

У СУСПЕТ НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ



Београд
2004.

ТРИ ПИТАЊА У ВЕЗИ СА РЕВИЗИЈОМ ПОСТОЈЕЋЕГ УСТАВА СРБИЈЕ

У садашњој дебати у вези са доношењем новог Устава Србије, између осталог, отворило се и питање ревизионе процедуре. У том контексту, треба раздвојити ревизионе поступке који предвиђају поједини предлози новог Устава Србије, од проблематике ревизије постојећег Устава Србије.

Питање ревизије **будућег** Устава Србије није спорно и дефинисано је у контексту појединих предлога који су презентирани јавности у протеклом периоду. "Стручној и широј јавности до сада је представљено неколико целовитих предлога за промену Устава, вођене су и јавне дебате у којима су учествовали стручњаци, новинари и политичари и може се рећи да су се искристалисали неки кључни и неки мање важни проблеми са којима ће се сукочити уставотворци. (...) То су предлози независних стручњака, невладиних организација, странака и недовршен текст предлога Уставне комисије Народне скупштине Србије прошлог сазива (распуштене новембра 2003) са мноштвом алтернативних предлога за појединачне чланове, делове, па и цела поглавља Устава."¹

Са тим у вези, корисна су и упоредна уставна искуства бивших европских социјалистичких држава. "Посебно је важно и интересантно упоредити степен тежине могућности за промену устава са праксом промене устава, јер се тако добија потпуна и стварна слика и оцена о једном ревизионом поступку. Код овде анализираних устава, класификација тежине ревизионог поступка кореспондира са бројем и обимом извршених промена тих устава до сада (децембар 2003). Наиме, највише су мењани устави из групе лако изменљивих (чешки четити пута, словачки, хрватски и словеначки три пута, а мађарски, као стари текст из 1949. године, више пута). Польски устав, као "тешко" изменљив до сада није мењан; тешко изменљиви устави Румуније и Бугарске су до сада мењани једанпут, а изузетно тешко изменљив Устав Русије до сада није мењан."²

Међутим, питање ревизије **постојећег** Устава Србије веома је спорно. **Посебно су спорна једно политичко и два правна питања:** прво, да ли нов Устав Србије треба да буде у континуитету или дисконтинуитету са садашњим; друго, да ли се Устав Србије мора искључиво мењати на основу постојећих ревизијоних клаузула (континуитет), и треће, да ли се за промену Устава Србије може (нпр. посебним законом) прописати другачија процедура од оне предвиђене његовим ревизијоним клаузулама (дисконтинуитет).

¹ Упореди: *Предлози за нови Устав Србије* (приредио Зоран Лутовац), Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004; Реч приређивача, стр. 11.

² Упореди Владан Кутлешић, *Устави бивших социјалистичких држава Европе - упоредноправна судија*, Службени лист СЦГ, Београд, 2004, стр. 156-157.

У вези са ревизијом устава, у традиционалној доктрини државног права, између осталог, истиче се да: "Ако се нужност уставне промене хтела довести у склад са континуитетом правног поретка, уставнотворна се власт мора ставити под устав. Међутим, у практичном животу дешавају се с времена на време прекиди правног континуитета - стари устав бива збрисан путем револуције и пошто је начињена табула раса, прави се нови устав сасвим из нова. Уставнотворна власт не налази тада никаква ограничења у једном уставнopravnom поретку који већ постоји - она има из ничег да створи нови уставнopravni поредак (...). Укратко, докле траје континуитет правног поретка, ново уставно стање изводи се из старога и стоји у зависности од њега, а та се зависност потврђује правном ограничењу оних органа који ново уставно стање стварају. И обрнуто, чим се континуитет правног поретка прекине, ново уставно стање не изводи се више из старог - оно је у правном смислу самоникло (...). Због тога што при стварању једног сасвим новог устава, уставнотворна власт дејствује без икаквих правних ограничења, неки писци узимају да та власт није правна власт, него једна политичка моћ. Насупрот томе, може се рећи да та уставнотворна власт сматра себе саму за правну власт, као и да свој карактер правне власти потврђује тиме што издаје један акт од тако неоспорно правне важности као што је устав. (...) Ако се не би усвојило ово гледиште, имало би да се објасни, како је једна чисто политичка моћ могла створити један устав који нема само политичку, него такође и правну важност."³

