

DOI: 10.7251/GFP16165N

UDC: 342.4:340.12(497.11)

Originalni naučni rad

Datum prijema rada:
30. maj 2016.

Datum prihvatanja rada:
9. jun 2016.

Doc. dr

Oliver Nikolić

*Naučni saradnik Instituta za
uporedno pravo, Beograd
oliver_nikolic@yahoo.com*

Neka pitanja u vezi sa Ustavom Srbije

Rezime: Od samog donošenja Ustav Republike Srbije od 2006. godine je predstavljao predmet oštih kritika mnogih pravnih stručnjaka. Način na koji je pisan, donesen, usvojen na referendumu i sproveden ne predstavlja primer legalnosti i demokracije. Ako uzmemo u obzir i neka kontroverzna ustavna rešenja, onda ne treba da začudi činjenica da se od trenutka usvajanja Ustava, govori o njegovoj promeni i donošenju novog. Autor se osvrnuo na neka od tih kontroverznih pitanja kao što su preambula, poslanički mandat, decentralizacija, pravosuđe, klauzula prenosa suvereniteta, sprovođenje i promena Ustava, o kojima bi valjalo porazmisliti da li zaslužuju da budu deo novog Ustava ili ih ustavotvorac treba promeniti, odnosno ukinuti.

Ključne riječi: Ustav, Srbija, preambula, poslanički mandat, decentralizacija

Nikada se Srbija nije mogla dičiti sa dugovečnošću najvišeg pravnog akta, ali način na koji je pisan, donesen i sproveden Ustav od 2006. godine, svakako predstavlja loš primer legalnosti i stranačke manipulacije na uštrb temelja pravne demokratije. Ustav na koji je Srbija dugo čekala kao samostalna država (doduše o samostalnosti građani Srbije nikada nisu imali mogućnost da se izjasne), usvojen je na posebnoj sednici Narodne skupštine 30. septembra 2006, skoro apsolutnom većinom poslanika, a potvrđen na referendumu održanog 28. i 29. oktobra 2006. godine, nategnutim brojem izašlih građana upisanih u biračke spiskove¹. Poštujući krutu revizionu proceduru menjanja ustava², politička elita se opredelila za poštovanje postupka promene ustava propisanim do tada važećim Ustavom od 1990. godine³ i ustavni kontinuitet, a ne donošenje

¹ Pored činjenice da je na referendumu većina od 53.04% od ukupnog broja upisanih birača potvrdila Ustav, mora se primetiti da velika većina građana koji nisu upisani u birački spisak a žive u autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija, nije imala pravo da se izjasni povodom izloženog predloga Ustava.

² Ustav izglasava dvotrećinska većina poslanika u Narodnoj skupštini a kasnije na republičkom referendumu potvrđuje većina od 50% građana upisanih u biračke spiskove.

³ Videti: Nikolić P., Nikolić O. (2009), The Constitution and the Issue of Transition in Serbia – Constitutional Aspects, Instityucije prava konstyucyjnego – W dobie integracji europejskiej (eds.

ustava ustavotvornom skupštinom (iako je za ovaj način promene ustava bilo zalaganja)⁴ i potpuni diskontinuitet sa prethodnim režimom. Dan uoči sednice Narodne skupštine na kojoj se usvojio novi Ustav, po hitnom postupku je promenjen Poslovnik Narodne skupštine i uveden poseban oblik rada skupštine – posebna sednica. To se učinilo samo iz razloga da se Ustav ne usvoji na vanrednoj sednici Narodne skupštine, jer za redovnu je valjalo sačekati još par dana, a ustavotvorcu se žurilo. Velika većina poslanika je tekst Ustava o kome se samo izjašnjavala (ne i diskutovala jer je svaka poslanička rasprava izostala), vide-la neposredno pre njegovog usvajanja. Tekst predloga Ustava je delo-pečvork (patchwork) predstavnika nekoliko najačih političkih stranaka koji su u kratkom vremenskom periodu, usaglasile i iskombinovale, po sistemu copy-paste, do tada objavljene nacрте ustava⁵. Ovakav predlog Ustava nije bio predmet javne rasprave, na kojoj bi se čuo glas građana i pravne struke. Nisu konsultovani ni predstavnici lokalne samouprave, ni pokrajinske vlasti, ni nevladinog sektora a u rad nisu uključeni ni članovi skupštinskog odbora za ustavna pitanja. Ove činjenice stvaraju senku na legalnost donetog Ustava, a uz neka problematična ustavna rešenja i ukazuju na potrebu njegovog menjanja. Mnogi stručnjaci su Ustav od 2006. godine, smestile u groblje srpske ustavnosti, ne videći ni jednu dobru stranu ovoga teksta, sem donekle, olakšane procedure donošenja novog najvišeg pravnog akta. Zato i ne čudi da se ideja o ustavnoj reviziji javila odmah po objavljivanju ustavnog teksta i od tada ne prestaje, naročito uoči izbora i za stranačke potrebe. Upravo u ovom članku, će se izneti, po autoru, ona ustavna rešenja o kojima bi valjalo porazmisliti da li zaslužuju da budu deo novog Ustava ili ih ustavotvorac treba promeniti ili ukinuti.

