

PRIZMA

MESEČNE POLITIČKE ANALIZE

Izdavač

Centar za liberalno-
-demokratske studije

Redakcija

Ilija Vujačić, Boško
Mijatović (glavni
urednik), Slobodan
Samardžić, Dragor Hiber

Sekretar redakcije

Aleksandra Stankov-
-Mijatović

Grafički dizajn

Zoran M. Blagojević

Za izdavača

Zoran Vacić

Štampa: Goragraf,
Beograd, januar 2003.

Izlazi jednom mesečno

Sva prava zadržava CLDS.
Prenošenje teksta u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora

Adresa izdavača

Beograd,
29. novembra 10/V

Tel/fax: 3225- 024,
tel. 322-55-17

Web sajt

www.clds.org.yu

E-mail

office@clds.org.yu

Sadržaj:

Vojislav Koštunica **3**

**Da li je Srbiji potreban
novi ustav**

Marijana Pajvančić **7**

**Legitimacijski principi i
osnovna načela**

Slobodan Samardžić **21**

**Organizacija vlasti u novom
ustavu Srbije**

Ilija Vujačić **30**

**Teritorijalna organizacija
vlasti**

Dragor Hiber **39**

**O načinu donošenja novog
ustava Srbije**



Ovaj broj *Prizme* sadrži
uvodna izlaganja
sa konferencije *Novi ustav Srbije*,
održane 14. decembra 2002. u organizaciji
Centra za liberalno-demokratske studije.

Da li je Srbiji potreban novi ustav

Skup koji je organizovao Centar za liberalno-demokratske studije posvećen je pitanju kako bi trebalo da izgleda budući, novi ustav Srbije. Različiti predlozi postoje (stranački, nevladinih organizacija, stručnjaka za ustavno pravo), neke nove ideje biće ovde izložene. Ono što ovom prilikom mene zanima nije, međutim, to kako ustav da izgleda već zašto ga nema. Pokušaću da razgovor o različitim ustavnim, dakle pravnim rešenjima stavim u određeni realni kontekst. Koliko rasprava o novom ustavu Srbije ima smisla, koliko ovde iznete ideje mogu biti ostvarljive? Ili je sve ovo, barem u ovom času, jalova, sholastička rasprava? Utoliko bi možda i najbolji naslov za moje izlaganje bio: „Da li je Srbiji potreban novi ustav?“



Odmah da dam odgovor na ovo pitanje, krajnje lični odgovor, naravno. Smatrao sam da je Srbiji potreban novi ustav i pre nego što je sadašnji donet i pre nego što su ga vreme i različite okolnosti pregazile. U leto 1990. godine, kada je javnost prvi put imala prilike da se upozna sa nacrtom Ustava Srbije, objavio sam u listu „Demokratija“ tekst u kome sam između ostalog napisao: „Nema ustava u pravom smislu reči niti ustavne države tamo gde ustav donosi predstavničko telo koje nije izabrano na slobodnim izborima i koje zato skoro listom čine članovi jedne jedine političke stranke. Novi ustav Srbije neće imati karakter najvišeg zakona jedne demokratske zajednice jer on ne predstavlja izraz narodne volje. A ta narodne volja, bar u savremenom društvu, može se utvrditi samo na osnovu slobodnog nadmetanja više političkih stranaka za glasove birača. Svaki drugačije donet ustav predstavlja samo izraz volje jedne stranke koja se pojavljuje kao tumač interesa celokupne društvene zajednice. Zato i predloženi ustav Srbije mora imati odlike oktroisanog ustava, dakle ustava koji sam narod ne donosi, već koji mu podaruje nosilac apsolutne (partijske) vlasti“.

Da vas podsetim, dakle, da je Ustav Srbije donela jednostranačka, nedemokratska skupština. Ako se poredak do donošenja ustava Srbije može okarakterisati kao autoritarni jednostranački, a posle njegovog donošenja kao autoritarni višestranački, kvazipluralistički, onda je prva politička energija posle demokratskih promena u jesen 2000. morala biti usmerena na diskontinuitet sa starim poretkom, koji nije moguć bez donošenja novog ustava. Zamislite da je u Španiji, Grčkoj i Portugaliji posle svrgavanja autoritarnih režima na snazi ostalo staro ustavno uređenje. Ne, u ove tri zemlje sedamdesetih godina doneti su u svemu uzorni, demokratski ustavi.

1 Predsednik SRJ

Pored ovog osnovnog razloga za promenu ustava, suštinskog, postoje i neki drugi, formalni razlozi, na koje jedva da treba da vas podsećam. Kada je ovaj ustav donet Srbija je bila jedna od šest članica federacije, koja je prestala da postoji 15. januara 1992, da bi potom u dvočlanoj federaciji sa Crnom Gorom donela novi savezni ustav. Ustav Srbije kao federalne jedinice morao je biti usaglašen sa saveznim ustavom koji je donet dve godine kasnije. Sve mu treba dodati i činjenicu da je prema Ustavu, donetom u predvečerje raspada Jugoslavije, Srbija imala obeležja ne samo federalne jedinice već i samostalne države.

Posle promena 2000. godine Srbija je zapala u ustavni ćorsokak ili, drugačije rečeno, bezizlaz. Jedna od najneostvarljivijih stvari postalo je nešto što je, zapravo, najostvarljivije i sa demokratskog stanovišta najneophodnije, a to je donošenje novog ustava. Podsetiću vas na spor koji se vodio između vlasti i opozicije u vreme donošenja ustava 1990: vlast je vodila kampanju pod geslom „Ustav, pa izbori”, a opozicija pod geslom „Izbori, pa ustav”. Vlast je tvrdila da je potrebno da jednostranačka skupština donese ustav i sačuva državnu celovitost Srbije, posebno Kosovo. Opozicija je tvrdila da će svaki ustav iza koga stoji jedna partija biti partijski ustav i time nelegitiman. Vlast u Srbiji danas kao da zastupa treće geslo: „Ni ustav ni izbori”, suprotstavljajući se novom ustavu samo zato da bi mogla da izbegne, odnosno suoči se sa neprijatnom izbornom situacijom, odnosno neizvesnošću koju izbori nose sa sobom.

Rekao sam već da se nalazimo u ustavnom ćorsokaku. Kada je reč o tom ćorsokaku u koji je Srbija zapala, nude se dva objašnjenja: jedno suštinsko i jedno formalno.

Podimo od suštinskog objašnjenja. Tvrdi se da novi ustav podrazumeva izbore, a izbori podrazumevaju diskontinuitet kada je reč o reformama. Reforme ne trpe diskontinuitet, baš kao i revolucija nekada. One teku, kao i revolucija, one su vrhovna vrednost po sebi, kao i revolucija, i ne smeju se ni po koju cenu uznemiravati i prekidati izbornim incidentima. Naravno da je ovaj argument teško odbranljiv osim za neupućene: ima postkomunističkih država u kojima je na početku tranzicije dolazilo do prevremenih izbora, što je na različite načine uticalo na dalji tok reformi, ali ih nikada nije dovelo u pitanje; povratak u prethodni (komunistički) režim jednostavno nije moguć.

Kako glasi formalno objašnjenje? Tu se, opet, tvrdi da se novi ustav ne može doneti zbog krajnje teške procedure za njegovu promenu, sadržane u odredbama o revizionom postupku u sadašnjem ustavu, koji u teorijskom smislu ima sva obeležja krutog ustava. Ovo objašnjenje je još neodrživije i podrazumeva da se sadašnji ustav ne može nikada promeniti, što zapravo znači da odbacuje potrebu za diskontinuitetom sa prethodnim ustavnim i političkim sistemom. Pored toga nas vraća drevnom učenju o nesavršenosti pozitivnog prava, a zna se da postoje načela koja su jača od svakog pravnog propisa.

Evo još jednog primera kako je sve lakše od toga da Srbija dođe do ustava. U Vojvodini se uveliko radi, zvanično, a ne nezvanično kao na ovom skupu koji je organizovao Centar za liberalno-demokratske studije, na vojvo-

đanskom ustavu, koji se doduše naziva osnovnim zakonom. Kosovo i Metohija, koje je područje pod administracijom UN dobilo je aprila 2001. tzv. Ustavni okvir. Posle doista mnogo napora došlo se do Ustavne povelje Srbije i Crne Gore. Da se zadržim samo na ovom poslednjem primeru: ispada da je lakše bilo da u mnogo čemu dve države u državi, Srbija i Crna Gora, dođu do svoga ustava, nego da to učini jedna država, Srbija. Ako ništa drugo, u Srbiji se ne postavlja pitanje kako da se biraju poslanici, posredno ili neposredno, što je bilo predmet najvećih i najdužih sporova u radu na Ustavnoj povelji. Dakle, sve je bilo lakše: ustavno urediti odnose u delovima Srbije (Vojvodina i Kosovo) i u državnoj zajednici Srbije i Crne Gore, ali ne u Srbiji.

Istini za volju, rad na ustavu Srbije mogao je biti usporen, ali ne i blokirano radom na Ustavnoj povelji. Rešenje u ovakvoj situaciji ponuđeno je u „Osnovnim načelima za novi ustav Republike Srbije”, koja je predložila Demokratska stranka Srbije. Tu između ostalog stoji: „Ustavni projekat uvažava okolnost da odnosi u SR Jugoslaviji između Srbije i Crne Gore još nisu redefinisani, ali da to nije i ne sme biti prepreka da se u Srbiji pristupi izradi nacrta novog ustava. Polazi se, naime, od stava da je funkcionalna federacija Srbije i Crne Gore ne samo potrebna nego još uvek i moguća. Pošto se u tom slučaju predviđa mali broj zajedničkih funkcija, novi ustav Srbije kao federalne jedinice ne bi se mnogo razlikovao od ustava Srbije kao eventualno nezavisne i međunarodno priznate države”.

Jasno je, dakle, da moj odgovor na pitanje iz naslova moga izlaganja glasi: Srbiji jeste potreban nov ustav. Na pitanje kada, odgovor je još kraći: odmah. Na pitanje kako, moj odgovor će biti nešto duži. Najbolje je da to učini Ustavotvorna skupština. Ona može da izrazi stvarno raspoloženje i volju naroda u ovom času i zarad posebne svrhe: donošenja ustava. To je prilika za novi početak. Ali, ovo rešenje u okolnostima u kojima se zemlja nalazi i posle dve, za rad na ustavu izgubljene godine ima i jednu manu.

Posle izbora za ustavotvornu skupštinu i donošenja novog ustava, morali bi se raspisati novi izbori, tj. ustavotvorna skupština ne bi mogla da nastavi sa radom kao redovna skupština. Odnosno, to bi moglo pod uslovom da se prejudicira ustavno rešenje (unapred odredi broj poslanika i broj skupštinskih veća), a time dovede u pitanje suverenost same ustavotvorne skupštine.

Imamo primer iz naše ustavne istorije koji to potvrđuje. Reč je Ustavotvornoj skupštini iz 1945. koja je nastavila da radi kao redovna skupština, ali je prethodno zakonom o Ustavotvornoj skupštini, koje je donela Privremena narodna skupština, utvrđen i broj poslanika i dvodoma, federalna struktura skupštine. To rešenje su osporili poslanici Grolove Demokratske stranke, koji, premda su se zalagali za federalno uređenje države, nisu mogli da dopuste da se „dira u suverenitet Ustavotvorne skupštine”. Danas bi se s obzirom na aktuelne rasprave o regionalizaciji Srbije i eventualnoj dvodomoj, regionalnoj strukturi Skupštine mogao otvoriti problem na sličan način.

Zato bi možda, ponavljam možda, najracionalnije rešenje bilo da sadašnja Skupština Srbije, na osnovu što šireg konsenzusa parlamentarnih stranaka, a najbolje bi bilo svih njih, usvoji novi ustav, odgovorajućom kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom, ali ne vezujući sebi ruke revizionim postup-

kom sadržanim u aktuelnom Ustavu Srbije, koji za promenu ustava predviđa i nesprovodljiv referendumski postupak.

Na kraju, i nehotično se nameće zaključak da je nedonošenjem ili nepripremanjem novog ustava Srbije postignuto istovremeno više stvari: prvo i najpreče, izbegnuti su i odloženi izbori. Drugo, ideja o vladavini prava i ustavnoj državi krajnje je relativizovana. Ide se čak dotle da se kaže: zašto bi nešto što je po sebi sporno, sadašnji Ustav Srbije, zasluživalo doslednu primenu i poštovanje. Treće, smatra se da ima u tom ustavu i nečeg što nije za odbacivanje i što je primenjivo, pa se za tim i poseže, ako ne doslovno onda bar kada je reč o duhu pojedinih rešenja. To je, na primer, slučaj sa poznatom separatističkom klauzulom u članu 135, st. 2. Ustava Srbije, koja omogućava da direktno ili indirektno republički organi preuzmu nadležnost saveznih organa, „u cilju zaštite interesa Republike”.

Bilo kako bilo, sve se može odbraniti sem odsustva spremnosti i volje da se promeni sam pravni temelj prethodnog režima, a to je ustav. To nas doводи do nečega što je dobro znano, do izvorne ideje ustava kojim se vlast ograničava, a oni koji je vrše primoravaju da se podrede pravu i pravilima. Svako kome ne odgovara podela vlasti ili njeno ograničenje jeste i biće i protiv ustavnog pretemeljenja Srbije, odnosno donošenja novog ustava.

Marijana Pajvančić¹

Legitimacijski principi i osnovna načela elementi u projektima ustava

Prošle su dve godine od septembarskih izbora 2000. i pada režima Slobodana Miloševića, a u Srbiji se još uvek živi u koordinatama koje postavlja Ustav iz 1990. godine. U protekloj deceniji ovaj Ustav, koji simbolizuje autoritarni režim Slobodana Miloševića, bio je predmet brojnih ozbiljnih kritika stručne i političke javnosti. Moglo bi se reći da je kroz opus kritičkih analiza aktuelnog ustava nastala jedna mala biblioteka koja korisno može poslužiti i u pripremama za budući ustav Srbije.

Osloncem na kritiku Ustava iz 1990. godine, sa jedne strane, kao i komparativna iskustva evropskih država i posebno postkomunističkih država koje prolaze kroz proces krupnih promena na putu približavanja evropskim asocijacijama, u Srbiji je u protekloj deceniji bilo više pokušaja sagledavanja budućeg ustavnog ustrojstva Srbije, kako od strane kompetentnih pojedinaca – konstitucionalista, tako i u okviru nevladinih organizacija. Ustavna debata u kojoj su izneti različiti pogledi na budući ustav Srbije, traje u stručnoj javnosti već čitavu deceniju. Mnoga važna ustavna pitanja su prodiskutovana i opšteprihvaćena među autorima ovih projekata. U drugima, pokazuju se razlike među autorima i jasno iznosi argumentacija za različita stanovišta. Svi pokušaji da se vodi dijalog o ustavnom pitanju mogu se smatrati korisnim podsticajem za ustavne promene.

Nasuprot tome primetna je nespremnost nosilaca političke vlasti da pristupe ustavnim promenama. Dve godine od dolaska na vlast DOS nije ispunio obećanje dato građanima Srbije da će donošenje novog ustava biti prvorazredni zadatak. Izbegavanje rada na ustavnim promenama i „zadržavanje nedirnuto pravo institucionalnog okvira definisanog Ustavom iz 1990, u velikoj meri relativizuje demokratski kvalitet promene režima”². To, međutim, nije razlog da akteri u civilnom društvu odustanu od zalaganja za ustavnu demokratsku rekonstrukciju zajednice i nastave aktivnosti u ustavnoj debati, osobito u trenutku u kome je rad na pripremi Ustavne povelje zajednice Srbije i Crne Gore iznova aktuelizovao ustavno pitanje Srbije. U tom kontekstu debata o projektima budućeg ustavnog ustrojstva Srbije, koju ovom prilikom vodimo, može biti podsticajna i za nosioce političke vlasti.

