

Nekoliko meseci posle referenduma u Crnoj Gori (21. maja 2006) i ponovnog uspostavljanja državne nezavisnosti Srbije¹, Narodna skupština je 30. septembra 2006. jednoglasno (glasovima svih 242 prisutnih poslanika), usvojila Predlog novog ustava Srbije i donela odluku o održavanju 28. i 29. oktobra 2006. referenduma radi potvrđivanja Predloga ustava. Većinom od 53,04% od ukupnog broja birača upisanih u birački spisak, građani su potvrdili novi ustav, a Narodna skupština ga je svečano proglasila 8. novembra 2006. U produžetku iste posebne sednice, donela je i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava².

Novim ustavom Srbije ukinuta je društvena svojina: uvedene su nove institucije i pravni instituti (kao što su Zaštitnik građana, Visoki savet sudstva, Državno tužilačko veće, Državna revizorska institucija, ustavna žalba i sl); utvrđen je odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava; privatnoj svojini data je dominantna uloga, a gradskom građevinskom i poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini tržišni karakter; zadržan je parlamentarno-predsednički sistem, uz određene dopune i korekcije; Vrhovni kasacioni sud uveden je kao najviši sud u zemlji; funkcija javnog tužioca stavljena je u kontekst izvršne vlasti; proširena je nadležnost Ustavnog suda a promenjen je i način izbora i broj sudija; zadržan je u osnovi isti položaj Autonomne pokrajine Vojvodine, uz mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina; u preambuli je utvrđeno da je Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije s pravom na "suštinsku autonomiju"; zadržan je u osnovi isti položaj jedinica lokalne samouprave; uprošćen je postupak izmene Ustava i sl.

Iznenadjenje za najširu javnost, međutim, predstavljala je izuzetna i neočekivana brzina kojom je postignut do tada teško zamisliv i dugo opstruisan dogovor i konsenzus svih parlamentarnih stranaka o novom ustavu³. Ovo tim pre što su punih šest go-

* Tekst koji sledi priredila je i profilu časopisa prilagodila redakcija PREGLEDA, na osnovu tekstova Slobodana Vučetića (do oktobra 2006. predsednika Ustavnog suda Srbije), uz njegovu autorizaciju. Autor teksta o sudstvu i tužilaštvu, i recenzent ovog prikaza je dr Zoran Ivošević, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union.

¹ Vidi Odluku Skupštine Srbije od 6. juna 2006, Sl. glasnik RS br. 48/2006.

² Prethodni ustav Srbije kao nezavisne države donet je 1903, a prestao je da važi 1918. stvaranjem prve države Južnih slovena – Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (kasnije, od 1921-1945, Kraljevine Jugoslavije). Kraljevina Srbija tada je u temelje te prve zajedničke države ugradila svoju državnost, odričući se svoje državne nezavisnosti, međunarodno priznate na Berlinskom kongresu 1878. Srbija je provela 88 godina u različitim državnim projektima, počev od kraljevine 1918-1945, preko republike SFRJ 1945-1992, do dvočlane federacije Savezne Republike Jugoslavije i državne zajednice Srbije i Crne Gore (SCG), koja je prestala da postoji državnim osamostaljenjem Crne Gore posle referenduma od 21. maja 2006.

Istorija ustavnosti Srbije je relativno duga u poređenju sa zemljama u okruženju.

Već tokom Prvog srpskog ustanka protiv Turske imperije (1804-1813) započela su najnužnija zakonodavna aktivnost i stvaranje prvih organa vlasti ustaničke Srbije na oslobođenoj teritoriji. Kada je hatišerifima iz 1830. i 1833. konačno priznata srpska autonomija i njene granice, knez Miloš je dao nalog da započne rad na prvom ustavu. Početkom 1835 (15. februara) proglašen je tzv. Sretenjski ustav. (Od 2002. godine taj dan obeležava se kao državni praznik – dan državnosti Republike Srbije.) Bio je to prvi ustav koji je donet na Balkanu. Pod pritiskom Austrije i Rusije taj ustav za nepun mesec dana bio je suspendovan, a nedugo posle toga je i ukinut. Novi ustav iz 1838, (četvrti Hatišerif napisan u Carigradu 1838. ili tzv. *Turski ustav*) ograničio je samovolju kneza Miloša, tako da je on već sledeće godine bio prinuđen da preda vlast. (nastavak fusnote 2) To je bio je najdugotrajniji ustav u istoriji državnosti Srbije, jer je bio formalno na snazi više od 30 godina (do 1869), iako su njegove norme grubo kršene i praktično suspendovane još 1857-1858. Ustavnim zakonima kneza Mihaila početkom šezdesetih godina, ustav iz 1838. je i formalno izmenjen.

Posle ubistva kneza Mihaila Obrenovića (1868), namesnici su 1869. godine doneli ustav poznat po tome što je tokom naredne tri decenije nekoliko puta ukidan i ponovo vraćan na snagu. Krajem 1888, sporazumom svih parlamentarnih stranaka, donet je moderan ustav, po evropskim uzorima, ali nije bio poštovan niti je bio dugo na snazi, jer ga je često kršio sam kralj Milan Obrenović koji je ubrzo abdicirao. Devedesete godine XIX veka označile su nestabilnost i česte promene, uključujući i vraćanje na snagu Ustava iz 1869. Ustav iz 1901. godine donet je tzv. oktroisani ustav kralja Aleksandra (1893-1903). Ustav iz 1903, donet posle majskog prevrata i dolaska na vlast dinastije Karadorđević, bio je neznatno izmenjena verzija Ustava iz 1888. godine. Taj Ustav označio je početak perioda demokratizacije Srbije, njenog privrednog uspona, i do tada nezabeleženog perioda političke stabilnosti i modernizacije.

Najzad, dve godine pre formalnog raspada SFRJ, Narodna skupština Srbije donela je 28. septembra 1990. novi ustav, a potom su, decembra iste godine, organizovani prvi višestranački izbori.

³ Na to su pre svega uticala dva činioca: (1) budući status Kosova i (2) preвременi izbori koji su ranije bili najavljeni odmah po donošenju novog ustava.

U mnogo čemu, dakle, kao i Ustav Srbije iz 1990. i ovaj ustav je "hitno" donet pod pritiskom veoma nepovoljnih međunarodnih prilika po Srbiju.

Tek u aprilu 2004. postignut je načelan dogovor svih parlamentarnih stranaka da se pristupi donošenju novog ustava, i to po postupku predviđenom važećim Ustavom. Tada su Vlada, a uskoro zatim i predsednik Republike, uputili Narodnoj skupštini svoje nacрте ustava. Oni su koncepcijski bili bliski, uz nekoliko značajnih razlika koje su se, pre svega, odnosile na status autonomnih pokrajina (zapravo Vojvodine) i na definiciju Srbije kao države. A zatim je u radu Odbora

dina trajala i smenjivala se „čvrsta“ obećanja, opstrukcije i blokade donošenja novog ustava.

Zbog velikih programskih, ideoloških i političkih razlika među vodećim parlamentarnim strankama (od levice do ekstremne desnice) bio je nužan niz krupnih kompromisnih rešenja i ustupaka da bi se došlo do usaglašenog teksta ustava. To je umanjilo njegov kvalitet, ali je njegovo donošenje objektivno korak napred ka Evropi i simbolično znači prekid kontinuiteta sa Miloševićevim autoritarnim režimom i sistemom vrednosti. Novi ustav Srbije dobio je, osim dela o pravosuđu, uglavnom povoljne ocene, i od relevantnih evropskih institucija – Evropske komisije i Saveta Evrope, iako će tek uslediti njegova detaljna analiza od strane Venecijanske Komisije.⁴

Osnovne odlike i novine

Iznenadno i neočekivano brzo donošenje Ustava izazvalo je različita i često oprečna i veoma kritička reagovanja.

Najčešća primedba na račun Predloga ustava bila je izostanak klasične javne rasprave o njemu. Javna rasprava o Predlogu ustava, iako nije predviđena kao faza ustavotvornog postupka, bila bi korisna, bez obzira na to što u njoj faktički ne bi učestvovali građani, već relativno uzak krug političara i stručnjaka. Ne može se, međutim, zbog izostanka formalne javne rasprave, tvrditi da je ustav plod "tajnog dogovora iza leđa građana". Naime, o dva Skupštini zvanično predložena nacrtu ustava (vladin i predsednikov) javno, politički i stručno, raspravljalo se dve godine, pre svega u medijima i na nekoliko stručnih okruglih stolova. Na osnovu ta dva predloga sačinjen je jedinstven Predlog ustava, putem nužnih kompromisa i ustupaka među parlamentarnim strankama u Narodnoj skupštini.

Punu legitimnost i legalitet novi ustav ima zbog dve nesporne činjenice. Prvo, predlog je utvrđen uz punu saglasnost svih relevantnih parlamentarnih stranaka, većinom znatno iznad obavezne dvotrećinske, glasovima 242 od 250 demokratski izabраних poslanika. Drugo, prvi put u istoriji ustavnosti Srbije, predlog ustava potvrdili su na referendumu građani.