O PREAMBULI

Većina ustava u svetu osim normativnog dela sadrže i deo koji prethodi normativnom delu, a koji je bitno drugačiji kako po formi tako i po sadržini i taj deo se naziva preambula ili kako ga Hans Kelzen naziva „svečani uvod“. Da li preambula ima normativni karakter ili ne, drugim rečima da li pravno obavezuje ili ne, je teorijsko pitanje oko koga nema zajedničkog gledišta među pravnim piscima. U slučaju Republike Srbije ideja ustavopisca je da preambula pored preporuke moralnog i ideološkog karaktera ima, ne samo pravnu obaveznost već i pravni imperativ za buduće generacije. Preambula Ustava Republike Srbije, u kojoj se naročito ističe da je Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ona poseduje položaj suštinske autonomije u okviru Srbije i da na osnovu takvog njenog položaja proizilaze ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima, ni malo ne odgovara realnoj situaciji a ni pravnom određenju te pokrajine u daljem tekstu Ustava. Ustavopisac, u delu o teritorijalnom uređenju, ni ne nagoveštava pravno objašnjenje šta je to suštinska autonomija, već to pitanje delegira zakonodavcu da posebnim zakonom uredi tu materiju, bez ikakvog vremenskog ograničenja. Ni do dana današnjeg, nije donet takav zakon, čak ni podneta inicijativa, što pokazuje na neki način

Jana Wawrzyniaka), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, str. 274.

⁴ Videti: Nikolić P. (2003), *Od Ustava do Ustava*, Institut za uporedno pravo, Beograd; Nikolić P. (2005), *Put do ustavotvorne skupštine*, Republika br. 350-351, Beograd; Rakić Vodinec V. (2005), *Ustavotvorna skupština lek protiv bezdržavlja?*, Republika br. 350-351, Beograd; Lutovac Z. (2005), *Kako do novog ustava Srbije?*, Analize br. 2, Nova srpska politička misao, Beograd.

⁵ Pre svega, nacrt ustava Vlade Srbije i nacrt ustava ekspertske grupe predsednika Republike.

odnos političara prema ovom pitanju. Jedino je 13. januara 2013. godine doneta "Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o osnovnim principima za političke razgovore sa privremenim institucijama samouprave na Kosovu i Metohiji" i to iz pragmatičkih razloga integracije naše zemlje u Evropsku uniju. Da li je cilj ustavopisca da činjenicom što će Kosovo i Metohiju staviti u preambulu i predodrediti je suštinsku autonomiju, znak da Republika Srbija od nje nikada neće odustati i da je ovo neka vrsta upozornja međunarodnoj zajednici, a političko zavetovanje svojim biračima, teško je reći, ali svakako postoje mnogo elegantnija rešenja i prikladnije mesto za ovako delikatno pitanje.

