

DAN POSLE: O USTAVU

Urednik
Mr DANIJEL PANTIĆ

DAN POSLE: O USTAVU

Mr Danijel Pantić

Prof. Stevan Lilić

Prof. dr Irena Pejić

Prof. dr Bogoljub Milosavljević

Milan B. Marković

Beograd,
2025.

Finis est origo omnis novae vitae
(Kraj je početak svakog novog života)
Anonimus

UVODNIK

Aktuelna politička i društvena kriza u Srbiji dovela je do situacije koja bi se mogla nazvati: „Ustav izvan ustavnog prava”. Nedvosmisleno je indikovana potreba da je Srbiji potrebna nova konstitucija u cilju obnove demokratskog legitimiteta.

Mnogi događaji tokom prethodne dve decenije stvorili su potrebu za novim kamenom temeljcem srpske državnosti, kako u materijalnom, tako i u procesnom smislu. Bez države koja obuhvata jasno delimitiranu teritoriju, institucije koje poštuju podelu vlasti i vladavinu prava, demokratija ostaje suspendovana.

Lutanje srpske ustavnosti u potrazi za održivom pravnom formom naročito je eskaliralo u situaciji nastaloj krajem 2024. godine, nakon novosadske tragedije, u kojoj je stradalo 16 nedužnih prolaznika usled političkog oportuniteta i sistemske korupcije.

Fondacija za liberalnu praktičnu politiku organizovala je, i 8. maja 2025. godine u Beogradu, održala Okrugli sto „O novom Ustavu”. Ovaj zbornik sadrži redigovane priloge izlaganja učesnika: prof. Irene Pejić, prof. Bogoljuba Milosavljevića, dr Milana Markovića i prof. Stevana Lilića. Zbornik sadrži i koautorski prilog: „O ustavnim pitanjima i danu posle” prof. Stevana Lilića i mr Danijela Pantića inspirisan prezentacijom na Pravnom fakultetu u Beogradu 24. februara, i održanom po pozivu „Studenata u blokadi” ovog fakulteta.

U raspravi na Okruglom stolu učestovali su i narodni poslanici Pokreta slobodnih građana: Pavle Grbović i Vladimir Pajić.

Ovaj Zbornik je doprinos Fondacije za liberalnu praktičnu politiku za tzv. „dan posle”, kada će biti mogući otvoreni i neposredni razgovori, i dogovori, svih legitimnih protagonista o novoj srpskoj ustavnosti.

Novi Ustav čije će donošenje označiti obnovu uzvišenih vrednosti pravde i vladavine zakona biće moguć samo uz široke konsultacije i učešće građana koje će novom najvišem pravnom aktu omogućiti trajanje zasnovano na širokoj legitimizacijskoj platformi.

Mr Danijel Pantić

Mr Danijel Pantić^{*}
Prof. dr Stevan Lilić^{**}

USTAVNE PRETPOSTAVKE ZA OBNOVU 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 na 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, posebno masovnih studentskih blokada univerziteta širom Srbije, povodom stradanja nedužnih prolaznika na tek rekonstruisanoj i „bezbednoj” železničkoj stanici u Novom Sadu u novembru prošle godine, više nego jasno ukazuju na to da je srpskom društvu neophodno i nužno – jedno

^{*} Mr Danijel Pantić, Predsednik Upravnog odbora FLPP, osnivač Eastern Bridge doo.

^{**} Prof. dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu (u penziji); redovni profesor Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica – Podgorica.

generalno „resetovanje na izvorne premise” suspendovane demokratije u što sveobuhvatnijim sadržinskim i vremenskim okvirima.

Uočljiv je populistički pristup legitimizaciji političkog režima gde je mimo važećeg Ustava Predsednik Republike, iako bez izvršnih ustavnih nadležnosti, protivustavno predstavljen kao centar ukupne moći uzurpirane i autoritarne otuđene vlasti. Ovome znatno doprinosi i način njegovog izbora koji je direktan od strane građana. U srpskom političkom životu i ustavnoj praksi zanimljivo je 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 zakonodavna predstavnička tela na svim nivoima: države, pokrajine i 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 da upravlja izborom (sastavom) Vlade, a vladajućoj partiji podršku Predsednika koji po slovu Ustava predstavlja sve građane i stoga simbolizuje tzv. državno jedinstvo (čime se demokratski princip podele vlasti *de facto* pretvara u autoritarni sistem lične vladavine). Drugim rečima, vladajuća stranka (Srpska napredna stranka – SNS) kao dominantna „*catch all*” partija apriorno sebi obezbeđuje neprimerenu prednost na svim izbornim nivoima uz aktivnu podršku Predsednika Republike u okviru izbornih kampanja na svim izbornim nivoima (tako se, recimo, Predsednik Republike imenom i prezimenom javlja kao nosilac liste na lokalnim izborima iako nije kandidat za opštinskog ili gradskog odbornika). Komparativno posmatrano, radi se o uzurpatorskoj, neprimerenoj i nedemokratskoj praksi.

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 začarani krug suspendovane demokratije? Odgovor je možda lakši i bliži nego što to na prvi pogled izgleda. Počnimo od „nulte tačke” pravno-političkog sistema.

Pre svega, 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 konsenzualnosti bez koje nije moguće biti primljen u članstvo Evropske unije, jer je reč o strateškom, dugoročnom procesu. Upravo nasuprot navedenom, praksa aktuelnog režima pokazuje sistematski indukovanu polarizaciju na „naše” i „one druge” (tzv. „unutrašnji neprijatelji države”) što se sprovodi u kontinuitetu od 2012. godine (kada je SNS došla na vlast). Najnoviji korak u tom pravcu su predlozi zakona o „stranim agentima” (po ugledu na Putinovu Rusiju i Belorusiju Aleksandra Lukašenka) koji treba da stigmatizuju organizacije civilnog društva kao nezavisne ustanove demokratije i sledstveno tome zabrane njihovo delovanje. Drugim rečima, opozicija i u sve većoj meri i civilno društvo, ne tretiraju se kao institucije u sistemu, odnosno u strukturi liberalno-demokratskog poretka (korektiv vlasti), već kao neprijateljska, po vlast ugrožavajuća formacija, pre svega jer ukazuju na mogućnost smenljivosti aktuelne režimske konfiguracije.

Postojeći 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 za koje, možda subjektivno i rezignirano, mislimo da nisu mogući.

Središnje i suštinsko pitanje postojećeg ustavnog okvira u Srbiji jeste da li je postojeći Ustav Srbije (u celosti ili samo 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; političku uzurpaciju institucija ustavnog sistema; održivost sadašnjeg Ustava Srbije u kontekstu „normalizacije odnosa” Beograda i Prištine (i činjenicom da je Kosovo područje posebne jurisdikcije); zatim na deformacije i manipulacije u okvirima izbornog sistema; neravnomernost ekonomske razvijenosti pojedinih regiona; drastične disproporcije u teritorijalnoj organizaciji Republike;

prekomernu centralizaciju i neutralisanje izvornih ovlašćenja jedinica lokalnih samouprava itd. Svi ovi fenomenološki oblici iskazali su se i naučno su uočeni kao „delotvorna pojava” pravnog sistema tokom poslednjih devetnaest godina, od kada je sadašnji Ustav na snazi.

Imajući to u vidu, sazreli su uslovi da se nakon skoro dve decenije Ustav Republike Srbije menja i upodobi promenjenoj društvenoj i političkoj realnosti i novonastalim, pravno relevantnim činjenicama i okolnostima. Neophodna je nova vizija zajednice, jer je Ustav mnogo više od najvišeg pravnog akta. Reč je o dokumentu koji, kao osnova demokratskog vrednosnog sistema, predstavlja temelj društvenog života shodno kome će biti ustrojeni pravni poredak i, sledstveno tome, osnovni, najbitniji društveni odnosi. Vrednosne i identitetske odrednice oko kojih se gradi što šira saglasnost svih bitnih društvenih činilaca (političke partije, civilno društvo, asocijacije poslodavaca, sindikati, verske zajednice itd.) ukazuju na značaj procesa izrade i usvajanja novog ustavnog teksta sa ambicijom da obuhvati i definiše postojeću realnost, kao i da joj i „udahne” viziju novog, progresivnijeg društvenog poretka kojem demokratske snage u današnjoj Srbiji teže. U ovom procesu podjednako su važna kako normativna rešenja, tako i sam proces putem kojeg se do njih dolazi.

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 kod izbora najviših pravosudnih, antimonopolskih i antikorupcijskih organa i agencija. Kod reforme izbornog sistema bitno je ispunjenje dva osnovna uslova. Prvi uslov tiče se odrednice „ko je moj/a poslanik/poslanica”: želim da dam glas određenoj osobi po mom političkom opredeljenju, a ne da ih na netransparentnim sednicama partijskih organa određuje neki politbiro, komitet ili izvršni odbor. Drugi uslov tiče se geografskog 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 odnose

se na: neposredni i/ili proporcijalni izborni sistem, izbor predsednika države od strane parlamenta, neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine, transparentan postupak izbora sudija ustavnog suda i drugih pravosudnih institucija i javnih agencija; uvođenje mehanizma efikasne pravne i posebno faktičke kontrole članova vlade od strane predsednika vlade, zatim vlade od strane parlamenta i na prvom mestu skupštinskih poslanika od strane građana na izborima.

Posebnu pažnju treba posvetiti ustavnim okvirima i zakonskim pretpostavkama za uspostavljanje efikasnog, i pre svega „fer” sistema kandidovanja i proceduralnih mehanizama u izbornom sistemu za izbor narodnih poslanika, poslanika pokrajinske skupštine, kao i za odbornike u gradskim i opštinskim skupštinama jedinica lokalne samouprave. Veoma je značajno uspostaviti takav izborni sistem koji, sa jedne strane, omogućava građanima da se „*ad nominam*” (po imenu i prezimenu) opredele za individualnog kandidata, ali sa druge strane da se „*ad rem*” (po političkoj platformi) opredele za neku od opcija koje zastupaju izborne liste političkih stranaka i koalicija. U tom smislu mogu se kao referentni modeli uzeti već postojeća zakonska i proceduralna rešenja iz evropskog i regionalnog okruženja (npr. iz Slovenije, posebno iz razloga što je ova zemlja članica Evropske unije, što u širem smislu pripada regionu Zapadnog Balkana i što je bila u sastavu jugoslovenske države).

Prema sadašnjoj praksi, degradirani su pojedini Ustavom predviđeni mehanizmi direktne demokratije: referendum i narodna inicijativa obeshrabreni su i zanemareni, što dodatno ukazuje na suspenziju demokratskih vrednosti. O brojnim ključnim pitanjima, kao što su, na primer, obavezno služenje vojnog roka, uvođenje solidarnog poreza, sporazumi koji dodatno regulišu status i domašaje jurisdikcije Vlade u Prištini, strategija privrednog razvoja (npr. da li dozvoliti rudarenje litijuma i sličnih minerala), odlučuje se unutar Vlade shodno nalogu predsednika Republike, što kasnije aklamacijom verifikuje skupštinska većina, a jedini referendum u poslednjoj deceniji (na koji je izašlo tek oko jedne trećine ukupno upisanih birača) bio je onaj o izmenama Ustava u domenu pravosuđa, shodno obavezama iz procesa pristupanja EU. Sve ovo ukazuje na suspenziju demokratskih formi odlučivanja, pri čemu iz upravljačkog ugla osoba koja vrši funkciju izabranog pred-

sednika Republike uzima sebi za pravo da odlučuje o nizu pitanja za koje ova institucija nije nadležna (tzv. mikromenadžment koji pogubno deluje na državne institucije i organe javne uprave, jer se aktiviraju tek kada stigne „nalog odozgo”, a ne kada postoji potreba ostvarenja i zaštite javnog interesa i zakonitosti.

Popravka sadašnjeg ili donošenje novog ustava

Imajući u vidu otvorena pitanja ustavnog okvira i obnove suspendovane demokratije, sa stanovišta objektivnog utvrđivanja da li je 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” odnosila bi se na postojeći ustavni tekst i institucionalni ustavni okvir u amandmanskom postupku (kao u nedavnoj izmeni pravosudnih odredbi Ustava), u smislu „izmena i dopuna Ustava” bez sadržinskog menjanja, već samo uz „popravke” (npr. izbornog sistema narodnih poslanika, sudija Ustavnog suda itd). Druga, radikalnija (i verovatno i nužnija) opcija od one „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 i koja bi bila predana na usvajanje skupštini (postojećoj ili posebnoj ustavotvornoj).

Ovde se otvaraju pitanja sastava i funkcije ustavne konvencije, uz poseban izazov – kako obezbediti ravnotežu stručnog, sa jedne, i političkog faktora, sa druge strane, kao i da li transparentna procedura rada ovog tela podrazumeva donošenje jedne jedinstvene verzije ili možda više alternativnih verzija ustavnog teksta, o čemu bi se izjašnjavala (ustavotvorna) skupština. U odnosu na sastav ustavne konvencije i u odnosu na samu ustavotvornu skupštinu, postavlja se pitanje pravne procedure i stručnog, odnosno političkog legitimiteta izbora njihovih članova. U ovome nam mogu pomoći iskustva iz uporedne ustavnopravne prakse. Nesporno je da su za formiranje i rad ustavotvorne skupštine neophodni pažljiva priprema, širok krug konsultacija, transparentnost

u radu i jednokratnost. Drugim rečima, ustavotvorna skupština se raspušta pošto obavi misiju radi koje je oformljena, tj. usvajanje novog Ustava, što predstavlja i novi početak, odnosno obnavljanje pravnog poretka u Republici.

Smatramo da posebno 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 su Ustav i ustavni poredak ostali u velikoj meri: „*ogoljeni i nezaštićeni*”, 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 koji je donelo jednopartijsko zakonodavno telo (tj. Skupština Socijalističke Republike Srbije), odakle proizlazi upitnost punog legitimizacijskog osnova sadašnjeg najvišeg pravno-političkog akta Srbije.

Preporuke

Konstatacije i analize koje su date u okviru ovog Policy Paper-a pokazuju da je, pre svega, neophodno uložiti poseban napor radi neutralisanja masivne entropije koja je generisana arbitrarnim, protivpravnim i neetičkim političkim odlukama koje su javni interes, javne institucije i javne funkcije zarobile u začarani krug suspendovane demokratije.

U tom cilju, 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.

Ključno pitanje postojećeg ustavnog okvira u Srbiji je da li je postojeći Ustav Srbije iz 2006. godine u celosti ili delimično politički i pravno i dalje „u ustavnoj funkciji”, jer niz političkih, pravnih, društvenih i vrednosnih „realnosti” indukuje otvaranje pitanja „delegitimizacije” postojećeg ustavnog okvira. Između ostalog, radi se o pitanjima koja se odnose na gubitak legitimnosti kod javnog interesa, javnih institucija i javnih funkcija, kao i na političku uzurpaciju institucija ustavnog sistema.

Nova „ustavna realnost” proističe iz normalizacije odnosa Beograda i Prištine i činjenice da je Kosovo područje posebne jurisdikcije, što posebno otvara pitanje „održivosti” sadašnjeg Ustava Srbije.

Neophodna je duboka rekonstrukcija postojećih ustavnih i zakonskih okvira izbornog sistema na svim nivoima. Međutim, ova rekonstrukcija ne odnosi se samo na parlamentarne, pokrajinske, gradske i opštinske izbore, već podrazumeva sistematsku rekonstrukciju i povećani nivo transparentnosti i ostalih izbornih postupaka, posebno kod izbora najviših pravosudnih, antimonopolskih i antikorupcijskih organa i agencija.

Radi učešća zainteresovane javnosti u procesima obnove suspendovane demokratije u Srbiji, preporučuje se održavanje stručne javne rasprave u vidu tribina i okruglog stola.