Са друге стране, и у новој доктрини уставног права у вези са променом, односно ревизијом тзв. крутых устава, између осталог, се истиче: "Крутост устава одређује се према томе да ли је, с обзиром на надлежност, услове и поступак за ревизију устава, лакше или теже променити устав. У том контексту наилазимо на читаву "скалу крутости" - почевши од минимума, па све до максималне крутости. Сваки устав има свој ревизиони систем који је конструисан према приликама државе и момента у којима је устав донет. (...) Избор степена крутости устава зависи у многоме од тога да ли се хоће олакшати или отежати измена у државном уређењу и у којој мери режим на власти који стварно устав и доноси сматра да је уставно уређење стабилно (...). Јер, готово је нормална појава да уставнотворац окружује ревизију устава нарочитим тешкоћама ако ни сам пуно не верује у подударност прописаног уставног уређења државе и расположењу народа, а напротив избегава постављање таквих тешкоћа ако верује у подударност свог дела (устава) и расположење народа."⁴

Познато је да је постојећи Устав Србије садржи крупне дефекте у погледу легалитета и легитимитета који датирају још из времена његовог доношења 1990. године. Због тога се може рећи да је то устав који је октроисан (наметнут) од стране тадашњег центра политичке моћи. То се, између осталог, види и по томе што је у форми једног наизглед либералног устава (подела власти, политички плурализам, тржишна привреда и сл.), заправо нормиран један ауторитативни уставни поредак (задржава се друштвена својина; Председника Републике је теже сменити него га изабрати; ауторитативна "државна", уместо професионалне јавна управа као "сервис грађана"; ревизија Устава практично није могућа итд.). Како се у стручним радовима истиче: "Закључак се, верујем, сам по себи

³ Слободан Јовановић, *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922, стр. 236.

⁴ Јован Стефановић, *Уставно право*, Накладни завод Хрватске, Загреб, 1950, стр. 44.

намеће. Устав Републике Србије од септембра 1990. године није и не може да буде основ за демократизацију Србије, нити отвара пут процесу праве демократизације. (...) Као што се из претходног излагања могло видети, два су разлога за овакав закључак. Један је, можда и споредан, али никако и беззначајан - овај Устав је донела једностраница Скупштина изабрана на једностраничким изборима који јој нису могли подарити легитимитет, поготово не легитимитет, за доношење устава. Други разлог је суштински, али неминовно произилази из првог - распињан између опречних опредељења и хтења, једностранички уставотворац и није могао да направи један кохерентан текст са доследним демократским решењима.⁵

Међутим, о Уставу Србије изражена су и другачија, тј. позитивна мишљења. Тако, "Устав Србије од 1990. је уставним нормама установио ново друштво и државу. Он означава прекид с утопијском уставношћу кардељевског типа и на исprobаним и несумњиво демократским темељима гради ново друштво и нову државу. Њиме је отворена епоха нове, демократске уставности у Србији, какву је она имала почетком овог века. Надати се да одсад па занавек Србија више никада неће скренути с пута демократске уставности."⁶ Данас се у радовима ове оријентације, између остalog, каже да: "Као главни циљеви новог устава истичу се "дисконтинуитет са претходним режимом", "дисконтинуитет с Милошевићем" ером у Србији", а не конституисање одређених стремљења у стандарданој материји коју устав уређује. Важније је да се нови устав донесе по поступку друкчијем од оног предвиђеног у старом уставу, да се поступак за промену устава у старом уставу прогласи немогућим за примену, па стога и ништавим условом које не обавезује, него да се новом уставу обезбеди најшира легитимацијска основа. Речју, атмосфера у вези с доношењем устав је таква да је већа опседнутост старим, него будућим, новим уставом. А прави прилаз доношењу новог устава у Србији био би да је Србија 2003. у сасвим друкчијем политичком и државном окружењу од Србије 1990. године и да је за те нове и друкчије прилике Србији потребан нови устав, који ће их уважити и изразити. Србији је због тога, не због идеолошких и политикантских основа и разлога, за које нема повода у старом уставу, потребан раскид са старим уставом, прављеним за друго време, правно достојанствено замењивање старог новим уставом."⁷

⁵ Павле Николић, *Устав Републике Србије од 1990. године и проблеми демократизације*, у "Од распада до безнађа и наде - сведочанство о једном времену", Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 115-116.

