



# USTAV REPUBLIKE SRBIJE –

Nedostaci i potreba za reformom

**Preliminarni izveštaj o nedostacima  
Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu**

# **USTAV REPUBLIKE SRBIJE -**

NEDOSTACI I POTREBA ZA REFORMOM

**PRELIMINARNI IZVEŠTAJ O NEDOSTACIMA USTAVA REPUBLIKE  
SRBIJE I PREDLOZI ZA REFORMU**

**Komitet Pravnika za ljudska prava  
Beograd, 2013.**



Izdavač



Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM  
Svetogorska 17, 11000 Beograd  
Tel: +381 - 11 - 3344 - 235  
Fax: +381 - 11 - 3344 - 425  
E-mail: [office@yucom.org.rs](mailto:office@yucom.org.rs)  
Web site: [www.yucom.org.rs](http://www.yucom.org.rs)

Za izdavača  
Milan Antonijević

Priredili  
Kristina Vujić  
Marko Milenković  
Kristina Tubić  
Slavko Arsović  
Milan Antonijević



**National Endowment for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*

Ovu publikaciju je pripremio Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) u okviru projekta Promena Ustava online i offline koji je finansijski podržan od strane Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED). Sadržina ove publikacije predstavlja isključivu odgovornost YUCOM-a i ni na koji način ne odražava stavove NED-a.



## **SADRŽAJ**

<b>1. UVOD</b>	<b>6</b>
1.1. O PROJEKTU „PROMENA USTAVA ONLINE I OFFLINE“	7
1.2. CILJEVI I SADRŽAJ IZVEŠTAJA	8
<b>2.</b>	
<b>NEDOSTACI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE IZ 2006. GODINE</b>	<b>10</b>
2.1. KAKO JE NASTAO USTAV IZ 2006.‘	11
2.2. KLJUČNI NEDOSTACI USTAVA	14
2.2.1. NAČELA USTAVA	16
2.2.2. LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE	22
2.2.2.1. OPŠTA RAZMATRANJA	22
2.2.2.2. ANALIZA POJEDINIH ČLANOVA	25
2.2.2.3. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA	33
2.2.3. EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE	34
2.2.4. UREĐENJE VLASTI	34
2.2.5. USTAVNI SUD	39
2.2.6. TERITORIJALNO UREĐENJE	40
2.2.7. USTAVNOST I ZAKONITOST	41
<b>3.</b>	
<b>STAVOVI O POTREBI PROMENE USTAVA</b>	<b>42</b>
3.1. POTREBA PROMENE USTAVA	43
3.1.1. ŠTA JE POTREBNO IZMENITI U SADRŽAJU USTAVA I KAKO TO URADITI	44
3.1.2. STAVOVI PREMA USTAVU U CELINI: OPŠTA OCENA, TEKOVINE I DRUŠTVENE VREDNOSTI	45
3.1.3. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U PROMENI USTAVA	45
3.2. PREAMBULA USTAVA SRBIJE	46
3.3. DEFINISANJE DRŽAVE SRBIJE	46
3.4. SUPREMACIJA MEĐUNARODNOG PRAVA	46
3.5. POLITIČKO UREĐENJE	47
3.6. SUDSTVO	48
3.7. POZICIJA SAMOSTALNIH DRŽAVNIH ORGANA	48
3.8. TERITORIJALNO UREĐENJE	49
3.9. LJUDSKA PRAVA	50
3.9.1. POSTOJE LI LJUDSKA PRAVA KOJA SU U USTAVU LOŠE REGULISANA?	50
3.10. EKONOMSKO UREĐENJE	51
3.10.1. DA LI SU USTAVOM GARANTOVANA SOCIJALNA I EKONOMSKA PRAVA GRAĐANA?	52
<b>4.</b>	
<b>ZAKLJUČCI - OTVARANJE DEBATE O PROMENI USTAVA I PREDLOZI ZA ZAJEDNIČKU AGENDU ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA</b>	<b>54</b>

# **1.**

# **UVOD**

# 1.1.

## O PROJEKTU „PROMENA USTAVA ONLINE I OFFLINE“

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, u periodu februar – decembar 2013. sprovodi projekat **Promena Ustava onlajn i oflajn** koji je finansijski podržan od Nacionalne zadužbine za demokratiju (National Endowment for Democracy- NED). Cilj projekta je stvaranje uslova za promenu Ustava, koja bi vodila većoj usklađenosti Ustava sa standardima ljudskih prava i sloboda, međunarodnog prava i demokratije, uključivanje što većeg broja zainteresovanih strana u debatu o promeni ustava i uspostavljanje zajedničke platforme civilnog društva i formulisanje prioriternih oblasti u cilju promene Ustava i otklanjanja mana uočenih u dosadašnjim analizama i u ustavnoj praksi. Projekat je nastavak debate o potrebi promene Ustava Srbije koje je Jukom već pokrenuo 2011. godine u okviru projekta „Ustavne promene za demokratsku Srbiju u Evropskoj uniji“, koji je takođe bio podržan od strane NED.

Predviđeno je da ovaj cilj bude ostvaren kroz: dobijanje podrške putem savremenih tehnologija i društvenih mreža; određivanje glavnih propusta u Ustavu koji se tiču ljudskih prava i sloboda i demokratije u odnosu na međunarodne standarde; jačanje argumentacije organizacija civilnog društva prilikom zalaganja za promene Ustava; uspostavljanje saradnje i dobijanje podrške od Vlade i političkih partija u cilju pomenutih izmena.

U okviru realizacije projekata, YUCOM će održati seriju okruglih stolova, formalnih i neformalnih sastanaka sa predstavnicima civilnog društva, političkih partija, akademske zajednice, pravosuđa. Cilj ovoga je definisanje



što šireg kruga problema naše ustavne prakse i ukazivanje na što veći broj mana sadašnjeg Ustava, kako bi se došlo do zajedničke platforme civilnog društva za zagovaranje promene Ustava i pristupilo njenoj promeni.

U istom cilju, YUCOM je pokrenuo i veb sajt <http://mojustav.rs/>, koji sadrži tekst Ustava, stručne komentare, primere prakse Ustavnog suda, kratku istoriju ustavnosti Srbije i tekstove svih starih ustava Srbije, video priloge, publikacije i članke iz medija koji se odnose na Ustav i promene Ustava. Posetioци i posetiteljke sajta mogu ostaviti komentar na svaki član Ustava, čime se omogućava široka participacija svih zainteresovanih i omogućava aktivno davanje doprinosa prepoznavanju problema i formulisanju rešenja.

## 1.2.

### CILJEVI I SADRŽAJ IZVEŠTAJA

„Ustav Republike Srbije – Nedostaci i potreba za reformom“ predstavlja preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije iz 2006. i nastao je kao rezultat rada tima YUCOM-ovih pravnika i eksperata na analizi nedostataka postojećeg ustavnog teksta i ustavne prakse. Izveštaj je nastao kao prvi u nizu od tri izveštaja koji su predviđeni u okviru realizacije projekta i sadrži deo analize koje je tim Yucom-a već objavio 2011. godine u publikaciji „Ustav na prekretnici - Izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima Ustava i načinima njegovog poboljšanja“, kao i analize Ustava od strane Venecijanske Komisije. U Izveštaju se takođe obrađuju i rezultati istraživanja koje je 2012. obavio Fond za otvoreno društvo na temu stavova građana i predstavnika elita o potrebi promene Ustava.<sup>1</sup> Ovaj preliminarni izveštaj sadrži i rezultate kontinuiranog konsultativnog procesa i istraživačkog rada koji saradnici Jukoma sprovode u svakodnevnoj praksi pružanja pomoći građanima kojima su ugrožena ustavna prava i slobode.

---

<sup>1</sup> Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing, *Zašto Ustav mora biti promenjen?*, april 2012.



# **2. NEDOSTACI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE IZ 2006. GODINE**

## 2.1.

### KAKO JE NASTAO USTAV IZ 2006.<sup>2</sup>

U Srbiji je u protekla dva veka doneto ukupno 12 ustava,<sup>3</sup> ali većina na pretežno autoritaran način. Do donošenja ustava iz 2006. godine u Srbiji je na snazi bio ustav iz 1990. godine donesen od strane Skupštine Socijalističke Republike Srbije, nastao u vreme raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), te je pored mnogih nedostataka sadržao i odredbe o svom odnosu prema ustavu SFRJ koje su poslužile kao povod opozicije da pokuša da izdejstvuje ustavnu reviziju pod režimom Miloševića.<sup>4</sup> Međutim tek posle demokratskih promena od 5. oktobra 2000. ustavna revizija je uvršćena u dnevni red srpskog parlamenta. Uprkos tome, od tada pa sve do septembra 2006. izgledalo je kao da je Srbija još uvek daleko od novog ustava.

Šansu za Srbiju da donešenjem novog ustava prekine svaku vezu sa dotadašnjom politikom i donese moderan demokratski ustav, predstavljali su 5. oktobar 2000. godine i pad Miloševićevog režima. Donošenje novog ustava bio

---

2 \* Poglavlje 2.1. se u velikoj meri zasniva na tekstu preuzetom iz publikacije *Ustav na prekretnici - Izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima Ustava i načinima njegovog poboljšanja*, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, Beograd, 2011.

3 Svi tekstovi ustava dostupni su na portalu: [www.mojustav.rs](http://www.mojustav.rs)

4 27. aprila 1992. godine usvojen je i Ustav Savezne Republike Jugoslavije („*Službeni list SRJ*“, br.1/92). Nakon političkih pregovora o uređenju odnosa Srbije i Crne Gore, Savezna republika Jugoslavija je transformisana u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore čiji su ustavni okvir činili Ustavna i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama („*Službeni list Srbije i Crne Gore*“, br. 1/2003 i 6/2003)

je jedan od uslova za nastavak procesa evropskih integracija. Kako se to tada nije dogodilo, nova šansa za promenu ustava javila se tek nakon šest godina, odlukom vladajućih stranaka da se hitno i ubrzano donese novi ustav. Ustav iz 1990. predviđao dva teška uslova za svoju promenu. Akt o promeni ustava trebalo je da bude najpre usvojen glasovima dve trećine narodnih poslanika, a zatim potvrđen na referendumu većinom glasova upisanih birača.<sup>5</sup> Iako je formalna odluka da se donese novi ustav doneta još 2003. godine, kada je većina u Narodnoj skupštini usvojila *Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije* ("Službeni glasnik RS", br. 39/2003)<sup>6</sup> po kome je za usvajanje akta o promeni ustava dovoljna većina od ukupnog broja poslanika umesto dvotrećinske većine, ublažen je i uslov za potvrđivanje akta na referendumu, tako što je predviđeno kao dovoljno da na referendum izađe više od polovine birača i većina od njih glasa za ustav, ali su rokovi za njegovu izradu bili stalno odlagani uz argumente pojedinih političkih aktera da ustav bivšeg režima ne predstavlja smetnju za normalno funkcionisanje države.

