

Analiza politike

Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?

dr Vladimir Medak*

Sažetak

Republika Srbija se nalazi u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Imajući u vidu da države članice moraju da obezbede potpunu i pravilnu primenu pravnih tekovina Evropske unije na svojoj teritoriji od momenta pristupanja, javlja se potreba da i Ustav Republike Srbije bude izmenjen kako bi ova obaveza bila ispunjena.

Ustav Republike Srbije u članu 194 predviđa da je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom.

Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji kao i obaveze koje proističu iz članstva moraju biti u skladu sa Ustavom Srbije kako bi Ugovor o pristupanju mogao biti ratifikovan i kako bi mogao stupiti na snagu. Sve ovo nije moguće ukoliko se ne promeni Ustav Republike Srbije, budući da je jasno da određene obaveze koje će proizaći iz pristupanja EU nisu u skladu sa sadašnjim Ustavom. Budući da su obaveze poznate, jasno je da će Ustav morati da pretrpi izmene.

Postoji dva osnovna tipa promena koje su neophodne:

Prvi su promene koje su morale da učine skoro sve države članice EU prilikom ili nakon pristupanja. Među njih spadaju uvođenje takozvane “integrativne klauzule” koja obezbeđuje da odluke organa EU kao i pravo EU koje oni stvaraju, može da važi neposredno na teritoriji Republike Srbije i da ima nadređenu snagu u odnosu na domaće zakonodavstvo, kao i obaveze koje proističu iz političkog ustrojstva EU, tj. obaveze proizašle iz korpusa prava tzv. “evropskog građanstva” prvenstveno misleći na aktivno i pasivno biračko pravo građana EU, nedržavljana Republike Srbije u Srbiji.

Drugi tip promena su promene koje su potrebne zbog osobenosti postojećeg ustavnog poretka Republike Srbije. Tu se misli na promene koje su planirane u domenu obezbeđivanja nezavisnosti pravosuđa, definisanih akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava. Tu bi takođe spadale i moguće promene Ustava Srbije koje bi nastale kako bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije ili koje bi nastala kao rezultat dijaloga na najvišem nivou o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, a za koje nije nužno da će i nastati.

* Autor je zamenik predsednika Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji

Analiza ukazuje da će Ustav morati da se menja bar dva puta i da je neophodno održavanje referenduma o pristupanju Srbije EU što je Vlada već istakla na otvranju pristupnih pregovora 2014. godine. Analiza daje preporuke civilnom društvu na koji način da se uključi u promene Ustava, istovremeno ukazujući da će organizovana podrška civilnog društva biti od velike važnosti za mobilizaciju javnosti za izlazak na referendum o tako važnoj i dalekosežnoj odluci, kao što je pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji.

1. Uvod

Republika Srbija se nalazi u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (EU). Da bi postala država članica EU, Republika Srbija mora da ispuni kriterijume koji se očekuju od svake države članice, tzv. Kriterijume iz Kopenhagena. Treći kriterijum iz Kopenhagena predviđa obavezu da država bude sposobna da ispunjava obaveze iz članstva, tj. da njeno zakonodavstvo bude usklađeno sa pravnim tekovinama EU (*EU acquis*).

Usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, pored usklađivanja sa odredbama primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU, podrazumeva preuzimanje principa na kojima se zasniva EU, uobličениh u presudama Suda pravde Evropske unije.

Tokom decenija rada, jurisprudencija Suda pravde Evropske unije je definisala dosta principa od kojih je za predmet ove analize najbitniji princip nadređenosti (suprematije) prava EU nad pravima država članica. Sam princip nadređenosti prava EU nad propisima država članica nije toliko sporan sa stanovišta država članica, jer većina država na svetu priznaje da međunarodni ugovori imaju jaču snagu od domaćeg zakonodavstva. Ustavne konsekvence ovog principa su nastale onog trenutka kad je Sud pravde EU u svojoj presudi *Internationale Handelsgesellschaft* iz 1970. godine¹ potvrdio da države članice ne mogu derogirati obaveze nastale iz članstva u EU kasnijim donošenjem pravnih normi, čak ni ako su one ustavnog karaktera. Ovim je Sud pravde utvrdio da odredbe ustava države članice moraju biti u skladu sa obavezama koje proističu iz članstva EU.

Usled ovakvog stava Suda pravde EU, a imajući u vidu da države članice moraju da obezbede potpunu i pravilnu primenu pravnih tekovina EU od momenta pristupanja, jasno je da država koja pristupa EU mora obezbediti da odredbe njenog ustava ne budu u suprotnosti sa obavezama koje stupanjem u članstvo EU preuzima.

Republika Srbija po pitanju promene Ustava u toku procesa pristupanja EU nije usamljen primer. Analizirajući iskustva država koje su pristupile EU u periodu 2004-2013, mogu se utvrditi dve vrste promena ustava koje se vrše u državama u procesu pristupanja.

