

О
МИТРОВДАНСКОМ
УСТАВУ

СРЂАН ЂОРЂЕВИЋ

О
МИТРОВДАНСКОМ
УСТАВУ

КРАГУЈЕВАЦ, 2009.

СРЂАН ЂОРЂЕВИЋ

О

МИТРОВДАНСКОМ

УСТАВУ

ИЗДАВАЧ: Правни факултет Универзитета у
Крагујевцу
Институт за правне и друштвене науке
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац
телефон: (034) 306 513, 306 504
телефакс: (034) 306 540
е-пошта: faculty@jura.kg.ac.yu
institut@jura.kg.ac.yu
web: <http://institut.jura.kg.ac.yu>

РЕЦЕНЗЕНТИ: Проф. др Невенка Бачанин
Проф. др Драган Стојановић

ЗА ИЗДАВАЧА: Проф. др Станко Бејатовић

ДИЗАЈН КОРИЦА: Димитрије Милић

ШТАМПА: Кварк, Краљево
ТИРАЖ: 300 примерака

УМЕСТО ПРЕДГОВОРА

Био једном један, не баш много млад брачни пар. Годинама су супружници размишљали и договарали о томе треба ли да своју брачну заједницу оплемене потомством; Могу или не могу, треба или не треба, ако треба - како и на који начин да то оплемењивање своје заједнице изведу. И, једне лепе ноћи, у њиховом дому заварничила искрица интиме; у жару заносне љубави, брачни пар постаде вреднији за дете које почеше да васпитавају.

Отприлике да је тако и са српским уставним чедом. Након неколико година размишљања о потреби да се стари Устав мења, о начину и поступку доношења новог устава, сасвим неочекивано, у сплету одређених друштвених околности, десио се случај успешног уставотворења, за разлику од покушаја који му је претходио. Уз све аргументоване примедбе које се могу упутити уставотворцу (а којих ћемо се наравно дотаћи у овој књизи) имамо посла са уставним материјалом подобним за аналитичку обраду. Грађанска заједница Србије је успела, како-тако, да оплемени своју уставну стварност новим Уставом који се по редоследу може различито означити, у зависности од тога да ли рачунамо и сет закона Светоандрејске скупштине као некодификовани устав, да ли уставе прве југословенске државе убрајамо у српске уставе, да ли Србију у другој југословенској држави рачунамо као самосталну Србију.

Но, с друге стране, Устав Србије од 2006. године зна бити по нечему и први. Не улазећи овом приликом у ниво оптерећујућих детаља, истакнимо да је ово у строго формално-правном смислу, први Устав континуитета у односу на Устав који је елиминисан њиме. Јер, како рече проф. Лазо М. Костић, „у нашој историји није никад начињен покушај да се

нови устав донесе на основу одредаба претходнога... Сваки је устав сахрањен без трага, без потомства, без наслеђа. Нови устав није хтео ништа да зна за свога претходника“.

Новом Уставу се морамо посветити са дужном пажњом. У недостатку претходеће му јавне расправе, преостаје нам да на овај начин о њему јавно расправљамо, проучавамо га и полемишемо на тему новог Устава. Овај брзополетни приказ дела садржине Устава свакако да пати од недостатка саме праксе његовог остваривања, која представља значајну подлогу за давање ваљанијих вредносних судова. Зато смо, бројећи другу годину новог уставног живота Србије, у овом раду првенствено руковођени догматско-правном методолошком апаратуром, коју на моменте обогаћујемо историјским поређењем са Уставом из 1990. године.

Надамо се да ће читаоци претходне напомене и саме коментаре правилно разумети.

Аутор

МИТРОВДАНСКО СКРИВАЛО (2006)

Србија представља интересантну локацију за разматрање природе устава и његове функционалне суштине у држави и друштву. У овој земљи већина делатника јавне мисли (и наука је скуп таквих) ће се, надахнути поносом, присетити скоро двовековне периодике уставности. То је, између осталог, последица нарочитог доживљаја вредносног значења устава. Он је у народу урезан као симбол општеприхваћеног добра које зрачи снагом правног творења. Моћ садржана у уставу резултанта је већ чврсто формиране свести и готово довршених процеса државотворења. Тим процесима устав је круна завршница; он је окончаник и сведочник да је конституисано све оно што испред себе има предзнак државног.

Вероватно да не грешимо, иако се интуитивношћу руководимо, када тврдимо да неприкосновени примат у српској свести има доживљавање устава као акта устројења државног механизма. У том простору слабије присуствује устав као израз слободе и људских права. И даље је устав једнополне структуре у народносној свести; други пол (слобода и људска права) је у запећку. Разлоге овој претпоставци тражимо у детаљима историјске претходнице, јер је устав неумитно пратио рађање српске државе. Овome треба додати и неспорну чињеницу да су помениuti процеси исписивани крвљу народа, ратовима и страдањима. Приказани приступ је мотивисан мером личног осећаја писца овог текста, што значи и подложност ових мисли преиспитивању.

Зато ћемо подсетити и на основни импулсивни подстицај који је допринео превласти јавног расположења у уставотворном смеру у Србији у релативно кратком периоду од нешто више од деценије ипо. Та два уставотворна чина су међу собом повезана по више основа, а за нашу анализу истичемо само један. Примерима практичне делотворности политичког друштва намера нам је указати на приоритет власти у односу на слободу, при настајању и доживљају устава у колективној свести. А то је истовремено и сведочанство о односу и значају државе спрам грађана; тај однос је и вишесмислени приказ. Претезање државе у односу на грађанина приликом доношења устава је онај дисхармонијум који оптерећује уставно вагање целокупног друштвеног система. При томе мислимо на поимање државе као власти, свесни да је такав концепт оштрине релације два дела друштва превазиђен у модерним развијеним системима. Овакав третман српске стварности подразумева да њу не можемо још увек сврстати у том свету демократије са чврстим стандардима.

Две су године временска одредишта назначених чинова уставотворења: 1990. и 2006. Очигледно је да их примарно обележава и спаја посвећеност власти ка покушају одржавања државне територије. Први пут у циљу централизације државне власти, чији је модел подразумевао деградацију достигнутог нивоа изграђене територијално-политичке аутономије. Други пут чини се покушај да се изведе у оквиру позитивног уставног система модел политичко-територијалне аутономије који превазилази њене познате теоријске и практичне домете. Догађаји који су бележили збиљу српског друштва у периоду између два уставотворења, садрже и доказе о уставу као средству одговора на постојеће факте. Да би он могао бити тако вреднован, неопходан му је значај инструмента у рукама власти.

У условима оне оштре линије раздвајања власти и грађана, одговорност за делање неподељено припада власти. Грађани су саучесници само у тренутку (или његовом делићу) изласка на изборе. Међутим, њихово суделовање у изборним процесима неминовно их амнестира од одговорности у условима неизграђене демократске партиципативне политичке културе и свести. Амбијент околности српског друштва је управо такав да истиче одговорност власти која је опремљена апаратуром за наметање колективне амнезије и заборавности грађана. Треба ли два пута подсетити да је оба пута устав био инструмент за одржавање на власти оне политичке гарнитуре која је примарно опредељивала како ће тећи уставотворни процес?

Није никакав временски цајтнот оставио Митровдански устав без јавне расправе, као ни косовска реалност. Спречавање грађана да делотворују у процесу доношења устава је имало свој реалистичан политички циљ у омогућавању нелегитимној Влади да не испусти кормило власти из својих руку. Односно, оним лицима која су је чинила. Њена нелегитимност се може доказивати флуидно исказаним пребројавањем става јавног мњења, што ми нећемо чинити. Егзактно се врло јасно и успешно може одбранити тврдња о нелегитимности прве Коштуничине Владе збивањима у посланичким клупама. Противно праву (Уставу) одузимани су мандати народним посланицима, како би се обезбедио привид легитимитета. Овај српски изум је патентирао и оригиналну концепцију парламентарног легитимитета за прилике XXI века у демократском друштву европског поднебља. Па је, тако, група људи нелегитимно себе представљајући Владом, произвела чак и уставотворни процес. Нелегитимност у политичком је друго име за узурпаторство у технолошком смислу. Узурпатори су успели да наметну образац за легитимацију читавог друштва; и то

његове структуре. Од узурпације нисмо могли пронаћи бољи термин за обележавање владања оних који немају упориште таквом понашању у вољи грађана. И злоупотребе власти се могу степеновати у зависности од количине овлашћења која се противправно користе. Зато неминовно врховно место припада у том негативном контексту владања, злоупотреби уставотворне власти, што је сасвим очекивани редослед у градацији, имајући у виду ширину капацитета уставотворне власти. Јер, то је власт установљавања власти, па је врхунац злоупотребе када се узурпира таква власт, власт којом се установљава, више него када се узурпира већ установљена власт. Као што однос установљавајуће и установљене власти можемо посматрати у релацији творца и створеног, слично се може успоставити законитост и између творца злоупотребом настале установљавајуће власти и злоупотребом установљене власти. (Важи ли овде она Богишићева? Да ли заиста време не може исправити оно што се грбо роди?)

Мањкавости уставотворног процеса 2006. године се не могу сакрити. Најефикаснији чинилац који производи творење устава увек мора бити неки организационо оспособљен фактор који поседује моћ подстицања, усмеравања и сабирања позитивног оријентисане уставно-политичке енергије грађанског тела (влада, шеф државе, партије, синдикати...). У посматраном примеру управо је Влада тај главни чинилац који је и произвео финале уставотворног процеса. Влада, са партијама које је и чине. Пошто се без сумње у исправност тврдње доказује нелегитимност главног креатора уставотворног процеса, остаје нам да обратимо и пажњу на законитости које се успостављају у процесном ланцу. А те законитости су правила по којима једна негативност узрокује другу, и тако редом. Нелегитиман предлагач уставне промене није ни могао имати осећај о потреби организовања ши-

роке јавне расправе о решењима из предлога промене. И није ту реч о одсуству емоција предлагача, већ о његовом рационалном приступу проблему јавне расправе која је могла осујетити његове планове. Нелегитиман предлагач може дати само нелегитиман предлог; он би се у расправи оних који имају легитиман капацитет уставотворења врло брзо идентификовао као неприхватљив пројекат. Јавна расправа би тиме расветлила и праву суштину предлога уставне промене, односно, открила би истину уставне позадине политичких процеса који су обележили другу половину 2006. године. Препознао би се Владин нелегитимитет и сагледавањем истакнутих разлога за доношење новог устава, као и прегледом решења из његовог предлога. Анализа стручне јавности би указала и на основне праве разлоге који су на управо такав начин и покренули питање уставне промене. А решавање статуса Косова је форсирано као главно питање које провејава потребом новог устава; дух Косова и његовог мита, као и тужне стварности, окупирао је уставни предлог. „Без новог устава – Србија ће изгубити Косово“; отприлике да је била суштина Владине уставне кампање. Као што смо већ нагласили, територијална димензија је доминирала и уставном кампањом из 1990. године („Ој, Србијо из три дела, поново ћеш бити цела“).

И не би тако успостављен приоритет подстицања грађанског тела на уставну промену био споран да је у сагласју са понуђеним решењима. У тој обрнутости вредносних теза и лежи тачка ослонца ставу који оспорава веродостојност идејне полуге уставне кампање. А ево и зашто. За почетак запазимо променљивост позиције Аутономне Покрајине Косово и Метохија у Уставу од 1990. и у Уставу од 2006. године (о чему ће бити више речи у овом раду). Поређење на које ће се указати је опредељено искључиво формално-правном, догматском методологијом. Свест о недостацима таквог приступа није

нам страна. Потпунија анализа третираног компарирања два различита уставна решења изискивала би и уважавање мерила стварности друштвених околности. Успостављање таквих критеријума било би очекивано у уставној кампањи, јер би се сврховито презентирали разлози потребе доношења новог устава.

Јавна расправа је присутна у широком простору друштвених деловања. Несумњиво је да у њој примарна улога припада стручној јавности која је и најкомпетентнија да на објективан начин вреднује решења у понуди. Но, ни онај други, већи део јавности који није опремљен стручним знањем, није само неми посматрач тумачења струке, већ је итекако позван да да сопствени суд о уставним предлозима. У таквој, стручној, политичкој и општедруштвеној дебати тешко да би се могли аргументовано одбранити ставови о томе да Србија губи Косово без новог устава. Истовремено би на видело избио и споран легитимитет предлагача новог устава, што за собом повлачи и отварање скупштинских врата за проверу легитимитета. Узурпаторима власти то никако није могло бити у интересу, па су ваљда зато тешка врата у Улици Српских владара и остала замандаљена за демократију и њене стандарде.

Наредни сегмент на путу мисаоног распредања уставне истине дочекује нас у референдумским оквири-ма. И ту можемо на два начина разматрати упитану проблемску ситуацију. Један је наш однос неповерења према званично саопштеним резултатима, с обзиром да није постојала јасно дефинисана опозиција, која може бити једини објективан јавни контролор и мерач палих гласова. Други је потпуно контрадикторан став нелегитимног предлагача устава према бирачком корпусу и идејној потки референдумске кампање. Ова нелогичност у опхођењу према косовском проблему додатна је потврда аргументацији која иде у прилог оспоравању

кредибилитета носиоца уставотворног процеса. Могли бисмо истицати и некоректност политике нелегитимне Владе, али се у такво разматрање не упуштамо, поштујући курс макијавелизма који одржава политичку идеју модерне државе.

Руковођени математичком причом, доводимо у везу укупну величину референдумског тела са бројем грађана који су подржали уставну промену. Референдумско тело које се изјашњава о доношењу новог устава је шире у оној мери у којој је и капацитет моћи одлуке коју оно доноси изнад капацитета моћи одлуке коју доноси бирачко тело на парламентарним, председничким или локалним изборима. Референдум за устав је избор за устав који се одржава ретко – од једне до друге уставотворне власти. Редовни или ванредни избори су изражено периодични; ти периодични циклуси у Србији трају не дуже од четири године (пет за шефа државе). Уставним референдумом се доносе и одлуке којима се успостављају правила за изборе. И тако редом, може се на сваком кораку вршити сусрет са доказивањем суштине односа установљавајуће власти и власти установљавања. С обзиром да је реч о неспорним проблемима које је теорија одавно осветлила, ми нећемо вршити даље низање доказне бројанице. У том смислу, намеће нам се да разлика између референдумског и обичног бирачког тела није спорна, а у српским условима она је додатно искомпликована.

Идеја о нужности о(п)станка Косова у територијалном саставу Србије и елиминисање Албанаца који живе на делу територије који се Уставом жели сачувати је супротност коју здрава логика већ на први поглед уочава. Међутим, политичка граматика нелегитимне званичне Србије је јавност усмерила на сасвим другачије закључивање. Тако се десило да у уставотворно тело грађанства ни из разлога симболичке природе не буду укљу-

чени грађани који доминирају оном територијом која се новим уставом жели сачувати. Да се тај референдумски списак политички пунолетних грађана базирао на принципима елементарне коректности, и сам исход изјашњавања био би означен неповољним резултатом у односу на одштампано питање на референдумском листићу. Ионако сумњива, тесна већина на викенд-референдумском изјашњавању би се истопила до веома јасно препознатљивог одбијања понуђених решења новог устава. Дошло би до изражаја и другачије испостављање рачунице става грађанског тела, која је и иначе релативна вредност. Та релативност је условљена вредношћу која се успоставља у односу на примарну меру садржану у уставном правилу. Зато и наш суд о подршци на уставотворном референдуму зависи од тог уставног талона. (Подсећања ради, нормирана је већина у односу на укупан број уписаних бирача у бирачки списак, па је остало као легитимно, а недовршено питање о валидности тог броја).

Сума сумарум, када се сакупе заједно напред истакнути кораци уставног пута, долазимо до сазнања да недоношење новог устава не би оставило битнијег трага на статусну позицију Косова, али би се рефлектовале последице на другој страни. Неуспехом Владиног пројекта устава испливао би на јасну површину политичке сцене и њен нелегитимитет. Био би то други крупан неуспех на нивоу државотворних пројеката, после пропасти идеје очувања државне заједнице Србија и Црна Гора. У ову идеју Влада Србије је уложила значајан део политичке енергије током прве половине 2006. године; ово улагање било је узалудно па се може приписати неспособној и погрешној политици Владе. Али, за разлику од пројекта који се читује поводом доношења новог устава у Србији, у случају државне заједнице Влада Србије се није суочавала са грађанима Србије и својим медијским простором, па није успела у

очигледној намери да се умеша у државотворни простор суверене Црне Горе.

Влада је управо сопствени нелегитимитет прикривала иза уставног плана, па се само по себи намеће да је Митровдански Устав њој послужио као инструмент злоупотребе власти, скривало за нелегитимност. И тако, од теоријске конструкције устава као инструмента владања, српска реалност је ову мисаону формулу преточила у устав као средство за највећу могућу злоупотребу – злоупотребу државе.

Оштро изречен став би остао ослабљен за аргументовану потпору да нас није каснији след догађаја убедио у његову исправност. Наиме, од органа који је испровоцирао доношење новог Устава уз инсистирање на алармантној зависности малтене постојања државе од тог чина, врло брзо се стигло до невиђено игнорантског опхођења према истом том новом Уставу. Чак се и у процесу почетка спровођења новог Устава запало у проблематизацију овог, наизглед, само техничког детаља уставног живота. Спровођење је блокирано вољом нелегитимне Владе, па је извршено само конституисање Народне скупштине, и то простим пребројавањем новоизабраних народних посланика и верификацијом њихових мандата. И опет се косовски чвор показао подесним средством замагљивања разлога непоштовања Устава. Употребом овог израза „непоштовање Устава“ немамо намеру да изнесемо тврдњу о доношењу аката који нису у сагласности са Уставом. Не, нисмо се користили класичним речником уставно-судске контроле правних аката, већ у опуштенијем тону излагања желимо истаћи следеће.

Поштовање новодонетог Устава који се толико жељно очекивао од стране Владе подразумевало би да иста та Влада буде делатно активна у стварању услова за реалфактичко спровођење правила која промовише нови Устав. У избору између могућности да се крене у ефика-

сну реализацију свежих уставних норми и лагодног коришћења потпуно крајњих рокова за избор нове и легитимне Владе, нелегитимна Влада се определила за другу варијанту која, пак, подразумева блокирање примене уставне промене. Таквим понашањем обесмишљава се и сама сврха новог устава који је тиме заточеник страсне жеље политичке гарнитуре која чини нелегитимну Владу да остане на позицијама власти. И то једине ефективне, а успут и неконтролисане. Наиме, законодавна власт је била пасивизирана преко пола године. У осетљивим питањима функционисања државе, судска власт не може функционално делати без одређене иницијације и подршке извршне власти. Оваквом ставу подршку даје и чињеница подређивања тужилачког елемента правосудног система извршној власти. Таква извршна власт је препуштена самој себи; без легитимитета и без ичије контроле. Једина друштвена снага која би могла вршити проверу понашања такве власти била је јавност (не заборавимо да није било ни уставно-судске контроле, и то још од јула 2006. године). Јавност, у смислу јавног мњења, парламентарне (само про форме) и ванпарламентарне опозиције, невладиних организација, медија, синдиката, студената. Вероватно свесним планом, искоришћено је попуњавање простора јавног живота концентрацијом пажње усмерене ка догађајима у вези са Косовом, разним аферама, обележавањем годишњице рата из 1999. године, страдањем Срба у Хрватској, Срба на Косову, завршницом суђења за убиство премијера Ђинђића, хашким процесима... Све у свему, фокус пажње није био усредсређен на витално уставно питање спровођења новог Устава чије решавање обезбеђује успостављање и деловање легитимних институција.

Србија је лебдела у духу институционалне кризе која је дубоко запретила да угрози темеље на којима почива државни поредак. И све то, наводно, у име виших др-

јавних интереса и циљева. У одабиру правих мотива и разлога понашања лица која су узурпирала функцију Владе, можда нам од помоћи може бити сазнање о многобројним профитабилним пословима који су обављени или покушани под окриљем активности послова „техничке“ Владе током прве половине 2007. године. Покушај откривања термина који би најпрецизније одговорио изазову именовања таквог понашања води нас до цинизма.

Истицање битних детаља који су обележавали српску друштвену стварност у делу уставно-политичке области, имало је намеру убеђивања у првоизречени став о примарном значају власти у простору уставног текста. Упоредо са тим, приметимо да проблематика слободе и људских права није знатније могла бити подстицај за анимирање грађанског тела. Запажамо да је Митровдански Устав обележио поље људских права у уставној материји у односу на претходни уставни поредак самом чињеницом да је Србија започела своје учење у оквирима европских интегративних процеса. Али, истовремено је у односу између власти и слободе, доминирајућа позиција власти деградирала уочени напредак у развоју уставног текста. Вољом извршне власти успостављена је зависност остваривања људских права од власти, а тиме и читав Устав постаје условљен том вољом. Уместо да устав буде поседник власти установљивања, он постаје зависник од воље оне нелегитимне власти која је настала пре уставног установљивања. Та воља се претаче у самовољу, с обзиром да није уоквирена претходно установљеним правилима објективитета права. Извршна власт се руководи и опредељује у свом понашању према брзопотезно успостављеним „правилима“, која заправо и немају снагу правила, јер се кроје у *ad hoc* варијанти која није претходно прописана као могућност. Једини начин да одредимо такво понашање

јесте самовољност или својевољност као могућност да сопствено понашање управљамо према својој вољи уз истовремено искључивање воља других. А све то у ситуацији остварљивости сопствених интереса чија друштвена корисност није проверљива у том тренутку. До такве ситуације дошло се захваљујући Уставом неустановљеној извршној власти и њеној лукавој умешности да блокира функционалност државног механизма. Зато је и било могуће да, рецимо, Влада одбије да се састане са представником УН под изговором да је техничких капацитета; па да убрзо након тога, тако техничка, максимално интензивира међународну дипломатску активност. (Узгредно запажање да је шеф дипломатије био председник партије која није освојила гласове ни за парламентарни цензус само је једна од коцкица мозаика нелегитимитета). Зато је и било могуће да се потпуно осујети динамика избора уставних институција предвиђена Уставним законом за спровођење Устава или да се грубо повреди рок за привремено буџетско финансирање. Очигледно да се техничкој власти било ускладило да врши неконтролисано владање, неконтролисано троши државна средства, неконтролисано води унутрашњу и спољну политику, неконтролисано а неодговорно се опходи према интересима локалних заједница, према процесу приватизације и тд. У том магновењу је промовисан општи државни циљ чија садржина преточена у неписано правило о томе да „без Косова нема ни Србије“ постаје стандард којег се морају придржавати сви грађани. Тај политички пројекат је као сопствену обавезу самој себи наметнула нелегитимна Влада и у њему препознала устав изнад Устава. Једини реално важећи устав у периоду до избора нове Владе (друге Коштуничине) био је тај политички циљ, у чију легитимност имамо разлога да сумњамо, с обзиром да је на такав начин формулисан, потекао од нелегитимне Владе.

Путовање државе у српском друштву кроз 2006. и 2007. годину чудновато је преломљено невероватним уставним збивањима. Од представе о успаниченој нужности доношења новог Устава за само пар месеци стигло се до паничног бекства од тог истог Устава.

Као што би требало да је познато, сваки устав има две своје компоненте: формалну и материјалну, сагласно чему и огрешење о устав може бити исказано кроз обе ове компоненте, заједно или појединачно; противуставност може бити формална и/или материјална. Делује нам интересантно запажање о позицији устава и његових принципа у Милошевићевом режиму. Ово запажање је резултат општег снимка у којем издвајамо само најизраженије црте понашања власти према уставу, а које су нам од помоћи да их поредимо са данашњом Србијом.

У периоду првог Устава (1990) власт је својим понашањем показивала респект према његовом постојању; евидентна је била свест о нужности да се пред јавношћу одбрани уставност понашања власти. У данашњем периоду, евидентно је било одсуство свести власти о постојању Устава; тачније речено, одсуство јавне презентације такве свести. У периоду Милошевића, власт је била нелегитимна у појединим периодима; таква тенденција је била нарочито уочљива од краће локалних избора 1996, док је стално спорење легитимитета узроковано апстиненцијом албанских бирача. Но, с друге стране, увек је постојао напор власти да у поретку буду конституисани сви делови државног организма, што доказује склоност ка формалној уставности. Овом приликом не извлачимо конкретне примере понашања власти које се и у формалном погледу супротстављало Уставу, већ само истичемо став о општем утиску који је стваран у јавности. Свакако да хроничари могу са сигурношћу забележити масу примера и формалне и материјалне противуставности који печатирају период од 1990. године. Намера

нам није да се овом приликом упуштамо у детаљнију анализу тог типа, већ да нагласимо специфичности односа власти (коју квалификујемо као недемократску) према Уставу.

Међутим, нелегитимност је присутна и од 2006. године, што смо већ неколико пута истакли. Милошевићева власт је била нелегитимна због крађе на изборима, па у Народној скупштини није могла постојати веродостојна грађанска репрезентација. Али, постојале су конституисане све три гране државне власти и оне су радиле на обезбеђивању личне власти. Прва Коштуничина Влада од Митровдана 2006. године до друге Коштуничине Владе је била нелегитимна не због крађе на изборима, већ због непоштовања изборне воље њеним накнадним прекрајањем. Уз то, нису биле функционално успостављене ни законодавна ни извршна власт. Паралелу две блокаде Уставног суда захваљујући неодговорним властима у оба периода је лако успоставити. У време Милошевића, Уставни суд Србије није постојао 17 месеци, а у време Коштунице готово исто толико. Једина разлика ова два случаја је у следећим тачкама. У време Милошевића постојао је и Савезни уставни суд (и то са надлежношћу и уставне жалбе) и постојала је могућност законодавне контроле извршне власти; тога у време назначеног периода нема. Владање извршне власти у време Милошевића уредбодавном узурпацијом законодавне власти је било подложно уставно-судској контроли. Напомињемо да износимо општи утисак који у себи не садржи детаљну и конкретну разраду аката власти; тај општи утисак је заснован на могућности формалног укалупљивања понашања власти у оквиру Устава и његових норми. У ситуацији макар и формалног постојања Устава рачун за противуставне потезе се може испостављати и накнадно. У ситуацији прелазног режима биће веома тешко вршити ефикасну контролу уставности; не може-

мо пласирати тврдњу да је то немогуће, већ износимо релативнију опаску да ће таква контрола бити обележена спором и временском депласираном, а самим тим и њеном неефикасношћу. У обе ове ситуације евидентна је спорост уставне правде; у првом случају такво стање је било и очекивано, док се у другом случају друштво надало сасвим супротној реакцији. Зато је и одговорност актера у постпетооктобарском периоду још већа. Од недемократске политичке опције се не може очекивати поштовање устава и уставности. Од демократске би било илузорно претпоставити другачије понашање.

На моменте искључиво општар политички приступ у анализи посматраних појава, имун на подршку литературе из ове области, а заснован на интуитивном сазнању праксом осведоченом, има за циљ да нас убеди у исправност уочавања основа за валидност вредновања општег тренда у Србији. Без разлике у два фаза у том периоду чији смо почетак одредили у 1990. години. А наше схватање се тиче проблематике о разграничењу материје двополне структуре устава у Србији и њиховом различитом значају у искуственој стварности државе. Доминирање власти у односу на грађане присуствује и уставу као делу општег политичког фактицизма, који се непосредно наслонио на понашање нелегитимне Владе, али и на извесна нормативна решења.

ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ НОВОГ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставотворни процес у Србији и његови проблеми

Изражена немогућност консолидације субјеката уставотворног процеса у Републици Србији неколико година након најкрупније изборне промене власти од 1990. године провоцирала нам је упитаност о стању колективне уставне свести на нашим просторима. Међу оптерећујућим факторима који су спутавали развитак уставотворства, одговарајуће место припада и рецидивима недемократске прошлости који су опстајали у структурама државне власти. Искусвени траг петодеценијске егзистенције монопартијског политичког и друштвеног система; израженост личне власти; потпора правосућа, полиције и готово читавог државног апарата таквој прошлости уз истовремено споро раскидање са њом; ратна страдања; само су делови негативног мозаика прошлости и садашњости. Очигледно је да је период који је претходио 5. октобру 2000. године обиловао негативним приликама које су утицале на ометање развоја уставности у Србији. Концентрација фактора који су спречавали друштвени развитак погодовала је размишљањима о потреби доношења новог устава као подесном начину и средству за излазак из општедруштвене кризе. У новом уставу требало би да буде садржан напор друштвене заједнице да се сопственом економском, политичком и моралном катарзом одупре старом, превазиђеном друштвеном систему. Тиме устав добија моћ

да освежи друштво у целини новим односима, уз креирање перспективе снагом конституционалистичког уобличавања сфера за које би уставотворац показао очигледан интерес да их нормативно регулише.

Након уочавања других идејних и друштвених развојних извора, устав се појављује и у смислу прворазредног акта који заокупља централну пажњу читаве заједнице, јер управо он треба да правно моделира достигнути ниво компромиса унутар друштва. Сасвим је очигледно да устав представља одраз већ свесно формираних идеја и уверења о даљим правцима развоја државе, друштва, нације, грађанске заједнице... Да би уставотворни процес озбиљно ушао у фазу своје пуне реализације неопходно је да му претходи већ заокружен процес компромиса релевантних уставотворних субјеката. Након тога, устав утврђује друштвени договор, печатира га и не дозвољава његову нерегуларну промену, санкционишући непоштовање постигнутог договора.

И уставни пример Србије потврђује правило да се до новог устава могло стићи тек када је сазрела свест унутар једне заједнице о потреби промене постојећег владајућег система у друштву. У нашем случају је очигледно било неопходно да у потпуности превлада колективно, већинско, општедруштвено уверење о нужности промене тежишних тачака на којима почива постојећи систем. Питање да ли је баш тако има смисла, јер се у противном може говорити, и поред уставне промене, о фасадној, козметичкој уставној ревизији која не захтева максималну, већ делимичну концентрацију релевантних друштвених снага. Зато није сувишно истаћи те идејне тачке ослоња на којима се темељио уставни систем Србије од 1990. године: централизација државне власти; пружање нормативне могућности за владавину типа личне власти; поремећеност односа државе и појединца на рачун људских права, а у корист

колективитета државе и нације; одсуство примарне заштите приватне својине као основе својинских односа; негативан однос према европским интеграцијама. Уз овакав приказ „уставних тачака“ појављује се „5. октобар“ као симболичан датум за представљање оних политичких снага које су желеле да се препознају као уставни реформатори, па чак и уставни револуционари. С обзиром да се нови устав упорно није доносио пуних шест година након тога, оправдано нам се изражава сумња у квалитет извршених политичких промена са становишта њихове суштине у односу према уставу. При томе, раздробљеност бирачког тела и солидно упориште које у њему имају политичке снаге - промо-тери идејног ослонаца Устава од 1990. године, онемогућавали су постпетооктобарским владама да функцио-нишу без њих самих. На другој страни, приметна је била недовољна спремност водећих политичких партија да постигну искрен и коректан договор о новом уставу, што нас с правом враћа на предочену окосницу важења Устава од 1990. године и упитаност о томе да ли је заиста превладало ново у односу на старо. Било је неопходно да дође до превласти друштвене свести о отпору досадашњем уставном систему вредности како би се динамичније активирао уставотворни процес.

Приметно је да се озбиљније почело приступати проблематизацији доношења новог устава тек након половине мандата првог парламентарног сазива изабраног децембра 2000. године. Пре тога, и поред постојеће двотрећинске већине посланика тада владајуће коалиције, нису чињени напори приступања уставотворном поступку. Можда разлоге томе треба тражити у приоритетној неопходности конституисања и консолидовања новоизабраних органа власти након десетогодишњег периода недемократске владавине. Но, не улазећи у откривање социолошке стране тих разлога, за

прилику овог рада довољно је констатовати да је у структурама власти очито постојала незаинтересованост за суочавање са проблемом уставног питања у Србији. Тиме је пропуштена, слободно се може рећи, историјска шанса за темељитим и ефикасним уставним променама државе и друштва. У том периоду је било апсолутно могуће донети нови устав било којом од могућих процедуралних варијанти. Како те могућности нису искоришћене, неминовно је код актера власти вредносно приметити недостатак зреле уставне свести. Законодавна активност је била усмерена на промени постојећих законских прописа и доношењу нових, првенствено у областима правосућа, локалне самоуправе, својинске трансформације и приватизације, приближавању токовима европских интеграција, медија и информисања, радних односа, регулисања односа са Хашким трибуналом, додатном регулисању статуса Војводине, политичког организовања. Стари Устав је успео да опстане и поред многоструког законског иновирања различитих области друштвеног живота. Имајући у виду карактер и значај тих законских иновација, с правом се може рећи да је законодавна власт озбиљно закорачила у процес промене уставног система.

Што се, пак, тиче доношења новог устава, власт није спорила потребу да се то учини, али до 2003. године није учињен ни један корак у том правцу. Да ли је само сплет политичких околности такво стање наметнуло или је права намера оних који су имали моћ одлучивања била таква - не можемо са сигурношћу утврдити, али је реконструисањем односа између Србије и Црне Горе и конституисање њихове нове државне заједнице доношењем Уставне повеље оставило снажну последицу на интензивирање уставотворног процеса у Србији. Сама Уставна повеља, без обзира на неспорну чињеницу да је конституисала оригиналну државну творевину са вр-

ло слабим елементима међудржавног заједништва, представљала је документ са израженом европском политичком тежином. Европска унија је учествовала у изradi Београдског споразума (који је био и основ за доношење Уставне повеље) не као посматрач, већ као креативни иницијатор; на тај начин Европа се појавила и представила у улози врло заинтересованог партнера и чврстог гаранта који је спреман да помогне Србији и Црној Гори у процесу прикључивања европским интегративним токовима. Уставна повеља је била интересантна, између осталог, и по томе што је, на изглед, представљала уставно-правно врло слаб документ који конституише привремену заједницу; али је, с друге стране, она могла бити моћна политичка конституција која је требало да обезбеди Србији укључивање у Европу. Стога, са становишта односа Уставне повеље и Устава Републике Србије од 1990. године, на бази класичне концепције суверености сложених држава, Србија није ни морала да се пуно осврће на Повељу. Али, прилагођавање уставног система Србије пројекту моделираном у Уставној повељи је требало да значи и истовремено напредовање у процесу хармонизације српског са европским правом. Изражена политичка воља државе Србије да десетогодишњи курс изопштавања из дома европске цивилизације радикално промени јасном визијом Србије као фактора стабилности у региону и Европи, изискивала је и обавезу коректног односа, односа поштовања Уставне повеље. Однос према Уставној повељи је истовремено био и однос према Европи. Чињеницу да је Европа изражено била присутна у процесу стварања Уставне повеље, Србија је могла уважити, како би и сама инкорпорирала свој у европски систем уставних вредности. Оваква понуда није схваћена, па је пропао и покушај законодавне власти током 2003. године да буде делатни чинилац уставотворења.

Тек при крају мандата новог сазива, на седници Народне скупштине Републике Србије, одржаној 30. септембра 2006. године, усвојен је, и тиме коначно утврђен, текст Предлога Устава Републике Србије за који је гласало 242 народна посланика, колико их је било и присутно. Истовремено, донета је и Одлука о уставном референдуму који је заказан за 28. и 29. октобар 2006. године. Осим народних посланика, седници су присуствовали и председник и чланови Владе и председник Републике. У близи расправи која се овим поводом водила изнети су политичко-правни аргументи представника парламентарних политичких партија у прилог доношењу новог Устава. На истој линији подршке том уставотворном чину налазили су се и шеф државе и председник Владе. Упечатљива су два трага која су обележила недељу у којој се одвијао значајан делатни процес на доношењу новог Устава: Косово и Метохија и одсуство јавне расправе. У јавном мњењу је форсиран утисак о непосредној вези међународног решавања међународног проблема јужне аутономне покрајине у којој Србија фактички не врши своју државну власт од 1999. године, и новог Устава. Противљење оваквом начину доношења устава у периоду најаве да ће бити одржана седница парламента 30. септембра провејавало је у круговима стручне јавности, првенствено, због одсуства јавне расправе и својеврсног вела тајности који је обухватио сам процес коначног усаглашавања уставног текста у Пододбору и Одбору за уставна питања. За сада нам се чини корисним само дескриптивно исказивање извесног следа јавномњењских трагова који су обележавали последње септембарске дане 2006. године. У истом смислу, а ради објективности, подсећамо и на један мањи политички протест који се десио испред зграде Народне скупштине у време усвајања коначног текста Предлога Устава Републике Србије, а у организацији Либерално-демократске партије. Су-

пштина том приликом исказаног политичког става ове партије је оштра конфронтација властима и свим уставотворним актерима, а поводом Устава и поводом приступа у преговорима око Косова и Метохије. Остао је забележен и благо резервисан став представника власти Аутономне покрајине Војводина, као и представника мађарске националне мањине, уз најаву коначног опредељења према предложеном Уставу након упознавања са његовом садржином. Оваква резерва је била присутна и од стране политичких представника дела бошњачке националне мањине.

Аргументацијом која иде до мере инструментализације новог Устава у циљу очувања територијалне целовитости Србије основано се може упутити приговор да је и Устав од 1990. године нормативно утврдио постојање Аутономне покрајине Косово и Метохија у саставу Републике Србије. Уколико је лајтмотив доношења новог Устава на експресан начин била потреба додатног исказивања тврдог става Србије у преговорима око Косова, онда се може отворити и питање зашто се уопште мењао постојећи Устав од 1990. године? Зато је тешко открити разлику између ова два акта, старог и новог, а по питању уставно-правног статуса Косова и Метохије.

Уколико се прихвати став о тешком уочавању битне, суштинске разлике поводом постављеног питања онда се оспорава и аргумент о нужности брзог доношења новог Устава због националног и државног интереса Србије у погледу њене територијалне целовитости. Мада се тиме залази у домен политиколошког истраживања, ипак није згорег изнети и личну процену о томе који то заправо интереси стоје у позадини изненађујуће брзине у доношењу Устава и изненађујуће реакције представничког тела које је до последњег момента било готово необавештено о садржини предлога новог Устава. Ваља подсетити да су народни посланици добили уставни

текст у 10 часова у суботу 30. септембра 2006. године, а да су гласали истог дана у 20 часова! У напору склапања интересног политичког мозаика мотивације Владе, председника Републике и Српске радикалне странке (као највеће опозиционе партије) можда није без значаја чињеница да је странка „Г 17+“ још раније јавности презентирала своју одлуку да ће се 1. октобра повући из Владе због застоја у процесу придруживања Европској унији, што је само дан након „вечерњег“ усвајања уставног текста. Такав потез би, највероватније, довео до ванредних парламентарних избора. Део политичког естаблишмента је вероватно очекивао да ће успех у доношењу новог Устава појачати рејтинг оних који су у томе најзаслужнији, а то су, првенствено, партије владајуће коалиције, што нас може довести и до претпоставке о политичким интересима партија у власти, којима су подређени и Косово и Метохија и нови Устав, као емотивно-државотворни обрасци за политичко-изборно повезивање.

ОСНОВНА ПИТАЊА НОВОГ УСТАВА

Структура и систематика Устава

У структури Устава Републике Србије запазићемо три основне јединице систематизације: део, одељак и члан. Свака систематска јединица носи одређени наслов. Има укупно 10 делова, 16 одељака и 206 чланова. Систематика ових јединица није идентична, тако да већина делова у себи не садржи одељке као ниже систематске јединице, док су четири дела састављена из одељака. Трећи део има два одељка, други и седми по три, а пети део је најбројнији и садржи чак девет одељака. Уставни текст препознаје назив „део“, док смо се ми, ради лакше презентације његове структуре, определили да нижу јединицу у односу на део назовемо „одељком“. Део и његов наслов су исписани великим словима, наслов одељка је нумерисан редним бројевима и исписан малим болдираним словима. Наслови изнад чланова су исписани малим словима у италик варијанти.