Nakon prestanka postojanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore javila se i dodatna potreba za usvajanjem ustava samostalne države. Sam proces izrade teksta Ustava bio je obavijen velom tajne, a tekst je pripremljen veoma brzo. Grupa partijskih lidera i eksperata je za svega dve nedelje pregovaranja, utvrdila predlog teksta koji je bio odgovarajući za sve parlamentarne političke stranke. Javnost, kako stručna tako i opšta, je bila nedovoljno obavestavana o samom procesu izrade teksta i nije bila u mogućnost da se sa radnim verzijama teksta upozna, niti da dâ komentare.

Nakon nekoliko dana intenzivnih pregovora između glavnih političkih lidera i stranaka u Srbiji, bez vođenja parlamentarne rasprave, 30. septembra 2006. godine poslanici Narodne skupštine usvojili su Predlog Ustava Republike Srbije. Zahtevima predstavnika civilnog sektora i organa Autonomne pokrajine Vojvodine da se izglasavanje teksta ustava odloži u cilju organizovanja javne rasprave i izjašnjavanja predstavnika Skupštine Vojvodine o predloženom tekstu, nije se izašlo u susret. Ovo sve govori o nedemokratskoj proceduri izrade i usvajanja Ustava. Reč je dakle, o tajnom Predlogu ustava, o čijem tekstu, ne samo građani, kao nosioci suverenosti, nego ni

---

5 Članovi 132 i 133 Ustava Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90)

6 Ovaj zakon Ustavni sud Srbije je ocenio kao neustavan svojom odlukom IU-168/2003 od 25.03.2004.

narodni poslanici, kao predstavnici samih građana, nisu mogli da daju bilo kakvu primedbu i sugestiju pre nego što je tekst postao i zvanični Predlog. Dodatno, ni predstavnici nacionalnih manjina nisu bili uključeni u proces pisanja teksta ustava.

Poslanici Narodne skupštine su se sa tekstem Predloga ustava upoznali samo dva sata pre izglasavanja predloga, a na samoj sednici nije bilo nijedne primedbe, parlamentarne rasprave i predložen tekst Ustava je usvojen aklamacijom 30. septembra 2006. godine na posebnoj sednici. Od ukupno 250 narodnih poslanika, ponuđeni tekst predloga su potvrdili svi prisutni poslanici (242 poslanika).<sup>7</sup>

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), je ocenila da je izostanak javne rasprave u postupku donošenja Ustava Srbije pokreće pitanje njegove legitimnosti.<sup>8</sup> Isti stav ponovljen je i na nizu javnih rasprava koje je Jukom organizovao tokom 2011. godine. Prema ocenama stručne javnosti, Srbija nije smela dopustiti izostanak javne rasprave imajući u vidu nasleđe Miloševićevog režima. Time je propuštena šansa vlasti da postupkom donošenja novog ustava ostvare diskontinuitet sa prethodnim režimom i dobije legitimitet za najviši pravni akt.

Usvajanje konačnog predloga, kao i sprovođenje referendumu pratili su izostanak pune transparentnosti procesa, nepravilnosti u toku glasanja, kao i jak medijski pritisak na građane u danima glasanja. U kampanju za sprovođenje referendumu Vlada je uložila velika finansijska sredstva kako bi podstakla izlazak građana na referendum i izglasavanje Ustava.<sup>9</sup> Pitanje referendumu je pretvoreno u patriotsko, a cilj predreferendumske marketinške kampanje bio je uticaj na "patriotski duh" građana, tako da se neizlazak ili glasanje građana protiv Predloga ustava osuđivalo kao nepatriotski i nedemokratski čin. Referendum je održan 28. i 29. oktobra, što predstavlja odstupanje od uobičajene izborne prakse sprovođenja jednodnevnih glasanja. Tokom oba dana referendumu trajala je medijska kampanja i pritisak na građane da izađu na referendum što je pravdano konsenzusom parlamentarnih stranaka o isključenju poštovanja pravila tišine u medijima uoči i za vreme glasanja građana.

---

7 <http://otvoreniiparlament.rs/2006/09/30/286438/>, 23. april 2013.

8 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije, mart 2007

9 [http://www.blic.rs/stara\\_arhiva/politika/125876/Vlada-objavila-troskove-referendumske-kampanje](http://www.blic.rs/stara_arhiva/politika/125876/Vlada-objavila-troskove-referendumske-kampanje), 23.04.2013.

Iako u preambuli predviđeno da je Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija deo Srbije, pripadnici albanskog naroda na Kosovu nisu imali pravo da izađu na referendum. Glasanje se sprovodilo na osnovu biračkih spiskova koji su korišćeni za sve izbore sprovedene od 2000. godine, a u kojima ova lica nisu registrovana. Odlukom Republičke izborne komisije, Albanci sa Kosova su dobili mogućnost da glasaju na referendumu samo ako se upišu u birački spisak. Vlada je ovom odlukom isključila približno 900,000 kosovskih glasača koji se nalaze u glasačkim registrima iz 1999. godine.

I pored mnogih nepravilnosti i kontroverzi koje su pratile donošenje predloga ustava i njegovo izglasavanje na referendumu (a koje uključuju i nedostatak biračkih spiskova i neadekvatnost tehničkih preduslova za obezbeđivanje tajnosti glasanja kao i niz incidenata koja su se dogodila na biračkim mestima)<sup>10</sup>, postignut je dovoljan broj glasova za potvrđivanje novog Ustava. Ustav Republike Srbije proglašen je u Narodnoj skupštini 8. novembra 2006. godine.

Izostanak javne rasprave kao i izostanak referendumske tišine u cilju povećanja izlaznosti građana na referendum kritikovale su međunarodne organizacije u svojim izveštajima. Uprkos tome, sprovođenje referenduma je bilo u skladu sa preuzetim demokratskim obavezama Srbije, ocenio je Savet Evrope.<sup>11</sup>

## 2.2.

### KLJUČNI NEDOSTACI USTAVA

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

---

10 <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Referendum/t10734.lt.html>, 24. april 2013.

11 Izveštaj Međunarodne Krizne Grupe <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/serbia/b044-serbia-new-constitution-democracy-going-backwards.aspx>, 24. april 2013.

Izveštaji Saveta Evrope [http://www.coe.org.rs/eng/tdoc\\_sr/serbia\\_and\\_coe/?conid=29](http://www.coe.org.rs/eng/tdoc_sr/serbia_and_coe/?conid=29), 24. april 2013.

Venecijanska komisija, je takođe, u svom izveštaju, izrađenom skoro šest meseci nakon usvajanja Ustava, navela je da “u kontekstu ishitrenog usvajanja posebno začuđuje da je Ustav izuzetno krut i da je veoma teško izvršiti promenu njegovih delova. Postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod evropskih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade.”<sup>12</sup>

Već od trenutka usvajanja novog Ustava, mogle su se čuti kritike koje se odnose na njega. I pored velikog broja nedostataka Ustava tehničko-pravne i političke prirode, najveće prepreke predstavljaju odredbe koje ne pružaju dobar pravni osnov i protivne su ambicijama Srbije za izazove sa kojima će se suočavati na putu evropskih integracija. Sam proces evropskih integracija primoraće vladajuću većinu da menja pojedine delove Ustava ili donese novi. I političke stranke u Srbiji saglasne su da bi postojeći ustav Srbije trebalo menjati i najavljuju ustavne promene kao neminovne na putu evrointegracija, a najčešće se mogu čuti kritike koje se odnose na odredbe o broju poslanika, pitanje preambule i regionalizacija.

Ustav Srbije se sastoji od preambule i 206 članova grupisanih u deset delova:

1. Načela Ustava,
2. Ljudska i manjinska prava i slobode,
3. Ekonomsko uređenje i javne finansije,
4. Nadležnost Republike Srbije,
5. Uređenje vlasti,
6. Ustavni sud,
7. Teritorijalno uređenje,
8. Ustavnost i zakonitost,
9. Promena Ustava i
10. Završne odredbe.

**U daljem tekstu data je analiza najvećih nedostataka sadašnjih ustavnih rešenja.<sup>13</sup>**

---

12 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, mart 2007, str 22.

13 Analiza je bazirana na publikaciji Ustav na prekretnici, Komitet pravnika za ljudska prava -Yucom, 2011. Publikacija je u velikoj meri uvažila i uključila primedbe Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), date u *Mišljenju o Ustavu Srbije*, mart 2007.



## 2.2.1. NAČELA USTAVA

Preambula:

*“Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, polazeći od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih organa da zastupaju i štite interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima”*

Preambula predstavlja deo Ustava koji prethodi normativnom delu i predstavlja svečanu izjavu političko-programske prirode. Preambula, po pravilu, odražava legitimacijske temelje Ustava i njegove osnovne vrednosti. U preambuli, kao najsvečanijem delu Ustava, se formuliše identitet zajednice, konstituisane datim Ustavnim ugovorom, koji se zatim razrađuje drugim normama pravnog sistema.

