

# USTAV NA PREKRETNICI

IZVEŠTAJ O USTAVNOJ PRAKSI,  
NEDOSTATCIMA USTAVA I  
NAČINIMA NJEGOVOG POBOLJŠANJA

**CONSTITUTION AT BAY**

Report on constitutional practices, shortcomings and ways forward

## **USTAV NA PREKRETNICI**

Izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima Ustava i načinima njegovog poboljšanja

Izdavač

Komiteet 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](mailto:office@yucom.org.rs)

Web site: [www.yucom.org.rs](http://www.yucom.org.rs)

Za izdavača

Milan Antonijević

Priredili

Marina Radenković

Ivana Stjelja

Kristina Vujić

Milan Antonijević

Beograd, 2011



National Endowment for Democracy  
*Supporting freedom around the world*

Ovu publikaciju je pripremio Komiteet pravnika za ljudska prava (YUCOM) u okviru projekta Ustavne promene za demokratsku Srbiju u Evropskoj uniji 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.

---

## **USTAV NA PREKRETNICI**

Izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima Ustava i načinima njegovog poboljšanja

.....

---

## **CONSTITUTION AT BAY**

Report on constitutional practices, shortcomings and ways forward

.....

# SADRŽAJ / CONTENT

---

UVOD / INTRODUCTION	5 6
ISTORIJAT ILI KAKO SMO DOBILI USTAV IZ 2006 / BACKGROUND OR HOW THE CONSTITUTION WAS ADOPTED	8
NAČELA USTAVA / PRINCIPLES OF CONSTITUTION	11
LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE / HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS	14
ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA / PROTECTION OF HUMAN RIGHTS	22
EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE / ECONOMIC SYSTEM AND PUBLIC FINANCES	23
UREĐENJE VLASTI / COMPETENCES OF THE REPUBLIC OF SERBIA	23
USTAVNI SUD / THE CONSTITUTIONAL COURT	26
TERITORIJALNO UREĐENJE / TERRITORIAL ORGANISATION	27
USTAVNOST I ZAKONITOST / CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY	28
PROMENA USTAVA / CONSTITUTIONAL CHANGES	29
ZAKLJUČAK / CONCLUSION	30

## UVOD

---

U Januaru 2011. godine Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM odlučio je da se ponovo uključi u nastojanja za pronalaženje najpogodnijih rešenja za najavljene promene Ustava usvojenog 2006. godine, kao i da obeleži pet godina od usvajanja Ustavnog teksta. Inicijalna ideja se prvenstveno odnosila na delove Ustava koji regulišu ljudska prava. Planirano je da težište rada bude na kritičkom preispitivanju ustavnih rešenja koja mogu biti osnov i povod odstupanjima koja slabe i ugrožavaju sistem zaštite ljudskih prava. Međutim, tokom istraživanja i brojnih okruglih stolova i razgovora sa građanima, stručnom javnošću, donosiocima odluka na republičkom i lokalnom nivou, predstavnicima civilnog društva i medijima pokazalo se da je potrebno da analiza Ustava obuhvati celokupnu ustavnu materiju kako bi se došlo do integralne analize najvišeg pravnog akta, te kako bi predložene izmene imale uticaja na primenu svih ustavnih normi i time doprinele boljoj primeni Ustava u celini, a ne samo delova posevećenih ljudskim pravima. Ovakav pristup je odabran i kako bi se ojačalo zastupanje promene Ustava u narednom periodu.

Dodatni cilj ovog projekta je ispitivanje rešenja u postojećem Ustavu koja bi mogla stajati na putu evropskih integracija Srbije, odnosno identifikovanje odredaba Ustava koje mogu biti problematične za sam proces evropskih integracija Srbije.

Pored analize postojećih rešenja i identifikacije konkretnih članova i delova Ustava koji bi trebalo da budu izmenjeni, cilj analize je i da pruži predlog poželjnih rešenja kao i pokretanje procedure u Narodnoj skupštini Republike Srbije za njegovu promenu.

Većina političara i donosioca odluka u Srbiji je tokom 2011. godine govorila o potrebi da se Ustav menja, ali je tokom YUCOMove kampanje, a naročito tokom obeležavanja petogodišnjice od njegovog usvajanja naglašeno da nije realno očekivati da se u predizbornom periodu o ovom pitanju raspravlja u parlamentu. Isticano je da će se ovom pitanju pristupiti nakon izbora zakazanih u proleće 2012. godine. Stoga je namera YUCOMa da temu Ustava održi u fokusu javnosti, kako bi se formulisale i prikupile primedbe na sam tekst Ustava, kako bi se podsetilo na način donošenja, kao i na konkretna rešenja koja bi ovaj tekst osavremenila i prilagodila nameri Srbije da se priključi Evropskoj uniji.

## INTRODUCTION

---

In January 2011, Lawyers Committee for Human Rights – YUCOM decided again to partake in finding the means to better the 2006 Serbian Constitution, by making some fundamental changes. The initial idea of this project was to concentrate solely on the areas of the Constitution which dealt with human rights. The idea was to focus on the constitutional provisions that may be the basis and reason for the discrepancies, which hinder and weaken the country's human rights system. However, during the research and numerous round tables and interviews with citizens, professional public, decision makers at national and local level representatives of civil society and media, it becomes clear, once the analysis of the Constitution began, that it was necessary to dissect the entire material and make changes all throughout so that each section could reflect and support the increased protection of human rights and not only the segments which deal directly with human rights. This approach was chosen to strengthen the representation of the amendments in the future.

Another aim of this project is to identify which constitutional provisions may hinder the country's chances towards European integration.

In addition to the general analysis, our goal is to propose a desirable solution to the National Assembly of the Republic of Serbia, so they may proceed to make the necessary changes.

Most politicians and policy makers in Serbia, have spoken, during 2011, of the need to change the Constitution, but during the YUCOM campaign and especially at the time of the anniversary of its adoption, it was emphasized that it is unrealistic to expect that it will be debated in parliament on the issue, during the election campaign. It was stressed that this issue will be approached after the elections in spring of 2012. It is therefore intended by YUCOM to maintain the public focus, in order to formulate and obtain comments on the text of the Constitution, to be reminded of the way of adoption, as well as concrete solutions that would modernize the text and adjust the intention of Serbia to join the European Union.

---

# **USTAV NA PREKRETNICI**

Izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima Ustava i  
načinima njegovog poboljšanja

.....

## ISTORIJAT ILI KAKO SMO DOBILI USTAV IZ 2006.

Ustav u formalnom smislu predstavlja najviši pravni akt koji uređuje rad državnih organa i prava građana. Ustav u materijalnom smislu predstavlja pravni akt zemlje u kome se uređuju organizacija vlasti i granice njenog vršenja, odnosno ljudska prava.

U Srbiji je u protekla dva veka doneto ukupno 12 ustava. Ono što je zajedničko za sve njih je da su su uglavnom pisani prema potrebama vlasti, a ne građana. To je upravo i razlog što je većina doneta na pretežno autoritaran način. To je bio slučaj i sa Ustavom iz 2006. godine.