O POSLANIČKOM MANDATU

Mandat poslanika je javna funkcija koja se stiće neposrednim izborom a počinje da teče danom potvrđivanja u Narodnoj skupštini i traje četiri godine. Poslanikova „nezavisnost prema biračima teorijski je potvrđena odsustvom svakog postupka opozivanja, bilo od strane birača, bilo od političke partije, tako da je ništav svaki imperativan mandat“⁶. Priroda poslaničkog mandata je oduvek izazvala burne rasprave i delila teoretičare na pristalice slobodnog mandata i imperativnog mandata⁷. Međutim ta rasprava je završena padom socijalističkih režima i sada je predmet istraživanja pravnih istoričara. U savremenoj evropskoj ustavnoj praksi u najvećem broju zemalja imperativni mandat je zabranjen, odnosno garantuje se slobodni mandat. U Srbiji ne postoji u klasičnom smislu reči imperativni mandat ali Ustav dozvoljava narušavanje slobodnog mandata poslanika tako što ga pretvara u stranački mandat. U članu 102. stava 2. Ustava Republike Srbije se kaže da je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika. Drugim rečima ovim svojim članom Ustav daje mogućnost uvođenja takozvane blanko ostavke. To znači da poslanik, još pre potvrđivanja poslaničkog mandata, pismeno podnosi i potpisuje svoju ostavku, ostavljajući prazan prostor za datum i predaje je odgovornom licu u stranci. Ovakve blanko ostavke se mogu svakog trenutka aktivirati, pre svega ako poslanik naruši partijsku disciplinu ili napusti stranku. Postavlja se pitanje da li se ista analogija može primeniti i na predizborne koalicije? Obzirom da do danas nije donet zakon kojim bi se bliže regulisala ova pitanja, stiće se utisak da Ustav pominjanjem samo stranke nedvosmisleno ukazuje da se isključivo radi o stranačkom vlasništvu mandata a ne i koalicionom. Srbija je jedina zemlja gde se još praktikuju blanko ostavke, što protivreči i samom definisanju Republike Srbije kao države koja se zasniva, između ostalog, i na „evropskim principima i vrednostima“. U evropskim zemljama „poslanički mandat je neopoziv...i praksa blanko ostavki zabranjena“⁸. Ova praksa narušava i demokratske principe, uključujući OEBS-ov Kopenhaški dokument, usvojen 1990. godine, čiji je potpisnik i Srbija, a koji na neki način garantuje stalnost poslaničkom mandata. Institutom blanko ostavke se urušava ideja poslanika kao izabranog predstavnika svih birača koji raspolaže slobodom izražavanja, glasa po sopstvenom uverenju i ne može biti opozvan, a time i obe-

⁶ Stojanović D. (1999), Pravni položaj poslanika, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, str. 313.

⁷ Imperativni mandat je bio poznat još u srednjovekovnoj Španiji, tačnije Kraljevstvu Leon i Kastilja, a kasnije primere možemo naći u Pariskoj komuni 1871. godine, socijalističkim državama širom sveta, dok danas postoje još u Kini, Kubi, Severnoj Koreji, Južnoj Africi, Vijetnamu, Indiji, Nigeriji.

⁸ Duhamel O. (1992), Yves Meny, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Pariz, str. 620.

smišljava parlamentarizam. Postavlja se niz pitanja u vezi istinskih nosioca suverenosti u Republici Srbiji. Da li suverenost potiče od građana, koji je vrše neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika? Da li se poštuje ustavni princip da nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana? Da li zaista, kako Ustav propisuje, političke stranke ne mogu neposredno da vrše vlast, niti da je potčine sebi? Ustavopisac je članom 102. Ustava, negativno odgovorio na sva ova pitanja i doveo u pitanje ustavni okvir za istinsku parlamentarnu demokratiju.

Pitanje vlasništva poslaničkog mandata je bilo predmet rasprave pred Ustavnim sudom Srbije, maja 2003. godine (Službeni glasnik RS, br. 57/2003), kada je odlučeno, u skladu sa Ustavom od 1990., da mandat pripada poslaniku a ne političkoj stranci. Razloge nastojanja stranaka da ograniče slobodni mandat treba tražiti u nizu primera iz skorašnje parlamentarne prakse, kada su poslanici napuštali stranke sa čijih su liste izabrani i prelazili u druge parlamentarne stranke ili one koje čak i nemaju taj status. Ovi razlozi ne predstavljaju valjano rešenje i ne mogu da opravdaju uvođenje ovog nakaradnog instituta u Ustav. Iako OEBS, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Komisija Evropske unije, mnogi domaći i strani stručnjaci ukazuju da se ovakva praksa ugrožavanja slobodnog poslaničkog mandata treba što pre ukinuti, zakonodavac je čak proširio, analogijom, i na izborni sistem na lokalnom nivou. Doduše, većina političara se slaže sa idejom da prilikom sledeće ustavne revizije, poslanički mandat treba, ponovo, „osloboditi“, ali do tada, stranke i dalje koriste svoje pravo uživanja nad vlasništvom mandata.