Novi ustav sadrži veliki broj unapređenja i dopuna postojećih ustavnih rešenja. One se najvećim delom odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, koji su iscrpno definisani i garantovani u skladu sa Evropskom konvencijama. A to je najvažniji deo ustava demokratskog društva. To je, po oceni stručne javnosti, i najbolji deo ustava.

S druge strane, neka od **osnovnih ustavnih načela** izazivala su kritičke ocene. Pre svega, to je definicija Srbije kao države srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (član 1), s obzirom da bi definicija Srbije kao države svih građana koji u njoj žive bila više u skladu sa savremenim evropskim standardima. Takvu definiciju Srbije imao je dosadašnji ustav, ali i oba nacrtu novog ustava – i Vladin i predsednikov. Usvojeno rešenje je u izvesnom neskladu sa temeljnim ustavnim principom iz člana 2. Ustava da "suverenost potiče od građana", što je garancija njihove jednakosti, bez obzira na nacionalnu pripadnost. U procesu političkog pregovaranja i kompromisa, čini se da je bio presudan ultimatum radikala.

U skladu sa usvojenom definicijom je i ustavna odredba da su u Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilično pismo. Njoj nedostaje odredba iz prethodnog ustava da je, u skladu sa zakonom, u službenoj upotrebi i latinično pismo, kao i da su jezici i pi-

za ustavna pitanja Narodne skupštine došlo do dugotrajnog, dvogodišnjeg zastoja zbog raznih vidova opstrukcije, uglavnom motivisane političkim interesima stranaka.

⁴ Venecijanska komisija radi na pripremi mišljenja o Ustavu Srbije. (Usvajanje ovog dokumenta ne očekuje se pre marta 2007.)

sma nacionalnih manjina istovremeno u službenoj upotrebi na područjima Srbije gde one žive. Istina, ta primedba gubi na težini ako se imaju u vidu vrlo široka i kvalitetna rešenja i garancije individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina u odeljku Ustava o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama. U prilog ovakvom shvatanju idu i principi iz člana 1. Ustava da je Srbija zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Bitna novina u odnosu na dosadašnji ustav je princip da su *opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije*, s tim što potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom. Za razliku od doskora važeće Ustavne povelje, kojom je bio utvrđen primat opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora nad domaćim pravom, po novom ustavu oni su hijerarhijski iznad zakona, ali su ispod Ustava. To je preovlađujuće rešenje i u zemljama Evropske unije. Time se poštuje autoritet nacionalnih ustava, ali i polazi od pretpostavke da su oni u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim pravnim standardima.

Najveći pozitivan iskorak novi ustav učinio je u oblasti **ljudskih i manjinskih prava i sloboda**, jer ih je definisao i garantovao znatno potpunije i konkretnije nego dosadašnji ustav. Tako je, na primer, ukinuta smrtna kazna. (Smrtna kazna bila je ukinuta i na osnovu Ustavne povelje SCG.) Zatim, izričito je zabranjeno kloniranje ljudskih bića, trgovina ljudima, seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koja su u nepovoljnom položaju, ropstvo i prinudni rad. Ta prava su već bila zakonski garantovana na osnovu Ustavne povelje, posebno Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama.

Takođe je izričito predviđeno (mada je i to rešenje već bilo sadržano u Zakonu o krivičnom postupku) da lice lišeno slobode bez odluke suda, mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 sati, biti predato nadležnom sudu, u protivnom se pušta na slobodu. Zatim, pravo na pravično suđenje u razumnom roku, pravo optuženog da lično ispituje svedoke optužbe i sl.

Ustavom je priznat prigovor savesti, pristup podacima u posedu državnih organa, pravo građana na obraćanje međunarodnim institucijama radi zaštite svojih prava itd.

U oblasti **ekonomskog sistema** bitna novina je i formalno ukidanje društvene svojine. Ustav jamči privatnu, zadružnu i javnu svojinu, koja može biti državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave. Dve krupne novine su sadržane u odredbama da je gradsko građevinsko zemljište u privatnoj svojini i da je promet poljoprivrednog zemljišta slobodan. Uvođenjem novog svojinskog sistema, u kome dominantnu ulogu ima privatna svojina, i formalno je uspostavljen kapitalistički društveni sistem.

Socijalna prava, kao i ekonomski sistem, definisani su načelno, standardnim formulacijama.

Nadležnosti, organizacija i međusobni odnosi **državnih organa**, nisu suštinski promenjeni u odnosu na dosadašnji ustav. Naime, u okviru sistema podele vlasti i republikanskog oblika vladavine, zadržan je parlamentarno-predsednički sistem, uz jedan broj dopuna.

Odredbe o *Narodnoj skupštini* nisu bitnije izmenjene. Uveden je princip ravnopravnosti i zastupljenosti polova i predstavnika nacionalnih manjina u njenom sastavu, a proširen je i poslanički imunitet. Krupna novina je uvođenje svojevrsnog imperativnog poslaničkog mandata kojim će raspolagati rukovodstva političkih stranaka. Ustav uvodi nekoliko korisnih novina, kao što je apsolutna većina svih poslaničkih glasova kada se odlučuje o jednom broju najvažnijih pitanja.

Ustavni položaj *predsednika Republike*, iako nešto oslabljen u odnosu na dosadašnji ustav, ostao je u granicama parlamentarno-predsedničkog sistema. Pre svega, zadržan je neposredan izbor predsednika kao izraz njegove visoke legitimnosti i autoriteta funkcije. Za razliku od dosadašnjeg ustavnog rešenja, predviđeno je da predsednika, zbog povrede Ustava, razrešava Narodna skupština, dvotrećinskom poslaničkom većinom, ako Ustavni sud, na predlog najmanje trećine poslanika, utvrdi da je predsednik povredio Ustav.

Vlada je u osnovi zadržala dosadašnju ustavnu poziciju, s tim što je ojačana uloga predsednika Vlade. Na primer, ministar je odgovoran, ne samo Skupštini i Vladi već i predsedniku Vlade, kome može podneti oštavku, ali i predsednik Vlade može predložiti njegovo razrešenje. Novi ustav izričito kaže da predsednik Vlade "vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade ...".

Kad je reč o *sudskoj vlasti*, Ustav zadržava osnovne principe i garancije nezavisnosti sudstva, pre svega stalnost sudijske funkcije i donosi nekoliko krupnih novina. To je, pre svega, Visoki savet sudstva koga bira Narodna skupština. Predsednike sudova i lice koje se prvi put bira za sudiju bira Skupština (na tri godine) na predlog Visokog saveta sudstva, a po isteku tri godine na stalnu sudijsku funkciju izbor vrši Visoki savet sudstva. Uslovi za prestanak sudijske funkcije ili za razrešenje utvrđuju se zakonom, a ne Ustavom, kao do sada, što umanjuje nezavisnost sudija. Zatim se Ustavom ustanovljava Vrhovni kasacioni sud kao najviši sud u Republici ali se ne definiše njegova nadležnost.

Najnepovoljnije i gotovo nepodeljene ocene stručne javnosti izrečene su zbog *položaja tužilaštva*. Ono je, u stvari, postalo i specifičan deo izvršne, a ne samo pravosudne vlasti, kao do sada, što nije retko rešenje u Evropi. Naime, Republičkog javnog tužioca i sve tužioce, i ubuduće će birati i razrešavati Narodna skupština, i to na šest godina, uz mogućnost ponovnog izbora, ali na predlog Vlade. Ovim i nekim drugim odredbama se direktno jača uticaj političke, odnosno izvršne vlasti na rad tužilaštva.

Ustavni sud Srbije zadržao je svoje dosadašnje nadležnosti. Međutim, dobio je nekoliko novih i to značajnih. Pre svega, ocenjivače i saglasnost zakona i drugih opštih akata sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost ovih ugovora sa Ustavom. Krupna novina je uvođenje prethodne ocene ustavnosti zakona, kao i ustavne žalbe.

Ustavni položaj autonomnih pokrajina i opština ostao je u osnovi isti, uz neke garancije vezane za investicije iz republičkog budžeta.

Ustav zadržava asimetrični sistem teritorijalne autonomije. Pri tome se za Kosovo i Metohiju, zbog još nerešenog statusa, kaže da će se njegova "suštinska autonomija" urediti posebnim zakonom koji se donosi po ustavotvornom postupku.

Ustav, po prvi put, predviđa mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina, uklanjanje ili spajanje postojećih, ali po ustavotvornom postupku koji uključuje i obavezni referendum građana.

I *lokalna samouprava* je, uglavnom, zadržala dosadašnji ustavni status, uz dodatak da opština samostalno upravlja opštinskom imovinom, a utvrđeni su neki mehanizmi zaštite prava na samoupravu.

Način promene Ustava predstavlja krupnu ustavnu novinu. Naime, promena ustava vršiće se i ubuduće dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, s tim što je ukinut dosadašnji obavezni referendum i potvrda većine od ukupnog broja birača da bi ustavna promena bila usvojena.