Na osnovu iznetog, proizlazi da je u političkom i operativnom smislu „kucnuo čas” da se pokrene jedan široki društveno-politički konsultativni postupak relevantnih društvenih subjekata radi donošenja novog ustava u okviru demokratske i transparentne ustavne konvencije koja bi, na osnovu široke javne rasprave i stručne debate, ponudila usaglašenu verziju novog ustava koja bi bila stavljena na raspolaganje i usvajanje skupštini, onoj postojećoj ili, preferabilno, posebnoj, ustavotvornoj.

Prof. dr Irena Pejić*

USTAVNA REVIZIJA U SRBIJI – KAKO DO USTAVOTVORNE SKUPŠTINE?

1. UVOD

Od donošenja Ustava samostalne Republike Srbije 2006. godine, konstantno se u političkoj i široj javnosti govori o potrebi ustavne revizije. Među mnoštvom pitanja koja su bila otvorena o tome šta bi bio predmet ustavne revizije, najčešće se isticala neophodnost usaglašavanja Ustava sa evropskim zakonodavstvom u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2008.), a s tim u vezi i promena ustavne preambule, kao kauzalno ustavno pitanje i potencijalno političko rešenje evropskih integracija. Pored toga, u izbornim kampanjama političke partije su ukazivale na potrebu sprovođenja regionalizacije i decentralizacije, zatim smanjenja broja narodnih poslanika, kao i uvođenja tzv. parlamentarnog predsednika, odnosno posrednog izbora šefa države, kao i na druga pitanja.

Mada je 2006. godine Ustav predstavljen kao potpuno novi konstitutivni akt samostalne i suverene Republike, on je, po svojim formalnim i materijalnim svojstvima, produžetak Ustava iz 1990. godine. Usvojen je po proceduri predviđenoj Ustavom iz 1990. godine, što je pravdano potrebom očuvanja ustavnog kontinuiteta. Međutim, visok politički konsenzus o predlogu Ustava koji je postignut u Narodnoj skupštini (242 poslanika su glasala „za”) nije bio dočekan u javnosti sa naročitim oduševljenjem, pa je kvalifikovana većina potrebna za

* Prof. dr Irena Pejić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

promenu Ustava na referendumu (više od polovine upisanih birača) dostignuta tek nakon dva dana referenduskog odlučivanja građana.¹ Dvodnevni referendum nije uticao na legitimni autoritet ustavotvornog organa, ali se odrazio na kontekstualnu legitimnost revizionog postupka. Šira rasprava o ustavnom projektu izostala je jer se država u tom trenutku nalazila u specifičnoj poziciji.² Opšta načela, katalog ljudskih prava i organizaciona šema podele vlasti u Ustavu 2006. godine samo su adaptirana verzija prethodnog Ustava, prilagođena potrebi da se konstitutivna odluka donese u trenutku kada Crna Gora izlazi iz SR Jugoslavije, kao i da se pronađe politička formula za status Kosova i Metohije u formulaciji ustavne preambule.

Danas je pitanje ustavne revizije aktuelizovano na više nivoa. Nedostaci ustavne organizacije i podele vlasti u punoj meri su došli do izražaja, jer mehanizam kontrole i ravnoteže, a naročito princip odgovornosti nosilaca vlasti, ne funkcioniše. Na delu je jedan oblik lične vlasti predsednika Republike, koji koristi legitimnost stečenu na neposrednim izborima („plebiscitarni” predsednik) da ograničava i narušava ustavni autoritet ostalih grana vlasti, ne samo izvršne i zakonodavne, već i sudske kao nezavisne grane. Sa druge strane, legitimni osnov Ustava dodatno je poljuljan studentskim i građanskim protestima koji traju od novembra 2024. godine, sa jasno istaknutim zahtevima upućenim nosiocima vlasti, prvenstveno pravosudnim organima. Zahtev koji je neposredno vezan za procesuiranje odgovornih za nesreću na železničkoj stanici u Novom Sadu pokrenuo je spiralu

¹ Ustav Republike Srbije usvojila je Narodna skupština na sednici 30. septembra 2006. godine, a građani su glasali na referendumu 28. i 29. oktobra 2006. godine. Na referendum je izašlo 54,91% građana, a za donošenje Ustava je glasalo 53,04% građana. (Izveštaj Republičke izborne komisije RS, 2.11.2006., dostupno na <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/arhiva-referendumi-2006.php>).

² Nakon 5. oktobra 2000. godine i neposredno uoči donošenja Ustava 2006. godine vođene su rasprave o ustavnom kontinuitetu i diskontinuitetu vlasti, kao i o potrebi ustanovljavanja ustavotvorne skupštine (P. Nikolić, V. Rakić Vodinelić, S. Vučetić, Z. Lutovac). Videti u: *Republika*, god. XVII, 2005., dostupno na <http://www.republika.co.rs/350-351/15.html>. Takođe videti A. Molnar, *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine? O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji*, 2000–2007, Edicija Reč, Fabrika knjiga, Beograd 2008., str. 55–82, dostupno na <http://www.republika.co.rs/426-427/23.html#top>

nezadovoljstva zbog institucionalne nesposobnosti i nepoštovanja Ustava i zakona. S obzirom na to da zahtevi nisu ispunjeni, studentski protest se proširio i prerastao u građanski vid neposlušnosti. Pokazalo se da institucionalni mehanizam ustavnih garancija vladavine prava, podele vlasti, nezavisnosti sudstva, kao i ostvarivanja prava građana, naročito u sferi slobode misli i izražavanja mišljenja, te prava građana na objektivno i pravovremeno informisanje, ne funkcioniše. Umesto da protesti dovedu do dijaloga o problemima i pronalaženja rešenja, oni su otvorili niz pitanja koja ukazuju na dubinu društvene krize.

Dubina i širina društvene krize u kojoj se Srbija nalazi pokazuju da postoje impulsi „odozdo” i da su potrebne izmene Ustava. Pitanje koje je otvoreno za diskusiju je da li to treba da bude delimična ili potpuna izmena ustavnog akta, odnosno donošenje novog ustava. Mada doneta u kratkom vremenskom intervalu, dva ustava nisu razvila kod građana ono što je Tokvil nazivao „navike prirasle srcu”, odnosno Monteskejev „duh ustava” nije zavladao srcima građana. Propušteni ustavni momenat 2000. godine, dva gotovo identična ustavna akta od uvođenja višestranačja u Srbiji i permanentno „kovitlanje duhova oko ustava”, dovela su do otvaranja ustavnog pitanja „odozdo”. U velikoj društvenoj pobuni, građani svojom neposlušnošću štite ustavne vrednosti i simbolično ukazuju da ustavni instrumenti ne služe građanima, već nosiocima moći. Specifičan društveni trenutak, u kome nisu primarne političke preference, upućuje na to da bi trebalo da se desi donošenje potpuno novog „narodnog” ustava.

Procedura kojom se može stići do ovog cilja treba da ima svoje uporište u postojećim pravnim izvorima, što će obezbediti procesni legitimitet. Ustavotvorna skupština treba da potekne „odozdo” i do nje treba doći instrumentima neposredne demokratije, putem referendumu i narodne inicijative. U ovom radu biće reči samo o proceduralnom aspektu za potencijalno ustanovljavanje ustavotvorne skupštine, dok će sadržina budućeg ustavnog dokumenta, ukoliko se tome pristupi, biti predmet šire javne rasprave.

2. OPŠTE NAPOMENE O TEHNICI PROMENE USTAVA

Pre svega trebalo bi razmotriti pitanje tehnike izmene i dopune ustava koji sam uređuje proceduru za sopstvenu promenu, a koja je drugačija i, po pravilu, teža od procedure za donošenje zakona u parlamentu. Otuda se mora istaći da razlika između procedure za promenu ustava i zakonodavne procedure jeste suštinska i kvalitativna. Funkcionalna sposobnost ustavotvorne vlasti da sva pitanja u državi, pa i pitanje sopstvene revizije, uredi izvorno i samostalno ukazuje da ustanovljene vlasti, zakonodavna i izvršna, koje učestvuju u reviziji moraju da postupaju striktno u granicama ustavnih ovlašćenja.

Prvo pitanje tehnike ustavne revizije je postupak za promenu ustava, dok je drugo pitanje pravne forme u kojoj se izražava akt o promeni ustava.

Postupak ustavne revizije je moguće svesti na tri opšta modela: 1) redovno predstavničko telo menja ustav po ustavotvornoj proceduri, 2) posebno ustavotvorno telo u formi ustavotvorne skupštine donosi i menja ustav i 3) građani na ustavnom referendumu donose i menjaju ustav. U uporednom pravu ima puno primera kombinacije dva ili više modela revizije ustava zavisno od predmeta revizije, kao što je to slučaj u ustavnom pravu Srbije. Ustavna revizija u Republici Srbiji može da se ostvari na nekoliko načina u zavisnosti od toga koji deo Ustava treba promeniti. Tako je moguće primeniti obavezni ustavni referendum, fakultativni ustavni referendum i revizioni postupak pred Narodnom skupštinom sa kvalifikovanom (dvotrećinskom) većinom za odlučivanje. Obavezni ustavni referendum primenjuje se kada se akt o promeni Ustava odnosi na sledeće delove Ustava: preambula, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili kada se želi promeniti postupak za ustavnu reviziju. S obzirom na to da je ovde reč o preko dve trećine sadržaja Ustava, moglo bi se reći da je obavezni ustavni referendum pravilo u revizionoj proceduri u Republici Srbiji. Otuda, donošenje novog ustava u uslovima kontinuiteta moguće je ostvariti samo putem obaveznog ustavnog referenduma. U svim ostalim slučajevima, tj. iz-

mene ustavnih odredaba koje nisu eksplicitno gore navedene, dovoljno je da se Narodna skupština dvotrećinskom većinom izjasni o aktu za promenu Ustava i smatraće se da je ustavna revizija pravno kompletna. Međutim, čak i u slučaju kada Narodna skupština odlučuje o promeni Ustava, moguće je pozvati građane na referendum. Narodna skupština može fakultativno da raspiše referendum, odnosno da pozove građane na neposredno izjašnjavanje o ustavnoj promeni. Ovaj referendum ima oblik fakultativnog samo zato što Skupština sama može da odluči o tome da iznese pitanje ustavne revizije pred građane na odlučivanje. Međutim, pravna obaveznost odluke donete na fakultativnom referendumu je ista kao i kada je reč o obaveznom ustavnom referendumu.

Konačno, postoji mogućnost da se ustav promeni i putem ustavotvorne skupštine, mada je u političkoj istoriji ovaj način korišćen uglavnom za donošenje prvog ili novog ustava. Tradicionalno je ustavotvorna skupština bila organizovana kao konstituenta koja se obrazuje sa jedinstvenim zadatkom: da donese konstitutivni akt i nakon toga njena funkcija prestaje. Međutim, ima primera u uporednom pravu da se ustavna revizija sprovodi sazivanjem ustavotvorne skupštine³, te da ova specifična forma nije rezervisana isključivo za donošenje novog ustavnog akta. Mada tradicionalno gledište o ustanovljavajućoj vlasti posmatra ustavotvornu skupštinu sa jednokratnim zadatkom, to ne znači da ustavotvorna skupština mora nužno biti raspuštena nakon realizacije svog primarnog zadatka. Ona može da nastavi sa delovanjem kao redovna legislatura i da preuzme funkcije zakonodavnog organa.

Drugo pitanje tehnike ustavne revizije je forma akta o promeni ustava. Uporedno posmatrano, ustavna revizija, odnosno izmena i dopuna ustava može da se sprovede u amandmanskoj formi, u formi ustavnog zakona ili u formi zakona, kao i posebnog akta o izmenama i dopunama ustava. Forma koja prati način ustavne promene nije samo tehničko pitanje. Upravo obrnuto, način na koji će se realizovati izmena i dopuna ustava u velikoj meri predstavlja odraz „ideološkog” stava prema ustanovljavajućoj vlasti i njenoj moći da očuva konstituciju

³Tako je Ustavom Sjedinjenih Američkih Država moguće sazvati ustavotvornu skupštinu za promenu ustava na zahtev dve trećine zakonodavnih organa saveznih država, ali to se do sada nije desilo u praksi.

kao „revolucionarno” delo ili pak da prepusti revizionoj vlasti da učini zahvat u originalno delo ustavotvorca.

Amandmanska tehnika promene ustava primenjena je u Sjedinjenim Državama i ona se uklapa u ustavno „idolopoklonstvo” i stvaranje „ustavnog kulta”, koji se štiti tako što se amandmani dodaju ustavnom aktu tako da oni ne prodiru u njegovu izvornu sadržinu. Amandmani u ovoj tehnici revizije imaju funkciju dopune i razvoja ustava, dok se konkretne izmene tzv. živog ustava ostvaruju od strane „ekstra-konstitucionalnih” učesnika, kao što su to sudovi koji prilikom konkretne kontrole ustavnosti preko ustavnog precedenta usaglašavaju „normativno” i „stvarno”. Ustavni amandmani imaju istu pravnu snagu kao i ustav, oni deluju po načelu *lex posterior delogat legi priori*, čime se osigurava delo originalnog tvorca. Ne samo da se amandmani dodaju osnovnom tekstu Ustava, već se njima uopšte ne poziva na članove Ustava koji će biti izmenjeni i dopunjeni. U osnovi, amandmanska tehnika ustavne promene je nastala kao potreba da se očuva izvorno delo, kao i da revizionu vlast ne prodiđe u funkcionalna svojstva ustanovljavajuće vlasti.

Sa druge strane, tehnika promene putem akta o izmenama i dopunama ustava kojim se direktno zahvata u originalni tekst stvara nov odnos između ustavotvorne i revizione vlasti, jer se originalno delo vremenom menja, a revizionu vlast gubi svoju „revolucionarnu” moć i poprima svojstva ustanovljenih vlasti. U ovom slučaju revizionu vlast postupa slično zakonodavnoj vlasti, jer nakon brojnih izmena i dopuna biće dovoljno da neki „bezlični” ustavotvorac usaglasi prvobitni tekst ustava sa svim izmenama i dopunama, odnosno da priredi tzv. prečišćeni tekst ustava. Mada naizgled samo tehničko pitanje, akt o izmenama ustava, u velikoj meri proizilazi iz „duha ustava”, odnosno stava koji se izgrađuje u dugom vremenskom periodu rezervisanom za važenje najvišeg opšteg pravnog akta u državi.

Dakle, forma izmene i dopune ustava proizilazi iz stava o postojanju legitimiteta za zadiranje u originalno delo ustavotvorca. Amandmani kao sinonim dopune i razvoja ustava nisu obeležje evropske ustavnopravne tradicije, oni su ponikli u američkom pravnom prostoru. Izraz „amandman”, od lat. *amandere*, zaista označava izmenu, promenu, dopunu, ali on je u ustavnoj tehnici dobio potpuno novo značenje koje

je razvijeno u sistemu sa dugim i trajnim ustavom, kakav je američki. Evropske države ovu tehniku nisu koristile tokom ustavne istorije od donošenja prvih građanskih ustava na kontinentu, a danas je ona retko primenjena i u zemljama koje su krajem prošlog veka donosile svoje nove ustave.⁴

3. KAKO DO USTAVOTVORNE SKUPŠTINE

Uprkos tome što je propušten trenutak za donošenje novog Ustava u uslovima diskontinuiteta kada je formirana prva samostalna Republika Srbija, može se još uvek polemisati o potrebi da se postave temelji ustavnog poretka uzimajući u obzir društvenu i političku realnost. Ukoliko se u javnosti postigne saglasnost o donošenju potpuno novog ustavnog akta ili o detaljnoj promeni postojećeg Ustava putem ustavotvorne skupštine, potrebno je prethodno razmotriti mogućnosti koje stoje na raspolaganju građanima, kao izvornim nosiocima suvereniteta. Do ovog cilja može se doći na dva načina.