Tekst preambule posmatra Kosovo i Metohiju sastavnim delom teritorije Srbije koja uživa suštinsku autonomiju, iako faktička situacija više nije takva. U mišljenju Venecijanske komisije istaknuto je da pažljivo čitanje Ustava ukazuje da je suštinska autonomija Kosova i Metohije delegirana na zakonodavca u svakom aspektu te da suštinska autonomija u svemu zavisi od volje Narodne skupštine.<sup>14</sup>

### **Član 1. Država Srbija kao država srpskog naroda**

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

Ovakva formulacija člana 1. Ustava, “Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive...” u praksi ne bi trebalo da proizvodi nikakve posledice, po mišljenju Venecijanske komisije<sup>15</sup>, ali očigledno je da

---

14 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, mart 2007, str. 5  
15 *Ibidem.*

se kroz ovu formulaciju nameće koncept nacionalne države u kojoj se pravi razlika između građana prema njihovom nacionalnom odnosno etničkom poreklu. Ova odredba je kritikovana i od strane Komisije protiv rasizma i netolerancije.<sup>16</sup>

Ovo, takođe, predstavlja korak nazad u odnosu na Ustav iz 1990. u kome je Srbija definisana kao država svih građana koji u njoj žive,<sup>17</sup> te je potrebno ponovo otvoriti debatu o promeni ovakve odredbe.

## **Član 5: Političke stranke**

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

*Osnivanje političkih stranaka je slobodno.*

*Nedopušteno je delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.*

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

Stav 3. ovog člana propisuje ograničenje slobode delovanja političkih stranaka, pa je po mišljenju Venecijanske komisije važno da njegova primena bude uslovljena članom 20. kojim se uređuju ograničenja ljudskih i manjinskih prava.<sup>18</sup> Prilikom interpretacije ovog člana mora se imati u vidu sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 10. i 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sud naglašava da samo ubedljivi i imperativni razlozi mogu opravdati ograničenje slobode udruživanja političkih stranaka.<sup>19</sup>

---

16 Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, Izveštaj o Srbiji, Strazbur, 2008. (usvojen 14. decembra 2007.) str. 9, dostupno na [http://hudoc.ecri.coe.int/XML/ECRI/ENGLISH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_eng/SCG-CbC-III-2008-25-ENG.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XML/ECRI/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/SCG-CbC-III-2008-25-ENG.pdf)

17 Član 1: *Republika Srbija je demokratska država svih građana koji u njoj žive, zasnovana na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi*, Ustav Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90)

18 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, mart 2007. str. 5

19 Case of Kasymakhunov and Saybatalov v Russia (Applications nos. 26261/05 and 26377/06) [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Kasymakhunov"\],"itemid":\["001-117127"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

U pogledu stava 3. i propisivanja nedopuštenih aktivnosti političkih strana-ka može se primetiti da prilikom definisanja izazivanja mržnje izostavljeno navođenje drugih ličnih svojstava koja Ustav u članu 21. izričito navodi uz zabranu diskriminacije kao što su pol, jezik, politička i druga uverenja, sta-rost, fizički i psihički invaliditet i dr.

**Imajući u vidu skorašnju ustavnu praksu, uočava se potreba da se usta-vom propiše i mogućnost zabrane i delovanje političke organizacija koja nije formalno registrovana ukoliko ispunjava uslove za zabranu.**

### **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.*

Prema ovom članu u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćiriličko pismo. Očigledno je da Ustav umanjuje zaštitu prava na jezik manjina u odnosu na ustav iz 1990. godine, kojim je latinično pismo bilo predviđeno u službenoj upotrebi.<sup>20</sup> U izveštaju Venecijanske komisije stoji da je nejasno zbog čega se u novom Ustavu više ne spominje upotreba latiničnog pisma koje većina pripadnika manjina radije koristi.<sup>21</sup> U članu 20. stav 2 je propisano da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati, ali je ovu normu prekršio sam Ustav jer je dostignuti nivo prava na službenu upotrebu jezika i pisma uključivao i latinično pismo.

### **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.

---

20 Član 8: *U Republici Srbiji u službenoj upotrebi je srp-skohrvatski jezik i ćirilično pismo dok se latinično pismo koristi u službenoj upotrebi na način propisan zakonom. U područjima Republike Srbije koje nastanjuju nacionalne manjine u službe-noj upotrebi je i njihov jezik i pismo, na način utvrđen zakonom, Ustav Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS”, br.1/90)*

21 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Ve-necijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, mart 2007. str. 6

Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava su regulisane na dvosmislen i nedovoljno precizan način - sa jedne strane, u prvom stavu se predviđa da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu ali se, sa druge strane, utvrđuje da pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Stoga je jasno da zakon može da ograniči autonomiju pokrajina predviđenu u Ustavu, te je potrebno razmotriti domete ovakve odredbe i u širokoj debati naći pogodnije rešenje za njeno redefinisanje.

Kako se navodi u mišljenju Venecijanske komisije<sup>22</sup> mogućnost ograničavanja autonomije Pokrajina zakonom je potvrđena u skoro svakom članu VII dela Ustava, a posebno u:

- Članu 182., stav. 2: "Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava."

- Članu 182. stav. 4: "Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina određuje se zakonom ..."

- Članu 183, stav 2: "Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti ..."

- Članu 183, stav 3: "Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom."

- Članu 183., stav 5: "Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom na način predviđen zakonom."

- Članu 183, stav 6: "Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, ..."

- Članu 184, stav 1. do 3: "Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje adležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina određuju se zakonom. Zakonom se određuje učešće autonomnih pokrajina u delu prihoda Republike Srbije."<sup>23</sup>

Stoga, nasuprot onome što se proklamuje Preambulom, sam Ustav uopšte ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova jer ona u svemu zavisi od volje zakonodavne vlasti.

---

22 *Ibid.*, str. 5

23 Dodatno, u pogledu finansiranja AP Vojvodina predviđeno je posebno da 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 (član 184).

U pogledu autonomije koju uživa Autonomna Pokrajina Vojvodina, od donošenja Ustava 2006. vođene su brojne političke debate uz proglašavanje delova Statuta Autonomne pokrajine Vojvodina neustavnim od strane Ustavnog suda.<sup>24</sup>

Konačno, suštinski se Ustavu može zameriti i to što zapravo ne tretira pitanje regionalizacije zemlje svodeći ga samo na delimično rešavanje teritorijalne autonomije za dve (bivše) pokrajine. U tom smislu, debata o promeni Ustava treba da bude usmerena i na pitanja regionalnog uređenja i ustanovljavanja novih teritorijalnih autonomija (regiona) u okviru Srbiji kao i ustanovljavanja njihovih ustavnih nadležnosti. Na ovaj način bi se pitanje teritorijalnog uređenja rešilo *pre* usvajanja novog/izmenjenog Ustava.

### **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.*

---

24 U pogledu regulisanja ustavnog položaja AP Vojvodina najpre je 2002. godine donet tzv. „Omnibus zakon“ - *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine* (Sl. glasnik RS br. 6/02), a nakon toga su 2009. godine usvojeni *Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine* (*Službeni glasnik RS*, br. 99/09) i *Statut AP Vojvodine* (*Sl. list AP Vojvodine*, br. 17/2009). Za oba akta pokrenut je postupak za ocenu ustavnosti. Postupak koji se odnosi na Statut i dalje je u toku, dok su određene odredbe Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine proglašene neustavnim (Odluka US broj - IUz-353/2009, objavljeno u „Sl. glasniku RS“, br. 67/2012, od 13.07.2012. g.). Neustavnim su proglašene odredbe koje sadrže sledeći članovi Zakona: član 2. st. 2. i 3, član 3. stav 3, član 4. stav 1. član 5. stav 3, odredba član 9. stav 1. st. 3. i 4, član 10. tačka 15) član 13. tačka 1), član 16. tačka 1), član 18. tačka 1), član 19, člana 21, član 25. tačka 1), član 27, član 53. tačka 1, član 58., član 64, član 68. stav 1. tač. 1) do 4), član 73. stav 1. tač. 1) i 2), član 74. tač. 3), 4) i 5) i člana 76. stav 1. Neustavne odredbe između ostalog odnose se na: srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštini AP Vojvodine, međuregionalnu saradnju, teritoriju i simbole AP Vojvodine, međusobni odnos republičkih i pokrajinskih organa, zaštitu pokrajinskih poslanika i drugih funkcionera, imovinu AP Vojvodine, pitanja od pokrajinskog značaja i kontrolu ustavnosti i zakonitosti, itd.

Ustavom RS, prihvaćen je monistički pristup u određivanju odnosa normi unutrašnjeg i međunarodnog prava, prema kojem su međunarodno i unutrašnje pravo deo istog poretka, uz istovremeno davanje prednosti Ustavu u odnosu na međunarodne ugovore, s jedne strane i favorizovanje pravila međunarodnog prava u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, sa druge strane.

Ova odredba zapravo podrazumeva da se međunarodni ugovori po svojoj pravnoj snazi u okviru unutrašnjeg prava nalaze između Ustava i zakona. Propisano je da međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, ovo je sporno rešenje imajući u vidu evropske integracije, što su istakli kako stručna javnost tako i Venecijanska komisija.<sup>25</sup>

Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije odnosno Evropsku uniju. Radi pristupanja EU, većina zemalja je prilagodila svoje ustave prenoseći neka od svojih suverenih prava Evropskoj uniji pod odredbom kojom se dozvoljava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili nadnacionalnim organizacijama ili se upućuje na primat pravne obaveznosti međunarodnih sporazuma prema nacionalnom zakonodavstvu odnosno primat evropskog prava nad nacionalnim. *U skladu sa tim, pristupanje Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava.* Pored uređivanja odnosa nacionalnog i prava EU, pravnog osnova za članstva Srbije u Evropskoj uniji i prenosa dela nadležnosti na EU, potrebno je regulisati i učešće srpskih državljana i institucija u institucijama EU i prava građana EU.<sup>26</sup>

U mišljenju Venecijanske komisije<sup>27</sup> se takođe navodi da ukoliko stav 3 ovog člana u vezi sa stavom 2, člana 167 (*Ustavni sud odlučuje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa ustavom*) omogućava Ustavnom sudu da oduzme već potvrđenim međunarodnim ugovorima njihovu unutrašnju pravnu snagu kada nisu u skladu sa Ustavom. Srbija će da ne bi prekršila svoje međunarodne obaveze koje proizilaze iz potvrđenih ugovora, morati ili da izmeni Ustav ili da otkaže ugovor ili da se povuče iz istog ukoliko je takva mogućnost predviđena samim ugovorom ili je u skladu sa članom 56. Bečke

---

25 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, mart 2007. str. 23; Prof. dr Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009.