Ево како би изгледао „садржај књиге“ Устав:

ПРВИ ДЕО - НАЧЕЛА УСТАВА

ДРУГИ ДЕО - ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ

- 1. Основна начела**
- 2. Људска права и слободе**
- 3. Права припадника националних мањина**

**ТРЕЋИ ДЕО - ЕКОНОМСКО УРЕЂЕЊЕ
И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ**

- 1. Економско уређење**
- 2. Јавне финансије**

**ЧЕТВРТИ ДЕО - НАДЛЕЖНОСТ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

ПЕТИ ДЕО - УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ

- 1. Народна скупштина**
- 2. Председник Републике**
- 3. Влада**
- 4. Државна управа**
- 5. Заштитник грађана**
- 6. Војска Србије**
- 7. Судови**
- 8. Високи савет судства**
- 9. Јавно тужилаштво**

ШЕСТИ ДЕО - УСТАВНИ СУД

СЕДМИ ДЕО - ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ

- 1. Покрајинска аутономија и локална самоуправа**
- 2. Аутономне покрајине**
- 3. Локална самоуправа**

ОСМИ ДЕО - УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

ДЕВЕТИ ДЕО - ПРОМЕНА УСТАВА

ДЕСЕТИ ДЕО - ЗАВРШНА ОДРЕДБА

По броју чланова које садрже, издвајају се два дела у којима је смештено преко 60% укупног броја чланова: део о уређењу власти (68 чланова) и део о људским и мањинским правима и слободама (64 члана). Колико смо могли запазити, по броју ставова које садржи, на првом месту се налази чл. 203. који кроз 10 ставова нормира предлог за промену Устава и усвајање промене Устава. У уставном тексту се често могу сусрести дугачки чланови који су разбијени на неколико ставова, а нису ретки ни чланови ни ставови са дугачким текстуалним исказима.

У односу на претходни Устав, Устав Србије од 2006. године је дужи по броју чланова и по самом тексту. Опширност новог уставног текста је резултат намере уставотворца да неке детаље уставне материје сам нормира, не остављајући у тим ситуацијама празан простор или простор за законодавца. Ово се нарочито односи на области људских права, уређења власти, ванредног стања, промене Устава, што је добро, јер се отклањају опасности непрецизности у разумевању текста. Наравно, то никако не значи да нећемо наићи и на проблем у погледу саме садржине уставне материје. На те проблеме ћемо указати, у оној мери и на онај начин на који су они постали предмет наше пажње приликом даље обраде конкретних уставних институција у овом делу књиге.

Преамбула

У теорији уставног права, али и у пракси конституционализма, преовлађује став по којем преамбула представља ненормативни део уставног текста. Овакав став се посебно потврђује и позицијом коју овај део устава заузима у оквиру уставне целине, с обзиром да преамбула Устава Републике Србије претходи самом наслову овог акта, односно, претходи нормативном делу Устава. То

нам и даје за право да у овој преамбули идентификујемо ненормативни део Устава, што за собом оставља ефекат њене деклараторности, а не снаге нормативне обавезности. Пре него што се упустимо у кратку анализу саме садржине посматраног текста претходећег називу „Устав Републике Србије“, осврнимо се, такође у резимираној форми, на нека теоријска схватања о уставно-правној снази преамбуле устава.

Проблем правне природе преамбуле и њене правне снаге представља и особен теоријски проблем, а не само проблем њеног вредновања у позитивно-правном смислу. Делајући на подручју устава и права, С. Савић истиче управо проблем преамбуле (који нарочито тангира просторе на којима ова ауторка ствара: Република Српска и Босна и Херцеговина), те нам се осврт на кратак пресек суштине спорења око овог питања и учинио zgodним да употпуни контекстуално разумевање преамбуле новог српског Устава. Уз позивање на поменућу ауторку, истичу се два основна питања теоријске анализе преамбуле: „Прво, да ли је преамбула саставни дио устава и друго, да ли, у нормативном смислу ријечи, као таква (дакле, као саставни дио устава) обавезује“.¹ Прихватљивим нам се чини став по коме преамбула јесте саставни део устава „без обзира да ли се наводи прије или после самог назива устава, каквих је тумачења било“.² Поводом структуралног позиционирања преамбуле има и извесних размимоилажења у уставној теорији, па тако, на пример, Р. Марковић сматра да, уколико текст преамбуле претходи наслову онда он није саставни део устава,

¹ С. Савић, Конститутивност народа у Босни и Херцеговини, Правни факултет, Бања Лука, 2000, стр. 57.

² Исто, стр. 65.

а у обрнутом случају - када следи испод наслова - јесте.³ Истакнуте разлике у погледу преамбуле и њеног лоцирања у структури устава су од мањег значаја за проблем нашег Устава као тежишне теме на којој смо радили, па их истичемо узгред, како бисмо илустративно освежили неспорну специфичност преамбуларног текста.

Уважавајући начин исказа садржине „увода у Устав Републике Србије од 2006. године“ нећемо погрешити уколико запазимо политички наглашену поруку, али уз покушај да јој се да и обележје правне нормативности. Преамбула би требало да поседује способност идентификације подразумевајућих осећања која су присутна у народносном ткиву, онај битан идеолошко-политички комплекс и историјски мотив који је као снажна клица и довео до моћи одређене заједнице људи да продукују државу, а самим тим и устав. Зато се од преамбуле очекује да изрази дубоко сакривену свест у народу и грађанској заједници о укорењеној привржености вредностима и циљевима који су проткани кроз прошлост, садашњост и будућност. Стога није случајно што се у оквирима литературе која детаљније проучава структуру устава, истиче и њена димензија тзв. временске споне или „функције моста у времену“.⁴ (Да жеља исказана у преамбули не мора представљати само недостижни идеал потврђује нам и преамбула немачког Основног закона (Устава) која је падом Берлинског зида и поновним настанком једне јединствене СР Немачке и остварена.⁵)

У сложеном једнореченичном исказу преамбуле, методом анализе намеће се запажање о тежиштима на ко-

³ Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, 1997, стр. 36.

⁴ П. Хаберле, Уставна држава, Загреб, 2002, стр. 185.

⁵ "Тиме овај Основни закон важи за цели немачки народ".- Основни закон СР Немачке, превод, З. Томић, Београд, 2005.

јима се ова порука заснива, а њих је више: 1) уважава се државна традиција српског народа; 2) уважавају се равноправност свих грађана, као и равноправност етничких заједница у Србији; 3) Косово и Метохија. Приметно је одсуство футуристички презентираног списка лепих жеља у погледу даље изградње друштва и државе, тако да је доминантна историјска димензија уз опис претпостављеног постојећег стања друштвене и државне збиље.

Поводом Косова и Метохије, акценат пажње је стављен на потврди чврстог става о овој покрајини као саставном делу републичке територије, става о покрајини која има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије. Уважавајући специфичности постојећег статуса Косова и Метохије, првопрезентирани став се налази у свету догматског становишта, с обзиром на очигледан раскорак са друштвеном стварношћу. У том смислу, истицање чињенице да је Косово и Метохија саставни део територије Србије не одсликава пуну фактичку реалност. Но, с друге стране, ваља запазити да је уставописац највероватније смислено избегао јасно истицање других елемената државе, осим територије. Назнака суштинске аутономије Косова и Метохије у оквиру суверене државе Србије може представљати и дискутабилну двосмисленост. Р. Марковић тако сматра да се правно „не може правдати употреба израза „суштинска аутономија“, који нема одређено значење... Јер, суштинска аутономија, то може бити исто што и сувереност, то је врховна, неограничена власт, самосталност“.⁶ Овај део преамбуле је био предмет интересовања и Венецијанске комисије, која је запазила раскорак између преамбуларне прокламације суштинске аутономије Косова и уставног нормирања исте проблематике, с обзиром да је про-

⁶ Р. Марковић, Устав Републике Србије, ИПД ЈУСТИНИЈАН, Београд, 2006, стр. 14-15.

писана могућност да се законом ограничи покрајинска аутономија.⁷ Сходно Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених Нација, Косово и Метохија заиста и има капацитет суштинске аутономије у односу на поредак међународне заједнице, уз својеврсну патронажу протекторског типа, али има и суштинску самосталност у односу на Републику Србију. Зато је и врло тешко помирити и довести у склад овај принцип са принципом унутрашње државне суверености Републике Србије. Управо у том контексту, запада за око чињеница о квалитету референдумског тела које је и изгласало Устав чију преамбулу подвргавамо тренутној анализи. У целокупни корпус грађана Србије, ако је судити по саставу бирачких спискова за уставотворни референдум, нису увршћени и Албанци који чине око 90 % грађана у оквиру територије Косова и Метохије.

Зато се за овај део преамбуле може рећи да представља и одређени политички пројекат, политички циљ, државно-национални наум, намеру друштвене заједнице која стоји иза оваквих планова. У сличном контексту треба тумачити и последњи чин ове декларације, с тим што је у њему наглашена „уставна обавеза“, што је већ израз који звучи нормативно. Наравно, то ће зависити од целине одредаба које треба довести у одговарајућу нормативну конексију нарочито са овим делом преамбуле. С друге стране, о ваљаности карактера правне обавезности цитиране поруке, судиће и сама пракса. Особену уставно-правну и политичку снагу те уставне обавезе креираће и сами адресати којима је упућена, а то су „сви државни органи“ у поступку примене Устава и реализације државно-правног, политичког, економског, културног, друштвеног поретка. Није до краја изведена мисао у погледу одређења државних интереса Србије на Косову

⁷ Мишљење Венецијанске комисије бр. 405-20006 од 19.3.2007.

и Метохији, па је то простор који ће у будућности бити веома еластичан за његово осмишљавање од стране легитимисане државне власти за одлучивање и вођење унутрашње и спољне политике.

Остаје општи утисак о озбиљности оваквог текста преамбуле; у њему нема ни помена о опредељености политичког друштва Србије ка европским и међународним интеграцијама; о оријентисаности ка вредностима мира, мултикултуралности; доследног изграђивања цивилизацијских домета у области људских слобода и права и томе слично.

Коначно, чини се интересантним суду јавности учинити и подсећање на неке преамбуларне текстове који су били у оптицају током периода који можемо обележити као период „размишљања о уставу“. Па тако, преамбула у Предлогу уставних решења независне групе експерата Београдског центра за људска права гласи:

„Полазећи од државне традиције српског народа, заједничког живота и равноправности свих народа у Србији, грађани Србије, као део европске породице народа, опредељени за модерну демократску државу, засновану на миру, толеранцији, поштовању људских права и слобода, владавини права и социјалној правди, доносе...”

У Нацрту Устава Републике Србије, који је аутор ових редова објавио 2002. године, истиче се преамбула са следећим текстом:

„Полазећи од вишевековне државотворне традиције српског народа, решени да остваре демократско друштво утемељено на начелима правде, хуманости, демократије и мира, а на основу непосредно изражене слободне воље, грађани Републике Србије доносе...”

Како би се употпунила мисаона пажња коју посвећујемо преамбули, згодно је и поређење са преамбулом сада већ бившег Устава Републике Србије од 1990. године, а која гласи:

„Полазећи од вековне борбе српског народа за слободу, његове слободарске, демократске и државотворне традиције, историјског развоја и заједничког живота свих народа и народности у Србији,

решени да остваре демократску државу српског народа у којој се припадницима других народа и народности обезбеђује остваривање националних права, засновану на поштовању слобода и права човека и грађанина, на суверености која припада свим грађанима, на владавини права, на социјалној правди и на равноправним условима за напредак појединца и друштва,

грађани Србије доносе...”

Истовремено, подсећамо и на преамбуле устава пар држава које сврставамо у државе са тзв. великим уставним системом.

Преамбула Устава САД:

„Ми, народ Сједињених Држава, имајући за циљ да обезбедимо савршенији савез, уведемо правду, осигурамо унутрашњи мир, постарамо се за заједничку одбрану, унапредимо опште благостање и обезбедимо благодети слободе себи самима и свом потомству, доносимо и утврђујемо овај Устав за Сједињене Државе Америке”.

Преамбула Савезног Устава Швајцарске Конфедерације:

„У име свемогућег Бога!

Швајцарска Конфедерација,

у жељи да учврсти савез чланица Конфедерације, да одржи и повећа јединство, снагу и част швајцарске нације, усвојила је следећи савезни устав”.

Преамбула Устава Француске :

„Француски народ свечано проглашава своју приврженост правима човека и начелима народне суверености како су била утврђена Декларацијом од 1789, потврђеном и допуњеном Преамбулом Устава од 1946.

На основу ових начела и начела слободног опредељења народа, Република нуди прекоморским територијама које изразе вољу да јој се придруже нове установе засноване на заједничком идеалу слободе, једнакости и братства и замишљене у циљу њиховог демократског развоја⁸.

Начела Устава

Први члан.- Уобичајено је да се првим чланом уставног акта врши „дефинисање“, одређење структуралне садржине и суштине државе коју он конституише. У том погледу ни овај Устав се не разликује од, може се рећи, стандарда класичног уставног писма, а које подразумева формулисање основа на којима се темељи читав друштвени поредак. Иако је на први поглед, по начину на који се излаже његов текст, сличан преамбули, први члан се ипак нужно разликује од ње. Основ ове дистанце треба потражити, првенствено, у уставно-правној обавезности одредбе првог члана. Без обзира што нам може и он деловати примарно политичке конструкције, ипак у овом нормативном темељу треба препознавати и тежиште на којем почива читав систем уставних норми. Нема сумње да је он начелнији од осталих одредаба, али то не значи да је он без реалног значаја у процесу тумачења. Када се овлашћени тумач Устава нађе у недоумици, у потенцијалном недостатку потпуне нормативне попуњености простора за валидним вредносним оцењивањем, први члан може бити од помоћи за откривање и утврђивање првог смисла и значења неке друге уставне

⁸ Ови уставни текстови се могу пронаћи у компаративној студији "Велики уставни системи", М. Јовичић, "Светозар Марковић", Београд, 1984.

норме. Сам по себи и сам за себе, први члан може бити и функционално контрадикторан у односу на довођење у везу са њим неких других уставних норми. Он зато и представља средство коначне потврде одређених уставних принципа који су уткани у методолошку апаратуру тумачења (примарно систематског). Такође, садржина првог члана се често може појавити и у улози вредносног фактора приликом оцене друштвене и уставне стварности, да ли се и у којој мери задовољавају високопостављени захтеви садржани у њему. Он је истовремено и идеалан циљ којем теже држава, друштво, правни и политички поредак. А како идеалности у друштвеној стварности нема, онда се том циљу стреми, па не треба тако олако одбацивати ни препознавање захтева нормативног требања, који је прикривено садржан у њему. О раскораку првог члана који је вредносно најригорознији, сведоче и слично формулисани текстови првог члана оних устава који су имали или имају знатно дужи век трајања у односу на Митровдански устав.

Овако формулисан текст првог члана који се овде анализира представља конгломерат, по схватању уставописца, основних постулата који утемељују друштво у Србији исказом да је Република Србија:

- држава српског народа и свих грађана који у њој живе;
- заснована на владавини права и социјалној правди;
- заснована на начелима грађанске демократије;
- заснована на људским и мањинским правима и слободама;
- заснована на припадности европским принципима и вредностима.

Поводом првог утемељујућег принципа у стручној и политичкој јавности у периоду размишљања о новом уставу највише је и била присутна полемика. Изношена су различита становишта поводом упитаности о томе да ли Србију уставом треба одредити као државу грађана

или на начин како је то учињено овим Уставом? Изношени су аргументи за и против, уз истицање предности једног или другог решења. У свим тим полемикама неминовно су преовлађивала политичка и партијска гледишта која су преваходно мотивисана пристрасним интересима различите природе. Наравно да посленици стручне јавности носе са собом и терет привилегије објективности и лагодније позиције неемотивног обрађавања сопствених схватања овог проблема.

Руководени предоченим појашњењем, очигледно је да у етничко-политичком простору Србије нема услова за формирање засебне српске нације или србијанске нације, која би се уздигла над српским народом, обухватајући све грађане који живе у Републици Србији, без обзира на њихову етничку припадност. Одсуствује свест припадника националних мањина за осећајем припадништва србијанској нацији, тако да смо упућени на вредносно размимоилажење, јер не постоји општеприхваћен колективни вредносни став о уставном одређењу Србије као државе српске нације. Овако, остаје нам да се и даље бавимо проблемом Србије као државе српског народа или као државе грађана на досадашњи начин суочељавања аргументације.

Остали принципи садржани у одредби првог члана Устава Републике Србије задовољавају стандарде који се могу сматрати примереним модерној уставности. Уз истакнуту напомену, ствар је стила уставописца да се определи према начину на који ће исказати тежиште општег уставног опредељења.

Сувереност.- Сувереност (*superanus*) се сматра обележјем државне власти и изражава се кроз форму државне, спољашње и унутрашње суверености; грађанске (народне) и националне суверености. Док смо под окриљем одредбе чл. 2. Устава, налазимо се на пољу унутрашње

грађанске суверености. У овој одредби је конституисан принцип грађанске суверености на начин који се такође може сматрати сагласним постојећим стандардима. (У упоредној уставности се могу ређе сусрести и устави који питању носиоца суверености не посвећују посебну пажњу кроз издвојену норму)

Сасвим је и очекивано да у овом делу нови Устав не одступи значајније од свог претходника. Једина разлика у односу на Устав из 1990. се огледа у временском активу: сада сувереност „потиче од грађана“ и они је „врше“, а раније им је „припадала“ и они је „остварују“. У суштини, неки нарочито значајан разлог за променом језичког израза није ни постојао, тако да разлога благој стилској реконструкцији ове материје у односу на Устав Републике Србије од 1990. године није ни било. Аутору ових редова је милозвучнији начин језичке формулације из претходног Устава, што не мора значити објективисани критеријум за вредносно поређење и оцењивање.

За похвалу је освежавање и додатно потврђивање оригиналности суверености и њеног носиоца из првог става овог члана, а што је учињено одредбом ст. 2. Значајно је веома јасно и недвосмислено истакнут принцип да се свако присвајање суверености од грађана или успостава власти мимо њихове слободно изражене воље има сматрати противуставним. Овакав закључак се темељи на схватању функционалног дејства одредбе другог става чл. 2. Она је и битно истакнуто упозорење, посебно државној власти, да не сме злоупотребљавати своју позицију у државном систему, с обзиром да је слободна воља грађана извориште и основ за легитимацију државне власти и њених носилаца. Треба приметити да ће овакво начелно постављење суверености и њене заштите бити од значаја и приликом уставно-нормативне контроле потеза које ће чинити државна власт путем активности државних органа.

С друге стране, она носи у себи и посебно битну политичку снагу, јер оплемењује простор политичког деловања обавезношћу према постављеном стандарду. Тако се слобода политике дисциплинује, али у корист саме слободе и могућности њеног остваривања. И политичким организацијама је ово јасан уставни сигнал да им Устав не допушта монополисање државне власти до мере која би превазилазила ниво правне државе, а успостављала партијску државу. Сетимо се само негативних примера недемократске политичке прошлости Србије и познатог случаја крађе гласова на локалним изборима 1997. године која се директно сукобљава управо са принципом грађанске суверености. Но, и пракса тзв. „трговине посланичким мандатима“ која постепено обележава у негативном смислу део политичког развоја Србије такође не може издржати проверу спрам овог принципа. Зато ће се ова одредба можда у наредном периоду скупштинског живота појавити и као битно помагало приликом успостављања реда и правног система у области карактера посланичког мандата, у смислу његовог довођења у везу управо са одредбом чл. 2. ст. 2. Устава Републике Србије.

Владавина права.- И одредба члана 3. се налази на линији основних уставних норми. Иако начелна, ова одредба је истовремено и „начелна уставна конкретизација“ принципа владавине права који је већ истакнут у првом члану. Ишчитавањем текста овог члана остаје утисак недовршене редакцијске корекције; утисак недовољне језичко-логичке конзистентности. У првом ставу се прво истиче да је владавина права основна претпоставка Устава. На пример, да ли то значи да је она примарнија у односу на социјалну правду, а која је такође веома јасно истакнута у одредби чл. 1. Устава?

Начин на који је учињена нормативна презентација оба става овог члана неодољиво подсећа на извучену нит из уџбеничког штива или професорских предавања, што само по себи даје стилу уставног текста својство „лепшавости“.

Подела власти.- Јединство правног поретка из чл. 4. није смештено у добром оквиру тематског наслова о подели власти, јер нема непосредне логичке везе са поделом власти. Правни поредак се тиче склада, реда и хијерархијског система правних норми, односно, правних аката. У том јединству су садржане и оне правне норме и они правни акти који нису неизоставно продукт деловања државе, државне власти и државних органа. Зато се принцип јединства правног поретка и сматра општим принципом који обезбеђује хармонију права као система правних норми и правних аката, без обзира да ли је држава или друштво њихов стваралац.

За разлику од тога, подела власти није опште начело које превазилази оквире државне власти, већ се тиче теоријске утемељености која омогућава организовање државне власти на начин понуђене варијанте. Наравно, и подела власти има шири друштвени и политички значај.

У трећем ставу овог члана је избегнуто јасно органско-функционално одређење поделе власти, што се може сматрати недостатком по питању концизности текста. Такође, изостало је и посебно издвајање уставно-судске власти.

Смисао начелне одредбе о подели власти се заснива на потреби уопштеног представљања односа уставотворне власти према систему или облику организације државне власти. Ту логичку меру превазилази одредба ст. 4. овог члана, јер се одједном, потпуно сувишно и непотребно на овом месту истиче каква је судска власт, тј. да је независна.

По слову теорије, начело поделе власти има за циљ да обезбеди складан и хармоничан друштвени развитак, уз елиминисање потенцијалних нестабилности које се могу појавити као последица неуравнотежености односа међу трима државним властима. Претпоставка за могућност дословне примене овог теоријског начела јесте аутономност државних власти чије односе треба у мери лаганог медиаторства да коригује парламентаризам, председнички систем или њихова комбинација. Да би три гране државне власти могле бити аутономне, неопходно је да сама држава буде изнад партија које, на основу избора, партиципирају у вршењу њене власти. Другим речима, да би се уопште могло говорити о независности законодавне, извршне и судске власти, неопходно је да постоји независност државе према лицима која долазе и одлазе с власти. У противном, ствара се државна власт која може бити недемократска.

Политичке странке.- Већ у првом ставу чл. 5. дочекује нас граматичка разлика у употреби израза „јемчи“ у односу на начин како је то учињено претходним уставом („јамчи“). Много битније од тога, ваља истаћи да материји политичких странака припада заслужено место у оквиру начелних одредаба устава. Похвала уставотворцу поводом садржине овог члана, мора бити праћена истовременом критиком због недостатка језичке културе, а која мора да прати озбиљност највишег правног акта. Осим истакнуте напомене поводом „јемчи“ / „јамчи“, упозорење заслужује и одредба ст. 3. петог члана. У одредби овог става је прописано да је недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на кршење зајемчених људских или мањинских права или... и ... изазивање расне, националне или верске мржње. Недовољно прецизном употребом везника „или“ уместо везника „и“, језички чистунци би могли трећи став тумачи

чити тако да је недопуштено кршење зајемчених људских или мањинских права, односно, да је допуштено кршење једне од ове две групације права. Зато је и требало употребити везник „и“, како би се учврстила веза између мисли о недопуштености свих ових облика противљења државно-правном поретку и његовим вредностима, без могућности за асоцијацију на алтернативност. Управо у овом погледу, стари Устав од 1990. године је граматички перфектније уредио ово питање: „Забрањено је деловање које има за циљ насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње“.⁹

Зашто је само оснивање политичких странака слободно, како гласи запис из другог става овог члана? Зашто не и њихово деловање? О постојању разлике између оснивања и деловања не треба посебно ни писати; довољно је само указати на њено постојање. Интересантно је, међутим, да је у старом Уставу уочена ова диференца и посебно прописана регулисањем у оквиру одредбе чл. 44. ст. 1. слободе политичког, синдикалног и другог организовања и деловања („Јамчи се слобода политичког, синдикалног и другог организовања и деловања и без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа“).

Забрана сукоба интереса.- Одредба чл. 6. ст. 1. Митровданског Устава гласи: „Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима“, па нам се намеће питање „шта је са чим у сукобу“? Сходно слову ст. 1. сврха забране сукоба интереса је

⁹ Чл. 44. ст. 2. Устава Републике Србије од 1990. године

да се штите приватни интереси, послови и друге функције лица које врши државну или јавну функцију. А смисао института забране сукоба интереса је управо обрнут - да се подстиче и заштити одговорно и савесно обављање државних и јавних функција. Зато је ову одредбу требало формулисати на обрнут начин: „Нико не може вршити државну или јавну функцију са којом је у сукобу његова друга функција, послови или приватни интереси“. На ову стилску идеју нас је мотивисала и одредба чл. 152. ст. 2. Устава, којом је знатно исправније и јасније уређен исти проблем, када је у питању неспојивост судијске функције: „Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом“. Посматрањем и упоређивањем формулација из одредбе чл. 6. ст. 1. и одредбе чл. 152. ст. 2. Устава, додатно се потврђује опаска на рачун недовољне редакцијске усаглашености уставног текста.

Други став овог члана је формулисан на начин који може оставити недовољну јасноћу у погледу праве намере уставотворца поводом проблема одговорности. Остаје нејасно да ли се мисли на одговорност лица на које се односи правило о забрани сукоба интереса садржано у првом ставу, или се мисли на одговорност оних који ће одлучивати о постојању сукоба интереса. Зато је било знатно једноставније олакшати ову реченицу за речи „при његовом решавању“, у ком случају би она гласила: „Постојање сукоба интереса и одговорности одређују се Уставом и законом“.

Грб, застава и химна.- У одредби чл. 7. ст. 1,¹⁰ при својна заменица „свој“ делује сувишно. Као да Република Србија може имати туђи грб, заставу и химну.

¹⁰ "Република Србија има свој грб, заставу и химну".

Територија.- Док је у старом Уставу територија Републике Србије била „јединствена и неотуђива“, у новом Уставу она је „јединствена и недељива“. Када бисмо се круто држали савременог уставотворца, а на основу проматрања у односу на претходног уставотворца, могао би се извући закључак да је савременик одустао од „неотуђивости“ територије. Наравно да овакав резон није оправдан, али нам може бити од користи да покушамо да проникнемо у мотивациону потку творца новог Устава да се определи за одустајање од неотуђивости. Шта значи недељивост територије? Да ли под ову начелну уставну одредбу треба подвести и ситуацију да се Устав противи и подели територије по основу аутономије? Свакако да ће нам доживљај ове одредбе бити другачији када је доведемо у везу са осталим уставним одредбама, а посебно са онима које се тичу постојања аутономних покрајина и могућности оснивања нових аутономија. Зато је било много упутније искористити термин „неотуђивост“ или, на пример, „забрана одвајања“, а не „недељивост“.

Главни град.- Одреби чл. 9. свакако да не можемо приговарати, осим у правцу који се тиче и неких других уставних решења. Конкретно се мисли на потребу уставног прописивања Крагујевца као престонице Републике Србије. Уважавање овог шумадијског града би на достојанствен и симболичан начин представљало вредно пажње означавање да се модерна уставотворна власт присетила укуса уставне и државне традиције. На жалост, од Београда су они који су предлагали овакво решење очигледно очекивали превише. У уставним предлозима је постојала понуда нормирања престонице Србије.¹¹

¹¹ Главни град Републике Србије је Београд.

Језик и писмо. - У односу на претходни устав, новина је приметна поводом проблематичности језика и писма. Коначно је дошло до уставног растерећења баласта српскохрватског језика. Истовремено, латиничко писмо више није уставом привилеговано, па претпостављамо да ће то за законодавца подразумевати обавезу да о српском језику сада, са уставне позиције јединог - ћириличног писма, води рачуна. Свакако да то не спречава законско нормирање службене употребе других језика и писама, и то на основу Устава. Да би се законом ово питање уредило, биће неопходно имати у виду да Устав не препознаје постојање латиничког писма у варијанти српског језика. Наравно, други језици који су праћени латиничким писмом (а то, дакле, није српски језик) не припадају корпусу управо разматраног проблема.

Промена Устава

Посебан, девети део у структури Устава садржински се односи на промену Устава. Није посебно начињено разликовање поступка за промену целог Устава или појединих његових одредаба, тако да иста процедура важи за било који обим уставне ревизије. У том погледу, нови уставотворац је задржао концепцијски приступ овој проблематици који је био присутан и у Уставу Републике Србије од 1990. године. Такође је избегнуто посебно нормирање облика уставне промене, тако да не постоји позиционирање ни амандмана ни уставног закона, као могућих начина извођења технике делимичне промене

Престоница Републике Србије је Крагујевац".- чл. 17. Нацрта Устава Републике Србије, "О новом уставу Србије", С. Ђорђевић, Доротеус, Краљево, 2002.

највишег правног акта у држави. Садржина чл. 203. Устава Србије од 2006. године нас упућује на „акт о промени“, што представља широко постављену стилско-језичку формулацију која у нормативном смислу може имати вишесмислено номотехничко значење. То значи да се крутим држањем постојећег исказа можемо определити за „акт о промени Устава“, за „одлуку о промени Устава“, за „амандман о промени Устава“, али и за „уставни закон о промени Устава“. Опредељење будућег уставотворца који би се упустио у промену овог Устава уз пуно поштовање његових ревизионих норми, приликом избора облика технике промене зависиће како од обима те промене, тако и од саме воље уставотворне власти. Сматрамо да се њој не може оспорити да, за случај делимичне уставне промене, то учини уз помоћ амандманске технике која се може уподобити нормираним ситуацијама у оквиру одредбе чл. 206. Устава.

Но, с друге стране, постојећи уставотворац очигледно није желео да се изјасни у прилог амандманске технике делимичних уставних промена, али није ни направио дистанцирање тог облика промене у односу на доношење потпуно новог устава. Међутим, ова и њима слична питања су од мањег значаја, с обзиром да се уставотворној власти никада до краја не може оспорити право на креативност у процесу одлучивања о начину и самом поступку извођења уставне промене, а камоли о самој форми технике.

Детаљи поступка и начина промене новог Устава се у бити разликују у односу на решења претходног Устава, а општа одредница ове диференце јесте олакшана процедура уставне промене. То истовремено значи да се ововремени уставотворац определио за стратегију неvezивања руку будућем уставотворцу, јер је прихватио да се Устав који је донео по тежем поступку може мењати по лакшим условима. Принципијелно посматрано, та-

квом концепту уставотворца који је изнедрен модерним Уставом Републике Србије се не може упутити приговор. Свакако да нови Устав није припадник категорије чврстих устава у оној мери у којој је то био његов претходник. Да ли ћемо га сврстати у чврсте или меке уставе, зависиће и од мере приликом уважавања критеријума који се јавља као основ за ову класичну поделу устава. Уколико бисмо се задовољили различитошћу поступка доношења овог Устава у односу на поступак доношења закона, нема сумње да је реч о драстичним разликама које иду у прилог тези о чврстини посматраног Устава. Уколико би нам параметар био прописан поступак његове промене у односу на поступак промене закона, опет долазимо до сазнања о његовој удаљености од закона. Ако би нам мерило за вредновање Устава била реалистичка могућност уставне промене, а у односу на ситуацију из претходног Устава, онда нам се намеће закључак о релаксирању његове крутости. Неспорно је, дакле, да пред собом имамо Устав који је „лакши“ у односу на Устав из 1990. године; свакако да је он „тежи“ у односу на законодавни поступак. Опредељујемо се за позиционирање савременог српског Устава у средишњој локацији између чврстих и меких устава. Уколико бисмо се, пак, морали определити за искључивост једне од две попућене опције врсте устава, онда смо ближи категорији средње чврстих устава.

Овлашћени предлагачи и предлог. - Специфичности уставне промене проналазимо у листи овлашћених предлагача и у вишефазности поступка за промену Устава. Постоје четири овлашћена предлагача промене Устава: 1) најмање једна трећина народних посланика; 2) председник Републике; 3) Влада; и 4) најмање 150 000 бирача. У односу на Устав из 1990. године пооштрен је ми-

нимални број народних посланика (раније је тај број износио 50) и минималан број бирача (раније 100 000).

Прва фаза је активирање самог поступка, што могу учинити само овлашћени предлагачи. Да би предлог био усвојен, неопходно је да га Народна скупштина, у улози уставотворне власти, усвоји најмање двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Уколико до тога не дође, поступак се обуставља, тако да се промени Устава по питањима садржаним у поднетом предлогу на може приступити у наредних годину дана.

Друга фаза проистиче из позитивно окончане фазе предлога промене, и она се састоји у „изради, односно разматрању акта о промени Устава“. Израда и разматрање акта се неминовно мора одвијати у оквиру ужих, специјализованих одбора (или комисија, у зависности од термилошке оријентације) и скупштинског пленума. Ова фаза је битан део уставне процедуре, јер подразумева потребно усаглашавање различитих политичких партија и посланичких клубова, власти и опозиције. Међутим, сматрамо да у оквиру разматрања не треба искључити екстензивније разумевање значења овог израза као сегмента уставне промене. И поред одсуства изричито исказане уставотворчеве воље да јасно истакне потребу јавне расправе, односно, разматрања ван скупштинских и партијских клубова, демократско поимање уставног текста нам допушта ширину погледа на уставну промену. Када бисмо уставну промену зачурили у Народну скупштину, огрешили бисмо се о стандард уставне културе за коју је неприхватљив доживљај уставне промене само као ангажман државне власти. Устав није само акт права, он је и акт политике, културе, друштва. И уско-специјализована струка, али и широки социјални популус мора имати прилику да искаже став на тему уставне промене. Негативни ефекти запостављања јавне распра-

ве се најсвежије примећују управо приликом доношења Устава Србије 2006. године. Зато и стојимо на становишту очекивања од Народне скупштине да ће својим нормама уредити проблематику јавне расправе са прецизирањем њеног периода трајања. Недостатак јавне расправе би уставну промену мистификовао што је у потпуној супротности са самом суштином уставотворног процеса, који по својој природи треба да буде јаван, јер је и устав акт јавности.

Трећа фаза је фаза одлучивања о акту о промени Устава, те је за усвајање овог акта опет неопходна дво-трећинска већина од укупног броја народних посланика. Одредбом чл. 203. ст. 5. Устава је прописано да од воље Народне скупштине може зависити хоће ли одлучити да грађани потврде на републичком референдуму акт о промени Устава. То је опште правило у односу на које постоји и изузетак када је Народна скупштина дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања.

Утврђена је уставна материја која је обавезно подложна референдумској потврди од стране грађана:

- преамбула Устава;
- начела Устава;
- људска и мањинска права и слободе;
- уређење власти;
- проглашавање ратног и ванредног стања;
- одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању;
- поступак за промену Устава.

Ван круга ових питања Устава које уставотворац очигледно сматра далеко важнијим у односу на други део материје, налазе се норме чија промена не мора бити изношена на референдум:

- економско уређење и јавне финансије;

- надлежност Републике Србије;
- Уставни суд;
- територијално уређење;
- норме из дела Устава о уставности и законитости, а које се тичу хијерархије општих правних аката, објављивања закона и забране ретроактивности, законитости управе и језика поступка;
- завршна одредба.

Очигледно је да постоји референдум на који Народна скупштина не мора, а може, изнети питање уставне промене, и референдум на који је Народна скупштина дужна изнети питање уставне промене. У оба случаја, реч је о потврдном референдуму који својим резултатом обавезује Народну скупштину и тек тада грађани имају моћ непосредног уставотворења. Обе врсте референдума су накнадног карактера у односу на акт о промени, али без њих нема уставне промене. Међу њима нема разлике у погледу већине која је потребна да би се уставна промена потврдила од стране грађана: то је већина изашлих бирача, при чему се не тражи ни да на референдум изађе више од половине од укупног броја бирача уписаних у бирачки списак.

Примећујемо да Уставом није регулисано питање судбине поступка уставне промене уколико Народна скупштина не буде у могућности да оконча фазу израде, односно разматрања акта о промени; затим, уколико се акт о промени Устава не усвоји у Народној скупштини; и, уколико се на републичком референдуму не потврди уставна промена. У овим ситуацијама које можемо заједнички именовати као немогућност даљег тока уставотворног процеса долази и до депласирања самог предлога за промену Устава, јер он није успео да оствари пролаз кроз прописану процедуру. Зато нам се чиним логичним да и за три истакнуте могућности треба везати одређену санкцију у односу на забрану приступања

промени Устава по питањима садржаним у поднетом предлогу, с тим што би се онда рок везивао за тачку блокирања уставотворног процеса, а не за моменат подношења предлога. Ово истичемо, јер од подношења предлога до, рецимо, републичког референдума, може протећи и више од годину дана.

Проглашење уставне промене.- Промена Устава се сматра усвојеном изгласавањем у Народној скупштини или потврђивањем на републичком референдуму, наравно, уколико је било референдума. Сагласно уобичајеном начину уставног нормирања, ступање на снагу акта о промени Устава је везано за проглашење од стране Народне скупштине. Одредбом чл. 205. Устава је прописано да се за спровођење промене Устава доноси Уставни закон који се доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Изостављено је прецизирање дана његовог доношења и дана ступања на снагу, тако да не можемо бити сигурни у тврдњу да доношење и ступање на снагу мора бити истовремено са променом Устава. Такође је пропуштено да се тачно назначи да Уставни закон проглашава Народна скупштина, те нам остаје да то овлашћење Народне скупштине претпоставимо, тим пре што га нећемо везивати за председника Републике који је овлашћен само за проглашавање „обичних“ закона.

Забрана уставне промене.- Промена Устава се може вршити увек, осим у време ратног или ванредног стања. Овакав нормативни потез уставотворца је прихватљив имајући у виду специфичности привременог и делимичног стављања ван снаге редовног уставног стања у овим ситуацијама тзв. државне нужде. Одребу чл. 204. Устава сматрамо значајном, јер се њеном изричитом забраном онемогућује било који овлашћени предлагач

уставне промене да злоупотреби своју моћ и искористи особеност стања у којем се налази државно-правни и политички поредак земље.

ЦЕНТРАЛНЕ УСТАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

НАРОДНА СКУПШТИНА

Када је у питању систем организације државне власти Републике Србије конституисан Уставом од 2006. године, вреди запазити да нема суштинских и значајнијих одступања у односу на систем власти који је успостављен претходним Уставом од 1990. године. Извесних разлика има и оне се могу приметити у прецизирању извесних нормативних решења којима се регулишу и оне уставне ситуације које раније нису биле регулисане. У делу стручне јавности, током предреферендумског периода, истакнут је став да овај Устав заправо и није нов устав, јер се „може говорити само о евентуално другачијим решењима у оквиру већ постојећих института“. (Р. Марковић) На овакав начин презентирано схватање може заварати у погледу вредновања квалитета новог уставног текста. Од новог уставотворца се није ни очекивало да ће искочити из контекста начела поделе власти, баш као што ни стари уставотворац није смислио оригиналну креацију, већ се добрим делом угледао на француску варијанту система власти чији је концепт очигледно тада представљао полазни, радни материјал. Модификовање те варијанте је било прилагођавање постојећем амбијенту друштвених околности, уз напор да се, у границама прихватљивости (имајући у виду нарастање тензија између комуниста и опозиције), допринесе планираном пројекту личне власти Слободана Милошевића и централизације државне власти.

Положај Народне скупштине.- Народна скупштина Републике Србије је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. У систему представничке демократије, Народној скупштини припада врховно место, с обзиром да њу чине народни посланици које непосредно бирају грађани Републике. Овај државни орган - носилац уставотворне и законодавне власти настаје као последица изборне воље бирачког тела, те је он и репрезент грађанске заједнице Србије у оквирима државне власти.

Састав Народне скупштине.- Народни посланици се бирају на непосредним изборима и тајним гласањем. Уставом је, осим општег начина избора (непосредност и тајност) утврђен и фиксиран, затворен број (*numerus clausus*) народних посланика у Народној скупштини: 250. У разлоге који су определили уставотворца да утврди управо овај број, ми се не упуштамо, те нам преостаје да приметимо да је он „затечено стање“, с обзиром да је и Народна скупштина из претходног Устава бројила исти број народних посланика, чиме је потврђен и извешан „математички континуитет“, што није спречавало уставотворца да утврди и неки различит број чланова Народне скупштине у новом Уставу.

Уставом се прописује обавеза за законодавца да обезбеди равноправност и заступљеност: 1) полова и 2) представника националних мањина. Реч је о двама веома значајним категоријама које се морају уважити у циљу обезбеђивања равномерности у политичкој презентацији грађанске заједнице. Традиционално мање заступљен нежнији и лепши пол је у прилици да, с позивом на највиши правни акт, осигура своју политичку позицију у законодавној власти у односу на доминантнији мушки пол. Ова уставна одредба се налази на линији поштовања принципа родне равноправности; Устав је утврдио

општи принцип који обавезује Народну скупштину да путем закона овај општи принцип укалупи у законске опште правне норме, како би се у парламентарној пракси могла обезбедити већа заступљеност жена у парламентарном сазиву. (Међутим, начин на који је изражена одредба о равноправности полова није у сукобу са могућношћу да у неком тренутку мање равноправан пол буде мушки пол).