⁴ U Austriji se svaka promena koja se odnosi na *materiae constitutionis* i koja je usvojena u parlamentu po posebnom postupku donosi u formi ustavnog zakona. Ustavni zakon za izmenu ustava primenjuje se u Češkoj i Slovačkoj, dok se u Bugarskoj primenjuje „zakon o izmenama i dopunama Ustava”. U Francuskoj petoj republici promena Ustava (1958) vrši se putem ustavnog zakona (*Loi Constitutionnelle*) iako ova tehnika nije *explicite* navedena u čl. 89. kojim se uređuje postupak ustavne promene. Od 1960. godine do 2008. godine bilo su ukupno 24 izmene Ustava u formi ustavnog zakona, osim izmene koju je 1962. godine izneo na referendum predsednik De Gaulle (koristeći ovlašćenje iz čl. 11 Ustava) i koja je izražena u formi „zakona”. Podaci sa sajta: Council Constitutionnel, France (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles>). U Nemačkoj je odredbom čl. 79. Osnovnog zakona (1949.) izrekom predviđena forma zakona o izmenama i dopunama: „Osnovni zakon Nemačke može biti izmenjen samo zakonom koji izričito menja ili dopunjuje tekst Osnovnog zakona.” Očigledno se ovom formulacijom htelo da akt (ili zakon) o izmenama i dopunama bude pravilno protumačen i nije ostavljen prostor da se interpretacijom dođe do drugačije revizione tehnike. *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (last amended 13. July 2017, Published by German Bundestag), Berlin, 2018. (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>)

Prvi način je pristupiti izmenama i dopunama ustavnih odredaba o postupku ustavne revizije, kojima bi se predvidelo ustanovljavanje ustavotvorne skupštine kao alternativnog oblika ustavne revizije.⁵ Predlog za promenu Ustava u delu koji se odnosi na revizioni postupak trebalo bi da sadrži sledeće elemente: 1) uvođenje ustavotvorne skupštine u postupak za promenu ili donošenje novog ustava, 2) izbor i mandat poslanika za ustavotvornu skupštinu, 3) pravna transformacija ustavotvorne skupštine u redovnu zakonodavnu skupštinu nakon završetka primarnog zadatka, tj. promene ili donošenja novog ustava. Iniciranje postupka revizije Ustava sa ciljem uvođenja ustavotvorne skupštine u pravni sistem Republike Srbije trebalo bi da potekne od samih građana (150.000), koji će već u inicijalnoj fazi postupka ukazati na neophodnost ustavne revizije i svoju naklonjenost ustavotvornoj skupštini. Na ovaj način bi kontekstualni legitimnost ustavotvorne vlasti bila ostvarena već na samom početku ustavne revizije.

Druga mogućnost bila bi više u duhu društvene volje iskazane građanskim protestom sa ciljem da se zaštite ustavne vrednosti. S obzirom na to da motiv za pisanje ovih redova proističe „odozdo“, iz permanentnog nastojanja da se moć vlasti vrati u ustavne okvire, postupak za donošenje zakona o ustavotvornoj skupštini bio bi sproveden instrumentima neposredne demokratije. Građani bi shodno osnovnom načelu o suverenosti (čl. 2. Ustava) mogli da iskoriste svoje pravo na narodnu inicijativu (100.000 birača) i iniciraju referendum (čl. 108. Ustava) na

⁵ Revizionna procedura uređena je Ustavom RS (2006) u devetom delu pod nazivom „Promena Ustava“ u čl. 203. „Predlog za promenu Ustava i usvajanje promene Ustava“. U ovom delu uspostavljeni su temeljni elementi procedure koji mogu biti razrađeni nižim aktom, zakonom ili poslovníkom. Zakon o Narodnoj skupštini (2010.) ne sadrži detaljnije odredbe o ustavotvornom postupku, osim što promenu ustava smešta u posebne postupke koji se vode pred Narodnom skupštinom. Poslovnik Narodne skupštine je precizirao postupak ustavne promene sa izvesnim protivurečnostima. Tako se u članu 48. st. 1. Poslovnika navodi da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstva „razmatra predlog za promenu Ustava i predlog akta o promeni Ustava“, dok se u stavu 2. istog člana kaže da Odbor „priprema predlog akta o promeni Ustava“, pa ostaje nejasno da li su to dva različita predloga akta o promeni Ustava – jedan koji Odbor razmatra i drugi koji Odbor priprema. Preciznije, iz navedenog se može zaključiti da postoji „drugi organ“ koji bi mogao da pripremi predlog akta o promeni.

kome bi se odlučilo o uspostavljanju ustavotvorne skupštine. Ukoliko bi se građani većinski izjasnili o predlogu da se formira ustavotvorna skupština, tj. da se donese zakon o ustavotvornoj skupštini, tada se ovaj zakon smatra usvojenim danom održavanja referenduma. Ukoliko bi neko stavio primedbu da se na ovaj način sprovodi postupak kojim se menjaju ustavne odredbe mimo procedure za reviziju Ustava, o tome bi se mogli istaknuti sledeći argumenti.

Narodna inicijativa i referendum predstavljaju izraz ustavnog načela o suverenosti građana, gde stvarni nosioci ustavotvorne vlasti preuzimaju svoju izvornu moć od predstavničkog organa. U procesu neposrednog odlučivanja građana bili bi ispunjeni svi elementi ustavotvornog postupka, osim posrednika u liku Narodne skupštine i dve trećine poslanika, koji učestvuju u revizionom postupku. Dakle, izostala bi faza u postupku ustavne revizije u kojoj izabrani predstavnici odlučuju, dok bi građani preuzeli nadležnosti ustavotvorne vlasti shodno članu 2. Ustava. Treba istaći da se, shodno Ustavu i Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi,⁶ odluka na svakom republičkom referendumu, bilo da je on po kvalitetu ustavni ili drugog karaktera, donosi istom većinom. Za donošenje odluke o promeni Ustava, kao i za donošenje zakona na referendumu dovoljna je većina glasova građana koji su glasali bez postavljenog referendumskog „kvoruma”. U nacionalnom pravu Srbije referendum ne može da „propadne”, jer svaki odziv birača (od jedan do 100%) predstavlja dovoljan pravni uslov za održavanje referenduma. Otuda legitimni osnov za donošenje pravne odluke treba tražiti u društvenoj podršci i odzivu građana koji će potvrditi opravdanost narodne inicijative i referendumske odluke.

Neposredno izražena volja građana putem narodne inicijative za raspisivanje referenduma i potom sprovođenje referenduma o donošenju zakona o ustavotvornoj skupštini u skladu je sa članom 2. stav 1. Ustava, koji kaže da „suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika”. Redosled kojim su navedeni mehanizmi za ostvarivanje suverenosti od strane građana nije samo nomotehničko pitanje, već

⁶ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi iz 2021. godine („Sl. glasnik” br. 111/21 i 119/21).

ono duboko i potpuno odgovara načelu suverenosti koje pretpostavlja da građani vlast vrše neposredno, a kada to nije moguće, onda to čine preko slobodno izabranih predstavnika. U drugom stavu člana 2. Ustava eksplicitno se zabranjuje prisvajanje suverenosti od građana, odnosno „ni jedan državni organ, politička organizacija, grupa niti pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana”. U uslovima dominantne predstavničke demokratije, ovaj ustavni stav se tumači kao zaštita volje građana izražene na izborima. Međutim, kada se sistemski dovedu u vezu princip građanske suverenosti i instrumenti neposredne demokratije, onda se može zaključiti da su građani i njihovo izjašnjavanje na referendumu stariji od izabranih predstavnika u predstavničkim organima vlasti. Tako dolazimo do zaključka da je alternativni put za ustanovljavanje ustavotvorne skupštine putem narodne inicijative i referendumu, a na temelju ustavnih odredaba o neposrednoj demokratiji, u skladu sa osnovnim ustavnim načelom o suverenosti građana.

Iako se u formalnom smislu nijednoj ustavnoj odredbi ne može dati prioritet, mora se istaći da u ustavnosudskoj praksi postoji potreba za konzistentnim tumačenjem ustavnih načela i ustavnih normi u materijalnom smislu. U tom smislu, osnovne odredbe Ustava treba posmatrati kao temeljne principe koji predstavljaju okvir za tumačenje i primenu ostalih ustavnih normi. U evropskoj ustavnosudskoj praksi ima primera da osnovna načela ustava imaju snagu prirodnog prava, prema kome se potom stavljaju u odnos ostale ustavne norme.⁷ Tako se i odredbe o reviziji Ustava moraju dovesti u vezu sa članom 2. Ustava kojim se proklamuje načelo građanske suverenosti i pravo građana da vlast vrše neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika. Ukoliko se konstitutivni akt smatra izrazom ustanovljavajuće vlasti koja potiče

⁷ U evropskoj ustavnosudskoj praksi Savezni ustavni sud Nemačke svojom presudom od 18. decembra 1953. godine načinio je prvi korak, kada je odlučivao u sporu koji se tiče jednakosti muškaraca i žena. Tada je pored principa „hijerarhije pravnih normi” uveden i princip tumačenja „prirodnopravnih načela”. (Upor. T. Cole, „Three Constitutional Courts: A Comparison”, *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 4 (1959), p. 973; W. R. v Brünneck, „Admonitory Functions of Constitutional Courts”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 20, No.3. (1972), pp. 387-403.)

od suvereniteta građana, tada su instrumenti neposredne demokratije u službi ostvarivanja istog suvereniteta. Postupak za izmenu Ustava ne bi trebalo da bude prepreka kontekstualnom legitimitetu koji je u formalnom smislu ostvaren tako što su neposredni nosioci suvereniteta preuzeli sve faze postupka.

4. IZBORI ZA USTAVOTVORNU SKUPŠTINU

Izbori za ustavotvornu skupštinu treba da se temelje na demokratskim načelima o fer i poštenim izborima, kao i da ispune zahteve reprezentacije u pogledu predstavljanja građana kako u programskom (političkom) smislu, tako i u personalnom smislu.⁸

Izborni sistem, kao i razrada izborne procedure, tradicionalno su bili predmet zakonskog normiranja, dok su se klasični ustavi ovim pitanjem bavili samo načelno, u delu koji se odnosi na pravila o narodnom predstavništvu i izbornom pravu građana. Međutim, u savremenoj ustavnoj državi *materiae constitutionis* je doživela određenu transformaciju, te su savremeni ustavotvorci počeli da šire predmet ustavnog normiranja i da uređuju odnose koji su ranije bili prepušteni zakonodavcu. U velikom broju evropskih zemalja tip izbornog sistema određen je ustavom, pri čemu u kontinentalnom pravu dominira model srazmernog predstavništva, odnosno proporcionalni izborni sistem.⁹

⁸ Rasprave o izbornom zakonodavstvu u Republici Srbiji dugo traju i one su se odnosile kako na izborni sistem i metod raspodele mandata (proporcionalni ili većinski), tako i na zaštitu izbornog prava, finansiranje izborne kampanje i političkih partija, regularnost izbora i niz drugih pitanja. (Videti: D. Bursać, *Osnovi reforme izbornog sistema – slučaj Srbije*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2024.; M. Jovanović, *Izborni sistem Srbije: Predlozi i kako menjati*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015.; S. P. Orlović, „Kako do boljeg srpskog izbornog sistema”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, 2014.; Z. Stojiljković, D. Spasojević (ur.), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, National Democratic Institute for International Affairs, Beograd, 2011.)

⁹ Proporcionalni izborni sistem uređen je u evropskim ustavima: čl. 26. Ustava Austrije, 1929. (1945.), čl. 62. Ustava Belgije (1970.), čl. 18. Ustava Češke Republike (1992.), čl. 31. Ustava Danske (1992.), čl. 54. Ustava Grčke (1975.), čl. 53. Ustava Holandije (1983.), čl. 59. Ustava Norveške (1814.), čl. 96. Ustava Poljske (1997.),

Ovakav stav počiva na pretpostavci da osnovna načela predstavničkog sistema, kao što je pravilo o neposrednim i slobodnim izborima, treba da budu implementirana u državi gde „pravo građanstva ustanovljava vezu unutar suvereniteta, koji je baza demokratskih institucija i političkog izbora”.¹⁰ Može se reći da je legitimna tendencija u oblasti primenjenog konstitucionalizma da se akcenat stavi na ona pitanja koja direktno utiču na organizaciju i funkcionisanje ustavnih organa u sistemu podele vlasti. Ustavno regulisanje proporcionalnih izbora u velikom broju zemalja posledica je gledišta da u savremenoj državi mora biti poštovan stav manjine, a naročito kroz potrebu države da preduzima afirmativne akcije prema manjinskim grupama.

Ako se ovom pravcu u savremenoj ustavnoj državi može išta prigovoriti, to nije konstitucionalizacija izbornog sistema, već praznina koja nastaje između primenjenog izbornog modela i ustavnih principa, na kojima se temelji suverenost građana. Kao što „igra” političkih stranaka čini vezivno tkivo ustavne organizacije vlasti, isto tako je politički okvir važan za ostvarivanje predstavničke demokratije. Dobre strane proporcionalnog predstavništva mogu biti poništene primenom određenog modela izborne liste ili kreiranjem izbornih jedinica. Zato prilikom zakonskog uobličavanja izbornog sistema treba voditi računa o svakom elementu, uvažavajući prvenstvo principa suverenosti i ustavne garancije ljudskih prava.

Za razliku od većinskih izbora, u sistemu srazmernog predstavništva svaki glas birača jednako je vrednovan i praktično je mali broj glasova koji ne ulazi u konačan izborni rezultat. U ovom sistemu ispoljena je visoka proporcionalnost u odnosu između broja osvojenih glasova i dodeljenih mandata, tj. stepena zastupljenosti svih učesnika u izornoj utakmici. Ova tačnost reprezentacije pospešuje pravičnost koja je u širem kontekstu sadržana u ustavnom načelu o neposrednim i slobodnim izborima. Prednost proporcionalnih izbora naročito je ispoljena u pogledu zastupljenosti manjinskih grupa, što pruža dodatne garancije afirmativnim akcijama koje države preduzimaju u skladu sa ustavom.

čl. 116. Ustava Portugala (1976.), čl. 68. Ustava Španije (1978.), čl. 8, deo 3. Ustava Švedske (1975.), čl. 149. Ustava Švajcarske (1999.), čl. 16. Ustava Irske (1937.)

¹⁰ J.C.Masclat, *Droit électoral*, Paris: Presses Universitaires de France, 1989., p. 14.

Sa druge strane, većinski izbori su personalizovani izbori, kod kojih je umesto precizne prezentacije u prvi plan stavljena lična preferencija birača. Oni ne moraju nužno da preslikaju volju biračkog tela u pogledu programskog ili političkog opredeljenja, ali unose personalni element u sistem izbora koji razvija dublji odnos na relaciji birač – izabrani predstavnik. Tako se, uz sve nedostatke koje ovaj sistem pokazuje, može istaći pozitivna strana personalnih izbora u smislu razvijanja odnosa poverenja i stvaranja predstavništva uglednih i istaknutih pojedinaca.

Posmatrano kroz optiku ustavne demokratije, najbolji izborni model je onaj koji direktno i najtačnije obezbeđuje ostvarivanje volje građana. Međutim, iako je svrha izbora da prikupe pojedinačne želje birača i da ih pretvore u izborni rezultat, nema tog izbornog modela koji će omogućiti mehaničko pretvaranje individualnih preferencija u kolektivni izbor. Otuda je za odabir izbornog modela potrebno uvažiti prednosti oba, većinskih i proporcionalnih, izbora, odnosno personalnih i programskih izbora. Stoga smo skloni rešenju da se za ustavotvornu skupštinu ustanovi kombinovani model izbora, koji bi omogućio odabir kako ličnosti, tako i programskih ili stranačkih lista. Unošenje personalnog glasa u proporcionalni izborni sistem pružilo bi mogućnost za pravično predstavljanje i zastupanje svih građana i svih političkih opcija.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1. S obzirom na to da je propušten trenutak za donošenje potpuno novog ustava u uslovima diskontinuiteta nakon političkih promena 2000. godine, kao i 2006. godine kada je formirana „prva” samostalna Republika, društvena kriza u kojoj se država nalazi danas ukazuje na potrebu ustavne revizije. Zahtevi postavljeni u protestu i neposlušnost građana pokazuju privrženost ustavnim vrednostima i potrebu da se one zaštite. Sa druge strane, institucionalna nesposobnost i lična vlast predsednika Republike koja je razvijena pod okriljem važećeg Ustava, ukazuju na to da izmenama i dopunama postojećeg akta neće biti ostvarena iskazana društvena volja. Otuda se donošenje

potpuno novog ustava od strane ustavotvorne skupštine može posmatrati kao simbolički imperativ koji nadilazi političke preference i stranačke aktere.

