



 **YUCOM**  
Komitet pravnika za ljudska prava

 **NED** National Endowment for Democracy  
Supporting freedom around the world



# USTAV REPUBLIKE SRBIJE -

SEDAM GODINA PRAVNE NEIZVESNOSTI I  
PET PRIORITETA ZA PROMENU

**USTAV  
REPUBLIKE  
SRBIJE**

**SEDAM GODINA PRAVNE NEIZVESNOSTI I  
PET PRIORITETA ZA PROMENU**



Izdavač



**YUCOM**  
Komitet pravnika za ljudska prava

Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM  
Svetogorska 17, 11000 Beograd  
Tel: +381 - 11 - 3344 - 235  
Fax: +381 - 11 - 3344 - 425  
E-mail: office@yucom.org.rs  
Web site: www.yucom.org.rs

Za izdavača  
Milan Antonijević

Priredili  
Milan Antonijević  
Marko Milenković  
Katarina Golubović  
Kristina Vujić  
Kristina Tubić  
Slavko Arsović  
Rastko Pavlović

Lektorka  
Ljiljana Korica

Dizajn  
Benussi Design

Štampa  
Dosije studio

Tiraž 1000

ISBN 978-86-83209-51-4



National Endowment for Democracy  
*Supporting freedom around the world*

Ovu publikaciju je pripremio Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) u okviru projekta „Change the Constitution online and offline” koji je finansijski podržan od strane Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED). Sadržina ove publikacije predstavlja isključivu odgovornost YUCOM-a i ni na koji način ne odražava stavove NED-a.

# SADRŽAJ

<b>I UVOD - O PROJEKTU „CHANGE THE CONSTITUTION ONLINE AND OFFLINE”</b>	<b>6</b>
<b>II POTREBA ZA PROMENOM USTAVA - SEDAM GODINA POSLE</b>	<b>10</b>
1. KONTEKST NASTANKA USTAVA 2006. GODINE I PROBLEMI NJEGOVE PRIMENE	11
2. PET PRIORITETNIH OBLASTI U PROCESU REFORME USTAVA	19
<b>III NEDOSTACI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE U PET PRIORITETNIH OBLASTI I NAČINI ZA NJIHOVO PREVAZILAŽENJE</b>	<b>24</b>
1. REDEFINISANJE NAČELA USTAVA I HIJERARHIJE NORMI U USTAVU	28
• DODATNA PITANJA IZ TEMATSKE OBLASTI	32
2. NIVO USTAVOM GARANTOVANIH LJUDSKIH PRAVA I PRECIZIRANJE SUDSKE I DRUGIH OBLIKA PRAVNE ZAŠTITE	34
2.1. OPŠTA RAZMATRANJA	35
2.2. PRIORITETNA PITANJA U OBLASTI USTAVNIH GARANCIJA LJUDSKIH PRAVA I OBLIKA NJIHOVE ZAŠTITE	37
• PROŠIRENJE OSNOVA PO KOJIMA SE GARANTUJE ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE	37
• POJAŠNJENJE I UNAPREĐENJE ODREDBI KOJE SE ODMOŠE NA RODNU RAVNOPRAVNOST	38
• POLOŽAJ LGBT OSOBA - GARANTOVANJE RAVNOPRAVNOSTI	40
• REDEFINISANJE PRIGOVORA SAVESTI (GARANTOVANJE CIVILNE SLUŽBE)	43
• USTANOVLJENJE PRAVA NA DOBRU UPRAVU KAO USTAVNE KATEGORIJE	44
• UVOĐENJE PRAVA NA ADEKVATNO STANOVANJE KAO LJUDSKOG PRAVA	45
• REDEFINISANJE PRAVA NA SOCIJALNU ZAŠTITU	46
• JASNIJE FORMULACIJE NORMI KOJE SE ODMOŠE NA LJUDSKA PRAVA	47
• PREISPITIVANJE NEPOSREDNE PRIMENE ZAJEMČENIH PRAVA	48
• UKLJUČIVANJE STANDARDNA LJUDSKIH PRAVA U IZVORE PRAVA NA KOJIMA SE ZASNIVAJU SUDSKE ODLUKE	49
• PREDVIĐANJE PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ (BEZ OGRANIČENJA KRUGA PRUŽALACA)	50
• PREISPITIVANJE USTAVNE ŽALBE ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU PRED USTAVNIM SUDOM	50
3. USTAVNA OGRANIČENJA NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA	53
4. USTAVNO DEFINISANJE INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I DRUGIH NEZAVISNIH REGULATORNIM I KONTROLNIM INSTITUCIJAMA	56
5. PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU I REGIONALNU AUTONOMIJU	59

<b>IV ZAKLJUČAK - FORMULISANJE LIŠTE PRIORITETA ZA PROMENU I OTVARANJE DIJALOGA SA POLITIČKIM AKTERIMA U CILJU PROMENE USTAVA</b>	<b>68</b>
<b>ANEKSI</b>	<b>78</b>
ANEKS I PET PRIORITETA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA ZA PROMENU USTAVA SRBIJE	80
ANEKS II INSTRUMENT ZA POLUSTRUKTUIRANI INTERVJU	86
ANEKS III LISTA INTERVJUISANIH PREDSTAVNIKA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA I AKADEMSKE ZAJEDNICE	90
<b>LITERATURA</b>	<b>92</b>

**I**

**UVOD -  
O PROJEKTU „CHANGE THE  
CONSTITUTION ONLINE  
AND OFFLINE”**

Još od usvajanja važećeg Ustava Republike Srbije 2006. godine, u stručnoj i široj javnosti ne prestaju preispitivanja legitimnosti njegovog donošenja i kritike na račun mnogih rešenja koja su njime predviđena. Organizacije civilnog društva i brojni stručnjaci su još od usvajanja Ustava ukazivali na brojne nedostatke postojećeg teksta koji su mogli biti otklonjeni da je doneta odluka o organizaciji javne rasprave o novim ustavnim rešenjima. Nedostaci Ustava su prepoznati u gotovo svim delovima teksta, od načela, preko uređenja vlasti, do odredbi o ljudskim i manjinskim pravima, na šta ukazuju brojne analize iz proteklog perioda. Političke stranke iskazuju deklarativnu nameru za parcijalnom ustavnom revizijom koja bi se prevashodno odnosila na političke institucije ali ne i na unapređenje ustavnih garancija zaštite ljudskih prava. U prethodnom periodu, organizacije civilnog društva postigle su široki konsenzus u vezi sa potrebom zagovaranja promena pojedinih odredbi Ustava, dok određena pitanja zahtevaju dalju raspravu radi definisanja predloga novih ustavnih rešenja.<sup>1</sup> Sedam godina nakon donošenja Ustava, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) je, nakon sveobuhvatnih konsultacija, okupio deo organizacija civilnog društva oko platforme koja definiše pet prioriternih oblasti u vezi sa kojima je potrebno otvoriti široku javnu debatu prilikom revizije Ustava.

YUCOM je, u periodu februar – novembar 2013, sproveo projekat „Change the constitution online and offline” koji je finansijski podržan od Nacionalne zadužbine za demokratiju (National Endowment for Democracy - NED). Projekat je nastavak debate o potrebi promene Ustava Srbije koju

---

<sup>1</sup> S druge strane, raširena su i mišljenja da je zbog mnogobrojnih manjkavosti ustavnog teksta potrebno pristupiti usvajanju novog Ustava.

je YUCOM već pokrenuo 2011. godine u okviru projekta „Ustavne promene za demokratsku Srbiju u Evropskoj uniji”, koji je takođe bio podržan od strane NED-a.

Ciljevi projekta „Change the constitution online and offline” bili su definisanje pet prioriternih oblasti koje obuhvataju pitanja u vezi sa kojima nevladin sektor uviđa potrebu za pokretanjem javne debate u cilju promene ustavnih rešenja, određivanja najvećih nedostataka Ustava u pogledu zaštite ljudskih prava i implementacije međunarodnih standarda, jačanja argumentacije organizacija civilnog društva prilikom zalaganja za promene Ustava kroz definisanje predloga za izmenu, uspostavljanja dijaloga sa nosiocima državnih funkcija i predstavnicima političkih partija u cilju pomenutih izmena Ustava, kao i animiranja stručne i šire javnosti u pogledu neophodnosti promene Ustava putem savremenih tehnologija i društvenih mreža. U okviru realizacije projekata, a radi održavanja debate o Ustavu, YUCOM je organizovao seriju okruglih stolova, formalnih i neformalnih sastanaka sa predstavnicima državnih institucija, civilnog društva, političkih partija, akademske zajednice, pravosuđa i medija. U istom cilju, YUCOM je pokrenuo i internet stranicu <http://mojustav.rs>, koja sadrži tekst aktuelnog Ustava, sve tekstove ustava iz prošlosti, stručne komentare, primere prakse Ustavnog suda, kratku istoriju ustavnosti Srbije i tekstove svih starih ustava Srbije, video priloge, publikacije i članke iz medija koji se odnose na Ustav i promene Ustava.<sup>2</sup> Takođe, putem kreiranja interaktivnog portala omogućava se i kontinuitet debate o Ustavu izvan okvira konkretnog projekta, uz želju YUCOM-a da portal postane dugoročna platforma za razmenu mišljenja o ustavnosti u Srbiji.

„USTAV REPUBLIKE SRBIJE – sedam godina pravne neizvesnosti i pet prioriteta za promenu” predstavlja rezultat rada tima YUCOM-ovih pravni-ka i eksperata na analizi nedostataka postojećeg ustavnog teksta i ustavne prakse, kao i težnje da se formulišu prioritete oblasti zagovaranja civilnog društva u pogledu promene Ustava i predlože okvirna rešenja za sadašnje nedostatke. Izveštaj sadrži i rezultate kontinuiranog konsultativnog procesa i istraživačkog rada koji saradnici YUCOM-a sprovode u svakodnevnoj prak-

---

2 Intencija projektnog tima bila je da posetioci i posetitelj-ke sajta mogu ostaviti komentar na svaki član Ustava, čime se omogućava široka participacija svih zainteresovanih i omogućava aktivno davanje doprinosa prepoznavanju problema i formu-lisanju rešenja.

si pružanja pomoći građanima kojima su ugrožena ustavna prava i slobode. Tokom realizacije projekta, pravni tim YUCOM-a je, sprovođenjem širokog konsultantskog procesa, definisao pet većih tematskih oblasti u okviru kojih su prepoznati najveći nedostaci Ustava Republike Srbije i predložena određena rešenja za reformu koja se ovom prilikom nude na dalju raspravu stručnoj i široj javnosti.

U procesu izrade izveštaja „USTAV REPUBLIKE SRBIJE – sedam godina pravne neizvesnosti i pet prioriteta za promenu”, pravni tim YUCOM-a sproveo je istraživanje koje je za cilj imalo da mapira pet oblasti u kojima je prioritetna promena Ustava. Istraživanje je bilo usmereno na identifikovanje odredbi Ustava koje predstavljaju problem u primeni ili ne omogućavaju odgovarajuću zaštitu ljudskih prava u savremenom kontekstu. U skladu sa projektnim aktivnostima, formulisana je platforma sa pet prioriteta oblasti za promenu Ustava koje su obrađene u izveštaju.<sup>3</sup> Pored pravne analize odredaba Ustava koju je YUCOM-ov tim već izvršio u prethodnim istraživanjima, analizirani su i akademski i stručni radovi i publikacije, i sprovedeni intervjui sa predstavnicima nevladinog sektora i akademske zajednice. Na tri okrugla stola koji su organizovani u Beogradu, Novom Sadu i Leskovcu na temu promene Ustava, prikupljeni su dodatni podaci o stavovima stručne javnosti o nivou poštovanja ustavnih normi, radu Ustavnog suda Srbije, kao i ostvarivanja prava na pokrajinsku autonomiju, lokalnu samoupravu i zaštitu prava građana pred sudovima i organima državne uprave. U okviru realizacije projekta održan je i veći broj formalnih i neformalnih sastanaka sa predstavnicima državnih institucija, nezavisnih tela, političkih stranaka, međunarodnih organizacija i akademske zajednice, kako bi se dobila podrška za izradu zajedničke platforme civilnog društva za promenu Ustava i prikupili komentari na preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava.

---

<sup>3</sup> Prilikom sprovođenja projektnih i istraživačkih aktivnosti, projektni tim se suočio i sa izazovom usaglašavanja mnogobrojnih interesa civilnog društva u skladu sa širokim dijapazonom prioriteta organizacija civilnog društva, uključujući i zamerke o nepotrebnosti i nemogućnosti postizanja saglasnosti o prioritetima.

# II

## **POTREBA ZA PROMENOM USTAVA - SEDAM GODINA POSLE**

# 1.

## KONTEKST NASTANKA USTAVA 2006. GODINE I PROBLEMI NJEGOVE PRIMENE

Ustavni razvoj Srbije u protekla dva veka bio je veoma buran. Doneto je ukupno 12 ustava<sup>4</sup>, uglavnom na autoritaran način. Do donošenja Ustava iz 2006. godine, u Srbiji je na snazi bio Ustav iz 1990. godine donesen od strane Skupštine Socijalističke Republike Srbije i nastao u vreme raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Pored mnogih nedostataka, on je sadržao i odredbe o svom odnosu prema Ustavu SFRJ koje su poslužile kao povod opoziciji da pokuša da izdejstvuje ustavnu reviziju pod režimom Slobodana Miloševića.<sup>5</sup>

Međutim, tek posle demokratskih promena od 5. oktobra 2000, ustavna revizija je uvršćena u dnevni red Narodne skupštine Srbije. Uprkos tome, od tada pa do septembra 2006, izgledalo je kao da je Srbija još uvek daleko od novog ustava. Šansu da se donošenjem novog ustava prekine veza sa dotadašnjom politikom i donese moderan, demokratski najviši pravni akt, predstavljali su 5. oktobar 2000. godine i pad Miloševićevog režima. Kako se to tada nije dogodilo, nova šansa za promenu ustava javila se tek nakon šest godina, odlukom vladajućih stranaka da se ubrzano donese novi ustav. Ustav iz 1990.

---

4 Tekstovi svih ustava dostupni su na portalu: [www.mojustav.rs](http://www.mojustav.rs)  
5 27. aprila 1992. godine usvojen je i Ustav Savezne Republike Jugoslavije („Službeni list SRJ”, br.1/92). Nakon političkih pregovora o uređenju odnosa Srbije i Crne Gore, Savezna Republika Jugoslavija je transformisana u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore čiji su ustavni okvir činili Ustavna povelja i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama („Službeni list Srbije i Crne Gore”, br. 1/2003 i 6/2003).

predviđao je dva teška uslova za svoju promenu. Akt o promeni Ustava trebalo je da bude najpre usvojen glasovima dve trećine narodnih poslanika, a zatim i potvrđen na referendumu većinom glasova upisanih birača.<sup>6</sup> Formalna odluka da se donese novi ustav doneta je još 2003. godine, kada je većina u Narodnoj skupštini usvojila Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 39/2003)<sup>7</sup> po kome je za usvajanje akta o promeni Ustava dovoljna većina od ukupnog broja poslanika umesto dvotrećinske većine, čime je ublažen i uslov za potvrđivanje akta na referendumu, tako što je predviđeno kao dovoljno da na referendum izađe više od polovine birača i većina od njih glasa za ustav. Ipak, rokovi za njegovu izradu bili su stalno odlagani uz argumente pojedinih političkih aktera da ustav bivšeg režima ne predstavlja smetnju za normalno funkcionisanje države. Nakon prestanka postojanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore, javila se i dodatna potreba za usvajanjem ustava samostalne države. Sam proces izrade teksta ustava bio je obavijen velom tajne, a tekst je pripremljen veoma brzo. Grupa partijskih lidera i eksperata je, za svega dve nedelje pregovaranja, utvrdila predlog teksta koji je bio odgovarajući za sve parlamentarne političke stranke. Stručna i opšta javnost bila je nedovoljno obaveštavana o samom procesu izrade teksta, nije bila u mogućnosti ni da se upozna sa radnim verzijama teksta, ni da da komentare. Nakon nekoliko dana intenzivnih pregovora između glavnih političkih lidera i stranaka u Srbiji, bez vođenja parlamentarne rasprave, 30. septembra 2006. godine poslanici Narodne skupštine usvojili su predlog Ustava Republike Srbije. Zahtevima predstavnika civilnog sektora i organa Autonomne pokrajine Vojvodine da se izglasavanje teksta Ustava odloži u cilju organizovanja javne rasprave i izjašnjavanja predstavnika Skupštine Vojvodine o predloženom tekstu, nije se izašlo u susret, što govori o nedemokratskoj proceduri izrade i usvajanja Ustava. Reč je, dakle, o predlogu Ustava, o čijem tekstu, ne samo građani kao nosioci suverenosti, nego ni narodni poslanici kao predstavnici samih građana, nisu mogli da daju bilo kakvu primedbu ili sugestiju pre nego što je tekst postao i zvanični predlog. Osim toga, ni predstavnici nacionalnih manjina nisu bili uključeni u proces pisanja teksta Ustava. Poslanici

---

6 Članovi 132 i 133 Ustava Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90).

7 Ovaj zakon Ustavni sud Srbije ocenio je kao neustavan svojom odlukom IU-168/2003 od 25.03.2004.

Narodne skupštine su se sa tekstom predloga Ustava upoznali samo dva sata pre izglasavanja predloga. Na samoj sednici nije bilo nijedne prime-dbe niti parlamentarne rasprave, tako da je predloženi tekst Ustava usvojen aklamacijom 30. septembra 2006. godine na posebnoj sednici. Od ukupno 250 narodnih poslanika, ponuđeni tekst predloga potvrdili su svi prisutni poslanici (242 poslanika).<sup>8</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), ocenila je da izostanak javne rasprave u postupku donošenja Ustava Srbije pokreće pitanje njegove legitimnosti.<sup>9</sup> Isti stav ponovljen je i na više javnih rasprava koje su YUCOM i druge organizacije civilnog društva organizovale od 2006. godine do danas. Prema ocenama stručne javnosti, Srbija nije smela da dopusti izostanak javne rasprave, imajući u vidu nasleđe Miloševićevog režima. Na taj način, propuštena je šansa vlasti da postupkom donošenja novog ustava ostvari diskontinuitet sa prethodnim režimom i dobije legitimitet za najviši pravni akt.

Usvajanje konačnog predloga i sprovođenje referendumu pratili su izostanak pune transparentnosti procesa, nepravilnosti u toku glasanja, kao i jak medijski pritisak na građane u danima glasanja. Tokom oba dana referendumu trajala je medijska kampanja i pritisak na građane da izađu na referendum, što je pravdano konsenzusom parlamentarnih stranaka o isključenju poštovanja pravila tišine u medijima uoči i za vreme glasanja građana. U okviru kampanje za sprovođenje referendumu, Vlada je uložila velika finansijska sredstva kako bi podstakla izlazak građana na referendum i izglasavanje Ustava.<sup>10</sup> Pitanje referendumu je pretvoreno u patriotsko, a cilj predreferendumske marketinške kampanje bio je uticaj na „patriotski duh” građana, tako da su i neizlazak i glasanje građana protiv predloga Ustava osuđivani kao nepatriotski i nedemokratski čin, čime je onemogućena demokratska rasprava o tekstu koji je iznet na referendum. Sam referendum je organizovan kao dvodnevni, 28. i 29. oktobra, što predstavlja odstupanje od uobičajene izborne (ali i referendumske) prakse u Srbiji da se izjašnjavanje građana organizuje kroz jednodnevno glasanje. Iako je u preambuli predviđeno da je Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija deo

---

8 Dostupno na: <http://otvoreniiparlament.rs/2006/09/30/286438/>

9 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007, str. 22.

10 [http://www.blic.rs/stara\\_arhiva/politika/125876/Vlada-objavila-troskove-referendumske-kampanje](http://www.blic.rs/stara_arhiva/politika/125876/Vlada-objavila-troskove-referendumske-kampanje)

Srbije, pripadnici albanskog naroda na Kosovu nisu imali pravo da izađu na referendum. Glasanje se sprovodilo na osnovu biračkih spiskova koji su korišćeni za sve izbore sprovedene od 2000. godine, a u kojima ova lica nisu registrovana. Odlukom Republičke izborne komisije, Albanci sa Kosova dobili su mogućnost da glasaju na referendumu samo ako se upišu u birački spisak. Vlada je ovom odlukom isključila oko 900.000 kosovskih glasača koji se nalaze u glasačkim registrima iz 1999. godine. Pored mnogih nepravilnosti i kontroverzi koje su pratile donošenje predloga Ustava i njegovo izglasavanje na referendumu (a koje uključuju i nedostatak biračkih spiskova i neadekvatnost tehničkih preduslova za obezbeđivanje tajnosti glasanja kao i niz incidenata koji su se dogodili na biračkim mestima),<sup>11</sup> postignut je dovoljan broj glasova za potvrđivanje novog ustava. Ustav Republike Srbije proglašen je u Narodnoj skupštini 8. novembra 2006. godine.