26 Uporediti, primera radi, članove 143-145 Ustava Republike Hrvatske koji će stupiti na snagu pristupanjem Hrvatske Evropskoj uniji (Narodne novine br. 76/2010)

27 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, 2007. str. 6

konvencije o ugovornom pravu. Optimalnije rešenje bi bilo da se potvrda saglasnosti ugovora sa Ustavom obezbedi pre potvrđivanja ugovora.

Primetno je da ustavna terminologija koja se odnosi na međunarodne izvore prava nije dosledna, što može biti razlog za različita tumačenja ustavnih normi. Na primer: opštepriznati principi međunarodnog prava (čl. 16 st. 1); pravila međunarodnog prava (čl. 16 st. 1); opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava

(čl. 16 st. 2); potvrđeni međunarodni ugovori (čl. 16 st. 2); međunarodni ugovori

(čl. 17, čl. 75 st. 1); važeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava (čl. 18 st. 3); praksa međunarodnih tela koja nadziru sprovođenje međunarodnih standarda ljudskih prava (čl. 18 st. 3). Neophodno je da se ove nedoslednosti otklone pravno jezičkom redakturom prilikom izmena Ustava.

## **2.2.2.**

### **LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE**

#### 2.2.2.1. OPŠTA RAZMATRANJA

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

Mada Ustav opširno reguliše ovu materiju, u njegovoj pripremi, a naročito imajući u vidu izostanak javne rasprave, nije se pošlo od postojećih ustavnih tekovina već se pristupilo novom definisanju članova Ustava koji se odnose na ovu materiju. Kako je Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore ocenjena kao izuzetno kvalitetan dokument od strane Venecijanske komisije,<sup>28</sup> bilo je za očekivati da će njen sadržaj biti prenet u tekst novog Ustava. Međutim, ovo se nije dogodilo. Novi Ustav predstavlja očigledan pomak u odnosu na Ustav iz 1990. ali i neprihvatljivo zaostajanje za Poveljom. Primetna je nejasna formulacija nekih prava, a postoje i

---

28 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Nacrtu Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne gore* (Mišljenje broj 234/2003), april 2003.

odredbe čijom bi se uskom interpretacijom izgubio smisao i sama suština zagarantovanih prava.

Imajući u vidu Povelju, najbitniji nedostatak jeste nepostojanje garancije koja predstavlja zabranu tumačenja odredbi o ljudskim pravima na takav način koji podrazumeva pravo države, grupe ili pojedinaca da preduzimaju radnje kojima bi se ukinula ili u većoj meri, u odnosu na onu koju Ustav dozvoljava, ograničila Ustavom zajemčena ljudska prava.<sup>29</sup>

Ovaj deo Ustava je baziran na Paktu o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih Nacija iz 1966. godine, a s obzirom da su se ljudska prava razvila u poslednjih 40 godina, ovo i nije najbolje rešenje. Garancije i ograničenja ljudskih prava sadržanih u Ustavu morala su da se oslanjaju i na Pakt i na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda, koja se kroz praksu Evropskog suda stalno unapređuje i razvija.

U tom smislu, Evropska konvencija i rezolucije i preporuke Saveta Evrope, su mnogo pogodniji kao osnov za regulaciju dela o ljudskim pravima, u odnosu na Pakt o građanskim i političkim pravima. Naročito jer je reč o dokumentu koji je Srbija ratifikovala. Osim toga, Srbija nije smela da smanji već dostignuti nivo ljudskih prava koji je bio zagarantovan Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice Srbije i Crne Gore što se važećim Ustavom više puta čini. Takođe, neka rešenja i jezičke konstrukcije u ovom delu, direktno preuzeti iz Ustava Srbije iz 1990. godine, što je svakako u suprotnosti sa tvrdnjom da se radi o modernom Ustavu.

Ustav ne garantuje ni pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu kao i čitav niz prava na adekvatan standard života koji je garantovan Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.<sup>30</sup>

Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na odgovarajući način diskriminacijom žena. Član 21. Ustava zabranjuje diskriminaciju na rodno neutralan način, a ne u skladu sa članom 1. Konvencije o eliminaciji svih

---

29 Član 4: *Odredbe ove povelje ne mogu se tumačiti tako da podrazumevaju pravo državne zajednice, država članica, neke grupe ili pojedinca da preuzima radnje usmerene na ukidanje ovom poveljom zajemčenih prava ili na njihovo ograničenje u većoj meri od one koja je propisana Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, ovom poveljom i ustavima država članica, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore (Službeni list SCG, br. 6/2003)*

30 Član 11, *Zakon o ratifikaciji međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Službeni list SFRJ, br. 7/71)*



oblika diskriminacije žena.<sup>31</sup> Takođe, seksualna orijentacija i bračni status se ne pominju kao svojstva na osnovu kojih je zabranjena diskriminacija. Ustav ukazuje samo na „pol“ kao osnovu za unapređenje ravnopravnosti i zabranu diskriminacije. Isto tako, pravo na zdravstvenu zaštitu majke kao roditelja je zagarantovano, ali isto ne važi i za oca. Osnovna primedba koja može biti upućena ustavopiscu u odnosu na pravo na rad, je propust da zajemči jednake zarade muškaraca i žena za isti rad ili za rad iste vrednosti. Bez obzira što ovaj princip proizlazi iz Ustavom proklamovane ravnopravnosti žena i muškaraca (član 15.).

Očigledan je i propust ustavotvorca da iz Ustava iz 1990. godine preuzme član koji građanima delimično sposobnim za rad garantuje osposobljavanje za odgovarajući posao i obezbeđivanje uslova za njihovo zapošljavanje (član 39.).<sup>32</sup> Ovim članom je bila je propisana obaveza države da obezbedi socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad, a nemaju sredstava za izdržavanje. To je još jedan primer smanjenja nivoa zaštite ljudskih prava u odnosu na već stečeni nivo.

Kada se govori o pravima lica da učestvuju u javnim poslovima, rodno senzitivniji je stav 2. člana 100. Ustava koji propisuje da se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost polova. Skupštine autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave imaju obavezu srazmerne zastupljenosti nacionalne manjine, ali ne i manje zastupljenog pola.

---

31 Član 1 : Za svrhe ove konvencije, izraz «diskriminacija žena» označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (Službeni list SFRJ" - Međunarodni ugovori broj 11/1981)

SFR Jugoslavija je Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena ratifikovala 1981. godine (Službeni list SFRJ" - Međunarodni ugovori broj 11/1981). Republika Srbija je po osnovu sukcesije prethodnih država, članica Konvencije od 2001. godine, a Opcionog protokola uz Konvenciju od 2002. godine (Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori broj 13/2002)

32 Član 39: Građanima koji su delimično sposobni za rad zajemčuje se osposobljavanje za odgovarajući posao i obezbeđuju se uslovi za njihovo zapošljavanje, u skladu sa zakonom. Država obezbeđuje socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad, a nemaju sredstva za izdržavanje, Ustav Srbije iz 1990. godine („Službeni list RS“, br.1/90)

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

U delu koji se odnosi na ljudska i manjinska prava Ustav upućuje na zakonsko regulisanje mnogih pitanja. Ovim se zaštita ljudskih i manjinskih prava degradira jer se sa ustavnog nivoa spušta na zakonski, a pitanje je posebno problematično imajući u vidu još uvek relativno nerazvijenu kulturu poštovanja ljudskih prava u Srbiji.

Konačno, prilikom revizije Ustava potrebno je razmotriti i uvođenje prava na dobru upravu kao ustavne kategorije. Kao polazna osnova za razradu ove odredbe može poslužiti i član 41. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, tj. Stavovi 1 i 2 ovog člana.<sup>33</sup>

## 2.2.2.2. ANALIZA POJEDINIH ČLANOVA

### **Član 20. Ograničenje ljudskih i manjinskih prava**

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

*Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati.*

33

#### **Član 41. Pravo na dobru upravu**

*1. Svako lice ima pravo da poslovi koji se na njega odnose budu urađeni nepristrasno, pravično i u prikladnom roku od strane institucija, organa i tela Unije.*

*2. Ovo pravo podrazumeva naročito:*

- a) pravo svakog lica da bude saslušano pre nego što se prema njemu donese individualna mera koja je štetna po njega,*
- b) pravo svakog lica na pristup spisima koji se na njega odnose, uz očuvanje legitimnog interesa poverljivosti, profesionalne i poslovne tajne,*
- c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.*

Charter of fundamental rights of the european union (2000/c 364/01)

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

Ustav predviđa da se zagarantovana ljudska i manjinska prava mogu ograničiti ako to Ustav dopušta i to samo u meri koja je neophodna. Ustav je predvideo određena načela kojima treba da se rukovode državni organi.

Ipak, za razliku od odredbi o ograničenju iz Evropske konvencije o ljudskim pravima (čl. 8. do 11. Konvencije), ova odredba Ustava ne svodi ograničenja prava i sloboda na opravdani cilj, već je ograničenje moguće u bilo koje svrhe “koje Ustav dopušta” bez izričitog navođenja legitimnih ciljeva, te može izazvati niz pitanja i problema. Time što ustavopisac ne zahteva postojanje opravdanog cilja kao neophodan uslov za ograničenje i na komplikovan način formuliše član 20, otvara mogućnost da se javi veliki broj pitanja prilikom tumačenja.

## **Član 21. Zabrana diskriminacije**

*Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki.*

*Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*

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

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

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

Ustav zabranjuje svaki oblik diskriminacije navodeći njene oblike (st. 3). U skladu sa međunarodnim standardima zabranjuje se svaki oblik neposre-

dne ili posredne diskriminacije. Ustavopisac zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu i bilo kom ličnom svojstvu pojedinca. Takođe, Ustav predviđa posebne mere, tj. afirmativnu akciju čiji je cilj ostvarivanje potpune ravnopravnosti lica koja su faktički u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Ustav nema odredbe o vremenskom dejstvu posebnih mera, odnosno ne stoji izričito da moraju prestati kada se ispuni cilj zbog kog su uvedene. Time je doveden u pitanje pojam afirmativne akcije kao privremena mere.