Otvoreno je pitanje, o kome se može raspravljati, da li treba insistirati na diskontinuitetu ili kontinuitetu u ostvarivanju ustavotvorne vlasti. Smatramo da su argumenti za očuvanje ustavnog kontinuiteta jaki i otuda se procedura za ustanovljavanje ustavotvorne skupštine oslanja na Ustav Srbije. Jedna je mogućnost da se postupak sprovede na način predviđen ustavnim odredbama za reviziju Ustava. Druga mogućnost je da se primene instrumenti neposredne demokratije, što je potpuno u skladu sa ustavnim načelom o suverenosti građana. Na temelju narodne inicijative za raspisivanje referenduma (100.000 građana) bio bi sproveden referendum na kome bi građani doneli zakon o ustavotvornoj skupštini.

2. Referendum na kome bi se odlučivalo o zakonu o ustavotvornoj skupštini trebalo bi da pruži mogućnost građanima da se izjasne i o modelu izbornog sistema. Aktom o promeni Ustava ili zakonom o ustavotvornoj skupštini, koji bi građani usvojili na referendumu, mogao bi se urediti način izbora poslanika za ustavotvornu skupštinu. Naime, jedno od pitanja koje su građani otvorili tokom društvene pobune jeste legitimitet Narodne skupštine koji je narušen ne samo nezadovoljstvom građana zbog različitih oblika nezakonitosti tokom izbora, već i zbog načina pretakanja opšte volje građana u političke opcije. Proporcionalni izbori sa vezanom izbornom listom u Republici koja je jedinstvena izborna jedinica doveli su do jačanja političke predstavljenosti, tj. zastupljenosti političkih stranaka koja zanemaruje svaki oblik personalizovanog predstavnštva. Potreba za promenom izbornog sistema postoji i zbog slabljenja veza između izabranih predstavnika i građana, nasuprot jakim partijskim sponama koje su dovele do potpune deformacije slobodnog poslaničkog mandata.

3. U akt o promeni Ustava ili zakon o ustavotvornoj skupštini treba uneti obaveznu javnu raspravu o predlogu Ustava, koja je konstantno bolna tačka nacionalnog zakonodavstva. Kratka ustavna istorija Srbije od devedesetih godina prošlog veka pokazuje da se opšta javnost gotovo nikad ne uključuje, a stručna javnost je često uključena samo da imitira vanparlamentarnu raspravu prilikom donošenja ustava ili

zakona. U kombinaciji sa narodnom inicijativom i referendumom, javna rasprava bi mogla da obezbedi neposredno učešće građana u obavljanju javnih poslova sa većim uticajem i da ojača svest o neophodnosti i svrsishodnosti neposredne demokratije.

Prof. dr Bogoljub Milosavljević*

PREDLOZI ZA USTAVNU REVIZIJU S CILJEM OGRANIČAVANJA AUTORITARNE VLASTI

U ovom prilogu izložen je jedan broj predloga za nova ustavna rešenja, s ciljem stvaranja prikladnijeg ustavnog okvira za efikasnije uključivanje građana u politički sistem i odgovornije funkcionisanje organa vlasti. Osnovno polazište za formulisanje predloga predstavlja ocena da rešenja Ustava Republike Srbije od 2006. godine (dalje: Ustav) na koja se odnose predlozi imaju bitne nedostatke i da su kao takva doprinela opštem zastoju u razvoju demokratskih procesa, udaljavanju građana od uticaja na kreiranje političkih odluka i od uvida u rad i kontrole rada organa vlasti, urušavanju načela podele vlasti u vidu pune dominacije izvršne nad zakonodavnom i sudskom vlašću, koncentraciji vlasti u vrhu vladajuće političke stranke (partokratija) i potiskivanju u drugi plan vrednosti vladavine prava i ljudskih prava. Sve u svemu, Ustav sadrži nedostatke koji su omogućili njegovo nekažnjeno, otvoreno i grubo kršenje, pa i otvoreno praktikovanje autokratskog modela vlasti. Kao takav, Ustav ne ispunjava osnovnu ideju ustavnosti prema kojoj se funkcija svakog ustava očituje u ograničavanju vlasti u ime slobode građana. Predlozi su praćeni kraćim obrazloženjima i grupisani su u tri celine: politički sistem, teritorijalno uređenje i sektor bezbednosti. Uz to, dodatno je kratko ukazano i na jedan broj nesolidnih

* Prof. dr Bogoljub Milosavljević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union (u penziji).

ili prevaziđenih rešenja postojećeg Ustava. S tim u vezi, postavlja se prethodno pitanje o tome da li bi trebalo predlagati totalnu ustavnu reviziju (donošenje novog celovitog ustavnog akta) ili se opredeliti za parcijalnu ustavnu reviziju (delimičnu promenu postojećeg ustava kojom bi se izmenila samo „kritična“ rešenja). Mada delimična revizija deluje kao lakše izvodljiva, čini se da je novi ustav bolja opcija kako zbog manjkavog načina donošenja sada važećeg Ustava (donet kao plod kompromisa i bez učešća javnosti u postupku pripreme), tako i tim pre zbog činjenice da je reč o Ustavu koji ne odgovara stvarnosti i koji se u praksi pokazao kao nedelotvoran.

I. POLITIČKI SISTEM

1. Narodna skupština

1.1. Sastav Narodne skupštine je Ustavom (član 100. stav 1) fiksiran na 250 narodnih poslanika, što je neracionalno i u funkcionalnom i u budžetskom smislu, jer članovi svake od poslaničkih grupa istupaju na jednak, unapred dogovoreni način. Predlaže se napuštanje *numerus clausus-a*, a umesto toga da se broj narodnih poslanika odredi u proporciji s brojem birača ili kao najveći i najmanji broj poslanika ili na neki od drugih načina korišćenih u uporednim rešenjima, s tim da bi u svakom slučaju trebalo sadašnji broj poslanika znatno smanjiti, ako ne i prepoloviti.¹

1.2. Imajući u vidu ustaljenu praksu rada Narodne skupštine, potrebno je propisati da na njenim sednicama, kao uslov za njihovo održavanje (početak i tok do zaključenja sednice), mora biti prisutna najmanje većina narodnih poslanika. Prema članu 105. stav 1. Ustava, prisustvo većine

¹ Napomena: Januara 2011. godine SNS je uputila inicijativu, podržanu sa preko 300.000 potpisa, za promenu Ustava i smanjenje broja poslanika sa 250 na 125, ali je već naredne godine ista stranka ovu inicijativu naprasno zaboravila. Na javnoj raspravi Akcione grupe za promene političkog sistema, jula 2015. godine, predstavica SPS je predlagala određene promene u Ustavu, pored drugog, i da se broj poslanika smanji sa 250 na 190 (izračunavanjem kubnog korena od ukupnog broja stanovnika).

narodnih poslanika na sednici potrebno je samo za donošenje odluka (što se čini u tzv. „danu za glasanje”), a ne i tokom sednice kada se ne donose odluke, tj. odvija rasprava i pretres pitanja na dnevnom redu. Ustavna norma o tome mogla bi da glasi: „Narodna skupština može zasjedati ako na sednici prisustvuje većina narodnih poslanika.“ Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom o njenom radu ovo pitanje bi se bliže uredilo (prekid sednice zbog „osipanja“ kvoruma i dr.).

1.3. Iako po sastavu brojna, Narodna skupština se ne ukazuje kao predstavništvo građana, već isključivo kao predstavništvo političkih stranaka, a pošto naše stranke po pravilu nemaju unutrašnje demokratsko uređenje, proizlazi da je Narodna skupština zapravo svedena na predstavništvo i zastupništvo interesa rukovodstava političkih stranaka. Ta krupna mana u njenom radu najpre je u vezi s njenim sastavom i načinom izbora narodnih poslanika. Što se tiče sastava, on bi se mogao unaprediti uvođenjem dvodomnosti, ali bi to pitanje, kao vrlo krupno, moralo da se celovitije sagleda (kakvog bi tipa bio drugi dom – senatskog, socijalno-ekonomskog ili teritorijalno-reprezentativnog, odnosno koga bi taj drugi dom predstavljao, zatim tu je podela nadležnosti među domovima, pitanje sukoba domova i dr.). Autoru ovog priloga, čini se prihvatljivijom ideja o reformi izbornog sistema, nego ideja o uvođenju drugog doma. O tome se daje predlog u odeljku o izbornom sistemu.

1.4. Kao jedan od načina za unapređenje rada i jačanje uloge parlamenta kao nosioca zakonodavne vlasti i najvišeg organa vlasti, svakako dolazi u obzir preciziranje ustavnih ovlašćenja i obaveza Narodne skupštine u vršenju nadzora nad organima izvršne vlasti (parlamentarni nadzor).

1.5. Unapređenje zakonodavnog procesa uveliko zavisi od transparentnosti tog procesa i uključivanja javnosti u isti proces. Stoga je uključivanje građana u proces predlaganja, pripremanja i odlučivanja Narodne skupštine (narodna inicijativa, javne rasprave o predlozima zakona, referendum), ali i u proces kontrole rada organa vlasti, jedno od pitanja kojima bi novi ustav morao da posveti znatno veću pažnju nego što to čini postojeći Ustav. Pored ostalog, moguće je smanjiti broj potrebnih potpisa birača za narodnu inicijativu na 15.000 a broj potrebnih potpisa birača za ustavotvornu inicijativu na 100.000. Jednako je važno i ograničiti prostor za donošenje zakona po hitnoj proceduri.

Imalo bi smisla i da se ugradi ustavna norma o obavezi sprovođenja javne rasprave o važnijim zakonima.

2. Predsednik Republike

2.1. Korpusu ustavnih nadležnosti predsednika Republike više bi odgovarao posredni nego neposredni način izbora, zbog čega se predlaže da ga ubuduće bira Narodna skupština dvotrećinskom većinom. Istom većinom bi ga Narodna skupština mogla i razrešiti dužnosti pre isteka mandata. Kad je reč o razrešenju, trebalo bi propisati kakav je odnos između odluke Ustavnog suda o postojanju povrede Ustava od strane predsednika Republike i daljeg toka postupka razrešenja u Narodnoj skupštini. Naime, iz odredbi člana 118. Ustava proizlazi da predsednik za koga je Ustavni sud odlukom utvrdio postojanje povrede Ustava može ostati na dužnosti ako u Narodnoj skupštini ne bude postignuta dvotrećinska većina za njegovo razrešenje. Isto tako, Narodna skupština bi mogla razrešiti predsednika uprkos odluci Ustavnog suda o nepostojanju povrede Ustava. Sama promena u načinu izbora predsednika Republike koja se predlaže je potrebna zbog očiglednog nesklada između njegovih skromnih ustavnih ovlašćenja, s jedne, i načina izbora koji mu daje jak legitimitet i otvara put za neustavno skretanje parlamentarnog u polupredsednički sistem, s druge strane. Obratno, ako bi se ojačala ovlašćenja predsednika u izvršnoj grani vlasti na račun vlade i time uveo polupredsednički sistem, postojeći način izbora (od strane građana) bio bi prikladan, ali se to ne predlaže zbog opredeljenja za parlamentarni obrazac vlasti.

2.2. Pored nespojivosti funkcije predsednika Republike s obavljanjem druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti (član 115. Ustava), trebalo bi ustavom propisati i da predsednik ne može biti član političke stranke (kao što je to učinjeno u članu 55. stav 5. Ustava za pojedine druge funkcionere i pripadnike policije i vojske). Upravo ovo pitanje je sporno još od Ustava RS od 1990. godine, a čini se da zadržavanje funkcije predsednika političke stranke daje predsedničkoj funkciji i, istovremeno, stranci koju on i dalje predvodi onu protivustavnu poziciju političke moći koju ne bi mogla imati. Što je još gore, njegova funkcija predsednika Republike se tim putem protivustavno menja u funkciju

predsednika i predstavnika samo onog dela građana koji pripada njegovoj političkoj stranci, ali u isto vreme i u političkog protivnika većine ostalih građana. S tim u vezi, izbornim zakonodavstvom, a možda čak i ustavnom normom, trebalo bi takođe onemogućiti da se predsednik Republike politički angažuje u korist pojedine političke stranke, bilo kao nosilac stranačke kandidatske liste na parlamentarnim i lokalnim izborima, bilo u izbornoj kampanji. Ako bi se to htelo obezbediti ustavnom normom, ona bi mogla da glasi tako da se predsednik, osim što ne može biti član političke stranke, ne može ni angažovati u izbornim i drugim političkim aktivnostima pojedinih stranaka i koalicija, niti javno delovati u korist ili protiv pojedinih političkih stranaka i koalicija.

2.3. Pasivno biračko pravo kandidata za predsednika moglo bi se usloviti starosnom granicom od, recimo, navršenih 40 godina života. U prilog tome, pored uporednih iskustava, govori i starosna granica postavljena Ustavom za sudije Ustavnog suda (član 172. stav 5).

2.4. Komandovanje Vojskom Srbije i postavljanje, unapređivanje i razrešavanje oficira Vojske Srbije, kao i naročita ovlašćenja u vanrednom i ratnom stanju, predstavljaju bitne ustavne nadležnosti predsednika Republike. Međutim, te nadležnosti, zajedno sa predseđanjem Savetom za nacionalnu bezbednost, pridaju u praksi funkciji predsednika Republike naročiti značaj i čine je objektivno važnijom (centralnom figurom bezbednosne moći), a sledstveno tome, i politički moćnijom nego što ona izgleda u kontekstu celine ostalih predsedničkih nadležnosti. Predlozi koji se odnose na to pitanje iznose se u delu ovog teksta o sektoru bezbednosti.

3. Izborni sistem

3.1. Ustav ne uređuje tip izbornog sistema, a postojeći način izbora narodnih poslanika se na svim dosadašnjim parlamentarnim izborima osvedočio kao neadekvatan i veoma podložan izbornim manipulacijama. Od različitih predloga za unapređenje izbornog sistema koji su ponuđeni javnosti čini se da bi mogao biti najprihvatljiviji tzv. personalizovani proporcionalni izborni sistem. Prema tom sistemu, poslanici bi bili birani u jednomandatnim izbornim jedinicima (koliko poslanika – toliko i izbornih jedinica), svaki ovlašćeni predlagrač (stranka, koalicija

stranaka, grupa građana) predlagao bi po jednog kandidata u izbornoj jedinici, a glasovi dati kandidatima bi se sabirali i mandati dodeljivali kandidatima s najvećim brojem dobijenih glasova. Otvoreno pitanje jeste da li bi tip izbornog sistema trebalo određivati ustavnim tekstom, odnosno da li bi trebalo urediti nešto više od elementarnog određenja da se narodni poslanici biraju po proporcionalnom sistemu. To stoga što bi ustavna norma ubuduće bila prepreka eventualnom uvođenju ne samo čisto većinskog izbornog sistema, nego i nekog od oblika mešovitog izbornog sistema.