Imajući u vidu način donošenja Ustava i referendumski proces koji je usledio, pored legitimiteta Ustava Republike Srbije u javnosti su se mogli čuti i komentari koji se odnose na njegovu legalnost.<sup>12</sup> U prethodnom periodu izrađen je veći broj naučnih i stručnih analiza aktuelnog ustavnog teksta u celini<sup>13</sup> ili pojedinih ustavnih rešenja<sup>14</sup>, studija koje su pripremile

---

11 <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Referendum/t10734.lt.html>

12 Jadranka Jelinčić, „Ustav Srbije je nelegalan i nelegitiman”, Blic, 16.10.2013. dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/413197/Jelincic-Ustav-Srbije-je-nelegalan-i-nelegitiman>

13 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007.; Prof. dr M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009.; R. Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006. – kritički pogled”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2/2006.; Prof. dr M. Podunavac (ur.), „Ustav i demokratija u procesu transformacije”, zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Država i demokratija u procesu evropeizacije Srbije”, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke, Beograd 2011.; A. Molnar, „Ustav Srbije kao ustav totalne pluralističke partijske države”, Etnoantropološki problemi, god. 4, sv. 3 (2009). Komitet pravnika za ljudska prava, “Zaštitnik građana – preporuke u praksi”, Beograd, 2013.; Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Ustav na prekretnici”, 2011.

14 Dostupno na: <http://mojustav.rs/tekstovi/> (17.10.2013.)

nevladine organizacije<sup>15</sup> i komentara u medijima, u kojima su detaljno detektovani problemi u definiciji ili primeni većine ustavnih odredbi. Imajući u vidu da je sveobuhvatna analiza pojedinačnih odredbi Ustava izvršena u dve prethodne studije YUCOM-a, u finalni izveštaj uvršćeno je razmatranje samo onih odredbi koje pripadaju definisanim prioritetnim oblastima. Nakon samo sedam godina od usvajanja Ustava, u punoj meri su se pokazale njegove mane, kao i potreba da se izvrši ustavna revizija.

Uprkos brojnim nedostacima Ustava iz 2006. i netransparentnosti procedure u kojoj je donet, i u literaturi i u javnosti su isticani i njegovi pozitivni aspekti. U okviru YUCOM-ovog istraživanja, ispitanici su u ove aspekte uvrstili i da je Ustav omogućio raskid sa Miloševićevim nasleđem<sup>16</sup>, da su simboli države usklađeni sa novonastalom situacijom i činjenicom da je Srbija samostalna država, da je podela vlasti bolje definisana u odnosu na Ustav iz 1990. godine, kao i da je doveo do mogućnosti neposredne primene odredbi o ljudskim i manjinskim pravima. Jedan od sagovornika je istakao kao važnu i okolnost da je nakon osamostaljenja Crne Gore u maju 2006. godine, Srbija bila u svojevrsnom pravnom vakuumu, tj. bez garancija ljudskih prava koja su garantovali akti Državne zajednice SCG kao i da su institucije funkcionisale neregularno:

**„Srbija je od referenduma u Crnoj Gori živela u poluustavnom stanju, jer su institucije koje su bile deo SCG a trebalo je da postanu institucije Srbije, ministarstva odbrane, spoljnih poslova i ljudskih prava, ostale van sistema i faktički i pravno, a samim tim i van parlamentarne kontro-**

---

15 Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing, „Zašto Ustav mora biti promenjen”, Beograd 2012, Centar za regionalizam, „Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije”, Novi Sad 2009.

Istraživački forum – Evropski pokret Srbija, „Ustavna revizija u Srbiji: aspekti i moguća rešenja”, 2012.

16 „S druge strane, ima sagovornika koji smatraju da je raskid sa nasleđem Miloševićevog režima samo prividan. U istraživanju Fonda za otvoreno društvo i Ipsos Strategic Marketing-a intervjuisani predstavnici elita su pitani da li Ustav treba da se odredi prema ranijim režimima (Titovom i Miloševićevom) i zločinima koje su tadašnje vlasti vršile. Većina pripadnika elite (73%) ne podržava ideju da se u Ustav unese određenje prema ranijim režimima, dok su mišljenja građana podeljena (38% podržava, a 34% ne podržava). Upadljivo je da znatno veći procenat građana nego elite podržava ovu ideju.” Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing “Zašto Ustav mora biti promenjen”, Beograd 2012, str. 27 - 28.

le. Njegovo usvajanje je povećalo pravnu sigurnost u zemlji i bilo izraz političkog prihvatanja ishoda referenduma. Teorijski i praktično je pravna sigurnost bila ozbiljan problem, bez obzira što je Ustav Srbije sadržao neke odredbe o ljudskim pravima, jer je Mala povelja visila u vazduhu, i postojao je pravno-politički vakuum, zbog principa da građani ne smeju imati manje prava – individualnih i kolektivnih. U tom smislu, u pogledu elementarnog jačanja vladavine prava, pravne sigurnosti i funkcionisanja demokratske države, stanje je bilo bolje nego pre njegovog donošenja.”

Ipak, veći broj sagovornika istakao je da aktuelni Ustav nema pozitivne aspekte, kao i da je to posledica načina na koji je usvojen<sup>17</sup>, te da nije dovoljno doprineo pravnoj transformaciji u Srbiji.

**„Ne postoji nijedan dobar aspekt. Prividno možemo reći da je dobar aspekt to što je stvoren diskontinuitet sa Miloševićevim režimom. Međutim, nema suštinskog dobitka.”**

U istraživanju koje su sproveli Fond za otvoreno društvo i Ipsos Strategic Marketing, na pitanje da li se donošenjem Ustava 2006. u Srbiji nešto promenilo, većina predstavnika elite istakla je da je donošenje Ustava 2006, u suštini, Srbiji donelo malo promena. Više od polovine sagovornika, 59%, ocenilo je da se donošenjem Ustava promenilo tek ponešto, samo 14% da se promenilo mnogo, a svaki četvrti smatra da se nije promenilo ništa.<sup>18</sup>

U okviru istraživanja koje je YUCOM sproveo, intervjuisani predstavnici akademske zajednice i civilnog društva upitani su da li smatraju da u Srbiji trenutno postoji volja za promenom Ustava i kako se do nje može generisati. Mišljenja sagovornika se u tom pogledu razlikuju. Neki ispitanici zastupaju stav da u ovom trenutku politička volja (pogotovo na centralnom nivou) ne postoji<sup>19</sup>, drugi smatraju da postoji svest i izvesna volja da se o promeni diskutuje ali da to u trenutnom političkom momentu ne predsta-

---

17 U ovom kontekstu je posebno isticana činjenica da etničkim Albancima sa Kosova nije bilo omogućeno izjašnjavanje na referendumu te da je njegovo usvajanje protivpravno.

18 Uporediti Fond za otvoreno društvo i Ipsos Strategic Marketing "Zašto Ustav mora biti promenjen", Beograd 2012. str. 5.

19 Jedan od sagovornika ističe: „Mislim da ne postoji. Ovo pitanje se uvek instrumentalizuje pred izbore, što govori da stvarne političke volje za to nema. Ustav se koristi kao instrument političke borbe. Ne znam kako se do te političke volje može doći, to bi trebalo pitati političke aktere.”

vlja prioritet (u kontekstu pregovora o odnosima sa Kosovom), a ima i onih koji uviđaju postojanje volje među pripadnicima elite.<sup>20</sup>

Trenutnu situaciju ilustruje i mišljenje jednog od sagovornika da postoji svest ali ne i politička volja za promenom:

**„Istraživanja, predstavljena na brojnim javnim tribinama i citirana i od strane brojnih i političara i eksperata, govore u prilog tome da ta svest postoji u zatvorenim političkim krugovima. Postoji svest ali ne postoji i politička volja, ukoliko njeno postojanje ili nepostojanje utvrđujemo na osnovu načina ponašanja i delovanja. Niti ima inicijative političkih strana za promenu Ustava, niti se o tome raspravljalo u parlamentu, a ni Vlada, koja je ovlašćeni predlagač, ne radi na tome, makar ja nisam čula da se o tome raspravljalo na sednicama Vlade ili pred Komisijom za ustavna pitanja. Ako su to ultimativni dokazi postojanja političke volje – onda ona ne postoji.”**

U javnim debatama o Ustavu, prethodnih godina se kao značajno pitanje istaklo pitanje vrednosti koje bi takav tekst mogao da reprezentuje, imajući u vidu sadašnji društveni trenutak. Među sagovornicima koji smatraju da postoji izvesna doza volje, izdvaja se i stav:

**„Međutim, još uvek ne postoji konsenzus o politici i temeljima na kojima bi trebalo da gradimo državu.”**

U pogledu načina na koji se može uticati na stvaranje volje kod pripadnika političkih elita s ciljem delovanja u pravcu reforme trenutnog ustavnog okvira, među sagovornicima se iskristalisalo nekoliko modaliteta delovanja civilnog društva: kroz (parcijalno) formulisanje zajedničkih prioriteta, animiranje medija, kreiranje kampanja koje bi direktno targetirale određene grupe ili donosioce odluka, usmerene analize.

Jedan od sagovornika smatra:

**„Postoji prozor za pokretanje takve inicijative, ali su potrebni konkretni zahtevi i podrška civilnog sektora i stručne javnosti. Sve ovo bi trebalo da dovede do pozitivnih promena.”**

Upravo u kontekstu neophodnosti saradnje stručne javnosti i civilnog sektora, drugi sagovornik ističe:

---

20 Detaljan uvid o volji političke elite za promenu Ustava nudi istraživanje Fonda za otvoreno društvo i Ipsos Strategic Marketing-a "Zašto Ustav mora biti promenjen", Beograd 2012. str. 14 - 23.

**„Stalnim iznošenjem argumenata, snažnim delovanjem ekspertske zajednice, ozbiljnim analiziranjem prakse Ustavnog suda, poređenjem sa onim šta su političke aspiracije Srbije – integracija u EU i to ne samo u odnosu na klauzulu o prenosu dela suvereniteta, već i u kontekstu političkih kriterijuma, poput izuzetno bitnog aspekta koji se odnosi na garancije sudske vlasti, jer ovi kriterijumi za članstvo u EU podrazumevaju do kraja izvedenu podelu vlasti, kako normativno, tako i u praksi. To su minimalni argumenti, a ima ih još.”**

Tokom istraživanja, pravni tim YUCOM-a interesovalo je i mišljenje intervjuisanih predstavnika akademske zajednice i civilnog sektora u pogledu legalnosti donošenja Ustava Srbije (imajući u vidu sve kontroverze koje su ga pratile). Iako su međunarodne institucije ocenile da je minimum demokratske procedure uglavnom poštovan, brojne primedbe upućene su samoj proceduri u Narodnoj skupštini Republike Srbije.<sup>21</sup>

**U tom smislu, jedan od sagovornika ističe:**

„Formalno-pravno gledano donet je legalno. Postupak za promenu ustava je ispoštovan, ali je legitimitet sporan u svakoj fazi. I u formulisanju njegovog nacрта i u izglasavanju u parlamentu, gde se iz stenograma vidi da poslanici nisu znali o čemu glasaju, dok je za referendum naglo odlučeno da traje 2 dana. Sa aspekta legalnosti potvrđen je na referendumu, iako su se javljale sumnje u vezi sa tih 51%. Ustav iz 1990. je definisao da građani imaju pravo da učestvuju, pa ako to kod zakona nije praksa, onda kod ustava to mora biti, posebno što je Srbija, po prvi put još od Versajskog ugovora, postala samostalna država. Da li je postojao veći razlog od ovog istorijskog za ozbiljnu javnu raspravu? Striktno gledano jeste legalno donet, ali se vrlo ozbiljan prigovor u vezi sa legitimitetom može postaviti.”

Postoje i potpuno suprotna stanovišta u pogledu legalnosti Ustava:

**„Činjenica je da suštinski nije donet legalno. Isto tako, procedura za donošenje ustava nije ispoštovana ni 1992. godine. Samim tim, stvara**

---

<sup>21</sup> Istraživanje koje je sproveo Fond za otvoreno društvo i Ipsos Strategic marketing utvrdilo je da 54% građana i 59% predstavnika elite, smatra da su neodržavanje javne rasprave pre usvajanja Ustava i činjenica da je referendum za usvajanje Ustava trajao dva dana, ozbiljne povrede procedure koje dovode u pitanje volju naroda. Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing „Zašto Ustav mora biti promenjen”, Beograd 2012, str.12.

**se jedan diskontinuitet. Bitno je da stvorimo kontinuitet i čini se da je to ispravno u ovom trenutku uraditi.”**

Ipak, intervjuisani predstavnici organizacija civilnog društva i akademske zajednice se većinski slažu da važećem Ustavu nedostaje legitimnost, imajući u vidu način na koji je donesen tj. izostanak javne rasprave pre usvajanja teksta u Skupštini. Intervjuisani predstavnici smatraju i da je način sprovođenja referenduma veliki problem legitimnosti Ustava.

**„Legitimitet Ustava nedostaje zbog procesa donošenja. Međutim, treba naglasiti da legitimitet postoji u očima većine građana s obzirom da ga priznaju.”**

**„Da, posebno imajući u vidu atmosferu u kojoj je donet kao i kampanje linča koje su se vodile protiv onih koji su tumačili i kritikovali Ustav.”**

## **2.**

### **PET PRIORITETNIH OBLASTI U PROCESU REFORME USTAVA**

U toku realizacije projekta definisano je pet prioriteta organizacija civilnog društva za promenu Ustava koji su objedinjeni u zajedničku platformu. Imajući u vidu raznovrsnost sektora civilnog društva i brojnost pitanja kojima se organizacije bave u svom radu i javnom zastupanju, formulisanje zajedničke liste prioriteta predstavljalo je izazov. Iako je YUCOM dobio značajnu podršku organizacija civilnog društva, konsultativni proces sproveden prilikom njihovih formulisanja ukazao je na različite stavove predstavnika civilnog društva u pogledu formulisanja zajedničkih platformi, odnosno prioriteta. Mišljenja su bila podeljena, od bezrezervne podrške do osporavanja mogućnosti da se veći broj organizacija okupi oko zajedničke platforme, imajući u vidu značajne sektorske i ideološke razlike.

Prilikom definisanja pet širih prioriteta, odlučeno je da se iz fokusa izuzme organizacija vlasti i funkcionisanje političkih institucija, imajući u vidu da oni već predstavljaju prioritete političke elite. Takođe, nakon detaljne analize pravnog tima YUCOM-a, definisano je da se pravosuđe, kao nesporno aktuelna tema u srpskoj javnosti proteklih godina, usled netransparentne i nepotpuno obavljene reforme, uvrsti u prioriteta u oblasti u

pogledu potrebe za obezbeđivanje nezavisnosti i polazeći od pretpostavke da je nezavisno pravosuđe garant efektivne zaštite ljudskih prava.

Ponuđena lista problema koji su obuhvaćeni u pet celina predstavlja ona pitanja koja je pravni tim YUCOM-a uočio kao najprioritetnija u oblastima koje su od značaja za civilno društvo. Očekuje se da će se lista proširivati kada ponovo oživi debata o Ustavu i budu stvorene okolnosti za njegovu promenu. Pet prioritetnih oblasti nisu podjednako sveobuhvatne ali su zamišljene tako da obuhvate određene, šire grupe pitanja. Prva oblast se odnosi na načela Ustava i njegovu preambulu uključujući pitanje odnosa međunarodnog i domaćeg prava. U drugoj oblasti, koja je najveća i prioritetna za organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, obrađena su najkritičnija pitanja zaštite ljudskih prava u Srbiji, bilo da je reč o samim formulacijama članova i garantovanju, odnosno, negarantovanju određenih prava, ili o mehanizmima za zaštitu. Treća oblast pokriva najvažnija pitanja nezavisnosti pravosuđa. Četvrta grupa pitanja tretira poziciju nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava, i teži otvaranju debate o položaju nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela u ustavnom sistemu Srbije i mogućnostima da ova tela postanu ustavne kategorije. Konačno, u petu grupu pitanja spadaju ona koja se odnose na tematiku decentralizacije države i ostvarivanje prava na teritorijalnu (pokrajinsku) autonomiju i lokalnu samoupravu. Imajući u vidu ciljeve projekta, uočeni su veći nedostaci i predložena određena rešenja za promenu Ustava. Lista problema nije iscrpna te je u samom procesu dalje javne debate i praćenja primene Ustava potrebno analizirati sve odredbe Ustava, njihov uticaj i mogućnosti za promenu.

Tokom sprovođenja intervjua, tim YUCOM-a je od sagovornika tražio da identifikuju najveću manu Ustava Republike Srbije iz 2006. godine. Iskristalisalo se nekoliko problema. Pre svega, istaknuti su način i brzina donošenja Ustava, što je i razumljivo, imajući u vidu da brojne dosadašnje analize ukazuju da su određene formulacije u Ustavu direktna posledica brzine izrade teksta najvišeg pravnog akta, te da su mogle biti izbegnute da je organizovana adekvatna javna rasprava.

**„Način donošenja je najveća mana sadašnjeg Ustava. Nedostaje legitimnost, ljudi na Kosovu nisu glasali. Došlo je do krađe glasova, a nije ni postojala javna rasprava.”**

**„Ustav iz 2006. godine jedva da predstavlja pravni akt. Ne smemo zaboraviti da je donet bez postojanja javne rasprave, kao i da je pisan nepravničkim jezikom, veoma aljkavo.”**

**„Način donošenja – bez učešća građana i bez javne rasprave. To je bila nagodba političkih stranaka i to samo onih parlamentarnih.”**

Pored samog načina donošenja koji je uticao na nedostatak legitimnosti ustavnog akta, kao jednu od većih mana Ustava Republike Srbije sagovornici ističu i preambulu Ustava, pre svega njen odnos prema Kosovu i Metohiji u sastavu Srbije. I pored političkog opredeljenja za očuvanje Kosova u sastavu Srbije iskazanog Ustavom, sam tekst u većoj (ali nedovoljnoj) meri poklanja pažnju regulisanju položaja Autonomne pokrajine Vojvodine dok je u pogledu ustavnog položaja Autonomne pokrajine Kosova i Metohije predviđeno usvajanje posebnog zakona (član 182 Ustava). Pored pitanja položaja Kosova, sagovornici u istraživanju istakli su i pitanje pozivanja na „državotvornu tradiciju srpskog naroda” kao i nacionalno određenje države.

**„Nedostatak svakako predstavlja preambula koja, uprkos verovanju, nije uspela da očuva teritorijalnu celovitost zemlje. Političke struje su unele svoje ideologije u sam tekst, a javnost je izigrana pričom o Kosovu, zbog čega danas imamo situaciju da Ustav samo predstavlja kočnicu evrointegracijama.”**

**„Najveća mana je preambula zato što je pisana politički, prvenstveno zbog Kosova. Danas, ona predstavlja barikadu za dalji napredak Srbije... Rečeno je da će se položaj Kosova detaljnije urediti zakonom koji nikada nije donet, ostao je samo obećanje.”**

**„Preambula sa pozivanjem na tradiciju je potpuno anahrona. Postavlja se pitanje koja je to tradicija i šta ona obuhvata. Takođe, pitanje Kosova u preambuli je potpuno anarhono i protivno evrointegracijama i bezbednosti u regionu. Ustav je anahron i kada se uporedi sa ustavima u regionu.”**

**„Definisanje Republike Srbije članom 1 u kome se kaže da je: „... Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive...” pokazuje celokupni odnos države prema građanima.”**

Kao najveću manu jedan broj sagovornika istakao je pitanje decentralizacije države, odnosno, izostanak ozbiljnog modela razvoja srednjeg nivoa vlasti i definisanje odnosa centralne vlasti, autonomnih pokrajina i lokalne samouprave, čemu je posvećen i poseban naslov u ovom izveštaju.

**„Tekst Ustava nije uneo pitanje regionalizacije, a u dosadašnjoj praksi se pokazalo da su centralizovane države neefikasne, kako zbog ekonomskog tako i zbog demografskog razvoja.”**

Konačno, sledeća konstatacija predstavlja najdrastičniju ukupnu ocenu nedostataka sadašnjeg Ustava:

**„Možemo reći da je opšti utisak da njegova osnovna funkcija davanja temelja sistemu jedne države nije zadovoljena, odnosno da Ustav ne služi u te svrhe.”**

Polazeći od značaja koji ustav ima za postavljanje temelja sistemu koji omogućava poštovanje ljudskih prava, vladavinu prava i funkcionisanje institucija, u sledećem poglavlju detaljno se analiziraju najveći nedostaci postojećeg ustavnog teksta u cilju formulisanja predloga i prioriteta za izmenu Ustava Republike Srbije.





