlenih i pravo drugih građana na socijalnu sigurnost. Imajući u vidu ove nedostatke i protivrečnosti u vezi sa slobodnim tržištem i efikasne realizacije proklamovanog načela socijalne pravde ima mesta uspostavljanju odgovarajućeg društvenog fonda socijalne solidarnosti (npr. po ugledu na penzijski ili zdravstveni fond).

U oblasti poslovanja privatnog sektora, princip tzv. legitimnih očekivanja postaje aktuno pitanje u kontekstu ustavnih odrednica i opredeljenosti Srbija prema članstvu u Evropskoj uniji. U tom kontekstu, vlasnici kompanija svoje poslove, investicije i legitimna očekivanja određuju u skladu sa strateškim pro-evropskim opredeljenjima države. Međutim, od dolaska aktuelnog političkog režima Srpske napredne stranke na vlast u Srbiji 2012. godine napretka ka evrointegracijama, i pored javnih proklamacija, zapravo nije bilo (čime se potencijalno stvaraju uslovi da predstavnici domaćih privrednih subjekata pokrenu pitanje pravičnih kompezacija jer im nisu ostvarena "legitimna oštećenja" u postupcima pred administrativnim vlastima i regulatornim agencijama.⁹

Protivrečnosti i nepreciznosti u ovog odeljku vide se kod kategorija „dobra od opšteg interesa“ i kategorije „dobra u opštoj upotrebi“, u smislu da li je između njih stavljen znak jednakosti ili je reč o različitim kategorijama. Ovo iz razloga što je pojam „dobra od opšteg interesa“ širi i obuhvata i „dobra u opštoj upotrebi“. Takođe, gradsko građevinsko zemljište u Ustavu iz 2006. godine je u privatnoj svojini (ranije u državnoj ili društvenoj svojini), dok privatna svojina na šume i šumsko zemljište ne podleže zakonskim ograničenjima (ranije je mogla biti u „zakonom utvrđenim granicama“). Novina Ustava od 2006. je i proklamovanje zaštite potrošača, pri čemu su posebno zabranjene radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu“

⁹ Uporedi: Jelena Jerinić, *When the Administration Promises: Protection of Legitimate Expectations in Serbian Administrative Procedure*, DOI https://doi.org/10.18485/iup_rlrc.2021.2.ch7

U odeljku koji se odnosi na javne finansije utvrđuje se poreska obaveza koja je opšta, i koja se „zasniva se na ekonomskoj moći obaveznika“ i predviđa da država i njene teritorijalne jedinice imaju budžet a „izvršavanje svih budžeta kontroliše Državna revizorska institucija, kao i da Republika Srbija i njene teritorijalne jedinice mogu da se zadužuju. Takođe, nova ustavna obaveza Srbije je da se stara „o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju“.

Regionalizacija

Prema mišljenju eksperata *Stalnog komiteta lokalnih i regionalnih vlasti* Saveta Evrope, „regionalizacija“ ima institucionalno značenje koje se razlikuje od „regionalizma“, kao političkog i ideološkog pokreta. U vezi sa tim, regionalizacija se institucionalno shvata kao stvaranje novog - tzv. srednjeg - nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji sa novim institucijama koje mogu široko varirati u pogledu organa, odgovornosti i ovlašćenja, ali koje se uvek nalaze iznad nivoa postojećih lokalnih institucija.¹⁰ Regionalizacija podrazumeva stvaranje određenih teritorijalnih celina sa atributima autonomnog (samostalnog) odlučivanja u kreiranju i vođenju javnih poslova (politike), odnosno u formiranju organizacionih struktura upravljanja (organa) radi ostvarivanja tih poslova.