U ovom prilogu biće prikazana rešenja različitih ustavnih projekata koja se odnose na osnovna načela Ustava i ljudska prava. Kao izvori za analizu poslužili su nam „Ustavna rešenja za Srbiju” grupe autora okupljenih oko Beogradskog centra za ljudska prava, „Ustav Kraljevine Srbije” autora



1 Pravni fakultet, Novi Sad

2 Projekt Foruma iuris, str. 7.

dr Pavla Nikolića, „Osnovna načela za novi Ustav Srbije” Demokratske stranke Srbije i „Projekt Ustava Republike Srbije” grupe autora okupljenih u Forumu iuris. U ovom kontekstu treba podsetiti na još nekoliko izvora, nastalih u protekloj deceniji koji se odnose na ustavno pitanje demokratske Srbije, ali ovom prilikom nisu bliže analizirani. Među njima su: „Ustav regionalne države” našeg uvaženog konstitucionaliste akademika Miodraga Jovičića, „Principi ustavne deklaracije” grupe autora okupljenih oko Foruma za etničke odnose, kao i projekt „Ustavnopravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine”, grupe autora koje je okupio Centar za regionalizam.

Izdvojila bih tri osnovne grupe pitanja relevantne za ovu oblast: prva se odnosi na preambulu i njen sadržaj, druga na osnovna načela (osnovne odredbe) ustava i treća, čiji sadržaj su ljudska prava.

I još jedna prethodna napomena. Izbor različitih metoda i posebno različitih nivoa na kome su prezentovani ustavni koncepti, od načelnog pristupa koji prezentuje globalni okvir budućih ustavnih rešenja, pa do onih koji su sapšteni u obliku ustavne norme, predstavlja teškoću prilikom upoređivanja. Nastojali smo da, uprkos ovoj teškoći, sagledamo ono što je u predloženim konceptima opšteprihvaćen okvir, da ukažemo na osnovne razlike među njima, kao i da posebno istaknemo područja u kojima autori priloga imaju različita stanovišta. Zato molim sve autore da ovo izlaganje smatraju otvorenim za dopune ili dodatna obrazloženja ukoliko to smatraju potrebnim.

PREAMBULA

U odnosu na preambulu ustava autori projekata se opredeljuju različito. Dva projekta (Beogradskog centra za ljudska prava i Foruma iuris) sadrže preambulu. Projekt prof. dr Pavla Nikolića nema preambulu, dok projekt Demokratske stranke Srbije eksplicitno ne govori o preambuli, već o načelima ustava bez preciziranja da li su načela sastavni deo normativnog dela ustava ili ustav ima i preambulu.

Preambule u dva navedena projekta ističu u prvi plan osnovne vrednosti kojima se rukovodi ustavotvorac pri donošenju ustava.

Projekt Beogradskog centra za ljudska prava u prvi plan ističe:

- državnu tradiciju srpskog naroda
- zajednički život i ravnopravnost svih naroda u Srbiji
- opredeljenje za modernu demokratsku državu koja počiva na: miru, toleranciji, poštovanju ljudskih prava i sloboda, vladavini prava i socijalnoj pravdi
- odnos prema međunarodnoj zajednici pre svega prema „evropskoj porodici naroda”.

Autori projekta Foruma iuris u prvi plan ističu tri najvažnija korpusa vrednosti:

- koncept građanske države: „organizovanje društvenog i političkog života na način koji će garantovati ljudsko dostojanstvo, slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost, demokratiju i socijalnu pravdu”

- odnos prema međunarodnoj zajednici i posebno bližem okruženju: „uspostavljanje mira i ravnopravnih odnosa sa susednim državama i narodima koji u njima žive kao i odlučnost da budu prihvaćeni kao ravnopravni članovi međunarodne zajednice”
- vlast u granicama prava (odgovorna i kontrolisana javna vlast): „sprečavanje svake buduće akcije koja bi bila usmerena na protivustavnu uzurpaciju javne vlasti, ili na monopolsku koncentraciju vlasti u rukama jedne partije ili u ime jedne ideologije”.

Među autorima primetna je saglasnost o vrednostima na kojima počiva demokratska državna zajednica i koje su položene u njene temelje (ljudska prava, dostojanstvo, sloboda, jednakost, ravnopravnost, nacionalna ravnopravnost, vladavina prava, socijalna pravda).

Isto se može zaključiti i kada su u pitanju vrednosti vezane za položaj ovakve zajednice u međunarodnom okruženju (mir, ravnopravni odnosi sa susednim državama i narodima koji u njima žive), premda jedni akcentu stavljaju na evropsko okruženje³, a drugi susede i ukupnu međunarodnu zajednicu⁴.

Osnovna razlika među autorima jeste u shvatanju prirode zajednice:

- građanski suverenitet u uslovima multikulture i multietničke zajednice uz uvažavanje dve podjednako značajne legitimacijske vrednosti: „državne tradicije srpskog naroda i zajedničkog života i ravnopravnosti svih naroda u Srbiji”⁵.
- koncept građanske države koji prihvata i uvažava kao osnovne vrednosti „ljudsko dostojanstvo, slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost, demokratiju i socijalnu pravdu”.

OSNOVNA NAČELA

Svaki od analiziranih priloga sadrži deo u kome su izneta osnovna načela ustava. S obzirom na sadržaj, izdvajaju se tri grupe pitanja kojima poklanjamo posebnu pažnju.

Prvo pitanje odnosi se na definiciju zajednice, drugo na skup načela koja su pretpostavljeni legitimacijski principi zajednice i treće, koje pripada tradicionalnim pitanjima uvodnog dela ustava. Predstavićemo svako od njih ponaosob.

1. Definicija zajednice

„Republika Srbija je multikulturalna demokratska država svih građana i svih naroda koji u njoj žive, zasnovana na miru i toleranciji, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i sloboda, tržišnoj privredi i socijalnoj pravdi”.⁶

3 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

4 Projekt Foruma iuris.

5 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

6 Projekt beogradskog centra za ljudska prava.

„Republika Srbija je država svih građana koji u njoj žive zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi”.⁷

„Republika Srbija je ustavna demokratska zajednica svih građana i građanki i nacionalnih zajednica koje u njoj žive”.⁸

„Srbija je država srpskog naroda i svih njenih ravnopravnih građana, bez obzira na rasu, nacionalnost, etničko poreklo, jezik i veroispovest”.⁹

Iz izloženih definicija sledi nekoliko zapažanja:

- prihvatanje načela građanske političke zajednice, izuzev u jednome od projekata¹⁰
- bliže određivanje karaktera zajednice (multikulturalna demokratska država, demokratska zajednica)
- definisanje bazičnih principa položenih u njene temelje među kojima (vladavina prava, socijalna pravda, ravnopravnost građana)
- određivanje oblika vladavine (republikanski oblik izuzev u jednome od projekata¹¹)
- nediskriminatorska terminologija¹².

2. Načela na kojima počiva koncept ustava

Opšti pogled na načela na kojima počiva koncept ustava ukazuje da među autorima priloga nema značajnijih razlika kada određuju osnovne legitimacijske principe.

Načelo vladavine prava

Među autorima projekata postoji saglasnost da je načelo vladavine prava jedan od osnovnih legitimacijskih principa zajednice. Projekti se razlikuju u tome da li ovaj princip predstavlja bitnu odrednicu političke zajednice pa se, saglasno tome, uključuje u definiciju zajednice¹³, ili se ovo načelo utvrđuje kao poseban princip u osnovnim odredbama¹⁴ i bliže definiše njegova sadržina (primat ljudskih prava, podela vlasti, uzajamna kontrola i ravnoteža tri grane vlasti i samostalnost i nezavisnost sudstva, objavljivanje zakona, zabrana retroaktivnosti)¹⁵.

7 Projekt DSS.

8 Projekt Forum iuris.

9 Projekt prof. dr Pavla Nikolića.

10 Projekt prof. dr Pavla Nikolića koji definiše državu kombinovanjem etničkog i građanskog principa.

11 Projekt prof. dr Pavla Nikolića

12 Projekt Foruma iuris (građani i građanke)

13 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava i projekt DSS.

14 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 2 stav 1.

15 Projekt Foruma iuris – načelo 4 „Načela na kojima počiva zajednica”, načelo 8 „Suverenost i vladavina prava”, projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 9. U projektu prof. dr Pavla Nikolića dopušteno je izuzetno odstupanje od zabrane retroaktivnosti, dok ovaj izuzetak ne prihvataju autori Projekta Beogradskog centra za ljudska prava kao ni autori Projekta Foruma iuris.

Projekt DSS vladavinu prava izdvaja kao legitimacijski princip i štiti ga posebnom odredbom¹⁶.

Načelo socijalne pravde

Socijalna pravda je opšteprihvaćen legitimacijski princip. I u odnosu na ovo načelo beležimo razlike istovrsne prirode kao i one vezane za načelo vladavine prava. U nekim projektima ono je vezano uz definiciju zajednice¹⁷, dok je u drugima istaknuto kao poseban princip u osnovnim odredbama¹⁸ i bliže definisana njegova sadržina¹⁹.

Načelo poštovanja ljudskih prava i sloboda i njihovo ustavno garantovanje

Ljudska prava i slobode su opšteprihvaćen deo osnovnih legitimacijskih principa u svim analiziranim projektima jednako kao i načelo poštovanja međunarodnih standarda ljudskih prava.

Razlike koje beležimo odnose se na:

- Mesto koje ovaj princip zauzima u osnovnim ustavnim odredbama. Princip zaštite ljudskih prava ugrađen je u definiciju zajednice, ali se vezuje i uz načelo vladavine prava²⁰ kao njegov neodvojivi deo, ili predstavlja posebno načelo čija sadržina je bliže uređena u osnovnim ustavnim odredbama²¹.
- Druga razlika odnosi se na sadržinu ovog načela. Neki projekti definišu ga kao „poštovanje i zaštitu ljudskih prava”²², drugi kao „primat ljudskih prava”²³, treći kao „najveću vrednost u društvu”²⁴.

16 „Ništa u ovom Ustavu ne može biti protumačeno tako da zanemari ili ograniči vladavinu prava”

17 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava i projekt DSS

18 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 2 stav 1.

19 Projekt Foruma iuris – načelo 4 „Načela na kojima počiva zajednica” i načelo 14 „Socijalna pravda”

20 Projekt DSS.

21 Projekt Foruma iuris – načelo 5 „Primat ljudskih prava”.

22 Projekt Beogradskog centra i projekt DSS.

23 Projekt Foruma iuris načelo 5 „Primat ljudskih prava”. Sadržinu ovog načela čine: „jednaka sloboda za sve kao vodeće načelo ustavnog, političkog, ekonomskog i socijalnog uređenja”, „zaštita ljudske slobode i jednakosti koja je osnovni razlog postojanja državne vlasti, izvor njenog legitimiteta i granica legalnosti svih njenih aktivnosti” i mogućnost ograničenja ljudskih prava i sloboda „samo u skladu sa opšteprihvaćenim principima međunarodnog prava, po proceduri propisanoj Ustavom i na način koji ne dovodi u pitanje ljudsku slobodu i funkcionisanje ustavne demokratske zajednice”. Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 5.

24 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 5, projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt Foruma iuris.

Posebne garancije prava nacionalnih manjina

Posebne garancije prava nacionalnih manjina sadrže svi analizirani projekti. Saglasnost među autorima postoji i u pogledu prihvatanja međunarodnih standarda manjinskih ljudskih prava.

Izvesne razlike uočavaju se u nekoliko pitanja:

- Garancije, uz bliže određivanje njihovog okvirnog sadržaja, su sastavni deo osnovnih načela ustava kao jedan od osnovnih principa na kojima počiva zajednica²⁵, ili je garancija opšta, a bliži sadržaj određuje se u poglavlju o ljudskim pravima²⁶.
- Subjekti koji uživaju ove garancije su nacionalne manjine²⁷ i etničke zajednice²⁸.
- Mere afirmativne akcije navode se u tri projekta²⁹: u jednome u poglavlju o ljudskim pravima³⁰, a u preostala dva među osnovnim ustavnim odredbama³¹. Samo jedan od projekata ne sadrži odredbe o merama afirmativne akcije, već se prava nacionalnih manjina garantuje „u skladu sa očuvanjem opštih principa jednakosti svih građana”³².
- Pravo manjinskih nacionalnih zajednica na samoorganizovanje kao jedno od osnovnih načela sadrži samo projekt Foruma iuris.
- Bliže određivanje okvirnog sadržaja prava nacionalnih manjina u osnovnim načelima beležimo samo u projektu prof. dr Pavla Nikolića.

Načelo neutralne i sekularne države

Svi projekti ustava u osnovnim odredbama u osnovi prihvataju načelo sekularne države. Pažljivija analiza ipak ukazuje na neke konceptualne razlike. Osnovne razlike koncentrišu se na dva pitanja.

Prvo se odnosi na povezivanje načela sekularne države sa načelom neutralne države³³ ili eksplicitno navođenje samo načela sekularne države³⁴.

Drugo su dodatne garancije koje se vezuju uz načelo sekularne države i koje, možda najjasnije, pokazuju nijansirane razlike među autorima projekata.

25 Projekt DSS, Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 6 i Projekt Foruma iuris, tačka 6 Glave I načelo „Nacionalna ravnopravnost”

26 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

27 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt Foruman iuris.

28 Projekt DSS i Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 6.

29 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt DSS i Projekt Foruma iuris, teza 6, stav 2 glave I,

30 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

31 Projekt DSS i Projekt Foruma iuris.

32 Projekt prof. dr Pavla Nikolića.

33 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava i Projekt Foruma iuris. U ovom poslednjem ovo načelo formulisano je u tezu 2 glave I tačka 1 „Ustavno i političko uređenje Republike Srbije neće se zasnivati ni na jednom isključivom pogledu na svet, ideologiji, ili nacionalnom identitetu”

34 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 14, i projekt DSS.

- Jednakost pred zakonom za sve veroispovesti bez navođenja bilo koje posebne³⁵, ili eksplicitno navođenje jedne veroispovesti (istočno-pravoslavne) i svih ostalih koje su jednake pred zakonom³⁶.
- Jemstvo slobode veroispovesti³⁷.
- Bliže određivanje sadržaja prava verskih zajednica već u osnovnim odredbama ustava³⁸, ili su ova prava garantovana u odeljku o slobodama i pravima građana³⁹.
- Bliže određivanje sadržaja načela sekularne države normom prema kojoj „nijedna religija ili versko ubeđenje neće uživati posebnu zaštitu niti posebnu podršku države”⁴⁰

Načelo političkog pluralizma i otklon od partijske države

Načelo političkog pluralizma i slobodu osnivanja i delovanja političkih partija prihvataju svi ustavni projekti. U osnovnim odredbama pominju ga dva ustavna projekta, bilo kao posebno načelo⁴¹ bilo u sklopu drugih jemstava⁴².

Odredbe o učešću političkih stranaka u artikulisanju volje građana sadrže svi ustavni projekti⁴³.

Svakako pažnju zaslužuje visok stepen saglasnosti autora projekata kada definišu principe koji izražavaju otklon od partijske države⁴⁴. Samo u jednom projektu ove odredbe su izostale⁴⁵.

Inkompatibilnost državnih i javnih funkcija sa članstvom u političkoj stranci definisano je kao jedno od osnovnih ustavnih načela u sklopu garancija koje obezbeđuju otklon od partijske države u dva ustavna projekta⁴⁶.

Načelo učešća građana u vršenju javne vlasti

Ovaj princip sadrže svi analizirani projekti. Njegov sadržaj čine: oblici neposrednog učešća građana u vršenju javne vlasti (narodna inicijativa i referendum) i njihovo neposredno učešće u izboru predstavnika u predstavničkim

35 Projekt DSS.

36 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 14 stav 2.

37 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt Foruma iuris.

38 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 14 stav 2 in fine u kome se garantuje pravo osnivanja verskih škola i dobrotvornih organizacija.

39 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt Foruma iuris.

40 Projekt Foruma iuris tačka 2 glave I stav 1.

41 Projekt Foruma iuris tačka 11 Osnovnih načela.

42 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

43 Napomena: U projektu DSS način na koji su formulisane teze ne omogućava precizan uvid. U ovom projektu eksplicitnog iskaza nema, jer je težište na odredbama koje predstavljaju otklon od partijske države.

44 „Političke partije ne mogu neposredno vršiti javnu vlast. Ni jedna politička partija ne može imati monopol nad državom niti ekskluzivnu kontrolu nad bilo kojim državnim organom. Nijedna ideologija ne može se proglasiti i smatrati državnom ideologijom”.

45 Projekt prof. dr Pavla Nikolića.

46 Projekt DSS i Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

telima, zasnovano na opštem pravu glasa, redovnim (periodičnim) i slobodnim izborima i višestranačkom sistemu.