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

U Ustavu postoji i posebna odredba koja zabranjuje diskriminaciju zasnovanu na nacionalnoj pripadnosti (čl. 76 st. 2). Ustav izričito garantuje jednakost svih pred Ustavom i zakonom (st. 1), kao i pravo svakog na jednakom zakonsku zaštitu bez diskriminacije (st. 2). Pravo na ravnopravnost pred zakonom i jednakom zakonsku zaštitu zajemčeno je kao jedno u nizu posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 76 st. 1). Može se primetiti da ustavopisac ponovo nije bio dosledan kada je u pitanju terminologija jer koristi oba pojma i „jednakost“ (u čl. 21 st. 1), i „ravnopravnost“ (u čl. 76 st. 1).

Mada prema komentaru Venecijanske komisije<sup>34</sup> mnogi elementi Ustava jesu u skladu sa evropskim standardima, neke odredbe su ispod ovih standarda, naročito one koje se odnose na pravni položaj žena. Ti nedostaci posebno dolaze do izražaja kod osnova za zabranu diskriminacije, zabrane ropstva odnosno dužničkog ropstva, slobode medija te prava na slobodno odlučivanje o rađanju.

U tom smislu trebalo bi se opredeliti za izmenu i dopunu teksta Ustava, i to ne samo u cilju usklađivanja ustavnih odredaba sa standardima zadatim međunarodnim dokumentima iz oblasti ženskih ljudskih prava već i u cilju povećanja efikasnosti mehanizama zaštite od diskriminacije, imajući u vidu obavezu države da obezbedi da prava zajemčena Ustavom postanu ostvariva i u praksi.

---

34 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, 2007. str 4.

## **Član 22. – Zaštita ljudskih i manjinskih prava**

*Svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale.*

*Građani imaju pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajemčenih Ustavom.*

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

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

Takođe, može se uočiti i da Ustavom nije predviđeno da sudska zaštita treba da bude delotvorna.

## **Član 25: Nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta**

*Fizički i psihički integritet je nepovrediv.*

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

Ovu formulaciju je potrebno unaprediti, s obzirom da se aktuelna može tumačiti i na način da je mučenje, odnosno nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje dozvoljeno uz “slobodan pristanak” osobe nad kojim se tortura sprovodi.

## **Član 26: 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.

Potrebno je uvesti i izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva, kao šireg pojma u odnosu na pojam prinudnog rada, kako bi se obezbedila sveobuhvatnija zaštita od ovih vidova povreda ljudskih prava. Zbog ovog propusta dostignuti nivo zajemčenih prava je neopravdano snižen u odnosu na prethodni Ustav suprotno izričitim ustavnim pravilima te je ovaj nedostatak neophodno otkloniti u reviziji ustavnog teksta. Izmena se pokazuje kao opravdana i zbog činjenice da su žene svuda u svetu pa i kod nas u generalno nepovoljnijem ekonomskom položaju od muškaraca i da češće dolaze u položaj ekonomske zavisnosti.

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

*Izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno.*

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

Nedostaju odredbe koje bi sankcionisale kršenje slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, kao što je to kod zabrane izazivanja i podsticanja rase, nacionalne i verske, nacionalne mržnje i netrpeljivosti i propisivanjem kažnjivosti takvog ponašanja (čl. 49). Ustav garantuje slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti svim licima, a ne isključivo državljanima Republike Srbije, čime je ispravio nedostatak ustava iz 1990. (čl.47)

#### **Član 54. Sloboda okupljanja**

*Mirno okupljanje građana je slobodno.*

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

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

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

Ustav garantuje slobodu okupljanja isključivo građanima, a ne i strancima. Najveći broj evropskih ustava šire definiše ovo pravo i garantuje ga svima. Dakle, ovakvo rešenje je delom u suprotnosti sa međunarodnim standardima.<sup>35</sup> Ustav ne propisuje u čijoj je nadležnosti odlučivanje o zabrani okupljanja, niti govori o formi u kojoj se saopštava zabrana. Imajući u vidu da se radi o važnoj političkoj slobodi građana, ova pitanja treba da budu uređena Ustavom.

### **Član 56 Pravo na peticiju**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

35

M. Pajvančić, Fondacija Konar Adenauer, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd, 2009.

Ustav podrazumeva brak kao zajednicu osoba suprotnog pola - muškarca i žene, pritom izjednačavajući vanbračnu zajednicu sa brakom. Na ovaj način osobe koje žive u istopolnim vanbračnim zajednicama gube mogućnost nasleđivanja, prava po osnovu socijalnog osiguranja i drugih važnih prava koje proizilaze iz braka i vanbračne zajednice, čime dolazi do diskriminacije. Ova odredba nije u skladu sa Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima koja pravo na zaključenje braka daje “supružnicima”<sup>36</sup> ne ograničavajući ovaj termin na zajednicu suprotnih polova, čime je izvršeno snižavanje nivoa dostignutim ljudskih prava.

### **Član 63. Sloboda odlučivanja o rađanju**

*Svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece.*

*Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece i pomaže im u tome.*

Ova odredba je jezički problematična. Prema Ustavu, “svako ima pravo da slobodno odlučuje o rađanju dece”, a “Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece i pomaže im u tome”. U Ustavu iz 1990. umesto formulacije “svako” postajala je formulacija “čovjek”<sup>37</sup>, pa je tako ostavljen prostor da se pod formulacijom “svako” može smatrati i država, crkva ili neka druga institucija i da je pravo na slobodu odlučivanja o rađanju oduzeto od žene, što takođe predstavlja dostignuti standard. Nejasno je zašto se ustavopisac odlučio na ovakvu formulaciju, s obzirom da je neposredno pre usvajanja Ustava usvojen Porodični zakon koji reguliše da je žena subjekt prava na slobodno odlučivanje o rađanju, a o toj odredbi porodičnog zakona vodila se ozbiljna debata i bila je predmet posebne pažnje u javnoj raspravi o zakonu.

---

36 Član 25 *Jemči se pravo na sklapanje braka na osnovu slobodno datog pristanka budućih supružnika. Sklapanje, trajanje i raskid braka zasnivaju se na ravnopravnosti supružnika. Deca rođena van braka imaju jednaka prava kao deca rođena u braku.*

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore (*Službeni list SCG*, br. 6/2003)

37 Član 27: *Pravo je čoveka da slobodno odlučuje o rađanju dece*, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore (*Službeni list SCG*, br. 6/2003)



## **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.*

Predviđeno je da zakon reguliše način i uslove za ostvarivanja prava na pravnu pomoć, čime utiče na sadržinu prava. Kao pružaoci pravne pomoći su eksplicitno navedeni samo advokatura i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, čime nije prepoznata aktuelna pravna stvarnost u kojoj se kao pružaoci pravne, a pre svega besplatne pravne pomoći, javljaju i udruženja građana, sindikati i pravne klinike pri pravnim fakultetima. Ono što Ustav ne uređuje jeste i ko sve može koristiti pravo na pravnu pomoć, pa je potrebno u okviru debate o reformi ustava razmotriti i ovo pitanje.

## **Član 76. Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina**

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

*Zabranjena je bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini.*

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

Posebne mere su dozvoljene samo ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života, Venecijanske komisija je otvorila pitanje da li samo ovakvi uslovi života mogu opravdati posebne mere u korist nacionalnih manjina ili to može biti još neke okolnosti<sup>38</sup>.

38

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, 2007. str 11

### 2.2.2.3. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA

#### **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, izuzev ako zakon pre proglašenja ne bude povučen.*

*Postupak za ocenu ustavnosti ne može biti pokrenut protiv zakona čija je uskladenost sa Ustavom utvrđena pre njegovog stupanja na snagu.*

Ocena ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu (čl.169) jeste novi institut koji može posredno doprineti zaštiti ljudskih prava. Ovo je zapravo institut prethodne kontrole ustavnosti zakona. Umesto da je onemogućeno proglašenje zakona dok traje ovaj postupak, Ustav to dopušta, pa tako Ustavni sud nastavlja da postupa prema zahtevu po redovnom postupku za ocenu ustavnosti zakona. To vodi ka obesmiljšljavanju ovog instituta jer je svrha ovog instituta da spreči stupanje na snagu zakona i time deluje preventivno. Treba napomenuti i da nije eksplicitno uvedena nadležnost Ustavnog suda oko odlučivanja u vezi sa ustavnom žalbom. Ustavna žalba se može koristiti samo u slučaju povrede ili uskraćivanja ljudskih ili manjinskih prava zajemčenih Ustavom, stoga, tako da se ovaj institut ne može koristiti za zaštitu onih ljudskih prava koja su zajemčena ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Ipak, budući da Ustav propisuje da se ratifikovani međunarodni ugovori neposredno primenjuju, može se tumačiti da je ustavna žalba dopuštena i u slučaju povrede međunarodnih ugovora. Može se zameriti što ustavna žalba izričito nije predviđena kao instrument zaštite i ljudskih prava koja su zajemčena međunarodnim ugovorima.

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

Ova terminološka nedoslednost može voditi ka sužavanju ljudskih prava prilikom različitog tumačenja<sup>39</sup>.

### **2.2.3.**

#### **EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINANSIJE**

##### **Član 95. Narodna banka Srbije**

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

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

*O Narodnoj banci Srbije donosi se zakon.*

Venecijanska komisija u svom izveštaju napominje da je ovaj član Ustava kontradiktoran jer proklamuje samostalnost Narodne banke i odgovornost Narodne banke Narodnoj skupštini.<sup>40</sup> Takođe, ne postoje garancije za njenu samostalnost kao što je trajanje mandata guvernera. Imajući to u vidu, neophodno je da se kroz reformu ustava definiše i učvsti nezavisnost centralne banke.

### **2.2.4.**

#### **UREĐENJE VLASTI**

##### **Član 98. Položaj Narodne skupštine**

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

Neophodno je razmotriti dopune ovog člana koje bi se odnosile na zakonodavnu ulogu Vlade i Narodne skupštine s obzirom na zahteve evropskih integracija i zakonodavni proces EU.