Do donošenja ustava iz 2006. godine u Srbiji je na snazi bio ustav iz 1990. godine donešen od strane Skupštine SRJ, u vreme nasilnog rasturanja države SFRJ, te je pored mnogih nedostataka sa-držao i odredbe o svom odnosu prema ustavu SFRJ koje su poslužile kao povod opozicije da pokuša da izdejstvuje ustavnu reviziju pod režimom Miloševića. Međutim tek posle demokratskih promena od 5. oktobra 2000. ustavna revizija je uvršćena u dnevni red srpskog parlamenta. Uprkos tome, od tada pa sve do septembra 2006. izgledalo je kao da je Srbija još uvek daleko od novog ustava.

5. oktobar 2000. godine i pad Miloševićevog režima predstavljali su šansu za Srbiju da donešenjem novog ustava prekine svaku vezu sa dotadašnjom politikom i donese moderan demokratski ustav, čije je donošenje bilo jedan od uslova za nastavak procesa evroatlanskih integracija. Kako se to tada nije dogodilo, nova šansa za promenu ustava javila se tek nakon šest godina, odlukom vladajućih stranaka da se hitno i ubrzano donese novi ustav.

Ujedno je i ustav iz 1990. predviđao dva teška uslova za svoju promenu. Akt o promeni ustava trebalo je da bude najpre usvojen glasovima dve trećine narodnih poslanika, a zatim potvrđen na referendumu većinom glasova upisanih birača. Iako je formalna odluka da se donese novi ustav doneta još 2003. godine, kada je većina u Narodnoj skupštini usvojila zakon po kome je za usvajanje akta o promeni ustava dovoljna većina od ukupnog broja poslanika umesto dvotrećinske većine, ublažen je 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, ali su rokovi za njegovu izradu bili stalno odlagani uz izgovor pojedinaca da ustav bivšeg režima ne predstavlja smetnju za normalno funkcionisanje države.

Odluka da se hitno i ubrzano donese novi ustav 2006. godine bila je motivisana referendumom o nezavisnosti Crne Gore u maju 2006. i inteziviranjem pregovora o konačnom statusu Kosova i Metohije kao i potrebom da se Kosovo i Metohija unesu u novi ustav kao sastavni deo teritorije Srbije u cilju odbrane pokrajine.

Sam proces izrade teksta Ustava bio je obavljen velom tajne i pripremljen je veoma brzo. Grupa partijskih vođa i eksperata je za svega dve nedelje pregovaranja, utvrdila predlog teksta koji je bio odgovarajući za sve parlamentarne političke stranke. Javnost je nedovoljno bila obavestavana o samom procesu izrade teksta.

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. Reč je dakle, o tajnom 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 i sugestiju pre nego što je tekst postao i zvanični Predlog. Ni predstavnici nacionalnih manjina nisu bili uključeni u proces pisanja teksta ustava. Zahtevima predstavnika civilnog sektora i organa Vojvodine da se izglasavanje teksta ustava odlo-



ži u cilju organizovanja javne rasprave i izjašnjavanja predstavnika Skupštine Vojvodine o predloženom tekstu, nije se izašlo u susret. To sve govori o nedemokratskoj proceduri izrade i usvajanja Ustava.

Poslanici Narodne skupštine su se sa tekstom Predloga ustava upoznali samo dva sata pre izglasavanja predloga, a na samoj sednici nije bilo ni jedne primedbe, parlamentarne rasprave i predložen tekst Ustava je usvojen aklamacijom 30. septembra 2006. godine na posebnoj sednici. Venecijanska komisija je ocenila da je izostanak javne rasprave u postupku donošenja Ustava Srbije pokreće pitanje njegove legitimnosti. Isti stav ponovljen je i na nizu javnih rasprava koje smo organizovali tokom 2011. godine. Srbija nije smela dopustiti izostanak javne rasprave imajući u vidu nasledje Miloševićevog režima. Time je propuštena šansa vlasti da postupkom donošenja novog ustava ostvare diskontinuitet sa prethodnim režimom.

Od ukupno 250 narodnih poslanika, ponuđeni tekst predloga su potvrdili svi prisutni poslanici (242 poslanika), čime su se i sami poslanici pretvorili u "oruđe za podizanje ruke" pod diktatom uskog kruga predstavnika najznačajnijih političkih stranaka koje su učestvovala u sastavljanju Predloga ustava.

Ustav Republike Srbije donet je po proceduri predviđenoj prethodnim Ustavom, koji je bio na snazi u vreme vladavine režima Slobodana Miloševića. Poštujući tu proceduru bilo je nemoguće promeniti ustav bez stranaka Miloševićevog režima.

Usvajanje konačnog predloga, kao i sprovođenje referendumu pratili su izostanak pune transparentnosti procesa, nepravilnosti u toku glasanja, kao i jak medijski pritisak na građane u danima glasanja.

U kampanju za sprovođenje referendumu Vlada je uložila velika finansijska sredstva kako bi podstakla izlazak građana na referendum i izglasavanje Ustava. Pitanje referendumu je pretvoreno u čin građanskog patriotizma, a cilj predreferendumske marketinške kampanje bio je uticaj na "patriotski duh" građana, tako da se neizlazak ili glasanje građana protiv Predloga ustava osuđivalo kao nepatriotski i nedemokratski čin.

Referendum je održan 28. i 29. oktobra, što predstavlja odstupanje od uobičajene izborne prakse sprovođenja jednodnevnih 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.

Iako u preambuli jasno stoji da je Kosovo deo Srbije, Albanci 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 su dobili mogućnost da glasaju na referendumu samo ako se upišu u birački spisak. Vlada je ovom odlukom isključila približno 900,000 kosovskih glasača koji se nalaze u glasačkim registrima iz 1999. godine.

I 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 koja su se dogodila na biračkim mestima), postignut je dovoljan broj glasova za potvrđivanje novog Ustava. Ustav Republike Srbije proglašen je u Narodnoj skupštini 8. novembra 2006. godine.

Izostanak javne rasprave kao i izostanak referendumske tišine u cilju povećanja izlaznosti građana na referendum kritikovale su međunarodne organizacije u svojim izveštajima. Uprkos

tome, sprovođenje referenduma je bilo u skladu sa preuzetim demokratskim obavezama Srbije, ocenio je Savet Evrope.

Strepnja stručne javnosti i civilnog sektora da će se ubrzani proces izrade i usvajanja Predloga ustava odraziti nepovoljno na njegov sadržaj i kvalitet, se ostvarila i dovela do izvesnih kompromisa, ali i do loših i nedorečenih rešenja kao i slabosti tehničko pravne prirode.

Venecijanska komisija, u svom izveštaju, izrađenom na žalost skoro 6 meseci nakon usvajanja Ustava, navela je da “u kontekstu ishitrenog usvajanja posebno začuđuje da je Ustav izuzetno krut i da je veoma teško izvršiti promenu njegovih delova. Postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod evropskih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade.”