- Ključna razlika među autorima je u shvatanju suvereniteta. I dok se u tri projekta polazi od principa suverenosti građana⁴⁷, a učešće građana u vršenju javne vlasti određuje kao instrument realizacije načela suverenosti građana, autori jednoga od projekata izvor državne vlasti vide u Ustavu, citiram „Sva državna vlast proizlazi iz Ustava. Aktivnosti svih organa državne vlasti definisane su i ograničene Ustavom i zakonom, u skladu sa načelom vladavine prava”⁴⁸. Saglasno takvom pristupu, načelo suverenosti autori ovog priloga vezuju uz načelo vladavine prava, a neposrednog učešća građana u vršenju javne vlasti definišu uz načelo demokratije⁴⁹.
- Razliku beležimo i pri definisanju sadržaja prava građana da učestvuju u vršenju javne vlasti. Pored neposrednih oblika, među kojima su narodna inicijativa i referendum i slobodnih, periodičnih izbora koje navode svi autori, beležimo i „poluneposrednu demokratiju”⁵⁰ kao jedan od oblika, kao i „pravo na učešće, ne samo u obrazovanju, već i u vršenju i kontroli državne vlasti”⁵¹.

Pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu i autonomiju

Načelo prihvataju autori svih projekata. Saglasni su i u tome da načelo decentralizacije i pravo građana na decentralizovanu državu predstavlja jedan od osnovnih principa na kojima počiva zajednica i koje je stoga izloženo u osnovnim odredbama ustava. Kada, međutim, bliže definišu ovo načelo, među autorima projekata postoje značajne razlike koje postaju jasnije pri analizi delova ustava koji se odnose na teritorijalnu organizaciju. Počnimo sa razlikama koje beležimo već u osnovnim odredbama:

Sadržaj prava određuje se različito:

- U jednom projektu ovo pravo garantuje se načelno, ali se u osnovnim načelima ne određuje bliže sadržaj ovog prava⁵².
- U drugome se navode samo najvažniji elementi sadržaja ovog prava („pravo na demokratsku i decentralizovanu državu zasnovanu na načelima regionalizma, razvijene lokalne samouprave i solidarnosti”⁵³).

47 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, projekt DSS, Projekt prof. dr Pavla Nikolića.

48 Projekt Foruma iuris, teza 8 Glave I „Suverenost i vladavina prava”.

49 Projekt Foruma iuris, teza 10 Glave I „Demokratija”

50 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 4 stav 1.

51 Projekt Foruma iuris, teza 10 Glave I „Demokratija” u kojoj se bliže određuje sadržaj načela demokratije koje uključuje i: „pravo na slobodno izražavanje političke volje građana, pravo učešća građana u vršenju i kontroli državne vlasti, pravo da doprinose razvoju zajednice i društva, pravo da ostvaruju svoje lične i grupne interese, u skladu sa procedurama i okvirima propisanim Ustavom”.

52 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 4 stav 2 „Zajemčuje se lokalna samouprava i oblasna autonomija”.

53 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

- Treći pravo na regionalnu autonomiju i lokalnu samoupravu vide kao „pravo kojim je državna vlast ograničena”, a koje se ostvaruje neposrednim izborom predstavničkih organa regionalne autonomije i lokalne samouprave, a kao jedinice teritorijalne organizacije navode se lokalne samouprave (opštine i gradovi) i regionalne autonomije (regioni)⁵⁴.
- Naposletku, četvrti projekt, pod naslovom „Političko-teritorijalno uređenje” veoma detaljno određuje sadržaj prava na decentralizaciju, lokalnu samoupravu i autonomiju teritorijalnih zajednica i oblike u kojima se ovo pravo ostvaruje. Prema ovom projektu garantuje se pravo na samoupravu, kao pravo građana i građanki. Svi oblici teritorijalnih zajednica „uživaju političku, pravnu, ekonomsku i kulturnu autonomiju, u skladu sa svojim posebnostima, na način određen ustavom”, kao i „pravo na sopstvenu imovinu i sopstvene izvore prihoda, pravo na slobodno raspolaganje приходima u okvirima ustavom određenih nadležnosti”⁵⁵, a teritorija teritorijalne zajednice ne može se menjati bez saglasnosti građana odgovarajuće teritorijalne zajednice⁵⁶. Kao oblici u kojima se ostvaruje ovo pravo navode se: opštine, Autonomna pokrajina Vojvodina, Autonomna pokrajina Kosovo i Grad Beograd⁵⁷, a garantuje se pravo na obrazovanje i drugih autonomnih teritorijalnih zajednica pod uslovima i po postupku predviđenim ustavom⁵⁸. Utvrđuje se i opšti princip raspodele nadležnosti između teritorijalnih zajednica koji počiva na pretpostavci nadležnosti u korist opština, dok se nadležnosti svih drugih teritorijalnih zajednica navode taksativno⁵⁹.

Druga razlika koncentriše se na problem: simetrična decentralizacija na regionalnom nivou/asimetrija koja uvažava postojanje i specifičnosti statusa Autonomne pokrajine Vojvodine, Autonomne pokrajine Kosova i Grada Beograda, i omogućuje formiranje i drugih teritorijalnih zajednica sa različitim stupnjem autonomnosti zavisno od potreba i interesa građana koji žive na tom području, a po proceduri utvrđenoj u ustavu.

Terminologija je neujednačena: oblasna autonomija, autonomne teritorijalne zajednice, regionalna autonomija, regija, autonomna pokrajina.

Načelo teritorijalne celovitosti

Sadrže ga svi projekti u osnovnim odredbama, bilo kao samostalno načelo⁶⁰, bilo u sklopu odredaba o pravu na lokalnu samoupravu i regionalnu

54 Projekt DSS.

55 Projekt Foruma iuris, teza 16 Glave I stavovi 4 i 5. Pravo na svojину teritorijalnih zajednica zajemčeno je i u Projektu Beogradskog centra za ljudska prava kao jedno od osnovnih načela ustava.

56 Projekt Foruma iuris teza 16 Glave I stav 7.

57 Projekt Foruma iuris teza 16 Glave I stav 2.

58 Projekt Foruma iuris teza 16 Glave I stav 3.

59 Projekt Foruma iuris teza 16 Glave I stav 6.

60 Projekt Foruma iuris teza 15 Glave I, projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 12.

decentralizaciju⁶¹. Stanovišta autora se razlikuju kada je u pitanju odlučiva-
nje o teritoriji teritorijalnih jedinica. O tome, u krajnjoj liniji, odlučuju građani
sa odgovarajućeg područja, bez čije saglasnosti se teritorija ne može menjati⁶²,
ili su iz procesa odlučivanja građani isključeni, a teritorija na kojoj se
prostire određena teritorijalna zajednica utvrđuje se zakonom⁶³.

Načela tržišne privrede i svojina

Autori svih projekata saglasni su u tome da su tržišna privreda i garantovanje
prava svojine bitna ustavna načela koja treba saopštiti već u osnovnim
ustavnim odredbama. Projekti se ipak unekoliko razlikuju s obzirom na
sadržaj pitanja koja uređuju unutar ovog osnovnog načelnog pristupa.

- Na jednoj strani su projekti koji detaljnije uređuju sadržaj ovih načela⁶⁴,
na drugoj projekti koji sadrže načelnu normu o slobodnom tržištu i
privređivanju i pravu svojine, ali bliže ne određuje sadržaj ovih načela.⁶⁵
- Dva su osnovna oblika⁶⁶ svojine: privatna i javna⁶⁷, odnosno „državna
svojina koja se smatra javnim dobrom”⁶⁸. Oba oblika svojine uživaju
jednaku pravnu zaštitu.

Ostala načela

Pored načela koja smo naveli u nekim projektima ustava navode se još
neka, koja u drugima izostaju. Među ovim načelima su:

- Jedinstvo pravnog poretka⁶⁹.
- Načela spoljne politike⁷⁰.

61 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt DSS.

62 Projekt Foruma iuris, teza 16 Glava I stav 7.

63 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 12 in fine

64 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Teza „Privreda, nacionalna dobra, privatna i javna svojina”, projekt DSS, Projekt Foruma iuris, teza 12 „Jedinstvo tržišta” i teza 13 „Tržišna ekonomija”.

65 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 2 stav 2 in fine.

66 Autori projekta Beogradskog centra za ljudska prava koriste paralelno i termin „javna svojina” u kontekstu jednake zaštite privatne i javne svojine, ali i termin „državna svojina nad dobrima”, kao i termin nacionalna dobra u svojini Republike” ne određujući bliže da li su u pitanju dva različita oblika svojine ili je u pitanju istovrsna svojina.

67 Termin koji koriste autori projekta Beogradskog centra za ljudska prava i projekta DSS.

68 Projekt Foruma iuris, teza 13 stav 3 Glave I.

69 Projekt Foruma iuris teza 9.

70 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 11 i Projekt Foruma iuris teza 3 Glave I. Autori se razlikuju kada definišu sadržaj načela. Prof. dr Pavle Nikolić među načelima navodi: nacionalna nezavisnost i bezbednost, pravo naroda na samoupredeljenje, ravnopravnost naroda i država, miroljubivo rešavanje međunarodnih sporova, međunarodni poredak zasnovan na pravu i pravdi i međunarodnoj saradnji. Autori Projekta Foruma iuris u prvi plan ističu mir, saradnju Republike Srbije kao ravnopravnog člana međunarodne zajednice sa svim narodima i državama sveta u zaštiti mira kao i načelo mirnog rešavanja unutrašnjih i spoljašnjih konflikata.

- Odgovornost države za nezakonit ili nesavestan rad⁷¹.
- Nepovredivosti ljudskog dostojanstva⁷².
- Načelo neposredne primene ustavnih odredaba⁷³.
- Načelo zaštite ustavnog poretka⁷⁴.
- Mirno rešavanje unutrašnjih i međunarodnih konflikata⁷⁵.
- Odredbe o ulozi vojske⁷⁶.

3. Tradicionalne odredbe

Sadrže svi projekti i one se odnose na: državne simbole (grb, himnu i zastavu), glavni grad (Beograd), jezik i pismo u službenoj upotrebi, oblik državnog uređenja, teritoriju⁷⁷, državljanstvo⁷⁸.

Razlike koje u ovim pitanjima beležimo odnose se na:

- oblik vladavine (republika⁷⁹ odnosno monarhija⁸⁰);
- državne simbole (uređuju se posebnim zakonom⁸¹, uređuje ih ustav⁸²);
- jezik i pismo u službenoj upotrebi (srpski jezik i ćirilično i latinično pismo⁸³, srpski jezik ekavskog i ijekavskog izgovora i ćirilično i latinično pismo⁸⁴, srpski jezik i ćirilično pismo⁸⁵, srpski jezik i ćirilično pismo uz koje je „dozvoljena i upotreba latiničnog pisma”⁸⁶);
- službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina (na području na kome čine većinu uz bliže uređivanje zakonom⁸⁷; upotreba jezika, ne precizira se o kojoj vrsti upotrebe je reč, uređuje se zakonom⁸⁸; službena upotreba u skladu sa ustavom⁸⁹).

71 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 10.

72 Projekt Foruma iuris teza 4 Glave I „Načela na kojima počiva zajednica”.

73 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

74 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

75 Projekt Foruma iuris teza 3 Glave I.

76 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 15.

77 Videti napomene uz Načelo teritorijalne celovitosti.

78 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 7.

79 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, DSS i Foruma iuris.

80 Projekt prof. dr Pavla Nikolića.

81 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, projekt DSS, projekt Foruma iuris. Autori projekta Foruma iuris u samom ustavu navode načela koja zakonodavac mora poštovati pri utvrđivanju državnih simbola. To su načela sekularnog i multikulturnog karaktera zajednice.

82 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 16.

83 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava.

84 Projekt Forujma iuris, teza 7, stav 1, Glave I.

85 Projekt DSS.

86 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 13 stav 1.

87 Projekt Beogradskog centra za ljudska prava, Projekt DSS.

88 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 13 stav 2.

89 Projekt Foruma iuris, teza 7 stav 1, Glave I. Autori ovog projekta razlikuju dva prava: pravo na službenu upotrebu jezika (teza 7 stav 1) i slobodu upotrebe jezika u javnoj i privatnoj komunikaciji (teza 7 stav 2).

- Glavni grad (prestonica⁹⁰) koji, prema svim projektima, izuzev jednog,⁹¹ uživa poseban status uređen ustavom⁹² ili zakonom⁹³.

LJUDSKA PRAVA

Ljudska prava, kao vrednosti koje čine univerzalno jezgro konstitucije, su polje na kome autori svih projekata prihvataju iste vrednosti i imaju osnove iste poglede na koncept i katalog kao i principe, institucije i instrumente zaštite ljudskih prava.

Zbog toga, uprkos nesumnjivo izuzetnom značaju ljudskih prava u konstituciji, jer smisao ustava i njegov predmet jeste u prvom redu ljudska sloboda, na ovom pitanju ne zadržavamo se duže. Pomenuću samo tri tematska bloka:

Opšti okvir ljudskih prava obuhvata više načela među kojima:

- neposredno ustavno garantovanje ljudskih prava,
- neposredna primena ustavnih garancija ljudskih prava,
- neposredna ustavnosudska zaštita ljudskih prava,
- prihvatanje međunarodnih standarda ljudskih prava,
- ograničenja od ustavnih garancija ljudskih prava kao izuzetak koji se primenjuje restriktivno,
- odstupanja od ustavnih garancija ljudskih prava predviđena su saglasno međunarodnom pravu,
- poseban status apsolutno zaštićenih prava,
- restriktivne nadležnosti zakonodavca u domenu ljudskih prava redukovane na procesna ne i materijalnoppravna pitanja.

Katalog ljudskih prava odlikuje:

- Uvažavanje međunarodnih standarda ljudskih prava (opšti i evropski sistem ljudskih prava).
- Posebne ustavne garancije osnovnih prava.
- Posebne garancije prava nacionalnih manjina, saglasno evropskim standardima i našem iskustvu odnosno stečenim pravima.

Zaštiti ljudskih prava autori projekata poklanjaju posebnu pažnju. Uređene su tri osnovne grupe pitanja: načela na kojima zaštita počiva, institucije u čijoj je nadležnosti odlučivanje o zaštiti ljudskih prava i instrumenti koji se mogu koristiti u cilju zaštite ljudskih prava.

- Načela na kojima počiva zaštita čine osnovu sistema zaštite ljudskih prava i obuhvataju: neposrednu primenu ustavnih garancija, neposrednu ustavnopravnu zaštitu, odlučivanje na načelima prioriteta i hitnosti, pravo na profesionalnu pravnu pomoć, međunarodnopravnu zaštitu, pravo nadzora nad ostvarivanjem ljudskih prava i dr.

90 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 17.

91 Projekt prof. dr Pavla Nikolića, član 17.

92 Projekti Beogradskog centra za ljudska prava i Foruma iuris.

93 Projekt DSS.

- Sistem institucija u čijoj je nadležnosti odlučivanje o zaštiti ljudskih prava čine: redovni sudovi, ustavni sud, ombudsman, međunarodne institucije za zaštitu ljudskih prava.
- Instrumentima zaštite ljudskih prava među kojima posebno mesto zauzima ustavna žalba (neposredna ustavnosudska zaštita).