Ljudska i manjinska prava i slobode

Najkvalitetnije uređeni deo novog ustava Srbije, u sadržinskom smislu, čine odredbe o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama (u daljem tekstu: prava i slobode). U pravni sistem Srbije ova prava i slobode najvećim delom su ugrađeni posle usvajanja Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama od strane Narodne skupštine Republike Srbije, Skupštine Republike Crne Gore i Skupštine Savezne Republike Jugoslavije, februara 2003. Ova Povelja bila je sastavni deo Ustavne povelje državne zajednice SCG, koja je usvojena 4. februara 2003.

Opšti ustavni principi sadašnjeg, kao i ranijeg Ustava o pravima i slobodama polaze od toga da se oni neposredno primenjuju i da se tumače u korist unapređenja demokratskih vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.

Ustav uvodi i princip da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. Takođe, predviđa mogućnost da se, izuzetno, kad to Ustav dopušta, mogu zakonom ograničiti, bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava.

Takođe se garantuje *jednakost svih pred Ustavom i zakonom*, uz pravo svih, bez bilo kakve diskriminacije, na jednaku zakonsku i sudsku zaštitu zajamčenih ustavnih prava i sloboda. Pri tome se predviđa, po uzoru na Povelju, da se mogu uvesti i dodatne mere tzv. *pozitivne diskriminacije*, radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Novina je i ustavno *pravo građana da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih prava i sloboda* zajamčenih Ustavom.

Za razliku od ranijeg ustava, novim ustavom je *ukinuta je smrtna kazna*. Takođe je zabranjeno kloniranje ljudskih bića. Novina je i ustavna odredba da niko ne može biti držan u ropstvu ili sličnom položaju, kao i da je zabranjen svaki oblik trgovine ljudima. Zatim, da se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra prinudnim radom. Pri tome se prinudnim radom ne smatra rad na izdržavanju kazne lišene slobode, rad na vojnoj vežbi, za vreme ratnog ili vanrednog stanja.

Ljudska prava vezana za slobodu i bezbednost, lišavanje slobode, pritvor i prava okrivljenog, novim ustavom uređena su potpunije i preciznije nego ranijim ustavom. Poseban značaj imaju odredbe o tome da lice lišeno slobode bez odluke suda (tzv. policijski pritvor) mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 sati, biti predato nadležnom sudu. U protivnom, pušta se na slobodu. Zatim, odredba da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan sud, pravično i u razumnom roku raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama. Trajanje pritvora i njegovo svođenje na najkraće neophodno vreme, prava pritvorenog lica na odbranu i da uzme branioca po svom izboru, uređena su kao i u ranijem ustavu, uz nekoliko važnih dopuna i preciziranja koja su do sada bili regulisana krivično-procesnim zakonom. Tako se novim ustavom izričito garantuje pravo okrivljenog za krivično delo:

- da u najkraćem roku, na svom jeziku ili jeziku koji razume, bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i dokazima prikupljenim protiv njega.
- da sam ili preko branioca koga izabere iznosi dokaze u svoju korist,
- da ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se u njegovom prisustvu ispituju i svedoci odbrane.
- da nije dužan da daje iskaze protiv sebe ili protiv lica bliskih sebi, niti da prizna krivicu.

Bitna novina jeste i rešenje da krivično gonjenje i izvršenje kazne *za ratni zločin, genocid i zločin protiv čovečnosti ne zastareva*.

Za razliku od ranijeg ustavnog rešenja, izostala je odredba o zabrani ekstradicije državljanina Srbije.

Neka osnovna prava – pravo na slobodu kretanja, nepovredivost stana, tajnost pisma i drugih sredstava opštenja, sloboda misli, savesti i veroispovesti, sloboda mišljenja i izražavanja, sloboda štampe, izborno pravo, sloboda okupljanja i sloboda udruživanja – uređeni su u osnovi na isti način kao i u ranijem ustavu. Bitna razlika je u tome što se zabranjuju tajna i paravojna udruženja i što sudije Ustavnog suda, sudije, tužioci, Zaštitnik građana, pripadnici vojske i policije ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Novim ustavom uveden je *prigovor savesti*, to jest da građanin nije dužan da protivno svojoj volji ili ubeđenjima, ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja.

Takođe se garantuje pravo građana na blagovremenu obaveštenost o pitanjima od javnog značaja, kao i *pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija* kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Posebna pažnja posvećena je zaštiti podataka o ličnosti, uz pravo građanina da bude obavešten o podacima prikupljenim o njemu, u skladu sa zakonom, kao i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe. Takođe, ustav ne sadrži posebnu odredbu o zaštiti privatnosti i porodičnog života, za razliku od Ustavne povelje SCG, u kojoj je tome bio posvećen poseban član.

Republika Srbija definisana je kao svetovna država u kojoj su crkva i verske zajednice odvojene od države, s tim što se *nijedna religija ne može uspostaviti kao državna ili obavezna*. Novina je u tome što je raniji ustav poznavao samo institut crkve, dok novi ustav razlikuje crkve i verske zajednice, i garantuje njihovu ravnopravnost i samostalno uređenje sopstvene organizacije. Ustav predviđa i mogućnost zabrane delovanja verske zajednice od strane Ustavnog suda samo ako ona ugrožava pravo na život, na psihičko i fizičko zdravlje, pravo dece, javni red ili izaziva i podstiče versku ili rasnu netrpeljivost.

Novim ustavom znatno celovitije i potpunije su garantovana i uređena *prava pripadnika nacionalnih manjina*. Njima se garantuje dodatna individualna i kolektivna prava u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Posebno se ističe njihovo pravo da učestvuju u odlučivanju ili da sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika, u skladu sa zakonom. Takođe, radi ostvarivanja ovih prava, mogu izabrati svoje nacionalne savete. Posebno se zabranjuje svaka diskriminacija na nacionalnoj osnovi, kao i nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih manjina. Takođe se predviđa da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, pokrajinskim i lokalnim organima, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Ustav predviđa i mogućnost ograničenja ljudskih i manjinskih prava, ako ograničenja dopušta ustav, bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava. Za vreme vanrednog ili ratnog stanja Narodna skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom zajamčenih ljudskih i manjinskih prava. Ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane za vreme vanrednog stanja, mere ograničenja ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada uredbom, uz supotpis predsednika Republike. Kad se radi o ratnom stanju, takve mere utvrđuju predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. U oba slučaja mere ograničenja ljudskih i manjinskih prava, potvrđuje Narodna skupština kad bude u mogućnosti da se sastane.

Ustavom je propisano da ove mere odstupanja nisu dozvoljene u pogledu najvažnijih ličnih prava (čl. 23-26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62-64 i 78).

Ekonomsko uređenje i socijalna zaštita

Ekonomsko uređenje društva ustav određuje načelno, za razliku od odredbi o organizaciji i nadležnosti organa vlasti i ljudskim i manjinskim pravima i slobodama.

Ustav, kao najviši pravni akt, uređuje samo opšti pravni okvir ekonomskog sistema, dok se zakonskim i podzakonskim aktima vlade, centralne banke i drugih organa države, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, a sve više i samostalnih regulatornih tela (agencije i sl.) ostavlja prostor da konkretnije definišu institute i instrumente ekonomskog sistema i tekuće ekonomske politike (poreske, monetarne, spoljno-tgovinske, razvojne, antimonopolske i drugih).

Najzad, u uslovima liberalizacije i globalizacije, regulativa i konvencije Evropske unije i međunarodne norme (STO, međunarodne finansijske organizacije i sl.), praktično postaju deo unutrašnjeg prava u mnogim oblastima.

Ustav proklamuje i garantuje ekonomsko uređenje koje se zasniva na: tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata, kao i ravnopravnost i privatne i drugih oblika svojine. Srbija se definiše kao jedinstveno privredno područje sa jedinstvenim tržištem robe, rada, kapitala i usluga.

U delu posvećenom slobodi preduzetništva Ustav predviđa mogućnost ograničenja ove slobode, i to samo zakonom, radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava, kao i radi bezbednosti Republike.

Ustav utvrđuje da svi imaju jednak pravni *položaj na tržištu*. Zatim sledi tzv. anti-monopolska klauzula, to jest odredba da su zabranjeni akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja. Ustav takođe, garantuje da prava stečena ulaganjem kapitala na osnovu zakona ne mogu zakonom biti umanjena.

Kad je reč o *položaju stranih lica na domaćem tržištu*, Ustav izričito predviđa da su ona izjednačena sa domaćim. U skladu sa tim principom propisano je da strana fizička i pravna lica mogu steći svojину na nepokretnostima, u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorom. Takođe je predviđeno da stranci mogu steći pravo koncesije na prirodnim bogatstvima i dobrima od opšteg interesa, kao i druga prava određena zakonom.

Krupna je i značajna novina da je *korišćenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, šumskim zemljištem i gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini slobodno*. Time se ukida dosadašnje ustavno rešenje da je gradsko građevinsko zemljište u državnoj ili društvenoj svojini, uz mogućnost sticanja prava korišćenja pod uslovima utvrđenim zakonom. Novim ustavnim rešenjima nesumnjivo se dodatno stimuliše ulaganje stranog kapitala i pojačava pravna sigurnost stranih ulaganja i u navedene oblasti. Predviđa se, međutim, mogućnost zakonskog ograničenja, korišćenja i raspolaganja, da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini ili da bi se sprečila povreda prava i zakonom zasnovanih interesa drugih lica.