O DECENTRALIZACIJI

Jedno od najkompleksnijih pitanja prilikom pisanja Ustava je bilo pitanje teritorijalne organizacije⁹. Sadašnje teritorijalno uređenje Republike Srbije je takvo da se zasniva na opštinama, gradovima i pokrajinama kao oblicima decentralizacije vlasti. Na teritoriji Srbije postoje dve Autonomne pokrajine kao i deo koji nije obuhvaćen teritorijalnim uređenjem¹⁰. Asimetričnost pokrajinske organizacije, dovodi u neravnotežni položaj građane koji žive na teritoriji koja nije obuhvaćena pokrajinom, bez obzira što Ustav garantuje svima pravo na pokrajinsku autonomiju. Doduše Ustav dopušta osnivanje novih, kao i ukidanje ili spajanje postojećih pokrajina po istom postupku predviđenom za promenu Ustava. Može se primetiti da Ustav pravi diskriminaciju između dve postojeće pokrajine, predviđajući za jednu suštinsku autonomiju ali ne i za drugu pokrajinu. Već je napomenuto da zakon kojim bi se definisala i razradila takva suštinska autonomija nije donet, a najverovatnije ni neće, imajući u vidu rasplet političkih događaja vezanih za nju (samoproglašavana nezavisnost Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, koja je priznata od znatnog dela međunarodne zajednice). Neprincipijelno rešenje vezano za suštinsku autonomiju, pokazuje da je jedini cilj njenog pominjanja u tekstu Ustava, politički interesi pojedinih partija, bez imalo želje za njeno sprovođenje u praksi. Zato je neizostavno potrebno izbaciti iz Ustava ovakvo izpolitizovano rešenje.

⁹ O ustavnom određenju teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije videti više, Nikolić O. (2015), Problem teritorijalne organizacije Republike Srbije, *Pravni život*, br.12/15, Beograd.

¹⁰ Više Nikolić P., Nikolić O. (2015), Federalism and the Problem of its Realisation, *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Cedam, Milano, str. 865-883.

Pronaći model teritorijalne organizacije koji je svima po volji a pri tome da ne narušava teritorijalni integritet i ravnopravnost svih građana, predstavlja težak zadatak. Jedino su svi saglasni da je neophodno izvršiti istinsku decentralizaciju vlasti. Kada se govori o decentralizaciji, potrebno je prethodno objasniti šta taj pojam znači i šta se pod njim podrazumeva. Za decentralizaciju možemo reći da je “prenošenje poslova iz nadležnosti državnih organa u nadležnost lokalne samouprave i drugih autonomih (nedržavnih) ustanova”¹¹ ili da predstavlja “prenos vlasti vlade na nedržavne subjekte (lokalna samoupravna tela), koji su pod nehijerarhijskim nadzorom više uprave”.¹² Decentralizacija se može definisati “kao raspodela ili prenos vlasti i odgovornosti sa centralnog nivoa, i jačanje moći i autonomnosti lokalnih i regionalnih vlasti”.¹³ Kao ustavnopravni pojam, decentralizacija vlasti je prenos ovlašćenja (disperzija nadležnosti) sa centralnog nivoa na niže autoritete (decentralizovano telo) i njihova nadležnost se određuje zakonom a podložna je uticaju i nadzoru centralne vlasti.

Za bolje razumevanje decentralizacije, važno je upoznati se sa značenjem termina region, regionalizacija i regionalizam. Iako region ima različita značenja, prihvaćće se tumačenje da je on „deo državnog područja koji je prostraniji od područja jedinice lokalne samouprave (opštine, grada, okruga)... i da se formiraju na temelju istorijskih, kulturnih, jezičkih, eničkih, ekonomskih i drugih specifičnosti pojedinih područja”.¹⁴ U teritorijalnom smislu decentralizacije, region se može javiti kao najviši stepen lokalne samouprave, teritorijalne autonomije i kao deo koncepta „Evropa regiona”.¹⁵ Regionalizaciju možemo shvatiti i kao sprovođenje decentralizacije putem teritorijalne podele. Pod regionalizmom se podrazumeva nastojanja određenih teritorija da se priznaju kao region sa određenim stepenom autonomije u odnosu na centralnu državnu vlast. Izraz regionalizam „može se odnositi na različite oblike podele jedne zemlje na područja koja nisu teritorijalne jedinice u sistemu vlasti i kao naziv za oblike među-državnog ovezivanja u različite, političke, ekonomske i druge svrhe”.¹⁶

