



Dr Oliver Nikolić

Naučni saradnik
Instituta za uporedno pravo

POTREBA ZA DONOŠENJEM NOVOG USTAVA

Imajući u vidu način pisanja teksta Ustava iz 2006. godine, neophodno je što pre početi sa pripremom za njegovu blagovremenu promenu, stalno imajući u vidu kalendar evropskih integracija.

Novi Ustav Republike Srbije usvojen je na posebnoj sednici Narodne skupštine 30. septembra 2006. skoro apsolutnom većinom poslanika, a potvrđen na referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine, nategnutim brojem izašlih građana upisanih u biračke spiskove. Poštujući krutu revizionu proceduru menjanja ustava¹, politička elita se opredelila za poštovanje postupka promene ustava propisanog do tada važećim Ustavom iz 1990. godine i za ustavni kontinuitet, a ne za donošenje ustava na ustavotvornoj skupštini (iako je za ovaj način promene ustava bilo zalaganja)² i potpuni diskontinuitet sa prethodnim režimom. Ove činjenice bacaju senku na legalnost donetog ustava, a i, uz neka problematična ustavna rešenja, ukazuju na potrebu da se on promeni. Mnogi stručnjaci su Ustav iz 2006. godine smestili na 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. Upravo u ovom članku će biti izneta, po autorovom mišljenju, ona ustavna rešenja za koja bi valjalo porazmisliti da li zaslužuju da budu deo novog ustava ili ustavotvorac treba da ih promeni ili ukine.

Decentralizacija

Jedno od najkompleksnijih pitanja prilikom pisanja ustava bilo je pitanje teritorijalne organizacije. 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 uređenjem. Asime-

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

trichnost pokrajinske organizacije dovodi u neravnotežan položaj građane koji žive na teritoriji koja nije obuhvaćena pokrajinom, bez obzira na to 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 se Ustavom pravi diskriminacija između dve postojeće pokrajine, tako što se u preambuli suštinska autonomija propisuje za jednu, ali ne i za drugu pokrajinu. Zakon kojim bi se definisala i razradila suštinska autonomija nije, a najverovatnije neće ni biti donet, imajući u vidu rasplet političkih događaja vezanih za nju (samoprolamovana nezavisnost Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, koju je priznao veliki deo međunarodne zajednice). Neprincipijelno rešenje vezano za suštinsku autonomiju pokazuje da je jedini cilj njenog pominjanja u tekstu ustava, politički interes pojedinih partija, bez imalo želje da se ona sprovede u praksi. Zato je neizostavno potrebno izbaciti iz Ustava ovakvo ispolitzovano rešenje.

Pronaći model teritorijalne organizacije koji je svima po volji, a pri tome ne narušava teritorijalni integritet i ravnopravnost svih građana, predstavlja težak zadatak. Za koju vrstu decentralizacije će se nosioci vlasti opredeliti potpuna je nepoznata, a od toga zavisi eventualna potreba za ustavnim 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 jedinica lokalne sa-

mouprave koja će garantovati nesmetano obavljanje njihovih nadležnosti, racionalno izvršavanje 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 jeste uspostavljanje asimetričnog modela decentralizacije. Takvim selektivnim prenošenjem nadležnosti obezbeđuje se 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 njihova veličina često onemogućava efikasan rad, možda bi trebalo pristupiti njihovom usitnjavanju. Ovakva vrsta decentralizacije ne zahteva reviziju ustava, već samo promenu zakonodavnog okvira kojim se reguliše lokalna samouprava.

Druga vrsta decentralizacije usmerena je na prevazilaženje sadašnje asimetričnosti državnog uređenja, osnivanjem novih pokrajina ili uspostavljanjem regionalizacije cele teritorije Srbije. U slučaju osnivanja novih autonomnih pokrajina neophodno je, zakonskim okvirom (eventualno ustavnim), 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. Ovakva regionalizacija, zahtevala bi i odgovarajuće promene ustava, do kojih

je, zbog sadašnje političke razjedinjenosti u pogledu ovog pitanja, malo verovatno da može doći. Jedino što bi trebalo izbeći prilikom buduće ustavne revizije jeste da se zadrži sadašnji *status quo* po ovom pitanju.

Klauzula prenosa suvereniteta

Mnogi političari i pojedini pravni stručnjaci vezuju dalju integraciju Srbije u Evropsku uniju sa promenom ustava, pa čak je njome i uslovljavaju. 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 kandidata i faze počinjanja pregovora sa Evropskom unijom. Drugim rečima, na dobrom je putu, ali još uvek daleko od članstva u Evropskoj uniji i svih prava i obaveza koji idu uz to. 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, postalo 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.