U zemljama Evropske unije, kao i u zemljama kandidatima da to postanu, regioni i odnosi regionalnog karaktera sve više dobijaju na značaju, posebno kada je u pitanju liberalizacija trgovine i dalja afirmacija tržišne privrede, kao i u uspostavljanju dobrosusedskih i prijateljskih odnosa. Osim toga, u cilju povećanja životnog standarda i povećanja kvaliteta života, regionalizacija povezuje privredne celine, pošto ekonomska povezanost nije sputavana odlučivanjem iz centra – odluke se donose na lokalnom nivou među regionima koji, po pravilu, i tradicionalno blisko saraduju.

Evropska iskustva. Pre formiranja nacionalnih država, Evropu su karakterisale podele na gradove-države, vojvodstva, grofovije, kneževine i slične društveno-političke i teritorijalne celine. Istorijski identitet, kultura i tradicija pojedinih evropskih oblasti,

¹⁰ Uporedi: Studija Saveta Evrope, *Regionalizacija i njeni efekti na lokalnu samoupravu*, 1998.

postepeno su zamenjene idejom nacionalne države koja počiva na premisi jedinstvenog političkog i pravnog poretka sa jednom nacijom, jednim jezikom, jednom verom itd. Danas se, međutim, Evropa "vraća" ideji regionalizma kao rešenju koje treba da otkloni mnoge nasleđene kontradikcije iz ranijih perioda. Tako, ideja i praksa regionalizma u Evropi svoje istorijske korene nalazi u opštim političkim, ekonomskim, socijalnim, kulturnim, etničkim i geografskim specifičnostima "zajedničkog evropskog civilizacijskog prostora", kao i u posebnim političko-ekonomskim uslovima pojedinih zemalja. Evropska ideja regionalizacije posebno je izražena u okviru Evropske unije, gde se ideja „integracije“ u velikoj meri razume kao ideja „regionalizacije“ – a Evropska unija sve više razume kao „Evropa regiona“ umesto kao „Evropa država“.

Modeli regionalizacije. Regionalizacija se u teoriji shvata različito - kao oblik administrativno teritorijalne podele ili kao oblik političko-teritorijalne autonomije.¹¹ Neophodnost regionalizacije i decentralizacije jedan je od uslova za efikasnije ostvarenje privrednog napretka što se odnosi i na domen poboljšanja uslova za strana ulaganja i efikasniju socijalnu politiku.¹² Imajući u vidu dosadašnja iskustva i praksu evropskih i drugih zemalja, karakteristična su četiri osnovna modela regionalizacije: a) Model „ekonomske regionalizacije“ koji počiva na koncepciji ubrzavanja razvoja privredno nerazvijenih delova zemlje („regiona“) u cilju otklanjanja asimetrije i harmonizacije privrednog potencijala tih (regionalnih) ekonomija sa globalnom ekonomijom zemlje u celini; b) Model „administrativne regionalizacije“ počiva na konceptu teritorijalne dekoncentracije i decentralizacije centralne državne vlasti (npr. u Francuskoj); c) Model „političko-teritorijalne regionalizacije“ prema kome se regioni definišu kao oblik podele vlasti i "izraz posebnog političkog identiteta" (npr. Italija, Španija); d) model regionalizacije karakterističan za SAD sa varijantama "makro" i "mikro" regionalizma.¹³

¹¹ Uporedi: Miodrag Jovičić, *Regionalna država - ustavnopravna studija*, Vajat, Beograd, 1996; Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2007.

¹² Vesna Kiprijanovski, *Lokalna zajednica u procesima regionalizacije i globalizacije*, *Habitus*, br. 5/2001, Novi Sad, str. 31.

¹³ Slavoljub Popović, *Regionalizacija u svetu i kod nas – pravni aspekt*, Republički zavod za javnu upravu, Beograd, 1983, str. 19-121.

