

Prof. dr Marijana Pajvančić

KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE SRBIJE

Prof. dr Marijana Pajvančić
KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE SRBIJE

IZDAVAČ:
Fondacija Konrad Adenauer

ZA IZDAVAČA
Claudia Crawford

UREDNIK
Aleksandra Popović

PRIPREMA I ŠTAMPA
Caligraph

TIRAŽ
1.000

ISBN 978-86-86661-NN-N

© 2009 **Fondacija Konrad Adenauer, Beograd**

Sva prava zadržana.

Preštampavanje, čak i odlomaka, dozvoljeno samo uz saglasnost
Fondacije Konrad Adenauer.

Prof. dr Marijana Pajvančić

KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE SRBIJE



BEOGRAD, 2009.

SADRŽAJ

7 | RECENZIJA

11 | PRVI DEO – NAČELA USTAVA

11 | DRUGI DEO – LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE

1. Osnovna načela
2. Ljudska prava i slobode
3. Prava pripadnika nacionalnih manjina

11 | TREĆI DEO – EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE

1. Ekonomsko uređenje
2. Javne finansije

11 | ČETVRTI DEO – NADLEŽNOST REPUBLIKE SRBIJE

1. Ekonomsko uređenje
2. Javne finansije

11 | PETI DEO – UREĐENJE VLASTI

1. Narodna skupština
2. Predsednik Republike
3. Vlada
4. Državna uprava

- 5. Zaštitnik građana
- 6. Vojska Srbije
- 7. Sudovi
- 8. Visoki savet sudstva
- 9. Javno tužilaštvo

11 | ŠESTI DEO – USTAVNI SUD

11 | SEDMI DEO – TERITORIJALNO UREĐENJE

- 1. Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava
- 2. Autonomne pokrajine
- 3. Lokalna samouprava

11 | OSMI DEO – USTAVNOST I ZAKONITOST

11 | DEVETI DEO – PROMENA USTAVA

11 | DESETI DEO – ZAVRŠNA ODREDBA

11 | PRILOG

RECENZIJA „Komentar Ustava Republike Srbije“, Prof. dr Marijana Pajvančić

Knjiga „Komentar Ustava Republike Srbije“ predstavlja obiman i detaljan komentar novog srpskog Ustava, usvojenog na narodnom referendumu 2006. godine. Osim udžbeničke obrade, kao i naučnih i stručnih radova koji se bave analizom pojedinih instituta, ovo je prvi kompletan komentar Ustava u domaćoj pravnoj literaturi od njegovog donošenja.

Po svojoj sadržini, knjiga predstavlja naučno zasnovan komentar pravnih rešenja sadržanih u Ustavu, koji čitaocu pruža kompletan uvid u ustavnopravni sistem Srbije. Autorka svojim prepoznatljivim naučnim jezikom, jasnim i britkim stilom, pruža analizu osnovnih ustavnih načela, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i sistema organizacije vlasti. Posebnu vrednost ovog komentara predstavlja kritički osvrt na pravna rešenja sadržana u Ustavu, pri čemu autorka, na temelju svog prethodnog naučnog opusa, nudi odgovore i alternative, pružajući čitaocu mogućnost da Ustav zaista „pročita“, bez obzira kakva su njegova (sa)znanja u oblasti ustavnog prava. Poseban dar autorke da sistematično, kritično i analitično sagleda pravne institute, došao je kompletno do izražaja u celovitom komentaru novih ustavnih rešenja.

Imajući u vidu sadržinu i namenu komentara Ustava, knjiga nesumnjivo doprinosi zaokruživanju stručnih izvora u oblasti domaćeg ustavnog prava. Osim toga, knjiga može da posluži kao edukativni materijal ne samo pravnicima, već i svakom čitaocu koji je zainteresovan da proširi svoja saznanja o funkcionisanju i osnovnim vrednostima pravnog poretka Republike Srbije.

U Nišu,
16. 10. 2009. godine



Prof. dr. Irena Pejić

Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji,

polazeći od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih organa da zastupaju i štite interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima,

građani Srbije donose

USTAV REPUBLIKE SRBIJE

Ustav Srbije pripada grupi ustava koji započinju preambulom. Preambula je uvodni tekst u Ustav. Sistematizovana je pre normativnog dela Ustava i od njega je jasno odvojena. Mesto preambule u Ustavu određuju: forma, sadržaj i pravna priroda pravila koje preambula sadrži.

Forma preambule razlikuje se od normativnog dela. Preambula nema članove. Tekst je pisan u svečanom tonu i deklarativnim stilom, i po tome više liči na svečanu izjavu nego na pravnu normu.

Problem pravne prirode preambule postavlja se u ustavnim sistemima u kojima ustav nije izričito odredio njenu pravnu prirodu. Broj takvih ustava je mali, pa na to pitanje odgovara pravna nauka ili praksa. Mišljenja o pravnoj prirodi preambule su podeljena. Argumentacija polazi od formalnih obeležja preambule i karakteristika njenog sadržaja.

U prilog stanovištu da preambula nema pravno dejstvo navode se njena formalna obeležja (odvojena je od normativnog dela; u sistematizaciji ne koristi članove; tekst nema preciznost svojstvenu pravnim normama), i sadržaj (programski, ideološki i deklarativan karakter).

U prilog stanovištu da preambula ima pravno dejstvo navode se takođe njena formalna obeležja i mesto koje zauzima u ustavu. Ustavi započinju preambulom. Ona je odvojena od normativnog dela. Upravo to govori da se preambula može smatrati najznačajnijim delom ustava.

Teoretičari koji se rukovode sadržajem preambule i načinom na koji se on saopštava, odriču pravni karakter programskim, ideološkim i deklarativnim odredbama u preambuli, dok odredbama čiji je sadržaj konkretan, oblikovan kao pravna norma, smatraju pravno obavezujućim (na primer, preambule ustava Francuske iz 1946. i 1958).

U preambuli Ustava Srbije, kao ni u sâmom Ustavu nije eksplicitno naznače njen pravni karakter i dejstvo. Iako se u preambuli navodi jedna posebna ustavna obaveza svih organa (ne precizira se o kojim organima je reč) da zastupaju i štite interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima, činjenica da Ustav ne precizira pravnu prirodu i dejstvo preambule, ostavlja otvorenim pitanje, da li su odredbe sadržane u preambuli obavezujuće, i kako bi se, pod pretpostavkom da su odredbe obavezujućeg karaktera, sankcionisala njihova povreda.

USTAV REPUBLIKE SRBIJE¹

Prvi deo

NAČELA USTAVA

Prvi deo Ustava obuhvata osnovna načela na kojima počiva ustavni sistem Srbije. S obzirom na sadržaj načela, moguće je izdvojiti tri grupe pravila: opšta načela, načela koja se odnose na ljudska i manjinska prava, i ustavne odredbe koje se odnose na formalna obeležja države.

Kao polazne i osnovne ustavne principe Ustav navodi: vladavinu prava, podelu vlasti, suverenost građana, politički pluralizam, svetovnost države, pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, kao i zabranu sukoba interesa.

Set principa koji se odnose na ljudska i manjinska prava obuhvata: garantovanje ravnopravnosti polova, zaštita državljana Republike Srbije u inostranstvu, zaštita nacionalnih manjina, i osnovne garancije statusa stranaca.

¹ Na osnovu čl. 133. st. 3. Ustava Republike Srbije, i čl. 25. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi („Službeni glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98), Narodna skupština Republike Srbije, na Drugoj posebnoj sednici Narodne skupštine Republike Srbije u 2006. godini, održanoj 8. novembra 2006. godine, donela je Odluku o proglašenju Ustava Republike Srbije: Proglašava se Ustav Republike Srbije, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Prvoj posebnoj sednici Narodne skupštine Republike Srbije u 2006. godini, održanoj 30. septembra 2006. godine i koji je konačno usvojen na republičkom referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine. Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

Među načelima Ustava su i odredbe o formalnim svojstvima države, koje su i u komparativnoj ustavnosti karakterističan sadržaj uvodnih i osnovnih ustavnih odredbi. To su odredbe o: definiciji Republike, državnim simbolima (grb, himna i zastava), teritoriji i granicama, glavnom gradu, kao i o međunarodnim odnosima.

Član 1 Republika Srbija

Republika Srbija je država srpskog naroda i svih naroda koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Ustav započinje odredbom koja definiše državu Srbiju, određuje njen karakter, navodi osnovna načela na kojima počiva Srbija kao politička zajednica i ustavna država.

Po obliku organizacije vlasti Srbija je Republika. To član 1 eksplicitno navodi.

Princip nacionalne, a ne građanske države u osnovi je ustavne definicije Srbije. Srbija je nacionalna država (država srpskog naroda). Uz ovu osnovnu karakteristiku vezuje se, na određeni način, i činjenica da je Srbija i multinacionalna država. Srbija je država ne samo srpskog naroda već i svih naroda koji u njoj žive.

Kao temeljne ustavne principe Ustav navodi: vladavinu prava (vlast u granicama prava i podela vlasti); princip socijalne pravde (socijalno odgovorna država, politika jednakih mogućnosti, posebne mere); načela građanske demokratije (suverenost građana, slobodni izbori, politički pluralizam); ljudska i manjinska prava i slobode (ustav kao garant i zaštitnik ljudskih prava); pripadnost evropskim principima i vrednostima (evropska perspektiva – spremnost da se uvažuje, prihvate i poštuju evropske vrednosti).

Način na koji se u Ustavu navode temeljni principi koji odlikuju Srbiju kao političku zajednicu nalaže da se ukaže na dva pitanja, značajna za razumevanje temeljnih principa Ustava.

Jedno pitanje odnosi se na način na koji je formulisana međunarodna i evropska perspektiva Srbije. Ostavljamo po strani jezičke nedoslednosti (na primer, „pripadnost principima“, umesto „prihvatanje“ ili „uvažavanje“

ili „poštovanje“... principa i vrednosti). Primetno je da Ustav govori samo o evropskim vrednostima (i principima), a potpuno izostavlja univerzalno prihvaćene demokratske principe i vrednosti, sužavajući tako etički i vrednosni kontekst kojem Srbija teži, što se izražava spremnošću da se uvažuje i poštuju ne samo evropske već i univerzalne (opšteprihvaćene) vrednosti i principi.

Drugo pitanje tiče se terminološke nedoslednosti ustavotvorca koji u čl. 1 koristi sintagmu „ljudska i manjinska prava i slobode“ (istu sintagmu koristi i u nazivu drugog dela u kojem su sistematizovane odredbe o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama), da bi već u čl. 3 st. 1 umesto toga koristio sintagmu „ljudska prava“, izostavljajući da eksplicitno navede „manjinska prava“ i „slobode“, a u drugom stavu istog člana sintagmu „ljudska i manjinska prava“, izostavljajući da navede i „slobode“. O terminološkoj nedoslednosti koja može stvoriti ozbiljne teškoće u primeni Ustava ilustrativno govore i primeri rubruma čl. 18 (koristi se termin „zajemčena prava“); čl. 20 (koristi se termin „ljudska i manjinska prava“); čl. 22 (koristi se termin „ljudska i manjinska prava i slobode“).

Član 2 Nosioци suverenosti

Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.

Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa niti pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.

Princip narodnog (građanskog) suvereniteta regulišu osnovna načela Ustava. To ukazuje da se ovaj princip smatra jednim od temeljnih principa ustavnog sistema.

Pored načelnog stava da „suverenost potiče od građana“, bliže se propisuju oblici praktičnog ostvarivanja principa narodne suverenosti. Neposredno odlučivanje (vršenje vlasti) građana jedan je vid ostvarivanja narodne suverenosti. Oblici neposrednog odlučivanja (učestvovanja u odlučivanju) građana jesu referendum i narodna inicijativa.

Referendum je karakterističan po tome što građani imaju mogućnost da presudno utiču na to da li će odluka biti usvojena ili ne. U vezi sa referendumom Ustav reguliše:

- pitanja o kojima se odlučuje na obaveznom naknadnom ustavnom referendumu (čl. 203 st. 7);
- pitanja o kojima se odlučuje na fakultativnom ustavnom referendumu, uslove za raspisivanje njegovo raspisivanje i subjekte na čiji se zahtev on raspisuje (čl. 203 st. 6);
- pitanja o kojima se obavezno odlučuje na referendumu (čl. 182 st. 3 i 4);
- uslovi pod kojima se za sva druga pitanja raspisuje fakultativni referendum i subjekte koji mogu zatražiti njegovo raspisivanje (čl. 99 st. 1 tačka 2, i čl. 108);
- pitanja koja ne mogu biti predmet odlučivanja na referendumu (čl. 108 st. 2);

Narodna inicijativa oblik je neposrednog odlučivanja građana, karakterističan po tome da građani, koristeći instrumente narodne inicijative koji im stoje na raspolaganju, samo pokreću odlučivanje (iniciraju odlučivanje ili podnose formalni predlog koji pokreće postupak odlučivanja).

Ustav sadrži opštu odredbu o narodnoj inicijativi, a posebno reguliše neke oblike narodne inicijative – one koji ispunjavaju formalne i druge uslove za pokretanje postupka odlučivanja:

- zakonodavna inicijativa – pravo građana da predlažu zakone (čl. 107 st. 1);
- ustavna inicijativa – pravo građana da predlože reviziju ustava (čl. 203 st. 1);
- zahtev za raspisivanje referenduma – pravo građana da zatraže raspisivanje republičkog referenduma (čl. 108 st. 1).

Pored neposrednih oblika odlučivanja princip suverenosti građana ostvaruje se i u okviru predstavničkog sistema vladavine – preko predstavnika koje građani neposredno biraju na slobodnim, fer, demokratskim i neposrednim izborima.

Suverenost građana i oblici u kojima građani slobodno iskazuju svoj odnos prema vlasti (neposrednim vršenjem vlasti ili slobodnim izborom svojih reprezentanata) jedna je od temeljnih vrednosti ustavnog poretka. Ustav štiti ovu vrednost izričito zabranjujući državnim organima, političkim partijama i pojedincima da prisvoje suverenost građana ili da uspostave vlast mimo slobodno izražene volje građana (čl. 2 st. 2).

Član 3 **Vladavina prava**

Vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima.

Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.

Princip vladavine prava kao temeljni ustavni princip (čl. 1) Ustav bliže definiše parametrima koji govore o sadržaju ovog principa, načinu ostvarivanja i instrumentima koji omogućuju njegovu operacionalizaciju u ustavnom sistemu.

Princip vladavine prava Ustav definiše kao osnovnu pretpostavku Ustava, a ljudska prava (kojima dodaje i atribut neotuđiva) jesu osnova na kojoj počiva vladavina prava. Sadržaj ove ustavne odredbe je ilustrativan primer konfuznog pravila koje može biti povod za različite interpretacije. Načelnoj ustavnoj definiciji prema kojoj je „vladavina prava pretpostavka Ustava“ može se zameriti da je zamenila mesta uzroku i posledici, jer je odnos između pojmova vladavina prava i ustav upravo obrnut. Postojanje (pisanog) ustava (shvaćen kao temeljni društveni ugovor koji definiše prostor individualne slobode u političkoj zajednici, a vlast dovodi u granice prava) jeste pretpostavka za vladavinu prava. Ustav reguliše principe, pravila i procedure, institucije i instrumente vladavine prava, i zato je ustav važna pretpostavka vladavine prava. Osim toga, vladavina prava ne počiva na (neotuđivim) ljudskim pravima već su ljudska prava (njihovo garantovanje i zaštita) razlog i smisao političke zajednice, a vladavina prava gradi pravni, institucionalni i politički okvir koji čini mogućim ljudske slobode u političkoj zajednici. Nejasno ostaje i zašto se, u ovom kontekstu, u Ustavu ne koristi sintagma „ljudska i manjinska prava i slobode“ već sintagma „neotuđiva ljudska prava“, a da značenje te sintagme i njen sadržaj nisu bliže određeni.

Kada definiše ostvarivanje načela vladavine prava, Ustav kao najvažnija izdvaja upravo ona područja koja su stubovi pravne države:

- slobodne i neposredne izbore (način konstituisanja vlasti, osnov i izvor njenog legitimiteta);
- ustavno jemstvo ljudskih i manjinskih prava (garantovanje i zaštita ljudskih prava kao smisao i razlog ustava);
- podela vlasti (instrument ograničenja vlasti);

- nezavisnost sudstva (pravna sigurnost i zaštita prava);
- povinovanje vlasti Ustavu i zakonu (vlast u granicama prava).

Neke oblasti i posebno su regulisane u osnovnim odredbama Ustava (čl. 4, 5, 6).

Član 4 Podela vlasti

Pravni poredak je jedinstven.

Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Sudska vlast je nezavisna.

U okviru rubruma Podela vlasti regulisana su dva pitanja: jedno, čija sadržina ne odgovara rubrumu (jedinstvo pravnog poretka), i drugo – čija sadržina odgovara rubrumu (princip na kojem počiva organizacija vlasti i odnosi među organima vlasti).

Princip jedinstva pravnog poretka jedan je od elemenata koji čine sadržaj principa vladavine prava u njegovom pravnom značenju. Istovetna odredba ponavlja se i u delu Ustava koji reguliše ustavnost i zakonitost. (čl. 194 st. 1). Odredba o jedinstvu pravnog poretka trebalo je biti svrstana u prethodni član koji utvrđuje principe vladavine prava. Sadržaj načela jedinstva pravnog poretka nije određen u osnovnim odredbama Ustava već njegove elemente definišu druge odredbe kao, na primer, one o hijerarhiji pravnih propisa (čl. 194 i 195).

Princip podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast je, prema Ustavu načelo na kojem počiva odnos između tri osnovne grane vlasti u ustavnom sistemu. Vlast ne podleže samo ograničenjima propisanim Ustavom i zakonima već i onima koja postavlja princip podele vlasti i koja ne dopuštaju da u rukama jednog organa budu objedinjene različite funkcije vlasti. Podela vlasti je institucionalni aranžman koji odnose između različitih vlasti postavlja (institucionalno, organizaciono i funkcionalno) na način da se poslovi koje obavljaju organi vlasti poveravaju, zavisno od njihovog sadržaja, različitim organima vlasti. Zakonodavna vlast poverena je organu vlasti koji reprezentuje građane i kojeg oni neposredno biraju (Narodna skupština). Poslovi izvršne vlasti nadležnost su organa egzekutive (Vlada i Predsednik republike). Sudsku vlast vrše sudovi (sudovi opšte i sudovi specijalizovane nadležnosti, Vrhovni kasacioni sud).

Principi na kojima počivaju odnosi među organima sve „tri vlasti“ su „ravnoteža i međusobna kontrola“ (st. 2), a „sudska vlast je nezavisna“ (st. 3). Primetno je da su ova dva stava kontradiktorna. Nezavisnost sudstva nije ostvarljiva ukoliko odnose između sve tri vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) karakteriše međusobna kontrola. Ravnoteža vlasti i međusobna kontrola karakteristični su za odnose između legislative i egzekutive (zakonodavne i izvršne vlasti) u parlamentarnim sistemima. Organizacija vlasti u Srbiji je u obliku parlamentarnog sistema, na šta upućuju ustavom regulisani instrumenti koji su karakteristični za odnos Vlade i Narodne skupštine: interpelacija (čl. 129), glasanje o (ne) poverenju vladi (čl. 130, i 131), ostavka Vlade (čl. 132, i 133), raspuštanje Narodne skupštine (čl. 109).

Status sudske vlasti u kontekstu principa podele vlasti, počiva na dva ustavna načela: prema jednom, odnos sudske i drugih vlasti karakteriše „međusobna kontrola“ (st. 2), prema drugom – sud je nezavisan (st. 4). Ako se kontradiktornost između pomenutih pravila dovede u vezu s drugim ustavnim odredbama, posebno onima koje regulišu, na primer, izbor predsednika sudova i sudija (čl. 144, i 147), i konfuznim odredbama o pravnom okviru koji definiše položaj sudova, pravnoj zasnovanosti sudskih odluka i pravnim propisima koji vezuju sudije prilikom postupanja (uporediti čl. 142 st. 2, čl. 145 st. 2, i čl. 149 st. 1) i slično, može se zapaziti da je ustavom načelno garantovana nezavisnost sudstva ozbiljno dovedena u pitanje. U vezi sa ovim zapažanjem² upućujemo i na mišljenje Venecijanske komisije,³ kao i na komentare Saveta evrope⁴ o setu pravosudnih zakona usvojenih krajem 2008. godine.

Član 5 Političke stranke

Jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana.

Osnivanje političkih stranaka je slobodno.

Nedopušteno je delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih

² Šire u prilogima. Tekst prof. dr Marijane Pajvančić „Osvrt na ustavni okvir sudske vlasti“ u kojem je autorka iznela svoj stav u debati povodom usvajanja seta pravosudnih zakona.

³ Mišljenje br. 405/2006 usvojeno na 70. plenarnom zasedanju Komisije, Venecija, 17–18. marta 2007. godine.

⁴ Dokument sadrži ekspertska mišljenja i zaključne stavove povodom dokumenta „Osnovna načela za izradu sistemskih zakona za regulisanje pravosuđa – sudije“ iz 2007. godine.

Ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

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

U skladu sa načelom građanske demokratije (čl. 1) u osnovnim načelima Ustava garantuje se politički pluralizam. Ustav priznaje ulogu koju u građanskim demokratijama imaju političke stranke kao glavni akteri političkih procesa (identifikovanje, profilisanje i artikulisanje političke volje građana i njeno političko reprezentovanje).

Garantuje se sloboda osnivanja političkih stranaka. Načelno pravilo o slobodnom osnivanju političkih stranaka operacionalizuju ustavne odredbe o pravu na udruživanje (čl. 55), i zakoni o političkim strankama. U Srbiji je prihvaćen liberalniji režim formiranja političkih stranaka i drugih udruženja građana. Formiranje političke stranke ne podleže odobrenju od strane državnih organa (sistem odobrenja). Za osnivanje stranke dovoljno je podneti dokumente (statut, program, određeni broj potpisa građana koji podržavaju formiranje stranke) na osnovu kojih nadležni organ upisuje stranku u registar političkih stranaka (sistem prijave).

Delovanje političkih stranaka može se ograničiti iz razloga utvrđenih Ustavom. Među razlozima koje Ustav navodi jesu delovanje političke stranke koje je usmereno na:

- nasilno rušenje ustavnog poretka;
- kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava;
- izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

Ustavna norma koja utvrđuje razloge za ograničenje delovanja političkih stranaka ostavlja prostor za različite interpretacije što može biti problem u praksi. Navodimo neke:

- Prvo, taksativno se navode samo tri vrednosti koje štiti ova odredba (rasa, nacija i vera). Identičnu formulaciju ponavljaju i odredbe Ustava koje regulišu zabranu delovanja političke stranke ili udruženja (čl. 5 st. 3, i čl. 55 st. 3). Izostaje navođenje drugih, podjednako važnih ličnih svojstava koja Ustav (čl. 21 st. 3) i međunarodni dokumenti o ljudskim pravima eksplicitno navode uz zabranu diskriminacije (politička i druga uverenja, pol, jezik, kultura, starost, psihički ili fizički invaliditet, i drugo). U praksi

se može postaviti pitanje, kako tumačiti različita ustavna rešenja o vrednostima koje Ustav štiti?

- Drugo, nepreciznost normi koje definišu razloge za zabranu delovanja političke stranke. Jedan od razloga je i „kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava“. Atribut („zajemčen“) relativizuje osnov za zabranu delovanja političke stranke. Sužava se sadržaj pojma ljudska i manjinska prava samo na ona „zajemčena“, ali se ne određuje bliže na koju vrstu jemstava se misli (prava zajemčena ustavom, prava zajemčena međunarodnim ugovorima, ili prava zajemčena zakonima i slično). Ustav razlikuje kvalitet jemstva ljudskih i manjinskih prava s obzirom na propis (pravni akt) koji garantuje prava (uporediti, na primer, čl. 18 st. 1 i 2), i zato je potrebno bliže odrediti značenje atributa koji se koristi.
- Treće, terminološke nedoslednosti beleže se i u ovim odredbama. Ustav koristi termine „nedopušteno“ (čl. 5 st. 3) i „zabranjeno“ (čl. 55 st. 3) delovanje. To ostavlja nedoumice o prirodi, kvalitetu, obimu i karakteru zaštite (i sankcija) u slučaju kada su povređene vrednosti koje su predmet zaštite.

Član 6 *Zabrana sukoba interesa*

Niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima.

Postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju se Ustavom i zakonom.

Značaj zabrane sukoba interesa kao jednog od instrumenata koji obezbeđuje poštovanje načela podele vlasti (personalna podela vlasti) i vladavine prava razlog je što je zabrana sukoba interesa propisana u Ustavu kao najvišem pravnom aktu.

Zabrana sukoba interesa je opšta. Odnosi se na svaku osobu koja obavlja državne ili javne funkcije. Ustav isključuje mogućnost da se ove funkcije obavljaju ukoliko su u sukobu s drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima pojedinca.

Neke slučajeve sukoba interesa reguliše sâm Ustav, na primer, za narodne poslanike (čl. 102 st. 3), predsednika Republike (čl. 115), ministre (čl. 126), sudije (čl. 152), tužioce (čl. 163), sudije Ustavnog suda (čl. 173 st. 1).

Sukob interesa reguliše se i zakonom na koji Ustav upućuje. Zakon reguliše „postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju“.

U Ustavu se paralelno koriste dva termina: „sukob interesa“ (čl. 6, 102 i 173) i „nespojivost funkcija“ (čl. 115, 126, 152 i 163), što je još jedan od primera terminološke nedoslednosti.

Član 7 Grb, zastava i himna

*Republika Srbija ima svoj grb, zastavu i himnu.
Grb Republike Srbije se koristi kao Veliki grb i kao Mali grb.
Zastava Republike Srbije postoji i koristi se kao Narodna zastava i kao Državna zastava.
Himna Republike Srbije jeste svečana pesma „Bože pravde“.
Izgled i upotreba grba, zastave i himne, uređuju se zakonom.*

U osnovnim odredbama Ustava standardno mesto zauzimaju odredbe o državnim simbolima (grb, himna i zastava). Grb, zastava i himna oznake su države koje formalno simbolizuju njen subjektivitet i identitet.

Ustav reguliše koji državni simboli postoje (grb, zastava i himna), način na koji se koriste grb (Veliki i Mali grb) i zastava (Narodna i Državna zastava) i himna. Zakonu je prepušteno da reguliše izgled i upotrebu državnih simbola.

Član 8 Teritorija i granica

*Teritorija Republike Srbije je jedinstvena i nedeljiva.
Granica Republike Srbije je nepovrediva, a menja se po postupku predviđenom za promenu Ustava.*

Ustav utvrđuje bitna svojstva teritorije Republike Srbije. Ona je jedinstvena i nedeljiva. U skladu sa ovim načelima (i dokumentima KEBS-a⁵), Ustav utvrđuje princip nepovredivosti granice i reguliše postupak po kojem se odlučuje o promeni granica.

Ustav sadrži dva pravila koja regulišu postupak odlučivanja o promeni granica. Jedno (čl. 8 st. 2), prema kojem se o promeni granica odlučuje po postupku za promenu Ustava (čl. 203). Drugo, prema kojem je odlučivanje o promeni granica u nadležnosti Narodne skupštine (čl. 99 st. 1 tačka 2) koja o tome odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika, uz uslov da sednici prisustvuje najmanje polovina poslanika (čl. 105 st. 2).

⁵ Deklaracija o principima kojima se rukovode države učesnice u međunarodnim odnosima, Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji, Helsinki, 1975, tačka III.

Ustavne odredbe koje regulišu odlučivanje o promeni granica traže razjašnjenje. Skrećemo pažnju na sledećih nekoliko spornih pitanja:

- Princip nepovredivosti granica isključuje mogućnost odlučivanja o promeni granica, pa se postavlja pitanje svrsishodnosti ustavnog pravila koje reguliše odlučivanje o promeni granica?
- Kako postoje dva pravila o postupku po kojem se odlučuje o promeni granica pitanje je, koje od ovih pravila bi trebalo primeniti?
- Kojom većinom glasova narodni poslanici usvajaju odluku o promeni granica, da li kvalifikovanom većinom koja je propisana za usvajanje promene Ustava (čl. 203 st. 3) ili prostom većinom koja se primenjuje na postupak odlučivanja u svim pitanjima za koja Ustav nije propisao neku posebnu većinu. (čl. 105 st. 2)
- Ustav propisuje različite postupke revizije Ustava u zavisnosti od toga koji deo Ustava se menja. Osnovne odredbe Ustava, čiji deo su i odredbe o granici, menjaju se po postupku koji uključuje obavezni naknadni ustavni referendum. Odredbe o granici deo su osnovnih odredbi Ustava, pa i odluku o promeni granica usvajaju građani na obaveznom i naknadnom referendumu.

Član 9 Glavni grad

Glavni grad Republike Srbije je Beograd.

Ustav propisuje da je Beograd glavni grad Republike Srbije.

O glavnom gradu donosi se poseban zakon koji bliže reguliše njegov položaj i nadležnosti (čl. 189 st. 5).

Član 10 Jezik i pismo

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

Srpski jezik i ćirilično pismo su, na osnovu samog Ustava, u službenoj upotrebi u Republici Srbiji.

Ustav je ostavio mogućnost da zakon reguliše službenu upotrebu i drugih jezika i pisama.

Pripadnicima nacionalnih manjina Ustav garantuje kolektivna prava, među kojima i pravo da, u skladu sa zakonom „učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za (...) službenu upotrebu jezika i pisma“ (čl. 75 st. 2), kao i „pravo na manjinsku samoupravu u (...) službenoj upotrebi jezika i pisma“ (čl. 75 st. 3).

Uprkos tome što Ustav izričito garantuje da se „dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati“ (čl. 20 st. 2), ovu normu prekršio je sâm Ustav jer je dostignuti nivo prava na službenu upotrebu jezika i pisma uključivao i latinično pismo (čl. 8, i čl. 109. st. 2 Ustava Srbije iz 1991. godine).

Član 11 Svetovnost države

Republika Srbija je svetovna država.

Crkve i verske zajednice su odvojene od države.

Nijedna religija ne može se uspostaviti kao državna ili obavezna.

U osnovnim odredbama Ustav postavlja princip svetovne (laičke) države i u skladu sa ovim polaznim principom izričito propisuje da u Srbiji nema državne religije (čl. 11 st. 3), kao i da su crkve i verske zajednice su odvojene od države (čl. 11 st. 2. i čl. 44 st. 1).

U kontekstu principa svetovne države, garantuju se sloboda savesti i veroispovesti (čl. 43), postavljaju pravila i kriterijumi na kojima počiva odnos crkve, verskih zajednica i države (čl. 44), garantuje prigovor savesti (čl. 45).

Član 12 Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava

Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu.

Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.

Vertikalna podela vlasti (podela nadležnosti između centralnih, pokrajinskih i lokalnih organa) oblik je ograničenja vlasti koji Ustav načelno reguliše u osnovnim odredbama, a konkretizuje u delu o teritorijalnoj organizaciji (čl. 176–194). Pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu Ustav definiše kao izvorno pravo građana i oblik ograničenja državne vlasti. Granice ostvarivanja ovog prava građana postavlja princip ustavnosti i zakonitosti. Pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže kontroli ustavnosti i zakonitosti.

Posebno se garantuje zaštita prava građana na pokrajinsku autonomiju (čl. 187) i lokalnu samoupravu (čl. 193) pred Ustavniom sudom.

Eksperti Venecijanske komisije (Mišljenje br. 405/2006 usvojeno na 70. plenarnom zasedanju, Venecija, 17–18 marta 2007) u analizi sačinjenoj nakon usvajanja Ustava izneli su kritički stav o ustavnim rešenjima o teritorijalnoj organizaciji. Prema tom mišljenju, Ustav ne garantuje sadržaj prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu već zakonodavcu delegira pravo da to pitanje reguliše.

Član 13 Zaštita državljana i Srba u inostranstvu

Republika Srbija štiti prava i interese svojih državljana u inostranstvu.

Republika Srbija razvija i unapređuje odnose Srba koji žive u inostranstvu sa matičnom državom.

U osnovnim odredbama Ustava definiše aktivan odnos države Srbije prema onim svojim državljanima koji ne žive na teritoriji države Srbije već su (trajno ili privremeno) u nekoj drugoj zemlji.

Ustav pravi razliku između državljana i Srba koja se ogleda u sadržaju i kvalitetu odnosa, i aktivnosti države prema svojim državljanima odnosno prema Srbima.

Aktivan odnos države prema državljanima ogleda se i ostvaruje, u prvom redu, na području zaštite njihovih prava i interesa (st. 1). Odnos države prema Srbima koji žive u inostranstvu ostvaruje se na polju povezivanja sa matičnom državom, i manifestuje se kroz različite aktivnosti koje ih povezuju sa matičnom državom (st. 2).

Pravo na uspostavljanje, razvijanje i održavanje nesmetanih veza i saradnju sa sunarodnicima koji ne žive u Srbiji, Ustav garantuje i pripadnicima nacionalnih manjina (čl. 80 st. 3).

Član 14 Zaštita nacionalnih manjina

Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina.

Država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta.

Među osnovnim odredbama Ustava je i načelno jemstvo zaštite prava nacionalnih manjina. Prava pripadnika nacionalnih manjina garantuju se u okviru ustavnih garancija ljudskih i manjinskih prava (tačka 3 drugog dela Ustava, čl. 75–82).

Oba stava člana 15 regulišu istovetno pitanje. To je zaštita („posebnih“) prava nacionalnih manjina koju garantuje Republika Srbija („država“). Stavovi 1 i 2 ovog člana razlikuju se samo u tome što je odredba stava 2 potpunija jer upućuje na razlog iz kojeg se nacionalnim manjinama garantuju posebna prava, i na cilj koji se nastoji postići ovim garancijama („ostvarivanje potpune ravnopravnosti i očuvanje identiteta“).

Član 15 Ravnopravnost polova

Država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Ustav Srbije je jedan od retkih ustava u kome su ustavne garancije ravnopravnosti žena i muškaraca našle mesto u osnovnim odredbama Ustava.

Pored načelnog garantovanja ravnopravnosti žena i muškaraca Ustav propisuje obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti kako bi se načelna garancija ravnopravnog statusa žena i muškaraca mogla i efektivno ostvariti.

Politika jednakih mogućnosti obavezuje državu koja počiva na načelima socijalne pravde i vladavine prava (čl. 1) i garantuje ravnopravnost žena i muškaraca da ustanovi i koristi različite instrumente (zakone, posebne mere, strategije, aktivnosti) čiji je cilj da otklone (prvenstveno faktičku) nejednakost između žena i muškaraca tako što će stvoriti uslove da i žene i muškarci pod jednakim uslovima mogu i da koriste sva svoja prava.

Član 16 Međunarodni odnosi

Spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava. Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.

Opštepriznati principi međunarodnog prava i pravila međunarodnog prava⁶ ustavom su propisani okvir i osnov na kojem počiva spoljna politika Srbije.

U st. 2 ovog člana Ustav reguliše status međunarodnih izvora prava u ustavnom sistemu i pravnom poretku Republike Srbije. Deo pravnog poretka jesu opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i međunarodni ugovori koje je Srbija ratifikovala (st. 2, i identična odredba u čl. 194 st. 3). Kao sastavni deo pravnog poretka ovi izvori prava neposredno se primenjuju. To znači, na primer, da se sudska presuda može bazirati na opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava kao i na ratifikovanim međunarodnim ugovorima.

Ustav izričito propisuje (čl. 16 st. 2) da potvrđeni međunarodni ugovori podležu oceni ustavnosti. O tome odlučuje Ustavni sud (čl. 167 st. 1 tačka 2). Isto pravilo ne odnosi se i na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Ova pravila međunarodnog prava ne podležu oceni ustavnosti, ali su deo pravnog poretka. Sa njima moraju biti u skladu zakoni i drugi opšti akti (čl. 167 st. 1 tačka 1). Postavlja se pitanje, da li opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori imaju istovetan status u pravnom sistemu (deo su pravnog sistema i neposredno se primenjuju), ili među njima postoje razlike (podležu ili ne podležu oceni ustavnosti), i ako postoje razlike – na čemu su utemeljene i koji su razlozi da se one naprave.

Ustavna pravila koja se odnose na kontrolu ustavnosti međunarodnih ugovora su različita. To može biti jedna od brojnih terminoloških nedoslednosti, ali može govoriti i o različitom kvalitetu, obimu i sadržaju kontrole ustavnosti. Jedno ustavno pravilo nalaže da „potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom“ (čl. 16 st. 2 in fine), a drugo pravilo propisuje da „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom“ (čl. 194 st. 4).

Ustavna terminologija koja se odnosi na međunarodne izvore prava je nedosledna. Ovo može biti povod za različite interpretacije ustavnih normi u praksi. Na primer: opštepriznati principi međunarodnog prava (čl. 16 st. 1); pravila međunarodnog prava (čl. 16 st. 1); opšteprihvaćena pravila

⁶ Šire u prilogu. Videti tekst prof. dr Marijane Pajvančić „Kontraverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava“ u kojem autorka, pored ostalog, analizira status međunarodnih izvora ljudskih prava u ustavnom sistemu, posebno sa aspekta njihove zaštite.

međunarodnog prava (čl. 16 st. 2); potvrđeni međunarodni ugovori (čl. 16 st. 2); međunarodni ugovori (čl. 17; čl. 75 st. 1); važeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava (čl. 18 st. 3); praksa međunarodnih tela koja nadziru sprovođenje međunarodnih standarda ljudskih prava (čl. 18 st. 3).

Član 17 Položaj stranaca

Stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije.

Status stranaca načelno regulišu osnovne odredbe Ustava, u skladu sa međunarodnim ugovorima. Strancima se načelno garantuju sva prava koja imaju i domaći državljani.

Izuzetak od osnovnog pravila su prava koja Ustav garantuje samo državljanima. Ustav navodi izborno pravo (čl. 52 st. 1) koje, prema izričitoj ustavnoj odredbi, uživaju samo državljani, i zabranu proterivanja koja se odnosi samo na državljane i štiti ih od proterivanja, dok stranci mogu biti proterani (čl. 39 st. 3).

Stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa; postupak odlučivanja o proterivanju reguliše zakon; u postupku mora biti garantovano pravo na žalbu; stranac može biti proteran samo tamo gde mu ne pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog uverenja, ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje ljudskih prava (čl. 39 st. 3).

U kontekstu garantovanja prava stranaca, Ustav ne koristi termin „potvrđeni (ili ratifikovani) međunarodni ugovori“ već termin „u skladu sa međunarodnim ugovorima“. Ustav pravi razliku između „potvrđenih međunarodnih ugovora“ koji se prema izričitoj ustavnoj normi smatraju sastavnim delom pravnog poretka (čl. 16 st. 2), i „međunarodnih ugovora“ (potvrđenih i onih koji nisu potvrđeni). To može biti povod da se postavi pitanje, da li i međunarodni ugovori koji nisu ratifikovani, obavezuju Srbiju kada je reč o pravnom položaju stranaca, i da li se i oni mogu smatrati delom pravnog poretka, budući da Ustav upućuje na njih, i u svojim osnovnim odredbama garantuje prava stranaca „u skladu sa međunarodnim ugovorima“?

Strancima se kao posebno pravo garantuje pravo utočišta (čl. 57). Pored toga, u poglavlju o ekonomskom uređenju, strancima se posebno garantuju svojinska prava na nepokretnostima (čl. 85 st. 1), kao i pravo koncesije na prirodnim bogatstvima i dobrima od opšteg interesa (čl. 85 st. 2).

Drugi deo

LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE

1. OSNOVNA NAČELA

Član 18 *Neposredna primena zajemčenih prava*

Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno se primenjuju.

Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.

Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.

Kao polazni princip garantovanja ljudskih prava Ustav utvrđuje neposrednu primenu ustavom zajemčenih ljudskih prava (st. 1). U tom kontekstu ne upućuje i na neposrednu

primenu međunarodnih izvora ljudskih prava iako u osnovnim načelima to izričito propisuje (čl. 16 st. 2).

Neposredna primena ustavnih odredbi o ljudskim pravima znači da zakon nije nužan posrednik između ustavne norme i njene praktične primene. Sud i svaki drugi organ koji primenjuje pravo može se pozvati neposredno na ustavnu normu, i može neposredno primeniti ustavno pravilo na konkretan slučaj.

Na sadržaj ustavnih garancija ljudskih prava upućuje deklaratorna odredba (st. 2) koja dopušta interpretaciju da ustavne garancije ne obuhvataju samo prava koja su garantovana samim Ustavom već uključuju i prava garantovana međunarodnim izvorima (opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori), pa čak i prava koja garantuju zakoni. U ovom kontekstu Ustav upućuje i na neposrednu primenu, ali nejasno je da li se neposredno primenjuju međunarodni izvori ljudskih prava, ili je uslov za neposrednu primenu da prava garantovana međunarodnim dokumentima budu pozitivirana u Ustavu.

U skladu sa opštim pristupom da je Ustav garant i zaštitnik ljudskih prava i da se ustavne odredbe o ljudskim pravima neposredno primenjuju, ograničen je kvalitet, obim i sadržaj ovlašćenja zakonodavca da reguliše ljudska prava. Zakon može regulisati samo način ostvarivanja ljudskih prava, samo ukoliko su ispunjeni uslovi koje propisuje Ustav, i uz poštovanje granica za postupanje zakonodavca koje postavlja Ustav. Zakon može regulisati način ostvarivanja ljudskih prava ako Ustav sadrži izričito ovlašćenje za postupanje zakonodavca i ukoliko je, zbog prirode određenog prava, neophodno da zakon reguliše način njegovog ostvarivanja. Granice postupanja zakonodavca kada reguliše ljudska prava postavljene su Ustavom. Ustav ne dopušta da zakon utiče na suštinu prava koje je predmet zakonske regulative (st. 2 in fine). Restriktivne nadležnosti zakonodavca su instrument koji štiti status ljudskih prava u ustavnom sistemu (ustavna, a ne zakonska prava) i koji govori o kvalitetu ljudskih prava (ljudska prava garantuje Ustav).

Kao osnov tumačenja odredbi o ljudskim i manjinskim pravima Ustav navodi dva izvora: važeće međunarodne standarde ljudskih prava i praksu međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje ljudskih prava (st. 3), a na unapređenje vrednosti demokratskog društva ukazuje kao na socijalni okvir tumačenja ljudskih prava. Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori izostavljeni su iz ovog konteksta.

Subjekti koji budu u prilici da tumače odredbe o ljudskim pravima (u prvom redu organi koji odlučuju o njihovoj zaštiti, na primer sudovi i posebno Ustavni sud), mogu biti u nedoumici kojim izvorima treba da se rukovode prilikom postupanja: da li važećim međunarodnim standardima ljudskih prava i praksom međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje ljudskih prava na koja Ustav izričito navodi u odredbi o tumačenju ljudskih prava (st. 3), ili potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava na koje ih Ustav upućuje kada definiše okvir njihovog postupanja (čl. 142 st. 2; čl. 145 st. 2; čl. 167 st. 1 tačka 1)?⁷

Član 19 Svrha ustavnih jemstava

Jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava.

Svrhu ustavnih jemstava ljudskih prava navodi Ustav u poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima (tačka 1 Osnovna načela).

Ustavne garancije ljudskih prava služe očuvanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti. To su osnovne vrednosti koje odlikuju pravedno, otvoreno, demokratsko društvo i političku zajednicu koja počiva na vladavini prava. U takvoj zajednici je dostojanstvo ljudske ličnosti neprikosnoveno i zato su svi dužni da ga poštuju i štite (čl. 22 st. 1).

Svaki ustav, pa i Ustav Srbije, pored realnih sadrže i norme programskog karaktera. Ovo je primer takve norme.

Član 20 Ograničenja ljudskih i manjinskih prava

Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom

⁷ Šire u prilozima. Videti tekst prof. dr Marijane Pajvančić „Kontraverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava“ u kojem autorka, pored ostalog, analizira status međunarodnih izvora ljudskih prava u ustavnom sistemu, posebno sa aspekta njihove zaštite.

društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati.

Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.

Principe koji definišu sadržaj, osnov, okvir i obim ograničenja ljudskih prava utvrđuje Ustav. Oni postavljaju granicu koju vlast ne sme prekoračiti kada se nađe u situaciji da odlučuje o ograničenju ljudskih prava. Ovi principi su vodič za postupanje organa vlasti u ovakvim prilikama.

Nekoliko principa i osnovnih kriterijuma legitimiraju ograničenje ljudskih prava (st. 1). Ljudska i manjinska prava mogu se ograničiti samo zakonom. Ograničenje je moguće samo u slučaju kada to Ustav dopušta. Ograničenje je moguće samo ukoliko je propisano za svrhe za koje Ustav dopušta ograničenje. Obim u kojem se neko pravo ili sloboda mogu ograničiti definisan je Ustavom. Ograničenje prava mora biti svedeno na minimum koji zadovoljava svrhu zbog koje Ustav dopušta mogućnost ograničenja prava.

Ustav propisuje posebne obaveze za postupanje državnih organa kada odlučuju o ograničenju prava i apostrofira sudove kao organe vlasti koji neposredno i u konkretnom slučaju odlučuju o ograničenju prava. Ove ustavne garancije posebno su važne. One štite prostor individualne slobode, i određuju granicu i kriterijume za postupanje organa vlasti u domenu ljudskih prava.

Kada odlučuju o ograničenju ljudskih prava (st. 3), organi vlasti vezani su ustavnim pravilima koja definišu sadržaj i okvir njihovog postupanja. Oni su dužni da vode računa o:

- suštini prava koje se ograničava;
- značaju svrhe zbog koje se sloboda ili pravo ograničavaju;
- obimu ograničenja i njegovoj prirodi; odnosu između ograničenja i svrhe zbog koje je propisano ograničenje;
- postojanju mogućnosti da se svrha ograničenja ljudskog prava ili slobode postigne i sa manjim ograničenjem prava.

Ustav sadrži i posebnu zaštitnu klauzulu (st. 2), i izričito garantuje zaštitu statusa sloboda i prava koje građani već efektivno uživaju. To je ustavno pravilo prema kojem se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. U periodu tranzicije kada restrikcijama podležu posebno socijalno ekonomska prava koja su građani uživali, ova odredba, povezana sa načelom socijalne pravde (čl. 1) i obavezom države da vodi politiku jednakih mogućnosti (čl. 15) važna je garancija očuvanja socijalne sigurnosti.

Član 21 Zabrana diskriminacije

Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki.

Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Među načelnim odredbama Ustava o ljudskim i manjinskim pravima je i opšta norma o zabrani diskriminacije. Smisao ustavne zabrane diskriminacije jeste da se obezbede osnovne pretpostavke da se sva druga ljudska prava koja Ustav garantuje ostvaruju pod jednakim uslovima. Izričito ustavnu zabranu diskriminacije ne prate, međutim, odredbe koje sankcionišu njeno kršenje ili barem delegiraju zakonodavcu da to pitanje reguliše.

Ustav izričito zabranjuje svaki oblik diskriminacije i navodi oblike diskriminacije (st. 3). U skladu sa međunarodnim standardima zabranjuje se svaki oblik direktne (neposredne) ili indirektna (posredne) diskriminacije. Zabranjuje se diskriminacija po bilo kojem osnovu i bilo kojem ličnom svojstvu pojedinca (rasa, pol, nacionalna pripadnost, društveno poreklo, rođenje, veroispovest, političko ili drugo uverenje, imovinsko stanje, kultura, jezik, starost, psihički ili fizički invaliditet). Iako međunarodni dokumenti posebno navode boju kože, zabranjujući diskriminaciju, i s obzirom na ovo lično svojstvo, Ustav boju kože ne navodi izričito, ali sadrži opštu odredbu koja to lično svojstvo može obuhvatiti („diskriminacija po bilo kom osnovu“).

U vezi sa zabranom neposredne i posredne diskriminacije su i ustavne odredbe čiji je smisao da otklone ili promene okolnosti koje ometaju postizanje ravnopravnosti lica ili grupe lica koja se faktički nalaze u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Država u tom slučaju preduzima posebne mere. U skladu sa načelom socijalne pravde (čl. 1) to je njena ustavna obaveza. Posebne mere su instrument kojim država vodi i politiku jednakih mogućnosti, ublažava i otklanja faktičku nejednakost. Prema izričitoj ustavnoj odredbi posebne mere koje se preduzimaju radi otklanjanja faktičke nejednakosti ne smatraju se diskriminacijom. Posebne mere stavljaju u povoljniji položaj lica ili grupe lica koja se nalaze u faktički nejednakom položaju sa drugima. Zato je odredba o nediskriminatornom karakteru posebnih mera nužna, kako one ne bi bile ocenjene neustavnim. Posebne mere najčešće su ograničenog vremenskog dejstva (primenjuju se dok se ne ostvari cilj zbog kojeg su ustanovljene). Ustav nema odredbe o vremenskom dejstvu posebnih mera.

Pored opšte odredbe o zabrani diskriminacije, Ustav sadrži i posebnu odredbu koja garantuje ravnopravnost žena i muškaraca, i utvrđuje obavezu države da, na području ravnopravnosti polova, vodi politiku jednakih mogućnosti (čl.15), kao i posebnu odredbu koja zabranjuje svaki vid diskriminacije zasnovan na pripadnosti nacionalnoj manjini (čl. 76 st. 2).

Zbog značaja koji ima formalna jednakost za poziciju pojedinca u ustavnom sistemu, jer jemči jednako postupanje prema svakom pojedincu pred državnim organima, Ustav u ovom članu posebno garantuje jednakost svih pred ustavom i zakonom (st. 1), kao i pravo svakog na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (st. 2). Pravo na ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu garantovano je kao jedno u nizu posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 76 st. 1). Terminološka nedoslednost je i ovde je primetna („jednakost“ u čl. 21 st. 1, i „ravnopravnost“ u čl. 76 st. 1).

Član 22 Zaštita ljudskih i manjinskih prava i sloboda

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

Zbog značaja koji za status ljudskih prava u ustavnom i pravnom sistemu ima njihova zaštita, među opšte odredbe o ljudskim pravima svrstana su i

ustavna jemstva prava na zaštitu ljudskih prava. Ustav utvrđuje dva vida zaštite ljudskih prava: zaštitu u unutrašnjem pravu i međunarodno pravnu zaštitu pred međunarodnim institucijama.

Ustav primarno garantuje zaštitu pred sudom, kao najvažniji vid zaštite ljudskih prava u unutrašnjem pravu. Pravo na zaštitu pred sudom ima svako kome je povređeno ili uskraćeno pravo ili sloboda garantovano Ustavom (st. 1). Svakome je zajemčeno pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljeni sud, pravo na pravično suđenje (čl. 32 st. 1), i pravo na jednaku zaštitu pred sudovima, drugim državnim organima, nosiocima javnih ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave (čl. 36 st. 1). Zaštitu ljudskih prava pred sudom upotpunjuje sudska kontrola uprave (kontrola zakonitosti pojedinačnih akata organa uprave kojima se odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu – čl. 198 st. 2). Uz garancije pojedinih prava (npr. izborno pravo), Ustav izričito propisuje i njihovu zaštitu (čl. 52 st. 3).

Sadržaj prava na zaštitu ljudskih prava ne uključuje samo pravo na obraćanje sudu već i pravo na uklanjanje posledica koje su nastale povredom prava, što Ustav i izričito navodi (st. 1).

Pored sudske zaštite posebno se garantuje neposredna zaštita ljudskih prava pred Ustavnim sudom (čl. 166 st. 1). Neposredna ustavnosudska zaštita ljudskih prava oslanja se na načelo neposredne primene ustavom garantovanih ljudskih prava (čl. 18 st. 1), a ostvaruje se kao supsidijaran vid zaštite pod uslovima utvrđenim Ustavom i u postupku po ustavnoj žalbi (čl. 170).

Drugi vid zaštite ljudskih prava jeste međunarodno-pravna zaštita. Ustav garantuje pravo pojedinca da se obrati međunarodnim institucijama radi zaštite sloboda i prava zajemčenih Ustavom (st. 2), ali ne propisuje izričito pod kojim uslovima se može koristiti ovo pravo, pa se u tom pogledu treba osloniti na međunarodne dokumente o ljudskim pravima koji su sastavni delovi pravnog poretka (čl. 16 st. 1), a koji propisuju uslove i postupak ostvarivanja prava na zaštitu prava pred međunarodnim institucijama. Pojedinaac se može obratiti međunarodnim institucijama za zaštitu ljudskih prava nakon što iscrpi sve pravne lekove u unutrašnjem pravu pred institucijama koje odlučuju o zaštiti prava.

Pitanje koje se u praksi može postaviti u vezi sa ovom ustavnom odredbom odnosi se na sadržaj, kvalitet i obim ljudskih prava na koja

se protežu ustavne garancije vezane za zaštitu prava. U oba stava člana 22 Ustav se ograničava samo na zaštitu „prava zajemčenih Ustavom“, pa se postavlja pitanje, da li se garancije zaštite odnose i na ona prava koja Ustav izričito ne garantuje, ali ih garantuju potvrđeni međunarodni ugovori, ili su garantovana zakonima (zakonska prava), i da li samo pod pretpostavkom da na njih Ustav upućuje, ili nezavisno od toga?

2. LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

Član 23 Dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti

Ljudsko dostojanstvo je neprikosnoveno i svi su dužni da ga poštuju i štite.

Svako ima pravo na slobodan razvoj ličnosti, ako time ne krši prava drugih zajemčena Ustavom.

Kao jedna od osnovnih vrednosti na kojoj počiva ustavni sistem Ustav utvrđuje da je ljudsko dostojanstvo neprikosnoveno i propisuje obavezu svih subjekata da ga poštuju (st.1). Uz ovu načelnu ustavnu garanciju posebno se štiti dostojanstvo ličnosti u postupku lišenja slobode, i propisuje obaveza da se u postupanju prema licu lišenom slobode uvažava dostojanstvo njegove ličnosti (čl. 28 st. 1).

Ustavne garancije dostojanstva ljudske ličnosti apsolutno su zaštićena prava (čl. 202 st. 4), i ne podležu odstupanjima ni u vreme rata ili vanrednog stanja.

Uz dostojanstvo ljudske ličnosti garantuje se i pravo na slobodan razvoj ličnosti, i načelno reguliše prostor slobode pojedinca čije okvire čine slobode i prava drugih (st. 2).

Član 24 Pravo na život

Ljudski život je neprikosnoven.

U Republici Srbiji nema smrtno kazne.

Zabranjeno je kloniranje ljudskih bića.

Ustav jemči neprikosnovenost ljudskog života. Uvažavajući evropske standarde ljudskih prava Ustav propisuje da u sistemu kazni u Srbiji nema smrtno kazne.

U neposrednoj vezi sa garancijom prava na život je i zabrana kloniranja ljudskih bića (st. 3), a u širem smislu i ustavne odredbe koje garantuju slobodu odlučivanja o rađanju (čl. 63 st. 1), i garantuju pravo na pravnu sposobnost (čl. 37 st. 1).

Pravo na život pripada grupi apsolutno zaštićenih prava (čl. 202 st. 4), i kao takvo ne može ni na koji način biti ograničeno, ni za vreme vanrednih okolnosti ili rata.

Član 25 *Nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta*

Fizički i psihički integritet je nepovrediv.

Niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka.

Nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta ličnosti Ustav garantuje opštom normom, a konkretizuje je u više posebnih ustavnih odredbi.

Sadržaj koji uključuje opšta ustavna norma o nepovredivosti fizičkog i psihičkog integriteta bliže definišu odredbe o zabrani mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (st. 2); zabrana podvrgavanja medicinskim i naučnim ogledima bez slobodno datog pristanka pojedinca (st. 2 in fine). Nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta bliže sadržinski definišu i zabrana ropstva ili držanja pojedinca u položaju sličnom ropstvu (26 st. 1); zabrana trgovine ljudima (čl. 26 st. 2), kao i zabrana prinudnog rada (čl. 26 st. 3), sa kojim Ustav izjednačava i seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju (čl. 26 st. 3 in fine), pa zabrana prinudnog rada uključuje i takve slučajeve.

Neka prava koja pripadaju ovoj grupi imaju status apsolutno zaštićenih prava. Takav status uživaju pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, i zabrana ropstva i položaja sličnog ropstvu (čl. 202 st. 4). Odstupanje od ovih prava nije dopušteno čak ni u ratu ili za vreme vanrednog stanja.

Član 26 *Zabrana ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada*

Niko ne može biti držan u ropstvu ili u položaju sličnom ropstvu. Svaki oblik trgovine ljudima je zabranjen.

Zabranjen je prinudni rad. Seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra se prinudnim radom.

Prinudnim radom se ne smatra rad ili služba lica na izdržavanju kazne lišenja slobode, ako je njihov rad zasnovan na principu dobrovoljnosti, uz novčanu nadoknadu, rad ili služba lica na vojnoj službi, kao ni rad ili služba za vreme ratnog ili vanrednog stanja u skladu sa merama propisanim prilikom proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.

Među ustavnim garancijama osnovnih ljudskih prava koja štite fizički integritet ličnosti Ustav propisuje i nekoliko zabrana čiji je smisao zaštita fizičkog integriteta i dostojanstva ličnosti.

Pored izričite odredbe prema kojoj niko ne može biti držan u ropstvu ili položaju koji je sličan ropstvu (st. 1), Ustav zabranjuje svaki oblik trgovine ljudima (st. 2), kao i prinudni rad (st. 3) sa kojim izjednačava i seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju (st. 3 in fine).

Ustav izričito utvrđuje slučajeve koji se ne smatraju prinudnim radom i zato ne podležu ustavnoj zabrani prinudnog rada (st. 4). Prinudnim radom se ne smatra:

- rad ili služba lica na izdržavanju kazne lišenja slobode, ali samo pod uslovom da se rad ovih lica zasniva na dobrovoljnosti, kao i da za posao dobijaju novčanu naknadu;
- rad ili služba lica na vojnoj službi (odsluženje vojne obaveze, civilno služenje vojne obaveze);
- rad ili služba u vreme rata ili vanrednog stanja pod uslovom da se oni odvijaju u skladu sa merama koje se propisuju prilikom proglašenja ratnog ili vanrednog stanja (čl. 200 st. 4, 5, 6, 7).

Član 27 *Pravo na slobodu i bezbednost*

Svako ima pravo na ličnu slobodu i bezbednost. Lišenje slobode dopušteno je samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom.

Lice koje je lišeno slobode od strane državnog organa odmah se, na jeziku koji razume, obaveštava o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret kao i o svojim pravima i ima pravo da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru.

Svako ko je lišen slobode ima pravo žalbe sudu, koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode i da naredi puštanje na slobodu ako je lišenje slobode bilo nezakonito. Kaznu koja obuhvata lišenje slobode može izreći samo sud.

Svakom pojedincu Ustav jemči pravo na slobodu i bezbednost (lična sloboda) kao jedno od osnovnih prava i utvrđuje više posebnih jemstava čija je svrha zaštite ovo pravo.

Posebna jemstva se odnose na izričito propisivanje uslova pod kojima se lična sloboda pojedinca može ograničiti; uređivanje postupka lišenja slobode; određivanje organa koji je nadležan da odlučuje o lišenju slobode i najzad, garantovanje određenih prava kojima se pojedinac može koristiti u postupku pred državnim organima kada je njegova lična sloboda ograničena.

Najznačajnije ustavne garancije lične slobode uključuju zakonsko regulisanje razloga za lišenje slobode i postupka lišenja slobode (st. 1); garantovanje posebnih prava koja ima lice u momentu lišenja slobode (st. 2 i 3), kao i izričita odredba Ustava da kaznu lišenja slobode može izreći samo sud (st. 4).

Među posebnim pravima koja uživa pojedinac u momentu lišenja slobode su:

- pravo na hitno postupanje („odmah“ kako Ustav navodi);
- pravo da bude obavješten o razlozima lišenja slobode;
- pravo da bude obavješten o optužbi koja mu se stavlja na teret;
- pravo da mu razlozi lišenja slobode i optužba koja mu se stavlja na teret budu saopšteni na jeziku koji razume;
- pravo da o lišenju slobode obavesti lice koje sam izabere;
- pravo da bude obavješten o svojim pravima;
- pravo da podnese žalbu sudu zbog lišenja slobode;
- obaveza suda da o žalbi odluči u hitnom postupku.

Teško je objasniti kojim se razlozima rukovodio ustavotvorac kada se opredelio da u Ustavu izričito ne propiše da je lišenje slobode moguće na osnovu sudske odluke već samo na opšti način navodi lišenje slobode od strane državnog organa, i reguliše prava koja u tom slučaju ima lice lišeno slobode (st. 2). Ovo pitanje postavlja se posebno ako se ima u vidu da je ceo jedan član (čl. 29) posvećen upravo regulisanju izuzetka od osnovnog pravila da se lice može lišiti slobode samo po odluci suda.

Način na koji su regulisane neke od garancija vezane za lišenje slobode povod su da se postavi nekoliko pitanja.

Jedno pitanje se odnosi na sadržaj koji obuhvata pravo lica lišenog slobode da bude upoznat sa svojim pravima. Način na koji je Ustav regulisao ovo pitanje, a imajući u vidu i izostanak izričite ustavne odredbe o lišenju slobode po odluci suda ostavljaju dilemu o tome koja prava ima lice lišeno slobode. Da li su to prava koja kao dopunska prava koja lice lišeno slobode ima u slučaju kada je lišeno slobode bez odluke suda (čl. 29), ili neka druga prava koja reguliše zakon?

Drugo pitanje odnosi se na pravo upotrebe jezika. Pravo na upotrebu jezika u postupku pred organima državne vlasti, posebno u postupku lišenja slobode i u sudskom postupku značajno je za zaštitu lične slobode. To pitanje posebno je osjetljivo u zajednici u kojoj žive brojne nacionalne manjine i u kojoj Ustav garantuje pravo nacionalnih manjina da koriste svoj jezik i pismo, pod uslovima i na način regulisan Ustavom i zakonima (čl. 79). U vezi sa garancijama vezanim za ličnu slobodu, Ustav pominje samo jezik („jezik koji razume“), ali ne garantuje pravo na prevodioca niti pravo na tumača u slučaju kada je lice lišeno slobode slepo, gluvo ili nemo (st. 2). Zbog svega toga, pitanje je da li prava lica lišenog slobode uključuju i ona prava koja Ustav u ovom kontekstu posebno ne pominje, ali ih izričito garantuje u okviru prava na pravično suđenje (čl. 32 st. 2), ili je sadržaj prava lica lišenog slobode na upotrebu jezika po sadržini i kvalitetu uže od odgovarajućih prava u sudskom postupku?

Ustav reguliše i postupanje prema licu lišenom slobode i utvrđuje obavezu uvažavanja dostojanstva ličnosti, izričito zabranjuje primenu bilo koje vrste nasilja prema licu lišenom slobode, kao i iznuđivanje iskaza (čl. 28).

Član 28 Postupanje s licem lišenim slobode

Prema licu lišenom slobode mora se postupati čovečno i s uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti.

Zabranjeno je svako nasilje prema licu lišenom slobode.

Zabranjeno je iznuđivanje iskaza.

Lišenje slobode je akt (faktička radnja) ograničenja lične slobode kao jedne od najvažnijih individualnih sloboda. To je razlog što Ustav posebno reguliše odnos organa državne vlasti prilikom preduzimanja aktivnosti koje ograničavaju ličnu slobodu, kao i njihovo postupanje prema licu koje je lišeno slobode.

Ustav najpre postavlja opšte principe koji definišu način postupanja prema licu lišenom slobode (st. 1). Prema licu koje je lišeno slobode mora se

postupati čovečno i sa uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti, što predstavlja samo konkretizaciju ustavnog načela neprikosnovosti dostojanstva ljudske ličnosti (čl. 23 st. 1) u veoma delikatnom trenutku, kada je lična sloboda pojedinca podvrgnuta ograničenju.

Ustavna regulativa o postupanju sa licem lišenim slobode uključuje i dve izričite ustavne zabrane. Jedna se odnosi na primenu bilo koje vrste nasilja (fizičko, psihičko) nad licem lišenim slobode (st. 2). Druga zabrana odnosi se na iznuđivanje iskaza (st. 3). Može se primetiti da Ustav ne sankcioniše povredu ovih ustavnih zabrana, i ne ovlašćuje izričito zakonodavca da propiše sankcije u slučaju njihovog kršenja.

Pravila o postupanju sa licem lišenim slobode, kao i zabrana određenih postupaka prema licu lišenom slobode pripadaju grupi apsolutno zaštićenih prava. Odstupanje od ovih prava nije dopušteno ni u slučaju rata ili neposredne ratne opasnosti (čl. 202 st. 4).

Član 29 Dopunska prava u slučaju lišenja slobode bez odluke suda

Licu lišenom slobode bez odluke suda, odmah se saopštava da ima pravo da ništa ne izjavljuje i pravo da ne bude saslušano bez prisustva branioca koga samo izabere ili branioca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ako ne može da je plati. Lice lišeno slobode bez odluke suda mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, biti predato nadležnom sudu, u protivnom se pušta na slobodu.

Posebno se regulišu prava lica lišenog slobode u slučaju kada se odstupa od opšteg pravila da je lišenje slobode dopušteno samo po odluci suda, dakle, u situaciji kada neki drugi organ vlasti (policija) neposredno organičava ličnu slobodu pojedinca. U tom slučaju, lice koje se lišava slobode ima dopunska prava, koja obuhvataju:

- pravo da ništa ne izjavi (st. 1);
- pravo da bude saslušan u prisustvu branioca (st. 1);
- pravo da sam izabere branioca (st. 1);
- pravo na branioca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ukoliko zbog svog imovinskog stanja ne može da plati pomoć branioca (st. 1);
- pravo da bude izveden pred nadležni sud bez odlaganja, a najduže u roku od 48 sati (st. 2);

- pravo da bude pušten na slobodu ukoliko mu na osnovu odluke nadležnog suda ne bude određen pritvor (sr. 2).

Član 30 Pritvor

Lice za koje postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo može biti pritvoreno samo na osnovu odluke suda, ako je pritvaranje neophodno radi vođenja krivičnog postupka. Ako nije saslušano prilikom donošenja odluke o pritvoru ili ako odluka o pritvoru nije izvršena neposredno po donošenju, pritvoreno lice mora u roku od 48 časova od lišenja slobode da bude izvedeno pred nadležni sud, koji potom ponovo odlučuje o pritvoru.

Pismeno i obrazloženo rešenje suda o pritvoru uručuje se pritvoreniku najkasnije 12 časova od pritvaranja. Odluku o žalbi na pritvor sud donosi i dostavlja pritvoreniku u roku od 48 časova.

Uslove određivanja pritvora i postupak odlučivanja o pritvoru propisuje Ustav. Oni obuhvataju tri uslova koji moraju biti ispunjeni kumulativno. Prvo, mora postojati osnovana sumnja da je lice za koje se određuje pritvor izvršilo krivično delo.

Drugo, odluku o pritvoru mora doneti nadležni sud. Pritvoreno lice mora biti izvedeno pred nadležni sud u kratkom roku – najkasnije u roku od 48 časova od lišenja slobode. Rešenje o pritvoru donosi se u pisanoj formi kao i obrazloženje posebnog razloga za određivanje pritvora. Rešenje o pritvoru mora biti uručeno pritvorenom licu u kratkom roku, najkasnije u roku od 12 časova od pritvaranja.

Treće, pritvor se može odrediti, a lice zadržati u pritvoru samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka.

Najzad, čak i kada su svi navedeni uslovi ispunjeni kumulativno, sud kao organ koji odlučuje o pritvoru nije obavezan da takvu odluku i donese. Ceneći sve okolnosti konkretnog slučaja, sud odlučuje o tome da li će prema nekom licu odrediti pritvor ili ne. Lice koja se nalazi u pritvoru ima pravo da izjavi žalbu protiv rešenja o pritvaranju.

O žalbi odlučuje sud najduže u roku od narednih 48 časova, dakle, u kratkom roku. Smisao ovih odredbi je da na najmanju moguću meru ograniče vreme trajanja pritvora i ograničenje lične slobode.

Član 31 Trajanje pritvora

Trajanje pritvora sud svodi na najkraće neophodno vreme, imajući u vidu razloge pritvora. Pritvor određen odlukom prvostepenog suda traje u istrazi najduže tri meseca, a viši sud ga može, u skladu sa zakonom, produžiti na još tri meseca. Ako do isteka ovog vremena ne bude podignuta optužnica, okrivljeni se pušta na slobodu.

Posle podizanja optužnice trajanje pritvora sud svodi na najkraće neophodno vreme, u skladu sa zakonom.

Pritvorenik se pušta da se brani sa slobode čim prestanu razlozi zbog kojih je pritvor bio određen.

Dužinu trajanja pritvora reguliše Ustav, jer je to akt ograničenja lične slobode pojedinca kao jedne od osnovnih ustavnih sloboda. Ustav nalaže opštom odredbom da „trajanje pritvora mora biti svedeno na najkraće vreme“, kao i da trajanje pritvora zavisi od razloga kojima se sud rukovodio odlučujući o pritvoru.