⁶ *Устав Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 1992; Проф. др Ратко Марковић, *Предговор*, стр. ВИ.. У овом контексту, занимљив је и став аутора који је изложен нешто раније. Тако, "Потреба за сталном актуелизацијом наставе и идејно-васпитног рада самоуправљача захтевала је да се кроз обраду основних садржаја друштвено-економског и политичког система СФРЈ изразе изворна становишта класика марксизма и наша најсавременија теоријска и практична опредељења чију базу чине: Програм СКЈ, Устав СФРЈ, Закон о удруженом раду и други закони системског carattera и студија Едварда Кардеља "Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања", Основне тезе за припрему ставова и одлука XI конгреса СКЈ (...), коме овај рад посвећујемо". Илија Вуковић, Ратко Марковић, *Социјалистички самоуправни систем СФРЈ*, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 5.

⁷ Ратко Марковић, *Стари и нови Устав Србије*, Зборник радова "Уставне промене" (са скупа одржаног 21-22. априла 2003), Правни факултет у Београду, стр. 62.

Непосредни правни основ за доношење новог Устава Србије је усвајање Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе.⁸

Велики степен крутости садржи ревизионе одредбе чланова 132, 133. и 134. важећег Устава Републике Србије из 1990. године ("Промена Устава"): Предлог за промену Устава може поднети најмање 100.000 бирача, најмање 50 народних посланика, председник Републике и Влада. О предлогу за промену Устава одлучује Народна скупштина двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и ставља га на републички референдум ради потврђивања. Акт о промени Устава сматра се коначно усвојеним ако се за њега на републичком референдуму изјасни више од половине укупног броја бирача. Акт о промени Устава проглашава Народна скупштина.⁹

Полазећи од тога да доношење новог Устава Србије није могуће реализовати по ревизионим одредбама садашњег Устава - јер би се тиме остварио континуитет, уместо жељеног **дисконтинуитета** са претходним уставним стањем, као и због обавезе која проистиче из Уставне повеље Србије и Црне Горе, Народна скупштина Србије усвојила је **Закон о начину и поступку доношења новог Устава Републике Србије**. Закон садржи четири основна елемента: формирање и састав Уставне комисије са задатком да изради Нацрт, односно Текст новог Устава Србије; организовање јавне расправе о Нацрту Устава и израда Текста Устава на основу резултате јавне расправе; сам поступак усвајања Устава (и Уставног закона); спровођење уставног референдума, као и рокове за обављање ових радњи.¹⁰ Међутим, Уставни суд Србије донео је у марту 2004. године одлуку којом се утврђује да Закон о начину и поступку промене Устава Републике Србији није у сагласности с Уставом и да на основу члана 130. Устава Републике Србије, Закон о начину и поступку промене Устава Републике Србије престаје да важи.¹¹

У овим дебатама, међутим, а посебно када је реч о Одлуци Уставног суда Србије, као да се изгубило из вида да је осим политичког дисконтинуитета који је настао након 5. октобра 2000. године у Србији, дошло и до правног, односно уставног дисконтинуитета са претходних уставних поретком. Акт овог дисконтинуитета произилази из ситуације када се "поремећај надлежности намеће силом околности."¹² Такав "поремећај надлежности" јасно је уочљив у Закону о раду Владе Републике Србије и министарства до образовања Владе Републике Србије после парламентарних избора 2000. године.¹³ Овај Закон, између осталог, предвиђа, да ће функције појединих министарстава (унутрашњих послова, финансија, правде и информисања) обављати колегијум састављен паритетно од потписника "Споразума о расписивању ванредних парламентарних избора у Републици

⁸ Упореди: Стеван Лилић, *Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора*, Савремена администрација, Београд, 2003.

⁹ *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 1/90.

¹⁰ *Закон о начину и поступку доношења новог Устава Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 39/2003.

¹¹ *Одлука Уставног суда Србије*, ИУ бр. 168/2003, Службени гласник РС, бр. 34/2004.

¹² Јован Стефановић, *Уставно право*, Накладни завод Хрватске, Загреб, 1950, стр. 113.