ZAKLJUČCI

Uporedna analiza ustavnih projekata pruža mogućnost za izvođenje nekoliko osnovnih zaključaka:

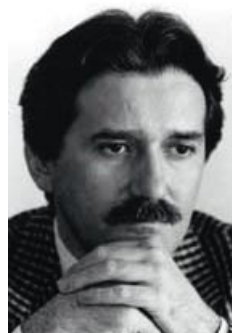
1. Među autorima projekata postoji visok stepen saglasnosti o osnovnim legitimacijskim principima ustava. Kao osnovne vrednosti na kojima počiva zajednica navode se: vladavina prava, socijalna pravda, poštovanje ljudskih prava i njihovo ustavno garantovanje, posebne garancije prava nacionalnih manjina, neutralna i sekularna država, politički pluralizam i otklon od partijske države, učešće građana u vršenju javne vlasti, decentralizovana država (lokalna i regionalna samouprava i autonomija), teritorijalna celovitost, tržišna privreda i svojina, mirno rešavanje unutrašnjih i međunarodnih sporova, ravnopravni odnosi sa susednim državama i narodima koji u njima žive.
2. Autori su saglasni i kada je u pitanju ustavni koncept ljudskih prava. Opšti okvir ljudskih prava definišu: neposredno ustavno garantovanje, neposredna primena ustavnih garancija, neposredna ustavnosudska zaštita, prihvatanje međunarodnih standarda, ograničenja i odstupanja – izuzetak, restriktivna primena, poseban status apsolutno zaštićenih prava i restriktivne nadležnosti zakonodavca koji je ovlašćen da uređuje procesna pitanja. Katalog ljudskih prava uvažava međunarodne standarde (opšti i evropski sistem) kao i posebne ustavne garancije osnovnih prava i prava nacionalnih manjina. Zaštita ljudskih prava počiva na neposrednoj primeni ustavnih garancija i neposrednoj ustavnopravnoj zaštiti, odlučivanju na načelima prioriteta i hitnosti, pravu na profesionalnu pravnu pomoć, međunarodnopravnoj zaštiti i pravu nadzora nad ostvarivanjem ljudskih prava. Zaštitu ljudskih prava obezbeđuju redovni sudovi, ustavni sud, ombudsman i međunarodne institucije za zaštitu ljudskih prava.
3. Osnovna pitanja u povodu kojih beležimo značajnije razlike među autorima odnose se na shvatanje prirode, karaktera i svojstva zajednice, oblik vladavine i osobito u pogledu koncepata vertikalne podele vlasti, decentralizacije i osobito regionalizacije. S obzirom na ispoljene razlike može se očekivati da će se buduća ustavna debata, kada je reč o osnovnim načelima ustava koncentrisati na:
 - *definiciju države* Srbije tj. na pitanje da li je Srbija država svih građana, ili multikulturalna demokratska država svih građana i svih naroda, ili demokratska zajednica svih građana i građanki i nacionalnih zajednica ili država srpskog naroda i svih njenih ravnopravnih građana;
 - *oblik vladavine* – ili pitanje da li će Srbija biti republika ili monarhija

- *vertikalnu podjelu vlasti i decentralizaciju* koja uključuje razvijenu lokalnu samoupravu ali i regionalnu autonomiju čija sadržina se određuje različito (decentralizacija; simetrična odnosno asimetrična regionalizacija; politička, pravna ekonomska i kulturna autonomija), koja se ispoljava u različitim oblicima (regija, oblasti, okruzi, autonomne teritorijalne zajednice, autonomne pokrajine), i koja ima različit odnos sa centralnom vlašću (prenete ili izvorne nadležnosti, opšta pretpostavka nadležnosti u korist centralne vlasti ili opšta pretpostavka nadležnosti u korist lokalne zajednice).

Organizacija vlasti u novom ustavu Srbije

Svaki ustav nastoji da deo o organizaciji vlasti savršeno uskladi sa onim osnovnim odredbama u kojima se daje definicija države. To je i legitimacijski i pravno-tehnički zahtev kojim se ide u susret idealu unutrašnje koherentnosti ustava. Sasvim je drugo pitanje, međutim, da li ustav, manje ili više normativno koherentan, realno predstavlja optimalno pronađen pravni okvir za javnu politiku i u tom kontekstu za sukobe interesa različitih političkih činilaca.

S te strane gledano, organizacija vlasti je verovatno najosetljiviji deo ustava. Posebno u onim istorijskim situacijama u kojima ne treba samo reformisati ili usavršavati postojeći sistem vlasti, već kada treba u okviru celovite ustavne revizije projektovati sasvim novi sistem vlasti. Svi se slažu da se Srbija više od dve godine nalazi u takvoj istorijskoj situaciji.



Opšti problemi

Sledeći pomenuta načela, predlagači četiri ustavna projekta, koja ćemo ovde analizirati, nastojali su da deo o organizaciji vlasti što uže vežu za svoje opšte poglede na Srbiju kao državu pregnantno izražene u odgovarajućem ustavnom određenju države. I, kao po pravilu, ta veza se najbolje vidi u odredbama o parlamentu kao najvišem predstavničkom i zakonodavnom telu države. Tako grupa oko Beogradskog centra za ljudska prava (u daljem tekstu grupa BCLJP) Republiku Srbiju definiše kao „multikulturnu demokratsku državu svih građana i svih naroda” i, shodno tome, Narodnu skupštinu kao „najviši organ vlasti u Republici Srbiji (koji) predstavlja građane i narode u Republici Srbiji”. U svom predlogu Pavle Nikolić (u daljem tekstu PN) definiše Srbiju kao „državu srpskog naroda i svih njenih ravnopravnih građana...”, te shodno tome daje i određenje za parlament: „Narodna skupština je jednodomna i nju čine poslanici koji predstavljaju srpski narod i sve građane kraljevine Srbije, kao i oblasti.” U predlogu Demokratske stranke Srbije (u daljem tekstu DSS) Republika Srbija je definisana kao „država svih građana koji u njoj žive...”, a „Narodna skupština” kao „predstavnički organ u kome su zastupljeni svi građani i regioni u Srbiji”. Najzad, predlog grupe Forum Iuris (u daljem tekstu FJ) definiše Republiku Srbiju kao „ustavnu demokratsku zajednicu svih građana i nacionalnih zajednica koje u njoj žive”. Shodno tome, Skupština Republike Srbije određuje se kao „najviši predstavnički organ

1 Fakultet političkih nauka, Beograd i CLDS

vlasti”, u kome su „predstavljeni građani, autonomne pokrajine, autonomne teritorijalne zajednice i Grad Beograd.”

Ne samo ustavno određenje parlamenta, već i čitavog sistema vlasti u sva četiri slučaja manje ili više dosledno sledi osnovnu ustavnu definiciju države. Ali, pre nego pređemo na širu analizu sistema vlasti kakvi se predlažu u ovim ustavnim projektima zadržaćemo sa nakratko na par načelnih pitanja usko vezanih za problem organizacija vlasti.

Prvo od njih jeste **načelo o podeli vlasti**. Svi projekti ga izričito pominju kao osnovno načelo organizacije vlasti i nastoje da u izvedbi sistema pronađu optimalan model primene načela koji bi odgovarao temeljnim potrebama Srbije, tj. onim koje se projektuju u ustavnoj definiciji države. Ovde se uočavaju određene razlike. Dok u predlozima BCLJP i FJ postoji ideja stroge podele vlasti, u smislu *međusobne* ravnoteže i kontrole različitih organa vlasti, u predlozima DSS i PN imamo određeno isticanje uloge šefa države, bilo kao predsednika Republike bilo kao Kralja, iznad ovako strogo izvedenog načela o podeli vlasti. Naime, u predlogu DSS, predsednik Republike, koji „svoj legitimitet izvodi iz neposrednog izbora od strane svih građana” dobija ustavnu ulogu prožimajućeg činioca sve tri grane vlasti, čime „omogućava ravnotežu među njima i sprečava premoć izvršne nad zakonodavnom i obratno.” U predlogu PN doslovno stoji „Kralj je garant Ustavom uspostavljenih odnosa zakonodavne i izvršne vlasti i drugih subjekata i kontinuiranog ostvarivanja ustavnog poretka”. U daljoj analizi videće se da ovako postavljeni šefovi države nisu snadbeveni toliko velikim ovlašćenjima kojima bi se moglo ugroziti načelo o podeli vlasti, mada ih citirane odredbe jasno ističu u položaj naročitih medijatora u procesu konkurencije među različitim nosiocima državne vlasti.

Ideja o predsedniku Republike kao „garanta” kontinuiteta demokratiskog preobražaja i „moderatora” između ostalih organa vlasti sadržana je i u predlogu BCLJP, ali takvo načelno opredelenje, kao i ono o ulozi predsednika kao garanta jedinstva Srbije, nije normativno obezbeđeno bilo kakvim ustavnim sredstvima koja bi mu za tu svrhu poslužila, tako da ostaje u sferi deklaracije.

Drugo načelno pitanje koje ćemo ukratko razmotriti jeste **pitanje o ustavnom konceptu teritorijalne organizacije vlasti** u meri u kojoj se reflektuje na strukturu državnih organa, tj. centralnih organa države, pa i na pitanje o obliku državnog uređenja Srbije. Zajedničko za sve ove predloge je to da su se opredelili za sistem decentralizovane vlasti. Ali, raspon decentralizacije je prilično velik – od modela proste decentralizovane države u predlogu PN, preko modela regionalne države u predlogu DSS i, dalje, mešovitog modela regionalizovane i federalizovane države u predlogu BCLJP, do manje više preovlađujućeg modela federalizovane države u predlogu FJ. Jasno je da su ovi modeli decentralizacije i autonomije direktno uticali na konkretne ustavne predloge o sastavu, načinu izbora, nadležnostima i, naročito, međusobnim odnosima nosioca najviše zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Srbiji.

Parlament

Svi predlozi deo ustava o organizaciji (ili uređenju) vlasti započinju sa parlamentom, koji u tri slučaja nosi naziv Narodna skupština, a u jednom (FJ) naprosto Skupština Republike Srbije. Kao i u prikazu i analizi drugih državnih organa, predsednika i vlade, ovde ćemo se ograničiti samo na ona uporedna rešenja u ovim projektima kojima se suštinski određuje ustavni položaj odgovarajućeg organa i njegov odnos prema drugim državnim organima.

Sastav i izbor

Polazeći od odgovarajućeg koncepta decentralizacije, u tri od četiri razmatrana projekta sadržan je predlog dvodomnog parlamenta. Pored Veća građana (u slučaju predloga FJ Dom građana), koje je opšte političko predstavničko telo kao dom ravnopravnog predstavljanja svih građana Srbije, drugi parlamentarni dom predstavlja jedinice teritorijalne autonomije. Ime ovog doma je različito u ova tri predloga – Senat (BCLJP), Veće građana (DSS), Dom teritorijalnih autonomija (FJ). Zajedničko svim trima predlozima je to da ovaj svojevrsni gornji dom parlamenta predstavlja isključivo jedinice teritorijalne autonomije, a ne neke druge političke subjekte (kao recimo Senat u Poljskoj, ili istoimeni dom u Francuskoj, ili Dom lordova u Velikoj Britaniji). I u četvrtom od razmatranih predloga (PN) nalazimo predstavljanje jedinica teritorijalne autonomije u Narodnoj skupštini, ali ovoga puta u okviru jedinstvenog predstavničkog tela kroz posebnu proporciju predstavljanja u odnosu na predstavljanje građana. Tako će se u parlamentu Srbije, bude li se poštovao neki od ovih predloga ili neka njihova kombinacija, naći, pored predstavnika građana, i predstavnici odgovarajućih jedinica teritorijalne samouprave – autonomnih pokrajina, oblasti i okruga u predlogu BCLJP, regiona u predlogu DSS, oblasti u predlogu PN, kao i autonomnih pokrajina, autonomnih teritorijalnih zajednica i Grada Beograda u predlogu FJ.

Sledeće pitanje značajno za sastav parlamenta buduće Srbije jeste pitanje izbora poslanika. Za Veće (Dom) građana, kao i za jednodomnu Skupštinu kada je reč o delu njenog sastava koji predstavlja građane Srbije, rešenje je načelno jedinstveno. Poslanici se biraju na osnovu opšteg i jednakog prava glasa, tajnim glasanjem. Tri predloga daju podjednak broj – 150 – poslanika u ovaj dom, a četvrti (PN) određuje proporciju po kojoj se poslanik u ovom delu sastava Skupštine bira na 40 000 birača. Razlike se pokazuju u rešenjima za izbor poslanika u drugi dom i po tim razlikama se već mogu nazreti dublje međusobne razlike u samoj koncepciji o organizaciji vlasti. Grupa BCLJP predlaže neposredne izbore i za ovaj dom (Senat) sa različitim udelom u broju poslanika iz različitih teritorijalnih jedinica – iz autonomnih pokrajina po 10, iz oblasti po 4, iz okruga po 2. Predlog DSS istovetan je ovom po izborom načelu, to su neposredni izbori, ali se zalaže za broj od 100 poslanika iz regiona. Neposredan izbor predlaže i PN u delu poslanika koji se biraju po

oblastima, s tim što je proporcija drugačija nego u slučaju izbora predstavnika građana – jedan poslanik na 200 000 stanovnika u oblastima. Kvalitativnu razliku nalazimo u predlogu FJ. Odgovarajući dom u ovom slučaju bira se posredno; po 15 poslanika iz svake autonomne teritorijalne zajednice i Grada Beograda biraju njihove skupštine. Ovo obeležje izbora poslanika u ovaj dom dobija veći značaj u kontekstu nadležnosti Skupštine i pravila o donošenju odluka, o čemu će više reći biti kasnije.

Svi predlozi, izuzev predloga PN, u delu o sastavu i izboru poslanika u Skupštinu zalažu se za princip pozitivne diskriminacije predstavnika nacionalnih zajednica (manjina). Predlog DSS ovo načelo primenjuje za oba skupštinska doma, a preostala dva predloga samo za predstavnički dom teritorijalnih jedinica.

Nadležnosti Skupštine, delokrug rada domova i način odlučivanja

U predlozima koji se zalažu za znatniji obim teritorijalne autonomije, dakle u svim osim predloga PN, primenjen je princip vertikalne podele nadležnosti i to tako što se nadležnosti taksativno nabrajaju. U predlogu BCLJP to je učinjeno nabranjem oblasti poslova (nadležnosti) kojima se bave Narodna skupština i skupštine jedinica teritorijalne autonomije, bez preciziranja nekog opšteg principa podele nadležnosti. Sličnom rešenju priklonio se i FJ, s tim što je ovde jasno naznačeno da je pretpostavka nadležnosti u korist opština, čime se htelo naglasiti da princip subsidiarnosti važi počev od ovog najnižeg nivoa lokalne samouprave. U predlogu DSS nabrajaju se samo nadležnosti Narodne skupštine, dakle ne i regiona, ali se ne kaže da li ovde važi načelo o pretpostavci nadležnosti i u čiju korist. Bez obzira na ove razlike jasno je da u ova tri predloga Narodna skupština donosi zakone i druge vrste odluka samo u oblastima koje su ustavno razgraničene od onih koje spadaju u nadležnost jedinica teritorijalne autonomije, gde je zakonska nadležnost na strani njihovih skupština. U predlogu PN, pak, jedinice teritorijalne samouprave (oblasti) nemaju zakonsku nadležnost. Njihove skupštine donose normativna akta nižeg ranga od zakona.

Kada je o zakonodavnoj delatnosti Skupštine reč, u svim predlozima postavljaju se različite vrste zakona prema kriterijumu načina njihovog donošenja. U tom pogledu međusobno su slični predlozi BCLJP i DSS koji prave razliku između organskih i ostalih zakona i tačno nabrajaju oblasti u kojima se donose organski zakoni. Reč je u oba predloga o nekih petnaestak oblasti, koje se manje-više podudaraju, i koje se zbog težeg postupka donošenja zakona mogu smatrati politički i društveno osetljivijim oblastima. Za donošenje organskih zakona potrebna je apsolutna većina glasova poslanika u oba skupštinska doma, a za donošenje ostalih zakona samo relativna. Veću složenost u zakonski postupak Skupštine uvodi predlog FJ koji pravi razliku između tri vrste zakona: ustavnog zakona, potpunog republičkog zakona i osnovnog republičkog zakona. Ustavni zakon primenjuje se u nekih petnaestak oblasti za koje predlagači drže da su od naročite važnosti za čitav ustavni sistem Srbije. Te oblasti se manje-više podudaraju sa

oblastima donošenja organskih zakona u predlozima BCLJP i DSS. Razlika je u većini potrebnoj za donošenje ovakvog zakona: FJ predlaže kvalifikovanu, dvotrećinsku većinu u Domu građana i apsolutnu većinu u Domu teritorijalnih autonomija za donošenje ustavnog zakona. O postupku donošenja druge dve vrste zakona u predlogu FJ govorićemo u delu o načinu odlučivanja.

U ova tri predloga zakoni se donose u dvodomnom postupku odlučivanja. To ne znači da se delokrug dva skupštinska doma sasvim podudara. U svim predlozima izbor i razrešenje Vlade predstavlja isključivi delokrug Veća (tj. Doma) građana. U predlogu BCLJP tu spada još i odlučivanje o budžetu, dok predlog DSS utvrđuje i samostalan delokrug Veća regiona sadržan u davanju saglasnosti na statut regiona i na promenu granica među regionima.