# **NEDOSTACI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE U PET PRIORITETNIH OBLASTI I NAČINI ZA NJIHOVO PREVAZILAŽENJE**

U ovom delu izveštaja predstavljeni su najveći problemi koji su prepoznati u okviru pet prioritarnih oblasti za promenu Ustava. Pošto je analiza pojedinačnih članova već urađena u prethodnim izveštajima<sup>22</sup>, u ovom delu predstavljena je sinteza analiziranih problema koji su definisani kroz praksu YUCOM-a, istaknuti od strane sagovornika u intervjuima i uočeni u većem broju analiza Ustava Srbije u prethodnom periodu. Projektni tim je, takođe, težio i da ponudi određena unapređenja ustavnih rešenja kako bi se doprineo javnoj debati o promeni Ustava i budućim rešenjima. U proteklom periodu zabeleženi su mnogobrojni primeri nepoštovanja Ustava od strane institucija i nemogućnosti zaštite garantovanih prava, koji ukazuju na nizak nivo pravne kulture i vladavine prava u Srbiji. Takođe, na to ukazuju i konstatacije sagovornika istraživačkog tima YUCOM-a tokom sprovedenih intervjua:

**„Proces primene Ustava je loš. Politička atmosfera veoma utiče na njegovu primenu i donošenje odluka. Ne postoje izgrađene grane vlasti, kao ni kontrola izvršne vlasti od strane zakonodavne.”**

**„Tekst Ustava može dvosmisleno da se tumači zato što nije jasan, posebno u delu koji govori o ljudskim i manjinskim pravima. Proces primene i tumačenja Ustava zavisi od sociopolitičkog konteksta u kome se zemlja nalazi.”**

**„LGBT organizacije su se već dva puta obratile Ustavnom sudu, podnoseći ustavnu žalbu zbog nemogućnosti ostvarivanja prava na slobodno okupljanje. Čini se da to niko nije imao u vidu prilikom zabrane Parade ponosa.”**

---

22 Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Ustav na prekretnici”, 2011.; Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu”, 2013.

**„Takođe, AP Vojvodina nikada nije dobila 7% državnog budžeta koji joj pripada. Nije donet ni zakon koji bi bliže odredio položaj AP Kosovo, iako se o njemu priča od dana usvajanja novog Ustava.”**

**„Svi organi su znali ili da prelaze granice svojih ovlašćenja ili da se ustežu da svoje nadležnosti koriste.”**

**„Pri tom, kao što sam već naglasila, nisu jasno definisane sankcije za nepoštovanje ustava.”**

Sve navedeno upućuje na širinu problema nepoštovanja Ustava Republike Srbije, pre svega od strane institucija, čime je značajno ugrožena vladavina prava u Srbiji. Mišljenja sagovornika se razlikuju u pogledu poštovanja Ustava od strane pojedinačnih institucija. Što se tiče funkcionisanja Narodne skupštine, najčešće se pominje pitanje nepoštovanja načela podele vlasti između institucija kao i pitanje *de facto* kontrole Narodne skupštine od strane Vlade, a isticane su i zamerke na poštovanje odluka Ustavnog suda od strane Narodne skupštine.

**„Pitanje je kolika je njena uloga s obzirom da ne vrši kontrolu izvršne vlasti. Često donosi problematične odluke.”**

**„Nema podele vlasti, odnosno, Vlada kontroliše Skupštinu, a ne obrnuto.”**

Jedan od sagovornika, kao drastičan primer naše skorije ustavne prakse, ističe usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju iz 2009. godine i jasno kršenje Ustava od strane Narodne skupštine, uprkos javnim i široko rasprostranjenim upozorenjima eksperata:

**„Skupština se ustezala da koristi svoja ovlašćenja, što je svojevrsno kršenje Ustava. Sećam se, takođe, i zakona koji su padali pred USS, kao što je Zakon o medijima. Iako je to svrha postojanja Ustavnog suda i iako neustavan zakon može doneti bilo koji parlament na svetu, ovaj primer pokazuje svojevrsan politički prezir prema postojećem Ustavu. Tome u prilog govori i činjenica da je prilikom donošenja ovog konkretnog Zakona dovoljan broj eksperata upozoravao da on nije u skladu sa Ustavom. Ni predsednik nije isti vratio Skupštini na ponovno razmatranje.”**

U odnosu na Vladu Republike Srbije, zamerke sagovornika su se dominantno odnosile na politički uticaj i kontrolu Narodne skupštine od stra-

ne Vlade. U pogledu institucije predsednika Republike, sagovornici su uglavnom isticali da je pitanje poštovanja ustavnih ograničenja vlasti zavisilo od same ličnosti koja obavlja funkciju.

Veliki broj primedbi u pogledu poštovanja ustavnosti odnosio se na sam Ustavni sud Republike Srbije kao kontrolora ustavnosti i zakonitosti, uz isticanje postojanja značajnog političkog uticaja na instituciju kao i sporost postupaka pred njim. Imajući u vidu visok stepen zabrinutosti stručne javnosti u pogledu politizacije Ustavnog suda, otvara se i pitanje autoriteta ali i legitimnosti njegovih odluka.

**„Odluke se razlikuju u odnosu na to ko je na vlasti.”**

**„Ustavni sud je izuzetno politizovana institucija zbog čega ne može ni da čuva ustav, a to jeste njegova osnovna funkcija. U radu Suda vidimo da se praksa donošenja odluka menja sa promenom vlasti, zbog čega se njegov rad potpuno delegitimizuje.”**

**“Jasno se vide manipulacije i politički uticaj na primeru Vojvodine, odnosno, proglašenja neustavnim dvadesetak odredbi Statuta nakon promene vlasti.”**

**„Kriminalan rad Ustavnog suda. U nekoliko odluka su prekršili osnovna načela jednakosti i ravnopravnosti, dajući prednost socijalnoj pravdi (odluka Vlade o otpisu poreskih dugovanja). Takođe, nije regulisan način izvršavanja sudskih odluka, samim tim ni ustavna žalba ne može da bude efektivan pravni lek.”**

**„Postavlja se pitanje autoriteta. Ustavni sud je institucija čija je osnovna nadležnost odlučivanje o zakonitosti i ustavnosti. Pored toga, stoji i pitanje kapaciteta što je posebno vidljivo kada znamo da se kasni sa odlukama.”**

Upravo se pitanje autoriteta Ustavnog suda Srbije nameće kao ključno u analizi aktuelne ustavne prakse. Ipak, ovo je pitanje koje se ne odnosi na promenu ustavnog teksta već spada u domen nerazvijenosti pravne i političke kulture u državi. Ovo je najbolje ilustrovano zaključkom jednog od sagovornika u okviru istraživanja:

**„Postoji problem kredibiliteta institucija, previše su slabe. Samim tim, ustav ne može da reši ovaj problem. Ono što nam nedostaje je politička kultura, ona je veoma važna za poštovanje ustava. Sada, kao i u prošlosti, se postupa u odnosu na političke okolnosti. Problem se ne može**

**rešiti samo donošenjem novog ustava, već pre svega mora da postoji politička kultura.”**

S tim u vezi, postavlja se pitanje kakva bi bila ustavna stvarnost Srbije čak i u situaciji da su ustavne norme mnogo jasnije, detaljnije i u skladu sa najprogresivnijim rešenjima u određenim oblastima. Značajno popravljen tekst bi takođe postavio veliki broj izazova pred one koji će Ustav primenjivati u budućnosti.

# 1.

## **REDEFINISANJE NAČELA USTAVA I HIJERARHIJE NORMI U USTAVU**

Preambula Ustava Republike Srbije predstavlja jedno od najviše debatovanih pitanja naše ustavnosti od samog trenutka donošenja akta. Imajući u vidu aktuelni politički trenutak i realnost uspostavljanja i normalizacije odnosa sa institucijama Kosova, biće neophodno razmatranje potrebe postojanja ovakve preambule. Osim toga, uočava se i potreba da se pokrenu neophodne pripreme za pristupanje Srbije Evropskoj uniji, putem usvajanja integrativne klauzule i omogućavanja primata evropskog prava, kao i da se redefinišu odredbe o primatu međunarodnog prava radi davanja dodatnih garancija za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije.

Prioritetna pitanja predstavljaju:

1. preispitivanje sadržaja i funkcije sadašnje preambule Ustava u kontekstu političkih promena od usvajanja Ustava 2006. godine;
2. preispitivanje definicije odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava;
3. ustanovljenje primata prava Evropske unije po pristupanju Srbije EU.

Član 16 kritikovan je od strane stručne javnosti zbog svoje formulacije: „Spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava. Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.” Pitanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava postavljano je od samog usvajanja Ustava. Ustavom Republike Srbije prihvaćen je monistički pristup u određivanju odnosa između normi

unutrašnjeg i međunarodnog prava, prema kojem su međunarodno i unutrašnje pravo deo istog poretka, uz istovremeno davanje prednosti Ustavu u odnosu na međunarodne ugovore s jedne strane, i favorizovanje pravila međunarodnog prava u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, s druge strane. Propisano je da međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, pa je ovo rešenje sporno imajući u vidu evropske integracije, što je istakla i stručna javnost i Venecijanska komisija.<sup>23</sup> U mišljenju Venecijanske komisije<sup>24</sup> se takođe navodi da, stav 3 ovog člana u vezi sa stavom 2 člana 167 (Ustavni sud odlučuje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom) omogućava Ustavnom sudu da oduzme već potvrđenim međunarodnim ugovorima njihovu unutrašnju pravnu snagu kada nisu u skladu sa Ustavom. Srbija će, da ne bi prekršila svoje međunarodne obaveze koje proizilaze iz potvrđenih ugovora, morati ili da izmeni Ustav ili da otkáže ugovor ili da se povuče iz istog ukoliko je takva mogućnost predviđena samim ugovorom ili je u skladu sa članom 56 Bečke konvencije o ugovornom pravu. Optimalnije rešenje bi bilo da se potvrda saglasnosti ugovora sa Ustavom obezbedi pre potvrđivanja ugovora.

Primedbe na račun regulisanja odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava ističu i sagovornici koji su intervjuisani za potrebe istraživanja u pogledu opredeljenja ustavotvoraca za ovakvu postavku odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava, kao i rešenja prema kome su međunarodni ugovori po snazi ispod ustava. Iako rešenje prema kome ratifikovani međunarodni ugovori imaju snagu zakona i moraju biti u skladu sa Ustavom odgovara uporednopravnim rešenjima, postavlja se ozbiljno pitanje primenjivosti jednog ovakvog rešenja u državi sa relativno niskim stepenom pravne kulture i efektivnih garancija za zaštitu ljudskih prava:

**„Reč je o legitimnom, inače nemačkom rešenju. Danas mali broj zemalja primenjuje koncepciju suprematije međunarodnog prava. Kod nas je to rešenje ranije bilo prisutno. To da li su međunarodni ugovori ispod ustava je, međutim, najmanje važno pitanje. Važnije je da zakoni nisu iznad međunarodnih ugovora. Možda i nije loše da ustav bude iznad međunarodnog prava, zbog tendencija da se, usled borbe protiv teroriz-**

---

23 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007, str. 23.

24 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007, str. 6.

**ma i slično, smanjuju slobode građana, naravno, ukoliko je ustav dobro definisan.”**

Zamerke postoje i u pogledu same formulacije člana 16 i njegove nejasnoće, te potrebe da se (kao i za mnoge druge odredbe) pribegne pravno-tehničkoj redakciji.

**„Ovaj član je nejasan i rađa sumnju, posebno imajući u vidu političke aspiracije zemlje. Postoji određen ambigvitet: s jedne strane nije jasno da li međunarodno pravo ima prioritet, a s druge imamo Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, koja je direktno primenjiva. Primat međunarodnog prava mora biti jasno i bez svake sumnje ustanovljen. To nikako ne utiče na mogućnost prethodne ocene ustavnosti, pre ratifikacije nekog međunarodnog ugovora, što je praksa u svetu. Taj član zahteva ozbiljnu pravnu redakciju.”**

**„Najčešće u vezi sa ovim pitanjem imamo na umu konvencije o ljudskim pravima koje su daleko bolje od naših ustavnih rešenja.”**

Pitanje pristupanja Evropskoj uniji se u stručnoj javnosti sve češće ističe kao motiv za promenu Ustava, pre svega zbog uvođenja tzv. evrointegracijske klauzule i omogućavanja primata evropskog nad domaćim pravom, kao i dejstva pravnih akata EU po ulasku u Evropsku uniju. Iako ovo pitanje nije prioritetno u ovom trenutku i zavisi od dinamike integracije, potrebno je i svrsishodno izvršiti promene prilikom drugih promena Ustava. Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije, odnosno, Evropsku uniju. Radi pristupanja EU većina zemalja je prilagodila svoje ustave, prenoseći neka od svojih suverenih prava na Evropsku uniju pod odredbom kojom se dozvoljava delimičan prenos suverenih prava na međunarodne ili nadnacionalne organizacije ili se upućuje na primat pravne obaveznosti međunarodnih sporazuma prema nacionalnom zakonodavstvu, odnosno, primat evropskog prava nad nacionalnim. U skladu s tim, pristupanje Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava. Pored uređivanja odnosa nacionalnog prava i prava EU, pravnog osnova za članstvo Srbije u Evropskoj uniji i prenosa dela nadležnosti na EU, potrebno je regulisati i učešće srpskih državljana i institucija u institucijama EU i prava građana EU.<sup>25</sup>

---

25 Uporediti, primera radi, članove 143-145 Ustava Republike Hrvatske koji su stupili na snagu pristupanjem Hrvatske Evropskoj uniji (Narodne novine br. 76/2010).

Pored praktičnih pitanja integrisanja pravnih sistema, pravni tim YUCOM-a interesovalo je i mišljenje intervjuisanih predstavnika civilnog društva u pogledu vrednosnog opredeljenja postojećeg Ustava za integraciju u EU, kao i da li on predstavlja prepreku ulasku u Evropsku uniju.

**„Smatram da jeste, jer je neuvremenjen i ne predstavlja sliku stvarnosti, niti je uvažava.”**

**„Ne predstavlja veću prepreku nego u slučaju drugih zemalja. Veći problem predstavlja za građane naše zemlje, nego za evrointegracijski proces. Prenos suvereniteta neće ići teže nego inače, već će postojati problem implementacije. EU neće insistirati na onome što je za nas važno.”**

**„Formalno, Ustav ne predstavlja prepreku za ulazak u EU tj. on ga ne zabranjuje. Prva stvar koja bi morala da se uradi, ukoliko do članstva dođe, je da se izričito dozvoli prenošenje suvereniteta.”**

Preambula Ustava Srbije je u prethodnom periodu predstavljala jedno od najkrupnijih sporenja u pogledu ustavnog rešenja u Srbiji.<sup>26</sup> Preambula je deo ustava koji prethodi normativnom delu i predstavlja svečanu izjavu političko-programске prirode. Preambula, po pravilu, odražava legitimacijske temelje ustava i njegove osnovne vrednosti. U preambuli, kao najsvečanijem delu ustava, formuliše se identitet zajednice konstituisane datim Ustavnim ugovorom, koji se zatim razrađuje drugim normama pravnog sistema. Tekst preambule posmatra Kosovo i Metohiju kao sastavni deo teritorije Srbije koji uživa suštinsku autonomiju, iako faktička situacija više nije takva. U mišljenju Venecijanske komisije istaknuto je da pažljivo čitanje Ustava ukazuje da je suštinska autonomija Kosova i Metohije delegirana na zakonodavca u svakom aspektu, te da suštinska autonomija u svemu zavisi od volje Narodne skupštine.<sup>27</sup> Tekst preambule je, prema istraživanju YUCOM-a, percipiran i kao jedna od najvećih mana Ustava (uporediti glavu II poglavlje 2 izveštaja).

---

26 Tekst preambule glasi: „Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, polazeći od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih organa da zastupaju i štite interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima”

27 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007, str. 5.

## DODATNA PITANJA IZ TEMATSKE OBLASTI

Osim pitanja koja su ubrojana u prioritete u okviru tematske oblasti, tokom konsultativnog procesa o zajedničkoj platformi organizacija civilnog društva i prethodnim verzijama izveštaja, kao i tokom sprovedenog istraživanja, neka pitanja izdvojila su se kao prioriteta za rešavanje prilikom revizije Ustava.

Članom 1 država Srbija definisana je kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima. Ustav zagovara tezu narodnog, a ne nacionalnog suvereniteta koji se uvodi kroz ovu formulaciju. Takva formulacija ukazuje na to da u Ustavu nije prevladalo građansko već etničko određenje države, po kojem je Srbija država srpskog, a zatim i svih drugih naroda. Prema shvatanju Venecijanske komisije, ovakva formulacija ne bi trebalo da proizvodi nikakve posledice u praksi,<sup>28</sup> ali očigledno je da ona nameće koncept nacionalne države u kojoj se pravi razlika između građana prema njihovom nacionalnom, tj. etničkom poreklu. Ova odredba kritikovana je i od strane Komisije protiv rasizma i netolerancije.<sup>29</sup> Imajući u vidu nasleđe devedesetih godina ali i ustavnu tradiciju (građansko definisanje države u Ustavu iz 1990. godine),<sup>30</sup> potrebno je pristupiti definisanju države kao građanske.

Članom 10 predviđeno je da su u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilično pismo, dok se službena upotreba drugih jezika i pisma uređuje zakonom, na osnovu Ustava. Očigledno je da Ustav umanjuje zaštitu prava na jezik manjina u odnosu na Ustav iz 1990. godine, kojim je latinično pismo bilo predviđeno u službenoj upotrebi.<sup>31</sup> U izveštaju Venecijanske komisije istaknuto je da je nejasno zbog čega se u novom Ustavu više ne spominje upotreba latiničnog pisma koje većina pripadnika manjina

---

28 *Ibidem*.

29 Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, „Izveštaj o Srbiji”, Strazbur, 2008. (usvojen 14. decembra 2007.) str. 9, dostupno na:

[http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_eng/SCG-CbC-III-2008-25-ENG.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/SCG-CbC-III-2008-25-ENG.pdf)

30 Član 1: „Republika Srbija je demokratska država svih građana koji u njoj žive, zasnovana na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi.”

Ustav Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90)

31 Član 8: „U Republici Srbiji u službenoj upotrebi je srpskohrvatski jezik i ćirilično pismo dok se latinično pismo koristi u službenoj upotrebi, na način propisan zakonom. U područjima Republike Srbije koja nastanjuju nacionalne manjine u službenoj upotrebi je i njihov jezik i pismo, na način utvrđen zakonom.” Ustav Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90)

radije koristi.<sup>32</sup> Treba posebno istaći svojevrсни paradoks ustavnog razvoja u ovom primeru, imajući u vidu da član 20 stav 2 Ustava propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. Međutim, ovu normu prekršio je sam Ustav jer je dostignuti nivo prava na službenu upotrebu jezika i pisma uključivao i latinično pismo.

Ustav predviđa da se zagarantovana ljudska i manjinska prava mogu ograničiti ako to Ustav dopušta i to samo u meri koja je neophodna (član 20).<sup>33</sup> Ustav je predvideo određena načela kojima treba da se rukovode državni organi. Ipak, za razliku od odredbi o ograničenju iz Evropske konvencije o ljudskim pravima (čl. 8 -11 Konvencije), ova odredba Ustava ne svodi ograničenja prava i sloboda na opravdani cilj, već je ograničenje moguće u bilo koje svrhe „koje Ustav dopušta”, bez izričitog navođenja legitimnih ciljeva, što može izazvati niz pitanja i problema. Pošto ustavopisac ne zahteva postojanje opravdanog cilja kao neophodan uslov za ograničenje i na komplikovan način formuliše član 20, otvara se mogućnost da se pojavi veliki broj pitanja prilikom tumačenja.

Primetno je da ustavna terminologija koja se odnosi na međunarodne izvore prava nije dosledna, što može biti razlog za različita tumačenja ustavnih normi, na primer: opštepriznati principi međunarodnog prava (čl. 16 st. 1); pravila međunarodnog prava (čl. 16 st. 1); opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava (čl. 16 st. 2); potvrđeni međunarodni ugovori (čl. 16 st. 2); međunarodni ugovori (čl. 17, čl. 75 st. 1); važeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava (čl. 18 st. 3); praksa međunarodnih tela koja nadziru sprovođenje međunarodnih standarda ljudskih prava (čl. 18 st. 3). Neophodno je da se ove nedoslednosti otklone pravno-jezičkom redakturom prilikom izmena Ustava.

---

32 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007, str. 6.

33 „Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati. Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.”