Prva vrsta promena su skoro istovetne u svim državama koje su pristupale, budući da one proističu iz samog ustrojstva EU kao organizacije, a moraju se izvršiti da bi država mogla da funkcioniše u okviru EU, poput pitanja poveravanja određenih ovlašćenja za donošenje odluka Evropskoj uniji i pitanja proistekla iz korpusa prava tzv. „evropskog građanstva“.

Druga vrsta promena su individualizovane za svaku državu ponaosob, uzrokovane određenom specifičnošću njenog ustavnog uređenja koja nije kompatibilna sa obavezama koje proističu iz članstva u EU. U oba slučaja, država kandidat mora uskladi svoj ustav sa obavezama iz članstva, kako bi mogla da završi pregovore o pristupanju.

Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji, kao i obaveze koje proističu iz članstva moraju biti u skladu sa Ustavom Srbije, kako bi Ugovor o pristupanju mogao biti potvrđen i kako bi mogao stupiti na snagu. Ustav Republike Srbije u članu 194 predviđa da je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom.

Međutim, Republika Srbija neće biti u mogućnosti da završi pristupne pregovore i potpiše Ugovor o pristupanju, ukoliko pre toga ne uskladi Ustav sa obavezama iz članstva, ili se, ako to po prirodi izmene nije moguće pre potpisivanja Ugovora, ne obaveže da će to uraditi do momenta stupanja u članstvo. Ove kasnije izmene se vrše u periodu između završetka pregovora, odnosno potpisivanja Ugovora o pristupanju EU i samog datuma stupanja u članstvo. Taj period inače ostavlja dovoljno vremena za sve završne aktivnosti dogovorene u toku pregovora, a pre svega za potvrđivanje Ugovora o pristupanju u Srbiji i svim članicama EU, budući da od zatvaranja poslednjeg poglavlja, tj. završetka pregovora, do datuma pristupanja EU obično prođe oko dve godine.

U ovom trenutku je jasno da određene obaveze koje će proizaći iz pristupanja EU nisu u skladu sa Ustavom, a budući da su obaveze iz članstva u EU poznate, jasno je da će Ustav morati da pretrpi izmene u jednom trenutku.

Cilj analize je ukazivanje na neophodne promene Ustava, sa jedne strane, i na potencijalne promene Ustava, sa druge strane, u procesu pristupanja EU. Analiza bi trebalo da posluži kao osnova za pokretanje rasprave na ovu temu, dajući pri tom predlog teksta za dve izmene, koje mogu predstavljati polaznu tačku u stručnoj debati na ovu temu. Potrebno je ovu debatu otvoriti što pre jer bi se time, između ostalog, već u ranoj fazi pregovora razvejale nedoumice po pitanju očuvanja suvereniteta Srbije nakon ulaska u članstvo EU. Takođe, pokretanje javne debate bi pružilo dovoljno vremena za postizanje konsenzusa o ovim pitanjima, kao i o samom tekstu izmena Ustava, čime bi se izbegla negativna iskustva sa usvajanjem Ustava 2006. godine.

Predmet analize su promene Ustava uzrokovane procesom pristupanja EU, dok je generalno pitanje potrebnih izmena Ustava obrađeno u ranijim analizama Evropskog pokreta u Srbiji.² Imajući u vidu da su pregovori u relativno ranoj fazi, moguće je da će se tokom pregovora pojaviti još neko pitanje koje će zahtevati intervenciju na Ustavu, pri čemu je analiza zasnovana na saznanjima dostupnim u trenutku izrade.

Predstojeće izmene Ustava usled pristupanja EU podeljene su u četiri grupe:

Redovne, uobičajene promene ustava neophodne u procesu pristupanja EU:

- a) Izmene proistekle iz potrebe da se reguliše pitanje poveravanja vršenja dela suverenih prava Evropskoj uniji, kao i da se reguliše odnos EU i domaćeg prava (tzv. integrativna klauzula),
- b) Izmene potrebne kako bi se u Srbiji obezbedila potpuna primena prava proisteklih iz domena „evropskog građanstva”,

promene uslovljene specifičnostima Republike Srbije, a koje se već pominju u dokumentima nastalim u pristupnim pregovorima:

- a) Izmene potrebne kako bi se obezbedila potpuna nezavisnost pravosuđa, a za koju je u dosadašnjem toku pristupnih pregovora ocenjeno da treba da bude dodatno ojačana,
- b) Moguće izmene kako bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije.

Posebnu kategoriju pitanja o kojima treba voditi računa predstavljaju moguće izmene Ustava nastale kao posledica dijaloga na visokom nivou o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, budući da, u skladu sa Pregovaračkim okvirom EU za vođenje pregovora sa Republikom Srbijom, dijalog treba da dovede do „*sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma do kraja pristupnih pregovora Republike Srbije*“.³ U ovom trenutku se ne može sa sigurnošću reći da li će ove izmene Ustava biti neophodne.