Za koju vrstu decentralizacije će se nosioci vlasti opredeliti, potpuna je nepoznanica, a od toga zavisi eventualna potreba za ustavnom promenom. Ukoliko se decentralizacija posmatra kao proširivanje nadležnosti lokalne samouprave važno je da jedinice lokalne samouprave imaju optimalnu strukturu organa, bez suviše birokratije pre svega radi efikasnijeg obavljanja nadležnosti. Međutim važna je i optimalna veličina jedinca lokalne samouprave koja će garantovati nesmetano obavljanje svojih nadležnosti, racionalno iz-

¹¹ Milosavljević B. (2005), Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, str. 215.

¹² Tomić Z. (2002), Upravno pravo, Beograd, str. 205.

¹³ Kettle D.F. (1993), Državna uprava: Država discipline, u periodičnom izdanju A. W. Finifter (ed.), APSA, Brookings Institution, Vašington, str. 11.

¹⁴ Milosavljević B., op.cit., str. 25.

¹⁵ „Prema tom konceptu, EU bi trebalo da ima trostepenu strukturu odlučivanja, koju bi sačinjavali evropski (nacionalni) nivo, nacionalni (državni) nivo i regionalni nivo. Pod regionima se ovde podrazumeva prvi naredni nivo vlasti ispod državnog nivoa, koji može biti najviši stepen lokalne samouprave ili teritorijalna autonomija, odnosno region u regionalnom tipu države ili pokrajina sa karakterom države članice u saveznoj državi“, Milosavljević B., op.cit., str. 27.

¹⁶ Jovičić M. (1996), Regionalna država, Vajat, Beograd, str. 7.

vršavanje poslova, približavanje javnih usluga građanima i efikasnijeg i profesionalnijeg izvršavanja poslova i u manjim sredinama. Ako se ima u vidu disproporcija između jedinica lokalne samouprave kako u pogledu veličine, tako i u ekonomskom nivou razvijenosti, jedna od mogućnosti je uspostavljanje asimetričnog modela decentralizacije. Takvim selektivnim prenošenjem nadležnosti se obezbeđuje njihovo kvalitetno izvršavanje ali se ugrožavaju prava građana koji žive u malim jedinicama lokalne samouprave. Imajući u vidu da su jedinice lokalne samouprave u Srbiji među najvećim u Evropi, kao i da njena veličina često onemogućava efikasan rad, možda bi trebalo pristupiti njihovom usitnjavanju. Ovakva vrsta decentralizacije ne zahteva reviziju Ustava, već isključivo zakonodavnog okvira kojim se reguliše lokalna samouprava.

Druga vrsta decentralizacije je usmerena na prevazilaženju sadašnje asimetričnosti državnog uređenja, kroz osnivanje novih pokrajina ili usposavljanjem regionalizacije cele teritorije Srbije. U slučaju osnivanja novih autonomnih pokrajina neophodno je, kroz zakonski okvir (eventualno ustavni), regulisati uslove i kriterijume za osnivanje, samu proceduru osnivanja, kao i druge relevantne činjenice koje se odnose na status autonomne pokrajine. Stvaranje regiona kao novih teritorijalnih jedinica sa značajnim nadležnostima (pod time se ne podrazumeva skorašnje formiranje statističkih regiona), pre svega u oblasti ekonomskog razvoja ali i šire, mora da bude rezultat opšteg političkog konsenzusa. Iako u Evropskoj uniji ne postoji koncept idealnog regiona, valjalo bi voditi računa, o pojedinim dokumentima (npr. Deklaracija skupštine evropskih regiona, Evropska povelja o regionalnoj samoupravi i slično), kao i specifičnim, ekonomskim, geografskim, kulturnim i drugim karakteristikama i i potrebama tih budućih regiona. Ovakva regionalizacija, zahtevala bi i odgovarajuće promene Ustava, do koje zbog sadašnje političke razjedinjenosti po ovom pitanju je malo verovatno da može da se dogodi. Jedino što bi trebalo izbeći prilikom buduće ustavne revizije je zadržavanje sadašnjeg status quo po ovom pitanju.