U samom Ustavu precizirano je da pritvor po odluci prvostepenog suda može trajati najduže do tri meseca, a da viši sud može produžiti pritvor još najduže tri meseca (st. 1). Pritvor može trajati, dakle, najduže šest meseci. Ukoliko se u tom roku ne podigne optužnica, Ustav nalaže da se pritvoreno lice pusti na slobodu (st.1). Propisujući maksimalno vreme trajanja pritvora, ustavotvorac nalaže državnim organima da efikasno deluju u osetljivoj situaciji kada je ograničena lična sloboda pojedinca.

Pritvor se može odrediti odlukom suda i posle podizanja optužnice (st. 2). Ustav nalaže da se trajanje pritvora u ovom slučaju svede na najkraće vreme, i obavezuje organe državne vlasti da pritvorenika puste da se brani sa slobode čim prestanu razlozi zbog kojih je pritvor određen (st. 3). Ustav ne reguliše koliko u ovom slučaju traje pritvor već upućuje na zakon koji treba da reguliše to pitanje.

I u ovom članu terminologija nije ujednačena. Za lice koje se nalazi u pritvoru koriste se dva termina: opšti termin „okrivljeni“ (st. 1) koji označava lice za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo krivično delo i protiv kojeg je pokrenut postupak, i termin „pritvorenik“ (st. 3) koji označava lice koje se nalazi u pritvoru. U skladu sa rubrumom i sadržajem ovog člana bilo bi poželjno koristiti termin „pritvorenik“. On je precizniji i više odgovara sadržaju na koji se odnosi ova ustavna odredba. Svako

okrivljeno lice ne mora nužno biti i pritvoreno, ali samo okrivljeno lice može biti pritvoreno. Na probleme vezane za korišćenje termina ukazuje i Venecijanska komisija u svom mišljenju.

Član 32 Pravo na pravično suđenje

Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega. Svakome se jemči pravo na besplatnog prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu i pravo na besplatnog tumača, ako je slep, gluv ili nem.

Javnost se može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom.

Veoma važna Ustavna garancija koja štiti individualnu slobodu pojedinca odnosi se na pravo na pravično suđenje. Ovo pravo obuhvata više posebnih ustavnih garancija i prava čiji je smisao da pojedincu garantuju fer suđenje. Među njima su:

Pravo na suđenje pred nezavisnim, nepristrasnim sudom koji je već ustanovljen zakonom. Nezavisnost i nepristrasnost suda bliže se definišu ustavnim odredbama o statusu sudova (čl. 142 st. 2), statusu sudija (čl. 146–153) i sudskim odlukama koje ne mogu biti predmet vansudske kontrole (čl. 145 st. 3). U odredbama o sudovima Ustav ponavlja i bliže definiše da zakon reguliše osnivanje, organizaciju, nadležnost, uređenje i sastav sudova (čl. 143 st. 2) i izričito zabranjuje osnivanje privremenih, prekih ili vanrednih sudova (čl. 143 st. 3).

Pravo na javnost sudskog postupka (javna rasprava i odlučivanje) (st. 1). Ustav sadrži nekoliko pravila o načelu javnosti u postupku pred sudom. Način na koji su ova pitanja regulisana može biti povod teškoćama u praktičnoj primeni. Najpre se mora konstatovati da u Ustavu nema izričite norme o javnom izricanju (saopštavanju) presude (izuzev ako bi se pod

terminom „odlučivanje“ podrazumevalo i saopštavanje presude). Načelo javnosti podleže ograničenjima koje propisuje Ustav (čl. 32 st. 3, i čl. 142 st. 3). Ograničenja koja Ustav propisuje odnose se na „postupak pred sudom“ (ceo postupak ili deo postupka) (čl. 32 st. 3), odnosno na „raspravljavanje pred sudom“ (čl. 142 st. 3), pa se postavlja pitanje, koja od navedene dve ustavne odredbe definiše prostor u kojem se ograničenje načela javnosti smatra dopuštenim i na Ustavu zasnovanim? Razlozi koji mogu imati osnov da se javnost isključi, taksativno su navedeni u Ustavu (čl. 32 st. 3), i odnose se na zaštitu interesa maloletnika; zaštitu privatnosti učesnika u postupku; zaštitu interesa nacionalne bezbednosti kao i zaštitu javnog reda i morala. Taksativno navođenje razloga za isključenje javnosti u Ustavu može biti izvor problema u praksi, jer ne dopušta mogućnost da sud, ceneći sve okolnosti slučaja, isključi javnost i iz razloga koje Ustav izričito ne pominje. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda dopušta da se javnost isključi i u slučaju ako bi, po mišljenju suda, ona mogla naškoditi interesima pravde (čl. 6 st. 1 in fine).

Pravo na pravično suđenje u razumnom roku (st. 1) je načelna ustavna garancija. Ona postavlja osnov i okvir za zakonska rešenja o sudskim postupcima (posebno trajanje postupka pred sudom) koja obezbeđuju efikasnost sudske zaštite prava i sloboda. Pored ove načelne norme, Ustav reguliše i posebno pravo lica kojem se sudi za krivično delo (krivični postupak) da mu se sudi bez odugovlačenja (čl. 33 st. 6). Standarde koji operacionalizuju načelnu odredbu o pravičnom suđenju u razumnom roku i bliže određuju konkretno značenje termina „razumni rok“ u različitim oblastima propisuju zakoni.

Pravo na besplatnog prevodioca (st. 2) ukoliko ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu, kao i pravo na besplatnog tumača ako je slep, gluv ili nem važna je garancija prava na pravično suđenje. Način na koji je Ustav definisao prava vezana za korišćenje jezika (besplatni prevodilac) ili drugu vrstu pomoći u sudskom postupku (besplatni tumač za slepe, gluve ili neme) načelan je, i odnosi se na sve učesnike u sudskom postupku. U Ustavu se koristi termin „svako“, iz čega sledi zaključak da se prava na besplatnog tumača ili prevodioca garantuju svim učesnicima u postupku pred sudom. Kako se ovo pravo neposredno primenjuje na osnovu samog Ustava, i spada u kroz apsolutno zaštićena prava koja ne podležu odstupanjima, može se postaviti pitanje, kojim razlozima se rukovodio ustavotvorac kada je prava, koja se inače garantuju samo okrivljenom i samo u krivičnom postupku, prošire na sve učesnike u postupku pred sudom i na sve sudske postupke?

Sva prava garantovana ovim članom uživaju status apsolutno zaštićenih prava, što znači da ne podležu odstupanju u vreme rata ili vanrednog stanja (čl. 202 st. 4).

Član 33 Posebna prava okrivljenog

Svako ko je okrivljen za krivično delo ima pravo da u najkraćem roku, u skladu sa zakonom, podrobno i na jeziku koji razume, bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i o dokazima prikupljenim protiv njega.

Svako ko je okrivljen za krivično delo ima pravo na odbranu i pravo da uzme branioca po svom izboru, da s njim nesmetano opšti i da dobije primereno vreme i odgovarajuće uslove za pripremu odbrane.

Okrivljeni koji ne može da snosi troškove branioca, ima pravo na besplatnog branioca, ako to zahteva interes pravičnosti, u skladu sa zakonom.

Svako ko je okrivljen za krivično delo, a dostupan je sudu, ima pravo da mu se sudi u njegovom prisustvu i ne može biti kažnjen, ako mu nije omogućeno da bude saslušan i da se brani.

Svako kome se sudi za krivično delo ima pravo da sam ili preko branioca iznosi dokaze u svoju korist, ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se, pod istim uslovima kao svedoci optužbe i u njegovom prisustvu, ispituju i svedoci odbrane.

Svako kome se sudi za krivično delo ima pravo da mu se sudi bez odugovlačenja.

Lice koje je okrivljeno ili kome se sudi za krivično delo nije dužno da daje iskaze protiv sebe ili protiv lica bliskih sebi, niti da prizna krivicu.

Sva prava koja ima okrivljeni za krivično delo ima, shodno zakonu i u skladu sa njim, i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo.

Posebna prava okrivljenog koja garantuje Ustav obuhvataju više različitih prava. To su:

- Pravo okrivljenog da bude obavešten delu za koje se tereti, o razlozima optužbe kao i o prikupljenim dokazima (st. 1). Ustav posebno navodi da

rok u kojem se okrivljeni obaveštava mora biti kratak, ali ne precizira u kojem roku („u najkraćem roku“) okrivljeni ima pravo da bude obavješten o delu, optužbi i dokazima. Posebno je garantovano pravo okrivljenog da o ovim pitanjima bude obavješten na jeziku koji razume, ali Ustav izričito ne pominje pravo na besplatnog prevodioca ili tumača (uporediti čl. 6 st. 3e Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda). Pored posebnih garancija koje se odnose na upotrebu jezika u krivičnom postupku, Ustav i načelno jednom opštom normom svakome garantuje pravo da koristi svoj jezik u postupku pred sudom, kao i u postupcima pred drugim državnim organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja, pod uslovom da se u konkretnom slučaju rešava ili odlučuje o njegovom pravu ili obavezi (čl. 199 st. 1).

U ovom kontekstu Ustav izričito ne navodi organe autonomne pokrajine ni organe gradova i opština, niti na opšti način upućuje na „druge organe“. Kako je nabrojanje taksativno, može se postaviti pitanje dejstva ustavne odredba o pravu korišćenja jezika pred organima autonomne pokrajine i organima gradova i opština?

Ustavna odredba „pravo da bude obavješten (...) o razlozima dela za koje se tereti“ nije precizna. Okrivljeni može biti obavješten o prirodi dela za koje se tereti, a ne o razlozima zbog kojih je delo učinjeno („razlozi dela“ kako glasi Ustavna odredba), jer razloge zbog kojih je počinio delo najbolje zna upravo okrivljeni, i o tome ga ne treba posebno obavještavati. Okrivljeni može biti obavješten o razlozima optužbe koja mu se stavlja na teret (uporediti čl. 6 st. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda).

- Prava okrivljenog vezana za njegovu odbranu obuhvataju nekoliko posebnih prava:
 - pravo okrivljenog da slobodno izabere branioca kojem će poveriti svoju odbranu (st. 2);
 - pravo na besplatnog branioca ukoliko to zahteva interes pravičnosti, a okrivljeni ne može da snosi troškove branioca (st. 3);
 - pravo da nesmetano komunicira sa svojim braniocem (st. 2);
 - pravo na primereno vreme kao i odgovarajuće uslove za pripremu odbrane (st. 2).
- Pravo okrivljenog da mu se sudi u njegovom prisustvu pod uslovom da je dostupan sudu.
- Pravo na suđenje bez odugovlačenja posebno se garantuje okrivljenom u krivičnom postupku i predstavlja konkretizaciju opšteg prava na pravično suđenje u razumnom roku (čl. 32 st. 1).
- Pravo okrivljenog da odbije da dâ iskaz protiv sebe ili protiv njemu bliskih lica, kao i pravo da odbije da prizna krivicu (st. 7).

- Pravo okrivljenog da iznosi dokaze u svoju korist, da ispituje svedoke optužbe kao i da zahteva da se u njegovom prisustvu ispituju i svedoci optužbe i svedoci odbrane.

Ustav izričito zabranjuje kažnjavanje ukoliko okrivljenom nije omogućeno da bude saslušan kao i da se brani (st. 4)

Sva navedena prava uživa ne samo okrivljeni već i svako drugo lice protiv kojeg se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo (st. 8).

Pitanje koje se u vezi sa sadržajem ovog člana Ustava postavlja, odnosi se na status prava garantovanih ovim članom (posebno npr. prava iz st. 1, 2, 3, 4, 6). Kako nisu izričito uvrštena u apsolutno zaštićena prava (čl. 202 st. 4), ova prava podležu odstupanju u vreme vanrednog stanja ili rata, iako je reč o osnovnim pravima okrivljenog koja garantuju elementarne pretpostavke za fer i pravično suđenje. Nejasno je zašto su u Ustavu propisani različiti režimi za prava koja čine sadržaj prava na pravično suđenje (uporediti čl. 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda)?

Član 34 **Pravna sigurnost u kaznenom pravu**

Niko se ne može oglasiti krivim za delo koje, pre nego što je učinjeno, zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu nije bilo predviđeno kao kažnjivo, niti mu se može izreći kazna koja za to delo nije bila predviđena. Kazne se određuju prema propisu koji je važio u vreme kad je delo učinjeno, izuzev kad je kasniji propis povoljniji za učinioca. Krivična dela i krivične sankcije određuju se zakonom. Svako se smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda. Niko ne može biti gonjen ni kažnjen za krivično delo za koje je pravnosnažnom presudom oslobođen ili osuđen ili za koje je optužba pravnosnažno odbijena ili postupak pravnosnažno obustavljen, niti sudska odluka može biti izmenjena na štetu okrivljenog u postupku po vanrednom pravnom leku. Istim zabranama podleže vođenje postupka za neko drugo kažnjivo delo. Izuzetno, ponavljanje postupka je dopušteno u skladu s kaznenim propisima, ako se otkriju dokazi o novim činjenicama koje su, da su bile poznate u vreme suđenja, mogle bitno da utiču na njegov ishod ili ako je u ranijem

postupku došlo do bitne povrede koja je mogla uticati na njegov ishod.

Krivično gonjenje i izvršenje kazne za ratni zločin, genocid i zločin protiv čovečnosti ne zastareva.

Ustav garantuje više posebnih načela čiji je smisao da osiguraju pravnu sigurnost u osetljivom području kaznenog prava. Posebno je važno nekoliko načela.

Načela legaliteta dela i sankcije važna su garancija pravne sigurnosti u sudskim postupcima u kojima se pojedincu može izreći sankcija. Načelo legaliteta dela predstavlja ustavnu garanciju prema kojoj niko ne može biti oglašen krivim za delo koje, pre nego što je učinjeno, nije bilo propisano kao kažnjivo delo zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu (st. 1). Načelo legaliteta sankcije ustavna je garancija prema kojoj se nikome ne može izreći kazna ili druga sankcija koja nije bila propisana zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu za konkretno delo (st. 1). Ustavom je izričito propisano (st. 2 in fine) da se krivična dela i sankcije za njih mogu propisati samo zakonom, ne i propisima donesenim na osnovu zakona (podzakonski propisi).

Od opšteg pravila o zabrani retroaktivne primene zakona (čl. 167 st. 1) Ustav dopušta odstupanje u krivičnom zakonodavstvu. Povratno dejstvo krivičnog zakona regulišu dve ustavne odredbe. Jedna odredba je čije je značenje uže i odnosi se samo na one odredbe zakona koje propisuju kazne (čl. 34 st. 2). Značenje druge ustavne norme je šire i prema njoj sve odredbe krivičnog zakona mogu imati povratno dejstvo, pod uslovom da je odredba blaža za učinioca krivičnog dela (čl. 167 st. 3). Različito regulisanje odstupanja od zabrane retroaktivne primene zakona u krivičnom zakonodavstvu može biti izvor problema u praksi sudova, jer se u postupku pred sudom može postaviti pitanje, koja od pomenute dve ustavne odredbe vezuje sud prilikom postupanja?

Pretpostavka nevinosti štiti okrivljenog od obaveze da pred sudom dokazuje svoju nevinost i ustanovljava obavezu tužioca da dokaže krivicu optuženog. Ustavom se izričito propisuje da se svako smatra nevinim za krivično delo sve dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom odlukom suda (st. 3).

Ustav zabranjuje gonjenje i kažnjavanje u istoj stvari u slučajevima koje precizno navodi (st. 4). Zabrana se odnosi na tri slučaja: kada je postupak koji se vodi protiv određenog lica pravosnažno obustavljen; ako je optužba pravosnažno odbijena, i kada je lice pravosnažnom presudom oslobođeno

ili osuđeno. Pored zabrane gonjenja i kažnjavanja u istoj stvari Ustav zabranjuje (st. 4 in fine) izmenu sudske odluke na štetu okrivljenog u postupku koji se vodi po vanrednom pravnom leku. Navedene zabrane odnose se ne samo na krivični postupak već i na postupke za druga kažnjiva dela. Ustav ne zabranjuje ponovno suđenje u istoj stvari što izričito propisuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 4 st. 1 Protokola 7), a zabranjuje ponovno gonjenje, što Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne zabranjuje.

Ponavljanje postupka je dopušteno, ali je to izuzetak i kao takav se restriktivno tumači (st. 5). Ustav taksativno navodi dva slučaja kada je dopušteno ponavljanje postupka, u skladu sa kaznenim propisima: prvi, ukoliko se otkriju dokazi o novim činjenicama koje su mogle bitno uticati na ishod postupka da su bile poznate u vreme suđenja i drugi, ako je u ranijem postupku došlo do bitne povrede koja je mogla uticati na ishod postupka. Način na koji je norma formulisana (preuzeta odredba čl. 4 st. 2 Protokola 7 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda) ne precizira na šta se odnosi povreda koja je mogla uticati na ishod postupka (povreda materijalnog ili procesnog prava) i kakva povreda se ima u vidu (povreda zakona ili povreda drugog propisa).

Ustav izričito propisuje odstupanje od zastarelosti krivičnog gonjenja kao i zastarelosti izvršenja krivičnih sankcija kada su u pitanju određena krivična dela: ratni zločini, genocid i zločin protiv čovečanstva (st. 7).

Sva prava garantovana ovim članom Ustava imaju status apsolutno zaštićenih prava i ne podležu odstupanju u ratu ili za vreme vanrednog stanja (čl. 202 st. 4).

Član 35 Pravo na rehabilitaciju i naknadu štete

Ko je bez osnova ili nezakonito lišen slobode, pritvoren ili osuđen za kažnjivo delo ima pravo na rehabilitaciju, naknadu štete od Republike Srbije i druga prava utvrđena zakonom. Svako ima pravo na naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave. Zakon određuje uslove pod kojima oštećeni ima pravo da zahteva naknadu štete neposredno od lica koje je štetu prouzrokovalo.

Pravo na rehabilitaciju i pravo na naknadu štete jeste ustavom neposredno propisan vid zaštite pojedinca od postupaka državnih organa koji ograničavaju njegovu ličnu slobodu. Ustav garantuje ta prava pojedincima u slučajevima koje taksativno navodi. Osnovi korišćenja prava na rehabilitaciju kao i na naknadu štete su:

- nezakonito lišenje slobode;
- nezakonito pritvaranje;
- nezakonita osuda za kažnjivo delo.

Ustav propisuje da naknadu štete snosi država. Pored prava na rehabilitaciju, kao i prava na naknadu štete, Ustav ovlašćuje zakonodavca da ustanovi i druga prava koja u navedenim slučajevima pripadaju ovim licima (st. 3).

Uz garancije prava na rehabilitaciju i prava na naknadu štete, treba dodati i načelnu ustavnu garanciju prava svakoga čije je pravo povređeno da zatraži uklanjanje posledica koje su nastale povredom prava (čl. 22 st. 1).

Osnov za korišćenje ustavom garantovanog prava na naknadu štete je i nezakonit i nepravilan rad državnih organa, institucija koje obavljaju javna ovlašćenja, organa autonomne pokrajine kao i organa opština i gradova. Ustav precizira da ovo pravo uživa svako kome je naneta šteta ne samo zbog nezakonitog rada već i zbog nepravilnog rada. Pored toga, Ustav precizira da pravo na naknadu štete uključuje i materijalnu i nematerijalnu štetu (st. 2).

Zakonodavcu je delegirano pravo da propiše uslove pod kojima oštećeni ima pravo da naknadu štete zahteva neposredno od lica koje je prouzrokovalo štetu (st. 3). On to može regulisati u granicama propisanim u Ustavu (čl. 18 st. 2).

Član 36 Pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo

Jemči se jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaocima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.

Među ustavnim garancijama pravne sigurnosti u kaznenom pravu su i jemstva prava na jednaku zaštitu prava i pravo na pravno sredstvo.

Ustav garantuje (st. 1) svakom licu jednaku zaštitu prava koja se ostvaruje pred:

- sudovima;
- drugim državnim organima;
- nosiocima javnih ovlašćenja;
- organima autonomne pokrajine;
- organima opština i gradova (jedinice lokalne samouprave).

Pravo na zaštitu prava pred sudom garantuje se i u nekim drugim odredbama Ustava (čl. 22 st. 1). Zaštitu pred sudom upotpunjuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata organa uprave kojima se odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 198 st. 2). Uz neka prava i slobode Ustav izričito garantuje njihovu pravnu zaštitu (npr. izborno pravo – čl. 52 st. 3) ili zaštitu pred sudom (npr. zaštita od zloupotrebe podataka o ličnosti – čl. 42 st. 4).

U kontekstu prava na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo ne pominje se izričito zaštita ljudskih i manjinskih prava pred Ustavnim sudom koju Ustav posebno garantuje (čl. 166 st. 1), kao ni zaštita prava od strane Zaštitnika građana (čl. 138 st. 1). Zaštita pred „drugim državnim organima“ nesumnjivo uključuje i zaštitu pred Ustavnim sudom, kao i zaštitu prava koju pruža Zaštitnik građana. Ne pominje se ni ustavna žalba kao posebno pravno sredstvo za zaštitu prava i sloboda pred Ustavnim sudom (čl. 170).

Ne pominje se izričito ni pravo obraćanja međunarodnim institucijama (čl. 22 st. 2) u cilju zaštite prava, iako je u pitanju jedno posebno pravno sredstvo za zaštitu prava i sloboda pojedinca.

Pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rešava o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu garantuje se svakome (st. 2). Uz jemstvo pojedinih prava i sloboda, Ustav izričito garantuje pravo na žalbu zbog povrede prava (npr. uz pravo na slobodu i bezbednost, čl. 27 st. 3).

Član 37 Pravo na pravnu ličnost

Svako lice ima pravnu sposobnost.

Lice punoletstvom stiče sposobnost da samostalno odlučuje o svojim pravima i obavezama. Punoletstvo nastupa sa navršениh 18 godina.

Izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece slobodni su.

Sadržaj prava na pravnu ličnost koje garantuje Ustav uključuje tri posebna prava. To su:

- pravo na pravnu sposobnost;
- pravo na poslovnu sposobnost i
- pravo na izbor i korišćenje ličnog imena.

Pravo na pravnu sposobnost garantuje se svakom pojedincu, bez ispunjavanja bilo kakvih posebnih uslova. To pravo predstavlja sposobnost svakog pojedinca da bude nosilac prava.

Pravo na poslovnu sposobnost uključuje sposobnost pojedinca da samostalno odlučuje o svojim pravima i obavezama. Na osnovu Ustava osnov sticanja prava na poslovnu sposobnost je punoletstvo, a prema izričitoj ustavnoj normi punoletstvo nastupa sa navršениh 18 godina (st. 2).

Pravo na poslovnu sposobnost može se ograničiti, pod uslovima i iz razloga propisanih zakonom, ukoliko takvu odluku donese nadležni sud. Ograničenje poslovne sposobnosti može biti potpuno ili delimično.

U okviru prava na pravnu ličnost, Ustav garantuje i slobodu izbora i korišćenja ličnog imena, kao i slobodu roditelja na izbor i korišćenje imena svoje dece (st. 3).

Pravo na pravnu ličnost spada u grupu apsolutno zaštićenih prava i ne podleže odstupanjima (čl. 202 st. 4). Iako Ustav izričito propisuje da pravo na pravnu ličnost ne podleže odstupanjima, niti u Ustavu postoji odredba koja bi uputila na mogućnost da se zakonom reguliše ograničenje nekih prava koja čine sadržaj prava na pravnu ličnost, neka prava (npr. poslovna sposobnost) mogu se ograničiti i u redovnim prilikama. Pravo na poslovnu sposobnost može se ograničiti pod uslovima i iz razloga propisanih zakonom, a na osnovu odluke nadležnog suda. Ograničenje poslovne sposobnosti može biti potpuno ili delimično.

S obzirom na to da se ustavom garantovano pravo ili sloboda može ograničiti samo pod uslovom da to Ustav dopušta (čl. 20 st. 1), kao i da zakon može regulisati samo način ostvarivanja prava, uz uslov da je to Ustavom izričito propisano, u praksi bi se moglo postaviti pitanje ustavnosti zakonskih odredbi koje regulišu ograničenje poslovne sposobnosti.

Član 38 Pravo na državljanstvo

Sticanje i prestanak državljanstva Republike Srbije uređuje zakon.

Državljanin Republike Srbije ne može biti proteran, ni lišen državljanstva ili prava da ga promeni.

Dete rođeno u Republici Srbiji ima pravo na državljanstvo Republike Srbije, ako nisu ispunjeni uslovi da stekne državljanstvo druge države.

Iako je državljanstvo jedno od najznačajnijih statusnih prava pojedinca, Ustav ne garantuje izričito ovo pravo već prepušta zakonu da reguliše način sticanja i prestanka državljanstva (st. 1). Ustav reguliše neka pitanja vezana za državljanstvo i zaštitu državljanina Republike Srbije.

Izričito se zabranjuje proterivanje državljanina Republike Srbije iz Srbije (st. 2). Ustavom se zabranjuje da državljanin Srbije bude lišen državljanstva (st. 2), ili da mu bude uskraćeno pravo da promeni državljanstvo (st. 2). Posebno se garantuje zaštita prava i interesa državljanina u inostranstvu (čl. 13 st. 1), i utvrđuje obaveza države da unapređuje odnose sa Srbima (Ustav u ovom slučaju ne koristi termin „državljanin Srbije“) koji žive u inostranstvu (čl. 13 st. 2).

Ustav izričito garantuje pravo na državljanstvo samo detetu rođenom u Srbiji (st. 3). Ova ustavna garancija nije bezuslovna. Dete rođeno u Srbiji uživa pravo na državljanstvo samo ukoliko nisu ispunjeni uslovi da stekne državljanstvo neke druge države. Ovakvo rešenje obezbeđuje zaštitu od apatrima jer ne dopušta mogućnost da dete rođeno na teritoriji Srbije ostane bez državljanstva.

Neka prava Ustav izričito garantuje samo državljanima, kao npr. izborno pravo (čl. 52 st. 1).

Ustavne garancije vezane za pravo na državljanstvo spadaju u grupu apsolutno zaštićenih prava, i ne podležu odstupanju za vreme rata i vanrednog stanja (čl. 202 st. 4).

Član 39 Sloboda kretanja

Svako ima pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji, da je napusti i da se u nju vrati.

Sloboda kretanja i nastanjivanja i pravo da se napusti Republika Srbija mogu se ograničiti zakonom, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, zaštite javnog reda i mira, sprečavanja širenja zaraznih bolesti ili odbrane Republike Srbije.

Ulazak stranaca u Republiku Srbiju i boravak u njoj uređuje se zakonom. Stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde mu ne pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom.

Sloboda kretanja i nastanjivanja je jedno od osnovnih ličnih prava pojedinca koju garantuje Ustav (st. 1) i čiji sadržaj uključuje:

- slobodu kretanja unutar nacionalne teritorije koja podrazumeva slobodu izbora i promene mesta prebivališta kao i slobodu napuštanja prebivališta;
- pravo napuštanja teritorije i pravo povratka u Srbiju.

Ustav dopušta (st. 2) ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja i upućuje na zakon koji reguliše ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja (st. 2). Zakonodavac je, pri tom, vezan opštim ustavnim pravilom koje definiše sadržaj, kvalitet i obim zakonskih ovlašćenja u materiji ljudskih prava (čl. 18 st. 2) i granicama u kojima Ustav dopušta ograničenje ljudskih prava (čl. 20). Ustav neposredno (čl. 39 st. 2) utvrđuje razloge koji mogu biti osnov za ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja. Među njima su:

- vođenje krivičnog postupka;
- zaštita javnog reda i mira;
- sprečavanja širenja zaraznih bolesti;
- odbrane Republike Srbije.

Sloboda kretanja i nastanjivanja jedna je od onih sloboda koju stranci uživaju pod posebnim režimom. Ustav propisuje da se ulazak i boravak stranaca u Srbiji reguliše zakonom (st. 3). Za razliku od državljana Republike Srbije u odnosu na koje Ustav propisuje zabranu proterivanja (čl. 38 st. 2), stranci mogu biti proterani pod uslovima koje reguliše Ustav. Ovi uslovi uključuju:

- odluku o proterivanju koju donosi nadležni organ;
- zakonom regulisan postupak po kojem se odlučuje o proterivanju;
- garantovanje prava na žalbu na odluku o proterivanju;
- zabranu proterivanja u zemlju u kojoj mu pretili progon zbog nekog njegovog ličnog svojstva (rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi), ili uverenja (političkog mišljenja), ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje prava koje garantuje Ustav.

U vezi sa razlozima koji su osnov ograničenja slobode kretanja i nastanjivanja i nekih drugih sloboda (tajnost pisama, zaštita podataka o ličnosti, sloboda misli i veroispovesti, sloboda mišljenja i izražavanja) primetna je terminološka nedoslednost kada je razlog ograničenja prava ili sloboda vezan za bezbednost Republike. U Ustavu se koriste termini „odbrana Republike“ (čl. 39 st. 3), „bezbednost Republike“ (čl. 41 st. 2, čl. 42 st. 3), „javna bezbednost i javni red“ (čl. 43 st. 4), „nacionalna bezbednost“ (čl. 46 st. 2). Neoprezna upotreba različitih termina, kada su u pitanju razlozi iz kojih individualne slobode mogu biti ograničene, može biti povod za različite prakse prilikom odlučivanja o ograničenju prava. Pitanje koje se u ovom kontekstu može postaviti jeste, da li postoje razlozi koji opravdavaju eventualno različito praktično postupanje pri ograničavanju prava i sloboda?

Član 40 *Nepovredivost stana*

Stan je nepovrediv.

Niko ne može bez pismene odluke suda ući u tuđi stan ili druge prostorije protiv volje njihovog držaoca, niti u njima vršiti pretres. Držalac stana i druge prostorije ima pravo da sam ili preko svoga zastupnika i uz još dva punoletna svedoka prisustvuje pretresanju. Ako držalac stana ili njegov zastupnik nisu prisutni, pretresanje je dopušteno u prisustvu dva punoletna svedoka.

Bez odluke suda, ulazak u tuđi stan ili druge prostorije, izuzetno i pretresanje bez prisustva svedoka, dozvoljeni su ako je to neophodno radi neposrednog lišenja slobode učinioca krivičnog dela ili otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude ili imovinu, na način predviđen zakonom.

Pravo na nepovredivost stana jedan je vid garantovanja prava na privatnost. Nepovredivost stana zajemčena je opštom odredbom Ustava

(st. 1). Sadržaj prava na nepovredivost stana uključuje zabranu ulaska u tuđi stan, kao i zabranu pretresa stana protiv volje držaoca stana. Ovo opšte pravilo odnosi se ne samo na stan već i bilo koji drugi prostor.

Ustav dopušta mogućnost da se pravo na nepovredivost stana ograniči pod uslovima i po postupku koji propisuje Ustav. Dva su slučaja u kojima Ustav dopušta ograničenje ovog prava:

- prvi, kada se pravo ograničava po odluci i uz pismeni nalog suda (st. 2) i
- drugi, kada je ograničenje dopušteno i kada nema pismenog sudskog naloga za ulazak u stan i pretres stana (st. 3).

Od opšte zabrane da niko, protivno volji držaoca stana, ne može ući u stan niti vršiti pretres u stanu, dopušteno je odstupanje uz uslov da je to naloženo pismenom odlukom suda. U tom slučaju Ustav garantuje pravo držaoca stana da, uz dva punoletna svedoka, prisustvuje pretresu stana, bilo sâm, bilo preko svog zastupnika. Pretres stana na osnovu sudskog naloga moguć je i bez prisustva držaoca stana ili njegovog punomoćnika, ali uz uslov da pretresu prisustvuju dva punoletna svedoka.

Ustav dopušta ulazak u tuđi stan i bez pismenog naloga suda, a izuzetno i pretres stana i bez prisustva svedoka. To je moguće samo ukoliko je ulazak u stan neophodan u slučajevima koje Ustav taksativno navodi:

- da bi se uhapsio učinilac krivičnog dela;
- da bi se otklonila neposredna i ozbiljna opasnost za ljude ili imovinu.

I u ovom izuzetnom slučaju pravo na nepovredivost stana može se ograničiti, i u stan se može ući samo na način propisan zakonom, uz ograničenja.

Član 41 Tajnost pisama i drugih sredstava opštenja

Tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja je nepovrediva.

Odstupanja su dozvoljena samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

Tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja Ustav garantuje opštom normom (st. 1).

Ustav propisuje mogućnost ograničenja tajnosti pisama i drugih sredstava komunikacije pod uslovima i iz razloga koje izričito propisuje. Ograničenje prava moguće je samo na osnovu odluke suda. Odluku o ograničenju tajnosti pisama i drugih sredstava komunikacije nadležni sud može doneti samo ukoliko postoje razlozi koji su izričito propisani u Ustavu:

- ako je ograničenje neophodno za vođenje krivičnog postupka, i
- ako je ograničenje neophodno zbog zaštite bezbednosti Republike.

Odluka o ograničenju tajnosti pisama ima vremenski ograničeno dejstvo. Ustav to izričito propisuje opštom normom koja dopušta ograničenje prava samo na određeno vreme, ali ne precizira vremensko dejstvo odluke, niti određuje njeno maksimalno trajanje.

Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše postupak ograničenja prava (st. 2) u okvirima i obimu u kojem Ustav dopušta zakonodavnu regulativu u domenu ljudskih prava (čl. 18 st. 2, i čl. 20).

Terminologija je problem i u ovom članu. Koristi se termin „odstupanje“ (st. 2) umesto termina „ograničenje“. Terminom „odstupanje“ u Ustavu se označava režim ljudskih prava u vreme rata i vanrednog stanja (čl. 202), dok se terminom „ograničenje“ označava režim pojedinačnih prava u vezi s kojima Ustav propisuje izuzetke od opšte ustavne garancije prava (npr. čl. 20, čl. 39 st. 2, čl. 43 st. 4, čl. 46 st. 2).

Član 42 Zaštita podataka o ličnosti

Zajemčena je zaštita podataka o ličnosti.

Prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju se zakonom.

Zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

Svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.

Zaštita podataka o ličnosti jedno je od novijih prava zaštite privatnosti pojedinca koje Ustav garantuje načelnom odredbom (st. 1). O sadržaju garancije može se posredno suditi na osnovu ustavnih odredbi koje regulišu zabrane ili upućuju na zakonsko regulisanje određenih pitanja.

Samo zakonom može se regulisati prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti (st. 2). Pitanja koja reguliše zakon taksativno su pobrojana. Strogo uzevši, to ne ostavlja mogućnost da zakon reguliše i druga pitanja. Prilikom navođenja materije koju reguliše zakon, Ustav je izostavio jedno važno pitanje. Zbog značaja za zaštitu privatnosti ono bi moralo biti regulisano zakonom. To je zaštita podataka o ličnosti. Poziv na načelne ustavne odredbe koje regulišu granice i okvir zakonodavne delatnosti u oblasti ljudskih prava (čl. 18 st. 2) mogao bi ponuditi izlaz iz ove situacije.

Pored opšte garancije zaštite ljudskih prava (čl. 22 st. 1) Ustav posebno garantuje dva prava vezana za zaštitu podataka o ličnosti. Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima o ličnosti koji su prikupljeni a odnose se na njega (st. 3). Svakome se posebno garantuje i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe podataka o ličnosti koji se odnose na njega. Oba prava koriste se u skladu sa zakonom.

Ustav izričito zabranjuje da se podaci o ličnosti koriste za druge namene osim za namene za koje su prikupljeni. Od ovog osnovnog pravila propisani su izuzeci zbog potreba koje iziskuje vođenje krivičnog postupka i radi zaštite bezbednosti Republike.

U vezi sa razlozima („bezbednost Republike“) ograničenje prava, upućujemo na zapažanje o neujednačenoj upotrebi termina izneto uz komentar člana 39.

Član 43 Sloboda misli, savesti i veroispovesti

Jemči se sloboda misli, savesti, uverenja i veroispovesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru.

Niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima.

Svako je slobodan da ispoljava svoju veru ili ubeđenje veroispovedanja, obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici s drugima, kao i da privatno ili javno iznese svoja verska uverenja.

Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja može se ograničiti zakonom, samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje.

Roditelji i zakonski staraoci imaju pravo da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima.

Jednu od najznačajnijih duhovnih sloboda – slobodu misli, savesti i veroispovesti garantuje opšta ustavna norma koja jemči ovu slobodu (st. 1), kao i ustavna odredba koja propisuje da niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim ili drugim uverenjima (st. 2) i tako dodatno štiti pravo pojedinca da slobodno izabere svoj pogled na svet. Sloboda misli garantuje se i u članu 46 st. 1. Izričito se zabranjuje izazivanje i podsticanje verske mržnje i netrpeljivosti, i propisuje kažnjivost takvog ponašanja (čl. 49), dok se podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika zasnovanih, između ostalog, i na verskim uverenjima građana (čl. 48).

Ustav ne propisuje posebno sadržaj garancija koje uključuju sloboda misli i savesti. Sledeći osnovno ustavno načelo da je Srbija svetovna država (čl. 11 st. 1) i da su, u skladu s tim, crkva i verske zajednice odvojene od države (čl. 11 st. 2), kao i da se nijedna religija ne može uspostaviti kao državna ili obavezna (čl. 11 st. 3), Ustav bliže definiše samo sadržaj garancija koje se odnose na slobodu veroispovesti i uverenja.

Sadržaj ustavnih garancija odnosi se najvećim delom, na slobodu veroispovesti i sa njom povezane slobode (st. 3), među kojima su:

- sloboda izbora uverenja ili veroispovesti uključujući i pravo da se oni promene slobodno i po sopstvenom izboru;
- sloboda ispoljavanja vere ili ubeđenja;
- sloboda obavljanja verskih obreda;
- sloboda pohađanja verske nastave i verske službe pojedinačno ili u zajednici s drugima;
- sloboda privatnog i javnog iznošenja verskih uverenja.

Ograničenju podležu samo ispoljavanje slobode uverenja i veroispovesti (st. 4). Akcenat je na ispoljavanju slobode uverenja i veroispovesti, ali Ustav ne precizira bliže kako se ono manifestuje (na primer, da li je to javno ispoljavanje uverenja i veroispovesti, ili svi vidovi ispoljavanja uverenja i veroispovesti?). Razloge koji dopuštaju ograničenje i uslove pod kojima je ono dopušteno, propisuje Ustav. Ograničenja ispoljavanja slobode uverenja i veroispovesti dopuštena su samo ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite:

- života i zdravlja;
- morala demokratskog društva;
- sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom;
- javne bezbednosti i javnog reda, kao i radi
- sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje.

Ograničenje je moguće propisati samo zakonom u granicama i obimu u kojem Ustav dopušta zakonsko regulisanje ljudskih prava (čl. 18 st. 2).

U okviru jemstva slobode misli, uverenja i veroispovesti Ustav garantuje i pravo roditelja i zakonskih staralaca da obezbede versko i moralno obrazovanje svoje dece u skladu sa svojim uverenjima (st. 5).

Sloboda misli, savesti, uverenja i veroispovesti apsolutno su zaštićena prava i izuzeta su od režima odstupanja u ratu i vanrednom stanju (čl. 202 st. 4).

Pitanje koje se postavlja u vezi s načinom na koji Ustav reguliše ograničenje slobode misli, savesti, uverenja i veroispovesti jeste odnos između ustavne odredbe koja izričito zabranjuje odstupanje od slobode misli, savesti i veroispovesti, i za ove slobode rezerviše režim apsolutno zaštićenih prava (čl. 202 st. 4) i, s druge strane, takođe izričite ustavne odredbe (čl. 43 st. 4) koja dopušta ograničenje slobode ispoljavanja uverenja i veroispovesti u redovnim prilikama iz razloga navedenih u Ustavu. Da li je u redovnim prilikama moguće ograničiti slobode od kojih nije dopušteno odstupanje ni u vanrednom stanju ili ratu?

Član 44 Crkve i verske zajednice

Crkve i verske zajednice su ravnopravne i odvojene od države.

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

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

U vezi sa slobodom veroispovesti, Ustav reguliše i najvažnija pitanja vezana za status crkava i verskih zajednica. U skladu sa načelom svetovnosti države (čl. 11 st. 1) i polazeći od njega, Ustav propisuje da su crkve i verske zajednice ravnopravne (čl. 44 st. 1) i ponavlja odredbu o odvojenosti crkve i verskih zajednica od države (čl. 11 st. 2 i čl. 44 st. 1). Crkvama i verskim zajednicama garantuje se sloboda da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, kao i više posebnih prava među kojima su:

- pravo da uređuju i javno obavljaju verske obrede;
- pravo da osnivaju verske škole;
- pravo da osnivaju socijalne i dobrotvorne ustanove, kao i pravo upravljanja tim ustanovama.

Ustav dopušta mogućnost da se zabrani delovanje verske zajednice. O zabrani rada verske zajednice odlučuje Ustavni sud (čl. 44 st. 3, i čl. 167 st. 3).

Razloge koji su osnov za zabranu verske zajednice propisuje Ustav (čl. 44 st. 3). Verska zajednica može biti zabranjena iz nekoliko razloga:

- ukoliko delovanje verske zajednice ugrožava individualna prava među kojima pravo na život, pravo na fizičko i psihičko zdravlje, prava deteta, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu;
- ukoliko delovanje verske zajednice ugrožava javnu bezbednost i javni red;
- ako verska zajednica svojim delovanjem izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.

Razlozi koje Ustav navodi kao osnov zabrane delovanja verske zajednice povod su da se postavi nekoliko pitanja.

Nejasno je čime se ustavotvorac rukovodio kada se, regulišući razloge za zabranu delovanja verske zajednice, opredelio da zaštiti od ugrožavanja samo neka individualna prava, odstupajući od ustavne odredbe o ograničenju slobode ispoljavanja vere ili uverenja (čl. 43 st. 4), i sužavajući krug individualnih prava čiju povredu sankcioniše zabranom delovanja verske zajednice. Razlozi ograničenja slobode ispoljavanja vere i uverenja uključuju zaštitu svih prava i sloboda koje Ustav garantuje (čl. 43 st. 4). Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja može biti ograničena ukoliko je to neophodno radi zaštite bilo kojeg ljudskog prava garantovanog Ustavom. Stoga je opravdano postaviti pitanje, zašto se ustavotvorac opredelio da odstupa od ovog načelnog pravila i da povredu samo nekih prava sankcioniše zabranom delovanja verske zajednice?

Šta je razlog da su samo neka lična svojstva pojedinca (vera, rasa, nacionalna pripadnost) povod za zabranu delovanja verske zajednice, ukoliko izaziva i podstiče netrpeljivost, a izostavljena su druga, podjednako važna, koja mogu biti povod podsticanju netrpeljivosti (pol, fizički i psihički invaliditet i sl.)? Lična svojstva pojedinca čije ugrožavanje može biti osnov za zabranu delovanja verske zajednice navedena su taksativno, što isključuje mogućnost da se zaštite i neka druga lična svojstva ukoliko budu ugrožena. Takvo rešenje suprotno je članu 49 Ustava koji izričito zabranjuje i propisuje kažnjivost svakog vida izazivanja i podsticanja ne samo rasne, verske i nacionalne već i „druge neravnopravnosti, netrpeljivosti i mržnje“ (čl. 49).

Pitanje je, takođe, zašto je povod za zabranu delovanja verske zajednice samo ugrožavanje bezbednosti i javnog reda, a izostali su i neki drugi važni razlozi koje Ustav navodi kao razloge ograničenja pojedinih individualnih prava: npr. zaštita bezbednosti Republike (čl. 41 st. 2, čl. 42 st. 3, čl. 46 st. 2, čl. 54 st. 3), ugrožavanje javnog zdravlja i morala (čl. 43 st. 4, čl. 46 st. 2).

Član 45 Prigovor savesti

Lice nije dužno da, protivno svojoj veri ili ubeđenjima, ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja.

Lice koje se pozove na prigovor savesti može biti pozvano da ispunji vojnu obavezu bez obaveze da nosi oružje, u skladu sa zakonom.

U kontekstu ustavnih garancija slobode veroispovesti jeste i jemstvo prava na prigovor savesti. Prigovor savesti garantuje pojedincu da nije dužan da, protivno svojoj veri ili ubeđenjima, ispunjava vojnu ili bilo koju drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja (st. 1). Pozivom na prigovor savesti pojedinac može odbiti da ispunjava vojnu ili neku drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja.

Pozivanje na prigovor savesti ne oslobađa lice vojne obaveze, ali mu omogućuje da, u skladu sa zakonom, ispunji vojnu obavezu na način koji isključuje nošenje oružja (st. 2).

Prigovor savesti pripada apsolutno zaštićenim pravima i ne podleže odstupanju za vreme rata ili vanrednog stanja (čl. 202 st. 4).

Terminološka nedoslednost odlikuje i ove ustavne norme. Prigovor savesti vezuje se u stavu 1 ovog člana za „upotrebu“ oružja, a u stavu 2 za „nošenje“ oružja što, nesumnjivo, nisu iste stvari.

Član 46 Sloboda mišljenja i izražavanja

Jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.

Sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Slobodu misli Ustav garantuje uz slobodu savesti i veroispovesti (čl. 43) kao „slobodu misli.“ Pored toga u posebnom članu garantuje se „sloboda mišljenja i izražavanja“ (čl. 46) uz slobodu da se traže, primaju i šire obaveštenja i ideje na različite načine (govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način) (čl. 46. st. 1). Obe ustavne norme koje garantuju slobodu misli su načelnog karaktera „jemči se sloboda misli“ (čl. 43 st. 1) odnosno „jemči se sloboda mišljenja“ (čl. 46 st. 1). I u komparativnoj ustavnosti sloboda misli često se garantuje uz slobodu savesti i veroispovesti ili slobodu izražavanja misli ali i kao posebna sloboda.

Ograničenju podleže samo sloboda izražavanja. Ustav dopušta mogućnost da ograničenje ove slobode propiše zakon u granicama i obimu koji Ustav dopušta u osnovnim odredbama o ljudskim pravima (čl. 18 st. 2 i čl. 20). Razloge koji mogu biti osnov za ograničenje slobode izražavanja utvrđuje Ustav taksativnim navođenjem. Ograničenje slobode izražavanja moguće je samo ukoliko je to neophodno radi:

- zaštite prava i ugleda drugih;
- čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda;
- zaštite javnog zdravlja;
- zaštite morala demokratskog društva, i
- nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

U vezi sa razlozima ograničenja slobode izražavanja više u odgovarajućim komentarima uz članove 39, 41, 42, 43, 44, 50, 54 i 55.

Član 47 Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti

Izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno.

Niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

Iako su u poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima u posebnoj tački (tačka 3 Drugog dela Ustava) grupisane ustavne garancije prava pripadnika nacionalnih manjina, neke načelne garancije neposredno vezane za prava nacionalnih manjina sistematizovane su i u osnovnim načelima Ustava (čl. 14), kao i u delu koji obuhvata garancije konkretnih ljudskih prava (tačka 2 Drugog dela Ustava).

Jednom opštom odredbom Ustav garantuje slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti (st. 1). Slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti dodatno štiti odredba koja izričito propisuje da niko nema obavezu da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti (st. 2).

Ove načelne odredbe upotpunjuje ustavna odredba o podsticanju razumevanja i uvažavanju razlika (čl. 48), oslonjenih na posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta građana.

U kontekstu ovih ustavnih garancija izostaju odredbe koje bi sankcionisale (kažnjivost i zabrana) kršenje slobode izražavanja nacionalne pripadnosti ili kršenje ustavnog pravila da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti, kao što se to, na primer, čini izričitom ustavnom zabranom izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne i verske, nacionalne mržnje i netrpeljivosti, kao i propisivanjem kažnjivosti takvog ponašanja (čl. 49).

Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti apsolutno je zaštićeno pravo. Odstupanja od ove slobode nisu dopuštena ni u vreme vanrednog stanja ili rata (čl. 202 st. 4).

Član 48 Podsticanje uvažavanja razlika

Merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana.

Ustav posebno propisuje obavezu Republike Srbije da u oblastima obrazovanja, kulture i javnog obaveštavanja podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlike koje među građanima Srbije postoje zbog posebnosti njihovog etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta.

Sličnu odredbu Ustav ponavlja i u odeljku o pravima nacionalnih manjina. Ustav utvrđuje obavezu Srbije da podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga, kao i da preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet (čl. 81). Ove obaveze posebno se odnose na oblasti obrazovanja, kulture i informisanja.

Iako nema sumnje da su ove ustavne odredbe posebno značajne u kontekstu garantovanja slobode veroispovesti (čl. 43), slobode izražavanja nacionalne pripadnosti (čl. 47), ipak se može postaviti pitanje, da li ima opravdanja ili da li je racionalno ponavljati ustavne odredbe? Posebno je to slučaj ako se norme odnose na isto pitanje, a među njima postoje izvesne razlike u sadržaju, kao što je to slučaj sa pomenutim ustavnim odredbama (npr. u čl. 47 utvrđuju se obaveze „Republike Srbije“, dok je u čl. 81 reč o obavezama „Srbije“; u čl. 47 reč je o „javnom informisanju“, a u čl. 81 o „informisanju“; u čl. 47 akcenat je na podsticanju „razumevanja, uvažavanja i poštovanja razlika“, a u čl. 81 na podsticanju „tolerancije i međukulturnog dijaloga“; u čl. 47 koristi se termin „građani Srbije“, a u članu 81 termin čije je značenje šire – „ljudi koji žive na njenoj teritoriji“, i drugo).

Primer koji je iznesen samo je koji govori o tome da je prilikom izrade Ustava izostala elementarna pravno-tehnička redakcija ustavnog teksta. Izostanak pravno-tehničke redakcije nije sporedno pitanje jer nedoslednosti u ustavnom tekstu, ponavljanje ustavnih odredbi uz izvesne razlike u sadržaju ustavnih rešenja, neujednačena terminologija, kontraverzna rešenja i slično mogu biti ozbiljan problem u njegovoj primeni.

Član 49 Zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje

Zabranjeno je i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti.

Ustav izričito zabranjuje svaki vid izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti. Na osnovu sâmog Ustava kažnjiva su dela i ponašanja kojima se izaziva ili podstiče rasna, nacionalna, verska ili bilo koja druga neravnopravnost, mržnja ili netrpeljivost.

Ovu ustavnu odredbu treba posmatrati u kontekstu drugih ustavnih normi sa kojima je tesno povezana. Među njima su, na primer, ustavna zabrana diskriminacije (čl. 21), ustavom propisani razlozi iz kojih se mogu ograničiti sloboda veroispovesti (čl. 43 st. 4), delovanje verskih zajednica (čl. 44 st. 3), sloboda mišljenja i izražavanja (čl. 46 st. 1), sloboda medija (čl. 50 st. 3), sloboda udruživanja (čl. 55 st. 4). Stoga, upućujemo na odgovarajuće komentare uz članove 39, 41, 42, 43, 44, 50 i 55.

Od zabrane izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje nije dopušteno odstupanje ni u vreme vanrednog stanja ili rata (čl. 202 st. 4). Ova zabrana je u režimu apsolutno zaštićenih prava.

Član 50 Sloboda medija

Svako je slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Televizijske i radio–stanice osnivaju se u skladu sa zakonom. U Republici Srbiji nema cenzure. Nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Ostvarivanje prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje se zakonom.

Pod rubrumom „sloboda medija“ Ustav garantuje više posebnih prava koja se odnose na medijske slobode, propisuje ograničenja kojima podležu medijske slobode i razloge koji su osnov za ograničenja, kao i poseban režim koji se odnosi na status elektronskih medija.

Ustavno jemstvo slobode medija obuhvata više posebnih prava: pravo na slobodno osnivanje novina i drugih sredstava javnog obaveštavanja, pravo na ispravku.

Ustav načelno garantuje (st. 1) pravo svakog da slobodno osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. Zakon, na koji Ustav izričito upućuje (st. 1), reguliše način ostvarivanja ovog prava u obimu i granicama u kojima Ustav dopušta zakonsko regulisanje ljudskih i manjinskih prava (čl. 18 st. 2).

Od osnovnog pravila o slobodi osnivanja štampanih medija izuzeti su elektronski mediji (radio i televizija) koji se, kako Ustav propisuje (st. 2), osnivaju u skladu sa zakonom. Osnivanje ovih medija ne reguliše Ustav već zakon na koji Ustav upućuje. Razlog za ovaj izuzetak vezan je, u prvom redu, za tehničke uslove (ograničen tehnički resurs frekvencija) osnivanja ovih medija.

Ustav propisuje da u Srbiji nema cenzure (st. 3). Ustav samo na opšti način konstatuje da cenzure nema, ali se cenzura izričito ne zabranjuje niti se propisuje njena kažnjivost. Zato se može postaviti pitanje, kakav je smisao deklaratorne i načelne ustavne odredbe da „cenzure nema“ ukoliko zabrana i kažnjivost cenzure nisu propisani ni u Ustavu, niti je Ustav regulisanje tog pitanje prepustio zakonu?

Ustav dopušta ograničenje prava na širenje informacija i ideja (st. 3) putem sredstava javnog obaveštavanja, propisuje uslove pod kojima je ograničenje dopušteno, razloge koji mogu biti povod ograničenju, i organ koji odlučuje o ograničenju prava.

Ograničenje je dopušteno samo ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu.

O ograničenju prava na širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja odlučuje nadležni sud koji jedini ima pravo da „spreči širenje informacija“ (st. 3).

Razlozi zbog kojih je moguće ograničiti pravo na širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja obuhvataju sprečavanje:

- pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka;
- narušavanja teritorijalnog integriteta Republike Srbije;
- propagiranja rata;

- podstrekavanja na neposredno nasilje;
- zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje kojima se podstiče na diskriminaciju, nasilje ili neprijateljstvo.

Pažljivija analiza razloga koji su osnov za ograničenje slobode medija i povod da nadležni sud donese odluku kojom će „sprečiti širenje informacija“ pokazuje da su neki važni razlozi potpuno izostavljeni (npr. ugrožavanje ljudskih ili manjinskih prava, narušavanje javnog reda i morala, diskriminacija po svim drugim osnovama izuzev rasne, nacionalne i verske, ugrožavanje bezbednosti Republike Srbije, i drugo). O neusklađenosti ustavnih rešenja ilustrativno govori poređenje razloga za ograničenje slobode mišljenja i izražavanja (čl. 46 st. 2) i razloga za ograničenje širenja informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja (čl. 50 st. 3). Iako su u pitanju slobode čiji je sadržaj tesno povezan, razlozi za njihovo ograničenje potpuno se razlikuju.

Sloboda izražavanja podleže ograničenju iz sledećih razloga (čl. 46 st. 2):

- zaštite prava i ugleda drugih;
- čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda;
- zaštite javnog zdravlja;
- zaštite morala demokratskog društva, i
- nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Sloboda širenja informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja može biti ograničena iz sledećih razloga (čl. 50 st. 3):

- pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka;
- narušavanja teritorijalnog integriteta Republike Srbije;
- propagiranja rata;
- podstrekavanja na neposredno nasilje;
- zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, nasilje ili neprijateljstvo.

O razlozima za ograničenje slobode širenja informacija putem sredstava javnog obaveštavanja više u odgovarajućim komentarima uz članove 39, 41, 42, 43, 44, 50, 54 i 55.

Ustav garantuje pravo na ispravku ukoliko su nečije pravo ili interes povređeni objavljivanjem neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije (čl. 50 st. 4).

Pored prava na ispravku, Ustav načelno garantuje i pravo na odgovor na informaciju objavljenu u sredstvima javnog obaveštavanja (čl. 50 st. 4).

Oba pomenuta prava Ustav garantuje načelno i upućuje na zakon koji bliže reguliše način njihovog ostvarivanja u granicama i obimu koji Ustav načelno definiše (čl. 18 st. 2).

Osim prava na ispravku i odgovor, Ustav ne garantuje izričito i neka druga prava (npr. naknada štete, uklanjanje posledica povrede prava) lica čije pravo ili interes su povređeni zbog objavljivanja neistinite, netačne ili nepotpune informacije. Na ovu situaciju primenjiva je samo opšta ustavna garancija prava na sudsku zaštitu u slučaju povrede prava, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su nastupile zbog povrede prava (čl. 22 st. 1).

Terminološke nedoslednosti beležimo i u vezi sa ovom slobodom (uporediti npr. čl. 48, čl. 50 i čl. 81 st. 1). Iako rubrum člana 50 glasi „sloboda medija“ u sadržaju ovog člana koriste se termini „širenje informacija“, „javno obaveštavanje“, „štampa i druga sredstva javnog obaveštavanja“, „televizijske i radio stanice“.

Član 51 Pravo na obaveštenost

Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Kao posebno pravo, povezano sa slobodom medija, Ustav garantuje pravo na obaveštenost kao opšte pravo koje uživa svaki pojedinac (st. 1). Sadržaj prava građana na obaveštenost uključuje istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavanje o pitanjima koja su od javnog značaja. Ustav izričito obavezuje sredstva javnog obaveštavanja da poštuju pravo građana da budu blagovremeno, istinito i potpuno obavesteni o pitanjima od javnog značaja (st. 1), ali izostavlja da propiše kažnjivost kršenja ove ustavne obaveze, bilo propisivanjem sankcije u samom Ustavu ili upućivanjem na zakonsko regulisanje sankcija i kažnjivosti.

Način na koji je ovo pitanje regulisano u Ustavu povod je da se postavi i razmotri pitanje, u čemu bi se ogledale eventualne posledice kršenja

ove ustavne obaveze od strane sredstava javnog obaveštavanja? Kakve bi bile mogućnosti građana da, pozivom na neposrednu primenu Ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava (čl. 18 st. 2) zatraže sankcionisanje kršenja ovog prava (čl. 22 st. 1), otklanjanje povrede, uklanjanje posledica koje su povredom nastale (čl. 22 st. 1), i eventualno zahtevaju naknadu štete koju su pretrpeli zbog povrede ovog prava (čl. 35 st. 2)? Nepotpunost ustavnih rešenja ostavlja ova pitanja otvorenim za praksu koja će biti prinuđena da na njih konkretno odgovori.

Zbog značaja koji imaju informacije u posedu državnih organa i organa kojima su poverena javna ovlašćenja posebno se garantuje pravo na dostupnost informacija od javnog značaja. Pravo na dostupnost informacija od javnog značaja opšte je pravo koje Ustav garantuje svakome. Prema izričitoj ustavnoj odredbi ovo pravo ostvaruje se u skladu sa zakonom koji, u granicama i obimu koji propisuje Ustav (čl. 18 st. 2), reguliše način njegovog ostvarivanja.

Član 52 Izorno pravo

Svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran.

Izorno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.

Izorno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.

Ustav garantuje izorno pravo pod uslovima koje sam neposredno utvrđuje. Izorno pravo je zajemčeno državljanima Republike Srbije. Ovo pravo stiče se sa punoletstvom (navršenih 18 godina života), uz uslov da lice koje stiče biračko pravo uživa poslovnu sposobnost (st. 1).

I Ustav (rubrum čl. 52) i zakoni o izborima daju šire značenje sadržaju biračkog prava. Ovo pravo definisano je kao izorno pravo građana. Zakon o izborima izorno pravo definiše kao skup više različitih sloboda i prava. Pored aktivnog i pasivnog biračkog prava izorno pravo obuhvata i neka druga prava koja građani ostvaruju u izborima, kao npr. pravo građana da kandiduju poslanike, pravo da koriste pravne instrumente za zaštitu izbornog prava pred organima nadležnim za zaštitu izbornog prava; pravo građana da budu objektivno obavješteni o izbornim programima kandidata za poslanike i dr.

Ustav, međutim, bliže reguliše samo aktivno (pravo da bira) i pasivno biračko pravo (pravo da bude biran). Uslovi za sticanje oba navedena prava, su istovetni (st. 1).

Pasivno biračko pravo podleže ustavnim ograničenjima koja se odnose na parlamentarnu nepodudarnost. Ustav načelno zabranjuje sukob interesa (čl. 6), a posebno reguliše parlamentarnu nepodudarnost (čl. 102 st. 3). Narodni poslanik ne može istovremeno biti:

- poslanik u skupštini autonomne pokrajine;
- funkcioner u organima izvršne vlasti;
- funkcioner u organima pravosuđa (čl. 102 st. 3).

Ustavom je izričito propisano da narodni poslanik ne može biti član Vlade (čl. 126 st. 1). Iz odredbi o nespojivosti funkcija koje se odnose na druge organe vlasti može se nedvosmisleno zaključiti da narodni poslanik ne može biti istovremeno i predsednik Republike (čl. 115), kao ni sudija Ustavnog suda (čl. 173 st. 1).

Ustav načelno reguliše nespojivost položaja narodnog poslanika sa položajem „funkcionera u organima pravosuđa“ (čl. 102 st. 3), ali, pored toga, upućuje i na zakon koji reguliše nespojivost sudskog i tužilačkog poziva s drugim poslovima i pozicijama, uključujući tu i eventualnu nespojivost položaja narodnog poslanika sa položajem sudije (čl. 152 st. 2) i javnog tužioca (čl. 163 st. 2). Dovedene u vezu, ove ustavne odredbe ostavljaju otvoreno pitanje, šta uključuje pojam „funkcioner“ u organima pravosuđa, da li se sudija i tužilac mogu smatrati funkcionerima, ili su funkcioneri npr. samo predsednici sudova, sudije koje su na čelu sudskih odeljenja, sudije i tužioci izabrani u Visoki savet sudstva odnosno Državnog veća tužilaca, i slično?

Pored toga, Ustav ostavlja mogućnost da se posebnim zakonom ustanove i druge funkcije, poslovi i dužnosti na koje se odnosi institut parlamentarne nepodudarnosti (čl. 102 st. 3).

Ustav reguliše i opšte karakteristike slobodnih, demokratskih i fer izbora:

- izbore odlikuje neposrednost – građani biraju svoje predstavnike neposredno, svoje biračko pravo ne mogu preneti na drugog niti bilo koga drugog mogu ovlastiti da glasa u njihovo ime;
- biračko pravo je opšte. Uživaju ga svi državljani pod jednakim uslovima;

- biračko pravo je jednako što znači da glas svakog pojedinca birača ima jednaku vrednost (politička jednakost – princip jedan čovek jedan glas);
- glasanje je tajno i lično, što osigurava slobodu izbora.

Iako sve Ustavom garantovane individualne slobode i prava uživaju zaštitu koja uključuje sudsku zaštitu, kao primarni vid zaštite ljudskih prava (čl. 22 st. 1), ustavnosudsku zaštitu, kao vid neposredne ustavne zaštite ljudskih prava garantovanih Ustavom (čl. 166 st. 1), kao i pravo na zaštitu pred međunarodnim institucijama (čl. 22 st. 1), Ustav posebno utvrđuje da izborno pravo uživa pravnu zaštitu (čl. 52 st. 2). Način ostvarivanja prava na pravnu zaštitu izbornog prava reguliše zakon (čl. 52 st. 2) u granicama i obimu koji načelno definiše Ustav (čl. 18 st. 2).

Pored opštih odredbi o zaštiti ljudskih prava garantovanih Ustavom (čl. 22), i posebnih odredbi o nadležnosti Ustavnog suda da štiti ljudska prava (čl. 166 st. 1) i da odlučuje o izbornim sporovima pod uslovom da zakon nije odredio nadležnost suda da o tome odlučuje (čl. 167 st. 2 tačka 5), postavlja se pitanje, da li je posebna odredba o „pravnoj zaštiti“ izbornog prava uopšte potrebna, ili njeno postojanje samo može biti povod da se u primeni ustavnih odredbi postave pretpostavke za ustanovljavanje još nekih oblika zaštite samo ovog posebnog prava, na primer zaštita od strane organa za sprovođenje izbora.

Da li u slučaju izbornog prava, upotreba opšteg termina „pravna zaštita“ sužava ili proširuje oblike zaštite izbornog prava? Da li pored zaštite koju uživaju sva druga prava, izborno pravo uživa i neki drugi vid zaštite, i koji bi to vid zaštite bio?

Član 53 Pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima

Građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije.

Pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima kao i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije garantuje se, opštom ustavnom normom, u skladu sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Ustav ne definiše bliže sadržaj ovog prava niti način na koji se ono ostvaruje. Nema ni izričite odredbe koja bi regulisanje ovog pitanja rezervisala za zakon. Ustavna garancija je opšta. Teško je očekivati da ona može biti neposredno primenjena na osnovu Ustava. Ustav izričito ne upućuje na zakon koji bi mogao da reguliše ostvarivanje ovog prava.

Opšte ustavno pravilo utvrđuje da zakon može regulisati način ostvarivanja nekog prava, pod uslovom da je to neophodno za ostvarivanje prava (čl. 18 st. 2). Uz granice zakonodavnih integercija koje propisuje Ustav, a prema kojima zakon ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava (čl. 18 st. 2 in fine), poziv na ovo opšte pravilo moglo bi biti rešenje koje omogućuje da zakon bliže reguliše način ostvarivanja prava građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima, i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije.

Član 54 Sloboda okupljanja

Mirno okupljanje građana je slobodno.

Okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju.

Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu, u skladu sa zakonom.

Sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.

Sloboda mirnog okupljanja građana zajemčena na opšti način Ustavom (st. 1). Ustav razlikuje dve situacije: okupljanje u zatvorenom i okupljanje na otvorenom prostoru. Za svaki od ova dva vida okupljanja propisuje poseban režim.

Građani se slobodno mogu okupljati u zatvorenom prostoru (st. 2) bez obaveze da to prijave nadležnom organu i bez posebnog prethodnog odobrenja.

Okupljanje građana na otvorenom prostoru (zborovi, demonstracije i druga okupljanja – st. 3) podleže prijavi. Organizatori okupljanja imaju obavezu da prijave okupljanje nadležnom organu. Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše način ostvarivanja ovog prava, u granicama i obimu koji propisuje Ustav (čl. 18 st. 2).

Sloboda zbora i javnog okupljanja građana može biti ograničena. Ograničenje može propisati samo zakon, u skladu sa opštim ustavnim okvirom zakonodavne nadležnosti u domenu ljudskih prava (čl. 18 st. 2 i čl. 20). Ustav izričito navodi razloge koji dopuštaju ograničenje slobode zbora i javnog okupljanja. Kao razloge ograničenja ove slobode navode se:

- zaštita javnog zdravlja i morala;
- zaštita prava drugih;
- bezbednost Republike Srbije.

Među razlozima ograničenja slobode zbora i javnog okupljanja izostalo je izričito pominjanje zaštite prava dece; zaštite života i imovine; izazivanje i podsticanje verske, nacionalne ili rasne i bilo kog drugog vida diskriminacije, mržnje ili netrpeljivosti i sl. što Ustav navodi kao razloge za ograničavanje nekih drugih prava (npr. sloboda misli, savesti i veroispovesti, sloboda medija). Uporediti komentare o razlozima za ograničenje prava i sloboda uz članove 39, 41, 42, 43, 44, 50, i 55, koji pokazuju da se razlikuju vrednosti koje Ustav posebno štiti (razlozi ograničenja prava je ugrožavanje tih vrednosti), kao i da za to razlikovanje često nema osnova. U nekim slučajevima su npr. sva ljudska i manjinska prava garantovana Ustavom vrednosti koje su predmet posebne ustavne zaštite (čl. 43 st. 4; čl. 46 st. 2; čl. 54 st. 3; čl. 55 st. 3), a drugi put samo neka od prava (npr. čl. 44 st. 3; čl. 50 st. 3).

U vezi sa mogućim ograničenjem slobode okupljanja primetno je da u Ustavu nema izričite odredbe o tome u čijoj je nadležnosti odlučivanje o zabrani okupljanja, u kojoj se formi saopštava zabrana (pismeno ili usmeno), da li je zabrana trajna ili temporarna, i drugo. Budući da je u pitanju važna politička sloboda građana, ova pitanja morala bi biti uređena u Ustavu, kao što se to čini u drugim slučajevima (npr. tajnost pisama, nepovredivost stana, lična sloboda).

Član 55 Sloboda udruživanja

Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja. Udruženja se osnivaju bez prethodnog odobrenja, uz opis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom. Zabranjena su tajna i paravojna udruženja. Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana, pripadnici policije i pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Slobodu udruživanja građana Ustav garantuje opštom odredbom (st. 1). Sadržaj slobode udruživanja odnosi se na različite oblike udruživanja uključujući i pravo pojedinca da se ne udružuje, kao i da ostane izvan bilo kakvog oblika udruživanja. Zbog značaja koji imaju sloboda političkog udruživanja i sloboda sindikalnog udruživanja, Ustav izričito garantuje pravo na političko i na sindikalno udruživanje (st. 1).

Jedno od načela među osnovnim načelima Ustava odnosi se samo na političke stranke (čl. 5). U okviru temeljnih ustavnih principa iskazuje se privrženost političkom pluralizmu, priznaje uloga koju imaju političke stranke u procesima demokratskog oblikovanja političke volje građana i garantuje slobodno osnivanje političkih stranaka (čl. 5 st. 2). Ustav sadrži jasan načelni stav o otklonu od partijske države i izričito propisuje da političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti im je dopušteno da vlast potčine sebi (čl. 5 st. 4).