Nejasne i dvosmislene formulacije mnogih članova pružaju neograničene mogućnosti za primenu nekog drugog „paralelnog ustava“.

Već od trenutka usvajanja novog Ustava, mogle su se čuti kritike koje se odnose na njega. I pored velikog broja nedostataka Ustava tehničko-pravne i političke prirode, najveće prepreke predstavljaju odredbe koje ne pružaju dobar pravni osnov i protivne su ambicijama Srbije za izazove sa kojima će se suočavati na putu evropskih integracija kao na primer ustrojstvo vlasti u sadašnjem Ustavu koje čini nemogućim preuzimanje obaveza iz Ugovora o EU. Sam proces evropskih integracija primoraće vladajuću većinu da menja pojedine delove Ustava ili donese novi.

I političke stranke u Srbiji saglasne su da bi postojeći ustav Srbije trebalo menjati i najavljuju ustavne promene kao neminovne na putu evrointegracija, a najčešće se mogu čuti kritike koje se odnose na odredbe o broju poslanika, pitanje preambule i regionalizacija. Analitičari procenjuju da političke stranke nastoje da afirmišu ona pitanja iz promene ustava za koje misle da će im doneti najviše političkih poena. Kako novi ustav ne bi ostao na nivou ispunjenja stranačkih interesa, bilo je neophodno napisati jednu objektivnu analizu postojećeg Ustava kako bi doprineli tome da najavljeno donošenje novog Ustava bude što sveobuhvatnije, kvalitetnije i u interesu građana Srbije.

USTAV SRBIJE SE SASTOJI OD PREAMBULE I 206 ČLANOVA GRUPISANIH U DESET DELOVA:

1. NAČELA USTAVA,
2. LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE,
3. EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE,
4. NADLEŽNOST REPUBLIKE SRBIJE,
5. UREĐENJE VLASTI,
6. USTAVNI SUD,
7. TERITORIJALNO UREĐENJE,
8. USTAVNOST I ZAKONITOST,
9. PROMENA USTAVA I
10. ZAVRŠNE ODREDBE

# NAČELA USTAVA

## PREAMBULA:

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

Preambula predstavlja deo Ustava koji prethodi normativnom delu. Ona je neka vrsta uvoda u Ustav i predstavlja svečanu izjavu političko-programske prirode. Preambula odražava legitimacijske temelje Ustava i njegove osnovne vrednosti. U preambuli, kao najsvečanijem delu Ustava, se formuliše identitet zajednice, konstituisane datim Ustavnim ugovorom, koji se zatim razrađuje drugim normama pravnog sistema. Preambula Ustava, umesto da se poziva na tradiciju, trebalo je da bude preambula diskontinuiteta sa jasno određenim odnosom i osudom prema bliskoj prošlosti Srbije i zločinima počinjenim u ime naroda. Takva preambula predstavljala bi suštinski raskid sa totalitarnom prošlošću i Miloševićevim Ustavom.

Tekst preambule posmatra Kosovo i Metohiju sastavnim delom teritorije Srbije koja uživa suštinsku autonomiju. Činjenica je da se status Kosova ne može urediti i utvrditi preambulom ustava i da ona nema posebnu pravnu snagu osim deklarativne jer ne oslikava realno stanje stvari. Ne ulazeći u debatu oko pitanja pravne snage preambule, može se zaključiti da ovakav tekst preambule otežava sporazumevanje sa međunarodnom zajednicom i u ovom trenutku predstavlja prepreku Srbiji na putu Evropskih integracija jer ne uzima u obzir realno stanje.

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.

U Prvom delu Načela ustava u članu 12. pokrajinska autonomija i lokalna samouprava su regulisane na veoma dvosmislen način: sa jedne strane, u prvom stavu se predviđa da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu ali se, sa druge strane, utvrđuje da pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Stoga je jasno da zakon može da ograniči autonomiju pokrajina predviđenu u Ustavu.

Kako se dalje navodi u mišljenju Venecijanske komisije mogućnost ograničavanja autonomije Pokrajina zakonom je potvrđena u skoro svakom članu VII dela Ustava, a posebno u:

- Članu 182., stav 2: "Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava."
- Članu 182. stav 4: "Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina određuje se zakonom ..."
- Članu 183, stav 2: "Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti ..."
- Članu 183, stav 3: "Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom."

- Članu 183., stav 5: "Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom na način predviđen zakonom."
- Članu 183, stav 6: "Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, ..."
- Članu 184, stav 1. do 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."

Stoga, nasuprot onome što se proklamuje Preambulom, sam Ustav uopšte ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova jer u svemu zavisi od volje zakonodavne vlasti. U preambuli je izostavljena AP Vojvodina. Postavlja se pitanje da li to znači da APV nije sastavni deo teritorije Srbije? Takođe se postavlja pitanje zašto se izraz suštinska autonomija koristi samo za Kosovo i Metohiju, dok se o ovom tipu autonomije Vojvodine ne govori.

## Član 1 Država Srbija kao država srpskog naroda

Republika Srbija je 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.

Ovakva formulacija člana 1. Ustava, "Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive..." u praksi ovakva formulacija ne bi trebalo da proizvodi nikakve posledice, po mišljenju Venecijanske komisije, ali očigledno je da se kroz ovu formulaciju nameće stvaranje nacionalne države u kojoj se pravi razlika između građana prema njihovom nacionalnom odnosno etničkom poreklu. Ova odredba je kritikovana i od strane Komisije protiv rasizma i netolerancije. Ovo, takođe, predstavlja korak nazad u odnosu na Ustav iz 1990. u kome je Srbija definisana kao država svih građana koji u njoj žive.

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. Činjenica da se u prvom članu Ustava jedna etnička zajednica posebno izdvaja, snaži uverenje da su članovi zajednice drugačijeg etničkog porekla građani drugog reda. Uporednopravna ustavna praksa pokazala da je ovakvo privajanje države od strane većinskog naroda najčešće povezano i s odnosom državnih organa prema manjinskim problemima u praksi. Favorizovanjem jednog naroda – srpskog, u odnosu na sve druge narode koji žive u Srbiji, vređa se univerzalni princip ravnopravnosti naroda, samoopredeljenja naroda i čvrstina demokratske osnove države.

Poistovećivanje Srbije sa njenom većinskom etničkom populacijom, prisutno je i u onom ustavnom načelu koje predviđa da Republika Srbija razvija i unapređuje odnose Srba koji žive u inostranstvu s matičnom državom, praveći tu razliku među svojim državljanima koji žive u inostranstvu i čak ne tražeći da ti Srbi budu državljanima Republike Srbije.

## Član 5: Političke stranke

*Jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana. Osnivanje političkih stranaka je slobodno. Nedopušteno je delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.*

*Političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi.*

Stav 3. ovog člana propisuje ograničenje slobode okupljanja političkih stranaka, pa je po mišljenju Venecijanske komisije važno da njegova primena bude uslovljena članom 20. kojim se uređuju ograničenja ljudskih i manjinskih prava. Prilikom interpretacije ovog člana mora se imati u vidu sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 10. i 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sud naglašava da samo ubedljivi i imperativni razlozi mogu opravdati ograničenje slobode udruživanja političkih stranaka.