Analiza, takođe, razmatra i dinamiku promene Ustava i pitanje referenduma o pristupanju Srbije EU.

2. Integrativna klauzula

Pristupanjem EU, Republika Srbija prihvata da organi EU donose pravno obavezujuće akte zakonske snage koji će se neposredno primenjivati na njenoj teritoriji. Republika Srbija će u donošenju ovih akata učestvovati kao i svaka druga država članica EU. Takođe, pravni poredak EU zahteva da pravne tekovine EU imaju jaču pravnu snagu u odnosu na domaće pravne akte.

Član 98 Ustava nedvosmisleno utvrđuje da je Narodna skupština najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Definišući nadležnosti Narodne skupštine Ustav propisuje u članu 99. stav 7, da Narodna skupština „...*donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije*“. Ovakve odredbe vrlo jasno i bez mogućnosti za bilo kakve dileme ili tumačenja određuju ko može donositi zakone u Republici Srbiji. To može da radi samo Narodna skupština. Samim tim, ova dva člana ne ostavljaju prostora da bilo ko drugi može da donese zakon/akt zakonske snage koji će se primenjivati na teritoriji Republike Srbije i biti obavezujući za njene građane.

Pristupanjem EU, država članica prihvata da na njenoj teritoriji važe i primenjuju se akti, koji imaju snagu zakona (prim. aut. *uredbe*, eng. *regulations*), a koje nije doneo njen parlament i koji nisu potvrđeni aktom parlamenta, niti su u domaći pravni sistem uvedeni bilo kojim drugim pravnim aktom.⁴ Ovakva situacija upravo čini EU organizacijom koja se razlikuje od svih drugih međunarodnih organizacija koje postoje, tj. čini je nadržavnom tvorevinom. Potpisivanjem i ratifikacijom Ugovora o pristupanju EU, Srbija će prihvatiti da, u skladu sa procedurama propisanim u Ugovoru o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), i u okviru nadležnosti koje su poverene EU, propise koji imaju snagu zakona na teritoriji Republike Srbije, donose i organi EU.⁵ Naravno, te propise bi donosili organi EU u kojima bi učestvovali i predstavnici Republike Srbije.

Stupanjem u članstvo EU, država prihvata principe nadređenosti prava EU nad domaćim pravom, budući da je to princip koji je utvrdio Sud pravde EU. Imajući u vidu postojanje jasne hijerarhije normi definisane Ustavom⁶ i princip nadređenosti prava EU, neophodno je da se Ustavom jasno utvrdi odnos dva prava poretka, koji treba jedinstveno da funkcionišu u Republici Srbiji nakon pristupanja. Utvrđivanjem njihovog odnosa samim Ustavom bile bi izbegnute mnoge dileme u samoj primeni prava EU u Republici Srbiji, pogotovo u prvim godinama pristupanja, dok se domaći sistem ne privikne na novo okruženje.

Dakle, samom integrativnom klauzulom se reguliše pitanje vršenja suverenih prava u koje spada donošenje akata zakonske snage, koji će važiti u Srbiji nakon pristupanja, a koje će donositi institucije EU u čijem radu će i Srbija učestvovati. Zajednički imenitelj za većinu ustavnih rešenja ovog pitanja u članicama EU jeste da se govori o prenosu/poveravanju *vršenja dela suverenih prava*.⁷ Dakle, nije reč o prenosu samih suverenih prava kao takvih, već *dela njihovog vršenja*.⁸ Ovim se obezbeđuje suverenitet države, budući da ona i dalje ostaje nosilac suvereniteta, čiji je deo prava vršenja poverila EU. Referendum u Velikoj Britaniji o izlasku iz EU, održan u junu 2016. godine dodatno potvrđuje ovaj stav, jer će izlaskom iz EU, Britanija povratiti sva prava koja je poverila EU.⁹ Takođe, integrativnom klauzulom treba utvrditi i činjenicu da pravne tekovine EU imaju nadređeni status u odnosu da domaći pravni poredak, kako bi se izbegla različita shvatanja ovog odnosa u kasnijem periodu.

Integrativna klauzula treba da bude uvrštena iza člana 16 Ustava (Međunarodni odnosi), kao novi član 16a, budući da će regulisati pitanje ulaska Republike Srbije u članstvo EU i pitanje suvereniteta Republike Srbije u okviru EU.

Integrativna klauzula bi bila sledeće sadržine:

U skladu sa Ugovorom o pristupanju koji je potvrdila Narodna skupština dvotrećinskom većinom svojih članova, Republika Srbija može poveriti (alternativno: preneti) vršenje dela svojih suverenih prava međunarodnoj organizaciji stvorenoj od država koje su slobodno izabrale da zajednički vrše neka od svojih suverenih prava, a koja je zasnovana na poštovanju ljudskih

prava i osnovnih sloboda, demokratije i principa vladavine prava (opciona dodatak: ...i može ući u odbrambene saveze sa državama koje se zasnivaju na tim vrednostima).