## 2.

### **NIVO USTAVOM GARANTOVANIH LJUDSKIH PRAVA I PRECIZIRANJE SUDSKE I DRUGIH OBLIKA PRAVNE ZAŠTITE**

Izrada kataloga ljudskih prava kao i kreiranje instrumenata za njihovu zaštitu, predstavlja jedan od najvažnijih aspekata ustava. Polazeći od toga, mnoge organizacije civilnog društva su obavile brojne analize aktuelnog ustavnog teksta i tražile promene rešenja. Jedno od mogućih rešenja bilo bi da se, u skladu sa načelom poštovanja dostignutog nivoa ljudskih prava, veći broj odredbi vrati na pređašnji nivo garantovan Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice Srbije i Crne Gore, kao i da se u punoj meri sprovede usaglašavanje postojećih definicija sa novim trendovima razvoja ljudskih prava i stanovištima Evropskog suda za ljudska prava. Zabrinjavajuće visok broj predstavki građana Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, ukazuje na neefikasnost mehanizama za zaštitu ljudskih prava predviđenih aktuelnim ustavnim okvirom, tako da javna rasprava mora da uključi i promišljanje njihove transformacije.

Kao prioriteta pitanja ističu se:

1. proširenje osnova po kojima se garantuje zaštita od diskriminacije;
2. pojašnjenje odredbi koje se odnose na rodnu ravnopravnost;
3. položaj LGBT osoba – garantovanje ravnopravnosti;
4. redefinisane prigovora savesti (garantovanje civilne službe);
5. ustanovljenje prava na dobru upravu kao ustavne kategorije;
6. uvođenje prava na adekvatno stanovanje kao ljudskog prava;
7. redefinisane prava na socijalnu zaštitu;
8. jasnije formulacije normi koje se odnose na ljudska prava;
9. preispitivanje neposredne primene zajemčenih prava;
10. uključivanje standarda ljudskih prava u izvore prava na kojima se zasnivaju sudske odluke;
11. predviđanje prava na besplatnu pravnu pomoć (bez ograničenja kruga pružalaca);
12. preispitivanje ustavne žalbe za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom.

## 2.1. OPŠTA RAZMATRANJA

Deo II Ustava koji se odnosi na ljudska i manjinska prava i slobode čine članovi 18 do 81. Podeljen je u tri podgrupe: osnovna načela (čl. 18 - 22); ljudska prava i slobode (čl. 23 - 74); prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 75 - 81).<sup>34</sup> Mada Ustav opširno reguliše ovu materiju, u njegovoj pripremi, a naročito imajući u vidu izostanak javne rasprave, nije se pošlo od postojećih ustavnih tekovina (Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice Srbije i Crne Gore) već se pristupilo novom definisanju članova Ustava koji se odnose na ovu materiju. Kako je Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore ocenjena kao izuzetno kvalitetan dokument od strane Venecijanske komisije,<sup>35</sup> bilo je očekivano da će njen sadržaj biti prenet u tekst novog ustava. Međutim, to se nije dogodilo. Ustav iz 2006. predstavlja očigledan pomak u odnosu na Ustav iz 1990. ali i neprihvatljivo zaostajanje za Poveljom. Primetna je nejasna formulacija nekih prava, a postoje i odredbe čijom bi se uskom interpretacijom izgubio smisao zagarantovanih prava. Imajući u vidu Povelju, najbitniji nedostatak jeste nepostojanje garancije koja predstavlja zabranu tumačenja odredbi o ljudskim pravima na način koji podrazumeva pravo države, grupe ili pojedinaca da preduzimaju radnje kojima bi se ukinula, ili u većoj meri u odnosu na onu koju Ustav dozvoljava, ograničila Ustavom zajemčena ljudska prava.<sup>36</sup> Ovaj deo Ustava baziran je na Paktu o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija iz 1966. godine, ali, imajući u vidu progresivni razvoj ljudskih prava u poslednjih 40 godina, ovakvo opredeljenje ustavopisaca se

---

34 Za detaljnu analizu članova Ustava koji regulišu materiju ljudskih prava videti: Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Ustav na prekretnici”, 2011. Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu”, 2013.

35 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Nacrtu Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore” (Mišljenje broj 234/2003), april 2003.

36 Član 4: „*Odredbe ove povelje ne mogu se tumačiti tako da podrazumevaju pravo državne zajednice, država Članica, neke grupe ili pojedinca da preduzima radnje usmerene na ukidanje ovom poveljom zajemčenih prava ili na njihovo ograničenje u većoj meri od one koja je propisana Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, ovom poveljom i ustavima država Članica.*” Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore („Službeni list SCG”, br. 6/2003); Član 11, Zakon o ratifikaciji međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima („Službeni list SFRJ”, br. 7/71)

može kritikovati. Garancije i ograničenja ljudskih prava sadržanih u Ustavu morala su da se oslanjaju kako na Pakt, tako i na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda, koja se kroz praksu Evropskog suda stalno unapređuje i razvija. U tom smislu, Evropska konvencija, rezolucije i preporuke Saveta Evrope, su znatno pogodniji osnov za regulaciju dela o ljudskim pravima, u odnosu na Pakt o građanskim i političkim pravima.

U delu koji se odnosi na ljudska i manjinska prava, Ustav upućuje na zakonsko regulisanje mnogih pitanja. Na taj način, degradira se zaštita ljudskih i manjinskih prava jer se sa ustavnog nivoa spušta na zakonski, a pitanje je posebno problematično imajući u vidu još uvek relativno nerazvijenu kulturu poštovanja ljudskih prava u Srbiji. U okviru istraživanja koje je YUCOM sproveo, intervjuisanim predstavnicima nevladinog sektora i akademske zajednice je postavljeno i pitanje da li smatraju da je Ustav prepreka za efektivno ostvarivanje prava građana i na koji način on sprečava ostvarivanje prava. Odgovori su se razlikovali i varirali od onih koji smatraju da je lista garantovanih prava prilično detaljna ali da je potrebno unaprediti mehanizme za zaštitu, do onih koji su zastupali gledište da ustavni tekst obiluje kontradiktornim i nedorečenim odredbama te da je ova činjenica, u kombinaciji sa neadekvatnim oblicima zaštite i lošim položajem pravosuđa, uzročnik nemogućnosti efektivnog uživanja prava.

**„U ovom trenutku, što se liste prava tiče ona je prilično iscrpna, a s obzirom da se Evropska povelja o ljudskim pravima neposredno primenjuje, Ustav nije prepreka. Ipak, određene stvari bi trebalo promeniti.”**

**„Ljudska prava su potpuno neodređena i kontradiktorna. U jednom delu Ustav poštuje ljudska prava, a u drugom ih ograničava.”**

**„Jeste prepreka, zbog lošeg pozicioniranja sudske vlasti, a sud je osnovni zaštitnik prava.”**

## 2.2. PRIORITETNA PITANJA U OBLASTI USTAVNIH GARANCIJA LJUDSKIH PRAVA I OBLIKA NJIHOVE ZAŠTITE

### PROŠIRENJE OSNOVA PO KOJIMA SE GARANTUJE ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

Član 21 Ustava Republike Srbije propisuje zabranu diskriminacije.<sup>37</sup> Cilj ustavne zabrane diskriminacije je obezbeđenje osnovnih pretpostavki neophodnih da se sva druga ljudska prava zajemčena Ustavom ostvaruju pod jednakim uslovima. Ipak, uz izričitu ustavnu zabranu diskriminacije nisu predviđene i odredbe koje sankcionišu njeno kršenje ili predviđaju da to pitanje bude bliže uređeno zakonom. Ustav zabranjuje svaki oblik diskriminacije i navodi njene oblike (st. 3). U skladu sa međunarodnim standardima, zabranjuje se svaki oblik neposredne ili posredne diskriminacije. Ustavopisac zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu i bilo kom ličnom svojstvu pojedinca. Ipak, primetan je izostanak seksualne orijentacije kao osnova po kojem se može vršiti diskriminacija, što je neophodno izmeniti prilikom naredne promene ustava. Takođe, Ustav predviđa posebne mere, tj. afirmativnu akciju čiji je cilj ostvarivanje potpune ravnopravnosti lica koja su faktički u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Ustav nema odredbe o vremenskom dejstvu posebnih mera, odnosno, nije izričito navedeno da one moraju prestati kada se ispuni cilj zbog kojeg su uvedene, čime je doveden u pitanje pojam afirmativne akcije kao privremene mere. Ustav predviđa i posebnu odredbu koja garantuje ravnopravnost polova, kao i obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti (čl.15).

Tokom istraživanja, pravni tim YUCOM-a je predstavnike civilnog društva i akademske zajednice intervjuisao i u pogledu definicije diskriminacije u aktuelnom Ustavu. Sagovornici su istakli da je važno proširiti sadašnju defi-

---

37 „Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije. Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.”

niciju kako bi se kao zaštićene karakteristike i osnovi po kojima je zabranjena diskriminacija uvrstili i seksualna orijentacija i rodni identitet.

**„Potrebno je promeniti definiciju diskriminacije, odnosno, uključiti i seksualnu orijentaciju. Najbolje bi bilo uskladiti definiciju iz Zakona i Ustava tj. u Ustav uneti postojeće zakonsko rešenje koje je izuzetno dobro. Sadašnje rešenje pokazuje kakav je odnos države prema ovoj populaciji.”**

**„Trenutna definicija diskriminacije u Ustavu nema smisla. Praktično, najbolje bi bilo samo da se prepíše definicija iz Zakona o diskriminaciji.”**

**„Potrebna je najšira moguća definicija diskriminacije, kako bi svi bili jednaki i kako bi se onemogućio svaki oblik diskriminacije.”**

Dodatno, neophodno je predvideti i zabranu diskriminacije po osnovu bračnog statusa. U Ustavu postoji i posebna odredba koja zabranjuje diskriminaciju zasnovanu na nacionalnoj pripadnosti (čl. 76 st. 2). Ustav izričito garantuje jednakost svih pred Ustavom i zakonom (st. 1), kao i pravo svakog na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (st. 2). Pravo na ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu zajemčeno je kao jedno u nizu posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 76 st. 1).<sup>38</sup> Može se primetiti da ustavopisac ponovo nije bio dosledan kada je u pitanju terminologija jer koristi oba pojma i „jednakost” (u čl. 21 st. 1), i „ravnopravnost” (u čl. 76 st. 1).

## POJAŠNJENJE I UNAPREĐENJE ODREDBI KOJE SE ODOSE NA RODNU RAVNOPRAVNOST

Garancije rodne ravnopravnosti u Ustavu Republike Srbije, odnosno njihov efektivni izostanak, privukao je značajne kritike stručne javnosti odmah

---

38 „Pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita. Zabranjena je bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini. Ne smatraju se diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju. Posebne mere su dozvoljene samo ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života. Venecijanska komisija je otvorila pitanje da li samo ovakvi uslovi života mogu opravdati posebne mere u korist nacionalnih manjina ili to mogu biti još neke okolnosti.”

po donošenju Ustava 2006. godine. Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na odgovarajući način diskriminacijom žena. Član 21 Ustava zabranjuje diskriminaciju na rodno neutralan način, a ne u skladu sa članom 1 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.<sup>39</sup> Ustav ne sadrži posebnu odredbu koja se odnosi na ravnopravnost muškaraca i žena, ali je pitanje rodne ravnopravnosti regulisano u većem broju članova. Prema komentaru Venecijanske komisije<sup>40</sup> mnogi elementi Ustava jesu u skladu sa evropskim standardima, ali su neke odredbe ispod ovih standarda, naročito one koje se odnose na pravni položaj žena. Ti nedostaci posebno dolaze do izražaja kod osnova za zabranu diskriminacije, ropstva, odnosno dužničkog ropstva, slobode medija i prava na slobodno odlučivanje o rađanju. U tom smislu, trebalo bi se opredeliti za izmenu i dopunu teksta Ustava, i to ne samo u cilju usklađivanja ustavnih odredaba sa standardima zadatim međunarodnim dokumentima iz oblasti ženskih ljudskih prava, već i u cilju povećanja efikasnosti mehanizama zaštite od diskriminacije, imajući u vidu obavezu države da obezbedi da prava zajemčena Ustavom postanu ostvariva i u praksi.

Kao posebno problematičnu odredbu mnogi komentatori su apostrofirali član 63 prema kojem svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece. Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece i pomaže im u tome. Ova odredba je jezički problematična. Prema Ustavu, „svako ima pravo da slobodno odlučuje o rađanju dece”, a „Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece i pomaže im u tome.” U Ustavu

---

39 Član 1: „Za svrhe ove konvencije, izraz «diskriminacija žena» označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena.” Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena („Službeni list SFRJ” - Međunarodni ugovori broj 11/1981)

SFR Jugoslavija je Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena ratifikovala 1981. godine („Službeni list SFRJ” - Međunarodni ugovori broj 11/1981). Republika Srbija je, po osnovu sukcesije prethodnih država, članica Konvencije od 2001. godine, a Opcionog protokola uz Konvenciju od 2002. godine („Službeni list SRJ” - Međunarodni ugovori broj 13/2002).

40 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, 2007. str. 4.

iz 1990. umesto formulacije „svako” postojala je formulacija „čovjek”<sup>41</sup>, pa je tako ostavljen prostor da se pod formulacijom „svako” može podrazumevati i država, crkva ili neka druga institucija i otvoriti put da se pravo na slobodu odlučivanja o rađanju oduzme od žene, što takođe predstavlja dostignuti standard. Nejasno je zašto se ustavopisac odlučio na ovakvu formulaciju, imajući u vidu da je neposredno pre usvajanja Ustava usvojen Porodični zakon koji definiše da je žena subjekt prava na slobodno odlučivanje o rađanju, a o toj odredbi Porodičnog zakona vodila se ozbiljna debata i bila je predmet posebne pažnje u javnoj raspravi o zakonu.<sup>42</sup>

Takođe, osnovna primedba koja može biti upućena ustavopiscu u odnosu na pravo na rad, jeste propust da zajemči jednake zarade muškaraca i žena za isti rad ili za rad iste vrednosti bez obzira što ovaj princip proizlazi iz Ustavom proklamovane ravnopravnosti žena i muškaraca (član 15).

Konačno, stav 2 člana 100 Ustava propisuje da se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost polova. Skupštine autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave imaju obavezu srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina, ali ne i manje zastupljenog pola.

## POLOŽAJ LGBT OSOBA - GARANTOVANJE RAVNOPRAVNOSTI

Pitanje položaja i zaštite prava LGBT osoba predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja zaštite ljudskih prava u Srbiji, imajući u vidu visok nivo socijalne distance i diskriminacije koja je prisutna prema LGBT osobama. Pitanja položaja LGBT populacije značajna su kako sa stanovišta definisanja osnova za diskriminaciju, tako i u pogledu prava na zaključivanje braka (odnosno postojanja vanbračne zajednice) i ostvarivanje slobode okupljanja građana.

Član 62 definiše pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika, i predviđa da svako ima pravo da slobodno odluči o zaključenju i raskidanju braka, kao i da se brak se zaključuje na osnovu slobodno datog pristanka muškarca i žene pred državnim organom. Zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti muškarca i žene. Zakon takođe pro-

---

41 Član 27: „Pravo je čoveka da slobodno odlučuje o rađanju dece.”

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore („Službeni list SCG”, br. 6/2003)

42 Uporediti: M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, str. 85.

pisuje da se brak i odnosi u braku i porodici uređuju zakonom. Vanbračna zajednica se izjednačava sa brakom, u skladu sa zakonom. Ustav predviđa brak kao zajednicu osoba suprotnog pola - muškarca i žene, pritom izjednačavajući vanbračnu zajednicu sa brakom. Na ovaj način, osobe koje žive u istopolnim vanbračnim zajednicama gube mogućnost nasleđivanja, prava po osnovu socijalnog osiguranja i drugih važnih prava koja proizlaze iz braka i vanbračne zajednice, čime dolazi do diskriminacije. Ova odredba nije u skladu sa Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima koja pravo na zaključenje braka daje „supružnicima”,<sup>43</sup> ne ograničavajući ovaj termin na zajednicu suprotnih polova, čime je izvršeno snižavanje nivoa dostignutih ljudskih prava. Iz tih razloga je neophodno izvršiti korekciju ovog člana u okviru promene odredaba Ustava.

Obimnu analizu problematičnosti ovog člana daje Pajvančić: „Ustavno rešenje je kontradiktorno. Isto pitanje – subjekti kojima Ustav garantuje slobodu odlučivanja o sklapanju braka – određeni su različito. U praksi to može biti problem. Opšte ustavno pravilo (st. 1) dopušta mogućnost zaključenja istopolnih brakova, jer „svakome” garantuje slobodu odlučivanja o sklapanju braka. Suprotno tome, odredba stava 2 isključuje ovu mogućnost jer izričito propisuje da je uslov za zaključenje braka „slobodno dati pristanak muškarca i žene.” Pored slobode odlučivanja o sklapanju braka, Ustav garantuje slobodu odlučivanja i kada je reč o razvodu (Ustav koristi termin „raskid”) braka (st. 1). Ova ustavna odredba takođe je sporna. O razvodu braka ne odlučuje se slobodnom voljom supružnika. Činjenice da zakon propisuje razloge za razvod braka, kao i da o razvodu braka odlučuje sud kao državni organ, govore o tome da se o razvodu braka ne može odlučivati slobodnom voljom supružnika.”<sup>44</sup>

Takođe, u teoriji je istaknuta i problematičnost rešenja u pogledu određenja vanbračne zajednice: “Ustavna odredba prema kojoj je vanbračna zajednica izjednačena s brakom nema precizno značenje. Ostaje otvoreno pitanje sadržaja koji obuhvata ova ustavna garancija, jer se ona ostvaruje „u

---

43 Član 25: „Jemči se pravo na sklapanje braka na osnovu slobodno datog pristanka budućih supružnika. Sklapanje, trajanje i raskid braka zasnivaju se na ravnopravnosti supružnika. Deca rođena van braka imaju jednaka prava kao deca rođena u braku.” Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore („Službeni list SCG”, br. 6/2003)

44 Prof. dr M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, str. 84.

skladu sa zakonom”, na koji Ustav izričito upućuje (st. 5). Status ove ustavne garancije je sporan. Iako Ustav načelno garantuje izjednačenje vanbračne zajednice i braka, on ne određuje sadržaj ove garancije već izričito propisuje da se ona ostvaruje u skladu sa zakonom. U praksi se može postaviti pitanje, da li je reč o ustavnom ili zakonskom pravu, i da li zakon može definisati sadržinu prava. U ovom slučaju treba imati u vidu opšti ustavni okvir koji definiše granice i obim zakonodavne delatnosti u materiji ljudskih prava (čl. 18 st. 2), jer on može poslužiti kao polazište za odgovor na pitanje koje se postavlja.”<sup>45</sup>

U okviru istraživanja, sagovornici iz akademske zajednice i civilnog sektora intervjuisani su i u pogledu potrebe da se rodno neutralno definišu brak, i sa njim izjednačena vanbračna zajednica, oko čega postoji široka saglasnost u nevladinom sektoru i među stručnjacima.

**„U ovom pogledu prethodni Ustav je bio napredniji jer je bio rodno neodređen.”**

**„Da, ovo pitanje predstavlja ozbiljan problem. Sustinski, ono što se desilo donošenjem Ustava 2006. godine jeste da je došlo do poništenja već stečenih prava, narušeno je ono što smo imali do tada, ne samo u odnosu na prethodni Ustav, već i na Povelju iz 2003. godine.”**

**„Apsolutno. Čak i u tradiciji socijalističke ustavnosti svih republika u jugoslovenskoj federaciji je stajala odredba da je brak zajednica dvoje ljudi. Socijalistički ustavotvorac je podrazumevao da je u budućnosti moguće otvaranje tog pitanja. Definicija kakvu imamo je znak da građani imaju manje prava nego prema Maloj povelji, pa i prema ranijim ustavima, najmanje od 1974, što je nelegalno, s obzirom na to da Ustav kaže da se nivo zagarantovanih prava ne sme smanjivati.”**

**„Potrebno je neutralno definisati brak. Savremeni ustavi idu u drugom pravcu u odnosu na srpski u vezi sa ovim pitanjem.”**

Postoji i stanovište da je ustavnim rešenjem potrebno otvoriti to pitanje i omogućiti da se gradualno ostvari pravo na ravnopravnost u pogledu zaključenja braka i postojanja vanbračne zajednice.

**„Ustav mora da prati dinamiku jednog društva, ali ne može da nameće neke stvari.”**

Član 54 garantuje da je mirno okupljanje građana slobodno. Okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže ni odobrenju ni prijavljivanju.