Regionalizacija u Srbiji. Srbija je država sa jednom od najvećih regionalnih razlika u Evropi – između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg upravnog okruga razlike su sedmostruke, i to na nivou opština i veće. Sadašnji sistem dovodi do toga da bogate opštine postaju još bogatije, a siromašne još siromašnije, dok produbljivanje regionalnih razlika utiče i na veoma negativne demografske pokazatelje u pojedinim oblastima. Uprkos tome, vlasti ne sprovode neophodnu decentralizaciju, ne samo zbog složenosti procesa, već i zbog toga što se u trenutnim okolnostima pitanje decentralizacije i regionalizacije često stavlja u kontekst separatizma.¹⁴

Regionalizacija nije izričito predviđena važećim Ustavom Srbije, koji, osim autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova i Metohije, dozvoljava i osnivanje novih autonomija. AP Vojvodina ima određena regionalna ovlašćenja u odnosu na ostatak zemlje,¹⁵ dok je AP Kosovo i Metohija pod posebnim režimom Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244.

Prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja u narednim godinama je *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. Godine*,¹⁶ koju je u januaru 2007. godine usvojila Vlada Republike Srbije. Ovim strateškim dokumentom započet je proces regulisanja regionalnog razvoja – definisana je nova regionalna politika zasnovana na savremenim koncepcijama institucionalnog uređenja i upravljanja regionalnim razvojem. U pogledu regionalnog razvoja Srbije, ovaj strateški dokument ukazao je na dva ključna problema. Prvo, marginalizovanje problematike regionalnog razvoja i širenje regionalnih disproporcija i pojava novog regionalnog tranzicionog siromaštva uticali su na velike regionalne neravnomernosti unutar Srbije u poređenju sa evropskim zemljama - Srbija se svrstava u red evropskih država sa najvećim

¹⁴ Uporedi: Zoran Vacić, Boško Mijatović, Aleksandar Simić, Zorica Radović, *Regionalizacija Srbije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003.

¹⁵ Uporedi: Radivoj Stepanov, Žolt Lazar, *Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine*, Socološki pregled, br. 1-2, 2002, str. 129-146.

¹⁶ *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, Vlada Republike Srbije, 2007. Izvor: www.razvoj.sr.gov.yu/Strategije/.../regional_development_strategy.pdf.

regionalnim neusklađenostima. Drugo, reforme u privredi i društvu uslovile su aktivniju ulogu države, koja u kreiranju savremenog sistema regionalnog razvoja treba da otkloni institucionalne nedostatke za kontinuirano i koordinirano sprovođenje regionalne politike Srbije.

Ustav Srbije posvetio je posebnu pažnju obavezi države da se stara o ravnomernom regionalnom i održivom razvoju: „Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.“ (čl. 94). Tako, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje “razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja” (čl. 97. tač. 12). Iako za regionalizaciju države postoji osnov u odredbi člana 182. stav 3. Ustava, koja predviđa osnivanje novih autonomnih pokrajina kroz komplikovanu i donekle protivrečnu proceduru, sve je više javno izraženih stručnih mišljenja da je za regionalizaciju Srbije potrebna promena Ustava.

Pitanje regionalizacije Srbije po evropskim standardima (naročito „koliko i kakvih“ regiona je optimalno za Srbiju) od posebnog je značaja, ne samo sa stanovišta decentralizacije i „dobre teritorijalne organizacije“ Srbije, već, pre svega, sa stanovišta demokratizacije i „evropske budućnosti“ Srbije. Narodna skupština usvojila je u julu 2009. godine *Zakon o regionalnom razvoju* (2009), koji, između ostalog, predviđa „razvojne regione“ (u skladu sa NUTS-3 standardom), „razvojne asocijacije“ i druge institucije razvojnog regionalizma.

Prema *Zakonu o regionalnom razvoju*, pod regionom se podrazumeva “statistička teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa NUTS standardom, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet” (čl. 4. tač. 1). U cilju smanjivanja regionalnih razlika u ekonomskoj razvijenosti i podsticanja razvoja nedovoljno razvijenih područja, smanjenja negativnih demografskih kretanja, podsticanja regionalne, međuregionalne i prekogranične ekonomske saradnje, *Zakon o regionalnom razvoju* predviđa formiranje tzv. statističkih regiona, koji nemaju političkih atributa, odnosno koji nemaju regionalne organe vlasti koji bi se ustanovili na neposrednim izborima. Statistička regionalizacija ne podrazumeva političku