Pre potvrđivanja Ugovora o pristupaju, Narodna skupština će raspisati referendum. Predlog će biti usvojen ako se za njega izjasni većina od izašlih građana Republike Srbije. Rezultat će biti obavezujući za Narodnu skupštinu.

Pravni akti usvojeni u okviru međunarodnih organizacija kojima je Republika Srbija poverila (alternativno: prenela) vršenje dela svojih suverenih prava će biti primenjivani u Republici Srbiji u skladu sa pravnim uređenjem tih organizacija. (alternativno: će imati veću pravnu snagu u odnosu na domaće opšte pravne akte).

U procesu usvajanja pravnih akata i odluka u međunarodnim organizacijama kojima je Republika Srbija poverila (alternativno: prenela) vršenje dela svojih suverenih prava, Vlada će bez odlaganja informisati Narodnu skupštinu o predlozima tih akata i odluka, kao i o svojim aktivnostima.

Odnos Narodne skupštine i Vlade po pitanjima iz prethodnog stava će biti regulisan zakonom koji će odobriti dvotrećinska većina članova Narodne skupštine. “¹⁰

Sama integrativna klauzula može biti iskorišćena i za definisanje dodatnih pitanja od značaja za pristupanje odnosno buduće članstvo, poput:

- a) Većine (proste ili kvalifikovane) potrebne u Narodnoj skupštini za ratifikaciju Ugovora o pristupanju EU,¹¹
- b) Održavanja referenduma o ulasku u EU,
- c) Zatim odnosa Vlade i Narodne skupštine nakon pristupanja EU u vođenju evropskih poslova i slično.

U Sloveniji su npr. integrativnom klauzulom sadržanom u članu 3a Ustava, pored propisivanja uslova za ulazak u EU propisani i kriterijumi za ulazak Slovenije u NATO.

Sve su ovo elementi o kojima treba voditi računa prilikom definisanja ove klauzule, neophodne Srbiji kako bi mogla da postane članica EU.

Sadržina integrativne klauzule značajna je sa stanovišta regulisanja odnosa sa EU, ali i sa stanovišta rasprave o očuvanju/gubitku suvereniteta nakon ulaska u članstvo EU. Početak rasprave o pitanju očuvanja/gubitku suvereniteta kasni i neophodno je u što kraćem vremenskom periodu otvoriti debatu među relevantnim stručnjacima u vezi sa ovim pitanjem. Sa druge strane važno je, što pre, u periodu u kom ne postoji izborni ciklus (parlamentarnih ili predsedničkih izbora) pokrenuti stručnu raspravu o pitanju sadržine i obuhvatu same integrativne klauzule. Imajući u vidu negativna iskustva sa usvajanjem Ustava 2006. godine, ova rasprava mora biti široka i dugotrajna, obuhvatajući predstavnike Vlade, sudije Ustavnog suda, predstavnike akademske zajednice i organizacije civilnog društva.

3. Izmene potrebne kako bi se u Srbiji obezbedila potpuna primena prava proisteklih iz domena tzv. „evropskog građanstva”

Član 52 Ustava reguliše izborno pravo u Republici Srbiji. Ovim članom je regulisano da svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Dakle, kao što je to uobičajeno, glasačko pravo, aktivno i pasivno, rezervisano je za državljane Republike Srbije. Ova norma je jasna i nedvosmislena, neostavljajući pri tom bilo kakav prostor za tumačenje ko ima pravo glasa na izborima u Republici Srbiji.

Sa jedne strane, ulaskom Republike Srbije u EU, građani Republike Srbije će dobiti pravo da biraju svoje predstavnike i da budu birani u Evropskom parlamentu, čime se prava građana Srbije šire. Sa druge strane, ulaskom u EU, Srbija preuzima na sebe da obezbedi prava koja EU, kao organizacija, dodeljuje svojim „građanima“. „Građani EU“ su svi državljani svih država članica EU, bez obzira da li žive u državi čiji su državljani. Prava koja proističu iz korpusa „građanstva EU“ uživaju svi državljani država članica EU, povrh prava koja imaju po osnovu samog državljanstva. Ova prava predstavljaju određeni dodatak, koji dodeljuje i garantuje sama EU.¹²

Sama prava iz domena „građanstva EU“ obuhvataju između ostalog i davanje pasivnog i aktivnog biračkog prava „građanima EU“ na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima u državi u kojoj imaju zakonsko prebivalište, na osnovu člana 22 UEU. Republika Srbija će pristupanjem preuzeti obavezu da „građanima EU“ dodeli ista prava koja uživaju i državljani Republike Srbije na ovim izborima. Naravno, jasno je da će, nakon pristupanja Republike Srbije EU, svi državljani Republike Srbije koji imaju zakonito prebivalište u bilo kojoj državi članici EU dobiti ista ova prava. Brojnost državljana Republike Srbije koji legalno žive u članicama EU govori o značaju ovog prava za Republiku Srbiju i njene državljane.