Udruženja, političke i sindikalne organizacije osnivaju se upisom u registar kod nadležnog organa (st. 2). Prethodno odobrenje nije uslov za osnivanje udruženja, političke stranke ili sindikalne organizacije. U Srbiji je prihvaćen sistem prijave, a ne sistem odobrenja. Prema sistemu odobrenja, udruženje, politička stranka ili sindikat smatraju se osnovanim nakon što nadležni organ razmotri prijavu i odobri njihov upis u registar. U tom slučaju pravo udruživanja efektivno se koristi nakon što nadležni organ odobri upis u registar organizacija koji se kod njega vodi. Prema sistemu prijave, udruženje, politička stranaka ili sindikalna organizacija smatraju se formiranim i stiču pravo da deluju u momentu upisa u registar ovih organizacija. Nadležni organ nema pravo da odobri ili uskrati registraciju već on samo konstatuje formiranje udruženja, političke stranke ili sindikalne organizacije, i upisuje ih u registar

Sloboda udruživanja može se, pod određenim uslovima, isključiti ili ograničiti. Ustav navodi tri slučaja (st. 3, 4 i 5) u kojima se sloboda udruživanja može ograničiti ili čak zabraniti.

Ustav izričito zabranjuje formiranje tajnih i paravojnih udruženja (st. 3). Ustav izričito se zabranjuje članstvo u političkim strankama licima koja obavljaju određene državne poslove. Ustav izričito zabranjuje članstvo u političkim strankama sudijama Ustavnog suda, sudijama, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima vojske i policije (st. 5). Ove odredbe preciziraju ili dopunjuju načelnu odredbu Ustava o sukobu

interesa sudija Ustavnog suda (čl. 173 st.1), kao i ustavnu zabranu političkog delovanja sudija (čl. 152 st. 1) i tužilaca i zamenika tužilaca (čl. 163 st. 1), i dopunjuju ustavne odredbe koje se odnose na Zaštitnika građana, a u kojima je izostala eksplicitna odredba o sukobu interesa (čl. 138).

Postavlja se pitanje, da li se zabrana članstva u političkim strankama odnosi i na zamenike tužilaca? U kontekstu odredbi o zabrani članstva u političkim strankama, Ustav izričito ne navodi zamenike tužilaca (čl. 55 st. 5), iako na identičan način formuliše opštu zabranu političkog delovanja kako za tužioce tako i za njihove zamenike (čl. 173 st. 1). Iako Ustav zamenicima tužilaca izričito ne zabranjuje članstvo u političkim strankama, sadržaj opšte zabrane njihovog političkog delovanja mogao bi da se protegne i na zabranu članstva u političkim strankama, posebno ako se ima u vidu u osnovi istovetan status zamenika tužilaca i tužilaca u odnosu na poslove iz svoje nadležnosti.

Ustav utvrđuje i razloge (čl. 55 st. 4) koji su osnov za zabranu delovanja udruženja, političke stranke ili sindikalne organizacije, kao i nadležnost organa koji odlučuje o zabrani rada. Istovetno pravilo sadržano je i u načelima Ustava (čl. 5 st. 3). Kao razlozi za zabranu navodi se njihovo delovanje koje je usmereno na:

- nasilno rušenje ustavnog poretka;
- kršenje ljudskih i manjinskih prava;
- izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

U vezi sa razlozima navedenim u Ustavu za zabranu rada udruženja, političke stranke ili sindikalne organizacije, postavlja se nekoliko pitanja. Zašto je među razlozima zabrane rada izostalo navođenje na primer ugrožavanja bezbednosti Republike, formiranje tajnih i paravojnih udruženja čije je delovanje Ustav zabranjuje (čl. 55 st. 3), i drugi razlozi koje Ustav navodi kao razloge ograničenja drugih sloboda i prava (npr. čl. 43 st. 4; čl. 44, st. 3; čl. 46 st. 2; čl. 50 st. 3; čl. 54 st. 3)? Zašto su taksativno navedena samo tri lična svojstva (nacionalnost, rasa, vera) koja se na ovaj način štite, a izostavljaju sva druga, jednako tako značajna, koja Ustav navodi u vezi sa zabranom diskriminacije (čl. 21 st. 3). Uporediti komentare o razlozima ograničenja prava uz članove 39, 43 44, 46, 50, 54.

Odlučivanje o zabrani rada udruženja, političke stranke ili sindikalne organizacije povereno je Ustavnom sudu. Primetna je nedoslednost u

načinu na koji je regulisana ova nadležnost Ustavnog suda, naročito kada je reč o njenom sadržaju, kvalitetu i obimu. Postavlja se pitanje, da li Ustavni sud odlučuje o zabrani udruženja, političke stranke ili sindikata (čl. 55 st. 4) ili se odluka Ustavnog suda odnosi samo na zabranu njihovog rada (čl. 167 st. 3)? U prvom slučaju, posledica odluke bila bi brisanje ovih organizacija iz registra, a u drugom slučaju odluka bi se odnosila na zabranu njihovog delovanja.

Član 56 Pravo na peticiju

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

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

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

Pravo na peticiju uključuje pravo građana da se obraćaju državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine, kao i organima grada i opštine.

Pravo na peticiju Ustav garantuje (st. 1) i kao individualno i kao kolektivno pravo („zajedno s drugima“). Sadržaj prava na peticiju uključuje dva prava: pravo podnošenja peticije ili predloga; pravo da, ako to građani zahtevaju, dobiju odgovor od organa kojem su podneli peticiju ili predlog.

Kako bi građani mogli nesmetano da koriste ova prava, ona su i posebno zaštićena. Ustav izričito propisuje da niko ne može trpeti štetne posledice zbog upućivanja peticija i predloga (st. 2) niti zbog stavova koje je izneo u njima (st. 3). Izuzetak od ovog opšteg pravila je samo slučaj kada bi iznošenjem stavova u peticiji ili predlogu bilo učinjeno krivično delo (st. 3 in fine).

Ustav ne propisuje izričito obavezu organa kojem su peticije ili predlozi upućeni da na njih odgovori. Ne propisuje ni sankciju ako organ kojem je peticija ili predlog upućen ne pruži odgovor, uprkos tome što to podnosilac

peticije ili predloga izričito zahteva. Ustav eksplicitno ne upućuje ni na zakonsko regulisanje ovih pitanja. Izlaz bi mogao biti u primeni načelnog pravila koje ovlašćuje zakonodavca da reguliše način ostvarivanja prava „ako je to neophodno za ostvarivanje prava“ (čl. 18 st. 2).

Može se, takođe, primetiti da je izostala posebna ustavna garancija prava građana da javno kritikuju rad organa državne vlasti, rad drugih organa i organizacija kao i rad funkcionera.

Sa pravom podnošenja peticija i predloga koje Ustav definiše kao vid građanske inicijative, sa jedne strane, i kao instrument kritike vlasti, s druge strane, tesno su povezana još dva prava. Oba prava garantuje Ustav. To su pravo građana da pod ustavom propisanim uslovima podnesu predlog za promenu Ustava, pod uslovom da taj predlog svojim potpisima podrži najmanje 150.000 birača (čl. 203 st. 1). kao i da podnesu predlog za donošenje ili promenu zakona (čl. 107 st. 1). U ovom slučaju, građani imaju status ovlašćenog predlagача Ustava odnosno zakona. Zakon koji bliže reguliše ova pitanja (narodnu inicijativu i referendum) usvaja se u Narodnoj skupštini apsolutnom većinom ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 1). Posebna i strožija većina propisana za usvajanje ovih zakona u Narodnoj skupštini govori o značaju pitanja koja se ovim zakonom regulišu.

Član 57 Pravo na utočište

*Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji.
Postupak za sticanje utočišta uređuje se zakonom.*

Stranci u Srbiji uživaju sve slobode i prava garantovana Ustavom (čl. 17). Izuzetak od ovog opšteg pravila su prava i slobode koja Ustav garantuje samo državljanima Srbije. Neka prava stranci uživaju pod posebnim uslovima, kao npr. pravo kretanja i nastanjanja (čl. 39 st. 3), pravo na zaštitu od proterivanja (čl. 39 st., 3), i svojinska prava (čl. 85).

Stranci uživaju i jedno posebno pravo. To je *pravo* utočišta (azila). Pravo azila stiće se pod uslovima koje utvrđuje Ustav (st. 1). Postupak odlučivanja o davanju azila reguliše zakon (st. 2). Ovo pravo stranci u Srbiji stiču ukoliko osnovano strahuju od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi, ili zbog svojih političkih uverenja.

Član 58 Pravo na imovinu

Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona.

Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.

Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine.

Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.

Ustav na opšti način garantuje pravo na mirno uživanje svojine i svih drugih imovinskih prava. Uslov za uživanje ovih prava jeste da su prava stečena na osnovu zakona (st. 1). Ustav bliže ne određuje subjekte kojima se ova prava garantuju. Norma je formulisana neutralno – „jemči se“, i podjednako se odnosi kako na fizička lica kao subjekte ovih prava, tako i na pravna lica. Kako je norma sistematizovana u poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima, neutralna forma u kojoj je saopštena omogućuje da se pravilo interpretira kao jedno od individualnih prava građana, ali da se, pritom, dejstvo norme nužno ne redukuje samo na ove subjekte već da uključi i druge subjekte svojinskih i imovinskih prava. Pored fizičkih, to su i pravna lica.

Rubrum člana (pravo na imovinu) ne odgovara u potpunosti sadržaju materije koju regulišu odredbe ovog člana, jer se on odnosi kako na pravo na imovinu, tako i na pravo svojine. Nedosledna je i terminologija.

U delu o ekonomskom uređenju i finansijama (Deo treći), Ustav posebno garantuje:

- svojinska prava stranaca (čl. 85) među kojima posebno pravo svojine na nepokretnostima (čl. 85 st. 1) i pravo koncesije na prirodnim bogatstvima i dobrima od opšteg interesa (čl. 85 st. 2);
- ravnopravnost svih oblika svojine (čl. 86);
- svojinski režim prirodnih bogatstava i dobara od opšteg interesa (čl. 87);
- uslove korišćenja poljoprivrednog, šumskog i gradskog građevinskog zemljišta (čl. 88).

Pravo svojine i imovinskih prava podležu ograničenjima. Mogućnost ograničenja ovih prava i uslove pod kojima je ograničenje dopušteno propisuje Ustav. Ustav propisuje dva oblika ograničenja prava svojine (st. 2). Jedan, kada se pravo ograničava, i drugi koji uključuje mogućnost oduzimanja prava.

Ustav propisuje dva uslova pod kojima je ograničenje ili oduzimanje prava svojine dopušteno:

- Osnov ograničenja uključujući i oduzimanje je javni interes. On mora biti utvrđen na osnovu zakona. Pravo svojine može se ograničiti ili oduzeti samo ukoliko je to u javnom interesu, i samo ukoliko je taj javni interes utvrđen na osnovu zakona.
- Ograničenje ili oduzimanje prava svojine dopušteno je jedino pod uslovom da se to učini uz pravičnu naknadu. Ustav izričito propisuje da naknada ne može biti niža od tržišne.

Ustav ne određuje bliže šta se smatra javnim interesom, ali obavezuje organe koji odlučuju o ograničenju ili oduzimanju svojine da se rukovode samo onim javnim interesima koji su utvrđeni na osnovu zakona (st. 2). Iako to predstavlja neki vid zaštite prava svojine od eventualne arbitrarnosti prilikom odlučivanja o ograničenju ili oduzimanju, potrebno je naglasiti da ova zaštita nije ustavna već zakonska. Činjenica da Ustav ne reguliše koji javni interesi mogu biti osnov ograničenja ili oduzimanja prava svojine već to pitanje reguliše zakon, menja i kvalitet zaštite prava svojine. Ustav se teže menja, pa je i zaštita koju on obezbeđuje pouzdanija od zakonske zaštite jer se zakoni lakše menjaju.

Režim prava na imovinu, ograničenje ili oduzimanje ovog prava Ustav reguliše različito u odnosu na režim prava svojine. Za razliku od režima ograničenja odnosno oduzimanja svojine, u vezi sa režimom imovine Ustav reguliše ne samo oduzimanje odnosno ograničenje imovine (st. 4) već posebno reguliše i ograničenje načina korišćenja imovine (st. 3).

Način korišćenja imovine može se ograničiti samo zakonom (st. 3). Za razliku od prava svojine za koje Ustav reguliše razloge za ograničenje ili oduzimanje prava (st. 2), Ustav ne reguliše razloge iz kojih se može ograničiti način korišćenja imovine. To pitanje reguliše zakon u obimu i granicama koje Ustav dopušta (čl. 18 st. 2 i čl. 20 st. 2).

Posebno se reguliše oduzimanje odnosno ograničenje imovine kada je razlog za to naplata poreza, drugih dažbina i kazni (st. 4). U ovom slučaju, Ustav je propisao razloge za oduzimanje ili ograničenje prava na imovinu. Zakon bliže reguliše način postupanja u ovim slučajevima i vezan je u tome izričitim ustavnim odredbama koje propisuju obim i granice zakonodavnih ingerencija u domenu ljudskih prava (čl. 18 st. 2 i čl. 20 st. 2).

U praksi primene ovih ustavnih odredbi može se postaviti pitanje o osnovanosti propisivanja različitih režima za pravo svojine odnosno pravo na imovinu, kao i pitanje da li način na koji je Ustav regulisao ova pitanja podrazumeva da korišćenje svojine, za razliku od imovine, ne podleže ograničenjima?

Problem u praksi može izazvati i terminologija. U Ustavu se koriste termini čije značenje nije identično: „pravo na imovinu“ (rubrum), „imovinska prava“ (st. 1) i „imovina“ (st. 3 i 4), pa se može postaviti pitanje, da li je reč o istovrsnim ili različitim pravima?

Član 59 Pravo nasleđivanja

Jemči se pravo nasleđivanja, u skladu sa zakonom.

Pravo nasleđivanja ne može biti isključeno ili ograničeno zbog neispunjavanja javnih obaveza.

Pravo nasleđivanja garantuje načelna ustavna odredba (st. 1). Pravo nasleđivanja je u režimu zakonskih, a ne ustavnih prava. U prilog ovom zaključku govori načelni karakter ustavne odredbe koja jemči pravo nasleđivanja kao i upućivanje na zakon u skladu s kojim se ova načelna ustavna garancija ostvaruje (st. 1 in fine).

Zakon koji reguliše pravo nasleđivanja vezan je opštom ustavnom odredbom koja propisuje obim i granice zakonodavnih ingerencija u oblasti ljudskih prava (čl. 18 st. 2).

U pogledu režima ograničenja prava na nasleđivanje zakon je vezan kako opštom odredbom o granicama postupanja zakonodavca kada reguliše ograničenje prava (čl. 20 st. 2), tako i izričitom ustavnom odredbom koja propisuje da pravo nasleđivanja ne može biti isključeno ili ograničeno iz razloga koji se odnose na ispunjavanje javnih obaveza (čl. 59 st. 3).

Član 60 Pravo na rad

Jemči se pravo na rad, u skladu sa zakonom.

Svako ima pravo na slobodan izbor rada.

Svima su, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta.

Svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, 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. Niko se tih prava ne može odreći.

Ženama, omladini i invalidima omogućuju se posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom.

Prava vezana za rad koja Ustav garantuje uključuju više pojedinačnih prava među kojima su:

- Pravo na rad (st. 1) i slobodu izbora rada (st. 2) Ustav garantuje opštom odredbom. Zakon, na koji Ustav izričito upućuje, bliže reguliše pravo na rad i način ostvarivanja tog prava u granicama i obimu propisanim u Ustavu (čl. 18 st. 2);
- Pravo na dostupnost svakog radnog mesta garantuje se svakome pod jednakim uslovima (st. 3). Ovo pravo neposredno je povezano sa slobodom izbora rada i predstavlja jedan od oblika njenog ostvarivanja. Sloboda izbora rada moguća je ukoliko je zagarantovana dostupnost svakog radnog mesta pod jednakim uslovima;
- Pravo na poštovanje dostojanstva ličnosti u procesu rada (st. 4);
- Pravo na zdrave i bezbedne uslove rada i sa njim povezano pravo na zaštitu na radu (st. 4);
- Pravo na ograničeno radno vreme (st. 4);
- Pravo na odmor koje uključuje dnevni i nedeljni odmor, kao i plaćeni godišnji odmor (st. 4);
- Pravo na pravičnu naknadu za rad (st. 4) koje garantuje minimalnu ekonomsku i socijalnu sigurnost zaposlenih;
- Pravo na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa (st. 4).

Ustav izričito propisuje da se niko ne može odreći ustavom zagarantovanih prava vezanih za rad, kao ni prava koja se stiču po osnovu rada (st. 4 in fine).

Za neke kategorije zaposlenih (žene, omladina i invalidi) Ustav načelno garantuje:

- Pravo na posebnu zaštitu na radu (st. 5);
- Pravo na posebne uslove rada (st. 5).

Zakon bliže reguliše ova prava (st. 5 in fine) u obimu i granicama koje postavlja Ustav (čl. 18 st. 2).

Rad dece posebno je regulisan u Ustavu (čl. 66 st. 2):

- Ustav zabranjuje dečji rad i propisuje da se zabrana dečjeg rada odnosi na decu mlađu od 15 godina (čl. 66 st. 4);
- Pravo na rad dece mlađe od 18 godina Ustav dopušta, ali samo pod uslovom da posao na kojem rade nije štetan po njihovo zdravlje ili moral (čl. 66 st. 4 in fine).

Član 61 Pravo na štrajk

Zaposleni imaju pravo na štrajk, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.

Pravo na štrajk može biti ograničeno samo zakonom, shodno prirodi ili vrsti delatnosti.

Pravo na štrajk Ustav garantuje kao posebno pravo. Pravo na štrajk uživaju zaposleni (st. 1), prvenstveno u cilju zaštite profesionalnih i ekonomskih interesa. Zaposleni mogu koristiti ovo pravo na način, u okviru i granicama propisanim zakonom i kolektivnim ugovorom.

Ustav dopušta ograničenje prava na štrajk pod uslovima koje na opšti način sâm propisuje. Samo se zakonom može ograničiti pravo na štrajk (st. 2). Razlozi iz kojih zakon može ograničiti ovo pravo odnose se na prirodu i vrstu delatnosti. To znači da zakon može ograničiti pravo na štrajk u nekim delatnostima, vodeći računa o njihovoj prirodi i vrsti, jer su u pitanju delatnosti čiji bi potpuni prekid izazvao velike probleme i imao posledice po veći broj subjekata (npr. zdravstvo, prosveta, policija i dr.). U slučaju štrajka u ovim delatnostima, mora se obezbediti minimum procesa rada jer bi potpuni prekid rada mogao ozbiljnije ugroziti slobode i prava drugih.

Član 62 Pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika

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

Brak se zaključuje na osnovu slobodno datog pristanka muškarca i žene pred državnim organom.

Zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti muškarca i žene.

Brak i odnosi u braku i porodici uređuju se zakonom.

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

Slobodu odlučivanja o zaključenju braka garantuju dve odredbe ovog člana Ustava. Jedna odredba (st. 1) na opšti način („svako ima pravo“) definiše subjekte koji ovo pravo uživaju. Druga odredba (st. 2) precizira da su subjekti prava na zaključenje braka muškarac i žena, na osnovu čijeg slobodno izraženog pristanka se brak zaključuje.

Ustavno rešenje je kontradiktorno. Isto pitanje – subjekti kojima Ustav garantuje slobodu odlučivanja o sklapanju braka – određeni su različito. U praksi to može biti problem. Opšte ustavno pravilo (st. 1) dopušta mogućnost zaključenja istopolnih brakova, jer „svakome“ garantuje slobodu odlučivanja o sklapanju braka. Suprotno tome, odredba stava 2 isključuje ovu mogućnost jer izričito propisuje da je uslov za zaključenje braka „slobodno dati pristanak muškarca i žene“.

Pored slobode odlučivanja o sklapanju braka, Ustav garantuje slobodu odlučivanja i kada je reč o razvodu (ustav koristi termin „raskid“) braka (st. 1). Ova ustavna odredba takođe je sporna. O razvodu braka ne odlučuje se slobodnom voljom supružnika. Činjenice da zakon propisuje razloge za razvod braka, kao i da o razvodu braka odlučuje sud kao državni organ, govore o tome da se o razvodu braka ne može odlučivati slobodnom voljom supružnika.

U Srbiji je priznat građanski brak. Ustav eksplicitno propisuje da se brak zaključuje pred državnim organom (st. 2 in fine).

Princip ravnopravnosti supružnika garantuje se ne samo prilikom zaključenja braka već i za sve vreme njegovog trajanja, kao i prilikom raskida braka (st. 3).

Zbog značaja koji imaju brak i odnosi u braku i porodici, Ustav propisuje da se oni regulišu zakonom (st. 4).

Ustavna odredba prema kojoj je vanbračna zajednica izjednačena s brakom nema precizno značenje. Ostaje otvoreno pitanje sadržaja koji obuhvata ova ustavna garancija, jer se ona ostvaruje „u skladu sa zakonom“, na koji Ustav izričito upućuje (st. 5). Status ove ustavne garancije je sporan. Iako Ustav načelno garantuje izjednačenje vanbračne zajednice i braka, on ne određuje sadržaj ove garancije već izričito propisuje da se ona ostvaruje u skladu sa zakonom. U praksi se može postaviti pitanje, da li je reč o ustavnom ili zakonskom pravu, i da li zakon može definisati sadržinu prava? I u ovom slučaju treba imati

u vidu opšti ustavni okvir koji definiše granice i obim zakonodavne delatnosti u materiji ljudskih prava (čl. 18 st.2), jer on može poslužiti kao polazište za odgovor na pitanje koje se postavlja.

Pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika pripadaju grupi apsolutno zaštićenih prava od kojih odstupanje nije dopušteno ni u vreme vanrednog stanja ili rata (čl. 202 st. 4).

Član 63 Sloboda odlučivanja o rađanju

*Svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece.
Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje
dece i pomaže im u tome.*

Ustav Srbije je u grupi malobrojnih ustava u svetu koji izričito garantuju slobodu odlučivanja o rađanju (st. 1).

Ustav nije bliže odredio subjekte kojima garantuje ovu slobodu. Opšta i neutralna forma koja se koristi („svako“) kada se upućuje na subjekte koji mogu slobodno da odlučuju o rađanju, može biti različito interpretirana, što može izazvati probleme u praksi.

Bez odgovora ostaje pitanje šta je pisce Ustava rukovodilo da se opredele baš za tu formu. Ovo tim pre, pošto je neposredno pre usvajanja Ustava usvojen Porodični zakon koji eksplicitno reguliše da je žena subjekt prava na slobodno odlučivanje o rađanju, kao i da se upravo o toj odredbi porodičnog zakona vodila ozbiljna debata i da je ona bila predmet posebne pažnje u javnoj raspravi o zakonu.

Uz garantovanje slobode odlučivanja o rađanju propisano je aktivno učestvovanje države (st. 2) u populacionoj politici koja je usmerena na:

- podsticanje roditelja da se odluče na rađanje dece, i
- pružanje pomoći koju država pruža roditeljima koji se odluče na rađanje dece.

Sloboda odlučivanja o rađanju je u grupi apsolutno zaštićenih prava od kojih odstupanje nije dopušteno ni u vreme vanrednog stanja ili rata (čl. 202 st. 4).

Član 64 Prava deteta

Deca uživaju ljudska prava primereno svom uzrastu i duševnoj zrelosti.

Svako dete ima pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu rođenih, pravo da sazna svoje poreklo i pravo da očuva svoj identitet.

Deca su zaštićena od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja.

Deca rođena izvan braka imaju jednaka prava kao deca rođena u braku.

Prava deteta i njihova zaštita uređuju se zakonom.

Novina u ustavnom sistemu Srbije je garantovanje posebnih prava deteta. Ustav opštom normom garantuje deci uživanje ljudskih prava. No, kako deca ne uživaju poslovnu sposobnost, ljudska prava garantuju se „primereno uzrastu i duševnoj zrelosti deteta“ (st. 1).

Izričito se garantuju neka od osnovnih prava deteta, među kojima su:

- pravo na lično ime (st. 2);
- pravo na upis u matičnu knjigu rođenih (st. 2);
- pravo da sazna svoje poreklo (st. 2);
- pravo da očuva svoj identitet (st. 2);
- pravo na zaštitu od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i bilo kojeg drugog vida iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja (st. 3);
- pravo deteta rođenog u Srbiji na državljanstvo pod uslovom da nisu ispunjeni uslovi da stekne državljanstvo druge države (čl. 38 st. 3);
- zabrana dečjeg rada za decu mlađu od 15 godina (čl. 66 st. 4);
- pravo na rad dece mlađe od 18 godina pod uslovom da posao na kojem rade nije štetan po njihovo zdravlje ili moral (čl. 66 st. 4 in fine).

Status dece rođene izvan braka i dece rođene u braku je izjednačen. Deca rođena izvan braka kao i deca rođena u braku izjednačena su u pravima (st. 4).

Na osnovu Ustava, prava deteta kao i njihovu zaštitu bliže reguliše zakon (st. 5) u okvirima koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2).

Prava deteta apsolutno su zaštićena prava. Odstupanje od ovih prava nije dopušteno ni za vreme vanrednog stanja ili rata (čl. 202 st. 4). Režim apsolutno zaštićenih prava proteže se samo na prava garantovana

članovima 38 i 64, dok prava garantovana članom 66 st. 3 i 4 nemaju status apsolutno zaštićenih prava.

Član 65 Prava i dužnosti roditelja

Roditelji imaju pravo i dužnost da izdržavaju, vaspitavaju i obrazuju svoju decu, i u tome su ravnopravni.

Sva ili pojedina prava mogu jednom ili oboma roditeljima biti oduzeta ili ograničena samo odlukom suda, ako je to u najboljem interesu deteta, u skladu sa zakonom.

Roditeljska prava koja Ustav reguliše vezana su za podizanje dece, za njihovo izdržavanje i za vaspitavanje i obrazovanje (st. 1). Ustav ih formuliše kao „prava i obaveze“ roditelja, i izričito propisuje da su roditelji ravnopravni u ostvarivanju roditeljskih prava (st. 1 in fine).

Roditeljska prava podležu ograničenjima (st. 2). Ograničenje se može odnositi na jednog ili na oba roditelja. Ustav dopušta mogućnost da budu oduzeta pojedina, ali i sva roditeljska prava.

O ograničenju roditeljskih prava odlučuje sud (st. 2). Samo na osnovu sudske odluke roditeljska prava mogu biti ograničena.

Razlog za ograničenje roditeljskih prava (st. 2) je zaštita interesa deteta („najbolji interesi deteta“).

Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše roditeljska prava, posebno njihovo ograničenje (st. 2), u granicama koje Ustav propisuje za zakonsko regulisanje ljudskih prava (čl. 18 st. 2).

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

Porodica, majka, samohrani roditelj i dete u Republici Srbiji uživaju posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom.

Majci se pruža posebna podrška i zaštita pre i posle porođaja. Posebna zaštita pruža se deci o kojoj se roditelji ne staraju i deci koja su ometena u psihičkom ili fizičkom razvoju.

Deca mlađa od 15 godina ne mogu biti zaposlena niti, ako su mlađa od 18 godina, mogu da rade na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral.

U skladu s principom socijalne pravde kao jednim od temeljnih principa na kojima počiva zajednica (čl. 1), Ustav garantuje posebnu zaštitu porodice (st. 1). Posebna zaštita jemči se i za određene kategorije lica među kojima su majke, samohrani roditelji i deca (st. 1).

Ustav ne reguliše bliže sadržaj posebne zaštite porodice, majki, samohranih roditelja i dece već samo načelno propisuje da oni uživaju posebnu zaštitu. Zakon bliže reguliše ovu zaštitu, kao i način njenog ostvarivanja (st. 2 in fine), u okvirima i granicama propisanim u Ustavu (čl. 18 st. 2).

Načelno je garantovana i posebna podrška i zaštita majkama u periodu pre i posle porođaja (st. 2). Ustav nije propisao sadržaj ovog prava ni način njegovog ostvarivanja, niti je uputio na zakon da ta pitanja reguliše. Ovakvu blanketnu ustavnu odredbu nije moguće neposredno primeniti. Kako Ustav nije ovlastio zakonodavca da reguliše posebna prava i zaštitu majki pre i posle porođaja, izlaz bi se mogao potražiti u primeni ustavne odredbe koja dopušta da zakon reguliše ljudska prava ne samo kada to Ustav izričito propisuje već i „ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava, zbog njegove prirode“ (čl. 18 st. 2) uz ograničenje da „zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava“ (čl. 18 st. 2 in fine).

Iako u posebnom članu garantuje prava deteta (čl. 64), Ustav garantuje prava deteta i u drugim članovima (npr. pravo na državljanstvo u čl. 38), kao i prava sadržana u ovom članu (st. 3 i 4). Među takvim pravima su:

- Pravo na posebnu zaštitu dece o kojoj se roditelji ne staraju, kao i dece ometene u psihičkom ili fizičkom razvoju (st. 3). Ustav ne reguliše sadržaj prava na posebnu zaštitu, niti upućuje na zakon koji bi to regulisao. I u ovom slučaju, čl. 18 st. 2 mogao bi biti osnov za zakonsku regulativu ali u granicama koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2);
- Zabrana rada dece mlađe od 15 godina (st. 4);
- Pravo na rad deteta mlađeg od 18 godina, pod uslovom da poslovi na kojima radi nisu štetni po njegovo zdravlje ili moral (st. 4).

Način na koji Ustav reguliše ova prava deteta postavlja pitanje, kojim razlozima se rukovodio ustavotvorac da ih izdvoji iz korpusa apsolutno zaštićenih prava deteta (čl. 64 i čl. 38 st. 3), te da ih prevede u režim prava koja podležu odstupanjima u vreme rata ili vanrednog stanja?

Član 67 Pravo na pravnu pomoć

Svakome se, pod uslovima određenim zakonom, jemči pravo na pravnu pomoć.

Pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

Zakonom se određuje kada je pravna pomoć besplatna.

Pravo na pravnu pomoć garantuje se kao jedno od individualnih prava. Forma u kojoj se pravo garantuje je opšta. Krug subjekata koji mogu da koriste ovo pravo postavljen je najšire jer Ustav koristi opštu i neutralnu formu („svakome se... jemči“). To je jedno od prava koje Ustav garantuje kako bi se stvorile jednake mogućnosti za korišćenje i zaštitu prava garantovanih Ustavom i međunarodnim aktima. To su i obaveze države koja počiva na načelu socijalne pravde (čl. 1), koja zabranjuje svaki oblik diskriminacije s obzirom na imovinsko stanje i društveno poreklo, i koja preduzima posebne mere radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju (čl. 21 st. 1 i 2), i drugo.

Norma je opšta, ne samo u odnosu na subjekte prava već i u odnosu na oblike pravne pomoći jer uključuje sve vidove pravne pomoći. Ustav je zakonu poverio da reguliše uslove ostvarivanja prava na pravnu pomoć (st. 1). Primetan je nesklad između opšte ustavne odredbe koja definiše obim i granice zakonske regulative u domenu ljudskih prava (čl. 18 st. 2) i posebne odredbe čl. 67 stav 1. Opšta ustavna norma (čl. 18 st. 2) dopušta da zakon reguliše samo način ostvarivanja prava pod uslovima koje propisuje Ustav. Zakon može regulisati način ostvarivanja prava ukoliko je na to Ustavom izričito ovlašćen i ako je to „neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode“. Okvir i granicu ovlašćenja zakonodavca precizira ustavna odredba prema kojoj zakon „ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava“ (čl. 18 st. 2 in fine). Zakon ne može regulisati sadržaj prava već samo način njegovog ostvarivanja. U čl. 67 st. 1 Ustav proširuje ovlašćenje zakonodavca i na regulisanje uslova pod kojima se može koristiti pravo na pružanje pravne pomoći. Regulišući uslove za korišćenje ovog prava zakon posredno reguliše i sadržaj prava. On može biti širi ili uži, zavisno od toga kako su regulisani uslovi pod kojima se pravo može koristiti.

Ustav postavlja i osnove organizovanja institucija i službi čija je delatnost vezana za pružanje pravne pomoći (st. 2) i eksplicitno spominje dva oblika:

advokaturu koju definiše kao „samostalnu i nezavisnu službu“ i službe pravne pomoći koje se „osnivaju u jedinicama lokalne samouprave“. Na osnovu Ustava, zakon reguliše organizacije, institucije i službe koje pružaju pravnu pomoć, u obimu i granicama koje postavlja Ustav (čl. 18 st. 2).

Posebno se reguliše pravo na besplatnu pravnu pomoć (st. 3) kao osoben vid pravne pomoći. Za korisnika prava pravna pomoć je besplatna. Država je, u skladu sa principima socijalne pravde; zabrane svakog oblika diskriminacije s obzirom na imovno stanje i društveno poreklo i obavezom preduzimanja posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju, dužna da obezbedi sredstva za realizaciju ovog prava kao i institucionalni okvir organizovanja besplatne pravne pomoći, kako bi ova posebna mera (čl. 21 st. 4) omogućila jednakost pred Ustavom i zakonom (čl. 21 st. 1); obezbedila svakome jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije“ (čl. 21 st. 2) i osigurala da se dostignuti nivo prava ne smanjuje (čl. 20 st. 2).

Besplatnu pravnu pomoć (st. 3) ne treba poistovećivati s pravom okrivljenog na besplatnog branioca u krivičnom postupku (čl. 33 st. 3). Pravom na besplatnog branioca garantuje se pravo okrivljenog na odbranu i ono pripada grupi osnovnih ustavnih prava. Svrstano je među posebna prava okrivljenog i izričito vezano za „interes pravičnosti“ (čl. 33 st. 3) koji nalaže da se okrivljenom koji „ne može da snosi troškove branioca“ odredi profesionalni branilac čiji angažman u postupku finansira država ako to „zahteva interes pravičnosti“. Okrivljeni ovo pravo može koristiti „u skladu sa zakonom“.

Član 68 Zdravstvena zaštita

Svako ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja.

Deca, trudnice, majke tokom porodijskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom.

Zdravstveno osiguranje, zdravstvena zaštita i osnivanje zdravstvenih fondova uređuju se zakonom.

Republika Srbija pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture.

Jedno u grupi socijalno-ekonomskih prava koje Ustav garantuje jeste i pravo na zaštitu fizičkog i psihičkog zdravlja (st. 1). Ovo pravo Ustav garantuje kao individualno pravo i široko definiše krug subjekata koji ga

mogu koristiti („svako ima pravo“). Sadržaj prava na zaštitu fizičkog i psihičkog zdravlja Ustav nije odredio, ali je izričito uputio na zakon da to reguliše (st. 3) u granicama koje sam propisuje (čl. 18 st. 2).

Za određene kategorije lica posebno se garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda. Ovo pravo imaju deca, trudnice, majke za vreme porodijskog odsustva, samohrani roditelj sa decom uzrasta do sedme godine. Pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda ova lica uživaju pod uslovom da zdravstvenu zaštitu ne ostvaruju po nekom od osnova za njeno ostvarivanje (st. 2). Zakon bliže reguliše način ostvarivanja ovog prava u granicama koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2).

Pravo na zdravstvenu zaštitu ima status zakonskog prava. O tome govori načelna ustavna odredba koja garantuje ovo pravo kao i zakonsko regulisanje svih važnijih pitanja vezanih za njegovo ostvarivanje, na šta Ustav izričito upućuje (st. 3). Zakon reguliše zdravstveno osiguranje, zdravstvenu zaštitu kao i osnivanje zdravstvenih fondova.

U skladu sa načelom socijalne pravde, Ustav načelno utvrđuje obavezu države da pomaže razvoj zdravstvene kulture kao i razvoj fizičke kulture (st. 4), ali ne definiše bliže sadržaj obaveza koje država ima u ovim oblastima.

Član 69 Socijalna zaštita

Građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.

Prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje uređuju se zakonom. Zaposleni ima pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti, u skladu sa zakonom. Invalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata pruža se posebna zaštita, u skladu sa zakonom.

Fondovi socijalnog osiguranja osnivaju se u skladu sa zakonom.

Socijalno-ekonomska prava obuhvataju brojna, po sadržaju i prirodi različita prava. Najveći broj ovih prava ne ostvaruju se na osnovu samog Ustava.

Njihovu sadržinu, subjekte i uslove pod kojima se stiču, reguliše zakon. Zato se ova prava nazivaju zakonskim pravima i razlikuju se od ustavnih (osnovnih) prava čiju sadržinu i subjekte kojima pripadaju utvrđuje Ustav.

U skladu s principom socijalne pravde (čl. 1), kao i principima humanizma i poštovanja ljudske ličnosti na kojima počiva sistem socijalne zaštite (čl. 69 st. 1) Ustav garantuje pravo na socijalnu zaštitu (čl. 69). Subjekti ovog prava su građani i porodice (st. 1), pod uslovom da im je pomoć društva neophodna kako bi savladali socijalne i životne teškoće u kojima se nalaze, i zadovoljili barem minimum svojih osnovnih životnih potreba (st. 1).

Ustav ne reguliše bliže sadržaj prava na socijalnu zaštitu, niti u vezi sa ovim pravom upućuje na zakonsku regulativu. Prostor za zakonsku regulativu otvara opšta ustavna odredba koja dopušta mogućnost da zakon reguliše način ostvarivanja pojedinog prava ili slobode, ako je to neophodno za ostvarivanje tog prava zbog njegove prirode (čl. 18 st. 2), uz Ustavom izričito propisano ograničenje da zakon ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava (čl. 18 st. 2 in fine).

Pored prava na socijalnu zaštitu, Ustav posebno garantuje prava na socijalno obezbeđenje i osiguranje (st. 2). Subjekti ovih prava su zaposleni i njihove porodice. Ustav izričito upućuje na zakon koji reguliše ova prava i način njihovog ostvarivanja. Način na koji je u Ustavu propisana ova garancija („prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje uređuju se zakonom“), ostavlja otvorenim pitanje, da li ova prava Ustav uopšte garantuje, ili Ustav samo ovlašćuje zakonodavca da ova prava reguliše postavljajući ustavni osnov za zakonsku regulativu?

Pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad i pravo na naknadu za vreme privremene nezaposlenosti Ustavom je načelno garantovano (st. 3). Ova prava garantuju se zaposlenima. Uslove sticanja prava njihov sadržaj i način ostvarivanja reguliše zakon, na koji Ustav izričito upućuje, u granicama koje Ustav propisuje (čl. 18. st. 2).

Posebnu zaštitu invalida, ratnih veterana i žrtava rata garantuje načelna Ustavna odredba (st. 4). Zakon, na koji Ustav izričito upućuje, reguliše okvire i sadržaj prava na posebnu zaštitu ovih lica, uslove pod kojima se prava stiču i subjekte koji mogu da koriste ova prava. Zakon može regulisati ova pitanja u granicama koje Ustav propisuje (čl. 18 st. 2). Ustav upućuje na zakonsko regulisanje fondova socijalnog osiguranja kao i njihovog osnivanja (st. 5).

U vezi sa svim pravima vezanim za socijalnu zaštitu koja reguliše član 69, za razliku npr. od prava na ekonomsku sigurnost penzionera (čl. 70), izostalo je utvrđivanje obaveza države vezanih za obezbeđenje uslova za njihovu realizaciju.

Ustav garantuje i posebnu zaštitu porodice, majke, samohranog roditelja i deteta (čl. 66). Majkama garantuje posebnu podršku i zaštitu pre i posle porođaja (čl. 66 st. 1). Deci bez roditeljskog staranja kao i deci ometenoj u psihičkom ili fizičkom razvoju, Ustav (čl. 66 st. 3) načelno garantuje posebnu zaštitu. Brigu o ekonomskoj sigurnosti penzionera Ustav reguliše kao obavezu države (čl. 70 st. 1). Socijalnim pravima može se dodati i pravo na besplatno visokoškolsko obrazovanje koje Ustav garantuje kao obavezu države da uspešnim i nadarenim studentima slabijeg imovnog stanja omogući sticanje visokoškolskog obrazovanja (čl. 71 st. 3).

Sadržaj ovih prava bliže reguliše zakon, u granicama propisanim Ustavom (čl. 18 st. 2).

Član 70 Penzijsko osiguranje

Penzijsko osiguranje uređuje se zakonom.

Republika Srbija stara se o ekonomskoj sigurnosti penzionera.

U grupi socijalno-ekonomskih prava je i pravo na ekonomsku sigurnost penzionera. Ustav reguliše ovo pravo kao obavezu države (st. 2). Način na koji je Ustav regulisao ovo pravo je dobar primer poželjnog načina regulisanja socijalnih prava čija realizacija nije moguća bez aktivnog angažmana države. Zato se socijalna prava u komparativnoj ustavnosti često definišu ne kao prava grupa ili pojedinaca već kao obaveza države.

Ustav upućuje na zakonsko regulisanje penzijskog osiguranja (st. 1) u granicama u kojima se odvija zakonsko regulisanje ljudskih prava (čl. 18 st. 2).

Član 71 Pravo na obrazovanje

Svako ima pravo na obrazovanje.

Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno, a srednje obrazovanje je besplatno.

Svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju. Republika Srbija omogućuje

uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje, u skladu sa zakonom. Osnivanje škola i univerziteta uređuje se zakonom.

Pravo na obrazovanje Ustav garantuje kao opšteljudsko pravo koje uživa svako (st. 1).

Ustavom propisan režim prava vezanih za pojedine stepene obrazovanja je različit.

Osnovno obrazovanje je obavezno. U skladu sa ovakvim statusom osnovnog obrazovanja Ustav propisuje da je osnovno obrazovanje besplatno (st. 2). To pretpostavlja da država preuzima u potpunosti finansiranje ovog nivoa obrazovanja.

Srednje obrazovanje nije obavezno, ali Ustav i za ovaj nivo obrazovanja garantuje besplatno obrazovanje (st. 2).

Za nivo visokog obrazovanja Ustav garantuje svakome samo pravo na jednak pristup ovom nivou obrazovanja (st. 3). Besplatno visokoškolsko obrazovanje nije pravo. To je posebna mera koju Ustav propisuje regulišući mogućnost da uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja država obezbedi besplatno školovanje i na ovom nivou obrazovanja i tako efektivno osigura jednake mogućnosti pristupa visokoškolskom obrazovanju (st. 3). Zakon, na koji Ustav izričito upućuje (st. 3), bliže reguliše način ostvarivanja ovog prava u granicama propisanim u Ustavu (čl. 18 st. 2).

Zakon, na koji Ustav upućuje, reguliše osnivanje škola i univerziteta (st. 4)

Član 72 Autonomija univerziteta

Jemči se autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova.

Univerziteti, visokoškolske i naučne ustanove samostalno odlučuju o svome uređenju i radu, u skladu sa zakonom.

Ustav garantuje autonomiju univerziteta i drugih visokoškolskih kao i naučnih ustanova (st. 1).

Načelnu ustavnu garanciju autonomije univerziteta upotpunjuje odredba prema kojoj se univerzitetima i drugim visokoškolskim ustanovama kao i

naučnim ustanovama garantuje pravo da samostalno odlučuju o svom radu i organizaciji (Ustav koristi temin „uređenju“).

Zakon, na koji Ustav u ovom slučaju izričito upućuje, bliže reguliše način ostvarivanja ovih prava u granicama koje propisanim u Ustavu (čl. 18 st. 2).

Član 73 Sloboda naučnog i umetničkog stvaranja

Naučno i umetničko stvaralaštvo je slobodno.

Autorima naučnih i umetničkih dela jemče se moralna i materijalna prava, u skladu sa zakonom.

Republika Srbija podstiče i pomaže razvoj nauke, kulture i umetnosti.

Sloboda naučnog i umetničkog stvaralaštva osoben je vid ispoljavanja slobode misli (čl. 46) u posebnim oblastima ljudskog delovanja kao što su nauka, umetnost i kultura. Međutim, ove slobode naučnog i umetničkog stvaralaštva ne uživaju isti obim ustavnih garancija kao sloboda misli. To se, između ostalog, izražava i izostavljanjem ovih sloboda sa liste sloboda od kojih je moguće odstupanje za vreme vanrednog stanja ili rata. Za razliku od slobode misli, ove slobode ne pripadaju grupi apsolutno zaštićenih prava. Za vreme rata ili vanrednog stanja režim ovih sloboda drugačiji je, i od njih su dopuštena odstupanja.

Pored toga, sa slobodom naučnog i umetničkog stvaralaštva tesno je povezano i posebno ustavno jemstvo autonomije univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova (čl. 72).

Slobodu naučnog i umetničkog stvaralaštva garantuje Ustav (st. 1), a garancije obuhvataju: slobodu stvaralaštva i jemstvo materijalnih i moralnih prava stvaralaca. Zakon, na koji Ustav izričito upućuje (st. 2), bliže reguliše način ostvarivanja ovih prava u granicama koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2).

Ustav propisuje aktivnosti države vezane za razvoj nauke, kulture i umetničkog stvaralaštva (st. 3). Država podstiče i pomaže njihov razvoj.

Član 74 Zdrava životna sredina

Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.

Svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine.

Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

Pravo na zdravu životnu sredinu koje Ustav garantuje kao jedno od opšte ljudskih prava (st. 1). Pravo na zdravu životnu sredinu Ustav definiše ujedno i kao obavezu svih da čuvaju i poboljšavaju životnu sredinu (st. 3). Ustavna garancija je načelna, a upotpunjuju je još dve odredbe.

Jedna odredba odnosi se na pravo na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o stanju životne sredine (st. 1). I ovo pravo Ustav garantuje kao opštjeljudsko pravo („svako ima pravo“).

Druga odredba reguliše dužnosti i obaveze vezane za očuvanje, zaštitu i poboljšanje životne sredine (st. 2 i 3). Odgovornost za zaštitu životne sredine Ustav reguliše opštom odredbom koja se odnosi na sve subjekte („svako“). Posebno se utvrđuje odgovornost Republike Srbije i autonomne pokrajine za zaštitu životne sredine (st. 2). Odgovornost za zaštitu životne sredine oslonjena je na nadležnosti koje u ovom domenu imaju Republika Srbija (čl. 97 st. 1 tačka 9) i autonomna pokrajina (čl. 183 st. 2 tačka 2).

Način na koji Ustav reguliše obaveze javnih vlasti (Republika Srbija i autonomna pokrajina) povod je da se postavi pitanje, zašto su iz ovog konteksta izostavljene lokalne zajednice (gradovi i opštine), kada među njihovim nadležnostima Ustav izričito navodi „staranje o zaštiti životne sredine“ (čl. 190 st. 1 tačka 6)?

Tako su ustavne odredbe načelne, Ustav izričito ne upućuje na zakon koji bi bliže regulisao način ostvarivanja ovih prava i obaveza. U tom slučaju, moguće je primeniti opštu ustavnu odredbu prema kojoj zakon može regulisati način ostvarivanja nekog prava, u granicama koje definiše Ustav, pod uslovom da je to neophodno za njegovo ostvarivanje (čl. 18 st. 2).

3. PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA

Prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina sistematizovane su u posebnom poglavlju u okviru dela Ustava koji reguliše ljudska i manjinska prava. Pripadnici nacionalnih manjina uživaju sva ljudska prava i slobode koje Ustav garantuje, ali i neka posebna prava.

U okviru opštih odredbi o ljudskim pravima nekoliko odredbi bliže se odnosi na prava nacionalnih manjina.

Garantovana je sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i Ustavom je izričito isključena obaveza izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti (čl. 47).

Propisana je mogućnost preduzimanja mera u oblastima obrazovanja, kulture i informisanja koje su usmerene na podsticanje i uvažavanje razlika, uključujući i razlike koje se odnose na nacionalni ili etnički identitet građana (čl. 48). Pored ove opšte odredbe, u grupi posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina ponavlja se i potvrđuje obaveza Republike da u oblastima obrazovanja, kulture i informisanja podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga, da preduzima mere za unapređivanje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među ljudima bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet (čl. 81).

Zabranjuje se svaki oblik diskriminacije, i izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti na nacionalnoj osnovi (čl. 49).

Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje pripadaju grupi apsolutno zaštićenih prava. One ne podležu odstupanjima u vanrednom stanju ili ratu (čl. 202 st. 4).

Član 75 Osnovna odredba

Pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima.

Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom.

Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom.

U poglavlju o posebnim pravima nacionalnih manjina (tačka 3 Drugog dela Ustava) utvrđena su načela na kojima počivaju prava pripadnika nacionalnih manjina. Pripadnicima nacionalnih manjina garantuju se individualna ili kolektivna prava u skladu sa međunarodnim ugovorima (st. 1). Ustav definiše prirodu kolektivnih prava čija karakteristika se ogleda u tome što se ona ostvaruju u zajednici s drugima (st. 1). Putem kolektivnih prava, pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u odlučivanju ili odlučuju o pitanjima u oblastima koje su posebno značajne za očuvanje njihovog nacionalnog identiteta (st. 2). To su oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Ova prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju u skladu sa zakonom koji reguliše način njihovog ostvarivanja (st. 2), u okvirima i granicama koje definiše Ustav (čl. 18 st. 2).

Među posebnim pravima nacionalnih manjina je i pravo na manjinsku samoupravu. Ovo pravo garantuje se u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina ili za ostvarivanje drugih prava nacionalnih manjina. Pravo na manjinsku samoupravu ostvaruje se u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma (st. 3), a realizuje se kroz pravo nacionalnih manjina da formiraju nacionalne savete nacionalnih manjina, kao i da biraju njihove članove.

Član 76 *Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina*

Pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita.

Zabranjena je bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini.

Ne smatraju se diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju.

Iako opšta ustavna odredba o zabrani diskriminacije uključuje i zabranu diskriminacije s obzirom na nacionalnu pripadnost (čl. 21), zbog značaja koji ima za ustavni status nacionalnih manjina Ustav ponavlja zabranu diskriminacije i među posebnim pravima nacionalnih manjina (čl. 76 st. 2). Na isti način postupaju se i kada su u pitanju garancije ravnopravnosti pred

zakonom i jednaka zakonska zaštita koje se garantuju i među posebnim pravima nacionalnih manjina (čl. 21 st. 2 i 3, i čl. 76 st. 2).

Pored ovih garancija, Ustav propisuje mogućnost preduzimanja posebnih mera (čl. 76 st 2) ili donošenje posebnih propisa radi otklanjanja faktičke neravnopravnosti i postizanja ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu. Ustav izričito utvrđuje nediskriminatorni karakter posebnih propisa i mera koje se preduzimaju u cilju stvaranja jednakih mogućnosti i obezbeđivanja ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina U kontekstu prava pripadnika nacionalnih manjina Ustav je uslove za usvajanje i primenu posebnih propisa i mera (čl. 76 st. 2 in fine) odredio uže nego što je to učinjeno u opštim odredbama koje zabranjuju diskriminaciju i definišu posebne mere u cilju njenog otklanjanja (čl. 21 st. 4). U opštim odredbama o zabrani diskriminacije svrha posebnih mera je postizanje pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koji su suštinski u nejednakom položaju (čl. 21 st. 4). Posebne mere u kontekstu prava nacionalnih manjina preduzimaju se takođe radi postizanja njihove pune ravnopravnosti sa građanima koji pripadaju većini, ali je uslov za preduzimanje ovih mera postavljen restriktivno. Ustav ga eksplicitno vezuje samo za uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji pogađaju nacionalne manjine (čl. 76 st. 2 in fine).

Član 77 *Ravnopravnost u vođenju javnih poslova*

Pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije.

Pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Pravo na ravnopravnost u vođenju javnih poslova pod jednakim uslovima i pravo stupanja na sve javne funkcije, Ustav garantuje i kao posebna prava pripadnika nacionalnih manjina (st. 1) ponavljajući opštu odredbu o pravu građana na učestvovanje u upravljanju javnim poslovima (čl. 53 st. 1). Ovo pravo pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju pod istim uslovima kao i ostali građani, pa se postavlja pitanje, kako ove odredbe razumeti u kontekstu posebnih mera (čl. 76 st. 2). Da li je moguće preduzimanje posebnih mera i u vezi sa ovim pravom za koje Ustav eksplicitno propisuje

da ga pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti pod istim uslovima kao i ostali građani?

Posebno značajno je ustavno pravilo koje, uvažavajući međunarodne standarde u ovoj oblasti, nalaže da se pri zapošljavaju u državnim organima, javnim službama, organima autonomnih pokrajina, gradova i opština, u sredinama u kojima žive nacionalne manjine, vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina (st. 2). Sankcije za kršenje ove obaveze kao i način njenog ostvarivanja Ustav nije neposredno regulisao, niti je u ovom kontekstu predvideo mogućnost da se ova pitanja regulišu zakonom. U ovom slučaju moglo bi se primeniti opšte pravilo prema kojem zakon može regulisati način ostvarivanja određenog prava, pod uslovima, u granicama i okviru koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2).

Član 78 *Zabrana nasilne asimilacije*

Zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih manjina.

Zaštita pripadnika nacionalnih manjina od svake radnje usmerene ka njihovoj nasilnoj asimilaciji uređuje se zakonom.

Zabranjeno je preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na područjima gde pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju.

U cilju očuvanja nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina Ustav eksplicitno zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina (st. 1). Osim opšte ustavne zabrane nasilne asimilacije, pripadnicima nacionalnih manjina posebno se garantuje zaštita od svakog oblika aktivnosti koja je usmerena na njihovu nasilnu asimilaciju (st. 2), uključujući i eksplicitnu zabranu preduzimanja mera koje bi veštački menjale nacionalni sastav stanovništva na područjima na koja tradicionalno naseljava veći broj pripadnika nacionalnih manjina (st. 3). Zakon bliže reguliše zaštitu pripadnika nacionalnih manjina od radnji usmerenih na nasilnu asimilaciju (st. 2).

Član 79 *Pravo na očuvanje posebnosti*

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo: na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne,

etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom.

U skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, pokrajinskim propisima mogu se ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina.

Pravo na očuvanje posebnosti (st. 1) obuhvata set prava čiji je smisao da obezbede garancije za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Ustav taksativno navodi prava koja doprinose očuvanju posebnosti pripadnika nacionalnih manjina. To su:

- Pravo izražavanja, čuvanja, negovanja, razvijanja i javnog izražavanja nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti;
- Pravo na upotrebu svojih simbola na javnim mestima;
- Pravo na korišćenje svog jezika i pisma;
- Pravo da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima je povereno da obavljaju javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina kao i organi jedinica lokalne samouprave vode postupak i na jeziku nacionalne manjine;
- Pravo na školovanje na jeziku nacionalne manjine u obrazovnim ustanovama koje finansira država ili autonomna pokrajina;
- Pravo pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju privatne obrazovne ustanove;
- Pravo da svoje ime i prezime koriste na svom jeziku;
- Pravo da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na jeziku nacionalne manjine;

- Pravo pripadnika nacionalnih manjina da budu potpuno, blagovremeno i nepristrasno obavješteni na jeziku nacionalne manjine, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obavještenja i ideja;
- Pravo pripadnika nacionalnih manjina da, u skladu sa zakonom, osnivaju sredstava javnog obavještanja;
- Pravo pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja koja dobrovoljno finansiraju; (čl. 80 st. 1)
- Pravo pripadnika nacionalnih manjina da sarađuju sa svojim sunarodnicima izvan Srbije, sa njima održavaju nesmetane veze (čl. 80 st. 3).

Pored posebnih prava na očuvanje posebnosti pripadnika nacionalnih manjina koja Ustav izričito garantuje, Ustav dopušta i mogućnost da se krug ovih prava proširi. Krug prava pripadnika nacionalnih manjina vezanih za očuvanje posebnosti moguće je proširiti samo propisima koje donose autonomne pokrajine, a za koje mora postojati zakonski osnov (čl. 79 st. 2).

Član 80 Pravo na udruživanje i na saradnju sa sunarodnicima

Pripadnici nacionalnih manjina mogu da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja, koja dobrovoljno finansiraju.

Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina.

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije.

Neka od prava iz grupe posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje svog nacionalnog i etničkog identiteta Ustav garantuje i u članu 80. Među njima su: pravo na osnivanje prosvetnih i kulturnih udruženja (st. 1) i pravo pripadnika nacionalnih manjina da sarađuju sa svojim sunarodnicima koji žive izvan Srbije i da sa njima održavaju nesmetane veze (st. 3). Osnivanje prosvetnih i kulturnih udruženja uslovljeno je principom dobrovoljnosti na osnovu kojeg se finansira njihova aktivnost (st. 1). Opštom odredbom Ustav propisuje da Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina (st. 2), ali ne precizira u čemu se to ogleda i kako se ostvaruje, niti u ovom kontekstu upućuje na zakonsko regulisanje eventualnih prava i obaveza države u odnosu na aktivnosti ovih udruženja. Opšte pravilo da zakon može regulisati način

ostvarivanja određenog prava, pod uslovima, u granicama i okviru koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2) moglo bi biti osnov za zakonsko regulisanje prava i obaveza države prema prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina.

Član 81 Razvijanje duha tolerancije

U oblasti obrazovanja, kulture i informisanja Srbija podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preuzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.

Obrazovanje, kultura i informisanje su oblasti koje Ustav izdvaja kao posebno značajne za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Stoga, pripadnici nacionalnih manjina u ovim oblastima imaju i neka posebna prava, i ostvaruju pravo na manjinsku samoupravu. Poželjan socijalni kontekst za očuvanje nacionalnog identiteta pretpostavlja da se prvenstveno u ovim oblastima razvija tolerancija, međukulturni dijalog, uzajamno poštovanje, razumevanje i saradnja svih građana i građanki bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet. Ova deklaratorna odredba Ustava izražava spremnost države da podstiče uvažavanje i poštovanje demokratskih vrednosti značajnih za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina.

Ustav ne reguliše bliže obaveze države, niti u kontekstu ove odredbe upućuje na zakonsku regulativu koja bi operacionalizovala obaveze države, ali načelna odredba koja pod Ustavom propisanim uslovima i u granicama koje Ustav postavlja (čl. 18 st. 2) omogućuje bliže zakonsko regulisanje ljudskih prava može biti osnov za zakonsku regulativu i u ovoj oblasti.

Treći deo

EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE

1. EKONOMSKO UREĐENJE

Član 82 *Osnovna načela*

Ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine.

Republika Srbija je jedinstveno privredno područje sa jedinstvenim tržištem roba, rada, kapitala i usluga.

Uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca.

Ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na nekoliko osnovnih načela koja su utvrđena u Ustavu (čl. 82 st. 1). Među ovim načelima su: tržišna privreda; otvoreno i slobodno tržište; sloboda preduzetništva; samostalnost privrednih subjekata; ravnopravnost privatne i svih drugih oblika svojine.

Jedinstvo privrednog područja Republike (čl. 82 st. 2) odlika je ekonomskog uređenja koju Ustav posebno apostrofira. Osnovna svojstva jedinstvenog privrednog područja Republike

ogledaju se u jedinstvenom tržištu roba kao i jedinstvenom tržištu rada, kapitala i usluga, što Ustav i eksplicitno navodi (čl. 82 st. 2 in fine).

Ustav propisuje proceduru i instrumente (čl. 82 st. 3) koji omogućavaju da se socijalni i ekonomski položaj zaposlenih u okruženju koje karakteriše ne samo tržišna privreda već i socijalna pravda (čl. 1) usklađuje kroz socijalni dijalog koji se odvija između sindikata i poslodavaca koji su akteri i učesnici socijalnog dijaloga.

Član 83 *Sloboda preduzetništva*

Preduzetništvo je slobodno.

Preduzetništvo se može ograničiti zakonom, radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava i radi bezbednosti Republike Srbije.

U odeljku o Ekonomskom uređenju i javnim finansijama i u skladu sa osnovnim načelima na kojima počivaju ekonomsko uređenje i javne finansije (čl. 82 st. 1), Ustav posebno garantuje slobodu preduzetništva (čl. 83 st. 1) Norma je opšta i ne određuje bliže, ko su subjekti slobode preduzetništva. Sloboda preduzetništva nije deo kataloga ljudskih prava, a ustavna odredba je opšta, pa bi se moglo zaključiti da se ona odnosi i na fizička i na pravna lica.

Sloboda preduzetništva podleže ograničenju (čl. 83 st. 2). Ograničenje može propisati samo zakon, na koji Ustav izričito upućuje. Prilikom propisivanja ograničenja, zakonodavac je vezan razlozima koji su osnov za ograničenje slobode preduzetništva. Ustav navodi tri razloga za ograničenje slobode preduzetništva:

- zaštitu zdravlja ljudi;
- zaštitu životne sredine i prirodnih bogatstava;
- bezbednost Republike Srbije.

U vezi sa ograničenjem slobode preduzetništva može se u praksi postaviti pitanje, da li je zakonodavac prilikom propisivanja ograničenja vezan i opštom ustavnom odredbom o ograničenju ljudskih i manjinskih prava (čl. 20)? Ovo pitanje može se postaviti zavisno od toga da li se ova sloboda razume kao individualna sloboda pojedinca, kao sloboda pravnog lica ili kao pretpostavka tržišne privrede i odlika ekonomskog uređenja. U prilog stanovištu da nije reč o individualnoj slobodi, govori mesto ove odredbe u ustavnoj sistematici. Ustav ovu slobodu ne garantuje u katalogu ljudskih prava.

Član 84 Položaj na tržištu

Svi imaju jednak pravni položaj na tržištu.

Zabranjeni su akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja.

Prava stečena ulaganjem kapitala na osnovu zakona, ne mogu zakonom biti umanjena.

Strana lica izjednačena su na tržištu sa domaćim.

U skladu sa načelima tržišne privrede, otvorenog i slobodnog tržišta i slobode preduzetništva Ustav garantuje jednak pravni položaj svih subjekata na tržištu (st. 1) i posebno propisuje da je položaj stranih i domaćih lica na tržištu izjednačen (st. 4).

EksPLICITNO se zabranjuju svi akti koji ograničavaju slobodnu konkurenciju na tržištu kao stvaranje ili zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja (st. 2). Zabrana se odnosi samo na one akte koji su suprotni zakonu. Ova odredba implicitno priznaje mogućnost da zakon može ograničiti slobodnu konkurenciju i tako sâm stvoriti pretpostavke za monopolski ili dominantan položaj nekih subjekata na tržištu.

Posebnu ustavnu zaštitu uživaju prava stečena ulaganjem kapitala, pod uslovom da su ona nastala na bazi ulaganja kapitala, kao i da su bila u skladu sa zakonom (st. 3). Zaštita koju uživaju prava stečena ulaganjem kapitala isključuje mogućnost da ona budu umanjena zakonom (st. 3).

Član 85 Svojinska prava stranaca

Strana fizička i pravna lica mogu steći svojinu na nepokretnostima, u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom.

Stranci mogu steći pravo koncesije na prirodnim bogatstvima i dobrima od opšteg interesa, kao i druga prava određena zakonom.

Iako u osnovnim odredbama Ustav načelno reguliše status stranaca (čl. 17), a u odredbama o ljudskim i manjinskim pravima garantuje i individualna prava stranaca (npr. čl. 39, čl. 57), svojinska prava stranaca našla su mesto u poglavlju o Ekonomskom uređenju i javnim finansijama. Razlog tome su subjekti svojinskih prava. Subjekti svojinskih prava su i

fizička i pravna lica. Kako je reč ne samo o individualnim pravima fizičkih lica već i o pravima pravnih lica, to se ova prava garantuju u kontekstu ekonomskog uređenja.

Ustav garantuje stranim fizičkim i pravnim licima svojinu na nepokretnostima (čl. 85 st. 1). Sadržaj svojinskih prava na nepokretnostima garantuje se u okvirima koje propisuje zakon ili međunarodni ugovor na koje Ustav izričito upućuje (čl. 85 st. 1). Pored svojine na nepokretnostima, strancima se Ustavom garantuje i pravo koncesije koje mogu steći na prirodnim bogatstvima i na dobrima od opšteg interesa (čl. 85 st. 2). Jednom opštom odredbom Ustav propisuje mogućnost da stranci uživaju i druga prava koja se regulišu zakonom (čl. 85 st. 2 in fine).

Beležimo i razliku u upotrebi termina koji se odnosi na subjekte prava. U rubrumu i stavu 2 kao subjekti prava označeni su „stranci“, a u stavu 1 kao subjekti prava svojine na nepokretnostima navode se „strana fizička i pravna lica“. Terminološke nedoslednosti mogu dati povod različitim tumačenjima u praktičnoj primeni ustavnih rešenja. U praksi se može postaviti pitanje, da li je intencija ustavotvorca bila da, koristeći različite termine za subjekte pojedinih prava, istakne i napravi razliku među njima zavisno od prava na koje se odnosi garancija, ili se ovi termini mogu razumeti kao sinonimi?

Član 86 Ravnopravnost svih oblika svojine

Jemče se privatna, zadružna i javna svojina. Javna svojina je državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave. Svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu.

Postojeća društvena svojina pretvara se u privatnu svojinu pod uslovima, na način i u rokovima predviđenim zakonom. Sredstva iz javne svojine otuđuju se na način i pod uslovima utvrđenim zakonom.

Ravnopravnost svih oblika svojine je temeljni ustavni princip koji određuje status različitih oblika svojine u ustavnom sistemu. U skladu sa ovim načelom Ustav izričito garantuje jednaku pravnu zaštitu svakog oblika svojine što je jedan, ali nesumnjivo veoma važan oblik manifestovanja ravnopravnog statusa svakog oblika svojine (st. 1). Tri osnovna oblika svojine koja Ustav garantuje su privatna, zadružna i javna svojina (st. 1), ali se pominje još jedan oblik svojine (st. 2). To je društvena svojina (koristi se termin „postojeća društvena

svojina"), koja je prema izričitoj Ustavnoj odredbi (st. 2) u režimu promene u privatnu svojину (koristi se termin „pretvara se“). Zakon reguliše uslove, način i rokove (st. 2) u kojima društvena svojina menja svoju prirodu i postaje privatna svojina (proces privatizacije društvene svojine).

Ustav bliže određuje sadržaj javne svojine i propisuje da se sredstva iz javne svojine mogu otuđiti samo na način i pod uslovima koje propiše zakon (st. 3). Kao oblike javne svojine navodi: državnu svojinu, svojinu autonomne pokrajine i svojinu opština i gradova kao jedinica lokalne samouprave (st. 1).

Član 87 Državna imovina

Prirodna bogatstva, dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa i imovina koju koriste organi Republike Srbije u državnoj su imovini. U državnoj imovini mogu biti i druge stvari i prava, u skladu sa zakonom.

Fizička i pravna lica mogu steći pojedina prava na određenim dobrima u opštoj upotrebi, pod uslovima i na način predviđen zakonom.

Prirodna bogatstva koriste se pod uslovima i na način predviđen zakonom.

Imovina autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, način njenog korišćenja i raspolaganja, uređuju se zakonom.

Kao državnu imovinu Ustav navodi (st. 1):

- prirodna bogatstva,
- dobra od opšteg interesa koja su određena zakonom,
- imovinu koju koriste organi Republike Srbije
- druge stvari i prava regulisana zakonom.

Ustav propisuje poseban režim prava na dobrima u opštoj upotrebi (st. 2) kao posebne uslove korišćenja prirodnih bogatstava (st. 3).

Prava koja fizička i pravna lica mogu steći na dobrima u opštoj upotrebi su ograničena (st. 2). Na ovim dobrima fizička i pravna lica ne mogu steći puni obim već samo neka prava, i to samo pod uslovima koje propisuje zakon i na način propisan zakonom.

Uslove i način korišćenja prirodnih bogatstava regulišu se zakonom (st. 3).

Zakon reguliše i imovinu autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i način korišćenja i raspolaganja ovom imovinom (st. 4). U delu o teritorijalnoj organizaciji u Ustavu se precizira da zakon reguliše način upravljanja imovinom autonomne pokrajine (u ovom slučaju Ustav koristi termin „pokrajinska imovina“) (čl. 183 st. 4), kao i način upravljanja imovinom jedinice lokalne samouprave (u ovom slučaju Ustav koristi termin „opštinska imovina“) (čl. 190 st. 4). Ustav pravi razliku između pokrajinske i opštinske imovine kada je u pitanju režim upravljanja ovom imovinom. I u jednom i u drugom slučaju način upravljanja ovom imovinom reguliše zakon, ali Ustav propisuje da opština, za razliku od autonomne pokrajine, samostalno upravlja ovom imovinom (uporediti čl. 183 st. 4 sa čl. 190 st. 4), i tako postavlja okvir za zakonodavnu nadležnost u vezi sa pokrajinskom odnosno opštinskom imovinom.

Videti još i komentare uz član 58 koji reguliše pravo na imovinu kao individualno pravo.

Član 88 Zemljište

Korišćenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, šumskim zemljištem i gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini, je slobodno. Zakonom se mogu ograničiti oblici korišćenja i raspolaganja, odnosno propisati uslovi za korišćenje i raspolaganje da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini ili da bi se sprečila povreda prava i na zakonom zasnovanih interesa drugih lica.