autonomiju regiona, već samo određuje opštine i gradove koji ulaze u okvire nadležnosti regionalnih agencija koje će koordinirati svoje projekte sa Beogradom i pristupnim IPA fondovima EU. Ovi regioni neće biti administrativne teritorije i neće imati pravni subjektivitet, ali će svaki imati svoju javnu agenciju za regionalni razvoj koja će biti zadužena za sprovođenje (centralne) politike regionalnog razvoja. Radi obavljanja razvojnih, stručnih i regulatornih poslova, Zakon predviđa osnivanje *Nacionalne agencije za regionalni razvoj*, dok će za te iste poslove na području regiona Vlada osnovati regionalnu agenciju za svaki region. Takođe, za svaki region Vlada je u obavezi da osnuje i *Regionalni razvojni savet* u čiji delokrug poslova, između ostalog, spada javno promovisanje ciljeva regionalnog razvoja i podsticanje njihove realizacije na teritoriji regiona; davanje mišljenja na regionalnu strategiju koja se donosi za određeni region; davanje mišljenja i predloga na druge razvojne dokumente i dr.

Iako je Zakonom o regionalnom razvoju donekle postavljen temelj za početak regionalizacije u Srbiji, u ovom trenutku na političkoj sceni podeljena su mišljenja o tome da li će ovaj tehničko-administrativni potez otvoriti put ka suštinskoj decentralizaciji i regionalnoj autonomiji u okviru koje bi regioni kroz sopstvene institucije mogli da odlučuju o važnim pitanjima iz svakodnevnog regionalnog života, i u okviru koje bi regioni imali suštinsku finansijsku samostalnost.

Rekonstrukcija izbornog sistema

Više je nego očigledno da je neophodna duboka rekonstrukcija postojećih ustavnih i zakonskih okvira izbornog sistema na svim nivoima, ne samo kod opštih (parlamentarnih i lokalnih) izbora, već i kog izbora najviših pravosudnih, antimonopolskih i antikoruptivnih organa i agencija. Narodni poslanici prema našim izbornim zakonima su zapravo partijski delegati jer građani je daju glas konkretnom licu, već izornoj listi (a partijski forumi određuju ko će biti poslanik bez obzira na redosled na izornoj listi). Osim toga, nosilac izborne liste uopšte ne mora da bude kandidat za narodnog ili pokrajinskog poslanika, odnosno gradskog ili opštinskog odbornika. Ovo se posebno odnos na predsednika Republike koji prema izričitoj odredbi Ustava (čl. 115), "ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu

delatnost.” Kako se ističe: “Nije ni potrebno naglašavati kršenje odredbe Ustava koja zabranjuje da predsednik Republike obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost,” jer se i tzv. zamrzavanje funkcije predsednika Republike “izmišljena kategorija i prikriveno kršenje Ustava”.¹⁷

Ovo se ne odnosi samo na funkciju u političkoj organizaciji, već i na situaciju kada je državni funkcioner, posebno predsednik Republike recimo nosilac izbornih lista u jedinicama lokalne samouprave. Ovo iz razloga što se “nosilac izborne liste” ne može podvesti pod “lična i privatna aktivnog”, jer je očigledno da je ime na javno objavljenoj izbornoj listi “javna aktivnost” koja je državnim službenicima, posebno predsedniku Republike nije dopuštena (osim u slučaju da se nalazi na izbornom listi).