45 M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 84.

Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu, u skladu sa zakonom. Sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. Ustav garantuje slobodu okupljanja isključivo građanima, a ne i strancima. Najveći broj evropskih ustava šire definiše ovo pravo i garantuje ga svima. Dakle, ovakvo rešenje je delom u suprotnosti sa međunarodnim standardima.<sup>46</sup> Ustav ne propisuje u čijoj je nadležnosti odlučivanje o zabrani okupljanja, niti govori o formi u kojoj se saopštava zabrana. Imajući u vidu da se radi o važnoj političkoj slobodi građana, ova pitanja treba da budu uređena ustavom. U pravnoj praksi, ostvarivanje prava na slobodu okupljanja se gotovo isključivo postavlja u kontekstu javnih okupljanja koje organizuju organizacije za zaštitu ljudskih prava i branitelji ljudskih prava, a posebno se ističe organizovanje Parade ponosa. Iako postoje odluke Ustavnog suda kojima je konstatovana povreda ovog prava od strane Ministarstva unutrašnjih poslova zbog zabrane skupova, pravna kultura i omogućavanje uživanja prava nije ostvareno niti je stvorena politička volja da se obezbedi poštovanje Ustava.

#### REDEFINISANJE PRIGOVORA SAVESTI (GARANTOVANJE CIVILNE SLUŽBE)

Član 45 uređuje prigovor savesti i predviđa da lice nije dužno da, protivno svojoj veri ili ubeđenjima, ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja. Lice koje se pozove na prigovor savesti može biti pozvano da ispuni vojnu obavezu bez obaveze da nosi oružje, u skladu sa zakonom. Ova odredba ne privlači značajnu pažnju u stručnoj i široj javnosti, naročito nakon ukidanja obaveznog služenja vojnog roka u Srbiji. Analizom članova se dolazi do zaključka da građanima nije garantovano pravo da zamene vojnu obavezu civilnom, već samo da je ispune „bez obaveze da nose oružje.” Imajući u vidu da je pre ukidanja obaveznog služenja vojnog roka postojala mogućnost izvršavanja civilne službe (van vojnih jedinica), potrebno je uređiti ovu odredbu na taj način da garantuje građanima da neće biti pozvani na vojnu službu ni u jednoj situaciji, ako je to protiv njihovih uverenja. Takođe, kako ističe Pajvančić: „Terminološka nedoslednost odlikuje i ove usta-

<sup>46</sup> Prof. dr M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, str. 73 – 74.

vne norme. Prigovor savesti vezuje se u stavu 1 ovog člana za „upotrebu” oružja, a u stavu 2 za „nošenje” oružja što, nesumnjivo, nisu iste stvari.”<sup>47</sup>

## USTANOVLJENJE PRAVA NA DOBRU UPRAVU KAO USTAVNE KATEGORIJE

Pravo na dobru upravu razvijeno je prethodnih decenija kao rezultat promene pristupa u odnosu građana i vlasti/vlade, i kao odraz savremenih tendencija poimanja javne (državne) uprave kao servisa građana a ne instrumenta vlasti, uz poštovanje demokratskih načela političkog uređenja. Savremene pravne sisteme odlikuje konstantno unapređenje odnosa javne uprave prema građanima i definisanje prava koja zajednički obuhvataju pravo na dobru upravu koje dobija i svoje uobličene u tekstovima ustavnog karaktera. Prilikom revizije Ustava potrebno je razmotriti i uvođenje prava na dobru upravu kao ustavne kategorije. Polazna osnova za razradu ove odredbe može da bude član 41 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, tj. stavovi 1 i 2 ovog člana.<sup>48</sup>

Pravo na dobru upravu čini set standarda postupanja organa uprave prilikom obavljanja upravnih delatnosti koji se, razvojem demokratskih vrednosti na nacionalnom nivou ali i kroz međunarodne organizacije, konstantno izgrađuje u pravcu veće participacije, transparentnosti, dostupnosti i efikasnosti organa uprave, uz maksimalno uvažavanje dostojanstva ličnosti. Principi dobre uprave razvili su se sa željom da se ustanovi šta sve uprava, koja je u najneposrednijem odnosu sa građanima, mora da čini, odnosno ne čini, kako bi je građani doživeli kao svoj servis. Principi dobre uprave proizlaze iz uporednih praksi javnih uprava ali i kodifikacija najboljih principa od strane nadnacionalnih organizacija poput Saveta Evrope. Sadržina principa dobre uprave u početku je oslikavala zakonska rešenja upravnih postupa-

---

47 Prof. dr. M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, str. 62 - 63.

48 Član 41, Pravo na dobru upravu: „1. Svako lice ima pravo da poslovima koji se na njega odnose budu urađeni nepristrasno, pravično i u prikladnom roku od strane institucija, organa i tela Unije. 2. Ovo pravo podrazumeva naročito: a) pravo svakog lica da bude saslušano pre nego što se prema njemu donese individualna mera koja je štetna po njega; b) pravo svakog lica na pristup spisima koji se na njega odnose, uz očuvanje legitimnog interesa poverljivosti, profesionalne i poslovne tajne; c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.”

ka i prakse država u kojima je postupak omogućavao povoljniji tretman za građane u odnosu na neke druge države sa autoritativnom tradicijom upravljanja. Intenziviranje integracijskih procesa u poslednje tri decenije, otvorilo je mogućnost da osnove organizacije i funkcionisanja uprave budu interes šireg područja od nacionalnog, i omogućio zahtev da se principi dobre uprave razvijenijih zemalja primenjuju i u drugim državama. S druge strane, principi dobre uprave razvijali su se i u sadržinskom pogledu, jer je biti „dobar” sve više označavalo ne samo zahtev da se poštuju najbolja zakonska rešenja koja regulišu upravu, nego i standardi ponašanja koji u najvećoj meri uvažavaju dostojanstvo i integritet građana.<sup>49</sup>

## UVOĐENJE PRAVA NA ADEKVATNO STANOVANJE KAO LJUDSKOG PRAVA

Pravo na adekvatno stanovanje spada u korpus osnovnih socijalnih i ekonomskih prava i važan je segment prava na adekvatan životni standard. Socijalno ugroženim osobama je nužno obezbediti pravo na socijalno stanovanje, budući da im je ova vrsta pomoći najpotrebnija jer predstavlja najveći finansijski izdatak.

Pravo na adekvatno stanovanje garantovano je mnogim međunarodnopravnim dokumentima i definisano na različite načine. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. članom 11 naglašava da države članice priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odeću i smeštaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života, te da će države preduzeti odgovarajuće mere radi osiguranja ostvarenja ovog prava i u tom cilju one priznaju bitni značaj slobodno izabrane međunarodne saradnje.<sup>50</sup>

Revidirana Evropska socijalna povelja, garantuje socijalna i ekonomska ljudska prava. Član 31 ove Povelje glasi: „Kako bi se osiguralo delotvorno uživanje prava na stan, strane ugovornice preduzimaju mere koje imaju za cilj unapređivanje pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, sprečavanje ili umanjivanje pojave beskućnika kako bi se ona postepeno

49 Videti više: Komitet pravnika za ljudska prava, „Zaštitnik građana - preporuke u praksi”, Beograd 2013.

50 Član 11, Zakon o ratifikaciji međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima („Službeni list SFRJ”, br. 7/71)

uklonila; da učine da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava.”

U Ustavu RS ne postoji jasna odredba o pravu na adekvatno stanovanje, ali stav 1 člana 69 koji se odnosi na socijalnu zaštitu glasi: „Građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva” tako da se može zaključiti da ove kategorije osoba imaju pravo i na socijalno stanovanje.<sup>51</sup> Imajući u vidu ekonomsku situaciju u zemlji i potrebe najugroženijih socijalnih grupa, u okviru redefinisavanja normi o socijalnoj zaštiti prilikom promene Ustava, neophodno je predvideti i pravo na adekvatno stambeno zbrinjavanje određenih ugroženih kategorija građana.

## REDEFINISANJE PRAVA NA SOCIJALNU ZAŠTITU

Ustav Republike Srbije nepotpuno reguliše pitanje prava na socijalnu zaštitu. Analizom ustavnog teksta, uviđa se potreba za detaljnim razmatranjem i redefinisanjem prava na socijalnu zaštitu predviđenu u nekoliko postojećih članova. Nivo garancija prava na socijalnu zaštitu u direktnoj je vezi sa ekonomskom razvijenošću zemlje i mogućnostima da se iz javnih sredstava finansiraju socijalne potrebe različitih kategorija građana. Ipak, i pored ovih ograničenja, uviđa se potreba da se prilikom revizije ustavnog teksta ova prava redefinišu i prošire ustavne garancije za pojedine kategorije stanovništva, odnosno, svim građanima u određenom, detaljnije definisanom obimu.

Ustavne norme ne prate logiku regulisanja pitanja od opšteg ka posebnom, pa se tako u članu 66 garantuje posebna zaštita porodice, majke, samohranog roditelja i deteta, u članu 67 pravo na pravnu pomoć, članu 68 pravo na zdravstvenu zaštitu, a tek u članu 69 pravo na socijalnu zaštitu.

Članom 66 (Posebna zaštita porodice, majke, samohranog roditelja i deteta) predviđeno je da porodica, majka, samohrani roditelj i dete, u Republici Srbiji uživaju posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom. Majci se pruža posebna podrška i zaštita pre i posle porođaja. Posebna zaštita pru-

---

51 Za detaljnu analizu pitanja prava na adekvatno stanovanje videti: Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „YUCOM 2013 – Izveštaj o radu”, Beograd 2013, str 24-45. (u štampi)

ža se deci o kojoj se roditelji ne staraju i deci koja su ometena u psihičkom ili fizičkom razvoju. Deca mlađa od 15 godina ne mogu biti zaposlena, niti mogu, ako su mlađa od 18 godina, da rade na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral. Uočava se više nelogičnosti u vezi sa ovom odredbom. Pre svega, problematično je garantovanje posebne zaštite porodici uprkos tome što ona nije definisana. Takođe, posebna zaštita se garantuje majci (st. 1), dok se u stavu 2 majci pruža posebna podrška pre i posle porođaja, čime ostaje nedorečen odnos ove dve norme. Dodatno, predviđanje posebnih garancija u pogledu radnog angažovanja dece mlađe od 15, odnosno, 18 godina, tematski ne pripada ovoj oblasti već normi kojom se reguliše pravo na rad.

Socijalna zaštita je definisana članom 69 kojim je predviđeno da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva. Prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje uređuju se zakonom. Zaposleni ima pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti, u skladu sa zakonom. Invalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata pruža se posebna zaštita, u skladu sa zakonom. Fondovi socijalnog osiguranja osnivaju se u skladu sa zakonom. Član 70 određuje da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom, kao i da se Republika Srbija stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera.

Osim što se zakonodavcu prepušta definisanje obima ovih prava, u članu 69 primetna je terminološka neusklađenost, te se pravo na socijalnu zaštitu garantuje i kategoriji građana i kategoriji porodica, zaposlenima i njihovim porodicama kao trećoj kategoriji, dok se posebna zaštita garantuje invalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata u članu koji definiše opšte pravo a ne posebnu zaštitu (član 66). Imajući u vidu značajnu terminološku neusklađenost, kao i neadekvatnu definisanost obima zaštite i posebne zaštite za sve građane i posebne kategorije stanovništva, potrebno je pristupiti reviziji ustavnih odredbi u cilju jasnijeg garantovanja socijalne zaštite generalno, kao i posebnim grupama uz pravno-tehničku redakciju odredbi.

## JASNIJE FORMULACIJE NORMI KOJE SE ODNOSI NA LJUDSKA PRAVA

Neke od glavnih zamerki na Ustav Republike Srbije iz 2006. odnose se na nedovoljno preciznu formulaciju mnogobrojnih odredbi Ustava, kao i na nizak nivo nomotehnike prilikom izrade teksta. U tom smislu, potrebno je preduzeti hitno jezičko revidiranje svih normi postojećeg Ustava u cilju pronalaženja odgovarajućih formulacija. Analiziranje pojedinačnih formulacija svih članova prevazilazi okvire ove publikacije, ali se detaljna analiza može naći u dva prethodna izveštaja YUCOM-a - "Ustav na prekretnici" i "Preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu".

## PREISPITIVANJE NEPOSREDNE PRIMENE ZAJEMČENIH PRAVA

U skladu sa članom 18 predviđeno je da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju. Ustavom se jemče i kao takva neposredno primenjuju, ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima.

Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon, ni u kom slučaju, ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.

Ovakva ustavna postavka neposredne primene ljudskih i manjinskih prava, uz odredbu o tumačenju u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, koja, iako jezički nedovoljno precizna, stvara zahtev prema zakonodavnoj vlasti (koja jedina može da uredi način ostvarivanja garantovanih prava), da: 1. donese sve potrebne zakone koji su neophodni za ostvarenje prava; 2. uskladi postojeće sa važećim standardima ljudskih prava. Međutim, u slučaju da ovu „obavezu” zakonodavna vlast ne izvrši (bilo zbog svoje neaktivnosti, bilo zbog nepostojanja odgovarajućeg

predloga) postavlja se pitanje mogućnosti i načina neposredne primene zajemčenih prava.

Ovakva situacija nije samo hipotetička postavka već realnost, jer u Srbiji, ni nakon 7 godina od donošenja Ustava, nije uspostavljen pravni okvir za ostvarenje određenih garantovanih prava u skladu sa međunarodnim standardima. Takvo stanje stvari omogućava zaštitu ljudskih prava, koja se svodi na utvrđivanje povrede, i to isključivo od strane Ustavnog suda i sudova. Ilustrativan primer za ove tvrdnje je sloboda okupljanja garantovana čl. 54 Ustava RS, koja je uređena Zakonom o okupljanju građana koji je usvojen 1992. godine i poslednji put izmenjen 2005. godine. Nakon brojnih odluka Ustavnog suda po ustavnim žalbama u kojima je utvrđena povreda slobode okupljanja, Ustavni sud RS je, po sopstvenoj inicijativi, pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti Zakona o okupljanju građana („Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, „Službeni list SRJ”, broj 21/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 29/01 i 101/05) 30. maja 2013. godine.

S druge strane, Ustavom RS su garantovana prava koja nisu uređena zakonom na sistemski način što je neophodno da bi se ona i ostvarila, a najbolji primer je pravo na (besplatnu) pravnu pomoć, garantovano čl. 67 st. 3 Ustava RS.

Ostvarivanje mnogih prava vrši se pred organima državne uprave koji su vezani Ustavom i zakonom (čl. 136 Ustava). U situaciji u kojoj postoji Ustavom zagarantovano pravo i neodgovarajući pravni okvir uspostavljen zakonom, državna uprava nema nadležnost da uredi određeni odnos u skladu sa važećim međunarodnim standardima, usled čega se postavlja pitanje ostvarenja mogućnosti za neposrednu primenu ljudskih prava.

#### UKLJUČIVANJE STANDARDA LJUDSKIH PRAVA U IZVORE PRAVA NA KOJIMA SE ZASNIVAJU SUDSKE ODLUKE

Prema Ustavu, sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. Važeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava nisu izričito navedeni kao izvori prava na kojima se zasnivaju odluke sudova.

Ipak, pravila tumačenja ljudskih i manjinskih prava (čl. 18 st. 3 Ustava RS) upućuju da su važeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava i praksa međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, posredni izvori prava.

Sudska praksa ne pokazuje tendenciju sudova da se u svojim odlukama pozivaju na važeće međunarodne standarde ljudskih i manjinskih prava. Izuzetno, određeni sudovi (npr. Vrhovni kasacioni sud, Apelacioni sud u Beogradu) koriste važeće standarde ljudskih prava u obrazloženju svojih odluka.

Tako, s obzirom na dostignutu pravnu kulturu, čini se celishodnim izričito dovođenje u vezu pravila tumačenja ljudskih prava sa izvorima prava na kojima se zasnivaju sudske odluke. Ovakvo rešenje je vrlo bitno, ne samo sa aspekta zaštite ljudskih prava, već i da bi se sistemski pristupilo neophodnim pripremama za ulazak u novu ulogu sudova u procesu evropskih integracija, koja podrazumeva stalno preispitivanje nacionalnih propisa u odnosu na međunarodne propise i standarde.

#### PREDVIĐANJE PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ (BEZ OGRANIČENJA KRUGA PRUŽALACA)

Član 67. predviđa da se svakome, pod uslovima određenim zakonom, jemči pravo na pravnu pomoć. Pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Takođe, zakonom se određuje i kada je pravna pomoć besplatna.

Predviđeno je da zakon reguliše način i uslove za ostvarivanje prava na pravnu pomoć, čime utiče na sadržinu prava. Kao pružaoci pravne pomoći eksplicitno su navedeni samo advokatura i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, čime nije prepoznata aktuelna pravna stvarnost u kojoj se kao pružaoci pravne, a pre svega besplatne pravne pomoći, javljaju i udruženja građana, sindikati i pravne klinike pri pravnim fakultetima. Ustav ne uređuje ni ko sve može koristiti pravo na pravnu pomoć, pa je potrebno u okviru debate o reformi Ustava razmotriti i ovo pitanje.

## PREISPITIVANJE USTAVNE ŽALBE ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU PRED USTAVNIM SUDOM

Ustav Republike Srbije je, članom 170, u pravni sistem Srbije uveo institut „ustavne žalbe”.<sup>52</sup> „Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.”<sup>53</sup>

Ustavom nije eksplicitno predviđena nadležnost Ustavnog suda u pogledu odlučivanja u vezi sa ustavnom žalbom (član 167), ali ona proističe iz odredbi o njenom postojanju i odredbi Zakona o Ustavnom sudu.<sup>54</sup> Ustavna žalba se može koristiti samo u slučaju povrede ili uskraćivanja ljudskih ili manjinskih prava zajemčenih Ustavom, tako da se ovaj institut ne može koristiti za zaštitu onih ljudskih prava koja su zajemčena ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Ipak, budući da Ustav propisuje da se ratifikovani međunarodni ugovori neposredno primenjuju, može se tumačiti da je ustavna žalba dopuštena i u slučaju povrede međunarodnih ugovora. U tom pogledu treba izvršiti korekciju ovog člana Ustava i eksplicitno predvideti mogućnost korišćenja ustavne žalbe i u ovim slučajevima.

Zakon o Ustavnom sudu („Sl. Glasnik RS” br. 109/07) u članu 82 proširuje pravo na podnošenje ustavne žalbe i kada nisu iscrpljena pravna sredstva, ukoliko je podnosiocu povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Iako je ovim institutom građanima Srbije omogućen viši nivo zaštite prava, uključujući prava garantovana članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, u praksi ovaj institut stvara značajne poteškoće u funkcionisanju

---

52 Ustav Republike Srbije iz 1990. godine nije predviđao postojanje ustavne žalbe kao pravnog sredstva, ali Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore, kao i Ustav Socijalističke Republike Srbije iz 1963. jesu poznavali sličan institut. Videti više: Stevan Lilić, „Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku?”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 55, br.2, 2007, str. 72 -74.

53 Ustavom je, takođe, u više odredbi predviđen i institut „žalbe Ustavnom sudu.” Videti detaljnije: Stevan Lilić, „Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku?”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 55, br.2, 2007, str. 68-69.