Polazeći od ustavnog načela o ravnopravnosti svih svojinskih oblika, Ustav posebno garantuje načelo slobodnog korišćenja i raspolaganja zemljištem (poljoprivrednim, šumskim i gradskim građevinskim zemljištem) u privatnoj svojini (st. 1).

Od ovog osnovnog ustavnog načela koje garantuje slobodu korišćenja i raspolaganja zemljištem dopuštena su odstupanja u slučajevima i pod uslovima koje propisuje Ustav (st. 2). Ustav navodi samo dva razloga (st. 2 in fine) koji mogu biti osnov za ograničenje slobode raspolaganja i korišćenja zemljišta u privatnoj svojini:

- otklanjanje opasnosti od nanošenja štete životnoj sredini, i
- sprečavanje povreda prava i na zakonu zasnovanih interesa drugih lica.

Ograničenja su moguća samo ako su propisana zakonom. Ona se mogu odnositi na uslove i oblike korišćenja i raspolaganja zemljištem u privatnoj svojini (st. 2)

Član 89 Čuvanje nasleđa

Svako je dužan da čuva prirodne retkosti i naučno, kulturno i istorijsko nasleđe, kao dobra od opšteg interesa, u skladu sa zakonom.

Posebna odgovornost za očuvanje nasleđa je na Republici Srbiji, autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Opšta dužnost i obaveza svakoga da čuva prirodne retkosti, kulturno i istorijsko nasleđe i dobra od opšteg interesa, propisana je eksplicitno Ustavom. Zakon bliže reguliše ostvarivanje ove ustavne obaveze (st. 1).

Pored toga, Ustav propisuje i posebnu odgovornost Republike Srbije, autonomnih pokrajina, gradova i opština za očuvanje nasleđa (st. 2).

Odredbе koje regulišu ovu materiju su nekonzistentne i nepotpune. Odgovornost Republike Srbije, autonomnih pokrajina, gradova i opština ograničena je samo na očuvanje nasleđa, ali ne i na očuvanje prirodnih retkosti i dobara od opšteg interesa. Za razliku od stava 1, u stavu 2 ovog člana ne precizira se na koje se nasleđe (naučno, kulturno, istorijsko) primenjuje odredba o posebnoj odgovornosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina, gradova i opština.

Ustav ne propisuje sadržaj i oblike u kojima se manifestuje posebna odgovornost za očuvanje nasleđa kao ni sankcije za slučaj kršenja ove ustavne obaveze, niti upućuje na zakon koji bi bliže mogao da reguliše ovu materiju. Eksplicitni ustavni osnov za zakonsko regulisanje ove materije nije moguće identifikovati ni u ustavnoj odredbi koja reguliše oblasti u kojima se prostiru nadležnosti Republike (čl. 97). Među nadležnostima opštine navodi se samo staranje o zaštiti kulturnih (ne i naučnih i istorijskih) dobara od značaja za opštinu (čl. 190 st. 1 tačka 6). Ove nadležnosti opština ostvaruje u skladu sa zakonom, pa je zakonsko regulisanje ove oblasti preduslov za ostvarivanje nadležnosti opštine u toj oblasti. Među oblastima koje autonomna pokrajina ima pravo da reguliše svojim propisima, pod uslovom da je reč o pitanjima od pokrajinskog značaja, kao i da je oblast u kojoj autonomna pokrajina donosi svoj propis regulisana zakonom (čl. 183 st. 1) Ustav navodi samo kulturu (čl. 193 st. 1 tačka 3).

Ustavni osnov za zakonsko regulisanje odgovornosti Republike, autonomnih pokrajina, gradova i opština za očuvanje nasleđa mogla bi biti blanketna ustavna odredba koje ovlašćuju Republiku da zakonom reguliše („uređuje i obezbeđuje“) i „druge odnose od značaja za Republiku“ (čl. 97 st. 1 tačka 17), kao i odredba koja reguliše nadležnost Narodne skupštine da donosi zakone u oblastima za čije je regulisanje nadležna Republika (čl. 99 st. 1 tačka 7).

Član 90 Zaštita potrošača

Republika Srbija štiti potrošače.

Posebno su zabranjene radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu.

Ustav garantuje zaštitu potrošača. Zaštitu potrošača obezbeđuje Republika Srbija (st. 1) i izričito zabranjuje sve vrste aktivnosti (koristi termin „radnje“) koje su usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, uključujući i sve nečasne radnje na tržištu (st. 2).

Oblike i sadržaj zaštite potrošača kao i sankcije za kršenje ustavne zabrane propisane stavom 2 ovog člana Ustav ne reguliše, niti upućuje na zakon koji bi ta pitanja regulisao. I u ovom slučaju ustavni osnov za zakonsku regulativu mogle bi biti ustavna odredba koja ovlašćuje Republiku da zakonom reguliše („uređuje i obezbeđuje“) i „druge odnose od značaja za Republiku“ (čl. 97 st. 1 tačka 17), kao i odredba koja reguliše nadležnost Narodne skupštine da donosi zakone u oblastima za čije je regulisanje nadležna Republika (čl. 99 st. 1 tačka 7).

2. JAVNE FINANSIJE

Član 91 Porezi i drugi prihodi

Sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju se iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom. Obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina je opšta i zasniva se na ekonomskoj moći obveznika.

Za obavljanje nadležnosti Republike, autonomnih pokrajina, opština i gradova kao jedinica lokalne samouprave neophodna su finansijska

sredstva. Izvori iz kojih se obezbeđuju sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave jesu porezi, kao i drugi prihodi koji se utvrđuju zakonom (st. 1).

Ustav propisuje, kao opštu dužnost, obavezu plaćanja poreza kao i drugih dažbina (st. 2). Opšti princip na kojem počiva obaveza građana da plaćaju poreze i doprinose iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave jeste ekonomska moć obveznika (st. 2).

Regulisanje poreskog sistema je u nadležnosti Republike (čl. 97 st. 1 tačka 6).

Ustav eksplicitno garantuje izvorne prihode autonomne pokrajine (čl. 184 st. 1, i čl. 183 st. 6) i definiše njihovu namenu. Izvorni prihodi autonomnih pokrajina namenjeni su finansiranju njihovih nadležnosti (čl. 184 st. 1). Vrstu i visinu izvornih prihoda autonomne pokrajine, kao i učešće autonomne pokrajine u delu prihoda Republike Srbije, reguliše zakon na koji Ustav upućuje (čl. 184 st. 2 i 3).

Materijalna sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti lokalne samouprave obezbeđuju se iz više izvora (čl. 188 st. 4), među kojima su:

- izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave,
- sredstva iz budžeta Republike,
- sredstva iz budžeta autonomne pokrajine za one poslove čije obavljanje je autonomna pokrajina svojom odlukom poverila jedinicama lokalne samouprave (čl. 183 st. 6, i čl. 188 st. 4).

Izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave i sredstva koja se izdvajaju za finansiranje poslova lokalne samouprave iz budžeta Republike bliže se regulišu zakonom na koji Ustav upućuje (čl. 188 st. 4), dok se sredstva iz budžeta autonomne pokrajine za poslove čije je obavljanje autonomna pokrajina poverila jedinicama lokalne samouprave regulišu odlukom kao opštim pravnim aktom autonomne pokrajine (čl. 188 st. 3).

Kao generalni princip finansiranja poverenih poslova (poslovi čije obavljanje Republika poverava autonomnoj pokrajini, gradu ili opštini, kao i poslovi čije obavljanje autonomna pokrajina poverava gradu ili opštini) Ustav postavlja načelo da sredstva za obavljanje ovih poslova obezbeđuje i onaj (Republika odnosno autonomna pokrajina) ko je poverio nadležnosti, uz obavezu da sredstva prenese onome ko obavlja poverene nadležnosti.

Član 92 **Budžet**

Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju budžete u kojima moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju njihove nadležnosti.

Zakonom se utvrđuju rokovi u kojima budžet mora biti usvojen i način privremenog finansiranja.

Izvršavanje svih budžeta kontroliše Državna revizorska institucija.

Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta po pribavljenom mišljenju Državne revizorske institucije.

Republika, autonomna pokrajina, (čl. 183 st. 6; čl. 184 st. 4) gradovi i opštine (čl. 190 st. 2) imaju budžete iz kojih se finansiraju njihove nadležnosti (st. 1). U budžetu se prikazuju prihodi i rashodi koji su pokazatelji finansiranja poslova u nadležnosti Republike, autonomne pokrajine, grada i opštine (st. 1). U skladu sa ustavnim načelom socijalne pravde Ustav definiše obaveze države u socijalnoj sferi za koje se materijalna sredstva obezbeđuju u budžetu. Obaveze koje država preuzima su npr. staranje o socijalnoj sigurnosti penzionera (čl. 70 st. 2), zdravstvena zaštita koja se alimentira iz javnih prihoda za decu, trudnice, majke tokom porodijskog odsustva, samohrane roditelje sa decom do sedme godine, i stare (čl. 78 st. 2); socijalna zaštita građanima i porodicama (čl. 69) kojima je potrebna pomoć društva radi savladavanja socijalnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, i drugo. Način na koji je u Ustavu definisano pravo na socijalnu zaštitu izaziva dileme u pogledu subjekata na koje se to pravo odnosi. Videti šire u komentaru uz član 69.

Zakonodavcu je delegirano pravo da utvrdi rokove u kojima budžet mora biti usvojen, kao i da propiše način privremenog finansiranja (st. 2). Nadzor nad izvršavanjem svih budžeta poveren je Državnoj revizorskoj instituciji (st. 3) kao samostalnom i najvišem državnim organu revizije javnih sredstava u Republici koji je pod nadzorom Narodne skupštine i odgovara joj za svoj rad (čl. 96 st. 1). Ustav izričito reguliše da Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta tek kada o tome pribavi mišljenje Državne revizorske institucije (st. 4).

Član 93 Javni dug

Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu da se zadužuju.

Uslovi i postupak zaduživanja uređuju se zakonom.

U delu posvećenom javnim finansijama, Ustav jednom načelnom odredbom reguliše javni dug i ustanovljava mogućnost zaduživanja Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (st. 1). Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše uslove pod kojima se Republika, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu zaduživati, kao i proceduru po kojoj one realizuju ovu mogućnost (st. 2).

Zaduživanje nije regulisano kao pravo Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave već kao mogućnost koju one mogu koristiti u skladu sa zakonom.

Član 94 Ujednačavanje razvoja

Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.

U skladu sa evropskim standardima o regionalnoj i lokalnoj samoupravi koji pretpostavljaju ravnomeran regionalni razvoj, Ustav propisuje obavezu države (Republike Srbije) da se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, i upućuje na zakon koji bliže reguliše sadržaj i način ostvarivanja ove obaveze. Odredba je sistematizovana u poglavlju o javnim finansijama, što bi moglo implicirati da se mere ujednačavanja regionalnog razvoja prvenstveno vezuju za javne finansije i tako se potencijalno ograničava njihov mogući sadržaj.

U katalogu nadležnosti Republike Srbije ponavlja se slična odredba (čl. 97 st. 1 tačka 12), ali je ona preciznija jer definiše kvalitet, obim i kapacitet ovlašćenja Republike Srbije. Republika Srbija ima pravo da donosi propise i mere (uređuje), i da ih sprovodi (obezbeđuje) (čl. 97 st. 1), kao i sadržaj nadležnosti (politike i mere za podsticanje ravnomernog razvoja i razvoj nedovoljno razvijenih područja). Značenje ove odredbe je šire, i osim politike i mera u domenu javnih finansija uključuje mogućnost kreiranja politika, kao i mogućnost preduzimanja mera i u drugim oblastima.

Član 95 Narodna banka Srbije

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

Narodnom bankom Srbije rukovodi guverner, koga bira Narodna skupština.

O Narodnoj banci Srbije donosi se zakon.

U ustavnom sistemu Srbije, Narodna banka ima status centralne banke (st. 1). Poziciju Narodne banke u ustavnom sistemu definišu dva ustavna načela: samostalnost koju garantuje Ustav, i odgovornost pred Narodnom skupštinom koja ima pravo da nadzire rad Narodne banke (st. 1).

Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše status Narodne banke (st. 3).

Radom Narodne banke rukovodi guverner. Izbor guvernera poveren je Narodnoj skupštini (st. 2, čl. 99 st. 2 tačka 4). Narodna skupština odlučuje i o njegovom razrešenju (čl. 99 st. 2 tačka 4, i čl. 105 st. 2 tačka 14), i nadzire njegov rad (čl. 99 st. 2 tačka 4). Među izbornim nadležnostima Narodne skupštine je i njegovo pravo da bira Savet guvernera (čl. 105 st. 2 tačka 14).

Odredbe o statusu Narodne banke, guvernera i Saveta guvernera nepotpune su i protivrečne (upor. čl. 95 sa čl. 99 st. 2 tačka 4, i čl. 105 st. 2 tačka 14).

Ustav ne pruža odgovor na pitanje, kako se manifestuje i u čemu se ogleda samostalnost Narodne banke u okolnostima u kojima ona odgovara Narodnoj skupštini, a Narodna skupština bira i razrešava guvernera, nadzire rad Narodne banke i guvernera, bira Savet guvernera?

U delu o Narodnoj banci, Ustav reguliše status guvernera koji rukovodi Narodnom bankom, dok se Savet guvernera i ne pominje, pa se može postaviti pitanje, kakva je uloga koju ovo telo ima u Narodnoj banci?

Teško je naći objašnjenje za različito mesto odredbi u ustavnoj sistematici o pravu Narodne skupštine da nadzire rad Narodne banke i njenog guvernera. U delu Ustava o javnim finansijama regulisano je pravo Narodne skupštine da nadzire rad Narodne banke, dok se u delu Ustava o nadležnostima Narodne skupštine reguliše nadzor nad radom guvernera kao jedno od izbornih prava Narodne skupštine.

Odgovornost prema Narodnoj skupštine određuje se na jednom kao odgovornost Narodne banke, a drugi put kao odgovornost guvernera o čijem razrešenju odlučuje Narodna skupština.

Član 96 Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalna je i podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara. O Državnoj revizorskoj instituciji donosi se zakon.

Novina u ustavnom sistemu Srbije je Državna revizorska institucija (st. 1). Ova institucija ustanovljena je Ustavom. Ona je najviši državni organ čija je osnovna nadležnost vezana za reviziju javnih sredstava u Republici.

Položaj Državne revizorske institucije u ustavnom sistemu počiva na principu samostalnosti, ali Ustav ne isključuje njenu odgovornost pred Narodnom skupštinom i pravo Narodne skupštine da nadzire rad Državne revizorske institucije (st. 1).

Zakon na koji Ustav upućuje, bliže reguliše status, izbor, organizaciju, nadležnosti i način rada Državne revizorske institucije (st.2).

Četvrti deo

NADLEŽNOST REPUBLIKE SRBIJE

Član 97 Nadležnost Republike Srbije

Republika Srbija uređuje i obezbeđuje:

- 1. suverenost, nezavisnost, teritorijalnu celovitost i bezbednost Republike Srbije, njen međunarodni položaj i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama;*
- 2. ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana; ustavnost i zakonitost; postupak pred sudovima i drugim državnim organima; odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom i za povredu zakona, drugih propisa i opštih akata; amnestije i pomilovanja za krivična dela;*
- 3. teritorijalnu organizaciju Republike Srbije; sistem lokalne samouprave;*
- 4. odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana; mere za slučaj vanrednog stanja;*
- 5. sistem prelaska granice i kontrole prometa roba, usluga i putničkog saobraćaja preko granice; položaj stranaca i stranih pravnih lica;*
- 6. jedinstveno tržište; pravni položaj privrednih subjekata; sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti; robne rezerve; monetarni, bankarski, devizni i carinski sistem; ekonomske odnose sa inostranstvom; sistem kreditnih odnosa sa inostranstvom; poreski sistem;*

7. *svojsinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine;*
8. *sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti; druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa;*
9. *održivi razvoj; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; zaštita i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta; proizvodnju, promet i prevoz oružja, otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija;*
10. *sistem u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, brige o deci, obrazovanja, kulture i zaštite kulturnih dobara, sporta, javnog informisanja; sistem javnih službi;*
11. *kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica; finansijsku reviziju javnih sredstava; prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa;*
12. *razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja; organizaciju i korišćenje prostora; naučno-tehnološki razvoj;*
13. *režim i bezbednost u svim vrstama saobraćaja;*
14. *praznike i odlikovanja Republike Srbije;*
15. *finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije, utvrđenih Ustavom i zakonom;*
16. *organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa;*
17. *druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom.*

Ustavna odredba koja definiše oblasti u kojima se prostire nadležnost Republike Srbije netipična je za unitarne države. Takve odredbe sadrže najčešće ustavi federalnih država. One postavljaju osnov za razgraničenje kompetencija između federacije i federalnih jedinica, i, u krajnjoj liniji, određuju odnose u federaciji. U ustavnim sistemima nekih država koje su organizovane kao regionalne države takođe postoje ovakve odredbe (npr. Italija, Španija). Srbija nije federacija, niti je Ustav Srbiju definisao kao državu regiona pa ipak Ustavu sadrži odredbe o nadležnosti ostioma Republike.

Oblasti u kojima se protežu nadležnosti Republike i pitanja u kojima kompetencije republičkih organa obuhvataju njihovo pravo da regulišu

odnose (Ustav koristi termin „uređuju“), i staraju se o izvršenju (Ustav koristi termin „obebeđuju“) jesu (st. 1):

- suverenost, nezavisnost, teritorijalna celovitost i bezbednost Republike Srbije,
- međunarodni položaj Republike Srbije i odnosi s drugim državama i međunarodnim organizacijama;
- ostvarivanje i zaštita sloboda i prava građana;
- ustavnost i zakonitost;
- postupak pred sudovima i drugim državnim organima;
- odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom i za povredu zakona, drugih propisa i opštih akata;
- amnestije i pomilovanja za krivična dela;
- teritorijalna organizacija Republike Srbije;
- sistem lokalne samouprave;
- odbrana i bezbednost Republike Srbije i njenih građana;
- mere za slučaj vanrednog stanja;
- sistem prelaska granice i kontrola prometa roba, usluga i putničkog saobraćaja preko granice;
- položaj stranaca i stranih pravnih lica;
- jedinstveno tržište;
- pravni položaj privrednih subjekata;
- sistem obavljanja privrednih i drugih delatnosti;
- robne rezerve;
- monetarni, bankarski, devizni i carinski sistem;
- ekonomski odnosi sa inostranstvom;
- sistem kreditnih odnosa sa inostranstvom;
- poreski sistem;
- svojsinski i obligacioni odnosi, i zaštita svih oblika svojine;
- sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti;
- ekonomski i socijalni odnosi od opšteg interesa;
- održivi razvoj;
- sistem zaštite i unapređenja životne sredine;
- zaštita i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta;
- proizvodnja, promet i prevoz oružja, otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija;
- sistem u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, brige o deci, obrazovanja, kulture i zaštite kulturnih dobara, sporta, javnog informisanja;
- sistem javnih službi;

- kontrola zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica;
- finansijska revizija javnih sredstava;
- prikupljanje statističkih i drugih podataka od opšteg interesa;
- razvoj Republike Srbije, politika i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja;
- organizacija i korišćenje prostora;
- naučno-tehnološki razvoj;
- režim i bezbednost u svim vrstama saobraćaja;
- praznici i odlikovanja Republike Srbije;
- finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije;
- organizacija, nadležnost i rad republičkih organa;
- drugi odnosi od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom.

Peti deo

UREĐENJE VLASTI

1. NARODNA SKUPŠTINA

Član 98 **Položaj Narodne skupštine**

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

Poziciju Narodne skupštine u ustavnom sistemu određuje ustavna odredba prema kojoj je ona najviše predstavničko telo. Kao institucija koja direktno izražava suverenost građana (čl. 2 st. 1), Narodna skupština ima u svojim rukama ustavotvornu i zakonodavnu vlast (čl. 98 st. 1), jer je to organ vlasti koji izražava suverenost građana (čl. 2 st. 1) i koji neposredno biraju građani i građanke na neposrednim izborima, tajnim grasanjem (čl. 100 st. 1).

U sastavu Narodne skupštine se, prema izričitoj odredbi Ustava, obezbeđuje ravnopravna zastupljenost polova, kao i predstavnika nacionalnih manjina (čl. 100 st. 2).

Član 99 **Nadležnost**

Narodna skupština:

1. donosi i menja Ustav,

2. *odlučuje o promeni granice Republike Srbije,*
3. *raspisuje republički referendum,*
4. *potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja,*
5. *odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje,*
6. *nadzire rad službi bezbednosti,*
7. *donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije,*
8. *daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine,*
9. *usvaja strategiju odbrane,*
10. *usvaja plan razvoja i prostorni plan,*
11. *usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade,*
12. *daje amnestiju za krivična dela.*

U okviru svojih izbornih prava, Narodna skupština:

1. *bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,*
 2. *bira i razrešava sudije Ustavnog suda,*
 3. *bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamjenike javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom,*
 4. *bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad,*
 5. *bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad,*
 6. *bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom.*
- Narodna skupština vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.*

Prva i najvažnija grupa poslova koje u okviru svoje nadležnosti obavlja Narodna skupština je njena normativna delatnost. Narodna skupština stvara pravo. Ona je nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti. U tom svojstvu ona usvaja Ustav i odlučuje o njegovoj promeni (st. 1 tačka 1); usvaja zakone i druge opšte akte iz domena nadležnosti Republike Srbije (st. 1 tačka 7) među kojima i budžet i završni račun (st. 1 tačka 11); potvrđuje međunarodne ugovore (st. 1 tačka 4) koji, potom, postaju sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka (čl. 16 st. 2); usvaja plan razvoja i prostorni plan (st. 1 tačka 10); usvaja strategiju odbrane (st. 1 tačka 9); učestvuje u postupku usvajanja statuta autonomne pokrajine i daje prethodnu saglasnost na najviši pravni akt autonomne pokrajine (st. 1 tačka 8 i čl. 185 st. 2); propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja (čl. 105 st. 1 tačka 3 i čl. 201 st. 3) u granicama

koje propisuje eksplicitna ustavna odredba koja zabranjuje da ove mere budu diskriminatorne s obzirom na rasu, pol, jezik, veroispovest, nacionalnu pripadnost i društveno poreklo (čl. 203 st. 4).

Ustavotvornu vlast Narodna skupština deli s građanima (st. 1 tačka 1). O usvajanju Ustava ne odlučuju samo poslanici već i građani na naknadnom i ustavnom referendumu koji je obavezan ako su predmet revizije odredbe za koje Ustav izričito propisuje obaveznu potvrdu na referendumu, odnosno fakultativan je ako su predmet promena druge ustavne odredbe (čl. 203 st. 7).

Zakonodavnu vlast Narodna skupština ostvaruje samostalno ili zajedno s građanima ako, na predlog ovlašćenih predlagača, odluči da zakon iznese na referendum (čl. 108). Neki zakoni, prema izričitoj ustavnoj odredbi (čl. 108 st. 2) ne mogu biti predmet odlučivanja na referendumu. Pravo raspisivanja republičkog referenduma o pitanjima iz domena nadležnosti Republike jeste nadležnost Narodne skupštine (st. 1 tačka 3).

Odlučivanje o ratu i miru, kao i o proglašenje vanrednog stanja (st. 1 tačka 5) primarno je u nadležnosti Narodne skupštine (čl. 200 st. 1 i čl. 201 st. 1). Ukoliko Narodna skupština ne može da se sastane, odlučivanje o proglašenju vanrednog stanja ili rata prelazi na druge subjekte. O proglašenju vanrednog stanja (čl. 200 st. 5) ili rata (čl. 201 st. 2) u tom slučaju odlučuju zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. Odluka o proglašenju vanrednog stanja podleže potvrdi od strane Narodne skupštine u roku od 48 sati (čl. 200 st. 8). U Ustavu nema eksplicitne odredbe koja nalaže da se i odluka o proglašenju rata podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini. Pored toga, Narodna skupština odlučuje i o angažovanju Vojske Srbije van granica zemlje (čl. 140).

Među nadležnostima Narodne skupštine su i izbori i razrešenja. Deo ovih nadležnosti vezan je za izbor drugih organa vlasti na nivou Republike, a deo za unutar skupštinske izbore.

Narodna skupština bira i razrešava:

- *predsednika Vlade i ministre (st. 2 tačka 1, čl. 105 st. 1 tačka 9, i čl. 127);*
- *sudije Ustavnog suda (st. 2 tačka 2, čl. 105 st. 1 tačka 11, i čl. 172 st. 2 i 3);*
- *predsednika Vrhovnog kasacionog suda (st. 2 tačka 3, čl. 105 st. 1 tačka 12, i čl. 144 st. 1);*

- predsednike sudova (st. 2 tačka 3, i čl. 105 st. 1 tačka 12);
- sudije (st. 2 tačka 3, čl. 105 st. 1 tačka 13 i čl. 147 st. 1);
- Republičkog javnog tužioca (st. 2 tačka 3, čl. 105 st. 1 tačka 12, i čl. 158 st. 2);
- javne tužioce (st. 2 tačka 3, čl. 105 st. 1 tačka 12, i čl. 159 st. 2);
- zamenike javnog tužioca (st. 2 tačka 3, i čl. 159 st. 5);
- guvernera Narodne banke (st. 2 tačka 4, i čl. 105 st. 1 tačka 14);
- Savet guvernera (čl. 105 st. 1 tačka 14);
- Zaštitnika građana (st. 2 tačka 5, čl. 105 st. 1 tačka 14, i čl. 138 st. 3);
- deo članova (8 članova koji se biraju) Visokog saveta sudstva (čl. 153 st. 3);
- deo članova (8 članova koji se biraju) Državnog veća tužilaca (čl. 164 st. 3).

Načelnom odredbom utvrđena je i nadležnost Narodne skupštine da bira i razrešava i druge funkcionere čiji je izbor zakon poverio Narodnoj skupštini (st. 2 tačka 6) (npr. Republička izborna komisija, Agencija za borbu protiv korupcije).

Među izbornim nadležnostima koje se odnose na sâmu Narodnu skupštinu, Ustav reguliše samo izbor predsednika i potpredsednika skupštine (čl. 104). Poslovnik o radu Narodne skupštine reguliše izbor sekretara Narodne skupštine, predsednika i članova radnih tela, i drugo.

Pored već navedenih nadležnosti, Narodna skupština odlučuje i o promeni granica (st. 1 tačka 2). Videti komentare uz član 8. Ona odlučuje o amnestiji za krivična dela (st. 1 tačka 12); nadzire rad službi bezbednosti (st. 1 tačka 6) i obavlja druge poslove određene Ustavom ili zakonom (st. 3).

Nadležnost Narodne skupštine uključuje i pravo kontrole rada Vlade i drugih funkcionera odgovornih Narodnoj skupštini. Kontrola rada Vlade ostvaruje se postavljenjem poslaničkih pitanja, podnošenjem interpelacije i pokretanjem glasanja o poverenju Vladi (čl. 124, 125, 129, 130).

Narodna skupština nadležna je da odlučuje o imunitetskim pitanjima, posebno o ukidanju imuniteta narodnih poslanika, predsednika Republike, članova Vlade i Zaštitnika građana (čl. 105 st. 1 tačka 7); odlučuje o verifikaciji mandata narodnih poslanika (čl. 101 st. 3); odlučuje o pokretanju postupka za utvrđivanje odgovornosti predsednika Republike i odlučuje o njegovom razrešenju (čl. 118 st. 1 i 2).

U vezi sa načinom regulisanja nadležnosti Narodne skupštine iznosimo nekoliko zapažanja.

- Na više mesta (među nadležnostima Narodne skupštine, u odredbama koje regulišu većinu neophodnu za donošenje odluka kao, i odredbama koje se odnose na pojedine organe državne vlasti) nepotrebno se ponavljaju odredbe o nadležnostima vezanim za izbor organa državne vlasti. S druge strane, neke važne nadležnosti izostale su sa popisa nadležnosti Narodne skupštine, na primer, odlučivanje o oduzimanju imuniteta (upor. čl. 99 sa čl. 105 st. 1 tačka 7, i čl. 119 st. 1), i o uspostavljanju imuniteta (upor. čl. 99 i čl. 103 st. 5); odlučivanje o verifikaciji mandata (upor. čl. 99 i čl. 101 st. 3); pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti predsednika Republike i odlučivanje o razrešenju predsednika Republike (upor. čl. 99 i čl. 118 st. 1 i 2); odlučivanje o upotrebi Vojske Srbije van granica (čl. 140); propisivanje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja (čl. 200 st. 4 i 7) i rata (čl. 201 st. 3) u granicama koje propisuje Ustav (čl. 202 st. 2 i 4); nadzor nad radom Narodne banke (čl. 95 st. 1) i Državne revizorske institucije (čl. 96 st. 1).
- U članu koji reguliše nadležnosti Narodne skupštine izostala su njena ovlašćenja vezana za kontrolu rada Vlade, a nadzor nad radom Vlade uvršten je među izborna prava Narodne skupštine (upor. čl. 99 st. 2 tačka 1 sa čl. 124, 125, 129, 130). Iako nadzor nad radom ne spada u izborna prava, nadzor nad radom Zaštitnika građana takođe se navodi među izbornim pravima Narodne skupštine (st. 2 tačka 5). Pitanje je, zašto se samo nadzor nad radom službi bezbednosti navodi među posebnim nadležnostima Narodne skupštine dok se nadzor nad radom drugih organa navodi kao jedno od njenih izbornih prava?
- Zabrana diskriminatorne prirode mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme rata koje Narodna skupština ima pravo da propiše nije u skladu sa opštom ustavnom odredbom o zabrani diskriminacije, jer izostavlja da propiše zabranu diskriminacije s obzirom na političko i drugo uverenje, imovno stanje, kulturu, starost, psihički ili fizički invaliditet, rođenje kao i bilo koji drugi osnov neposredne ili posredne diskriminacije (upor. čl. 21 st. 3 i čl. 202 st. 2).
- U praksi problem mogu izazvati i ustavne odredbe koje odlučivanje o imunitetu Vlade i njenih članova poveravaju različitim organima: Narodnoj skupštini (čl. 105 st. 1) i Vladi (čl. 134 st. 2). U praksi može se postaviti pitanje o pozitivnom sukobu nadležnosti, kao i pitanje, ko bi bio nadležan da odlučuje u ovom slučaju i reši sukob nadležnosti? Ustavni sud ne bi mogao da postupa i reši spor o nadležnosti jer ovaj sud nije nadležan da rešava sukob nadležnosti između Narodne skupštine i Vlade već samo sukob nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, kao i sukob nadležnosti između organa koji se konstituišu na različitim nivoima organizacije vlasti (čl. 167 st. 2).

Član 100 Sastav Narodne skupštine

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

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

Narodna skupština je jednodomna i ima 250 poslanika. Njihov izbor zasiva se na principima neposrednosti izbora i tajnosti glasanja (st. 1). Zakon reguliše izbore za narodne poslanike (st. 1)

U skladu sa načelima ravnopravnosti žena i muškaraca (čl. 15) i zaštite nacionalnih manjina (čl. 14), Ustav utvrđuje princip ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca, kao i predstavnika nacionalnih manjina u sastavu Narodne skupštine (st. 2).

Član 101 Izbor narodnih poslanika i konstituisanje Narodne skupštine

Izbore za narodne poslanike raspisuje predsednik Republike, 90 dana pre isteka mandata Narodne skupštine, tako da se izbori okončaju u narednih 60 dana.

Prvu sednicu Narodne skupštine zakazuje predsednik Narodne skupštine iz prethodnog saziva, tako da se sednica održi najkasnije 30 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora.

Narodna skupština na prvoj sednici potvrđuje poslaničke mandate.

Narodna skupština konstituisana je potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika.

Na odluku donetu u vezi sa potvrđivanjem mandata dopuštena je žalba Ustavnom sudu, koji po njoj odlučuje u roku od 72 sata.

Potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika prestaje mandat prethodnog saziva Narodne skupštine.

Ustav reguliše samo osnovna i najvažnija pitanja izbora narodnih poslanika (npr. aktivno i pasivno biračko pravo; parlamentarnu nepodudarnost; broj poslanika; raspisivanje izbora; vreme u kojem izbori moraju biti održani;

trajanje mandata; prirodu poslaničkog mandata). Izbor poslanika reguliše zakon.

Odluku o raspisivanju izbora za Narodnu skupštinu donosi predsednik Republike, 90 dana pre isteka mandata Narodne skupštine (st. 1). Izbori moraju biti održani u narednih 60 dana (st. 1). Izuzetak od ovog osnovnog pravila su vanredni izbori za Narodnu skupštinu (čl. 106). Vanredni izbori raspisuju se nakon raspuštanja Narodne skupštine. Odluku o raspisivanju vanrednih izbora predsednik Republike donosi istovremeno kada i akt o raspuštanju Narodne skupštine, a izbori se moraju okončati u roku od narednih 60 dana (čl. 109 st. 6).

Organi za sprovođenje izbora su Republička izborna komisija i birački odbori. Pravo kandidovanja poslanika pripada političkim strankama i grupi građana. Kandidovanje je po listama. Za validnost liste potrebna je podrška određenog broja birača kao i da na njoj bude najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Lista koja ne ispunjava ove uslove ima formalni nedostatak i neće biti proglašena, a predlagač se poziva da otkloni nedostatke liste u određenom roku. Republika Srbija je jedna izborna jedinica. Poslanički mandati se dodeljuju po d'Ontovoj formuli. U raspodeli mandata učestvuju liste koje su osvojile najmanje 5% glasova, izuzev lista nacionalnih manjina na koje se primenjuje prirodni prag. Prilikom distribucije mandata odlučujuću ulogu ima predlagač liste koji dostavlja imena kandidata kojima se dodeljuje mandat.

Narodna skupština konstituise se na prvoj (konstitutivnoj) sednici koja se održava nakon izbora. Sednicu saziva predsednik iz prethodnog skupštinskog saziva. Sednica se mora održati najkasnije u roku od 30 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora (st. 2). Do izbora predsednika i potpredsednika Narodne skupštine prvoj sednici predsedava po godinama najstariji poslanik kkojem pomažu dva najmlađa poslanika – svi iz novog skupštinskog saziva.

Na konstitutivnoj sednici potvrđuju se (verifikuju) mandati narodnih poslanika (st. 3). Kao vid zaštite poslaničkog mandata Ustav propisuje mogućnost da se na odluku o verifikaciji mandata izjavi žalba Ustavnom sudu (st. 5). U tom slučaju, Ustavni sud postupa u veoma kratkom roku (72 sata) koji propisuje Ustav.

Narodna skupština može punovažno da radi kada se verifikuje najmanje dve trećine mandata narodnih poslanika (st. 4). Od toga momenta prestaje i mandat poslanika iz prethodnog skupštinskog saziva (st. 6).

Ustav eksplicitno ne reguliše na koji mandatni period se bira Narodna skupština već samo trajanje mandata narodnog poslanika. Mandat narodnog poslanika traje četiri godine, odnosno, kako Ustav propisuje „do prestanka mandata narodnih poslanika tog saziva Narodne skupštine“ (čl. 102 st. 1). Od ovog opšteg pravila moguće je odstupanje kada je mandat poslanika kraći (čl. 109) ili duži (čl. 109).

Član 102 Položaj narodnih poslanika

Mandat narodnog poslanika počinje da teče danom potvrđivanja mandata u Narodnoj skupštini i traje četiri godine odnosno do prestanka mandata narodnih poslanika tog saziva Narodne skupštine.

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

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

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

Ustav garantuje najvažnija statusna prava poslanika. Među statusnim pravima poslanika dve grupe prava posebno su značajne: prava vezana za poslanički mandat i prava na imunitetsku zaštitu poslanika.

Mandat poslanika traje četiri godine, a počinje da teče od dana verifikacije mandata. Mandat poslanika tekućeg saziva Narodne skupštine prestaje sa verifikacijom mandata novoizabranih poslanika (st. 1).

Ustav ne garantuje slobodan mandat poslanika. Slobodan mandat je osnovna pretpostavka za nesmetano obavljanje poslaničke funkcije koji utvrđuju i međunarodni standardi (dokument KEBS-a iz Kopenhaga). Poslaniku se ne garantuje slobodno iznošenje mišljenja u raspravi u Narodnoj skupštini, kao i sloboda u odlučivanju i glasanju. Ustav propisuje slobodu poslaniku da, pod uslovima koje propisuje zakon „neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“ (st. 2). Ova odredba Ustava

posebno je kritikovana u stručnoj javnosti i u mišljenju koje je o Ustavu Srbije iznela Venecijanska komisija. Odredba o neopozivoj ostavci koju poslanik „slobodno“ podnosi političkoj stranci u neskladu je sa eksplicitnom ustavnom garancijom materijalnog imuniteta. Materijalni imunitet (imunitet neodgovornosti) štiti poslanika od pozivanja na krivičnu ili bilo kakvu drugu odgovornost za mišljenje koje je izneo, ili glas koji je dao prilikom odlučivanja kada su oni vezani za obavljanje poslaničke funkcije (čl. 103 st. 2).

U skladu sa načelima podele vlasti (čl. 4) i zabrane sukoba interesa (čl. 6) Ustav neposredno propisuje deo poslova i položaje koji su nespojivi sa položajem narodnog poslanika. To su:

- mesto poslanika u skupštini autonomne pokrajine (st. 3);
- položaj funkcionera u organima izvršne vlasti i pravosuđa (st. 3).

Neke druge ustavne odredbe o nespojivosti funkcija bliže određuju ili posredno regulišu poslove i položaje nespojive sa funkcijom poslanika. Poslanik ne može istovremeno biti:

- predsednik Republike (čl. 115);
- ministar u Vladi (čl. 126 st. 1);
- sudija Ustavnog suda (čl. 173 st. 1).

Pored toga, Ustav jednom generalnom odredbom zabranjuje poslanicima da obavljaju i druge funkcije, poslove i dužnosti, i upućuje na zakon koji bliže reguliše koje funkcije, poslovi i dužnosti su takve prirode da su nespojivi sa poslaničkom funkcijom jer predstavljaju sukob interesa (st. 3).

Zakon, na koji Ustav upućuje (st. 4) reguliše bliže izbor poslanika, prestanak mandata kao i druga pitanja koja se odnose na položaj poslanika. Zakon o izboru narodnih poslanika kao razloge prestanka mandata propisuje: gubitak uslova za sticanje biračkog prava (državljanstvo, poslovna sposobnost, prebivalište na teritoriji Republike), smrt, parlamentarna nepodudarnost, osuda na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci, i podnošenje ostavke.

U vezi sa Ustavnim rešenjima koja se odnose na regulisanje sukoba interesa i nespojivost funkcija poslanika s drugim položajima ili poslovima, ukazujemo na nekoliko pitanja koja mogu biti značajna za praktičnu primenu ustavnih rešenja.

- Ustav zabranjuje narodnom poslaniku da bude funkcioner u organima pravosuđa (st. 3), a sudijama, tužiocima i zamenicima tužilaca jednom načelnom normom zabranjuje političko delovanje (čl. 152 st. 1 i čl. 163 st. 1) i članstvo u političkim strankama, izuzev za zamenike javnih tužilaca (čl. 55 st. 5). Iz analize citiranih odredbi sledi pitanje, šta je razlog da se u pravosuđu kao nespojive sa poslaničkom funkcijom određuju samo pozicije funkcionera u organima pravosuđa? Da li bi zakon koji, na osnovu Ustava, propisuje nespojivost funkcije poslanika sa položajem sudije mogao biti ocenjen kao neustavan, budući da se ustavna zabrana odnosi samo na funkcionere u organima pravosuđa?
- U vezi sa statusom i pravima narodnih poslanika, a Ustav upućuje na zakon koji bliže reguliše ova pitanja. U praksi, ovo ustavno rešenje otvoriće dva pitanja.

Prvo, koji zakon će regulisati status i prava poslanika – da li je to zakon o izboru narodnih poslanika kao što je do sada bio slučaj ili zakon o Narodnoj skupštini čije se usvajanje po prvi put propisuje Ustavom (čl. 110), ili će deo materije biti regulisan jednim, a deo drugim zakonom? Na primer, prava vezana za poslanički mandat (sticanje, gubitak, zaštita, i sl.) zakonom o izborima, a prava koja ostvaruje u Narodnoj skupštini (učestvovanje u normativnoj delatnosti, kontrola rada vlade, odlučivanje o izborima koji se odvijaju u Narodnoj skupštini) i prava koja su uslov za ostvarivanje njegovih prava u Narodnoj skupštini (imunitetska prava, pravo na nadoknadu i dr.) zakonom o Narodnoj skupštini.

Drugo, da li poslovnik Narodne skupštine može regulisati status i prava poslanika, jer Ustav ne upućuje na poslovnik već samo na zakon? Posebno osetljivo pitanje jeste, da li se poslovníkom mogu propisivati ograničenja prava poslanika (na primer, ograničavanje prava na govor koja se odnose na dužinu govora, broj javljanja, i dr.) jer se prava poslanika ograničavaju.

Član 103 Imunitet narodnog poslanika

Narodni poslanik uživa imunitet.

Narodni poslanik ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije.

Narodni poslanik koji se pozvao na imunitet ne može biti pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Narodne skupštine.

Narodni poslanik koji je zatečen u izvršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine. U krivičnom ili drugom postupku u kome je uspostavljen imunitet, ne teku rokovi propisani za taj postupak. Nepozivanje narodnog poslanika na imunitet ne isključuje pravo Narodne skupštine da uspostavi imunitet.

Status i prava poslanika uživaju zaštitu. Posebno značaj vid zaštite statusa i prava poslanika su imunitetska prava koja garantuje Ustav (st. 1). Imunitetska prava obuhvataju dve grupe prava: materijalni i procesni imunitet.

Materijalni imunitet štiti poslanika od pozivanja na krivičnu i bilo koju drugu odgovornost, za mišljenje koje je izneo u Narodnoj skupštini ili glasanje prilikom obavljanja poslaničke funkcije (st. 2). Zaštita poslanika po ovom osnovu ne prestaje ni posle prestanka mandata. Zato se ovaj imunitet naziva imunitet neodgovornosti.

Procesni imunitet štiti ličnu slobodu poslanika (st. 3). Zaštita putem procesnog imuniteta nalaže poseban postupak nadležnih organa prema poslaniku u slučaju ograničenja njegove lične slobode. Poslanik može biti pritvoren (lišen slobode), i protiv njega može se voditi krivični postupak ili drugi postupak u kojem mu se može izreći kazna zatvora, samo sa odobrenjem Narodne skupštine. Uslov za primenu ovog vida imunitetske zaštite jeste pozivanje na poslanički imunitet. Na imunitet se može pozvati sâm poslanik (st. 3), ili to, umesto njega, može učiniti Narodna skupština (st. 5).

Od ovog opšteg pravila postoji izuzetak koji propisuje Ustav (st. 4). Poslanik može biti lišen slobode pod uslovima i iz razloga koje propisuje Ustav. Pritvaranje poslanika, bez saglasnosti Narodne skupštine, dopušteno je samo ako je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. U tom slučaju, nadležni organ dužan je da o tome odmah obavesti o Narodnu skupštinu koja će odlučiti o imunitetskog zaštiti poslanika.

Ustav izričito propisuje mirovanje rokova u krivičnom ili drugom postupku (st. 5) koji se vodi protiv poslanika kako se imunitetska zaštita ne bi zloupotrebljavala i koristila kao instrument izbegavanja krivične odgovornosti.

Član 104 Predsednik i potpredsednici Narodne skupštine

Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, bira predsednika i jednog ili više potpredsednika Narodne skupštine.

Predsednik Narodne skupštine predstavlja Narodnu skupštinu, saziva njene sednice, predsedava njima i vrši druge poslove određene Ustavom, zakonom i poslovnikom Narodne skupštine.

Narodna skupština ima predsednika i jednog ili više potpredsednika koje bira apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika (st. 1).

Predsednik Narodne skupštine predstavlja Narodnu skupštinu. On saziva i predsedava njenim sednicama. Zakon o Narodnoj skupštini i poslovnik Narodne skupštine konkretnije regulišu status predsednika i potpredsednika Narodne skupštine, kao i poslove koje obavljaju (st. 2). Ustav posebno navodi još neke poslove predsednika Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine:

- proglašava zakon kada predsednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u roku koji propisuje Ustav (čl. 113 st. 4);
- zamenjuje predsednika Republike kada mu mandat istekne pre vremena na koje je izabran, ili kada je sprečen da obavlja svoje nadležnosti (čl. 120 st. 1);
- zajedno s predsednikom Republike i predsednikom Vlade proglašava vanredno stanje u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane (čl. 200 st. 5);
- zajedno s predsednikom Republike i predsednikom Vlade proglašava ratno stanje ukoliko Narodna skupština to ne može da učini jer nije u mogućnosti da se sastane (čl. 201 st. 2);
- zajedno s predsednikom Republike i predsednikom Vlade utvrđuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme rata ukoliko Narodna skupština ne može da se sastane (čl. 201 st. 3).

Član 105 Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

Narodna skupština donosi odluke većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.

Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština:

1. daje amnestiju za krivična dela,
 2. proglašava i ukida vanredno stanje,
 3. propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju,
 4. donosi zakon kojim Republika Srbija poverava autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti,
 5. daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine,
 6. odlučuje o Poslovniku o svom radu,
 7. ukida imunitet narodnim poslanicima, predsedniku Republike, članovima Vlade i Zaštitniku građana,
 8. usvaja budžet i završni račun,
 9. bira članove Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,
 10. odlučuje o odgovoru na interpelaciju,
 11. bira sudije Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata,
 12. bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije;
 13. bira sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu s Ustavom;
 14. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije, Savet guvernera i Zaštitnika građana,
 15. vrši i druge izborne nadležnosti Narodne skupštine.
- Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuju:*
1. referendum i narodna inicijativa,
 2. uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina,
 3. plan razvoja i prostorni plan,
 4. javno zaduživanje,
 5. teritorija autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave,
 6. zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora,
 7. druga pitanja određena Ustavom.
-

Rad Narodne skupštine odvija se na plenarnim zasedanjima i na sednicama radnih tela (stalnih i povremenih). Poseban vid rada je aktivnost u okviru poslaničkih grupa. Ustav reguliše samo najvažnija pitanja koja se odnose na rad Narodne skupštine, a zakon i poslovnik bliže regulišu unutrašnju

organizaciju Narodne skupštine, parlamentarne postupke i rad radnih tela i poslaničkih grupa.

Opšte pravilo o odlučivanju na plenarnom zasedanju Narodne skupštine nalaže da budu ispunjena dva uslova. Prvi je pretpostavka za rad Narodne skupštine. Narodna skupština može punovažno da odlučuje kada plenarnoj sednici prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika (st. 1). Drugi uslov odnosi se na većinu glasova koja je neophodna da bi se mogla doneti odluka. Narodna skupština odlučuje većinom glasova narodnih poslanika, uz uslov da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika (st. 2).

O pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine koje Ustav izričito navodi da je za donošenje odluke potrebna kvalifikovana većina. Nadpolovičnom većinom ukupnog broja poslanika (apsolutna većina) Narodna skupština odlučuje o: amnestiji; proglašenju i ukidanju vanrednog stanja; merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratu i vanrednom stanju; poslovanju o radu; davanju saglasnosti na statut autonomne pokrajine; ukidanju imuniteta poslanicima, članovima Vlade, predsedniku Republike i Zaštitniku građana; usvajanju budžeta i završnog računa; izboru, razrešenju i prestanku mandata Vlade i ministara; izboru i prestanku funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednika sudova, sudija, Republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca i njihovih zamenika; izboru i razrešenju guvernera Narodne banke, Saveta guvernera i Zaštitnika građana; odgovoru na interpelaciju (st. 2 tačke 1–15). Narodna skupština odlučuje glasovima više od polovine poslanika (apsolutna većina) takođe i o: prihvatanju predloga za izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade (čl. 130 st. 3); prihvatanju predloga za izglasavanje poverenja Vladi (čl. 131 st. 3); razrešenju člana Vlade (čl. 133 st. 5); produženju vremenskog dejstva odluke o proglašenju vanrednog stanja za još 90 dana (čl. 200 st. 2).

Nadpolovičnom većinom ukupnog broja narodnih poslanika (apsolutna većina) usvajaju se neki zakoni. Ustav propisuje oblasti i pitanja koja se regulišu ovom vrstom zakona: referendum i narodna inicijativa; individualna i kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina; plan razvoja i prostorni plan; javno zaduživanje; teritorija autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave; zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora; poveravanje pojedinih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine autonomnim pokrajinama ili lokalnim zajednicama (st. 2 tačka 4 i st. 3 tačke 1 do 7); zakoni koje je predsednik Republike vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje (čl. 113 st. 2).

Dvotrećinskom većinom narodnih poslanika Narodna skupština usvaja predlog za promenu Ustava (čl. 203 st. 3) kao i akt o promeni Ustava (čl. 203 st. 6), i odlučuje o razrešenju predsednika Republike zbog povrede Ustava (čl. 118 st. 1).

Ustavne odredbe o načinu odlučivanja i većini glasova potrebnoj za donošenje odluka na plenarnom zasedanju Narodne skupštine nepotpune su, posebno kada je reč o četiri osetljiva pitanja.

- Prvo pitanje odnosi se na odlučivanje o proglašenju ratnog stanja. Ustav nije regulisao kojom većinom glasova se u Narodnoj skupštini odlučuje o proglašenju rata. Regulisana je samo većina koja se zahteva za odluku o proglašenju vanrednog stanja. Za odluku o proglašenju vanrednog stanja potrebna je nadpolovična većina glasova narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 2). Na pravnu prazninu koju je Ustav ostavio moglo bi se primeniti samo opšte ustavno pravilo da Narodna skupština odlučuje većinom glasova, pod uslovom da sednici prisustvuje većina narodnih poslanika (čl. 105 st. 1). Teško bi se, međutim, moglo objasniti, zašto bi se o proglašenju rata odlučivalo relativnom većinom, a o proglašenju vanrednog stanja apsolutnom većinom glasova, posebno ako se imaju u vidu i ako se uporede ustavne odredbe koje se odnose na funkcionisanje ustavnog sistema u vreme vanrednog stanja sa odredbama koje se odnose na ustavom propisani režim ratnog stanja.
- Drugo pitanje odnosi se na većinu glasova kojom Narodna skupština odlučuje o angažovanju Vojske Srbije izvan zemlje. Ustav nije eksplicitno propisao kojom većinom glasova Narodna skupština odlučuje o upotrebi Vojske Srbije izvan granica zemlje (čl. 140), pa se o tome odlučuje prostom većinom glasova na osnovu opšteg pravila da Narodna skupština odlučuje većinom glasova na sednici na kojoj prisustvuje većina narodnih poslanika (čl. 105 st. 1), ili se ova odluka usvaja apsolutnom većinom glasova primenom načelne upućujuće odredbe Ustava da Narodna skupština odlučuje većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika i o uređivanju drugih pitanja određenih Ustavom (čl. 105 st. 3 tačka 7)?
- Treće pitanje odnosi se na odlučivanje o promeni granica. I u ovom slučaju, u Ustavu nema eksplicitnog pravila o većini koja se zahteva za odlučivanje o promeni granica (komentar uz čl. 8, i upor. čl. 8, čl. 99 st. 1 tačka 2, čl. 105 i čl. 203 st. 3 i 7). Ustav propisuje da se o promeni granica odlučuje po postupku za promenu Ustava. Predlog da se pristupi promeni Ustava usvaja se dvotrećinskom većinom ukupnog broja narodnih poslanika. Ista većina bila bi potrebna i za prihvatanje predloga da se pristupi promeni granice. Pored toga, Ustav propisuje da se

Osnovne odredbe Ustava menjaju po postupku koji uključuje obavezni naknadni referendum. Odredbe o granici deo su osnovnih odredbi Ustava, pa bi se moglo zaključiti da građani odlučuju i o promeni granica na obaveznom i naknadnom referendumu.

- Četvrto pitanje odnosi se na pravnu prazninu odnosno izostanak pravila koja regulišu većinu neophodnu za usvajanje zakona koje je predsednik Republike vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje (čl. 113 st. 2), kada su u pitanju zakoni koje Narodna skupština usvaja apsolutnom većinom. Ustav reguliše da je za usvajanje zakona prilikom ponovnog glasanja potrebna apsolutna većina, dakle, zahteva strožiju većinu za zakone koji se inače usvajaju relativnom većinom. No, ostaje otvoreno pitanje, da li se prilikom ponovnog glasanja o zakonu zahteva strožija većina i za usvajanje onih zakona koji se prema izričitoj Ustavnoj odredbi i inače usvajaju apsolutnom većinom (st. 2 tačka 4 i st. 3 tačke 1 do 7). Ukoliko Ustav nalaže strožiju većinu prilikom ponovnog glasanja o zakonima koji se usvajaju prostom većinom glasova, ne bi bila održiva interpretacija Ustava koja bi podrazumevala mogućnost da se zakoni za čije usvajanje Ustav zahteva apsolutnu većinu, usvajaju istovetnom većinom glasova i prilikom ponovnog glasanja.

Član 106 Zasedanja

Narodna skupština se sastaje u dva redovna zasedanja godišnje.

Prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u martu, a drugo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u oktobru. Redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana.

Narodna skupština sastaje se u vanredno zasedanje na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika ili na zahtev Vlade, sa unapred određenim dnevnim redom.

Narodna skupština sastaje se bez poziva posle proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.

Narodna skupština je jednodomna. Ona radi na redovnim i vanrednim zasedanjima (st. 1).

Redovna zasedanja održavaju se dva puta godišnje i traju najduže 90 dana. Ustav precizira i vreme u kojem se odvijaju redovna zasedanja Narodne skupštine. Prvo redovno zasedanje (prolećno) počinje prvog radnog dana u martu mesecu, a drugo (jesenje) počinje prvog radnog dana u oktobru (st. 2).

Vanredno zasedanje Narodne skupštine drugi je oblik njenog rada. U vanredno zasedanje Narodna skupština može biti sazvana kada su ispunjeni uslovi koje propisuje Ustav (st. 3). Jedan od uslova odnosi se na subjekte koji mogu tražiti vanredno zasedanje, a drugi – na sadržaj rada. Subjekti koji mogu zatražiti sazivanje vanrednog zasedanja Narodne skupštine jesu poslanici (najmanje 1/3 od ukupnog broja poslanika) i Vlada. Drugi uslov odnosi se na sadržaj rada vanrednog zasedanja. Dnevni red vanrednog zasedanja mora biti unapred utvrđen, i ne može se menjati na sednici.

Izuzetno, Narodna skupština sastaje se i bez poziva, a na osnovu Ustava, u slučaju proglašenja rata ili vanrednog stanja (st. 4).

Pored plenarnog zasedanja, deo aktivnosti Narodne skupštine odvija se u radnim telima. Radna tela mogu biti stalna ili povremena. Obrazuju se za određene oblasti (npr. Odbor za finansije, Administrativni odbor, Zakonodavnopравни odbor, Odbor za ravnopravnost polova, i dr.). Najvažnija aktivnost stalnih radnih tela vezana je za zakonodavnu nadležnost. Razmatranje zakona u radnim telima obavezna je faza zakonodavnog postupka pre plenarnog zasedanja. U matičnim odborima razmatra se sadržaj zakonskih rešenja i njihova celishodnost. Zakonodavni odbor razmatra formalna svojstva zakona (na primer, da li je predlog podneo ovlašćeni predlagač, da li postoji ustavni osnov za donošenje zakona, da li postoji obrazloženje zakonskih rešenja). Nakon rasprave, formuliše se mišljenje radnog tela i upućuje na plenarno zasedanje Narodne skupštine.

U Narodnoj skupštini obrazuju se poslaničke grupe. O njima Ustav govori posredno (čl. 127 st. 1). Poslaničke grupe oblik su delovanja političkih stranaka u Narodnoj skupštini. Poslovnik Narodne skupštine utvrđuje najmanji broj poslanika koji može obrazovati poslaničku grupu i način njihovog delovanja. Poslanička grupa ima predsednika i zamenika predsednika koji je predstavljaju.

Član 107 Pravo predlaganja zakona

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

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

Ustav reguliše osnovna pitanja zakonodavnog postupka: subjekte koji imaju pravo da predlože zakon (čl. 107) većinu glasova potrebnu za usvajanje zakona (čl. 105), proglašenje zakona i suspenzivni veto predsednika Republike (čl. 113), objavljivanje zakona i stupanje zakona na snagu (čl. 196), zabranu povratnog dejstva zakona (čl. 197). Zakonodavni postupak je jednofazan.

Pravo predlaganja zakona imaju Vlada, svaki od narodnih poslanika, skupština autonomne pokrajine i birači (st. 1). Da bi predlog zakona koji podnose birači bio validan, Ustav nalaže da bude ispunjen još jedan uslov. Birači ovo pravo ne ostvaruju kao individualno već kao kolektivno pravo. Njihov predlog zakona biće validan samo ukoliko ga svojim potpisima podrži najmanje 30.000 birača (st. 1 in fine). Uprkos ustavom garantovanom pravu poslanika da predlažu zakone, primetno je da je aktivnost Narodne skupštine na pripremi i izradi zakona samo simbolična.

Ograničeno pravo predlaganja zakona imaju i Zaštitnik građana i Narodna banka (st. 2). Ograničenje se ogleda u kvalitetu i obimu ovlašćenja. Oni mogu predlagati zakone samo u oblastima koje su u domenu njihove nadležnosti.

Predlog zakona podnosi se u pismenoj formi i obavezno sadrži: ustavni osnov, razloge za donošenje zakona, objašnjenje osnovnih instituta i rešenja, procenu finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju zakona. Ako se predlaže povratno dejstvo nekih odredbi zakona, mora se obrazložiti kojim opštim interesom se predlagač rukovodi kada predlaže povratno dejstvo zakonske odredbe (čl. 197 st. 2). Ako se predlog odnosi na izmene ili dopune zakona, u njemu se navodi pregled odredbi zakona čija se izmena ili dopuna predlaže.

Predlog se podnosi predsedniku Narodne skupštine. On ga dostavlja poslanicima, nadležnim odborima i Vladi (ako predlog ne potiče od Vlade). Na predlog zakona ovlašćeni predlagači zakona mogu podneti amandmane. Amandmani se podnose u pisanom obliku i obavezno sadrže tekst i obrazloženje odredbe koja se predlaže. Kada predlagač zakona prihvati amandman, on postaje deo predloga zakona i o njemu se ne raspravlja na plenarnom zasedanju Narodne skupštine.

Predlog zakona razmatra se na radnim telima (na sednici Vlade ako ona nije predlagač). Mišljenja radnih tela o predlogu zakona i amandmanima dostavljaju se Narodnoj skupštini.

Narodna skupština odlučuje o predlogu zakona na plenarnom zasedanju. O predlogu zakona vodi se načelna debata. Kada se prihvati predlog zakona u načelu otpočinje debata u pojedinostima. Raspravlja se samo o odredbama iz predloga na koje su podneti amandmani. Poslanici glasanjem odlučuju o prihvatanju amandmana. Po okončanju debate u pojedinostima, glasa se o zakonu u celini.

Zakon o Narodnoj skupštini i poslovnik o njenom radu bliže regulišu zakonodavni postupak i druge parlamentarne postupke.

Član 108 Referendum

Na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača Narodna skupština raspisuje referendum o pitanju iz svoje nadležnosti, u skladu sa Ustavom i zakonom.

Predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine.

Kao oblici neposrednog učestvovanja građana u odlučivanju o javnim poslovima u ustavnom sistemu Srbije postoje referendum i narodna inicijativa. Opšta ustavna odredba reguliše raspisivanje republičkog referenduma o pitanjima iz domena nadležnosti Narodne skupštine. Referendum je obavezan ukoliko predlog za raspisivanje referenduma potekne od ovlašćenih predlagača. Zahtev za raspisivanje republičkog referenduma mogu podneti narodni poslanici i birači. Ustav postavlja stroge uslove za validnost predloga za raspisivanje republičkog referenduma. Predlog narodnih poslanika validan je samo ako raspisivanje republičkog referenduma zatraži najmanje preko polovine ukupnog broja narodnih poslanika (st. 1). Predlog birača validan je ako dobije podršku najmanje 100.000 birača (st. 1).

Neka pitanja iz domena nadležnosti Narodne skupštine koja Ustav taksativno navodi ne mogu biti predmet republičkog referenduma (st. 2). Ustav izričito isključuje mogućnost da predmet republičkog referenduma budu sledeća pitanja:

- obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora;
- zakoni koji regulišu ljudska i manjinska prava i slobode;

- poreski i finansijski zakoni;
- budžet i završni račun;
- odluka o proglašenju uvođenja vanrednog stanja;
- odlučivanje o amnestiji;
- pitanja iz domena izbornih nadležnosti Narodne skupštine.

Pored ove opšte odredbe, Ustav posebno reguliše ustavni referendum koji postoji u obliku obaveznog naknadnog referenduma kada su predmet ustavne revizije taksativno navedeni delovi Ustava (čl. 203 st. 7), ili fakultativni naknadni referendum ako su predmet ustavne revizije druge ustavne odredbe (čl. 203 st. 6), kao i narodna inicijativa ali samo ako je u pitanju zakonodavna inicijativa (čl. 107 st. 1).

Poseban zakon (Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi) bliže reguliše oblike, postupak sprovođenja i način odlučivanja građana u obliku referenduma kao i narodne inicijative, a deo postupka regulišu i poslovnici predstavničkih tela (Narodne skupštine, pokrajinske skupštine, skupštine grada i skupštine opštine).

Član 109 Raspuštanje Narodne skupštine

Predsednik Republike može, na obrazloženi predlog Vlade, raspustiti Narodnu skupštinu.

Vlada ne može predložiti raspuštanje Narodne skupštine, ako je podnet predlog da joj se izglasa nepoverenje ili ako je postavila pitanje svoga poverenja.

Narodna skupština se raspušta ako u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere Vladu.

Narodna skupština ne može biti raspuštena za vreme ratnog ili vanrednog stanja.

Predsednik Republike dužan je da ukazom raspusti Narodnu skupštinu u slučajevima određenim Ustavom.

Istovremeno sa raspuštanjem Narodne skupštine predsednik Republike raspisuje izbore za narodne poslanike, tako da se izbori okončaju najkasnije za 60 dana od dana raspisivanja.

Narodna skupština koja je raspuštena vrši samo tekuće ili neodložne poslove, određene zakonom. U slučaju proglašenja ratnog ili vanrednog stanja ponovo se uspostavlja njena puna nadležnost, koja traje do okončanja ratnog, odnosno vanrednog stanja.

Ustav reguliše konstituisanje Narodne skupštine (čl. 101), dužinu mandata (čl. 102 st. 1) i raspuštanje (čl. 109). Poslanici se biraju na četiri godine (čl. 102 st. 1). Od ovog opšteg pravila moguće je odstupanje.

Mandat poslanika može trajati kraće ukoliko skupština bude raspuštena pre isteka mandata na koji je izabrana. Ustav propisuje dva načina raspuštanja Narodne skupštine.

Prvi način je raspuštanje Narodne skupštine na predlog Vlade. Pravo Vlade da zatraži raspuštanje Narodne skupštine važan je institut parlamentarnog sistema u održavanju optimalnog balansa „teža i protivteža“ u odnosima između Vlade i Narodne skupštine. Odluku o raspuštanju Narodne skupštine donosi predsednik Republike na obrazloženi predlog Vlade (st. 1). Ustav izričito ograničava pravo Vlade da zatraži raspuštanje Narodne skupštine i ne dopušta podnošenje predloga ako je pred Narodnom skupštinom postavljeno pitanje poverenja Vladi, odnosno ako je zatraženo izglasavanje nepoverenja Vladi (st. 2).

Drugi način je raspuštanje Narodne skupštine po sili Ustava (st. 3). Narodna skupština raspušta se *ex constitutionem*, ukoliko u roku od 90 dana od dana od svog konstituisanja ne izabere Vladu.

Narodnu skupštinu svojim ukazom raspušta predsednik Republike. On je dužan da donese ukaz o raspuštanju Narodne skupštine u svim slučajevima koje propisuje Ustav (st. 5), uz obavezu da istovremeno raspíše vanredne parlamentarne izbore (st. 6). U slučaju raspuštanja Narodne skupštine *ex constitutionem*, vanredni skupštinski izbori moraju biti završeni u roku kraćem od roka u kojem se održavaju redovni izbori (uporediti čl. 101 st. 1 i čl. 109 st. 6). Ustav izričito propisuje da se izbori moraju okončati u roku od 60 dana, računajući od dana raspisivanja izbora (st. 6).

Za vreme raza i vanrednog stanja zabranjeno je raspuštanje Narodne skupštine (st. 4). Narodna skupština koja je bila raspuštena, u slučaju proglašenja rata ili vanrednog stanja, uspostavlja punu nadležnost (st. 7).

Ustav izričito utvrđuje pravo Narodne skupštine da i nakon raspuštanja obavlja „tekuće i neodložne poslove“ (st. 7). Zakon na koji Ustav upućuje (st. 7) reguliše sadržaj, kvalitet i prirodu poslova koje Narodna skupština

može obavljati uprkos tome što je raspuštena. Institut raspuštanja Narodne skupštine kao važan instrument parlamentarizma je, na ovaj način, obesmišljen jer Vladi oduzima jedno moćno sredstvo uticaja na Narodnu skupštinu.

Mandat poslanika može izuzetno trajati i duže od četiri godine. Kada se, nakon proglašenja rata ili vanrednog stanja, obnavlja puna nadležnost Narodne skupštine koja je raspuštena, Ustav propisuje da takvo stanje traje do okončanja ratnog, odnosno vanrednog stanja (st. 8). Mandat se produžava samo za vreme rata, ukoliko takvo stanje bude trajalo duže od vremena na koje su poslanici izabrani. Vremensko trajanje vanrednog stanja ograničeno je na 90 dana uz mogućnost obnavljanja za još 90 dana (čl. 200 st. 2). Za vreme vanrednog stanja, mandat se može maksimalno produžiti za 90 dana, pod pretpostavkom da nadpolovična većina ukupnog broja poslanika odluči da produži dejstvo odluke o proglašenju vanrednog stanja na maksimalni vremenski period za koji to Ustav dopušta.

Ustav reguliše produženje mandata samo u slučaju kada je Narodna skupština raspuštena i po osnovu Ustava obnavlja svoju punu nadležnost, što isključuje mogućnost da se pomenute ustavne odredbe primene i u situaciji kada mandat poslanika ističe u toku rata ili za vreme dok traje vanredno stanje. U Ustavu nedostaje eksplicitna odredba koja dopušta produženje mandata poslanika za vreme rata i vanrednog stanja. Ova pravna praznina čini osnovanim pitanje, da li bi produženje mandata poslanika za vreme rata i vanrednog stanja bilo u suprotnosti sa Ustavom?

Član 110 Zakon o Narodnoj skupštini

O Narodnoj skupštini se donosi zakon.

Novina u ustavnom sistemu Srbije ogleda se i u tome što Ustav izričito propisuje da se o Narodnoj skupštini donosi zakon (st. 1). Do donošenja Ustava poslovnik je bio jedini pravni propis koji je regulisao unutrašnju organizaciju Narodne skupštine, način njenog rada, status poslanika, parlamentarne postupke, odnos Narodne skupštine i drugih organa vlasti, i druga pitanja vezana za status i način rada Narodne skupštine. Za razliku od toga način rada, unutrašnju organizaciju i druga pitanja vezana za druge organe vlasti (npr. Vlada, Ustavni sud, sudovi, ministarstva, javno tužilaštvo i dr.) bila su i ranije regulisana zakonom.

2. PREDSEDNIK REPUBLIKE

Član 111 Položaj predsednika Republike

Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije.

Poslovi izvršne vlasti obuhvataju: izvršavanje zakona i drugih propisa i mera koje donosi zakonodavno telo, pravo predlaganja zakona, pravo vođenja politike utvrđene u zakonodavnom telu, i drugo. Ove poslove obavljaju organi izvršne vlasti. U Republici Srbiji poslove izvršne vlasti obavljaju Vlada i predsednik Republike.

Predsednik Republike Srbije je šef države. Ustav propisuje da šef predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike (st. 1). Predsednik Republike obavlja deo poslova koji spadaju u delokrug izvršne vlasti.

Položaj predsednika Republike u ustavnom sistemu utvrđuje Ustav. Prema izričitoj ustavnoj odredbi o predsedniku Republike donosi se i zakon (čl. 121). Ovaj zakon bliže reguliše status predsednika Republike u ustavnom sistemu i konkretizuje ustavne odredbe o predsedniku Republike.