Kod reforme izbornog sistema bitno je ispunjenje dva osnovna uslova. Prvi uslov tiče se “ko je moj poslanik/poslanica”: želim da dam glas određenoj osobi po mom političkom opredeljenju, a ne da ih na netransparentnim sednicama određuju partijski organi. Drugi uslov tiče se područja koje poslanik/poslanica predstavlja u skupštini jer prema sadašnjem sistemu poslanik iz grada “xy” zastupa interese partijske centrale, a ne lokalne zajednice ili regije. U ovom kontekstu otvorena pitanja tiču se: neposredni i/ili proporcijalni izborni sistem, izbor predsednika države od strane Skupštine, neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine, transparentnosti postupka izbora sudija Ustavnog suda i drugih pravosudnih institucija i javnih agencija; uvođenja mehanizma efikasne pravne, i posebno faktičke kontrole kako članova Vlade od predsednika Vlade, Vlade od strane Skupštine, i pre svega poslanika od strane građana na izborima.

Dodajmo da su Ustavom predviđeni mehanizmi direktne demokratije: referendum i narodna inicijativa obeshrabreni i zanemareni što ukazuje dodatno na suspenziju demokratskih vrednosti.

O brojnim ključnim pitanjima, kao recimo obaveznom služenju vojnog roka, uvođenju solidarnog poreza, sporazumima koji dodatno regulišu status i domašaje jurisdikcije Vlade u Prištini, strategiji privrednog razvoja (npr. da li dozvoliti rudarenje

¹⁷ Uporedi: Olivera Vučić, „Pet godina posle – primena ustava, poštovanje ustava“, Zbornik radova *Ustav Republike Srbije pet godina posle (2006-2011)*, Niš, 2011, str. 45.

litijuma i sličnih minerala) odlučuje se unutar Vlade shodno nalogu Predsednika, što verifikuje skupštinska većina samo onda kada je neophodno, a jedini referendum u poslednjoj deceniji bio je onaj o izmenama Ustava u domenu pravosuđa, shodno obavezama iz procesa pristupanja EU (na koji je izašlo tek oko jedne trećine ukupno upisanih birača).

Nasuprot ustavnoj proklamaciji o "slobodnim i neposrednim izborima", tzv. partijske liste predstavljaju ozbiljan strukturalni defekt izbornog zakonodavstva Srbije. Partijske liste su "skriveni" zakonski mehanizam kojim se ustavom garantovano "neposredno" izborna prava građana da biraju i da budu birani za narodne poslanike pretvara u njihovo "posredno" izborna prava. Kao strukturalni defekt izbornog sistema, partijske liste pretvaraju poslanike u "partijske delegate" koji umesto da politički odgovaraju biračima ("narodu") koji su za njih glasali, partijski su odgovorni političkoj organizaciji sa čije su izborne liste su (sticajem različitih okolnosti) određeni za poslanike.

Odredbom o sastavu Narodne skupštine Ustav propisuje (čl. 100): "Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na *neposrednim izborima*, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom." Zakon o izboru narodnih poslanika, međutim, ustavni termin "neposredni izbori", zamenjuje terminom "neposredno izborna prava". Prema ovom Zakonu (čl. 2/1): "Građani biraju poslanike na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i *neposrednog izbornog prava*, tajnim glasanjem." Ovaj Zakon dalje propisuje da se (čl. 4/1): "Poslanici biraju u Republici Srbiji, kao jednoj izornoj jedinici, na osnovu *lista političkih stranaka*, stranačkih koalicija, drugih političkih organizacija i lista koje predlože grupe građana (u daljem tekstu: izborna lista).

Prema ustavnim formulacijama o neposrednim izborima i prava "svakog" da bira i da bude biran, može se zaključiti da je reč o tzv. većinskom izbornom sistemu prema kojem glasovi birača pripadaju konkretnom licu koje se kandidovalo za (narodnog) poslanika. Nasuprot ustavnom konceptu većinskog izbornog sistema, Zakon o izboru narodnih poslanika uspostavlja tzv. proporcionalni izborni sistem prema kojem se "poslanici biraju na osnovu *lista političkih stranaka*", što znači da se prema

Zakonu o izboru narodnih poslanika narodni poslanici ne biraju neposredno, već *posredno* na osnovu lista političkih stranaka.