3.2. Pitanje koje bi takođe trebalo urediti novim ustavom jeste pitanje centralnog (državnog) izbornog organa (komisije). Taj organ bi trebalo da bude stručni organ profesionalnog tipa s položajem nezavisnog stalnog tela, u kome nema članova političkih stranaka.² Sve ispoljene mane postojećeg rešenja o Republičkoj izbornoj komisiji govore dovoljno ubedljivo u prilog predloženom rešenju.

3.3. Lokalni (odbornički) izbori jednako kao i parlamentarni treba da budu uređeni na nov način, načelno po istom tipu izbornog sistema (tzv. personalizovani proporcionalni izborni sistem). To je neophodno da bi se prekinula apsolutna zavisnost odbornika lokalnih skupština od partijske centrale i oni uspostavili odgovorniji odnos sa svojim biračima.

3.4. Odredbom člana 191. stav 4. Ustava utvrđen je posredni izbor lokalnih izvršnih organa. Međutim, ima dosta argumenata u prilog neposrednog izbora gradonačelnika i predsednika opština, u prilog čemu govori i široka rasprostranjenost ovakvog načina izbora u evropskim zemljama. Zakonom bi trebalo formulisati mehanizam za prevazilaženje mogućih blokada u njihovim odnosima s lokalnim skupštinama (taj mehanizam može biti uređen i zakonom, a svodio bi se na ustavni mehanizam koji je uspostavljen za odnose Vlade i Narodne skupštine). Nedostatak tog mehanizma bio je, naime, ključni razlog za napuštanje neposrednih izbora.

² Jedan takav predlog zakona bio je pripremljen 2009. godine i nije u Vladi prihvaćen.

II. TERITORIJALNO UREĐENJE

1. Regionalizacija ili dvostepena lokalna samouprava

1.1. Budući da većina unitarno uređenih evropskih zemalja ima regione, pitanje o regionalizaciji Srbije jeste jedno od pitanja koja bi trebalo sagledati u proceduri pripremanja novog ustava. Ukoliko se dođe do saglasnosti o uvođenju regiona, odnosno o pripremanju novih ustavnih rešenja o regionima, potrebno je odabrati jedan od više mogućih tipova regiona koji bi bio prikladan domaćim prilikama. Regionalizacija podrazumeva i očuvanje garantija pokrajinske autonomije, odnosno njen naročiti status.

1.2. Alternativa regionalizaciji može biti uvođenje drugog stepena lokalne samouprave, koji bi u isto vreme mogao biti i regionalnog karaktera. Potreba za drugim stepenom lokalne samouprave ili regiona čini se sasvim opravdanom, posebno zbog činjenice postojanja visokog stepena centralizacije vlasti. I veoma duga tradicija postojanja drugog stepena (od početaka obnove srpske državnosti, pa sve do 1990. godine), govori u prilog ponovnom uvođenju drugog stepena lokalne samouprave. Na ovaj način bi se doprinelo i jačanju međuopštinske saradnje, kao i umanjivanju postojećeg modela autarhičnog ponašanja opština.

1.3. Postojeći monotipski (jednoobrazni) model lokalne samouprave, koji počiva na tvrdokornom insistiranju na ideji o istim nadležnostima i istim organima svih jedinica lokalne samouprave (nezavisno od znatnih kvantitativnih i drugih razlika među njima), prema nalazima brojnih analiza, predstavlja limitirajući faktor za funkcionisanje i razvoj lokalne samouprave. Dve stvari je moguće s tim u vezi urediti novim ustavom: 1) različite nadležnosti opština i gradova i 2) obavezu opština koje ne mogu da ostvaruju svoje ustavne nadležnosti da se udružuju s drugim jedinicama lokalne samouprave. Imalo bi smisla i propisati ustavom da Republika Srbija, prilikom delegiranja (poveravanja) pojedinih poslova opštinama, vodi računa o mogućnostima opština da obavljaju iste poslove.

2. Lokalni politički sistem

2.1. Lokalni politički sistem, onako kako je određen Ustavom, mogao bi biti smatran i kao parlamentarni i kao skupštinski sistem, o čemu su podeljena i mišljenja u domaćoj teoriji ustavnog prava. Novim ustavom bi trebalo jasno utvrditi da se i odnosi između organa vlasti u jedinicama lokalne samouprave (kao i u autonomnim pokrajinama) uređuju prema parlamentarnom obrascu.

2.2. Lokalni nivo vlasti kao najbliži građanima logično bi trebalo da bude onaj nivo vlasti na kome je učešće građana najpotpunije (u poređenju s višim nivoima vlasti). U tom smeru je 2009. godine dopunjena i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. U Srbiji, međutim, organi lokalne vlasti zavise jedino od centralnih organa, ne snose odgovornost pred građanima i otud nemaju interesa za uključivanje građana u vršenje poslova lokalne vlasti. Jedno od mogućih rešenja, osim neposrednog izbora gradonačelnika i predsednika opštine i promena u načinu izbora odbornika, moglo bi biti u ustavnom utvrđivanju kruga pitanja o kojima lokalne vlasti ne mogu odlučivati bez konsultovanja građana.

2.3. Status gradskih opština nije adekvatno rešen, naročito kada se imaju u vidu gradske opštine u gradu Beogradu. One nisu Ustavom određene kao jedinice lokalne samouprave, iako je većina njih po broju stanovnika veća od većine opština u Srbiji, a neke od njih brojnije i od većine drugih gradova. Rešenje bi moglo ići u pravcu davanja statusa gradu Beogradu kao regiona ili kao drugostepene jedinice lokalne samouprave.

2.4. Mesna samouprava u vidu mesnih zajednica je ustavno zanemarena a zakonski svedena na formalni i nefunkcionalni oblik, iako bi se mogla afirmisati kao značajan oblik građanskog učešća u upravljanju lokalnim poslovima vlasti. U odredbama novog ustava kojima bi se uredilo pravo građana na lokalnu samoupravu, moglo bi se propisati da se to pravo građana ostvaruje ne samo neposredno i posredno, nego i organizovanjem građana u mesne zajednice (i na druge zakonom utvrđene načine).

III. SEKTOR BEZBEDNOSTI

1. Strategija nacionalne bezbednosti i

Savet za nacionalnu bezbednost

1.1. Ustavom je propisano (član 99. stav 1. tačka 9) da Narodna skupština usvaja strategiju odbrane, ali ne i da usvaja viši strateški dokument – strategiju nacionalne bezbednosti. To je pitanje sada uređeno zakonom, čini se nimalo adekvatno i saglasno prevaziđenom vojnocentričnom konceptu bezbednosti, a to zbog toga što je izrada strategije nacionalne bezbednosti poverena Ministarstvu odbrane. Usvajanje te strategije trebalo bi da nađe mesta u novom ustavnom tekstu.

1.2. Slično prethodnom, Ustav ne predviđa postojanje, sastav i ulogu Saveta za nacionalnu bezbednost, tela koje je uvedeno zakonom. Imajući u vidu objektivno veliki značaj ovog tela i njegovu ulogu u usmeravanju rada državnog sektora bezbednosti, kao i pomenutu činjenicu da ovim telom predsedava predsednik Republike, bilo bi dosta razloga da se osnove položaja i karaktera uloge (savetodavna, koordinativna) ovog tela urede novim ustavom.

2. Policija i službe bezbednosti

Policija se u Ustavu izričito pominje samo na jednom mestu, i to u odredbi člana 55. stav 5, u kojoj se utvrđuje da pripadnici policije ne mogu biti članovi političkih stranaka. I službe bezbednosti se pominju samo na jednom mestu – u članu 99. stav 1. tačka 6, gde se utvrđuje da Narodna skupština nadzire rad službi bezbednosti.

Ono što bi u vezi s policijom i službama bezbednosti moglo biti još uređeno u novom ustavu jeste sledeće: 1) da su policija i službe bezbednosti pod demokratskom i civilnom kontrolom (sada je to pitanje uređeno samo u odnosu na Vojsku Srbije); 2) da pripadnici službi bezbednosti ne mogu biti članovi političkih stranaka (to je pitanje sada uređeno zakonom); i 3) da se rad policije i službi bezbednosti zasniva na načelima profesionalizma, političke nepristrasnosti i neutralnosti. Takođe, ako već ima mesta da se propiše ustavna nadležnost Narodne

skupštine za nadzor službi bezbednosti, isti bi razlozi mogli da važe i u pogledu parlamentarnog nadzora nad policijom (kao i Vojskom Srbije).

3. Vanredno stanje

3.1. Ustav ne sadrži delegirano ovlašćenje Narodnoj skupštini da ona zakonom bliže uredi pitanja u vezi s vanrednim stanjem. Posle ukidanja Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja iz 1991. godine, materija vanrednog stanja šturo je uređena Zakonom o odbrani. Iz toga se može izvesti zaključak da je svakom vanrednom stanju pridat vojni karakter, a u vanrednom stanju dat primat vojnim nad civilnim organima. Osim što vanredno stanje ne mora imati vojni, nego prevashodno policijski karakter (takav je bio karakter oba vanredna stanja uvedena u skorije vreme), ovim putem je omogućeno da vojska bude i kad za to nema potrebe korišćena za održavanje unutrašnjeg reda, odnosno za poslove zaštite javne bezbednosti. U najmanju ruku, novim ustavom bi trebalo obezbediti jasno ovlašćenje Narodnoj skupštini da zakonom bliže uredi vanredno stanje.

3.2. U vezi s vanrednim stanjem, napominjemo i odredbu člana 202. stav 1, koja se odnosi na obim dozvoljenih mera odstupanja od ljudskih prava, koja nije saglasna evropskom standardu (da su mere odstupanja srazmerne opasnosti i da mogu biti „samo u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija”).

IV. NEADEKVATNO FORMULISANE ODREDBE U USTAVU

Ustav sadrži jedan broj normi koje su prevaziđene, međusobno protivrečne, nedorečene, pogrešno smeštene u ustavni tekst i sl. Mada nije reč o pitanjima od centralnog značaja, ta činjenica ipak jeste jedna od onih koje govore u prilog ustavnoj reviziji. Nekoliko takvih primera su sledeće norme: 1) stav 2. člana 102. uređuje tzv. „blanko ostavku“ narodnih poslanika, a ta je odredba prevaziđena još 2011. godine kasiranjem istovrsnih odredbi izbornog zakona odlukom Ustavnog suda; 2) između člana 105. stav 2. tačka 7, s jedne, i člana 134. stav 2, s druge

strane, postoji očigledna kolizija, jer se prvim uređuje da Narodna skupština ukida imunitet članovima Vlade, a drugim da o imunitetu predsednika i članova Vlade odlučuje Vlada; 3) stav 1. člana 4. Ustava („Pravni poredak je jedinstven”) očigledno ne pripada materiji ovog člana u kome se uređuje načelo podele vlasti, nego članu 3. u kome se uređuje načelo vladavine prava; 4) među nadležnosti opštine uvršćeno je i staranje o zaštiti životne sredine (član 190. stav 1. tačka 6), dok se u članu 74. stav 2. utvrđuje posebna odgovornost za zaštitu životne sredine (samo) Republike Srbije i autonomnih pokrajina, a ne i jedinica lokalne samouprave; 5) u stavu 1. člana 193. umesto „organa jedinice lokalne samouprave“ treba da stoji „organa autonomne pokrajine”; itd.

Milan B. Marković*

O OMBUDSMANU I SUDIJAMA USTAVNOG SUDA

OMBUDSMAN U USTAVU REPUBLIKE SRBIJE

Ombudsman je važna institucija u jačanju demokratije, vladavine prava, dobre uprave i zaštite i promocije ljudskih prava. Iako u svetu ne postoji jedinstven model, primetni su pokušaji međunarodnih organizacija i mehanizama da standardizuju različita rešenja o ombudsmanu u uporednom pravu. Proces harmonizacije pravnih propisa u Evropi odvija se pod okriljem Saveta Evrope i Venecijanske komisije, koja je neizostavni „asistent“ u pisanju različitih propisa. U Srbiji je prihvaćen pluralni ili decentralizovani model ombudsmana, sa institucijom na republičkom nivou, pokrajinskim ombudsmanom i ombudsmanima u jedinicama lokalne samouprave. Zaštitnik građana Republike Srbije je poseban državni organ koji kontroliše upravu i štiti prava građana.

Promocija i zaštita nisu samo funkcije, već i odgovornosti, pri čemu obe podrazumevaju široko područje odgovornosti koje zahteva korišćenje velikog broja funkcija nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

U obavezu promocije i obavezu zaštite može biti uključen veći broj funkcija navedenih u Pariskim principima: Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija iz 1993. godine kojom su usvojeni Pariski principi (A/RES/48/134), kao i potonjim odlukama prvo Komisije, a potom Saveta UN za ljudska prava (A/HRC/RES/5/1 2007; A/HRC/),

* Dr Milan Marković, bivši sudija Ustavnog suda Srbije.

tako da su nacionalne institucije za ljudska prava dobile jedinstven status u glavnim forumima UN za ljudska prava. Omogućeno im je da nezavisno od predstavnika države učestvuju u radu mehanizama UN za ljudska prava, to jest da neposredno komuniciraju sa ugovornim telima, specijalnim procedurama i Savetom za ljudska prava u okviru univerzalnog periodičnog pregleda. Kako bi uskladile svoje institucije sa zahtevima Pariskih principa, mnoge države su revidirale svoje zakonodavstvo, čime su ili osnivale nove ili jačale mandat postojećih institucija za ljudska prava na unutrašnjem planu. Kao rezultat toga, došlo je do značajne popularizacije i uvećavanja broja nacionalnih institucija za ljudska prava širom sveta. Verovatno je da će se ovaj trend ne samo dalje nastaviti, već i bitno ubrzati, budući da je osnivanje nacionalnih institucija za ljudska prava u skladu sa Pariskim principima postavljeno kao jedan od formalnih indikatora ispunjenosti Agende 2030, odnosno Ciljeva održivog razvoja (SDG-16a).

Da bi se ljudska prava u potpunosti osigurala, potrebno je sveobuhvatno delovanje na njihovoj promociji i zaštiti. To znači da je promocija neophodna za promenu stavova i ponašanja. Konačno, ovaj inkluzivni pristup ljudskim pravima naglašava univerzalnu i međuzavisnu prirodu ljudskih prava.

Instituciju Zaštitnika građana u pravni sistem Srbije uvodi Ustav iz 2006. godine. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština. Prvi Zakon o Zaštitniku građana usvojen je 2005. godine, a zatim je donet novi Zakon o Zaštitniku građana 2021. godine

Ustav Republike Srbije propisuje opšti normativni okvir položaja Zaštitnika građana.

Ustav instituciju Zaštitnika građana reguliše u odeljku „Uređenje vlasti“ (čl. 98–167) i svrstava je među najviše organe državne vlasti, zajedno sa Narodnom skupštinom, Predsednikom Republike, Vladom, Vojskom Srbije, državnom upravom, sudovima i javnim tužilaštvom. Prema članu 138. Ustava: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade,

Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu Zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O Zaštitniku građana donosi se zakon.“ Međutim, Ustav spominje Zaštitnika građana i na drugim mestima. Tako: „sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana, pripadnici policije i pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka“ (čl. 55, st. 5); „Narodna skupština, u okviru svojih izbornih prava (...) bira i razrešava Zaštitnika građana i nadzire njegov rad“ (čl. 99, st. 2, tač. 5); „većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština ukida imunitet (...) Zaštitniku građana“ (čl. 105, st. 2, tač. 7); „većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira i razrešava (...) Zaštitnika građana (čl. 105, st. 2, tač. 14)“. Ustav Zaštitnika građana posebno ovlašćuje da ima pravo predlaganja zakona (čl. 107, st. 2): „Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.“ Prvi Zaštitnik građana sa mandatom od 5 godina izabran je 2007. godine (sa ponovljenim mandatom 2012. godine). Sadašnjeg Zaštitnika građana Narodna skupština izabrala je ponovo u julu 2022. godine na mandat od 8 godina, shodno novim zakonskim odredbama.