Dakle, ovde imamo dva različita tipa izbora za koje Republika Srbija na svojoj teritoriji treba da obezbedi aktivno i pasivno biračko pravo „građanima EU“ koji nisu državljani Republike Srbije, a koji imaju zakonito prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Reč je o izborima za Evropski parlament i o lokalnim izborima.

Bitno je podvući da izbori za državne organe (Narodnu skupštinu i predsednika Republike) ostaju rezervisani za državljane Republike Srbije.

U toku pristupnih pregovora Republika Srbija će morati da uskladi svoje zakonodavstvo sa dva propisa EU doneta na osnovu člana 22 UEU, a koji regulišu ova pitanja, i to sa:

- a) Direktivom Saveta 93/109/EZ od 6. decembra 1993. godine (sa kasnijim izmenama i dopunama), kojom se detaljno uređuje ostvarivanje prava glasa i prava da se bude biran

na izborima za Evropski parlament za građane EU s prebivalištem u državi članici čiji nisu državljani,

i

- b) Direktivom Saveta 94/80/EZ od 19. decembra 1994. godine (sa kasnijim izmenama i dopunama) o detaljnom utvrđivanju ostvarivanja aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Unije s prebivalištem u državi članici čiji državljani nisu na lokalnim izborima.

Da bi se obezbedilo aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament, kako državljanima Republike Srbije tako i „građanima EU“, potrebno je doneti zakon kojim bi ovo pitanje bilo regulisano, budući da se radi o potpuno novoj materiji i novom pravu za državljane Srbije. Iako je prvi momenat kad državljani Republike Srbije mogu učestvovati na izborima za Evropski parlament 2024. godina, ovaj zakon će morati da bude ranije donet kako bi se mogli završiti pregovori. Što se lokalnih izbora tiče potrebno će biti izmeniti Zakon o lokalnim izborima kojim je ova materija u Republici Srbiji uređena.

Kako bi pomenuti zakoni mogli biti usvojeni, potrebno je obezbediti ustavni osnov za njihovo donošenje, usled čega je evidentno da član 52 Ustava mora biti dopunjen.

Izmena Ustava kojom bi se omogućilo aktivno i pasivno biračko pravo građanima EU, mogla bi biti učinjena dodavanjem novog stava 2 u postojeći član 52 Ustava koji bi onda glasio:

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

2. Pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima će imati i građani Evropske unije u skladu sa zakonom i pravnim tekovinama EU.

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

4. Izorno pravo uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom.“

Ova promena je neosporna, tako da nije potrebno voditi posebnu javnu raspravu o njemu, već u okviru generalne debate o pristupanju EU na kraju pregovora treba diskutovati i o ovoj temi, kako bi bilo pronađeno najoptimalnije rešenje.

4. Izmene potrebne kako bi se obezbedila potpuna nezavisnost pravosuđa

Venecijanska komisija Saveta Evrope je u svom mišljenju iz 2007. godine o Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine iznela niz zamerki na račun ustrojstva sudske grane vlasti u Republici Srbiji i pre svega na obezbeđivanje nezavisnosti sudstva od zakonodavne i izvršne grane vlasti.

Ove ocene, iako je donela komisija Saveta Evrope, našle su svoje mesto u stavovima Evropske komisije iznetim u Izveštaju sa skrininga za poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava. U izveštaju se navodi da Srbija treba da uradi temeljnu analizu postojećih rešenja, odnosno mogućih izmena i dopuna Ustava, vodeći računa o preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima,

da bi obezbedila nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Izmene bi trebalo da obuhvate između ostalog pitanja zapošljavanja sudija, predsednika sudova i tužilaca, njihovog odabira, imenovanja, prebacivanja i ukidanja sa funkcija, uloge i sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, kao i ulogu Narodne skupštine u postupku izbora nosilaca pravosudnih funkcija.

Ukratko, cilj ovih promena jeste da se u potpunosti eliminiše uticaj izvršne i zakonodavne grane vlasti na sudstvo i obezbedi njegova potpuna nezavisnost. Najveće zamerke su postavljene prvenstveno na član 147 koji reguliše da Narodna skupština bira sudije koji prvi put stupaju na dužnost, zatim član 153 koji reguliše da Narodna skupština bira i članove Vrhovnog saveta sudstva, koji je nadležan da predlaže sudije koje bira Narodna skupština i član 164 koji reguliše da Narodna skupština bira i članove Državnog veća tužilaca.

Kao merilo za otvaranje Poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava, EU je odredila da Republika Srbija treba da usvoji Akcioni plan kojim će biti utvrđen plan aktivnosti na otklanjanju nedostataka uočenih tokom skrininga.