O KLAUZULI PRENOSA SUVERENITETA

Mnogi političari i pojedini pravni stručnjaci vezuju i čak uslovljavaju dalju integraciju Srbije u Evropsku uniju, sa promenom najvišeg pravnog akta. Da bi se utvrdila istinitost takvih navoda, neophodno je razdvojiti dve stvari, proces integracije u Evropsku uniju i ulazak u Evropsku uniju. Srbija se danas nalazi između faze pridruživanja i faze pristupanja Evropskoj uniji, uz potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je ratifikovan u Narodnoj skupštini Srbije ali ne i od strane država članica EU. Drugim rečima, na dobrom putu ali još uvek daleko od članstva u Evropsku uniju i svih prava i obaveza koja idu uz nju. Sam Sporazum reguliše političke, ekonomske i trgovinske odnose između Srbije i EU, a njime se uređuju opšta načela, politički dijalog, regionalna saradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika i kapitala, pružanje usluga, pravo na osnivanje preduzeća, usklađivanje i sprovođenje zakona, pravila tržišne konkurencije, pravosuđe i unutrašnji poslovi, trgovina različitim proizvodima, te saradnja u oblasti posebnih politika. Pre stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa onim u Evropskoj uniji je na dobrovoljnoj osnovi. Kada to postane pravna obaveza, to će iziskivati veliki broj zakonskih promena kao i pravnih i institucionalnih prilagođavanja Srbije Evropskoj uniji. Ustav izričito garantuje da zakoni i drugi opšti akti Srbije ne mogu biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Time je, međunarodno pravo, koje je neposredno primenljivo, po-

stalo sastavni deo unutrašnjeg prava, i ima prvenstvo nad unutrašnjim zakonodavstvom. Ratifikovani međunarodni ugovori moraju da budu u skladu sa Ustavom. Ovakvo ustavno rešenje nije neuobičajeno i može se naći u mnogim ustavima država članica Evropske unije. Iako se time ističe autoritet Ustava, pretpostavlja se da je on prethodno usaglašen sa opšteprihvaćenim međunarodnim pravnim standardima.

„Pošto Srbija nije članica Evropske unije i nije još preuzela obaveze osnivačkih ugovora te integracije koji omogućavaju prenos izvršavanje određenih ovlašćenja na institucije Unije, za ocenu valjanosti i dejstvovanja tih odluka u unutrašnjem pravnom redu važi pravni poredak Srbije, a ne princip neposredne primene (direct effect) koje je razvio Evropski sud pravde u Luksemburgu“.¹⁷ Pre ulaska Srbije u Evropsku uniju neophodno je izvršiti određene ustavne promene koje će omogućiti prenos dela suverenosti na institucije Evropske unije. Ni u jednom dokumentu Evropske unije nije tačno određen datum, odnosno rok do kada, tzv. integrativna klauzula treba da bude ugrađena u Ustav, ali bez nje nije moguće članstvo u toj organizaciji. Ni analiza komparativno-pravne prakse¹⁸ menjanja ustava država koje su ulazile u Evropsku uniju ne pruža odgovor kada je najoptimalnije da se sprovede ustavna reforma. Obzirom da se radi o prenosu dela suverenosti na Evropsku uniju, a da su po Ustavu Republike Srbije, nosioci suverenosti građani Srbije, bez održavanja referenduma ni jedna odluka ne bi bila ni legalna ni legitimna. Postavlja se pitanje da li bi ustavni referendum bio dovoljan ili je neophodno organizovati i poseban referendum na kome bi se građani izjašnjavali o prenosu suverenosti, a ujedno i o pristupanju Evropskoj uniji. Referendum o ulasku države u Evropsku uniju održan je, u svim državama potpisnicama Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji, zato treba očekivati da se u Srbiji građani javno izjašnjavaju o tom izuzetno važnom pitanju. Tim pre, jer je izvesno da ne postoji potpuna saglasnost svih stranaka o ulasku Srbije u Evropsku uniju.

U smislu usklađivanja Ustava sa standardima Evropske unije potrebno je između ostalog omogućiti stranim državljanima učešće na lokalnim izborima i sticanje prava na nepokretnostima.