O svim ostalim pitanjima iz zakonske nadležnosti Skupštine, domovi, kao što je rečeno, odlučuju u dvodomnom postupku i tu se rešenja međusobno prilično razlikuju. U predlogu BCLJP dvodomnost se ogleda u tome što Veće građana pozitivno odlučuje o zakonskom predlogu, a Senat ima pravo suspenzivnog veta, pa i apsolutnog veta kvalifikovanom većinom ukoliko je reč o pitanjima od neposrednog interesa za zajednice teritorijalne autonomije. Dakle, sem u poslednjem slučaju, Veće građana ima jasnu ustavnu prednost u zakonodavnom postupku. Takvu prednost daje Veću građana i predlog DSS, što se vidi iz rešenja u slučaju sukoba veća. Ukoliko ne uspe proces usaglašavanja u za tu svrhu posebno obrazovanom telu, odluka se donosi na zajedničkoj sednici veća relativnom većinom ako je reč o običnom zakonu, a apsolutnom u slučaju organskog zakona. Budući da veća nemaju isti broj poslanika, 150 prema 100 u korist Veća građana, ustavna prednost ovog veća u rešavanju sukoba među domovima je očigledna. Inače, i predlog DSS daje mogućnost apsolutnog veta Veću regiona na odluke Veća građana u krugu pitanja od neposrednog interesa za regione.

Postupak skupštinskog odlučivanja i rešavanja sukoba domova u predlogu FJ je prilično složen. Pomenuli smo da pored ustavnog zakona ovaj predlog sadrži još dve kategorije zakonskih propisa: potpuni i osnovni republički zakon. Materijalna razlika je u tome što potpuni zakon u celosti uređuje pojedinu oblast iz domena republičke nadležnosti, dok je u slučaju osnovnog zakona reč o uređivanju samo osnova sistema, dok dodatno uređivanje vrši skupština zajednice teritorijalne samouprave. Ovu materijalnu razliku prati razlika u proceduri. Zakon donose oba doma. Ali, u slučaju spora, kada je reč o potpunom zakonu, nakon komplikovane procedure usaglašavanja prevagu odnosi Dom građana. Kada je, pak, reč o osnovnom zakonu, ukoliko se spor ne reši mehanizmom usaglašavanja posle više pokušaja, Skupština se raspušta. Iz ovoga se vidi da predlog FJ daje srazmerno veću prednost domu teritorijalnih autonomija u poređenju sa dva druga predloga. Istovetnost sa predlozima BCLJP i DSS sadržana je u mogućnosti gornjeg doma da upotrebi apsolutni veto na predloge zakone donjeg doma iz oblasti od posebnog interesa za jedinice teritorijalne autonomije i, što se u ovom predlogu posebno ističe, za nacionalne manjine.

Predsednik Republike/šef države

Po osnovnim rešenjima o ovom ustavnom pitanju mogu se konstatovati velike sličnosti, gotovo istovetnost, između predloga BCLJP i FJ, s jedne strane, i predloga DSS i PN, s druge. U prvom slučaju, predlozi ustanovljavaju izrazito „slabog” predsednika Republike, kao jednog od (slabijih) činilaca izvršne vlasti. Po načinu izbora – u Skupštini na zajedničkom zasedanju oba doma, po broju mandata (jedan od pet godina), kao i po ovlašćenjima manje-više reprezentativno-protokolarne prirode, ovaj državni organ predstavlja slabiju kariku u lancu državnih organa. Ova dva predloga razlikuju se jedino po nešto težem postupku razrešenja predsednika Republike koji zagovara predlog FJ. Po tom predlogu oba skupštinska doma moraju se kvalifikovanim većinom izjasniti o mišljenju Ustavnog suda da je predsednik prekršio Ustav i tako faktički doneti odluku u krajnjoj instanci, dok po predlogu BCLJP veća Narodne skupštine na zajedničkoj sednici samo konstatuju razrešenje predsednika na osnovu faktičke odluke Ustavnog suda.

Daleko je značajnija ustavna uloga predsednika Republike u predlogu DSS. To je neposredno izabrani državni organ, sa mogućnošću jednog ponavljanja mandata od pet godina. Pored uobičajenih reprezentativno-protokolarnih poslova, on ima i neke značajnije državne funkcije. Imenuje predsednika Vrhovnog suda Srbije i Vrhovnog tužioca, imenuje jedan broj sudija Ustavnog suda (5 od 13), raspolaze pravom odložnog veta kod proglašavanja zakona i pred ustavnim sudom može da pokrene postupak odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti opštih akata. Ovde treba pomenuti i veoma težak postupak njegovog razrešenja. Nakon pokrenutog postupka u Veću građana kvalifikovanim većinom, odluku donosi Ustavni sud sa najmanje 9 od 13 glasova. Treba u ovom kontekstu uočiti da predsednik imenuje 5 članova Ustavnog suda, dakle, teoretski dovoljan broj da opstruiše inicijativu za razrešenje. Sve u svemu, reč je o konkurentskom državnom organu u izvršnoj vlasti, koji neka svoja ovlašćenja pruža i prema zakonodavnoj i sudskoj vlasti. Ovaj predlog uspostavlja koncept bicefalne izvršne vlasti sa predsednikom Republike kao šefom države.

Slične su tipološke konsekvence po koncept organizacije vlasti i predloga PN, premda je reč o sasvim drugom obliku vladavine. Iako konceptualno „kralj u parlamentu”, kraljeve nadležnosti nisu ni male (po broju) ni ceremonijalne (po sadržaju). U odnosu na predlog DSS, Kralj raspolaze pojačanim suspenzivnim vetom (budući da u narednom odlučivanju Skupština odluku prethodno donesenu prostom, sada mora da donese apsolutnom većinom). Ali, u odnosu na predsednika Republike iz predloga DSS, u ovom predlogu kralj je u svim svojim aktima ograničen premapotpisom predsednika Ministarskog saveta ili ministra, a katkad i predsednika Skupštine.

Vlada

Dva predloga koja su se založila za „slabog” predsednika Republike pojačala su značaj izvršne vlasti u ukupnom sistemu vlasti sa nekoliko osnovnih

instituta. U ovim predlozima (BCLJP i FJ) predsednik vlade slovi kao šef egzekutive, mandatar koji bira svoj tim i sa čijim razrešenjem odlazi i cela vlada. Oba predloga uvode, dalje, konstruktivno izglasavanje nepoverenja, što znači da se vlada ne može razrešiti dok predsednik Republike ne izloži predlog novog mandatara. Takođe, oba predloga uvode institut premapotpisa predsednika ili člana vlade na svaki pisani akt predsednika Republike. Po ovim elementima koncepta o ustavnom položaju vlade, može se reći da se oba predloga zalažu za jedan model racionalizovanog parlamentarizma.

Predlozi DSS i PN o vladi, tj. Ministraskom savetu, ne unose ove novine u odgovarajuće ustavne odredbe, sem već pomenut institut premapotpisa u predlogu PN. No oni, kao i prvopomenuta dva predloga, sadrže načela ili konkretne odredbe o odgovornosti vlade pred parlamentom, tj. domom svih građana u vidu izglasavanja poverenja i nepoverenja vladi, i time na dovoljan, mada ne naročito izražen način, rešavaju pitanje ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti. Za razliku od prva dva predloga, ni jedan od ova dva ne unosi interpelaciju kao mehanizam utvrđivanja odgovornosti vlade. Ovde treba istaći posebno rešenje u predlogu PN, po kome Kralj ili Narodna skupština mogu podići tužbu protiv predsednika ili članova Ministarskog saveta o njihovoj povredi Ustava i zakona.

Ustavni smisao odnosa između različitih organa vlasti

Različita rešanja u okviru sistema vlasti u predlozima koje smo razmatrali ne daju povoda mogućoj tvdnji da je ovde reč o različitim tipovima organizacije vlasti. Svi predlozi, po našem mišljenju, kreću se u okviru komparativnog iskustva parlamentarnog tipa vlasti. Razlike treba tražiti u drugim obeležjima ukupnog ustavnog sistema koja odlikuju pojedine predloge.

U tri slučaja imamo predloge republikanskog oblika vladavine, a u jednom monarhističkog. Ali, ovaj poslednji izveden je dosledno u duhu parlamentarne ustavne monarhije, gde je kralj politički činilac u okviru izvršne vlasti i strogo u okviru Ustava i zakona.

Najveće ustavne razlike među ovim predlozima tiču se oblika državnog uređenja za koje se nosioci predloga zalažu. To je odlučujući činilac koji se dosledno odražava i na osnovni koncept organizacije vlasti. Predlog PN zalaže se za oblik proste decentralizovane države sa razvijenim oblasnim autonomijama. Ovaj koncept decentralizacije samo se ovlaš reflektuje na centralne organe vlasti u vidu direktnog predstavljanja jedinica teritorijalne autonomije u državnom parlamentu. U okviru većinskog sistema odlučivanja i nesrazmerne zastupljenosti građana i oblasti i parlamentu u korist prvih, uticaj decentralizovanih činilaca vlasti na centralni nivo odlučivanja može biti samo posredan.

U predlogu DSS zastupa se oblik regionalne države u okviru ustavnog koncepta u kome prevagu legitimacijski odnosi ideja građanske, liberalne i decentralizovane države. Regioni učestvuju u centralnoj zakonodavnoj vlasti i raspolazu svojom ustavno autentično decentralizovanom zakonodavnomlašću. Ali, u sporu među skupštinskim domovima, sem u izuzetnim pitanjima,

prevagu odnosi Veće građana. Osim toga, opasnost od političke fragmentacije predupređena je i legitimacijski ojačanim predsednikom Republike, koji kao direktni predstavnik svih građana garantuje državno jedinstvo jedne solidno decentralizovane države.

Što se tiče pitanja o obliku državnog uređenja, predlog BCLJP nalazi se na tipološkoj granici regionalne i federativne države, ako nam u ovom slučaju tipološki pristup uopšte može pomoći. Čim su legitimacijski izjednačeni građani i narodi (u strogo etničko-kulturološkom smislu), a budući da je ustavno izbegnut konsocijativni oblik demokratije, tj. organizacije vlasti, moralo se prionuti jednom višedimenzionalnom obliku teritorijalne organizacije vlasti sa odgovarajućim konsekvencama po sastav, ovlašćenja i postupak odlučivanja u centralnim organima države. Tu su se tražili i, teorijski posmatrano, našli višestruki oblici balansa u kojima je domu teritorijanih jedinica, i samom složenom, dat ustavno značajniji položaj u odnosu na koncept regionalne države DSS, a predsedniku Republike oduzet svaki efektivan prerogativ osiguranja državnog jedinstva.

Najzad, u predlogu FJ nalazimo zalaganje za koncept federalizacije Srbije sve do ponuđenog manje-više federalnog oblika državnog uređenja. Ovde je, polazeći od izrazito naglašenog manjinskog pitanja u legitimacijskim temeljima države i njenog ustava, predložen sistem centralne vlasti sa odlučujućim položajem predstavništva teritorijalnih jedinica u svim pitanjima koja potpadaju pod režim uređivanja posredstvom ustavnog zakona ili osnovnog zakona, a to je, sva je prilika, najveći broj oblasti centralnog državnog uređivanja. Višestruke i brojne institucionalne garancije manjinskog uticaja u sistemu odlučivanja uticale su na ponudu neobično složenog, čak komplikovanog sistema vlasti, koji se teorijski posmatrano nalazi na granici funkcionalnosti.

Predloženi sistemi vlasti i njihov politički ekvivalent

Ustav neće doneti dobronamerni predlagači različitih koncepata, već politički predstavnici naroda (ma šta ova reč konkretno značila) i to ne samo da je tzv. politička realnost, nego tako i treba da bude. U kontekstu legitimnog i demokratskog postupka promene, što je pitanje za sebe, oblast ustavne organizacije vlasti treba da izrazi jedan optimum ustavnog okvira za demokratski sistem Srbije u nastajanju. Ovde je naglasak na jednoj političkoj realnosti koja izražava sadašnji trenutak Srbije i jednoj političkoj projekciji koja treba da izrazi ostvarljivu zamisao njenog demokratskog organizovanja u bližoj i daljoj budućnosti. S tim u vezi, organizacija vlasti u novom ustavnom sistemu Srbije treba da ima živu korespondenciju sa višestrukim spletom trajnijih interesnih struktura Srbije i da stvori stabilan pravni okvir za njihovo izražavanje, političko artikulisanje i efikasno rešavanje njihovih neizbežnih sukoba.

Osnovno pitanje u tom okviru jeste kakva treba da bude unutrašnja struktura zakonodavne i izvršne vlasti i, razume se, kakav pravosudni sistem treba da ih opslužuje i kontroliše. U Srbiji danas postoji gotovo postignuta javna saglasnost (mada sa ovom kategorijom treba biti jako oprezan) oko njene decentralizacije. Saglasnost je relativno velika stoga što se

razlozi decentralizacije ne traže samo u jednom činiocu, recimo njenoj relativnoj etničkoj složenosti, već i u mnogim drugim – privrednim, istorijskim ili saobraćajno-komunikacijskim razlozima. Sve ih objedinjava ideja o većoj efikasnosti i preglednosti odlučivanja ukoliko su organi vlasti bliži građanima i time podložni njihovom boljem uticaju i kontroli. U tom smislu decentralizacija može imati dvostruki efekat: prvo, spuštanje jednog broja nadležnosti na nivo teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava i, drugo, njihov povratni uticaj na centralne organe vlasti, pre svega na parlament. Ideja o dvodomnoj strukturi parlamenta može dobro da posluži ovoj svrsi, ali samo dotle dok se dvodomnost kombinuje sa efikasnim odlučivanjem. U jednoj državi koja ne može biti federacija iz istorijskih i strukturnih razloga, efikasnost odlučivanja u najvišem predstavničkom telu ne sme se žrtvovati zarad vrednosti autonomije kao takve. Ne smeju se, dakle, sistemski zadovoljavati posebni interesi na račun funkcionalnog zakonodavstva, što može lako da se dogodi ukoliko najviši zakonodavni organ strukturno postane telo za nagodbu velikog broja ustavno definisanih i proceduralno priznatih posebnih interesa. Ukratko, u sukobu između dva doma parlamenta sistemski treba jasno odrediti prednost opšteg predstavničkog doma.

Pitanje odnosa predsednika Republike i vlade u okviru izvršne vlasti u Srbiji će, sada je već izvesno, biti za duže vreme praktično-političko pitanje. Bez „jakog” predsednika u okviru parlamentarnog tipa organizacije vlasti, Srbija neće imati stabilan sistem vlasti i to iz jednog trajnijeg vanustavnog razloga. Srbija nema, i sva je prilika zadugo neće imati, razvijen i stabilan stranački sistem. Iz tog prostog razloga, parlamentarne većine i manjine, iz kojih direktno proizilaze vlade i opozicije, biće u Srbiji flotantne, sastavljene iz nestalnih i često *ad hoc* napravljenih koalicija, koje kao takve nisu u stanju da formiraju vlade oslonjene na solidne i trajnije (merilo: normalan izborni ciklus) većine. U takvoj situaciji jedini kontrabalans nestabilnoj vladi može biti stabilan predsednik Republike podržan neposrednim izborima i ovlašćenjem suspenzivnog veta. U nekom smislu, ovaj organ treba da bude politički činilac „neutralne vlasti”, što pretpostavlja da bar za svog mandata on ne sme da bude stranačka ličnost. Uostalom, takvu funkciju predsednika Republike iz sličnih razloga preferirala je većina ustava u evropskim državama tranzicije (šest od devet).

Najzad, usled istorijske insuficijencije vladavine prava, u Srbiji bi trebalo ustavno naročito afirmisati i shodno tome politički ojačati ulogu Ustavnog suda. Izazov decentralizacije i ustavne regionalizacije stvorioće velike političke probleme u potencijalno brojnijim (nego do sada) sporovima oko nadležnosti i postizanja saglasnosti između temeljnih, zakonskih i podzakonskih pravnih akata. U takvom okruženju Ustavni sud mora biti ne samo nezavisan, već i neobično aktivan, čak i kreativan, u odlučivanju o ovim pitanjima. U njegovim rukama mora nepodeljeno biti koncentrisana funkcija zaštitinika ustavnosti i zakonitosti, kako bi sistem vlasti uhvatio svoj nepovratni pravno-zakonski zamajac.