Pre ulaska Srbije u Evropsku uniju neophodno je izvršiti određene ustavne promene koje će omogućiti prenos dela suverenosti na institucije Evropske unije. >>>

2. Videti: Pavle Nikolić, *Od Ustava do Ustava*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2003; Pavle Nikolić, „Put do ustavotvorne skupštine“, *Republika*, br. 350-351, Beograd 2005; Vesna Rakić Vodinić, „Ustavotvorna skupština lek protiv bezdržavlja?“, *Republika*, br. 350-351, Beograd 2005; Zoran Lutovac, „Kako do novog ustava Srbije?“, *Analize br. 2, Nova srpska politička misao*, Beograd 2005.

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 prakse³ menjanja ustava država koje su ulazile u Evropsku uniju ne pruža odgovor kada je najoptimalnije da se sprovede ustavna reforma. S obzirom na to 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.

Pravosuđe

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

pa da se prilikom svake promene ustava sprovedi neka nova „reforma reforme pravosuđa“ sa svim negativnim efektima koje proizvodi.

Ostala pitanja

Pre svega valjalo bi pomenuti odredbu Ustava kojom se dozvoljava narušavanje slobodnog mandata poslanika tako što se on pretvara u stranački mandat. U članu 102. stav 2. Ustava Republike Srbije kaže se 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. 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. U evropskim zemljama „poslanički mandat je neopoziv ... i praksa blanko ostavki zabranjena“⁴. Institutom blanko ostavke urušava se ideja poslanika kao izabranog predstavnika svih birača koji raspolaže slobodom izražavanja, glasa po sopstvenom uverenju i ne može biti opozvan, a time i obesmišljava parlamentarizam. Pod pritiskom međunarodne javnosti, izmenom Zakona o izboru narodnih poslanika 2011. godine, Skupština Srbije je onemogućila aktiviranje blanko ostavke. Ova obesmišljena odredba i dalje postoji u Ustavu iz 2006. godine i prilikom prve njegove revizije neophodno ju je u potpunosti izbrisati.

Deo koji reguliše ljudska i manjinska prava je ujedno i najobimniji deo Ustava i u principu zadovoljava međunarodne standarde. Mora se primetiti da u odnosu na Povelju o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama iz 2003. godine, Ustav iz 2006. ne predstavlja napredak u ovoj oblasti, već suprotno. Mnogi člano-