Odredbama kojim se uređuju *svojinski odnosi* formalno je ukinuta društvena svojina, s tim što je propisano da se "postojeća društvena svojina pretvara u privatnu svojину pod uslovima, na način i u rokovima predviđenim zakonom". Privatna svojina postaje dominantan oblik svojine i temelj društvenog i ekonomskog sistema, tržišne privrede i slobodnog preduzetništva. Javna svojina se javlja u tri moguća oblika: kao državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave. Predviđa se mogućnost da se sredstva iz javne svojine otuđuju na način i pod uslovima utvrđenim zakonom, što podrazumeva i privatizaciju javne svojine.⁵

Ustavom se, takođe, definiše da su *prirodna bogatstva, dobra za koja je zakonom određeno da su od opšteg interesa i imovina koju koriste organi Republike*, u državnoj

⁵ Postoje mišljenja da je u novoj ustavnoj normi izričito trebalo propisati da se to otuđenje javne svojine vrši po tržišnim uslovima. U svakom slučaju, to rešenje, sa detaljnim procedurama i kontrolnim mehanizmima, mora sadržati zakon, ako se želi izbeći bezakonje, voluntarizam, privatizacija toga procesa i korupcija.

svojini. U državnoj svojini mogu biti i druge stvari i prava, u skladu sa zakonom. Takođe se predviđa da fizička i pravna lica mogu steći pojedina prava na određenim dobrima u opštoj upotrebi, pod uslovima i na način predviđen zakonom, što je slučaj i sa imovinom autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Očekuje se da će to doprineti bržem regionalnom i lokalnom razvoju, podsticanju privatnog preduzetništva i preduzetničke funkcije lokalne vlasti, u skladu sa lokalnim uslovima, prednostima i potrebama.

U skladu sa navedenim ustav sadrži i odredbu prema kojoj se Republika stara o *ravnomernom i održivom regionalnom razvoju*, u skladu sa zakonom.

Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. Predviđeno je, takođe, da se zakonom može ograničiti korišćenje imovine, mada ta odredba nije dovoljno jasna i zahteva precizno zakonsko uređivanje.⁶ Istim članom Ustava predviđeno je da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno samo u skladu sa zakonom.

Uvedena je i *Državna revizorska institucija* koja kontroliše izvršavanje svih budžeta, a njen rad *biće uređen zakonom*.

Ustavna definicija *Narodne banke Srbije* ne određuje njene osnovne funkcije,⁷ ali predviđa da podleže nadzoru Narodne skupštine. Sve ostalo biće uređeno zakonom.

Socijalna prava i socijalna zaštita su tesno vezana, kako za prirodu, tako i za funkcionalnost i efikasnost ekonomskog sistema. Uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca. Kao što se vidi, izostala je uloga Vlade kao trećeg partnera u socijalnom dijalogu na nivou države. Njen uticaj na pregovore i dogovaranje sindikata i poslodavaca, naročito u situacijama većih i dugotrajnijih sukoba interesa, svakako neće izostati iako nije institucionalizovan i propisan.⁸ Sa ovim ustavnim rešenjem može se povezati i pravo zaposlenih na štrajk u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, koje može biti ograničeno samo zakonom, zavisno od prirode i vrste delatnosti.

U skladu s tim opštim principom, u Ustavu su posebno garantovana pojedina najvažnija socijalna prava. To je, pre svega, pravo na rad, koje obuhvata i pravo na bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Zenama, omladini i invalidima omogućuje se posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom.

Posebna zaštita u Ustavu garantovana je, u skladu sa zakonom, porodici, majci, samohranom roditelju i detetu. Ustav garantuje i pravo na zdravstvenu zaštitu, s tim što deca, trudnice, majke tokom porodijskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine života i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda.

Garantovana je i socijalna zaštita građanima i pojedincima kojima je neophodna društvena pomoć. Takođe, zaposleni imaju pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti, kao i posebna zaštita invalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata, u skladu sa zakonom. Predviđa se i obaveza Republike da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera.

⁶ Primera radi, Ustav iz 1990. predviđao je da se samo za vreme rata, neposredne ratne opasnosti ili elementarnih nepogoda većih razmera, zakonom može ograničiti raspolaganje ili utvrditi poseban način korišćenja dela sredstava pravnih i fizičkih lica, dok takvo stanje traje.

⁷ Ustavnim zakonom predviđeno je međutim da će se na 1 sednici skupštine birati guverner NBS, što je bio rezultat političke nagodbe stranaka.

⁸ To Vladi, potencijalno, daje ulogu arbitra u tim odnosima i sporovima, a može značiti i realno veću moć nego da je treći učesnik u tzv. socijalnom dijalogu.

Ustav predviđa da je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno, a srednje obrazovanje besplatno. Predviđa se, i prvi put ustavom garantuje, besplatno visokoškolsko obrazovanje uspešnim i nadarenim đacima slabijeg imovnog stanja.

Najzad, obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina je opšta i zasniiva se na ekonomskoj moći obveznika. Ova odredba omogućava državi da vodi fleksibilnu, pa i selektivnu poresku politiku u smislu da oni koji više zarađuju srazmerno više plaćaju porez.

Uređenje vlasti

NARODNA SKUPŠTINA. Odluke o Narodnoj skupštini nisu bitnije izmenjene, a najveća promena sadržana je u novoj tački člana 99 gde se nabrajaju njene funkcije, koja glasi: "donosi i menja Ustav" s obzirom da je to do sada moglo da se uradi samo na referendumu. Ona i dalje ima 250 poslanika, koji se biraju neposredno. Uveden je princip ravnopravnosti i zastupljenosti polova i predstavnika nacionalnih manjina u njenom sastavu, a proširen je i poslanički imunitet u tom smislu da narodni poslanik koji se pozvao na imunitet ne može biti pritvoren niti se protiv njega može voditi krivični postupak (dosadašnje ustavno rešenje) niti drugi postupak (novo rešenje) u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Narodne skupštine.

Važna funkcija trebalo bi da bude i nadzor službi bezbednosti iako se ne pominje reč "kontrola", niti se navodi vojska i policija (navode se samo reči "Nadzor službi bezbednosti")

Ustav uvodi nekoliko korisnih novina, kao što je apsolutna većina svih poslaničkih glasova kada se odlučuje o jednom broju najvažnijih pitanja. Takođe se predviđa da se Narodna skupština raspusta ako u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere Vladu, kao i da Vlada ne može predložiti raspuštanje Skupštine ako je podnet predlog da joj se izglasa nepoverenje ili ako je postavila pitanje svoga poverenja. Zatim da raspuštena Skupština vrši samo tekuće i neodložne poslove, osim u slučaju proglašenja ratnog ili vanrednog stanja kad joj se uspostavlja puna ustavna nadležnost.

U procesu međustranačkog usaglašavanja o predlogu novog ustava, postignut sporazum o tome da o *poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke*. Ovo uprkos činjenici da je u oba zvanična nacrtu ustava, i u vladinom i u predsedničkom, bilo predviđeno da je poslanički mandat slobodan i, uprkos praksi i stavovima predstavnika Evropske unije i OEBS-a da poslanički mandati ne mogu pripadati strankama, odnosno, činjenici da ni u jednoj evropskoj državi ne postoji takvo rešenje. Najzad, u Srbiji je takvo zakonsko rešenje bilo ukinuto odlukom Ustavnog suda 2003. zbog njegove nesaglasnosti sa Ustavom Srbije⁹.

Novim ustavom utvrđeno je da je „narodni poslanik *slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika*“. Time je poslaniku data samo jedna mogućnost da dobije, odnosno sačuva poslanički mandat – da potpiše neopozivu blanko ostavku i mandat preda u ruke vrhu stranke na čijoj listi je kandidovan.

Prema članu 2 Ustava građani ostvaruju svoju suverenost "preko svojih slobodno izabranih predstavnika", zatim, „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana“, prema članu 6 a „političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi“, a prema članu 100, narodni poslanici se „biraju na

⁹ Ta odluka Ustavnog suda bila je predmet žestokih stranačkih, mada ne i stručnih osporavanja, a podržana je i od strane evropskih institucija. Ustavni sud Srbije tada je, a i 2006. Skupštini uputio pismo u kome je ukazao na potrebu da se Zakon o izboru narodnih poslanika izmeni i dopuni kako bi se zaštitila izborna prava i izborna volja građana i poslanički mandat. To se u protekle tri godine moglo lako postići tako što bi se zakonom isključila mogućnost prelaska poslanika u drugi poslanički klub, kao i formiranje samostalnog poslaničkog kluba. On bi mogao delovati samo kao nezavisni poslanik, a ne kao predstavnik neke stranke, pogotovu ne vanparlamentarne.

neposrednim izborima, tajnim glasanjem". Dakle, biraju ih građani, a ne partijsko članstvo ili rukovodstvo.