Učestvovanje predsednika Republike u donošenju najvažnijih odluka, u ustavnom sistemu Srbije ograničeno je po sadržaju, kvalitetu i obimu nadležnosti. Ograničenje se ogleda u kvalitetu prava, na primer, predlaganje propisa (čl. 203 st. 1), predlaganje kandidata na državne položaje (čl. 127 st. 1, i čl. 172 st. 2 i 3), pokretanje postupka (čl. 168 st. 1), proglašenje zakona (čl. 112 st. 1 tačka 2), po sadržaju i obimu nadležnosti, kao na primer, ovlašćenja vezana za proglašenje rata i vanrednog stanja i donošenje mera u takvim prilikama (čl. 200 stavovi 5 i 6, i čl. 201 st. 2 i 4), pravo raspuštanja Narodne skupštine (čl. 109 st. 1 i 3, i čl. 131 st. 4). Činjenica, da je njegova uloga u procesu odlučivanja o najvažnijim ustavnim pitanjima ograničena, ne znači istovremeno da je ona samo simbolična i protokolarna. Tome u prilog govore, recimo, pravo suspenzivnog zakonodavnog veta (čl. 113) i pravo komandovanja Vojskom (čl. 112 st. 2).

Član 112 Nadležnost

Predsednik Republike:

1. predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu,

2. ukazom proglašava zakone, u skladu s Ustavom,
 3. predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsjednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista,
 4. predlaže Narodnoj skupštini nosioce funkcija, u skladu sa Ustavom i zakonom,
 5. postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na osnovu predloga Vlade,
 6. prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika,
 7. daje pomilovanja i odlikovanja,
 8. vrši i druge poslove određene Ustavom.
- Predsednik Republike, u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije.*

Nadležnosti predsjednika Republike obuhvataju dve osnovne grupe poslova. Jednu grupu poslova čine reprezentativne nadležnosti koje u parlamentarnim sistemima tradicionalno obavlja šef države. Druga grupa su nadležnosti šefa države u predsedničkim ili polupredsedničkim sistemima, a po sadržaju obuhvata deo poslova izvršne vlasti.

Među tradicionalnim nadležnostima predsjednika Republike su: predstavljanje Republike u zemlji i inostranstvu (st. 1 tačka 1); proglašenje zakona (st. 1 tačka 2); predlaganje mandataru za sastav Vlade (st. 1 tačka 3); predlaganje nosilaca određenih funkcija (st. 1 tačka 4); postavljanje i opozivanje ambasadora (st. 1 tačka 5); prijem akreditivnih i opozivnih pisama stranih diplomatskih predstavnika koji su akreditovani u Srbiji (st. 1 tačka 6); odlučivanje o pomilovanju (st. 1 tačka 7); dodela odlikovanja (st. 1 tačka 7).

Neke od navedenih nadležnosti predsednik Republike ne obavlja samostalno i ne postupa po sopstvenoj inicijativi već je vezan predlozima koje mu upućuju drugi organi. Prilikom predlaganja mandataru za sastav Vlade, predsednik Republike ima ustavnu obavezu da sasluša mišljenje predstavnika izbornih lista koje imaju poslanike u Narodnoj skupštini (st. 1 tačka 3, i čl. 127 st. 1). Prilikom odlučivanja o postavljenju ili razrešenju ambasadora (st. 1 tačka 5), predsednik Republike postupa samo ukoliko od Vlade potekne takav predlog.

Pored toga, predsednik Republike obavlja i druge nadležnosti koje izlaze izvan kruga tradicionalnih ovlašćenja šefa države. Među ovim poslovima su:

- Poslovi vezani za oblast odbrane zemlje koji uključuju: komandovanje Vojskom (st. 2); postavljanje, unapređivanje i razrešavanje oficira Vojske Srbije (st. 2 in fine); pravo da zajedno s predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine donese odluku o proglašenju vanrednog stanja ukoliko Narodna skupština ne može da se sastane (čl. 200 st. 5); pravo da zajedno s predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine donese odluku o proglašenju ratnog stanja kada Narodna skupština ne može da se sastane (čl. 201 st.2); pravo da zajedno s predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine propiše mere odstupanja od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane (čl. 201 st. 4); supotpisuje mere odstupanja od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava koje Vlada propiše za vreme vanrednog stanja kada ne postoji mogućnost da se sastane Narodna skupština (čl. 200 st. 5).
- Formulisanje i vođenje spoljne politike je državna aktivnost u kojoj učestvuju Narodna skupština, Vlada i predsednik Republike, svako u okviru svojih nadležnosti, i u skladu sa njima. Spoljna politika (međunarodni položaj, odnosi s drugim državama i međudržavnim organizacijama) nadležnost su Republike i organa centralne vlasti (čl. 97 st. 1 tačka 1). Deo poslova u oblasti spoljne politike obavlja predsednik Republike. On predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu (čl. 112 st. 1 tačka 1), i obavlja protokolarne poslove u oblasti spoljne politike: prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika (čl. 112 st. 1 tačka 6), a na predlog Vlade ukazom postavlja i opoziva ambasadore (čl. 112 st. 1 tačka 5). Ustav ne definiše bliže sadržaj ovlašćenja koja predsednik Republike obavlja predstavljajući Srbiju u inostranstvu, ali to može biti propisano Zakonom o predsedniku Republike čije usvajanje Ustav nalaže (čl. 121). Ovlašćenja predsednika Republike da postavlja i razrešava ambasadore su ograničena. On ne uživa samostalnost prilikom odlučivanja o postavljanju i razrešenju ambasadora već postupa na predlog Vlade. No, u ustavnom sistemu Srbije nema instituta premapotpisa, pa je moguće pretpostaviti da predsednik Republike odbije predlog Vlade, što bi govorilo u prilog zaključku da ovo ovlašćenje šefa države ipak nije samo protokolarne prirode. U Ustavu nedostaje i pravilo o tome kako se postupa u slučaju da predsednik Republike ne prihvati predloge koje je podnela Vlada.
- Prava vezana za ustavotvornu i zakonodavnu delatnost koja su instrument putem kojeg predsednik Republike učestvuje u ostvarivanju ustavotvorne i zakonodavne vlasti, i ima mogućnost da utiče na ustavotvorni odnosno zakonodavni proces. To su prava predsednika Republike da: podnese predlog za reviziju Ustava (čl. 203 st. 1); uloži

suspenzivno zakonodavno veto i da od Narodne skupštine zatraži da se ponovo izjasni o zakonu, uz Ustavom propisanu obavezu da u tom slučaju navede razloge zbog kojih je uložio suspenzivni veto (čl. 113 st. 1); pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak naknadne ocene ustavnosti i zakonitosti zakona ili drugog opšteg pravnog akta (čl. 168 st. 1). Međutim, predsjednik Republike nema pravo da pokrene postupak prethodne ocene ustavnosti (čl. 169), uprkos tome što razlog iz kojeg vraća zakon Narodnoj skupštini na ponovno razmatranje može biti upravo sumnja u ustavnost pojedinih zakonskih rešenja. Ukoliko posumnja u ustavnost pojedinih zakonskih rešenja, predsjedniku ostaje na raspolaganju mogućnost da koristi pravo suspenzivnog veta i zakon vrati na ponovno razmatranje u Narodnu skupštinu. Ako zakon bude usvojen strožijom većinom koju Ustav u takvom slučaju nalaže, predsjednik Republike dužan je da proglasi zakon (ukoliko to odbije, zakon će proglasiti predsjednik Narodne skupštine), a ostaje mu mogućnost da ustavnost zakona ospori pred Ustavnim sudom u postupku naknadne ocene ustavnosti.

- Donošenje odluke o raspuštanju Narodne skupštine na predlog Vlade (čl. 127 st. 1) ili neposredno na osnovu Ustava (čl. 109 st. 5). U prvom slučaju, predsjednik Republike postupa samo ukoliko od Vlade potekne takav predlog. U drugom slučaju na postupanje ga obavezuje eksplicitna ustavna odredba (na primer, kada Narodna skupština ne izabere Vladu u Ustavom propisanom roku), i tada postupa samostalno na osnovu samog Ustava.
- Poslovi vezani za izbore i imenovanja, među kojima su pravo predsjednika Republike da sa liste od najmanje 10 kandidata koju predloži Narodna skupština, po svom izboru imenuje 1/3 sudija Ustavnog suda (5 od 15 sudija) (čl. 172 st. 2 i 3), i pravo predsjednika Republike da Narodnoj skupštini predloži listu od najmanje 10 kandidata za sudije Ustavnog suda, sa koje Narodna skupština bira pet sudija (čl. 172 st. 2 i 3).

Član 113 Proglašenje zakona

Predsjednik Republike je dužan da najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od sedam dana ako je zakon donet po hitnom postupku, donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pismeno obrazloženje, vrati Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje.

Ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsjednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika.

Predsjednik Republike je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon.

Ako predsjednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u Ustavom predviđenom roku, ukaz donosi predsjednik Narodne skupštine.

Prema Ustavu, predsjednik Republike nema pravo da predlaže zakone. U skladu sa pozicijom u ustavnom sistemu, on ima određena prava u zakonodavnom postupku i učesnik je zakonodavne aktivnosti, koje odgovaraju obliku parlamentarnog sistema u kojem šef države izražava državno jedinstvo (čl. 111) i nema samo reprezentativne nadležnosti. U zakonodavnoj delatnosti predsjednik Republike učestvuje u postupku koji sledi nakon usvajanja zakona. On donosi ukaz o proglašenju zakona u roku koji određuje Ustav (st. 1), ali nije jedini ustavni organ koji ima to pravo. Izuzetno, ukaz o proglašenju zakona može, pod ustavom utvrđenim uslovima, doneti i predsjednik Narodne skupštine (st. 4). Ukaz o proglašenju zakona je akt deklaratorne prirode. U njemu se navodi naziv zakona, organ koji ga je doneo, sednica na kojoj je usvojen i datum kada je sednica održana. Činjenice da u ustavnom sistemu Srbije nema premapotpisa i pravo zakonodavnog veta, govore bi u prilog zaključku da prava predsjednika Republike u zakonodavnom postupku nisu samo protokolarne prirode.

Među pravima predsjednika Republike jedno od najznačajnijih jeste pravo suspenzivnog veta koje predstavlja instrument putem kojeg predsjednik Republike ima mogućnost da neposredno utiče na zakonodavnu delatnost i učestvuje u vršenju zakonodavne vlasti.

Zakon koji je usvojila Narodna Skupština proglašava predsjednik Republike. On to čini u formi podzakonskog akta (Ukaz o proglašenju zakona). Predsjednik Republike dužan je da donese ukaz o proglašenju zakona u roku od 15 dana od dana njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini (st. 1), a ukoliko je zakon usvojen po hitnom postupku tada ukaz o proglašenju zakona donosi u kraćem roku (7 dana). Pre proglašenja zakona, predsjednik Republike može koristiti pravo suspenzivnog veta. U tom slučaju, on vraća zakon Narodnoj skupštini uz zahtev da se o zakonu ponovo odlučuje, uz Ustavom propisanu obavezu da pismeno navede razloge i obrazloži zašto zahteva da Narodna skupština ponovo odlučuje o zakonu (st. 1).

Ustav ne nalaže Narodnoj skupštini da ponovo glasa o zakonu koji je predsjednik Republike vratio na ponovno odlučivanje. Ustav eksplicitno

propisuje da Narodna skupština odlučuje o tome da li će pristupiti ponovnom glasanju o zakonu (st. 2). Ako Narodna skupština odluči da pristupi ponovnom glasanju o zakonu za usvajanje zakona, potrebna je apsolutna većina (većina glasova od ukupnog broja narodnih poslanika (st. 2). Ako zakon dobije potrebnu većinu, predsednik Republike dužan je da ga proglasi (st. 3). Ukoliko predsednik to ne učini u Ustavom propisanom roku (15 dana od usvajanja zakona, odnosno 7 dana ako je zakon donesen po hitnom postupku), ukaz o proglašenju zakona donosi predsednik Narodne skupštine (st. 4).

Član 114 Izbor

Predsednik Republike bira se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom.

Izbore za predsednika Republike raspisuje predsednik Narodne skupštine 90 dana pre isteka mandata predsednika Republike, tako da se izbori okončaju u narednih 60 dana, u skladu sa zakonom.

Prilikom stupanja na dužnost, predsednik Republike, pred Narodnom skupštinom polaže zakletvu koja glasi:

„Zaklinjem se da ću sve svoje snage posvetiti očuvanju suverenosti i celine teritorije Republike Srbije, uključujući i Kosovo i Metohiju kao njen sastavni deo, kao i ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, poštovanju i odbrani Ustava i zakona, očuvanju mira i blagostanja svih građana Republike Srbije i da ću savesno i odgovorno ispunjavati sve svoje dužnosti.“

Predsednika Republike biraju građani na neposrednim izborima, a glasanje je tajno (st. 1). Način izbora bliže se reguliše zakonom o izboru predsednika Republike (st. 1).

Izbore za predsednika Republike raspisuje predsednik Narodne skupštine koji je u tome vezan ustavnim odredbom da izbori moraju biti raspisani 90 dana pre isteka mandata predsednika Republike, kao i da moraju biti okončani u roku od 60 dana od dana raspisivanja (st. 2). Kada mandat predsednika Republike prestane pre isteka vremena na koje je izabran, izbori se moraju održati najkasnije u roku od tri meseca od momenta kada je nastupila sprečenost predsednika Republike da obavlja svoje nadležnosti odnosno od prestanka mandata (čl. 120 st. 3). Kao razloge za prestanak mandata pre isteka vremena na koje je biran predsednik Republike, Ustav

navodi: sprečenost da obavlja svoje nadležnosti (čl. 120 st. 3); ostavku (čl. 116 st. 4 i čl. 117 st. 1) i razrešenje (čl. 116 st. 4). Neke razloge za raniji prestanak mandata Ustav ne navodi, na primer, nastupanje nekog od osnova za nespojivost funkcija, smrt, i slično.

Izbore za predsednika Republike reguliše poseban Zakon o izboru predsednika Republike. Predsednik republike bira se po dvokružnom većinskom sistemu. U prvom krugu, za uspešnost izbora i izbor kandidata potrebno je da kumulativno budu ispunjena dva uslova. Jedan je opšti, i odnosi se na ukupan broj birača koji su izašli na izbore. Za uspešnost izbora potrebno je da u prvi krug izađe najmanje 50% birača. Drugi se odnosi na kandidata. Da bi predsednik Republike bio izabran u prvom krugu, potrebno je da jedan od nominovanih kandidata osvoji preko polovine (50% + 1) glasova birača koji su izašli na izbore. Ukoliko nijedan od kandidata ne osvoji potrebnu većinu, odvija se drugi krug glasanja. U drugom krugu glasa se o dva najbolje plasirana kandidata iz prvog kruga, a izabran je onaj kandidat koji osvoji najveći broj glasova. U drugom krugu ne zahteva se da na birališta izađe određeni broj birača.

Za predsednika može biti izabrano lice koje uživa aktivno i pasivno biračko pravo. Jedno lice može biti birano za predsednika Republike najviše dva puta (čl. 116 st. 2).

Ustav reguliše i polaganje zakletve predsednika Republike, kao i sam trekst zakletve (st. 2 i 3). Predsednik Republike polaže zakletvu pred Narodnom skupštinom prilikom stupanja na dužnost. Momenat polaganja zakletve pravno je relevantan, jer od tog momenta započinje da teče mandat predsednika Republike (čl. 116 st. 1).

Član 115 Nespojivost funkcija

Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.

Sledeći načelno ustavno pravilo o zabrani sukoba interesa (čl. 6), Ustav reguliše nespojivost funkcija i kada je reč o predsedniku Republike. Prema izričitoj Ustavnoj odredbi predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili bilo koju profesionalnu delatnost (st. 1).

Nespojivost funkcija kao i njene posledice nisu bliže regulisani Ustavom. Ne precizira se, na primer, u kojem momentu je kandidat dužan da otkloni

razloge za nespojivost funkcija, da li prestaje mandat predsedniku Republike kada nastupi sukob interesa (čl. 116 st. 4), i drugo. Iako Ustav u ovom kontekstu ne upućuje na zakon koji bi mogao da reguliše ova pitanja, opšta odredba Ustava prema kojoj se o predsedniku Republike donosi zakon (čl. 121) predstavlja validan ustavno-pravni osnov da se pomenuta i druga pitanja regulišu zakonom o predsedniku Republike.

Član 116 Mandat

Mandat predsednika Republike traje pet godina i počinje da teče od dana polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom.

Ako mandat predsednika Republike ističe za vreme ratnog ili vanrednog stanja, produžava se, tako da traje do isteka tri meseca od dana prestanka ratnog, odnosno vanrednog stanja.

Niko ne može više od dva puta da bude biran za predsednika Republike.

Mandat predsednika Republike prestaje istekom vremena na koje je izabran, ostavkom ili razrešenjem.

Predsednik Republike podnosi ostavku predsedniku Narodne skupštine.

Predsednik Republike bira se na pet godina (st. 1). Mandat predsednika Republike duži je od mandata na koji se biraju narodni poslanici. Ovo ustavno rešenje obezbeđuje da u istom trenutku ne prestane mandat članova svih organa izvršne vlasti i zakonodavne vlasti. Za vreme dok se odvija izbor i konstituisanje Narodne skupštine, i teče postupak izbora nove Vlade nakon konstituisanja Narodne skupštine, predsednik Republike je organ centralne vlasti koji s punim legitimitetom obavlja deo poslova izvršne vlasti i tako obezbeđuje kontinuitet u ustavnom poretku. Ustav izričito propisuje momenat od kojeg započinje da teče mandat predsednika Republike. Mandat predsednika Republike započinje od dana polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom (st. 1). Zato je polaganje zakletve pravno relevantan momenat.

Razlozi za prestanak mandata predsednika Republike propisani su u Ustavu (st. 4). Kao razlozi za prestanak mandata navode se samo sledeća tri: istek vremena na koji je izabran predsednik Republike, ostavka (čl. 117), i razrešenje (čl. 118). Izričito se ne navodi smrt kao razlog prestanka mandata niti nastupanje razloga (druge funkcije ili profesionalne

delatnosti) za nespojivost funkcija (čl. 115), kao ni prestanak mandata u slučaju kada je predsednik Republike sprečen da obavlja svoje nadležnosti (čl. 120). Način na koji je u Ustavu regulisan prestanak mandata je konfuzan. Neki razlozi za prestanak mandata uopšte se ne navode (npr. smrt, nespojivost funkcija). Neka rešenja su nepotpuna, npr. nedostaju pravila o tome, ko konstatuje da predsednik Republike nije u stanju da obavlja svoje nadležnosti, kao i od kojeg momenta prestaje njegov mandat u tom slučaju. Druga rešenja su kontradiktorna, na primer, da li predsednik Republike podnosi ostavku predsedniku Narodne skupštine, kako propisuje čl. 116 st. 5, ili ga samo obaveštava o podnesenoj ostavci, kako reguliše čl. 117 st. 1. Ne pravi se nužna razlika u pravnim konsekvencama vezanim za prirodu razloga koji su osnov prestanka mandata predsednika Republike (razlozi lične prirode s jedne strane, i razrešenje kao svojevrsna politička sankcija, s druge strane).

Ustav dopušta mogućnost da mandat predsednika Republike bude duži ili kraći od pet godina. U slučaju kada mandat predsednika Republike ističe za vreme rata ili vanrednog stanja, mandat se produžava *ex constitutionem*. Vreme trajanja mandata je, i u ovom slučaju, ograničeno. Mandat predsednika Republike u tom slučaju traje najduže do isteka tri meseca računajući od dana prestanka rata odnosno vanrednog stanja (st. 2).

Mandat predsednika Republike može biti i kraći od pet godina. Razloge kraćeg trajanja mandata propisuje Ustav (st. 4). Kao razloge za prestanak mandata, Ustav poznaje dva razloga za raniji prestanak mandata: prvi, ukoliko predsednik Republike podnese ostavku i drugi, u slučaju razrešenja. Među razlozima ranijeg prestanka mandata Ustav ne pominje nastupanje nespojivosti funkcija ili smrt. Kada predsednik Republike podnese ostavku, obaveštavajući o tome javnost i predsednika Narodne skupštine, mandat prestaje danom podnošenja ostavke. Ustav ne utvrđuje precizno i izričito momenat prestanka mandata u slučaju kada mandat predsednika Republike prestaje po osnovu razrešenja.

Ustav izričito ograničava mogućnost višestrukog izbora iste ličnosti na položaj predsednika Republike. Ista ličnost može biti birana za predsednika Republike najviše dva izborna perioda (st. 3).

Član 117 Ostavka

Kad predsednik Republike podnese ostavku, on o tome obaveštava javnost i predsednika Narodne skupštine.

Danom podnošenja ostavke, predsedniku Republike prestaje mandat.

Predsednik Republike ima pravo da podnese ostavku na svoj položaj. Podnošenje ostavke regulišu dva pravila (čl. 116 st. 4 i čl. 117 st. 1). Ustavna pravila koja se odnose na podnošenje ostavke su kontradiktorna. Različito je regulisano pitanje kome predsednik Republike podnosi ostavku. Postavlja se pitanje da li predsednik Republike podnosi ostavku predsedniku Narodne skupštine (čl. 116 st. 5) ili pak samo obaveštava predsednika Narodne skupštine i javnost o tome da je podneo ostavku (čl. 117 st. 1)? Ukoliko on samo obaveštava predsednika Narodne skupštine i javnost o tome da je podneo ostavku, ostaje otvoreno pitanje, kome on u tom slučaju podnosi ostavku?

Ustav izričito konstatuje momenat prestanka mandata predsednika Republike u slučaju kada podnese ostavku. Mandat prestaje danom podnošenja ostavke (st. 2). S obzirom na kontradiktornost odredbi koje regulišu podnošenje ostavke i odredbe koja prestanak mandata vezuje za podnošenje ostavke, ovo može biti povod za različite interpretacije momenta u kojem prestaje mandat predsednika Republike.

Član 118 Razrešenje

Predsednik Republike razrešava se zbog povrede Ustava, odlukom Narodne skupštine, glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika. Postupak za razrešenje može da pokrene Narodna skupština, na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika. Ustavni sud je dužan da po pokrenutom postupku za razrešenje, najkasnije u roku od 45 dana, odluči o postojanju povrede Ustava.

Ustav reguliše osnov i instrumente utvrđivanja odgovornosti predsednika Republike (st. 1). On odgovara za povredu Ustava. Ukoliko povredi Ustav, predsednik Republike može biti razrešen. Povreda Ustava jedini je razlog za utvrđivanje odgovornosti i razrešenje predsednika Republike.

U postupku odlučivanja o povredi Ustava od strane predsednika Republike sudeluju Narodna skupština i Ustavni sud.

Postupak odlučivanja o povredi Ustava od strane predsednika Republike započinje podnošenjem predloga za pokretanje postupka. Predlog za

pokretanje postupka validan je ukoliko ga podnese najmanje 1/3 narodnih poslanika (st. 2). Postupajući po tom predlogu, Narodna skupština odlučuje o tome da li će pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti predsednika Republike zbog povrede Ustava (st. 2). Odluku o pokretanju postupka Narodna skupština usvaja većinom glasova prisutnih poslanika uz uslov da sednici prisustvuje većina narodnih poslanika.

Ustav ne reguliše izričito da li predsednik Republike obavlja svoje nadležnosti i kada je u Narodnoj skupštini pokrenut postupak utvrđivanja njegove odgovornosti za povredu Ustava, ili ga u tom slučaju zamenjuje predsednik Narodne skupštine.

O postojanju povrede Ustava odlučuje Ustavni sud. Ustav propisuje rok od najduže 45 dana u kojem je Ustavni sud dužan da postupa i donese odluku o tome da li je predsednik Republike povredio Ustav (st. 3). Ustavni sud najpre utvrđuje da li je postupak za razrešenje predsednika Republike pokrenut u skladu sa Ustavom i zakonom. Potom, on dostavlja predsedniku Republike akt Narodne skupštine kojim je postupak pokrenut radi davanja odgovora, određuje rok za davanje odgovora i zakazuje raspravu. Na raspravu poziva predsednika Republike i predsednika Narodne skupštine. Ustavni sud dužan je da, u roku od 45 dana, donese odluku kojom utvrđuje da li je predsednik Republike povredio Ustav. Odluku o povredi Ustava Ustavni sud donosi većinom glasova svih sudija i dostavlja je Narodnoj skupštini. Prilikom odlučivanja Ustavni sud može se kretati samo u okvirima predloga koji je potekao od Narodne skupštine. On je ograničen samo na povrede Ustava navedene u aktu Narodne skupštine kojim je pokrenut postupak razrešenja predsednika Republike.

O razrešenju predsednika Republike zbog povrede Ustava konačno odlučuje Narodna skupština. Da bi odluka o razrešenju bila usvojena za njeno usvajanje mora glasati najmanje 2/3 narodnih poslanika (st. 1).

Ustavno rešenje, koje dopušta mogućnost da se o odluci Ustavnog suda o povredi Ustava od strane predsednika Republike ponovo odlučuje u Narodnoj skupštini, predstavlja odstupanje od izričite ustavne da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće (čl. 166 st. 2), što isključuje mogućnost da bilo ko, uključujući i organe vlasti, meritorno odlučuje o pitanju o kojem je Ustavni sud doneo odluku, jer su odluke Ustavnog suda konačne i izvršne. Naprotiv, budući da su odluke Ustavnog suda opšteobavezujuće, one obavezuju i sve organe državne vlasti, uključujući i Narodnu skupštinu.

Član 119 Imunitet

Predsednik Republike uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu predsednika Republike odlučuje Narodna skupština.

Predsednik Republike uživa zaštitu u vršenju svojih nadležnosti. Tu zaštitu obezbeđuju imunitetska prava.

Ustav garantuje predsedniku Republike isti obim, sadržaj i kvalitet imunitetskih prava (materijalni i procesni imunitet) kakav uživaju narodni poslanici (st. 1).

O imunitetu predsednika Republike odlučuje Narodna skupština (st. 2). Više u komentarima u vezi sa članom 103.

Član 120 Zamenjivanje predsednika Republike

Kada je predsednik Republike sprečen da obavlja dužnost ili mu mandat prestane pre isteka vremena na koje je biran, zamenjuje ga predsednik Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine može da zamenjuje predsednika Republike najduže tri meseca. Izbore za predsednika Republike predsednik Narodne Skupštine je obavezan da raspíše tako da se održe najkasnije tri meseca od nastanka sprečenosti predsednika Republike odnosno prestanka mandata na koji je biran.

U slučaju kada predsedniku Republike prestane mandat pre isteka vremena na koji je izabran, ili ako je privremeno sprečen da obavlja svoje nadležnosti, dužnost predsednika Republike preuzima predsednik Narodne skupštine (st. 1).

Ustav izričito propisuje najduži vremenski rok u kojem predsednik Narodne skupštine može zamenjivati predsednika Republike. Ovaj period je najduže tri meseca, a u ovom roku moraju se održati izbori za predsednika Republike (st. 2). Odluku o raspisivanju izbora za predsednika Republike i u ovom slučaju donosi predsednik Narodne skupštine. On ima ustavnu obavezu da donese odluku o raspisivanju izbora i pri tome vezan je rokom u kojem se izbori za predsednika Republike moraju održati, a koji je izričito propisan u Ustavu (st. 2).

Ne postavljaju se, niti se propisuju ograničenja koja se odnose na nadležnosti predsednika Narodne skupštine u slučaju kada zamenjuje predsednika Republike. Nema posebnog ustavnog pravila koje reguliše (ne)mogućnost istovremenog obavljanja nadležnosti predsednika Narodne skupštine i predsednika Republike, ali postoji opšta ustavna odredba o nespojivosti funkcije predsednika Republike sa bilo kojom drugom javnom ili profesionalnom delatnošću (čl. 115), koja bi se mogla primeniti na ovaj slučaj. Ukoliko bi se primenila ustavna odredba o nespojivosti funkcija predsednika Republike i na slučaj kada ga zamenjuje predsednik Narodne skupštine, tada predsednik Narodne skupštine ne bi mogao istovremeno obavljati i nadležnosti koje je do tada obavljao kao predsednik Narodne skupštine.

Član 121 Zakon o predsedniku Republike

O predsedniku Republike donosi se zakon.

Ustav eksplicitno reguliše da se o predsedniku Republike donosi zakon koji bliže reguliše organizaciju rada i način ostvarivanja nadležnosti predsednika Republike.

3. VLADA

Član 122 Položaj Vlade

Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji.

Ustav utvrđuje da je Vlada nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji (st. 1) iako deo poslova izvršne vlasti obavlja i predsednik Republike (čl. 112).

Po svom ustavnom položaju, Vlada Republike Srbije pripada tipu parlamentarne vlade. Članove Vlade bira Narodna skupština (čl. 99 st. 2 tačka 1; čl. 127 st. 3 i 4) na predlog predsednika Republike (čl. 112 at. 1 tačka 3 i čl. 127 st. 1), a u ustavnom sistemu ustanovljeni su instrumenti parlamentarne kontrole vlade (čl. 129, čl. 130, čl. 131). Po svojim ustavnim karakteristikama ovo je neposlanička vlada jer Ustav izričito propisuje da član Vlade ne može biti narodni poslanik niti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, kao ni odbornik u skupštini grada ili opštine (čl. 102 st. 3).

Član 123 **Nadležnost**

Vlada:

1. utvrđuje i vodi politiku,
 2. izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine,
 3. donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona,
 4. predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač,
 5. usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom,
 6. vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.
-

Vlada je, prema Ustavu, organ izvršne vlasti (čl. 122), ali su poslovi izvršne vlasti podeljeni između predsednika Republike i Vlade.

Osnovne i najvažnije nadležnosti Vlade predstavljaju utvrđivanje i vođenje politike (st. 1 tačka 1), kao i izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine (st. 1 tačka 2). Instrumenti koji Vladi stoje na raspolaganju da realizuje svoju osnovnu nadležnost jesu propisi (uredbe, odluke, i dr.) za izvršavanje zakona. Pravo da donosi propise za izvršenje zakona Ustav ustanovljava kao generalno ovlašćenje Vlade (st. 1 tačka 3).

Kao organ izvršne vlasti Vlada ima pravo predlaganja zakona (st. 1 tačka 4). Među ostalim subjektima kojima Ustav garantuje ovo pravo (npr. narodni poslanici, birači čl. 107) Vlada ima privilegovanu poziciju. O tome govori i Ustavom garantovano pravo Vlade da izrazi svoje mišljenje o zakonima i drugim opštim aktima koje Narodnoj skupštini predlože drugi ovlašćeni predlagači (st. 1 tačka 4). O posebnoj poziciji Vlade u postupku predlaganja zakona i drugih opštih pravnih akata govori i pravilo da neke zakone (npr. Zakon o budžetu) ili druge opšte akte koje donosi Narodna skupština može predložiti jedino Vlada (čl. 99 st. 1 tačka 11).

Pored prava da podnosi predloge zakona, Vlada ima i pravo da podnese predlog za promenu Ustava (čl. 203 st. 1).

Nadležnosti Vlade uključuju i poslove koordinisanja i usmeravanja rada ministarstava i organa uprave (st. 1 tačka 5). Vlada utvrđuje načela unutrašnje organizacije ministarstava i organa uprave, postavlja i razrešava funkcionere u ovim organima, obavlja nadzor nad radom ministarstava i organa uprave, i ima pravo da poništava ili ukida nezakonite propise ministarstava i organa uprave (čl. 136 st. 4).

Neke nadležnosti u domenu izvršne vlasti Vlada ne obavlja samostalno već ih deli s predsednikom Republike. Vlada ima pravo da predloži raspuštanje Narodne skupštine, ali odluku o raspuštanju Narodne skupštine donosi predsednik Republike (čl. 109 st. 1). Za vreme vanrednog stanja i pod uslovom da Narodna skupština ne može da se sastane, Vlada može svojom uredbom propisati mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, ali samo uz supotpis predsednika Republike (čl. 200 st. 6). Vladine mere za vreme vanrednog stanja vremenski su ograničene, i prestaju da važe nakon 24 časa od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.

Kada Narodna skupština ne može da se sastane, predsednik Vlade, predsednik Republike i predsednik Narodne skupštine zajednički donose odluku o proglašenju ratnog stanja (čl. 201 st. 2). Za vreme rata, oni zajednički utvrđuju mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava (čl. 201 st. 4), a ovlašćenja u ovom domenu ostvaruju u granicama propisanim Ustavom koji propisuje da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava ne mogu biti diskriminatorne s obzirom na rasu, pol, jezik, veroispovest, nacionalnu pripadnost i društveno poreklo (čl. 201 st. 5), i isključuje mogućnost propisivanja odstupanja za set apsolutno zaštićenih prava (čl. 201 st. 4). U vezi sa ovim, videti više u komentarima uz čl. 99, a u vezi sa čl. 21 st. 3.

Sve odluke ili mere koje zajednički preduzimaju Vlada i predsednik Republike, odnosno predsednik Vlade, predsednik Republike i predsednik Narodne skupštine, podležu kontroli i ratifikaciji u Narodnoj skupštini. Vlada ima pravo nadzora nad zakonitošću rada lokalnih i pokrajinskih vlasti. Ona raspolaže instrumentima za ostvarivanje prava nadzora, i ima sledeća ovlašćenja:

- Pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak prethodne ocene ustavnosti i zakonitosti odluke pokrajinske skupštine (čl. 186).
- Pravo da raspusti skupštinu opštine kada se steknu uslovi određeni zakonom, uz obavezu da istovremeno imenuje privremeni organ (čl. 192 st. 2 i 3) koji će obavljati poslove skupštine do izbora nove skupštine.
- Dužnost da obustavi od izvršenja akt opštine za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu uz obavezu da u roku od pet dana pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta (čl. 192 st. 1).

Nadzor nad obavljanjem poverenih nadležnosti koje centralne vlasti povere autonomnoj pokrajini ili lokalnoj samoupravi, i nadležnosti koje autonomne pokrajine povere lokalnoj samoupravi, reguliše zakon (čl. 178 st. 4).

Član 124 *Odgovornost Vlade*

Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave.

Najznačajnija pitanja parlamentarnog sistema na kojima se najjasnije iskazuju odnosi između parlamenta i vlade karakteristični za parlamentarizam jesu odgovornost vlade pred parlamentom i ministarska odgovornost. Parlamentarnu vladu, kao tip vlade kojem pripada i Vlada Republike Srbije, odlikuje parlamentarna kontrola vlade i specifični međusobni odnosi ova dva organa državne vlasti. Oni počivaju na načelu podele vlasti i uzajamnog ograničenja vlasti. Ove odlike parlamentarne vlade propisuje i Ustav (čl. 4 st. 2 i 3).

Vlada i svaki član vlade (ministar) odgovaraju Narodnoj skupštini za svoj rad. Ustav izričito utvrđuje odgovornost Vlade (čl. 124 st. 1, i čl. 105 st. 2 tačka 9) i ministara (čl. 125 st. 3; čl. 105 st. 2 tačka 9; čl. 133 st. 3). Odgovornost Vlade bliže je određena s obzirom na područja delovanja, i sadržaj poslova za čije je obavljanje Vlada odgovorna. Vlada odgovara Narodnoj skupštini za rad na tri osnovna područja delovanja (čl. 124 st. 1) koja su neposredno povezana s njenim nadležnostima (čl. 123). Kao organ vlasti koji utvrđuje i vodi politiku (čl. 123 st. 1 tačke 1 i 4), ona odgovara Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije. Kao organ izvršne vlasti čija je osnovna nadležnost da izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine (čl. 123 st. 1 tačke 2, 3), Vlada je odgovorna za izvršavanje zakona, propisa i opštih akata koje donosi Narodna skupština. Kao organ državne vlasti nadležan za usmeravanje i usklađivanje organa uprave, kao i kontrolu nad njihovim radom (čl. 123 st. 1 tačka 5), Vlada odgovara za rad organa državne uprave.

Narodna skupština raspolaže instrumentima parlamentarne kontrole Vlade. To su poslaničko pitanje, interpelacija i glasanje o poverenju Vladi.

Poslaničko pitanje je individualno pravo poslanika da ministru ili Vladi postavi pitanje u usmenoj ili pismenoj formi, kao i njegovo pravo da dobije odgovor na postavljeno pitanje. O odgovoru na poslaničko pitanje ne otvara se rasprava. Poslanik koji je postavio pitanje ima samo pravo da kaže da li je (ne)zadovoljan odgovorom Vlade. Poslaničko pitanje ne može dovesti do pada Vlade. Ustav ne reguliše institut poslaničkog pitanja već to reguliše Poslovnik Narodne skupštine. Interpelacija i glasanje o poverenju

Vladi instrumenti su parlamentarne kontrole Vlade koje reguliše sâm Ustav (čl. 129, 130). Karakteristika ovih instrumenata parlamentarne kontrole Vlade ogleda se u tome što oni mogu dovesti do pada Vlade.

Odnosi Narodne skupštine i Vlade počivaju i na njihovoj međusobnoj saradnji. Ona se ostvaruje u cilju planiranja i koordinisanja poslova koje u okviru svoje nadležnosti obavlja svaki od ovih organa vlasti ponaosob. Oblike i način njihovog ostvarivanja reguliše Poslovnik Narodne skupštine (članovi 189 do 193 i 213 Poslovnika Narodne skupštine).

Pri razmatranju bilo kojeg pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine, predsednik Vlade ima pravo i dužnost da predstavlja Vladu u Narodnoj skupštini. Vlada određuje članove Vlade koji je, po pojedinom pitanju, predstavljaju u Narodnoj skupštini ili na sednici radnog tela (odbora). Poslovnik izričito propisuje da samo članovi Vlade mogu predstavljati Vladu na sednici Narodne skupštine ili njenog radnog tela (odbor). Njihova ovlašćenja, kada predstavljaju Vladu u radu Narodne skupštine ili njenih odbora, reguliše zakon. Na sednicama odbora Narodne skupštine mogu učestvovati i Vladini poverenici, koje odredi Vlada. Oni daju stručna objašnjenja predloga i materijala koje Vlada dostavlja Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Uz predlog zakona ili dokumenta koji podnosi Narodnoj skupštini, Vlada je obaveštava o svojim predstavnicima i poverenicima u vezi sa određenim zakonom ili dokumentom.

Narodna skupština, pre svega njen predsednik, dužan je da obaveštava Vladu o sednicama koje planira i pitanjima koja će biti na dnevnom redu odbora ili plenarnog zasedanja. To je neophodno kako bi Vlada mogla da realizuje svoje obaveze prema Narodnoj skupštini.

Vlada obaveštava Narodnu skupštinu o svom radu, posebno o vođenju politike, izvršavanju zakona, propisa i opštih akata Narodne skupštine, ostvarivanju plana razvoja i prostornog plana i o realizaciji budžeta. Vlada podnosi izveštaj Narodnoj skupštini kada ona to zahteva ili po sopstvenoj inicijativi, a najmanje jednom godišnje. Na predlog odbora, Narodna skupština može, bez pretresa, odlučiti da zatraži izveštaj o radu Vlade, kao i izveštaj o vođenju politike, izvršavanju zakona, propisa i opštih akata u određenoj oblasti. Predsednik Narodne skupštine dostavlja izveštaj Vlade poslanicima. Izveštaj se razmatra na sednicama odbora. Na njihov predlog, Narodna skupština može odlučiti da izveštaj razmotri i na plenarnoj sednici. Narodna skupština ima mogućnost permanentnog uvida u rad Vlade.

Član 125 Predsednik Vlade i članovi Vlade

Vladu čine predsednik Vlade, jedan ili više potpredsednika i ministri.

Predsednik Vlade vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu.

Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini.

U sastav Vlade ulaze predsednik, jedan ili više potpredsednika i ministri (st. 1). Zakon o Vladi reguliše koja ministarstva se obrazuju, od čega i zavisi broj ministara u Vladi, i utvrđuje broj potpredsednika Vlade.

Ustav posebno reguliše status predsednika Vlade (čl. 127; čl. 128 st. 3; čl. 132; čl. 134) i neke od najvažnijih poslova koji su u njegovoj nadležnosti. Najveći broj poslova iz svoje nadležnosti predsednik Vlade obavlja samostalno, ali deo poslova obavlja zajedno s predsednikom Republike i predsednikom Narodne skupštine. Predsednik Vlade samostalno:

- predstavlja Vladu (st. 2);
- vodi i usmerava rad Vlade (st. 2);
- stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade (st. 2);
- usklađuje rad članova Vlade (st. 2);
- podnosi Narodnoj skupštini program Vlade (čl. 127 st. 2);
- predlaže Narodnoj skupštini izbor ministara (čl. 127 st. 2);
- predlaže Narodnoj skupštini razrešenje ministra (čl. 128 st. 6, i čl. 133 st. 2);
- pokreće postupak za izbor novog člana Vlade u slučaju kada je Narodna skupština izglasala nepoverenje nekome od ministra (čl. 130 st. 5);
- dostavlja Narodnoj skupštini ostavku koju je podneo ministar (čl. 133 st. 2);
- ima pravo da podnese ostavku Narodnoj skupštini (čl. 132).

Među poslovima koje predsednik Vlade obavlja zajedno s predsednikom Narodne skupštine i predsednikom Republike su:

- donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja (čl. 200 st. 5) pod uslovom da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane;
- donošenje odluke o proglašenju ratnog stanja (čl. 200 st. 2) u slučaju da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane;

- propisivanje (Ustav koristi termin „utvrđivanje“) mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom za vreme rata (čl. 200 st. 3) ukoliko Narodna skupština ne može da se sastane.

Ministri su članovi Vlade. U sastavu vlade su ministri koji stoje na čelu pojedinih resora uprave (ministri sa portfeljem), dok potpredsednici Vlade mogu biti na čelu pojedinog ministarstva ili koordinišu rad više resora (ministri bez portfelja).

Ustav razlikuje odgovornost Vlade (čl. 124) i odgovornost članova Vlade – ministara (čl. 125 st. 3).

Vlada za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini (čl. 124).

Ministri su odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini (čl. 125 st. 3). Odgovornost ministara ima dva oblika. Individualna odgovornost odnosi se na rad ministarstva kojim ministar rukovodi. Kolektivna odgovornost odnosi se na politiku Vlade i njeno sprovođenje.

Individualna odgovornost ministara ostvaruje se pred Narodnom skupštinom koja ga je izabrala, pred Vladom čiji je član i pred predsednikom Vlade koji ga je predložio za člana Vlade. Poslanici imaju pravo da podnesu interpelaciju u vezi sa radom ministra (čl. 129 st. 1), da zatraže glasanje o poverenju ministru (čl. 130 st. 1), i da odlučuju o razrešenju ministra na zahtev premijera (čl. 133 st. 4). Zakon o Vladi precizira da ministar odgovara Vladi za sprovođenje programa i politike Vlade; za odluke koje je doneo (ili ih je propustio da donese), i mere koje je preduzeo (ili je propustio da ih preduzme); za izvršavanje obaveznih uputstava i posebnih zaduženja koje mu je odredio predsednik Vlade, kao i da je dužan da o pitanjima koja su u nadležnosti resora na čijem je čelu obaveštava Vladu o svemu što je bitno za vođenje politike i odlučivanje Vlade.

Neka pitanja kolektivne odgovornosti ministara nisu regulisana, ili je regulativa nepotpuna, što u praksi može dovesti do problema i potrebe za tumačenjem propisa. Ustav i zakon ne preciziraju, da li ministar odgovara predsedniku Vlade ili Narodnoj skupštini, ili pak i predsedniku Vlade i Narodnoj skupštini. U prilog zaključku da ministar odgovara Narodnoj skupštini govore ustavne odredbe o odgovornosti Vlade, uključujući i pojedinačnu odgovornost ministra, o čemu svedoče ustavne odredbe o interpelaciji upućenoj pojedinom ministru i zahtevu za glasanje o nepoverenju pojedinom ministru (čl. 124, 129 i 130). O tome da je

ministar odgovoran i predsedniku Vlade govore ustavne odredbe o pravu predsednika Vlade da zatraži razrešenje ministra (čl. 133 st. 3), i odredbe o ostavci koju ministar podnosi predsedniku Vlade (čl. 133 st. 1). Na zaključak da ministar odgovara i Narodnoj skupštini i Vladi upućuju zakonske odredbe o obavezi ministra da o svojim aktivnostima obaveštava i Vladu i Narodnu skupštinu ukoliko ona to zatraži, kao i da odgovara na pitanja koja mu postave poslanici.

Pravila o odgovornosti ministara govore i o prirodi ministarske odgovornosti. Ona može biti politička ili zakonska odgovornost.

Politička odgovornost uključuje obavezu Vlade i svakog ministra ponaosob da izveštavaju Narodnu skupštinu o aktivnostima i merama koje preduzimaju kao i odgovornost za posledice koje proističu iz preduzetih aktivnosti i mera. Politička odgovornost ministara ostvaruje se u dva oblika. Jedan je odgovornost ministara kao članova Vlade. Ona se ostvaruje kao odgovornost Vlade. Druga je politička odgovornost pojedinog ministra. Ustav propisuje instrumente parlamentarne kontrole rada Vlade i ministara: interpelaciju i glasanje o poverenju Vladi ili pojedinom ministru. To su i instrumenti realizacije njihove političke odgovornosti.

Ustav reguliše imunitetsku zaštitu ministara (čl. 134) koja je relevantna za osnov, kvalitet, sadržaj, obim i zakonske odgovornosti ministara. Materijalni imunitet štiti ministra za mišljenje izneseno na sednici Vlade, Narodne skupštine i njenih radnih tela, kao i za glas dat na sednici Vlade (čl. 134 st. 1). Procesni imunitet štiti ministra od lišenja slobode i pokretanja krivičnog postupka, i nalaže poseban postupak, koje je dopušteno samo pod uslovom da imunitet bude skinut (čl. 134 st. 2). Šire o imunitetskoj zaštiti ministara u komentaru uz član 134.

Pitanje je, zašto je Ustav razdvojio odgovornost Vlade od odgovornosti ministara i ta, inače sadržinski tesno povezana, pitanja razdvojio u dve ustavne norme (čl. 124 i čl. 125 st. 2)? Iako Ustav u posebnom članu reguliše odgovornost Vlade (čl. 124), odredba o odgovornosti ministara svrstana je u član koji reguliše sastav Vlade o čemu govori i rubrum toga člana „Predsednik i članovi Vlade“.

Član 126 Nespojivost funkcija

Član Vlade ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, poslanik u skupštini autonomne pokrajine i

odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, niti član izvršnog veća autonomne pokrajine ili izvršnog organa jedinice lokalne samouprave.
Zakonom se uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u sukobu sa položajem člana Vlade.

Konkretizujući načelo o zabrani sukoba interesa sadržano u osnovnim odredbama Ustava (čl. 6), Ustav kao nespojive sa položajem ministra izričito navodi sledeće položaje i poslove: mesto poslanika u Narodnoj skupštini, mesto poslanika u skupštini autonomne pokrajine, mesto odbornika u skupštini lokalne samouprave, člana izvršnog veća autonomne pokrajine, člana izvršnog organa jedinice lokalne samouprave (grad Beograd, grad, opština) (st. 1); položaj predsednika Republike (čl. 115) i sudije Ustavnog suda (čl. 173 st. 1). U Ustavu nema pravila (izričitog ili indirektnog) o nespojivosti pozicije ministra sa položajem sudije, javnog tužioca i Zaštitnika građana.

Na osnovu ustavnog ovlašćenja da se zakonom regulišu i drugi poslovi i pozicije koji su nespojivi sa položajem člana Vlade (st. 2), Zakon o vladi, na primer, propisuje da članovi Vlade ne mogu biti na drugoj javnoj funkciji u državnom organu, organu autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda, niti obavljati delatnost koja je po zakonu nespojiva s položajem člana Vlade, kao ni stvoriti mogućnost sukoba javnog i privatnog interesa.

Član 127 Izbor Vlade

Kandidata za predsednika Vlade Narodnoj skupštini predlaže predsednik Republike, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista.

Kandidat za predsednika Vlade Narodnoj skupštini iznosi program Vlade i predlaže njen sastav.

Narodna skupština istovremeno glasa o programu Vlade i izboru predsednika i članova Vlade.

Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.

Izbor Vlade poveren je Narodnoj Skupštini (čl. 99 st. 2 tačka 1, čl. 105 stav 2 tačka 9). Po načinu izbora, Vlada Republike Srbije pripada tipu parlamentarne vlade (čl. 127). Vlada se bira nakon konstituisanja Narodne skupštine (čl. 109 st. 3), kada mandat Vlade prestane zbog podnošenja ostavke predsednika Vlade (čl. 132), i kada Narodna skupština izglasa nepoverenje Vladi (čl. 130 st. 3 i 4, i čl. 131 stav 4).

Kandidata za predsednika Vlade (mandatara) predlaže predsednik Republike (st. 1). Prilikom predlaganja mandatara za sastav Vlade, predsednik Republike dužan je da sasluša mišljenje predstavnika političkih stranaka koje imaju poslanike u Narodnoj skupštini (st. 1). Mišljenje predstavnika parlamentarnih političkih stranaka o kandidatu za predsednika Vlade ne obavezuje predsednika Republike. On, međutim, mora voditi računa da ličnost koju predloži za predsednika Vlade dobije poverenje parlamentarne većine (čl. 105 st. 2 tačka 9, i čl. 127 st. 4). U protivnom, Vlada ne bi bila izabrana.

Kandidat za predsednika Vlade iznosi pred Narodnu skupštinu program Vlade i predlaže kandidate (ministre) za sastav Vlade (st. 2). Nakon rasprave o kandidatu za predsednika Vlade, programu Vlade koji je izložio, i o kandidatima za ministre, Narodna skupština istovremeno glasa o usvajanju programa Vlade, kao i o izboru predsednika Vlade i ministara u Vladi (st. 3). Program Vlade se usvaja, a Vlada se bira apsolutnom većinom (većina od ukupnog broja) narodnih poslanika.

Vlada je izabrana kada za njen izbor glasa većina ukupnog broja narodnih poslanika (st. 4). Ustav Srbije ne reguliše posebno situaciju u kojoj ne bi bila postignuta potrebna većina za izbor Vlade, a Ustavom propisani rok u kojem Vlada mora biti izabrana još nije istekao (čl. 109 st. 3, čl. 130 st. 4, i čl. 131 st. 4). Poslovnik Narodne skupštine propisuje da se tada ceo postupak izbora Vlade ponavlja, i on bi se mogao ponavljati sve do isteka roka u kojem Vlada mora biti izabrana.

Vlada mora biti izabrana najkasnije u roku od 90 dana od dana konstituisanja Narodne skupštine. U protivnom, Narodna skupština raspušta se po sili Ustava (čl. 109 st. 3). Ako mandat Vlade prestane zbog podnošenja ostavke predsednika Vlade ili izglasavanja nepoverenja, postupak za izbor nove Vlade pokreće se odmah, a Narodna skupština mora izabrati Vladu u narednih 30 dana. Ukoliko Vlada ne bude izabrana u propisanom roku, predsednik Republike dužan je da, na osnovu Ustava, raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore (čl. 109 st. 5 i 6).

**Član 128 Početak i prestanak mandata Vlade
i članova Vlade**

Mandat Vlade traje do isteka mandata Narodne skupštine koja ju je izabrala.

Mandat Vlade počinje da teče danom polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom.

Mandat Vlade prestaje pre isteka vremena na koje je izabrana, izglasavanjem nepoverenja, raspuštanjem Narodne skupštine, ostavkom predsednika Vlade i u drugim slučajevima utvrđenim Ustavom.

Vlada kojoj je prestao mandat može da vrši samo poslove određene zakonom, do izbora nove Vlade.

Vlada kojoj je prestao mandat ne može da predloži raspuštanje Narodne skupštine.

Članu Vlade mandat prestaje pre isteka vremena na koje je izabran, konstatovanjem ostavke, izglasavanjem nepoverenja u Narodnoj skupštini i razrešenjem od strane Narodne skupštine, na predlog predsednika Vlade.

Ustav reguliše početak (st. 1) i prestanak mandata Vlade (st. 2) i članova Vlade (st. 3). Osnovno ustavno pravilo jeste da mandat Vlade traje do isteka mandata Narodne skupštine koja je izabrala Vladu (st. 1). Ovo ustavno pravilo kao i odredba prema kojoj mandat Vlade (odnosno člana Vlade) prestaje pre isteka vremena na koje je birana (st. 3 i 6), nije u skladu sa osnovnim načelom na kojem počiva podela vlasti u obliku parlamentarnog sistema (čl. 4). Bitna karakteristika i svojstvo parlamentarnog sistema organizacije vlasti je princip da vlada mora uživati poverenje parlamentarne većine. Otuda sledi da mandat vlade može trajati samo onoliko dugo, koliko ona uživa podršku u parlamentu. U parlamentarnom sistemu moguće je da u toku istog parlamentarnog saziva bude izabrano više vlada, ukoliko vlada izgubi podršku parlamentarne većine (uskraćivanje poverenja vladi), ili ako vlada, odnosno premijer podnesu ostavku.

Izboru nove Vlade pristupa se neposredno posle konstituisanja novoizabrane Narodne skupštine (čl. 109 st. 3). Mandat Vlade počinje da teče na dan kada položi zakletvu pred Narodnom skupštinom (st. 2). U tom momentu prestaje i mandat Vlade koju je izabrao prethodni parlamentarni saziv.

Mandat Vlade i svakoga od ministara u Vladi može biti kraći od mandata Narodne skupštine. Mandat svih članova Vlade prestaje u slučajevima koje propisuje Ustav.

Mandat Vlade prestaje kada predsednik Vlade podnese ostavku (čl. 132). U tom slučaju, mandat Vlade prestaje na dan kada Narodna skupština konstatuje ostavku predsednika Vlade (čl. 132 st. 4).

Mandat Vlade prestaje i kada Vlada izgubi poverenje u Narodnoj skupštini (čl. 130 st. 4 i čl. 131 st. 4). Ustav razlikuje dva oblika gubitka poverenja. Jedan je glasanje o nepoverenju Vladi (čl. 130), a drugi je glasanje o poverenju Vladi (čl. 131). U prvom slučaju, postupak provere poverenja Vladi pokreće Narodna skupština, a u drugom – sâma Vlada. Ustav različito reguliše momenat prestanka mandata Vlade u ovim slučajevima. Prestanak mandata Vlade u slučaju glasanja o poverenju Vladi koje pokreće Narodna skupština, Ustav eksplicitno ne reguliše prestanak mandata Vlade kojoj je Narodna skupština uskratila poverenje. Na zaključak da Vladi prestaje mandat indirektno upućuje ustavna odredba prema kojoj je predsednik Republike dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade ukoliko Narodna skupština izglasa nepoverenje Vladi (čl. 130 st. 4). Kada inicijativa za proveru poverenja u Narodnoj skupštini potekne od Vlade, Ustav izričito propisuje da mandat Vlade prestaje ukoliko Narodna skupština ne izglasa poverenje Vladi (čl. 131 st. 4). Ni u jednom, ni u drugom slučaju ne precizira se momenat u kojem prestaje mandat Vlade, kao što se to čini kada mandat Vlade prestaje zbog podnošenja ostavke predsednika Vlade (čl. 132).

Mandat Vlade prestaje i u slučaju raspuštanja Narodne skupštine (čl. 128 st. 3), bilo da je do raspuštanja došlo na osnovu samog Ustava (čl. 109 st. 3, čl. 130 st. 4, čl. 131 st. 4, i čl. 132 st. 5), ili na obrazloženi predlog Vlade (čl. 109 st. 1). Ustav ne reguliše u kojem momentu prestaje mandat Vlade kada je raspuštanje Narodne skupštine osnov za prestanak mandata Vlade.

Mandat Vlade prestaje sa istekom vremena na koje je izabrana (čl. 128 st. 3). Ovo pravilo sledi iz ustavne odredbe prema kojoj se Vlada bira na mandatni period kao i Narodna skupština, a njen mandat traje do isteka mandata Narodne skupštine koja ju je izabrala (čl. 128 st. 1). Ustavna odredba koja dužinu mandata Vlade eksplicitno vezuje za mandatni period na koji se Narodna skupština bira, nije u skladu sa osnovnim principom parlamentarizma prema kojem se Vlada bira nakon konstituisanja parlamenta, a njen mandat traje sve dok uživa poverenje parlamentarne većine.

Ustav sadrži generalnu odredbu prema kojoj mandat Vlade prestaje i iz drugih razloga utvrđenih Ustavom (čl. 128 st. 3), ali u Ustavu nema drugih razloga za prestanak mandata vlade, osim onih koji su već navedeni u čl. 128 st. 3.

Pored prestanka mandata Vlade, Ustav reguliše i osnove prestanka mandata pojedinog ministra. Razlozi za prestanak mandata ministara su:

- podnošenje ostavke (čl. 133 st. 1), kada mandat ministra prestaje na dan konstatovanja njegove ostavke (čl. 133 st. 2 i 6);
- izglasavanje nepoverenja ministru u Narodnoj skupštini na predlog narodnih poslanika (čl. 130 st. 1) – u ovom slučaju Ustav izričito ne reguliše u kojem momentu prestaje mandat ministra, ali propisuje obavezu predsednika Vlade da pokrene postupak za izbor novog člana Vlade (čl. 130 st. 5).
- razrešenje ministra na predlog predsednika Vlade (čl. 133 st. 3) o čemu odlučuje Narodna skupština (čl. 133 st. 4), kada mandat ministra prestaje na dan donošenja odluke o razrešenju (čl. 133 st. 6).

Vlada kojoj je prestao mandat nastavlja da obavlja deo svojih nadležnosti, ali su njene kompetencije ograničene kako po sadržini, tako i vremenski (čl. 128 st. 4). Vlada kojoj je prestao mandat može obavljati samo one poslove koji su određeni zakonom, a vreme u kojem ima to pravo je samo dok ne bude izabrana nova Vlada. Ustav postavlja još jedno ograničenje ovlašćenja Vlade kojoj je prestao mandat: ona nema prava da zatraži raspuštanje Narodne skupštine (čl. 128 st. 5).

Ustavne odredbe koje regulišu mandat Vlade su nepotpune. Momenat prestanka mandata Vlade ili ministra regulisan je samo za neke slučajeve prestanka mandata, dok u drugim slučajevima ovo pitanje ostaje otvoreno. Momenat prestanka mandata Vlade ili pojedinog ministra je značajan, jer od tog trenutka Vlada ima ograničene nadležnosti, a položaj ministra se menja. Vlada može da obavlja samo poslove koje zakon propiše (čl. 128 st. 4), a Ustav ne dopušta Vladi da koristi pravo da predloži raspuštanje Narodne skupštine (čl. 128 st. 5), dok položaj i nadležnosti ministra kojem je prestao mandat reguliše zakon (čl. 133 st. 7). Nepotpuna pravila o momentu prestanka mandata mogu dati povod da se u praksi postavi pitanje, od kojeg momenta Vlada, odnosno pojedini ministar imaju ograničene nadležnosti?

Ostavka Vlade nije uopšte regulisana već samo ostavka predsednika Vlade koja deluje kao ostavka Vlade (čl. 132 st. 4). Ustav koristi različite termine kada označava prestanak mandata Vlade zbog gubitka poverenja u Narodnoj skupštini („izglasavanje nepoverenja“ u čl. 128 st. 3 i 6; „glasanje o nepoverenju“ u čl. 130, i „glasanje o poverenju“ u čl. 131). Nepotpuna ustavna rešenja i terminološka konfuzija mogu biti izvor različitih interpretacija momenta u kojem prestaje mandat Vlade, kao i razloga koji su osnov za prestanak mandata Vlade. To može stvoriti probleme u praksi.

Član 129 Interpelacija

Najmanje 50 narodnih poslanika može podneti interpelaciju u vezi sa radom Vlade ili pojedinog člana Vlade.

Vlada je dužna da odgovori na interpelaciju u roku od 30 dana.

Narodna skupština raspravlja i glasa o odgovoru koji su na interpelaciju podneli Vlada ili član Vlade kome je interpelacija upućena.

Izglasavanjem prihvatanja odgovora Narodna skupština nastavlja da radi po usvojenom dnevnom redu.

Ako Narodna skupština glasanjem ne prihvati odgovor Vlade ili člana Vlade, pristupiće se glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, ukoliko prethodno, po neprihvatanju odgovora na interpelaciju, predsednik Vlade, odnosno član Vlade ne podnese ostavku.

O pitanju koje je bilo predmet interpelacije ne može se ponovo raspravljati pre isteka roka od 90 dana.

U ustavnom sistemu Srbije interpelacija je regulisana Ustavom, kao jedan od instrumenata parlamentarne kontrole Vlade i ministara. Interpelaciju podnosi grupa poslanika u pisanoj formi (st. 1). Pravo na podnošenje interpelacije je kolektivno pravo poslanika. Prema izričitoj odredbi Ustava interpelaciju može podneti grupa od najmanje 50 narodnih poslanika. Interpelacija se može odnositi na Vladu ili pojedinog ministra. Interpelacijom se zahteva pretresanje određenog pitanja u vezi sa radom Vlade ili pojedinog ministra.

Ustav utvrđuje obavezu Vlade (ili ministra) da odgovore na interpelaciju i propisuje rok u kojem su dužni to da učine (st. 2). Odgovor na pitanje pokrenuto interpelacijom mora se dostaviti u roku od najduže 30 dana. O pitanju pokrenutom interpelacijom i odgovoru Vlade, odnosno ministra, otvara se rasprava u Narodnoj skupštini. U Ustavu se ne precizira u kojem roku je Narodna skupština dužna da stavi na dnevni red odgovor na interpelaciju i otvori debatu o tome. Po okončanju rasprave, pristupa se glasanju o odgovoru na pitanje pokrenuto interpelacijom (st. 3).

Ako Narodna skupština glasanjem prihvati odgovor Vlade (ili ministra), ona će nastaviti sa radom prema usvojenom dnevnom redu (st. 4). Ukoliko Narodna skupština ne prihvati odgovor Vlade (ili ministra), pristupa se glasanju o nepoverenju Vladi (ili ministru). Narodna skupština pristupiće

glasanju o nepoverenju Vladi (ili ministru) pod uslovom da predsednik Vlade (ili ministar) ne podnesu ostavku posle glasanja u Narodnoj skupštini kojim nije prihvaćen odgovor Vlade (ili ministra) na interpelaciju (st. 4).

Interpelacija je instrument parlamentarne kontrole Vlade (i ministara) koji može dovesti do povlačenja Vlade odnosno ministra ako podnesu ostavku ili do pada Vlade (razrešenja ministra) ako im Narodna skupština izglasa nepoverenje.

Ustav ograničava pravo podnošenja interpelacije isključujući mogućnost da se o pitanju koje je bilo predmet interpelacije ponovo raspravlja u Narodnoj skupštini, pre isteka roka od najmanje 90 dana (st. 6). Razlog iz kojeg se na ovaj način ograničava pravo interpelacije jeste da se smanji mogućnost zloupotrebe ovog instituta i predupredi paraliza rada Narodne skupštine, ali je ustavna odredba nepotpuna. Ustav ne isključuje mogućnost da ista grupa poslanika pokrene interpelaciju u vezi sa nekim drugim pitanjem i tako, ipak, ostavlja otvorenom mogućnost da se institut interpelacije koristi kao instrument opstrukcije rada Narodne skupštine.

Član 130 Glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade

Glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika.

Predlog za glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade Narodna skupština razmatra na prvoj narednoj sednici, a najranije pet dana po podnošenju predloga.

Nakon okončanja rasprave pristupa se glasanju o predlogu. Narodna skupština je prihvatila predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade ako je za njega glasalo više od polovine od svih narodnih poslanika.

Ako Narodna skupština izglasa nepoverenje Vladi, predsednik Republike je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade. Ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od izglasavanja nepoverenja, predsednik Republike je dužan da raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore.

Ako Narodna skupština izglasa nepoverenje članu Vlade, predsednik Vlade je dužan da pokrene postupak za izbor novog člana Vlade, u skladu sa zakonom.

Ako Vladi ili članu Vlade ne bude izglasano nepoverenje, potpisnici predloga ne mogu podneti novi predlog za glasanje o nepoverenju pre isteka roka od 180 dana.

Najznačajniji instrument realizacije političke odgovornosti Vlade i ministara je institut glasanja o (ne)poverenju Vladi i pojedinom ministru. Pravo podnošenja zahteva za glasanje o poverenju Vladi ili pojedinom ministru je kolektivno pravo poslanika. Predlog može podneti najmanje 60 poslanika (st. 1).

Narodna skupština dužna je da razmatra predlog na prvoj narednoj sednici. Ustav propisuje (st. 2) da se sednica može održati najranije pet dana od dana podnošenja predloga za izglasavanje nepoverenja, i tako ostavlja Vladi, odnosno ministru, određeno vreme da se pripreme za debatu koja će se voditi u Narodnoj skupštini povodom zahteva za glasanjem o (ne)poverenju.

O zahtevu za glasanje o (ne)poverenju i odgovoru Vlade, odnosno ministra, vodi se rasprava. Po okončanju rasprave pristupa se glasanju o poverenju, odnosno ministru (st. 2). Vladi, odnosno ministru izglasano je (ne)poverenje ukoliko je za to glasalo više od polovine ukupnog broja narodnih poslanika (st. 3).

Nakon izglasavanja (ne)poverenja, Vladi ili ministru prestaje mandat (čl. 128 st. 3 i 6). Ustav u tom slučaju obavezuje predsednika Republike da pokrene postupak izbora nove Vlade i predloži mandatara za sastav Vlade, Narodnoj skupštini ostavlja kratak rok (30 dana) da izabere novu Vladu, i propisuje raspuštanje Narodne skupštine *ex constitutionem* kao sankciju ako Vlada ne bude izabrana u propisanom roku (st. 4).

Kada Narodna skupština izglasa (ne)poverenje pojedinom ministru, postupak za izbor novog ministra pokreće predsednik Vlade (st. 5). Ustav ne propisuje rok u kojem je predsednik Vlade dužan da pokrene postupak za izbor novog ministra već upućuje na zakon u skladu sa kojim predsednik Vlade pokreće postupak izbora novog ministra.

Rad Vlade kojoj je izglasano (ne)poverenje i restriktivne nadležnosti kojima Vlada raspolaže u tom slučaju reguliše Ustav (čl. 128 st. 4 i 5), dok regulisanje statusa ministra prepušta zakonu (čl. 133 st. 7).

Pravo poslanika da zahtevaju glasanje o (ne)poverenju Vladi ili ministru je ograničeno. Ograničenje se primenjuje samo kada predlog za glasanje o

(ne)poverenju nije dobio parlamentarnu većinu. Ustav u tom slučaju ne dopušta poslanicima koji su predložili glasanje o (ne)poverenju, da podnesu novi u periodu od 180 dana. Smisao ovog ograničenja jeste da se izbegne zloupotreba instituta glasanja o poverenju koja bi mogla paralisati rad Narodne skupštine.

Dok traje postupak pokrenut podnošenjem predloga za glasanje o (ne)poverenju, Vlada ne može koristiti pravo da od predsednika Republike zatraži raspuštanje Narodne skupštine. Ustav (čl. 109 st. 2) ograničava pravo Vlade da zatraži raspuštanje Narodne skupštine, kako se ovaj instrument ne bi koristio da spreči raspravu i glasanje o (ne)poverenju.

Član 131 Glasanje o poverenju Vladi

Vlada može zatražiti glasanje o svom poverenju.

Predlog za glasanje o poverenju Vladi može se, na zahtev Vlade, razmatrati i na sednici Narodne skupštine koja je u toku, a ako Vlada nije podnela takav zahtev, predlog se razmatra na prvoj narednoj sednici, a najranije pet dana od njegovog podnošenja. Nakon okončanja rasprave pristupa se glasanju o predlogu.

Narodna skupština je prihvatila predlog za izglasavanje poverenja Vladi ako je za njega glasalo više od polovine od svih narodnih poslanika.

Ako Narodna skupština ne izglasa poverenje Vladi, Vladi prestaje mandat, a predsednik Republike je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade. Ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od dana neizglasavanja poverenja, predsednik Republike je dužan da raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore.

Glasanje o poverenju može zatražiti i Vlada (st. 1). Vlada koristi ovo pravo kada želi da proveri da li uživa poverenje većine poslanika Narodne skupštine. Zahtev za glasanje o poverenju najčešće se podnosi u slučaju kada Vlada želi da predloži zakon ili neku nepopularnu meru, pa pre nego što iznese svoj predlog pred Narodnu skupštinu traži proveru poverenja.

Vlada može zahtevati da se predlog razmatra i na sednici Narodne skupštine koja je u toku (st. 2). Ako izričit zahtev u tom smislu nije podnesen, predlog će se razmatrati na prvoj narednoj sednici Narodne skupštine, ali tek nakon proteka najmanje pet dana, računajući od dana

podnošenja predloga (st. 2). I u ovom slučaju Vladi se ostavlja određeno vreme da bi mogla da se pripremi za raspravu u Narodnoj skupštini u čijem će središtu biti rad i aktivnosti Vlade, a koja može rezultirati prestankom mandata Vlade.

Predlog za glasanje o poverenju Vladi je prihvaćen ako je za njega glasala nadpolovična većina ukupnog broja narodnih poslanika (st. 3).