O PRAVOSUĐU

Jedna od krupnih zamerki Venecijanske komisije na Ustav se ticala dela o pravosuđu, a upravo te odredbe Ustava i posebno Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava su izazvele žustre polemike u pravnim krugovima, a i šire. U sklopu dugogodišnje reforme pravosuđa, a pod izgovorom uspostavljanja novih sudova, izvršen je opšti reizbor za sve sudske funkcije, odnosno otvorena lustracija sudija. Ovakav direktan udar na ustavnu garanciju stalnosti sudijske funkcije, kao i preterani uticaj Narodne skupštine i izvršne vlasti na nezavisnost sudstva, su bile i predmet oštrih kritika domaćih i stranih stručnjaka i organizacija. Možemo samo da se nadamo da ovo neće postati ustavna praksa, pa prilikom svake promene Ustava da se sprovede neka nova „reforma pravosuđa“ uz sve negativne efekte koju proizvodi.

¹⁷ Vehar P. (2006), Iskustvo nove zemlje članice Evropske unije na područje harmonizacije zakonodavstva, Srpska pravna revija, br. 3, Beograd, str. 22.

¹⁸ Videti: Todorčić V. (2005), Ustav i evropske integracije, Srpska pravna revija, br. 1, Beograd, str. 28.

O SPROVOĐENJU USTAVA

Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava se uređuje postupak primene novog Ustava, uz utvrđivanje rokova za izbore, odnosno usklađivanje zakona sa Ustavom. Odluku o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, donela je Narodna skupština, na posebnoj sednici, 10. novembra 2006. godine i predstavlja integralni deo Ustava. Nepoštovanje odredbi Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava ima potpuno istu kvalifikaciju kao i kršenje bilo koje odredbe Ustava. Međutim, svedoci smo da pre svih Narodna skupština ne vodi računa o rokovima koji su propisani ovim Ustavnim zakonom. U članu 15. naznačeno je da se svi zakoni moraju uskladiti sa Ustavom, zaključno sa 31. decembrom 2008. godine. Ne postoji mogućnost pomeranja ovih rokova bez promene samog teksta Ustavnog zakona koji se donosi istom procedurom kao i Ustav. Veliki broj zakona još uvek nije usklađen, a mnogi su doneti sa velikim zakašnjenjem.¹⁹ Reakcija odgovornih organa, po ovom pitanju, svedena je na minimum. Pored konstantno lošeg i nedoslednog sprovođenja zakona i ostalih izvršnih akata, kršenje Ustava bi svakako trebalo da zabrine političku elitu, što se ne može primetiti po njihovim pasivnim reakcijama.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA (O PROMENI USTAVA)

Promena Ustava je objašnjena u devetom delu Ustava, članovima 203. i 204. i u odnosu na prethodni Ustav, procedura menjanja Ustava od 2006. je znatno olakšana. Daleko da se može reći da revizioni proces Ustava spada u mekše, fleksibilnije ali ako posmatramo ustave ostalih zemalja, ovakav način menjanja Ustava se čini potpuno prihvatljiv. Ceo postupak se sastoji iz dve, verovatnije, tri faze a počinje iniciranjem revizione procedure. Inicijativu za podnošenje predloga za promenu Ustava može podneti pored jedne trećine narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i 150.000 građana sa biračkim pravom. Da bi se predlog promene Ustava prihvatio potrebno je da za njega glasa dvotrećinska većina od ukupnog broja narodnih poslanika, što znači 167. poslanika. Zatim se pristupa izradi teksta kojim će se Ustav promeniti i kasnije se o njemu u Narodnoj skupštini glasa i za njegovo usvajanje je potrebno da se izjasni dve trećine poslanika. Ukoliko promena Ustava obuhvata preambulu, njegova načela, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlast, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja ili postupak za promenu Ustava, Narodna skupština je obavezna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja. Znači ako se uvodi regionalizacija, prenosi deo suvereniteta Evropskoj uniji ili menja vlasništvo poslaničkog mandata, referendum će biti obavezan. Građani se izjašnjavaju o promeni Ustava na referendumu u roku od 60 dana od dana njegovog usvajanja u Skupštini, a akt se smatra usvojenim ako je za njega glasala većina od izašlih birača. Broj izašlih birača je pravno irelevantan. Ukoliko se ne radi o promeni, gore pomenutih delova Ustava, a Narodna skupština ne odluči da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum, akt o promeni Ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština. Posmatrajući sadašnji sastav Narodne skupštine, kao i uopšte, političku klimu, malo je verovatno da ima političke volje da se pristupi istinskoj ustavnoj reviziji. Izuzetno je teško pronaći politički konsenzus između različitih stranaka koji bi odgovarali ustavnom revizionom postupku.