Vlada Republike Srbije je 23. oktobra 2015. godine usvojila Akcioni plan za Poglavlje 23 i dostavila ga EU.¹³ Akcionim planom Vlada je predvidela odgovor na ovakve primedbe iznete u izveštaju sa skrininga.

U delu Akcionog plana 1.1.1. Nezavisnost, predviđen je ceo set mera usmerenih na ispravljanje uočenih nedostataka, a koji zahtevaju izmenu Ustava Republike Srbije. Mere su usmerene na izradu teksta izmena Ustava, vođenje javne rasprave tim povodom i na njihovo slanje Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Sve ove aktivnosti su predviđene za 2016. godinu.

Konačni cilj utvrđen Akcionim planom je da potrebne izmene Ustava budu usvojene do kraja 2017. godine. Nakon toga bi se pristupilo usklađivanju svih potrebnih pravosudnih zakona, novim ustavnim rešenjima.

Iz ovog akcionog plana jasno proističe namera da se pitanje nezavisnosti sudstva reši u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i sa ocenama iznetim u izveštaju sa skrininga već na početku pristupnih pregovora.

Budući da je Vladinim planom predviđena javna debata na ovu temu, civilno društvo i akademska zajednica, kao i sve druge zainteresovane strane treba da uzmu aktivno učešće u predviđenoj raspravi.

5. Moguće izmene kako bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije.

Iako ustavni poredak Republike Srbije garantuje prava nacionalnih manjina u skladu sa svim važećim međunarodnim i evropskim standardima i dokumentima, a u nekim delovima čak i ide

iznad zahtevane zaštite nacionalnih manjina prema ovim dokumentima, ostvarivanje utvrđenih prava zahteva određena unapređenja.

U tom cilju, Vlada Srbije je 3. marta 2016. godine usvojila Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji.¹⁴ Ovaj dokument predstavlja realizaciju aktivnosti predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 u delu osnovnih prava. Ovim Akcionim planom je predviđeno da se razmotri unapređivanje ustavnih garancija za primenu prava nacionalnih manjina. Moguće izmene Ustava su predviđene na dva mesta u Akcionom planu.

Na prvom mestu, u delu Akcionog plana koji se tiče obezbeđivanja ostvarivanja prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina pod jednakim uslovima, razvijanje tolerancije i sprečavanje diskriminacije u tački 2.8 je predviđeno da će biti razmotrene potrebe za izmenama odgovarajućih odredbi Ustava kako bi se ojačala primena afirmativnih mera usmerenih na unapređenje ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, odnosno kako bi se uklonile moguće nejasnoće u samom Ustavu po ovom pitanju. Venecijanska komisija je takođe u svom mišljenju postavila pitanje da li su ove odredbe (čl. 76 Ustava) dovoljno jasne i precizne. Ukoliko bi bilo ocenjeno da postoji potreba za izmenom Ustava u ovom delu, Akcioni plan predviđa njihovo usvajanje zajedno sa planiranim izmenama Ustava u sklopu reforme pravosuđa, krajem 2017. godine.

Takođe u delu Akcionog plana usmerenog na razvoj efikasnih mehanizama demokratskog učešća nacionalnih manjina u političkom procesu, tačkom 7.1. predviđeno je sprovođenje uporedno pravne analize praksi država članica EU u regionu u cilju identifikacije najboljih praksi i odgovarajućeg modela učešća nacionalnih manjina u izbornom procesu i adekvatne zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim telima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Tačkom 7.2 je predviđeno da će na osnovu analize i uporedno pravne prakse biti identifikovani potencijalni modeli demokratske participacije nacionalnih manjina, uključujući i bročano manje nacionalne manjine u izbornom procesu kojima se garantuje adekvatna zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim telima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, vodeći računa o sprečavanju potencijalne zloupotrebe fleksibilnijih odredaba o strankama nacionalnih manjina. Predviđeno je da analize budu urađene tokom 2016. godine. Ako se pokaže da je promena potrebna da bi se ispunio zadati cilj, ova analiza može biti osnova za izmenu Ustava, budući da će biti upućena Akcionoj grupi za reformu političkog sistema Narodne skupštine Republike Srbije.

Ukoliko analize pokažu da je potrebno menjati Ustav u ovom domenu, potrebno je da Vlada organizuje sveobuhvatnu javnu raspravu gde bi sve zainteresovane strane trebalo da uzmu aktivno učešće u raspravi.

6. Izmene Ustava kao posledica dijaloga na visokom nivou o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine

Godine 2012. otvoren je dijalog na visokom nivou o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Ovaj dijalog se već četiri godine odvija pod koordinacijom Visoke predstavnice Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku. Dijalog je rezultirao postizanjem Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa aprila 2013. godine.

Nakon postizanja ovog sporazuma, dijalog je nastavljen i raspravlja se o stavljanju novih tema na dnevni red. U ovom trenutku nije moguće reći kojom dinamikom će teći dijalog, koje teme će biti pokretane i kako će one biti regulisane, budući da na to utiče mnogo faktora koje je nemoguće predvideti u ovom trenutku.