Sa druge strane, stav 3. ovog člana otvara veliki prostor za različita tumačenja Ustava. Može se primetiti da je izostavljeno navođenje drugih ličnih svojstava koja Ustav u članu 21. izričito navodi uz zabranu diskriminacije kao što su pol, jezik, politička i druga uverenja, starost, fizički i psihički invaliditet i dr.

## **Član 10: Jezik i pismo**

*U Republici Srbiji u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćirilčko pismo.  
Službena upotreba drugih jezika i pisama uređuje se zakonom, na osnovu Ustava.*

Prema ovom članu u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćirilčko pismo. 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. U izveštaju Venecijanske komisije stoji da je nejasno zbog čega se u novom Ustavu više ne spominje upotreba latiničnog pisma koje većina manjina radije koristi. U članu 20. stav 2 je propisano da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati, ali je ovu normu prekršio sam Ustav jer je dostignuti nivo prava na službenu upotrebu jezika i pisma uključivao i latinično pismo. ("U Republici Srbiji u službenoj upotrebi je srpskohrvatski jezik i ćirilčno pismo dok se latinično pismo koristi u službenoj upotrebi na način propisan zakonom. U područjima Republike Srbije koje nastanjuju nacionalne manjine u službenoj upotrebi je i njihov jezik i pismo, na način utvrđen zakonom")

## **Član 12. Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava**

*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.*

Po mišljenju Venecijanske komisije razočaravajuće je da sadržaj ovog prava nije konkretno definisan u Ustavu, već je gotovo u celini prepušteno zakonodavcu da odredi obim ovih prava.

## **Član 16. Međunarodni odnosi**

*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.*

Ustavom RS, prihvaćen je monistički pristup u određivanju odnosa 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, sa druge strane.

Ova odredba zapravo podrazumeva da se međunarodni ugovori po svojoj pravnoj snazi u okviru unutrašnjeg prava nalaze između Ustava i zakona.

Propisano je da međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, ovo je sporno rešenje imajući u vidu evropske integracije, što su istakli kako stručna javnost tako i Venecijanska komisija.

Osim toga, Ustav ne dopušta prenos suverenosti na međunarodne organizacije odnosno Evropsku uniju. Radi pristupanja EU, većina zemalja je prilagodila svoje ustave prenoseći neka od svojih suverenih prava Evropskoj uniji pod odredbom kojom se dozvoljava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili nadnacionalnim organizacijama ili se upućuje na primat pravne obaveznosti međunarodnih sporazuma prema nacionalnom zakonodavstvu. U skladu sa tim, pristupanje Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava. Ovo se moglo izbeći odredbom Ustava kojom bi bilo propisano da ništa u Ustavu ne sprečava državne organe da sprovedu mere potrebne za priključenje i delovanje Srbije u Evropskoj uniji.

U mišljenju Venecijanske komisije se takođe navodi da ukoliko 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.

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).

## LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE

Deo II Ustava koji se odnosi na ljudska i manjinska prava i slobode čine članovi 18. do 81. podeljen je u tri podgrupe, tj. osnovna načela (1. čl. 18. do 22.), ljudska prava i slobode (2. čl. 23. do 74.) i prava pripadnika nacionalnih manjina (3. čl. 75. do 81.).

Mada Ustav opširno reguliše ovu materiju, polazi od pogrešne pretpostavke. Kako je Povelja o ljudskim i manjunskim pravima Srbije i Crne Gore ocenjena kao izuzetno kvalitetan dokument od strane Evropske komisije za demokratiju putem prava, bilo je za očekivati da će njen sadržaj biti prenet u tekst novog Ustava. Međutim, ovo se nije dogodilo. Novi Ustav 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 i sama suština zagaranтованих права.

Imajući u vidu Povelju, najbitniji nedostatak jeste nepostojanje garancije koja predstavlja zabranu tumačenja odredbi o ljudskim pravima na takav 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.

Ovaj deo Ustava je baziran na Paktu o građanskim i političkim pravima UN iz 1966. godine, s obzirom da su se ljudska prava razvila u poslednjih 40 godina, ovo i nije najbolje rešenje. Garancije i ograničenja ljudskih prava sadržanih u Ustavu morala su da se oslanjaju i na Pakt 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 i rezolucije i preporuke Saveta Evrope, su mnogo pogodniji kao osnov za regulaciju dela o ljudskim pravima, u odnosu na Pakt o građanskim i političkim pravima. Naročito jer je reč o dokumentu koji je Srbija ratifikovala. Osim toga, Srbija nije smela da smanji već dostignuti nivo ljudskih prava koji je bio zagaranтован Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice Srbije i Crne Gore što se važećim Ustavom više puta čini. Takođe, neka rešenja i jezičke konstrukcije u ovom delu, direktno preuzeti iz Ustava Srbije iz 1990. godine, što je svakako u suprotnosti sa tvrdnjom da se radi o modernom Ustavu.

Ustav ne garantuje ni pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu kao i čitav niz prava na adekvatan standard života koji je garantovan Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Izostalo je i pravo na odgovarajući životni standard zajemčen Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Rodna ravnopravnost je zapostavljena i ovim Ustavom, jer ne postoji posebna odredba koja bi izričito jemčila jednakost muškaraca i žena. Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na pravi 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. Takođe, seksualna opredeljenost i bračni status se ne pominju kao svojstva protiv kojih je zabranjena diskriminacija. Ustav ukazuje samo na „pol“ kao osnovu za unapređenje ravnopravnosti i zabranu diskriminacije. Isto tako, pravo na zdravstvenu zaštitu majke kao roditelja je zagaranтовано, ali isto ne važi i za oca.

Osnovna primedba koja može biti upućena ustavopiscu u odnosu na pravo na rad, je propust da zajemči jednake zarade muškaraca i žena za isti rad ili za rad iste vrednosti. Bez obzira što ovaj princip proizilazi iz Ustavom proklamovane ravnopravnosti žena i muškaraca (član 15.), potrebno je da Ustav sadrži jasne i posebne odredbe koje imaju za cilj da omoguće ravnopravnost de facto.

Očigledan je i propust ustavotvorca da iz Ustava iz 1990. godine preuzme član koji građanima delimično sposobnim za rad garantuje osposobljavanje za odgovarajući posao i obezbeđivanje uslova za njihovo zapošljavanje (član 39.). Ovim članom je bila je propisana obaveza države da obezbedi socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad, a nemaju sredstava za izdržavanje. To je još jedan primer smanjenja nivoa zaštite ljudskih prava u odnosu na već stečeni nivo.

Kada se govori o pravima lica da učestvuju u javnim poslovima, rodno senzitivna je stav 2. člana 100. Ustava koji propisuje da se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastu-

pljenost polova. Skupštine autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave imaju obavezu srazmerne zastupljenosti nacionalne manjine, ali ne i manje zastupljenog pola.