¹³ *Закону о раду Владе Републике Србије и министарства до образовања Владе Републике Србије после парламентарних избора 2000. године*, Службени гласник РС, бр. 38/2000.

Србији" (чл. 3. Овај Закон, дакле, представља ону "тачку после које нема више повратка" (point of no return), тј. дисконтинуитет са старим уставним и правним системом.

Из тих разлога, ни ревизионе клаузуле Устава Србије од 1990. године нису више биле обавезујуће, а начин и поступак промене устава, односно доношења новог, требало је посебно регулисати, што је учињено Законом о начину и поступку промене Устава Србије. Може се рећи да и Закон о раду Владе Републике Србије и министарства до образовања Владе Републике Србије после парламентарних избора 2000. године, као и Законом о начину и поступку промене Устава Србије представљају екстра-конституционалне акте дисконтинуитета. Изгледа да се ова околност није најбоље разумела ни од стране доктрине, а ни од стране Уставног суда који се очигледно руководио разлозима правног формализма стављајући "мртво слово на папиру" изнад демократских вредности и "духа устава" схваћеног у Монтескијевом смислу.

Београд, мај 2004.

САДРЖАЈ

УВОДНО СЛОВО	7
УСТАВНИ ПРОЦЕС - ПУТ ДО НОВОГ УСТАВА СРБИЈЕ	9
<i>Стеван Лилић</i> ТРИ ПИТАЊА У ВЕЗИ СА РЕВИЗИЈОМ ПОСТОЈЕЋЕГ УСТАВА СРБИЈЕ	13
<i>Маријана Пајванчић</i> ЉУДСКА ПРАВА У ПРОЈЕКТИМА УСТАВА СРБИЈЕ	19
<i>Владимир Ђурић</i> УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА У ПРЕДЛОЗИМА ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ	27
<i>Tamás Korhecz</i> ОМБУДСМАН У ПРЕДЛОЗИМА НОВОГ УСТАВА СРБИЈЕ	33
<i>Радивој Степанов</i> ХОРИЗОНТАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ПРОЈЕКТИМА НОВОГ УСТАВА СРБИЈЕ	39
<i>Владан Петров</i> НАША УСТАВНА РЕФОРМА - ПАРЛАМЕНТ	53
<i>Зоран Р. Томић</i> ВЛАДА У НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ	61
<i>Ирена Пејић</i> ПАРЛАМЕНТАРНА ВЛАДА У СРБИЈИ - МОГУЋНОСТИ НЕПОСЛАНИЧКЕ ВЛАДЕ	67
<i>Оливера Вучић</i> У СУСРЕТ ПРОМЕНАМА УСТАВА СРБИЈЕ	73
<i>Светозар Чиплић</i> УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ О ВАНРЕДНИМ ПРИЛИКАМА У ПРЕДЛОЗИМА ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ	79
<i>Никола Стефановић</i> ПРОЈЕКТ ЈЕДНООБРАЗНОГ СТАТУСА И КОМПТЕНЦИЈА ОБЛАСТИ У СРБИЈИ	85

<i>Јован Комшић</i>	ПАРТИЈСКИ КОНЦЕПТИ РЕГИОНАЛНИХ И ПОКРАИНСКИХ АУТОНОМИЈА	97
<i>Танасије Маринковић</i>	УСТАВНА ЈЕМСТВА СУДИЈСКЕ НЕЗАВИСНОСТИ	119
<i>Љиљана Славнић</i>	УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ	125
<i>Боса Ненадић</i>	ИЗБОРНИ СПРОВИ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ У ПРЕДЛОЗИМА ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ	131
<i>Мирјана Јовановић-Томић</i>	ПОСТУПАК ПРОМЕНЕ УСТАВА	141
<i>Владан Кутлешић</i>	РЕВИЗИОНИ СИСТЕМИ У ПРЕДЛОЗИМА УСТАВА СРБИЈЕ	149
<i>Драган Батавељић</i>	ДИЛЕМЕ И РЕШЕЊА ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ	153
<i>Зоран Лутовац</i>	У СУСРЕТ НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ - ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ	163
<i>Zoran Lutovac</i>	DER NEUEN VERFASSUNG SERBIENS ENTGEGEN - DIE GRUNDLIEGENDEN PROBLEME	173