Veza između dijaloga sa Prištinom i pristupnih pregovora sa EU je uspostavljena u Poglavlju 35 Ostala pitanja u okviru kog se prati dijalog sa Prištinom. Ovo rešenje predstavlja novitet u pristupnim pregovorima sa EU. Budući da ne postoje pravne tekovine EU u Poglavlju 35, Republika Srbija ne može da pravi planove usklađivanja. Zbog toga je Poglavlje 35 otvoreno za pregovore 14. decembra 2015. godine bez podnošenja pregovaračke pozicije Republike Srbije. Bitno je istaći da pregovori u okviru Poglavlja 35 predstavljaju isključivo mehanizam za praćenje i ocenu implementacije sporazuma koji su prethodno već postignuti u dijalogu o normalizaciji i da se u okviru Poglavlja 35 ne vode pregovori o Kosovu sa EU.

Sam Pregovarački okviru EU, predstavljen na Prvoj međuvladinoj konferenciji o pristupanju, 21. januara 2014. godine u tački 23 navodi:

„23. Napredak pregovora zavisice od napretka koji Srbija ostvari u pripremama za članstvo, a u okviru ekonomske i socijalne konvergencije. Ovaj napredak naročito će se meriti na osnovu sledećih zahteva:

...

- *Kontinuirano angažovanje Srbije, u skladu sa uslovima Procesu stabilizacije i pridruživanja, u cilju vidljivog i održivog unapređenja odnosa sa Kosovom*. Ovaj proces će obezbediti da obe strane mogu da nastave svojim evropskim putem, izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima, i treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora sa Srbijom, da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma u nameri da će obe strane biti u stanju da u potpunosti ostvaruju svoja prava i ispunjavaju svoje obaveze.“*

Bitno je napomenuti da u ovom trenutku ne postoje jasne odrednice šta svi uključeni u dijalog smatraju pod formulacijom „sveobuhvatna normalizacija odnosa Srbije i Kosova“, kao i da će to biti jedna od ključnih tačaka u pregovorima, a koju u ovom trenutku nije moguće sagledati. Sam

* Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244/99 i Mišljenjem MSP-a o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Pregovarački okvir predviđa postizanje „pravno obavezujućeg sporazuma“ koji će biti dogovoren kao rezultat dijaloga. Tek će ishod dijaloga, kao i oblik i sadržina tog „pravno obavezujućeg sporazuma“ dati nedvosmisleni odgovor na pitanje da li će biti potrebno menjati i sam Ustav kako bi rezultati dijaloga našli svoje mesto u ustavnom poretku Republike Srbije.

7. Dinamika izmena Ustava

Iz prethodne rasprave jasno proističe da će Republika Srbija u toku pristupnih pregovora menjati Ustav makar dva puta.

Prva promena je već prema Akcionom planu za Poglavlje 23 planirana za 2017. godinu, kako bi se ostvarile ustavne pretpostavke za obezbeđivanje nezavisnosti sudstva u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i prihvaćenim standardima u Evropi. Bez ove promene dalji napredak u pregovorima u Poglavlju 23 bi bio doveden u pitanje, a samim tim i celokupan tok pregovora o pristupanju bi mogao biti usporen. Takođe, Posebni akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina predviđa razmatranje promena Ustava, gde bi eventualne izmene bile usvajane u paketu sa izmenom vezanom za obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa.

Druga promena Ustava će uslediti na kraju pregovora, tj. nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Srbije EU, kada budu bili poznati svi parametri pod kojima Republika Srbija stupa u članstvo EU. Tada bi u Ustav trebalo da budu unete integrativna klauzula i izmene vezane za omogućavanje uživanja prava koja potiču iz korpusa „evropskog građanstva“. Ove dve izmene su neminovne, a po prirodi stvari se vrše na kraju samog pregovaračkog procesa, tj. nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju EU, a pre njegovog potvrđivanja u Narodnoj skupštini.

Takođe, u tom trenutku će biti poznato i šta će doneti „sveobuhvatna normalizacija odnosa između Srbije i Kosova*, u formi pravno obavezujućeg sporazuma“ koja se pominje u Pregovaračkom okviru EU i da li će i kakve implikacije taj sporazum imati po Ustav. Momenat eventualne promene Ustava kao rezultata dijaloga za sada je takođe nepoznanica.

8. Pitanje referenduma o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji

Analiza pokazuje da je po sadašnjem Ustavu jasno utvrđeno da će građani Republike Srbije morati na referendumu da odluče da li će Republika Srbija postati članica EU ili ne.

Ovakav stav proističe iz člana 203 Ustava koji u stavu 6 kaže:

* Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244/99 i Mišljenjem MSP-a o proglašenju nezavisnosti Kosova.