54 Zakon o Ustavnom sudu („Sl. Glasnik RS” br. 109/07) u članovima 82-90 reguliše postupak po ustavnoj žalbi.

Ustavnog suda Srbije, imajući u vidu veliki broj ustavnih žalbi koji se ulaže Ustavnom sudu<sup>55</sup>. Uprkos povećanju broja odluka donetih po osnovu ustavnih žalbi, procedura odlučivanja po ovom sredstvu i dalje traje relativno dugo, što dodatno dovodi u pitanje ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku – jednog od glavnih razloga za uvođenje ustavne žalbe. U tom smislu su postojali i predlozi u literaturi da se odlučivanje o ustavnoj žalbi sa Ustavnog suda prenese na apelacione sudove.<sup>56</sup>

Najnovije izmene Zakona o uređenju sudova primenjivaće se od 1. januara 2014. godine i trebalo bi da doprinesu bržem rešavanju povreda suđenja u razumnom roku, kao i naknade štete nastale usled povrede ovog prava. Prema najnovijim izmenama, za zaštitu suđenja u razumnom roku i odlučivanje o nematerijalnoj šteti (prema formulaciji čl. 8b Zakona o uređenju sudova koji govori o „primerenoj naknadi”, nema mesta naknadi materijalne štete pred redovnim sudovima u slučaju povrede čl. 32 st. 1 Ustava RS), nadležni su neposredno viši sudovi u odnosu na one pred kojima se povreda dešava. Izričito je predviđeno da stranka podnosi zahtev

---

55 Prema podacima Ustavnog suda Srbije: „Ustavni sud je na sednicama Suda i Velikih veća razmatrao i doneo 2.585 odluka i 63 rešenja (9 rešenja o odbacivanju i 54 rešenja o obustavi postupka) u predmetima po ustavnim žalbama. U razmatranim predmetima na sednicama Suda i Velikih veća, Ustavni sud je doneo 3 rešenja o odlaganju izvršenja pojedinačnog akta, od kojih su, odlukom, dva rešenja kasnije ukinuta. Sud je na sednicama Velikih veća doneo i 5 dopunskih odluka (koje se odnose na predmete rešavane u 2011. godini), kojima je utvrdio iznos naknade nematerijalne štete podnosiocu ustavne žalbe. Na sednicama Malih veća Sud je doneo 4.526 rešenja, od kojih 4.523 o odbacivanju i 3 o obustavi postupka. Broj rešenja o odbacivanju ustavnih žalbi u 2012. godini je za 127,55 % veći u odnosu na 2011. godinu, kada je Sud doneo 1.989 rešenja. Kada je reč o meritornom odlučivanju po ustavnim žalbama, od donetih 2.585 odluka na sednicama Suda i Velikih veća, 2.119 su odluke kojima je usvojeno 11 ustavnih žalbi (81,97 %), a 466 su odluke o odbijanju ustavnih žalbi (18,03%). U ukupnom broju donetih odluka po ustavnim žalbama 2.139 odluka odnosi se na oblast građanskog prava (82,75%), 325 na oblast upravnog prava (12,56%) i 121 na oblast krivičnog prava (4,67%). U odnosu na 2011. godinu, kada je Sud doneo ukupno 819 odluka (489 odluka o usvajanju i 330 odluka o odbijanju ustavnih žalbi), povećanje iznosi 215,63%. Karakteristično je i da je u 2012. godini doneto 333,33% više usvajajućih odluka u odnosu na 2011. godinu i 41,21% više odluka o odbijanju ustavnih žalbi.” Ustavni sud Republike Srbije, “Pregled rada Ustavnog suda u 2012. godini”, Beograd, februar 2013, str. 10.

56 Stevan Lilić, “Da li je ustavna žalba efikasniji pravni lek za suđenje u razumnom roku?”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 55, br.2, 2007, str. 84.

na osnovu kojeg se isplata vrši u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva, iz budžetskih sredstava opredeljenih za rad suda. Pretpostavljamo da se ovaj zahtev podnosi sudu koji je izvršio povredu.

Međutim, iako je određeno da neposredno viši sud odlučuje o povredi prava u vanparničnom postupku i hitno, nije određen rok za okončanje postupka. Takođe, uvedena je dvostepenost postupka, tako da se na odluku o postojanju povrede i visini naknade može uložiti žalba Vrhovnom kasacionom sudu. Takođe, u postupku po žalbi nije određen rok za postupanje, a postavlja se i pitanje da li pred VKS stranku mora zastupati advokat ili ne.

Iako pozitivan korak u rasterećenju Ustavnog suda RS, čini se da postoji mogućnost prenošenja opterećenja sa Ustavnog suda na Vrhovni kasacioni sud. Zakon o uređenju sudova nije do kraja jasan, te će praksa pokazati da li su primedbe Komiteta pravnika za ljudska prava bile opravdane.

## 3.

### USTAVNA OGRANIČENJA NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

Reforma pravosuđa i opšti (re)izbor sudija i javnih tužilaca koji su usledili nakon usvajanja novog Ustava, privukli su veliku pažnju domaće i strane javnosti. Netransparentan način na koji su izvedeni, uz brojne nedostatke, dodatno je urušio nivo vladavine prava u Srbiji. Brojne međunarodne i domaće institucije i organizacije ukazivale su na činjenicu da jedan od razloga za nastalu situaciju predstavljaju i loša ustavna rešenja. Takođe, i Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. koju je izradilo Ministarstvo pravde i državne uprave predviđa proces izmene ustavnih rešenja koja se odnose na pravosuđe.<sup>57</sup> Ustavne norme koje zahtevaju promenu odnose se najmanje na tri pitanja: 1. revidiranje odredbe Ustava o izboru sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju od strane Narodne skupštine; 2. ustavno propisivanje razloga za prestanak sudijske funkcije; 3. revidiranje načina izbora članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

---

57 Ministarstvo pravde i državne uprave, Nacionalna strategija reforme pravosuđa 2013 - 2018. str. 11.

U skladu sa članom 147 Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju. Mandat sudiji koji je prvi put izabran na sudijsku funkciju traje tri godine. S druge strane, Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu. Visoki savet sudstva odlučuje i o izboru sudija koje su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud. Za odlučivanje Narodne skupštine u ovim slučajevima predviđena je kvalifikovana većina.<sup>58</sup> Venecijanska komisija kritikovala je ovakvo ustavno rešenje: „Uključivanjem parlamenta u imenovanja na sudske funkcije rizikuje se politizacija imenovanja i posebno u odnosu na sudije u sudovima nižeg ranga, teško je videti gde je tu prednost parlamentarne procedure.”<sup>59</sup> Kako ističe Pajvančić, uviđa se i: „nekonzistentnost (pa i nelogičnost) ustavnih pravila kojima se bliže upućuje na pravne propise u kojima se reguliše izbor sudija, odnosno razrešenje sudija... Način na koji je u Ustavu Republike Srbije regulisan prestanak mandata sudija i razrešenje sudija govori da je pravno regulisanje ovih pitanja, za razliku od izbora sudija, najvećim delom prepušteno zakonskoj regulativi.”<sup>60</sup> Pajvančić zaključuje: „Važna i izuzetno osetljiva pitanja za status sudija, pa za status suda u ustavnom sistemu kao što su postupak odlučivanja o prestanku sudijskog poziva i razrešenju sudije, razlozi zbog kojih sudiji prestaje sudijska funkcija, razlozi za razrešenje sudije i razlozi za razrešenje predsednika suda, kao i postupak odlučivanja o ovim pitanjima, nemaju status ustavne materije u ustavnom sistemu Republike Srbije.”<sup>61</sup> U tom smislu, potrebno je prilikom promene ustava sva ova pitanja regulisati kao ustavnu materiju, čime bi se povećao stepen pravne sigurnosti, naročito imajući u vidu neuspehe reforme pravosuđa i proteklom periodu.

Članom 148 predviđeno je da sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz

---

58 Član 105, tačka 1, stavovi 12 i 13 Ustava Republike Srbije.

59 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, 2007. str. 15.

60 Prof. dr M. Pajvančić, „O sudskoj vlasti u ustavnom sistemu Srbije u kontekstu međunarodnih standarda”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2011, str. 17.

61 Prof. dr M. Pajvančić, „O sudskoj vlasti u ustavnom sistemu Srbije u kontekstu međunarodnih standarda”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2011, str. 17.

zakonom predviđenih razloga, ili ako ne bude izabran na stalnu funkciju. Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje Ustavne žalbe. Postupak, osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, kao i razlozi za razrešenje dužnosti predsednika suda, uređuju se zakonom. Pajvančić ističe da: „U ovom slučaju, dakle, zakon reguliše suštinska materijalna i procesna pitanja u vezi sa prestankom sudijske funkcije i razrešenjem sudija. Ipak, zaštita prava sudija u postupku odlučivanja o prestanku sudijske funkcije, odnosno razrešenju sudije, zadržala je status ustavne materije. Ovakvo ustavno rešenje povod je da se postavi pitanje kojim razlozima su se rukovodili pisci Ustava kada su za Ustav rezervisali zaštitu prava sudija u vezi sa odlučivanjem o prestanku sudijske funkcije i razrešenju sudije, dok su druga, ne manje važna pitanja, u vezi sa prestankom sudijske funkcije i razrešenjem sudija prepustili zakonskoj regulativi?”<sup>62</sup>

U pogledu tela koja imaju značajnu ulogu u postupku izbora i razrešenja sudija, uočavaju se određeni problemi koji moraju biti otklonjeni prilikom ustavne reforme. Član 153 uređuje položaj, sastav i izbor članova Visokog saveta sudstva. Ustavotvorci su predvideli organ koji bi uključio različite predstavnike pravne profesije i čini ga 11 članova: članovi po položaju su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, dok su izborni članovi 6 sudija (od kojih je jedan iz autonomne pokrajine), jedan advokat i jedan profesor pravnog fakulteta. Ipak, sve ove članove bira, neposredno ili posredno, Narodna skupština. Postupak imenovanja u sudstvu je na ovaj način pod dvostrukom kontrolom same Narodne skupštine: predloge daje Visoki savet sudstva koji je izabrala Narodna skupština, a odluke po predlogu opet donosi Narodna skupština. Pajvančić konstantuje: „Ne precizira se priroda ovog organa (organ državne vlasti, organ sudske vlasti i slično), niti se reguliše šta uključuju garancije nezavisnosti i samostalnosti suda i sudija, i na koji način ovaj organ to obezbeđuje.”<sup>63</sup> Praksa je pokazala da postoji velika opasnost od politizacije sudstva usled ovakvih rešenja, zbog

62 Prof. dr M. Pajvančić, „O sudskoj vlasti u ustavnom sistemu Srbije u kontekstu međunarodnih standarda”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2011, str. 19.

63 Prof. dr M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009. str. 192 - 193.

čega ovu odredbu treba suštinski izmeniti nakon široke javne rasprave, uzimajući u obzir probleme koje su izazvali reforma pravosuđa i izbor sudija 2009. godine.

Član 164 uređuje položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaca i određuje da je ono samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom. Državno veće, u skladu sa Ustavom, ima 11 članova. U sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine 6 javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, a dva člana su ugledni i istaknuti pravници sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Pajvančić ističe: „Po svom položaju u ustavnom sistemu, po sastavu članova, dužini mandata i imunitetskim pravima svojih članova, Državno veće tužilaca organ je koji odgovara položaju Visokog saveta sudstva, izuzev kada su u pitanju njegove nadležnosti.”<sup>64</sup>

## 4.

### **USTAVNO DEFINISANJE INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I DRUGIH NEZAVISNIH REGULATORNIH I KONTROLNIH INSTITUCIJA**

U prethodnom periodu u pravni sistem Srbije uvedeno je više nezavisnih institucija koje su svojim delovanjem dale značajan doprinos unapređenju razvoja kulture ljudskih prava i njihovom poštovanju. Ustanovljen je i veći broj nezavisnih i regulatornih tela i institucija koje su od velikog značaja za pravnu transformaciju Srbije i usvajanje evropskih standarda. Među ovim institucijama, samo Zaštitnik građana predstavlja ustavnu kategoriju. U cilju ojačavanja položaja nezavisnih institucija potrebno je njihovo ustanovljenje Ustavom i davanje ovlašćenja za zakonodavnu inicijativu najmanje dvema institucijama, uz otvaranje debate o ustavnom položaju drugih

64 Prof. dr M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009. str. 206.

nezavisnih institucija. Uočava se potreba da se Ustavom predvide još dva tela čija je praksa dala značajan doprinos zaštiti ljudskih prava u Srbiji: 1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, i 2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Takođe, u okviru javne rasprave potrebno je razmotriti i mogućnosti i potrebe da i druga nezavisna kontrolna i regulatorna tela postanu ustavna kategorija, kao što je na primer Državna revizorska institucija. Konačno, tokom konsultativnog procesa o platformi prioriteta i nacrtu izveštaja, jedan broj sagovornika sugerisao je i potrebu da Ombudsman Autonomne pokrajine Vojvodine bude predviđen Ustavom Republike Srbije kao poseban organ, te je i to pitanje potrebno postaviti u širem kontekstu razmatranja buduće organizacije organa autonomnih pokrajina u Srbiji.

Najviši pravni akt Republike Srbije predviđa da je Zaštitnik građana nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnih za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa ustavom i zakonom. U skladu sa ustavom i Ustavnim zakonom, Zaštitnika građana bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, a na predlog Odbora Narodne skupštine koji je nadležan za ustavna pitanja. Pravo predlaganja kandidata za Zaštitnika građana ima svaka poslanička grupa u Skupštini. Predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Zaštitnik građana bira se na period od pet godina a isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju.<sup>65</sup>

---

65 Ukoliko bude usvojen Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana od 12.1.2012. (tekst Nacrta sa obrazloženjem dostupan na: [www.ombudsman.rs](http://www.ombudsman.rs)) period mandata biće produžen sa 5 na 7 godina. Takođe, predloženim izmenama predviđa se izuzetak od pravila da Zaštitniku građana prestaje funkcija istekom mandata ako ne bude ponovo izabran, i to tako što ostaje na funkciji do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, a najduže još godinu dana od isteka njegovog mandata.

Druge dve institucije značajne za zaštitu ljudskih prava u Srbiji ustanovljene su zakonom. Pravni položaj Poverenika je uređen Zakonom o zabrani diskriminacije. Poverenika bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog Odbora nadležnog za ustavna pitanja, kojem svaka poslanička grupa ima pravo da predloži jednog kandidata za ovu funkciju.<sup>66</sup> Povereniku je zakonom zabranjeno da obavlja drugu javnu ili političku funkciju. Odluku o razrešenju Poverenika donosi Narodna skupština, ukoliko se ispune uslovi taksativno propisani zakonom.<sup>67</sup> Radi obezbeđenja nezavisnosti njegove funkcije, kao i osiguranja efikasnog obavljanja nadležnosti, Povereniku je zakonom dodeljen isti imunitet koji uživaju i narodni poslanici u Narodnoj skupštini.<sup>68</sup> U skladu sa zakonom, mandat Poverenika traje pet godina i jedno lice ne može biti birano više od dva puta.<sup>69</sup> Poverenik je nadležan da prima i razmatra pritužbe zbog povreda zakona, informiše lica o njihovim pravima, podnosi tužbe i prekršajne prijave, podnosi izveštaje Narodnoj skupštini i upozorava javnost o slučajevima teške diskriminacije.<sup>70</sup>

Položaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti regulisan je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Oba zakona definišu Poverenika kao samostalni državni organ, koji je nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.<sup>71</sup> Poverenika bira Narodna skupština Republike Srbije na period od sedam godina iz redova diplomiranih pravnika sa najmanje 10 godina radnog iskustva u oblasti zaštite ljudskih prava.<sup>72</sup> Isto lice može ovu funkciju obavljati najviše dva puta.

Poverenik je u svom radu samostalan i nije dužan da radi po nalogima drugih državnih organa. Takođe, on uživa i imunitet u pogledu mišljen-

---

66 Član 28 Zakona o zabrani diskriminacije (ZZD) („Službeni glasnik RS” br. 22/2009)

67 Član 30 ZZD

68 Član 31 ZZD

69 Član 29 ZZD

70 Član 33 ZZD

71 Član 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPI) („Službeni glasnik RS”, 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010) i član 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (ZPD) („Službeni glasnik RS”, 97/2008, 104/09, 68/2012 i odluka Ustavnog suda i 107/2012).

72 Član 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

ja koje je izneo ili predloga koji je dao u vršenju svoje nadležnosti, dok je odobrenje Narodne skupštine neophodno da bi bio pritvoren u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela za koje se sumnja da je Poverenik počinio.<sup>73</sup> U pogledu zaštite podataka o ličnosti, Poverenik je nadležan da vrši nadzor, odlučuje po žalbama, vodi registar, daje mišljenja i predloge, kao i da ostvaruje saradnju sa srodnim organima u drugim zemljama.<sup>74</sup> Radi efikasnog obavljanja poslova, Povereniku je omogućen uvid u podatke, dokumentaciju o obradi i prikupljanju podataka, opšte akte i prostorije koje koristi rukovodilac.<sup>75</sup> Poverenik i zaposleni u stručnoj službi dužni su da čuvaju kao tajnu sve podatke do kojih su došli tokom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, a ta dužnost traje i posle prestanka radnog odnosa u stručnoj službi tj. po prestanku vršenja funkcije.<sup>76</sup>

Imajući u vidu nadležnosti ova dva nezavisna tela i funkciju koju vrše, kao i rezultate dosadašnjeg rada i doprinos koji su dali zaštiti ljudskih prava u Srbiji, nameće se potreba da se razmotri i predviđanje ove dve institucije u revidiranom Ustavu Srbije.

## 5.

### **PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU I REGIONALNU AUTONOMIJU**

Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava regulisane su na dvosmislen i nedovoljno precizan način. S jedne strane, u prvom stavu se predviđa da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu ali se, s druge strane, utvrđuje da pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Jasno je da zakon može da ograniči autonomiju pokrajina koja je predviđena Ustavom, tako da je potrebno razmotriti domete ovakve odredbe, i u širokoj debati naći pogodnije rešenje za njeno rede-

---

73 Član 32 ZSPI

74 Član 44 ZPD

75 Član 45 ZPD

76 Član 46 ZPD

finisanje. Kako se navodi u mišljenju Venecijanske komisije,<sup>77</sup> mogućnost ograničavanja autonomije pokrajina zakonom je potvrđena u skoro svakom članu VII dela Ustava.<sup>78</sup>

Stoga, nasuprot onome što se proklamuje preambulom, sam Ustav uopšte ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova jer ona u svemu zavisi od volje zakonodavne vlasti. U pogledu autonomije koju uživa Autonomna pokrajina Vojvodina, od donošenja Ustava 2006. vođene su brojne političke debate uz proglašavanje delova Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autono-

---

77 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, 2007., str. 5

78 Član 182, stav 2: „Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava.”

Član 182, stav 4: „Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina određuje se zakonom ...”

Član 183, stav 2: „Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti ...”

Član 183, stav 3: „Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom.”

Član 183, stav 5: „Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom na način predviđen zakonom.”

Član 183, stav 6: „Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, ...”

Član 184, stav 1 - 3: „Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina određuju se zakonom. Zakonom se određuje učešće autonomnih pokrajina u delu prihoda Republike Srbije.”

Dodatno, u pogledu finansiranja AP Vojvodine predviđeno je posebno da budžet Autonomne pokrajine Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri odsto koristi za finansiranje kapitalnih rashoda (član 184).

mne pokrajine Vojvodine neustavnim od strane Ustavnog suda.<sup>79</sup> Najnovija odluka Ustavnog suda<sup>80</sup> o ustavnosti Statuta AP Vojvodine, koja će stupiti na snagu 6 meseci od dana objavljivanja<sup>81</sup>, u potpunosti će izmeniti sliku autonomije Vojvodine, jer utvrđuje neustavnost bezmalo svih članova Statuta.

Konačno, Ustavu se može zameriti i to što zapravo ne tretira pitanje regionalizacije zemlje, svodeći ga samo na delimično rešavanje teritorijalne autonomije za dve (bivše) pokrajine. U tom smislu, debata o promeni Ustava treba da bude usmerena i na pitanja regionalnog uređenja i ustanovljenja novih teritorijalnih autonomija (regiona) u okviru Srbije, kao i ustanovljenja njihovih ustavnih nadležnosti. Na ovaj način bi se pitanje teritorijalnog uređenja rešilo pre usvajanja novog/izmenjenog ustava.<sup>82</sup>

U skladu sa članom 176 građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika. Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju status pravnih lica. Prema mišljenju Venecijanske ko-

---

79 U pogledu regulisanja ustavnog položaja AP Vojvodine najpre je 2002. godine donet tzv. „Omnibus zakon” – Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine („Službeni glasnik RS” br. 6/02), a nakon toga su 2009. godine usvojeni Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine („Službeni glasnik RS”, br. 99/09) i Statut AP Vojvodine („Službeni list AP Vojvodine”, br. 17/2009). Za oba akta pokrenut je postupak za ocenu ustavnosti. Određene odredbe Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine proglašene su neustavnim (Odluka US broj – IUz-353/2009, objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 67/2012, od 13.07.2012.). Neustavnim su proglašene odredbe koje sadrže sledeći članovi Zakona: član 2, st. 2. i 3; član 3, stav 3; član 4, stav 1; član 5, stav 3; član 9, stav 1, 3 i 4; član 10, tačka 15; član 13, tačka 1; član 16, tačka 1; član 18, tačka 1; član 19; član 21; član 25, tačka 1; član 27; član 53, tačka 1; član 58; član 64; član 68, stav 1, tačka 1-4; član 73, stav 1, tačka 1 i 2; član 74, tačka 3, 4 i 5 i član 76, stav 1. Neustavne odredbe, između ostalog, odnose se na: srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštini AP Vojvodine, međuregionalnu saradnju, teritoriju i simbole AP Vojvodine, međusobni odnos republičkih i pokrajinskih organa, zaštitu pokrajinskih poslanika i drugih funkcionera, imovinu AP Vojvodine, pitanja od pokrajinskog značaja i kontrolu ustavnosti i zakonitosti, itd.