Za razliku od situacije kada je Vladi izglasano nepoverenje na predlog narodnih poslanika, gde Ustav ne reguliše momenat prestanka mandata Vlade, u slučaju kada predlog za glasanje o poverenju koji je podnela sama Vlada bude prihvaćen u Narodnoj skupštini, Ustav izričito propisuje da Vladi prestaje mandat ukoliko joj Narodna skupština ne izglasa poverenje (st. 4). Predsednik Republike tada je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade i predloži mandatara za sastav Vlade. Ukoliko nova Vlada ne bude izabrana u roku od narednih 30 dana, izlaz iz parlamentarne krize Ustav sankcioniše raspuštanjem Narodne skupštine (st. 4). Predsednik Republike je dužan da, u tom slučaju, po sili Ustava, raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore.

I kada je zahtev za proveru poverenja u Narodnoj skupštini potekao od Vlade, Ustav ograničava pravo Vlade da zatraži raspuštanje Narodne skupštine (čl. 109 st. 2) da se ovaj instrument ne bi koristio za sprečavanje rasprave i glasanje o poverenju. Ograničavanje prava Vlade da zatraži raspuštanje Narodne skupštine od predsednika Republike primenjuje se samo dok se odvija postupak pokrenut podnošenjem predloga za glasanje o poverenju.

Član 132 Ostavka predsednika Vlade

Predsednik Vlade može podneti ostavku Narodnoj skupštini.

Predsednik Vlade ostavku podnosi predsedniku Narodne skupštine i istovremeno o njoj obaveštava predsednika Republike i javnost.

Narodna skupština na prvoj narednoj sednici konstatuje ostavku predsednika Vlade.

Vladi prestaje mandat danom konstatacije ostavke predsednika Vlade.

Kada Narodna skupština konstatuje ostavku predsednika Vlade, predsednik Republike je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade. Ako Narodna skupština ne izabere

novu Vladu u roku od 30 dana od dana konstatacije ostavke predsednika Vlade, predsednik Republike je dužan da raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore.

Ustav garantuje pravo predsednika Vlade da podnese ostavku (st. 1). Ostavku na svoj položaj, predsednik Vlade podnosi Narodnoj skupštini (st. 1). Ustav reguliše i postupak podnošenja ostavke, kao i postupanje po podnetoj ostavci.

Tehnički posmatrano, predsednik Vlade podnosi ostavku predsedniku Narodne skupštine (st. 2) koji u skladu sa svojim ovlašćenjima prosleđuje ostavku narodnim poslanicima. O podnesenoj ostavci predsednik Vlade dužan je da obavesti i predsednika Republike kako bi mogao da pokrene postupak izbora nove Vlade (st. 2). Pored toga, Ustav obavezuje predsednika Vlade da o podnesenoj ostavci obavesti i najširu javnost (st. 2).

Ustav reguliše postupanje, kao i sadržaj i obim nadležnosti Narodne skupštine u vezi sa podnesenom ostavkom (st. 3). Narodna skupština je dužna da postupa po podnesenoj ostavci na prvoj sednici koja sledi nakon što je ostavka podnesena, a sadržaj njenih nadležnosti ograničen je samo na deklaratornu odluku kojom konstatuje ostavku predsednika Vlade.

U slučaju kada mandat Vlade prestaje zbog podnošenja ostavke predsednika Vlade, Ustav je regulisao precizno momenat u kojem prestaje mandat Vlade (st. 4). Mandat Vlade prestaje na dan u kojem Narodna skupština konstatuje ostavku predsednika Vlade. Nakon što Narodna skupština konstatuje ostavku predsednika Vlade, i po tom osnovu prestane mandat Vlade (st. 4), predsednik Republike dužan je da pokrene postupak izbora nove Vlade (st. 5), i predloži mandatara za sastav Vlade (čl. 127 st. 1).

Ustav propisuje kratak rok, od najduže 30 dana, računajući od dana kada je Narodna skupština konstatovala ostavku predsednika Vlade, u kojem Vlada mora biti izabrana (st. 5). Ukoliko Vlada ne bude izabrana u Ustavom propisanom roku, Ustav obavezuje predsednika Republike da po sili Ustava raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore (st. 5).

Član 133 Ostavka i razrešenje člana Vlade

Član Vlade može podneti ostavku predsedniku Vlade.

Predsednik Vlade dostavlja ostavku člana Vlade predsedniku Narodne skupštine, a Narodna skupština na prvoj narednoj sednici konstatuje ostavku.

Predsednik Vlade može predložiti Narodnoj skupštini razrešenje pojedinog člana Vlade.
Narodna skupština razmatra i glasa o predlogu za razrešenje člana Vlade na prvoj narednoj sednici.
Odluka o razrešenju člana Vlade doneta je ako je za nju glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.
Članu Vlade koji je podneo ostavku mandat prestaje danom konstatacije ostavke, a članu Vlade koji je razrešen, danom donošenja odluke o razrešenju.
Položaj i ovlašćenja člana Vlade koji je podneo ostavku ili u odnosu na koga je podnet predlog za razrešenje, do prestanka mandata, uređuju se zakonom.
Predsednik Vlade je dužan da po prestanku mandata člana Vlade zbog podnošenja ostavke ili razrešenja, u skladu sa zakonom, pokrene postupak za izbor novog člana Vlade.

Svaki ministar ima pravo da podnese ostavku (st. 1). Ministar podnosi ostavku predsedniku Vlade (st. 1) koji dostavlja ostavku predsedniku Narodne skupštine (st. 2). Na prvoj sednici Narodne skupštine koja sledi nakon podnošenja ostavke, Narodna skupština konstatuje da je ministar podneo ostavku (st. 2).

Na dan kada Narodna skupština konstatuje ostavku ministra, ministru prestaje mandat (st. 4), a predsednik Vlade ima ustavnu obavezu da pokrene postupak za izbor novog ministra (st. 7). Ustav ne reguliše u kojem roku je predsednik Vlade dužan da pokrene postupak izbora novog ministra.

Ministar može biti razrešen u Narodnoj skupštini (st. 4). Predlog za razrešenje ministra podnosi predsednik Vlade (st. 3). Ovo pravo predsednik Vlade ima kao mandatar koji je predložio sastav Vlade. Predlog za razrešenje ministra razmatra Narodna skupština, i o njemu glasa na prvoj narednoj sednici (st. 4). Odluku o razrešenju ministra donosi Narodna skupština nadpolovičnom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika (st. 4).

Mandat ministra prestaje sa danom u kojem je Narodna skupština donela odluku o njegovom razrešenju (st. 4). Kada prestane mandat ministra sa donošenjem odluke o razrešenju, predsednik Vlade je dužan da pokrene postupak za izbor novog ministra (st. 7). Ustav ne propisuje u kojem roku je predsednik Vlade dužan da pokrene postupak izbora novog ministra. Status, prava i obaveze ministra kojem je prestao mandat po osnovu

ostavke ili razrešenja odlukom Narodne skupštine reguliše zakon na koji Ustav direktno upućuje (st. 6).

Član 134 Imunitet predsednika i člana Vlade

Predsednik Vlade i član Vlade ne odgovaraju za mišljenje izneto na sednici Vlade ili Narodne skupštine, ili za glasanje na sednici Vlade.

Predsednik i član Vlade uživaju imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu predsednika i člana Vlade, odlučuje Vlada.

Članovi Vlade i predsednik Vlade uživaju imunitetska prava.

Materijalni imunitet (imunitet neodgovornosti) neposredno je vezan za postupanje ministra kao člana Vlade u pitanjima koja su u nadležnosti Vlade. Predsednik Vlade i član Vlade ne odgovaraju za mišljenje izneseno na sednici Vlade ili Narodne skupštine, ili za glasanje na sednici Vlade (st. 1). Ovo pravilo isključuje odgovornost ministra za mišljenje ili dati glas u Narodnoj skupštini ili Vladi, ali dopušta istraživanje i uspostavljanje odgovornosti ministra za zakonitost aktivnosti i mera koje preduzima u svojstvu ministra koji stoji na čelu upravnog resora.

Ustav sadrži i opštu upućujuću normu prema kojoj predsednik i članovi Vlade uživaju imunitet kao i narodni poslanici (st. 2). Procesni imunitet ministra identičan je poslaničkom imunitetu (st. 2), a zaštita koju pruža odnosi se na poseban postupak lišenja slobode i na vođenje krivičnog postupka prema ministru koje je dopušteno samo ako imunitet bude skinut. Nejasno je da li ova opšta odredba uključuje samo procesni imunitet ili se odnosi i na materijalni imunitet, imajući u vidu da posebno ustavno pravilo (st. 1) reguliše materijalni imunitet predsednika i članova Vlade?

Odlučivanje o imunitetskim pravima ministra uređuju dva različita ustavna pravila. Prema jednom, o imunitetu ministara odlučuje Narodna skupština (čl. 105 st. 2 tačka 7), a prema drugom – Vlada (čl. 134 st. 2). Dve ustavne norme koje isto pitanje regulišu različito mogu biti izvor problema u praktičnoj primeni Ustava.

Član 135 Zakon o Vladi

O Vladi se donosi zakon.

Kao i o drugim organima centralne vlasti i o Vladi se donosi poseban zakon. Zakon o Vladi bliže reguliše njenu unutrašnju organizaciju, način ostvarivanja nadležnosti, odnos Vlade i drugih organa državne vlasti, položaj članova Vlade i druga pitanja od značaja za status Vlade u ustavnom sistemu.

4. DRŽAVNA UPRAVA

Član 136 Položaj državne uprave

Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi.

Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom.

Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom.

Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.

Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave (st. 2). Ustavni principi na kojima počiva položaj državne uprave u ustavnom sistemu su: načelo samostalnosti državne uprave; načelo vezanosti državne uprave Ustavom i zakonom; načelo odgovornosti državne uprave za svoj rad (st. 1).

Na nivou Republike obrazuju se republički organi uprave. U autonomnoj pokrajini obrazuju se pokrajinski, a u gradovima i opštinama gradski odnosno opštinski organi uprave. Organi uprave obrazuju se zakonom. Kao organe državne uprave zakon utvrđuje ministarstva i posebne organizacije. Zakon reguliše poslove državne uprave, organe uprave i delokrug njihovog rada (st. 3). Unutrašnja organizacija ministarstava i drugih organa državne uprave reguliše propis koji donosi Vlada kao organ u čijoj je nadležnosti da usmerava i usklađuje rad organa državne uprave, kao i da obavlja nadzor nad njihovim radom (čl. 123 st. 1 tačka 5).

Ministarstva se obrazuju za pojedine oblasti (unutrašnji poslovi, vojska, spoljni poslovi, finansije, pravda, državna uprava, lokalna samouprava, prosveta, nauka, zdravstvo, zaštita životne sredine, energetika, i drugo). Broj i delokrug ministarstava može biti različit. Na čelu ministarstva je ministar, koji je ujedno i član Vlade. Ministar rukovodi radom ministarstva i

odgovoran je za stanje u oblasti u kojoj je ministarstvo formirano. U okviru svojih nadležnosti ministarstva obavljaju poslove državne uprave u oblastima za koje su obrazovana, izvršavaju zakone i druge opšte akte Narodne skupštine i Vlade, donose propise za neposredno izvršenje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade, nadziru primenu zakona, obavljaju stručne poslove vezane za predloge zakona koje Vlada upućuje Narodnoj skupštini, i drugo.

Kao primer navodimo poslove jednog od ministarstava. Ministarstvo pravde obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: organizaciju i rad pravosudnih organa i organa za prekršaje; krivično zakonodavstvo; zakonodavstvo o privrednim prestupima i prekršajima; obligacione odnose; kolizione norme; postupak pred sudovima; međunarodnu pravnu pomoć; nasleđivanje; veštačenje; izricanje sankcija; amnestiju i pomilovanje; advokaturu i druge pravosudne profesije; stručno usavršavanje zaposlenih u pravosudnim organima i organima za prekršaje; izbor i statusna pitanja nosilaca pravosudnih funkcija; pripremu propisa o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka, kao i druge poslove određene zakonom.

Organi uprave su i posebne organizacije: sekretarijati (npr. sekretarijat za zakonodavstvo), zavodi (npr. zavod za statistiku, geodetski zavod, hidrometeorološki zavod), i direkcije (npr. direkcija za imovinu Republike Srbije).

Član 137 Poveravanje javnih ovlašćenja i javne službe

U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.

Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima.

Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.

Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe.

Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuje se zakonom.

Ustav propisuje mogućnost da Republika Srbija poveri obavljanje pojedinih poslova iz domena svojih nadležnosti (čl. 97) autonomnoj pokrajini, gradu ili opštini (st. 1). Pravni akt kojim Republika poverava obavljanje poslova iz svoje nadležnosti je zakon (čl. 137 st. 1 i čl. 178 st. 1). Ustav reguliše razloge za poveravanje poslova iz nadležnosti Republike autonomnim pokrajinama ili lokalnim zajednicama, i cilj koji se na taj način nastoji postići. To se čini kako bi se racionalnije i efikasnije ostvarivala prava i zadovoljale potrebe i interesi građana značajni za njihov život i rad.

Način na koji Ustav reguliše ovo pravo Republike povod je da se postavi pitanje, šta čini sadržaj prava Republike? Da li se autonomnoj pokrajini ili jedinici lokalne samouprave poverava obavljanje „javnih ovlašćenja“, ili „određenih poslova“, ili „pojedinih pitanja“, ili se „poveravaju nadležnosti“? Član 137 reguliše poveravanje javnih ovlašćenja o čemu govori njegov rubrum. To bi moglo značiti da se sadržaj prava Republike odnosi na javna ovlašćenja. U stavu 1 istog člana Ustav ne pominje izričito javna ovlašćenja već koristi termin „poveravanje određenih poslova“. U Ustavu se koriste i drugi termini za sadržaj ovog prava Republike: „poveravanje pojedinih pitanja“ (čl. 178 st. 1), kao i „poveravanje nadležnosti“ (rubrum čl. 178). Terminološka nedoslednost i u ovom slučaju može biti povod problemima u praksi.

Krug subjekata kojima mogu biti poverena javna ovlašćenja regulisan je Ustavom (st. 2 i 3), i uključuje kako pravna lica (preduzeća, ustanove, organizacije kao i posebne organe preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima), tako i fizička lica (pojedinci). Javna ovlašćenja poveravaju se zakonom, ali Ustav ne propisuje uslove za poveravanje javnih ovlašćenja ovim subjektima (čl. 137 st. 2), za razliku od slučaja u kojem se obavljanje poslova iz nadležnosti Republike poverava autonomnim pokrajinama i lokalnim zajednicama. Ustav propisuje mogućnost osnivanja javnih službi za poslove ili u delatnostima propisanim zakonom (st. 5). Pravo da osnivaju javne službe imaju Republika, autonomne pokrajine, gradovi i opštine (st. 4). Zakon reguliše uređenje i rad javnih službi (st. 5).

5. ZAŠTITNIK GRAĐANA

Član 138

Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa

nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

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

Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

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

O Zaštitniku građana donosi se zakon.

Zaštitnik građana je nova institucija u ustavnom sistemu Srbije. Ustav određuje status Zaštitnika građana u ustavnom sistemu, njegov izbor i razrešenje, imunitetsku zaštitu koju uživa, njegove najvažnije nadležnosti i odgovornost.

Položaj Zaštitnika građana u ustavnom sistemu počiva na principu nezavisnosti koji je propisan u Ustavu (st. 1). Nezavisan položaj Zaštitnika građana u ustavnom sistemu garantuje se i štiti strožijom većinom glasova (apsolutna većina) koju Ustav zahteva za odlučivanje o njegovom izboru odnosno razrešenju (čl. 105 st. 2 tačka 14), kao i imunitetskim pravima koja uživa. Imunitetska zaštita Zaštitnika građana identična je imunitetskoj zaštiti koju uživa Narodni poslanik (st. 5). O imunitetskoj zaštiti videti šire u komentarima uz čl. 103.

Izbor i razrešenje, kao i odlučivanje o imunitetskim pravima Zaštitnika građana Ustav je poverio Narodnoj skupštini (čl. 99 st. 1 tačka 15 i čl. 138 st. 3 i 5). Za donošenje odluka o izboru, razrešenju i imunitetskim pravima Zaštitnika građana Ustav zahteva strožiju većinu glasova narodnih poslanika. Za odluku o izboru Zaštitnika građana Ustav propisuje apsolutnu većinu glasova narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 14). Istu većinu glasova Ustav propisuje i za odlučivanje Narodne skupštine o imunitetskim pravima Zaštitnika građana (čl. 105 st. 2 tačka 7). Propisivanje strožije većine za odlučivanje o ovim pitanjima svojevrsna je ustavna zaštita nezavisnog položaja Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana odgovara za svoj rad Narodnoj skupštini (st. 4). Ona nadzire njegov rad (čl. 99 st. 1 tačka 15) i većinom glasova svih narodnih poslanika odlučuje o njegovom razrešenju (čl. 105 st. 2 tačka 14).

Nadležnosti Zaštitnika građana odnose se na zaštitu prava građana (st. 1). U ovom kontekstu Ustav ne koristi termin „ljudska i manjinska prava“ koji koristi u poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima već termin „prava građana“ čije značenje je uže. Pored nadležnosti vezanih za zaštitu prava građana u nadležnosti Zaštitnika građana je i kontrola rada organa državne uprave; kontrola rada organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije; kontrola rada drugih organa i organizacija kao i kontrola preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (st. 1). Ustav posebno garantuje još neke nadležnosti Zaštitnika građana. Zaštitnik građana ima status ovlašćenog predlagača u zakonodavnom postupku, ali samo u granicama svojih nadležnosti. On ima pravo da u oblastima u kojima se proteže njegova nadležnost predlaže Narodnoj skupštini donošenje zakona (čl. 107 st. 2). On ima i status ovlašćenog predlagača u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom (čl. 168 st.1).

Ustav je ograničio nadležnosti Zaštitnika građana i relativno široko odredio institucije čiji rad ne podleže kontroli koju, u okviru svojih nadležnosti, ostvaruje Zaštitnik građana. Ustav izričito isključuje pravo Zaštitnika građana da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava (st. 2).

Kao i za sve druge organe centralne Vlasti, Ustav propisuje da se o Zaštitniku građana donosi poseban zakon (st. 6).

6. VOJSKA SRBIJE

U posebnoj tački Ustav reguliše osnovna pitanja koja određuju ustavni status Vojske Srbije: poslove i nadležnosti koje obavlja, odlučivanje o upotrebi Vojske van granica Srbije i kontrolu nad njenim radom.

Član 139 **Nadležnost**

Vojska Srbije brani zemlju od oružanog ugrožavanja spolja i izvršava druge misije i zadatke, u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile.

Osnovna, Ustavom propisana, nadležnost Vojska Srbije jeste odbrana zemlje od spoljašnjeg oružanog ugrožavanja. Pored ove osnovne

nadležnosti, Ustav načelno propisuje da su u njenoj nadležnosti i drugi poslovi (Ustav koristi termine „zadaci i misije“). Granice u kojima se protežu nadležnosti Vojske propisuje Ustav. Granice u kojima ona ostvaruje svoje nadležnosti postavljaju Ustav, zakon i principi međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile.

Član 140 **Upotreba Vojske Srbije van granica**

Vojska Srbije se može upotrebiti van granica Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine Republike Srbije.

Posebno osetljivo i delikatno pitanje jeste upotreba Vojske Srbije van granica zemlje. Zato je Ustav, kao najvažnije pitanje regulisao ko odlučuje o tome da se Vojska Srbije angažuje i izvan granica zemlje. Odluku o tome donosi Narodna skupština. Ustav nije posebno regulisao koja većina je potrebna za usvajanje ove odluke u Narodnoj skupštini.

Eksplisito pravilo je izostalo pa ostaje da se ovo pitanje razmotri u kontekstu opštih odredbi Ustava koje regulišu većinu neophodnu za usvajanje odluka u Narodnoj skupštini. Ustav sadrži dva načelna pravila i svako od njih moguće je primeniti na ovaj slučaj.

Prvo pravilo reguliše osnovni princip odlučivanja u Narodnoj skupštini. To je pravilo prema kojem Narodna skupština odlučuje većinom glasova na sednici na kojoj pristvuje većina narodnih poslanika (čl. 105 st. 1). Ukoliko bi se primenilo ovo pravilo, odluka o upotrebi Vojske Srbije van njenih granica usvajala bi se prostom većinom glasova. Ovakvo rešenje bi moglo biti osporeno sa stanovišta celishodnosti.

Drugo pravilo odnosi se na oblasti i pitanja o kojima Narodna skupština odlučuje većinom glasova svih narodnih poslanika (čl. 105 st. 3). Među ovim odredbama je i jedna blanketna odredba koja bi se mogla primeniti i na donošenje odluke o angažovanju Vojske Srbije van njenih granica. Prema ovoj odredbi, Narodna skupština odlučuje većinom glasova svih narodnih poslanika, između ostalog, i o uređenju drugih pitanja određenih Ustavom (čl. 105 st. 3 tačka 7).

I u vezi sa ovim pitanjem, praksi će biti ostavljeno da razreši dilemu koju ostavljaju pravne praznine, protivurečne i nepotpune odredbe Ustava.

Član 141 **Kontrola nad Vojskom Srbije**

*Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom.
O Vojsci Srbije donosi se zakon.*

Ustav načelno propisuje da je Vojska Srbije pod demokratskom i civilnom kontrolom (st. 1), ali ne reguliše bliže ko i na koji način ostvaruje kontrolu nad Vojskom Srbije.

Među nadležnostima Narodne skupštine (čl. 99 st. 1) ova nadležnost nije izričito navedena, iako su neke kontrolne nadležnosti koje se odnose na domen bezbednosti (npr. nadzor nad radom službi bezbednosti) izričito regulisane (čl. 99 st. 1 tačka 6). Zakon o Vojsci Srbije na koji Ustav izričito upućuje (st. 2) mogao bi regulisati ovo pitanje, i tako upotpuniti uočenu pravnu prazninu.

7. SUDOVI

Odredbe o pravosudnom sistemu sistematizovane su u petom delu Ustava koji obuhvata odredbe o organizaciji vlasti (Ustav koristi termin „uređenje vlasti“), u sledećim tačkama: u tački 7, koja se odnosi na sudove, tački 8, koja reguliše Visoki savet sudstva, i u tački 9, u kojoj su sistematizovane odredbe o javnom tužilaštvu. Ustav Srbije sadrži veoma iscrpne i detaljne odredbe o pravosuđu i javnom tužilaštvu.

Član 142 **Načela sudstva**

*Sudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.
Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora.
Raspravljanje pred sudom je javno i može se ograničiti samo u skladu s Ustavom.*

U suđenju učestvuju sudije i sudije porotnici, na način utvrđen zakonom.

Zakonom se može propisati da u određenim sudovima i u određenim stvarima sude samo sudije.

Sud sudi u veću, a zakonom se može predvideti da u određenim stvarima sudi sudija pojedinac.

Sudska vlast u ustavnom sistemu Srbije poverena je sudovima (čl. 4 st. 2 i čl. 143 st. 1). Ustav Srbije propisuje da je sudska vlast u Srbiji jedinstvena (čl. 142 st. 1), postavlja osnovna načela na kojima počiva sudska vlast i položaj sudova, reguliše status sudija, propisuje vrste sudova koji se obrazuju u Republici, utvrđuje osnovne principe na kojima počiva organizacija sudova i reguliše položaj, izbor i nadležnost Visokog saveta sudstva.

Najvažnija načela koja određuju status sudova u ustavnom sistemu, a definiše ih Ustav su: samostalnost i nezavisnost sudstva; javnost rasprave koja se vodi pred sudom; učestvovanje sudija i sudija porotnika u suđenju, i suđenje u veću.

Samostalnost i nezavisnost sudstva načela su koja postavljaju opšti okvir statusa sudova u ustavnom sistemu. U kontekstu vladavine prava kao jednog od vodećih ustavnih načela (čl. 3) koje pretpostavlja da se svaka, pa i sudska vlast ostvaruje na osnovu i u granicama prava, Ustav povezuje načela samostalnosti i nezavisnosti sudova s principima ograničene vlasti (čl. 3) i vladavine prava (čl. 4), li izričito propisuje da je sud prilikom odlučivanja vezan Ustavom, zakonom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (čl. 142 st. 2). Pored toga, Ustav navodi i „druge opšte akte“ kojima je sud vezan prilikom odlučivanja pod uslovom da je to propisano zakonom (čl. 132 st. 2). Vezanost suda za Ustav, zakon, potvrđene međunarodne ugovore i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava nije u suprotnosti i ne narušava načela samostalnosti i nezavisnosti suda. Naprotiv, položaj sudova u ustavnom sistemu određuju kumulativno principi samostalnosti i nezavisnosti, i načelo vezanosti sudske vlasti Ustavom i zakonom.

Javnost rasprave pred sudom opšti je princip vezan za rad sudova. Zbog značaja koji ima za status suda u ustavnom sistemu utvrđen je u Ustavu (čl. 142 st. 3). Ustav dopušta mogućnost da se odstupa od ovog načela. Slučajevi u kojima je dopušteno isključivanje načela javnosti su: zaštita nacionalne bezbednosti, zaštita javnog reda i morala, zaštita interesa maloletnika i zaštita privatnosti učesnika u postupku (čl. 32 st. 3). U vezi sa ovim načelom, šire u komentarima uz član 32.

Učestvovanje sudija i sudija porotnika u suđenju jeste opšte Ustavom propisano pravilo sudskog postupka. Status sudija porotnika u sudskom postupku govori o prirodi porote. U ustavnom sistemu Srbije postoji kontinentalni tip porote, karakterističan, između ostalog, i po tome što

sudije porotnici učestvuju u suđenju. Zakon, na koji Ustav direktno upućuje, bliže reguliše način učestvovanja sudija i sudija porotnika u suđenju (čl. 142 st. 4).

Ustav propisuje mogućnost odstupanja (čl. 142 st. 5) od osnovnog pravila da pored sudija u suđenju učestvuju i sudije porotnici. Zakonu je prepušteno da reguliše u kojim sudovima i u kojim stvarima u suđenju učestvuju samo sudije, ne i sudije porotnici.

Kolegijalnost suđenja, ili, kako Ustav definiše, suđenje u sudskom veću osnovni je princip rada suda. Suđenje od strane sudije pojedinca izuzetak je koji Ustav dopušta (čl. 142 st. 6). Zakon reguliše u kojim slučajevima sudi sudija pojedinac.

Član 143 Vrste sudova

Sudska vlast u Republici Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti.

Osnivanje, organizacija, nadležnost, uređenje i sastav sudova uređuju se zakonom.

Ne mogu se osnivati privremeni, preki ili vanredni sudovi.

Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Republici Srbiji.

Sedište Vrhovnog kasacionog suda je u Beogradu.

Ustav propisuje da je sudska vlast jedinstvena (čl. 142 st. 1) i pripada sudovima (čl. 4 st. 4).

Sudska vlast poverena je sudovima opšte i sudovima posebne nadležnosti (st. 1), a osnivanje privremenih, prekih ili vanrednih sudova zabranjeno je (st. 3). Ustav delegira zakonodavcu pravo da bliže reguliše status sudova, i propisuje koja pitanja mogu biti predmet zakonske regulative. Zakon može regulisati organizaciju, nadležnost, uređenje i sastav sudova (st. 2).

Ustav reguliše još nekoliko pitanja vezanih za najviši sudski organ u Republici. Vrhovni kasacioni sud je najviši organ sudske vlasti u Srbiji (st. 4). Sedište ovog suda je u Beogradu (st. 5).

Član 144 Predsednik Vrhovnog kasacionog suda

Predsednika Vrhovnog kasacionog suda, na predlog Visokog saveta sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice

Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština.

Predsednik Vrhovnog kasacionog suda bira se na period od pet godina i ne može biti ponovo biran.

Predsedniku Vrhovnog kasacionog suda prestaje funkcija pre isteka vremena na koje je izabran na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova za prestanak sudijske funkcije ili razrešenjem iz zakonom propisanih razloga za razrešenje predsednika suda.

Odluku o prestanku funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Visokog saveta sudstva.

Vrhovni kasacioni sud ima predsednika. Ustav reguliše njegov položaj, način izbora, dužinu trajanja mandata, mogućnost ponovnog izbora, prestanak mandata i razrešenje.

Pravo da podnese predlog za izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda pripada Visokom savetu sudstva (st. 1). Visoki savet sudstva ne uživa punu samostalnost u predlaganju kandidata za predsednika Vrhovnog kasacionog suda već je dužan da pribavi mišljenje opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda, kao i nadležnog odbora Narodne skupštine (st. 1). O izboru predsednika Vrhovnog kasacionog suda odlučuje Narodna skupština (st. 1), a za izbor je potrebna većina od ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12).

Predsednik Vrhovnog kasacionog suda bira se na period od pet godina (st. 2). Ustav ne dopušta ponovni izbor iste ličnosti na taj položaj.

Ustav propisuje razloge za prestanak mandata predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Pored prestanka mandata po osnovu isteka vremena na koje je izabran, mandat može prestati i pre isteka vremena na koje je biran predsednik Vrhovnog kasacionog suda (st. 3). Razloge za prestanak mandata predsednika Vrhovnog kasacionog suda propisuje Ustav. Mandat prestaje:

- na lični zahtev;
- ukoliko nastupe uslovi za prestanak sudijske funkcije koje propisuje zakon;
- zbog razrešenja iz razloga koje zakon utvrđuje kao razloge za razrešenje predsednika suda.

Pravo da predloži razrešenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda pripada Visokom savetu sudstva (st. 3), a o razrešenju odlučuje Narodna skupština (st. 3) većinom ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12).

Član 145 **Sudske odluke**

Sudske odluke se donose u ime naroda.

Sudske odluke se zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona.

Sudske odluke su obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole.

Sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku.

Pomilovanjem ili amnestijom izrečena kazna može se, bez sudske odluke, oprostiti u celini ili delimično.

Ustav sadrži odredbe o sudskim odlukama i njihovoj prirodi.

Ustav utvrđuje da svoje odluke sud donosi u ime naroda (st. 1), i da se zasnivaju na Ustavu, zakonu i potvrđenom međunarodnom ugovoru kao i „propisu donesenom na osnovu zakona“ (st. 2).

U ovom kontekstu Ustav izostavlja da, kao propise na kojima se temelje sudske odluke navede i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, iako na njih upućuje kada postavlja osnovna načela sudstva (čl. 142 st. 2). Osim toga, kada upućuje na druge propise donesene na osnovu zakona, izostavlja da navede njihovu prirodu, kao što čini kada reguliše načela samostalnosti i nezavisnosti suda gde jasno definiše da su to „drugi opšti akti“, uz uslov da je to propisano zakonom (čl. 142 st. 2).

Sudske odluke, prema izričitoj ustavnoj odredbi, obavezuju sve (st. 3).

Sudske odluke ne mogu biti predmet vansudske kontrole (st. 3), a njihovo preispitivanje moguće je samo od strane nadležnog suda, i po postupku koji je propisan zakonom (st. 4).

Izuzetak od ovog osnovnog pravila su pomilovanje i amnestija kao akti državne milosti. Ustav propisuje da se u slučajevima amnestije i pomilovanja, kazna izrečena od strane suda može oprostiti i bez odluke suda (st. 5). Oprost kazne može biti potpun ili delimičan.

Član 146 **Stalnost sudijske funkcije**

Sudijska funkcija je stalna.

Izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine.

Položaj sudija u ustavnom sistemu definišu i štite i načela stalnosti i nepokretnosti (Ustav koristi termin „nepremestivost“).

Princip stalnosti sudijskog poziva izričito je propisan u Ustavu (st. 1). Izuzetak od opšteg pravila da je studijski poziv stalan samo je u slučaju prvog izbora za sudiju. Prema Ustavu, prilikom prvog izbora na sudijski položaj, izbor se vrši na period od tri godine (st. 2), a tek potom sudija se bira na stalnu sudijsku funkciju (čl. 147 st. 3).

Član 147 **Izbor sudija**

Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju.

Mandat sudiji koji je prvi put izabran na sudijsku funkciju traje tri godine.

Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu.

Visoki savet sudstva odlučuje i o izboru sudija koji su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud.

Ustav propisuje način izbora sudija. Razlikuju se dva postupka izbora sudija u zavisnosti od toga da li se izbor na sudijski položaj obavlja prvi put, ili se sudija bira za trajno obavljanje sudijskog poziva.

Odlučivanje o izboru sudija u slučaju kada je reči o licu koje se prvi put bira za sudiju Ustav je poverio Narodnoj skupštini (st. 1). Ona o tome odlučuje na predlog Visokog saveta sudstva (st. 1). Odluka o izboru donosi se nadpolovičnom većinom ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12).

Iako rubrum ovog člana govori o izboru sudija, a ne o trajanju njihovog mandata, Ustav utvrđuje da mandat sudije biranog prvi put traje tri godine (st. 3). Nepotrebno se ponavlja odredba člana 146 st. 2 koja reguliše vreme na koje se bira sudija po prvi put. Nakon proteka tri godine sudija može biti biran za trajno obavljanje sudijskog poziva. Tada mandat na koji se bira sudija nije vremenski ograničen.

Kada se sudija bira za trajno obavljanje sudijskog poziva izbor je poveren Visokom savetu sudstva (st. 3). Tada Narodna skupština ne učestvuje u postupku izbora. U nadležnosti Visokog saveta sudstva je i odlučivanje o tome da li se sudija bira za trajno obavljanje sudijskog poziva u isti ili drugi sud (st. 3). Izbor sudije koji je u statusu sudije na stalnom sudijskom položaju u drugi ili viši sud Ustav je, takođe, poverio Visokom savetu sudstva (st. 4).

Ustav je poverio zakonodavcu da bliže uredi postupak odlučivanja o izboru sudija (čl. 148 st. 3).

U vezi sa odlučivanjem o izboru i razrešenju sudija Ustav reguliše izričito jedino pravo na žalbu Ustavnom sudu, protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije (čl. 148 st. 2). Žalba se ne bi mogla izjaviti na odlučivanje o izboru, čak ni kada bi, na primer, u toku izbora bilo povređeno neko od pravila postupka izbora. Na taj slučaj možda bi se moglo primeniti ustavno pravilo prema kojem Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima za koje nije određena nadležnost sudova (čl. 167 st. 2 tačka 3).

Način na koji je Ustav uredio prestanak mandata i razrešenje sudija govori da je regulisanje ovih pitanja najvećim delom prepušteno zakonu, i da važna i izuzetno osetljiva pitanja za status sudija, pa i za status suda u ustavnom sistemu nisu dobila status ustavne materije.

Član 148 Prestanak sudijske funkcije

Sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju.

Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje Ustavne žalbe.

Postupak, osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, kao i razlozi za razrešenje od dužnosti predsednika suda, uređuju se zakonom.

Za status sudija u ustavnom sistemu prestanak sudijskog poziva, posebno razrešenje sudija izuzetno su značajna pitanja. Zato ova pitanja reguliše Ustav.

Ustav utvrđuje razloge iz kojih sudija može izgubiti status sudije (st. 1) (Ustav koristi termin „sudijska funkcija“). Status sudije prestaje:

- na lični zahtev sudije;
- kada nastupe zakonom propisani uslovi (Ustav koristi paralelno termine „uslovi“ i „razlozi“) za prestanak sudijskog poziva;
- ukoliko, po proteku perioda od tri godine nakon prvog izbora ne bude izabran za trajno (Ustav koristi paralelno termine „stalno“ i „trajno“ obavljanje funkcije) obavljanje sudijskog poziva;
- ukoliko sudija bude razrešen iz razloga koje propisuje zakon.

O prestanku sudijske funkcije odlučuje Visoki savet sudstva (st. 2). Ustav posebno štiti status sudije od eventualnih povreda koje bi mogle nastati u postupku odlučivanja o prestanku sudijske funkcije. Sudiji se garantuje pravo da podnese žalbu Ustavnom sudu, protiv odluke Vrhovnog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije (st. 2). Korišćenje ovog pravnog leka isključuje korišćenje prava na podnošenje ustavne žalbe. Sudija ne može koristiti oba pravna instrumenta za zaštitu svog statusa.

U vezi sa izborom, prestankom sudijskog poziva i razrešenjem, Ustav je poverio zakonodavcu da bliže uredi (st. 3):

- postupak odlučivanja o prestanku sudijskog poziva i razrešenju sudije;
- razloge iz kojih sudiji prestaje sudijska funkcija;
- razloge za razrešenje sudije;
- razloge iz kojih može biti razrešen predsednik suda.

Način na koji je Ustav uredio prestanak mandata i razrešenje sudija govori da je regulisanje ovih pitanja najvećim delom prepušteno zakonu. Važna i izuzetno osetljiva pitanja za status sudija, pa i za status suda u ustavnom sistemu, kao što su npr. razlozi za prestanak sudijske funkcija ili razlozi za razrešenje sudije, nisu dobila status ustavne materije.

Član 149 Nezavisnost sudije

Sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu.

Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.

Nezavisnost sudije je posebno garantovana Ustavom. Sudija je potčinjen samo Ustavu i zakonu (st. 1).

Način na koji Ustav postavlja pravni okvir za delovanje suda ostavlja otvorenim pitanje koji pravni propisi postavljaju osnov za delovanje suda i definišu okvir i granice delovanja sudske vlasti. Poređenjem odredbi Ustava koje definišu nezavisnost suda (čl. 142 st. 2) i odredbi koje regulišu nezavisnost sudija (čl. 149 st. 1), može se primetiti da među njima postoji razlika. Sud je, prema Ustavu, vezan ne samo Ustavom i zakonom već i potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava pa i drugim opštim aktima ukoliko je to predviđeno zakonom (čl. 142 st. 2). Sudije su, međutim, u svom postupanju vezane samo Ustavom i zakonom (čl. 149 st. 1), ali ne i potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i drugim opštim aktima jer Ustav ove akte ne navodi. Dodajmo tome i ustavne odredbe o pravnim propisima na kojima se zasnivaju odluke sudova (čl. 145 st. 2). One se razlikuju i od odredbi koje definišu princip nezavisnosti suda, kao i od odredbi koje određuju osnov i granice delovanja sudija. Sudske odluke zasnivaju se na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donesenom na osnovu zakona, ali ne i na opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Štiteći nezavisni položaj sudije u ustavnom sistemu, Ustav izričito zabranjuje bilo kakav uticaj na sudiju u vršenju sudskog posla (st. 2), ali ne propisuje sankciju za kršenje ovog ustavnog pravila, niti upućuje na zakon koji bi to regulisao.

Član 150 *Nepremestivost sudije*

Sudija ima pravo da vrši sudijsku funkciju u sudu za koji je izabran i samo uz svoju saglasnost može biti premešten ili upućen u drugi sud.

U slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran, sudija izuzetno može bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili upućen u drugi sud, u skladu sa zakonom.

Nepokretnost sudija Ustav izričito garantuje kao pravo sudije da obavlja sudijski posao u sudu za koji je izabran, kao i da može biti premešten ili upućen u neki drugi sud samo ukoliko za to dâ svoj pristanak (st. 1).

Izuzetak od ovog opšteg pravila Ustav je predvideo samo u slučaju ukidanja suda ili ukidanja „pretežnog dela nadležnosti“ suda za koji je sudija izabran (st. 2). U tom slučaju, sudija može biti premešten ili upućen

u drugi sud i bez toga da se sa tim izričito saglasio. To je moguće učiniti samo po postupku i na način koji se bliže propisuju zakonom (st. 2).

Član 151 *Imunitet*

Sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije.

Sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja Visokog saveta sudstva.

Sudije uživaju imunitetska prava čiji je sadržaj i obim propisan Ustavom. Imunitetska prava koja uživa sudija štite ne samo nezavisnost i samostalnost sudije već posredno štite i samostalnost i nezavisnost suda. Ustav garantuje materijalni i procesni imunitet sudija, i bliže definiše njihov sadržaj.

Materijalni imunitet isključuje mogućnost pozivanja sudije na odgovornost za mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke (st. 1). Sadržaj materijalnog imuniteta nije precizno određen jer je Ustav zaštitio sudiju materijalnim imunitetom samo za mišljenje koje je sudija izneo „prilikom donošenja sudske odluke“, ali ga nije zaštitio materijalnim imunitetom za mišljenje koje je iznio tokom celog sudskog postupka. Ustav, takođe, dopušta izuzetak od zaštite koju pruža materijalni imunitet i izričito odredbom dopušta da se sudija pozove na odgovornost u vezi sa mišljenjem ili glasanjem prilikom donošenja sudske odluke, ukoliko je u pitanju krivično delo kršenja zakona od strane sudije (st. 1).

Procesni imunitet štiti sudiju od lišenja slobode u postupku koji je protiv njega pokrenut zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske dužnosti (st. 2). U tom slučaju, sudija može biti lišen slobode i postupak protiv njega može biti vođen samo ukoliko to odobri Visoki savet sudstva koji odlučuje o imunitetskim pravima sudije, kao i o skidanju imunitetske zaštite.

Član 152 *Nespojivost sudijske funkcije*

Zabranjeno je političko delovanje sudija.

Zakonom se uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom.

Štiteći princip samostalnosti i nezavisnosti suda (čl. 4 st. 4) i princip zabrane sukoba interesa (čl. 6) kao temeljne principe na kojima počiva ustavni položaj sudova, Ustav načelno propisuje i nespojivost položaja sudije s drugim poslovima i funkcijama.

Iako je nespojivost sudijske funkcije s drugim poslovima posebno značajan instrument zaštite nezavisnosti suda, ustavne odredbe o tome su načelne i oskudne. Ustavotvorac je izbegao da eksplicitno propiše nespojivost sudijske funkcije sa obavljanjem političkih funkcija i profesionalnih poslova. Umesto toga, samo jednom opštom normom Ustav zabranjuje političko delovanje sudija (st. 1), ne precizirajući šta se podrazumeva pod političkim delovanjem.

Deo konkretnih zabrana propisan je u vezi s drugim političkim funkcijama i položajima u ustavnom sistemu. Sudijama se izričito zabranjuje članstvo u političkim strankama (čl. 55 st. 5).

Propisana je i nespojivost položaja narodnog poslanika sa položajem funkcionera u organima pravosuđa sudijskog položaja (čl. 102 st. 3). Način na koji je Ustav ovo regulisao, ne daje pouzdan kriterijum za odgovor na dilemu, na koga se tačno odnosi nespojivost funkcija? Da li se sudija smatra funkcionerom u organima pravosuđa, i da li se nespojivost funkcija odnosi na sve sudije, ili je funkcioner samo predsednik suda, odnosno i sudije koje vode određene referate u sudu (krivične, parnične, vanparnične, i slično), u kojem slučaju se nespojivost funkcija odnosi samo na njih?

Posredno se kao funkcije nespojive sa sudijskim pozivom određuju: funkcija predsednika Republike (čl. 115) i funkcija sudije Ustavnog suda (čl. 173 st. 2).

Ustav je prepustio zakonu da reguliše funkcije i poslove koji su nespojivi sa sudijskim pozivom (st. 2).

8. VISOKI SAVET SUDSTVA

Član 153 Položaj, sastav i izbor

Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

Visoki savet sudstva ima 11 članova.

U sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom.

Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.

Predsednici sudova ne mogu biti izborni članovi Visokog saveta sudstva.

Mandat članova Visokog saveta sudstva traje pet godina, osim za članove po položaju.

Član Visokog saveta sudstva uživa imunitet kao sudija.

Visoki savet sudstva ustanovljen je Ustavom. Jednom načelnom normom Ustav određuje da je Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija (st. 1). Ne precizira se priroda ovog organa (organ državne vlasti, organ sudske vlasti, i slično), niti se reguliše šta uključuju garancije nezavisnosti i samostalnosti suda i sudija, i na koji način ovaj organ to obezbeđuje.

Ustav reguliše sastav, način izbora članova Visokog saveta sudstva, nespojivost funkcija, dužinu mandatnog perioda na koji se biraju članovi ovog tela i njegove nadležnosti.

Visoki savet sudstva broji 11 članova (st. 2). Deo članova ovog tela su članovi po položaju, a deo čine izabrani članovi (st. 3).

U sastav Visokog saveta sudstva po svom položaju ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik odbora Narodne skupštine u čijoj su nadležnosti pitanja vezana za pravosuđe (st. 3). To je ukupno 3 od 11 članova koliko broji Visoki savet sudstva.

Preostalih 8 članova Visokog saveta sudstva biraju se. To su izborni članovi. Ustav propisuje uslove za izbor članova Visokog saveta sudstva, kao i strukturu izbornih članova (st. 4). Od osam izbornih članova, šest mesta rezervisano je za sudije sa stalnom sudijskom funkcijom. Jedan od ovih šest sudija bira se sa teritorije autonomnih pokrajina. Ovo rešenje

trebalo bi da obezbedi ispunjavanje standarda iz međunarodnih dokumenata o regionima, koji nalaže da se u regionalnoj državi obezbedi učestvovanje regiona u odlučivanju o izboru sudskih tela. Od preostala dva mesta, jedno je rezervisano za advokata, a drugo za profesora pravnog fakulteta. Uslov za njihov izbor u Vrhovni savet sudstva propisuje Ustav (st. 4). Od njih se zahteva da budu ugledni i istaknuti pravnici sa najmanje 15 godina radnog iskustva u struci.

Za člana Vrhovnog saveta sudstva ne mogu se birati predsednici sudova (st. 5).

Ustav utvrđuje mandatni period na koji se biraju članovi Vrhovnog saveta sudstva (st. 6). Mandat izbornih članova Vrhovnog saveta sudstva je pet godina. Ovo pravilo ne odnosi se na članove po položaju. Njihov mandat traje sve dok se nalaze na položaju koji je osnova njihovog članstva u Visokom savetu sudstva.

Samostalan i nezavisan položaj Visokog saveta sudstva obazbeđuju i ustavne garancije imunitetskih prava članova ovog tela. Imunitetska zaštita identična je imunitetskoj zaštiti koju uživaju sudije (st. 7).

Kako su članovi ovog tela sudije, uključujući i predsednika Vrhovnog kasacionog suda (ukupno 7 članova) koji je po položaju član ovog tela, oni, po tom osnovu, uživaju ovaj oblik imunitetske zaštite. Predsednik odbora nadležnog za pravosuđe i ministar nadležan za pravosuđe, koji su po položaju članovi Visokog saveta sudstva, uživaju imunitetsku zaštitu koju uživaju narodni poslanici (čl. 134 i čl. 104). Kako postoji razlika između sadržaja imuniteta koji uživaju narodni poslanici (čl. 104) i imuniteta koji Ustav garantuje sudijama (čl. 151), postavlja se pitanje, koji vid imunitetske zaštite je garantovan ovim članovima Visokog saveta sudstva? Da li je sadržaj njihovih imunitetskih prava identičan imunitetskim pravima koja se garantuju narodnim poslanicima, ili on uključuje i sadržaj imunitetskih prava koja Ustav garantuje sudijama, ili oba vida imunitetske zaštite kumulativno? Neusklađenost pomenutih ustavnih odredbi mogla bi se prevazići interpretacijom koja bi sadržaj imunitetskih prava i sadržaj imunitetske zaštite vezivala za funkciju i položaj u kojem ministar, odnosno narodni poslanik, ostvaruje konkretnu aktivnost. Ako aktivnost preuzima u svojstvu ministra, odnosno narodnog poslanika, uživao bi imunitetsku zaštitu koju Ustav propisuje za narodne poslanike. Ako deluje u svojstvu člana Vrhovnog saveta sudstva, uživao bi imunitetsku zaštitu koju Ustav garantuje sudijama.

Samo dva člana Visokog saveta sudstva, advokat i profesor pravnog fakulteta, ne uživaju imunitetsku zaštitu po drugom osnovu, i na njih se odnosi ustavna garancija imunitetske zaštite.

Član 154 Nadležnost Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva bira i razrešava sudije, u skladu sa Ustavom i zakonom, predlaže Narodnoj skupštini izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju, predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, u skladu sa Ustavom i zakonom, učestvuje u postupku za prestanak funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.

Nadležnost Visokog saveta sudstva propisana je Ustavom. Visoki savet sudstva obavlja najveći broj svojih nadležnosti u domenu izbora i razrešenja sudija. Ostvarivanjem ovih nadležnosti on realizuje najvažniji vid očuvanja i zaštite nezavisnosti i samostalnosti sudstva i sudija, i to je osnovna uloga koju ima ovo telo u ustavnom sistemu.

U domenu izbora i razrešenja sudija, Vrhovni savet sudstva ima sledeće nadležnosti:

- bira i razrešava sudije;
- predlaže Narodnoj skupštini izbor sudija prilikom prvog izbora za sudiju;
- predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda;
- predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika drugih sudova.
- učestvuje u postupku za prestanak sudijske funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda;
- učestvuje u postupku prestanku sudijske funkcije predsednika sudova;
- odlučuje o prestanku sudijske funkcije (čl. 154);
- daje odobrenje da se pokrene i vodi postupak protiv sudije zbog krivičnog dela izvršenog u obavljanju sudijske dužnosti (čl. 151 st. 2).

Pored toga, Vrhovni savet sudstva ima i nadležnosti u postupku izbora sudija Ustavnog suda. On ima pravo da, zajedno sa Državnim većem tužilaca, predlaže kandidate za 1/3 sudija Ustavnog suda. Sa liste od ukupno 10 kandidata za sudije Ustavnog suda koje predlažu Vrhovni savet sudstva i Državno veće tužilaca, opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda bira 5 sudija (čl. 172 st. 3).

Sadržaj dela nadležnosti Visokog saveta sudstva nije konkretizovan. To se posebno odnosi na nadležnosti koje ostvaruje učestvovanjem u postupku vezanom za prestanak sudijske funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda, kao i predsednika sudova. Ustav ne precizira u čemu se ogleda sadržaj nadležnosti kojima se realizuje učestvovanje u postupku već prepušta zakonu da reguliše sadržaj, kvalitet i obim nadležnosti (čl. 154 in fine).

U Ustavu navedene su samo najvažnije nadležnosti Vrhovnog saveta sudstva, a zakonu je prepušteno da propiše i ostale poslove koje obavlja Vrhovni savet sudstva kao svoje nadležnosti.

Član 155 Pravni lek

Protiv odluke Visokog saveta sudstva može se uložiti žalba Ustavnom sudu, u slučajevima propisanim zakonom.

Ustav načelno i jednom opštom normom garantuje pravo da se protiv odluke Visokog saveta sudstva može izjaviti žalba Ustavnom sudu (st. 1). Ne preciziraju se uslovi pod kojima se može izjaviti žalba, subjekti koji se mogu koristiti pravom da podnesu žalbu, i drugo. Zakon, na koji Ustav upućuje, reguliše slučajeve u kojima je moguće koristiti se ovim pravnim lekom.

Pored ove opšte odredbe Ustav i konkretno reguliše pravo sudije da izjavi žalbu Ustavnom sudu, ali samo u slučaju kada se odluka Visokog saveta sudstva odnosi na prestanak sudijske funkcije (čl. 148 st. 3), ne i u drugim slučajevima, u kojima nadležnost Visokog saveta sudstva uključuje odlučivanje, na primer odluke koje se odnose na izbor sudija. Više o ovome u komentarima uz član 148.

9. JAVNO TUŽILAŠTVO

Član 156 Položaj i nadležnost

Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.

Javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona.

Javno tužilaštvo Ustav određuje kao samostalan državni organ (st. 1). Osnovna nadležnosti javnog tužilaštva su:

- gonjenje učinilaca krivičnih dela,
- gonjenje učinilaca drugih kažnjivih dela,
- preduzimanje mera za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (st. 1).

Položaj javnog tužilaštva u ustavnom sistemu počiva na načelu samostalnosti (ne i nezavisnosti). Ustav utvrđuje i granice samostalnosti delovanja javnog tužilaštva. Svoje nadležnosti javno tužilaštvo ostvaruje na osnovu Ustava, zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora i propisa koji su doneseni na osnovu zakona (st. 2). I u ovom slučaju, kao i pri propisivanju okvira delovanja sudija i pravne zasnovanosti sudskih odluka, izostavljena su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava kao osnov za delovanje javnog tužilaštva. Pored toga, Ustav ne precizira ni prirodu propisa donesenih na osnovu zakona, a koji predstavljaju jedan od osnova za delovanje javnog tužilaštva i određuju granice njegovog postupanja.

Član 157 Osnivanje i organizacija

Osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju se zakonom.

Republičko javno tužilaštvo je najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji.

Ustav upućuje na zakon kao propis koji reguliše osnivanje, organizaciju i nadležnost javnog tužilaštva (st. 1), a sâm reguliše jedino instituciju Republičkog javnog tužilaštva. Status Republičkog javnog tužilaštva određuje Ustav. To je organ državne vlasti i najviše javno tužilaštvo u Republici (st. 2).

Član 158 Republički javni tužilac

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

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

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

Republičkom javnom tužiocu prestaje funkcija ako ne bude

ponovo izabran, kada sam to zatraži, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga.

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

Ustav neposredno reguliše najvažnija pitanja koja određuju ustavni položaj Republičkog javnog tužioca. Jednom načelnom odredbom Ustav propisuje da su Republičkom javnom tužilaštvu poverene nadležnosti javnog tužilaštva koja on ostvaruje u okviru prava i dužnosti Republike (st. 1).

Republičko javno tužilaštvo je inokosni organ državne vlasti na čijem čelu je Republički javni tužilac. Izbor Republičkog javnog tužioca poveren je Narodnoj skupštini koja pristupa izboru nakon što pribavi mišljenje odbora Narodne skupštine nadležnog za oblast pravosuđa (st. 2). Predlog kandidata za izbor na mesto Republičkog javnog tužioca podnosi Vlada, nakon što pribavi mišljenje nadležnog odbora Narodne skupštine (st. 2). Za izbor Republičkog javnog tužioca potrebna je većina glasova ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12).

Mandat na koji se bira Republički javni tužilac je šest godina (st. 2). Ustav ne ograničava broj mogućih izbora istog lica na položaj Republičkog javnog tužioca i eksplicitno propisuje da isto lice može biti ponovo birano za Republičkog javnog tužioca (st. 2).

Ustav utvrđuje razloge koji su osnov za prestanak mandata Republičkog javnog tužioca (st. 3), posebno kada je reč o slučajevima kada mandat prestaje pre isteka vremena na koje je izabran. Mandat Republičkog javnog tužioca prestaje iz sledećih razloga:

- na njegov lični zahtev, dakle, kada to sâm zatraži;
- ukoliko ne bude ponovo izabran na taj položaj,
- ako bude razrešen iz razloga koje propisuje zakon,
- kada nastupe zakonom propisani uslovi.

Ustav ne precizira na šta se odnose „zakonom propisani uslovi“. U praksi se kao sporno može postaviti pitanje, da li su to uslovi za prestanak mandata ili je reč o uslovima za obavljanje funkcije Republičkog javnog tužioca?

O prestanku mandata Republičkog javnog tužioca odlučuje Narodna skupština apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12). Ustav prepušta zakonu da ovo pitanje reguliše (st. 4). Sâm utvrđuje jedino da odluku o razrešenju Republičkog javnog tužioca Narodna skupština donosi na predlog Vlade (st. 4 in fine).

Ustavna rešenja o nadležnosti Narodne skupštine prilikom odlučivanja o prestanku funkcije Republičkog javnog tužioca nameću pitanje, da li su celishodna i mogu li se primeniti na slučajeve u kojima je osnov za prestanak funkcije lični zahtev Republičkog javnog tužioca, nastupanje zakonom propisanih uslova za prestanak funkcije, i zbog isteka vremena na koje je izabran? Kakav je u tim slučajevima smisao ustavne norme koja Narodnu skupštinu stavlja u položaj da o tome meritorno odlučuje, i naročito – da li je za usvajanje takve odluke zaista nužna apsolutna većina glasova narodnih poslanika? Da li o ovim pitanjima Narodna skupština treba da odlučuje meritorno, ili samo da donese akt deklaratorne prirode u kojem konstatuje da su se stekli uslovi za prestanak funkcije Republičkog javnog tužioca propisani Ustavom? Da li je opravdano zahtevati apsolutnu većinu glasova narodnih poslanika za usvajanje akta deklaratorne prirode? Da li je moguće pretpostaviti, da Republički javni tužilac ostane i dalje na tom položaju uprkos tome što je isteklo vreme na koje je biran ili kada bude ispunjen neki od zakonom propisanih uslova za prestanak funkcije, odnosno kada je to sam tražio?

Nadležnosti Narodne skupštine u tim slučajevima ne bi trebalo da uključe meritorno odlučivanje već samo odlučivanje o aktima deklaratorne prirode u kojima bi konstatovala da su ispunjeni uslovi za prestanak funkcije Republičkog javnog tužioca propisani Ustavom i zakonom. Takvi akti mogli bi se usvajati relativnom većinom glasova narodnih poslanika. Meritorne odluke donosila bi samo tada, kada je razrešenje osnov za prestanak funkcije Republičkog javnog tužioca.

Član 159 Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca

Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac.

Javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran.

Zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima.

Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju.

Mandat zameniku javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine.

Državno veće tužilaca, u skladu sa zakonom, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu.

Državno veće tužilaca odlučuje i o izboru zamenika javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji u drugo ili više javno tužilaštvo.

Javnom tužiocu koji je na čelu javnog tužilaštva Ustav je poverio obavljanje tužilačkog posla (st. 1). Zamenicima javnog tužioca Ustav je poverio da zamenjuju javnog tužioca (st. 4), i u skladu sa ovakvom ustavnom pozicijom propisao njihovu dužnost da prilikom obavljanja poslova postupaju po uputstvima javnog tužioca (st. 4).

Izbor javnog tužioca poveren je Narodnoj skupštini (st. 1). Za izbor je potrebna apsolutna većina glasova narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12). Predlog za izbor javnog tužioca podnosi Vlada (st. 2).

Postupak izbora zamenika javnih tužilaca različit je, zavisno od toga da li je reč o izboru zamenika koji se biraju prvi put na ovu poziciju, ili o izboru zamenika koji se biraju za trajno obavljanje ove funkcije. Izbor zamenika javnih tužilaca koji se na taj položaj biraju po prvi put poveren je Narodnoj skupštini (st. 5). Predlog kandidata koji se biraju prvi put za zamenike javnih tužilaca podnosi Državno veće tužilaca (st. 5). Narodna skupština bira zamenike javnih tužilaca većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 13).

Izbor zamenika javnih tužilaca koji se biraju za trajno obavljanje tužilačkog poziva poveren je Državnom veću tužilaca (st. 7). Pored toga, Državno veće tužilaca odlučuje i o izboru zamenika javnih tužilaca, koji su već izabrani na stalnu funkciju u slučaju kada se oni biraju za drugo ili više javno tužilaštvo (st. 8).

Mandat na koji se bira javni tužilac jeste šest godina (st. 3). Isto lice može biti ponovo birano na položaj javnog tužioca. Broj mogućih izbora nije ograničen (st. 3). Mandat zamenika javnih tužilaca koji se na ovo mesto biraju po prvi put traje tri godine (st. 6).

Član 160 Odgovornost

Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini.

Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioci i neposredno višem javnom tužiocu.

Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Ustav reguliše odgovornost javnih tužilaca. Sadržaj pitanja koja Ustav reguliše odnose se na subjekte kojima odgovaraju, kao i domen u kojem se prostire njihova odgovornost.

Republički javni tužilac odgovara Narodnoj skupštini (st. 1). On odgovara i za svoj rad i za rad javnog tužilaštva na čijem se čelu nalazi (st. 1).

Javni tužioci odgovaraju Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini (st. 2). Oni su odgovorni za svoj rad kao i za rad tužilaštva na čijem su čelu (st. 2).

Javno tužilaštvo je hijerarhijski ustrojen državni organ, pa se na odgovornost javnih tužilaca primenjuje opšte pravilo da niži javni tužilac odgovara neposredno višem javnom tužiocu (st. 2), a da zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu kojeg zamenjuju (st. 2 in fine).

Član 161 Prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca

Javnom tužiocu i zameniku tužioca prestaje funkcija na njihov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom propisanih razloga. Javnom tužiocu funkcija prestaje i ako ne bude ponovo izabran, a zameniku javnog tužioca, ako ne bude izabran na stalnu funkciju.

Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca, u skladu sa zakonom donosi Narodna skupština, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade.

Odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca, u skladu sa zakonom, donosi Državno veće tužilaca.

Protiv odluke o prestanku funkcije javni tužilac i zamenik

javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. Postupak, osnovi i razlozi za prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, uređuju se zakonom.

Ustav reguliše prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, posebno razloge na osnovu kojih im prestaje funkcija, odlučivanje o prestanku funkcije, kao i pravo javnog tužioca i zamenika javnog tužioca da upute žalbu Ustavnom sudu na odluku o prestanku funkcije.

Kao osnovi za prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca propisani su:

- lični zahtev javnog tužioca odnosno zamenika javnog tužioca;
- nastupanje zakonom propisanih uslova;
- razrešenje iz zakonom propisanih razloga;
- nakon isteka perioda na koji je bio biran ukoliko ne bude ponovo izabran, a zameniku javnog tužioca, ako ne bude izabran na stalnu funkciju (st. 1).

Ustav ne propisuje razloge za razrešenje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca niti precizira šta podrazumeva pod „zakonom propisanim uslovima“. Ovo u praksi može biti povod za spor o tome, da li je reč o uslovima za prestanak mandata ili o uslovima koji se odnose na obavljanje funkcije javnog tužioca?

O prestanku funkcije javnog tužioca odlučuje Narodna skupština (st. 2). Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca Narodna skupština donosi apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 12). U slučaju kada funkcija javnog tužioca prestaje po osnovu razrešenja, predlog za razrešenje podnosi Vlada (st. 2).

Dva pitanja postavljaju se u vezi sa ovim ustavnim rešenjima.

- Prvo se odnosi na situaciju kada funkcija prestaje po osnovu ličnog zahteva koji podnosi javni tužilac odnosno zamenik javnog tužioca. Da li u tom slučaju ustavna odredba ima smisla, a prema kojoj Narodna skupština odlučuje o prestanku funkcije, posebno odredba da takvu odluku donosi apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika? Pretpostavimo da se potrebna većina glasova u Narodnoj skupštini ne dostigne, i da lični zahtev javnog tužioca odnosno njegovog zamenika za prestanak

funkcije ne bude prihvaćen. Da li će u tom slučaju javni tužilac odnosno zamenik javnog tužioca i protiv svoje volje morati da obavlja funkciju?

- Drugo pitanje odnosi se na slučaj kada funkcija javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca prestaje kada nastupe zakonom propisani uslovi, kao i zbog isteka vremena na koje su birani. I u tim slučajevima postavlja se pitanje opravdanosti ustavne norme po kojoj Narodna skupština odlučuje o prestanku funkcije, posebno odredbe da o tome odlučuje apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika? Da li bi bilo zamislivo, pod pretpostavkom da se u Narodnoj skupštini ne dostigne ova stroga većina glasova, da javnom tužiocu odnosno zameniku javnog tužioca ne prestane funkcija kada istekne vreme na koje su izabrani, ili ako bude ispunjen neki od zakonom propisanih uslova za prestanak funkcije?

U pomenutim slučajevima, sadržaj ingerencija Narodne skupštine ne bi trebalo da uključuje meritorno odlučivanje. Ona bi eventualno mogla donositi samo akte deklaratorne prirode, kojima bi u ovakvim slučajevima konstatovala da su se ispunili ustavom i zakonom propisani uslovi za prestanak funkcije javnog tužioca odnosno zamenika javnog tužioca. Za akte deklaratorne prirode ne bi bila nužna apsolutna većina. Oni bi se mogli usvajati i relativnom većinom glasova narodnih poslanika. Narodna skupština bi meritorno odlučivala samo u slučaju kada funkcija javnog tužioca odnosno zamenika javnog tužioca prestaje zbog razrešenja tj. kada nastupe razlozi koji su osnov za odlučivanje o rezrešenju.

O prestanku funkcije zamenika javnog tužioca odlučuje Državno veće tužilaca (st. 3). U ovom slučaju Ustav ne reguliše način odlučivanja već to prepušta zakonu (st. 3)

Ustav garantuje javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca pravo da ulože žalbu Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku funkcije, i tako štiti položaj javnih tužilaca i njihovih zamenika u ustavnom sistemu (st. 4). Ukoliko javni tužilac odnosno zamenik javnog tužioca iskoriste ovo pravo i ulože žalbu Ustavnom sudu, oni se po istom osnovu ne mogu obratiti Ustavnom sudu koristeći institut ustavne žalbe. Ustav eksplicitno propisuje da žalba protiv odluke o prestanku funkcije javnog tužioca odnosno zamenika javnog tužioca isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe (st. 3).

Postupak, osnove i razloge za prestanak funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca reguliše zakon (st. 5).

Član 162 Imunitet

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja nadležnog odbora Narodne skupštine.

Javni tužioci i njihovi zamenici uživaju imunitetska prava. Materijalni i procesni imunitet javnih tužilaca i njihovih zamenika garantovan je u istovetnom sadržaju, kao i odgovarajuća imunitetska prava sudija.

Materijalni imunitet štiti javnog tužioca i njegovog zamenika od pozivanja na odgovornost za mišljenje izneseno u vršenju tužilačkog posla (st. 1). Izuzetak od ovog opšteg pravila je krivično delo kršenja zakona od strane javnog tužioca odnosno zamenika javnog tužioca, u kojem slučaju javnog tužioca odnosno njegovog zamenika ne štiti imunitet (st. 1).

Procesni imunitet pruža zaštitu javnom tužiocu kao i zameniku javnog tužioca od lišenja slobode u postupku koji je protiv njega pokrenut zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačkog posla (st. 2). U tom slučaju, javni tužilac kao i zamenik javnog tužioca mogu biti lišeni slobode i postupak protiv njih može se voditi samo po odobrenju koje daje odbor Narodne skupštine u čijoj nadležnosti je pravosuđe (st. 2).

Tako Ustav reguliše status Republičkog javnog tužioca kao i njegovih zamenika u ustavnom sistemu, izostalo je ustavno regulisanje imunitetske zaštite koju uživa Republički javni tužilac. Ukoliko bi se u praksi postavilo to pitanje kao problem, na ovaj slučaj mogle bi se primeniti opšte odredbe Ustava (čl. 162) koje se odnose na imunitetska prava javnih tužilaca i njihovih zamenika.

Član 163 Nespojivost tužilačke funkcije

Zabranjeno je političko delovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Zakonom se uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa tužilačkom funkcijom.

Nespojivost funkcija javnih tužilaca i njihovih zamenika sa obavljanjem drugih poslova ili s privatnim interesima propisana je opštom ustavnom normom.

Ustav na opšti način zabranjuje političko delovanje tužilaca i njihovih zamenika (st. 1), ali ne precizira šta je sadržaj ove zabrane i šta se podrazumeva pod političkim delovanjem. Zakonu je prepušteno da propiše koji poslovi nisu spojivi sa tužilačkim pozivom, ali ne precizira šta je sadržaj ove zabrane i šta se podrazumeva pod političkim delovanjem (st. 2).

Deo konkretnih zabrana propisan je u vezi s drugim političkim funkcijama i položajima u ustavnom sistemu. Neke funkcije nespojive sa pozivom javnog tužioca posredno su određene u Ustavu: funkcija predsednika Republike (čl. 115) i funkcija sudije Ustavnog suda (čl. 173 st. 2). U ovim slučajevima nespojivost funkcija odnosi se i na zamenike javnog tužioca, jer ni predsednik Republike, niti sudija Ustavnog suda ne mogu obavljati nijednu drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, pa ni posao zamenika javnog tužioca.

Javnim tužiocima zabranjuje se članstvo u političkim strankama (čl. 55 st. 5).

Propisana je nespojivost položaja javnog tužioca (Ustav koristi generički pojam „funkcioner u organima pravosuđa“) sa položajem narodnog poslanika (čl. 102 st. 3). Kako se nespojivost funkcija odnosi samo na funkcionere, ostaje otvoreno pitanje, ko ima status funkcionera u javnom tužilaštvu i na koga se ova zabrana odnosi? Da li se nespojivost funkcija odnosi samo na javnog tužioca ili i na njegovog zamenika?

Ustav nije regulisao da li se zabrana članstva u političkim strankama odnosi i na zamenike javnih tužilaca (čl. 55 st. 5)

Naposletku, Ustav izričito nije propisao nespojivost funkcija za Republičkog javnog tužioca i njegove zamenike, pa bi se i u ovom slučaju moralo pribeći primeni opštih odredbi o nespojivosti tužilačke funkcije s drugim poslovima i funkcijama.

Član 164 Položaj, sastav i izbor Državnog veća tužilaca

Državno veće tužilaca je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom.

Državno veće tužilaca ima 11 članova.

U sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom.

Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.

Mandat članova Državnog veća tužilaca traje pet godina, osim za članove po položaju.

Član Državnog veća tužilaca uživa imunitet kao javni tužilac.

Po svom položaju u ustavnom sistemu, po sastavu članova, dužini mandata i imunitetskim pravima svojih članova, Državno veće tužilaca organ je koji odgovara položaju Visokog saveta sudstva, izuzev kada su u pitanju njegove nadležnosti.

Ovo je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u granicama koje propisuje Ustav (st. 1).