Za razliku od Ustava iz 1990. i Povelje, Ustav iz 2006. godine ne proklamuje pravo na privatni i porodičan život kako je garantovano članom 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ustav štiti samo pojedine aspekte prava na privatni život, kao što su: nepovredivost stana (član 40.), nepovredivost tajne pisama i drugih sredstava opštenja (član 41.) i zaštita podataka o ličnosti (član 42). S obzirom na to da se privatnost sve češće i grublje ugrožava i povređuje, jasno je da ustanovljena prava nisu dovoljno jemstvo za zaštitu privatnosti.

U delu koji se odnosi na ljudska i manjinska prava Ustav se neretko poziva na zakon. Ovim se zaštita ljudskih i manjinskih prava degradira jer se sa ustavnog nivoa spušta na zakonski.

### Član 18. - Neposredna primena zajemčenih prava

*Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno se primenjuju.*

*Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, poturđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. 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.*

*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.*

Ustav u osnovnim načelima predviđa neposrednu primenu međunarodnih izvora ljudskih prava (čl. 16 st. 2), ipak 1. stav člana 18. predviđa neposrednu primenu Ustavom zajemčenih ljudskih prava u stavu 1. ovog člana.

Nakon toga, Ustav propisuje da se u odrađenim slučajevima zakonom može predvideti način ostvarivanja prava, ovako neodređeno definisana formulacija stvara isuviše veliki prostor za različita tumačenja i otvara mogućnost zloupotrebe putem zakona.

### Član 20. Ograničenje ljudskih i manjinskih prava

*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.*

Ustav predviđa da se zagarantovana ljudska i manjinska prava mogu ograničiti ako to Ustav dopušta i to samo u meri koja je neophodna.

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. do 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, te može izazvati niz pitanja i problema.

Time što ustavopisac ne zahteva postojanje opravdanog cilja kao neophodan uslov za ograničenje i na komplikovan način formuliše član 20, otvara mogućnost da se javi veliki broj pitanja prilikom tumačenja i različitih vrsta ograničenja.

Ipak, iako je Ustavom proklamovan veliki broj apsolutno zaštićenih ljudskih prava, nije jasno po kom kriterijumu je vršen njihov odabir.

## **Član 21. Zabrana diskriminacije**

*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.*

Cilj ustavne zabrane diskriminacije je obezbeđenje osnovnih pretpostavki neophodnih da se sva druga ljudska prava zajamčena Ustavom ostvaruju pod jednakim uslovima. Ipak, uz izričitu ustavnu zabranu diskriminacije nisu predviđene i odredbe koje sankcionišu njeno kršenje ili predviđaju da to bude bliže uređeno zakonom.

Ustav zabranjuje svaki oblik diskriminacije navodeći 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.

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 ne stoji izričito da moraju prestati kada se ispuni cilj zbog kog su uvedene. Time je doveden u pitanje pojam afirmativne akcije kao privremena mera.

Ustav predviđa i posebnu odredbu koja garantuje ravnopravnost polova, kao i obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti (čl.15). Neophodno je bilo posebno naznačiti i zabranu diskriminacije po osnovu bračnog statusa ili seksualnog opredeljenja.

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). 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).

Mada prema komentaru Venecijanske komisije mnogi elementi Ustava jesu u skladu sa evropskim standardima, neke odredbe su ispod ovih standarda, naročito one koje se odnose na pravni položaj žena. Ti nedostaci posebno dolaze do izražaja kod osnova za zabranu diskriminacije, zabrane ropstva odnosno dužničkog ropstva, slobode medija te 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.

## Član 22. – Zaštita ljudskih i manjinskih prava

*Svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale. Građani imaju pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajemčenih Ustavom.*

Ono što se može zameriti ovom članu Ustava jeste da odnosi samo na građane, a ne i na strance. Osim toga, ustavopisac ne određuje uslove za zaštitu ljudskih i manjinskih prava što navodi na zaključak da se treba osloniti na međunarodne standarde i dokumente (čl. 16 st. 1).

Izostale su odredbe koje se odnose na svojstva i obim ljudskih prava, u tom smislu nejasno je da li Ustav pruža zaštitu i onim pravima koja izričito ne garantuje.

Takođe, možemo primetiti i da Ustavom nije predviđeno da sudska zaštita treba da bude delotvorna.

## Član 25: Nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta

*Fizički i psihički integritet je nepovrediv. Niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka.*

Ova formulacija može da se tumači i na način da je mučenje, odnosno nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje dozvoljeno uz "slobodan pristanak" osobe nad kojim se tortura sprovodi.

## Član 26: Zabranu ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada

*Niko ne može biti držan u ropstvu ili u položaju sličnom ropstvu. Svaki oblik trgovine ljudima je zabranjen. Zabranjen je prinudni rad. Seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra se prinudnim radom. Prinudnim radom se ne smatra rad ili služba lica na izdržavanju kazne lišenja slobode, ako je njihov rad zasnovan na principu dobrovoljnosti, uz novčanu nadoknadu, rad ili*

*služba lica na vojnoj službi, kao ni rad ili služba za vreme ratnog ili vanrednog stanja u skladu sa merama propisanim prilikom proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.*

Potrebno je uvesti i izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva, kao šireg pojma u odnosu na pojam prinudnog rada, kako bi se obezbedila sveobuhvatnija zaštita od ovih vidova povreda ljudskih prava.

Zbog ovog propusta dostignuti nivo zajemčenih prava je neopravdano snižen u odnosu na prethodni Ustav suprotno izričitim ustavnim pravilima te je ovaj nedostatak neophodno otkloniti u prvoj reviziji ustavnog teksta.

Izmena se pokazuje kao opravdana i zbog činjenice da su žene svuda u svetu pa i kod nas u nepovoljnijem ekonomskom položaju od muškaraca i da češće dolaze u položaj ekonomske zavisnosti. Poznato je da žene teže dobijaju dobro plaćene poslove, da teže nalaze zaposlenje, da ih često diskriminišu ili otpuštaju zbog eventualne trudnoće. Pored toga, pretežno one vode brigu o maloletnoj deci, zbog čega su izložene opasnosti od dužničkog i seksualnog ropstva.

#### **Član 44. Crkve i verske zajednice**

*Crkve i verske zajednice su ravnopravne i odvojene od države.*

*Crkve i verske zajednice su ravnopravne i slobodne da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno vrše verske obrede, da osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i da njima upravljaju, u skladu sa zakonom.*

*Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu samo ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.*

U članu 44. Ustava kojim je regulisan položaj crkava i verskih zajednica i navode se okolnosti pod kojima se može zabraniti verska zajednica. Ovako definisana formulacija daje široke mogućnosti za zabranu verskih zajednica.

#### **Član 47. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti**

*Izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno.*

*Niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.*

Nedostaju odredbe koje bi sankcionisale kršenje slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, kao što je to kod zabrane izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne i verske, nacionalne mržnje i netrpeljivosti i propisivanjem kažnjivosti takvog ponašanja (čl. 49).