Teritorijalna organizacija vlasti



I

Prelazak iz autoritarizma u liberalnu demokratiju blisko je povezan sa pretvaranjem centralizovane u decentralizovanu zajednicu. Otud se decentralizacija i regionalizacija moraju posmatrati kao procesi koji su u *funkciji* demokratizacije i liberalizacije. Dakle, transformisanje jedne zajednice koju je karakterisala kontrolisana ekonomija i autoritarni politički poredak u tržišnu ekonomiju i liberalno-demokratski poredak podrazumeva uporednost demokratizacije, decentralizacije i deregulacije, s obzirom da *demokratija* i *autonomija* idu zajedno i uzajamno se podržavaju i podupiru, predstavljajući dva isprepletana i neraskidiva procesa. Ciljevi demokratizacije nisu ostvarljivi u potpunosti, a da se istovremeno ne izvrši i decentralizacija i deregulacija.

Primeri tri uspešno demokratizovane zemlje nakon kraćih ili dužih perioda centralizovane autokratske vlasti (Nemačka i Italija nakon II Svetskog rata i Španija nakon ukidanja frankizma sedamdesetih godina) pokazuju da je demokratizacija u njima vršena zajedno sa decentralizacijom. Kao reakcija na krajnje centralizovane sisteme autokratske vlasti u njima je došlo do uspešnog uspostavljanja demokratskih sistema zbog odlučnosti da se uspostavi liberalna decentralizovana država. Svest o ovoj vezi je važna pretpostavka da bi teritorijalna organizacija vlasti u jednoj zemlji zadovoljila ekonomske, političke i kulturne pretpostavke moderno organizovane države.

U našoj stručnoj i političkoj javnosti postoje manje ili veće razlike u pogledu *prirode* i *stepena* decentralizacije koja treba da se uspostavi, a neretko bez uzimanja u obzir ove čvrste povezanosti demokratije i autonomije. Štaviše, za očekivati je da će u svakoj fazi donošenja novog ustava Srbije problem teritorijalne organizacije vlasti predstavljati jedno od najspornijih pitanja i izazivati najviše kontroverzi, pa i dovoditi do najozbiljnijih nesuglasica i otežavanja uspostavljanja konstitucionalnog konsenzusa.

II

Sva četiri ovde razmatrana predloga novog ustava predviđaju temeljno ustavno preuređenje Srbije, pa i promenu legitimacijskog osnova.

Kada je u pitanju teritorijalna organizacija vlasti onda ona, svakako, proizilazi iz *cilja* koji se želi postići i *potreba* koje treba da zadovolji. U krajnjoj

¹ Centar za liberalno-demokratske studije i Fakultet političkih nauka, Beograd

liniji, ona izražava određenu viziju društva i države. Nije svejedno da li se pravljenju novog ustava pristupa radi „racionalne decentralizacije državne uprave, regionalne autonomije i razvijene lokalne samouprave... kao jedini demokratski odgovor na zatečeno stanje”, kako se kaže u Preambuli predloga Demokratske stranke Srbije (u daljem tekstu DSS), ili kada se polazi od radikalno drugačijeg pristupa ovom pitanju kao što je to slučaj u manjoj meri u predlogu Beogradskog centra za ljudska prava (u daljem tekstu BCLJP) ili u većoj meri u predlogu Forum Iuris-a (u daljem tekstu FI), pa onda iz toga izlazi sasvim drugačiji koncept regionalizacije. U prvom slučaju se regionalizaciji i decentralizaciji pristupa kao nečemu nametnutom okolnostima, što se, možda i preko volje, mora uspostaviti, jer je to „jedini demokratski odgovor na *zatečeno stanje* u teritorijalnoj organizaciji vlasti u Srbiji” (DSS), a ne kao stvar uverenja o povezanosti demokratije i autonomije. Sa druge strane, predlog BCLJP polazi od „građanskog suvereniteta u uslovima multikulturne i multietničke zajednice”, gde se Srbija određuje, ravnopravno, kao „multikulturna demokratska država svih *građana* i svih *naroda* koji u njoj žive”. U predlogu FI, Srbija se definiše kao „složena, decentralizovana država, u kojoj se, uz autonomne pokrajine, Vojvodinu i Kosovo, mogu obrazovati i druge autonomne teritorijalne zajednice sa nadležnostima jednakim ili manjim od nadležnosti autonomne pokrajine”, gde izraz „složena” podrazumeva neku kvazi-federalnu, ako ne i federalizovanu strukturu. U predlogu prof. Pavla Nikolića (u daljem tekstu PN) Srbija se, između ostalog, određuje i kao „regionalna država” u kojoj se „zajamčuje lokalna samouprava i oblasna autonomija”. Za razliku od drugih predloga, Srbija se ovde određuje kao „država srpskog naroda i svih njenih ravnopravnih građana”, gde nacionalne manjine uživaju sva „prava priznata međunarodnim pravom i obuhvaćena međunarodnim standardima” i ne dopušta nikakav oblik pozitivne diskriminacije.

Ovakva polazišta u pogledu ciljeva, potreba i viđenja socijetalne strukture Srbije na kraju se izražavaju i u različitom karakteru i stepenima predviđene decentralizacije i regionalizacije.

Razmatrani ustavni predlozi se razlikuju u formalnom smislu po tome što se u nekima ustavna materija obrađuje samo na nivou načela i osnovnih deklarativnih opredeljenja, bez ulaženja u njihovu bližu razradu (DSS), u nekima su ova načela donekle razrađena (BCLJP), dok su drugi pisani kao manje ili više gotovi i koherentni predlozi sa do kraja izvedenim i normiranim ustavnim predlozima (FI odnosno PN), što stvara poteškoću njihovog poređenja. Iako manje ili više do kraja razrađeni predlozi naizgled ne ostavljaju prostor ni za kakve neizvesnosti u pogledu onoga što se predlaže, nije sigurno da to uvek predstavlja prednost. Naime, ovo može biti i nedostatak u tom smislu da su koherentniji i „upakovaniji” predlozi više „zatvoreni”. Pitanje je, dakle, da li je bolje da imamo jedan do kraja razrađen ustavni tekst ili samo načelna rešenja, i tu se ne radi samo o tehničko-pravnom pitanju.

Pored toga, imamo i neravnopravan pristup u obradi pojedinih oblasti ustavne materije, tako da je teritorijalna organizacija vlasti dobila naglašeno mesto u FI, BCLJP i DSS, pri čemu je ova oblast obrađena sa više pojedinosti i dat joj je veći značaj i prostor, što je i jasno s obzirom na nesumnjivu

svest o potrebi i važnosti razrađenijeg pristupa ovom problemu, kako zbog njegovog novuma u ustavnom sistemu Srbije, tako i zbog značaja koje on ima u uslovima jednog višestruko heterogenog društva.

Kada se ima u vidu raširena svest o potrebi decentralizacije koju dele demokratske političke stranke i demokratsko civilno društvo, onda se može reći da ova četiri predloga predstavljaju reprezentativne poglede na pitanje teritorijalne organizacije vlasti kakve uglavnom izražavaju demokratske stranke i civilno društvo u Srbiji danas.

Sva četiri ovde razmatrana predloga za budući ustav Srbije vide Srbiju kao decentralizovanu i regionalizovanu državu, ali sa različitim karakterom i stepenima decentralizacije, koji proizilaze iz razlika u vizijama i ciljevima koji se žele postići. Tako, prema karakteru i stepenima autonomije, imamo jedan predlog koji problem decentralizacije i regionalizacije vidi prvenstveno kao oblik *administrativne decentralizacije* (PN) i time se razlikuje od sva tri ostala predloga koji je ne svode na formalnu i institucionalnu strukturu vlasti već podrazumevaju bilo *klasični oblik regionalne decentralizacije* (DSS), bilo umereniji (BCLJP) ili razvijeniji oblik (FI) *konsocijativne demokratije* i regionalizacije, pa čak i kvazi-federalne strukture u poslednjem slučaju.

Svi predlozi predviđaju *višestepenu teritorijalnu strukturu* na nižim nivoima od države, koja se kreće od dvostepene (opštine i oblasti – PN), do trostepene (opštine, autonomne pokrajine i druge autonomne teritorijalne zajednice, plus grad Beograd – FI), (opštine, gradovi i regioni – DSS) i (opštine, okruzi sa 3, odnosno oblasti sa 7 opština i autonomne pokrajine – BCLJP).

U pogledu *broja regiona* prednjači predlog prof. Nikolića koji predviđa čak 12 simetričnih „oblasti” (Bačka, Banatska, Sremska, Beogradska, Podrinjsko-posavska, Zlatiborska, Šumadijska, Raška, Podunavsko-timočka, Južnomoravska, Kosovska i Metohijska), ali se određivanje granica regiona prepušta utvrđivanju zakonom Narodne skupštine apsolutnom većinom glasova. Ovde je primetno ukidanje sadašnjeg pokrajinskog statusa Vojvodine kao celine, koja se umesto toga deli na tri autonomne oblasti, bez mogućnosti daljeg šireg povezivanja.

Predlog DSS-a takođe predviđa simetričnu regionalizaciju sa 6 autonomnih regiona, koji su definisani kao „autonomne teritorijalne zajednice”, čije se granice određuju organskim zakonom, a u predlogu su određeni prema centrima regiona: Beograd, Kragujevac, Niš, Užice, Novi Sad i Priština. Ovakvo definisanje prema centrima regiona nosi određen stepen fleksibilnosti i stoga ima izvesnu prednost u odnosu na prethodni predlog.

BCLJP takođe predviđa simetričnu regionalizaciju sa 6 autonomnih pokrajina (Beograd, Vojvodina, Jugozapadna Srbija, Jugoistočna Srbija, Kosovo i Metohija i Šumadija-podunavlje), dok predlog Foruma Iuris jedini predviđa *asimetričnu* regionalizaciju koja podrazumeva postojanje dve postojeće autonomne pokrajine Vojvodine i Kosova, grada Beograda i otvorenu mogućnost za formiranje i drugih „autonomnih teritorijalnih zajednica” sa istom ili manjom nadležnošću, što, s jedne strane, predstavlja prednost zbog nesumnjivo različitih potreba, interesa, mogućnosti i kapaciteta za regionalnu autonomiju, ali i slabost, jer ostavlja mogućnost beskonačnog umnožavanja regiona.

Što se tiče *nadležnosti*, svi ovi predlozi predviđaju izvornu i prenesenu nadležnost i uglavnom obuhvataju one nadležnosti koje su prihvaćene u teoriji regionalizovane države i u praksi decentralizovanih i regionalizovanih zemalja kao jedan manje ili više „standardan” skup nadležnosti koji konstituiše regionalnu autonomiju. U ovom pogledu je izvan tih „standarda” otišao dalje predlog Foruma Iuris, koji za Vojvodinu predviđa sopstveni ustav, a time i najviši stepen autonomije. S obzirom na karakter i stepen predviđene decentralizacije i regionalizacije, predlog BCLJP i predlog Foruma Iuris predviđaju i nešto šire nadležnosti regiona, kao što je npr. formiranje i organizovanje medija regionalnog karaktera, a predlog Foruma Iuris dodaje i sajmove, nauku, univerzitet, osnovno i srednje školstvo, „ostvarivanje i zaštitu individualnih i kolektivnih prava”, „sprovođenje ekonomske politike”, kao i organe za „pružanje pravne pomoći Pokrajini i organizaciju pravosuđa i advokature u Pokrajini”. Forum Iuris, dakle, dosledno sledi svoj koncept i u ovim nadležnostima, gde se čak i nadležnosti opština znatno uvećavaju, što je izraz konstituisanja zajednice „odozdo na gore” prema principu supsidijarnosti i prezumpcije nadležnosti u korist opština, za razliku od predloga BCLJP, koji takođe naglašava princip supsidijarnosti, ali zadržava pretpostavku nadležnosti u korist Republike, kao i ostala dva predloga.

Što se tiče *uređenja regionalnih organa*, predlog prof. Nikolića i predlog DSS-a predviđaju jednoobraznu organizaciju, pri čemu prvi predviđa skupštinu, savet i upravu, sa poluskupštinskim sistemom vlasti, gde predsednik i članovi saveta odgovaraju individualno i kolektivno skupštini, a predsednik skupštine je ujedno i predsednik oblasti; dok predlog DSS-a predviđa postojanje jednodomne skupštine, vlade i predsednika regiona, pri čemu ustav samo načelno određuje organizaciju skupštine i vlade.

Budući da ne predstavlja detaljno razrađen ustavni tekst, predlog BCLJP ne razrađuje ovo pitanje, dok Forum Iuris, sledeći koncept otvorene i asimetrične regionalizacije, ne ustanovljava jednoobraznu strukturu ostavljajući da autonomne teritorijalne zajednice samostalno uređuju organe vlasti.

Što se tiče *učesća u vršenju centralne vlasti*, regioni učestvuju preko svojih predstavnika koji su zastupljeni u jednodomnoj Narodnoj Skupštini Srbije u predlogu prof. Nikolića, po kome, pored jednog poslanika na 40.000 stanovnika, predviđeni su i predstavnici oblasti, na svakih 200.000 stanovnika po jedan predstavnik. Oblasti imaju pravo na još jednog predstavnika, ako je preostali višak stanovnika veći od 100.000. U ovom predlogu se ne predviđa nikakvo posebno predstavništvo manjina.

U predlogu DSS-a su u dvodomnoj Skupštini Srbije predstavljeni građani (Veće građana sa 150 poslanika) i regioni (Veće regiona sa 100 poslanika, pri čemu to ne mogu biti poslanici iz regionalnih skupština) koji direktno vrše centralnu vlast uz neposredan i proporcionalan izbor poslanika za Veće regiona i pozitivnu diskriminaciju nacionalnih manjina.

U predlogu BCLJP su u dvodomnoj skupštini predstavljeni građani (Veće građana sa 150 predstavnika) i zajednice teritorijalne samouprave (Senat sa po 10 predstavnika autonomnih pokrajina, po 4 iz oblasti, po 2 iz okruaga i sa senatorima-predstavicima manjina, što se posebno određuje zakonom,

biranih na šest godina i sa obnavljanjem jedne trećine poslanika svake druge godine), pri čemu postoji pravo suspenzivnog veta Senata na sve odluke Veća građana i pravo apsolutnog veta za pitanja od neposrednog interesa za zajednice teritorijalne samouprave.

U predlogu Foruma Iuris u dvodomnoj skupštini Srbije su predstavljene građani (u Domu građana sa 150 poslanika) i autonomne pokrajine, autonomne teritorijalne zajednice i grad Beograd (u Domu teritorijalnih autonomija, predstavljene sa po 15 poslanika, koji se biraju posredno od strane skupština zajednica i uz predviđen određen broj mesta za nacionalne manjine koji se određuje zakonom).

III

Kao što je na početku ovog teksta naglašeno demokratija i autonomija idu zajedno i bez decentralizacije se ne može govoriti o punoj demokratizaciji jednog sistema. Autonomija pojedinca, društva, lokalnih zajednica i regiona je nužan preduslov demokratske države. Međutim, kao što je moguća decentralizacija bez demokratizacije – što odgovara onom stanju kakvo je kod nas bilo uspostavljeno sedamdesetih godina prošlog veka, kada je izvršena decentralizacija vlasti u vidu disperzije i dekoncentracije koja je umnožila autoritarnu strukturu društva bez konstitucionalnih ograničenja i demokratskih pretpostavki – isto tako je moguće da se obavi demokratska decentralizacija ali bez deregulacije, da se tako dobije decentralizovan i demokratizovan sistem, ali sa još uvek prevelikim državnim ingerencijama i nesmanjenim obimom državne regulacije, samo sada disperziranim kroz više državnih agenata – pokrajina, regiona, okruga, opština – u kome ostaje znatni „refleks” autoritarne i etatističke strukture u kojoj se decentralizaciji i regionalizaciji ne pristupa kao procesima u funkciji liberalizacije.

Decentralizacija je, dakle, važan i dalekosežan proces koji donosi znatne posledice po celokupni politički, ekonomski, socijalni i kulturni život u jednoj državi. O prednostima decentralizovane države i blagotvornom uticaju decentralizacije na demokratiju, pa tako i o argumentima u korist decentralizacije i regionalizacije Srbije, ovde je suvišno govoriti. Decentralizacija i regionalizacija, međutim, predstavljaju u velikoj meri i *problem* i to problem sa većim brojem nepoznatih, jer zahteva ozbiljan i složen napor za manje ili više sveukupno preoblikovanje celokupne društvene i državne strukture, gde se vrlo lako može pojaviti obilje nenameravanih posledica. Neki od mogućih problema su nedovoljna administrativna pripremljenost i kompetentnost na nižim nivoima organizacije, niska upravljačka sposobnost, moguće rasipanje resursa, ali i bujanje neodgovorne birokratije, pa tako i neostvarivanje name-ravanih rezultata.