Као једна од, сасвим извесно, „најконтроверзнијих категорија у историји људске мисли“ (Ј. Ђорђевић), политика снагом сопствене динамике континуирано проширује област простирања, постајући свеобухватна. Многобројне институције, организације, колективитети али и појединци неминовно се подводе под оквире њених логичких законитости. У великом (готово бесконачном) кругу категорија које припадају политици, саучесник је и жена као посебно људско биће, којем припада пуно право на једнакост и равноправност са другим полом. Суштину пуне политичке зрелости и самосвести жене треба потражити у достигнутом нивоу слободе коју она поседује, а вредност слободе са сигурношћу можемо утврдити на основу њеног активног и делотворног ангажмана. Тиме тзв. „женско питање“ превазилази ниво само једног, са другим правима, по значају, истородног права. У њему је садржана комплетна представа о правој (истинској и фактичкој) слободи појединца у људској цивилизацији. Поменуто питање остаје и даље отворено, зрачећи непресушним извором свакодневно новим појавама и понашањима у политичком животу, које на различит начин манифестују позицију жене у политичкој заједници. До сазнања о овом положају долази се релативно лако, поћемо ли од исправног става да слобода не подразумева апсолутно повлачење у приватност наших индивидуалних живота. Ако је слобода учествовати и у политици, онда је слобода појединца ниво

могућности његовог активног ангажмана у делатности политичке заједнице. За озбиљну, искрену и добронамерну причу о жени у политици ирелевантан је ниво утицаја који она, делујући иза паравана, може имати на активне политичке делатнике - мушкарце. Битно је њено ангажовано политичко понашање које има све одлике јавног делања, о чему се не може закључивати на основу сурових статистичких података о процентуалној заступљености жена на јавним функцијама, која никако није сразмерна уделу жена у укупном броју бирачке популације.

Захваљујући увреженој предрасуди о женској неспособности у односу на физички јачи пол, жена у политици увек има обавезу више у односу на мушкарца. Та обавеза се састоји у обезвређивању става о политици као ексклузивној мушкој привилегији,¹² пошто управо овакво размишљање жели да види прецизно утврђен проценат жена у политици који ће задовољити потребе оних чија је она привилегија. Све чешћу појаву да се многе политичке странке и државни органи хвале бројем жена у њиховим органима треба доживљавати само као једну од етапа у процесу пуне демократизације политике, која подразумева слободу без полне разлике и предрасуда. Проблем који додатно оптерећује овај муко-трпан пут у походу ка освајању трона слободе јесте и сама чињеница да „моћ, по дефиницији, искључује све оне прерогативе који се сматрају типично женским, а то су благост, превага емоција над разумом, осећајност“.¹³ Уколико се од политике очекује да не оспори, већ потврди идеале правде и правичности, жена итекако има предиспозиције за активним политичким ангажманом у

¹² М. Б. Пустети, Политички маркетинг, Сlio, Београд, 1996, стр. 194.

¹³ Исто.

оквиру којег би се политика заснивала на вредносном ауторитету, а не на архаичним предрасудама.

С друге стране, уставно инсистирање на равноправности и заступљености представника националних мањина је одраз вишенационалне структуре становништва Србије. Статистички подаци говоре да у Србији живи трећина грађана који нису припадници бројчано надмоћнијег, српског народа, те је стога уставном одредбом уважена и ова чињеница.

Избор и конституисање Народне скупштине. - Сходно одредби чл. 101. ст. 1. Устава, изборе за народне посланике расписује председник Републике. Његова је уставна обавеза да парламентарне изборе распише 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, како би се они окончали у наредних 60 дана. Ови уставни рокови су прецизно утврђени и тичу се пуног мандата сазива Народне скупштине. Ваља запазити да би се за ову функцију председника Републике могло рећи да она припада кругу не много суштински значајних овлашћења, с обзиром да он није у прилици да излази ван контекста рока од 90 дана. Но, утврђивање самог датума одржавања избора за Народну скупштину јесте у рукама шефа државе, с тим што ће он бити везан и за одговарајуће законске норме којима се одређује минималан и максималан рок одржавања избора у односу на моменат расписивања избора. Сам Устав је утврдио крајњи рок (60 дана).

Након одржаних избора, тј. након проглашења коначних резултата избора (од стране Републичке изборне комисије), Уставом је прописано да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора, а да се на првој седници потврђују мандати. Само конституисање изабраног сазива Народне скупштине Уставом се везује за потврђивање мандата две

трећине народних посланика. Наравно, то не значи да се не морају потврдити и мандати преосталих народних посланика. Одредбом о двотрећинском минимуму за конституисање отклања се могућност опструкције приликом успостављања изабраног сазива највишег представничког тела, а истовремено се прецизно утврђује престанак мандата претходном сазиву Народне скупштине. Ово је веома битан постизборни тренутак којим се обезбеђује „примопредаја“ кључева парламентарне власти и функционалност оних уставних норми којима се регулише изборна проблематика.

Потврђивање мандата које се поклапа са поступком конституисања (уз наведену напомену везану за доћи праг броја потврђених мандата) дејствује и на појединачне мандате, а не само на целокупност сазива парламента. Дан потврђивања мандата је истовремено и дан почетка мандата народног посланика, тако да се он од тада рачуна у наредном четворогодишњем периоду, колико траје редован мандат једног сазива Народне скупштине, а самим тим и сваког народног посланика појединачно. Међутим, дан потврђивања конкретног појединачног посланичког мандата се не мора поклопити са даном конституисања Народне скупштине. Не мора се очекивати да ће увек, након парламентарних избора прва седница бити завршена у једном дану. Може се, на пример, десити да првог дана прве седнице Народне скупштине буде потврђена само једна трећина мандата, што је недовољно за конституисање парламента, а тек другог или неког од наредних дана да буде задовољен двотрећински минимум.

Сада се поставља питање о карактеру уставно-правне радње потврђивања мандата. Шта значи потврђивање мандата и које су његове уставно-правне последице? Ко има надлежност да потврђује мандате? Одредбом чл. 101. ст. 3. Устава прописано је да то чини Народна скуп-

штина. Али, како ће она потврдити мандате када она сама није још увек конституисана све док не потврди и последњи мандат до двотрећинске већине? Ово су питања са процедуралном тежином, што никако не умањује њихов значај. Напротив. У периоду који можемо обележити изборним (пре, за време и након избора) активирају се веома важни процеси у држави који се не могу регуларно одвијати без доследног поштовања прецизних правила процедуре. Треба разликовати Народну скупштину од њеног сазива. Очигледно је да Народна скупштина постоји као уставна институција, чиме превазилази по континуитету, сталности и стабилности периодично променљиве сазиве.

Карактер посланичког мандата. - Нема сумње да одредба чл. 102. ст. 2. Устава којом је регулисано питање карактера посланичког мандата представља посебно интересантан уставни детаљ којем треба поклонити и одговарајућу пажњу. При томе, наравно, до пуноправне оцене о карактеру посланичког мандата можемо долазити и путем различите методолошке апаратуре. Правник догмата ће се задовољити само њеним тумачењем; нормативиста ће је придружити и другим нормама које, на одређени начин, регулишу исто питање; у процесу њеног тумачења можемо се руководити средствима језика, историје, циља, система, логике.

Ево како гласи предмет нашег тренутног тумачења:

„Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“.¹⁴

Акценат у цитираној одредби Устава који прво треба приметити јесте „слобода народног посланика“. Слобо-

¹⁴ Чл. 102. ст. 2. Устава Републике Србије од 2006. године

ду у праву треба схватити као могућност самосталног, свесног и вољног одлучивања између две или више понуђених или претпостављених опција, варијанти, могућности. Слобода даје за право да неко лице нешто може учинити, али и не мора. Приказана језичко-нормативна одредба је формулисана на начин који нам даје за право запажање о постојању слободе народног посланика приликом доношења одлуке о томе хоће ли или неће ставити свој мандат на располагање политичкој странци. Та слобода је релативизована условима који се одређују законом, па је законодавац овлашћен од стране уставотворца да пропише услове који треба да се стекну у одређеној ситуацији, како би народни посланик могао да се користи овом слободом. Упућивање на законско одређивање услова је начин номотехничке релативизације првог дела реченице којом се представља мисао о слободи народног представника. У суштинском погледу, упућујемо на део посматране реченице у којем се наглашава неопозивост као квалификација којом се жели истаћи да народни посланик нема могућности предомисљања. Његова евентуално другачија воља, која би резултирала одлуком супротном од оне прве, дакле, одлуком о задржавању пуног капацитета сопствене слободе о којој је реч - не би имала свог уставно-правног ефекта.

Интересантна је и сама формулација фокусиране уставне одредбе по којој народни посланик ставља на располагање „свој мандат“. Тиме уставотворац признаје и чак истиче да је реч о мандату који је везан за личност народног посланика који је сада у прилици да самостално одлучи шта му ваља са њим чинити. Између „свог мандата“ и неопозивости једном изражене одлуке воље стоји и доза контрадикторности, јер стављањем на располагање мандата политичкој странци то више није мандат у „својини“ народног посланика.

Уставом је допуштено да слобода избора народног посланика буде релативизована, ограничена од стране законодавца који законом прописује под којим условима народни представник може да стави свој мандат на располагање политичкој странци. Ово овлашћење законодавца не значи да он може путем закона да укине ту слободу, већ само да је редукујеш. Односно, може је користити само уколико се испуне услови предвиђени законом. Запажамо да народни посланик није дужан, обавезан, већ слободан! Предвиђањем законских услова, овај став се не може „преокренути“ тако да народни посланик буде дужан да, уколико то законодавац предвиди, препусти мандат политичкој странци. Уколико би сплет законских услова трансформисао посланикову слободу у дужност, дошло би до конфликта са одредбом чл. 102. ст. 2. Устава Републике Србије.

Проблем карактера посланичког мандата ја значајно утицао на развој уставно-политичких процеса у Србији од 2003. године. Наиме, 2003. године је била донета Одлука Уставног суда Републике Србије којом је утврђена несагласност одредби чл. 88. т. 1. и т. 9. Закона о избору народних посланика¹⁵ којом је било прописано да народном посланику престаје мандат подношењем оставке на чланство у политичкој странци (т. 1) и брисањем политичке партије из регистра (т. 9). Велику дилему која се појавила у јавности и оптерећивала политичку стварност, али и функционисање парламента и Владе, разрешио је Уставни суд поменутом Одлуком. У оквиру система уставних норми пронађени су разлози за касирање наведених законских одредби, који су се темељили

¹⁵ На линији ове Одлуке, посебном Одлуком Уставни суд је прогласио неуставном и одговарајућу одредбу Закона о локалним изборима, којом је било прописано исто решење као у Закону о избору народних посланика.

на одговарајућим одредбама Устава Републике Србије од 1990. године. У самој пракси, Уставни суд се, по схватањима доброг дела стручне и политичке јавности није принципијелно и доследно изборио за поштовање сопствене Одлуке која је у једном делу уставно-правне и политичке стварности остала без примене.

Коначно, на шта се своди у суштини, фактичко дејство ове одредбе савременог Устава Републике Србије, онако како је доживљава већи део политичке и део стручне јавности? На покушај откривања у анализираној одредби чл. 102. ст. 2. Устава садржине толерисања института тзв. бланко оставке на мандат народног посланика која је по слову Устава неопозива.

Уставотворцу се с тешком муком може приговорити да има право да успостави и утврди решења за која управо он сматра да треба да се нађу у оквирима позитивног уставног система. Ово становиште је полазни основ на којем се темељи и уставно-судска оцена и контрола хијерахије права. Међутим, да ли је уставотворац потпуно неограничен; да ли је његова моћ уставотворења потпуно ван граница; да ли је „изнад њега само небо“? Постављање ових и њима сличних питања има за циљ да провоцира интелектуалну позорност и одређену меру умног опреза када је реч о правним решењима са специфичном политичком тежином и сврхом. Њима се отвара и проблемски круг који обухвата и позицију неограничености суверености државне, уставотворне власти у односу према „природном уставном праву“ и његовим вредностима, као и према демократским правним стандардима цивилизованог међународног скупа држава. Тим поводом, zgodним нам се чини и да укажемо да Устав Србије (као ни устави других држава у европском систему специјалне заштите људских права), није до краја изузет ван могућих контрола и оцена његове садржине. Зато нас не смеју изненадити и претпостављене

оцене које ће поводом појединачних аката и радњи предузиманих на основу одредбе чл. 102. ст. 2. Устава Републике Србије у будућности давати, на пример, Европски суд за људска права у Стразбуру. Коначно, не треба previdети ни чињеницу да модерне европске државе са стабилним системима парламентарне демократије имају препознатљиво одбојан однос према угрожавању слободе посланичког мандата, па било то и у форми бланко оставке.¹⁶

Инкомпатибилност.- Уставно-правни положај народног посланика је одређен, осим проблематиком избора и мандата, и прописаним инкомпатибилитетом. Народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса. Овакво одређење принципа неспојивости има своју двоструку димензију.

Прво, њиме се успоставља режим тзв. непосланичке Владе, чиме се Устав Србије определио у овом делу за решење које обележава мешовити систем власти. Подсетимо се да је класичан парламентарни систем енглеске варијанте изнедрио тзв. посланичку владу, владу која је састављена од посланика. За разлику од тога, француски модел мешовитог система је реаговао на овакво решење и на сопствену претходну праксу, изричитошћу непосланичке владе као основа на којем се темељи принципијелност односа законодавне и извршне власти

¹⁶ Примера ради, у СР Немачкој, "бланко, тј. унапред потписана оставка коју би посланик дао својој партији не производи правно дејство, јер у суштини противуречи слободном мандату".- Д. Стојановић, Правни положај посланика, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1999, стр. 282.

чија је суштина у персоналној различитости парламента и владе. Ставу ондашњег француског председника Де Гола о томе да „контролисани не могу себе контролисати“, уподобљено је и решење новог српског Устава. Устав од 1990. године је, пак, имао другачије решење поводом истог питања, јер је одредбом Устава Републике Србије од 1990. године било прописано да ако за члана Владе буде изабран народни посланик он може задржати функцију народног посланика.¹⁷

Друго, осим закључка који откривамо у контексту система организације односа међу институцијама централне државне власти, ово решење је од значаја и са становишта клаузуле о забрани сукоба интереса. Изричито је прописана забрана истовременог обављања функције народног посланика и посланика у скупштини аутономне покрајине, чиме се додатно обезбеђује самосталност два представничка дома, и републичког и покрајинског, што је свакако од значаја за њихову уравнотежену функционалност, када су у питању њихови међусобни односи. Док је Уставом непосредно утврђена неспојивост у односима између законодавне и извршне и судске власти и у односима републичке и покрајинске скупштине, проблем неспојивости функције народног посланика са обављањем других функција, послова и дужности је, вољом уставотворца, спуштен на ниво закона. Законом се утврђују те друге функције и ти други послови и дужности који се сматрају повредом забране конфликта интереса, уколико их посланик обавља. Ова заштитна клаузула има за свој основни циљ обезбеђење услова за објективно, коректно, некорумпирано обавља-

¹⁷ "Ако су председник и потпредседници Владе или министри изабрани из реда народних посланика, задржавају мандат народних посланика".- чл. 91. ст. 2. Устава Републике Србије од 1990. године.

ње државне функције народног посланика. Њоме се очекује лојалност посланика према држави; при томе се не мисли на лојалност према конкретној гарнитури државне власти, већ према држави као функционално-организационом квалитету у којем је садржан општи интерес и опште добро политичке заједнице која и твори државу. Ономогућавање сукоба интереса омогућује истовремено и да се општа воља објективнише, да она буде саобразна квалитету који истински и треба да представи.

Имунитет. - Имунитет народног посланика спада у ред класичних обележја парламентарца, јер члановима највишег представничког тела у држави гарантује слободно изражавање грађанске суверености. Народни посланик, као део законодавне власти мора бити и функционално и организационо одвојен и растерећен евентуалног притиска других власти (извршне и судске) приликом вршења своје функције. Имунитетом се додатно омогућује интегритет народног представника; овај принцип је у општој присутности код носилаца највиших државних функција, али на различите начине позициониран. Садржина имунитета је сагласна карактеру и нивоу власти којом располажу носиоци одређених функција у држави. Посланички имунитет који се примарно везује за народне посланике, обележава и шефа државе, чланове Владе и судије Уставног суда, уз различите модалитете одлучивања о имунитету. Други, нижи ниво капацитета садржине имунитета припада судијама редовних судова и носиоцима функције државног тужилаштва, и, на крају, носиоцима представничких функција у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. О појединачним детаљима везаним за ову разгранату мрежу, биће речи током обраде других делова уставне материје, а сада се враћамо имунитету народног посланика.

У структури посланичког имунитета уочава се, теоријски прихваћена, подела на тзв. имунитет неодговорности и имунитет неповредивости. (Р. Марковић) Први део посланичког имунитета - имунитет неодговорности се односи на изражено мишљење или гласање у вршењу посланичке функције, а други део - имунитет неповредивости се односи на вођење кривичног поступка у коме се може изрећи казна затвора или се односи на притвор посланика. Посланички имунитет је у функцији заштите слободног обављања функције народног посланика, његовог интегритета и достојанства. Неодговорност је усмерена на политичку активност посланика, слободу изражавања мишљења и слободу самосталног учествовања у доношењу одлука, тј. слободу самосталног одлучивања.¹⁸ Имунитет треба схватати и као последицу начела грађанске суверености и начела поделе власти.

Неповредивошћу се штити народни посланик у вршењу оних радњи које не спадају у круг типичних послова посланичке функције. Док је имунитет неодговорности апсолутна категорија, имунитет неповредивости није. Наиме, народног посланика који је затечен у вршењу кривичног дела за које се може изрећи казна затвора у трајању дужем од пет година, не штити посланички имунитет. С друге стране, престанком посланичке функције престаје и имунитет неповредивости, док имунитет неодговорности опстаје. Уставом је утврђено да у кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет, не теку рокови прописани за тај поступак.

¹⁸ О овим слободама се може размишљати и њиховим довођењем у везу са слободом везаном за расправљену неопозивост доношења одлуке о стављању на располагање свог мандата политичкој странци. Не чини ли се да у позадини латентно присуствује потенцијална контрадикторност?

За укидање имунитета надлежна је Народна скупштина, с тим да постоји прописана ситуација у којој престаје надлежност парламента о овом питању, а то ће бити она ситуација на коју је већ указано а тиче се затицања народног посланика у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година. Уколико се народни посланик не позове на имунитет, Народна скупштина задржава право да самоиницијативно успостави имунитет, тј. пружи заштиту народном посланику који је не тражи.

Начин одлучивања.- Одлучивање у Народној скупштини представља посебан предмет уставне регулативе, па је и посебан члан Устава (чл. 105) насловљен као „Начин одлучивања у Народној скупштини“. Општи режим начина одлучивања је утврђен уобичајено, тако да Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика (најмања присутна већина од 250 је 125, а већина за доношење одлука у том случају је најмање 63). Осим ове, релативне већине, постоје и таксативно набројани случајеви у којима је за доношење одлуке потребна апсолутна већина, односно, када Народна скупштина доноси одлуке већином гласова свих народних посланика (то ће бити већина од најмање 126 народних посланика која треба да буде постигнута да би се одлука сматрала донетом).

Уставом је посебно назначено, методом таксативног набрајања, које одлуке Народна скупштина доноси апсолутном већином. Дакле, том већином гласова свих народних посланика, Народна скупштина врши следеће своје изборне функције, односно, бира: председника и потпредседнике Народне скупштине; Владу и одлучује о престанку мандата Владе и министара; судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку

мандата; председника Врховног Касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције; судије и заменике јавних тужилаца; гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана.

Осим наведених случајева, апсолутна већина се тражи и у ситуацији проглашавања и укидања ванредног стања, као и приликом прописивања мера одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању. У односу Републике према јединицама територијалне организације, такође је присутан захтев већине од укупног броја народних посланика. Реч је о случају када Народна скупштина доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности; и о случају када Народна скупштина даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине.

Уређујући своју унутрашњу организацију и функционисање, Народна скупштина доноси Пословник о свом раду већином гласова свих народних посланика. Истом већином одлучује и о одговору на интерпелацију, као и о укидању имунитета народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана.

Апсолутна већина је потребна како би се усвојили буџет и завршни рачун. Иста већина се захтева и приликом давања амнестије за кривична дела.

Осим свих наведених послова, Уставом је прописано да ће Народна скупштина апсолутном већином одлучивати и приликом вршења других својих изборних надлежности. То значи да српски парламент увек у ситуацији изборних функција које ће се остваривати, то чини овом „тежом“ већином. Истим чланом Устава извршено је и набрајање оних закона које Народна скупштина доноси већином гласова свих народних посланика. Реч је о законима којима се уређују: референдум и народна

иницијатива, уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина, план развоја и просторни план, јавно задуживање, територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, закључивање и потврђивање међународних уговора и друга питања одређена Уставом.

Заседања. - Редовна заседања Народне скупштине су два пута годишње: пролећно (почиње првог радног дана у марту) и јесење (почиње првог радног дана у октобру). Максимално трајање једног редовног заседања је 90 дана. Осим редовног, постоје и две врсте ванредних заседања. Прва врста ванредног заседања се одржава на захтев најмање једне трећине народних посланика или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом. Друга врста ванредног заседања постоји у ситуацији после проглашења ратног или ванредног стања, када се Народна скупштина састаје без позива.

Народна скупштина, у зависности од врсте и карактера, одлуке доноси већином гласова присутних, већином гласова свих, и двотрећинском већином гласова свих народних посланика.

Право предлагања закона. - Овлашћени предлагачи закона могу бити генерални и специјални. Генерални предлагачи закона имају овлашћење да предлажу закон, други пропис и општи акт из надлежности Народне скупштине, без обзира на врсту и садржину материје закона, другог прописа и општег акта. То су: сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30 000 бирача. Специјални предлагачи су Заштитник грађана и Народна банка Србије. Они су Уставом овлашћени на право предлагања закона (закона, не и других прописа и општих аката) и то само из своје надлежности.

Референдум. - Уставом је посебан члан посвећен референдуму, те управо тако и насловљен. Овај облик непосредног учешћа грађана у вршењу власти се расписује на захтев већине од свих народних посланика или на захтев најмање 100 000 бирача. Народна скупштина није у прилици да аутономно одлучује о томе хоће ли или неће расписати референдум о неком питању из своје надлежности, уколико постоји предлог овлашћеног референдумског предлагача. Она је тада уставном обавезом дужна да то учини, али у складу са Уставом и законом. Предмет референдума, како је то утврђено самим Уставом, не може бити материја која обухвата обавезе које произилазе из међународних уговора; затим, предмет референдума не могу бити закони који се односе на људска и мањинска права и слободе; порески и други финансијски закони; буџет и завршни рачун; увођење ванредног стања, амнестија, као и питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине. Интересантно је да на списку питања која се изузимају из ингеренција референдума, и поред тога што је наведено ванредно стање, нема ратног стања.

Распуштање Народне скупштине. - Распуштање Народне скупштине је поверено председнику Републике. Ово овлашћење шефа државе није одраз формално истог овлашћења којим располаже шеф државе у класичном парламентарном систему организације власти, већ је ближе решењу из мешовитог система власти. Наиме, прави доносилац одлуке о распуштању парламента у парламентарном систему је влада, а шеф државе се појављује у улози органа који само формално реализује ту вољу владе. За разлику од тога, одредбом Устава Републике Србије од 2006. године се остаје на идентичном решењу које је постојало и у Уставу од 1990. године. Председник Републике може (што значи да не мора) на

образложен предлог Владе, да распусти Народну скупштину, односно, да превремено скрати мандат сазиву законодавне власти. Шеф државе нема моћ самоиницијативног распуштања парламента, али ни Влада то не може учинити без садејствујуће воље шефа државе. Неопходно је да се усагласе две воље две институције извршне власти: Владе и шефа државе. Након што Влада образложи предлог и поднесе га председнику Републике, на њему је да одлучи хоће ли или неће уважити тај предлог и распустити Народну скупштину. Свакако да ће само распуштање парламента увек бити условљено и сплетом конкретних политичких околности и зависиће од односа политичких снага у друштву. За очекивати је да ће се, највероватније, другачије одвијати процес распуштања Народне скупштине, уколико то предложи Влада која није из исте политичке опције којој припада председник Републике, него у случају политичког и партијског идентитета шефа државе и парламентарне већине и Владе.

Као што је већ назначено, овлашћење шефа државе на распуштање Народне скупштине је исто као и овлашћење којим је извршна власт располагала по Уставу од 1990. године. Међутим, вредно пажње је истаћи и постојање квалитетне разлике овог новог решења у односу на стари Устав. Извршена су извесна прецизирања ове битне уставно-политичке ситуације на начин који сужава простор за правним празнинама и знатно боље и одређеније регулише ову проблематику. Утврђено је када се Народна скупштина не може, а када се мора распустити. У првом случају, Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свог поверења. Овакво решење у потпуности одговара стандарду парламентарне демократије и обезбеђује регуларност и сврховитост других института парламентаризма,

као што је контрола парламента над радом владе путем гласања о неповерењу. Осим у овој ситуацији, Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања, чиме се отклањају могућности евентуалне злоупотребе државне власти у овим стањима државне нужде. Интересантно је да се уставотворац није јединственим стилем језичке формулације понео према овим двома уставним забранама распуштања Народне скупштине. У варијанти (не)поверења Влади, Влада је онемогућена да уопште предложи председнику Републике распуштање парламента. У варијанти ратног или ванредног стања, не постоји изричита забрана Влади да предложи распуштање Народне скупштине, већ је истакнуто да она не може бити распуштена, што изричито обавезује првенствено председника Републике. Наравно, сасвим би било логички умесно питање зашто би Влада имала политички интерес да износи такав предлог уколико је унапред свесна да он из уставних разлога не може бити прихваћен од стране шефа државе? Ми се у те разлоге потенцијалне заинтересованости Владе да се, на први поглед, ирационално понаша, не можемо упуштати, јер се на овом нивоу стварности налазимо искључиво у свету претпостављених могућности. Како нам претпостављање као део процеса мишљења отвара простор машти, можемо замислити и ситуацију да се нека Влада, примера ради, противи рату или ванредном стању за разлику од већинског расположења Народне скупштине, које би у том случају вероватно резултирало и сменом Владе.

У другом случају, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину ако она у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу. Тиме се обезбеђује простор за нове парламентарне изборе, које је председник Републике дужан расписати, како би се они окончали најкасније за 60 дана од дана расписивања. То

значи да је шеф државе дужан да своју одлуку о датуму избора донесе врло брзо (одмах) како би се могао испоштовати овај шездесетодневни рок.

У погледу прецизираности овог рока, подсетимо се великог значаја његове препознатљивости. Закључак о значају нам потврђује претходни Устав као не баш добар пример, с обзиром да је он омогућио да се у уставно-политичкој пракси деси и следећи случај. Након престанка мандата бившем председнику Републике Србије, Милану Милутиновићу, вршилац дужности председника Републике је постао председник Народне скупштине, што је било у складу са тадашњим Уставом. (У то време, председник Народне скупштине и вршилац дужности председника Републике била је Наташа Мићић) Шеф парламента је истовремено преузео вршење дужности шефа државе почетком 2003. године. Не баш коректним односом према принципима уставности којих би требало да буде озбиљно свестан правни делатник који се ослања на позитиван устав, Законом о изменама и допунама Закона о председнику Републике је било прописано да председник Народне скупштине *доноси одлуку о датуму* одржавања председничких избора у року од 90 дана од дана престанка мандата председнику Републике! Дакле, избори за шефа државе се нису морали одржати у том року, већ је само у том року председник Народне скупштине дужан да донесе одлуку о томе када ће се бирати нови председник Републике.

И још једно уставно прописивање ситуације у вези са распуштањем Народне скупштине. У периоду од њеног распуштања до избора, односно, до конституисања нове, распуштени парламентарни сазив може да врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. На законодавцу је да одреди који су то послови, водећи при томе рачуна да не може превазићи уставни оквир текућих и неодложних послова. Подразумева се да то неће бити они

послови који спадају у круг редовних тежишних активности које обавља Народна скупштина са пуним уставним легитимитетом. Не мислимо да се у текуће и неодложне послове може сврстати редовна законодавна активност, као ни низ других послова из каталога надлежности законодавне власти, која је утврђена Уставом. Али, то могу бити, на пример, активности председника Народне скупштине и других парламентарних функционера у погледу одржавања међународних комуникација и активности (пријем страних делегација), полагање заклетве изабраних лица, одлучивање о организацији и радњама везаним за предстојеће ванредне парламентарне изборе (потребно је, рецимо, попунити састав Републичке изборне комисије) и др. „Текуће и неодложне послове“ ипак треба доживети као правни стандард који ће зависити и од конкретних друштвених околности према којима треба мерити неодложност неких послова, па то у једном тренутку могу бити и послови који не трпе одлагање, односно, одлагањем таквих послова настала би тешка и неотклонива последица у погледу остваривања људских права и функционисања државне власти и стабилности државно-правног поретка.

Уставом је посебно прописано и активирање пуне надлежности распуштене Народне скупштине, уколико је након њеног распуштања дошло до проглашења ратног или ванредног стања, с тим да је ово парламентарно реактивирање орочено са окочањем ратног, односно, ванредног стања. Наравно да од озбиљне и одговорне законодавне државне власти не треба очекивати да ће себи продужавати мандат опасним поигравањем са стањем државне нужде, тако да овом питању не поклањамо даљу пажњу.

Закључак. - Сумирајући ову анализу, ево неколико закључних запажања на рачун српског парламента.

- Народна скупштина је задржала традиционалне надлежности које јој и иначе припадају у системима организације државне власти који су утемељени на начелу поделе власти. Уставом опредељена као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти, Народна скупштина остаје на позицији одбране суверености која потиче од грађана. У њој органски израста и репрезентација воље носиоца суверености, те је Народна скупштина једина локација међу свим централним државним органима која је састављена од лица која су прави мисионари воље грађанског тела, као тела у којем је смештена суверена, највиша власт у држави. Тај њен положај не може угрозити ни непосредност избора шефа државе. При избору потпуно самостална, Народна скупштина је растерећена било каквих утицаја друге две гране државне власти: извршне и судске. Али, на трајање мандата једног сазива законодавне власти утиче извршна власт која је може распустити садејством и сагласношћу воља оба сегмента извршне власти, и Владе и шефа државе.

- Приликом обављања својих надлежности, Народна скупштина је зависна само од воље уствотворца исказане кроз Устав, али и упућена на делимичну и кратку, привремену активност председника Републике, онда када она доноси законе. Но, и сам чин проглашења закона је, у погледу његове нормиране технике, у крајњој консекуенци у рукама Народне скупштине, чиме се доказује да њена законодавна власт не може бити ограничена. Јер, након одбијања шефа државе да указом прогласи закон, у оквиру парламента, од стране председника Народне скупштине закон ће бити проглашен. У ситуацији ванредног стања или ратног стања, може доћи до преузимања надлежности Народне скупштине од стране других грана државне власти, али само уколико Народна скупштина није у могућности да се састане.

- Одлучујући о изборима других грана државне власти, Народна скупштина је увек везана претходним предлогом, што значи да не располаже правом на самоиницијативу. Одлуке о избору Владе, чланова судске и дела уставно-судске власти јесу одлуке Народне скупштине које она доноси тек након постојања претходно утврђених предлога. Наравно, Народна скупштина је потпуно слободна да самостално донесе одлуку о избору наведених лица централне државне власти, те је нико не може ограничити обавезивањем на доношење одређене одлуке. У односу на опозив лица из других институција, Народна скупштина је опет самостална када дође у фазу доношења одлуке. Међутим, треба имати у виду да је за одлуку о опозиву председника Републике везана ставом (одлуком) Уставног суда; за одлуку о престанку функције судији Уставног суда везана је ставом самог Уставног суда; о разрешењу јавног тужиоца одлучује на предлог Владе, а о престанку судијске функције на предлог Високог савета судства. Пуна аутономија Народне скупштине у области скраћивања мандата сазива органа других грана власти тиче се првенствено Владе.

Чиме је ограничена власт Народне скупштине? Уставом свакако, али и општеприхваћеним правилима међународног права. Што се тиче међународних уговора, не долази до аутоматског ограничавања парламента, већ тек онда када они буду потврђени, што излази из контекста аката које није донела или се својом вољом са њима сагласила, те нећемо уочити ни елементе ограничења. На линији функционалне ограничености Народне скупштине Уставом, налази се и питање односа Уставног суда Републике Србије према Народној скупштини онда када се нека уставно-судска одлука непосредно односи на Народну скупштину. При томе не мислимо на подразумевајуће дејство одлука Уставног суда у области заштите хијерархије правног поретка када су у питању

општи правни акти чији је доносилац парламент. Понављање проблема релације Уставног суда према Народној скупштини се односи на већ апсолвирано питање обавезности Народне кскупштине да са дужним поштовањем изврши одлуку Уставног суда о обустави од извршења појединачног акта који је донела на основу закона или другог општег правног акта који је предмет спора у започетом поступку пред Уставним судом који није окончан. Интересантно је на који начин се законодавна власт понела према овој материји приликом доношења Закона о Уставном суду, јер је било упутно да у овом закону буде нормирана и поменута конкретна ситуација.¹⁹ Очекивану коректност изискује и сам Устав нормом о овлашћењу Уставног суда да сам уреди начин обезбеђивања извршења своје одлуке о „привременој мери“. Али, како је то питање законодавац пропустио да уреди, нејасно је у правном погледу како ће Уставни суд приморати Народну скупштину да не извршава неки свој појединачни правни акт.

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

Председник Републике је и по новом Уставу задржао доста сличну правно-политичку позицију коју је ова институција имала и у систему претходног Устава. Разлике свакако постоје и као последица чињенице да је Устав Републике Србије од 2006. године највиши акт потпуно независне и самосталне државе у пуном смислу те речи,

¹⁹ „У случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбедиће Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда“.- чл. 104. ст. 2. Закона о Уставном суду.

што ствара другачије претпоставке за конструисањем институције шефа државе, него што је то био случај у оквиру бивше СФРЈ, СРЈ и државне заједнице Србија и Црна Гора.

Надлежности.- Сагласно специфичном стилу уставног језика, прописано је да председник Републике изражава државно јединство Републике Србије. Шеф државе је, по Уставу, надлежан да: представља Републику Србију у земљи и иностранству; проглашава законе; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе и носиоце функција у складу са Уставом и законом; поставља и опозива амбасадоре Србије на основу предлога Владе; прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; даје помиловања и одликовања; и врше и друге послове одређене Уставом.

Командовање Војском.- Значајно је овлашћење председника Републике по којем он командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије, и све то у складу са законом. Законодавац треба да уреди питања која се тичу начина на који ће се у правном систему реализовати овај део уставне власти председника Републике, при чему мора водити рачуна да је Устав определио општи оквир који не сме бити угрожен. Тај оквир је уставно овлашћење шефа Републике да он командује Војском, да доноси одлуке које припадају процесу командовања, да има функционалност када је у питању одлучивање о управљању Војском. Избегнута је формулација врховног командовања; презентација шефа државе као врховног команданта, што ће можда законодавцу послужити као основ да команду шефа државе усклади са одређеним решењима која могу и саму моћ командовања да „децентрализују“ расподелом те моћи у односу на један једини центар председниковог одлучивања.

Проглашење закона.- Након изгласавања закона, наредни корак на путу законодавног поступка, у Народној скупштини је проглашење закона. Постоје два рока који се остављају председнику Републике као време у којем он може донети одлуку да ли хоће или неће да донесе указ о проглашењу закона: а) 15 дана од дана изгласавања закона је општи рок који се тиче свих закона; б) изузетак од овог рока је рок од 7 дана који се примењује у случају ако је закон донет по хитном поступку. Председнику државе стоје на располагању три могућности:

1) да донесе указ у прописаном року;

2) да одбије да донесе указ и, уз писмено образложење, врати Народној скупштини закон на поновно одлучивање;

3) да не донесе указ о проглашењу закона (без образложења) и не врати Народној скупштини закон на поновно одлучивање.

Прва могућност представља случај који је неспоран, јер тада нема сукоба између шефа државе и законодавне власти.

У другом случају, председник Републике сматра да закон не треба прогласити, односно, да га није требало ни усвојити у Народној скупштини. Председник Републике се тиме супротставља законодавној власти, користећи суспензивни (одложни) вето који му Устав ставља на располагање. Уважавајући значај председничког сукоба са законодавцем, уставотворац је прописао да сада Народна скупштина поново одлучује о закону. У том одлучивању, законодавац се може на два начина понашати. Или ће сматрати да има разлога да поново гласа о закону или ће донети одлуку да не гласа поново о закону, већ ће опет упутити закон председнику Републике на указивање. Уколико се Народна скупштина определи за поновно гласање, Уставом је предвиђена обавезна већина од укупног броја народних посланика којом се закон има сматра-

ти изгласаним. Уколико се парламент одлучи да не гласа поново, та одлука се доноси већином од присутних народних посланика, уз услов да их је присутно више од половине од укупног броја народних посланика.

Чини се интересантним да пажњу задржимо на случају када Народна скупштина одлучи да поново гласа о враћеном закону, закону који је шеф државе одбио да указом прогласи. Сматрамо потребним запазити могућност да приликом поновног гласања о закону, Народна скупштина не изгласа закон који је први пут изгласала. Ова могућност се нарочито тиче ситуације оних закона који нису у режиму већине од свих народних посланика, већ се доносе већином од присутних народних посланика, уз присуство најмање половине народних посланика. Уколико би се то десило, уз ограду да ће ово бити највероватније ретки случајеви, такво поновно гласање на којем не би била постигнута потребна већина би први пут изгласани закон свео на законодавни покушај.

Постоји уставна обавеза председника републике да прогласи поновно изгласани закон, а ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине. Оваквим решењем прецизира се важан детаљ везан за понашање шефа државе, јер он неће враћати Устав и уколико не донесе указ у Уставом предвиђеном року, па без обзира да ли је то претходно приказана друга или трећа ситуација.

Заклетва. - Заклетва коју председник Републике полаже пред Народном скупштином приликом ступања на дужност уобичајено се не би сматрала изразито значајним сегментом функционисања институције шефа државе. Она представља церемонијалан чин и садржи у себи текст који има карактер свечаног текста, али истовремено, у правном смислу, има и карактер акта са конститу-

тивним дејством, јер тек изговорени текст заклетве у пуном обиму означава ступање на дужност председника Републике. Наравно, заклетва истовремено представља и високообразан чин, високоморалан гест којим се исказује спремност онога ко се заклиње да неће својим понашањем доћи под удар клетве. У системима са уставном одговорношћу шефа државе, заклетва може представљати и додатни основ за утврђивање одговорности шефа државе у поступку анализе и оцене његовог понашања. Заклетвом се даје реч да ће се поштовати порука њеног текста од стране адресанта. У нашим условима, сам текст заклетве је пленио пажњу опште јавности у периоду референдумске кампање због сложености проблема Косова и Метохије, што је коришћено као додатни аргумент за убеђивање бирача у потребу потврђивања Устава.

А заклетва гласи: „Заклињем се да ћу све своје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије, укључујући и Косово и Метохију као њен саставни део, као и остваривању људских и мањинских права и слобода, поштовању и одбрани Устава и закона, очувању мира и благостања свих грађана Републике Србије и да ћу савесно и одговорно испуњавати све своје дужности“.

У самом тексту Косово и Метохија није одређено као аутономна покрајина што може бити и није детаљ који завређује посебно пажњу, што опет зависи од тумачења уставне граматике.

Нespoјивост функције.- Овај принцип је последица потребе за аутономијом државе у односу на политичку партију у мери онемогућавања да држава постане партијска, а државни апарат - партијски апарат. У случају званом „Србија“ дешава се сасвим обрнута ситуација која је једним делом рецидив прошлих, једнопартијских времена. Уставна одредба чл. 115. нормира питање ин-

компатибилитета функције шефа државе са обављањем неке друге функције јавног карактера или неке професионалне делатности. Њена основна сврха је спречавање злоупотребе председничког положаја на основу могућег утицаја на неку другу јавну функцију, значајну за државно-политички живот Републике. Истовремено, тиме се обезбеђује и кредибилитет независности институције шефа државе у односу на друге органе и организације.²⁰ И Митровдански Устав и Устав Србије од 1990. године садрже идентичну одредбу о инкомпатибилитету функције шефа државе, која гласи: „Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност“. У пракси примене старог Устава, али и новог, наведена уставна одредба је директно кршена и од стране лица која су обављала функцију председника Републике у режиму претходног уставног периода, као и од стране лица које обавља функцију председника Републике данас. Објективан приступ постављеном проблему налаже уважавање принципијелног става о уставној недопуштености истовременог „шефовања“ и државом и партијом, што не важи „само када је реч о владајућој партији, него уопште“.²¹

²⁰ "Доприносећи да се јавне функције врше у општем интересу, овај принцип додатно је јемство и битан услов: а) самосталности и независности носилаца јавних функција у обављању својих дужности; б) непристрасности у обављању функције; в) ефикасног и одговорног обављања функције".- Б. Ненадић, Инкомпатибилност функције судије уставног суда са другим функцијама и делатностима, Уставни суд Србије - у сусрет новом уставу, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2003, стр. 177.