Ustav garantuje slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti svim licima, a ne isključivo državljanima Republike Srbije, čime je ispravio nedostatak ustava iz 1990. (čl.47)

## Član 54. Sloboda okupljanja

*Mirno okupljanje građana je slobodno.*

*Okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju.*

*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.

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 morala bi biti uređena Ustavom.

## Član 56 Pravo na peticiju

*Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži.*

*Zbog upućivanja peticija i predloga niko ne može da trpi štetne posledice.*

*Niko ne može da trpi štetne posledice za stavove iznete u podnetoj peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično delo.*

U ovom članu Ustava ostalo je nejasno šta podrazumevaju pojmovi peticija i „drugi predlozi“, jer ih sam Ustav bliže ne određuje.

Ustav nije izričito predvideo ni obavezu organa kojem su peticije ili predlozi upućeni da na njih odgovori, kao ni sankciju ako organ ne odgovori, ne navodi se ni da bi ovo trebalo regulisati zakonom.

## Član 62. - Pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika

*Svako ima pravo da slobodno odluči o zaključenju i raskidanju braka.*

*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.*

*Brak i odnosi u braku i porodici uređuju se zakonom.*

*Vanbračna zajednica se izjednačava sa brakom, u skladu sa zakonom.*

Ustav odrazumeva brak kao zajednicu suprotnih polova -muškarca i žene. Na ovaj način osobe koje žive u istopolnim vanbračnim zajednicama gube mogućnost nasleđivanja, poklona i sl- čime u svakom slučaju dolazi do diskriminacije.

Ova odredba nije u skladu sa Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima koja pravo na zaključenje braka daje "supružnicima" ne ograničavajući ovaj termin na zajednicu suprotnih polova.

## Član 63. Sloboda odlučivanja o rađanju

*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 iz 1990. umesto svako stajalo je čovek, pa je tako ostavljen prostor da pod rečju svako može da bude i država i crkva i svaka druga institucija, i da je pravo na slobodu odlučivanja o rađanju oduzeto od žene, što takođe predstavlja dostignuti standard.

Nejasno je zašto se ustavopisac odlučio na ovakvu formulaciju, s obzirom da je neposredno pre usvajanja Ustava usvojen Porodični zakon koji reguliše 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.

## Član 66. Posebna zaštita porodice, majke, samohranog roditelja i deteta

*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 pruža 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, ako su mlađa od 18 godina, mogu da rade na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral.*

Ovaj član predstavlja samo proklamaciju čije je jedino pravno dejstvo obaveza zakonodavca da ovo pitanje posebno uredi.

## Član 67. Pravo na pravnu pomoć

*Svakome se, 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.*

*Zakonom se određuje kada je pravna pomoć besplatna.*

Dakle, predviđeno je da zakon reguliše način i uslove za ostvarivanja prava na pravnu pomoć, čime utiče na sadržinu prava.

Takođe, mogućnosti pružanja pravne pomoći se odnosi samo na advokaturu i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave. Ovako se onemogućava dosadašnja mogućnost udruženja – nevladinih organizacija da pružaju (besplatnu) pravnu pomoć.

Ono što Ustav ne uređuje jeste i ko sve može koristiti pravo na pravnu pomoć.

## Član 76. Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina

*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, Venecijanske komisija je otvorila pitanje da li samo ovakvi uslovi života mogu opravdati posebne mere u korist nacionalnih manjina ili to može biti još neke okolnosti.

## ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA

Ocena ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu (čl.169) jeste novi institut koji može posredno doprineti zaštiti ljudskih prava. Ovo je zapravo institut prethodne kontrole ustavnosti zakona.

Umesto da je onemogućeno proglašenje zakona dok traje ovaj postupak, Ustav to dopušta, pa tako Ustavni sud nastavlja da postupa prema zahtevu po redovnom postupku za ocenu ustavnosti zakona. To vodi ka obesmiljšanju ovog instituta jer je svrha ovog instituta da spreči stupanje na snagu zakona i time deluje preventivno.

Treba napomenuti i da nije uvedena nadležnost Ustavnog suda oko odlučivanja u vezi sa ustavnom žalbom.

Ustavna žalba se može koristiti samo u slučaju povrede ili uskraćivanja ljudskih ili manjinskih prava zajemčenih Ustavom, stoga, 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. Može se zameriti što ustavna žalba izričito nije predviđena kao instrument zaštite i ljudskih prava koja su zajemčena međunarodnim ugovorima.

Zbog želje da se ljudska prava što detaljnije i iscrpnije urede, deo koji se na njih odnosi je obimniji nego što je to potrebno i predstavlja mešavinu normi međunarodnih dokumenata. Ovo je suprotno uobičajenoj praksi koja podrazumeva da ustavi navode samo osnovna ljudska prava.

Propisano je da je ograničenje konkretnog prava moguće ako je to neophodno u demokratskom društvu, a na nekim drugim mestima da je ograničenje dozvoljeno ukoliko je neophodno.

Prilikom određivanja opravdanosti ograničavanja ljudskih prava, koristi se pojam „bezbednost“. Moguće je ograničiti pojedina ljudska prava, zbog bezbednosti (čl.41, 42, 54, 83), nacionalne bezbednosti (čl.32, 46), i javne bezbednosti (čl.43, 44).

Ova terminološka nedoslednost može voditi ka sužavanju ljudskih prava prilikom različitog tumačenja.

Učestalo pozivanje na zakon ugrožava princip o neposredne primenjivosti ustavom garantovanih ljudskih prava.

Međutim, svi ovi nedostaci stavljaju u drugi plan pozitivna rešenja koja Ustav ima.

## EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE

### Član 95. Narodna banka Srbije

*Narodna banka Srbije je centralna banka Republike Srbije, samostalna je i podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara.*

*Narodnom bankom Srbije rukovodi guverner, koga bira Narodna skupština.*

*O Narodnoj banci Srbije donosi se zakon.*

Venecijanska komisija u svom izveštaju napominje da je ovaj član Ustava kontradiktoran jer proklamuje samostalnost Narodne banke i odgovornost Narodne banke Narodnoj skupštini. Takođe, ne postoje garancije za njenu samostalnost kao što je trajanje mandata guvernera.

### Član 98. Položaj Narodne skupštine

*Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji.*

Neophodne promene odnose se na zakonodavnu ulogu Vlade i Narodne skupštine s obzirom na zahteve evropskih integracija i zakonodavni proces EU.

Potrebno je predvideti i primenu odredbi međunarodnih sporazuma koje je potvrdila Narodna skupština čak i u slučaju sukoba sa domaćim propisima.

## UREĐENJE VLASTI

### Član 100. Sastav Narodne skupštine

*Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom.*

*U Narodnoj skupštini obezbeđuju se ravnopravnost i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom.*

Venecijanska komisija je iznela mišljenje da postojeća praksa da političke stranke mogu nakon izbora same da odrede poslanike nije u skladu sa evropskim vrednostima.