PREDSEDNIK REPUBLIKE. U proteklih 15 godina najčešće i najviše osporavano ustavno rešenje bilo je ono o položaju i ovlašćenja predsednika Republike Srbije. Opozicija i njeni pravni stručnjaci, predsednička ovlašćenja nazivali su cezarističkim i diktatorskim.¹⁰ Novi ustav Srbije u osnovi je zadržao dosadašnji parlamentarno-predsednički sistem.

Prvo, uprkos snažnom otporu radikala, zadržan je neposredan izbor predsednika, kao izraz njegove visoke demokratske legitimacije i autoriteta funkcije. Međutim, za razliku od prethodnog ustava, novi ne predviđa da predsednik može biti opozvan kad Narodna skupština dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika oceni da je prekršio Ustav, a to neposredno potvrđi većina od ukupnog broja birača. Umesto toga, predviđa da se predsednik Republike, na inicijativu najmanje trećine, a odlukom najmanje dve trećine poslanika razrešava zbog povrede Ustava, ako Ustavni sud Srbije utvrdi, odnosno odluči da je predsednik povredio Ustav. Na taj način, i novo ustavno rešenje efikasno štiti predsednika od olakog i politički motivisanog razrešenja u Skupštini.

Drugo, i po novom ustavu predsednik, u skladu sa zakonom, komanduje vojskom. Uz to, postavlja, unapređuje i razrešava oficire, što ranije nije bila funkcija predsednika Srbije. Suštinska razlika je, međutim, u tome što je funkcija komandovanja Vojskom Srbije sada stvarna, jer će je efektivno vršiti predsednik Srbije. U vreme SFRJ/SRJ/SCG ona pravno i faktički nije bila funkcija predsednika Srbije, iako je formalno bila uneta u republički ustav, već je po saveznom ustavu pripadala predsedniku zajedničke države, odnosno Vrhovnom savetu odbrane. Po novom ustavu, ako Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju ratnog ili vanrednog stanja i akt o ograničenju ustavnih sloboda i prava preko ustavnih okvira, donose zajedničkim potpisom predsednici Republike, Skupštine i Vlade. Prema prethodnom ustavu, Predsednik je, na predlog Vlade, donosio odluku o vanrednom stanju, ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane, s tim što nije imao prava da ograničava ljudske slobode i prava mimo ustavnih okvira. Ratno stanje je bilo u rukama saveznih organa.

Treće, starim ustavom bilo je predviđeno da predsednik „obavlja poslove iz oblasti odnosa Srbije sa drugim državnim i međunarodnim organizacijama, u skladu sa zakonom“, s tim što su i tu funkciju obavljali organi zajedničke države. Novi ustav tu funkciju definiše u osnovi na isti, mada na nešto uži način: „predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu“. Novo ustavno ovlašćenje predsednika je da postavlja i opoziva ukazom ambasadore Srbije, na predlog Vlade. Time se ostavlja širi prostor Vladi (i ministarstvu nadležnom za spoljne poslove) da „utvrđuje i vodi politiku“ Republike, čiji bitan deo čini spoljna politika.

Četvrto, predsednik Republike, po novom ustavu, raspisuje izbore za narodne poslanike, što je do sada bila funkcija predsednika Narodne skupštine. Predsednikov položaj ojačan je u odnosu na Skupštinu i u slučaju da on ne donese ukaz o proglašenju zakona u roku od 15, odnosno sedam dana, već ga vrati Skupštini na ponovno odlučivanje. Tada Skupština odlučuje apsolutnom većinom (najmanje 126), dok je po starom ustavu odlučivala prostom poslaničkom većinom, to jest većinom glasova poslanika na sednici kojoj prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika, što praktično iznosi najmanje 64 glasa.

¹⁰ To je poticalo otud što je kao predsednik Srbije, faktički posedovao moć šefa države u predsedničkom sistemu. Ta njegova moć nije imala uporište u ustavu, već u vanustavno uspostavljenoj ličnoj vlasti na osnovu partijskog i kadrovskeg monopola.

Peto, predsednik je dobio jače izborne funkcije kad je reč o Ustavnom sudu. On imenuje trećinu od 15 sudija sa spiska od 10 kandidata koje mu predloži Skupština, dok je po starom ustavu predsednik samo predlagao kandidate za sudije i predsednika Ustavnog suda, a Skupština ih je birala (ili odbijala).

Ostale funkcije predsednika, kao što je predlaganje kandidata za predsednika Vlade, raspuštanje Skupštine na obrazložen predlog Vlade, prijem akreditacija stranih ambasadora, davanje pomilovanja i odlikovanja, iste su kao i u starom ustavu.

VLADA. U parlamentarno-predsedničkom sistemu, u kome postoje predsednik države i vlada kao organi izvršne vlasti, vlada je, po pravilu, njen glavni nosilac, dok istovremeno slabe uloga i moć parlamenta. Realna moć vlade se izražava, pre svega, u tome što je ona skoro isključivi predlagač zakona. Takođe, vlada izvršava zakone, donoseći uredbe i druge propise i mere kojima faktički proširuju i sužavaju ili selektivno primenjuju pojedina zakonska rešenja.

Novim ustavom položaj i moć Vlade Srbije, kao i njenog predsednika, vidno su ojačani.

Pre svega, po prethodnom ustavu, Vlada je „vodila politiku“ Republike, dok po novom ustavu „utvrđuje i vodi politiku“. Zatim, ubuduće će predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi moći da podnese najmanje 60 poslanika, dok je do sada to moglo da učini njih 20. Pri tome, ako Vladi ne bude izglasano nepoverenje u Skupštini, taj postupak se ne može ponovo pokrenuti pre isteka roka od 180 dana, bez obzira na prirodu i značaj novih razloga.

Vlada je dobila i ovlašćenje (dužnost) da obustavi od izvršenja opšti akt opštine, odnosno grada za koji smatra da nije saglasan sa Ustavom ili zakonom, s tim da u roku od pet dana pokrene postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti pred Ustavnim sudom. Vlada može i da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke autonomne pokrajine (misli se, verovatno na odluku skupštine ili izvršnog veća) pre njenog stupanja na snagu. U tom slučaju, Ustavni sud može, do donošenja svoje odluke, odložiti stupanje na snagu osporene odluke autonomne pokrajine.

Po novom ustavu, član Vlade ne može istovremeno biti i narodni poslanik, što je do sada bilo moguće. Time se odnos Skupštine i Vlade dovodi u puni sklad sa principom podele vlasti, jer se ne može istovremeno biti „kontrolor i kontrolisani“.

Verovatno najveće pojačanje položaja i moći Vlade učinjeno je time što joj je dato ovlašćenje za davanje predloga Skupštini za izbor i razrešenje tužilaca. Do sada je to, po zakonu, činio tužilački sastav Visokog saveta pravosuđa, u kome su većinu članova činili tužioc, dok je ministar pravde pokretao i vodio postupak u kome se utvrđuje da li je Republički javni tužilac navršio radni vek i postoje li razlozi za njegovo razrešenje. Takođe, ukinut je dosadašnji stalni mandat tužilaca i uveden njihov šestogodišnji mandat, uz mogućnost ponovnog izbora. Naravno, ako ih Vlada predloži, to jest oceni da su dobro obavljali svoju funkciju. Time tužilaštvo postaje i specifičan organ izvršne, a ne samo pravosudne vlasti. Iako ovo rešenje nije nepoznato u Evropi, ono u našim aktuelnim prilikama i uslovima, prema opštoj stručnoj oceni nije dobro, jer direktno jača uticaj izvršne vlasti na rad tužilaštva, pa će njegova proklamovana samostalnost biti znatno umanjena. A to će se, onda, lančano negativno odraziti i na funkcionisanje i kvalitet učinka celog sudskog sistema.

Moć Vlade biće znatno ojačana, na indirektan način, i putem bitnog ograničenja slobode i autonomnosti narodnih poslanika zbog ustavne legalizacije njihove neopozive blanko ostavke.

Najzad, predsednik Republike više ne može, kao po dosadašnjem ustavu, da traži od Vlade da izloži stavove o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti, što, takođe, jača njenu samostalnost u vođenju politike.

Ustavom je znatno ojačana i funkcija predsednika Vlade. Tako je propisano da predsednik Vlade „vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu“. Zatim, da je ministar za svoj rad odgovoran prvo predsedniku Vlade, zatim Vladi i Skupštini, dok je po starom ustavu bio odgovoran, kao i cela Vlada, samo Skupštini. U skladu s tim, član Vlade sada može podneti ostavku i predsedniku Vlade, s tim što i predsednik Vlade može predložiti njegovo razrešenje. Novo ustavno rešenje je i uvođenje trojnog supotpisa predsednika Republike, predsednika Skupštine i predsednika Vlade na akte o proglašenju ratnog ili vanrednog stanja ako Skupština ne može da se sastane. Ovo važno ovlašćenje predsednika Vlade, jača i poziciju Vlade, od koje će predsednik, svakako, tražiti saglasnost ili mišljenje u pomenutim vanrednim prilikama.