Treba razmotriti ustavne odredbe koje se referišu prema Pariskim principima u pogledu analize zakona i preporuke upućene vladi i parlamentu i ostalim državnim institucijama, privatnim organizacijama i civilnom društvu, intervencija u sudskim postupcima, podsticanja ratifikacije međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, saradnje sa domaćim i međunarodnim organizacijama koje rade u području ljudskih prava, edukacije i podizanja svesti o ljudskim pravima (zagovaranje zaštite ljudskih prava).

Novim Zakonom o Zaštitniku građana uvođenje instituta javnog poziva uvršteno je u samu proceduru izbora Zaštitnika građana, te je time omogućeno svim zainteresovanim licima da se prijave kao potencijalni kandidati za Zaštitnika građana. Javni poziv raspisivaće

predsednik Narodne skupštine i taj poziv će biti objavljen na sajtu Narodne skupštine i u jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na teritoriji cele Srbije. Svaka poslanička grupa ima pravo da predloži svog kandidata Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ali tek nakon isteka roka od 15 dana od objavljivanja spiska prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor na funkciju. Pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, novim Zakonom se Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo obavezuje da sa svim kandidatima koje su predložile poslaničke grupe obavi javni razgovor na kojem im se omogućava da iznesu svoj stav o načinu i ulozi ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana. U prethodnoj verziji Zakona ovo je bila samo mogućnost, a sada je zakonska obaveza. U slučaju da Narodna skupština ne izabere Zaštitnika građana, tačnije predloženi kandidat ne dobije neophodan broj glasova svih narodnih poslanika, novi Zakon propisuje rok od 15 dana u kojem se pokreće novi postupak izbora. Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog Odbora nadležnog za ustavna pitanja. Ukoliko izabrani kandidat u roku od 30 dana od dana polaganja zakletve ne stupi na dužnost, to će biti osnov za razrešenje Zaštitnika građana.

U kontekstu ovih zakonskih odredbi treba možda razmisliti o propisivanju izbora Zaštitnika građana – ombudsmana odredbama Ustava, s tim da se propiše obavezni konsenzus svih poslaničkih grupa, kao i civilnog sektora.

Zaštitnik građana je u zakonskoj obavezi da podnosi Narodnoj skupštini redovan godišnji izveštaj o svom radu i stanju ljudskih prava u Republici Srbiji, u kome se navode: podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, preporuke za poboljšanje prakse i normativnog uređenja pojedinačne oblasti, predlozi za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave, kao i podaci o sprovođenju preporuka i predloga iz prethodnih izveštaja.

Ovaj izveštaj Zaštitnik građana podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine za prethodnu godinu i objavljuje ga u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na svojoj veb-prezentaciji, o čemu obaveštava sredstva javnog informisanja.

U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje ako za tim postoji potreba.

Dosad se nije desilo (lični podaci) da Zaštitnik građana ne dostavi godišnji izveštaj Narodnoj Skupštini u propisanom roku, ali se dešava da Narodna Skupština u ostavljenom roku (Poslovnik o radu Narodne Skupštine) ne razmatra dostavljeni izveštaj.

Primeru radi, Narodna skupština još uvek nije razmatrala godišnje izveštaje Zaštitnika građana za 2022. i 2023. godinu, zbog čega nije ni mogla doneti zaključke povodom razmatranja ovih izveštaja i obavezati Vladu Republike Srbije da joj u određenom roku podnese izveštaj o sprovođenju tih zaključaka.

Treba razmotriti propisivanje roka Narodnoj skupštini u kojem će biti u obavezi da razmatra izveštaje Zaštitnika građana (godišnje i posebne izveštaje).

IZBOR SUDIJA USTAVNOG SUDA

Činjenica da je izbor sudija Ustavnog suda uređen Ustavom dovoljno govori o značaju ovog pitanja kao važne garancije nezavisnosti sudija Ustavnog suda. Veliki problem predstavlja to što su u sadašnjem Ustavu u potpunosti izostali precizno određeni uslovi za izbor sudija Ustavnog suda. Naime, imajući u vidu dosadašnji izbor sudija Ustavnog suda, kao i ponašanje pojedinih sudija kao eksponenata vladajuće političke elite ili njihovo potpuno odsustvo u izjašnjavanju o važnim pitanjima za državu i društvo kroz odluke Ustavnog suda, neminovno se javlja potreba da uslovi za izbor sudija Ustavnog suda budu precizno propisani Ustavom, budući da sadašnja ustavna rešenja ostavljaju velike praznine u načinu tumačenja Ustavom propisanih uslova. Naravno, nemoguće je očekivati da bi Ustavom precizirani uslovi bili garancija za potpunu nezavisnost, ali i sposobnost za učešće u odlučivanju i prosuđivanju najviših pravnih akata, te bi za to trebalo biti ispunjeni i drugi vanpravni tj. društveni, politički, ekonomski, kulturni i drugi uslovi, odnosno da se stvori odgovarajući društveni ambijent u kome deluje Ustavni sud. Ovo posebno imajući u vidu da Ustavni sud vrši ocenu najviših akata države i da često deluje na preseku prava i politike.

Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: URS) o izboru i imenovanju sudija Ustavnog suda (u daljem tekstu: US) posvećuje samo pet odredbi. Članom 172. predviđeno je da pet sudija US bira Narodna skupština (u daljem tekstu: NS), pet imenuje predsednik Republike (u daljem tekstu: PR), a pet opšta sednica Vrhovnog suda (stav 2), da NS bira pet sudija US između deset kandidata koje predloži PR, PR imenuje pet sudija US između deset kandidata koje predloži NS, a opšta sednica Vrhovnog suda imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva (stav 3), da sa svake od predloženih lista kandidata jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina (stav 4), da se sudija US bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci (stav 5), te da jedno lice može biti birano ili imenovano za sudiju US najviše dva puta (stav 6). Rešenje na osnovu kojeg svaka od tri grane državne vlasti učestvuje u postupku izbora sudija tako da se uspostavlja svojevrsni sistem teža i protivteža, a US svoju egzistenciju ne duguje nijednom posebnom organu, smatra se mnogo većim jemstvom njegove samostalnosti i nezavisnosti, odnosno rešenjem koje je u skladu sa evropskim standardima ostvarenim u pogledu ovih pitanja, te da ga je „teško kritikovati uz oslanjanje na ozbiljniju argumentaciju“.

Međutim, ono što iziskuje preciznije određenje u novom ustavu je definicija pojma „istaknuti pravnik“ ili njeno brisanje i određivanje drugog pojma ili vrednosnog kriterijuma gde će se na najmanju moguću meru svesti diskreciona ocena kandidata. Način predlaganja kandidata, kao i način izbora i imenovanja sudija od strane Ustavom određene tri grane vlasti takođe su u velikoj meri nejasni i prepušteni širokom tumačenju, gde se postojeće pravne praznine popunjavaju analogijom za šta u našoj praksi ima dovoljno kapaciteta, ako se izuzmu negativni uticaji i interesi.

U pravnoj teoriji pokušano je na više načina definisati pojam „istaknutog pravnika“. Pojedini autori smatraju da je u pogledu uslova „istaknuti pravnik“ reč o pravnom standardu čija se konkretna sadržina određuje prilikom svakog izbora odnosno imenovanja sudije Ustavnog suda. Drugi pak smatraju da je u pitanju diskreciona ocena prepuštena donosiocima odluke o izboru sudija. U svakom slučaju, o kojem god

tumačenju da govorimo, veoma je teško naći pravu zakonsku volju, te postupiti prema sopstvenom nahodjenju u odabiru najboljeg kandidata, a da je on lišen političkog uticaja i ličnog – pojedinačnog interesa. Zbog toga odrednica člana 172 Ustava da se sudija Ustavnog suda bira i imenuje među istaknutim pravnicima mora dobiti svoje preciznije tumačenje isticanja, pri čemu se, osim stručnih kvaliteta moraju uvrstiti moralni kredibilitet, podložnost uticajima, lični statusi itd. što sve može uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost kao ključnog faktora obezbeđivanja delotvorne zaštite Ustava, zakona i ljudskih i manjinskih prava.

Takođe, u navedenim šturim kriterijumima za izbor sudija US naveden je i uslov da imaju 15 godina iskustva u pravnoj struci. Ovaj kriterijum takođe zavisi od tumačenja pojma „pravna struka“. Uzima se u obzir broj godina, kao i činjenica da sudija US ne može vršiti drugu profesionalnu ili javnu funkciju niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji u skladu sa zakonom. Prema tome, kada se ovaj kriterijum primenio na profesore pravnog fakulteta u Republici Srbiji tumačenjem samog Ustavnog suda obuhvaćeni su i profesori policijske akademije i privatnih fakulteta koji imaju registrovane obrazovne programe sa grupom pravnih predmeta, ali nisu pravni fakulteti i sl. Ostaje otvoreno i pitanje kako se utvrđuje radno iskustvo u pravnoj struci uvidom u radnu knjižicu. Ili šta je sa onim poslovima koje obavljaju pravnici a nisu klasični pravni poslovi koji obuhvataju u manjem delu pravne poslove. Kada govorimo o suspendovanoj demokratiji koja je trenutno na delu, onda možemo samo pretpostaviti ko bi sve mogao biti izabran za sudiju US samo na osnovu širokog tumačenja dva postojeća uslova iz Ustava: istaknuti pravnik i 15 godina iskustva u pravnoj struci(krajem devedesetih godina imali smo slučaj da je predsednik US bio ekonomista). Iz tih razloga nužno je da to moraju biti jasno određeni uslovi koje kandidat za sudiju US mora ispunjavati i tako u novim ustavnim rešenjima propisani, a zakonom svako široko tumačenje koje proizlazi iz ustavne definicije mora biti normativno tačno utvrđeno.

Sačinjavanje liste kandidata za izbor ili imenovanje sudija US normativno nije uređeno. Naime, ne postoji postupak transparentnog isticanja kandidatura na javnom konkursu ili po javnom pozivu na

osnovu kojeg bi stručne službe ovlašćenih predlagača mogle sačiniti konačnu listu kandidata. U slučaju Narodne skupštine kao ovlašćenog predlagača, to je nadležni Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Naime, prema članu 48. Poslovnika Narodne skupštine Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra pitanja u vezi sa izborom i imenovanjem sudija Ustavnog suda. Ostaje potpuno nejasno na osnovu čega nadležni skupštinski odbor određuje listu kandidata. Pretpostavka je da konačnu listu sačinjava nakon razgovora sa kandidatima, ali kako određuje ko će biti kandidati ostaje kao velika nedoumica. Ako je to nejasno, onda postoje različite pretpostavke kako se utvrđuje konačna lista kandidata za sudije US, npr. dogovorom političkih stranaka koje čine većinu u skupštini RS, pa tako postoji i mogućnost da se konačna lista utvrdi putem političkog dogovora, a ne uzimajući u obzir kriterijume „istaknuti pravnik“ i „iskustvo u pravnoj struci“. Takođe, prilikom izbora kandidata koje je predložio predsednik republike može se, ali u manjoj meri, primeniti isti kriterijum političkog dogovora, pod uslovom da kandidati sa liste predsednika republike ispunjavaju u potpunosti Ustavom propisane kriterijume. Ovo posebno predstavlja problem, jer Ustav RS ne sadrži odredbu na koji način NS utvrđuje konačnu listu kandidata pošto se liste oba predlagača dostavljaju bez obrazloženja, a konačna lista kandidata koje predlaže Narodna skupština ne utvrđuje se na sednici i to većinom poslanika Narodne skupštine.

Sličnu situaciju imamo i kada je u pitanju lista kandidata koju predlaže i imenuje predsednik republike. Pretpostavka je da Generalni sekretarijat predsednika republike kao stručna služba priprema predlog konačne liste kandidata, ali nigde ne postoji propisani postupak kako se priprema konačan predlog kandidata.

U oba navedena slučaja kao buduće rešenje u Ustavu bilo bi da ovlašćeni predlagači po sprovedenom javnom konkursu, odnosno pozivu, i obaveznom razgovoru sa kandidatima (koji može biti dostupan javnosti) sačinjavaju konačnu listu kandidata za sudije US koju upućuju na dalji Ustavom propisani postupak. Takođe, može se razmatrati i pitanje kako se na osnovu konačne liste utvrđuje koji od kandidata ima više pozitivnih pretpostavki za izbor odnosno imenovanje za sudiju US.

Potrebno je da se Ustavom propiše procedura kojom Narodna skupština RS utvrđuje konačnu listu kandidata koju upućuje predsjedniku RS.

Sadašnjim Ustavom postupak predlaganja kandidata i izbor sudija US treće grane vlasti takođe se ne propisuje način na koji Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca sačinjavaju konačnu listu kandidata koju zatim dostavljaju opštoj sednici Vrhovnog suda na odlučivanje. Ovde nailazimo na još jednu nelogičnost. Naime, Vrhovni savet sudstva je taj koji bira i razrešava sudije u RS. U postupku izbora sudije US nalazi se u poziciji predlagача, a konačnu odluku donosi opšta sednica Vrhovnog suda. Ostaje potpuna nepoznanica kako i na koji način VSS i DVT sačinjavaju konačnu listu kandidata za sudije US, budući da ni tu ne postoji javni konkurs niti javni poziv. Pretpostavka je da članovi VSS i DVT na zajedničkoj sednici predlažu kandidate, nakon čega se pravi lista kandidata o kojoj se odlučuje za 10 kandidata od svih preloženih i to većinom glasova prisutnih članova. Takva lista se upućuje Opštoj sednici Vrhovnog suda koja od predloženih deset kandidata bira pet sudija Ustavnog suda.

Pretpostavka je da lista kandidata za sudije Ustavnog suda sačinjena od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaštva bude sačinjena od istaknutih sudija, tužilaca, advokata, pravobranilaca, tj. lica koja su neposredno vezana za rad i funkcionisanje pravosuđa. Međutim, dosadašnji izbor sudija US pokazao je da je na listama ne samo bilo kandidata koji nisu u tesnoj vezi sa radom u pravosuđu, već su takvi kandidati bili birani za Ustavni sud.

Takođe, kada je u pitanju postupak izbora i imenovanja sudija US, ne postoje normativni okvir koji bi predviđao mehanizam kontrole niti pravna sredstva zaštite za slučaj eventualne povrede Ustavom predviđenih uslova ili kriterijuma za izbor odnosno imenovanje sudija US, kao ni propisana pravna sredstva o mogućnostima i načinu osporavanja odluke o izboru i imenovanju. Šta se dešava u slučaju da za sudiju US bude predložen ili izabran kandidat koji nema 40 godina života ili 15 godina profesionalnog iskustva ili u slučaju nepoštovanja odredbe o zastupljenosti nacionalnih manjina sa teritorije autonomnih pokrajina ili ravnopravnosti polova? Definitivno ne postoje pravna sredstva kao ni mehanizmi kontrole i izričito ustanovljena sredstva pravne zaštite.

Sva ova pitanja moraju naći rešenja u novim ustavnim i zakonskim rešenjima.

Na kraju treba razmotriti kojim ustavnim rešenjima treba onemogućiti tihi i skoro nevidljivi uticaj političke vlasti na rad i odlučivanje sudija US. Naime, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu od 27.10.2023. godine izmenjen je član 14. stav 1. Zakona o US koji je glasio: „Sudiji Ustavnog suda prestaje dužnost ispunjenjem opštih uslova za starosnu penziju“. Izmenjenim članom 14. stav 1. Zakona o US propisuje se da sudiji US prestaje dužnost kada se ispune oba uslova: 65 godina života i 45 godina staža osiguranja. Izmenama Zakona o US neposredno pred početak godine u kojoj većina sudija i predsednik suda ispunjavaju opšte uslove za prestanak dužnosti, a nakon što određene sudije ispune opšte uslove za starosnu penziju, neminovno budi sumnju o uticaju na postupanje sudija US.