²¹ М. Бузацић, Неколико релевантних напомена у вези са статутом и овлашћењима председника република, Југословенско удружење за уставно право, Мала библиотека, 3, Статус и овлашћења председника републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе, стр. 78.

У примени и важности принципа неспојивости функција шефа државе и шефа владе са партијским лидерством постоји разлика. По самој уставној логици и теоријском одређењу, председник Републике, осим што представља државу, изражава и њено јединство. Елемент јединства државе подразумева, између осталог, и свеукупност грађанског тела у државној заједници; председник Републике са израженим елементом партијског руковођења, осим што је мање способан да доприноси изградњи правне државе, неће бити у прилици да одговори захтеву једнаког односа према свим грађанима. Уосталом, он је непосредно изабран и сматра се председником свих грађана, а што иначе председнички кандидати неретко и обећавају у кампањама. Наравно, нема сумње да и председник Владе персонализује ефективни део извршне власти свих грађана. Али, у избору и функционисању владе, доминантно је присуство политичких странака. Након непосредног избора парламентарног сазива, политичке партије су једине које поседују моћ креирања политике преко владе и премијера, о чему се и постиже својеврстан међупартијски споразум. Карактер и природа институције владе и њеног председника тежиште расправе о неспојивости функција померају ка оним функцијама које могу бити извор злоупотребе овлашћења владе и њених ресора, а то су оне функције које могу донети неоправдану материјалну добит по основу сукоба интереса.

Превремени престанак мандата.- Уставом су утврђена два основа за превремени престанак мандата председника Републике: оставка или разрешење.

Прописано је да, кад председник Републике поднесе оставку, он о томе обавештава јавност и председника Народне скупштине, и поред тога што оставку подноси председнику Народне скупштине. Нескладним начи-

ном формулације уставног текста у овом делу очигледно је присутно сувишно исказивање односа шефа државе и председника парламента поводом оставке, што је елемент нерационализације текстописца. Нејасно је који би то био оправдавајући разлог да се у овој ситуацији остварује дупла комуникација између ова два висока државна функционера. Самим подношењем оставке, председник Народне скупштине је истовремено обавештен о њој, јер се оставка њему и подноси, а не прописује се обавештавање председника парламента о оставци пре њеног подношења. Не могу се уочити два различита временска момента која би нам дала за право да приметимо оправданост ширења (дуплирања) уставног текста који не би требало ирационализовати.

Сам чин подношења оставке је битан и са становишта престанка мандата, с обзиром да се он везује за дан подношења оставке.

Одговорност.- Новоуспостављени уставни систем је осетно рационализовао принцип одговорности председника Републике. Начином на који је нормирано разрешење шефа државе, клатно система власти благо се извлачи из оквира „јаког“ и неодговорног председника, што је обележавало правну позицију ове институције у периоду егзистенције Устава од 1990. године.

Разлог за разрешење председника Републике је повреда Устава коју он учини својим понашањем. Ову противуставност председника Републике утврђује Уставни суд Србије, доношењем одлуке о постојању повреде Устава.

Сам поступак за разрешење може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика. Овај овлашћени предлагач кога чини минималан број (једнотрећинска групација посланика), нема моћ да подношењем предлога аутоматски активи-

ра поступак за разрешење, с обзиром да је једино Народна скупштина овлашћена на покретање поступка за разрешење. Остаје недоречено питање већине којом парламент доноси одлуку о покретању поступка за разрешење, с обзиром да ово питање није нашло своје место у изричитом уставном таксативном набрајању појединих одлука које доноси Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. С обзиром да су Уставом издвојене две врсте послова у којима Народна скупштина доноси одлуке таквом већином, уз јасно назначење да је или реч о посебним законима или о неким другим одлукама, извесно је да активност у вези покретања поступка за разрешење „првог човека државе“ не можемо сместити у категорију посебних закона. Преостаје нам да већину коју уставотворац тражи у смислу доношења одлуке о покретању поступка за разрешење потражимо или у општем режиму доношења одлука Народне скупштине (чл. 105. ст. 1) или у његовом изузетку садржаном у одредби чл. 105. ст. 2. Дакле, то би била „већина гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика“, што смо означили као општи режим одлучивања; или би то била „већина гласова свих народних посланика“, што смо означили као изузетак од општег режима одлучивања.

Да пробамо прво да ову ситуацију подведемо под изузетак, како бисмо били сигурни можемо ли је извесно одбити од општег режима. Како у одредби чл. 105. ст. 2. Устава, одлучивање о покретању поступка за разрешење није смештено међу таксативно набројаним случајевима кроз 14 тачака, преостаје нам последња, петнаеста тачка овог става, а она гласи: „врши и друге изборне надлежности Народне скупштине“. Да ли је само покретање поступка за разрешење председника Републике могуће подвести под те друге изборне надлежности? Нема сумње да је Уставом недвосмислено утврђена надлежност

Народне скупштине да донесе одлуку о покретању поступка за разрешење и одлуку о разрешењу председника Републике. Ово су две фазе разрешења шефа државе (покретачка и коначна) у којима одлучује законодавна власт, али се њима не врши избор, већ утиче посредним путем на настанак изборних процеса у вези са шефом државе, што може бити за неког неће бити довољно да се та активност подведе под изборну надлежност Народне скупштине. Но, с друге стране, уважавајући начин формулације т. 15. коју тренутно посматрамо и њену везу са претходним тачкама чл. 105. ст.2. Устава, јавља нам се и блага недоумица. Оставимо сада по страни проблем неконзистентности свих одлука које су смештене у оквир другог става овог члана (недостаје систематизација и адекватнија класификација у низању приликом таксативног набрајања). Исказ о другим изборним надлежностима нас неизбежно упућује на изборне функције које врши Народна скупштина, а које су садржане у претходним тачкама чл. 105. ст. 2:

- избор и престанак мандата Владе (чланове Владе бира, а одлучује о престанку мандата Владе и министара). Не значи ли то да има чланова Владе који нису министри, па њих парламент бира, али их не смењује, јер само министре појединачно или Владу у целини смењује? (Успутна асоцијација у овој ситуацији нас доводи до потпредседника Владе);

- избор судија Уставног суда и одлучивање о њиховом разрешењу и престанку мандата;

- избор председника Врховног Касационог суда, председника судова, Републичког јавног тужиоца и Јавних тужилаца и одлучивање о престанку њихове функције;

- избор судија и заменика јавних тужилаца;

- избор и разрешење Гувернера Народне банке Србије, Савета гувернера и Заштитника грађана.

За разлику од указаних случајева, у избор председника Републике Народна скупштина се не меша, те нам одсуствује основ за аналогијом. Такође, у свим овим случајевима истакнуте су фаза избора и/или фаза одлучивања о престанку мандата, о разрешењу, о престанку функције. Ни у једном од ових случајева није учињено посебно позиционирање самог покретања поступка за разрешење. Наравно, и фазе покретања поступка су различито прописане, што зависи од конкретних институција, уставних и законских решења која се односе на њих.

Како нисмо у прилици да откријемо аргументацију која би нам дала за право да случај покретања поступка за разрешење председника Републике контекстуирамо, методом аналогије, у оквиру одредбе чл. 105. ст. 2. т. 15. преостаје нам да решење потражимо у одредби чл. 105. ст. 1. што би значило да се одлука која нас интересује доноси већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика; и то би могао бити најмање број 63. Међутим, сада нас почиње опомињати и игра математичких бројки, с обзиром да најмање једна трећина народних посланика предлаже покретање поступка за разрешење, а то је број 84. Нема дилеме да бисмо се сударили са правном логиком, уколико бисмо запоставили математику, па прихватили да 84 народна посланика поднесу предлог, а 63 народна посланика донесу одлуку да тај предлог Народна скупштина не прихвати. Када се објективизовано приступи хипотетици, онда не треба елиминисати и могућности које са собом носи богатство динамизма парламентарних односа. Зашто се не би могло десити да предлагачи траже да се покрене поступак, па из неког разлога на седници Народне скупштине буде присутан таман толики број народних посланика да обесмисли уставну норму о разрешењу председника Републике, схваћену на претходно понуђени начин?

Као коначно запажање у поступку учињене анализе, намеће нам се као једино исправан уставно-правни резон да Народна скупштина одлуку о покретању поступка за разрешење председника Републике доноси већином гласова свих народних посланика.

Након покренутог поступка, Уставни суд је дужан да најкасније у року од 45 дана одлучи о постојању повреде Устава. Може се закључити да покретање поступка у законодавној власти истовремено значи и аутоматско покретање поступка пред Уставним судом. Ова питања процедуре, начина поступања у посебној врсти поступка пред Уставним судом, уређују се законом, уз обавезу поштовања Уставом установљених правила која се тичу одлучивања о постојању повреде Устава од стране председника Републике. Та правила су: посебан поступак за посебну врсту спора; једини овлашћени предлагач за ту врсту спора; постојање крајњег рока у коме се мора донети одлука. Како је Уставни суд једини надлежан да утврди постојање повреде Устава од стране председника Републике, Народна скупштина је везана овом одлуком Уставног суда. То значи да Народна скупштина, без обзира што је покренула поступак, неће моћи да га настави у правцу разрешења шефа државе, тј. да уопште одлучује о разрешењу, уколико Уставни суд одлучи да нема повреде Устава. У случају постојања повреде Устава, Народна скупштина одлуку о разрешењу доноси гласовима најмање две трећине народних посланика. Уставотворац је и на овом месту био помало неодређен, јер се овакав начин језичког формулисања неопходне већине издваја у односу на друге делове уставног текста у којима се регулише проблематика одлучивања. Није изричито назначено да ли уставотворац мисли на двотрећинску већину у односу на укупан број народних посланика или на број присутних народних посланика, уз услов да је присутна већина. Да упитаност овим поводом није без основа, потврђује

нам и сам уставотворац. У другим деловима уставног текста у којима се помињу две трећине народних посланика као минимум за доношење одређених одлука (промена Устава, Уставни закон) јасно се означава да је то већина у односу на укупан број народних посланика. Како у оквиру одредбе чл. 118. ст. 1. којом се утврђује најмање "2/3 народних посланика" без прописивања коначног броја у односу на који се гради таква већина, остаје нам да ову одредбу забележимо као недостатак уставотворца у смислу културе уставног језика и непоштовање основних правила стила писања устава.

Замењивање председника Републике.- Одредбом члана 120. Устава регулисано је питање вршења дужности председника Републике у ситуацији када је он спречен да обавља дужност или му мандат истекне пре истека времена на које је биран. Овај члан носи наслов „Замењивање председника Републике“; та функција замене шефа државе је препуштена председнику Народне скупштине.

Први разлог који се тиче спречености председника Републике да врши своју функцију није детаљније регулисан Уставом, тако да је изгледа овај проблем препуштен тумачењу врсте и карактера спречености од стране, најпре, председника Народне скупштине. Различити узроци могу да доведу до таквог здравственог стања шефа државе које постаје правно релевантно стање за активирање уставних норми о замењивању председника Републике. Ми се не можемо упуштати у хипотетичко прогнозирање свих потенцијалних могућности да настане оваква ситуација, па ће довољно бити запажање да може бити речи о болестима које остављају последице по психичко стање председника, тј. последице по његову свест. То не мора бити ниво последица које изазивају губитак пословне способности, јер је то крајња психичка

дестабилизација личности шефа државе, а самим тим и институције. Озбиљност лица које персонализује институцију председника Републике захтева да се спреченост обављања дужности разуме на начин особеног стандарда који ће по садржини да одговара и особеностима сваког појединачног случаја који би се појавио.

Нису посебно назначене могућности привремене или трајне спречености обављања дужности, већ је свака претпостављена ситуација из претпоставке диспозиције ове уставне норме једнозначно описана као спреченост обављања дужности. Исказано запажање је у функцији провере значења одредбе чл. 120. ст. 2. Устава, по којој председник Народне скупштине може да замењује председника Републике најдуже три месеца. Тај рок је уподобљен и року у коме се морају одржати ванредни председнички избори, а то је рок од три месеца од настанка спречености председника Републике, односно, престанка мандата на који је биран. Председник Народне скупштине је Уставом обавезано лице које је дужно да распише ове изборе поштујући управо представљене рокове. Но, шта би се десило уколико би, примера ради, председник Републике био привремено спречен да обавља своју дужност у трајању од три ипо месеца? У чијој је компетенцији утврђивање датума настанка спречености обављања дужности, јер је то датум од којег почињу да теку два рока: рок у којем председник парламента почиње да врши функцију председника државе и рок у којем се морају одржати претходно расписани председнички избори. Изгледа да се уставотворац определио за нетолерисање привремене спречености, коју фактички, са становишта уставно-правних последица болести, подводи под трајну спреченост, односно, под спреченост уопште. Друга питања, која се тичу надлежности, начина и поступка утврђивања спречености ће добијати своје одговоре тек фактичким наступањем ситуације коју пред-

стављамо. Ради отклањања могућности евентуалне злоупотребе болести председника Републике, најбоље би било да је уставотворац предвидео да ће се ова питања уредити законом или неким другим актом посебне правне природе. Како тог уставног упута нема, преостаће једино позив на неписана правила здравог уставно-правног резона, која би настала онда када се први пут и појави потреба за решавањем проблема спречености председника Републике да обавља дужност.

У односу на Устав Републике Србије од 1990. године приметно је и значајно побољшање начина на који је регулисана ситуација везана за рок одржавања нових избора у случају превременог престанка мандата председника Републике.

Овлашћења у стању државне нужде.- Овлашћења председника Републике нису идентична у случају ванредног стања и у случају ратног стања. Уставотворац се потрудио да посебно нормира ове две проблемске ситуације које, иначе, можемо подвести под стање државне нужде, те су и права, овлашћења и обавезе надлежних централних државних органа у овим стањима различито позиционирани.

Председник Републике Србије је супсидијарни чинилац доношења одлуке о проглашењу ванредног, односно, ратног стања, у случају када Народна скупштина није у могућности да се састане. Али, и онда када је парламент у немогућности свог састајања, шеф државе никако није самосталан фактор, већ саучесник одлуке о проглашењу ванредног, тј. ратног стања. Уставом је конструисано решење, рекло би се компликовано са становишта нужде, по којем је за доношење одлуке о проглашењу ванредног или ратног стања неопходна сагласност воља председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе. Овај триумви-

рат институционалних челника репрезентује договорену и усаглашену политичку вољу законодавне и целе извршне власти.

Истоветност положаја председника Републике у ситуацији доношења одлуке о увођењу ових посебних стања, није праћена таквом позицијом и у процесу прописивања одговарајућих мера у времену државне нужде. Па тако, Народној скупштини припада примарна улога и у прописивању мера којима се, било у ванредном било у ратном стању, одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Тек уколико парламент није у могућности да се састане, настаје простор за активирање надлежности (у овој области) других државних органа. За време ванредног стања, уз услов да се Народна скупштина не може састати, мере одступања од људских и мањинских права може прописати Влада, уз супотпис председника Републике. За разлику од тога, у истој ситуацији у случају ратног стања, мере одступања од људских и мањинских права заједно утврђују председник Народне скупштине, председник Владе и председник Републике.²²

Дакле, за прописивање мера којима се смањује обим људских и мањинских права у ванредном стању, Уставом се захтева да Влада уредба којом се уређују питања из ове материје, буде праћена супотписом шефа др-

²² Истичемо узгредну примедбу на рачун неуниформисаности уставног текста у нормативном изражавању истих ситуација. У одредби чл. 201. ст. 4. Устава, када је реч о ратном стању, уставотворац се користи изразом "мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права", а у одредби чл. 200. ст. 5. користи се израз "мере којима се одступа од људских и мањинских права". Очигледан је раскорак у погледу стилског јединства, те се у првом случају истиче одступање од мера које су Уставом зајемчене, а у другом случају само одступање од људских и мањинских права.

жаве, чиме се врши иновирање текста позитивног уставног писма у Републици Србији, јер до сада нисмо били у прилици да се у режиму претходног уставног периода сусретнемо са термином „супотпис“ председника Републике, те нам остаје да у њему откривамо специфичан вид сагласности коју председник Републике даје на овај посебан вид Владиног акта. Без обзира што је уставотворац очигледно избегао изричиту употребу препознатљивијег израза „премапотпис“ којим би се несумњиво означила претходна сагласност шефа државе на одлуку Владе о доношењу Уредбе, ипак остаје утисак да таква Уредба не може производити своје уставно-правне последице, уколико се са њом није сагласио и председник Републике. Да би он ставио свој потпис поред, упоредо, до, потписа лица овлашћеног испред Владе да потписом потврди Владино вољу, свакако да је неопходно да буде претходно упознат са њом. Јер, и његов „супотпис“ је акт изражавања воље да подржи вољу Владе. Таква Уредба није непосредна последица воље шефа државе, јер је она настала као резултат оригинерног творења Владе, проистеклог из уставног овлашћења. Али, саглашавањем са Владином Уредбом, шеф државе је у прилици да остварује и своју уставну улогу у ванредном стању. Влада јесте главни промотер државног активизма у правцу ефикасног отклањања узрока и последица ванредног стања, с тим што се, сходно Уставу, и институција шефа државе на специјалан начин активира. Шефа државе уставотворац не планира да држи по страни, на маргинама државног живота док траје ванредно стање, већ баш напротив, али у мери која неће њему обезбедити доминантну превласт. Евидентна је тежња уставотворца да уравнотежи извршну и законодавну власт креирајући решење везаности, условљености и сарадње централних институција, посебно онда када је држава у опасности.

Оваква планирана намера митровданског уставо-творца додатно је изражена у ситуацији ратног стања, када назначене мере одступања заједно утврђују и шеф државе и шеф Владе и шеф парламента. Одлуке које ће они доносити представљају посебну врсту правног акта, чија се особеност огледа у доносиоцу који прати специфично својство. Сагласно одредби чл. 201. ст. 4. Устава Републике Србије, мере о којима је реч производ су потпуно усаглашених воља сва три лица, представника три институције. Овом приликом ми се не упуштамо у разматрање различитих ситуација до којих може доћи у случајевима размимоилажења ставова и погледа ових лица у односу на ратну збиљу и мере одступања од људских и мањинских права у ратном стању.

Закључак.- У односу на уставни систем Републике Србије који је егзистирао од 1990. године, размишљање о институцији шефа државе нам даје основа да трагамо за разликама у два уставна решења исте институције. Листа надлежности, Митровданским Уставом иновирани институције председника Републике је проширена овлашћењима којима се обезбеђује његов утицај и на уставно-судску власт. Пре него што ћемо указати на значај ове надлежности, истичемо важност задржавања позиције шефа државе у процесу уставне ревизије.

– Одредбом чл. 203. ст. 1. Устава, шеф државе је на листи овлашћених предлагача уставне промене, чиме му је додељена и моћ делатног саучесника уставотворног процеса. Упоредо са одређеним бројем народних посланика, Владом и одређеним бројем бирача, председник Републике опстаје на високорангираној позицији у сфери уставне промене. На тај начин поново је конституционализован слој институционалних капацитета шефа државе. Њему је тиме призната посебност уставотворачке снаге, по којој се он не може третирати инди-

спонираним у односу на други пол извршне власти. Евидентирамо, дакле, да је по питању уставне промене уравнотежен положај два дела извршне власти; у таквој ситуацији примат није на страни Владе, што умногоме истиче уставну ролу председника Републике и његове уставно-политичке легитимације. Додатни податак који нам може послужити у размишљању о донетима нормирања шефа државе као једног од овлашћених предлагача представља и чињеница да се уствотворством обележава највиши ниво утицаја на државно-правни поредак.

– Као што смо већ истакли, одредбом чл. 172. Устава нормиран је значајан утицај шефа државе у области састава Уставног суда Србије. За разлику од решења пређашњег Устава, савременим Уставом Србије је овлашћење председника Републике поводом састава уставно-судске власти изашло из оквира предлагачке функције. Комбинацијом односа између парламента и државног поглавара приликом избора судија Уставног суда квалитативно је истакнута моћ шефа државе, чиме је и сам ауторитет ове институције попримио нову димензију. У савременом концепту састава уставно-судске власти, председник Републике присуствује снагом уставне институције са креативним потенцијалом. Док смо раније били суочени са реалном представом о Народној скупштини као доминантној локацији у којој се одлучивало о томе ко ће бити судија Уставног суда, данас нам Устав презентира расплутаност тих места. Тако, једну од тих уставних тачака идентификујемо управо у институцији председника Републике, а са тим треба довести у везу и податак о уставно-судској процени да ли је председник повредио Устав. Уставотворац је учинио напор да избалансира односе у трипартитној релацији шеф државе-парламент-Уставни суд.

– Осим што су перфектуирани детаљи материје проглашења закона, делимично је депласиран институцио-

нални ауторитет шефа државе у ситуацији када он не жели да донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року. Посебном уставном одредбом је прописано да председник Народне скупштине доноси указ о проглашењу закона у таквим ситуацијама, чиме акт проглашења није више неприкосновено овлашћење шефа државе. Наравно, у оваквом опредељењу уставотворца не можемо открити слабљење позиције шефа државе, већ, пером позитивног уставног права, прописивање института указа о проглашењу закона који се може у конкретној ситуацији, вољом председника Републике, иселити из руке шефа државе у руке шефа парламента.

– Моделом опозива који је прописан Уставом, из позиције председника Републике је извучена и нестала нит готово несмењивог, а тиме и готово неодговорног шефа државе. Одузимање права на опозив првог човека државе грађанима, тј. бирачком телу и селидба тог овлашћења на терен посланичких клупа, свакако да оставља последице и на целокупност система организације власти. Клатно је тиме померено ка чистом парламентарном систему власти, али је овај пут амортизован упливом уставног судства у вишефазном процесу опозива шефа државе. Не може се, због компликованости процедуре опозива и захтевније парламентарне већине која је неопходна, једноставно исказати да је Уставом Републике Србије од 2006. године прописана институција шефа државе са јаким положајем. Потребно је приметити да је у односу на претходни, новим Уставом у области одговорности шефа државе, ипак ослабљена моћ овој институцији. Но, без обзира на овај факат позитивног Устава, чињеница да парламент доноси одлуку о смени шефа државе никако не значи да је судбина реалне снаге институције шефа државе у рукама преовлађујуће већине Народне скупштине. Уважи ли се претпоставка о капацитету непристрасности, објективности и независности уставно-судске власти, он-

да преостаје уверење да ће на дневни ред парламентарне воље бити опозив председника Републике само уколико он заиста изврши повреду Устава.

– Нови Устав не познаје право шефа државе да тражи од Владе да изложи ставове о појединим питањима из њене надлежности, као што је то било прописано Уставом од 1990. године. Упоредивањем назначеног сегмента уставне позиције шефа државе кроз два уставна решења нас наводи ка закључивању о кидању овог типа односа између две централне институције извршне власти, односно, о одузимању овлашћења председнику Републике чиме се листа његових компетенци смањује.

У покушају да одредимо схватање о уставној позицији шефа државе кроз вредносну призму, приметит ćemo постојање благих разлика између уставних решења из 1990. и 2006. године. Делује нам да је намера уставотворца да шефа државе у институционалном смислу извуче из оквира евентуалне централне фигуре у систему односа међу јавним властима. Позиција председника Републике се покренула са тачке мешовитог система организације власти (где је била лоцирана од 1990) и сигурно приближила тежиште класичном парламентарном систему власти. Наравно, то никако не значи да би био оправдан приступ смештања ове институције у оквири-ма групације шефова држава искључиво из парламентарног или парламентарно-председничког система организације власти. За разлику од тога, истичемо особености сваког појединачног уставног решења конкретних држава, па тако и специфичност уставног положаја председника Републике Србије. Нема сумње да се митровдански уставотворац задржао на курсу поделе власти парламентарног модела уз изнијансирано удаљавање од хибридног модела парламентаризма француске варијанте. Српска варијанта шефа државе се, судећи по

уставним решењима, налази на средокраћи између парламентарног и парламентарно-председничког модела.

Свакако да опстаје генерална опаска на рачун ауторитета институције шефа државе, који ће зависити и од конкретних околности реалног политичког живота у које убрајамо и политички систем, личност која обавља функцију шефа државе и мноштво других фактора. Оно што је у тренуцима почетног периода егзистенције Митровданског Устава од значаја у односу према институцији председника Републике јесте да ли је и у којој мери извршена уставна конструкција норми које обезбеђују стабилност и функционалност система коју не могу угрожавати лица која обављају главне функције у органима централне државне власти. Ово се посебно тиче индивидуалне институције, као што је председник Републике. Делује нам да су нормирана уставна решења којима се уравнотежује институција председника Републике њеним подесним укалупљивањем под окриље уставних и правних правила, уз одстрањивање потенцијалних празнина или двосмислености које би се могле користити за евентуалну злоупотребу уставног положаја шефа државе.

Подсетимо се још једном, модерна теоријска мисао и стручна јавност су систем организације власти Републике Србије у уставном периоду од 1990. године лоцирали у непосредној близини парламентарно-председничког, хибридног или мешовитог система организовања односа међу централним државним властима. Ставови којима је на овај начин вредновано уставно решење виталног питања државног механизма уживали су несумњиву подршку политичке стварности до извесног тренутка. А то је моменат одласка Слободана Милошевића са функције председника Републике Србије, чиме је извршена и селидба политичке моћи ове институције на ниво Савезне Републике Југославије. Тим поводом отворено је и

питање нужног ревидирања вредносних судова који су током година давани на рачун нормативних решења Устава Србије од 1990. године. Наиме, као што нам је могла бити неспорна тврдња о предимензионираности институције шефа државе, почев од инаугурисања новог уставног система 1990. године, са сличном сигурношћу смо могли истаћи и супротне примедбе након 1997. године, а то је преломна политичка година која је начела и процес озбиљног преиспитивања дотадашњих схватања домаће уставно-правне науке на тему уставних решења система организације државне власти у Републици Србији. Да бисмо уз пуно обезбеђење исправности тврдњи могли истицати како је Уставом Републике Србије од 1990. инаугурисан полупредседнички модел система власти, било је неопходно исте тврдње препустити и искуственој провери. Валидност сета уставних норми посвећених шефу државе и његовим односима са другим државним институцијама подобна је објективној процени само под условом да уважимо и формално-правну и фактичку страну проблема. То, заправо, значи да се доласком Милана Милутиновића на положај председника Републике Србије (1997) ситуација са овом институцијом драстично изменила. Тада је она била сведена на меру неупоредиво слабијег значаја него што је то био случај са периодом од 1990. до 1997. године, а да при томе Устав није мењан. То нам је већ морало послужити као опомињућа порука да опрезније приступамо у вредновању формално-правних одлика уставних норми на тему шефа државе у Србији од 1990. године. На то нас обавезује и сама политичка пракса функционисања институције председника Републике Србије кроз призму различитих личности које су персонализовале ову институцију (Слободан Милошевић, Милан Милутиновић, Борис Тадић). Ни у једном од ова три случаја уставне норме о председнику Републике нису на исти начин оства-

риване. Разлога тим разликама има и у специфичности-ма објективних околности, као и у особеностима самих личности на положају шефа државе. Оно што је интересно као генерално запажање тим поводом јесте чињеница да се уставно-политички значај председника Републике Србије кретао у распону од најзначајније фигуре државног система до потпуно не приметне и маргинализоване институције. Зато квалитет уставне креације шефа државе зависи, између осталог, и од механизма онемогућавања злоупотребе ове институције. У том смислу, стојимо на становишту да је новим Уставом Србије вероватно пронађена успешнија формула у односу на пређашња решења. При томе, имамо у виду посебно спецификум председничких овлашћења у стањима државне нужде, као и концепт одговорности председника Републике. Оно што опстаје као неуралгично политичко место савременог уставног система јесте недовољно рестриктиван однос уставотворца према неспојивости функције председника државе и председника политичке партије, а на шта смо већ указали. У уставно-политичкој стварности излазак из овакве ситуације која претпостављено оставља лоше последице по егзистенцију правне државе, могла би бити једино адекватна уставно-судска интервенција у поступку снимања евентуалних повреда Устава од стране шефа државе. Наравно, и према овоме морамо бити резервисани, захваљујући могућем недовољном степену поверења у кадровску структуру оног дела Уставног суда који произилази из воље шефа државе и воље Народне скупштине.

Не треба превидети ни примедбу на рачун председничког положаја, а која се тиче непостојања установе министарског премапотписа на акта која председник Републике Србије доноси из делокруга своје надлежности. Изношење овог податка се додатно намеће, с обзиром да је научна и стручна јавност била готово неподељена у

критикама на рачун одсуства тог института у Уставу Републике Србије од 1990. године.

Сажимање уставно-правне позиције шефа државе у Митровданском Уставу оставља нас у утиску да је 2006. године извршена ревизија моћи коју је уставотворац доделио овој институцији 1990. године. Из тога, пак, не треба извући закључак да испред нас имамо церемонијалну фигуру уствног система, јер би такав закључак био погрешан.

ВЛАДА

Надлежност.- Сходно Уставу, Влада Републике Србије има следеће надлежности: утврђује и води политику; извршава законе и друге опште акте Народне скупштине; доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона; предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач; усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом; и врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Запажамо да је у оквиру овако презентираног каталога Владине надлежности изостављено да она доноси и одлуке ради извршавања закона; одлуке које немају карактер општих аката. Зато ће у поступку тумачења бити неопходно доношење оваквих одлука подвести под друге послове одређене Уставом и законом.

Одговорност.- Влада је одговорна Народној скупштини за три облика своје активности:

- утврђивање и вођење политике;
- извршавање закона и других општих аката које доноси Народна скупштина;
- рад органа државне управе.

У спектруму одговорности, класична политичка одговорност ће се остваривати непосредно пред парламентом уз одређени ниво утицаја и јавног мњења. Не треба заборавити да ће се на њену политичку одговорност и политички углед на специфичан начин рефлектовати и активности уставног судства, али и судске власти. У оној мери у којој ће Уставни суд ефикасно обављати своју уставну функцију, зависиће и оцењивање искуством не само наше државе, доказана склоност извршне власти да превазилази ниво својих граница у систему поделе власти. Слично томе, и ангажованост судске власти (посебно на решавању управних спорова) може додатно приморавати Владу на поштовање Устава, уставности и законитости.

Чланови Владе су председник, један или више потпредседника и министри. Основна уставна функција председника Владе је да води и усмерава рад Владе, да се стара о уједначеном деловању Владе, да усклађује рад чланова Владе и да представља Владу. Значај правно-политичке фигуре председника Владе се огледа и у чињеници троструке одговорности министара: према председнику Владе, према Влади и према Народној скупштини. Председник Владе је у правом смислу те речи руководица Владе, као органа ефективне извршне власти

Непосланичка Влада.- Устав Републике Србије од 2006. године успоставља чисту непосланичку Владу, какву ћемо затећи у мешовитом систему организације државне власти Пете француске Републике. У овом сегменту карактера извршне власти и њеног односа према законодавној власти учињен је искорак у односу на решење истог питања у Уставу Републике Србије од 1990. године. Претходним Уставом није постојало изричито утврђење непосланичког карактера Владе, већ је присту-

пом у овом делу инклинирناо према парламентарном систему власти. У овом делу, дакле, запазићемо да се систем власти Републике Србије позитивисан Уставом од 2006. године обележава мешовитим типом организовања државне власти.

Избор Владе.- Начин избора Владе се креће у оквири-ма класичних парламентарних решења везаних за ову материју. Па тако, кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Право шефа државе на предлагање кандидата за председника Владе спада у ред уобичајених овлашћења шефа државе у оним системима који имају бицефално организовану извршну власт. У овом овлашћењу председника Републике не бисмо могли, на први поглед, уочити значајнију политичку моћ, мада се и овакав став да релативизовати конкретним приликама политичке сцене након окончаних парламентарних избора. Уставом није записана обавеза председника Републике да уважи став договорене парламентарне већине око тога ко треба да буде кандидат за председника Владе. Јер, уколико жели, председник Републике у условима различитости политичке опције у односу на договорену парламентарну већину, могао би да за кандидата за председника Владе предложи лице које припада парламентарној мањини. У том случају, уколико такав предлог не би добио подршку Народне скупштине, парламент би запао у ризик да, због немогућности избора Владе у року од 3 месеца од дана свог конституисања, буде распуштен.

Народној скупштини би остало на располагању средство разрешења председника Републике због повреде Устава, што би требало доказати квалификовањем таквог понашања председника државе када он не жели да прихвати искристалисану скупштинску већину. Било би неопходно да Уставни суд утврди постојање повреде

Устава од стране шефа државе, а након тога и разреши-ти шефа државе двотрећинском парламентарном вољом. (На проблем неодређености ове двотрећинске већине већ смо указали).

Због свега изнетог, право председника Републике на предлагање мандатара ће, у смислу вредности политичке моћи шефа државе, зависити од амбијента специфичних политичких околности, од саме личности председника Републике, његове политичке припадности, реда партијских снага у парламенту, општег стања стабилности уставно-политичких институција, међународних околности...

У циљу омогућавања преласка на обраду наредних уставних решења, полазимо од претпоставке да нема проблема на које смо управо указали. У том случају, Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и њеном избору, а одлука о избору Владе се доноси гласовима већине од укупног броја народних посланика.

Почетак и престанак мандата Владе.- Имајући у виду да Влада настаје, првенствено, као резултат воље законодавне власти, Владин мандат прати судбину мандата оног сазива Народне скупштине који је њу и изабрао. То значи да ће Влада реално увек имати нешто краћи временски период на располагању у односу на Народну скупштину, узмемо ли у обзир сам почетак мандата: прво се конституише законодавна власт; након тога, а најкасније у року од три месеца, извршиће се избор Владе, којој мандат почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином. У завршници мандата Народне скупштине окончава се и мандат Владе, јер она не може имати легитимитет за своје деловање, уколико је престао мандат „њеном“ сазиву Народне скупштине.

Уставом су предвиђена четири начина превременог престанка мандата Владе, који могу значити смену Вла-

де у оквиру истог сазива парламента или упоредо са превременим престанком мандата том парламентарном сазиву. Ти начини су:

- изгласавање неповерења;
- распуштање Народне скупштине;
- оставка председника Владе;
- други случајеви утврђени Уставом.

Сматрамо добрим решењем опредељење уставотворца да Влади којој је престао мандат јасно одузме пуни капацитет послова које би вршила до избора нове Владе. У овој ситуацији, Влада би могла да врши само послове који су одређени законом, а то ће свакако бити сужени обим послова који припадају текућим и неодложним пословима.

Сасвим очекивано, Уставом је забрањено да Влада којој је престао мандат предлаже распуштање Народне скупштине. Чак и да нема записаног оваквог уставног решења, подразумевало би се да Влада без мандата не би могла да има ово овлашћење. Оно што је много значајније за вредносно квалификовање односа уставотворца према принципима „фер-плеја“ у функционисању система власти, јесте питање да ли може Влада након покренутог поступка за гласање о неповерењу (или ако је сама поставила питање свог поверења), да предложи распуштање Народне скупштине? С обзиром да је негативан одговор на ово питање дат у делу Устава о Народној скупштини, извесним нам се чини прелазно вредновање начина на који је уставотворац успоставио механизам односа Владе и Народне скупштине у овим ситуацијама.

Као што смо већ напоменули, Влади може престати мандат пре истека времена на које је изабрана и уколико председник Владе поднесе оставку. Он своју оставку (која истовремено представља и оставку целе Владе) подноси председнику Народне скупштине и истовремено о њој обавештава председника Републике и јавност. Са-

свим је прихватљиво да у условима демократске уставне државе оставка Владе треба да буде јавни чин, с обзиром да јавност потребује ваљану и благовремену информисаност о тако значајном питању политике земље.

Одредбом чл. 128. ст. 6. Устава је утврђено да члану Владе мандат престаје пре истека времена на које је изабран: а) констатовањем оставке; б) изгласавањем неповерења у Народној скупштини; в) разрешењем од стране Народне скупштине (на предлог председника Владе). Наравно да се престанак мандата члану Владе подразумева и у оним случајевима у којима престаје мандат целе Владе.

Интерпелација, гласање о неповерењу и гласање о поверењу.– Уставом институционализована контрола Народне скупштине над радом Владе огледа се у интерпелацији и гласању о неповерењу Влади. У оба случаја крајња резултанта парламентарне контроле може бити смена Владе. Интерпелација представља специфично парламентарно средство путем којег опозиција утиче на слабљење угледа и позиције Владе. Иако слична посланичком питању, интерпелација је инструмент који се суштински разликује од посланичког питања. Ову диференцу откривамо у квалификованости самог покретања поступка интерпелације, с обзиром да је најмање 50 народних посланика може поднети у вези са радом Владе или појединог члана Владе. Активирањем инструмента интерпелације или „тешког посланичког питања“, Влада запада у уставну дужност давања одговора у року од 30 дана. Давањем одговора Владе, не завршава се повезани дијалог на релацији посланици-Влада, јер се отвара расправа у Народној скупштини. Ова расправа се окончава гласањем о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интересепелација упућена. Уколико се одговор извршне власти прихвати, На-

родна скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду. Али, ако се одговор не прихвати, онда Народна скупштина обавезно приступа гласању о неповерењу оном адресату којем је интерпелација и упућена; дакле, гласаће се о неповерењу Влади у целини или оном члану Владе кога су народни посланици интерпелисали. Гласање о неповерењу се може избећи, једино уколико по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе или члан Владе поднесу оставку. Одлука Владе да се определи за подношење оставке биће последица незгодног питања и процена Владе да је рационалније поднети оставку него још једном, кроз процедуру изгласавања неповерења, оставити лош утисак у јавном мњењу, тј. бирачком телу.

О истом питању које је већ било предмет интерпелације, не може се изнова расправљати док не прође период од 90 дана. Ово је начин сузбијања опозиционе опструкције рада парламента и делатности Владе, али и евентуална прилика позиције да задобије можда још већу подршку јавности својим политичким плановима.

Интерпелацијом се постављају крупна питања која могу оптеретити Владу и заинтересовати пажњу јавности, која може бити значајан фактор притиска на саму извршну власт, а тиме и неформулисан начин додатне демократске контроле од стране јавног мњења, односно, грађана.

За разлику од интерпелације, на покретање поступка класичног гласања о неповерењу Влади или поједином члану Владе, овлашћено је најмање 60 народних посланика (10 посланика више него у случају интерпелације). Народна скупштина је у обавези да валидно поднет предлог за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе разматра на првој наредној седници након поднетог предлога, с тим што га не може разматрати пре рока од 5 дана од дана поднетог предлога.

Као што смо већ указали приликом обраде начина одлучивања у Народној скупштини, за само изгласавање неповерења је неопходно да против Владе гласа најмање више од половине од свих народних посланика. Смена Владе аутоматски активира и улогу председника Републике који је, по Уставу, дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Он то чини обављањем консултација у којима ће саслушати мишљење представника изборних листа. Очекује се од шефа државе да интензивније и брже одреагује на настану ситуацију, с обзиром да се нова Влада мора изабрати у року од 30 дана од изгласавања неповерења. Уколико се то не деси у предвиђеном року, опет настаје обавеза за председника Републике да распусти Народну скупштину и распише парламентарне изборе. Примедба на рачун овлашћења шефа државе да испровоцира ванредне парламентарне изборе, коју смо дали при разматрању распуштања Народне скупштине, још више важи у овој ситуацији. И, наравно, ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе, у складу са законом.