---

39

Prof. dr Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 55

40

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, 2007. str. 11

## **Član 102. Položaj narodnih poslanika**

*Mandat narodnog poslanika pocinje da tece 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 pravosuda, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa.*

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

Jedna od najkontroverznijih odredbi važećeg Ustava jeste ona koja se odnosi na tzv. "blanko ostavke" tj. Mogućnost da poslanik "neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika." Rad poslanika je stavljen pod kontrolu stranaka, odnosno partijskog vrha. Narušava se neposrednost odnosa poslanika i građana. U maju 2011. godine, Skupština je usvojila izmene Zakona o izboru narodnih poslanika kojim je propisano da poslanik lično podnosi ostavku, overenu, predsedniku skupštini Srbije i da se poslanički mandati dodeljuju prema redosledu sa izborne liste. Ipak, potrebno je prilikom revizije ustava ovu normu izostaviti.<sup>41</sup>

## **Član 107. Pravo predlaganja zakona**

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

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

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

---

41

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika ("Sl. Glasnik RS" br. 28/2011)

## **Član 118. Razrešenje Predsednika Republike**

*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.*

Predsednika, usled povrede Ustava, razrešava Narodna skupština, ako Ustavni sud odluči o postojanju povrede Ustava, iako Ustav predviđa izbor predsednika na neposrednim izborima (član 114). U tom smislu je potrebno otvoriti i debatu o ovakvom rešenju i njegovoj mogućoj izmeni.

## **Član 138. Zaštitnik građana**

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

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

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

*Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.*

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

*O Zaštitniku građana donosi se zakon.*

Venecijanska komisija je instituciju Zaštitnika građana pohvalila kao dobro rešenje<sup>42</sup>, ali ne postoji nikakva zaštita protiv neopravdanog razrešenja od strane Narodne skupštine.

Takođe, potrebno je razmotriti i potrebu da se druga dva nezavisna tela koja su se etabrilara u našem pravnom sistemu predvide kao ustavne kategorije - da Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i Povereniku

---

42

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, 2007. str. 14

za zaštitu ravnopravnosti. Takođe, imajući u vidu da je Zaštitnik građana ovlašćen da predlaže zakone dobro rešenje bi bilo i da se takvo ovlašćenje da Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti.

### **Član 147. Izbor sudija**

*Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju.*

*Mandat sudiji koji je prvi put izabran na sudijsku funkciju traje tri godine.*

*Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu.*

*Visoki savet sudstva odlucuje i o izboru sudija koji su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud.*

Venecijanska komisija je kritikovala ovakvo ustavno rešenje: “Uključivanjem parlamenta u imenovanja na sudske funkcije rizikuje se politizacija imenovanja i posebno u odnosu na sudije u sudovima nižeg ranga, teško je videti gde je tu prednost parlamentarne procedure. U Srbiji, Narodna skupština do sada nije ograničavala svoju ulogu na davanje saglasnosti za kandidate predložene od strane Visokog saveta sudstva već je odbila značajan broj tih kandidata pod okolnostima gde se može postaviti pitanje da li su te odluke bile utemeljene (...) glavnu ulogu u imenovanjima na funkcije u sudstvu treba da ima jedno objektivno telo, kao što je Visoki savet sudstva koji je predviđen u čl. 133-135. Ustava. Podrazumeva se da predlozi koje dostavlja ovo telo mogu biti odbijeni - samo izuzetno. Ne može se očekivati ovakva samokontrola od izabranog parlamenta i stoga bi bilo bolje da takva imenovanja budu predsednički prerogativ. Predloge treba da pripremi Visoki savet sudstva a predsedniku ne bi bilo dopušteno da vrši imenovanje van liste koju dostavi Visoki savet sudstva. Isti postupak treba da važi i za predsednike sudova (sa mogućim izuzetkom za predsednika Vrhovnog suda”.<sup>43</sup>

### **Član 148. Prestanak sudijske funkcije**

*Sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju.*

*Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje Ustavne žalbe.*

*Postupak, osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, kao i razlozi za razrešenje od dužnosti predsednika suda, uređuju se zakonom*

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

Nasuprot tome, sastav Visokog saveta sudstva je manjkav. Na prvi pogled on deluje pluralistički jer ima 11 članova: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine su članovi po položaju dok su 6 sudija (od kojih je 1 iz autonomne pokrajine), 1 advokat i 1 profesor pravnog fakulteta izborni članovi. Ipak, sve ove članove bira, neposredno ili posredno, Narodna skupština. Postupak imenovanja u sudstvu je na ovaj način pod dvostrukom kontrolom same Narodne skupštine: predloge daje Visoki savet sudstva koga je izabrala Narodna skupština, a odluke po predlogu opet donosi Narodna skupština. Ovo je recept za politizaciju sudstva i stoga ovu odredbu treba suštinski izmeniti nakon široke javne rasprave, i uzimajući u obzir probleme koje je reforma pravosuđa i izbor sudija 2009 godine izazvao.

### **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.*

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

Ustav, u članu 156. st. 1. utvrđuje da je javno tužilaštvo samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Međutim, način izbora republičkog javnog tužioca (čl. 158.) ne ide u prilog njegovoj samostalnosti. Njega na predlog Vlade, a po predhodno pribavljenom mišljenju nadležnog odobro Narodne Skupštine, bira Narodna skupština. U tom smislu, Republički javni tužilac do daljnjeg ostaje instrument u rukama Vlade i parlamentarne većine u Narodnoj skupštini. Dodatno, potrebno je razmotriti i promenu naziva institucije zaostalog iz prethodnog perioda savezne države u kojoj je postojala dihotomija između saveznih i republičkih tužilaštava, pa bi u izmenjenim okolnostima prikladniji naziv bio “državni tužilac”.

## **2.2.5.**

### **USTAVNI SUD**

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

Ustavni sud odlučuje o:

1. saglasnosti zakona I drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvacenim 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.*

U pogledu nadležnosti Ustavnog suda, treba napomenuti da u članu 167. nije uvedena nadležnost Ustavnog suda oko odlučivanja u vezi sa ustavnom žalbom, iako je posebno predviđena članom ali bez direktnog upućivanja da o njoj odlučuje Ustavni sud.

U prilog tome da je ovo korak nazad u odnosu na Miloševićev Ustav, govori i činjenica da je Ustav iz 1990., u članu 128. st. 2. davao mogućnost, ne samo državnim organima, već i organizacijama (uključujući i nevladine organizacije) da pokrenu postupak ocene ustavnosti u slučaju da su im prava i interesi povređeni aktom čija se ustavnost i zakonitost osporava. U važećem Ustavu, postoji samo mogućnost inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti, ali ne i mogućnost pokretanja postupka pred Ustavnim sudom, čime padaju u vodu i jemstva ustavnosti ljudskih prava utvrđenih u drugom delu Ustava. Ustavnu žalbu druga lica (fizička, državni organi i organizacije koje prate ostvarivanje ljudskih prava) mogu podneti ustavnu žalbu samo na osnovu pismenog ovlašćenja lica čija su prava ili slobode povređene.

## **2.2.6.**

### **TERITORIJALNO UREĐENJE**

Prema mišljenju Venecijanske komisije ovaj deo Ustava nije najkoherentniji. Sa jedne strane, daju se široke odredbe o načelima, uključujući i pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, ovi koncepti nisu ispunjeni suštin-

om. Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje nižim zakonskim aktima.<sup>44</sup> U pogledu nerešenih pitanja u vezi sa teritorijalnom autonomijom i potrebe revizije Ustava videti naslov 2.2.1. koji se odnosi na načela Ustava.

Deo Ustava koji se odnosi na organizaciju lokalne samouprave (članovi 188. – 193.), potrebno je revidirati nakon šire rasprave o decentralizaciji zemlje a u vezi sa njebnom teritorijalnom organizacijom i regulisanjem podele nadležnosti između tri nivoa vlasti.

### **2.2.7.**

#### **USTAVNOST I ZAKONITOST**

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

*Po proglašenju vanrednog ili ratnog stanja, dozvoljena su odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u obimu u kojem je to neophodno. Mere odstupanja ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.*

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

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

U okviru ovog člana treba bi da postoji jasno razlikovanje ratnog stanja i vanrednog stanja u odnosu na odstupanje od osnovnih prava. Situacija je drugačija u oba slučaja i zato treba razlikovati obim odstupanja. Formulaciju “samo u obimu u kojem je to neophodno” je potrebno dodatno precizirati, a takođe je potrebno izvršiti i upućivanje na normu kojom je propisano koja prava nikada nije moguće ograničiti. Kompleksnija formulacija i ujedno mnogo bolje rešenje koje bi moglo biti iskorišćeno jeste odredba iz člana 15. Evropske konvencije o ljudskim pravima - “u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije”. Takođe, potrebno je izvršiti i dopunu osnova po kojima nije dozvoljeno razlikovanje u ovim situacijama.

# **3. STAVOVI O POTREBI PROMENE USTAVA**

Debata o ustavnim reformama u Srbiji traje praktično od političkih promena 2000. godine, a imajući u vidu da je prilikom usvajanja aktuelnog Ustava ona izostala, tokom čitavog perioda od novembra 2006. godine su se nastavile rasprave o potrebi njegove revizije. Tokom 2012. godine, Fond za otvoreno društvo je u saradnji sa agencijom Strategic Marketing sproveo istraživanje o stavovima građana i pripadnika elita o potrebi promene aktuelnog Ustava Srbije koji su objavljeni u izveštaju „Zašto Ustav mora biti promenjen?“<sup>45</sup> Uz saglasnost Fonda za otvoreno društvo, u ovom delu izveštaja su sistematizovani glavni nalazi iz tog istraživanja<sup>46</sup>:

## 3.1. POTREBA PROMENE USTAVA

Prema nalazima ovog istraživanja, samo 10% građana i 5% pripadnika političke elite smatra da Ustav ne treba menjati. Dodatno, samo 23% građana i 25% političara smatra da procedura u kojoj je donet Ustav nije bila manjkava.<sup>47</sup>

---

45      Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing, *Zašto Ustav mora biti promenjen?*, april 2012.

46      U pogledu metodologije istraživanja videti: *ibid.*, str. 6-8

47      *Ibid.*, str 4.