U sastav ovog tela ulazi 11 članova (st. 2). Od toga, troje su članovi po položaju. To su: Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine (st. 3). Osam članova se biraju. Među izabranim članovima je šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca, od kojih je jedan sa teritorije autonomne pokrajine. (st. 3) Dva člana biraju se među istaknutim pravnicima koji imaju najmanje 15 godina rada u struci, a od kojih je jedan iz advokature, a jedan profesor pravnog fakulteta (st. 3).

Izabrani članovi biraju se na mandatni period od 5 godina, dok mandat članova po položaju traje sve dok se nalaze na položaju po osnovu kkojeg su postali članovi Državnog veća tužilaca (st. 4).

Članovi Državnog veća tužilaca uživaju imunitet kao i javni tužilac. Ova imunitetska zaštita faktički se primenjuje samo na dva člana ovog tela koji se biraju iz reda advokata i iz reda profesora sa pravnih fakulteta. Najveći broj članova Državnog veća tužilaca već je u statusu tužioca (ukupno 7), i uživaju ovaj vid imunitetske zaštite. Ministar nadležan za pravosuđe i

narodni poslanik koji je član odbora nadležnog za pravosuđe uživaju imunitetsku zaštitu i po drugom osnovu. Njih štite imunitetska prava koja Ustav garantuje ministrima (čl. 134), odnosno imunitetska prava koja Ustav garantuje narodnim poslanicima (čl. 104). Imunitet koji uživaju narodni poslanici i ministri razlikuje se od imuniteta javnih tužilaca (čl. 162). Pitanje je, koji vid imunitetske zaštite uživaju ovi članovi Državnog veća tužilaca? Da li je sadržaj njihovih imuniteta identičan imunitetu koji uživaju ministri odnosno narodni poslanici, ili njegov sadržaj čine i imunitetskih prava koja uživaju javni tužioci, ili kumulativno oba vida imunitetske zaštite? O jednom mogućem odgovoru na ovu dilemu više u komentarima uz čl. 153.

Član 165 Nadležnost Državnog veća tužilaca

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

U nadležnosti Državnog veća tužilaca su poslovi vezani za izbor i prestanak funkcije javnog tužilaštva. Poslovi koje u okviru svoje nadležnosti obavlja Državno veće tužilaca obuhvataju (čl. 165):

- predlaganje kandidata za prvi izbor zamenika javnih tužilaca,
- izbor zamenika javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca;
- izbor zamenika javnih tužilaca na stalnoj funkciji u drugo ili više tužilaštvo;
- odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca;
- zajedno sa Visokim savetom sudstva predlaže Vrhovnom kasacionom sudu (opštoj sednici) 10 kandidata za sudije Ustavnog suda (čl. 172 st. 3).

Ustavna odredba koja reguliše nadležnost Državnog veća tužilaca da odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnog tužioca je nepotpuna. Ustav ne precizira sadržaj ove nadležnosti, i ostavlja otvorenim pitanje obima i kvaliteta prava Državnog veća tužilaca da odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca. Da li sadržaj ove nadležnosti uključuje meritorno odlučivanje ili je Državno veće tužilaca

samo jedan od učesnika u postupku odlučivanja o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca?

Zakon reguliše druge poslove koje, pored poslova utvrđenih u Ustavu obavlja Državno veće tužilaca.

Ustav ne garantuje zamenicima javnih tužilaca pravo da podnesu žalbu Ustavnom sudu protiv odluke Državnog veća tužilaca.

Šesti deo

USTAVNI SUD

Član 166 Položaj

Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode.

Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće.

Ustav Srbije definiše poziciju Ustavnog suda u ustavnom sistemu. Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ (st. 1). Njemu je poverena kontrola ustavnosti i zakonitosti, kao i neposredna ustavnosudska zaštita ljudskih i manjinskih prava (st 1).

Za položaj Ustavnog suda u ustavnom sistemu od značaja je i izričito ustavno pravilo koje govori o prirodi i dejstvu njegovih odluka. Odluke Ustavnog suda su, prema izričitoj odredbi Ustava, konačne (protiv njih nije dopuštena žalba ili neki drugi pravni lek), izvršne (neposredno se primenjuju). i opšteobavezujuće (odnose se na sve subjekte u društvu, kako fizička tako i pravna lica i obavezuju ih) (st. 2).

Dejstvo odluka Ustavnog suda Ustav reguliše samo kada je reč o odlukama koje ovaj sud donosi u postupku ocene

ustavnosti i zakonitosti (čl. 168 st. 3 i čl. 169 st. 3), a Zakon o Ustavnom sudu reguliše dejstvo odluka donesenih u okviru njegovih drugih nadležnosti. Dejstvo odluka Ustavnog suda je različito. Ono zavisi od prirode pravnog akta čija je ustavnost i zakonitost osporena pred Ustavnim sudom, kao i od vrste postupka i nadležnosti Ustavnog suda.

- Zakon, statut autonomne pokrajine, drugi propis ili opšti akt, propis ili opšti akt republičkog organa prestaju da važe danom objavljivanja odluke Ustavnog suda kojom je utvrđena neustavnost ili nezakonitost u Službenom glasniku Republike Srbije.
- U postupku prethodne ocene ustavnosti zakona razlikuju se dve situacije relevantne za dejstvo odluke Ustavnog suda. Prva, kada zakon bude proglašen pre nego što je Ustavni sud doneo odluku o njegovoj ustavnosti i druga, kada je Ustavni sud i pre nego što je zakon proglašen doneo odluku o oceni ustavnosti zakona. U prvom slučaju, Sud će nastaviti odlučivanje o ustavnosti u redovnom postupku ocene ustavnosti. Na dejstvo odluke Ustavnog suda primeniće se opšte pravilo o pravnom dejstvu odluka Ustavnog suda koje se odnose na ocenu ustavnosti (osporene odredbe zakona prestaju da važe danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u Službenom glasniku). U drugom slučaju, odluka Ustavnog suda o neustavnosti zakona stupiće na snagu danom proglašenja zakona ukoliko zakon ne bude povučen i pre proglašenja.
- Odluka o zabrani rada političke stranke ili druge organizacije ima za posledicu brisanje političke stranke ili druge organizacije iz registra od dana dostavljanja odluke Ustavnog suda nadležnom organu koji vodi ovaj registar.
- Odluka kojom Ustavni sud rešava o sukobu nadležnosti ima pravno dejstvo od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije.
- Odluka o poništenju izbornog postupka ili dela izbornog postupka deluje od dana dostavljanja odluke nadležnom organu.

Član 167 Nadležnost

Ustavni sud odlučuje o:

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

4. saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom,

5. saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom.

Ustavni sud:

- 1. rešava sukob nadležnosti između sudova i drugih državnih organa,*
 - 2. rešava sukob nadležnosti između republičkih organa i pokrajinskih organa ili organa jedinica lokalne samouprave,*
 - 3. rešava sukob nadležnosti između pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave,*
 - 4. rešava sukob nadležnosti između organa različitih autonomnih pokrajina ili različitih jedinica lokalne samouprave,*
 - 5. odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova,*
 - 6. vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.*
- Ustavni sud odlučuje o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana.*
- Ustavni sud obavlja i druge poslove predviđene Ustavom.*

Ustavni sud je organ državne vlasti kojem je, u ustavnom sistemu, povereno odlučivanje o zaštiti ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud je čuvar ustava, ali obavlja i druge poslove koje mu je Ustav stavio u nadležnost. Nadležnosti ustavnog regulišu se samo Ustavom. Zakon ne može regulisati nadležnost ustavnog suda. Ukoliko bi postojala mogućnost da se nadležnosti Ustavnog suda propišu zakonom, tada bi Ustavni sud bio u prilici da, ocenjujući ustavnost takvog zakona, sâm definiše sadržaj i obim svojih nadležnosti. Zato se nadležnosti ustavnog suda propisuju u Ustavu.

U Ustavu Srbije ovo pitanje regulišu dve različite odredbe. Obe su sistematizovane u istom članu Ustava – u članu u kojem se definišu nadležnosti Ustavnog suda. Jedna upućuje samo na Ustav kao akt koji propisuje sadržaj nadležnosti Ustavnog suda (čl. 167 st. 4). Druga dopušta da nadležnost Ustavnog suda bude propisana ne samo u Ustavu već i u zakonu (čl. 167 st. 2 tačka 6). Dva različita pravila koja regulišu istu materiju mogu biti izvor problema u ustavnoj praksi.

Najvažnija nadležnost Ustavnog suda je odlučivanje o zaštiti ustavnosti. U okviru ove osnovne nadležnosti Ustavni sud obavlja sledeće poslove:

- ocenjuje ustavnost zakona (odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom) (st. 1 tačka 1);
- ocenjuje ustavnost ratifikovanih međunarodnih ugovora (odlučuje o tome da li su potvrđeni međunarodni ugovori u skladu sa Ustavom) (st. 1 tačka 2 u vezi sa čl.16 st. 2);
- ocenjuje da li su zakoni saglasni sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima (st. 1 tačka 1 in fine);
- ocenjuje ustavnost drugih opštih pravnih akata (odlučuje o njihovoj saglasnosti sa Ustavom) (st. 1 tačke 4 i 5);
- ocenjuje saglasnost zakona i drugih opštih pravnih akata sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, kao i njihovu saglasnost sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (st. 1 tačka 1);
- ocenjuje ustavnost statuta i drugih opštih pravnih akata koje, u okvirima svojih nadležnosti donose organi autonomne pokrajine kao i organi gradova i opština (odlučuje o saglasnosti ovih akata sa Ustavom) (st. 1 tačka 4);
- ocenjuje ustavnost opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora (odlučuje da li su opšti akti koje donose ovi subjekti u skladu sa Ustavom) (st. 1 tačka 5).

U vezi sa nadležnošću Ustavnog suda da ocenjuje saglasnost zakona sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima (st. 1 tačka 1), i da ocenjuje ustavnost potvrđenih međunarodnih ugovora (st. 1 tačka 2) ukazujemo na komentare o statusu međunarodnih izvora prava u pravnom poretku (čl. 16; čl. 194 st. 4 i 5) i mogućim konsekvencama nepotpunih ustavnih rešenja na nadležnost Ustavnog suda.

Pored ocene ustavnosti, Ustavnom sudu poverena je i ocena zakonitosti podzakonskih pravnih propisa. U okviru ove nadležnosti Ustavni sud:

- odlučuje o saglasnosti, kako Ustav navodi „drugih opštih akata“ sa zakonom (st. 1 tačka 3);
- ocenjuje zakonitost statuta i drugih opštih pravnih akata koje, u okvirima svojih nadležnosti donose organi autonomne pokrajine kao i organi gradova i opština (odlučuje o njihovoj saglasnosti sa zakonom) (st. 1 tačka 4);
- ocenjuje zakonitost opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora (odlučuje da li su opšti akti navedenih subjekata u skladu sa zakonom) (st. Među nadležnostima Ustavnog suda je i odlučivanje o

sukobu nadležnosti. Ustav precizira u kojim oblastima Ustavni sud odlučuje o sukobu nadležnosti. U skladu sa njegovom primarnom ulogom zaštitnika ustavnosti, Ustavni sud rešava sukob nadležnosti između različitih organa državne vlasti (horizontalni sukob nadležnosti) i sukob nadležnosti između organa na različitim nivoima vlasti (vertikalni sukob nadležnosti). Tako, Ustavni sud rešava sukob nadležnosti između:

- sudova i drugih državnih organa (st. 2 tačka 1);
- republičkih organa i pokrajinskih organa odnosno organa opština ili gradova (st. 2 tačka 2);
- pokrajinskih organa i organa opština, odnosno gradova (st. 2 tačka 3)
- organa različitih autonomnih pokrajina (st. 2 tačka 4);
- organa različitih opština odnosno gradova (st. 2 tačka 4).

Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima. Nadležnost Ustavnog suda u rešavanju izbornih sporova je supsidijarna (st. 2 tačka 5). Ustavni sud rešava samo one izborne sporove za koje zakon nije propisao nadležnost redovnih sudova. Takvim se mogu smatrati sporovi koji nastaju u postupku izbora koji su povereni Narodnoj skupštini, jer oni ne uživaju zaštitu pred sudovima.

Nadležnost Ustavnog suda proteže se i na odlučivanje o zabrani rada političke stranke sindikalne organizacije ili udruženja građana (st. 3). U delu o ljudskim i manjinskim pravima Ustav utvrđuje razloge zbog kojih Ustavni sud može zabraniti političku stranku, sindikalnu organizaciju ili udruženje (čl. 55 st. 4). To je moguće učiniti ako je delovanje ovih organizacija usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje ljudskih i manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Više u komentarima uz član 55.

Deo nadležnosti Ustavnog suda utvrđen je u drugim delovima Ustava.

U delu Ustava o ljudskim i manjinskim pravima propisana je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o zabrani verske zajednice u slučaju kada njeno delovanje ugrožava vrednosti izričito navedene u Ustavu (pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red), odnosno ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost (čl. 44 st. 3). Ustavni sud štiti pravo građana na pokrajinsku autonomiju (čl. 187) i lokalnu samoupravu (čl. 193 st. 2).

Terminološka nedoslednost koja može biti relevantna za određivanje nadležnosti Ustavnog suda beleži se između članova 44 st. 3 i 55 st. 4 s

jedne strane, i čl. 167 st. 3, s druge strane. Pitanje koje se postavlja odnosi se na kvalitet, obim i sadržaj nadležnosti Ustavnog suda. Da li on odlučuje o zabrani rada (političke stranke, sindikata, udruženja građana) ili o zabrani postojanja (verske zajednice, političke stranke, sindikata, udruženja građana)? Više u komentarima uz čl. 44 i 55

Ustavni sud je jedan od učesnika u postupku odlučivanja o razrešenju predsednika Republike zbog povrede Ustava. On odlučuje o tome da li je predsednik Republike povredio Ustav. Kada se u Narodnoj skupštini pokrene postupak odlučivanja o razrešenju predsednika Republike zbog povrede Ustava, Ustavni sud je dužan da, najkasnije u roku od 45 dana utvrdi da li je predsednik Republike povredio Ustav (čl. 118 st. 3). Više o tome u komentarima uz član 118.

Među nadležnostima Ustavnog suda je i odlučivanje o žalbi protiv odluke Visokog saveta sudstva. Dve ustavne odredbe regulišu pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu na odluke Visokog saveta sudstva (čl. 148 st. 2, i čl. 155). Ustav opštom normom garantuje pravo podnošenja žalbe Ustavnom sudu, ali ne precizira koji subjekti mogu da koriste to pravo, niti eksplicitno zabranjuje da se uz ovaj instrument koristi i pravo na podnošenje ustavne žalbe (čl. 155). U drugoj odredbi, pravo na podnošenje žalbe protiv odluke Visokog saveta sudstva garantuje se kao pravo sudije. On može koristiti to pravo samo kada se odluka Visokog saveta sudstva odnosi na prestanak sudijske funkcije, i tada Ustav isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe (čl. 148 st. 2)

Ustav je ustanovio ustavnu žalbu kao posebno pravno sredstvo za pokretanje postupka za zaštitu ljudskih i manjinskih prava pred Ustavnim sudom (čl. 170). Ustavna žalba je instrument kojim se pokreće postupak neposredne ustavnosudske zaštite ljudskih prava. Među nadležnostima Ustavnog suda Ustav ne navodi posebno i nadležnost koja se odnosi na neposrednu ustavnosudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Ustav je ustanovio instrument kojim se pokreće postupak zaštite ljudskih i manjinskih prava pred Ustavnim sudom, ali nije eksplicitno ustanovio i nadležnost ovog Suda da neposredno odlučuje o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

Član 168 Ocena ustavnosti i zakonitosti

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika. Postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud.

Svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti. Zakon ili drugi opšti akt koji nije saglasan Ustavu ili zakonu prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u službenom glasilu.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke i pod uslovima određenim zakonom, obustaviti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu zakona ili drugog opšteg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocenjuje. Ustavni sud može oceniti saglasnost zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opštih akata sa zakonom i po prestanku njihovog važenja, ako je postupak ocene ustavnosti pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njihovog važenja.

Ocena ustavnosti zakona ostvaruje se u obliku naknadne kontrole, što pretpostavlja da se kontrola ustavnosti i zakonitosti ostvaruje nakon stupanja na snagu zakona odnosno drugog opšteg pravnog akta (čl. 168). Od ovog opšteg pravila Ustav predviđa izuzetak i dopušta mogućnost prethodne ocene ustavnosti zakona, pod određenim uslovima (čl. 169).

Ustav razlikuje inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti od pokretanja postupka ocene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. Oni se razlikuju s obzirom na krug subjekata kojima Ustav garantuje ova prava i pravnom dejstvu inicijative odnosno predloga.

Pravo da podnese inicijativu za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti pripada svakom fizičkom ili pravnom licu (st. 2). Podnošenjem inicijative ne pokreće se postupak ocene ustavnosti. Ustavni sud razmatra inicijativu u prethodnom postupku. Ukoliko Ustavni sud nađe da je ona osnovana, on može odlučiti da sam pokrenuti postupak ocene ustavnosti i zakonitosti. Za odluku Ustavnog suda o pokretanju postupka ocene ustavnosti i zakonitosti potrebna je kvalifikovana većina od najmanje 2/3 većina glasova ukupnog broja sudija (čl. 175 st. 2).

Pravo pokretanja postupka ocene ustavnosti ili zakonitosti pred Ustavnim sudom imaju samo ovlašćeni predlagači (st. 1). Ustav reguliše koji subjekti imaju ovo pravo. To su:

- državni organi;
- organi teritorijalne autonomije, opštine odnosno grada;
- grupa od najmanje 25 narodnih poslanika.

Među državnim organima koji imaju pravo da pokrenu postupak pred Ustavnim sudom je i Ustavni sud, što je u Ustavu i izričito propisano (st. 1), uz uslov da predlog za pokretanje postupka ocene ustavnosti ili zakonitosti podrži 2/3 od ukupnog broja sudija Ustavnog suda. Ovaj uslov izričito je propisan u Ustavu (čl. 175 st. 2).

Predmet ocene ustavnosti i zakonitosti jesu svi pravni propisi koji su na snazi (pozitivno pravo). Od ovog načelnog pravila Ustav dopušta izuzetak (st. 5). Predmet ocene ustavnosti mogu biti zakoni i drugi opšti akti i po prestanku njihovog važenja, pod uslovom koji propisuje Ustav. Ovaj izuzetak dopušten je samo pod uslovom da se postupak za ocenu ustavnosti pokrene najkasnije u roku od šest meseci od prestanka važenja akta čija se ustavnost ili zakonitost osporava. Smisao ovog rešenja je otklanjanje posledica neustavnosti i u određenom vremenskom periodu nakon prestanka važenja zakona odnosno drugog opšteg pravnog akta s obzirom da i nakon prestanka važenja zakon odnosno drugi opšti pravni akti još izvesno vreme proizvode pravne posledice.

U Ustavu, pravno dejstvo odluka Ustavnog suda reguliše se u više članova (čl. 166 st. 2, čl. 168 st. 3, čl. 169 st. 3). Kada je u pitanju postupak ocene ustavnosti i zakonitosti Ustav eksplicitno propisuje (st. 3) da osporeni pravni propis, za koji je Ustavni sud utvrdio da nije saglasan sa Ustavom ili zakonom, prestaje da važi sa danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u Službenom glasniku Republike Srbije.

Ustav reguliše još neka pitanja vezana za postupak ocene ustavnosti i zakonitosti. To se odnosi na institut privremenih mera i mogućnost da se od Ustavnog suda zatraži obustavljanje izvršenja pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu zakona ili opšteg akta čija se ustavnost, odnosno zakonitost ocenjuje pred Ustavnim sudom (st. 4). Ustavni sud je ovlašćen da donese takvu odluku pod uslovima koje propisuje zakon (st. 4). Odluka je temporarnog karaktera. Ona važi samo u periodu dok traje postupak ocene ustavnosti, odnosno zakonitosti pred Ustavnim sudom.

Član 169 Ocena ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu

Na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen.

Ako zakon bude proglašen pre donošenja odluke o ustavnosti, Ustavni sud će nastaviti da postupa prema zahtevu, u skladu sa redovnim postupkom za ocenu ustavnosti zakona.

Ako Ustavni sud donese odluku o neustavnosti zakona pre njegovog proglašenja, ova odluka će stupiti na snagu danom proglašenja zakona.

Postupak za ocenu ustavnosti ne može biti pokrenut protiv zakona čija je usklađenost sa Ustavom utvrđena pre njegovog stupanja na snagu.

Pored postupka naknadne ocene ustavnosti i zakonitosti, u ustavnom sistemu Srbije postoji mogućnost pokretanja postupka prethodne ocene ustavnosti. Postupak prethodne ocene ustavnosti moguće je pokrenuti samo za ocenu ustavnosti zakona.

Krug subjekata kojima Ustav garantuje ovo pravo znatno je uži od kruga subjekata koji imaju pravo da pokrenu postupak naknadne ocene ustavnosti, odnosno zakonitosti. Ovo pravo pripada samo narodnim poslanicima. Postupak prethodne ocene ustavnosti zakona pokreće se na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika (st. 1).

Ustav reguliše i kako se postupa ukoliko zakon bude proglašen pre nego što pred Ustavnim sudom bude okončan postupak prethodne ocene ustavnosti (st. 2). Tada će Ustavni sud nastaviti da postupa po zahtevu, ali će postupak biti nastavljen u formi postupka za naknadnu ocenu ustavnosti (Ustav koristi neadekvatan termin „redovni postupak”) (st. 2).

Kada Ustavni sud u postupku prethodne ocene ustavnosti zakona ustanovi da zakon nije u skladu sa Ustavom, njegova odluka stupa na snagu sa danom proglašenja zakona, pod uslovom da zakon nije povučen pre proglašenja (st. 3). Samo na ovom mestu Ustav koristi termin „povlačenje zakona” i taj čin vezuje za momenat „pre proglašenja zakona”. Takvo Ustavno rešenje može biti izvor problema u ustavnoj praksi. U ustavnom sistemu nije poznat institut „povlačenja zakona” nakon što je on izglasan u Narodnoj skupštini, na šta upućuje odredba da se zakon može povući „pre proglašenja zakona”. Neka od pitanja koja se mogu postaviti su, na primer, ko donosi odluku o povlačenju zakona, u kojem postupku se odlučuje o povlačenju zakona koji je izglasan u Narodnoj skupštini, i slično. U vezi s proglašenjem zakona videti komentare uz čl. 113.

Zakon čije su odredbe bile predmet prethodne ocene ustavnosti, ukoliko je Ustavni sud utvrdio da su osporene odredbe zakona u skladu sa Ustavom, ne može biti predmet naknadne ocene ustavnosti (st. 4). Ustavna odredba je nepotpuna. Predmet ocene ustavnosti po pravilu nisu sve već samo neke odredbe zakona. Izričita ustavna zabrana pokretanja postupka naknadne ocene ustavnosti odnosi se, međutim, na ceo zakon a ne samo na odredbe koje su bile predmet ustavnosudske kontrole i čija je ustavnost ocenjena u postupku prethodne ocene ustavnosti.

Član 170 Ustavna žalba

Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

Novum u ustavnom sistemu Srbije je institut ustavne žalbe. Ustav ustanovljava ustavnu žalbu kao posebno pravno sredstvo kojim se pokreće postupak neposredne ustavnosudske zaštite ljudskih prava pred Ustavnim sudom. Ustav je ustanovio instrument koji služi zaštiti ljudskih prava pred Ustavnim sudom, ali nije eksplicitno ustanovio i nadležnost Ustavnog suda (čl. 167) da neposredno odlučuje o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

Ustav propisuje uslove pod kojima se može koristiti ustavna žalba (čl. 170). Uslovi pod kojima je moguće koristiti institut ustavne žalbe odnose se na:

- predmet zaštite – to su ljudska i manjinska prava garantovana Ustavom i međunarodnim pravom;
- prirodu povrede koja je nanosena ljudskim i manjinskim pravima – to su povrede prava ili uskraćivanje prava;
- subjekte koji su povredili slobodu ili pravo – to su državni organi ili organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja;
- propis odnosno aktivnost koja je prouzrokovala povredu prava ili slobode – to su pojedinačni akti ili radnje.

Ustavna žalba je instrument koji se može koristiti kao supsidijarno pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava. Ustav izričito propisuje da se ustavna

žalba može koristiti samo pod uslovim da su iscrpljena druga pravna sredstva za zaštitu ljudskih prava, ili ukoliko druga pravna sredstva za zaštitu ljudskih prava nisu predviđena.

Član 171 Obezbeđenje izvršenja odluke

Svako je dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda. Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno. Izvršenje odluka Ustavnog suda uređuje se zakonom.

Odluke Ustavnog suda su opšteobavezujuće, konačne i izvršne (čl. 166 st. 2).

Ustav generalno obavezuje sve subjekte („svako“) da poštuju i izvršavaju odluku Ustavnog suda (st. 1). Zakon o Ustavnom sudu na koji Ustav upućuje (st. 3) reguliše način izvršenja odluka Ustavnog suda, i u tom kontekstu propisuje obaveze različitih subjekata (državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, preduzeća, ustanove i organizacije, političke stranke, udruženja građana, i drugo) koji su, prema izričitoj ustavnoj odredbi dužni da izvršavaju odluke Ustavnog suda. Sâm Ustavni sud ima pravo da svojom odlukom reguliše i način njenog izvršenja (st. 2) pod uslovom da za to postoji potreba.

Član 172 Sastav Ustavnog suda. Izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda

Ustavni sud čini 15 sudija koji se biraju i imenuju na devet godina.

Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije.

Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija između 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

Sa svake od predloženih lista kandidata jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina.

Sudija Ustavnog suda se bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci.

Jedno lice može biti birano ili imenovano za sudiju Ustavnog suda najviše dva puta.

Sudije Ustavnog suda iz svog sastava biraju predsednika na period od tri godine, tajnim glasanjem.

Ustavni sud ima 15 sudija (st. 1). Način izbora sudija Ustavnog suda, dužina mandata, imunitetska zaštita sudija, nespojivost funkcija, razlozi za prestanak mandata sudija i odlučivanje o prestanku mandata su garancije nezavisnog položaja Ustavnog suda. Ovo je razlog iz kojeg Ustav reguliše ovu materiju.

Nezavisnost i samostalnost Ustavnog suda u ustavnom sistemu obezbeđuje se i načinom izbora sudija Ustavnog suda (st. 2 i 3). Ustav postavlja osnovna pravila kandidovanja i izbora sudija Ustavnog suda. Jednu trećinu sudija (5 sudija) bira Narodna skupština, jednu trećinu sudija imenuje predsednik Republike (5 sudija), a jedna trećina sudija bira se na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda (5 sudija). U postupku izbora sudija, koji takođe reguliše Ustav (st. 2 i 3), obezbeđuje se učestvovanje sve tri grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) u procesu kandidovanja i odlučivanja u izboru sudija Ustavnog suda. Pritom, svaka ima mogućnost da sa šire liste izvrši izbor odnosno imenovanje, ali nema mogućnost da bira odnosno imenuje većinu sudija.

- Narodna skupština predlaže listu od 10 kandidata za sudije Ustavnog suda sa koje predsednik Republike imenuje pet sudija.
- Predsednik Republike predlaže Narodnoj skupštini listu od 10 kandidata za sudije Ustavnog suda, sa koje Narodna skupština bira 5 sudija.
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca na zajedničkoj sednici predlažu Vrhovnom kasacionom sudu listu od 10 kandidata za sudije Ustavnog suda sa koje Vrhovni kasacioni sud, na svojoj opštoj sednici, imenuje pet sudija.

Pored toga, Ustav izričito propisuje da na svakoj od predloženih lista kandidata za sudije Ustavnog suda jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomne pokrajine. Kako Ustavni sud ocenjuje ustavnost i zakonitost pokrajinskih propisa (čl. 167 st. 1 tačka 4), rešava sukob nadležnosti između organa centralne vlasti i pokrajinskih organa, s jedne strane, i pokrajinskih i lokalnih organa, s druge strane (čl. 167 st. 2 tačke

2, 3 i 4), i štiti pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu (čl. 187), to je u Ustavu iskazana spremnost da se uvažavaju standardi evropskih dokumenata o regionima koji nalažu da se u ustavnom sistemu regionalne države obezbedi uticaj regiona na izbor i konstituisanje sudskih organa nadležnosti i odlučivanje o zaštiti statusa regiona. Ovo se, međutim, ne postiže sasvim rešenjem prema kojem se troje sudija bira „sa teritorije autonomne pokrajine“ jer standardi govore o „učestvovanju regiona“ u postupku izbora.

Za izbor sudija Ustavnog suda propisani su u Ustavu posebni uslovi (st. 5). Za sudiju Ustavnog suda može biti biran odnosno imenovan istaknuti pravnik uz uslov da ima najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci. Ustav propisuje nespojivost položaja sudije Ustavnog suda s drugim javnim funkcijama ili profesionalnim delatnostima izuzev profesora pravnih fakulteta (čl. 173).

Sudije Ustavnog suda se biraju, odnosno imenuju na devet godina (st. 1). Ustav dopušta mogućnost još jednog ponovnog izbora odnosno imenovanja za sudiju Ustavnog suda (st. 6).

Ustavni sud ima predsednika (st. 7). Predsednika Ustavnog suda biraju sudije Ustavnog suda tajnim glasanjem. Predsednik Ustavnog suda bira se iz reda sudija na period od tri godine. Ustav ne sadrži izričito pravilo koje dopušta mogućnost ili pak zabranjuje ponovni izbor iste ličnosti za predsednika Ustavnog suda.

Član 173 Sukob interesa. Imunitet

Sudija Ustavnog suda ne može vršiti drugu javnu ili profesionalnu funkciju niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji, u skladu sa zakonom. Sudija Ustavnog suda uživa imunitet kao narodni poslanik. O njegovom imunitetu odlučuje Ustavni sud.

U skladu sa opštom zabranom sukoba interesa koja je jedno od osnovnih načela Ustava (čl. 6), Ustav reguliše sukob interesa za sudije Ustavnog suda. Sudija Ustavnog suda ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost (st. 1). Izuzetak od ovog opšteg pravila propisan je Ustavom i odnosi se na profesore pravnih fakulteta u Srbiji (st. 1 in fine). Oni i nakon izbora odnosno imenovanja za sudiju Ustavnog suda mogu obavljati profesorski poziv.

Pored toga, Ustav izričito zabranjuje sudijama Ustavnog suda članstvo u političkoj stranci (čl. 55 st. 5).

Sudije ustavnog suda uživaju imunitetsku zaštitu (st. 2). Ustav ne reguliše sadržaj sudijskog imuniteta i prava na imunitetsku zaštitu već upućuje na analogiju sa imunitetom narodnog poslanika (čl. 103). Sledeći ovo pravilo, može se zaključiti da sudije Ustavnog suda uživaju materijalni i procesni imunitet. Materijalni imunitet štiti sudije Ustavnog suda za mišljenje izneseno u sudskom postupku, kao i glas dat prilikom odlučivanja u Ustavnom sudu. Procesni imunitet štiti sudiju Ustavnog suda od lišenja slobode za koje Ustavni sud nije dao svoju saglasnost. O imunitetskim pravima i imunitetskoj zaštiti sudije Ustavnog suda odlučuje Ustavni sud (st. 2). Sadržaj imunitetskih prava i imunitetske zaštite sudija Ustavnog suda širi je od sadržaja imunitetskih prava i imunitetske zaštite sudija redovnih sudova. Uporediti komentare uz član 103 i član 151.

Član 174 Prestanak dužnosti sudije Ustavnog suda

Sudiji Ustavnog suda dužnost prestaje istekom vremena na koje je izabran ili imenovan, na njegov zahtev, kad napuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju ili razrešenjem.

Sudija Ustavnog suda razrešava se ako povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost za dužnost sudije Ustavnog suda, bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda. O prestanku dužnosti sudije, na zahtev ovlašćenih predlagrača za izbor, odnosno imenovanje za izbor sudije Ustavnog suda, odlučuje Narodna Skupština. Inicijativu za pokretanje postupka za razrešenje može da podnese Ustavni sud.

Mandat sudije Ustavnog suda može prestati samo iz razloga koje propisuje Ustav (st. 1). Ustav navodi četiri osnova za prestanak mandata:

- istek vremena na koje je sudija izabran odnosno imenovan;
- na lični zahtev sudije;
- kada sudija ispunio uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju;
- razrešenjem.

Za razliku od ustavnih rešenja koja se odnose na razloge za razrešenje sudija (čl. 148) kao i javnih tužilaca i njihovih zamenika (čl. 161), Ustav

propisuje i razloge koji su osnov za razrešenje sudije Ustavnog suda (st. 2). To su:

- povreda zabrane sukoba interesa;
- osuda za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora;
- osuda za drugo kažnjivo delo koje sudiju čini nedostojnim za obavljanje sudijskog poziva;
- trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske dužnosti.

Iako Ustav propisuje zabranu sukoba interesa za druge organe vlasti (narodni poslanik u čl. 102 st. 3; predsednik Republike u čl. 115; ministar čl. 126; sudija čl. 148; javni tužilac i zamenik javnog tužioca čl. 161) sankcionisanje kršenja ove zabrane propisano je samo kod sudija Ustavnog suda i to je jedan od razloga za razrešenje sudije. Uporediti komentare o razlozima za razrešenje uz članove, 102, 115 i 118, 126 i 133, 148, 161, posebno kada su u pitanju razlozi za razrešenje po osnovu kršenja zabrane sukoba interesa.

O prestanku mandata kao i o razrešenju sudije Ustavnog suda odlučuje Narodna skupština (st. 3, čl. 99 st. 2 tačka 2). Ona o tome odlučuje apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 11). Iako se Ustavu, za razliku od ustavnih rešenja koja se odnose na status sudija i javnih tužilaca, razlikuje prestanak mandata po drugim osnovama (istek vremena na koje je sudija biran odnosno imenovan, ispunjenost uslova za starosnu penziju, lični zahtev sudije), i razrešenja kao osnova za prestanak mandata (upor. čl. 174 i čl. 99 st. 2 tačka 2), odlučivanje Narodne skupštine u oba slučaja je istovetno.

Pitanje koje se u vezi sa ovim ustavnim rešenjem postavlja jeste, da li bi u oba slučaja Narodna skupština trebalo meritorno da odlučuje ili bi meritorno trebalo da odlučuje samo u slučaju kada mandat sudije Ustavnog suda prestaje zbog razrešenja? U tom slučaju, ovlašćenja Narodne skupštine uključivala bi njeno pravo da ocenjuje da li su nastupile okolnosti koje Ustav navodi kao razloge za razrešenje sudije, da li su ispunjeni uslovi za razrešenje i da u skladu s tim donese odluku o razrešenju. U svim ostalim slučajevima Narodna skupština mogla bi samo da konstatuje da su ispunjeni Ustavom propisani uslovi za prestanak mandata sudije Ustavnog suda. Kako je to odluka deklaratorne prirode, pitanje je, da li je oportuno rešenje prema kojem se ova odluka donosi apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika? Videti komentare uz članove 148 i 161.

Pravo da podnesu zahtev za razrešenje (Ustav u ovom kontekstu koristi termin „prestanak dužnosti“) sudije Ustavnog suda pripada svim subjektima kojima Ustav garantuje pravo da predlože izbor sudija (st. 3). To su:

- Narodna skupština;
- predsednik Republike;
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca koji zajednički podnose predlog za razrešenje.

Inicijativu za razrešenje sudije Ustavnog suda može podneti i sâm Ustavni sud (st. 3 in fine). Kvalitet i obim prava Ustavnog suda u vezi s pokretanjem postupka za razrešenje sudije Ustavnog suda uža su od prava Narodne skupštine, predsednika Republike kao i Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Ustavni sud može da podnese samo inicijativu za pokretanje postupka za razrešenje sudije. Ustav ne reguliše postupak u vezi sa inicijativom Ustavnog suda za razrešenje sudije i ko odlučuje o prihvatanju (odbacivanju ili odbijanju) inicijative.

Član 175 Način odlučivanja u Ustavnom sudu.
Zakon o Ustavnom sudu

Ustavni sud odluke donosi većinom glasova svih sudija Ustavnog suda.

Odluku da samostalno pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Ustavni sud donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.

Uređenje Ustavnog suda i postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka, uređuju se zakonom.

Ustav neposredno reguliše samo dva pitanja koja se odnose na način odlučivanja Ustavnog suda. Oba se odnose na većinu glasova kojom Ustavni sud donosi svoje odluke.

Opšte pravilo odlučivanja u Ustavnom sudu jeste da svoje odluke Ustavni sud donosi većinom glasova sudija (st. 1). Pored toga, Ustav propisuje još samo jedan slučaj kada je za odluku Ustavnog suda potrebna kvalifikovana većina (dvotrećinska većina ukupnog broja sudija Ustavnog suda). To je slučaj kada Ustavni sud po sopstvenoj inicijativi pokreće postupak ocene ustavnosti ili zakonitosti.

Zakon o ustavnom sudu (st. 3) bliže reguliše unutrašnje uređenje Ustavnog suda, posebno postupke pred Ustavnim sudom (postupak odlučivanja po ustavnoj žalbi; postupak odlučivanja o zabrani rada političke stranke, sindikata, udruženja građana, kao i verske zajednice; postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti; postupak odlučivanja o krivici šefa države; postupak odlučivanja o izbornim sporovima; postupak odlučivanja po žalbi podnesenoj na odluke Visokog saveta pravosuđa), kao i sva pitanja postupka ocene ustavnosti i zakonitosti koja Ustav nije regulisao.

Sedmi deo

TERITORIJALNO UREĐENJE

1. POKRAJINSKA AUTONOMIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA

Ustavna materija obuhvaćena u delu o teritorijalnoj organizaciji sistematizovana je u tri posebne tačke. Prva tačka sadrži opšte odredbe o pitanjima koja se podjednako odnose na ustavni status autonomne pokrajine i na ustavni status jedinica lokalne samouprave (opština, grad, Grad Beograd). Druga tačka odnosi se na status autonomne pokrajine, a treća – na status jedinica lokalne samouprave (opština, grad, Grad Beograd).

Pored određivanja pojmova pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, Ustav u ovom delu reguliše i sledeća pitanja: razgraničenje nadležnosti; poveravanje nadležnosti; pravo na samostalno uređivanje organa u autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalne samouprave; skupština autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saradnja autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Član 176 Pojam

Građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika.

Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju status pravnih lica.

Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu garantuje Ustav (st 1). To je oblik ostvarivanja jednog od osnovnih načela Ustava da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu (čl. 4).

Pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu definišu se kao prava građana. Građani ostvaruju ova prava na dva načina. Oni to čine neposredno, ili preko svojih predstavnika koje su slobodno izabrali (st. 1).

Opšti pojam pokrajinske autonomije i lokalne samouprave uključuje još i svojstvo pravnih lica koje Ustav garantuje autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (st. 2).

Član 177 Razgraničenje nadležnosti

Jedinice lokalne samouprave nadležne su u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija. Koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuje se zakonom.

Načelo supsidijarnosti koje je u evropskim dokumentima o regionima osnovni kriterijum za razgraničenje nadležnosti između različitih nivoa teritorijalne organizacije vlasti, prihvata i Ustav Srbije kada reguliše princip raspodele nadležnosti između centralne vlasti, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave (st. 1).

Ovo načelo Ustav reguliše generalnom odredbom i najvećim delom preuzima formulacije međunarodnih dokumenata. Tako su opština i grad nadležni za pitanja koja se, na svrsishodan način, mogu realizovati u opštini odnosno gradu, dok su autonomne pokrajine nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu realizovati u autonomnoj pokrajini (st. 1). I dok princip supsidijarnosti u prvom redu pretpostavlja nadležnost nižih nivoa vlasti, Ustav koriguje sadržaj ovog principa i opštu pretpostavku nadležnosti ustanovljava u korist centralne vlasti (st. 1 in fine). Nadležnost opština, gradova i autonomnih pokrajina ostvaruje se

samo u oblastima i pitanjima za koja nije propisana nadležnost Republike (čl. 97), što je opšta pretpostavka nadležnosti u korist Republike.

Ustavne odredbe o sadržaju, obimu i kvalitetu nadležnosti različitih nivoa organizacije vlasti opština i gradova, autonomnih pokrajina i republike nisu usklađene, što u praksi može dati povoda za različite interpretacije. Jedna ustavna odredba (st. 2) upućuje na zakon kao propis koji reguliše koja pitanja su republičkog, koja pokrajinskog, a koja lokalnog značaja. Sledilo bi otuda da Ustav ova pitanja ne reguliše. Drugim odredbama eksplicitno su regulisane nadležnosti Republike (čl. 97), nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 183), nadležnosti opštine (čl. 190) i nadležnosti Grada Beograda (čl. 189 st. 5). Nesporno je da se nadležnosti opština, gradova, grada Beograda kao i autonomnih pokrajina, pored Ustava, mogu regulisati i zakonom jer Ustav u vezi sa nadležnostima ovih teritorijalnih organizacija dosledno upućuje na njihovo zakonsko regulisanje (čl. 190 st. 1 i tačka 8; čl. 189 st. 5; čl. 183 st. 2). Suština problema koncentriše se na pitanje, da li nadležnosti Republike reguliše Ustav, kako sledi iz člana 183, posebno st. 1 tačke 17, ili se nadležnosti mogu regulisati i zakonom, što bi sledilo iz člana 177 st. 2?

Član 178 Poveravanje nadležnosti

Republika Srbija može zakonom poveriti autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti.

Autonomna pokrajina može odlukom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Sredstva za vršenje poverenih nadležnosti obezbeđuje Republika Srbija ili autonomna pokrajina, zavisno od toga ko je poverio nadležnosti.

Prava i obaveze autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i ovlašćenja Republike Srbije i autonomnih pokrajina u nadzoru nad vršenjem poverenih nadležnosti uređuju se zakonom.

Deo nadležnosti autonomne pokrajine, opštine i grada su i poverene nadležnosti. To su pojedini od poslova koji spadaju u domen nadležnosti Republike (čl. 97), i čije obavljanje Republika zakonom poverava autonomnoj pokrajini, opštini ili gradu (st. 1). I nakon poveravanja, oni ostaju u nadležnosti Republike, ali je njihovo operativno obavljanje povereno opštini, gradu ili autonomnoj pokrajini.

I autonomna pokrajina ima pravo da na opštinu ili grad prenese deo poslova koji spadaju u domen njene nadležnosti (čl. 183). Ona to čini svojom odlukom kao opštim pravnim aktom (st. 2).

Kada Republika poveri deo poslova iz svoje nadležnosti autonomnoj pokrajini, opštini ili gradu, ona ima Ustavom propisanu obavezu da obezbedi i sredstva za obavljanje poslova čije je vršenje poverila autonomnoj pokrajini, opštini ili gradu (st. 3). Isti princip Ustav je ustanovio kao pravilo i kada autonomna pokrajina poverava deo poslova iz svoje nadležnosti opštini ili gradu. Ona može svojom odlukom poveriti pojedine poslove opštini ili gradu, samo uz uslov da obezbedi potrebna sredstva za obavljanje poverenih poslova (st. 3).

Obavljanje svih poverenih poslova podleže nadzoru. Nadzor ostvaruje Republika odnosno autonomna pokrajina, u zavisnosti od toga ko je poverio obavljanje poslova. Prava i obaveze organa koji obavljaju poverene nadležnosti, kao i ovlašćenja organa koji nadziru vršenje poverenih nadležnosti reguliše zakon na koji Ustav izričito upućuje (st. 4)

Član 179 Pravo na samostalno uređivanje organa

Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i statutom autonomne pokrajine, a jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi.

Autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (opština, grad, grad Beograd) Ustav garantuje pravo da uređuju svoju organizaciju i organe koji se obrazuju u autonomnoj pokrajini odnosno u opštini, gradu, odnosno gradu Beogradu, kao jedinicama lokalne samouprave. Samostalnost u uređivanju sopstvene organizacije, kada je reč o organima koji se obrazuju u autonomnoj pokrajini, garantuje se u okvirima koje postavlja Ustav i statut autonomne pokrajine kao njen najviši pravni akt (čl. 179 i čl. 183 st. 1), dok se samostalnost jedinica lokalne samouprave, kada regulišu sopstvenu organizaciju, ostvaruje u granicama koje propisuju Ustav i zakon.

Sadržaj prava autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave da uredi sopstvenu organizaciju obuhvata njihovo pravo da regulišu:

- organizaciju organa koji se obrazuju u autonomnoj pokrajini, odnosno u opštini, gradu, i gradu Beogradu;

- organizaciju i nadležnost javnih službi koje se obrazuju u autonomnoj pokrajini, opštini, gradu, i gradu Beogradu.

U ovom kontekstu Ustav koristi termin „uređenje“ čije značenje nije precizno jer ne govori na šta se uređenje odnosi, i o kakvom je uređenju reč.

Iako načelno garantuje pravo autonomnih pokrajina, opština i gradova da obrazuju svoje organe, sâm Ustav izričito propisuje formiranje predstavničkog tela (skupštine) na nivou autonomne pokrajine, opštine i grada i reguliše osnovna pitanja njenog statusa; sastav, način izbora i trajanje mandata, i posebno srazmernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u sastavu skupština (čl. 180).

Član 180 Skupština autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave

Skupština je najviši organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Skupštinu autonomne pokrajine čine poslanici, a skupštinu jedinice lokalne samouprave odbornici.

Poslanici i odbornici biraju se na period od četiri godine, na neposrednim izborima tajnim glasanjem, i to poslanici u skladu sa odlukom skupštine autonomne pokrajine, a odbornici, u skladu sa zakonom.

U autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom.

Ustav utvrđuje da je skupština autonomne pokrajine i skupština jedinice lokalne samouprave (opštine, grada, i grada Beograda) najviši organ u autonomnoj pokrajini odnosno u opštini i gradu (st. 1). Skupštinu Ustav ne definiše kao najšire predstavništvo građana i organ kojeg neposredno biraju građani već kao „najviši organ“. Ovo upućuje na zaključak da na nivou autonomne pokrajine, opštine i grada postoji skupštinski model organizacije vlasti.

U skladu sa standardima regionalne i lokalne samouprave u međunarodnim dokumentima, Ustav reguliše i osnovna pitanja izbora i sastav skupštine autonomne pokrajine i skupštine jedinice lokalne samouprave.

U skupštinu autonomne pokrajine građani biraju poslanike, dok u skupštine opština ili gradova biraju odbornike (st. 2). Na sastav skupštine autonomne pokrajine kao i skupštine opštine odnosno grada neposredno utiču ustavne odredbe da njihov sastav treba da odražava nacionalnu strukturu stanovništva koje živi na tom području. U skladu sa načelom da Republika štiti prava pripadnika nacionalnih manjina i jemči njihovu posebnu zaštitu sa ciljem ostvarivanja pune ravnopravnosti (čl. 14), i u skladu sa odredbama koje regulišu prava pripadnika nacionalnih manjina na učestvovanje u obavljanju javnih poslova (čl. 75 st. 2 i čl. 77), Ustav propisuje da se u sastavu skupština omogućuje srazmerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina ukoliko na području autonomne pokrajine, opštine ili grada živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava (čl. 180 st. 4). Zakon na koji Ustav direktno upućuje reguliše način na koji se ostvaruje Ustavom otvorena mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina u nacionalno mešovitim sredinama budu predstavljeni u strukturi skupštine autonomne pokrajine i skupština lokalnih zajednica (st. 4). Ustav izbegava da odredi sadržaj ustavne garancije, jer ne koristi termin „pravo“ već neodređeni termin „mogućnost“. Ostaje otvoreno pitanje, da li ustavna garancija uključuje jedno posebno pravo nacionalnih manjina – pravo na reprezentovanje u neposredno izabranim organima u autonomnoj pokrajini, opštini i gradu ukoliko na njihovom području živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava – ili nije reč o pravu?

Ustav reguliše još i:

- dužinu mandatnog perioda na koji se biraju poslanici pokrajinske skupštine, kao i odbornici skupština opština i gradova, a koji traje četiri godine (st. 2);
- osnovne principe na kojima počiva način izbora poslanika i odbornika koji uključuju neposrednost izbora i tajnost glasanja (st. 2);
- vrstu propisa koji bliže regulišu izbor poslanika skupštine autonomne pokrajine i odbornika (st. 3). Način izbora poslanika u skupštinu autonomne pokrajine reguliše se odlukom autonomne pokrajine, a izbor odbornika u skupštine opština i gradova reguliše zakon.

Sva druga pitanja vezana za organe autonomne pokrajine reguliše statut autonomne pokrajine kao njen najviši opšti pravni akt. Organe koji se obrazuju u opštini i gradu reguliše Zakon o lokalnoj samoupravi i Statut opštine odnosno grada. Za grad Beograd ova pitanja reguliše poseban Zakon o glavnom gradu, kao i Statut grada Beograda.

Član 181 *Saradnja autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave*

Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave sarađuju sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama i jedinicama lokalne samouprave drugih država, u okviru spoljne politike Republike Srbije, uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije.

Uz uslov poštovanja teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, gradovi i grad Beograd imaju pravo da sarađuju sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama kao i odgovarajućim jedinicama lokalne samouprave drugih država. Ovo pravo im, u skladu sa međunarodnim standardima o regionima i lokalnoj samoupravi, garantuje Ustav.

2. AUTONOMNE POKRAJINE

Član 182 *Pojam, osnivanje i teritorija autonomne pokrajine*

Autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju.

Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija. Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava.

Nove autonomne pokrajine mogu se osnivati, a već osnovane ukidati ili spajati po postupku predviđenom za promenu Ustava. Predlog za osnivanje novih ili ukidanje, odnosno spajanje postojećih autonomnih pokrajina utvrđuju građani na referendumu, u skladu sa zakonom.

Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina određuje se zakonom. Teritorija autonomnih pokrajina ne može se menjati bez saglasnosti njenih građana izražene na referendumu, u skladu sa zakonom.

U delu Ustava o teritorijalnom uređenju svrstane su odredbe o autonomnim pokrajinama. U okviru ovog dela, Ustav reguliše:

- pojam autonomne pokrajine;
- način osnivanja autonomne pokrajine;
- nadležnost autonomne pokrajine;
- finansijsku autonomiju;
- pravne akte koje u okviru svojih nadležnosti donosi autonomna pokrajina;
- nadzor nad radom organa autonomne pokrajine, i
- zaštitu pokrajinske autonomije.

Pravo na pokrajinsku autonomiju kao pravo građana definišu osnovne odredbe Ustava (čl. 12), a u delu o teritorijalnoj autonomiji (tačka 2. sedmog dela) određuje se pojam pokrajinske autonomije.

Ustav kumulativno uzima u obzir tri osnovna parametra kada određuje pojam autonomne pokrajine (st. 1):

- autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice;
- one se osnivaju Ustavom;
- u autonomnim pokrajinama građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju.

Ustav izričito navodi da u Republici Srbiji postoje dve autonomne pokrajine: Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija (st. 2). One imaju različit status u ustavnom sistemu. O tome govori ustavna garancija „suštinske autonomije“ (termin koji koristi Ustav) za status Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija koju reguliše poseban zakon (st. 2). On se usvaja po proceduri koja je istovetna sa postupkom po kojem se odlučuje o promeni Ustava (st. 2). Zakon bi se, stoga, mogao nazvati ustavnim zakonom. Za promenu Ustava propisana su dva različita postupka, pa se postavlja pitanje, po kojem postupku bi se odlučivalo o usvajanju zakona koji reguliše suštinsku autonomiju Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija (čl. 203)? Odredba koja reguliše usvajanje ovog zakona svrstana je u poglavlje o teritorijalnoj organizaciji. Ustav ne pominje teritorijalnu organizaciju kao pitanje o kojem se, u postupku revizije Ustava, mora raspisati obavezni naknadni ustavni referendum. Otuda, može se zaključiti da se ovaj zakon donosi po proceduri za promenu Ustava koja ne predviđa obavezni već fakultativni ustavni referendum.

Ustavni status druge od pomenutih autonomnih pokrajina – Autonomne pokrajine Vojvodine Ustav ne određuje. Na ustavni status ove Autonomne pokrajine Ustav primenjuje opšta pravila o statusu autonomnih pokrajina koja se primenjuju i na sve eventualne buduće autonomne pokrajine koje je prema Ustavu moguće obrazovati.

Jednom opštom normom Ustav dopušta mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina, kao i mogućnost da već osnovane autonomne pokrajine budu ukinute kao i da se spajaju (st. 3). O formiranju novih autonomnih pokrajina, njihovom ukidanju ili spajanju odlučuje se po postupku po kojem se odlučuje o promeni Ustava. I na ovaj slučaj primenjuju se odredbe o postupku revizije Ustava koji uključuje samo mogućnost raspisivanja naknadnog fakultativnog ustavnog referenduma. Postupak odlučivanja o osnivanju, ukidanju ili spajanju autonomnih pokrajina pokreće se na predlog građana koji mora dobiti podršku na referendumu (st. 3). Zakon bliže reguliše način odlučivanja o formiranju, spajanju ili ukidanju autonomnih pokrajina.

Područje na kojem se prostire autonomna pokrajina (teritorija autonomne pokrajine) i uslove pod kojima se ona može menjati ne reguliše Ustav već zakon na koji Ustav upućuje (st. 4). Ustav jedino propisuje obavezu da se na referendumu pribavi saglasnost građana sa područja autonomne pokrajine na odluku o promeni teritorije autonomne pokrajine (st. 3). Prilikom promene teritorije autonomne pokrajine obavezno je raspisivanje referenduma na kojem građani odlučuju (daju ili uskraćuju saglasnost) o promeni teritorije.

Član 183 Nadležnost autonomnih pokrajina

Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju.

Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti:

- 1. prostornog planiranja i razvoja,*
- 2. poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajmovi i drugih privrednih manifestacija,*
- 3. prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i*

javnog informisanja na pokrajinskom nivou.

Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom.

Autonomne pokrajine utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja.

Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom na način predviđen zakonom.

Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, obezbeđuju sredstva jedinicama lokalne samouprave za obavljanje poverenih poslova, donose svoj budžet i završni račun.

Ustav garantuje pravo autonomnih pokrajina na samoorganizovanje koje se ogleda u njihovoj nadležnosti da samostalno, svojim statutom u granicama koje propisuje Ustav, regulišu svoje organe, službe (st. 1) i javne službe koje osnivaju (čl. 179). Autonomne pokrajine regulišu obrazovanje pokrajinskih organa i službi, način njihovog izbora, organizaciju i način rada organa i službi koje osnivaju.

Nadležnosti autonomnih pokrajina Ustav reguliše okvirno (st. 2) i načelno garantuje njihovu finansijsku autonomiju (st. 6).

U skladu s principom supsidijarnosti (čl. 177 st. 1) koji je postavljen kao primarni kriterijum za razgraničenje nadležnosti između Republike i autonomne pokrajine, i u skladu sa ustavnim rešenjem da zakon reguliše pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja (čl. 177 st. 2, i čl. 183 st. 2), nadležnosti autonomne pokrajine definisane su okvirno. Ustav navodi poslove koje obavljaju organi autonomne pokrajine, ili navodi oblasti u kojima autonomna pokrajina, odnosno njeni organi, imaju pravo da svojim propisima regulišu poslove pokrajinskog značaja. Više u komentarima uz čl. 177.

Među nadležnostima autonomne pokrajine koje neposredno garantuje Ustav su:

- pravo da reguliše izbor, nadležnost, organizaciju i rad pokrajinskih organa i službi i javnih službi koje osniva. Ovo pravo autonomna pokrajina ostvaruje na osnovu samog Ustava, donošenjem svog najvišeg pravnog akta – statuta autonomne pokrajine kojim reguliše ova pitanja (čl. 179, i čl. 183 st. 2);
- pravo da se stara o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava (st. 3). Ustav ne reguliše sadržaj prava koja uključuje sintagma „stara se o

- ostvarivanju". Upućivanje na zakon, sa kojim mora biti u skladu ostvarivanje prava autonomne pokrajine u ovoj oblasti, govori da će sadržaj (obim i kvalitet) prava biti regulisan zakonom;
- pravo da upravlja pokrajinskom imovinom (st. 5). Ovo pravo ne ostvaruje se direktno na osnovu Ustava već na osnovu i u okvirima koje propisuje zakon. Zakon reguliše način ostvarivanja prava autonomne pokrajine da upravlja pokrajinskom imovinom;
 - pravo da donosi svoj budžet i završni račun. Ovo pravo autonomna pokrajina ostvaruje u skladu sa Ustavom i zakonom;
 - pravo da utvrđuje simbole autonomne pokrajine i način njihovog korišćenja (st. 4). Ovo je jedino pravo autonomne pokrajine koje ona ostvaruje neposredno na osnovu Ustava jer Ustav uz ovu garanciju ne upućuje na zakonsko regulisanje kvaliteta i obim prava autonomne pokrajine.

Deo nadležnosti autonomne pokrajine Ustav reguliše navodeći područja u kojima autonomna pokrajina reguliše pitanja pokrajinskog značaja određena zakonom, i u okvirima koje propisuje zakon (st. 2). Oblasti u kojima organi autonomne pokrajine regulišu pitanja od pokrajinskog značaja su:

- prostorno planiranje i razvoj;
- poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo;
- lov, ribolov, turizam, ugostiteljstvo, banje i lečilišta;
- zaštita životne sredine;
- industrija i zanatstvo;
- drumski, rečni i železnički saobraćaj i uređivanje puteva;
- priređivanje sajмова i drugih privrednih manifestacija;
- prosveta, kultura i sport;
- zdravstvena i socijalna zaštita;
- javno informisanje na pokrajinskom nivou.

Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine reguliše sadržaj (kvalitet i obim) ovlašćenja autonomne pokrajine u oblastima u kojima je ona nadležna da, u okvirima zakona, reguliše pojedina pitanja od interesa za građane u autonomnoj pokrajini. Najveći deo poslova u navedenim oblastima autonomna pokrajina obavlja kao poverene poslove.

Finansijska autonomija autonomnih pokrajina garantuje se u okvirima koje propisuju Ustav i zakon (čl. 183 st. 6, i čl. 184) i obuhvata:

- izvorne prihode autonomne pokrajine (čl. 183 st. 6);

- sredstva koja se obezbeđuju jedinicama lokalne samouprave kako bi mogle da obavljaju poslove čije vršenje im je poverila autonomna pokrajina (čl. 178 st. 3, i čl. 183 st. 6);
- donošenje budžeta i završnog računa (čl. 183 st. 6);
- učešće u delu prihoda koje ostvaruje Republika (čl. 184 st. 3).

Član 184 *Finansijska autonomija autonomnih pokrajina*

Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti.

Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina određuju se zakonom.

Zakonom se određuje učešće autonomnih pokrajina u delu prihoda Republike Srbije.

Budžet Autonomne pokrajine Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta Autonomne pokrajine Vojvodine koristi za finansiranje kapitalnih rashoda.

Finansijsku autonomiju autonomnih pokrajina Ustav načelno jemči u dve odredbe (čl. 183 st. 6, i čl. 184 st. 1). Pravo autonomne pokrajine na izvorne prihode koji se koriste za finansiranje nadležnosti autonomne pokrajine Ustav garantuje načelno, ali se ono ne ostvaruje neposredno na osnovu Ustava, i nema status ustavnog već zakonskog prava. Ovo je zakonsko pravo. Njegovu sadržinu operacionalizuje zakon. Autonomna pokrajina ostvaruje pravo na izvorne prihode „u skladu sa Ustavom i zakonom“ (čl. 183 st. 6). Ustav je ovlastio zakonodavca da reguliše vrste i visinu izvornih prihoda autonomne pokrajine (st. 2).

Pored izvornih prihoda, finansijska autonomija uključuje i pravo autonomnih pokrajina da učestvuju u delu prihoda koje ostvaruje Republika. Zakon reguliše način ostvarivanja i sadržaj ovog prava autonomnih pokrajina (st. 3).

Izričita ustavna garancija (za ustavnu materiju netipična pravna norma) odnosi se na visinu budžeta autonomne pokrajine (st. 4). To je pravilo koje se primenjuje neposredno na osnovu Ustava, i koje propisuje (procentualno) minimum sredstava budžeta autonomne pokrajine (najmanje 7% u odnosu na budžet Republike), uz istovremeno opredeljivanje namene dela ovih sredstava (3% od ovih sredstava mora se koristiti za finansiranje kapitalnih investicija). Pomenuto pravilo ilustrativan

je primer realnog obima finansijske autonomije autonomne pokrajine, i primer ograničavanja načelno garantovane finansijske autonomije autonomne pokrajine (za većinu – 4% od ukupno 7% – sredstava koja autonomna pokrajina ostvaruje iz Republikog budžeta sâm Ustav unapred propisuje namenu).

Član 185 Pravni akti autonomne pokrajine

Najviši pravni akt autonomne pokrajine je statut. Statut autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine. O pitanjima iz svoje nadležnosti autonomna pokrajina donosi odluke i druga opšta akta.

U okviru svojih nadležnosti organi autonomne pokrajine donose pokrajinske propise. To su ujedno i instrumenti koji služe ostvarivanju njenih nadležnosti. Kao propise koje donosi autonomna pokrajina, Ustav izričito navodi samo statut, odluku i druge opšte akte (st. 1 i 3).

Ustav određuje prirodu statuta autonomne pokrajine, utvrđuje koji organi su nadležni za njegovo donošenje i reguliše pojedina pitanja postupka po kojem se statut usvaja. (st. 2) Statut je najviši pravni akt autonomne pokrajine (st. 1). Usvaja ga Skupština autonomne pokrajine, ali tek nakon što Narodna skupština da prethodnu saglasnost na statut (st. 2). Skupština autonomne pokrajine kao njen najviši organ (čl. 180 st. 1) nema pravo da samostalno usvoji osnovni pravni akt autonomne pokrajine.

Ustav ne reguliše postupanje u slučaju kada Narodna skupština uskrati saglasnost na Statut autonomne pokrajine. Ova pravna praznina već je dovela do problema u ustavnoj praksi. Skupština autonomne pokrajine Vojvodine usvojila je Statut ove pokrajine (u roku koji propisuje Ustavni zakon za sprovođenje Ustava za usklađivanje Statuta s novim ustavnim rešenjima), a Narodna skupština nije stavila Statut na dnevni red, uprkos ustavnoj odredbi koja nalaže usklađivanje Statuta sa Ustavom u određenom roku. I ove odredbe Ustava primer su koji govori o odsustvu ustavnih procedura koje obezbeđuju da se ustavni konflikti rešavaju na ustavan način.

Pored statuta Ustav navodi još samo odluke i jednom opštom normom pominje druge opšte akte koje organi autonomne pokrajine donose kada regulišu pitanja iz domena svojih nadležnosti (3).

Član 186 Nadzor nad radom organa autonomne pokrajine

Vlada može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke autonomne pokrajine, pre njenog stupanja na snagu. U tom slučaju, Ustavni sud može, do donošenja svoje odluke, odložiti stupanje na snagu osporene odluke autonomne pokrajine.

Pravo nadzora (čl. 186) nad radom organa autonomne pokrajine i njegovo ostvarivanje reguliše Ustav. Pored nadzora nad radom organa autonomne pokrajine Ustav reguliše i pravo na zaštitu pokrajinske autonomije (čl. 187).

Nadzor nad radom organa autonomne pokrajine ostvaruje Vlada, kao organ centralne vlasti kojem je poverena izvršna vlast u Republici (čl. 122). Ustav utvrđuje pravo Vlade da u okviru nadzora nad radom pokrajinskih organa pokreće postupak ocene ustavnosti i zakonitosti odluka autonomne pokrajine. Predmet nadzora su odluke, a odluka je osnovni opšti pravni akt Skupštine autonomne pokrajine koji reguliše pitanja iz domena nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 185 st. 3).

U ovom kontekstu, Ustav ne navodi i druge opšte pravne akte autonomne pokrajine, pa se može u praksi postaviti pitanje, da li i drugi opšti pravni akti (čl. 185 st. 3 in fine) organa autonomne pokrajine podležu kontroli od strane Vlade?

Ustavno rešenje koje utvrđuje ovlašćenje organa izvršne Vlasti da kontroliše rad pokrajinskih organa, uključujući i Skupštinu autonomne pokrajine kao predstavničko telo koje neposredno biraju građani koje Ustav određuje kao „najviši organ“, govori da je pravo građana na pokrajinsku autonomiju koje, prema izričitoj Ustavnoj odredbi ograničava državnu vlast (čl. 12 st. 2), ograničeno od strane iste te državne vlasti.

Nadzor nad odlukama kao opštim aktima koje organi autonomne pokrajine donose u okviru svojih nadležnosti ostvaruje se u obliku prethodne kontrole njihove ustavnosti i zakonitosti. U skladu s tim, Ustav garantuje pravo Vlade da, pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke pokrajinskog organa pre njenog stupanja na snagu (čl. 186). Kada Vlada pokrene postupak ocene ustavnosti ili zakonitosti, Ustavni sud može odložiti stupanje na snagu osporene odluke pokrajinskog organa do okončanja postupka ocene njene ustavnosti ili zakonitosti.

Član 187 Zaštita pokrajinske autonomije

Organ određen statutom autonomne pokrajine ima pravo žalbe Ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti autonomne pokrajine.

Organ određen statutom autonomne pokrajine može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije ili opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju.

Zaštita prava građana na pokrajinsku autonomiju Ustav je poverio Ustavnom sudu (st. 1). U ustavnom sistemu razlikuju se dva osnovna oblika neposredne ustavnosudske zaštite pokrajinske autonomije.

Jedan vid zaštite aktivira se ukoliko je povređena nadležnost autonomne pokrajine od strane državnog organa ili organa lokalne samouprave nekim njihovim pojedinačnim aktom ili radnjom koja uključuje činjenje i nečinjenje (st. 1), i tako onemogućava obavljanje nadležnosti autonomne pokrajine. U tom slučaju, Ustav garantuje pravo da organ autonomne pokrajine određen statutom autonomne pokrajine, podnese žalbu Ustavnom sudu (st. 1). Ustavni sud odlučuje, da li je zbog delovanja državnog organa, odnosno opštinskog ili gradskog organa onemogućeno ostvarivanje nadležnosti autonomne pokrajine, jer su pojedinačni akt ili radnja ovih organa onemogućili ostvarivanje nadležnosti autonomne pokrajine. Predmet zaštite su, kako sledi iz ustavne odredbe, nadležnosti autonomne pokrajine, a ne pravo na autonomiju kako glasi rubrum ovog člana.

Drugi vid zaštite je slučaj kada je pravo na pokrajinsku autonomiju povređeno zakonom ili nekim drugim opštim aktom Republike, odnosno kada je povređeno opštim aktom opštine ili grada (st. 2). U tom slučaju, povređeno je pravo na pokrajinsku autonomiju, a povredu je naneo zakon ili neki drugi opšti pravni akt. I u ovom slučaju, pravo pokretanja postupka ocene ustavnosti i zakonitosti ima organ autonomne pokrajine određen statutom autonomne pokrajine (st. 2). U postupku ocene ustavnosti ili zakonitosti, Ustavni sud odlučuje o tome da li je zakon ili drugi opšti akt Republike ili jedinice lokalne samouprave povredio pravo na pokrajinsku autonomiju.

Pored toga, Ustavni sud obezbeđuje još jedan vid zaštite pokrajinske autonomije. Zaštita pokrajinske autonomije ostvaruje se pred Ustavnim sudom, i u postupku odlučivanja o sukobu nadležnosti između:

- republičkih i pokrajinskih organa (čl. 167 st. 2 tačka 2);
- pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave (čl. 167 st. 2 tačka 2);
- organa različitih autonomnih pokrajina (čl. 167 st. 2 tačka 4).

Rešavajući sukob nadležnosti koji se odnosi na organe autonomne pokrajine Ustavni sud, u suštini, odlučuje o nadležnostima autonomne pokrajina, posebno o njihovom sadržaju, obimu i kvalitetu, a njegove odluke u ovim pitanjima utiču neposredno na status koji autonomna pokrajina ima u ustavnom sistemu.

3. LOKALNA SAMOUPRAVA

Ustav Srbije garantuje pravo građana na lokalnu samoupravu u svojim osnovnim odredbama (čl. 12). Sadržaj i oblike ostvarivanja prava građana na lokalnu samoupravu bliže regulišu odredbe Sedmog dela Ustava koje se odnose na teritorijalnu organizaciju, posebno tačka 3 ovog dela, kao i Zakon o lokalnoj samoupravi i poseban zakon o Gradu Beogradu (čl. 189 st. 5).

Pravo na lokalnu samoupravu građani ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika u skupštinama lokalnih zajednica, kao i upravljanjem javnim poslovima od interesa za stanovnike lokalne zajednice.

Član 188 Osnovne odredbe

Jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd.

Teritorija i sedište jedinice lokalne samouprave određuje se zakonom.

Osnivanju, ukidanju i promeni teritorije jedinice lokalne samouprave prethodi referendum na teritoriji te jedinice lokalne samouprave.

Poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju se iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije, u skladu sa zakonom, i budžeta autonomne pokrajine, kada je autonomna pokrajina poverila jedinicama

lokalne samouprave obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa odlukom skupštine autonomne pokrajine.

U ustavnom sistemu Srbije lokalna samouprava je organizovana kao jednostepena. Ustav navodi tri tipa jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i Grad Beograd (st. 1). Kao glavni grad, Grad Beograd, na osnovu Ustava ima poseban status (čl. 189 st. 5). Svaka jedinica lokalne samouprave ima status pravnog lica (čl. 176 st. 2).

Zakon na koji Ustav upućuje, reguliše teritoriju na kojoj se prostire opština ili grad, i određuje sedište opštine, odnosno grada (st. 2). Ustav izričito propisuje da građani s područja lokalne zajednice učestvuju u postupku odlučivanja kada se odlučuje o teritoriji lokalne zajednice, posebno kada se menja teritorija na kojoj se prostire lokalna zajednica. U tom slučaju, građani se izjašnjavaju na referendumu koji prethodi usvajanju odluke o promeni teritorije lokalne zajednice (st. 3). Ustav propisuje oblik referendumu (prethodni ili naknadni), njegovu prirodu (savetodavni ili obavezujući) niti dejstvo odluke donesene na referendumu (mišljenje ili meritorna odluka) već tu regulativu prepušta zakonu.

Lokalnim zajednicama Ustav garantuje pravo na izvorne prihode i ustupljene javne prihode kao i pravo na prihode iz kojih se finansiraju poslovi povereni lokalnoj zajednici od strane Republike ili autonomna pokrajina (st. 4). Izvorni prihodi namenjeni su, u prvom redu, finansiranju poslova koji su u nadležnosti opštine odnosno grada: lokalne takse (administrativne, lokalne, boravišne); naknade za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta; naknade od korišćenja prirodnih lekovitih faktora; prihodi od zakupa, kao i prihodi od prodaje pokretnih stvari u imovini opštine, kamate, donacije, sredstva prikupljena samodoprinom, koncesione naknade, i drugo.

Pored izvornih prihoda, lokalne zajednice raspolažu i delom sredstava iz budžeta Republike. To su ustupljeni javni prihodi koje Republika iz budžeta prenosi na lokalne zajednice na čijoj teritoriji je prihod ostvaren. To su, na primer: prihodi od poreza na dohodak građana (prihodi od zarada, imovine, nasleđa i poklona, poljoprivrede, šumarstva, igara na sreću, davanja u zakup, i drugo); porez na promet proizvoda i usluga; naknade; sredstva ostvarena od privatizacije, i drugo. Iz ovih izvora, lokalnim zajednicama pripada deo sredstava koji reguliše zakon (st. 4).

Ukoliko lokalnoj zajednici budu povereni poslovi iz nadležnosti Republike ili autonomne pokrajine, tada ona ima pravo i na finansijska sredstva iz kojih

će se finansirati poslovi koji su joj povereni. Sredstva za obavljanje onih poslova koji su povereni opštini obezbeđuju se u skladu s vrstom i obimom posla. Izvore sredstava za ove namene obezbeđuje Republika, ako su to poslovi iz domena prava i dužnosti Republike, odnosno autonomna pokrajina, ako je ona na opštinu prenela poslove iz svog domena.

Član 189 Položaj jedinica lokalne samouprave

Opštine se osnivaju i ukidaju zakonom.

Grad se osniva zakonom, u skladu sa kriterijumima predviđenim zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava.

Grad ima nadležnosti koje su Ustavom poverene opštini, a zakonom mu se mogu poveriti i druge nadležnosti.

Statutom grada može se predvideti da se na teritoriji grada obrazuju dve ili više gradskih opština. Statutom grada se uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine.

Položaj grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje se zakonom o glavnom gradu i statutom grada Beograda. Grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, a zakonom o glavnom gradu mogu mu se poveriti i druge nadležnosti.

Opština je osnovna jedinica lokalne samouprave. Opštine se osnivaju odnosno ukidaju zakonom (st. 1).

Grad je takođe jedinica lokalne samouprave. I grad se osniva odnosno ukida zakonom ali, za razliku od opštine, Ustav izričito propisuje da se grad može osnovati ako su ispunjeni kriterijumi koje propisuje zakon (st. 2).

Na području grada, ukoliko to propisuje statut grada, mogu se formirati dve ili više gradskih opština (st. 4). Statut grada reguliše koji poslovi iz nadležnosti lokalne samouprave se realizuju u opštinama obrazovanim na području grada (st. 5), a koji na nivou grada. Na status grada shodno se primenjuje zakon koji reguliše status opštine kao osnovne teritorijalne jedinice. Za grad, Ustav rezerviše nadležnosti koje garantuje i opštinama. Ustav dopušta mogućnost da se, pored nadležnosti koje obavljaju opštine, gradu mogu zakonom poveriti i druge nadležnosti (st. 3).

Beograd kao glavni grad ima, prema Ustavu, poseban status. Status Grada Beograda reguliše se posebnim Zakonom o glavnom gradu, kao i Statutom

grada Beograda (st. 6). Nadležnosti Grada Beograda identične su nadležnostima koje Ustav i zakon garantuju opštini i gradu. Pored toga, nadležnosti Grada Beograda mogu uključiti i poslove koje mu poveri zakon o glavnom gradu.

Član 190 **Nadležnost opštine**

Opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom:

1. uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti;
2. uređuje i obezbeđuje korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;
3. stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; uređuje i obezbeđuje lokalni prevoz;
4. stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture;
5. stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine;
6. stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda; štiti kulturnih dobara od značaja za opštinu;
7. štiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta;
8. obavlja i druge poslove određene zakonom.

Opština samostalno, u skladu sa zakonom, donosi svoj budžet i završni račun, urbanistički plan i program razvoja opštine, utvrđuje simbole opštine i njihovu upotrebu.

Opština se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini.

Opština samostalno upravlja opštinskom imovinom, u skladu sa zakonom.

Opština, u skladu sa zakonom, propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa.

Opština ima dve grupe nadležnosti. To su izvorne nadležnosti i poverene nadležnosti.

Izvorne nadležnosti opština ostvaruje preko svojih organa. Ona raspolaže instrumentima za ostvarivanje ovih nadležnosti, i odgovorna je za njihovo

ostvarivanje. Izvorne nadležnosti opštine Ustav garantuje načelno. Pored toga, Ustav izričito propisuje da svoje izvorne nadležnosti opština realizuje u skladu sa zakonom i u okvirima koje propisuje zakon. Sadržaj nadležnosti opštine i način njihovog ostvarivanja reguliše Zakon o lokalnoj samoupravi.

Među nadležnostima koje opština ostvaruje samostalno i u skladu sa zakonom su (st.1):

- komunalne delatnosti (opština svojim propisima uređuje ovu oblast i obezbeđuje obavljanje ovih delatnosti) (st. 1 tačka 1);
- korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora (opština svojim propisima uređuje ovu oblast i obezbeđuje korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora) (st. 1 tačka 2);
- lokalni putevi i ulice, i drugi javni objekti od opštinskog značaja (opština se stara o njihovoj izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju) (st. 1 tačka 3);
- lokalni prevoz (opština svojim propisima reguliše gradski prevoz, i obezbeđuje njegovo obavljanje) (st. 1 tačka 3);
- turizam, zanatstvo, ugostiteljstvo i trgovina (opština se stara o razvoju i unapređenju ovih oblasti) (st. 1 tačka 5);
- prosveta, kultura, sport i fizička kultura (opština se stara o zadovoljavanju potreba građana u ovim oblastima) (st. 1 tačka 4);
- zdravstvena i socijalna zaštita kao i dečja zaštita (opština se stara o zadovoljavanju potreba građana u ovim oblastima) (st. 1 tačka 4);
- zaštita životne sredine (opština se stara o zaštiti životne sredine) (st. 1 tačka 6);
- zaštita od elementarnih nepogoda (opština se stara o zaštiti od elementarnih nepogoda) (st.1 tačka 6);
- zaštita kulturnih dobara od značaja za opštinu (opština se stara o zaštiti onih kulturnih dobara koja su od značaja za opštinu) (st.1 tačka 6);
- zaštita, unapređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta (opština se stara o zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta) (st. 1 tačka 7);

Jednom blanketnom odredbom Ustav upućuje na zakon koji opštini može staviti u nadležnost i druge poslove, pored Ustavom propisanih nadležnosti (st. 1 tačka 8).

Pored nadležnosti koje je Ustav rezervisao za opštinu, utvrđujući u prvom redu oblasti u kojima se one ostvaruju, Ustav propisuje još neke izvorne nadležnosti opštine koje uključuju:

- usvajanje budžeta opštine i završnog računa opštine (st. 2);
- donošenje urbanističkog plana (st. 2);
- donošenje programa razvoja opštine (st. 2);
- utvrđivanje simbola opštine i regulisanje načina njihove upotrebe (st. 2);
- upravljanje opštinskom imovinom (st. 4);
- propisivanje prekršaja za povrede opštinskih propisa (st. 6);
- staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava u opštini (st. 3);
- staranje o javnom informisanju u opštini (st. 3);
- upravljanje imovinom opštine – ovo pravo opština ostvaruje u granicama koje propisuje zakon (st. 5).

Deo izvornih nadležnosti opštine uključuje i pravo opštine da uređuje organizaciju i rad opštinskih organa i službi, kao i javnih službi čiji je opština osnivač (čl. 179). Statutom koji je najviši opšti akt opštine, opština uređuje organe lokalne samouprave, konkretizuje njihove nadležnosti i propisuje način njihovog rada (čl. 179).

Primetno je da je neka izvorna ovlašćenja opštine Ustav samo okvirno regulisao, i da je izbegao da bliže odredi sadržaj, kvalitet i obim nadležnosti kojima opštine raspolažu u određenoj oblasti. Nadležnosti koje Ustav definiše kao „staranje o ostvarivanju“ u oblastima (npr. zdravstvo, prosveta, kultura, socijalna zaštita, dečja zaštita, zaštita životne sredine, zaštita od elementarnih nepogoda, ljudska i manjinska prava, javno informisanje u opštini) nisu primenljive na osnovu sâmog Ustava, pa se može očekivati da zakon precizira njihov sadržaj, kvalitet i obim. To govori da je Ustav, u osnovi, zakonu prepustio da reguliše izvorne nadležnosti opštine.

Pored izvornih, nadležnost opštine čine i poverene nadležnosti (čl. 178). Poverene nadležnosti na opštinu može preneti Republika, ako je reč o poslovima koji su domen nadležnosti Republike (čl. 97), ili autonomna pokrajina, ako je reč o poslovima koji su domen nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 183). Ustav utvrđuje obavezu Republike, odnosno autonomne pokrajine, da obezbedi materijalna sredstva za finansiranje prenesenih poslova (čl. 178 st. 3).

Član 191 Pravni akti i organi opštine

Najviši pravni akt opštine je statut. Statut donosi skupština opštine.

Skupština opštine donosi opšte akte iz svoje nadležnosti, usvaja budžet i završni račun opštine, donosi plan razvoja i prostorni plan opštine, raspisuje opštinski referendum i vrši druge poslove određene zakonom i statutom.

Organi opštine su skupština opštine i drugi organi određeni statutom, u skladu sa zakonom.

Skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine, u skladu sa zakonom i statutom.

Izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje se zakonom.

Organi opštine su skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko veće. Organe koji se obrazuju u opštini utvrđuje Ustav, zakon i statut opštine (st. 3). Statut opštine reguliše organizaciju opštinskih organa, propisuje njihove nadležnosti i poslove koje obavljaju, utvrđuje odnose između pojedinih organa, uređuje način njihovog rada i postupak odlučivanja.

Skupština opštine (grada) je predstavničko telo lokalne zajednice koje neposredno biraju građani (čl. 180 st. 1,2 i 3).

U okviru svojih nadležnosti skupština donosi opšte pravne akte. Opšti pravni akti opštine su instrumenti kojima opština reguliše pitanja iz svoje nadležnosti (st. 2). Opšti pravni akti koje donosi skupština opštine su podzakonski opšti pravni akti. Oni moraju biti u skladu sa Ustavom i zakonom. Njihovu saglasnost sa Ustavom i zakonom ocenjuje Ustavni sud (čl. 167 st. 1 tačka 4). Među opštim pravnim aktima koje usvaja opštinska skupština, statut je najviši pravni akt opštine (st. 1). Skupština opštine usvaja i druge opšte pravne akte. To su odluke skupštine opštine, kao i opšti pravni akti koje Ustav eksplicitno navodi: budžet i završni račun, urbanistički plan, program razvoja opštine, kao i program razvoja pojedinih delatnosti u opštini (st. 2).

Ustav reguliše i deo nadležnosti koje ima skupština opštine. Skupština opštine:

- bira izvršne organe opštine (st. 4);
- raspisuje opštinski referendum (st. 2);
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom opštine (st. 4).

Ustav ne reguliše sve organe koji se obrazuju u opštini. Jednom blanketnom odredbom Ustav propisuje da se u opštini obrazuju i drugi

organi (st. 3), kao i da skupština opštine bira izvršne organe opštine (st. 4), i u vezi s tim upućuje na pravne izvore (zakon i statut opštine) kao propise koji bliže regulišu koji organi se obrazuju u opštini, kako se konstituišu, koje nadležnosti imaju, kome odgovaraju za svoj rad, kako su organizovani, i slično.

Zaon o lokalnoj samoupravi propisuje da se u opštini bira predsednik opštine, da se obrazuje opštinsko veće kao i opštinska uprava koja može biti organizovana kao jedinstvena služba, ili se može obrazovati za različite oblasti, kao i da se može ustanoviti građanski branilac (ombudsman). Formiranje i izbor izvršnih organa vlasti u gradu Beogradu, prema izričitoj odredbi Ustava, reguliše zakon (st. 5).

*Član 192 **Nadzor nad radom opštine***

Vlada je dužna da obustavi od izvršenja opšti akt opštine za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu i da u roku od pet dana pokrene postupak za ocenjivanje njegove ustavnosti ili zakonitosti.

Vlada može, pod uslovima određenim zakonom, raspustiti skupštinu opštine.

Istovremeno sa raspuštanjem skupštine opštine, Vlada imenuje privremeni organ koji obavlja poslove iz nadležnosti skupštine, vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine opštine.

Nadzor nad radom opštine u nadležnosti je Vlade odnosno odgovarajućeg ministarstva za lokalnu samoupravu. Oblike ostvarivanja i sadržaj prava na nadzor reguliše zakon. Nadzor nad radom opštine uključuje nadzor nad ostvarivanjem ustavnosti i zakonitosti, i ostvaruje se u dva osnovna oblika: kao nadzor nad propisima koje donose organi jedinica lokalne samouprave i kao nadzor nad radom organa lokalne samouprave.

Nadzor nad poštovanjem ustavnosti i zakonitosti u propisima organa lokalne samouprave uključuje više instrumenata od kojih samo neke reguliše Ustav. Većinu instrumenata kao i uslove za njihovu primenu reguliše zakon.

Ustav utvrđuje obavezu Vlade da akt, za koji smatra da nije saglasan sa Ustavom ili zakonom, obustavi od izvršenja (st. 1). Pored toga, Ustav obavezuje Vladu da u tom slučaju, u roku od 5 dana, pred

Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti akta čije je izvršenje obustavila (st. 1). Zakon reguliše uslove pod kojima Vlada može obustaviti od izvršenja akt lokalne zajednice za koji smatra da nije u skladu sa Ustavom i zakonom. Ona to može učiniti samo na predlog ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu i samo iz sledećih razloga:

- ako bi izvršavanjem tog akta mogla nastati nenadoknativa šteta;
- ako bi bile ograničene slobode i prava građana;
- ako bi bio teže povređen opšti interes.

Pored toga, zakon ustanovljava još neke instrumente nadzora nad propisima koje donosi opština. Oni se ostvaruju kroz više prava koja ima nadležno ministarstvo za lokalnu samoupravu, odnosno odgovarajućeg organa autonomne pokrajine:

- pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak ocene ustavnosti i zakonitosti propisa ili drugog akta organa lokalne samouprave;
- pravo da ukažu organima jedinice lokalne samouprave na neusaglašenost njihovog propisa ili opšteg akta sa statutom jedinice lokalne samouprave, i da zatraže da nadležni organ otkloni neusaglašenost odnosno da sâm pokrene postupak pred Ustavnim ili Vrhovnim sudom;
- pravo da zatraže od organa lokalne samouprave da ukine pojedinačni akt koji nije u saglasnosti sa zakonom ili drugim propisom ili aktom lokalne zajednice, ukoliko protiv takvog pojedinačnog akta nije moguće voditi upravni spor, kao i pravo da ukine ili poništi ovakav akt ako to ne učini nadležni organ lokalne samouprave.

Drugi oblik jeste nadzor nad radom skupštine i drugih organa lokalne samouprave. Ovaj nadzor ostvaruje Vlada. Vlada ima pravo utvrđeno Ustavom (st. 2) da raspusti skupštinu lokalne zajednice. Ovo pravo Vlada ostvaruje pod uslovima koje propisuje zakon (st. 2). Zakon propisuje da skupština opštine može biti raspuštena iz sledećih razloga:

- ukoliko skupština opštine ne zaseda duže od tri meseca;
- ako skupština opštine ne donese statut opštine u roku koji propisuje zakon;
- ako skupština opštine ne usvoji budžet u roku koji propisuje zakon.

Odluku o raspuštanju skupštine opštine Vlada donosi na predlog nadležnog ministarstva državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Kada raspusti skupštinu opštine, Vlada ima Ustavom propisanu dužnost da, istovremeno sa odlukom o raspuštanju skupštine opštine, imenuje privremeni organ koji do izbora novog saziva skupštine obavlja poslove iz njene nadležnosti (st. 3). Ujedno, Ustav obavezuje Vladu da, prilikom imenovanja članova privremenog organa, vodi računa o političkom i nacionalnom sastavu skupštine opštine koju je svojom odlukom raspustila (st. 3).

Član 193 Zaštita lokalne samouprave

Organ određen statutom opštine ima pravo žalbe Ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti opštine.

Organ određen statutom opštine može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije ili autonomne pokrajine kojim se povređuje pravo na lokalnu samoupravu.

Lokalna samouprava uživa pravnu zaštitu koju garantuje Ustav. Ustav reguliše osnovne instrumente zaštite lokalne samouprave posebno ustavnosudsku zaštitu, a zakon bliže reguliše način na koji se ostvaruje pravo na zaštitu lokalne samouprave, i određuje subjekte koji se tim pravom mogu koristiti.

Najznačajniji vid zaštite prava na lokalnu samoupravu je ustavnosudska zaštita. Ona obuhvata tri vida zaštite: neposrednu ustavnosudsku zaštitu, zaštitu koja se ostvaruje u redovnom postupku ocene ustavnosti i zakonitosti propisa, i zaštitu koja se ostvaruje u postupku rešavanja sukoba nadležnosti.

Ustav ustanovljava jedan poseban instrument koji se može koristiti za pokretanje postupka neposredne ustavnosudske zaštite lokalne samouprave (st. 1). To je pravo žalbe koja se podnosi Ustavnom sudu. Pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu ima opštinski organ određen statutom opštine (st. 1). Ustav propisuje uslove za podnošenje žalbe Ustavnom sudu zbog povrede prava na lokalnu samoupravu. Žalba se može podneti protiv pojedinačnog akta ili radnje nekog državnog organa, ili pak organa jedinice lokalne samouprave, ukoliko se tim aktom onemogućava obavljanje poslova iz nadležnosti opštine (st. 1).

Zaštita prava na lokalnu samoupravu koja se ostvaruje u postupku ocene ustavnosti uključuje pravo lokalne zajednice da pred Ustavnim sudom pokrene postupak ocene ustavnosti ili zakonitosti zakona kao i drugog opšteg pravnog akta Republike ili autonomne pokrajine, ukoliko se aktom čija se ustavnost osporava povređuje Ustavom garantovano pravo na lokalnu samoupravu (st. 2).

Svojevrsan vid ustavnosudske zaštite prava na lokalnu samoupravu ostvaruje se pred Ustavnim sudom i u postupku odlučivanja o sukobu nadležnosti, jer se u ovom postupku obezbeđuje zaštita nadležnosti lokalne zajednice. Ustavni sud rešava sukob nadležnosti koji nastane između republičkih organa i organa lokalne samouprave (čl. 167 st. 2 tačka 2). Ovaj sud rešava i sukob nadležnosti između pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave (čl. 167 st. 2 tačka 3). Najzad, Ustavni sud odlučuje i o sukobu nadležnosti između različitih jedinica lokalne samouprave (čl. 167 st. 2 tačka 4).

Posebni oblici zaštite prava na lokalnu samoupravu ostvaruju se putem institucije lokalnog ombudsmana i saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Ove institucije upotpunjuju sistem zaštite lokalne samouprave obezbeđivanjem posebne zaštite individualnih i kolektivnih prava građana u jedinicama lokalne samouprave, podsticanjem učestvovanja građana u ostvarivanju nadležnosti lokalne samouprave, kao i njihovog uticaja na rad organa lokalne samouprave.

Osmi deo

USTAVNOST I ZAKONITOST

U okviru poglavlja o ustavnosti i zakonitosti, Ustav polazi od osnovnog principa prema kojem je pravni poredak Republike jedinstven i reguliše hijerarhiju međunarodnih propisa i opštih propisa unutrašnjeg prava, objavljivanje zakona i stupanje na snagu zakona, zakonitost uprave, kao i jezik postupka. U ovom delu Ustava sistematizovane su i odredbe koje regulišu vanredno stanje, ratno stanje kao i odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vreme rata odnosno vanrednog stanja.

Član 194 Hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata

Pravni poredak Republike Srbije je jedinstven.

Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije.

Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom.

Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom.

Zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

U skladu sa načelom jedinstva pravnog poretka (st. 1) Ustav reguliše status različitih pravnih propisa u ustavnom sistemu (čl. 194 i čl. 195).

Sa Ustavom, kao najvišim pravnim aktom u pravnom sistemu (st. 2) moraju biti u skladu zakoni i svi drugi opšti pravni akti (st. 3).

Opštu odredbu o statusu međunarodnih propisa u ustavnom sistemu Srbije, propisanu u osnovnim odredbama Ustava prema kojoj su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni deo pravnog poretka (čl. 4), Ustav ponavlja i u odeljku o ustavnosti i zakonitosti (st. 4). Odredbe osnovnih načela i one u odeljku o ustavnosti i zakonitosti se razlikuju. Dok u osnovnim načelima Ustav propisuje da se opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori neposredno primenjuju, u odeljku o ustavnosti i zakonitosti ne pominje se njihovu neposrednu primenu (upor. čl. 4 st. 2 i čl. 194 st. 4).

Ponavlja se i pravilo iz osnovnih odredbi, da potvrđeni međunarodni ugovori „moraju biti u skladu sa Ustavom“ (čl. 4 st. 2, i čl. 167 st. 1 tačka 2), dok se u delu o ustavnosti i zakonitosti propisuje da potvrđeni međunarodni ugovori „ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom“ (st. 4).

Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava smatraju se, prema izričitoj odredbi Ustava, delom pravnog poretka Republike (čl. 4 st. 2). Sa njima moraju „biti u skladu“ zakoni i svi drugi opšti pravni akti (čl. 167 st. 1 tačka 1), ili zakoni „ne smeju biti u suprotnosti“, kako propisuje ustavno pravilo koje reguliše hijerarhiju propisa (st. 5).

Različita pravila o statusu međunarodnih izvora prava u pravnom sistemu mogu biti povod za različite interpretacije u procesu primene Ustava. U praksi, ovo se može kao javiti izvor problema. O kontroverzama statusa međunarodnih izvora u ustavnom sistemu više u komentarima na članove 16, 18. i 167.

Ostaje bez odgovora i pitanje, da li postoje, i ukoliko postoje – u čemu se ogledaju, kakva im je priroda, i da li su relevantan indikator statusa međunarodnih izvora prava razlike koje Ustav pravi između obaveze da propis „bude u skladu“ sa Ustavom, ili da propis „ne sme biti suprotan“ Ustavu. Različita terminologija i činjenica da Ustav to dosledno ponavlja govorila bi u prilog zaključku da je ovo moguće razumeti i tako da se

sadržaj, kvalitet i obim ovlašćenja organa koji to ocenjuju razlikuju zavisno od toga da li oni ocenjuju da li među pomenutim propisima postoji „saglasnost“, ili ocenjuju da među njima nema „suprotnosti“.

Član 195 Hijerarhija domaćih opštih pravnih akata

Svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu.

Statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom.

Svi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni njihovim statutima.

Ustav posebno reguliše hijerarhiju pravnih akata unutrašnjeg prava (u rubrumu ovog člana Ustav koristi nestandardni termin „domaći“ pravni akti).

Sa zakonom moraju biti u skladu (Ustav koristi termin „saglasni“):

- podzakonski opšti akti Republike Srbije (st. 1);
- opšti pravni akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja (st. 1);
- opšti pravni akti političkih stranaka, sindikata i udruženja građana (st. 1);
- kolektivni ugovori (st. 1);
- statuti, odluke i drugi opšti akti autonomnih pokrajina (st. 2);
- statuti, odluke i drugi opšti akti opštine, grada, kao i Grada Beograda (st. 2).

Sa statutom autonomne pokrajine moraju biti u skladu svi opšti akti autonomnih pokrajina (st. 3).

Sa statutom jedinice lokalne samouprave (opština, grad, Grad Beograd) moraju biti u skladu svi opšti akti jedinice lokalne samouprave (st. 3).

O saglasnosti podzakonskih opštih pravnih akata sa zakonom odlučuje Ustavni sud u okviru svoje osnovne nadležnosti zaštite ustavnosti i zakonitosti (čl. 167 st. 1).

Upoređivanjem sadržaja nadležnosti Ustavnog suda sa hijerarhijom opštih pravnih akata unutrašnjeg prava zapažaju se izvesne razlike, kada su u

pitanju statuti i opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, i kada je reč o opštim aktima organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, opštim aktima političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnim ugovorima.

Kada reguliše hijerarhiju opštih pravnih akata u unutrašnjem pravu (čl. 195), Ustav propisuje da oni moraju biti u skladu sa zakonom. Kada reguliše nadležnosti Ustavnog suda, Ustav propisuje da ovaj sud odlučuje ne samo o saglasnosti opštih podzakonskih pravnih akata sa zakonom već da ocenjuje i njihovu usklađenost sa Ustavom. Budući da su ustavna pravila različita – jedno dopušta samo ocenu zakonitosti, a drugo uključuje i ocenu ustavnosti i ocenu zakonitosti, u ustavnoj praksi može se postaviti pitanje obima kompetencija Ustavnog suda, kao i pitanje, da li se pred ovim sudom može osporavati ustavnost podzakonskih opštih akata ili samo njihova zakonitost?

Član 196 Objavljivanje zakona i drugih opštih akata

Zakoni i svi drugi opšti akti, objavljuju se pre stupanja na snagu.

Ustav, zakoni i podzakonski opšti akti Republike Srbije objavljuju se u republičkom službenom glasilu, a statuti, odluke i drugi opšti akti autonomnih pokrajina, objavljuju se u pokrajinskom službenom glasilu.

Statuti i opšti akti jedinica lokalne samouprave, objavljuju se u lokalnim službenim glasilima.

Zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja.

Ustav propisuje obavezu objavljivanja zakona i drugih opštih pravnih akata pre stupanja na snagu (st. 1). Objavljivanje zakona i drugih opštih pravnih akata pre stupanja na snagu jedna je od osnovnih pretpostavki pravne sigurnosti, i jedan od vidova praktične realizacije principa vladavine prava.

U Službenom glasniku Republike Srbije publikuju se Ustav, zakoni i drugi propisi koje donose republički organi (st. 2). Opšti pravni akti, kao i statut autonomne pokrajine, objavljuju se u službenom glasilu autonomne pokrajine (st. 2), a opšti pravni akti opštine ili grada, uključujući i statut opštine odnosno grada, u odgovarajućem službenom glasilu opštine ili grada (st. 3).

Stupanje na snagu zakona i drugih opštih pravnih akata vezuje se za momenat njihovog objavljivanja u odgovarajućem službenom glasilu. Od momenta njihovog publikovanja do momenta stupanja na snagu potrebno je da protekne određeni vremenski period. Vreme od momenta objavljivanja zakona, pa do njegovog stupanja na snagu naziva se „vreme čekanja zakona“. Razlog iz kojeg se propisuje vremenski razmak između objavljivanja i stupanja na snagu zakona jeste nastojanje da se obezbedi mogućnost da se građani i drugi subjekti na koje se propis odnosi upoznaju sa rešenjima koja sadrži zakon ili drugi opšti pravni akt.

Ustav propisuje da zakon kao i drugi opšti pravni akti stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja, u odgovarajućem službenom glasilu (st. 4). Od ovog opšteg pravila Ustav dopušta izuzetak i propisuje da izuzetno, zakoni i drugi opšti pravni akti mogu i ranije stupiti na snagu, ali ne pre njihovog objavljivanja (st. 4). Stupanje na snagu zakona pre isteka vremena od 8 dana od dana objavljivanja Ustav dopušta samo pod uslovom da za to postoje opravdani razlozi (st. 4). Razlozi koji opravdavaju ranije stupanje na snagu zakona ili drugog opšteg akta moraju biti utvrđeni prilikom usvajanja zakona odnosno drugog opšteg pravnog akta.

Momenat stupanja snagu Ustava razlikuje se od momenta stupanja na snagu zakona. To je jedan od elemenata koji postupak usvajanja ustava razlikuje od postupka usvajanja zakona, i ustavu, kao najvišem pravnom aktu u ustavnom poretku, pribavlja posebno mesto u pravnom sistemu. Akt o promeni Ustava stupa na snagu danom proglašenja u Narodnoj skupštini (čl. 203 st. 10).

Član 197 *Zabrana povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata*

Zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo. Izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona.

Odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo samo ako je blaža za učinioca krivičnog dela.

U skladu sa načelom pravne sigurnosti i principom vladavine prava, kao osnovnim principima Ustava (čl. 1), Ustav eksplicitno, ali samo načelno, zabranjuje povratno dejstvo zakona i svih drugih opštih pravnih akata (st. 1).

Od načela zabrane povratnog dejstva zakona i drugih opštih pravnih akata Ustav dopušta izuzetak u dva slučaja. Oba se odnose na povratno dejstvo zakona (st. 2), dok se izuzetak koji bi omogućio povratno dejstvo drugih opštih pravnih akata u Ustavu ne reguliše. Način na koji Ustav reguliše izuzetak od zabrane retroaktivnog dejstva upućivao bi na zaključak da je izuzetak moguć i dopušten jedino za zakone kao opšte pravne akte, a da je isključena mogućnost povratnog dejstva drugih opštih pravnih akata.

Povratno dejstvo zakona moguće je pod uslovima koje propisuje Ustav (st. 2). Odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva zakona moguće je samo ukoliko to nalaže opšti interes. Opšti interes koji opravdava odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva zakona mora biti utvrđen prilikom usvajanja zakona u zakonodavnom postupku. Pored toga, odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva zakona dopušteno je samo za pojedine odredbe zakona, ali ne i za zakon u celini. To nalaže da se u postupku donošenja zakona, uz obrazloženje opšteg interesa koji je osnov za odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva zakona, utvrde i odredbe zakona koje će imati povratno dejstvo.

Drugi izuzetak odnosi se na oblast krivičnog zakonodavstva. Ustav utvrđuje da odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo samo ukoliko je ona blaža za učinioca krivičnog dela (st. 2). Pored toga, u delu Ustava o ljudskim i manjinskim pravima, Ustav propisuje mogućnost odstupanja od zabrane retroaktivnog dejstva zakona, i kada je reč o načelu legaliteta dela i sankcije Ustav dopušta mogućnost da se odstupa od načela prema kojem se kazne određuju prema zakonu koji je važio u vreme izvršenja krivičnog dela, i da se učiniocu krivičnog dela izrekne kazna koju propisuje zakon donesen nakon izvršenja krivičnog dela, ukoliko je taj zakon za učinioca povoljniji (čl. 34 st. 2).

Član 198 *Zakonitost uprave*

Pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti zasnovani na zakonu.

Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Opšte načelo o zakonitosti rada uprave preciziraju dva posebna ustavna pravila.

Jedno pravilo nalaže obavezu da svi pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, kao i organa autonomnih pokrajina i organa jedinica lokalne samouprave moraju biti zasnovani na zakonu (st. 1).

Drugo pravilo reguliše sudsku zaštitu zakonitosti pojedinačnih pravnih akata koja uključuje ispitivanje zakonitosti pojedinačnih pravnih akata, ukoliko se tim aktima odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu:

- u postupku sudske kontrole uprave (upravni spor)
- u drugom sudskom postupku, ukoliko zakon propisuje drugu sudsku zaštitu (st. 2).

Član 199 Jezik postupka

Svako ima pravo da koristi svoj jezik u postupku pred sudom, drugim državnim organom ili organizacijom koja vrši javna ovlašćenja, kada se rešava o njegovom pravu ili obavezi. Neznanje jezika na kome se postupak vodi ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava.

Jedna od važnih garancija ustavnosti i zakonitosti koja doprinosi pravnoj sigurnosti fizičkih i pravnih lica u postupku pred organima vlasti, posebno kada se u postupku pred organima državne vlasti odlučuje o njihovim pravima ili obavezama, jeste pravo na korišćenje svog jezika.

Ovo pravo Ustav garantuje svakome (st. 1). Njega uživa najširi broj subjekata. Ustav izričito propisuje da neznanje jezika na kojem se vodi postupak ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava (st. 2), ali ne propisuje sankciju za slučaj kršenja ove ustavne garancije, niti upućuje na zakon koji bi to mogao regulisati.

Pravo na korišćenje jezika garantuje se u:

- postupcima koji se vode pred sudom;
- postupcima koji se vode pred državnim organima;
- postupcima koji se vode pred organizacijama koje vrše javna ovlašćenja (st. 2).

Pored toga, u okviru garancija prava na pravično suđenje, Ustav garantuje svim učesnicima u sudskom postupku pravo na besplatnog prevodioca (čl. 32 st. 2), a u okviru prava pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje posebnosti garantuje više posebnih prava vezanih za korišćenje njihovog maternjeg jezika (na primer, pravo na školovanje na maternjem jeziku u državnim i privatnim školama; ispisivanje naziva naseljenih mesta, ulica i trgova, i slično na jeziku nacionalne manjine ukoliko čine znatan deo lokalnog stanovništva; pravo na informisanje na svom jeziku, i drugo. (čl. 79)). Šire u komentarima uz član 32 i član 79.

U ovom kontekstu, Ustav ne propisuje da se pravo na korišćenje svog jezika garantuje i u postupcima koji se vode pred organima autonomne pokrajine, kao ni u postupcima pred organima lokalne samouprave.

Član 200 Vanredno stanje

Kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje.

Odluka o vanrednom stanju važi najduže 90 dana. Po isteku ovog roka, Narodna skupština odluku o vanrednom stanju može produžiti za još 90 dana većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

Za vreme vanrednog stanja, Narodna skupština se sastaje bez posebnog poziva i ne može biti raspuštena.

Proglašavajući vanredno stanje Narodna skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, pod istim uslovima kao i Narodna skupština.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike.

Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje propiše Narodna skupština ili Vlada važe najduže 90 dana, a po isteku ovog roka mogu se obnoviti pod istim uslovima.

Kad odluku o vanrednom stanju nije donela Narodna skupština, Narodna skupština je potvrđuje u roku od 48 sati

od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Narodna skupština ne potvrdi ovu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja. Kad mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava nije propisala Narodna skupština, Vlada je dužna da uredbu o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava podnese na potvrdu Narodnoj skupštini u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane. U suprotnom, mere odstupanja prestaju da važe 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.

U poglavlju o ustavnosti i zakonitosti sistematizovane su i ustavne odredbe koje regulišu proglašenje vanrednog stanja i rata, mere koje se u tim prilikama preduzimaju, i status ljudskih i manjinskih prava u takvim prilikama.

Ustav najpre propisuje razloge koji mogu biti legitimni ustavni osnov da u ustavnom sistemu bude proglašeno vanredno stanje. Samo jedan razlog, formulisan na opšti način, jeste osnov da se u ustavnom sistemu proglaši vanredno stanje. To je slučaj kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana (st. 1). Propisujući razloge za proglašenje vanrednog stanja, Ustav podjednako štiti dve vrednosti: ustavnost poretka – opstanak države, ali i opstanak pojedinaca (građana).

Donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja Ustav je stavio u nadležnost Narodne skupštine koja, kao najviše predstavničko telo i reprezentant građana ima ustavno ovlašćenje da oceni da li su se stekli uslovi da se vanredno stanje proglaši, odnosno da li je javna opasnost takvog karaktera da ugrožava opstanak države i građana (st. 1). Ovo je veoma delikatno i osetljivo pitanje, jer nastupa poremećaj u ustavnom sistemu, a za ljudska i manjinska prava može biti propisan poseban režim koji propisuje odstupanje od ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava. Zato je za usvajanje odluke o proglašenju vanrednog stanja potrebna kvalifikovana većina glasova narodnih poslanika. Ovu odluku Narodna skupština usvaja apsolutnom većinom glasova svih narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 tačka 2). O značaju koji Ustav pridaje ulozi koju Narodna skupština ima prilikom odlučivanja o proglašenju vanrednog stanja govore i dva posebna ustavna pravila koja štite njen status u ovim prilikama. Narodna skupština odlučuje i o ukidanju vanrednog stanja (čl.

105 st. 2 tačka 2). I odluku o ukidanju vanrednog stanja Narodna skupština usvaja kvalifikovanom većinom glasova (apsolutna većina glasova narodnih poslanika) (čl. 105 st. 2 tačka 2).

Ustav eksplicitno propisuje da se Narodna skupština, za vreme vanrednog stanja, sastaje bez poziva (st. 3 kao i čl. 106 st. 4), i da suspenduje ustavne odredbe koje regulišu redovna i vanredna zasedanja Narodne skupštine (čl. 106 st. 1, 2 i 3). Više u komentarima uz član 106.

Pored toga, Ustav izričito zabranjuje raspuštanje Narodne skupštine za vreme vanrednog stanja (st. 3 kao i čl. 109 st. 4), a ukoliko je Narodna skupština raspuštena u momentu proglašenja vanrednog stanja, ponovo se uspostavlja njena puna nadležnost sve do okončanja vanrednog stanja (čl. 109 st. 7). Šire u komentarima uz član 109.

Kada proglaši vanredno stanje, Narodna skupština može odlučiti da usvoji i mere kojima se reguliše režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koja garantuje Ustav (st. 4). Dejstvo ovih mera vremenski je ograničeno. One se primenjuju najduže 90 dana (st. 2). To je osnovno ustavno pravilo. Ustav ipak dopušta da se dejstvo mera, koje za vreme vanrednog stanja regulišu režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, produži odlukom Narodne skupštine za još najviše 90 dana. Za odluku o produženju važenja ovih mera zahteva se kvalifikovana većina (apsolutna većina glasova svih narodnih poslanika) (st. 3). Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja ograničenog su vremenskog dejstva. One, prema izričitoj odredbi Ustava važe najduže 90 dana (st. 7), uz mogućnost koju Ustav dopušta, da njihovo važenje, pod istim uslovima pod kojima su usvojene, bude produženo za još najduže 90 dana (st. 7).

Ustav reguliše i alternativnu proceduru, kada o proglašenju vanrednog stanja odlučuju drugi subjekti. Pretpostavka da se primeni alternativna procedura je u slučaju kada ne postoji mogućnost da se Narodna skupština sastane (st. 5). To je uslov koji mora biti ispunjen da bi se moglo pristupiti donošenju odluke o proglašenju vanrednog stanja primenom alternativne procedure. To je važno prethodno pitanje. Ustav nije posebno regulisao ko konstatuje da nema mogućnosti da se Narodna skupština sastane. Kada Narodna skupština ne može da se sastane o proglašenju vanrednog stanja, tada zajednički odlučuju predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (st. 5). Kako oni odlučuju o proglašenju vanrednog stanja, moglo bi se pretpostaviti da je u njihovoj nadležnosti i odlučivanje o tome da li (ne)postoji mogućnost da se Narodna skupština sastane.

Odluka o proglašenju vanrednog stanja koju zajednički donose predsjednik Republike, predsjednik Narodne skupštine i predsjednik Vlade podleže potvrdi od strane Narodne skupštine (st. 8). Ustav propisuje kratak vremenski rok od samo 48 sati u kojem odluka o proglašenju vanrednog stanja mora dobiti potvrdu Narodne skupštine. Ustav propisuje i alternativno ustavno pravilo, za slučaj da Narodna skupština, zbog toga što nije mogla da se sastane, nije potvrdila odluku o proglašenju vanrednog stanja u Ustavom propisanom roku. U tom slučaju, odluka će se izneti na potvrdu Narodnoj skupštini odmah kada se steknu uslovi za sastajanje Skupštine (st. 8).

Ukoliko Narodna skupština ne potvrdi odluku o proglašenju vanrednog stanja, jedina konsekvencija koju Ustav propisuje jeste prestanak njenog važenja. Ona prestaje da važi, na osnovu samog Ustava, sa završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja (st. 8).

Ustav propisuje i alternativnu proceduru usvajanja mera kojima se reguliše režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja (st. 6). Alternativna procedura primenjuje se u slučaju kada ne postoji mogućnost da se sastane Narodna skupština. U takvim okolnostima, ovlašćenja za propisivanje mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, na osnovu samog Ustava, prelaze na organe izvršne vlasti (Vladu i predsednika Republike). Ustav ovlašćuje Vladu da, svojom uredbom, propiše mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Za punovažnost uredbe koja reguliše režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja potrebno je da uredbu potpiše i predsjednik Republike (st. 6). Na taj način obezbeđuje se da svi organi kojima je Ustav poverio obavljanje poslova iz domena izvršne vlasti preuzmu zajedničku odgovornost za sadržaj mera koje propisuju odstupanje od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja. I mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, koje svojom uredbom propisuje Vlada uz supotpis predsednika Republike, imaju takođe ograničeno vremensko dejstvo. One važe najduže 90 dana (st. 7), a njihovo važenje može biti produženo još najduže 90 dana pod istim uslovima pod kojima su mere i usvojene (st. 7).

Pored toga, Ustav propisuje da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, ukoliko ih nije propisala Narodna skupština, podležu potvrdi Narodne skupštine (st. 8). Ustav propisuje kratak rok (48 sati od usvajanja uredbe), i obavezuje Vladu da uredbu o merama odstupanja od

ljudskih i manjinskih prava podnese na potvrdu Narodnoj skupštini. Ako ne postoji mogućnost da se Narodna skupština sastane, uredba se podnosi na potvrdu čim sastajanje Narodne skupštine bude moguće. Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje je propisala Vlada svojom uredbom, a koje nisu iznesene na potvrdu Narodnoj skupštini, prestaju da važe, po osnovu samog Ustava u roku od 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja (st. 8).

Član 201 Ratno stanje

Ratno stanje proglašava Narodna skupština.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju ratnog stanja donose zajedno predsjednik Republike, predsjednik Narodne skupštine i predsjednik Vlade.

Proglašavajući ratno stanje Narodna skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava.

Kad Narodna skupština ne može da se sastane, mere odstupanja od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava zajedno utvrđuju predsjednik Republike, predsjednik Narodne skupštine i predsjednik Vlade.

Sve mere propisane u periodu ratnog stanja potvrđuje Narodna skupština kad bude u mogućnosti da se sastane.

Ustav razikuje vanredno stanje i ratno stanje kao dva oblika ugrožavanja ustavnog poretka i ljudskih prava.

Odluka o proglašenju ratnog stanja je u nadležnosti Narodne skupštine. Za razliku od većine koju Ustav zahteva za usvajanje odluke o proglašenju vanrednog stanja (čl. 105 st. 23 tačka 2) (kvalifikovana većina u obliku apsolutne većine), za usvajanje odluke o proglašenju rata Ustav ne zahteva kvalifikovanu većinu, pa se na donošenje odluke o proglašenju rata primenjuje opšte pravilo da Narodna skupština odlučuje većinom glasova narodnih poslanika na sednici Narodne skupštine na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika (prosta većina) (čl. 105 st. 1). Razlozi kojima su se rukovodili pisci Ustava da propišu različita pravila o većini za odluku o proglašenju vanrednog stanja (kvalifikovana većina), i većini koja se traži za proglašenje rata (prosta većina) ostaju nejasni, posebno ako se ima u vidu veći stepen opasnosti po opstanak zajednice i građana u ratu, nego što bi se moglo očekivati za vreme vanrednog stanja.

Ustav propisuje i alternativnu proceduru za odlučivanje o proglašenju rata. Ova procedura primenjuje se pod uslovom da Narodna skupština ne može da se sastane (st. 2). U tom slučaju primenjuje se isto pravilo kao kada se proglašava vanredno stanje. O proglašenju rata odlučuju zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (st. 2). Iako Ustav to eksplicitno ne propisuje, oni ujedno konstatuju da su se stekli Ustavom propisani uslovi (nemogućnost Narodne skupštine da se sastane) da se primeni alternativna procedura, i da oni zajednički odluče o proglašenju rata.

Mere odstupanja od Ustavom zagarantovanih ljudskih i manjinskih prava utvrđuje i svojim aktom propisuje Narodna skupština (st. 3). Način na koji je u Ustavu regulisano ovo pitanje upućuje na zaključak da Narodna skupština odlučuje o tome da li će propisati mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Ustav koristi termin „može propisati“, što bi govorilo u prilog iznesenom zaključku. Pored toga, iz ustavne odredbe sledilo bi i da se mere odstupanja propisuju istovremeno sa usvajanjem odluke o proglašenju ratnog stanja. Ustav koristi termin „proglašavajući ratno stanje“, što bi govorilo u prilog stavu da se mere odstupanja usvajaju istovremeno kada i odluka kojom Narodna skupština proglašava ratno stanje.

Ustav propisuje i alternativnu proceduru za propisivanje mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme rata. Ova procedura primenjuje se pod uslovom da ne postoji mogućnost da se Narodna skupština sastane za zasedanje (st. 4). U tom slučaju, mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajedno utvrđuju predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (st. 3).

Ustav ne propisuje eksplicitno kada se smatra da Narodna skupština ne može da se sastane, i ko konstatuje da je ovaj uslov ispunjen i da, u skladu sa tim, predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade imaju pravo da propišu mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. U pokušaju da se na ovo pitanje odgovori, treba posebno imati u vidu izričitu odredbu Ustava da se Narodna skupština posle proglašenja ratnog stanja sastaje, na osnovu sâmog Ustava i bez poziva (čl. 106 st. 4), kao i odredbu da se u slučaju proglašenja ratnog stanja, Narodnoj skupštini koja je bila raspuštena, na osnovu sâmog Ustava uspostavlja puna nadležnost, sve do okončanja ratnog stanja (čl. 109 st. 7). Kako Ustav nesumnjivo ustanovljava pravo predsednika Republike, predsednika Narodne skupštine i predsednika Vlade da

zajednički proglase ratno stanje, kao i da oni u jednom sudbonosnom trenutku zajednički preuzimaju odgovornost za zaštitu građana i državne zajednice, moguće bi bilo prihvatiti interpretaciju prema kojoj bi isti subjekti imali i pravo da konstatuju da ne postoji mogućnost za sastajanje Narodne skupštine, i da su se stekli uslovi da oni zajednički propišu mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava.

Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava propisane u toku rata podležu potvrdi od strane Narodne skupštine (st. 5). Ustav propisuje kada se mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava moraju podneti na potvrdu Narodnoj skupštini, i to vezuje za momenat kada se steknu uslovi da se Narodna skupština sastane (st. 5). Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava mogu se, tako, izneti na potvrdu Narodnoj skupštini i u toku rata. Pitanje koje ovo ustavno rešenje ostavlja otvorenim jeste, kada se smatra da su se stekli uslovi da se Narodna skupština sastane, i ko konstatuje da postoje uslovi za njeno sastajanje?

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

Po proglašenju vanrednog ili ratnog stanja, dozvoljena su odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u obimu u kojem je to neophodno. Mere odstupanja ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla. Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava prestaju da važe prestankom vanrednog ili ratnog stanja. Mere odstupanja ni u kom slučaju nisu dozvoljene u pogledu prava zajemčenih čl. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. i 78. Ustava.

Režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava jedno je od najdelikatnijih pitanja u prilikama koje se karakterišu kao vanredno stanje ili ratno stanje. Za vreme rata i vanrednog stanja dolazi do poremećaja nadležnosti u korist egzekutive, a i do odstupanja od režima ustavom garantovanih ljudskih prava, što govori da se u ovim prilikama pod svojevrsnim udarom nalaze dva izuzetno značajna ustavna principa: princip ograničene vlasti u obliku podele vlasti, i ljudska prava i slobode čiji je Ustav garant i zaštitnik. Otuda nastojanje ustavotvorca da, uvažavajući standarde međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, u sâmom Ustavu postavi

granice za regulisanje odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Sledeći ustavni principi postavljaju granice postupanja prilikom odlučivanja o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava:

- U skladu sa opštim ustavnim principima koji se odnose na ograničenja ljudskih i manjinskih prava (čl. 20), Ustav izričito reguliše odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, za vreme vanrednog stanja ili rata. Princip srazmernosti između ograničenja prava i svrhe koja se nastoji postići ograničenjem prava i u ovom slučaju je polazni princip. Ustav dopušta odstupanja samo u obimu koji je neophodan (st. 1).
- Ograničava se i sadržaj mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. On ne sme biti diskriminatoran. Ustav propisuje da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava ne mogu dovesti do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla (st. 2). Osnovi za diskriminaciju navedeni su taksativno. Izostalo je načelno pravilo koje zabranjuje „svaki vid diskriminacije“, a koje bi omogućilo da se prilikom interpretacije ove ustavne odredbe uključe i drugi vidovi diskriminacije. Neke osnove za diskriminaciju izostavljene su u ovom kontekstu, a koje Ustav navodi u odredbi o zabrani diskriminacije (npr. rođenje, političko ili drugo uverenje, imovinsko stanje, kultura, jezik, starost, psihički ili fizički invaliditet) (čl. 21 st. 3). Ustav ne pominje oblike diskriminacije (direktna i indirektna), pa ostaje otvoreno pitanje, da li se ustavna zabrana odnosi na oba vida diskriminacije? Više u komentarima uz čl. 21.

Važenje mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava je vremenski ograničeno. One prestaju da važe s prestankom vanrednog ili ratnog stanja (st. 3).

Prava koja Ustav, u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, taksativno navodi, izuzeta su iz režima odstupanja. To su apsolutno zaštićena prava. Ustav zabranjuje odstupanja od ovih prava u bilo kojim prilikama (st. 4). Apsolutno zaštićena prava su:

- pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (čl. 23);
- pravo na život (čl. 24);
- pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (čl. 25);
- zabrana ropstva, položaja sličnog ropstvu i zabrana prinudnog rada (čl. 26);
- prava lica lišenog slobode (čl. 28);
- pravo na pravično suđenje (čl. 32);
- pravo na sigurnost u kaznenom pravu (čl. 34);

- pravo na pravnu ličnost (čl. 37);
- pravo na državljanstvo (čl. 38);
- sloboda misli, savesti i veroispovesti (čl. 43);
- pravo na prigovor savesti (čl. 45);
- sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti (čl. 47);
- zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje (čl. 49);
- pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika (čl. 62);
- sloboda odlučivanja o rađanju (čl. 63);
- prava deteta (čl. 64);
- zabrana nasilne asimilacije (čl. 78).

Deveti deo

PROMENA USTAVA

Ustav se od običnih zakona razlikuje i po tome što sâm reguliše postupak svoje revizije. To, kao i činjenica da se Ustav menja po postupku koji je složeniji od zakonodavnog postupka pribavlja Ustavu ekskluzivno mesto najvišeg pravnog akta u pravnom sistemu.

U devetom delu Ustava sistematizovane su odredbe koje se odnose na promenu Ustava.

Član 203 Predlog za promenu Ustava i usvajanje promene Ustava

Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača.

O promeni Ustava odlučuje Narodna skupština.

Predlog za promenu Ustava usvaja se dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

Ako ne bude postignuta potrebna većina, promeni Ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu koji nije usvojen, ne može se pristupiti u narednih godinu dana.

Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, pristupa se izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava. Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu.

Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, 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.

Kada se akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava.

Promena Ustava je usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača.

Akt o promeni Ustava koji je potvrđen na republičkom referendumu stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.

Ako Narodna skupština ne odluči da akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, promena Ustava je usvojena izglasavanjem u Narodnoj skupštini, a akt o promeni Ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.

Postupak revizije Ustava regulisan je u devetom delu Ustava. Ustav neposredno reguliše više pitanja vezana za postupak promene Ustava:

- organ koji je nadležan za donošenje odluke o usvajanju Ustava (st. 2 i čl. 99 st. 1 tačka 1);
- subjekte kojima garantuje pravo da predlože reviziju Ustava (st. 1);
- većinu glasova potrebnu za usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini (st. 3);
- većinu glasova potrebnu da se u Narodnoj skupštini usvoji akt o promeni Ustava (st. 6);
- raspisivanje obaveznog ustavnog referenduma i propis, kada ustavni referendum mora biti raspisan (st. 7);
- raspisivanje fakultativnog ustavnog referenduma (st. 6 i 9);
- većinu glasova neophodnu za usvajanje Ustava na referendumu (st. 7);
- temporarnu zabranu revizije Ustava (čl. 203 st. 4 i čl. 204);

- nadležnost za proglašenje Ustava, način proglašenja i formu akta za proglašenje Ustava (st. 9);
- stupanje na snagu akta o promeni Ustava (st. 9 in fine).

Ustavotvorna vlast pripada Narodnoj skupštini i biračima (st. 2, 6, 7 i 9). U postupku odlučivanja o promeni Ustava učestvuju i Narodna skupština i birači neposredno, pa je ustavotvorna vlast podeljena između njih. Ustav sadrži odredbu da o promeni Ustava odlučuje Narodna skupština (čl. 99 st. 1 tačka 1, i čl. 203 st. 2), što bi moglo biti osnov za zaključak da ustavotvorna vlast pripada Narodnoj skupštini. Ukoliko se imaju u vidu druge ustavne odredbe (čl. 203 st. 6, 7 i 9), može se zaključiti da je ustavotvorna vlast podeljena između Narodne skupštine i građana. Tu se u prvom redu imaju u vidu:

- odredbe o obaveznom naknadnom ustavnom referendumu koje nalažu Narodnoj skupštini da, kada se revizija Ustava odnosi na taksativno navedene delove Ustava, akt o reviziji Ustava uputi na ustavni referendum radi potvrđivanja od strane građana (st. 7);
- odredbe o fakultativnom naknadnom ustavnom referendumu odnosno o pravu Narodne skupštine da i reviziju Ustava čiji se sadržaj odnosi na druge delove Ustava uputi na referendum nakon usvajanja u Narodnoj skupštini (st. 6 i 9).

Pravo podnošenja predloga za reviziju Ustava pripada biračima, narodnim poslanicima, predsedniku Republike i Vladi. Za validnost predloga koji podnose birači odnosno narodni poslanici Ustav propisuje i dodatne uslove koje je potrebno ispuniti da bi predlog bio validan:

- predlog birača svojim potpisima mora podržati najmanje 150.000 birača (st. 1);
- predlog za reviziju Ustava koji podnosi narodni poslanik mora dobiti podršku najmanje 1/3 od ukupnog broja narodnih poslanika (st. 1).

Za usvajanje predloga za promenu Ustava potrebna je kvalifikovana većina – najmanje 2/3 glasova ukupnog broja narodnih poslanika (st. 3). Kada je predlog za promenu Ustava prihvaćen u Narodnoj skupštini, pristupa se pripremi akta o promeni Ustava, ili se odmah pristupa njegovom razmatranju ukoliko je akt o reviziji Ustava pripremljen (st. 5). Potom se akt o promeni Ustava razmatra u Narodnoj skupštini, a nakon razmatranja on se usvaja. Za usvajanje akta o promeni Ustava potrebna je kvalifikovana većina od najmanje dve trećine ukupnog broja narodnih poslanika (st. 6).

Ukoliko predlog za promenu Ustava nije dobio potrebnu većinu glasova u Narodnoj skupštini, Ustav propisuje temporarnu zabranu revizije Ustava u pitanjima koja je sadržavao predlog za reviziju Ustava koji nije dobio podršku potrebnog broja poslanika u Narodnoj skupštini. Ustav zabranjuje da se narednih godinu dana podnese predlog za reviziju Ustava o istom pitanju (st. 4).

U ustavnom sistemu Srbije propisan je ustavni referendum za usvajanje akta o promeni Ustava. Ustavni referendum postoji u dva oblika, kao obavezan (st. 7), i kao fakultativan (st. 6 i 9).

Referendum je obavezan kada se sadržaj predloga za reviziju Ustava odnosi na taksativno navedene delove, odnosno odredbe Ustava (st. 7):

- preambulu Ustava;
- ljudska i manjinska prava i slobode;
- uređenje vlasti;
- proglašavanje ratnog i vanrednog stanja;
- odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju;
- postupak promene Ustava.

Ovi delovi Ustava ne mogu se menjati bez saglasnosti građana izražene na referendumu. Da bi akt o promeni Ustava koji reguliše ova pitanja bio usvojen, potrebno je da dobije potvrdu birača na naknadnom ustavnom referendumu (st. 7). Akt o promeni Ustava biće potvrđen ako dobije podršku glasova većine birača od broja birača koji su izašli na referendum (prosta većina).

Ustav ne reguliše, da li se i na ovaj slučaj primenjuju odredbe o temporarnoj zabrani ustavne revizije, kao u slučaju kada predlog za promenu Ustava nije prihvaćen u Narodnoj skupštini. Ako Ustavom propisana potrebna većina glasova birača na referendumu ne bude dostignuta, Ustav izričito ne zabranjuje da se o istom pitanju ponovo pokrene postupak revizije Ustava (uporediti st. 4 sa st. 8 i 9). Različite posledice neuspeha u pokušaju da se Ustav revidira i različito sankcionisanje dve, u mnogo čemu slične, pravne situacije (i u jednom i u drugom slučaju predlog za reviziju Ustava nije prihvaćen jer nije dobio potrebnu većinu), može biti izvor praktičnih problema u primeni Ustava.

Ustav utvrđuje i mogućnost raspisivanja fakultativnog naknadnog ustavnog referenduma (st. 6). Pravo da odluči o raspisivanju fakultativnog

naknadnog ustavnog referendumu pripada Narodnoj skupštini. Ona može odlučiti da i druga pitanja, osim onih za koja Ustav izričito nalaže obavezu raspisivanja referendumu, uputi na referendum, nakon što je akt o promeni Ustava dobio podršku 2/3 većine glasova ukupnog broja narodnih poslanika. Odluka donesena na fakultativnom referendumu je obavezujuća.

Prema vremenu raspisivanja, kako obavezni, tako i fakultativni ustavni referendum su naknadni. Odluka o raspisivanju referendumu donosi se nakon što je u Narodnoj skupštini usvojen akt o reviziji Ustava. Ustav propisuje rok u kojem se mora održati ustavni referendum. On se mora održati u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava (st. 8). Izjašnjavanje građana na referendumu ima dejstvo potvrđivanja promene Ustava.

Pravo proglašenja akta o promeni Ustava pripada Narodnoj skupštini (st. 9). Ona proglašava akt o promeni Ustava nakon izglasavanja u Narodnoj skupštini. Ustav razlikuje dve situacije vezane za proglašenje akta o promeni ustava i njegovo stupanje na snagu. Jedna situacija, kada je akt o promeni Ustava upućen na referendum, i druga – kada nije upućen na referendum već ga je usvojila Narodna skupština.

U slučaju kada je akt o promeni Ustava bio iznesen na potvrdu biračima (obavezni ili fakultativni referendum), Narodna skupština proglašava akt o promeni Ustava u formi odluke o proglašenju promene Ustava, a nakon potvrde na referendumu (st. 9). Proglašenjem akta o promeni Ustava u Narodnoj skupštini on stupa na snagu.

Kada akt o promeni Ustava nije iznesen na referendum kako bi dobio potvrdu birača, o promeni odlučuje Narodna skupština. Promena Ustava usvojena je kada za nju glasa 2/3 ukupnog broja poslanika Narodne skupštini (st. 6). Akt o promeni Ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština (st. 9).

Član 204 *Zabrana promene Ustava*

Ustav ne može biti promenjen za vreme ratnog ili vanrednog stanja.

Pored temporarne zabrane revizije Ustava čije se dejstvo proteže samo na pitanja sadržana u predlogu za reviziju Ustava koji nije dobio podršku u Narodnoj skupštini (čl. 203 st. 4), Ustav propisuje još jednu temporarnu

zabranu revizije Ustava. Eksplicitno je zabranjena promena Ustava u vreme ratnog ili vanrednog stanja (čl. 204). Temporarna zabrana revizije Ustava u takvim prilikama propisuje se jer je reč o okolnostima u kojima je doveden u pitanje ili je ozbiljno ugrožen opstanak zajednice, a u ustavnom sistemu nastupa poremećaj nadležnosti u korist izvršne vlasti. U takvim prilikama promena Ustava ne bi bila legitimna, i zato je Ustav eksplicitno zabranjuje.

Član 205 *Ustavni zakon*

Za sprovođenje promene Ustava donosi se ustavni zakon. Ustavni zakon se donosi dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

Ustav se razlikuje od zakona i po aktu koji reguliše primenu i sprovođenje Ustava. Za sprovođenje Ustava donosi se poseban zakon. On ima formu ustavnog zakona (st. 1). Ustavni zakon za sprovođenje ustava razlikuje se od drugih zakona po postupku donošenja. Za njegovo usvajanje propisan je poseban postupak. Od zakonodavnog postupka, usvajanje ovog zakona razlikuje se po većini kojom se on usvaja u Narodnoj skupštini. Za usvajanje Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava potrebna je kvalifikovana većina 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika.

Za razliku od akta koji reguliše sprovođenje Ustava, sprovođenje zakona reguliše uredba za sprovođenje zakona kao podzakonski pravni akt. Propis za sprovođenje Ustava usvaja Narodna skupština dok propis za sprovođenje zakona donosi Vlada.

Ustavni zakon za sprovođenje Ustava usvaja se istovremeno kada i Ustav i stupa na snagu, istoga dana kada i Ustav, dok se uredba za sprovođenje zakona usvaja posle donošenja zakona, i stupa na snagu nakon stupanja na snagu zakona čije sprovođenje reguliše.

Deseti deo

ZAVRŠNA ODREDBA

Član 206

Ovaj ustav stupa na snagu danom proglašenja u Narodnoj skupštini.

Ustav se razlikuje od zakona, između ostalog, i po tome koji propis reguliše njegovo stupanje na snagu, kao i kada Ustav stupa na snagu. Stupanje na snagu Ustava reguliše sâm Ustav, kao i momenat njegovog stupanja na snagu.

Ustav Srbije regulisao je stupanje na snagu Ustava (čl. 206). Za razliku od zakona koji stupaju na snagu najranije osmog dana od objavljivanja u Službenom glasniku, a samo izuzetno mogu stupiti na snagu i pre proteka perioda od 8 dana, ako za to postoje naročito opravdani razlozi koji moraju biti utvrđeni prilikom donošenja zakona (čl. 196 st. 4), Ustavom je eksplicitno propisano da Ustav stupa na snagu danom proglašenja u Narodnoj skupštini (čl. 207).

PRILOG

Izbor radova autorke teksta koji sadrže šire komentare pojedinih ustavnih rešenja

Srbija između ustava i ustavnosti, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2005.

Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2009, str. 308.

Constitutional Process in Serbia – One View to the Constitutional Moment and the Way to the New Constitution of Serbia, Zbornik „Constitutional Consequences of the EU Membership”, Pech, 2005.

Ustavni proces – kako do novog ustava Srbije, Zbornik „Odjeci Sretenja – Srbija u potrazi za novim Ustavom”, Grad Kragujevac, 2006, str. 217–227.

Ustavno pitanje u Srbiji 1990–2006, Zbornik „Oko izbora” br. 14, CeSID, Beograd, 2007, str. 21–27.

Postupak usvajanja Ustava – odsustvo demokratske legitimacije, Srpska pravna revija br. 5/2006 – vanredno izdanje, str. 16–24.

Protection of the Constitution –condition for a Constitutional State, Pravni život br. 14/2008, tom IV, str. 645–669.

The basic principles of the constitutional state – the Constitution of Serbia as one example, Zbornik radova „Evropska zajednica naroda i univerzalne vrednosti“, Novosadska asocijacija za teoriju, etiku i filozofiju prava, 2008.

Protection of the Constitution – condition for a Constitutional State, Pravni život br. 14/2008, tom IV, str. 645–669.

Dinamičke kompetencije državne vlasti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu XLI, br. 1–2/2007, str. 21–43.

Kontroverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava, Zbornik „Ustavne i međunarodno pravne garancije zaštite ljudskih prava“, Pravni fakultet Niš, 2008, str. 245–261.

Pravo na ravnopravnost polova – demokratsko pitanje, evropska vrednost i ustavni princip, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, XLII, br. 1–2/2008. str. 11–29.

The Constitution and Gender Equality, Zbornik „The Constitution and Equality“, Podgorica, Kancelarija za ravnopravnost polova Vlade Republike Srne Gore, UNIFEM, 2007. str. 25–57.

Ravnopravnost polova – politički i ideološki kontekst, Zbornik „Ideologija i političke stranke u Srbiji“, FES, Beograd, 2007. str. 283–299.

Ustavni okvir prava nacionalnih manjina, Pravo i politika, br. 3/ 2009, str. 27–37.

Constitutional Warranties for Gender Equality – Case Studies of Serbia and Montenegro, Zbornik „Women in Politics – stocktaking in South Eastern Europ“, CEE Network for Gender Issues, Budapest, Ljubljana, Tallinn, 2008, str. 31–41.

Zakonodavni postupak, Zbornik „Dileme i izazovi parlamentarizma“, Beograd, FPN i KAS, 2007, str. 203–211.

Nadležnosti predsednika Republike – sadržaj, priroda, kvalitet, obim ograničenja kompetencija, Glasnik advokatske komore Vojvodine br. 7–8/2009

Legal State, the Constitution and the State of Emergency, Pravni život br.14, tom IV, 2007. str. 307–325.

Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu – evropski standardi i ustavna rešenja, Nova srpska politička misao, posebno izdanje, br. 2, Beograd, 2008, str. 117–133.

Nova Ustava Srbije in avtonomija Vojvodine (evropski standardi in primerjalna analiza osnutkov ustav), Lex Localis – revija za lokalno samoupravo, IV br. 2/2006. str. 61–89.



Fondacija Konrad Adenauer

Fondacija Konrad Adenauer (KAS) je nemačka politička fondacija. KAS deluje nezavisno u oblastima političkog savetovanja i obrazovanja. Od 1964. godine nosi ime prvog nemačkog saveznog kancelara, čije principe Fondacija sledi kao svoju obavezu. Fondacija je prisutna u mnogim zemljama sveta, a i u Nemačkoj ima razvijenu mrežu Obrazovnih centara.

Srbija i Crna gora nalaze se trenutno u procesu tranzicije. Svim građanima društva, uključujući i političare, predstoje veliki izazovi koje treba prevazići: u ekonomskom, socijalnom i društvenom domenu.

Fondacija Konrad Adenauer želi u pozitivnom duhu da isprati ove procese. Naši seminari, radionice i konferencije treba da doprinesu boljem razumevanju principa Evropske unije, odgovornosti partija i parlamenta, poimanju pravne države i slobodnih medija. Posebno se obraćamo mladim i politički zainteresovanim ljudima.

Oblasti rada Fondacije Konrad Adenauer za Srbiju i Crnu goru su:

- Partije i parlamentarno savetovanje
- Jačanje evropske sposobnosti Srbije i Crne gore
- uspostavljanje pravne države
- Pružanje informacija o socijalnoj tržišnoj ekonomiji
- Obuka novinara
- multikulturalni i međureligijski dijalog
- Program stipendiranja.

CIP – Каталогизacija y publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

338.242.2:316.4(430)

SOCIJALNA tržišna privreda. 2, Poziv za obnovu socijalne tržišne
privrede iz Jene : 60 godina socijalne tržišne privrede i smernice za
blagostanje, socijalnu pravdu i odlični poslovni razvoj / [priredila]
Fondacija Konrad Adenauer ; prevod Sanja Katarić]. – Beograd :
Fondacija Konrad Adenauer, 2009 (Beograd : Caligraph). – 32 str. :
ilustr. ; 21 cm

Prevod dela: 60 Jahre Soziale Marktwirtschaft – Tiraž 1.000. – Str.
7–8: Predgovor / Mikael Borhart. – Napomene uz tekst.

ISBN 978-86-86661-26-5

1.) Фондација Конрад Аденауер (Берлин). Канцеларија (Београд)
а) Тржишна привреда – Друштвени аспект – Немачка
COBISS.SR.D 171315468