Уважавајући значај разлике између интерпелације и гласања о неповерењу Влади, Уставом је прописано да се нови предлог за гласање о неповерењу не може поднети пре истека рока од 180 дана. Као интересантно нам се намеће запажање да се, сходно Уставу, овај рок односи на потписнике предлога претходног покушаја обарања Владе. Да ли то значи да се може поднети нови предлог за изгласавање неповерења Влади и пре рока од 180 дана, уколико су његови потписници нови? И даље, да ли се међу тим новим потписницима може наћи и неко од посланика који припадају групацији старих потписника? Свакако да ће сва ова питања бити уређена актом Народне скупштине, али нам се чини да је уставотворац у овом делу материје могао бити и одређенији у смислу

истицања опште забране поновног покретања поступка за смену Владе пре истека рока од 180 дана. Овако, налазећи се на терену постојеће и једино важеће значајне уставне одредбе, остаје утисак да се мисли на забрану за исте потписнике.

О угледу Владе у парламенту се не мора расправљати само на захтев квалификованог броја чланова законодавног тела, већ и на захтев саме Владе. Наравно, оваква уставно-политичка провокација коју Влада чини парламенту, требало би да је последица њене процене да ће тиме политички поентирати. Зато се овај део механизма односа егzekутиве и законодавства не назива гласање о неповерењу, већ гласање о поверењу Влади, с обзиром да она полази од претпоставке да ће то поверење бити потврђено, што оставља добар утисак у јавности. Наравно, не треба априори елиминисати ни могућност да Влада жели на овај начин да јој превремено истекне мандат, мада она увек има на располагању институт оставке. Но, све су ово могуће ситуације које са собом носи реалитет политичких односа, па ће додатно вредновање оваквог решења гласања о поверењу бити подобно онда када га пракса открије и прикаже.

Предлог за гласање о поверењу Влади се може разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, али ако Влада то захтева. Уколико таквог захтева извршне власти нема, онда се учињени предлог разматра на првој наредној седници, али најраније пет дана од његовог подношења. По окончању расправе, приступа се гласању о поверењу. Влада је опстала уколико јој поверење укаже приликом гласања више од половине од укупног броја народних посланика. И обрнуто, уколико јој поверење не буде изгласано, Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Чини се и овде да уставотворац не би погрешно да је предвидео да, на пример, шеф државе

има обавезу да Народној скупштини предложи кандидата за председника Владе у року од, на пример, петнаест или 20 дана или најкасније у року од 30 дана, тј. најкасније до 30 дана након престанка мандата Владе. Ово тим пре, с обзиром да је Уставом прописана обавеза председника Републике да распусти Народну скупштину и распише изборе, уколико Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана.

Закључак.- Други део извршне власти, Влада, је Уставом моћнија институција него што је то био случај у Милошевићевој уставној ери. Јачање њене позиције је извршено двоструком „нормативном експанзијом“: на рачун председника Републике и у односу према Народној скупштини.

Део овлашћења шефа државе из пређашњег Устава је трансферисан у поље Владиног делокруга. Конкретно, мислимо на преузимање примата Владе у стањима државне нужде, уз истовремену амортизацију надлежности шефа државе које смо раније везивали за ове периоде ванредног стања и ратног стања. Његова улога је мањег значаја, али и даље присутна. Узгред ваља приметити да је оснажена позиција председника Владе не само у погледу његових овлашћења у периодима стања државне нужде, већ и у погледу структуралног концепта саме Владе. Тако, министри носе одговорност, између осталог, и према председнику Владе, те њему и подносе оставку; председник Владе „води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе...“.²³ Дакле, за који степен више је рангиран уставни положај Владе, али уз истовремену ојачану позицију председника Владе, што само неоправдано може изазивати асоцијацију на канцеларски модел парламентаризма.

²³ Чл. 125. ст. 2. Устава Републике Србије.

У односу према Народној скупштини, успешно је избалансирана планирана позиција ефективног дела извршне власти са, за српске услове, неким новим институцијама парламентарне демократије. Модели контроле парламента над радом Владе не доводе до обесмишљавања функционалности извршне власти, чиме се успешно отклањају проблеми који би се могли појавити у ефикасном успостављању стабилних односа на релацији парламент-Влада и опозиција-Влада. Интерпелација, посланичко питање, гласање о неповерењу Влади и гласање о поверењу Влади, као и избор нове Владе, Уставом су решени на конструктиван начин који благотворно делује на функционалност основних институција централне државне власти.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Пета институција у оквиру петог дела структуре уставног текста представља потпуну иновацију уставног система Републике Србије, којом је обogaћен квантум централних институција. Заштитник грађана као демократски уставни орган је непознаница на српским просторима, те његово нормативно конституисање треба довести у везу са планираним политичким циљем европских интеграција.

Одредбом чл. 138. Устава је прокламацијом прописана независност овог државног органа и утврђена његова основна улога која се састоји у два међусобно тесно повезана деловања: прво, његова је функција да штити права грађана, и друго, његова је функција да контролише рад одређених државних органа. Ти органи који подлежу овој контроли Заштитника грађана су: органи др-

жавне управе; орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије; други органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења. Истовремено је извршено и негативно утврђење надлежности ове институције, изричитим прописивањем оних државних органа чији рад се потпуно изузима из овлашћења контроле од стране Заштитника права грађана, а то су: Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, судови и јавна тужилаштва.

Како је то Уставом утврђено, Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, тако да је он њој одговоран. Осим Уставом, правни статус ове институције регулише се посебним законом, с тим што је општи и основни нормативни темељ већ утврђен највишим актом, и то у погледу основне надлежности, избора и одговорности. Ова индивидуализирана институција је, такође Уставом, оснажена и привилегијом класичног посланичког имунитета, о чијем одузимању одлучује Народна скупштина.

Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије је дат ургентан значај Заштитнику грађана, те је направљен нормативни план по којем се већ на првом заседању, које се одржава након избора Владе, има ускладити са Уставом закон о овој институцији и избрати Заштитник права грађана. Наиме, 2006. године, под окриљем претходног Устава Републике Србије (1990) већ је донет закон којим је уведена институција Заштитника грађана, и поред тога што за тим није постојао изричит уставни основ. Тако смо дошли у ситуацију да је ова високорангирана централна институција била установљена од стране законодавне, а не уставотворне власти. Међутим, Народна скупштина претходног сазива није извршила избор, јер за тим очигледно није постојала добра политичка воља.

Како не бисмо кршили досадашњи принцип о потреби истицања уочених језичких недостатака у тексту појединих одредаба уставних чланова, укажимо и на следеће питање. У другој реченици одредбе петог става чл. 138. Устава назив ове институције је исказан малим словом, а већ у шестом ставу истог члана је то учињено великим словом! Штампарска грешка или необазривост уставописца, у сваком случају остаје утисак непрофесионализма оних који су били у прилици да врше коначну стилску редакцију уставног текста.

СУДСТВО

Нови Устав Републике Србије свој нормативни текст у добром делу тематске целине уређења власти посвећује правосудној власти, али на начин којим се детаљније уређује овај део уставне структуре. Упоредо са осталим централним државним институцијама, уставотворац је проценио да нема потребе за обједињавањем целе материје која се односи на правосуђе под окриљем једне јединице у оквиру петог дела Устава, већ је потпуно разграђен правосудни систем кроз три засебне целине: Судови; Високи савет судства; Јавно тужилаштво. Уколико имамо у виду ту чињеницу, онда нам може остати утисак о истој равни и истом нивоу уставно-нормативне снаге у погледу структуралног концепта ова три сегмента правосуђа са свим претходним јединицама систематизације петог дела Устава. Међутим, чини нам се да да је много логичније било да је структура у петом делу, када је реч о судовима, Високом савету судства и јавном тужилаштву, била обједињена са крупнијим насловом и самим тим крупнијом систематском јединицом, односно, да су ова три номотехничка елемента спуштена на

нижи ниво структуре. Разлоге оваквом ставу треба потражити и у утиску о независности и одвојености, на пример, судова и Високог света судства, или судова и јавног тужилаштва, баш као што су независне целине Влада и, рецимо, Заштитник грађана. Дакле, приговор који се овим поводом упућује, тиче се неадекватног избора методолошког концепта и иде на рачун уставотворца, његових писаца и редактора.

Но, без обзира на истакнути недостатак, држаћемо се круто догматско-правног приступа и вршити кратку анализу пратећи постојећу уставну структуру и систематику.

Судовима је посвећен простор у оквиру укупно једанаест чланова, Високи савет судства је регулисан са три члана, а Јавно тужилаштво Устав нормира са десет чланова. Уставом су утврђена и начела судства у оквиру посебног, чл. 142. Наравно, покушај уставотворца да буде конзистентан у смислу окупљања свих начела судства на једном месту, у једном члану, не може бити апсолутизован као када исто то питање третира правна теорија, која има задатак да изврши истини вернију систематизацију. Број тих начела судства свакако да је шири у односу на назначени уставни члан, па ћемо начела и приказати без искључивог ослоњца на систематику уставотворца, јер је она ипак ригидна, без обзира на обим и ширину текста, као и број ставова и број начела садржаних у чл. 142. Дакле, која су основна уставна начела о судству?

- Јединственост судске власти;
- Самосталност и независност судова;
- Уставно-правни основ суђења;
- Јавност суђења;
- Учешће грађана у суђењу;
- Зборност суђења;
- Сталност судијске функције;

- Независност судије;
- Непреместивост судије;
- Судијски имунитет;
- Нespoјивост судске функције.

Законодавцу је препуштено да уреди питања оснивања, надлежности, уређења и састава судова. У погледу врста судова, уставни ниво се задржава на конституисању опште поделе судова на судове опште и судове посебне надлежности; затим на забрани оснивања привремених, преких или ванредних судова; и, коначно, на утврђивању Врховног касационог суда за највиши суд у Републици (са седиштем у Београду).

Уставотворац је нашао за сходно да посебан члан са таквим насловом посвети председнику Врховног касационог суда. Одредбом чл. 144. је регулисана материја избора и престанка ове функције. Па се, тако, утврђује да председника највишег суда у Републици Србији бира Народна скупштина, а по прибављеном мишљењу Опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине. ("општа седница" малим словима) Разграничени су разлози због којих му престаје функција пре истека времена на које је изабран: 1) на његов захтев; 2) наступањем законом прописаних услова за престанак судијске функције; и 3) наступањем законом прописаних услова за разрешење председника суда. О престанку функције одлучује Народна скупштина, с тим што је поводом трећег разлога, дакле у случају разрешења, обавезан предлог Високог савета судства.

У самом уставном тексту, Високи савет судства за Србију представља новину. Освежавање материје начина избора судија и одлучивања о њиховој одговорности је у Србији извршено и у периоду пре доношења новог Устава, али је сада учињен значај корак у правцу екстензивирања уставне материје. Направљена је конструкција комбинованог тела, које је састављено из две

основне групе његових чланова: 1) чланова по положају, и 2) изборних чланова. Од укупног броја чланова овог тела (11), однос између две групе је 8:3 у корист изборних чланова, што би нас могло упутити на закључак да у односу на политичку власт, судска власт има доминантан утицај у делу надлежности Високог савета судства. Наравно, у оваквом уверењу можемо остати увек уколико бисмо се задовољили догматизованим приступом у поступку анализирања уставних норми, што је разлог за нормативнијим освртом. Зато, да видимо да ли је до краја обезбеђен инструментаријум за гарантовање независности и самосталности Високог савета судства, чија је основна уставна функција обезбеђивање и гарантовање независности и самосталности судске власти, судова и судија.

Од осам изборних чланова, распоред снага је утврђен тако да у њихов круг улази шест судија са сталном судијском функцијом, од којих један мора бити са територије аутономних покрајина. Два члана међу изборним члановима су угледни и истакнути правници са најмање 15 година искуства у струци (обавезно: један адвокат и један професор Правног факултета).

$$11 = 3 + 8 (6(5+1) + 2)$$

Сагледавање Уставом пројектоване структуре Високог савета судства тражи да имамо у виду да изборне чланове бира законодавна власт. Уставом није утврђено да њих бира самостална судска власт, или макар да Народна скупштина тај избор врши на предлог, рецимо, Опште седнице Врховног касационог суда. Могућност таквог решења постоји, јер је прописано да се изборни чланови бирају од стране Народне скупштине, у складу са законом. То значи да законодавац може (а не мора) да предвиди решење по којем се судској власти пружа знатнији утицај на избор својих представника. Но, сваки новоизабрани сазив законодавне власти би могао мењати

такво решење, што нам даје за право да истакнемо да је много боље било да је уставотворац сопственим делом утврдио решење у области избора изборних чланова које би ишло у прилог већем степену независности и самосталности судске власти. Зато и остаје утисак о аргументованој прихватљивости критике којој је Венецијанска комисија изложила овакво решење, третирајући га као „рецепт за политизацију судства“.

УСТАВНИ СУД

Надлежност.- Новим Уставом Србија се поново определила за централизован систем заштите уставности и законитости, конституишући један и јединствен Уставни суд.

У надлежности Уставног суда треба издвојити неколико основних врста послова којима се обезбеђује уставна функционалност овог државног органа који је Уставом „дефинисан“ као „самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе“:²⁴

1. нормативна контрола;
2. сукоби надлежности;
3. изборни спорови;
4. забрана рада политичке странке, синдикалне организације и удружења грађана;
5. заштита људских или мањинских права и слобода;
6. други послови.

Нормативна контрола.- У области нормативне контроле, као и до сада, а сагласно стандарду уставног судо-

²⁴ Чл. 166. ст. 1. Устава Републике Србије од 2006. године

вања, предмет оцене Уставног суда могу бити само општи правни акти. Међутим, у односу на решења претходног Устава Републике Србије од 1990. године, запажају се и извесне разлике. Остварујући своју основну улогу, Уставни суд обезбеђује остваривање хијерархије правног поретка пружајући примарну заштиту Уставу, али и општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Оваква позиција међународних уговора којима се пружа нарочита уставно-судска заштита не угрожава правну снагу Устава који остаје на врху хијерархизоване структуре формалних извора права, с обзиром да је предмет контроле Уставног суда и потврђени међународни уговор, што значи да Уставни суд, приликом оцењивања односа Устава и потврђеног међународног уговора, има уставну обавезу да заштити вредности Устава, баш као што то чини и приликом оцењивања сагласности закона са Уставом. То не значи да између правне снаге потврђеног међународног уговора и закона треба стављати знак једнакости, с обзиром да је потврђени међународни уговор по својој уставно-правној снази изнад закона. Закон мора бити у сагласности са међународним уговором који је постао саставни део унутрашњег правног поретка. Из тих разлога бисмо могли рећи да се потврђени међународни уговор на хијерархијској лествици налази на средокраћу између Устава и закона; испод Устава, а изнад закона, чиме је повећан број степеника на лествици општих правних аката. Ситуација са општеприхваћеним правилима међународног права је другачија, с обзиром да су она подигнута на ниво самог Устава.

Интересантно је да се уставотворац у оквиру одредбе чл. 167. ст. 1. т. 3. определио да у надлежност Уставног суда стави одлучивање о сагласности других општих аката само са законом, а не и са Уставом. Ово упозорење се смислено истиче с обзиром на формулацију одредбе

чл. 167. ст. 1. т. 1. у којој се користи такође терминологија „других општих аката“ приликом утврђивања надлежности Уставног суда да одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом. Који би то били други општи акти које Уставни суд оцењује само у односу на Устав и међународне уговоре и општеприхваћена правила међународног права, а које оцењује само у односу на закон? Остаје проблем разликовања других општих аката из т. 1. и т. 3. јер се први оцењују у односу на Устав, а други само у односу на закон. Ово питање додатно оптерећује чињеница да је употребљена потпуно иста језичка формулација, па се не може са сигурношћу утврдити различито значење два иста језичка исказа који су садржани у одредби истог члана и истог става. Ситуација се додатно компликује, с обзиром да је у тачкама 4. и 5. истог става, у којима се утврђује надлежност одлучивања о сагласности општих аката аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора, истиче сагласност са Уставом и законом. Дакле, који су то онда други општи правни акти које ће Уставни суд ценити само у односу на закон, а не и у односу на Устав? Претпостављамо да је уставотворац мислио на опште правне акте које доносе републички органи а који нису акти Владе; затим, на опште правне акте које доносе недржавни субјекти. Све су то питања која ће се наметнути својом бременитошћу и онда када у виду практичних питања буду дошла на дневни ред Уставног суда.

Сукоби надлежности.- Скала сукоба надлежности који су предмет одлучивања Уставног суда је проширена у односу на претходни уставни поредак. Сви сукоби надлежности, не само између судова и других државних органа, већ и они који су последица функционисања по-

литичко-територијалне организације државе припадају корпусу посебне врсте одлучивања. Тиме се уставно судство укључује и у процесе друштвених односа који обележавају обликовање државног уређења по вертикалној основи.

Изборни спорови.- Остала је надлежност Уставног суда да решава изборне спорове, али супсидијарно, под условом да они нису у надлежности других судова. У односу на решење о надлежности уставног судства у области изборних спорова из претходног Устава, једина новина у Уставу од 2006. године огледа се у изостављању других државних органа који би, осим судова, имали примарну надлежност у решавању изборних спорова.

Руководећи се критеријумом историјског тумачења, остаје нам проблем разумевања надлежности Уставног суда Републике Србије у решавању оних изборних спорова које би претходно решавали неки други државни органи, а не судови. Да ли то значи да Уставни суд одлучује о изборним споровима за које је законом одређена надлежност других државних органа? Јер, ако он нема надлежност за одлучивање у овој материји онда када постоји законом одређена надлежност судова, методом *argumentum a contrario* стижемо до закључка да Уставни суд има надлежност за одлучивање у овој материји онда када није одређена надлежност судова. Продубљивањем истог методолошког поступка стижемо и до одговора да Уставни суд има надлежност да одлучује о изборним споровима у којима постоји већ одређена надлежност других државних органа. Да ли само уколико је та надлежност одређена законом или и неким другим актом (на пример, одлуком јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине)? За одговор на ово питање нужно смо упућени на законодавца који би требало да олакша процес тумачења надлежности Уставног суда, тиме што неће нормирањем материје изборних спорова читаву ствар додат-

но закомпликовати неконзистентним прописивањем надлежности других државних органа ван судова. Ситуација се са новим Уставом донекле побољшала у овој изузетно осетљивој материји функционисања државно-правног поретка и политичког система.

Забрана рада политичких странака, синдиката и удружења грађана.- Саставни део надлежности Уставног суда је и ригорозно овлашћење на забрану рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана. Овом надлежношћу Уставни суд се оснажује врховним правним ауторитетом са задатком да обезбеди одрживост складног функционисања политичког система како би се онемогућила његова ентропија. Списак надлежности уставног судства у новом уставном систему је проширен у односу на претходни уставни период, јер у њему није било надлежности Уставног суда Републике Србије да одлучује о забрани рада синдикалне организације и удружења грађана. Наравно да се поступак одлучивања у овој области разликује у односу на класичан облик нормативне контроле, што ће неминовно приморати законодавца да о овоме нарочито води рачуна како би се што прецизније уредила питања поступања Уставног суда у окваквим споровима.

Уставна жалба.- Грађани Србије су коначно дочекали да се придруже великој породици грађана модерних европских држава којима се, осим осталих правних средстава, у циљу ефикасније заштите људских права пружа и право на уставну жалбу. У режиму „Милошевићевог устава“ уставна жалба уопште није била предвиђена као нормативна могућност, што је давало повода за оправданим критиковањем великог уставно-демократског недостатка у сфери заштите људских права и слобода. Овај недостатак прошлости наравно да иде на савест претходног уставотворца и његових послушних текстописа-

ца међу којима је било стручњака којима није недостајало знање, већ морални кредибилитет правне струке, тако да су своје знање ставили у сврху покушаја овековечења личне власти. Међу њима је, на жалост, било и оних који су након демократских петооктобарских промена заузимали врло значајне позиције у структури државне власти и то управо радећи у институцијама које би по својој природи требало да имају улогу потпорника демократије. Како је завет развоја да прошлост оставимо онима који су прошли, позабавимо се сада уставном конструкцијом уставне жалбе. Нема рестрикције у погледу субјеката којима припада право на уставну жалбу. Свако коме је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право и слобода зајемчени Уставом, може се послужити овим правним средством, под два услова: 1) да је повреда или ускраћивање извршено појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено вршење јавног овлашћења; 2) да су исцрпљена или да нису предвиђена друга правна средства за заштиту права и слобода. Битно је да је напад на људско право и слободу извршен појединачним актом, али се то може учинити и самом радњом, као материјалним понашањем идентификованих државних субјеката који врше тај напад. Значи, да би до онемогућавања грађана у вршењу људских или мањинских права и слобода дошло, небитно је да ли се то врши чињењем или нечињењем.

Ово упозорење је заслужило да буде истакнуто, с обзиром да се и самим нечињењем може извршити противдемократско и противуставно понашање државе. С обзиром да је предмет спора који се појављује захваљујући уставној жалби - појединачан акт, онда нам преостаје да приметимо да, уколико нема тог појединачног акта, онда не би ни могло бити основа за позив на уставну жалбу. Зато преостаје радња државног органа као и ор-

ганизације којој је поверено вршење јавних облашћења, којом се може осујетити људско право и радњом нечињења. То ће бити оне ситуације у којима адресирани орган државе својим недоношењем појединачног правног акта повреди или ускрати право и слободу грађанина. Наравно, то могу бити и радње које се састоје у материјалном свету присутних људских понашања, а без доношења фомрално-правних аката. Запажа се и разликовање уставотворца у односу између повреде и ускраћивања права, јер се повређује већ постојеће право, право које грађанин већ користи; ускраћивање значи онемогућавање грађанина да користи неко право или слободу која му по Уставу припада.

Уставна жалба је крајње средство, правно средство које има у себи карактер додатне, накнадне правне заштите. Зато је Уставом и предвиђено да је услов за уставну жалбу да су исцрпљена друга правна средства или да она нису предвиђена. У овом другом случају, уставном жалбом се додатно коригује евентуални недостатак правног поретка уколико постоји празан простор у нормативно-правној заштити људских и мањинских права или слобода.

Можемо изразити задовољство солидним респектом који је уставотворац показао у односу према уставној жалби, јер се начину на који је ово питање регулисано мора одати признање коректности.

Последња у низу различитих врста надлежности Уставног суда је необична због своје неодређености: „врши и друге послове одређене Уставом и законом“. Овим нормативним ставом јасно је да се мисли на надлежност Уставног суда у ситуацијама које нису садржане у таксативном набрајању у оквиру одредбе чл. 167. ст. 2. То ће, на пример, бити надлежност из чл. 167. ст. 3, чл. 170. или надлежност у поступку утврђивања одговорности пред-

седника Републике. Међутим, с обзиром да је нормирање извршено цитираном одредбом чл. 167. ст. 2. т. 6, треба се запитати зашто је то учињено баш у оквиру другог става чл. 167. који је посвећен у четири своје тачке решавању разних сукоба надлежности и у т. 1. одлучивању о изборним споровима. На такав нормативан потез уставотворац се није одлучио у случају првог става чл. 167. ст. 1. али јесте на самом крају чл. 167. и то у ст. 4. исказом: „Уставни суд обавља и друге послове предвиђене Уставом“. Зато нам се нејасна формулација из чл. 167. ст. 2. т. 6. и чини потпуно сувишном; њу посебно доводимо под знак питања и због става о томе да ће Уставни суд бити обавезан да врши и оне послове које ће му одредити законодавац. То не мора бити само у случају закона о Уставном суду, већ и било ког другог закона! Законодавна власт би могла да се упусти у праксу додатног проширивања послова које ће Уставни суд обављати што је већ проблем посебне врсте, јер се тиме тангира у нужну уставну фиксацију надлежности уставност судства.

И опет остаје траг некодификованог односа текстописца према језичком стилу када се ишчитају језички искази одредаба чл. 167. ст. 2. т. 6. и чл. 167. ст. 4. Устава. У првопоменутој одредби се истиче „*одређеност*“ Уставом и законом, а у другој „*предвиђеност*“, те се његова употреба у новом Уставу може сматрати редакцијском иновацијом његових писаца. „Предвиђеност“ бисмо пре могли сврстати у израз који је примерен литерарном штиву ван нормативно-правних текстова. За разлику од тога, „*одређеност*“ је усредсређена на прецизирање ситуације која се нормира у оквиру одредбе неког члана, става, тачке; ситуације која се садржи или треба да се садржи у правној норми, тј. неком њеном елементу. „Предвиђање“ је израз којим се обележава неко планирање, пројекција, претпостављање, те оно што се предвиђа не мора бити саобразно истини, јер тек треба да се можда потврди. Оно што је

„предвиђено“ може се у правној техници тицати само очекиваног елемента правне норме. За разлику од тога, „одређивање“ је израз којим се истиче да се правном нормом исказује нека ситуација чији је основ претходно већ утврђен. До сада смо у номотехници били у прилици да запажамо компарацијску вредност „утврђивања“ и „одређивања“, тако да је ово значајно двојство сада обogaћено и „предвиђањем“ које се у суштини тешко може доказано уметнути у овај однос. Међутим, вероватно да ће пракса запазити потребу давања одређеног значења изразу „предвиђеност“, јер је он саставни део позитивног уставног права у Србији.

Оцена уставности и законитости.- Због специфичне улоге уставног судства, уставним нормама се утврђују и основни елементи општег поступка пред Уставним судом, који се тичу: а) овлашћених предлагача и иницијатора поступка за оцену уставности и законитости; б) дејства одлука о утврђеној неуставности и незаконитости; в) тзв. „привремене мере“; г) уставно-судске оцене општих аката који су престали да важе; и, д) оцене уставности закона пре његовог ступања на снагу.

Овлашћени предлагачи за покретање поступка за оцену уставности и законитости по новом Уставу су: државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, најмање 25 народних посланика и сам Уставни суд. Наведену листу чине квалификовани субјекти којима је Уставом додељен ауторитет покретања уставно-судског поступка, с обзиром да њиховим актом који има статус предлога, аутоматски долази до покретања поступка. О предлогу Уставни суд одлучује имајући у виду да је поступак већ покренут, тако да не може одлучивати хоће ли прихватити покретање поступка или не. Моћ одлуке о покретању поступка пред

Уставним судом је опредељена вољом овлашћених предлагача у случају када је поднет предлог.

Запажамо да је задржано решење по којем и сам Уставни суд може покренути поступак пред собом, што правна доктрина веома резервисано третира, с обзиром да се тиме овај високи државни орган може на моменте претворити и у негативног законодавца. Сматрамо да је било целисходније да уставотворац не додељује у овом сегменту тако изражену власт уставном судству, јер се претпостављено може унапред знати исход поступка који је покренуо Уставни суд, иако поступак оцене још увек није спроведен. Тиме се умањује и квалитет непристрасности и квалитет у поступку одлучивања органа надлежног за заштиту уставности и законитости.

За разлику од овлашћених предлагача који активирају уставно-судски поступак, у случају иницијатора, моћ одлуке о покретању поступка припада Уставном суду. Иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости може поднети свако правно или физичко лице, што значи да није неопходно да подносилац иницијативе доказује да му је актом који оспорава повређен неки интерес, а што би, по слову демократске мисли, требало да представља израз широког права грађана на захтевање у области уставности и законитости као општег принципа.

Међутим, решењима новог Устава је извршена и одређена рестрикција моћи других субјеката ван државних органа и органа јавних власти (републичких, покрајинских и локалних) јер је одузета могућност да било ко може имати статус овлашћеног предлагача, ван прецизно наведених категорија предлагача. У практичном погледу, то значи да ће ускраћивање моћи покретања уставно-судског поступка након Устава од 2006. године осетити многобројна правна лица, политичке странке, синдикати, удружења грађана, невладине организације.

Наведени субјекти су у режиму претходног Устава могли имати статус овлашћених предлагача уколико су сматрали да су им права и интереси непосредно повређени актом који оспоравају.²⁵

У погледу дејства одлука Уставног суда, Уставом је утврђено да су оне коначне, извршне и општеобавезујуће, што значи да у оквиру правног поретка Републике Србије нема механизма којим би се оне могле преиспитивати. (Међутим, тек ће пракса у перспективи дати сигуран одговор на проблем могућег подвргавања накнадној провери одлука које донесе Уставни суд, а тичу се људских и мањинских права и слобода, имајући у виду специфичну надлежност Европског суда за људска права). Сагласно особеној важности значаја уставно-судског оцењивања, одлуке Уставног суда су, поред Устава и Уставног закона за спровођење Устава, једини општи правни акти чије дејство отпочиње даном објављивања у службеном гласилу, с обзиром да од тога дана неуставни закони и неуставни и незаконити други општи правни акти престају да важе.

Уставотворац се потрудио да нормира и питање тзв. „привремене мере“. Наиме, пре него што донесе одлуку о оцени уставности или законитости закона или другог општег правног акта, Уставни суд може да обустави извршење појединачног акта донетог или радње предузете на основу оног акта који је предмет уставно-судске контроле. Одредбом чл. 168. ст. 4. законодавац је овлашћен да одреди услове под којима Уставни суд може донети такву атипичну одлуку. Зато би било од значаја да се ве-

²⁵ "Поступак пред Уставним судом покрећу државни органи, а други органи и организације могу га покренути кад оцене да су им права и интереси непосредно повређени актом чија се уставност и законитост оспорава".- Чл. 128. ст. 2. Устава Републике Србије од 1990. године.

ома јасно изврши прецизирање темпоралности тих појединачних аката, када Народна скупштина буде регулисала ова питања. Предочено упозорење се истиче, јер ће се дешавати у ретким приликама када се Уставни суд одлучи да изрекне ову обуставу, то учини и према појединачним актима који би тек у будућности могли бити донети. Обустава од извршења је, по свом карактеру, хитна мера која захтева интервентно реаговање Уставног суда, што је додатни разлог због којег би законодавац овом проблему требало да приступи са пуно пажње и обазривости. Решење је могло бити у формулацији одредбе којом се Уставни суд овлашћује на обуставу од извршења појединачних аката или радње који су „донети или могу бити донети“, а не појединачног акта или радње „донетог“. Истицањем плурала и свршене и несвршене радње доношења, предупредили би се приговори да Уставни суд својом мером обуставе може санкционисати само један по један појединачни акт или радњу, иако је суштински смисао ове мере у обустави примене оспорене одредбе закона или другог општег правног акта. Овако, преостаје нам да се придржавамо воље уставотворца њеним поштовањем.

Такође, законом би требало обавезно прецизирати максималан рок у којем може трајати привремена мера, како не би долазило до апсурдних ситуација трајања привремене мере десетак година, јер Суд не доноси своју коначну одлуку. Уколико се определи за меру обуставе, Уставни суд је у обавези да одлуку о уставности и законитости донесе у што краћем року; а законодавац је овлашћен да ову обавезу нормира.

Што се тиче оцене уставности или законитости закона и других општих правних аката који су престали да важе, сада је рок за могућност да и такви акти буду предмет уставно-судске контроле, померен са једне године (по решењу претходног Устава од 1990) на шест месеци

од престанка њиховог важења. Несумњиво је да се овим рационалише уставно-судско поступање, али истовремено овакав рок је у складу са све интензивнијим обимом доношења закона и других општих правних аката.

Превентивна нормативна контрола.- Још једном новином је обележено поступање Уставног суда у области оцењивања уставности закона, јер је сада посебно нормирана могућност да се ово оцењивање врши и у односу на законе који још нису указом проглашени. Реч је о превентивној контроли уставности закона која се први пут уводи у Србији, што није новина у упоредном уставном судству. Издвајањем овог поступка као посебне врсте у односу на редовно поступање Уставног суда је очигледно, како у погледу предмета превентивне контроле, тако и у погледу покретања поступка и начина поступања Уставног суда.

Предмет ове контроле није закон у пуном позитивно-правном смислу, већ закон који је изгласан у Народној скупштини, али још увек није проглашен, што значи да то може бити: закон који још није упућен шефу државе на проглашење; закон који је упућен шефу државе на проглашење; и закон који је шеф државе одбио да прогласи. Међутим, сам наслов чл. 169. Устава који регулише ову материју није адекватан јер не одговара садржини предметног питања. Наиме, наслов гласи „Оцена уставности закона пре његовог ступања на снагу“. Тим поводом указујемо да закон може бити и проглашен и објављен, али ступа на снагу протеком стандардног рока јавности, с тим што може бити прописано и његово знатно касније ступање на снагу. (У нашој законодавној пракси тако има примера и једногодишњих или чак вишегодишњих одлагања ступања на снагу закона). На ову чињеницу требало је да укажу редактори, како би се избегао озбиљан пропуст; било је довољно чл. 169. на-

словити са „Оцена уставности закона пре његовог проглашења“ и тиме би се методолошки усагласили садржина и наслов. Овако, остаје нам да се окренемо самом тексту садржаном у чл. 169. и да превидимо недостатак наслова овог члана.

Једини овлашћени предлагач који може покренути овај поступак је најмање једна трећина народних посланика, што је последица велике вероватноће да ће оспоравање неког изгласаног закона бити резултат оштрих противуречности које постоје у парламенту поводом доношења неког закона. У односу на остале овлашћене предлагаче за покретање редовног уставно-судског поступка, пред нама је изузетак који са сигурношћу треба уско тумачити, тако да ни Уставни суд није овлашћен да сам покреће ову посебну врсту поступка. Императивним исказом је утврђена дужност Уставног суда да у року од 7 дана од дана покретања овог поступка оконча поступак, односно, да оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен. Седмодневни рок је и најслабија карика превентивне контроле захваљујући чињеници да се уставотворац није определио за подробније регулисање шта, заправо, представља предмет овакве оцене уставности, већ се доста сурово изјаснио да је то изгласан и непроглашен закон. Без обзира на напор да се покуша доказати да ово може бити, рецимо, само закон у формалном смислу, а не и закон у материјалном смислу, остаје нам да се држимо Устава и с тим у вези прихватимо закон без разликовања његова два основна лица. Можда и због свести о ригорозном року који је веома кратак до мере која би могла његову норму довести до немогуће норме, уставотворац се потрудио да релативизује крутост дужности Уставног суда да одлучи у тако кратком року. Наиме, одредбом чл. 169. ст. 2. је прописана ситуација у којој Уставни суд не испуни императивом утврђену обавезу из првог става истог члана, тиме

што је нормирано да, уколико Уставни суд не донесе одлуку, а закон буде проглашен, он ће наставити да поступа према захтеву, и то у складу са редовним поступком за оцену уставности закона. На овај начин је, жаргоном брзине речено, у последњем тренутку избегнута велика опасност која је претила да се практично обесмисли превентивна контрола уставности закона. Зато је од Уставног суда за очекивати да учини само покушај да у року од 7 дана удовољи захтеву овлашћеног предлагача. Ово тиме пре, имамо ли у виду уставну одредбу о забрани да предмет редовног поступка оцене уставности закона буде закон чија је уставност утврђена пре његовог ступања на снагу. Опет наилазимо да малу језичку диверзију. Истиче се „усклађеност“ иако се нигде не помиње да Уставни суд одлучује о томе да ли је закон „у складу“ са Уставом, већ да ли је „у сагласности“ са Уставом. Зато је и прецизније било употребити израз „усаглашеност“ са Уставом.

Одредба чл. 169. ст. 3. Устава је нарочито интересантна, јер јој недостаје логика. Ево о чему се ради: „Ако Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, ова одлука ће ступити на снагу даном проглашења закона“. Зашто би се проглашавао закон за који је одлуком Уставног суда утврђена неуставност? Сврха превентивне контроле и јесте да не дође до проглашења закона, уколико се она оконча пре његовог проглашења. Замислимо следећи пример. Народна скупштина је изгласала закон 14. септембра и упутила га на проглашење председнику Републике, који има рок од 15 дана да одлучи о проглашењу, дакле, до 29. септембра. Он је то одбио да учини и вратио га Народној скупштини на поновно гласање тек 29. септембра. Народна скупштина је одлучила да поново гласа о закону и то гласање је, рецимо обавила, 4. октобра. Још 14. септембра 100 народних посланика се обратило Уставном суду са захтевом да оце-

ни уставност закона који је изгласан а још није проглашен. Уставни суд је обавио оцену и донео одлуку којом је утврдио да тај закон није у сагласности са Уставом. Ову превентивну контролу Уставни суд је обавио у року од 5 дана јер је оспорен Закон о изменама и допунама закона који садржи само два кратка члана. Дакле, Уставни суд је одлучио 19. септембра. Али, та одлука ће ступити на снагу тек 4. октобра јер ће тада бити проглашен Закон који никада неће ступити на снагу!

Обезбеђење извршења одлука Уставног суда.- У области обезбеђења извршења одлуке, осим општих дужности сваког да поштује и извршава одлуке уставно-судске власти, нормирано је и олашћење Уставног суда да самостално уреди начин извршења својих одлука, када је то потребно. Ову процену да ли је потребно посебно уредити питање начина извршења, врши сам Уставни суд. Устав Републике Србије од 1990. године је исто питање регулисао изричитом обавезом Владе да обезбеди извршење одлуке Уставног суда, али у случају потребе (чл. 129. ст. 3. Устава од 1990), што је могло да остави и недоумицу око идентификације субјекта надлежног да одлучи о постојању потребе за тим. Начин регулисања веома значајног питања ефикасности уставно-судских одлука у савременом позитивном Уставу Србије, сужава простор за избегавање извршавања одлука Уставног суда. У претходној пракси десио се случај неизвршавања одлуке Уставног суда Србије која се тичала мандата неколико народних посланика, јер је Влада истакла да, као орган извршне власти не може наредити Народној скупштини као органу законодавне власти. Зато и назначујемо да је новим Уставом конструисано боље решење предметне проблематике. Но, може нам бити од интереса и да проблематизујемо однос уставно-судске и законодавне власти управо на примеру обавезе извршења

одлука ове прве власти, имајући у виду капацитет суверености највишег представничког тела које је истовремени носилац уставотворне и законодавне власти у Републици. Да ли Уставни суд у случају одлуке коју треба да изврши Народна скупштина може да, с позивом на одредбу чл. 171. ст. 2. Устава, уређујући начин извршења одлуке, нареди парламенту? С обзиром да се инструмент обезбеђења извршења појављује у ситуацијама када адресирани субјект треба да осети дејство уставно-судске одлуке, остаје недоумица уколико Народна скупштина одбије да изврши одлуку Уставног суда? На овај хипотетички начин размишљајући долазимо и до теоријске бројанице о низању санкција правне норме. У том хијерархијски конципираном низу увек се полази од претпоставке да реалност правног живота може препознати непримењивање санкције од стране, правном нормом адресираног надлежног субјекта. Зато се творци правних норми увек труде да прописују и посебне правне норме које треба да одговоре провокацији непримењивања санкције, како би се обезбедила складност функционисања правног система. Али, у правној теорији преовлађује схватање да ово низање правних норми изворно изазваног неприменом санкције, свој крај има у понашању врховног сувереног државног органа централне државне власти који тешко да може бити правно санкционисан, већ само политички одговоран.

Састав Уставног суда.- Уставни суд је колективно, петнаесточлано тело чији се чланови бирају и именују на период од девет година, уз могућност још једног избора или именовања. Очигледно је да уставотворац приликом конституисања Уставног суда разликује судије које се бирају (од стране Народне скупштине) и судије које се именују (од стране председника Републике и Опште седнице Врховног касационог суда). У практичном

смислу, међутим, нема никаквих разлика међу ове две категорије које се одвајају само снагом формално-правног статуса. Модел састава Уставног суда се може исказати формулом "5+5+5" која обележава три посебна субјекта са посебним изворима у којима је садржано одлучивање о персоналним решењима уставно-судске власти. То су Народна скупштина, председник Републике и Општа седница Врховног касационог суда Србије, односно, законодавна власт, шеф државе као носилац дела извршне власти и судска власт. Уколико бисмо овај тродеобни скуп превели на речник политике, онда се ова подела може и поларизовати по принципу партијско-политичка власт и судска власт.

У односу према овој материји, запажен је напор уставотворца да комбинацијом моћи централних институција државне власти обезбеди институционалну претпоставку за непристрасно одвијање уставно-судског процеса и одсуство претеране концентрације моћи једног дела државне власти. Уважавајући чињеницу да је посматрано уставно решење конструисано уз помоћ компарирања са решењима, пре свега, италијанског модела уставног судства, остаје нам право да теоријски претпоставимо његов добар квалитет. Мешавином моћи све три гране државне власти ствара се услов да се гарантује функционалност институције уставног судства. Оваквом закључивању би допринело решење о деветогодишњем мандату судија Уставног суда, који превазилази четворогодишњи мандат парламента и петогодишњи мандат шефа државе. Међутим, и ту треба бити опрезан, с обзиром да Општа седница Врховног касационог суда није овлашћена на потпуну аутономију приликом избора, већ је ограничена са 10 предложених кандидата који ће бити истакнути на заједничкој седници Врховног савета судства и Државног већа тужилаштва. Оба ова тела имају по 11 чланова, с тим што се тај број своди на 20 у вари-

јанти заједничког одлучивања, због два члана по положају (министар за правду и председник Одбора Народне скупштине) који се у истој улози и на исти начин појављују у оба органа, па не треба очекивати дуплу вредност њихових гласова. Томе треба додати да је извршна власт у политичком смислу доминантније позиционирана у односу на судску власт, имајући у виду положај јавних тужилаца и њихових заменика.