Prema zakonskom mehanizmu "partijskih lista", ko će biti poslanik ne određuju birači na osnovu svog neposrednog izbornog prava, već to čini politička centrala stranke na čijoj je partijskoj listi kandidat za poslanika. U praksi to znači da birači ne utiču na to ko će biti poslanik, već to zavisi od interne i javno netransparentne odluke partijske centrale na čijoj se listi našao kandidat za narodnog poslanika. Dodatni defekt ovog zakonskog izbornog mehanizma je u tome što i u slučaju da birač podržava konkretnog kandidata za narodnog poslanika sa izborne liste određene političke opcije, nema nikakvog "neposrednog izbornog prava" da njegov glas pripadne baš tom kandidatu. Ko će biti poslanik ne određuje birač, već političko rukovodstvo na osnovu intra-partijskih netransparentnih "konsultacija". Posledica ovog defekta je da umesto da bude izabrano ono lice za koje birač glasa, građani "biraju jednog, ali dobiju drugog".

Partijske liste generišu ozbiljan strukturalni defekt izbornog sistema Srbije koji anulira neposredno izbornu pravo građana kada se radi o parlamentarnim (lokalnim) izborima. Osnovni defekt izbornog sistema Srbije koji proističe iz Zakona o izboru narodnih poslanika svodi se na to da se na "slobodnim i neposrednim izborima" za narodne poslanike građani uopšte ne biraju "narodni poslanike", već to čine partijske centrale koje, sa "liste političkih stranaka" određuju ko će biti tzv. narodni poslanik.

Brojne kontradikcije

U stručnim radovima o kontroverzama koje se mogu javiti prilikom rešavanja ustavnih protivrečnosti, posebno se ističe sledeće: "Neke od ustavnih odredbi mogu biti povod za probleme u ustavnoj praksi zbog toga što su ustavne garancije pojedinih prava regulisane načelno, što su odredbe opšte i široko postavljene, zato što se u Ustavu prilikom opermalizacije načelnih garancija u konkretnim rešenjima odstupa od opštih garancija ili se sadržaj opštih garancija prava sužava; zato što su rešenja

kontradiktorna, nepotpuna i sl.”¹⁸ U ovu grupu kontroverznih pitanja spadaju, između ostalog, i sledeća pitanja. Tako: status međunarodnih izvora prava u unutrašnjem pravnom poretku nije jasno regulisan (čl. 16); pravo na besplatnog prevodioca i tumača je preširoko postavljeno (čl. 32); različiti ustavni tretman i različit sadržaj garancija koje štite lična svojstva koja Ustav eksplicitno navodi u vezi sa zabranom diskriminacije (čl. 21); da li sloboda odlučivanja o braku uključuje i slobodu odlučivanja o prestanku braka (čl. 62); zaštita dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava (čl. 20). Sa tim u vezi postoji nedostatak procedura za (raz)rešavanje ustavnih sporova, posebno uključujući i: postupak usvajanja statuta autonomne pokrajine (čl. 185); formiranje novih autonomnih pokrajina i promena statusa postojećih autonomnih pokrajina (čl. 182); izostale su nedvosmislene i jasne organizacione i procesne garancije koje obezbeđuju nezavisnost sudova (čl. 4); pravni status poslanika, garantovanje i zaštita prava poslanika na slobodno i nesmetano uživanje poslaničkog mandata (čl. 102); ko odlučuje o imunitetu članova Vlade (čl. 105, čl. 134); da li Ustav dopušta ili ne mogućnost zaključenja braka između osoba istog pola (čl. 62); kada prestaju da važe posebne mere donete za vreme vanrednog stanja (čl. 202); Ko, po kom postupku i kojom većinom odlučuje o promeni granica (čl. 8); kojim propisom se ustanovljavaju i regulišu nadležnosti Ustavno suda (čl. 166); kojim subjektima ustav garantuje pravo na socijalnu zaštitu, odnosno socijalno obezbeđenje (čl. 69); kojom većinom Nadodana skupština usvaja zakone na koje je predsednik Republike stavio veto, a koji se i prilikom prvog glasanja usvajaju apsolutnom većinom (čl. 113); državljanstvo kao zakonsko, a ne ustavno pravo (čl. 38); terminološka konfuzija (npr. za odlučivanje o propisima o kojima se odlučuje u Narodnoj skupštini u istom članu koriste se dva različita termina, tj. skupština “donosi” čl. 99, st. 7, odnosno “usvaja” čl. 99, st. 10).¹⁹