DRŽAVNA UPRAVA. Položaj državne uprave novim ustavom uređen je, u osnovi, na isti način kao u ranijem ustavu. To znači da je ona definisana kao samostalna u okviru Ustava i zakona i za svoj rad odgovara Vladi, koja propisuje njenu unutrašnju organizaciju, a njene nadležnosti će biti uređene zakonom.

Novo je što se određeni poslovi iz nadležnosti Republike zakonom mogu poveriti organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave, ali i ustanovama, pojedincima i posebnim organima i regulatornim telima za pojedine delatnosti.

ZAŠTITNIK GRAĐANA. Važna novina u novom ustavu je ustanovljavanje Zaštitnika građana kao nezavisnog državnog organa koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i javnih ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana ne može vršiti kontrolu rada Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom, kojoj odgovara za svoj rad.

Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik i o njemu odlučuje Narodna skupština.

SUDOVI. Sudovi vrše sudsku vlast, koja je jedinstvena za čitavu teritoriju Republike. Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, opšeprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. Raspravljanje pred sudom je javno, a javnost se može isključiti samo radi zaštite bezbednosti, javnog rada, morala, interesa maloletnika i privatnosti. U suđenju učestvuju sudije i sudije porotnici, ali zakonom može biti određeno da u određenim sudovima i u određenim stvarima učestvuju samo sudije. Sud sudi u veću, a zakonom se može odrediti da u određenim stvarima sudi sudija pojedinac. (član 142)

Ovakav položaj sudova podupiru ustavne garancije koje se odnose na stalnost sudijske funkcije, nezavisnost sudije kao ličnosti, nepremestivost sudije (rezidencijalnu stalnost), imunitet sudije, nespojivost sudijske funkcije sa političkim i lukrativnim delovanjem sudije.

Sve ovo građanima i drugim pravnim subjektima treba da obezbedi zakonito, nepristrasno i pravično suđenje, a da bi ono bilo delotvorno, mora biti okončano u razumnom roku (član 32).

Sudsku vlast vrše sudovi opšte nadležnosti i sudovi posebne nadležnosti. Opšta nadležnost obuhvata više pravnih oblasti (krivičnu, parničnu, vanparničnu), dok se posebna odnosi na određenu pravnu oblast (trgovinsku, upravnu, prekršajnu).

Osnivanje, organizacija, nadležnost, uređenje i sastav sudova uređuju se zakonom, s tim što je zabranjeno osnivanje privremenih, prekih ili vanrednih sudova.

Najviši sud u Republici je – *Vrhovni kasacioni sud*. Predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira Narodna skupština, po pribavljenom mišljenju opšte sednice tog suda i nadležnog skupštinskog odbora. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda bira se na pet godina i ne može biti ponovo biran. Funkcija mu prestaje istekom mandata, a u toku njegovog trajanja - ako to sam zahteva, nastupanjem zakonom propisanih uslova za prestanak sudijske funkcije i razrešenjem iz zakonom propisanih razloga za razrešenje (svakog) predsednika suda. Odluku o prestanku funkcije donosi Narodna skupština u skladu sa zakonom, s tim što do razrešenja može da dođe samo na predlog Visokog saveta sudstva.

Sudska odluka je obavezna za sve i ne može biti predmet vansudske kontrole. Nju može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku. Kazna izrečena u sudskom postupku može se, bez sudske odluke, oprostiti, u celini ili delimično, samo pomilovanjem ili amnestijom.

Sudija stiče stalnost kaskadno - u dva koraka. Prvi korak je privremen i traje tri godine. (Zato se i može nazvati probnim mandatom.) Drugi korak je definitiv i traje do kraja radnog veka, ako ne iskrсну razlozi za prevremeni prestanak funkcije. (Zato se i može nazvati stalnim mandatom.) On sudiju uvodi u karijeru, jer jedino sudija na stalnoj funkciji može biti izabran u viši sud (član 147. stav 4).

Lice koje prvi put postaje sudija bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva, ali za vreme od tri godine. Po isteku ovog roka, sudija ostaje na dužnosti do kraja radnog veka, ako ga Visoki savet sudstva izabere da sudijsku funkciju obavlja stalno. Ovaj organ odlučuje i o izboru stalnih sudija u viši sud, odnosno najviši sud.

Prestanak sudijske funkcije prilagođen je njenom karakteru, odredbama člana 148. Ustava. Sudijska funkcija prestaje: na zahtev sudije, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem iz zakonom propisanih razloga i ako ne bude izabran na stalnu funkciju. Odluku o prestanku funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, a njeno izjavljivanje isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. Osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, kao i razlozi za razrešenje predsednika suda, uređuju se zakonom.

Sudija ima pravo da svoju funkciju vrši u sudu za koji je izabran. Stoga, samo uz njegovu saglasnost može biti premešten ili upućen u drugi sud. Ako sud u kome radi bude ukinut ili izgubi pretežni deo nadležnosti, sudija, izuzetno, može biti trajno premešten ili upućen u drugi sud i bez svoje saglasnosti, ali u skladu sa zakonom. Sudija ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, ako time ne vrši krivično delo kršenja zakona od strane sudije.

Ustav zabranjuje političko delovanje sudija, a određivanje inkompatibilnih funkcija, poslova i interesa prepušta zakonu. Ni do sada nije bilo dopušteno da sudija bude na dužnostima u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti ili član političke stranke, da se bavi javnim ili privatnim plaćenim poslom, da pruža pravne usluge i savete uz naknadu, da vrši službu, obavlja poslove i preduzima radnje oprečne dostojanstvu, nezavisnosti i ugledu suda.

Imunitet sudija ima slabiji kapacitet od imuniteta narodnih poslanika, članova Vlade, sudija Ustavnog suda i Zaštitnika građana, jer se odnosi na pritvor, a ne i na pokretanje krivičnog postupka, što svakako nije u skladu sa principom nezavisnosti i samostalnosti sudske vlasti.

Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ, koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Ovaj organ ima 11 članova: tri po položaju i osam izbornih. Članovi po položaju su: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Izborni članovi su: šest sudija na stalnoj funkciji koji nisu na dužnosti predsednika suda i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Sve članove Visokog saveta sudstva bira Narodna skupština i svi uživaju imunitet kao sudije. Njihov mandat traje pet godina, osim za članove po položaju čiji mandat traje koliko i njihov položaj.

Visoki savet bira i razrešava sudije, predlaže Narodnoj skupštini izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju, izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, učestvuje u postupku za prestanak funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova i vrši druge poslove određene zakonom. Pravni lek u kontroli akata Visokog saveta sudstva je žalba koja se (prema članu 155 Ustava), podnosi Ustavnom sudu u slučajevima propisanim zakonom.

Ustavni zakon određuje opšti postustavni izbor sudija u nove sudove o zatečenim sudijama odlučivaće Visoki savet sudstva, na način određen novim zakonom o sudovima. O sudijama početnicima odlučivaće Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva. Ponovni izbor zatečenih sudija znači njihovu postustavu reizbornost. Oni koji budu reizabrani, ostaju na dužnosti. Oni koji ne budu izabrani odlaze sa dužnosti. To će biti i njihova "tiha lustracija"..

JAVNO TUŽILAŠTVO. Položaj javnih tužilaca u dosadašnjem Ustavu bio je izjednačen sa položajem sudija i predsednika sudova u pogledu mandata, načina izbora, imuniteta, sukoba interesa i prestanka funkcije. Novi ustav, međutim, javnotužilačku funkciju "udaljuje" od sudijske, odredbama o trajanju, izboru i prestanku mandata.

Sudijska funkcija je stalna (osim kad je obavlja sudija početnik koji se bira na tri godine). Javni tužilac se uvek bira na period od šest godina i može biti ponovo biran.

Sudiju čiji mandat traje tri godine bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, dok sudiju sa stalnim mandatom bira Visoki savet sudstva. Javnog tužioca uvek bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, pošto prethodno pribavi mišljenje opšte sednice tog suda i nadležnog odbora skupštine. Republičkog javnog tužioca bira Narodna skupština, ali na predlog Vlade, pošto prethodno pribavi mišljenje nadležnog odbora Narodne skupštine. Predsednik Visokog kasacionog suda bira se na period od pet godina i ne može biti ponovo biran. Republički javni tužilac bira se na period od šest godina i može biti ponovo biran. – Sudiji prestaje funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova razrešenjem iz zakonom propisanih razloga, iako posle probnog mandata ne bude ponovo izabran, a odluku o tome donosi Visoki savet sudstva.

Javnom tužiocu prestaje funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem iz zakonom propisanih razloga i ako posle isteka mandate na bude ponovo izabran, a odluku o tome donosi Narodna skupština s tim što je kod razrešenja potreban i predlog Vlade. Predsedniku Vrhovnog kasacionog suda funkcija prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova za prestanak sudijske funkcije i razrešenjem iz zakonom propisanih razloga, a odluku o tome donosi Narodna skupština, s tim što je kod razrešenja potreban i predlog Visokog saveta sudstva. Republičkom javnom tužiocu funkcija prestaje na njegov zahtev, ako ne bude ponovo izabran, nastupanjem zakonom propisanih uslova i razrešenjem iz zakonom propisanih razloga, a odluku o tome donosi Narodna skupština, s tim što je kod razrešenja potreban i predlog Vlade.