Налазећи се на терену начина избора и персоналне структуре састава Уставног суда, треба имати у виду да су у периоду претходног уставног система биле познате и велике кризе управо у погледу проблема са избором судија Уставног суда, што је све доводило и до блокаде у функционисању ове институције, крхке по својој демократској ваљаности у условима политичког друштва Србије. На овакав приступ нас додатно упућују и две следеће чињенице. Прво, Уставним законом за спровођење Устава је прописано да ће се Уставни суд Србије сматрати конституисаним и са двотрећинском попуном у односу на његов укупан број. Друго, сама практична компликованост процедуралног решења по којем се за 15 судија Уставног суда мора предложити 30 кандидата. Биће веома тешко пронаћи квалитетна решења у 30 појединачних персоналних случајева, од којих ће 15 истакнутих кандидата са великом неизвесношћу улазити у својеврсну изборну утакмицу која подразумева и притактени систем лобирања. Да је реч о заиста великом проблему, сведочи и податак о услову који мора бити испуњен да би неко лице било изабрано или именовано за судију: истакнути правник са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци. Старост и искуство су нумерички исказани квалификативи који сами по себи нису проблем, за разлику од својства лица које је истакнуто. Јер, лице које ће бити предложено за избор или именовање по свом професионалном ангажману

треба да је лице од угледа и ауторитета који ће се, између осталог, мерити и по избору и именовању за судију Уставног суда.

Уставотворац се определио и да састав Уставног суда обогати „малим кључем“, јер са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина. Увођење минималног територијалног цензуса не може утицати на централизованост уставног судства у Републици Србији, али може отворити и питање о карактеру функције тројице „покрајинских“ судија Уставног суда, посебно када се буде одлучивало о решавању сукоба надлежности у којима је једна страна у сукобу - Аутономна покрајина. Истовремено се може провоцирати и размишљање о дванаесторо „републичких“ судија Уставног суда када се у сукобу надлежности нађу Република и Аутономна покрајина. У односу на ове упитаности, као теоријски одговор стиже угледност судија и уставно-правни разлози којима се Уставни суд руководи приликом доношења одлука. Наше претпоставке које би завириале у унутрашњост мотива приликом доношења одлука у поменутих врстама уставно-судске надлежности не могу довести до озбиљног одговора, па анализу тим поводом и окончавамо.

Преостаје нам да претпоставимо да је воља уставотворца за оваквим решењима која значајно истичу принцип територијалне уређености Србије вероватно плод компромиса који је постигнут током договора релевантних чинилаца који су и креирали овакво уставно решење. Територијална димензија садржаја у троје судија би требало да подразумева њихову чврсту везу са Аутономном покрајином и у погледу пребивалишта и у погледу локације њиховог радног ангажмана.

Задржавајући се на паритету и пуној равноправности три овлашћена предлагача који су истовремено и органи

који врше избор или именовање судија Уставног суда, уставотворац је прописао да се председник Уставног суда бира ван њиховог круга, а у оквиру самог Уставног суда на период од три године, без могућности новог избора. Такође, није прописано којом се већином одлучује о избору председника Уставног суда, као ни о разлозима и начину престанка функције председника. Само је утврђено да се он бира тајним гласањем, тако да сва ова питања тек треба да буду уређена законом. Избор председника од стране судија Уставног суда Србије оставља за собом две реалне последице. У односу на претходни уставни период, када је председника Суда предлагао шеф државе, а бирала Народна скупштина, очигледно да је новим Уставом пројектовано умањење његове моћи. С друге стране, овакав начин избора председника, може за собом оставити и последицу уметања повода за поремећај међуљудских односа међу самим судијама.

Сукоб интереса.- Хвале вредно је решење по којем се од општег принципа о забрани сукоба интереса изузима професура на Правном факултету. При томе се истиче да је судији Уставног суда дозвољено да се бави само професуром на Правном факултету у Републици Србији, што значи да се ово лице не може бавити професуром на неком Правном факултету ван Републике Србије. Овај чврст нормативан став уставотворца већ заслужује критику, јер је несхватљиво да се, у смислу клаузуле о сукобу интереса, има сматрати неподобним за функцију судије Уставног суда лице које се бави професуром права у иностранству.

Закључак.- Једно од обележја модерног система уставних институција Републике Србије јесте и иновирана улога уставног судства. Суштина новости у материји која је посвећена овој институцији јесте значајно

проширивање надлежности и, уважавајући особености њених односа са другим уставним институцијама, битнија позиција у уставно-правном, али и у политичком систему.

У односу на претходни период уставног развоја Србије, Уставни суд је добио значајно проширење својих ингеренција у области: а) решавања сукоба надлежности; б) изборних спорова; в) оцене уставности закона, и г) правне одговорности шефа државе.

а) Извршено је укључивање Уставног суда у оквиру сукобљавања око надлежности по основу територијалне организованости Републике, и то између свих нивоа: република-покрајина; република-локална самоуправа; покрајина-локална самоуправа; локална самоуправа-локална самоуправа. На овај начин, уставно судство својој улози додаје нарочити карактер политичке институционалности, чиме се смешта и у контекст значајнијег дела политичког система. Сукоби надлежности представљају специфичан облик спорова чија се примарност огледа у територијалној димензији, без обзира да ли је спор настао поводом стварне или месне надлежности. Територијалном организацијом мотивисан сукоб надлежности је првенствено спор у којем се рефлектује супротстављеност око количине политичке власти. Наравно да је и та власт државе укалупљена у основне принципе система устава, али се кроз њу манифестује суштина функционисања државно-политичког живота. Разлика у карактеру ове врсте сукоба надлежности у односу на ону која се појављује у односу између судова и других државних органа је очигледна. У другом случају се настоји обезбедити складност у функционисању између судске власти и државних органа који су у систему извршне и управне власти републике, покрајине или локалне самоуправе. У првом случају, као предмет спорења око надлежности имамо проблем у односима законодавне и извршне вла-

сти централног, покрајинског и локалног нивоа. Овом надлежноћу Уставни суд се потпуно ставља у функцију заштитника јединства уставно-правног поретка, а самим тим и јединства државног поретка и државне територијалне организације.

б) Када се овој спецификацији надлежности Уставног суда дода и проширивање надлежности у области забране рада организационих облика деловања грађана, онда се додатно потврђује нова представа о уставном судству Србије. По новом Уставу, нису само политичке партије подобне да у тој мери повреде принципе уставног поретка, већ и синдикати и удружења грађана. Ове организационе категорије су основни делатни чиниоци политичког система, који се у доброј мери манифестује кроз њихово функционисање и међусобне односе. Уважавајући особености деловања политичких партија, синдиката и удружења грађана, с правом се може истаћи значајна разлика између њих и државних институција. И у једном и у другом случају, имамо политичке институције, уз различитост квалитета власти и улоге у друштву која им припада. Свакако да се само у случају државних институција оправдано истиче карактер државне власти који их обележава. Партије, синдикати и удружења грађана не поседују државну власт, али могу имати у већој (партије) или мањој (синдикати, удружења грађана) мери утицај на државну власт. Уставни суд је једина Уставом и правом легитимисана државна институција којој је додељена моћ одлучивања о политичкој судбини ових вандржавних политичких институција. Овај вид битне друштвене моћи је дислоциран из оквира институција класичних грана државне власти, те би из уставног судства требало да извире високи морални ауторитет, вредносни ауторитет који је способан да утемељује принципе праведности и непристрасности у поступку одлучивања.

Потреба за оваквим нивоом кредибилитета персоналног састава Уставног суда нарочито долази до изражаја у случајевима који се директно тичу политичких интереса различито оријентисаних група у друштву. Од уставног судства се очекује да буде валидни регулатор и хармонизатор политичких односа у друштву у оним ситуацијама у којима прети велика опасност да конфликтност деловања неке од назначених организација угрози функционалност уставног система државе и друштва.

в) У области оцене уставности закона свакако да је тзв. превентивна контрола уставности закона највеће иновирање у нормативној надлежности. Наше уставно судство није до сада било у прилици да опроба своју активност кроз оцењивање уставности оних закона који су само изгласани, а још увек нису проглашени, објављени и ступили на снагу. На овом месту нећемо поново опсервирати проблеме које смо запазили у вези са начином на који је уставотворац приступио нормирању овог вида нормативне контроле. Само ћемо приметити да се улога Уставног суда значајно шири у пољу активности законодавне власти. Његов утицај више није примарно везан за почетак ступања на снагу закона, већ сеже и до оних фаза када закон није још увек обликован у форми подобности за постајање саставним делом реалног правног живота. Законодавна власт тиме постаје додатно зависна од Уставног суда, при чему имамо у виду лимитирајући фактор стриктно утврђеног квалификованог овлашћеног предлагача за покретање овог поступка за оцену уставности закона (једна трећина народних посланика) и немогућност Уставног суда да сам покрене овај поступак.

На тему уставног судства правна теорија је дала мноштво различитих схватања, међу којима се запажају она која критици подвргавају уставна решења која уставном судству дају овлашћење на самостално покретање поступка нормативне контроле. Тако стижемо и до квали-

фикација о власти уставног судства као негативном уставотворцу или негативном законодавцу. Такве квалификације се још једном потврђују са превентивном контролом уставности закона. Вољи законодавне власти власт Уставног суда не дозвољава да се оваплоти и да се формално укалупи у оквире ступања на снагу и примене. Тиме се власт Уставног суда уздиже и над законодавном влашћу до те мере да је може увек када постоји проблем сводити на покушај деловања. Позитивни ефекти овог облика надлежности Уставног суда се свде на елиминисање могућности да примена закона који је потенцијално неуставан остварује резултате који могу бити само негативни са становишта компактности Устава и уставног система, али и правног поретка у целини. Динамичним активизмом Уставног суда у овој врсти уставне контроле може доћи и до периодичних блокирања Народне скупштине, али само онда када се она упусти у излазак из колосека поштовања Устава и принципа уставности. Оваква правна снага уставног судства у Србији доводи га до позиције делотворног чувара хијерархије државно-правног поретка, али и целине хармоније државног живота.

г) Као што се примећује, Уставни суд је у функцији очувања виталних интереса и смисла складног правног развоја. У том процесу, оцени контроле уставности и законитости подлежу акти законодавне и извршне власти, али и појединачни акти и радње судске власти којима се вређају људска или мањинска права и слободе. Међутим, у односима између шефа државе и Народне скупштине, Уставни суд се појављује у посебној улози која му обезбеђује запажену улогу приликом утврђивања одговорности шефа државе. Тиме уставно судство својом активношћу доприноси и функционисању система власти кроз организовање практичних односа између две назначене централне државне институције. Концепт си-

стема државне власти који се, захваљујући овлашћењу Народне скупштине да опозове шефа државе, усмерава ка парламентаризму, бива благо заустављен на том путу. Ограничава се моћ законодавне власти у погледу преиспитивања одговорности носиоца дела извршне власти. Уставни суд истовремено лимитира капацитет моћи парламента, али и проверава понашање председника Републике, подводећи обе институције под Устав. Да нема уставног судства као особеног умешача у овој ситуацији, парламент би до те мере ослабио положај шефа државе, па би сагласно својој политичкој вољи и самостално процењивао постојање повреде Устава од стране председника Републике. Тиме се још једном вољом и пером уставотворца чини нормативни напор у правцу јачања ауторитета Уставног суда у односу на све друге институције државе.

Имајући у виду неизоставност дејства политичких партија приликом процеса изборне легитимације Народне скупштине, председника Републике и Владе, опет се враћамо на значај успостављања сукоба интереса судија Уставног суда у смислу њихове партијске припадности. У случају одсуства овог сегмента сукоба интереса, јавио би се ризик од партијског процењивања и арбитража. Наравно да сама одлука о постојању или непостојању повреде Устава председника Републике, коју доноси Уставни суд, оставља за собом значајне политичке консеквенце и може у датом тренутку утицати и на ток политичког живота у држави. Међутим, партијским интересима неоптерећен суд се мора руководити само и искључиво уставно-правним, а не никако политичким разлозима и проценама приликом остваривања функције органа надлежног да уставном вагом измери понашање председника Републике.

ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА

О значају људских права за уставни текст сведоче и „Начела Устава“, како је насловљен први део Устава Републике Србије. Запажа се да владавина права представља једно од темељних начела на којима уставотворац заснива претпоставке уставног поретка. Начело владавине права је омиљено место у уставним текстовима модерних демократских држава, јер се њиме шаље јасна порука уставотвораца да планирају систем у којем ће објективитет права имати доминирајућу позицију у односу на други могући вид успоставе и испољавања права у смислу његове подређености онима који су га створили.

Уставом Републике Србије се јасно истиче да је владавина права основна претпоставка Устава, али истовремено исказује и став којим се уставним језиком даје покушај одређења владавине права. Па тако, уставотворац намеће значење тежишта овог начела у неotuђивим људским правима и одређује начин на који се оно остварује. Једно од тих средстава јесу и уставна јемства људских и мањинских права, а сада нам је циљ усмеравање пажње ка самим правима. Велики значај који се њима даје произилази и из обима простора уставног текста који заузимају. Несумњиво је да уважавање оног дела уставне материје који је садржан у пројектованим начелима није напуштено у даљем уставном тексту. Ионако начелне, уставне норме чија се суштина уздиже на пиједесталну позицију првог дела, у очима теорије заслужују нарочиту вредност.

Врхунац добро усмереног државно-правног поретка јесте реализација владавине права. Ово начело је истовре-

мено и означање самоограничености државне власти; уставотворац њиме инсистира на уставној демократији. Како је непобитно утврђено да уставотворца треба поимати шире него што је то државна власт (која је најнефективнији уставотворни чинилац), лако ће се потврдити да владавином права уставотворац ограничава државну власт (и, наравно, не само њу) на шта је она морала пристати. Но, с друге стране, и сам доживљај државне власти се истиче у редифиницији у односу на класично схватање уставно-политичке теорије о двојној структури устава у смислу „власт-грађани“, тако да се у овој модерној формули класичног схватања и остваривање владавине права има сматрати у интересу државне власти.

Начин на који је српским Уставом конструисана норма о владавини права је обавезивање друштва на испуњавање високих захтева које испоставља ово начело. Јер, средства на која је указано (уставно јемство је једно од њих), не само да су начини за остваривање владавине права, већ је у њима садржан и део саме суштине. Одсуством било ког од тих средстава из реалног уставно-правног и политичког живота, недостаје и владавина права. Зато је анализа уставног текста подесан метод за проверу уставних јемстава људских и мањинских права, као једног у низу средстава за остваривање владавине права.

Непосредна примена.- Утврђен је принцип непосредне примене људских и мањинских права која су зајемчена Уставом Републике Србије. Овај уставни принцип за своју сврху има обезбеђивање доминације уставног акта у односу на сва друга правна акта којима су људска права предметна материја, чиме се људска права лоцирају у оквиру врха хијерархије правно-политичких вредности. Принципом непосредне примене се инструментализује делотворност људских и мањинских права која устав јамчи. Без непосредне примене устава у овој области, и

уставно нормирање људских права свело би се на каталошку презентацију уз препуштање вољи законодавца да одлучује о суштини; без непосредне примене људска права су обесмишљена, а сам устав би имао вредност књиге лепих жеља. Посматраним принципом се успоставља линија разликовања између устава и закона по питању људских права.

Уставотворац резервише за себе нормирање садржине и суштине људских и мањинских права; творац устава је највиша нормативно-правна власт у овој материји. Законодавац, као нижа власт у односу на власт уставотворења, не располаже истим капацитетима нормирања људских и мањинских права. За разлику од Устава Републике Србије од 1990. године, Митровданским Уставом се не врши термилошка расподела и разликовање на „*услов за остваривање*“ и „*начин остваривања*“ људских права. *Услови* су били утврђивани само Уставом, а *начин остваривања* законом, уколико је то Уставом допуштено. У *условима* се препознаје садржина неког права, а *начин* припада сфери остваривања претходно већ утврђене садржине. (Наравно, ни овај други део у процесу обogaћивања животног стања не сме се потцењивати).

Савремени уставотворац Србије се није определио за исти термилошки приступ и технику нормирања. Избегнуто је истицање *услова*, за разлику од *начина* који је присутан у уставном тексту. Свакако да неистоветност језичког обликовања старог и новог уставотворца на први поглед припада кругу стилске опредељености. Слободи избора стила писања при конструисању нормативних исказа, не може се приговарати све док се тиме не врећа разумљивост. Али, и уколико стил провоцира могућу двосмисленост или вишесмисленост језичко-нормативних порука, њега правни живот мора трпети. Преостаје проблем тешкоћа у процесу тумачења; стил

исказа воље уставотворца се не може променити на други начин до вољом самог уставотворца.

Само као могућност, Уставом је утврђено да се законом може прописати *начин остваривања* Уставом зајемчених и непосредно примењивих људских и мањинских права, која су зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима; а уколико постоји макар један од ова два услова: 1) ако је то Уставом изричито предвиђено; или 2) ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему законодавац ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Пре него што пређемо на размишљање о диспозицији уставне норме која је управо недословно представљена, предмет наше пажње заслужује и њена претпоставка. Посебно нас је заинтриговала следећа поставка: Уставом се проширује његов нормативни простор (а тиме и читавог унутрашњег права) у сфери јемчења и непосредне примене људских и мањинских права са оним људским и мањинским правима која су зајемчена:

- општеприхваћеним правилима међународног права;
- потврђеним међународним уговорима; и
- законима.

Прве две могућности за назначено проширење су правила и акти који постају на различите начине саставним делом унутрашњег правног поретка. Општеприхваћена правила међународног права су вољом уставотворца већ саставни део Устава и унутрашњег правног поретка. Међународни уговори то могу постати тек када буду потврђени вољом законодавне власти. Ово признање уставотворца о прихватању да јемчи и инсистира на непосредној примени људских и мањинских права која су постала саставни део српског правног поретка - није спорно. Не споримо га ни у садржајном, ни у језичко-стилском смислу. Међутим, сумњу у стилску исправност

изазива део у претпоставци диспозиције који се тиче закона. Чини се да је успостављена необична конструкција односа између Устава и закона. Дакле, „Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена... законима“. По својој природи, закон је општи правни акт који је подобан да обезбеди непосредну примену људских и мањинских права, што потврђује и досадашња пракса функционисања правног живота; смисао закона јесте у примени којој не треба обавезно посредовање доношењем неког подзаконског или појединачног правног акта. Рецимо, грађанин се у свом понашању увек може позвати на законску норму о људским правима. У односу на досадашњу ситуацију, запажа се да уставотворац врло јасно истиче непосредност примене и оних права која су утврђена и зајемчена Уставом. У практичном смислу, то значи да ће грађанин-појединац моћи да се позива директно на Устав Републике Србије у процесу примене људских и мањинских права. (Примена значи њихово остваривање, чији саставак јесте и заштита права у случају њихове угрожености). Не само од грађана, већ и од органа пред којима се воде поступци за заштиту права, уставотворац очекује да имају „осећај“ за непосредну примену Устава; да се позивају на уставне норме када одлучују о захтевима за заштиту људских и мањинских права.

Постоје ли људска и мањинска права која нису претходно Уставом зајемчена, а само законом јесу? Развој друштвених односа утиче на богатство живота, па се уставотворци труде да својим исказима буду отворени и према оним односима који још не постоје у периоду уставотворења. Зато се цитирани део уставне норме о „уставном јемству законског јемства“ може сматрати умешним средством којим се обезбеђује та функција отворености Устава. Јер, Устав априори зајемчује и она права која нису директним ишчитавањем уставног тек-

ста препознатљиво садржана у њему или их је немогуће подвести под неко од појединачних људских и мањинских права која лако идентификујемо у Уставу. Док још нису сазрели услови за ново уставотворење, законодавац се, поштујући уставне оквири, може кретати у правцу проширивања уставног каталога људских и мањинских права. Устав признаје такву тенденцију, прихвата законодавчеву вољу и подводи је под свој нормативни простор.

А сада се враћамо разматрању уставног овлашћења законодавцу да прописује *начин остваривања* људских и мањинских права. У диспозицији ове норме уставотворац је записао израз „*ових права*“, што је помагало за расветљавање онога што нас буну. Одредба чл. 18. ст. 2. Устава је састављена од две реченице, а тренутно интересантна норма је исказана у другој реченици. Израз *ова права* се односи на права из прве реченице, на шта нас упућује успостављање везе са најближим исказом у односу на истраживану показну заменицу *ова*. А најближи исказ је понуђен у првој реченици, па тако *ова права* могу значити:

а) људска и мањинска права; или

б) људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.

Покушајмо да се одредимо за другу опцију; у исправност оваквог става може нам бити од помоћи и податак да потенцијалну замену у опцији „а“ нећемо на такав начин формулисати затећи у оквиру одељка „Основна начела“ у другом делу Устава. Проблем који нас додатно оптерећује у овом размишљању је и оцена о неједноличности језичког приступа у исказивању одељка који је управо поменут.

Али, у тим другим случајевима, у истој реченици се користи у множини израз *људска и мањинска права*, а у

једнини само *право*. Зато се и отвара недоумица; текстописац се у једнини није користио изразом *људско и мањинско право*.

Мотив за употребу израза *обих права* несумњиво да је рационализација у дужини текста, али остаје отворено питање о томе које се скраћење желело тиме постићи? Нисмо у прилици да дођемо до сигурног одговор а провером других начина језичког исказа уставних норми у овом одељку, па нам преостаје да повежемо нормативне исказе из прве и друге реченице.

Начин остваривања права је нормативни метод којим се успоставља веза између прописаног и остваривог. Предвиђеност људских и мањинских права може бити само хипотетички каталог; њега треба обезбедити одговарајућом правном техником која ствара простор да се *могуће* претвара у *стварно*. Има оних права, којима Устав прописује не само садржај, већ и начин на који се она остварују. Процена је самог уставотворца о томе колики ће обим нормативно-правних детаља резервисати за устав, а шта ће препустити законодавцу. Стандард уставне демократије подразумева да се уставом обликује суштина људских права - то је подручје резервата врховног акта. Одлука о обиму нормативног простора којим се овлашћује законодавац да уређује питања ван нивоа суштине права је резултат воље уставотворца. У оквиру *начина остваривања* права се не могу предвиђати нови *услови*, који треба да постоје као међаши суштине права, а коју тек треба оживотворити. Темелј конструкције људских и мањинских права је уставна категорија.

Иако је *начин остваривања* права нижи ниво у односу на обликовање суштине, ни његов значај не треба потцењивати. Законско прописивање *начина остваривања* права је изузетак у односу на правило о потпуном уставном позиционирању људских и мањинских права. Већ смо истакли да је уставном нормом прописано када за-

конодавац може регулисати *начин остваривања* људских права. Две су такве могућности. Прва, када је то изричито предвиђено Уставом. Приликом нормирања појединачног људског или мањинског права, уставотворац процењује да ли ће или не, овластити законодавца на ову могућност. Зато и вредновање понашања законодавца који је уредио питања у вези са *начином остваривања* неког појединачног права, упућује на пажљиву анализу уставне и законске норме којима се уређује то појединачно право. Друга могућност не подразумева изричито уставно овлашћење за неко појединачно право, као основ за законско уређивање *начина остваривања* тог појединачног људског или мањинског права. Постоји генерално уставно овлашћење за законодавца, али је оно условљено. Без потребе да за посебно људско или мањинско право буде Уставом утврђено посебно овлашћење за законодавца да може својим нормама прописивати *начин остваривања* тог права. Уставом је препуштено вољи доносиоца закона да врши процену постојања потребе за оваквим деловањем. Наравно, успостављене су и границе слободи законодавне власти. Уколико је самим Уставом потпуно заокружен нормативни комплекс не само утврђивања суштине, него и *начина остваривања* права, извесно је да тада нема основа да законодавац уреди питање *начина остваривања* права, јер је то питање већ уређено Уставом. А када је уставотворчева процена другачија - да сопствени текст из било ког разлога не треба да оптерети и нормативном проблематиком *начина остваривања* неког посебног права, онда ће се закључак о таквој процени извести анализом текста уставне норме. Одсуство уставне регулативе *начина остваривања* посебног права ставља у функцију поменуто генерално уставно овлашћење.

У овој другој могућности законодавца да самостално уреди питање *начина остваривања* права препознатљив је

простор његове слободе, што не значи да она, осим уставним овлашћењем, није и додатно ограничена вољом више, уставотворне власти. Ван круга људских и мањинских права чији је *начин остваривања* већ уређен Уставом и оног појединачног права за које је Уставом изричито прописано да ће се *начин његовог остваривања* уредити законом, остају друга људска и мањинска права. Та права која су ван назначеног круга, припадају простору у којем је уставотворац овластио законодавца да учини процену неопходности законског прописивања *начина остваривања* људског или мањинског права. Законодавчева процена ове неопходности није неограничена, већ условљена обавезом оправдања те неопходности природом самог права. Шта тачно значи овај растељив појам *природа права* не може се са недвосмисленим сигурношћу увек открити. У сваком конкретном случају законодавац се мора руководити аргументацијом којом ће у сопственом мисаоном процесу образложити став да природа права оправдава одлуку да уреди *начин остваривања* оног права за које то није учињено самим Уставом или није изричитим уставним овлашћењем он обавезан да то учини. Ова процена законодавца је увек подложна уставно-судској контроли, па је од интереса и благовремено успостављање стандарда за одређивање значења *природе права*.

Да *начин остваривања* људских и мањинских права представља другостепени ниво у односу на суштину права потврђује се и завршницом нормативног исказа из одредбе чл. 18. ст. 2. Устава. Законодавац је јасно лимитиран да ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемчених права; прописивањем *начина остваривања* законодавац не може условљавати људско и мањинско право - *услови* су у домену уставног резервата.

Пре него што наставимо са започетом разрадом, вреди запазити и недостатак у уставном тексту због терми-

нолошко-стилске неуниформисаности при исказивању истих нормативних порука. Други део Устава је насловљен следећим називом: „Људска и мањинска права и слободе“, а први одељак овог дела су „Основна начела“. У цитираном одељку се само у једном члану прати назив другог дела Устава (чл. 22), и то у наслову изнад члана („Заштита људских и мањинских права и слобода“). Остали чланови у оквиру овог одељка (чл. 18, 19, 20 и 21) не познају пуни израз из наслова другог дела Устава, већ су у њима садржани изрази „људска и мањинска права“, „права“. Евидентно је одсуство термина „слобода“, што ствара утисак о неконзистентности уставног текста. Зашто је начињен овакав стилски пропуст, ми не можемо знати. Преостаје нам да интуитивно претпоставимо да су уставописци пред собом имали више различитих докумената као основ компилирања, па су у брзини испустили уједначавање целине текста.

Уставно јемство.- Уставно одређење према сврси уставног јемства опредељује и употпуњује његово поимање. Уставна јемства су у позицији уставно-правног инструментаријума који треба да обезбеди пројектоване уставотворчеве циљеве. Уставотворац планира циљеве који нису недостижни, али су у континуираном процесу остваривања. Њима се друштво изграђује и развија, па су и циљеви у функцији идеала којима се тежи, јер мноштво разноврсних друштвених односа прати динамизам, па је у њему врло тешко препознати, историјском димензијом обележен, дуг период стабилизираних међуљудских односа. Реализација циљева зависи од политике и политичких процеса, првенствено. Устав и право су у сталном напору да својим нормативним поретком укалупе флуидну природу политике. Оно што се нормама права може - то је доградња достигнутог нивоа устројености политичких институција, њихове физио-

номије, понашања и позиције у друштвеном систему. Све ово се истиче ради упознавања са тешкоћама у процесу остваривања вредности које је Устав именовао циљевима, јер су оне зависне и од неухватљиве политике. Колико се може запазити, модерни уставотворац Србије се определио за следеће циљеве у којима се препознаје сврховитост уставних јемстава:

- очување људског достојанства;
- остварење пуне слободе и једнакости сваког појединца;
- подршка изградњи праведног, отвореног и демократског друштва;
- поштовање начела владавине права.

Очигледно је да приказани циљеви представљају не само правне, већ и политичке вредности за које су заинтересовани политички процеси. У односу на све ове циљеве, уочићемо и таква поједина људска и мањинска права која се директно односе на њих; предмет појединих људских и мањинских права управо су вредности које смо у језику уставотворца идентификовали као сврху уставних јемстава. Наравно, по својој суштственој основи, сва људска права су и замишљена да буду израз, мера и средство слободе и управо ових вредности.

Ограничења људских и мањинских права припадају категоријалном комплексу уставног овлашћења законодавцу да може и тако деловати. Свакако да је реч о изузетку у односу на опште правило о уставној компетенци за утврђивање обима људских права. Овај изузетак прво мора бити допуштен и као такав исказан самим Уставом. *Ограничење људских и мањинских права* није институт Устава који се може поистоветити са *начином остваривања*. *Начином* се регулише обликовање процеса остваривања права којем је претходно утврђена суштина, односно, утврђен је обим као граница суштине. За-

што би се Уставом дозвољавало нижој, законодавној власти да успостави другачију границу обиму суштине људског права, коју је уставотворна власт утврдила? Уставотворац је свестан неопходности уважавања и оних тешко предвидивих околности које могу значајније угрозити функционалност државно-правног поретка у редовним околностима.

Иако лоцирана у оквиру одељка о основним начелима људских и мањинских права, у одредби о *ограничењима* права већ се може препознати планирани циљ да претпостави орочени временски период у којем ће допустити то ограничење од стране законодавца. Закључак о привременом карактеру овог ограничења не можемо извући дословним ослоном на текст одредбе чл. 20. Устава из којег црпимо прва сазнања о овом питању. Јер, ни у једном од три става чл. 20. није исказана временска димензија самог ограничења, што нас не спречава да судимо на основу логике, имајући у виду садржај језичких конструкција којима је исказана мисао уставотворца.

Ево презентације уставне листе законског ограничења људских и мањинских права, на начин којим је то учињено и одредбом чл. 20. Устава Републике Србије.

- ограничење мора бити допуштено Уставом;
- ограничење мора бити у сврхе ради којих га Устав допушта;
- обим ограничења мора бити сагласан потреби задовољења уставне сврхе у демократском друштву;
- ограничењем се не сме задирати у суштину Уставом зајемченог права;
- ограничењем се не може смањивати достигнути ниво права;
- при ограничавању права државни органи, а нарочито судови, морају да воде рачуна и о додатним

уставним дужностима које су утврђене одредбом чл. 20. ст. 3. Устава.²⁶

Интересантно је да се овом листом уставних обавеза којих се мора придржавати законодавац приликом нормирања ограничења људских и мањинских права не утврђује изричито и њихова привременост. Међутим, уколико у овој поставци основних начела о људским и мањинским правима не бисмо хипотетички запазили релативизирану временску димензију *ограничења*, наметнуо би се проблем разликовања између *начина остваривања* и *ограничења* људских и мањинских права. Истичемо ову проблематизацију поводом овлашћења законодавца. Да ли је Уставом Републике Србије законодавац овлашћен да, без временског ограничења, може прописивати не само *начин остваривања*, већ и *ограничења* људских и мањинских права? Уколико би одговор био потврдан, онда би то значило да је уставотворац значајно проширио уставна овлашћења законодавној власти у осетљивој уставној материји људских и мањинских права.

Митровданским Уставом се утврђује да закон „ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права“, везујући ово правило за овлашћење законодавца на прописивање *начина остваривања*; али је слично формулисана и рестрикција у вези *ограничења* („не сме се задирати у суштину Уставом зајемченог права“). У нормативној градацији људских и мањинских права запажамо стандарде „суштина“, „ниво“, „обим“.

Суштина права - садржина предмета који се тим правом штити; тај предмет је нека уставом заштићена вред-

²⁶ "При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права".- Чл. 20. ст. 3. Устава Републике Србије.

ност. Скуп права и обавеза које припадају субјекту који је овлашћен на употребу тих вредности. Суштина права је препознатљива и по његовом значају у систему, циљ, сврха, улога. Суштина права је епицентар у средишту права. *Ниво права* се одређује према степену нормативне рангираности и степену обезбеђености права. Свако право има тенденцију да достигне што виши ниво своје заштите; то је логика која га прати у нормативном процесу друштава уставне демократије. *Обим права* је мера позиције права у уставном систему људских права.

Нормирајући *ограничење људских и мањинских права*, уставотворац се потрудио да конструише вишеслојевити круг условљавања законодавчеве слободе када он делује ограничавањем људских и мањинских права. Тиме се сузбијају потенцијалне опасности које са собом носи периодичан политички избор сазива законодавне власти.

Забрана дискриминације.- Ово је апсолутан уставни принцип којим се ефикасно елиминишу могућности бесправне неједнакости међу грађанима и свим субјектима друштвеног живота. Овај принцип је резултат вишевековног напора напредне политичко-правне свести оних снага које у једнакости међу људима препознају темељ добро уређене државе. Овај процес је текао споро и постепено, док није достигао постојећи ниво у савременим демократским државама. Уважавајући досадашњу историју развоја забране дискриминације, свакако да не би био исправан став о томе да је модерним уставотворством достигнут врх; према идеалима се морамо опходити уз поштовање чињенице да су они тешко постижни и ретко када коначно освојени (зато им се тежи).

Прва поставка на којој се темељи уставна конструкција забране дискриминације јесте начелна норма по којој су сви пред законом једнаки. Да је сама, ова нормативна поставка била би „гола“, без свог израженијег зна-

чаја. Али, у систему уставних норми она је извор којим се уставотворац самообавезао да овај принцип буде присутан у уставним правилима чија је нормативна материја упућена на људска и мањинска права. Најбитнији вид једнакости којим се одстрањује дискриминација јесте једнака законска заштита која се као општи принцип, али и посебно право, пружа свакоме. Неограничени број субјеката који подлежу праву на једнаку законску заштиту је одраз суштине принципа једнакости који је Уставом Републике Србије доведен у чврсту везу са принципом забране дискриминације. Историјски поход ова два принципа није истоветан. Принципу једнакости припада примат, јер је он био идејно, али и делотворно у функцији освајања нових хоризоната у процесу демократизације државе. Дискриминација је, пак, била отпорнија на друштвене промене, јер је њено опстајање било последица и традиционалне укореењености у доминирајућим друштвеним слојевима којима је дискриминација и била средство одржавања позиција власти. Прилиближавање ова два принципа у њиховим међусобним односима представља израз доброг нивоа нормираности забране дискриминације, с обзиром на учвршћивање њене везе са принципом једнакости. Тако је њихова релација стигла дотле да се забрана дискриминације може сматрати и принципијелним средством у функцији пуне једнакости свих у држави. Осим опште забране дискриминације, уставотворац Србије утврђује и нормативни каталог оних основа који су у досадашњем општем друштвеном искуству издвојени као препознатљиви. То су: раса, пол, национална припадност, друштвено порекло, рођење, вероисповест, политичко или друго уверење, имовно стање, култура, језик, старост и психички или физички инвалидитет.²⁷

²⁷ Чл. 21. ст. 3. Устава Републике Србије од 2006.

Мањинска права

Индивидуална и колективна права припадника националних мањина.- Права припадника националних мањина представљају велику иновацију у уставном систему Србије, имајући у виду да Уставом од 1990. године није овој категорији слобода и права пружен нормативни простор у оквиру уставног текста. За разлику од тога, Митровдански уставотворац је посветио посебан, трећи одељак у другом делу Устава управо правима припадника националних мањина и тако га и насловио („Права припадника националних мањина“).

Постојање круга посебних права која припадају лицима која су опредељена као национална мањина, никако их не искључује из општег режима људских права која припадају свим грађанима. Ова врста права двоструко потврђује принципе забране дискриминације и једнакости. У исто време се подржава једнакост и искључује дискриминација по основу националне припадности и свих оних особености које прате ову припадност (култура, језик, писмо...). С друге стране, одвојено уставно евидентирање права припадника националних мањина није знак дискриминације мањина, већ напротив; оно представља начин да држава и друштво демократским уставно-правним поретком успостави механизме за уважавање специфичности лица која не припадају националној већини.

Употреба назива „колективна права“ за опредељење мањинских права може да делује збуњујуће. У теорији се без проблема можемо користити различитим називима; али, када обрађујемо текст позитивног устава, као што то чинимо у случају Републике Србије, нужно је прецизно опхођење према самом уставном тексту. Ова напомена је истакнута како би се указало да у Уставу Србије

треба идентификовати две врсте права у оквиру права националних мањина, а то су: индивидуална и колективна. Колективна права припадници националних мањина остварују са другим припадницима исте националне мањине, а индивидуална се остварују појединачно. Зато за права националних мањина не можемо тврдити да су неиндивидуална. Јер, и у оквиру колективних права има простора и за индивидуалним. Појединцу који припада националној мањини, Устав пружа сва она људска права која припадају свим члановима грађанске заједнице (и ова права могу бити индивидуална и колективна по другим основама); затим, као члану националне мањине припадају му посебна индивидуална и посебна колективна права.

Колективним правима се обезбеђује националним мањинама да самостално одлучују о појединим питањима везаним за културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма - сва ова питања су мерила идентитета националних мањина. О њима припадници националних мањина могу одлучивати непосредно или преко својих представника, а да би остваривање права националних мањина могло бити делотворно, неопходно је да се створе и одговарајући услови за деловање институција националних мањина.

Забрана дискриминације.- Општи уставни принцип забране дискриминације који је садржан у првом одељку другог дела Устава, потврђен је и у оквиру трећег одељка о правима припадника националних мањина. У овом одељку је поновљен и принцип једнакости уз истицање да се утврђује јемство равноправности пред законом и једнака законска заштита припадника националних мањина; а утврђена је и изричита уставна забрана било какве дискриминације због припадности националној мањини. Тиме је на терену ове врсте посебности

грађана у односу на већину поновљен принцип забране дискриминације која би проистицала из њихове националне припадности. Истовремено, Уставом је утврђено који се то прописи и мере неће сматрати дискриминацијом, иако се њима на посебан начин третирају права припадника националних мањина. Методом тзв. позитивне дискриминације, односно, дискриминације са сврхом њеног ублажавања и укидања, уставотворац је делотворно уважио нехомогеност становништва Србије, чиме је створена нормативна претпоставка за функционалност демократије у држави и праву.

Уставом је Република Србија овлашћена да може доносити посебне прописе и уводити привремене мере са циљем побољшања услова живота припадника националних мањина. Ови прописи нису темпоралног карактера, док мере могу бити само привремене (!?) Привременост ће се, претпостављамо, тицати околности-узрока увођења мера које трају док трају и разлози за њихово увођење; док се не оствари циљ (не треба губити из вида и последице као разлог за трајање мера). Наравно, Република је овлашћена да сама изврши процену квалитета тих узрока, а самим тим и да утврди начин временског трајања мера које уводи. (Очигледно је да прибегавање еластичнијим формулацијама у одређивању овог времена, у пракси може давати боље резултате).

Области у којима Република Србија може увести антидискриминаторске мере су: економски, социјални, културни и политички живот. Судећи по уставном тексту, услов за увођење мера јесте да оне буду усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који посебно погађају припаднике националних мањина. Процену постојања „изразито неповољних услова живота“ и стања у којем овакви услови живота „посебно погађају“ назначену категорију становништва врши орган који и прописује мере за отклањање таквих услова. Циљ увође-

ња ових мера је „постизање пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини“.²⁸

Представљени услов и циљ не можемо потпуно раздвојити, с обзиром да се они могу и поклопити. Ипак, уставотворчево формулисање услова произилази из фактичког, реалног животног стања, а циљ се непосредно наслања на сврху општег уставног принципа забране дискриминације и принципа тзв. позитивне дискриминације.