Prof. dr Stevan Lilić*

USTAVNA KRIZA SRBIJE – REVIZIJA POSTOJEĆEG USTAVA ILI DONOŠENJE NOVOG?

Društveno-politički kontekst

Stanje u Srbiji je od početka 2025. godine u znaku duboke političke, strukturalne, društvene, moralne, ali i institucionalne ustavne krize. Nakon tragedije 1. novembra u Novom Sadu, kada je u jednom trenutku živote izgubilo šesnaest nedužnih ljudi i kako nadležne vlasti nisu odmah pokrenule odgovarajuće postupke za utvrđivanje krivične i druge odgovornosti, počeli su protesti u Novom Sadu, Beogradu i kasnije u svim drugim gradovima Srbije. Na ove proteste nadovezali su se protesti studenata koji su, na prvom mestu, od nadležnih institucija sistema zahtevali istragu i potpuni uvid u građevinsku dokumentaciju, jer su sve okolnosti ukazivale na to da se radi o ozbiljnom koruptivnom poduhvatu.

Međutim, vlast nije davala potrebne odgovore u vezi sa pitanjima odgovornosti, čak su najviši državni funkcioneri i institucije otvoreno, javno i sistematski obmanjivali građane da nije bilo radova na delu stanice koji se srušio. Sumnju je potakla okolnost da su izjave date od različitih državnih subjekata bile identične negacije po sadržini i po formulacijama. Sa druge strane, iz dana u dan činjenice su sve više govorile suprotno, čime je na površinu isplivalo da se radi o „obmani sa umišljajem” (tzv. *animus fraudis*).

* Prof. dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu (u penziji); redovni profesor Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica – Podgorica.

To je sa svoje strane izazvalo masovne svakodnevne demonstracije, blokade i proteste desetine, čak i stotine hiljada građana Srbije. Studenti i demonstranti blokiraju fakultete i saobraćajnice po gradovima, sa ciljem da „deblokiraju” nadležne institucije, kako bi se one „resetovale” da rade svoje, pravnim poretom propisane, funkcije, poslove i zadatke, što se na prvom mestu odnosilo na javno tužilaštvo na čijem je čelu osoba koja se godinama u javnosti ne oglašava. Istovremeno, studenti su poslali jasnu poruku nenadležnom republičkom funkcioneru, koji je tim povodom počeo svakodnevno da se oglašava, da njega „niko ništa i ne pita”. Uz zahtev da se institucije deblokiraju, ovi protesti povratili su izgubljeni osećaj međuljudske duhovne solidarnosti (16 minuta „gromoglasne” tišine za 16 žrtava) i, što je najznačajnije, proširen je i konsolidovan opšti vrednosni narativ izražen u rezolutnom zahtevu *iustitia hic et nunc* (pravda ovde i sad).

Višemesečne studentske blokade i protesti građana direktan su odgovor na strukturalnu krizu i aktuelno društveno, socijalno i političko stanje u Srbiji. Studentski protesti su postali ključni faktor promena u društvu, posebno i zbog sve veće podrške građana. Prema istraživanjima javnog mnjenja nevladine organizacije CRTA, oko 80 odsto građana podržava studente.¹ Rast optimizma u pogledu budućnosti zemlje, kako pokazuju podaci iz istraživanja, jasno proizlazi iz energije koju su doneli studentski protesti, a ne iz poverenja u državnu politiku i stanje ekonomije. U kontekstu sve izvesnije ustavne reforme, poseban značaj za obnovu vrednosnih pretpostavki uspešnih institucija je tzv. Studentski edikt (1. mart) koji su usvojili u Nišu koji, kao neka vrsta „deklaracije i ustavne konvencije za obnovu slobode”, između ostalog sadrži odbredbe o slobodi, državi, pravdi, mladosti, dostojanstvu, znanju, solidarnosti i budućnosti. Prekretnica u ovoj politici je nastupila 15. marta 2025. godine u Beogradu. Protestu više stotina (oko 500 hiljada) građana vlast se suprotstavila prekomernom silom, uključujući i kontroverzni i zakonom zabranjeni „sonic vortex ring device”.

¹ <https://crt.rs/ubedljiva-podrska-gradjana-srbije-studentskim-zahtevima-i-protestima/>

Delegitimizacija Ustava

Središnje 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; političku uzurpaciju institucija ustavnog sistema; održivost sadašnjeg Ustava Srbije u kontekstu „normalizacije odnosa” Beograda i Prištine i činjenice da je Kosovo područje posebne jurisdikcije; deformacije i manipulacije u okvirima izbornog sistema; neravnomernosti ekonomske razvijenosti pojedinih područja; drastične disproporcije u teritorijalnoj organizaciji republike; prekomernu centralizaciju i neutralisanje izvornih ovlašćenja jedinica lokalnih samouprava itd.

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”? Jedna od opcija je preispitati postojeći opšti ustavni okvir i odgovarajuće ustavne pretpostavke koje bi mogle efikasno da doprinesu obnovi narušene ustavnosti u Srbiji.

Polazeći od okolnosti da je aktuelni ustavni sistem „delegitimisan”, jer kao brana („ustava”) nije uspeo da spreči teške deformacije političkog i institucionalnog sistema, ovom prilikom ukazujemo na neka „otvorena pitanja” zbog kojih je neophodno temeljno pristupiti njihovom rešavanju (bilo da se kao ishod optira za reviziju – *fix it* – postojećeg ustava, bilo da se optira za donošenje novog ustava – *clean slate*): reforma postojećeg izbornog sistema („biram jednog poslanika/odbornika a dobijem drugog”); netransparentan izbor sudija Ustavnog suda (nema procedure, samo predlagači, potrebno javno predstavljanje kandidata); novčane kazne (iz ličnih izvora) zbog nepostupanja (npr. ombudsman ne podnosi izveštaj Skupštini); regionalizacija Srbije (status autonomnih pokrajina – Vojvodina/Kosovo); uvođenje dvodomnog umesto jednodomnog republičkog parlamenta i smanjeni broj poslanika (dom regija, dom građana); izbor predsednika Republike u parlamentu

(čime se sprečava uzurpacija izvršenja vlasti od strane predsednika); prilagođavanje karaktera ustavnog zakona za sprovođenje (novog) ustava, kao i druge „korekcije” određenih protivrečnosti (npr. sudske presude donositi „u ime zakona”, ne u ime naroda, jer sudije ne bira Narodna skupština; predsednik Republike ne izražava „državno”, već nacionalno jedinstvo, niti je „šef države” ili „vrhovni komandant”; nije primereno da se himna sekularne države poziva na „boga”, niti da državni grb Republike sadrži krunu i dr). Konačno, u perspektivi članstva u Evropskoj uniji, Srbija bi morala da određene odredbe svog Ustava uskladi sa pravnim tekovinama Unije.

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. Jer, kako se ističe:

„Pod sadašnjom populističkom vlašću nastajuća ustavna demokratija u Srbiji postepeno se zamenjuje za Šmitovu plebiscitarnu koncepciju demokratije i populistički konstitucionalizam. Apel na „opštu volju naroda”, koristi se u značajnoj meri da se naruše institucije ustavne demokratije u Srbiji, uključujući podelu vlasti, odgovornost vlade i zaštitu ljudskih prava.”²

² *Under the present populist rule slowly emerging constitutional democracy in Serbia has been gradually changed for Schmitt's identitarian and plebiscitary conception of democracy and populist constitutionalism. An appeal to 'the general will of the people' is used to a significant extent to erode the emerging institutions of constitutional democracy in Serbia, including separation of powers, governmental accountability and human rights protection.* – Violeta Beširević, „If Schmitt were alive (...) Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia” (www.researchgate.net/publication/341965080), str. 198.

Protivrečnosti prilikom donošenja Ustava 2006.

Iako se nov ustav Srbije pripremao duže vreme, sam tekst sačinjen je „naglo i neočekivano”, a postupak donošenja ubrzan. Mada 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 stranke³ iz koje je bila isključena šira politička, ali praktično i cela stručna javnost. Ovakvu brzinu uslovlila su dva prevashodno politička razloga: kao prvo, 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 drugo, poseban razlog „ekspresnog” donošenja novog ustava Srbije bila je okolnost da je Srbija po „difoltu” postala samostalna i nezavisna država kada je u maju 2006. godine Crna Gora istupila iz Državne zajednice Srbije i Crne Gore, te je kao „nova država” morala da ima i „nov ustav”. Međutim, nov ustav Srbije iz 2006. godine i nije bio toliko nov koliko se u javnosti tada predstavljalo. Prevashodni politički cilj bio je 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.

U vezi sa ovim argumentima značajne su konstatacije koje je tim povodom istakao prof. R. Marković (inače pisac Ustava Srbije iz 1990), gde se između ostalog navodi: „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 SR Jugoslavije iz 1992. godine i Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama iz 2003. godine. Formulacije koje nisu preuzete iz pomenutih akata izuzetno su loše redigovane. (...) Kad već taj Ustav nije nov, postavlja se pitanje zašto je bio neophodan? Iz dva razloga,

³ Demokratske stranke (DS) Borisa Tadića, Demokratske stranke Srbije (DSS) Vojislava Koštunice i Socijalističke partije Srbije (SPS) Ivice Dačića.

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 „Miloševićev ustav”. (...) Drugi razlog je da taj Ustav posluži kao „izborna alatka”, kao sredstvo izborne pobeđe, da donese glasove na predstojećim izborima dvema parlamentarnim političkim strankama od čijih je nacrtu Ustav sastavljen i, uopšte, da te stranke politički ojača. (DS i DSS) (...) Ostale dve parlamentarne stranke (SRS i SPS) koje su učestvovala u oblikovanju Ustava, nesumnjivom političkom veštinom vođstva DSS-a, koje je stajalo iza Vladinog predloga Ustava, uvučene su u posao završnog redigovanja teksta koji same nisu sačinile, pa stoga ni zasluga za novi Ustav i dobrobiti koje bi on trebalo da proizvede neće biti njihova. Da bi se to izbeglo, javnosti su postala dostupna saznanja o tome ko je pravi autor „najudarnijih” odredaba⁴ u tom Ustavu.”⁵

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” kao rezultat zakulisne nagodbe političkih stanaka. Posledica toga je da ustav, sa stanovišta legitimizacije, ima sve karakteristike „oktroisanog” (nametnutog) ustava. „Mi imamo inkonzistentnost vrednosnog sistema i takav brod teško može da plovi sam po sebi i veoma je osetljiv na bilo kakvu socio-političku ili ekonomsku napetost ili turbulenciju.”⁶

Pitanje ustavne revizije

Po pitanju ustavne revizije, Srbija je suočena sa dilemom: da li postojeći Ustav „popravlja” ustavnim amandmanima (npr. regionalna autonomija) ili naprosto početi „od nulte tačke”. Pitanje je posebno teško u političkom smislu, ali izgleda da je tzv. ustavna realnost (npr.

⁴ Misli se na tadašnjeg predsednika Vlade Koštunicu (*prim. aut.*)

⁵ Ratko Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – Kritički pogled”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2006, str. 5. (5-46).

⁶ RSE: 17.05.2009 (https://slobodnaevropa.org/a/press_klub_stevan_lilic/1732168.html#relatedInfoContainer)

Kosovo) probila postojeće ustavne okvire i da je umesto „popravki i krpljenja” bolje uložiti ozbiljan napor da Srbija, uz transparentnu javnu raspravu (a ne tzv. „raspravu u javnosti”) i društveni konsenzus postigne saglasnost o novom „ustavnom okviru” kojim bi se odredile osnovne društvene vrednosti (npr. zabrana diskriminacije, garancije prava radnih ljudi, poštovanje sloboda i dostojanstva ličnosti, regionalna autonomija i lokalna samouprava itd.) i postavili osnovi jednog otvorenog i demokratskog društva na principima vladavine prava, podele vlasti, političkog pluralizma i slobodne tržišne konkurencije.

Drugo pitanje ustavne revizije odnosi se na sam postupak, tj. kako izvršiti reviziju Ustava. Ovde postoji čitava paleta rešenja. Može se postupiti po odredbama sadašnjeg Ustava o reviziji putem ustavnih amandmana, a može se pristupiti donošenju potpuno novog ustava po istom tom postupku. Ima i predloga da, kao nekad u doba ustavnih monarhija, nov ustav donese ustavotvorna skupština. Međutim, ovo za sada nije pravno moguće, jer treba doneti zakon o ustavotvornoj skupštini (a prema praksi našeg ustavnog suda zakonom se ne može menjati ustav). Najteže se u tome snalaze pravnici i njihova stručna udruženja, jer nikako da izađu iz začaranog kruga odnosa realne stvarnosti i pravnog normativizma. Takođe, ovde se postavlja i pitanje kakva je uloga tzv. ustavnog zakona za sprovođenje ustava. Jer, kako se ističe: „U materijalnom smislu ustavni zakon (...) je sprovedbeni zakon kojim se mogu uređivati samo ona pitanja koja svojom sadržinom obuhvataju, kako se u Ustavu i ističe, 'sprovođenje promene Ustava'. Naime, sadržinu Ustavnog zakona čine norme prelaznog karaktera, odnosno prelazne odredbe, čije je važenje vremenski ograničeno i koje se iscrpljuju protekom zakonskog roka predviđenog za prelaz iz jednog ustavnog stanja u drugo.”⁷

⁷ Uporedi: Olivera Vučić, „Ustavnost ustavnog zakona”, Zbornik radova *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knj. 1 (ur. S. Lilić), Pravni fakultet, Beograd, str. 118-131.

Ustavne protivrečnosti funkcije predsednika Republike

Jedno od otvorenih pitanja kojem ćemo ovom prilikom posvetiti detaljniju analizu su dve (netačne) ustavne teze: prva je da je predsednik Republike „šef države”, a druga da predsednik Republike „izražava državno jedinstvo”.

Prva netačna teza odnosi se na tzv. dvoglavu (bicefalnu) izvršnu vlast prema kojoj kod nas izvršnu vlast istovremeno vrše (dele) Vlada Srbije i predsednik Republike, što naravno nije tačno pošto nema nikakvog uporišta u Ustavu Srbije. Ovu tezu je, kao vešt politički „spin” svojevremeno plasirao profesor ustavnog prava Ratko Marković, koji je odlično znao da u Srbiji izvršna vlast nije podeljena između Vlade i predsednika Republike, iz prostog razloga što je lično pisao Ustav i što takve ustavne odredbe nema. Kao navodni argument u prilog ovoj tezi navodi se da Vlada i predsednik Republike dele izvršnu vlast tako što Vlada predlaže, a predsednik imenuje ambasadore (i poverava mandat za sastav Vlade). Međutim, može se kao kontraargument navesti da po ovoj logici predsednik takođe ima i „dvoglavu zakonodavnu vlast”, jer ukazom proglašava zakone Skupštine (a ima i pravo suspenzivnog veta), kao i da ima „dvoglavu sudsku vlast”, jer može da pomiluje lica kojima je sud izrekao kaznu. Teza o dvoglavoj vlasti je neuspeli pravni silogizam, jer po toj logici predsednik zapravo nema jednu, već tri „dvoglave” vlasti, što je naravno besmislica.

Druga netačna teza odnosi se na tvrdnju da je predsednik Republike „šef države” koji vrši „vrhovnu državnu vlast”. Ovaj koncept izveden je iz prve teze, tj. da je izvršna vlast dvoglava jer se deli između predsednika i premijera. Međutim, kao i u prethodnom slučaju, ni ovo nije tačno i nema uporište u Ustavu Srbije, jer u njemu takve odredbe nema. Motiv ovog spina bio je da se u javnosti predsednik Republike (tada Milošević) predstavi kao „šef države”, tj. kao vrhovni vršilac državne vlasti. Iako predsednik po Ustavu nije vršilac državne vlasti, teza da je predsednik Republike šef države koji vrši vrhovnu državnu vlast ponovo se danas preko prorežimskih medija posebno plasira.