## Član 102. Položaj narodnih poslanika

*Mandat narodnog poslanika pocinje da tece danom potvrdivanja mandata u Narodnoj skupštini i traje cetiri godine odnosno do prestanka mandata narodnih poslanika tog saziva Narodne skupštine.*

*Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje politickoj stranci na ciji predlog je izabran za narodnog poslanika.*

*Narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuda, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa.*

*Izbor, prestanak mandata i položaj narodnih poslanika uređuje se zakonom.*

Jedna od najkontroverznijih odredbi važećeg Ustava jeste ona koja se odnosi na blanko ostavke.

Rad poslanika je stavljen pod kontrolu stranaka, odnosno partijskog vrha. Narušava se neposrednost odnosa poslanika i građana.

U maju 2011. godine, Skupština je usvojila izmene Zakona o izboru narodnih poslanika kojim je propisano da poslanik lično podnosi ostavku, overenu, predsedniku skupštini Srbije i da se poslanički mandati dodeljuju prema redosledu sa izborne liste.

## Član 107. Pravo predlaganja zakona

*Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača.*

*Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.*

Uslovi za predlaganje zakona pogoršani su u odnosu na Ustav iz 1990. godine. Za narodnu inicijativu bilo je potrebno 15.000 potpisa birača, a sada je potrebno 30.000 potpisa birača.

## Član 118. Razrešenje Predsednika Republike

*Predsednik Republike razrešava se zbog povrede Ustava, odlukom Narodne skupštine, glasovima najmanje dve trecine narodnih poslanika.*

*Postupak za razrešenje može da pokrene Narodna skupština, na predlog najmanje jedne trecine narodnih poslanika.*

*Ustavni sud je dužan da po pokrenutom postupku za razrešenje, najkasnije u roku od 45 dana, odluci o postojanju povrede Ustava.*

Predsednika, usled povrede Ustava, razrešava Narodna skupština, ako Ustavni sud odluči o postojanju povrede Ustava. Prema tome, Predsednika ne smenjuje onaj ko ga je izabrao, već ga smenjuje Narodna skupština, što je protivno uobičajnim pravilima.



## Član 138. Zaštitnik građana

Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeca i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.

Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom.

Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština.

O Zaštitniku građana donosi se zakon.

Venecijanska komisija je instituciju Zaštitnika građana pohvalila kao dobro rešenje, ali ne postoji nikakva zaštita protiv neopravdanog razrešenja od strane Narodne skupštine.

Pošto je Zaštitnik građana ovlašćen da predlaže zakone dobro rešenje bi bilo i da se takvo ovlašćenje da Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i Poverenku za zaštitu ravnopravnosti.

## Član 147. Izbor sudija

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.

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 koji su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud.

Venecijanska komisija je kritikovala 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. U Srbiji, Narodna skupština do sada nije ograničavala svoju ulogu na davanje saglasnosti za kandidate predložene od strane Visokog saveta sudstva već je odbila značajan broj tih kandidata pod okolnostima gde se može postaviti pitanje da li su te odluke bile utemeljene (...) glavnu ulogu u imenovanjima na funkcije u sudstvu treba da ima jedno objektivno telo, kao što je Visoki savet sudstva koji je predviđen u čl. 133-135. Ustava. Podrazumeva se da predlozi koje dostavlja ovo telo mogu biti odbijeni - samo izuzetno. Ne može se očekivati ovakva samokontrola od izabranog parlamenta i stoga bi bilo bolje da takva imenovanja budu predsednički prerogativ. Predloge treba da pripremi Visoki savet sudstva a predsedniku ne bi bilo dopušteno da vrši imenovanje van liste koju dostavi Visoki savet sudstva. Isti postupak treba da važi i za predsednike sudova (sa mogućim izuzetkom za predsednika Vrhovnog suda).”

## Član 148. Prestanak sudijske funkcije

Sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i 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 od dužnosti predsednika suda, uređuju se zakonom*

Može se pohvaliti ovakvo rešenje da o prestanku sudijske funkcije odlučuje Visoki savet sudstva, dok postoji i mogućnost žalbe Ustavnom sudu. Ono bi se moglo još unaprediti time što bi Ustavom bilo uređeno pitanje razrešenja sudija. Bitan je nedostatak to što ustavopisac ne govori o disciplinskoj odgovornosti sudija bar u najosnovnijem obliku što otvara mogućnost ugrožavanja nezavisnosti sudija.

Nasuprot tome, sastav Visokog saveta sudstva je manjkav. Na prvi pogled on deluje pluralistički jer ima 11 članova: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine su članovi po položaju dok su 6 sudija (od kojih je 1 iz autonomne pokrajine), 1 advokat i 1 profesor pravnog fakulteta izborni članovi. Ovo je, međutim, samo privid pluralizma. 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 koga je izabrala Narodna skupština, a odluke po predlogu opet donosi Narodna skupština. Ovo je recept za politizaciju sudstva i stoga ovu odredbu treba suštinski izmeniti.

## **Član 158. Republički javni tužilac**

*Republički javni tužilac vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije.*

*Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština.*

*Republički javni tužilac bira se na period od šest godina i može biti ponovo biran.*

*Republičkom javnom tužiocu prestaje funkcija ako ne bude ponovo izabran, kada sam to zatraži, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga.*

*Odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade.*

Ustav, u članu 156. st. 1. utvrđuje da je javno tužilaštvo samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.

Međutim, način izbora republičkog javnog tužioca (čl. 158.) ne ide u prilog njegovoj samostalnosti. Njega na predlog Vlade, a po predhodno pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne Skupštine, bira Narodna skupština. U tom smislu, Republički javni tužilac do daljnjeg ostaje instrument u rukama Vlade i parlamentarne većine u Narodnoj skupštini.

## USTAVNI SUD

### **Član 167. Nadležnost Ustavnog suda**

*Ustavni sud odlučuje o:*

- 1. saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima,*
- 2. saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom,*

3. saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom,
4. saglasnosti tatute I opštih akata autonomnih pokrajina I jedinica lokalne samouprave sa Ustavom I zakonom,
5. saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana I kolektivnih ugovora sa Ustavom I zakonom.

Ustavni sud:

1. rešava sukob nadležnosti između sudova I drugih državnih organa,
2. rešava sukob nadležnosti između republičkih organa I pokrajinskih organa ili organa jedinica lokalne samouprave,
3. rešava sukob nadležnosti između pokrajinskih organa I organa jedinica lokalne samouprave,
4. rešava sukob nadležnosti između organa različitih autonomnih pokrajina ili različitih jedinica lokalne samouprave,
5. odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova,
6. vrši I druge poslove određene Ustavom I zakonom.

Ustavni sud odlučuje o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana. Ustavni sud obavlja I druge poslove predviđene Ustavom.

U pogledu nadležnosti Ustavnog suda, treba napomenuti da u članu 167. nije uvedena nadležnost Ustavnog suda oko odlučivanja u vezi sa ustavnim žalbom.