Нормативни искази о мерама, условима и циљевима увођења довољно су широки да пружају простор надлежној власти приликом доношења одлуке о томе хоће ли се определити за увођење ових мера. Увођење ових мера није обавеза Републике, већ могућност коју јој уставотворац ставља на располагање. Међутим, у тумачењу слободе избора надлежне републичке власти треба имати у виду и друге уставне норме о темељу државно-правног поретка и о људским и мањинским правима, довести их у везу, па тек онда дати тумачећи суд о степену слободе и степену обавезе Републике у односу на Устав. Сматрамо да, уколико би постојали у „стању на терену“ заиста изразито неповољни услови живота који посебно погађају припаднике националне мањине, Република не би смела остати нема на уставно допуштење уставотворца. При томе, треба имати у виду и везаност услова и циља мера са нивоом економског богатства државе, посебно онда када се те мере тичу економског живота. (Фактичко стање ствари у Србији неспорно ће надлежне власти приморавати да осмисле Уставу уподобљену стратегију мера за отклањање изразито неповољних услова живота који посебно погађају припаднике ромске националне мањине).

²⁸ Чл. 76. ст. 3. Устава Републике Србије од 2006. године

Равноправност у вођењу јавних послова.- Елиминасање дискриминације треба да буде присутно у читавом друштву; од овог процеса који је уставно-правно уоквирен, није изузет ни један сегмент јавних послова. Уставном нормом се потврђује принцип једнакости свих грађана истицањем права припадника националних мањина да *учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције*, под истим условима као и сви остали грађани. То значи да у овом погледу припадници националних мањина имају третман као и сви остали грађани, с тим што се уставном нормом уводи нови слој гаранција принципа једнакости и принципа забране дискриминације у материји права припадника националних мањина. Осим овога, намеће се уставна обавеза државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе да, *приликом запошљавања лица у њима*, воде рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина. Уставотворчеву вољу о начину на који се има обезбедити равноправност националних мањина у вођењу јавних послова или запошљавања не треба поистовећивати са превазиђеним принципом националног кључа који је обележавао уставни поредак последњих деценија комунистичке Србије. Када би се равноправност из одредбе чл. 77. Устава Републике Србије протумачила као некадашњи национални кључ - то не би представљало право значење уставне норме у којој је садржан принцип равноправности.

Сврха уставног нормирања равноправности на претходно представљени начин налази се у елиминацији евентуалне дискриминације по основу националне припадности. Без ове уставне норме или без њеног поштовања, не би постојала значајна препрека онемогућавању припадника националних мањина да равноправно уче-

ствују у вођењу јавних послова. Циљ назначеног уставног правила је тзв. превентивна заштита од дискриминације; ово уставно правило у себи садржи и поруку обавезе адресатима (набројани органи и национална већина) и поруку овлашћења (припадницима националне мањине). Тиме се инсистира на изградњи грађанске свести о грађанској једнакости и равноправности свих, уз уважавање чињенице националне особености. Позитивна дискриминација има за свој резултат развијање свести о томе да припадање националној мањини не сме бити отежавајућа околност. Заштитна функција ове, наизглед еластично формулисане норме, долази до изражаја посебно у случајевима присутне неравноправности, јер ова уставна норма може послужити као аргументована уставно-правна подршка захтевима оних који сматрају да су национално дискриминисани. Међутим, умни поглед на норму из одредбе чл. 77. ст. 2. Устава Републике Србије у њеној језичкој формулацији не запажа тврду императивност; одсуствују изрази типа „дужни су“, „морају водити рачуна“, „обавезни су“. Уставотворац се определио за индиректан начин успостављања обавезе из диспозиције ове уставне норме употребом израза „води се рачуна“. Дакле, нема непосредног упућивања да набројани субјекти „воде рачуна“. Тиме се истовремено открива и уставотворчева мисао о континуираном процесу у којем се дешава принцип равноправности.

Није перфектуиран обавезујући проценат заступљености припадника националних мањина у органима и службама у којима се воде јавни послови, већ је истакнута неодређена категорија „одговарајућа заступљеност“. Овакав уставотворчев потез се може сматрати прихватљивим, јер је у „одговарајућој заступљености“ садржан правни стандард. Удео припадника националних мањина у становништву Србије није у свим деловима територије исти; с друге стране, не треба занемарити ни вре-

менски фактор, па тако не може бити јасно да ли ће се тај удео током времена мењати природним или другим миграционим кретањима. Сагласно самој природи правног стандарда „одговарајућа заступљеност“, он задржава своју суштину и испуњава функцију уставног захтева и, уколико би, рецимо, у једној општини било прописано процентуално учешће припадника националних мањина са 10%, у другој са 20%, а у трећој са 30%, али под условом да прописано учешће одговара националној структури становништва на територији општине. Међутим, бројчани начин утврђивања није и једини, па се може десити да се прописивање изврши општим путем. У пракси ће се, вероватно, јављати проблеми неуједначног приступа у односу према овом стандарду и његовој суштини, што ће резултирати и уставно-судским проверама у овој области. Зато и треба очекивати да се, у процесу уставно-судског вредновања правних аката којима се регулишу ова питања, искристалише и уједначеност приступа у односу према стандарду „одговарајућа заступљеност“.

Забрана насилне асимилације.- *Насилна асимилација* је противправно утицање и деловање на припаднике националних мањина да се не могу користити (у потпуности или делимично) својим језиком, писмом, културом, традицијом, обичајима, а у циљу промене њихове националне опредељености. Све ове противправне мере се предузимају у оквиру дискриминације по основу националне припадности, па забрана дискриминације подразумева, између осталог, и забрану насилне асимилације. Уставом Републике Србије се утврђује принцип забране насилне асимилације, а уређивање питања заштите припадника националних мањина од сваке радње усмерене ка насилној асимилацији уставотворац препушта законодавној власти. (Наравно, остаће отворено и питање

припадника националне већине у Србији у оним општинама у којима они представљају мањину, као и права која њима припадају по основу спречавања дискриминације).

При уређивању ових питања, законодавац се мора придржавати уставног оквира и оних доњих граница од којих он не сме одступити, а које се откривају на доста уставних тачака. То су она општа места која су у довољној мери нормативно пространа да могу послужити за уставно утемељење законског уређивања заштите припадника националних мањина од насилне асимилације. Наравно да ће се непосредно тежиште пронаћи у уставним нормама о људским и мањинским правима и слободама, а посебно у одељку о правима припадника националних мањина. На основу српског и упоредног искуства, уставотворац је закључио да карактер демократске карте државе зависи и од квалитета стабилности постојеће националне структуре становништва. Зато је посебна нормативна пажња у уставном тексту посвећена проблему опасности која постоји од могућег *вештачког мењања националног састава становништва*. Ова вештачка промена се фактички може вршити на различите начине (у које се не упуштамо), а један од њих је и насилна асимилација, због чега је ово питање систематизовано у оквиру уставног члана који и носи наслов „забрана насилне асимилације“ (чл. 78). У тумачењу ових питања треба поштовати успостављање нормативне везе између одредбе чл. 77. и одредбе чл. 78. ст. 3. Устава којом је регулисано питање промене састава становништва. Вештачко мењање националног састава становништва је најнегативнији степен насилне асимилације припадника националних мањина, јер је овакав вид противправног деловања непосредно уперен против целе националне групе, како чињењем, тако и нечињењем (наравно да насилна асимилација може бити уперена и против поје-

динаца – припадника националне мањеине, али се тиме не може угрозити национални састав). С обзиром на групност као одлику природе овог облика насилне асимилације, саставни део уставне норме са забрањујућим исказом диспозиције јесу и следећа обележја:

- да је реч о подручјима на којима припадници националних мањина *традиционално живе*;

- да на тим подручјима припадници националних мањина *живе у значајном броју*.

„Традиционалност“ и „значајан број“ су такође правни стандарди, као и „одговарајућа заступљеност“ из одредбе чл. 77. ст. 2. Устава Републике Србије. Забрана предузимања мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава из одредбе чл. 78. ст. 3. Устава је општа уставна забрана упућена свим грађанима и свим надлежним властима (вертикално и хоризонтално успостављеним).

Право на очување посебности, као саставни део корпуса права припадника националних мањина је вишедимензионираног садржаја. Уставотворац се определио да садржај овог права смести у оквиру једног става и искаже га кроз једну веома широку реченицу. Овакав начин стилског обликовања писаног изражавања оставља проблем у процесу тумачења. Зато прво треба методом аналитике упростити језичко-нормативни исказ, јер ова одредба једног става чл. 79. Устава има укупно десет тачака; а све тачке су стилски организоване у једној реченици. Интерпункцијски знак за распознавање тачака у номотехничком смислу није, за наше прилике уобичајени дивиз (цртица „-“), већ интерпункцијски знак „;“.

У погледу садржине ових тачака као делова става, издвајају се две тачке (по редоследу четврта и осма). У односу на друге делове нормативног исказа, два назначена дела, тј. две назначене тачке истичу да се њихов садржај

односи на средине у којима припадници националних мањина чине значајну популацију, па им уз испуњење тог услова, припадају следећа права:

- да државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; и

- да традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику.

У свим осталим деловима (тачкама, којих поред ове две, има још осам) норме из чл. 79. ст. 1. Устава Републике Србије припадницима националних мањина припадају утврђена права, без услова да у средини у којој живе они чине значајну популацију. Тим поводом јавља се упитност о томе да ли права која припадају припадницима националних мањина у срединама где чине значајну популацију њима припадају и ван ових средина? (Не може бити спорно да утврђена права за припаднике националних мањина без условљавања средином у којој чине значајну популацију њима припадају на територији целе Републике, па и тамо где су они значајна популација).

Враћамо се постављеном питању, јер оно тангира логичко правило по којем изузетке треба тумачити уско. У две наведене тачке одредбе чл. 79. несумњиво је да су садржани изузеци, па би први одговор на постављено питање био да права утврђена у њима не припадају припадницима националних мањина у оним срединама где они не чине значајну популацију. Међутим, на закључак да још увек нисмо окончали процес расуђивања, упућују нас следеће чињенице. Начин на који је уставотворац нормирао и стилски уредио права припадника националних мањина да, у подручјима где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и

јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику – поједностављено ћемо назвати правом на двојезичност. Други изузетак значи право на двојезичност назива и имена улица, насеља и топографских ознака. Дакле, изузеци се односе на право на двојезичност у два презентирана смисла, и то у срединама где припадници националних мањина чине значајну популацију. Право на двојезичност не треба поистовећивати са правом на коришћење свог језика и писма, јер ово право припада свим грађанима, па оно прати и специфичности које одликују грађане и у погледу језика и писма. На језику и писму ми ћемо кратко задржати пажњу, имајући у виду њихову службену употребу. Наиме, одредбом чл. 10. Устава Републике Србије утврђени су српски језик и ћирилично писмо за службену употребу, а да се службена употреба других језика и писма уређује законом, а на основу Устава. И одредба о двојезичности вођења поступка пред државним органима... у срединама где припадници националних мањина чине значајну популацију, такође се односи на службену употребу, с тим што се ово право уређује у складу са законом. Законодавац је овлашћен да уреди употребу других језика и писама (језика и писама националних мањина), при чему мора да води рачуна о уставним нормама у вези са овом материјом, па тако и о норми из чл. 79. Устава на коју уставотворац упућује законодавца („Право на очување посебности“). Од законодавне власти треба очекивати да својим деловањем искористи уставно овлашћење и, законом којим уређује службену употребу српског језика и ћирилице, уреди и питања у вези са употребом других службених језика и писама.

До сада смо размотрили права припадника националних мањина на подручјима где они чине значајну популацију, тако да нам преостаје осам тачака којима се

утврђују друга права из корпуса права на очување посебности припадника националних мањина. То су:

- право на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности;

- право на употребу својих симбола на јавним местима;

- право на коришћење свог језика и писма;

- право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина;

- право на оснивање приватних образовних установа;

- право да на своме језику користе своје име и презиме;

- право на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења; и

- право на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања; а све то у складу са законом.

Дух толеранције.- Члан 81. Устава Републике Србије у литерарном смислу може оставити позитивну импресију, почев од наслова изнад нумеричке ознаке па до самог текста. (Језички чистунци би вероватно упутили примедбе на рачун присутних туђица као што су, рецимо, „толеранција“, „дијалог“, „ефикасне“) Међутим, нама је интересантније посветити одговарајућу пажњу нормативном утиску који стичемо у процесу размишљања о нормативној поруци садржине одредбе овог члана.

„Где“, „ко“, „шта“ – три су основна питања која нас провоцирају приликом тумачења, а са циљем откривања правог значења одредбе чл. 81. Дух толеранције представља обележје којим се опредељује однос између делова цивилног друштва. Демократски стандард подразумева да садржајну основу друштва чини узајамно разумевање и уважавање делова друштвене структуре који се разликују по извесним основама. Дух толеранције је културолошки изданак претходно успостављеног

политичког компромиса између мањине и већине, при чему првенствена (примарна) одговорност припада већини. Приоритетни значај већинског правила за делотворну функционалност савремене демократије истовремено подразумева и особени респект према мањинама, уз истоврсност односа мањине према реалитетном друштвеном интересу већине. Дух толеранције је стандардни показатељ постојања хармонизације друштвених односа; он је доказ да друштвени поредак успешно обавља своју мисију и тиме ствара простор за омогућавање развоја. Као што се може запазити, дух толеранције мора бити у нераскидивој вези са правом и правном културом. Иако, по својој природи, две неспорно различите категорије, ипак се да осетити присуство изражене сличности циљева којима теже и правни процеси и процеси развијања духа толеранције. Право сврховито подстиче хармонију у друштву; дух толеранције је истовремено и средство у функцији исте такве сврхе, али је и сам по себи један од оних циљева којима теже савремена друштва.

Имајући у виду специфичности овде приказане релације права и духа толеранције, не изненађује што модерни уставотворци показују изузетно поштовање према овом цивилизацијском достигнућу. Уочена друштвена вредност духа толеранције је постепено почела да поприма и вредност за којом је и право показало интерес, чиме је дошло до трансформанса у правну вредност, вредност правног стандарда.²⁹

²⁹ Примећујемо да се текст одредбе чл. 81. Устава Републике Србије добрим делом своди на одредбу чл. 6. ст. 1. Оквирне Конвенције Савета Европе за заштиту националних мањина (1994), а која гласи: "Стране уговорнице ће подстицати дух толеранције и међукултурног дијалога и предузимати одговарајуће мере за унапређење узајамног поштовања и разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њиховој територији, без обзира на ет-

Митровдански уставотворац се определио да одредбом о духу толеранције улепша само групацију права припадника националних мањина, односно, вероватно је сматрао непотребним да дух толеранције веже за општи корпус људских права. Дакле, развијање духа толеранције није процес који уставотворац посебно истиче у оквирима односа у целокупном друштву, између свих могућих варијација друштвених различитости. Доносилац Устава је конзервирао сопствену процену о томе да је дух толеранције добродошао на линији етничких, културних, језичких или верских разлика. Наравно да не заборављамо да је уставни текст обезбедио и друге, знатно чвршће принципе у области очувања једнакости и равноправности међу људима. У оквирима тих принципа свакако да има простора и за разлике које смо управо поменули у контексту одредбе чл. 81. Устава. Али, без обзира на то, изричитим истицањем духа толеранције и потребе да се он развија, додатно се учвршћује уставно-политички осећај о поштовању етничких, културних, језичких и верских разлика.

Већ смо поменули да у начину на који је нормирана проблематика духа толеранције примећујемо тзв. „икебана норму“. Њоме се уставни текст заиста улепшава, па је, за почетак, вредан хвале и сам напор да се комплекс уставних норми обогати и једном таквом, као што је ова о духу толеранције. Овде на кратко задржимо пажњу. Државе које, по квалитету друштва које их твори, заслужују пуну меру квалификације демократских уставних држава, немају проблем са духом толеранције. Јер, дух толеранције је квалитативан продукт духа грађанске заједнице; ако је грађанска заједница правилно устројена и стабилизвана, уколико се може похвалити традици-

нички, културни, језички или верски идентитет тих лица, а посебно у области образовања, културе и масовног информисања".

јом неиспрекиданог тока развоја демократских процеса, онда је таква држава у стању осетљиве пажње према духу толеранције. У таквом стању, уставотворац има свест о духу толеранције на основу већ постојећег демократског искуства којим су то друштво и држава богати. Зато се његова процена о начину нормирања овог уставног принципа и темељи на достигнутом нивоу квалитета односа који се успостављају међу онима који су различити. Друштвена стварност демократски квалитетне грађанске заједнице увек ће имати осећај о потреби одговарајућег вредновања толеранције, односно, никада је неће изопштити из свог окриља. Међутим, с друге стране, искуство светске историје препознаје и неке скоковите, немирне прелазе из једне у наредну фазу развоја које можемо окарактерисати као стање нетолерантности у друштву. Треба ли уопште подсећати на оне грозне странице књиге светске историје политике и друштва, у којима су чињена стравична нехумана дела управо због разлике међу људима по основу етничке, културне, језичке или верске припадности. Управо зато, уставотворна пројекција мора узимати у обзир и ове негативне и срамне детаље светске баштине. Па пошто је сврха демократског уставно-правног поретка да усмерава друштво у правцу развоја, неопходно је оценити и нормираност духа толеранције.

Одредбом чл 81. Устава Републике Србије успостављају се области у којима је од уставног интереса да се развија дух толеранције, а то су: образовање, култура и информисање. Дакле, реч је о оним сферама људског деловања које својим опсегом имају појмовну моћ обухватања ширег простора активности кроз које се и изражавају Уставом заштићене вредности, а то су она четири идентитета који су и основ битних разлика: етнички, културни, језички и верски.

Тоталитет општости исказан је кроз одређивање субјекта носиоца обавезе да „подстиче дух толеранције“, а то је – Србија. Није ничим наглашено да је реч о Републици, аутономним покрајинама, локалној самоуправи, већ је уз дозу ризичне неодређености (чак и за уставни акт), исказано да је реч о Србији. Ипак нас продужетак ове уставне реченице упућује да је тај субјект управо Република, што не спречава да тумачењем дођемо до схватања и о другим деловима друштвене структуре који имају концентрат власти, као субјектима ове лабаво изражене обавезе.

Уставотворац под духом толеранције подразумева и међукултурни дијалог, посебно га истичући упоредо са полазном основом. Тако је овај уставни принцип, по схватању уставотворца, иако мултидимензиониран, ипак првенствено дуалне структуре: дух толеранције и међукултурни дијалог. Остаје нам да приметимо да међукултурни дијалог треба схватити као једну компоненту духа толеранције, па и да уставотворац није посебно издвојио овај вид друштвеног дијалога, не бисмо остали ускраћени сазнања шта све треба подводити под појмом духа толеранције. (Запис позитивног уставног права опстаје без обзира на примедбе које се могу упутити у стилском погледу)

Да би се остварио уставни принцип о којем је тренутно реч, Србија „предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији“, при чему пар пута поменуте разлике не смеју угрожавати стабилизацију и развијање духа толеранције. Циљ цитираних мера управо и јесте сама садржина толеранције: поштовање, разумевање и сарадња међу људима. Овакав стилски модус опхођења према духу толеранције није оригинална умотворина уставотворца, већ легитимно коришћење Европске конвенције. (Наравно да ова чињеница

сама по себи довољно говори и о креаторској умешности текстописаца Устава Републике Србије)

Све у свему, можемо бити задовољни постојањем посебне позиције у позитивно-правном уставном пространству Србије духа толеранције. Тиме смо дошли до новог уставног принципа који није био присутан у Уставу од 1990. године. Уставотворац је овај принцип укомпоновао у оквире сета норми о правима припадника националних мањина, не ширећи га на комплетне међуљудске односе и све потенцијалне разлике међу њима, осим етничких, културних, језичких и верских. Такође, није приметно опредељење ка прецизнијем одређењу субјекта носиоца обавезе и овлашћења присутних у контексту уставне поруке која је упућена уставном нормом из одредбе чл. 81. Нормирана је Србија као генерални субјекат одговорности за развијање духа толеранције, што може значити и свеукупно друштво, друштво као целину мноштва институција и организација многих субјеката. Недовољно формулисање адресата којем је упућена уставна обавеза у комбинацији са чињеницом да је реч о „духу“ као атипичној садржини нормативне супстанце уставног исказа нас је и навело да у овој норми уочимо њен тзв. икебана карактер. Но, то никако не значи да њој треба одрицати снагу значаја. Наиме, законодавна власт Републике, или, рецимо, покрајинска или локална власт ће моћи да предузимају мере у циљу остваривања и развијања духа толеранције, и то управо с позивом на одредбу чл 81. Устава Републике Србије. С друге стране, за очекивати је и од уставно-судске власти да ће санкционисати општа акта која се супротстављају уставном принципу „дух толеранције“ и то аргументисати опет одредбом чл. 81. Устава.

У наредном периоду, као интересантна провокација појавиће се и проблем легитимитета захтева који ће се можда упућивати Уставном суду против појединачних

правних аката под окриљем уставне жалбе, уз позив на повреду неког људског права, али са додатном секундарном аргументацију управо из чл. 81. У таквим случајевима, Уставни суд ће неизбежно исказати и своје схватање одредбе чл. 81. Устава Републике Србије.

Удруживање и сарадња са сународницима.- Одељак о правима националних мањина у себи садржи и стандардну норму демократских држава којом се омогућује припадницима националних мањина право на удруживање и право на сарадњу са сународницима. Припадање овом типу националне групације подразумева, као што смо већ запазили, и одређени круг особених права. У случају одредби чл.80. Устава Републике Србије, уочавају се две основне ситуације које су нормиране: односи међу припадницима националне мањине унутар територије Србије и односи припадника националне мањине са сународницима ван територије Републике Србије.

Сва претходна права припадника националних мањина која су подвргнута анализи у тексту овог коментара подразумевају да општи друштвени миље треба да у свом садржају препозна уставно допуштење и инсистирање на таквој нормативној тежини која отвара простор за реалитетно остваривање пуне равноправности и једнакости грађана, без обзира на националне разлике. Тиме се, без предрасуда, друштвени систем оспособљава да буде делотворно функционалан процес и поред богатства националних разлика; те разлике у нормално оријентисаном друштву представљају квалитет. Међутим, облик односа који се успоставља између националне већине и националне мањине зависи од конкретних прилика у државама, што не спречава процесе уједначавања и стандардизације правила којима се уподобљују унутрашњи уставно-правни пореци. Права припадника на-

ционалних мањина губе свој политичко-правни легитимитет моментом дестабилизаторских процеса који могу угрозити територијално-политичку компактност. Тада се излази из оквира суштине права припадника националних мањина, која онда постају само средство са сасвим другачијом сврхом. Искуство Србије са оваквим проблемима постоји и додатно оптерећује стварност данашњице. Зато и уставне поруке из одредбе чл. 80. Устава имају посебну тежину.

УСТАВНИ ЗАКОН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УСТАВА

Након референдумске потврде новог Устава Србије, отворило се и питање његовог ступања на снагу и стварања услова за његово спровођење, односно, примену. Нема сумње да се ови елементи коначно формиране обликованости новог Устава Србије свODE на потребу крунисања садејствујућег напора уставотворне власти (Народне скупштине и грађана) чином проглашења Устава. Доношењем акта о проглашењу Устава, Народна скупштина Републике Србије испуњава своју уставну обавезу утврђену Уставом од 1990. године.³⁰

Специфичности поступка уставне промене огледају се и у деловима ревизионе процедуре који припадају оквиру након усвојеног акта о промени у Народној скупштини. Ради лакшег прецизирања, истичемо различито правно прописивање различитих корака структуре овог дела уставотворног процеса:

1. Акт о промени Устава сматра се коначно усвојеним ако буде потврђен на референдуму (чл. 133. ст. 2. Устава Републике Србије од 1990);
2. Акт о промени Устава проглашава Народна скупштина (чл. 133. ст. 3. Устава Републике Србије од 1990);
3. За спровођење Устава доноси се Уставни закон (чл. Устава Републике Србије од 1990);

³⁰ "Акт о промени Устава проглашава Народна скупштина".- чл. 133. ст. 3. Устава од 1990.

4. Уставни закон проглашава Народна скупштина (чл. Устава Републике Србије од 1990);

5. Уставни закон ступа на снагу истовремено с променом Устава (чл. Устава Републике Србије од 1990);

6. Устав ступа на снагу даном проглашења. (чл. 206. Устава Републике Србије од 2006. године)

Првих пет тачака на које се указује припадају одредбама Устава Републике Србије од 1990. године, шеста тачка је садржана у одредби чл. 206. Устава од 2006. године. Интересантност приказане теме се додатно потврђује и чињеницом да је мозаик правних последица доношења новог Устава симбиозом састављен од норми два устава, које се обједињују и пружају основ за претпостављање смештања новог Устава у оквиру правног живота.

Покушај поређења новог Устава са новим законом, тј. донетог Устава са донетим законом нас неминовно упућује на уочавање разлика, почев од самог проглашења акта. Док закон проглашава шеф државе са моделираном законодавном санкцијом, уз право употребе вета, проглашење Устава је резервисано за Народну скупштину. Одлука о проглашењу није акт уставотворне санкције Народне скупштине, већ би требало да има карактер акта са снагом свечане констатације већ усвојеног Устава.³¹

У поступку мисаоног овладавања предметном проблематиком ове јединице уставно-правне литературе

³¹ Но, ипак треба имати у виду да Устав не може ступити на снагу без акта о проглашењу, јер се дан његовог ступања на снагу везује за дан проглашења. Закорачимо ли, на тренутак, у свет разноврсна замишљања могућих ситуација, претпоставимо да Народна скупштина одустане од проглашења Устава. Примера ради, без поверења у веродостојност референдумских резултата, Народна скупштина реши да се појави у улози корективног фактора који чува народну вољу и принцип уставности. Хипотетички посматрано, акт проглашења може имати и значај којим се спутава ступање на снагу новог Устава.

ре, има потребе одређену пажњу посветити и Уставном закону за спровођење Устава Републике Србије, који је донела Народна скупштина на основу чл. 134. ст. 3. Устава Републике Србије од 1990. године. Реч је о „сателитском“ пропису, акту који је пратећег карактера у односу на нови Устав. Истовремено, у Уставном закону ваља препознати и везу која се успоставља између два устава, два уставна система: старог и новог. Уставно-правни основ тренутно посматраног правног акта је двострук; он материјално извире из уставотворног процеса који утемељује нови Устав, јер је он условни простор за настајање Уставног закона. Но, с друге стране, стриктно формално-правно посматрано, Уставни закон је донет на основу старог Устава Републике Србије од 1990. године. Наравно да се може поставити и питање зашто овај правни акт није донет на основу новог Устава Републике Србије од 2006. године? Одговор лежи у поштовању принципа континуитета којег се уставотворна власт Србије чврсто држала. Наиме, било је могуће да се Уставни закон донесе и на основу новог Устава, и то оних његових норми које регулишу правну „инаугурацију“ новог Устава. Супротно од ове могућности која се јавља упоредо са ступањем на снагу донетог Устава, Народна скупштина се определила да до краја реализује ревизиону процедуру прописану Уставом Републике Србије од 1990. године. Уосталом, сазив Народне скупштине Републике Србије који је донео Устав и Уставни закон извор свог уставно-правног легитимитета имају у Уставу Републике Србије од 1990. године. Сагласно томе, Уставни закон ступа на снагу истовремено с променом Устава. (чл. 134. ст. 4. Устава од 1990) Сасвим узгредна опаска би се могла упутити терминологији садржаној у чл. 134. старог Устава у односу на сам назив правног акта који је формално заснован на одредби овог члана. Устав Републике Србије од 1990. године у истакнутом члану регу-

лише правну проблематику „Уставног закона за спровођење промене Устава“, а Народна скупштина је на седници одржаној 10. новембра 2006. године донела „Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије“. У првом случају, акценат је на уставној промени, првенствено делимичној, а не потпуној; у другом случају, евидентно имамо пред собом доношење тоталног новог устава. Сматрамо да се Народној скупштини не би могло оспорити ни право да питање спровођење новог Устава реши утемељењем Уставног закона и у оквиру новог Устава. Такав поступак не би био у сукобу чак ни са израженим концептом континуитета уставотворне власти Србије од 2006. године. Не би било ни ауторитета који би се легитимно супротставио таквом потезу Народне скупштине.

Уважавајући чињеницу да Уставни закон садржи правила уставне технике којима треба да се обезбеди увођење новог Устава у оквиру реалног правног живота, сасвим је очекивано да су га његови писци формулисали уз помоћ Уставног закона који је пратио Устав Републике Србије од 1990. године. Зато и примећујемо готово идентичну садржину првог члана и његовог наслова, јер је реч о тзв. дефиницијском карактеру одредбе чл. 1. која носи наслов „Примена Устава Републике Србије“. Њиме се, заправо, само потврђује значајнија правна норма која је садржана у оквиру Устава који је и послужио као правни основ за доношење Уставног закона.

Као што смо истакли, садржина одредбе два прва члана два Уставна закона није у потпуности истоветна. Значајнију разлику уочавамо у изостављању навођења правне могућности да се, у погледу времена почетка примене појединих одредаба Устава, осим Уставним законом, и самим Уставом може одредити другачији временски режим. У формалном вредновању редакцијске прецизности компарирања ова два језичка исказа, не-

сумњиво је да примат припада старијем текстописцу из 1990. године. Даљи прилог редакцијској хвали пређашњег кројача текста сустиже нас већ у другом члану новог Уставног закона, у којем ћемо запазити језичку нерационалност.³² Непотребно и сувишно је уметнута и реч „осим“ поред погодбног везника „ако“, и поред тога што ово претерано оптерећивање не постоји ни у једној другој одредби целог текста Уставног закона. На укупно пет места у Уставном закону сусрешћемо се са употребом погодбног везника „ако“ а само у овом случају уз додатак „осим“.

Члан 2.- Одредбом чл. 2. (који је насловљен са „Примена одредаба Устава о републичким органима“) изражава се нормативни став који је непосредно упућен „републичким органима, организацијама и службама“, јер су наведени субјекти истовремено и адресати послате правне поруке. Шта раде ови адресати? „Настављају са радом“. До када они настављају са радом? „До њиховог образовања, односно избора“. Како, на који начин они раде? „У складу с Уставом“, што значи да ће обављати своје надлежности сагласно новом Уставу. Или то значи да ће се њихово образовање, односно избор извршити у складу с новим Уставом? Или и једно и друго? Али, с обзиром да у наставку овог општег правила следи изузетак: „осим ако овим законом није другачије одређено“ намеће нам се закључак да третирани проблем растумачимо тако да се ова одредба односи на ситуацију везану за временски моменат образовања, односно избора, а не и за вршење надлежности републичких органа, организација и служби. У супротном, признали бисмо могућ-

³² "Републички органи, организације и службе настављају са радом до њиховог образовања, односно избора, у складу са Уставом, осим ако овим законом није другачије одређено".

ност да се Уставним законом врши промена одредби самог Устава, што отвара и проблем потенцијалне несагласности Уставног закона са Уставом. Може ли Уставни закон да продре у материју Устава и повредити га?

Сумирајући овај преглед одредбе чл. 2. Уставног закона, остаје утисак да је методолошки концепт на којем је заснована одредба чл. 2. старог Уставног закона разумнији и разумљивији. Ево како је он гласио: „Одредбе Устава које се односе на права и дужности републичких органа, организација и служби, примењују се од дана њиховог образовања по одредбама Устава“. Очигледно да је наведена садржина потпуно саобразна наслову изнад члана; њен акценат је на одредбама Устава, а не непосредно на органима, организацијама и службама; врло јасно се истиче временски моменат почетка примене адресираних одредаба; и, коначно, образовање државних органа се врши по одредбама Устава, те нема простора за изузетком.

Утврђени су рокови у којима ће се одржати избори за народне посланике, за председника Републике, посланике војвођанске скупштине и одборнике јединица локалне самоуправе, тако да нам преостаје први закључак да је 2007. године пројектована за изборну годину у четвороструком погледу, а испоставило се да није тако, јер су одржани само парламентарни избори.

Члан 3. Редослед изборних дешавања је прописан Уставним законом. Завршетком овог дела, исцрпљена је одредба чл. 3. ст. 1. Уставног закона, с обзиром да је остварена диспозиција садржана у њој. Председник Републике је расписао изборе за народне посланике у Народној скупштини, поштујући распон минималног и крајњег рока, односно, 60 и 120 дана од дана ступања на снагу Уставног закона, с обзиром да су избори расписани и одржани 21. јануара 2007. године.

То значи да је сврха ове одредбе Уставног закона остварена и самим тим она нестаје из позитивно-правног поретка. И да се десила ситуација немогућности избора Владе, не би било основа за било каквом применом Уставног закона када су у питању парламентарни избори. Надлежан државни орган за њихово расписивање и рокови за њихово одржавање су стриктно утврђени Уставом, тако да је Уставни закон тиме увео уставне одредбе у правни живот и обезбедио техничку подршку стварања услова да се оне почну примењивати.

Темпорални карактер обележава и одредбе преостала три става трећег члана Уставног закона. У њима је прво фиксиран крајњи рок за одржавање председничких, покрајинских и локалних избора, а то је 31. децембар 2007. године, уз истовремено везивање рокова за ступање на снагу одређених закона којима се регулише проблематика везана за надлежност и организацију институција које се конституишу тим изборима. То прво значи да се ове три врсте извора могу одржати и пре крајњег рока, уколико се пре донесу назначени закони (за председника републике, аутономне покрајине, локалне самоуправе), с обзиром да је прописана и варијанта рока од 60 дана након доношења тих закона.

Али, може се десити да Народна скупштина не донесе предвиђене законе у очекиваном року (најкасније 60 дана пре 31. децембра 2007. године), тако да би излаз из такве ситуације могао бити једино везивање рока за изборе за донете законе, а не за крај 2007. године.

Док је Уставом утврђено да се на првој седници Народне скупштине врши њено конституисање потврђивањем најмање две трећине мандата наордних посланика, Уставним законом је утврђено и трајање прве седнице новоизабраног састава Народне скупштине. Тај период се везује за доношење закона о министарствима и избор Владе. Имајући у виду различитост карактера ова

два правна акта (Устава и Уставног закона) не треба испустити из вида да се одредба чл. 4. Уставног закона исцрпљује након донетог закона о министарствима и након избора Владе. Прва седница новоизабраног састава Народне скупштине из Устава и прва седница из Уставног закона су се подудариле и значе једну исту седницу, али само приликом првих парламентарних избора који су одржани 21. јануара 2007. године. Нако тога, нема више прве седнице из Уставног закона; окончано је конституисање Народне скупштине које се врши сходно одредбама Устава и испуњен је захтев садржан у Уставном закону. Ту прву седницу можемо одредити јединственим називом конститутивна седница и не треба је поистовећивати са конститутивним седницама које ће се одржавати увек приликом нових парламентарних избора. Прва и једини пут одржана конститутивна седница Народне скупштине након доношења новог Устава је непоновљив скуп чланова законодавне власти, јер је одређена правилима Устава и Уставног закона. Свака наредна прва седница која ће се одржавати након парламентарних избора, биће заснована на Уставу и Пословнику о раду Народне скупштине, али не и на Уставном закону.

Уставним законом је посебно прописан ток првог и другог заседања Народне скупштине. Утврђен је обавезан редослед потеза у погледу обезбеђивања функционисања четири централне институције: 1) Заштитника грађана; 2) Органа надлежног за праћење остваривања права грађана на обавештеност; 3) Гувернера Народне банке Србије; и 4) Органа Државне ревизорске институције. Носиоци функција набројаних институција морају бити изабрани у току првог заседања Народне скупштине. Избору Заштитника грађана и органа надлежног за праћење остваривања права грађана на обавештеност мора да претходи и усклађивање са Уставом закона који-

ма се уређују ове две институције. Што се, пак, тиче друге две институције (Гувернер Народне банке Србије и орган Државне ревизорске институције) Уставним законом није предвиђена обавеза претходног усклађивања закона којима се уређују питања из области њиховог организовања, надлежности и функционисања. То свакако не значи да Народна скупштина нема право да изврши ово усклађивање или да донесе потпуно нове законе из ове области, али има минимум обавезе да изврши избор назначених институција.

Тематика другог заседања, онако како је то пројектовано Уставним законом, посвећена је усклађивању са Уставом закона који се односе на примену одредаба Устава на судове и јавна тужилаштва (њихову организацију и надлежност, избор и престанак функције), Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

Посебан члан Уставног закона се односи на примену одредаба Устава на судове и јавна тужилаштва. Опште је правило да судови и јавна тужилаштва настављају са радом до усклађивања са Уставом прописа којима су уређени њихови организација и надлежност, као и положај судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Остављен је нормативни простор и за изузетак и то прописивањем тих изузетака Уставним законом. Потребна за овим посебним регулама постоји, имајући у виду судове који нису почели са радом до дана ступања на снагу Уставног закона. Ту се првенствено мисли на Апелационе судове и Управни суд, као и на Врховни касациони суд. Ова три суда ће почети са радом у складу са законом којим се нормирају њихови правни положаји; реч је о законима који се доносе у току другог заседања Народне скупштине.

Извршено је и прецизирање рока за избор изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаштва, а то је 90 дана од дана ступања на снагу закона

који се доносе на другом заседању. Након избора изборних чланова, конститутивне седнице Високог савета судства и Државног већа тужилаца ће се одржати у року од 7 дана.

Одредбом чл. 9. Уставног закона је прописана примена одредаба Устава на Уставни суд. Интересантно је да се у првом ставу овог члана избор, односно, именовање судија Уставног суда везује за крај првог редовног заседања, што нас упућује на потребу разликовања овог заседања у односу на прво заседање из одредбе чл. 5. ст. 1. Ова очигледна језичка разлика највероватније да треба да има и своју нормативну важност, под условом да истицање редовног заседања није плод писмене и редакцијске неукости текстописца. Уколико има разлике између заседања из чл. 5. и заседања из чл. 9. онда се при томе има у виду заседање које ће почети након окончања другог заседања. То би значило да извор за прво редовно заседање треба потражити у Уставу Републике Србије, а прво и друго заседање само у оквиру Уставног закона. У прилог оваквом схватању иде и чињеница да је Уставним законом у одредби чл. 9. ст. 2. прописано шта се дешава уколико још увек не буду конституисани Високи савет судства и Државно веће тужилаца. У том случају извршите се избор кандидата за судије Уставног суда са листе председника Републике и листе Народне скупштине, а за конституисање Уставног суда и престанак мандата саставу Уставног суда из режима претходног Устава довољно је да буде изабрано, односно, именовано две трећине од укупног броја судија, што је тамањ толики број. Не заборавимо да се чланови Високог савета судства и Државног већа тужилаца не могу изабрати пре другог заседања. Истовремено са избором судија Уставног суда, Народна скупштина ће донети на

истој седници закон којим се врши уређење Уставног суда, поступак пред њим и правно дејство његових одлука.

Посебно је регулисано и питање примене одредаба Устава на покрајинску аутономију у оквиру чл. 10. Уставног закона. У периоду прелазног правног режима прописано је да до ступања на снагу новог статута аутономне покрајине, покрајински органи и службе настављају са радом у складу са одредбама важећег Сатута и одлука скупштине аутономне покрајине. Тиме је привремено задржан правни режим из нормативног оквира претходног Устава Републике Србије. Но, с друге стране, истовремено је уведено ново уставно решење у погледу финансирања које се одмах, а то значи и пре ступања на снагу новог статута аутономне покрајине, има уподобити одредби чл. 184. ст. 4. Устава Републике Србије.

На основу члана 73. тачка 8. Устава Републике Србије и члана 10. став 1. Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС“, бр. 48/94 и 11/98),

Народна скупштина Републике Србије, на Првој посебној седници у 2006. години, одржаној 30. септембра 2006. године, донела је

ОДЛУКУ

О РАСПИСИВАЊУ РЕПУБЛИЧКОГ РЕФЕРЕНДУМА РАДИ ПОТВРЂИВАЊА НОВОГ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Расписује се републички референдум ради потврђивања новог Устава Републике Србије, који је Народна скупштина Републике Србије усвојила на Првој посебној седници у 2006. години, одржаној 30. септембра 2006. године.

2. Републички референдум ће се спровести на дане 28. и 29. октобра 2006. године, у времену од 7,00 до 20,00 часова.

3. На републичком референдуму грађани ће се изјаснити о следећем питању:

„Да ли сте за потврђивање новог Устава Републике Србије“.

4. На гласачком листићу грађани ће се изјашњавати заокруживањем речи: „да“ или речи: „не“.

5. Спровођењем републичког референдума руководиће Републичка изборна комисија.

Републичка изборна комисија образоваће општинске комисије и гласачке одборе.

6. Републичка изборна комисија утврдиће и прогласити укупне резултате републичког референдума и доставиће извештај о спроведеном републичком референдуму Народној скупштини Републике Србије.