### 3.1.1.

## ŠTA JE POTREBNO IZMENITI U SADRŽAJU USTAVA I KAKO TO URADITI

- Navedeno istraživanje ukazuje na to da između političara i građana postoji visok stepen saglasnosti šta u sadržaju samog Ustava treba promeniti ili na šta bi trebalo obratiti posebnu pažnju (str 4). To su sledeći problemi:
- **Podela i uzajamna kontrola vlasti i položaj nezavisnih tela:** Prema istraživanju, 17% građana i 21% političara smatra da je adekvatno sproveden princip podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, odnosno da su garancije nezavisnosti nezavisnih tela nedovoljne.
- **Nezavisnost sudstva kao treće vlasti:** samo 2% građana i 9% političara smatra da je sproveden princip nezavisnosti sudstva. Ispitanici se slažu da bi sudije bez izuzetka, dakle i kada se radi o prvom izboru, trebalo da bira posebno nezavisno telo (50% građana i 65% političara).
- **Depolitizacija (departokratizacija) države.** U ispitivanju 60% građana i 69% političara iznelo je da smatra da bi odredbu Ustava koja omogućava blanko ostavke trebalo promeniti.
- **Ujednačen teritorijalni razvoj.** 74% građana i 67% političara ispitanih u istraživanju smatra da se postojeći Ustav previše bavi teritorijalnim integritetom, a premalo ravnomernim teritorijalnim razvojem;
- **Teritorijalni suverenitet.** Prema nalazima samo 29% građana i 28% političara smatra da je Ustav sredstvo kojim se Kosovo sprečava da ostvari nezavisnost
- **Kako Ustav treba da bude donet?** Prema nalazima istraživanja, stav 67% predstavnika elite je da bi Ustav trebalo da bude donet na način kako to predviđa sadašnji Ustav, dok 45% građana smatra da bi ustavotvorna skupština trebalo da usvoji Ustav.
- **Ustav treba doneti kroz proces široke javne rasprave.** 91% pripadnika elite i 43% građana, podržava široku javnu raspravu, a putem sprovođenja intervjua se došlo i do podatka gde 88% pripadnika elite smatra da bi građani i njihova udruženja trebalo da imaju aktivnu ulogu u pokretanju Ustavnih promena.<sup>48</sup>

### 3.1.2.

#### STAVOVI PREMA USTAVU U CELINI: OPŠTA OCENA, TEKOVINE I DRUŠTVENE VREDNOSTI

- U pogledu sadržaja Ustava, predstavnici elite naveli su četiri ključna problema:
  - a) Nepotpunost Ustava (vrednosti koje je ustavotvorac propustio),
  - b) Dvosmislenost u definisanju odredbi (mogućnost različitog tumačenja),
  - c) Kontradiktornost pojedinih odredbi (ono što je definisano jednom odredbom, anulira se drugom) i
  - d) Nedostatak čvršćih garancija definisanih vrednosti
  
- U pogledu realizacije ustavnih odredbi u društvu, predstavnici elite istakli su dva momenta:
  - a) Deklarativnost Ustava (nepoštovanje Ustava i kršenje Ustava u praksi)
  - b) Odnos Ustava i zakona (nedostatak zakona i neusklađenost zakona sa Ustavom)<sup>49</sup>

### 3.1.3.

#### ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U PROMENI USTAVA

- Većina predstavnika elite, 88%, smatra da bi civilni sektor trebalo da ima samostalnu i aktivnu ulogu u pokretanju ustavnih promena.
- Predstavnici elite kao najznačajniju ulogu civilnog društva najčešće izdvajaju:
  - organizaciju javnih rasprava
  - artikulaciju argumenata iz oblasti koje su njihova polja ekspertize i davanje predloga rešenja
  - podsticanje građana da se aktivno uključe u raspravu o promeni Ustava<sup>50</sup>

---

49 *Ibid.*, str. 6.

50 *Ibid.*, str. 18.

## 3.2.

### PREAMBULA USTAVA SRBIJE

- Prema istraživanju, većina građana Srbije - 88%, ne zna po čemu je značajna preambula Ustava. Većina građana, 52%, i predstavnika elite, 78%, slaže se da Ustav nije imao nikakav učinak na sprečavanje Kosova da postane nezavisna država, kao što je to bila namera ustavotvorca. Takođe, većina elite 76%, i oko polovine građana smatra da Preambula ne bi više trebalo da bude sastavni deo Ustava.
- Zanimljivo je i da većina pripadnika elite - 70%, smatra da u Preambuli nema potrebe isticati opredeljenje za članstvo u Evropskoj uniji, kao i da 73% pripadnika elite ne podržava ideju da se u Ustav unese određenje prema ranijim režimima, dok su građani podeljeni u mišljenju (38% podržava, a 34% ne podržava).<sup>51</sup>

## 3.3.

### DEFINISANJE DRŽAVE SRBIJE

Na pitanje istraživača Strategic Marketinga – „Kako bi po Vašem mišljenju u Ustavu trebalo da bude definisana država Srbija?“, dobijeni su sledeći odgovori. Nešto više od polovine predstavnika elite (59%) smatra da bi bilo bolje da je Srbija u Ustavu definisana kao država svih građana koji u njoj žive, dok 28% smatra da treba da ostane aktuelna definicija („Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“).<sup>52</sup>

## 3.4.

### SUPREMACIJA MEĐUNARODNOG PRAVA

*Da li način na koji se u Ustavu govori o nadređenosti međunarodnog prava slabi međunarodni položaj Srbije i predstavlja direktnu prepreku članstvu u EU? Veći-*

---

51

*Ibid.*, str. 28.

52

*Ibid.*, str. 35.

na predstavnika elite, 74%, slaže se (delimično ili u potpunosti) sa stavom da postojeće ustavno određenje supremacije međunarodnog prava izaziva sumnju da bi se Srbija povinovala međunarodnim zakonskim aktima, što bi moglo da bude direktna prepreka članstvu Srbije u EU.<sup>53</sup>

## 3.5.

### POLITIČKO UREĐENJE

- Prema rezultatima istraživanja, većina predstavnika elite (83%) i većina građana (60%) smatra da bi u Ustavu trebalo promeniti odredbu o poslaničkim mandatima i omogućiti poslanicima da sami raspolažu svojim mandatima. Takođe, 77% građana i 71% predstavnika elite se slaže da bi trebalo smanjiti broj poslanika u Narodnoj skupštini.
- Većina predstavnika elite, koji se slažu da bi trebalo smanjiti broj poslanika u Skupštini, smatra da smanjenje poslanika ne bi uticalo na teritorijalnu reprezentativnost.
- Većina građana, 58%, smatra da je sudstvo u Srbiji potpuno politizovano, a čak 73% da su na reizbor sudija 2009. godine uticale stranke i političari, čime je dovedeno u pitanje Ustavom garantovana nezavisnost sudstva.
- Prema rezultatima istraživanja, 26% građana smatra da je sudstvo danas nezavisnije nego što je bilo u vreme komunizma, a 27% da je nezavisnije nego u vreme Miloševićevog režima. Polovina građana i 72% elite misli da bi izbor sudija trebalo da bude prepušten posebnom telu sastavljenom samo od predstavnika struke.
- Nešto manje od polovine građana Srbije (48%) zna za postojanje samostalnih državnih organa, ali ne zna da su njihova uloga i nezavisnost propisane Ustavom. Više od trećine građana (36%) uopšte ne zna da postoje nezavisni državni organi. Takođe, prema rezultatima samo 2% građana i 4% predstavnika elite smatra da je samostalnim državnim organima u potpunosti omogućeno da rade svoj posao (da kontrolišu vlast i državnu administraciju), i još 8% građana i 15% predstavnika elite smatra da im je to uglavnom omogućeno. 72% predstavnika elite smatra da bi Ustav trebalo da da čvršće garancije poziciji nezavisnih državnih organa, a takođe i 61% predstavnika



elite veruje da bi bilo dobro sistematski urediti oblast nezavisnih državnih organa i Ustavom obuhvatiti i druge organe koji se bave sličnim poslovima kao samostalna i nezavisna tela.<sup>54</sup>

## 3.6. SUDSTVO

Na pitanje: „Kako bi trebalo birati sudije?“, polovina građana i 72% predstavnika elite misli da bi izbor sudija trebalo da bude prepušten posebnom telu sastavljenom samo od predstavnika struke. Čak 25% građana smatra da bi sudije trebalo da bira narod.<sup>55</sup>

## 3.7. POZICIJA SAMOSTALNIH DRŽAVNIH ORGANA

- Prema rezultatima, samo 2% građana i 4% predstavnika elite smatra da je samostalnim državnim organima u potpunosti omogućeno da rade svoj posao (kontrolisu vlast i državnu administraciju), 8% građana i 15% predstavnika elite, da im je to bar uglavnom omogućeno.<sup>56</sup>
- Dok građani Srbije najčešće smatraju da nema potrebe Ustavom davati jače garancije ovim organima, jer smatraju da bi sprovođenje trebalo da se obezbedi zakonima, 72% predstavnika elite smatra da bi Ustav trebalo da čvršće garancije poziciji samostalnih državnih organa.
- Većina predstavnika elite (61%) veruje da bi bilo dobro sistematski urediti ovu oblast i Ustavom obuhvatiti i druge organe koji se bave sličnim poslovima kao samostalna i nezavisna tela. Ovo mišljenje najviše je zastupljeno među predstavnicima društvene elite (75%), a najmanje među predstavnicima političke elite (52%).<sup>57</sup>

---

54 *Ibid.*, str. 43.

55 *Ibid.*, str. 49.

56 *Ibid.*, str. 49.

57 *Ibid.*, str. 51.