Popravka sadašnjeg ili donošenje novog ustava

¹⁸ Uporedi: Marijana Pajvančić, „Ustavne kontroverze i procedure (raz)ređavanja ustavnih konflikata“, Zbornik radova *Ustav Republike Srbije pet godina posle (2006-2011)*, Niš, 2011, str. 21.

¹⁹ Marijana Pajvančić, *op. cit.*, str. 21-32.

Imajući u vidu otvorena pitanja ustavnog okvira i obnove suspendovane demokratije, sa stanovišta objektivnog utvrđivanja da li od usvajanja sadašnjeg Ustava 2006. godine u međuvremenu došlo do njegove “pune ili delimične” delegitimizacije, kao mogući korektivi javljaju se dve osnovne opcije. Prva opcija za “dan posle”, bila bi ozbiljna intervencija u postojeći ustavni tekst i institucionalni ustavni okvir u amandmanskome postupku (kao u nedavnoj izmeni pravosudnih odredbi ustava), u smislu “izmena i dopuna ustava” bez sadržinskog menjanja, već samo “popravke” (npr. izbornog sistema narodnih poslanika, sudija ustavnog suda itd). Druga, radikalnija (i verovatno i nužnija opcija) “za dan posle” bila bi pokretanje širokog društveno-političkog postupka konsultacija svih relevantnih društvenih subjekata radi donošenja novog ustava u okviru jedne demokratske i transparentne ustavne konvencije koja bi sačinila finalnu verziju novog ustava na usvajanje skupštini (postojećoj ili posebnoj ustavotvornoj). Odve se otvaraju pitanja sastava i funkcije ustavne konvencije, posebno kako obezbediti ravnotežu stručnog, sa jedne i političkog faktora, sa druge strane, kao i da li transparentna procedura ovog tela podrazumeva jednu “jedinstvenu” verziju teksta ustava, ili možda više alternativnih verzija ustavnog teksta, o čemu bi se izjašnjavala ustavotvorna skupština. I u odnosu na sastav ustavne konvencije i u odnosu na samu ustavotvornu skupštinu, kao prethodno, postavlja se pitanje pravne procedure i stručnog, odnosno političkog legitimiteta izbora njenih članova.

Smatramo da posebno dodatno valja razmotriti opciju sazivanja ustavotvorne skupštine iz dva ključna razloga: a) sadašnji Ustav je dezavuisan faktičkim postupanjem Predsednika Republike što je dovelo do institucionalne paralize i suspenzije sistema međusobne ravnoteže i kontrole zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti tako da je ostao “nezaštićen”, a čemu je posebno doprinela i nemoć i pasivnost Ustavnog suda; b) aktuelni Ustav je donet na bazi revizionih odredbi prethodnog Ustava iz 1990. godine koji je nastao u vreme raspada jugoslovenske federacije i koga je donelo jednopartijsko zakonodavno telo (tj. Skupština Socijalističke Republike Srbije) iz čega proizilazi upitnost punog legitimizacijskog osnova sadašnjeg najvišeg pravno-političkog akta Srbije.

Operativni alati:

- *Policy Paper*: “Ustavne pretpostavke obnove demokratije u Srbiji” (dec 2024)
- *Tribina*: “Ustavne pretpostavke obnove demokratije u Srbiji” (feb 2025)
- *Ustavna konvencija*: društveno-političko-ekspertska konsultativno telo: civilni sektor, politički subjekti, stručna i profesionalna udruženja, udruženja privrednika i sindikata, sektorski eksperti (ekonomisti, pravnici i dr), verske zajednice, državne institucije (sept 2025).