U prilog tome da je ovo korak nazad u odnosu na Miloševićev Ustav, govori i činjenica da je Miloševićev Ustav, u članu 128. st. 2. davao mogućnost, ne samo državnim organima, već i organizacijama (uključujući i nevladine organizacije) da pokrenu postupak ocene ustavnosti u slučaju da su im prava i interesi povređeni aktom čija se ustavnost i zakonitost osporava.

U važećem Ustavu, postoji samo mogućnost inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti, ali ne i mogućnost pokretanja postupka pred Ustavnim sudom, čime padaju u vodu i jemstva ustavnosti ljudskih prava utvrđenih u drugom delu Ustava.

Ustavnu žalbu druga lica (fizička, državni organi i organizacije koje prate ostvarivanje ljudskih prava) mogu podneti ustavnu žalbu samo na osnovu pismenog ovlašćenja lica čija su prava ili slobode povređene.

## TERITORIJALNO UREĐENJE

Prema mišljenju Venecijanske komisije ovaj deo Ustava nije najkoherentniji. Sa 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.

Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje nižim zakonskim aktima.

## Član 182. Pojam, osnivanje i teritorija autonomne pokrajine

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 uredice se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava.

Nove autonomne pokrajine mogu se osnivati, a vec 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 izražene na referendumu, u skladu sa zakonom.

U vezi sa autonomnom pokrajinom Vojvodinom, najpre se postavlja pitanje zašto i ona nije obuhvaćena preambulom Ustava. Evidentno je da u određenim značajnim delovima, autonomija Vojvodine jeste bitno sužena u odnosu na Miloševićev Ustav. Ovo se pre svega odnosi na to da Ustavom nije utvrđeno postojanje izvršnog veća (pokrajinske Vlade), što je utvrđeno u članu 111. Miloševićevog Ustava. Da li to znači da izvršno veće – pokrajinska vlada neće ni postojati i ko će preuzeti ingerencije Izvršnog veća, jedno je od ključnih pitanja koje se postavlja u vezi sa autonomijom Vojvodine. Takođe, evidentno je da se izraz suštinska autonomija u članu 182. st 2. odnosi samo na Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija. Ako postoji suštinska autonomija za jednu pokrajinu, onda je karakteristično da autonomija druge – Vojvodine, nije suštinska, što dovodi u pitanje jednakost autonomnih pokrajina kao teritorijalnih jedinica.

## Članovi 188.-193. Lokalna samouprava

Ceo deo Ustava koji reguliše lokalnu samoupravu (čl. 188-193) predstavlja dalji proces centralizacije Srbije. Pored mnogobrojnih ograničenja, i neizdvajanja glavnog grada kao posebnog regiona, naročito treba pomenuti da se položaj glavnog grada i gradova ponovo izjednačava sa položajem obične opštine. Tačno je da Ustav daje mogućnost da se, posebnim zakonom o glavnom gradu, glavnom gradu mogu dodeliti i pojedine nadležnosti Srbije, ali treba pomenuti da je to bilo predviđeno i Miloševićevim Ustavom 1990. godine, ali takav zakon nikada nije bio donet.

# USTAVNOST I ZAKONITOST

## Član 202. Odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju

Po proglašenju vanrednog ili ratnog stanja, dozvoljena su odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u obimu u kojem je to neophodno.

Mere odstupanja ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.

Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava prestaju da važe prestankom vanrednog ili ratnog stanja.

Mere odstupanja ni u kom slučaju nisu dozvoljene u pogledu prava zajemčenih cl. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. i 78. Ustava.

U okviru ovog člana trebalo bi da postoji jasno razlikovanje ratnog stanja i vanrednog stanja u odnosu na odstupanje od osnovnih prava. Situacija je drugačija u oba slučaja i zato treba razlikovati obim odstupanja onako kako je to bilo u prethodnom nacrtu Ustava. Izraz “dozvoljeno samo u obimu koji se smatra neophodnim” je previše neodređen.

Kompleksnija formulacija i ujedno mnogo bolje rešenje koje bi moglo biti iskorišćeno jeste odredba iz člana 15. Evropske konvencije o ljudskim pravima - “u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije”.

## PROMENA USTAVA

---

### **Član 203. Predlog za promenu Ustava i usvajanje promena Ustava**

---

Zabluda je da novi Ustav predviđa lakši način promene Ustava. Naime, za promenu ustava prema članu 203. st. 3. Predloga neophodno je da za nju glasa 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika. Tu većinu biće jako teško obezbediti bez konsenzusa svih političkih stranaka u Narodnoj skupštini, te ćemo se verovatno ponovo suočiti sa nemogućnošću promene Ustava ili uvođenja novih demokratskih rešenja. Bez obzira što način promene ustava ne čini jedan ustav demokratskijim i boljim, činjenica je da se stalno manipuliše sa tom lakoćom promene Ustava, što jednostavno nije tačno. Ovaj Ustav se menja teško, po određenoj standardizovanoj proceduri.

## ZAKLJUČAK

---

Veoma je dobro da se nakon višegodišnjih napora konačno uspelo u zameni Ustava koji je usvojen u vreme Miloševićevog režima novim tekstom koji odražava nove demokratske ideale. Međutim, Ustav ima obeležja ishitrenog pisanja i nedostatak javne rasprave o istom. Ovakvo postupanje motivisano je važnim političkim razlozima i odražava specifične teškoće u zemlji. Ali, nameće se pitanje legitimnosti teksta. U ovom kontekstu, ishitrenog usvajanja, posebno začuđuje da je Ustav izuzetno krut i da je veoma teško izvršiti promenu njegovih delova. Ukoliko bi se bar jedno iskustvo trebalo izvući iz postupka za donošenje ustava iz prošlosti to je da promena Ustava ne bi trebalo da bude previše teška.

Biće potrebno da se izmene odgovarajuće odredbe Ustava, ali je malo verovatno da će do ovih promena doći brzo zbog trenutnih političkih okolnosti.

## CONCLUSION

---

It is encouraging that after several years of efforts it was finally possible to replace the Constitution which was adopted under the Milosevic regime with the new text reflecting the new democratic ideals. However, the Constitution has the characteristics of hasty drafting and lack of public discussion. Such conduct is motivated by the important political considerations and reflect specific difficulties in the country. But, the Constitution raises the question of its legitimacy. In this context of hasty adoption it is particularly surprising that the Constitution is extremely stiff and it is very difficult to amend its parts. If one lesson can be drawn from the constitution-making process of the past is that amending the Constitution should not be so difficult.

It would need to modify the relevant provisions of the Constitution, but it is unlikely that these changes will come soon, due to the current political circumstances.

## Bibliografija:

Prof. dr Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, 2009.

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

Mr Tanasije Marinkovic, *Koje novine predviđa Predlog ustava Republike Srbije*, Srpska pravna revija 5/2006.

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

Prof. dr Bogoljub Milosavljevic, *Ustavno pravo i organizacija pravosuđa*, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita, Projuris, 2009.

Prof. dr Milan Jovanović, *Mišljenje Venecijanske komisije u Ustavu Srbije*, Fakultet političkih nauka, Godišnjak, 2007.

Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2007.

Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije, usvojeno na 70. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18. mart 2007.