Četiri su osnovna principa koje teritorijalna rekonstrukcija države treba da zadovolji da bi se moglo govoriti o uspešno ostvarenoj decentralizaciji i regionalizaciji. Prvi je *princip demokratije* koji podrazumeva široku participaciju građana na nižim nivoima teritorijalne organizacije kao malih „škola demokratije”, koje od građana čine odgovorne i politički kompetentne

učesnike u odlučivanju. Drugi je *princip supsidijernosti* koji podrazumeva da ono što *hoće* i *može* da samostalno obavlja niža i uža jedinica, ne treba na sebe da preuzima viša i šira jedinica vlasti. Time se postiže veća efikasnost izvršenja odluka, jer se donose tamo gde će njihovi efekti najneposrednije da se osele. Princip *ekonomske racionalnosti* podrazumeva preuzimanje preduzetničke odgovornosti za sopstvenu sudbinu od strane svih nivoa vlasti i svih teritorijalnih zajednica. Onaj koga se najneposrednije tiču i ko snosi posledice odluka (jednako koristi i štete) treba i da donosi i sprovodi odluke. Konačno, *princip liberalizma* podrazumeva ograničenu državu, odnosno najmanji mogući stepen državne regulacije, bez obzira na nivo na kome se ta regulacija obavlja, to jest, da li se radi o centralnoj vlasti ili vlasti u autonomnim teritorijalnim zajednicama. On podrazumeva i liberalnu supsidijernost, da ono što hoće i mogu da obavljaju privatne agencije, ne treba na sebe da preuzimaju javne ustanove.

Kada u svetlu ovih principa razmotrimo predloge za ustavnu rekonstrukciju Srbije, prvo što se primećuje jeste da u njima zastupljeni koncepti decentralizacije i regionalizacije uglavnom slede princip demokratije, neki manje ili više dosledno slede princip supsidijernosti (BCLJP i FI) i svi oni u znatnoj meri zapostavljaju principe ekonomske racionalnosti i liberalizma, te daju veće ingerencije državi nego što to ova dva principa dopuštaju.

Naime, u manjoj ili većoj decentralizaciji ovi predlozi prenose veći ili manji obim nadležnosti sa centralne na regionalne, oblasne i opštinske vlasti u prostom postupku spuštanja istog obima ovlašćenja (regulacije) sa višeg na niže nivoe organizacije vlasti i tako zadržavaju praktično isti kvantum državne regulacije koji je i sada zastupljen, samo što ga manje ili više disperziraju i dekoncentrišu u jednom linearnom postupku devolucije. U tom smislu možemo razlikovati veći ili manji stepen decentralizacije i demokratizacije, ali ne i liberalnog smanjenja obima državne regulacije. Rezultat tako obavljene decentralizacije i regionalizacije je da praktično isti obim regulacije ostaje da deluje, samo što se raspodeljuje na veći broj nosilaca. Time se zadovoljava princip demokratije i supsidijernosti, ali ne i ekonomske racionalnosti i liberalizma.

Dakle, postojeći predlozi ne zadovoljavaju princip liberalizma, jer se u ovim predlozima uglavnom radi o *pukom prenošenju* postojećeg kvantuma državne vlasti i državnih nadležnosti sa centralnog nivoa na niže, regionalne i lokalne nivoe vlasti. Pa i kada se ne radi o pukoj administrativnoj decentralizaciji, opet se ne polazi od liberalnog pristupa koji zahteva princip minimalne države, sa manje države i smanjenjem državne regulacije. Jer, ako se izvrši dalekosežna demokratska decentralizacija uz uspostavljanje manje ili veće konstitucionalne ravnoteže vlasti i obezbeđenjem ustavno-sudske zaštite autonomije, kako je ovim predlozima uglavnom predviđeno, možemo imati uzorno demokratizovanu, decentralizovanu i konstitucionalizovanu državu, ali opet ništa manje monopolsku nego što je do sada bila, jer će monopoli samo da se umnože i diverzifikuju. Sama vladavina prava i podela i ravnoteža vlasti ne umanjuju kvantum državne regulative, pa dobijamo isti obim države, ali na različitim punktovima. Decentralizacija bez deregulacije je jednako

problematična situacija kao kada se ima decentralizacija bez demokratije. Dakle, održavanje postojećeg prevelikog nivoa ili čak i umnožavanje državne regulacije i kontrole приметно je kao najizgledniji prvi rezultat ovako opsežne regionalizacije i decentralizacije koja nije vođena liberalnim uvidima, jer se ovde i centralna država i teritorijalne zajednice regiona, okruga i oblasti postavljaju kao nove regulativne agencije. Tako se lokalnoj zajednici i regionima daju preširoke ingerencije nad privredom (kao što su „ostvarivanje ekonomske politike” ili „razvojno planiranje” i tome slično). Jednako tako se iz jedne ideološke privilegovanosti izražene u pojmu „socijalne države” projektuju, kako na nivou celine države, tako i na niže nivoe vlasti, razne deklarativne odredbe, futurističke aspiracije i obećanja (kao što je npr. garantovano „pravo na rad”) koja pravno opterećuju tekst ustava i obezvređuju ga, opasno se u ovom pogledu približavajući bivšim socijalističkim, normativno preopterećenim, „semantičkim ustavima”. Ovo je posebno приметно u predlozima BCLJP i FI. To je uglavnom posledica ideološkog pristupa ustavnoj materiji, koja se izražava kroz koncept „socijalno-tržišne privrede” (BCLJP) ili „socijalne države” zasnovane na „tržišnoj privredi” (svi ostali predlozi), čime se onemogućava ideološka neutralnost države, a što se sve može prevazići sa dva jednostavna i kratka „ekonomska” načela: nepovredivošću svojine i garantovanjem slobode ugovaranja.

Pored toga, generalni pristup koji dele svi predlozi osim Foruma Iuris potencira *obaveznost* stvaranja okruga, oblasti, odnosno regiona ili autonomnih pokrajina, ustavno propisane *jednake* nadležnosti i uglavnom (opet sa izuzetkom FI) ustavno predviđenu *simetričnu regionalizaciju* i *jednoobraznost* unutrašnje organizacije regiona i opština. Skoro da je vrlo malo toga ostavljeno na volju opštinama koje treba da formiraju više organe samouprave.

Dalje, ne uzima se u obzir slab upravni kapacitet naših opština, njihovo siromaštvo, prevelika očekivanja od centralne vlasti i navika oslanjanja na inicijative „odozgo”, što će moći samo postepeno da se menja i to samo ako se opštinama i budućim regionima prepusti da *sami procenjuju* svoje finansijske, preduzetničke i upravljачke sposobnosti. Dakle, nije zadovoljen ni princip supsidijernosti ni ekonomske efikasnosti. Naime, iako se u predlozima BCLJP i Foruma Iuris naročito naglašava princip supsidijernosti i u ovom poslednjem najdoslednije sprovodi, ipak predlog BCLJP postavlja kao ustavnu *obavezu* opštinama da u roku od godinu dana od usvajanja ustava *moraju* da se udruže u okruge odnosno oblasti, što dovodi u pitanje i sam princip supsidijernosti na kome se ovaj predlog zasniva.

Naime, ovakva zatvorenost, obaveznost i jednoobraznost rešenja može dovesti do uspostavljanja široke mreže autonomija koje neće ostvarivati svoju osnovnu funkciju i mogu kompromitovati i samu ideju, na sličan način na koji je to bilo učinjeno u bivšoj Jugoslaviji. Ne moraju sve opštine biti zainteresovane za sve nadležnosti, možda će im neke biti primamljivije, jer će moći iz toga da izvuku korist, a druge neće, jer im mogu doneti samo gubitke. Građani moraju da vide korist od udruživanja i ako se opštine *slobodno* opredele imajući slobodu da *izaberu* iz jednog ustavno definisanog maksimuma nadležnosti i minimuma sadržaja autonomije ono što su same sposobne

da obave i da se samoorganizuju u uže ili šire zajednice teritorijalne autonomije, onda će to sigurno i *efikasnije* obavljati nego ako moraju da preuzmu obaveze za koje nisu spremne niti kompetentne. A kompetentnosti se sigurno neće učiti ako budu preopterećene nadležnostima za koje nemaju ni dovoljno stručnosti ni dovoljno interesa ili mogućnosti da ih obavljaju. Dakle, trebalo bi više *dobrovoljnosti* u procesu stvaranja teritorijalnih autonomija i pri tome više *slobodnog izbora* prepustiti opštinama i regionima.

Iz tog razloga trebalo bi da se pri opredeljivanju za određeni koncept decentralizacije i regionalizacije pođe od dva osnovna načela: *dispozitivnog* načela, kojim se predviđaju *različiti stepeni* autonomije shodno potrebama, željama i interesima opština za manjim ili većim nivoom udruživanja, i načela *otvorenosti* ustavnih rešenja, kojim se ostavlja sistemu da se definiše kako se bude razvijao. Dakle, ne bi trebalo nametati definitivnu strukturu, već samo obezbediti ustavni okvir unutar koga različiti nivoi autonomije mogu da se uspostave. Ovakvo ustavno regulisanje *osnovnog oblika* regionalne autonomije bi trebalo da odredi: 1) *maksimalni* obim nadležnosti, 2) *minimalni* sadržaj autonomije i 3) procedure preuzimanja autonomije. Ova otvorenost, naravno, mora da bude ograničena izvesnim brojem ustavnih normi koje određuju proceduru ostvarivanja regionalne autonomije uz jasnu rezidualnu klauzulu u korist centralne vlasti.

Na taj način se inicijativa za pokretanje procesa za preuzimanje autonomije ostavlja opštinama koje žele da formiraju region i time daje prioritet onima koji preuzimaju odgovornost – eksplicitnoj preferenciji građana tih opština i njihovoj lokalnoj odluci. Samo građani „u lokalnu” i njihove opštine mogu najbolje znati svoj interes, proceniti svoje ekonomske mogućnosti i upravljačke kapacitete i spremnost za preuzimanje odgovornosti za sopstveni položaj, što bi zadovoljilo kombinaciju četiri gore navedena principa.

IV

Ovakvo opredeljenje za nešto načelnije regulisanje pitanja teritorijalne organizacije vlasti u novom ustavu Srbije ima i svoje trenutne *praktične razloge*. Time bi se izbeglo da skoro svako pitanje oko ovog visoko konfliktnog problema postane sporno i tako rasprava o novom ustavu oduži u nedogled, a ionako brojni i teški politički sporovi u zemlji umnože. Radi se, naime, o tome da je sasvim izvesno da će pitanje teritorijalne organizacije vlasti biti *najkontroverznije* od svih ustavnih pitanja oko kojih će se politički akteri spori, preteći da onemogućiti postizanje konstitucionalnog konsenzusa.

Promena jednog izrazito centralizovanog autoritarnog sistema u decentralizovani sistem vlasti predstavlja složen i dalekosežan poduhvat koji zahteva jednu celovitu rekonstrukciju i sobom nosi znatne političke, ekonomske i socijalne posledice, a pre svega znatnu promenu političkog sistema. O složenosti tog poduhvata dovoljno govore podaci iz drugih istočno-evropskih postkomunističkih zemalja u kojima je od odluke o decentralizaciji do njene realizacije i ustanovljavanja decentralizovanog sistema prolazilo više godina. Tako je u Poljskoj, od stvaranja državne komisije koja će predložiti novu te-

ritorijalnu organizaciju vlasti do okončanja reforme prošlo čak sedam, a do efektivnog uspostavljanja nove teritorijalne organizacije vlasti još dve godine; u Češkoj je od ustanovljavanja ustavne obaveze za uspostavljanje „novih viših samoupravnih jedinica”, posle duge i opsežne rasprave, pa do donošenja novog zakona o pravima samoupravnih regiona prošlo sedam godina; u Mađarskoj je do zakona o razvoju regiona u toku dugog procesa pripreme i široke rasprave prošlo čitavih osam godina. Kada se uzme u obzir znatno manji stepen heterogenosti poljskog i češkog društva u poređenju sa Srbijom, kao i razorne posledice miloševićevske centralizacije i autoritarizma, jasno je da se ovakav opsežan poduhvat rekonstrukcije države u Srbiji ne može izvršiti za kratko vreme.

O načinu donošenja novog ustava Srbije

I

Zadatak koji su mi organizatori ove Konferencije postavili je da uvodnim izlaganjem otvorim raspravu o pitanju: kako doći do novog ustava Srbije. Pravno posmatrano, to je pitanje procedure, politički, to je pitanje učešća relevantnih činilaca u njegovom projektovanju u demokratski uređenom postupku.

Projekti za budući ustav koji su dostupni javnosti, a koji su poslužili kao predložak za raspravu o sadržini budućeg ustava, ovde, očigledno, nisu od pomoći. Uputio bih, međutim, na tekst koji je u obrazloženju projekta koji je pripremio *Forum iuris* napisao prof. dr Nenad Dimitrijević, čije su ideje umnogome slične onima koje ću ovde braniti.

Pravila koja o promeni ustava sadrže nacrti koji su, pored ostalog, predmet analize na ovom skupu (Beogradskog centra za ljudska prava, *Forum iuris*, DSS-a i prof. dr Pavla Nikolića), kao i pravila ustava koja su važila kod nas i uporedna iskustva, ukazuju, međutim, nedvosmisleno na jednu stvar: ustav, kao „najviši zakon” zahteva posebnu proceduru donošenja, na čijem je kraju način izglasavanja, na početku pravila o relevantnoj inicijativi za donošenje ustava, a između uloga različitih organa i tela u pripremi njegovog predloga.



II

Četiri pitanja se, smatram, postavljaju kada se govori o načinu na koji može biti donet novi ustav Republike Srbije. Na nivou političke rasprave, suđeci po sredstvima informisanja, sva su već otvorena.

- Prvo je pitanje legalnosti ili konstitucionalnosti, ili, preciznije: mora li ustav biti promenjen u skladu sa važećim pravilima Ustava Republike Srbije ili, pak, ima razloga za razmišljanje o drugom načinu promene ustava?
- Drugo je pitanje reprezentativnosti, a to znači i demokratičnosti, tela koje će učestvovati u ustavnoj promeni, od pripreme predloga ustava do usvajanja.
- Treće je pitanje (dis)kontinuiteta budućeg ustavnog poretka sa sadašnjim, a to znači i onim koji su mu prethodili.
- Četvrto je pitanje funkcionalnosti ili efikasnosti samog modela procedura narednih ustavnih promena.

Razmotrimo ih u najkraćem.

1 Član Ustavne komisije; CLDS.

1. Čitav ovaj kompleks pitanja bi, da je diskuija o ustavnoj reformi čisto pravna diskusija, trebalo da se završi prvim pitanjem, pitanjem legalnosti ili konstitucionalnosti, pa bismo mogli da zaključimo da je u jednoj pravnoj državi, uz poštovanje pravnog sistema, moguć samo jedan oblik ustavne promene: to je onaj koji je predviđen važećim ustavom, ako postoji važeći ustav, a postoji, kao što postoji i ustavni sud koji, pored ostalog, treba da kontroliše ne samo ustavnost zakona i drugih akata, već i ustavnost ustavne promene. Prema tome, ukoliko se uopšte govori o načinu na koji će biti donet budući Ustav Srbije ili promenjen sadašnji, moramo biti svesni da smo se opredelili za otvaranje pitanja da li je moguć i opravdan put koji podrazumeva nelegalnost, odnosno nekonstitucionalnost ustavne revizije.

Mogućna nekonstitucionalnost ustavne promene se u javnoj diskusiji tehnički pravda, i to treba podvući iako je svima poznato, zbog kasnijih argumentata, činjenicom da je Ustav Srbije u kategoriji onih koji su teško promenljivi, da je za njegovu promenu, prvo, potrebna kvalifikovana većina u Narodnoj skupštini, dvotrećinska, a zatim referendum koji podrazumeva glasanje za promenu 50% plus jedan od ukupnog broja upisanih glasača. Obično se ističe da je to broj koji se ne može dosegnuti (mada nas istorija predsedničkih izbora, bar formalno, uči suprotno), ali i da je sam broj birača u odnosu na koji tu većinu treba računati pod znakom pitanja, ne samo zbog problema sa (ne)urednim biračkim spiskovima, već zbog komplikovanog problema koji se vezuje za status Kosova. Nema smisla računati kosovske birače ako im se ne da prilika da glasaju. Ako se insistira na njihovom referendumskom izjašnjavanju, to bi gotovo sigurno bilo protumačeno kao prejudiciranje stava o statusu Kosova; isti smisao sa drugačijim predznakom imalo bi izostavljanje ovih birača, kao što se to čini kod izbora. Sve ovo govori da postoji izvesni, određeni legitimitet ideje da se Ustav menja na neustavan način.