Ustav sadrži i odredbe kojima je funkcija tužioca uređena kao i sudijska. One se odnose na zamenike javnih tužilaca, imunitet, nespojivost delovanja i zaštitu prava u

slučaju prestanka funkcije. Zamenici javnog tužioca stiču i gube status pod istim uslovima i na isti način kao sudije, s tim što u tome umesto Visokog saveta sudstva učestvuje Državno veće tužilaca. Ipak, njihov položaj je bitno različit: dok je sudija samostalan i nezavisan u svom radu, zamenik javnog tužioca je dužan da postupa po uputstvima javnog tužioca.

Imunitet nosilaca javnotužilačke i sudijske funkcije ima isti kapacitet, pošto se odnosi samo na pritvor, za razliku od imuniteta nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti koji se odnosi i na pokretanje krivičnog postupka. Nosiocima javnotužilačke i sudijske funkcije nije dopušteno političko delovanje, niti obavljanje drugih funkcija, poslova i radnji za koje je zakonom određeno da su nespojivi sa njihovim pozivom. Nosioци javnotužilačke i sudijske funkcije imaju jednako pravo da protiv odluke o prestanku dužnosti podnesu žalbu Ustavnom sudu.

Međutim, bez obzira na ova zajednička svojstva, Ustav je javnotužilačku funkciju izložio neprimerenom uticaju Vlade, pa sada od nje zavisi da li će neko postati, odnosno ostati javni tužilac. Ako Vlada ne predloži ponovni izbor javnog tužioca, njemu će prestatí mandat i kad treba da bude obnovljen. Ako Vlada ne predloži razrešenje javnog tužioca, on će ostati u mandatu i kad nastanu razlozi za njegovo razrešenje.

Javnotužilačka funkcija je upotpunjena uvođenjem Državnog veća tužilaštva, koje garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Ovaj organ ima 11 članova. U njegov sastav ulaze republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine (članovi po položaju, i osam izabranih članova, od kojih su šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca na stalnoj funkciji, a dva istaknuta pravnikа (profesor Pravnog fakulteta i advokat). Njihov mandat traje pet godina osim za članove po položaju. Član ovog saveta uživa imunitet, kao i javni tužilac.

Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini kandidata za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, bira zamenika javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, bira zamenika javnih tužilaca na stalnoj funkciji za zamenike javnih tužilaca u drugom javnom tužilaštvu, odlučuje o postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca i vrši druge poslove određene zakonom.

Ukoliko se u novi zakon o javnom tužilaštvu ne unesu rešenja o čvrstoj garanciji samostalnosti tužilaštva, dosadašnji uticaj izvršne vlasti na taj deo pravosuđa mogao bi da postane još veći, upozoravali su tužioci i drugi pravni stručnjaci u mnogim javnim istupanjima i analizama ustavnih odredbi.¹¹

Ustavni sud

Ustavni sud Srbije zadržao je svoje dosadašnje nadležnosti. Međutim, dobio je nekoliko novih, i to veoma značajnih. Pre svega, ocenjivaće i saglasnost zakona i drugih opštih akata sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i saglasnost ovih ugovora sa Ustavom.

¹¹ Ima mišljenja da se i rešenjima iz Ustavnog zakona narušava samostalnost.

"Od 1. juna počinje primena novog zakona o krivičnom postupku, koji propisuje da tužilaštvo sprovodi istragu, a ne sud. Ukoliko se takvom organu ograniči samostalnost, što će se očigledno dogoditi, onda nećemo imati pravnu državu." (Advokat Slobodan Beljanski, predsednik Advokatske komore Vojvodine.)

U opticaju su rešenja koja su veoma loša za tužilačku organizaciju. Nesporno je da se ponuđenim rešenjima na mala vrata uvodi uticaj izvršne vlasti na tužilaštvo. Očekujemo da će se to popraviti novim zakonom o tužilaštvima. Ukoliko se tužiocu daju šire garancije samostalnosti i ukoliko se ustanove kriterijumi za izbor tužilaca, situacija bi mogla da se popravi. (Aleksandar Milosavljević, predsednik Izvršnog saveta Udruženja tužilaca)

"To je nemački koncept u kojem su tužioci deo izvršne vlasti. Ali, u zemljama kao što je Nemačka ne koriste se ovlašćenja koja izvršna vlast ima nad tužilaštvom. Ne verujem da bi u Srbiji bilo tako. Naše Udruženje se zalagalo da tužilaštvo bude deo sistema sudske vlasti, kao što je to, na primer, u Italiji ili BiH. Sa kancelarijom Saveta Evrope, uradili smo upravo takav predlog zakona. Smatrali smo da je italijanski koncept primereniji prilikama u Srbiji." (Goran Ilić, čelnik Prvog opštinskog tužilaštva u Beogradu i predsednik Upravnog odbora Udruženja tužilaca)

Krupna novina je uvođenje prethodne ocene ustavnosti zakona koji je izglasan, a nije stupio na snagu. Ova ocena vrši se na predlog najmanje trećine poslanika. Nedostatak ovoga rešenja je što isto pravo nije dato i predsedniku Republike. Postoji, takođe, veliki rizik da opozicione partije ospore svaki zakon kao vid opstrukcije zakonodavne aktivnosti. Inače, svega nekoliko ustava u svetu predviđa istovremeno postojanje i prethodne i naknadne ocene ustavnosti zakona (po stupanju na snagu).

Novim ustavom uvedena je dugo najavljivana ustavna žalba koju može izjaviti svaki građanin protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Uvođenje ovoga važnog sredstva ustavno-sudske zaštite, veoma je dobro rešenje, ako se ima u vidu pedesetogodišnje iskustvo Saveznog ustavnog suda Nemačke. Ali, predstavlja i veliko iskušenje za budući sastav Ustavnog suda. Naime, on treba da bude efikasan u rešavanju ustavnih žalbi, kojih će verovatno biti mnogo, jer će građani Ustavni sud doživljavati kao kasacioni sud u odnosu na redovne sudove. Zakonom i poslovnim pravilima Ustavnog suda trebalo bi precizno urediti procedure za razmatranje i odlučivanje suda po žalbi.

Novina u Ustavu je i nadležnost Ustavnog suda da, kao što je napred pomenuto, odlučuje o tome da li je predsednik Republike povredio Ustav.

Budući Ustavni sud imaće 15 sudija (do sada devet) koji se biraju, odnosno imenuju na devet godina, s tim što mogu biti birani ili imenovani najviše dva puta. Ukidanje dosadašnje stalnosti funkcije sudija Ustavnog suda može, u principu, biti sporno, jer upućuje na zaključak da je to rešenje uslovljeno političkim razlozima, to jest željom političke vlasti da putem reizbora omogući izvesnu kontrolu nad radom ovoga i pravno i politički izuzetno važnog državnog organa. Dobro je, međutim, što Ustav predviđa uslove za izbor sudija Ustavnog suda. Po njima, to je ugled istaknutog pravnika sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci. Sam izbor sudija je nov i vrlo komplikovan. Naime, trećinu, to jest pet sudija bira Skupština sa liste od 10 kandidata koje predloži predsednik Republike. Drugu trećinu imenuje predsednik Republike sa liste od 10 kandidata koje mu predloži Skupština, a treću trećinu Vrhovni kasacioni sud sa liste od 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Navedenim načinom izbora uspostavlja se ravnoteža sve tri grane vlasti. Korisna novina je što će, za razliku od dosadašnjeg ustavnog rešenja, sudije Ustavnog suda moći da budu i profesori pravnog fakulteta i što će predsednika birati same sudije na period od tri godine. Ostaje, međutim, realna bojazan da će na izbor dve trećine sudija Ustavnog suda u velikoj meri uticati i politički kriterijumi i odnos snaga dva politička organa – Skupštine i predsednika Republike.

Teritorijalno uređenje

Ustavni položaj **autonomnih pokrajina** i opština ostao je u osnovi isti, iako je bilo zalaganja da se znatno proširi krug nadležnosti, pre svega, pokrajina.

Ustav, zadržava asimetrični sistem *teritorijalne autonomije*. Pri tome se za pokrajinu Kosovo i Metohiju, zbog njegovog još nerešenog statusa, kaže da će se njegova "suštinska autonomija" urediti posebnim zakonom koji se donosi po ustavotvornom postupku. Očigledno da uvođenje pojma "suštinska autonomija" proizlazi iz dokumenata o budućem statusu Kosova i Metohije koje je usvojila Narodna skupština. Takođe, ova formulacija proizlazi iz ustavne preambule koja polazi od toga da je "Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije ...". Mada sasvim neuobičajeno rešenje, ovaj deo preambule

ima za cilj da ustavno dodatno učvrsti status Kosova i Metohije kao dela Srbije, da ojača legitimnost i autoritet pregovaračkog tima Srbije i upozori međunarodnu zajednicu na dužnost poštovanja međunarodnog prava, čiji temeljni princip je nepovredivost i nepromenljivost granica suverenih država, to jest njihov teritorijalni integritet i poštovanje njihove državne suverenosti.