80 Odluka o oceni ustavnosti Statuta AP Vojvodine doneta je decembra 2013. godine: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/IYo-360-2009.pdf>

81 <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101922/saopstenje-za-javnost>

82 Ipak, postoje i suprotna mišljenja koja su obrađena u okviru ovog poglavlja.

misije ovaj deo Ustava nije najkoherentniji.<sup>83</sup> S jedne strane, daju se široke odredbe o načelima, uključujući i pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, ovi koncepti nisu ispunjeni suštinom. U pogledu razgraničenja nadležnosti, član 177 definiše da su jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija. Koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuje se zakonom. Ipak, postoji dodatni uslov postavljen u članu 97, da ta pitanja nisu u nadležnosti Republike Srbije.

Pojam, osnivanje i teritorija autonomnih pokrajina u skladu sa članom 182: „Autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju. Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija. Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava. Nove autonomne pokrajine mogu se osnivati, a već osnovane ukidati ili spajati po postupku predviđenom za promenu Ustava. Predlog za osnivanje novih ili ukidanje, odnosno spajanje postojećih autonomnih pokrajina utvrđuju građani na referendumu, u skladu sa zakonom.” Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina, određuje se zakonom. Teritorija autonomnih pokrajina ne može se menjati bez saglasnosti njenih građana koja se izražava na referendumu, u skladu sa zakonom. Pajvančić ističe: „Za promenu Ustava propisana su dva različita postupka, pa se postavlja pitanje, po kojem postupku bi se odlučivalo o usvajanju zakona koji reguliše suštinsku autonomiju Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija (čl. 203)? Odredba koja reguliše usvajanje ovog zakona svrstana je u poglavlje o teritorijalnoj organizaciji. Ustav ne pominje teritorijalnu organizaciju kao pitanje o kojem se, u postupku revizije Ustava, mora raspisati obavezni naknadni ustavni referendum. Otuda, može se zaključiti da se ovaj zakon

---

83 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007, str. 19.

donosi po proceduri za promenu Ustava koja ne predviđa obavezni već fakultativni ustavni referendum.”<sup>84</sup>

Član 183 određuje nadležnost autonomnih pokrajina na sledeći način: „Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju.”<sup>85</sup> Izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i lokalne samouprave nisu na taj način određene niti garantovane Ustavom. Kao izvorna nadležnost predviđa se samo utvrđivanje simbola autonomne pokrajine. Ustav ne definiše imovinu AP Vojvodine, već određuje da se ta pitanja uređuju zakonom. Ustav deklarativno predviđa pravo na sopstvene prihode. Iako se u Vojvodini koristi najmanje 6 jezika i 2 pisma, Ustav predviđa da je zvanični jezik srpski, a službeno pismo ćirilično (član 10).

Član 184 određuje finansijsku autonomiju autonomnih pokrajina: „Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina određuju se zakonom. Zakonom se određuje učešće autonomnih pokrajina u delu prihoda Republike Srbije. Budžet Autonomne pokrajine Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta Autonomne pokrajine Vojvodine koristi za finansiranje kapitalnih rashoda.” Ustav deklarativno predviđa pravo na sopstvene prihode AP, ali tako da se vrsta i visina tih prihoda određuju zakonom koji donosi Skupština RS. Član 185 propisuje da je najviši pravni akt autonomne pokrajine statut. Statut autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost

---

84 Prof. dr M. Pajvančić, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009. str. 233. - 234.

85 *Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti: prostornog planiranja i razvoja, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija, prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou. Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom. Autonomne pokrajine utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja. Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom na način predviđen zakonom. Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, obezbeđuju sredstva jedinicama lokalne samouprave za obavljanje poverenih poslova, donose svoj budžet i završni račun.*

Narodne skupštine. O pitanjima iz svoje nadležnosti autonomna pokrajina donosi odluke i druga opšta akta. Ova odredba je problematična jer je za donošenje Statuta AP neophodna saglasnost Narodne skupštine. Na ovaj način se ponovo *de facto* vrši centralizacija vlasti.

Sve navedene odredbe ilustruju neujednačenost ustavnih rešenja u pogledu autonomnih pokrajina, njihovih nadležnosti kao i odnosa sa lokalnom samoupravom. One takođe ukazuju i na odsustvo političke volje u trenutku donošenja Ustava da se pristupi celovitom regulisanju materije decentralizacije.

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na teritorijalnu autonomiju i mogućnost osnivanja novih pokrajina pored postojeće dve, ali ova mogućnost do danas nije realizovana. U tom smislu, potrebno je ponovo otvoriti debatu među političkim strankama i u široj javnosti o ostvarivanju prava svih građana na teritorijalnu autonomiju, vertikalnoj podeli vlasti kao i većoj decentralizaciji Srbije. U okviru ove tematske oblasti prepoznata su tri prioriteta pitanja koja zahtevaju ili promenu Ustava (u sklopu sveobuhvatne reforme ustavnih rešenja) ili sprovođenje ustavnih odredbi koje bi omogućile ostvarivanje prava građana.

Ova prioriteta pitanja su:

1. realizacija prava svih građana na regionalnu autonomiju;
2. ostvarivanje ustavom garantovanog položaja Vojvodine;
3. decentralizacija i šire određivanje nadležnosti lokalnih samouprava.

Od donošenja Ustava 2006. godine pažnja javnosti je u najvećoj meri bila usmerena na pitanje položaja Autonomne pokrajine Vojvodine i donošenje pokrajinskog statuta kojim bi obavljanje nadležnosti autonomne pokrajine bilo detaljno definisano. Trenutni položaj AP Vojvodine oslikava i jedan od odgovora dobijenih u YUCOM-ovom istraživanju:

**„Pokrajinske institucije, kao ni lokalne samouprave, nemaju odgovarajuće ustavne ingerencije. Prevelika centralizacija dovela je do situacije da one nemaju nikakvu vlast.”**

Tokom intervjua, ispitanici su upitani i da li Ustav Srbije omogućava efektivno ostvarivanje prava na pokrajinsku autonomiju i koje su, prema njihovom mišljenju, glavne prepreke koje Ustav postavlja u pogledu ostvarivanja autonomije. Sagovornici su većinski zastupali stav da trenutna

ustavna postavka autonomije ne stvara adekvatan okvir za ostvarivanje ovog prava.

**„Ne omogućuje je, zapravo, ne garantuje je, jer je zakonska, a ne ustavna kategorija. Ustav samo upućuje na zakonodavca u vezi sa nadležnostima, odnosno pravima pokrajine.”**

U analizama se takođe ističe i pitanje finansiranja autonomne pokrajine Vojvodine iz člana 184 i predviđenih 7% budžeta Vojvodine u odnosu na budžet Republike Srbije. Ovo je atipično ustavno rešenje, posebno imajući u vidu da Ustav prepušta zakonodavcu skoro sva ostala pitanja položaja autonomije.

**„Ustav ne priznaje i ne poznaje ustavni identitet autonomne pokrajine i u tom pogledu je korak unazad čak i u odnosu na Ustav iz 1990, koji utvrđuje posebnosti autonomnih pokrajina u pogledu nacionalnih, istorijskih, kulturnih i drugih svojstava.”**

Među ispitanicima je istaknuto i pitanje povezanosti određivanja autonomija i pitanja decentralizacije uz ocenu da sadašnji Ustav ne pruža adekvatan okvir za decentralizaciju u Srbiji.

**„Ovo pitanje je u direktnoj vezi sa pitanjem decentralizacije. Proces decentralizacije tek treba da započnemo, za sada postoji površno i formalno, ne suštinski. Potrebna je redefinicija.”**

**„Autonomija ne postoji. Reč je o jednom hibridnom rešenju, prilikom koga su mnoga pitanja regulisana zakonom. Ne postoje racionalni razlozi za njeno uskraćivanje, naročito ukoliko imamo u vidu njen položaj do 1989. godine. Kao da nismo ni svesni postojanja tradicije autonomije Vojvodine, pa joj je danas dato tako malo. Takođe, još uvek ne postoji društveni konsenzus u vezi sa tim kakvu državu želimo, a ovo pitanje je direktno vezano i za postojanje, kao i ostvarivanje pokrajinske autonomije.”**

**„Sadašnji Ustav je centralistički i predstavlja posledicu različitih dešavanja. Prilikom njegovog donošenja nije mogla da se ukine autonomija.”**

**„Danas nemamo samo problem Kosova, već i drugih područja na teritoriji Srbije (npr. Sandžak). Situacija na Kosovu može da pokrene i druge separatističke pokrete.”**

U kontekstu rasprave o decentralizaciji Srbije, ispitanici su upitani da li smatraju da osnivanje novih teritorijalnih autonomija (pokrajina) treba

rešiti prilikom usvajanja novog ustava. Mnogi se slažu da je potrebno otvoriti to pitanje.

**„Postavlja se pitanje šta želimo. Dovoljno je da se otvori nacionalna rasprava o ovome.”**

**„Za regionalizaciju je veoma važan istorijski aspekt. Ne smemo da nipodištavamo autonomiju koju je Vojvodina sticala vekovima, ali ne smemo ni „gumicom da izbrišemo” rešenja koja su postojala.”**

**„Da li treba osnovati nove autonomije je pitanje za javnu raspravu. Bilo je onih koji su zagovarali uvođenje tog srednjeg sloja vlasti. Dakle, da li je ovakva teritorijalna organizacija Srbije dobra ili je potrebna nova je ozbiljno društveno i političko pitanje, ali pre svega razvojno. I to je najozbiljniji aspekt ovog pitanja. Potrebno je otvoriti raspravu, ne samo na temelju političkih argumenata, već striktno sa stanovišta razvoja ove zemlje, jer ono uključuje pitanje smanjenja jaza u razvijenosti, koji je kod nas van svakog evropskog standarda.”**

Među sagovornicima bilo je i onih koji su smatrali da nastanak novih pokrajina nije potreban ili da novi Ustav treba da se ograniči na definisanje kriterijuma za njihovo osnivanje i ostavi rešavanje tog pitanja za neki budući trenutak:

**„Ne, dovoljna je Vojvodina za sada. Ne bi trebalo osnivati nove teritorijalne autonomije zato što postoji mogućnost prekrajanja granica na štetu manjina sa ciljem promene etničke strukture.”**

**„Ne bih pokretala tu inicijativu zato što bi otvorila ozbiljna pitanja.”**

**„Ne bi trebalo, nego samo kriterijume (poput stanovništva, teritorije, dohotka i sl) i procedure za njihovo formiranje.”**

**„Mogla bi da se uvede neka nova podela koja će na najbolji način oslikavati multikulturalno društvo.”**

**„To pitanje bi trebalo ostaviti otvoreno i nakon donošenja novog Ustava zato što ne postoje realni uslovi za to. U ovom trenutku građani ih ne traže, a čini mi se i da nije realno osnivanje novih teritorijalnih autonomija jer time ne bismo ništa dobili.”**

U okviru istraživanja, pravni tim YUCOM-a intervjuisao je predstavnike civilnog društva i akademske zajednice da li je potrebno nadležnosti lokalne samouprave definisati Ustavom i koje bi to nadležnosti bile. Iako su mnogi zastupali stav da nema potrebe za ustavnim definisanjem nadležno-

sti lokalne samouprave, bilo je i onih koji su smatrali da bi ih bilo potrebno definisati, ali na takav način da se ne ograniči dalje širenje nadležnosti. Neki od predloga usmereni su i na preispitivanje ranijih rešenja o nadležnostima lokalne samouprave prilikom rasprave o budućem uređenju nadležnosti, ali i stavljanje nadležnosti lokalnih samouprava u kontekst nadležnosti koji bi bio definisan za regionalnu autonomiju.

**„Da, osnovne nadležnosti bi trebalo definisati Ustavom, ali bi trebalo ostaviti mogućnost da se proširuju. Takođe, sve postojeće nadležnosti takoreći bi trebalo da se „zakucaju”. Jasno je da ne smemo ići ispod toga. Sve navedeno bi zahtevalo jednu ozbiljnu javnu raspravu.”**

**„Kako bi se ova oblast što bolje uredila, najbolje bi bilo da se osvrnemo na iskustva iz ranijih vremena. Važno je i da vidimo šta sada opštine rade, kolike su im sada i koliko im se mogu proširiti nadležnosti.”**

**„Trebalo ih definisati i onemogućiti prekrajanje opštinskih granica.”**

**„Da, i to čvrsto utvrditi izvorne nadležnosti, a ne poverene poslove.”**

**„Ovo je oštrica sa dva kraja. Naravno da bi trebalo neke nadležnosti definisati ustavom, ali treba ostaviti prostor da zakon to detaljnije odredi. Pre svega, važno je odrediti osnovnu normu od koje bi se krenulo. Međutim, može se javiti drugi problem. Ukoliko se nadležnosti lokalne samouprave definišu ustavom, ne sme se izostaviti i definisanje nadležnosti regiona ukoliko nam je ovo jedan od prioriteta (prvenstveno se misli zbog EU integracija). U ustavu mora da se pronađe mesto i za ovo pitanje.”**

Navedeni uvidi ukazuju na veličinu problema definisanja nadležnosti lokalne samouprave, kao i njenu direktnu povezanost sa određivanjem nadležnosti autonomnih pokrajina, što će svakako predstavljati značajnu temu u budućoj debati o promeni ustava i definisanju novih rešenja.

# **IV**

## **ZAKLJUČAK - FORMULISANJE LISTE PRIORITETA ZA PROMENU I OTVARANJE DIJALOGA SA POLITIČKIM AKTERIMA U CILJU PROMENE USTAVA**

Analiza nedostataka Ustava Republike Srbije u prethodnim poglavljima te-  
žila je ilustraciji najkrupnijih problema trenutnog Ustava, oceni njegove  
primene, kao i definisanju određenih predloga za promenu samog ustav-  
nog teksta. Kada bude stvorena politička volja za promenu Ustava, stručna  
javnost i civilni sektor biće u prilici da daju konkretne predloge ustavnih  
normi, ukoliko bude poštovana demokratska procedura i omogućena naj-  
šira moguća javna rasprava u donošenju novog akta. Platforma sa priori-  
tetnim pitanjima za promenu Ustava koju smo predstavili, iako tematski  
ograničena, teži definisanju šireg kruga pitanja koja su od interesa za po-  
štovanje prava građana. Ona je od posebnog značaja i za organizacije civil-  
nog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava, jer bi izmene Ustava dale  
novi osnov za zaštitu pojedinih prava građana i dovele do pune primene  
odredaba Ustava.

U okviru realizacije projekta i sprovedenog istraživanja, pravni tim  
YUCOM-a tražio je od intervjuisanih predstavnika civilnog društva i aka-  
demske zajednice da ocene i korisnost definisanja platforme od strane civil-  
nog sektora. Stavovi su uglavnom bili pozitivni, ali je jedan broj intervjuisa-  
nih predstavnika iskazao i izvesnu dozu rezervisanosti prema mogućnosti  
formiranja zajedničke platforme za javno zagovaranje.

**„Trenutna situacija je da ne postoji saradnja i zato se prvenstve-  
no mora raditi na boljoj koordinaciji. Na jednom mestu treba da postoji  
inicijativa svih. Međutim, važno je da se pronađu zajednička rešenja oko  
kojih se svi slažu.”**

**„Naravno. NVO su najaktivniji i redak deo zainteresovane javnosti.  
Potrebno je uključiti što veći broj ljudi, posebno stručnjaka.”**

„Šta je civilni sektor? Koja je definicija civilnog sektora? To je jedan jako često pominjan i olako korišćen termin u političkom jeziku u Srbiji. Svi ovi akteri se ne slažu po mnogim pitanjima. Civilno društvo kao celina, odnosno njegovi akteri, trebalo bi da razmenjuju ideje i formulišu zahteve, kako sami, tako i kroz horizontalnu koaliciju. Logički je nemoguće stvaranje zajedničke platforme. Moguća je samo inicijativa istovrsnih organizacija iz određenih oblasti.”

Pravni tim YUCOM-a pitao je sagovornike u istraživanju koji su načini najprikladniji za dalje delovanje organizacija civilnog društva, radi zalaganja za promenu Ustava. Izdvaja se nekoliko pitanja: 1. generisanje javne rasprave; 2. postizanje konsenzusa oko određenih pitanja za promenu; 3. način komunikacije sa donosiocima političkih odluka, stručnjacima i širom javnošću, kao i izazov prilagođavanja komunikacije za potrebom promene ustava različitim grupama.

Oni su formulisani na sledeći način:

„Prvenstveno treba urediti bolju koordinaciju među NVO sektorom i definisati zajedničke prioritete. Zatim bi trebalo pokrenuti širu inicijativu, putem medija i javne rasprave koja će dalje insistirati na promeni Ustava.”

„Najprikladniji način za dalje delovanje predstavlja stvaranje široke koalicije civilnog sektora, ali i uključivanje što šireg kruga ljudi (profesori, instituti...). Koaliciju bi trebalo da prati i jaka kampanja u kojoj bi se izneli što konkretniji predlozi. Ne bi bilo loše izaći i sa dva alternativna rešenja zato što je lakše da se odlučuje kada su ponuđene alternative.”

„Često se dešava da se rasprava svodi na pitanje preambule, koje nije najvažnije, i na taj način se odvlači pažnja od suštinske rasprave i bitnih pitanja.”

„Što više međusobne komunikacije sa što širim krugom aktera. Što asertivnija i kontinuirana komunikacija prema političkim akterima, ali i ekonomskim i njihovim udruženjima. Potrebna je zapravo međusektorska komunikacija između političkog, građanskog i ekonomskog društva.”

**„Bilo bi najbolje da inicijativa sa definisanim opštim načelima potekne od velikog broja nevladinih organizacija. Najidealnije rešenje bi bilo da se okupe stručnjaci iz ove oblasti koji bi sačinili predlog teksta ustava ili principa. Takođe, neophodno je pokrenuti i širu javnu raspravu.”**

**„Učešće u javnoj debati, dok bi prioritete trebalo proslediti i Odboru za ustavna pitanja Narodne skupštine, zatražiti javno slušanje.”**

**„NVO sektor mora da se ponaša onako kako se nije ponašao prilikom donošenja Ustava 2006. godine. Najbolji način predstavljaju javne rasprave, davanje konkretnih predloga ili definisanje određenih članova. Svakako treba sačekati pravi trenutak, za sada imamo vremena da izađemo dobro pripremljeni.”**

Navedeni stavovi ukazuju na potrebu daljeg rada na definisanju zajedničke platforme za što veći broj nevladinih organizacija, naročito onih u čijem je fokusu rad na zaštiti ljudskih prava. Takođe, kao prioritet se ističe i neophodnost saradnje sa stručnjacima iz oblasti ustavnog prava, kako bi se u trenutku započinjanja debate o rešenjima koja će biti ugrađena u ustavni tekst nastupilo sa jasno definisanim prioritetima i formulacijama budućih članova ustava koji će garantovani visok stepen vladavine prava i u maksimalnoj meri doprineti otklanjanju sadašnje situacije. Postavlja se pitanje kakva bi bila ustavna stvarnost Srbije, čak i u situaciji da su ustavne norme mnogo jasnije i detaljnije, kao i u skladu sa najprogresivnijim rešenjima u određenim oblastima. Verujemo da bi i značajno popravljen tekst postavio veliki broj izazova pred one koji će Ustav primenjivati u budućnosti. Od unapređenog teksta do pune primene Ustava dug je put. Neophodno je institucionalno ojačati sve državne organe, uspostaviti mehanizme kontrole, izveštavanja, praćenja i ranog upozoravanja na kršenje normi koje Ustav stavlja pred nas.

Analiza nedostataka Ustava u pet prioriternih, definisanih oblasti, težila je da obradi najvažnija pitanja naše ustavne prakse i mapira one odredbe Ustava koje su izazivale najveće kontroverze. Imajući u vidu način donošenja Ustava, izostanak javne rasprave i brojne temeljne analize pojedinih članova Ustava, nameće se potreba da reforma obuhvati i druga pitanja. Kod nekih odredbi, reč je samo o nomotehničkom usklađivanju, ali će kod značajnog broja normi biti potrebno traganje za novim institutima

koji bi u većoj meri garantovali ostvarivanje prava građana i funkcionisanje institucija. U tom smislu, pravni tim YUCOM-a je formulisao listu predloga i zaključaka koji čine doprinos debati o promeni Ustava:<sup>86</sup>

- Neophodno je organizovanje široke javne rasprave prilikom pristupanja promeni postojećeg ili usvajanju novog ustava, koja će uključiti sve relevantne aktere (političke stranke, stručnjake iz oblasti ustavnog prava i akademsku zajednicu, stručna udruženja, sindikate, predstavnike manjina, ali i same građane, kojih se tekst ustava direktno tiče). Neophodno je da, pored zalaganja nevladinog sektora, javna rasprava bude organizovana od strane institucija, a pre svega Narodne skupštine.
- Potrebno je postići kompromis između svih zainteresovanih strana u pogledu sprovođenja referendumskog izjašnjavanja građana prilikom donošenja izmena Ustava, odnosno usvajanja novog ustava uz punu primenu standarda koje je srpsko društvo već dostiglo u pogledu izbornog procesa.
- Potrebno je razmotriti uvođenje ustavnih zakona u pravni sistem Srbije, koji bi imali viši hijerarhijski status u odnosu na zakone, a kojima bi se na detaljan način i uz složeniju proceduru za promenu, regulisala određena pitanja poput osnivanja i položaja autonomnih pokrajina, decentralizacije, kao i deo materije ljudskih prava koji nije regulisan Ustavom, a naročito u pogledu modaliteta za zaštitu ljudskih prava.
- Neke od glavnih zamerki na Ustav Republike Srbije iz 2006. odnose se na nedovoljno preciznu formulaciju mnogobrojnih odredbi Ustava, kao i na nizak nivo nomotehnike prilikom izrade teksta. U tom smislu, potrebno je preduzeti jezičko revidiranje svih normi postojećeg Ustava u cilju pronalaženja odgovarajućih formulacija kao i usklađivanje termina u različitim članovima Ustava.