Prema Ustavu, Srbija kao država počiva na dva osnovna principa: vladavini prava (čl. 3) i na podeli vlasti (čl. 4).⁸ Ustav predviđa samo tri posebna oblika državne vlasti (ali i jedan broj tzv. ustavnih funkcija). Državnu vlast isključivo vrše tri ustavom ovlašćene strukture državnih organa: a) zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština (čl. 98), b) izvršnu vlast vrši Vlada (čl. 122) i c) sudsku vlast vrše sudovi (čl. 142), što istovremeno znači da Ustav nijedan organ ili instituciju nije ovlastio da vrši „državnu vlast”, jer bi to značilo da, suprotno članu 4, ima više od tri vida državne vlasti. Iz navedenog sledi zaključak da osoba koja obavlja „ustavnu funkciju” predsednika Republike ne vrši nijedan vid državne vlasti, pogotovo ne „najvišu državnu vlast” i da se prema tome ne može reći da je u Srbiji predsednik Republike šef države. To da je predsednik Republike „šef države” (i „vrhovni komandant”) samo su tabloidne floskule i politički spinovi aktuelnog režima i „bacanje prašine u oči” neprosvećenim laicima. Predsednik Republike kod nas nije šef državne administracije (tj. američke vlade) i vrhovni komandant (npr. kao predsednik Tramp u SAD), već osoba kojoj je poverena jedna posebna, relativno ograničena funkcija sa tačno nabrojanih 8 (uglavnom protokolarnih) nadležnosti.

U vezi sa predsednikom Republike kao šefom države, svojevremeno je u tekst Ustava „na mala vrata” ubačena i odredba da predsednik „izražava državno jedinstvo”. Ova odredba (čl. 111) je deklarativnog karaktera i ne sadrži ovlašćenje za vršenje izvršne vlasti, jer „oličavanje” po sebi ne podrazumeva „vršenje” neke vlasti. Odredba je inače u Ustav iz 2006. godine („copy-paste”) uneta iz Miloševićevog Ustava iz 1990. godine (čl. 9). Ova je formulacija u stručnoj javnosti od početka argumentovano osporena kao „neprimerena i neprecizna” i posebno „cezaristička”, jer na neki način implicira da je predsednik Republike iznad ostalih struktura vlasti.

Međutim, najznačajnija karakteristika (*differentis specifica*) ustavne funkcije predsednika Republike je ta što Ustav predsedniku

⁸Uporedi: Stevan Lilić, „Izvršna vlast i uprava u parlamentarnom i predsedničkom sistemu podele vlasti” (ur. Vučina Vasović, Vojislav Stanovčić), *Postkomunizam i vlast*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd, 1996, str. 357-368; Milosavljević Bogoljub, „Načelo podele vlasti u ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije”, *Pravni zapisi*, Beograd, br. 1, 2012, str. 5-21.

izričito ne dopušta bavljenje aktivnom politikom gde se u čl. 115 navodi: *Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost*, što se takođe potvrđuje Zakonom o predsedniku Republike (čl. 9) i Zakonom o sprečavanju korupcije (čl. 1). Za vreme mandata, Ustav ne dopušta predsedniku Republike obavljanje političkih aktivnosti, niti dopušta da se predstavlja neko „najviše političko mesto”. Za vreme aktivnog mandata, predsedniku Republiku nije dopušteno da vrši funkciju predsednika političke stranke, da osniva nove političke pokrete, da vodi promotivne političke kampanje, da organizuje, aktivno učestvuje i predvodi političke skupove, mitinge i kontramitinge, da učestvuje u televizijskim „političko-zabavnim” emisijama, da učestvuje u politički promotivnim spotovima, niti da bude nosilac bilo kojih izbornih lista na izborima na kojima ne učestvuje (npr. na lokalnim). U tom kontekstu, predsednik Republike nije nadležan ni za vođenje spoljne politike, niti za promociju stadiona i sličnih sportskih objekata, niti za promovisanje privrednih izložbi. *Last but not least*, predsednik Republike nije nadležan da predsedava sednicama Vlade Srbije, niti da ministrima izdaje naloge ili traži objašnjenja. Da bi se koliko-toliko održali principi vladavine prave i podele vlasti, funkcija predsednika Republike mora se vratiti u ustavne okvire iz kojih je *ultra vires* izašla.

Ustavni okviri pokrajinske autonomije

Posebno otvoreno ustavno pitanje odnosi se na ustavne protivrečnosti pokrajinske autonomije.⁹ 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 autono-

⁹ Uporedi: Stevan Lilić, „Regionalizacija, evropska iskustva i ustavne protivrečnosti pokrajinske autonomije u Srbiji”, Zbornik radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva* (ur. Mijat Damjanović), Beograd, 2012, str. 121-134.

miju 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); i 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” (čl. 182, st. 2). Ustav, takođe, uređuje nadležnost autonomnih pokrajina (čl. 183) i pravne akte autonomne pokrajine (čl. 185).

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 VII 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”.

Protivrečnosti pokrajinske (teritorijalne i suštinske) autonomije

U kontekstu nekoherentnosti Ustava Srbije, kada je u pitanju pokrajinska autonomija, posebno se ističe mogućnost da se Ustavom utvrđena pokrajinska autonomija ograniči zakonom, kao aktom niže pravne snage od Ustava. Tako, se u *Mišljenju o Ustavu Srbije* formulisanom u martu 2007. godine od strane Evropske komisije za demokratiju putem prava Saveta Evrope (tzv. Venecijanske komisije) navodi: „Generalno gledajući, mnogi aspekti ovog ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju primedbe 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.” (...) „U odnosu na suštinsku autonomiju, pažljivo čitanje Ustava, a posebno Dela VII, jasno ukazuje na to da ova suštinska autonomija uopšte nije zajamčena na ustavnom nivou, jer skoro svaki važan aspekt ove autonomije Ustav delegira na zakonodavca.” (...) „Navedeno je da ovo pravo (čl. 12) ograničava državnu vlast i da podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Mada ovo u principu treba pozdraviti, za žaljenje je da sadržaj ovog prava nije konkretizovan u Ustavu, čime je skoro u celosti ostavljeno zakonodavnom organu da odredi obim ovih prava.”¹⁰

R. Marković navodi sledeće: „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 izričito 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. Time je obrazloženo da je učestvovati 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’ (član 4). Razlika je u tome što je prema Ustavu iz 1990.

¹⁰ *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Saveta Evrope, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007.

Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija oblik teritorijalne autonomije, dok se prema Ustavu iz 2006. u toj autonomnoj pokrajini ostvaruje 'suštinska autonomija'. Pošto o statusu Kosmeta odlučuje 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 stav u kojem bi se naglasio njen novi državni status, drukčiji od onoga od pre 16 godina. Ovaj razlog je zaista opravdan i od svih koji su navedeni jedino je on objektivni i verodostojan."¹¹

Ustav, autonomne pokrajine, status Kosova, Rezolucija SB UN 1244

Pogledajmo detaljniju analizu odredbi relevantnih ustavnih i drugih dokumenata koji se odnose na status autonomne pokrajine.

Ustav Republike Srbije (SGRS, br. 98/2006, 115/2021).

- (a) *Preambula*: „Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, polazeći i od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države 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, građani Srbije donose (...).” Dakle, u Preambuli se spominje *Pokrajina Kosovo i Metohija*, ali ne kao „autonomna pokrajina”, već kao pokrajina koja ima „položaj suštinske autonomije”.
- (b) *Pojam, osnivanje i teritorija autonomne pokrajine* (čl. 182, st. 1-2): „Autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo

¹¹ Ratko Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2006. god., str. 7 (5-46).

na pokrajinsku autonomiju. Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija. Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava.” Dakle, autonomne pokrajine su „teritorijalne zajednice” u kojima građani ostvaruju „pokrajinsku autonomiju” (ali ne i „suštinsku autonomiju”). Međutim, kada je reč o Kosovu i Metohiji, Ustav navodi da se „suštinska autonomija” Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija uređuje posebnim zakonom (koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava).

- (c) Predsednik Republike (čl. 114. st. 4): „Zaklinjem se da ću sve svoje snage posvetiti očuvanju suverenosti i celine teritorije Republike Srbije, uključujući i Kosovo i Metohiju kao njen sastavni deo, kao i ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, poštovanju i odbrani Ustava i zakona, očuvanju mira i blagostanja svih građana Republike Srbije i da ću savesno i odgovorno ispunjavati sve svoje dužnosti.” U okviru ove odredbe o zakletvi predsednika Republike samo se navodi da je Kosovo i Metohija „sastavni deo” teritorije Republike Srbije, bez atributa „autonomna pokrajina”, „suštinska autonomija” ili „teritorijalna autonomija”.
- (d) Predlog za promenu Ustava i usvajanje promene Ustava (čl. st. 1; st. 6-7): „(...) Predlog za promenu Ustava usvaja se dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. (...) Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu. Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava.”

Rezolucija Saveta bezbednosti UN S/RES/1244 (10.06.1999).

Rezolucija 1244, član 10: „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 (...)”. Iz ove odredbe proističe da će narod Kosova moći da uživa suštinsku autonomiju „u okviru SR Jugoslavije”, a ne u okviru Republike Srbije.

Deklaracija o nezavisnosti Kosova (17.02.2008.)

Deklaracija o nezavisnosti Kosova, član 5: „Mi pozdravljamo međunarodnu zajednicu nastavljajući podršku našem demokratskom razvoju kroz međunarodna prisustva uspostavljena na Kosovu na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz 1999. Mi pozivamo i pozdravljamo međunarodno civilno prisustvo koje će nadgledati naše sprovođenje Ahtisarijevog Plana i Misiju vladavine zakona Evropske unije. Mi takođe pozivamo i pozdravljamo Organizaciju Severnoatlantskog sporazuma da zadrži vodeću ulogu međunarodnog-vojnog prisustva na Kosovu i da sprovede odgovornosti koje su mu dodeljene Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz 1999. i Ahtisarijevog Plana, do vremena kada kosovske institucije budu sposobne za preuzimanje ovih odgovornosti. (...). Član 12: (...) U svemu ovome, mi ćemo biti dosledni principima međunarodnog prava i rezolucijama Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, uključujući rezoluciju 1244 (1999). (...)”. Iz navedenog se vidi da se Deklaracija o nezavisnosti Kosova na više mesta izričito poziva na Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti UN kao međunarodnopravni osnov proglašenje nezavisnosti.

Međutim, imajući u vidu da nije donet poseban zakon (po postupku predviđenom za promenu Ustava) kojim će se urediti suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, postavlja se pravno pitanje tzv. prekluzije, odnosno da li je ustavnim odredbama o suštinskoj autonomiji „Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija” uopšte mesto u Ustavu Srbije. Između ostalog i zbog toga što je „Republika Kosovo” *de facto* (i dobrim delom *de iure*) tvorevina.

Ustav i članstvo Srbije u u Evropskoj uniji

Navodi se sledeće: „Pristupanjem EU, Republika Srbija prihvata da organi EU donose pravno obavezujuće akte zakonske snage koji će se neposredno primenjivati na njenoj teritoriji. Republika Srbija će u donošenju ovih akata učestvovati kao i svaka druga država članica EU. Takođe, pravni poredak EU zahteva da pravne tekovine EU imaju jaču pravnu snagu u odnosu na domaće pravne akte. (...) Stupanjem u članstvo EU, država prihvata principe nadređenosti prava EU nad domaćim pravom, budući da je to princip koji je utvrdio Sud pravde EU.”¹² S tim u vezi: „Ima smisla, a skorija prošlost je pokazala da ima i potrebe, uneti obavezu sprovođenja javne rasprave u same odredbe o ustavnoj reviziji, iako za to ne postoje brojni primeri u uporednom pravu. Jedina tačka u vezi sa kojom postoji puna saglasnost svih komentatora važećeg ustava jesu manjkavosti postupka njegovog usvajanja, odnosno potpuno odsustvo javne rasprave.”¹³

Referentna literatura i izvori:

CRTA, <https://crt.rs/ubedljiva-podrska-gradjana-srbije-student-skim-zahtevima-i-protestima/>

BEŠIREVIĆ, Violeta, „If Schmitt were alive (...) Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia” (www.researchgate.net/publication/341965080).

MARKOVIĆ, Ratko, „Ustav Republike Srbije iz 2006. – kritički pogled”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2006, str. 5-46.

VUČIĆ, Olivera, „Ustavnost ustavnog zakona”, Zbornik radova *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knj. 1 (ur. S. Lilić), Pravni fakultet, Beograd, str. 118-131.

LILIĆ, Stevan, „Izvršna vlast i uprava u parlamentarnom i predsedničkom sistemu podela vlasti” (ur. Vučina Vasović, Vojislav Stanovčić),

¹² Vladimir Međak, *Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?* EPUS, Beograd, 2016, str. 7.

¹³ Jelena Jerinić, *Neophodnost izmene odredaba Ustava Srbije o načinu njegove promene u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji*, Policy brief, EPUS, maj 2017, str. 4.

- Postkomunizam i vlast*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd, 1996, str. 357-368.
- LILIĆ, Stevan, „Regionalizacija, evropska iskustva i ustavne protivrečnosti pokrajinske autonomije u Srbiji”, *Zbornik radova Nove regionalne politike i evropska iskustva* (ur. Mijat Damjanović), Beograd, 2012, str. 121-134.
- MILOSAVLJEVIĆ, Bogoljub, „Načelo podele vlasti u ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije”, *Pravni zapisi*, Beograd, br. 1, 2012, str. 5-21.
- Mišljenje o Ustavu Srbije*, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Saveta Evrope, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007.
- MEĐAK, Vladimir, *Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?* EPUS, Beograd, 2016.
- JERINIĆ, Jelena, *Neophodnost izmene odredaba Ustava Srbije o načinu njegove promene u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji*, Policy brief, EPUS, maj 2017.

Sadržaj

Mr Danijel Pantić, <i>Uvodnik</i>	5
Mr Danijel Pantić Prof. Stevan Lilić USTAVNE PRETPOSTAVKE ZA OBNOVU SUSPENDOVANE DEMOKRATIJE U SRBIJI DA LI USTAV SRBIJE FUNKCIONIŠE MIMO USTAVNOG PRAVA?	7
Prof. dr Irena Pejić USTAVNA REVIZIJA U SRBIJI – KAKO DO USTAVOTVORNE SKUPŠTINE?	15
Prof. dr Bogoljub Milosavljević PREDLOZI ZA USTAVNU REVIZIJU S CILJEM OGRANIČAVANJA AUTORITARNE VLASTI	31
Milan B. Marković O OMBUDSMANU I SUDIJAMA USTAVNOG SUDA.....	43
Prof. dr Stevan Lilić USTAVNA KRIZA SRBIJE – REVIZIJA POSTOJEĆEG USTAVA ILI DONOŠENJE NOVOG?	53

DAN POSLE: O USTAVU

Mr Danijel Pantić
Prof. Stevan Lilić
Prof. dr Irena Pejić
Prof. dr Bogoljub Milosavljević
Milan B. Marković

Izdavač
FONDACIJA ZA LIBERALNU PRAKTIČNU POLITIKU

Za izdavača
NATAN ALBAHARI

Urednik
Mr DANIJEL PANTIĆ

Priprema i štampa
AGENCIJA ZNAK

Tiraž
300

ISBN 978-86-908040-0-9

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342(497.11)"20"
316.334.3(497.11)"20"
323(497.11)"20"

DAN posle : o Ustavu / [autori Danijel Pantić...[et al.]]. -
Beograd : Fondacija za liberalnu praktičnu politiku, 2025
(Beograd : Agencija Znak). - 74 str. ; 23 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija: str. 68-69.

ISBN 978-86-908040-0-9

1. Пантић, Данијел, 1968- [аутор] [уредник]
 - а) Уставно право -- Србија -- 21в
 - б) Политичке институције -- Србија -- 21в

COBISS.SR-ID 172116233