## 3.8.

### TERITORIJALNO UREĐENJE

- Građani koji su učestvovali u istraživanju (74%) i elita (67%) saglasni su da se Ustav previše bavi teritorijalnim integritetom, a premalo ravnomernošću teritorijalnog razvoja. Većina predstavnika elite, 82%, smatra da bi Ustav trebalo da sadrži više odredbi vezanih za decentralizaciju. Takođe, većina predstavnika elite smatra da bi decentralizacija omogućila da građani više učestvuju u donošenju odluka (82%), pospešila ravnomerniji teritorijalni ekonomski razvoj (81%) i obezbedila veću odgovornost vršenja vlasti (82%).
- U pogledu ustavnog položaja Vojvodine, najzastupljenije mišljenje i građana (43%) i elite (40%) je da Vojvodina ima optimalnu autonomiju.<sup>58</sup>
- Većina građana (74%) i predstavnika elite (67%) smatra da se Ustav previše bavi teritorijalnim integritetom, a premalo ravnomernošću teritorijalnog razvoja. Kao mogućnost pospešivanja ravnomernog teritorijalnog razvoja elita najčešće navodi: decentralizaciju i regionalizaciju jer bi ona omogućila bolju alokaciju ekonomskih resursa i kreiranje odgovarajućih poreskih i drugih fiskalnih podsticaja. S druge strane, nešto manje sagovornika mišljenja je da pitanje ravnomernog teritorijalnog razvoja ne treba da se rešava putem Ustava, već zakonima.<sup>59</sup>
- Većina predstavnika elite (82%) smatra da bi Ustav trebalo da sadrži više odredbi vezanih za decentralizaciju. Sagovornici koji se suprotstavljaju ovom stavu smatraju da je to već dovoljno regulisano Ustavom i da to pitanje dalje treba operacionalizovati pratećim zakonima.<sup>60</sup>
- **Većina sagovornika (81%) smatra da bi decentralizacija pospešila ravnomerniji teritorijalni ekonomski razvoj.** Oni koji sumnjaju da bi decentralizacija pospešila ravnomerniji teritorijalni ekonomski razvoj kao razloge, sa jedne strane, navode sumnju da bi ona u stvarnosti bila sprovedena, a s druge, da bi verovatne posledice njenog sprovođenja bila feudalizacija države i još neracionalnije trošenje budžetskih sredstava.<sup>61</sup>
- **U pogledu ustavnog položaja Vojvodine, najzastupljenije mišljenje i građana (43%) i elite (40%) je da Vojvodina ima optimalnu autonomiju.**

58 *Ibid.*, str. 52.

59 *Ibid.*, str. 52-53.

60 *Ibid.*, str. 53.

61 *Ibid.*, str. 54.

Predstavnici elite imaju pozitivniji stav prema autonomiji Vojvodine od građana: 29% i samo 16% građana smatra da Vojvodina ima premalu autonomiju, a 23% građana i samo 6% predstavnika elite smatra da Vojvodina ima preveliku autonomiju; 11% građana, a samo 5% predstavnika elite smatra da autonomiju Vojvodine treba ukinuti.<sup>62</sup>

## 3.9.

### LJUDSKA PRAVA

- Blizu polovine predstavnika elite smatra da u Ustavu postoje ljudska prava koja su loše regulisana. Ova ocena u skladu je sa mišljenjima, već spontano izrečenim u opštim stavovima prema Ustavu, da je ustavotvorac u okviru ljudskih prava učinio mnogo propusta. Sagovornici koji smatraju da u Ustavu postoje loše regulisana prava, najčešće navode manjinska prava, a posebno ističu prava seksualnih manjina.
- Velika većina građana, 72% ne zna ništa o ljudskim pravima koje garantuje Ustav (7% misli da u Ustavu i ne postoji deo posvećen ljudskim pravima, 27% ne zna da li postoji ili ne postoji, a 38% zna da postoji, ali ne zna ništa više od toga). Elita je svesna da su građani Srbije veoma malo, ako uopšte, upoznati sa ljudskim pravima.
- Tek svaki peti građanin smatra da se danas u Srbiji poštuju ljudska prava (17% da se poštuju uglavnom, a samo 3% da se poštuju u potpunosti)<sup>63</sup>

#### 3.9.1.

#### POSTOJE LI LJUDSKA PRAVA KOJA SU U USTAVU LOŠE REGULISANA?

- **Blizu polovine predstavnika elite smatra da u Ustavu postoje ljudska prava koja su loše regulisana.** Sagovornici navode i nedostatak poštovanja prava, odnosno realizaciju u praksi onoga što u Ustavu jeste definisa-

---

62

*Ibid.*, str. 54.

63

*Ibid.*, str. 56.

no, a neki sagovornici (manji broj) smatraju čak da je nepoštovanje, a ne loše regulisanje, zapravo ključni problem.

- Da se ljudska prava u Srbiji danas ne poštuju, slaže se i većina građana. Tek svaki peti građanin smatra da se ljudska prava poštuju (17% da se poštuju uglavnom, a samo 3% da se poštuju u potpunosti).
- Predstavnici elite koji smatraju da u Ustavu postoje loše regulisana prava, najčešće navode manjinska prava (uz naglasak da nisu u pitanju samo prava nacionalnih manjina), a posebno ističu prava seksualnih manjina. Manjinska prava, smatraju ovi sagovornici, nisu dovoljno zaštićena. U okviru ovih, najčešće se pominje definisanje braka (prava seksualnih manjina, istopolni brak) i definisanje porodice - porodično pravo, zabrana nasilja i torture, pravo na rađanje (namerni prekid trudnoće); rodna ravnopravnost; odrednica diskriminacije koja ne pominje seksualne manjine; inkluzija; pravo na veroispovest i prava etničkih grupa (mišljenje da je samom definicijom države uvedena diskriminacija verskih i etničkih grupa).
- Među pravima nacionalnih manjina navode se posebno i politička prava nacionalnih manjina.
- Često navođena loše regulisana prava su i pravo na privatnost (za koje neki sagovornici navode da je potpuno ispušteno), pravo na informisanje - pristup informacijama (sloboda informisanja i pravo na obaveštenost), pravo na pravično suđenje, pravo na rad i socijalna prava (briga o siromašnima).<sup>64</sup>

## 3.10.

### EKONOMSKO UREĐENJE

- Između predstavnika elite i građana postoji saglasnost da Ustav treba da garantuje slobodnu konkurenciju i borbu protiv monopola. Ovo mišljenje deli 70% predstavnika elite i 53% građana.
- Većina predstavnika elite, 74% smatra da Ustav ne garantuje u potpunosti socijalna i ekonomska prava građana, a 69% od njih slaže se da Ustav treba da da čvršće garancije ovim pravima .

### **3.10.1.**

#### **DA LI SU USTAVOM GARANTOVANA SOCIJALNA I EKONOMSKA PRAVA GRAĐANA?**

Većina predstavnika elite, 74% smatra da Ustav ne garantuje u potpunosti socijalna i ekonomska prava građana (63%, smatra da su socijalna i ekonomska prava građana samo donekle garantovana Ustavom, a 11% da uopšte nisu). Predstavnici elite sa ovakvim stavovima, većinom se slažu da bi Ustav trebalo da da čvršće garancije ovim pravima građana.<sup>65</sup>



**4.  
ZAKLJUČCI -  
OTVARANJE  
DEBATE O  
PROMENI  
USTAVA I  
PREDLOZI ZA  
ZAJEDNIČKU  
AGENDU  
ORGANIZACIJA  
CIVILNOG  
DRUŠTVA**

Jedan od glavnih ciljeva projekata **Promena ustava online i offline** je i definisanje zajedničke platforme civilnog društva u vezi sa promenom ustava i određivanje liste prioriternih pitanja odnosno oblasti. U tom smislu u ovom preliminarnom izveštaju ponuđeno je prvih šest celina oko kojih će biti vođeni razgovori sa predstavnicima civilnog društva, akademskom zajednicom, predstavnicima političkih stranaka i drugim zainteresovanim stranama. Lista pitanja nije definitivna i otvorena je za dalju diskusiju i usaglašavanje predstavnika OCD:

## **I REDEFINISANJE NAČELA USTAVA I HIJERARHIJE NORMI U USTAVU**

- Preispitivanje definisanja odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava
- Preispitivanje potrebe za ustanovljavanjem primata prava EU po pristupanju Evropskoj uniji
- Preispitivanje sadržaja i funkcije sadašnje preambule ustava u kontekstu političkih promena od usvajanja 2006.

## **II PREISPITIVANJE NIVOA USTAVOM GARANTOVANIH LJUDSKIH PRAVA**

- Vraćanje pređašnjeg nivoa prava garantovanih Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima Državne Zajednice Srbije i Crne Gore
- Usaglašavanje sa novim trendovima razvoja ljudskih prava i stanovištima Evropskog suda za ljudska prava
- Proširenje osnova po kojima je moguće vršiti diskriminaciju



- Rodna ravnopravnost
- Položaj LGBT osoba
- Prigovor savesti (garantovanje civilne službe)
- Jasnije formulacije normi koje se odnose na ljudska prava
- Ustanovljavanje prava na dobru upravu kao ustavne kategorije

### **III PRECIZIRANJE SUDSKE I DRUGIH OBLIKA PRAVNE ZAŠTITE**

- delotvornost, dostupnost, pristup pravdi
- pravo na besplatnu pravnu pomoć (definisane kruga pružalaca i korisnika)
- preispitivanje sredstava za zaštitu prava i postupaka u vezi sa ljudskim pravima pred Ustavnim sudom
- pitanje ograničenja prava u ratnom i vanrednom stanju

### **IV USTAVNO DEFINISANJE SVIH INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA**

- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

### **V PREISPITIVANJE USTAVNIH GARANCIJA KOJA SE ODNOSI NA SOCIJALNA I EKONOMSKA PRAVA**

- Pravo na adekvatno stanovanje
- Pravo na socijalnu zaštitu

### **VI PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU I REGIONALNU AUTONOMIJU**

- Realizacija prava svih građana na regionalnu autonomiju
- Obezbeđivanje položaja Vojvodine
- Decentralizacija i šire određivanje nadležnosti lokalnih samouprava

## **BIBLIOGRAFIJA:**

Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), *Ustav na prekretnici- Izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima Ustava i načinima njegovog poboljšanja*, YUCOM, Beograd, 2011.

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

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

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

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

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

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

Siniša Rodin, *Pravo Europske unije i pravni poredak Republike Hrvatske nakon 20 godina hrvatskog Ustava*, Opatija Inter-University Centre of Excellence, working paper wp h 2/2010

Fond za otvoreno društvo, Ipsos Strategic Marketing, *Zašto Ustav mora biti promenjen?*, april 2012.