7. Ради упознавања грађана са садржином Устава Републике Србије који се потврђује на републичком референдуму, Устав Републике Србије објавиће се у „Службеном гласнику Републике Србије“, као саставни део ове одлуке, у средствима јавног информисања и на други начин који одреди Републичка изборна комисија.

8. Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

РС број 35

У Београду, 30. септембра 2006. године

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ ПРЕДСЕДНИК
Предраг Марковић

Полазећи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији,

полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима, грађани Србије доносе

УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ПРВИ ДЕО

НАЧЕЛА УСТАВА

Република Србија

Члан 1.

Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.

Носиоци суверености

Члан 2.

Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.

Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

Владавина права

Члан 3.

Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима.

Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Подела власти

Члан 4.

Правни поредак је јединствен.

Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску.

Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли.

Судска власт је независна.

Политичке странке

Члан 5.

Јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана.

Оснивање политичких странака је слободно.

Недопуштено је деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи.

Забрана сукоба интереса

Члан 6.

Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима.

Постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују се Уставом и законом.

Грб, застава и химна

Члан 7.

Република Србија има свој грб, заставу и химну.

Грб Републике Србије се користи као Велики грб и као Мали грб.

Застава Републике Србије постоји и користи се као Народна застава и као Државна застава.

Химна Републике Србије јесте свечана песма „Боже правде“.

Изглед и употреба грба, заставе и химне, уређују се законом.

Територија и граница

Члан 8.

Територија Републике Србије је јединствена и недељива.

Граница Републике Србије је неповредива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава.

Главни град

Члан 9.

Главни град Републике Србије је Београд.

Језик и писмо

Члан 10.

У Републици Србији у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо.

Службена употреба других језика и писама уређује се законом, на основу Устава.

Световност државе

Члан 11.

Република Србија је световна држава.

Цркве и верске заједнице су одвојене од државе.

Ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна.

**Покрајинска аутономија и
локална самоуправа
Члан 12.**

Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.

Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.

Заштита држављана и Срба у иностранству

**Члан 13.
Република Србија штити права и интересе својих
држављана у иностранству.**

Република Србија развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом.

**Заштита националних мањина
Члан 14.**

Република Србија штити права националних мањина.

Држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.

**Равноправност полова
Члан 15.**

Држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности.

Међународни односи

Члан 16.

Спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права.

Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.

Положај странаца

Члан 17.

Странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије.

ДРУГИ ДЕО

ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ

1. Основна начела

Непосредна примена зајемчених права Члан 18.

Људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују.

Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Сврха уставних јемстава

Члан 19.

Јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.

Ограничења људских и мањинских права

Члан 20.

Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати.

При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Забрана дискриминације

Члан 21.

Пред Уставом и законом сви су једнаки.

Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Заштита људских и мањинских права и слобода Члан 22.

Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале.

Грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.

2. Људска права и слободе

Достојанство и слободан развој личности Члан 23.

Људско достојанство је неприкосновено и сви су дужни да га поштују и штите.

Свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом.

Право на живот

Члан 24.

Људски живот је неприкосновен.
У Републици Србији нема смртне казне.
Забрањено је клонирање људских бића.

Неповредивост физичког и психичког интегритета

Члан 25.

Физички и психички интегритет је неповредив.
Нико не може бити изложен мучењу, нечовечном
или понижавајућем поступању или кажњавању, нити
подвргнут медицинским или научним огледима без свог
слободно датог пристанка.

Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада

Члан 26.

Нико не може бити држан у ропству или у положају
сличном ропству.

Сваки облик трговине људима је забрањен.

Забрањен је принудни рад. Сексуално или економ-
ско искоришћавање лица које је у неповољном положају
сматра се принудним радом.

Принудним радом се не сматра рад или служба ли-
ца на издржавању казне лишења слободе, ако је њихов
рад заснован на принципу добровољности, уз новчану
надокнаду, рад или служба лица на војној служби, као
ни рад или служба за време ратног или ванредног стања

у складу са мерама прописаним приликом проглашења ратног или ванредног стања.

Право на слободу и безбедност

Члан 27.

Свако има право на личну слободу и безбедност. Лишење слободе допуштено је само из разлога и у поступку који су предвиђени законом.

Лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах се, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору.

Свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито.

Казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд.

Поступање с лицем лишеним слободе

Члан 28.

Према лицу лишеном слободе мора се поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности.

Забрањено је свако насиље према лицу лишеном слободе.

Забрањено је изнуђивање исказа.

**Допунска права у случају лишења
слободе без одлуке суда
Члан 29.**

Лицу лишеном слободе без одлуке суда, одмах се саопштава да има право да ништа не изјављује и право да не буде саслушано без присуства браниоца кога само изабере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати.

Лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу.

**Притвор
Члан 30.**

Лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка.

Ако није саслушано приликом доношења одлуке о притвору или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, притворено лице мора у року од 48 часова од лишења слободе да буде изведено пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору.

Писмено и образложено решење суда о притвору уручује се притворенику најкасније 12 часова од притварања. Одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова.

Трајање притвора

Члан 31.

Трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора. Притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца. Ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу.

После подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом.

Притвореник се пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен.

Право на правично суђење

Члан 32.

Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Свакоме се јемчи право на бесплатног преводиоца, ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду и право на бесплатног тумача, ако је слеп, глув или нем.

Јавност се може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом.

Посебна права окривљеног Члан 33.

Свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима дела за које се терети, као и о доказима прикупљеним против њега.

Свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране.

Окривљени који не може да сноси трошкове браниоца, има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом.

Свако ко је окривљен за кривично дело, а доступан је суду, има право да му се суди у његовом присуству и не може бити кажњен, ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани.

Свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране.

Свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења.

Лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу.

Сва права која има окривљени за кривично дело има, сходно закону и у складу са њим, и физичко лице против кога се води поступак за неко друго кажњиво дело.

Правна сигурност у казненом праву

Члан 34.

Нико се не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена.

Казне се одређују према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис вољнији за учиниоца. Кривична дела и кривичне санкције одређују се законом.

Свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.

Нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело.

Изузетно, понављање поступка је допуштено у складу с казним прописима, ако се открију докази о новим чињеницама које су, да су биле познате у време суђења, могле битно да утичу на његов исход или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла утицати на његов исход.

Кривично гоњење и извршење казне за ратни злочин, геноцид и злочин против човечности не застарева.

Право на рехабилитацију и накнаду штете **Члан 35.**

Ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом.

Свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.

Закон одређује услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало.

Право на једнаку заштиту права **и на правно средство** **Члан 36.**

Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Право на правну личност **Члан 37.**

Свако лице има правну способност.

Лице пунолетством стиче способност да самостално одлучује о својим правима и обавезама. Пунолетство наступа са навршених 18 година.

Избор и коришћење личног имена и имена своје деце слободни су.

Право на држављанство

Члан 38.

Стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон.

Држављанин Републике Србије не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени.

Дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе.

Слобода кретања

Члан 39.

Свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати.

Слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу се ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије.

Улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује се законом. Странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, при-

падности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених овим уставом.

Неповредивост стана

Члан 40.

Стан је неповредив.

Нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока.

Без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом.

Тајност писама и других средстава општења

Члан 41.

Тајност писама и других средстава комуницирања је неповредива.

Одступања су дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Заштита података о личности

Члан 42.

Зајемчена је заштита података о личности.

Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом.

Забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

Слобода мисли, савести и вероисповести

Члан 43.

Јемчи се слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору.

Нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима.

Свако је слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења.

Слобода испољавања вере или уверења може се ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права гра-

ђана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње.

Родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима.

Цркве и верске заједнице

Члан 44.

Цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе.

Цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом.

Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

Приговор савести

Члан 45.

Лице није дужно да, противно својој вери или убеђењима, испуњава војну или другу обавезу која укључује употребу оружја.

Лице које се позове на приговор савести може бити позвано да испуни војну обавезу без обавезе да носи оружје, у складу са законом.

Слобода мишљења и изражавања

Члан 46.

Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје.

Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

Слобода изражавања националне припадности

Члан 47.

Изражавање националне припадности је слободно.

Нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.

Подстицање уважавања разлика

Члан 48.

Мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана.

**Забрана изазивања расне, националне
и верске мржње
Члан 49.**

Забрањено је и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости.

**Слобода медија
Члан 50.**

Свако је слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања.

Телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом.

У Републици Србији нема цензуре. Надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље.

Остваривање права на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес и права на одговор на објављену информацију уређује се законом.

Право на обавештеност
Члан 51.

Свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују.

Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Изборно право
Члан 52.

Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.

Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.

Право на учешће у управљању јавним пословима
Члан 53.

Грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.

Слобода окупљања
Члан 54.

Мирно окупљање грађана је слободно.

Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању.

Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом.

Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

Слобода удруживања

Члан 55.

Јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења.

Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом.

Забрањена су тајна и паравојна удружења.

Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.

Право на петицију

Члан 56.

Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, орга-

нима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи.

Због упућивања петиција и предлога нико не може да трпи штетне последице.

Нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.

Право на уточиште

Члан 57.

Странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији.

Поступак за стицање уточишта уређује се законом.

Право на имовину

Члан 58.

Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.

Законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом.

Право наслеђивања

Члан 59.

Јемчи се право наслеђивања, у складу са законом.

Право наслеђивања не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза.

Право на рад

Члан 60.

Јемчи се право на рад, у складу са законом.

Свако има право на слободан избор рада.

Свима су, под једнаким условима, доступна сва рад-на места.

Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи.

Женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.

Право на штрајк

Члан 61.

Запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором.

Право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.

**Право на закључење брака и
равноправност супружника
Члан 62.**

Свако има право да слободно одлучи о закључењу и раскидању брака.

Брак се закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом.

Закључење, трајање и раскид брака почивају на равноправности мушкарца и жене.

Брак и односи у браку и породици уређују се законом.

Ванбрачна заједница се изједначава са браком, у складу са законом.

**Слобода одлучивања о рађању
Члан 63.**

Свако има право да слободно одлучи о рађању деце.

Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе.

**Права детета
Члан 64.**

Деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости.

Свако дете има право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет.

Деца су заштићена од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребавања.

Деца рођена изван брака имају једнака права као деца рођена у браку.

Права детета и њихова заштита уређују се законом.

Права и дужности родитеља

Члан 65.

Родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу, и у томе су равноправни.

Сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом.

Посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета

Члан 66.

Породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом.

Мајци се пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја.

Посебна заштита пружа се деци о којој се родитељи не старају и деци која су ометена у психичком или физичком развоју.

Деца млађа од 15 година не могу бити запослена нити, ако су млађа од 18 година, могу да раде на пословима штетним по њихово здравље или морал.

Право на правну помоћ

Члан 67.

Свакоме се, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ.

Правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом.

Законом се одређује када је правна помоћ бесплатна.

Здравствена заштита

Члан 68.

Свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља.

Деца, труднице, мајке током породичког одсуства, самохрани родитељи са децом до седме године и стари остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом.

Здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују се законом.

Република Србија помаже развој здравствене и физичке културе.

Социјална заштита

Члан 69.

Грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се

пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.

Права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују се законом.

Запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом.

Инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа се посебна заштита, у складу са законом.

Фондови социјалног осигурања оснивају се у складу са законом.

Пензијско осигурање

Члан 70.

Пензијско осигурање уређује се законом.

Република Србија стара се о економској сигурности пензионера.

Право на образовање

Члан 71.

Свако има право на образовање.

Основно образовање је обавезно и бесплатно, а средње образовање је бесплатно.

Сви грађани имају, под једнаким условима, приступ високошколском образовању. Република Србија омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високошколско образовање, у складу са законом.

Оснивање школа и универзитета уређује се законом.

Аутономија универзитета

Члан 72.

Јемчи се аутономија универзитета, високошколских и научних установа.

Универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о своме уређењу и раду, у складу са законом.

Слобода научног и уметничког стварања

Члан 73.

Научно и уметничко стваралаштво је слободно.

Ауторима научних и уметничких дела јемче се морална и материјална права, у складу са законом.

Република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности.

Здрава животна средина

Члан 74.

Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.

Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине.

Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.

3. Права припадника националних мањина

Основна одредба Члан 75.

Припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима.

Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом.

Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.

Забрана дискриминације националних мањина Члан 76.

Припадницима националних мањина јемчи се равноправност пред законом и једнака законска заштита.

Забрањена је било каква дискриминација због припадности националној мањини.

Не сматрају се дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком жи-

воту, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају.

Равноправност у вођењу јавних послова **Члан 77.**

Припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције.

При запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.

Забрана насилне асимилације **Члан 78.**

Забрањена је насилна асимилација припадника националних мањина.

Заштита припадника националних мањина од сваке радње усмерене ка њиховој насилној асимилацији уређује се законом.

Забрањено је предузимање мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју.

Право на очување посебности

Члан 79.

Припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом.

У складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу се установити додатна права припадника националних мањина.

Право на удруживање и на сарадњу

са сународницима

Члан 80.

Припадници националних мањина могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају.

Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина.

Припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије.

Развијање духа толеранције

Члан 81.

У области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.

ТРЕЋИ ДЕО

ЕКОНОМСКО УРЕЂЕЊЕ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

1. Економско уређење

Основна начела **Члан 82.**

Економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине.

Република Србија је јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга.

Утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запослених усклађује се кроз социјални дијалог између синдиката и послодаваца.

Слобода предузетништва **Члан 83.**

Предузетништво је слободно.

Предузетништво се може ограничити законом, ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије.

Положај на тржишту

Члан 84.

Сви имају једнак правни положај на тржишту.

Забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.

Права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена.

Страна лица изједначена су на тржишту са домаћим.

Својинска права странаца

Члан 85.

Страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором.

Странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом.

Равноправност свих облика својине

Члан 86.

Јемче се приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Сви облици својине имају једнаку правну заштиту.

Постојећа друштвена својина претвара се у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом.

Средства из јавне својине отуђују се на начин и под условима утврђеним законом.

Државна имовина

Члан 87.

Природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној су имовини. У државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом.

Физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом.

Природна богатства користе се под условима и на начин предвиђен законом.

Имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују се законом.

Земљиште

Члан 88.

Коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, је слободно.

Законом се могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од наношења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица.

Чување наслеђа

Члан 89.

Свако је дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом.

Посебна одговорност за очување наслеђа је на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Заштита потрошача

Члан 90.

Република Србија штити потрошаче.

Посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.

2. Јавне финансије

Порези и други приходи

Члан 91.

Средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују се из пореза и других прихода утврђених законом.

Обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника.

Буџет

Члан 92.

Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности.

Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен и начин привременог финансирања.

Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција.

Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције.

Јавни дуг

Члан 93.

Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују.

Услови и поступак задуживања уређују се законом.

Уједначавање развоја

Члан 94.

Република Србија стара се о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.

Народна банка Србије

Члан 95.

Народна банка Србије је централна банка Републике Србије, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара.

Народном банком Србије руководи гувернер, кога бира Народна скупштина.

О Народној банци Србије доноси се закон.

Државна ревизорска институција

Члан 96.

Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара.

О Државној ревизорској институцији доноси се закон.

ЧЕТВРТИ ДЕО

НАДЛЕЖНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Надлежност Републике Србије

Члан 97.

Република Србија уређује и обезбеђује:

1. сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама;

2. остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела;

3. територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе;

4. одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања;

5. систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај станаца и страних правних лица;

6. јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем;

7. својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине;

8. систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса;

9. одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја;

10. систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања; систем јавних служби;

11. контролу законитости располагања средствима правних лица; финансијску ревизију јавних средстава; прикупљање статистичких и других података од општег интереса;

12. развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој;

13. режим и безбедност у свим врстама саобраћаја;

14. празнике и одликовања Републике Србије;

15. финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом;

16. организацију, надлежност и рад републичких органа;

17. друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.

ПЕТИ ДЕО

УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ

1. Народна скупштина

Положај Народне скупштине **Члан 98.**

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

Надлежност **Члан 99.**

Народна скупштина:

1. доноси и мења Устав,
2. одлучује о промени границе Републике Србије,
3. расписује републички референдум,
4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
6. надзире рад служби безбедности,
7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
8. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
9. усваја стратегију одбране,

10. усваја план развоја и просторни план,
 11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије,
- на предлог Владе,
12. даје амнестију за кривична дела.
- У оквиру својих изборних права, Народна скупштина:

1. бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
2. бира и разрешава судије Уставног суда,
3. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом,
4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад,
5. бира и разрешава Заштитника грађана, и надзире његов рад,
6. бира и разрешава и друге функционере одређене законом.

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Састав Народне скупштине

Члан 100.

Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.

У Народној скупштини обезбеђују се равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом.

**Избор народних посланика и конституисање
Народне скупштине
Члан 101.**

Изборе за народне посланике расписује председник Републике, 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.

Прву седницу Народне скупштине заказује председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора.

Народна скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате.

Народна скупштина конституисана је потврђивањем мандата две трећине народних посланика.

На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата.

Потврђивањем мандата две трећине народних посланика престаје мандат претходног сазива Народне скупштине.

**Положај народних посланика
Члан 102.**

Мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и траје четири године односно до престанка мандата народних посланика тог сазива Народне скупштине.

Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.

Народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса.

Избор, престанак мандата и положај народних посланика уређује се законом.

Имунитет народног посланика

Члан 103.

Народни посланик ужива имунитет.

Народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције.

Народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине.

Народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

У кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет, не теку рокови прописани за тај поступак.

Непозивање народног посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да успостави имунитет.

**Председник и потпредседници
Народне скупштине
Члан 104.**

Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, бира председника и једног или више потпредседника Народне скупштине.

Председник Народне скупштине представља Народну скупштину, сазива њене седнице, председава њима и врши друге послове одређене Уставом, законом и пословником Народне скупштине.

**Начин одлучивања у Народној скупштини
Члан 105.**

Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина:

1. даје амнестију за кривична дела,
2. проглашава и укида ванредно стање,
3. прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању,
4. доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности,
5. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
6. одлучује о Пословнику о свом раду,
7. укида имунитет народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана,
8. усваја буџет и завршни рачун,

9. бира чланове Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара,

10. одлучује о одговору на интерпелацију,

11. бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата,

12. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције;

13. бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу с Уставом;

14. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана,

15. врши и друге изборне надлежности Народне скупштине.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују:

1. референдум и народна иницијатива,

2. уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина,

3. план развоја и просторни план,

4. јавно задуживање,

5. територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе,

6. закључивање и потврђивање међународних уговора,

7. друга питања одређена Уставом.

Заседања

Члан 106.

Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње.

Прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту, а друго редовно заседање почиње првог радног

дана у октобру. Редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана.

Народна скупштина састаје се у ванредно заседање на захтев најмање једне трећине народних посланика или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом.

Народна скупштина састаје се без позива после проглашења ратног или ванредног стања.

Право предлагања закона

Члан 107.

Право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача.

Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.

Референдум

Члан 108.

На захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности, у складу са Уставом и законом.

Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се одnose на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине.

Распуштање Народне скупштине

Члан 109.

Председник Републике може, на образложени предлог Владе, распустити Народну скупштину.

Влада не може предложити распуштање Народне скупштине, ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења.

Народна скупштина се распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу.

Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.

Председник Републике дужан је да указом распусти Народну скупштину у случајевима одређеним Уставом.

Истовремено са распуштањем Народне скупштине председник Републике расписује изборе за народне посланике, тако да се избори окончају најкасније за 60 дана од дана расписивања.

Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања.

Закон о Народној скупштини

Члан 110.

О Народној скупштини се доноси закон.

2. Председник Републике

Положај председника Републике

Члан 111.

Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије.

Надлежност

Члан 112.

Председник Републике:

1. представља Републику Србију у земљи и иностранству,
2. указом проглашава законе, у складу с Уставом,
3. предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа,
4. предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом,
5. поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе,
6. прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника,
7. даје помиловања и одликовања,
8. врши и друге послове одређене Уставом.

Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

Проглашење закона

Члан 113.

Председник Републике је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење, врати Народној скупштини, на поновно одлучивање.

Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика.

Председник Републике је дужан да прогласи поновно изгласани закон.

Ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине.

Избор

Члан 114.

Председник Републике бира се на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.

Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, тако да се избори окончају у наредних 60 дана, у складу са законом.

Приликом ступања на дужност, председник Републике, пред Народном скупштином полаже заклетву која гласи:

„Заклињем се да ћу све своје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије,

укључујући и Косово и Метохију као њен саставни део, као и остваривању људских и мањинских права и слобода, поштовању и одбрани Устава и закона, очувању мира и благостања свих грађана Републике Србије и да ћу савесно и одговорно испуњавати све своје дужности.“

Нespoјивост функција

Члан 115.

Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност.

Мандат

Члан 116.

Мандат председника Републике траје пет година и почиње да тече од дана полагања заклетве пред Народном скупштином.

Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или ванредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ратног, односно ванредног стања.

Нико не може више од два пута да буде биран за председника Републике.

Мандат председника Републике престаје истеком времена на које је изабран, оставком или разрешењем.

Председник Републике подноси оставку председнику Народне скупштине.

Оставка
Члан 117.

Кад председник Републике поднесе оставку, он о томе обавештава јавност и председника Народне скупштине.

Даном подношења оставке, председнику Републике престаје мандат.

Разрешење
Члан 118.

Председник Републике разрешава се због повреде Устава, одлуком Народне скупштине, гласовима најмање две трећине народних посланика.

Поступак за разрешење може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика.

Уставни суд је дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повреде Устава.

Имунитет
Члан 119.

Председник Републике ужива имунитет као народни посланик.

О имунитету председника Републике одлучује Народна скупштина.

Замењивање председника Републике

Члан 120.

Када је председник Републике спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран, замењује га председник Народне скупштине.

Председник Народне скупштине може да замењује председника Републике најдуже три месеца.

Изборе за председника Републике председник Народне Скупштине је обавезан да распише тако да се одрже најкасније три месеца од настанка спречености председника Републике односно престанка мандата на који је биран.

Закон о председнику Републике

Члан 121.

О председнику Републике доноси се закон.

3. Влада

Положај Владе

Члан 122.

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији.

Надлежност

Члан 123.

Влада:

1. утврђује и води политику,
2. извршава законе и друге опште акте Народне скупштине,
3. доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона,
4. предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач,
5. усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом,
6. врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Одговорност Владе

Члан 124.

Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.

Председник Владе и чланови Владе

Члан 125.

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри.

Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу.

Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини.

Нespoјивост функција

Члан 126.

Члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе.

Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем члана Владе.

Избор Владе

Члан 127.

Кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа.

Кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав.

Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе.

Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.

**Почетак и престанак мандата
Владе и чланова Владе
Члан 128.**

Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала.

Мандат Владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином.

Мандат Владе престаје пре истека времена на које је изабрана, изгласавањем неповерења, распуштањем Народне скупштине, оставком председника Владе и у другим случајевима утврђеним Уставом.

Влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене законом, до избора нове Владе.

Влада којој је престао мандат не може да предложи распуштање Народне скупштине.

Члану Владе мандат престаје пре истека времена на које је изабран, констатовањем оставке, изгласавањем неповерења у Народној скупштини и разрешењем од стране Народне скупштине, на предлог председника Владе.

**Интерпелација
Члан 129.**

Најмање 50 народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе.

Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана.

Народна скупштина расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена.

Изгласавањем прихватања одговора Народна скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду.

Ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку.

О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

Гласање о неповерењу Влади или члану Владе **Члан 130.**

Гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика.

Предлог за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе Народна скупштина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе, у складу са законом.

Ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови

предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.

Гласање о поверењу Влади **Члан 131.**

Влада може затражити гласање о свом поверењу.

Предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Влади ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.

Ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Оставка председника Владе **Члан 132.**

Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини.

Председник Владе оставку подноси председнику Народне скупштине и истовремено о њој обавештава председника Републике и јавност.

Народна скупштина на првој наредној седници конституције оставку председника Владе.

Влади престаје мандат даном констатације оставке председника Владе.

Када Народна скупштина конститује оставку председника Владе, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Оставка и разрешење члана Владе **Члан 133.**

Члан Владе може поднети оставку председнику Владе.

Председник Владе доставља оставку члана Владе председнику Народне скупштине, а Народна скупштина на првој наредној седници конститује оставку.

Председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе.

Народна скупштина разматра и гласа о предлогу за разрешење члана Владе на првој наредној седници.

Одлука о разрешењу члана Владе донета је ако је за њу гласала већина од укупног броја народних посланика.

Члану Владе који је поднео оставку мандат престаје даном констатације оставке, а члану Владе који је разрешен, даном доношења одлуке о разрешењу.

Положај и овлашћења члана Владе који је поднео оставку или у односу на кога је поднет предлог за разрешење, до престанка мандата, уређују се законом.

Председник Владе је дужан да по престанку мандата члана Владе због подношења оставке или разрешења, у

складу са законом, покрене поступак за избор новог члана Владе.

Имунитет председника и члана Владе

Члан 134.

Председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници Владе.

Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик. О имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада.

Закон о Влади

Члан 135.

О Влади се доноси закон.

4. Државна управа

Положај државне управе

Члан 136.

Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади.

Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом.

Послови државне управе и број министарстава одређују се законом.

Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.

Поверовање јавних овлашћења и јавне службе

Члан 137.

У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима.

Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.

Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе.

Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује се законом.

5. Заштитник грађана

Члан 138.

Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.

Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом.

Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини.

Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина.

О Заштитнику грађана доноси се закон.

6. Војска Србије

Надлежност

Члан 139.

Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе.

Употреба Војске Србије ван граница

Члан 140.

Војска Србије се може употребити ван граница Републике Србије само по одлуци Народне скупштине Републике Србије.

Контрола над Војском Србије

Члан 141.

Војска Србије је под демократском и цивилном контролом.

О Војсци Србије доноси се закон.

7. Судови

Начела судства

Члан 142.

Судска власт је јединствена на територији Републике Србије.

Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора.

Расправљање пред судом је јавно и може се ограничити само у складу с Уставом.

У суђењу учествују судије и судије поротници, на начин утврђен законом.

Законом се може прописати да у одређеним судовима и у одређеним стварима суде само судије.

Суд суди у већу, а законом се може предвидети да у одређеним стварима суди судија појединац.

Врсте судова

Члан 143.

Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности.

Оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују се законом.

Не могу се оснивати привремени, преки или ванредни судови.

Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији.

Седиште Врховног касационог суда је у Београду.

Председник Врховног касационог суда **Члан 144.**

Председника Врховног касационог суда, на предлог Високог савета судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина.

Председник Врховног касационог суда бира се на период од пет година и не може бити поново биран.

Председнику Врховног касационог суда престаје функција пре истека времена на које је изабран на његов захтев, наступањем законом прописаних услова за престанак судијске функције или разрешењем из законом прописаних разлога за разрешење председника суда.

Одлуку о престанку функције председника Врховног касационог суда доноси Народна скупштина, у складу са законом, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Високог савета судства.

Судске одлуке **Члан 145.**

Судске одлуке се доносе у име народа.

Судске одлуке се заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона.

Судске одлуке су обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле.

Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку.

Помиловањем или амнестијом изречена казна може се, без судске одлуке, опростити у целини или делимично.

Сталност судијске функције **Члан 146.**

Судијска функција је стална.
Изузетно, лице које се први пут бира за судију бира се на три године.

Избор судија **Члан 147.**

Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију.

Мандат судији који је први пут изабран на судијску функцију траје три године.

Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције, у истом или другом суду.

Високи савет судства одлучује и о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд.

Престанак судијске функције **Члан 148.**

Судији престаје судијска функција на његов захтев, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога, као и ако не буде изабран на сталну функцију.

Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење Уставне жалбе.

Поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују се законом.

Независност судије

Члан 149.

Судија је у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону.

Сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен.

Непреместивост судије

Члан 150.

Судија има право да врши судијску функцију у суду за који је изабран и само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у други суд.

У случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у други суд, у складу са законом.

Имунитет

Члан 151.

Судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије.

Судија не може бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције без одобрења Високог савета судства.

Нespoјивост судијске функције

Члан 152.

Забрањено је политичко деловање судија.

Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом.

8. Високи савет судства

Положај, састав и избор

Члан 153.

Високи савет судства је независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија.

Високи савет судства има 11 чланова.

У састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом.

Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета.

Председници судова не могу бити изборни чланови Високог савета судства.

Мандат чланова Високог савета судства траје пет година, осим за чланове по положају.

Члан Високог савета судства ужива имунитет као судија.

Надлежност Високог савета судства

Члан 154.

Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор председника Врховног касационог суда и председника судова, у складу са Уставом и законом, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председника судова, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом.

Правни лек

Члан 155.

Против одлуке Високог савета судства може се уложити жалба Уставном суду, у случајевима прописаним законом.

9. Јавно тужилаштво

Положај и надлежност

Члан 156.

Јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости.

Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона.

Оснивање и организација

Члан 157.

Оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују се законом.

Републичко јавно тужилаштво је највише јавно тужилаштво у Републици Србији.

Републички јавни тужилац

Члан 158.

Републички јавни тужилац врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије.

Републичког јавног тужиоца, на предлог Владе, по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина.

Републички јавни тужилац бира се на период од шест година и може бити поново биран.

Републичком јавном тужиоцу престаје функција ако не буде поново изабран, када сам то затражи, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога.

Одлуку о престанку функције Републичком јавном тужиоцу доноси Народна скупштина, у складу са законом, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе.

Јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца **Члан 159.**

Функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац.
Јавног тужиоца бира Народна скупштина, на предлог Владе.

Мандат јавног тужиоца траје шест година и може бити поново биран.

Заменик јавног тужиоца замењује јавног тужиоца при вршењу тужилачке функције и дужан је да поступа по његовим упутствима.

Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију.

Мандат заменику јавног тужиоца који је први пут изабран на функцију траје три године.

Државно веће тужилаца, у складу са законом, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције, у истом или другом јавном тужилаштву.

Државно веће тужилаца одлучује и о избору заменика јавних тужилаца који су на сталној функцији у друго или више јавно тужилаштво.

Одговорност **Члан 160.**

Републички јавни тужилац одговоран је за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини.

Јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу.

Заменици јавног тужиоца одговарају за свој рад јавном тужиоцу.

**Престанак функције јавног тужиоца
и заменика јавног тужиоца
Члан 161.**

Јавном тужиоцу и заменику тужиоца престаје функција на њихов захтев, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом прописаних разлога. Јавном тужиоцу функција престаје и ако не буде поново изабран, а заменику јавног тужиоца, ако не буде изабран на сталну функцију.

Одлуку о престанку функције јавног тужиоца, у складу са законом доноси Народна скупштина, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе.

Одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца, у складу са законом, доноси Државно веће тужилаца.

Против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.

Поступак, основи и разлози за престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, уређују се законом.

**Имунитет
Члан 162.**

Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење у вршењу тужилачке функције, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца.

Јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца не може бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу тужилачке функ-

ције, односно службе, без одобрења надлежног одбора Народне скупштине.

Нespoјивост тужилачке функције

Члан 163.

Забрањено је политичко деловање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са тужилачком функцијом.

Положај, састав и избор Државног већа тужилаца

Члан 164.

Државно веће тужилаца је самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом.

Државно веће тужилаца има 11 чланова.

У састав Државног већа тужилаца улазе Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом.

Изборне чланове чине шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета.

Мандат чланова Државног већа тужилаца траје пет година, осим за чланове по положају.

Члан Државног већа тужилаца ужива имунитет као јавни тужилац.

Надлежност Државног већа тужилаца
Члан 165.

Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом.

ШЕСТИ ДЕО

УСТАВНИ СУД

Положај

Члан 166.

Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.

Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и опште-обавезујуће.

Надлежност

Члан 167.

Уставни суд одлучује о:

1. сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима,

2. сагласности потврђених међународних уговора са Уставом,

3. сагласности других општих аката са законом,

4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом,

5. сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

Уставни суд:

1. решава сукоб надлежности између судова и других државних органа,

2. решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе,

3. решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе,

4. решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе,

5. лучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова,

6. ши и друге послове одређене Уставом и законом.

Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана.

Уставни суд обавља и друге послове предвиђене Уставом.

Оцена уставности и законитости

Члан 168.

Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд.

Свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости.

Закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.

Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује.

Уставни суд може оценити сагласност закона и других општих аката са Уставом, општих аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења.

**Оцена уставности закона пре
његовог ступања на снагу
Члан 169.**

На захтев најмање једне трећине народних посланика, Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен.

Ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности, Уставни суд ће наставити да поступа према захтеву, у складу са редовним поступком за оцену уставности закона.

Ако Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, ова одлука ће ступити на снагу даном проглашења закона.

Поступак за оцену уставности не може бити покренут против закона чија је усклађеност са Уставом утврђена пре његовог ступања на снагу.

Уставна жалба **Члан 170.**

Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Обезбеђење извршења одлуке **Члан 171.**

Свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда.

Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно.

Извршење одлука Уставног суда уређује се законом.

Састав Уставног суда. Избор и именовање **судија Уставног суда** **Члан 172.**

Уставни суд чини 15 судија који се бирају и именују на девет година.

Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног касационог суда Србије.

Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда

именује пет судија између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

Са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина.

Судија Уставног суда се бира и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци.

Једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута.

Судије Уставног суда из свог састава бирају председника на период од три године, тајним гласањем.

Сукоб интереса. Имунитет

Члан 173.

Судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професионалну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом.

Судија Уставног суда ужива имунитет као народни посланик. О његовом имунитету одлучује Уставни суд.

Престанак дужности судије Уставног суда

Члан 174.

Судији Уставног суда дужност престаје истеком времена на које је изабран или именован, на његов захтев, кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију или разрешењем.

Судија Уставног суда разрешава се ако повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби радну способност

за дужност судије Уставног суда, буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда.

О престанку дужности судије, на захтев овлашћених предлагача за избор, односно именовање за избор судије Уставног суда, одлучује Народна Скупштина. Иницијативу за покретање поступка за разрешење може да поднесе Уставни суд.

**Начин одлучивања у Уставном суду. Закон
о Уставном суду
Члан 175.**

Уставни суд одлуке доноси већином гласова свих судија Уставног суда.

Одлуку да самостално покрене поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд доноси двотрећинском већином гласова свих судија.

Уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређују се законом.

СЕДМИ ДЕО

ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ

1. Покрајинска аутономија и локална самоуправа

Појам Члан 176.

Грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица.

Разграничење надлежности Члан 177.

Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија.

Која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом.

Поверавање надлежности Члан 178.

Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

Средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности.

Права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом.

Право на самостално уређивање органа Члан 179.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.

Скупштина аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе Члан 180.

Скупштина је највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници.

Посланици и одборници бирају се на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, и то посланици у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине, а одборници, у складу са законом.

У аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом.

Сарадња аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе Члан 181.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

2. Аутономне покрајине

Појам, оснивање и територија аутономне покрајине Члан 182.

Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.

Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Скупштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Ме-

тохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.

Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом.

Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује се законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом.

Надлежност аутономних покрајина

Члан 183.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

просторног планирања и развоја,

пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,

просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом.

Аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења.

Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

Финансијска аутономија аутономних покрајина

Члан 184.

Аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности.

Врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују се законом.

Законом се одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије.

Буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода.

Правни акти аутономне покрајине

Члан 185.

Највиши правни акт аутономне покрајине је статут.

Статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине.

О питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта.

Надзор над радом органа аутономне покрајине **Члан 186.**

Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине.

Заштита покрајинске аутономије **Члан 187.**

Орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежност аутономне покрајине.

Орган одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се покрећује право на покрајинску аутономију.

3. Локална самоуправа

Основне одредбе **Члан 188.**

Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд.

Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује се законом.

Оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе.

Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.

Положај јединица локалне самоуправе **Члан 189.**

Општине се оснивају и укидају законом.

Град се оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа.

Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности.

Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

Надлежност општине

Члан 190.

Општина, преко својих органа, у складу са законом:

1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;

2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;

3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;

4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;

5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;

6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;

7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;

8. обавља и друге послове одређене законом.

Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу.

Општина се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини.

Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом.

Општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреду општинских прописа.

Правни акти и органи општине

Члан 191.

Највиши правни акт општине је статут. Статут доноси скупштина општине.

Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом.

Органи општине су скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом.

Скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом.

Избор извршних органа града и града Београда уређује се законом.

Надзор над радом општине

Члан 192.

Влада је дужна да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или законитости.

Влада може, под условима одређеним законом, распустити скупштину општине.

Истовремено са распуштањем скупштине општине, Влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине.

Заштита локалне самоуправе

Члан 193.

Орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине.

Орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

ОСМИ ДЕО

УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката Члан 194.

Правни поредак Републике Србије је јединствен.
Устав је највиши правни акт Републике Србије.
Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.

Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.

Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Хијерархија домаћих општих правних аката Члан 195.

Сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону.

Статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.

**Објављивање закона и
других општих аката
Члан 196.**

Закони и сви други општи акти, објављују се пре ступања на снагу.

Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују се у републичком службеном гласилу, а статути, одлуке и други општи акти аутономних покрајина, објављују се у покрајинском службеном гласилу.

Статути и општи акти јединица локалне самоуправе, објављују се у локалним службеним гласилима.

Закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.

**Забрана повратног дејства закона и
других општих аката
Члан 197.**

Закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство.

Изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Одредба кривичног закона може имати повратно дејство само ако је блажа за учиниоца кривичног дела.

Законитост управе

Члан 198.

Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону.

Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Језик поступка

Члан 199.

Свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези.

Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

Ванредно стање

Члан 200.

Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање.

Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика.

За време ванредног стања, Народна скупштина се састаје без посебног позива и не може бити распуштена.

Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике.

Мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У

супротно, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Ратно стање

Члан 201.

Ратно стање проглашава Народна скупштина.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Проглашавајући ратно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

Кад Народна скупштина не може да се састане, мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права заједно утврђују председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Све мере прописане у периоду ратног стања потврђује Народна скупштина кад буде у могућности да се састане.

Одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању

Члан 202.

По проглашењу ванредног или ратног стања, дозвољена су одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, и то само у обиму у којем је то неопходно.

Мере одступања не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла.

Мере одступања од људских и мањинских права престају да важе престанком ванредног или ратног стања.

Мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава.

ДЕВЕТИ ДЕО

ПРОМЕНА УСТАВА

Предлог за промену Устава и усвајање промене Устава Члан 203.

Предлог за промену Устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача.

О промени Устава одлучује Народна скупштина.

Предлог за промену Устава усваја се двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.

Ако не буде постигнута потребна већина, промени Устава по питањима садржаним у поднетом предлогу који није усвојен, не може се приступити у наредних годину дана.

Ако Народна скупштина усвоји предлог за промену Устава, приступа се изради, односно разматрању акта о промени Устава.

Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму.

Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, од-

ступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену Устава.

Када се акт о промени Устава стави на потврђивање, грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача.

Акт о промени Устава који је потврђен на републичком референдуму ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.

Ако Народна скупштина не одлучи да акт о промени Устава стави на потврђивање, промена Устава је усвојена изгласавањем у Народној скупштини, а акт о промени Устава ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.

Забрана промене Устава **Члан 204.**

Устав не може бити промењен за време ратног или ванредног стања.

Уставни закон **Члан 205.**

За спровођење промене Устава доноси се уставни закон.

Уставни закон се доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.

ДЕСЕТИ ДЕО

ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Члан 206.

Овај устав ступа на снагу даном проглашења у Народној скупштини.

САДРЖАЈ

УМЕСТО ПРЕДГОВОРА	5
МИТРОВДАНСКО СКРИВАЛО (2006)	7
ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ НОВОГ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	22
<i>Уставотворни процес у Србији и његови проблеми</i>	22
ОСНОВНА ПИТАЊА НОВОГ УСТАВА	30
<i>Структура и систематика</i>	30
<i>Преамбула</i>	32
<i>Начела Устава</i>	39
<i>Промена Устава</i>	49
ЦЕНТРАЛНЕ УСТАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ	57
НАРОДНА СКУПШТИНА	57
ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ	81
ВЛАДА	105
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	115
СУДСТВО	117
УСТАВНИ СУД	121
ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА	147
<i>Мањинска права</i>	162
УСТАВНИ ЗАКОН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УСТАВА	181
УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	194