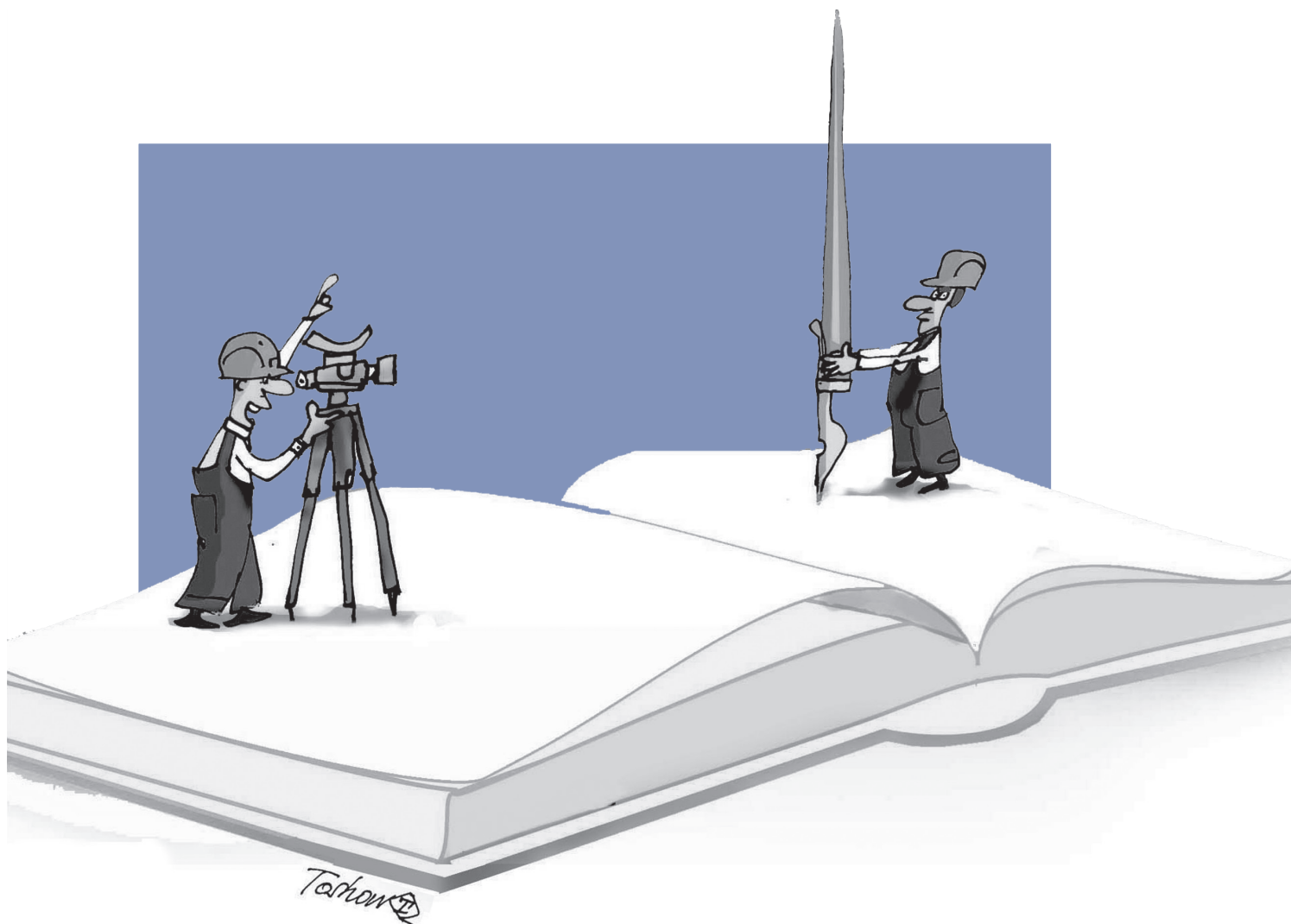
vi su loše i konfuzno formulisani, mnoga prava nisu uvršćena (garantovanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, eksplicitno ukidanje dužničkog ropstva itd.). Ustav predviđa jednakost pred zakonom i zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, pri čemu navodi te osnove, ali nedostaje seksualna orijentacija kao osnova diskriminacije. Što se tiče prava stranaca, ona su na zadovoljavajući način regulisana, ali u smislu usklađivanja Ustava sa standardima Evropske unije potrebno je omogućiti stranim državljanima učešće na lokalnim izborima.

Zaključak - o promeni ustava

Ustavom iz 2006. postupak promene ustava, u odnosu na prethodni ustav, znatno je olakšan. Daleko od toga da se može reći da revizionni proces ustava spada u mekše, fleksibilnije, ali ako posmatramo ustave ostalih zemalja, ovakav način promene ustava čini se kao potpuno prihvatljiv. Ceo postupak se sastoji iz dve, a verovatnije, tri faze, i počinje iniciranjem postupka revizije. Inicijativu za podnošenje predloga za promenu ustava mogu podneti, pored jedne trećine narodnih poslanika, predsednik Republike, vlada ili 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, tj. 167. poslanika. Zatim se pristupa izradi teksta kojim će se ustav promeniti i kasnije se o njemu u Narodnoj skupštini glasa, a za njegovo usvajanje je potrebna dvotrećinska većina. Ukoliko promena ustava obuhvata preambulu, njegova načela, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja ili postupak za promenu ustava, Narodna skupština je obavezna da akt o promeni ustava stavi na republički referendum radi

3. Videti: Vladimir Todorčić, „Ustav i evropske integracije“, *Srpska pravna revija* br. 1, Beograd 2005, str. 28.

4. Oliver Duhamel, Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Pariz 1992, str. 620.



Tarkenton

potvrđivanja. Dakle, 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 izašlih birača. Broj izašlih birača je pravno irelevantan. Ukoliko se ne radi o promeni 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 političku klimu uopšte, malo je verovatno da ima političke volje da se pristupi istinskoj ustavnoj reviziji. Izuzetno je teško pronaći politički konsenzus između različitih stranaka koji bi odgovarao ustavnom revizionom postupku. Otuda i ne čudi da pojedini političari već sada ukazuju na to 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 primera onih koji bi pod okriljem ustavne promene želeli da „proguraju” neke svoje partijske i, možda, lične ciljeve. Imajući u vidu način pisanja teksta Ustava iz 2006. godine, pre svega njegovu ishitrenost, netransparentnost i politički egocentrizam, neophodno je što pre početi sa pripremom za njegovu blagovremenu promenu, stalno imajući u vidu kalendar evropskih integracija. ■