Ukoliko se ova ideja o nekonstitucionalnoj promeni Ustava uopšte dozvoli, treba odmah reći da ta promena ne sme biti učinjena na pravno potpuno neregulisan način. Najmanje što mora opstati pri napuštanju principa ustavnosti i zakonitosti je izvesna pravna uređenost, omeđenost drugačijeg postupka, uz kontrolisanost ili kontrolabilnost, dakle mogućnost da se na neki način kontroliše da li se poštuje na neki način unapred utvrđena procedura. Ako toga nema onda, dobićemo od bilo koga i bilo kako oktroisani ili nametnuti ustav. To je minimum minimuma, i svestan sam da se ne može braniti čvrstim teorijskim argumentima. Na praktičnom planu, dovoljno je postaviti sledeće pitanje: ko i kako treba da donese odluku o nekonstitucionalnoj promeni Ustava?

Odgovor na pitanje o napuštanju ustavne procedure ne može se naći na čisto pravnom terenu.

2. Ako je to formalna strana medalje, na koju ćemo se vratiti kada vidimo koji bi to bili mogući modeli minimuma pravne regulisanosti procedure i njene kontrole, onda se sadržinski kao osnovno pitanje postavlja pitanje reprezentativnosti onih koji učestvuju u postupku promene Ustava. Ustav je pravni i politički dokument, i svakako da se na prvom mestu misli na političku reprezentativnost, ma šta se pod time podrazumevalo. Ali za punu, ili za određeni stepen legitimnosti, a napuštanje legalnosti to zahteva, pored čiste

političke legitimnosti u analizu je neophodno uneti i neke druge reprezentativnosti kao što su socijalna, nacionalna, regionalna i vredi razmišljati o tome treba li budući ustavni organ(i) ili telo(a) da bude sastavljen(i) tako da se sugerišu različiti oblici, a ne samo politička reprezentativnost.

Na koji način, zavisi opet od modela procedure promene ustava koji bude usvojen.

3. Rasprava je otvorila i pitanje kontinuiteta. I zaista, pravog pravnog kontinuiteta i nema ukoliko se napusti ustavni način promene ustava. O (dis)kontinuitetu se raspravlja uz ustavne ili paraustavne argumente. Pod ovim drugim podrazumevam čisto političke, ali i filozofske, sociološke ili istorijske (ili „istorijske”, na primer one o reuspostavljanju narušenog kontinuiteta) itd. argumente, koji, u najmanju ruku, unose terminološku zabunu, kada se presele u pravnu raspravu. U novijoj raspravi o ustavnosti u Srbiji i SRJ, pre svega povodom sudbine federacije SRJ, uvode se pojmovi koji su nekada bili poznati, kao što su međunarodni i unutrašnji kontinuitet, ili, bolje rečeno, međunarodni kontinuitet i unutrašnji diskontinuitet, dakle ono što je bila zvanična ustavna, ali i istorijska kvalifikacija ustavnih promena iz 1945, odnosno 1946. godine. Danas se to malo „maskira” drugom terminologijom, pa se govori o državnom kontinuitetu, a ustavnom diskontinuitetu; prvi podrazumeva kontinuitet subjekta (države), što asocira na međunarodno-pravni kontinuitet, a ustavni (dis)kontinuitet označava unutrašnji diskontinuitet. Pitanje je važno, jer se rasprave i argumentacije za način promene Ustava Srbije često obraćaju na kontinuitet i diskontinuitet, i uzimaju kao jedno od polazišta koje ne treba posebno dokazivati, kao aksiom, da je došlo do promene režima, do diskontinuiteta koji treba i ustavno izraziti, pored ostalog i načinom promene ustava, koji samim tim ne mora da bude ustavan. Obično se ta promena režima i datumski fiksira za 5. oktobar; ovakav oslonac se pojavljuje i u tekstu kolege Dimitrijevića. Ovaj autor, međutim, nagoveštava i pitanje: da li je moguć ustavni diskontinuitet ako je prošlo dovoljno ili puno vremena od tog stvarnog ili navodnog dana D, od 5. oktobra?

Diskontinuitet nije, u sadašnjim raspravama, samo posledica i okvir nekonstitucionalne promene ustava, ili pak njeno opravdanje, već za mnoge i vrednost po sebi, koja zahteva ovakvu promenu. Raspravu o opravdanosti ovakvog stava teško je voditi analitično, ona se u mnogome bazira na vrednosnim sudovima, i nije joj mesto u uvodnom izlaganju.

4. Funkcionalnost ili efikasnost je zapravo jedna „kapa” za prethodna tri pitanja. Radi se o pitanju kako predvideti (stvoriti) proceduru i tela, kako ih zamisliti, oformiti, organizovati i pustiti u rad, a da se može prepoznati jedna pravno uređena procedura, koju vode reprezentativni organi i tela, i da se određena, razumna, nužna, mera kontinuiteta pravnog poretka ipak prepozna, da se ne radi o čisto revolucionarnoj promeni ustava i da ceo postupak bude završen u prihvatljivom roku. Jer, ukoliko je jedan pol rasprava o načinu promene ustava poštovanje Ustavom predviđenog postupka, drugi je njegova potupna abrogacija, koja u krajnjoj liniji asocira na politički oktroisan ustav onoga koji ima najjaču političku snagu u datom trenutku. Koji su to onda putevi funkcionalnog zadovoljenja normalnih odgovora na prva tri pitanja?

III

Mnogo ih je pominjano u javnom govoru i onom koji pretenduje da bude stručan i onom koji se zadovoljava time da ostane samo politički. Izdvajaju se sledeći:

1. Najjednostavniji model bi bio prosta neustavnost, a to je doneti Ustav *u Narodnoj skupštini* kao i svaki drugi akt Narodne skupštine, odnosno kao bilo koji zakon. Narodna Skupština odnosno Ustav Republike Srbije ne poznaju dvotrećinsku većinu za obične zakone, pa bi to značilo *prostom većinom*.

2. Najviše s osloncem na aktuelnu političku realnost, govori se i o tzv. skraćenoj ili okrnjenoj legalnosti promene Ustava, uz predlog da *Narodna skupština*, ona koja je tada radeća, usvoji Ustav *dvotrećinskom većinom*, a *bez referenduma*. Pored toga što je rešenje relativno praktično, izvesan legitimitet zasniva se na dvotrećinskoj većini. Ovo je ozbiljna većina, a i u svim ustavima koji su prethodili važećem, dvotrećinska većina je bila ta koja je bila potrebna i dovoljna za ustavnu promenu, to je u suštini i većina koja se traži i za promenu Ustava SRJ, izuzev kod pitanja kod kojih se traži i saglasnost republika. Ovakav predlog, dakle, mogao bi da zadovolji, u izvesnom smislu, zahtev za pravnu uređenost postupka. U prilog tome bi se mogao ponuditi jedan formalno-pravni argument, tako što bi se tvrdilo da je odluka da se priđe nelegalnoj promeni Ustava u suštini odluka o anulaciji, poništenju tog ustava, pa samim tim, ako je on poništen, de facto se vraćamo na prethodni ustavni tekst, odnosno na pravila o promeni iz prethodnog ustavnog teksta, a to je dvotrećinska većina. Ovakav predlog zadovoljava i kriterijum funkcionalnosti, samim „zaobilazanjem” referenduma. Stav o meri reprezentativnosti koja bi se time ostvarila pitanje je političkih ocena. Neki će reći da je zadovoljena, jer je sadašnja skupština reprezentativna, izabrana je na slobodnim i fer izborima u decembru 2000. godine. Po drugima, ona nije reprezentativna jer je, pored ostalog, na te izbore išla jedna koalicija koja je bila koalicija protiv, sastavljena iz vrlo različitih činilaca, a da je kompozicija te koalicije rezultat političke nagodbe ili dogovora, a ne neke izmerene ili procenjene ili na kriterijumima zasnovane reprezentativnosti, kada je o političkom izgledu reprezentativnosti reč. Na ovom mestu treba samo reći da reprezentativnost tela koje Ustav usvaja nije jedina, a moguće nije ni dovoljna potrebna osobina.

3. Drugi mogući model koji se predlagao u dosadašnjim raspravama je model dvostepene promene ili „*male promene ustava*”. Jedno od značenja koje je davano ovoj sintagmi je promeniti na neustavni način (odlukom Narodne skupštine) samo pravilo o promeni ustava, a zatim nastaviti sa promenama shodno novoj odredbi. U pitanju je, možda, samo duhovita doskočica.

4. Sledeći model, na koji sam imao priliku da se osvrnem u jednom tekstu koji je objavila Prizma (novembar 2001. godine) je *model ustavotvorne skupštine*. Tada sam izrazio više rezervi prema ovom modelu i ovde će biti samo najkraće ponovljene. Prvo, model ustavotvorne skupštine neminovno bi morao da znači konzumiranje i jednog od prethodnih modela. Postojeća Narodna skupština bi morala da donese odluku o formiranju, sastavu i načinu izbora te Ustavotvorne skupštine. Ako je pretpostavka da ona to ne bi radila

na način koji je predviđen za promenu ustava, a pretpostavka je da taj način ne može da funkcioniše, onda se postavlja pitanje efikasnosti, odnosno ekonomičnosti ovog modela, kada će se konstitucionalnost napustiti već odlukom da se ustavotvorna skupština formira. Dalje, i čini mi se važnije, model ustavotvorne skupštine zahtevao bi da se reši niz tranzicijskih pitanja, pre svega da li će ta Ustavotvorna skupština, bar do donošenja novog ustava, obavljati ili imati i funkcije koje inače ima Narodna skupština? Da li će moći da izglasa nepoverenje Vladi, da izabere novu vladu, da opozove i izabere ministra, da izabere sudije, da donosi zakone? Bez obzira kako se odgovori na ova pitanja, to se mora urediti jednim aktom koji je u suštini ustavni akt, drugim rečima Ustavotvorna skupština podrazumeva da Narodna skupština prethodno donese jedan „mali ustav”.

Suštinski, mislim da model ustavotvorne skupštine znači insistiranje na ustavnom diskontinuitetu. Smatram da ne postoje pretpostavke i razlozi za potpuni ustavni diskontinuitet. Potpuni ustavni diskontinuitet je jedna krajnja mera, ultima ratio, i sam po sebi on podrazumeva i opredeljenje prema nizu pravnih i drugih opštih i pojedinačnih akata koji su postojeći i koji su doneti u prošlosti.

Dva puta se na ovom tlu pribegavalo Ustavotvornoj skupštini, nakon I i nakon II svetskog rata, oba puta je, pored ostalog, posebnim zakonima ustavnog značaja regulisano pitanje važenja ranijih pravnih propisa, kao i važenja sudskih i drugih pojedinačnih odluka. Možda je u ta dva slučaja pribegavanje ustavotvornoj skupštini, uz sve ove pravne konsekvence, i imalo smisla. U prvom je bilo zapravo nužno. Radilo se o konstituisanju nove države, u koju su ulazili delovi koji su pre toga bili u potpuno odvojenom državno-pravnom i ustavnom režimu. Tada su postojale dve mogućnosti: protegnuti na njih pravni režim jedne, a to bi zapravo značilo da se pripajaju neke teritorije, a ne da se ujedinjuju, ili, pak, ako je reč o ujedinjenju, stvoriti ustavotvornom skupštinom jedan novi pravni sistem. Posle Drugog svetskog rata, motiv sazivanja Ustavotvorne skupštine bio je čisto politički, i iza njega je napuštanje pravne države i njena zamena jednom strogo ideološkom državom. Čini mi se da je tada Ustavotvorna skupština imala za zadatak da doneše akt o napuštanju prava i pravnosti, kao elemenata „formalne buržoaske demokratije”, kao principa uređenja države. Kao što je nacionalizacija bila ne promena oblika svojine, iz privatne u državnu, već napuštanje svojine kao privatne pravne kategorije i ulazak u domen javnopravne vlasti, tako je Ustavotvorna skupština imala 1946. za očigledan cilj napuštanje principa pravnog uređenja države. Čini mi se da za tako radikalne zahvate ovde i sada nema ili ne treba da bude ni društvenih, ni ekonomskih, ni političkih pretpostavki. Iz svih tih razloga sam ja protiv koncepta ustavotvorne skupštine.

Najzad, u prilog modela ustavotvorne skupštine mogao bi da govori argument reprezentativnosti. Ona obezbeđuje političku reprezentativnost. Ali, sučeljavanje ustavnih projekata, odnosno ideja, u ovakvom modelu se okončava pobedom većine, broja. Ma koliko se ovo može braniti demokratskim principom, ova reprezentativnost je krnja.

Iz svih ovih razloga nisam za model ustavotvorne skupštine.

5. Sledeći mogući model pravno uređenog nelegalnog (nekonstitucionalnog) načina promene ustava je promena ustava u dva koraka, i to u institucionalizovanoj ili poluinstitucionalnoj varijanti.

Institucionalno, to je, u prvoj fazi, donošenje (para-ustavne) odluke u *Ustavnoj komisiji*. Moguć je niz varijanti, ali, najuprošćenije govoreći, to je stvaranje organa koji će imati jedan specijalizovan zadatak, da u odgovarajućoj proceduri pripremi predlog ustava, a da Skupština taj predlog usvoji ili ne. U pitanju je specifična zamena za Ustavotvornu skupštinu. Model je jednostavniji jer dozvoljava da postoji, u međuvremenu, „prava” Narodna skupština. O drugim prednostima biće reči na kraju teksta.

Poluinstitucionalno, to je *Okrugli sto*, kakav je postojao u nizu tranzicijskih zemalja, ovde kao reprezentativno telo svih relevantnih političkih struktura. On bi sa manje obaveznosti i pravno formalizovane čvrstine od ustavne komisije stvarao politički konsenzus o sadržini budućeg ustava, koji bi išao onda u proceduru u Narodnu skupštinu. Najkraće, čini se da su za ovaj oblik političke pretpostavke davno prestale da postoje.

IV

Ni jedan od skiciranih modela zapravo ne može da zadovolji sve kriterijume o kojima sam pokušao nešto da kažem na početku. Nema idealnog rešenja za pitanje koje će uskoro biti pred nama, ako se prihvate argumenti o nedostatnosti ustavne promene ustava.

Ako bi autor ovog uvodnog izlaganja bio obavezan da se opredeli, birao bi između drugog i petog, abrogacije dela procedure (referenduma) i ustavne komisije, uz prednost poslednjeg.

Ustavna komisija je, uostalom, model koji je na specifičan način trenutno primenjen kod nas, kao telo oktroisano jednim paraustavnim dokumentom koji ima gotovo ustavnu snagu. To je telo koje je nastalo na osnovu Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore, tzv. Beogradskog sporazuma. Beogradski sporazum je, naime, dokumentom koji je potpisao jedan broj zvaničnika, ukinuvši način promene ustava predviđen Ustavom SRJ, koji je između ostalog predvideo Ustavnu komisiju, nažalost na jedan insuficijentan način. Spomenuo je ko ulazi u njen sastav (predstavnicu tri skupštine), ne utvrdivši čak ni broj članova, a zatim je „propisao” da predlog Ustavne povelje, koji Ustavna komisija donese usvajaju skupštine Srbije i Crne Gore, a proglašava Savezna skupština, ma šta to značilo. Šta to znači videćemo, uostalom, za nekoliko dana ili nedelja, uključujući i odgovor na pitanje: kojom većinom?

Model Ustavne komisije koji bi mogao da bude prihvatljiv pretpostavlja usvajanje zakona o toj komisiji, koji bi bio donet u Narodnoj skupštini Republike Srbije, uz posebnu (dvotrećinsku) većinu. Zakon bi morao predvideti vrlo reprezentativan sastav komisije i urediti način njenog rada. Najzad, trebalo bi predvideti i način na koji bi komisija došla do predloga ustavnog teksta.

U svakom slučaju, pre svakog rada na budućem Ustavu Republike Srbije, treba doneti jasnu odluku o načinu njegovog donošenja.