¹⁹ Najdrastičniji primer kašnjenja predstavlja donošenje, krajem 2009. godine, seta pravosudnih zakona (Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Državnom veću tužilaca i Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava), koji po Ustavnom zakonu su morali biti usklađeni i doneti u toku drugog zasedanja nakon izbora Vlade.

Otuda i ne čudi da pojedini političari već sada ukazuju da ulazak Srbije u Evropsku uniju znači i neminovnu promenu Ustava, ne bi li možda mobilisali ostatke izgubljene savesti pojedinih poslanika da porazmisle o ovom pitanju. Nažalost ima slučajeva, koji pod okriljem ustavne promene, bi želeli da izguraju neke svoje partijske i možda lične ciljeve. Imajući u vidu način pisanja teksta Ustava od 2006. godine, pre svega njegovu ishitrenost, netransparentnost i politički egocentrizam, neophodno je početi sa pripremom za njegovu promenu na vreme, vodeći računa da se javna rasprava obavezno sprovede a stalno imajući u vidu kalendar evropskih integracija. A to vreme je već počelo odavno da teče.

LITERATURA:

- Duhamel O. (1992), Yves Meny, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Pariz
- Jovičić M. (1996), Regionalna država, Vajat, Beograd
- Kettle D.F. (1993), Državna uprava: Država discipline, A. W. Finifter (ed.), APSA, Brookings Institution, Vašington 1993.
- Lutovac Z. (2005), „Kako do novog ustava Srbije?“, Analize br. 2, Nova srpska politička misao, Beograd
- Milosavljević B. (2005), Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
- Nikolić O. (2015), Problem teritorijalne organizacije Republike Srbije, Pravni Život, br. 12, Beograd 2015.
- Nikolić P. (2003), Od Ustava do Ustava, Institut za uporedno pravo, Beograd
- Nikolić P., Nikolić O. (2009), The Constitution and the Issue of Transition in Serbia – Constitutional Aspects, Instytutcje prawa konstytucyjnego – W dobre integracji europejskiej (eds. Jana Wawrzyniaka), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa
- Nikolić P., Nikolić O. (2015), Federalism and the Problem of its Realisation, Studi in onore di Giuseppe de Vergottini, Cedam, Milano, 2015.
- Pavle Nikolić, Put do ustavotvorne skupštine, Republika br. 350-351, Beograd 2005.
- Rakić Vodinelić V. (2005), Ustavotvorna skupština lek protiv bezdržavlja?, Republika br. 350-351, Beograd
- Stojanović D. (1999), Pravni položaj poslanika, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu
- Todorić V. (2005), Ustav i evropske integracije, Srpska pravna revija, br. 1, Beograd
- Tomić Z. (2002), Upravno pravo, Beograd
- Vehar P. (2006), Iskustvo nove zemlje članice Evropske unije na područje harmonizacije zakonodavstva, Srpska pravna revija br. 3, Beograd

Assist. prof Oliver Nikolić Ph.D

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade; e-mail: oliver_nikolic@yahoo.com

Some Issues Related to the Constitution of Serbia

Abstract: The Constitution of the Republic of Serbia from 2006. has been the subject of sharp criticism of many legal experts. The way it was written, adopted and approved in the referendum, for sure it can't be a praiseworthy example of legality and, with some of its controversial solutions, it inevitably indicates the necessity to be altered. These problematic Constitutional provisions are the subject of this article. Starting from the very preamble of the Constitution, unnecessarily discriminating position between the autonomous provinces, politicizing and the non-coexistence of the Constitutional text could be clearly observed. The Constitutional attack on the freedom of parliamentary mandate has been causing constant and numerous criticism of domestic and foreign public but at no time it did not make most of the parties hesitate to use their unfairly acquired right. Decentralization always causes a live debate, proposing various models and modalities, but only few of them could be possibly finalized by a general consensus. Serbian firm commitment to become a member of the European Union, at one point calls for a constitutional revision which would transfer the execution of certain part of sovereign rights to that supra-national organization. We could only hope that the political elite will not use any future reform to violate guaranteed constitutional rights, as was the case with the reform of the judiciary. Amending the Constitution has been always a difficult and time consuming process, hence the sooner the amending starts, the more likely are the chances to have it completed in democratic and tolerant atmosphere for the benefit of all citizens of Serbia.

Keywords: Constitution, Serbia, Preamble, Parliamentary mandate, Decentralization.