---

86 Ova lista svakako nije sveobuhvatna već predstavlja samo osnovne sugestije za dalju debatu o Ustavu i njegovoj reviziji.

- Potrebno je uspostaviti garanciju zabrane tumačenja odredbi o ljudskim pravima na način koji podrazumeva pravo države, grupe ili pojedinca da preduzima radnje kojima bi se ukinula ili, u većoj meri u odnosu na onu koju Ustav dozvoljava, ograničila Ustavom zajemčena ljudska prava.
- Imajući u vidu multietnički karakter Srbije, ali i njenu ustavnu tradiciju (građansko definisanje države u Ustavu iz 1990 godine) potrebno je pristupiti reviziji člana 1 Ustava i definisanju države kao „države svih njenih građana”.
- Prilikom razmatranja kataloga ljudskih prava, a imajući u vidu načelo da se dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati, potrebno je pristupiti detaljnom usaglašavanju budućeg teksta ustava sa standardima koje uspostavlja važeći ustavni tekst ali i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice Srbije i Crne Gore kao akt koji je u našoj ustavnoj tradiciji garantovao najviši nivo zaštite ljudskih prava.
- Neophodno je izvršiti usklađivanje ustavne definicije diskriminacije i osnova po kojima se ona može vršiti sa rešenjem iz Zakona o zabrani diskriminacije koje sadrži sveobuhvatniju odredbu i garantuje viši stepen zaštite ljudskih prava. Dopuna osnova bi se pre svega odnosila na jasno predviđanje seksualne orijentacije i rod-nog identiteta kao osnova po kojem se može vršiti diskriminacija.
- Neophodno je izvršiti korekciju člana 63 i predvideti da „žena ima pravo na odlučivanje o rađanju.”
- U članu 64 potrebno je izvršiti korekcije kako bi se predvidelo rod-no neutralno određenje braka i vanbračne zajednice.
- Kao pružaoce pravne pomoći Ustav u članu 67. eksplicitno pred-vidi samo advokaturu i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave. Na taj način, nije prepoznata ak-

tuelna pravna stvarnost u kojoj se kao pružaoci pravne, a pre svega besplatne pravne pomoći, javljaju i udruženja građana, sindikati i pravne klinike pri pravnim fakultetima. Prilikom revizije Ustava neophodno je izmeniti ovu ograničavajuću odredbu kao i razmotriti, u okviru debate, predviđanje kategorija korisnika besplatne pravne pomoći.

- Ustavom nije eksplicitno predviđena nadležnost Ustavnog suda u pogledu odlučivanja u vezi sa ustavnim žalbom (član 167), ali ona proističe iz odredbi o njenom postojanju i odredbi Zakona o Ustavnom sudu. U tom smislu, neophodno je taksativno predvideti nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje po ustavnoj žalbi.
- Ustavna žalba se može koristiti samo u slučaju povrede ili uskraćivanja ljudskih ili manjinskih prava zajemčenih Ustavom (član 170). Budući da Ustav propisuje da se ratifikovani međunarodni ugovori neposredno primenjuju, može se tumačiti da je ustavna žalba dopuštena i u slučaju povrede prava garantovanih međunarodnim ugovorima. U tom pogledu treba izvršiti korekciju ovog člana Ustava i eksplicitno predvideti mogućnost korišćenja ustavne žalbe i u ovim slučajevima.
- Imajući u vidu ekonomsku situaciju u zemlji i potrebe najugroženijih socijalnih grupa, potrebno je, prilikom promene Ustava i u okviru redefinisavanja normi o socijalnoj zaštiti, predvideti i pravo na adekvatno stambeno zbrinjavanje određenih ugroženih kategorija građana.
- Imajući u vidu značajnu terminološku neusklađenost, kao i neadekvatnu definisanost obima socijalne zaštite za sve građane i posebne zaštite za određene kategorije stanovništva u članovima 66 i 69 Ustava, potrebno je pristupiti reviziji ustavnih odredbi u cilju jasnijeg garantovanja socijalne zaštite.

- Neophodno je, prilikom revizije Ustava, samim ustavnim tekstom propisati postupak odlučivanja o razrešenju sudije, razloge zbog kojih sudiji prestaje sudijska funkcija, i razloge za razrešenje predsednika suda.
- Članovi Visokog saveta pravosuđa i Državnog veća tužilaca se, prema aktuelnim ustavnim rešenjima, direktno ili indirektno biraju od strane Narodne skupštine što otvara veliki prostor za politički uticaj na proces izbora i razrešenja sudija i tužilaca. Prilikom revizije Ustava, neophodno je naći rešenje koje će garantovati veći stepen nezavisnosti ovih tela i manju mogućnost uticaja na procese izbora i razrešenja.
- Uočava se potreba da se Ustavom, pored Zaštitnika građana, kao ustavne kategorije predvide još dva tela čija je praksa dala značajan doprinos zaštiti ljudskih prava u Srbiji, a to su Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.
- U okviru javne rasprave potrebno je razmotriti mogućnosti i potrebe da jedan broj nezavisnih kontrolnih i regulatornih tela takođe postane ustavna kategorija, čime će se doprineti njihovom jačem položaju u institucionalnoj strukturi.
- Ustavu Republike Srbije suštinski se može zameriti što ne tretira temeljno pitanje regionalizacije zemlje, svodeći ga samo na delimično rešavanje teritorijalne autonomije za dve pokrajine. U tom smislu, debata o promeni Ustava treba da bude usmerena i na pitanja regionalnog uređenja i ustanovljenja novih teritorijalnih autonomija (regiona) u okviru Srbije, kao i na ustavno predviđanje njihovih nadležnosti.
- Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju. Izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i lokalne samou-

prave nisu određene niti garantovane Ustavom. U okviru revizije Ustava neophodno je pristupiti definisanju izvornih nadležnosti pokrajine i lokalnih samouprava radi garantovanja prava građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu.

- Član 185 Ustava propisuje da statut kao najviši pravni akt autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine. Prilikom revizije Ustava, neophodno je pristupiti izmeni ovog člana i omogućiti autonomnim pokrajinama samostalno donošenje najviših pravnih akata u skladu sa Ustavom predviđenim nadležnostima.



# **ANEKSI**

**1. PET PRIORITETA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA ZA  
PROMENU USTAVA**

**2. INSTRUMENT ZA SPROVOĐENJE INTERVJUA**

**3. LISTA INTERVJUISANIH PREDSTAVNIKA ORGANIZACIJA I  
AKADEMSKE ZAJEDNICE**

**4. LITERATURA**

**ANEKS I  
PET PRIORITETA  
ORGANIZACIJA CIVILNOG  
DRUŠTVA ZA PROMENU  
USTAVA SRBIJE**

Organizacije civilnog društva i brojni stručnjaci su još od usvajanja Ustava Republike Srbije 2006. godine ukazivali na brojne nedostatke postojećeg teksta koji su mogli biti otklonjeni da je doneta odluka o organizaciji javne rasprave o novim ustavnim rešenjima. Nedostaci Ustava prepoznati su u gotovo svim delovima teksta, od načela, preko ustrojstva političkih institucija, do odredbi o ljudskim i manjinskim pravima, na šta ukazuju brojne analize iz prethodnog perioda. Političke stranke iskazuju deklarativnu nameru za parcijalnom ustavnom revizijom koja bi se prevashodno odnosila na funkcionisanje političkih institucija ali ne i na unapređenje ustavnih garancija zaštite ljudskih prava. U prethodnom periodu organizacije civilnog društva su postigle široki konsenzus u vezi sa potrebom zagarovanja promena pojedinih odredbi Ustava, dok određena pitanja zahtevaju dalju raspravu radi definisanja predloga novih ustavnih rešenja. Sedam godina nakon donošenja Ustava, organizacije civilnog društva okupljene oko ove platforme ističu pet prioritarnih oblasti u vezi sa kojima je potrebno otvoriti široku javnu debatu prilikom revizije Ustava.

## **REDEFINISANJE NAČELA USTAVA I HIJERARHIJE NORMI U USTAVU**

Organizacije civilnog društva zahtevaju od svih relevantnih političkih faktora da se u narednom periodu otvori široka javna debata u pogledu sadržaja i funkcije aktuelne preambule Ustava Republike Srbije, kao i da se pokrenu neophodne pripreme za pristupanje Srbije Evropskoj uniji, putem

usvajanja integrativne klauzule. Organizacije civilnog društva zahtevaju i da se prilikom izmene Ustava redefinišu odredbe o primatu međunarodnog prava radi davanja dodatnih garancija za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije.

Prioritetna pitanja predstavljaju:

1. preispitivanje sadržaja i funkcije sadašnje preambule Ustava u kontekstu političkih promena od usvajanja 2006;
2. preispitivanje definicije odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava;
3. ustanovljenje primata prava Evropske unije po pristupanju Srbije EU.

## II

### **PREISPITIVANJE NIVOA USTAVOM GARANTOVANIH LJUDSKIH PRAVA I PRECIZIRANJE SUDSKE I DRUGIH OBLIKA PRAVNE ZAŠTITE**

Organizacije civilnog društva zahtevaju da se u skladu sa načelom poštovanja dostignutog nivoa ljudskih prava, veći broj odredbi vrati na pređašnji nivo garantovan Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice Srbije i Crne Gore, kao i da se u punoj meri sprovede usaglašavanje postojećih definicija sa novim trendovima razvoja ljudskih prava i stanovištima Evropskog suda za ljudska prava. Zabrinjavajuće veliki broj predavki građana Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, ukazuje na neefikasnost mehanizama za zaštitu ljudskih prava predviđenih aktuelnim ustavnim okvirom.

Kao prioritetna pitanja ističu se:

1. proširenje osnova po kojima se garantuje zaštita od diskriminacije;
2. pojašnjenje odredbi koje se odnose na rodnu ravnopravnost;
3. položaj LGBT osoba – garantovanje ravnopravnosti;
4. redefinisane prigovora savesti (garantovanje civilne službe);
5. ustanovljenje prava na dobru upravu kao ustavne kategorije;
6. uvođenje prava na adekvatno stanovanje kao ljudskog prava;
7. redefinisane prava na socijalnu zaštitu;
8. jasnije formulacije normi koje se odnose na ljudska prava;
9. preispitivanje neposredne primene zajemčenih prava;

10. uključivanje standarda ljudskih prava u izvore prava na kojima se zasnivaju sudske odluke;
11. predviđanje prava na besplatnu pravnu pomoć (bez ograničenja kruga pružalaca);
12. preispitivanje ustavne žalbe za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom.

### III

#### **OTKLANJANJE USTAVNIH OGRANIČENJA NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA**

Reforma pravosuđa i opšti (re)izbor sudija i javnih tužilaca, izvedeni su na netransparentan način i uz brojne nedostatke koji su dodatno urušili nivo vladavine prava u Srbiji. Brojne međunarodne i domaće institucije i organizacije ukazivale su na činjenicu da jedan od razloga za nastalu situaciju predstavljaju i loša ustavna rešenja. Takođe, i Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. koju je izradilo Ministarstvo pravde i državne uprave, predviđa proces izmene ustavnih rešenja koja se odnose na pravosuđe. Prilikom revizije Ustava potrebno je:

1. revidiranje odredbe Ustava o izboru sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju od strane Narodne skupštine;
2. ustavno propisivanje razloga za prestanak sudijske funkcije;
3. revidiranje načina izbora članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

### IV

#### **USTAVNO DEFINISANJE INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I DRUGIH NEZAVISNIH REGULATORNIH I KONTROLNIH INSTITUCIJA**

U prethodnom periodu u pravni sistem Srbije uvedeno je više nezavisnih institucija koje su svojim delovanjem dale značajan doprinos unapređenju razvoja kulture ljudskih prava i njihovom poštovanju. Ustanovlje-

na su brojna nezavisna i regulatorna tela kao i institucije koje su od velikog značaja za pravnu transformaciju Srbije i usvajanje evropskih standarda. Među ovim institucijama, samo Zaštitnik građana predstavlja ustavnu kategoriju. U cilju ojačavanja položaja nezavisnih institucija potrebno je njihovo ustanovljenje Ustavom i davanje ovlašćenja za zakonodavnu inicijativu najmanje dvema institucijama, uz otvaranje debate o ustavnom položaju drugih nezavisnih institucija. To su:

1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

## **V**

### **PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU I POKRAJINSKU AUTONOMIJU**

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na teritorijalnu autonomiju i mogućnost osnivanja novih pokrajina pored postojeće dve, ali ova mogućnost do danas nije realizovana. U tom smislu, potrebno je ponovo otvoriti debatu među političkim strankama i u široj javnosti, o ostvarivanju prava svih građana na teritorijalnu autonomiju, vertikalnoj podeli vlasti, kao i većoj decentralizaciji Srbije. Kao prioriteta pitanja se izdvajaju:

1. realizacija prava svih građana na regionalnu autonomiju;
2. ostvarivanje Ustavom garantovanog položaja Vojvodine;
3. decentralizacija i šire određivanje nadležnosti lokalnih samouprava.



# **ANEKS II INSTRUMENT ZA POLUSTRUKTURIRANI INTERVJU**

## **TEMATSKA OBLAST 1.**

### **VAŽEĆI USTAV SRBIJE - MAPIRANJE NEDOSTATAKA I POTREBE ZA PROMENOM**

1. Da li smatrate da je usvajanje Ustava 2006. imalo dobre aspekte? Koje?
2. Šta je, po Vašem mišljenju, najveća mana Ustava iz 2006. godine?
3. Da li smatrate da je novi Ustav donet legalno, imajući u vidu kontroverze tokom procesa donošenja Ustava 2006. godine?
4. Imajući u vidu kontroverze u pogledu donošenja Ustava i njegove legalnosti, da li smatrate da trenutnom Ustavu nedostaje legitimnost? Na koji način se ta nelegitimnost ogleda?
5. Kako ocenjujete/doživljavate proces primene postojećeg Ustava od strane institucija i u kojoj meri mislite da institucije poštuju Ustav? Navedite najkritičnije primere nepoštovanja Ustava koje ste uočili u prethodnom periodu.
  - Ustavni sud?
  - Narodna skupština?
  - Vlada?
  - Predsednik Republike?
  - Pokrajinske institucije?
6. Da li smatrate da postoji politička volja za promenu Ustava? Ako ne, kako se do nje može doći i kako može da se utiče na njeno stvaranje?

## **TEMATSKA OBLAST 2.**

### **PET PRIORITETNIH OBLASTI U VEZI SA PROMENOM USTAVA**

1. Da li smatrate da je Ustav prepreka ulasku u Evropsku uniju?
2. Ako ne – zašto? Ako da – na koji način?
3. Da li je, po Vašem mišljenju, odnos nacionalnog i međunarodnog prava adekvatno postavljen u Ustavu iz 2006.? Da li smatrate da je postavljanje međunarodnih ugovora ispod ustava odgovarajuće rešenje za društvo sa niskim stepenom pravne kulture i vladavine prava?
4. Da li smatrate da je Ustav prepreka za efektivno ostvarivanje prava građana? Ako da – na koji način?
5. Da li smatrate da ustav može i treba na efektivniji način da definiše instrumente za zaštitu prava građana i pristup pravdi? Koje instrumente? Kako se pristup pravdi može unaprediti?
6. Da li je potrebno promeniti definiciju diskriminacije u Ustavu?
7. Da li mislite da je potrebno promeniti definiciju braka, odnosno, neutralno ga definisati?
8. Da li Ustav Srbije omogućava efektivno ostvarivanje prava na pokrajinsku autonomiju? Koje su glavne prepreke koje Ustav postavlja u pogledu ostvarivanja autonomije?
9. Da li smatrate da osnivanje novih teritorijalnih autonomija (pokrajina) treba rešiti prilikom usvajanja novog Ustava?
10. Da li nadležnosti lokalne samouprave treba definisati Ustavom? Ako je Vaš odgovor pozitivan, koje su to nadležnosti?
11. Kako ocenjujete poziciju nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela u sadašnjem Ustavu?
12. Da li smatrate da je potrebno predvideti još neka tela kao ustavnu kategoriju, osim Zaštitnika građana? Koje telo: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija? Neko drugo telo?

**TEMATSKA OBLAST 3.**  
**DEFINISANJE ZAJEDNIČKE PLATFORME CIVILNOG DRUŠTVA I**  
**NJENO ZAGOVARANJE**

1. Da li smatrate da je korisno da civilni sektor definiše platformu za zagovaranje promene Ustava?
2. Kakvo je Vaše mišljenje o predloženih pet prioriteta?
3. Da li smatrate da je potrebno definisati još neke potprioritete?
4. Koji način mislite da je najprikladniji za dalje delovanje organizacija civilnog društva radi zalaganja za promenu Ustava?

**ANEKS III  
LISTA INTERVJUISANIH  
PREDSTAVNIKA  
ORGANIZACIJA CIVILNOG  
DRUŠTVA I AKADEMSKE  
ZAJEDNICE**

Prof. dr Marijana Pajvančić – Fakultet za evropske pravno-političke studije, redovni profesor

Prof. dr Vesna Petrović – Beogradski centar za ljudska prava, izvršna direktorka

Prof. dr Zorica Mršević – Institut društvenih nauka, Beograd

Jovanka Todorović – Labris, koordinatorka za lobiranje

Maja Stojanović – Građanske inicijative, izvršna direktorka

Dragan Popović – Centar za praktičnu politiku, direktor

Jadranka Jelinčić – Fond za otvoreno društvo, direktorka

Izabela Kisić – Helsinški odbor za ljudska prava, izvršna direktorka

Vladimir Petronijević – Grupa 484, izvršni direktor

# LITERATURA

Centar za regionalizam, „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija”, 2008.

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, „Izveštaj o Srbiji”, Strazbur, 2008. (usvojen 14. decembra 2007.)

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Nacrtu Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne gore” (Mišljenje broj 234/2003), april 2003.

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), „Mišljenje o Ustavu Srbije”, mart 2007.

Fakultet političkih nauka u Beogradu – Udruženje za političke nauke Srbije (urednik prof. dr Milan Podunavac), „Ustav i demokratija u procesu transformacije”, Zbornik radova sa međunarodne konferencije „Država i demokratija u procesu evropeizacije Srbije”, 2011.

Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing, „Zašto Ustav mora biti promenjen?”, 2012.

Istraživački forum – Evropski pokret Srbija, „Ustavna revizija u Srbiji: aspekti i moguća rešenja”, 2012.

Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Ustav na prekretnici”, 2011.

Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu”, 2013.

Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „Zaštitnik građana – preporuke u praksi”, Beograd, 2013.

Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), „YUCOM 2013 – Izveštaj o radu”, Beograd, 2013. str 24-45. (u štampi)

Kovačević-Vučo Biljana, Dejan Milenković, „Analiza Predloga Ustava Srbije -2006”, YUCOM, 2006.

Kosanović Mirna, Gajin Saša, Milenković Dejan, UNDP, „Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe”, 2010.

Lilić Stevan, „Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku?”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god 55, br 2, 2007.

Marković Ratko, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2/2006.

Prof. dr Pajvančić Marijana, „Komentar Ustava Republike Srbije”, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009.

Prof. dr Pajvančić Marijana, „O sudskoj vlasti u ustavnom sistemu Srbije u kontekstu međunarodnih standarda”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2011.

## PROPISI

Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006)

Ustav Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90)

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore („Službeni list SCG”, br. 6/2003)

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.4(497.11)“2006”

USTAV Republike Srbije : sedam godina  
pravne neizvesnosti i pet prioriteta za  
promenu / [priredili Milan Antonijević ...  
[et al.]]. - Beograd : YUCOM Komitet  
pravnika za ljudska prava, 2013 (Beograd :  
Dosije studio). - 96 str. ; 23 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija: str.  
92-94.

ISBN 978-86-83209-51-4

a) Уставне промене - Србија b) Србија -  
Устав 2006

COBISS.SR-ID 204083212