Ustav, po prvi put, predviđa mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina, ukidanje ili spajanje postojećih, ali po ustavotvornom postupku koji uključuje i obavezni referendum građana. Nije, dakle, uvažen ni jedan od zahteva za bitnim proširenjem nadležnosti autonomije, koje bi imale karakteristike državnih funkcija, kao što je sudska, pa i zakonodavna. Kao i do sada, najviši pravni akt pokrajine je statut na koji prethodnu saglasnost daje Narodna skupština. Očigledno je da je izvesna kompenzacija data kroz povećanu finansijsku autonomiju pokrajine. Posebnim odredbama utvrđena je široka lista *nadležnosti autonomne pokrajine* uključujući i pitanja ekonomskog razvoja. Poseban značaj imaju odredbe kojima se utvrđuje da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom imaju izvorne prihode i donose svoj budžet iako se vrste i visina izvornih prihoda ne utvrđuju autonomno, već zakonom. Ipak, ustav utvrđuje da budžet AP Vojvodine iznosi najmanje 7% budžeta Republike Srbije, s tim što se 3% od ovih 7% koristi za finansiranje kapitalnih rashoda.

Lokalna samouprava je, takođe u osnovi, zadržala dosadašnji ustavni status, uz važnu novinu da opština samostalno upravlja opštinskom imovinom. Predviđeno je da osnivanju, ukidanju i promeni teritorije jedinice lokalne samouprave prethodi referendum. Novina je i izostanak dosadašnjeg zakonskog rešenja o predsedniku opštine koji je na čelu izvršne vlasti, a građani ga neposredno biraju i opozivaju. Umesto toga rešenja, predviđeno je da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom.

Najzad, od politike Vlade najvećim delom će zavisi da li će, u kojoj meri i u kojim segmentima sistema biti korišćena mogućnost da Republika zakonom može poveriti autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti i obezbediti odgovarajuća sredstva za njihovo vršenje. Isti princip predviđen je i kad je u pitanju poveravanje nadležnosti pokrajine jedinicama lokalne samouprave. Posebna odredba ove vrste odnosi se na grad Beograd. Ova Ustavom predviđena mogućnost predstavlja dodatni stimulativan pravno-ekonomski mehanizam vođenja diferencirane ekonomske i druge politike Republike, zavajšno do specifičnosti, ekonomske snage i potreba AP i pojedinih lokalnih zajednica.¹²

Promena ustava

Način promene Ustava predstavlja krupnu ustavnu novinu. Naime, promena Ustava vršiće se i ubuduće dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, s tim što je ukinut dosadašnji obavezni referendum i potvrda većine od ukupnog broja birača da bi ustavna promena bila usvojena. Umesto toga predviđena je mogućnost da Skupština odluči da akt o promeni Ustava potvrde i građani putem republičkog referenduma. Od ovoga pravila postoji izuzetak ako se promena Ustava odnosi na preambulu, ustavna načela, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava. Tada je referendum

¹² Istu odredbu imao je i dosadašnji ustav i na funkcionalan način, u dosta širokom dijapozonu nadležnosti iskorišćena je ova ustavna mogućnost u 2002. godini kada su tzv. omnibus zakonom pojedine republičke nadležnosti poverene na vršenje organima AP Vojvodine (*Sl. Glasnik RS*, br. 6/2002).

obavezan, ali je lišen dosadašnjeg visokog i teško dostižnog cenzusa, što je pokazao i referendum za novi ustav. Uбудуće će referendum biti uspešan, odnosno promena Ustava usvojena, ako za nju glasa većina izašlih birača. Dakle, referendum će biti jednostavna procedura dodatne demokratske legitimizacije Ustava.

Sprovođenje ustava

Narodna skupština donela je, dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika, Ustavni zakon za sprovođenje Ustava. Ovaj zakon je stupio na snagu istovremeno sa Ustavom. Njime se uređuje postupak primene novog ustava. To je, pre svega, važenje ustavnih odredbi o pravima i dužnostima republičkih državnih organa i organizacija, rokovi održavanja parlamentarnih, predsedničkih, pokrajinskih i lokalnih izbora, izbora sudija i tužilaca, zaštitnika građana, guvernera Narodne banke, kao i rokovi važenja zakona i drugih propisa, odnosno rokovi za njihovo usklađivanje sa novim ustavom.

Prema Ustavnom zakonu, Ustav se primenjuje danom proglašenja osim u pogledu primene pojedinih odredbi Ustava koja je posebno uređena Ustavnim zakonom.

Republički organi, organizacije i službe nastavljaju sa radom do njihovog obrazovanja, odnosno izbora, u skladu sa Ustavom, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

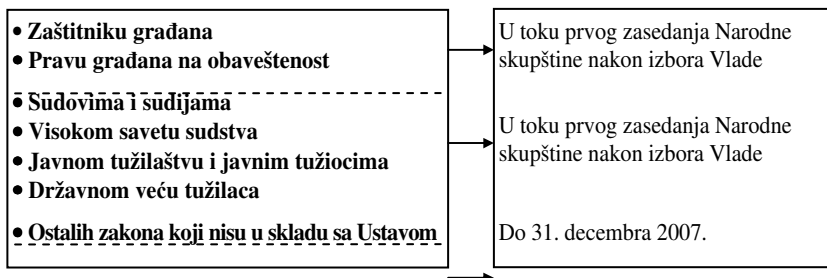
Prema Ustavnom zakonu, izbori za predsednika Republike, kao i izbori na pokrajinskom i lokalnom nivou biće raspisani do 31. decembra 2007.

ROKOVI UTVRĐENI USTAVNIM ZAKONOM

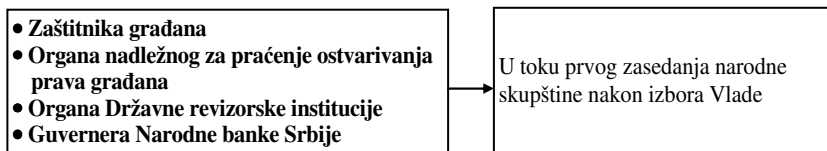
Rokovi za raspisivanje izbora

Za poslanike u Narodnoj skupštini	Najranije u roku od 60, a najkasnije u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu Ustavnog zakona
Za Predsednika Republike	Do 31. decembra 2007, odnosno najkasnije u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu poslednjeg od zakona o položaju i zboru Predsednika Republike, o odbrani i vojski Jugoslavije, s spoljnim poslovima i službama bezbednosti
Za poslanike u Skupštini Vojvodine	Do 31. decembra 2007, odnosno najkasnije u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu zakona kojim se uređuje teritorijalna organizacija Srbije
Za odbornike u skupštinama lokalne samouprave	Do 31. decembra 2007, odnosno najkasnije u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu poslednjeg od zakona kojima se uređuje teritorijalna organizacija Srbije, lokalna samouprava i položaj glavnog grada

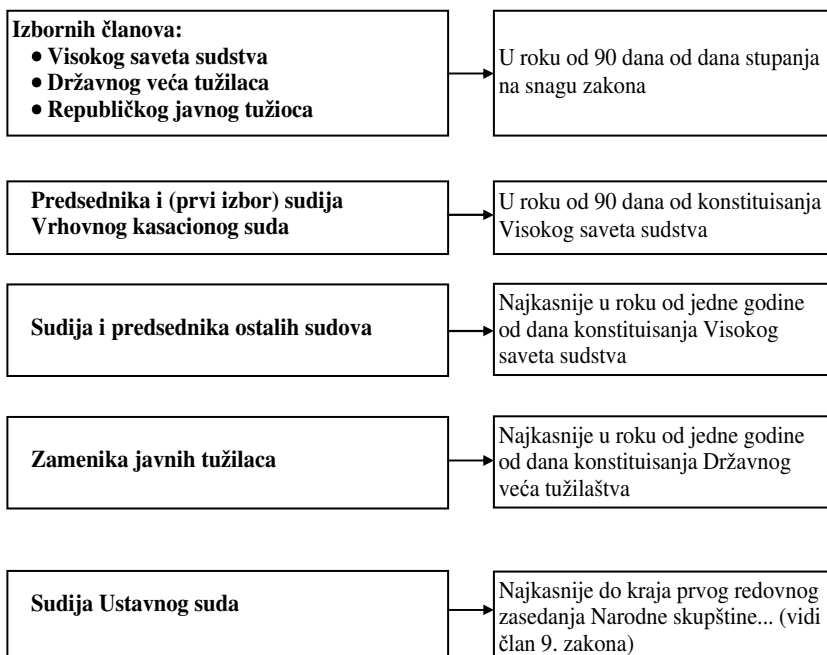
Rokovi za usklađivanje sa Ustavom zakona o:



Rokovi za izbor novih organa i guvernera NBS



Rokovi za izbor i imenovanje (članova) pravosudnih organa i Ustavnog suda



Sprovođenje navedenih odredbi, odnosno završetak svih radnji u navedenim rokovima, zavisiće, pre svega, od koalicionog dogovora o formiranju nove Vlade odnosno skupštinske većine, kao i od efikasnosti rada nove vlade i nove skupštine.

Autor: *SLOBODAN VUČETIĆ*