*„Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, **uređenje vlasti**, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava.“*

Budući da će omogućavanje primene pravnih tekovina EU na teritoriji Republike Srbije zahtevati promenu odredbi o uređenju vlasti u Republici Srbiji, tj. derogiraće obim člana 98 koji poverava zakonodavnu vlast isključivo Narodnoj skupštini, smatramo da će promena Ustava kojom će biti uvedena integrativna klauzula zahtevati referendum.

Vlada Srbije je na Prvoj međuvladinoj konferenciji 21. januara 2014. godine u tački 35 Uvodne izjave Republike Srbije, predstavljene tom prilikom¹⁵, iznela svoj stav da će konačnu odluku o pristupanju Republike Srbije EU, po potpisivanju Ugovora o pristupanju Republike Srbije EU, dati građani Republike Srbije na referendumu.

Ovom izjavom, osim što je jasno izražen stav Vlade da će na kraju pregovora biti održan referendum o pristupanju Republike Srbije EU, jasno je određen i trenutak kad će referendum biti održan, tj. da referendum treba održati u periodu nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju EU, a pre nego što Narodna skupština potvrdi potpisani Ugovor.

Optimalno bi bilo da se građani Srbije na referendumu izjasne i o samom tekstu izmena Ustava koje treba da budu donete da bi Srbija mogla da postane članica EU, kao i o samom Ugovoru o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. U tom slučaju bi, pod uslovom da građani na referendumu prihvate izmene Ustava i Ugovor o pristupanju, prvo izmene Ustava stupile na snagu, omogućavajući Narodnoj skupštini da potvrdi Ugovor o pristupanju, u skladu sa procedurom definisanom izmenama Ustava. U svakom slučaju, jasno je da će građani Srbije imati priliku da se na referendumu nedvosmisleno izjasne da li su „za“ ili „protiv“ članstva Republike Srbije u Evropskoj uniji. Kako bi građani bili informisani o čemu se izjašnjavaju na referendumu, neophodno je da Vlada i dalje kontinuirano predstavlja javnosti o čemu se pregovara. Time bi se obezbedila i adekvatna obaveštenost građana i stvorili uslovi za visoku izlaznost građana na referendumu, izbegavajući hrvatski scenario kad je većina građana bojkotovala referendum o članstvu u EU, budući da je na referendum izašlo 43,51% birača.¹⁶ Značajnu ulogu u informisanju građana, kao i u javnoj debati po pitanju članstva u EU imaju i organizacije građanskog društva, koje su uključene u praćenje pristupnih pregovora.

9. Zaključci i preporuke

Analiza pokazuje da će u toku pristupanja Republika Srbija morati najmanje dva puta da izmeni Ustav kako bi mogla postati članica EU. Prilikom svih izmena Ustava, potrebno je održavanje najšire javne rasprave koje bi zvanično pokrenula Vlada, kako bi se obezbedio legitimitet tih izmena i celog procesa pristupanja EU, izbegavajući time negativna iskustva sa usvajanjem Ustava 2006. godine. Sa druge strane, potrebno je da zainteresovana javnost intenzivno uzme učešće u debatama nakon što ih Vlada pokrene.

Potrebno je u Ustav uneti integrativnu klauzulu čime bi se regulisala sledeća pitanja značajna za proces pristupanja Republike Srbije EU: poveravanje određenih prava EU; odnos domaćeg i evropskog pravnog sistema; potrebna većina za potvrđivanje Ugovora o pristupanju u Narodnoj skupštini; odnos Vlade i Narodne skupštine nakon ulaska Srbije u članstvo EU. Klauzula bi bila uneta uvođenjem novog člana 16a u Ustav. Javna rasprava na ovu temu je neophodna kako bi se razvejale nedoumice oko pitanja očuvanja suvereniteta nakon pristupanja EU i kroz debatu došlo do optimalnih rešenja ustavnih formulacija. Osim toga, debatom zainteresovanih aktera i stručne javnosti bi se utvrdilo da li bi ova klauzula bila korišćena i za regulisanje pitanje ulaska Republike Srbije u odbrambene saveze. Debatu o ovom pitanju treba pokrenuti što pre, po mogućstvu izvan izbornih ciklusa.

Potrebno je Ustavom omogućiti aktivno i pasivno biračko pravi „građana EU“ na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima u Srbiji, tj. dati ustavni osnov za donošenje odgovarajućih zakona. To bi trebalo biti obavljeno predloženim usvajanjem izmene člana 52 Ustava.

Akcioni plan za otvaranje Poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava predviđa izmenu Ustava u cilju obezbeđivanja nezavisnosti pravosuđa krajem 2017. godine. Civilno društvo treba da prati aktivnosti Vlade na ovom polju i da se aktivno uključi u javnu debatu na tu temu kad je Vlada pokrene.

Sa druge strane, moguće je da će biti potrebne izmene Ustava kako bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije. U ovom trenutku nije moguće dati nedvosmisleni odgovor na pitanje da li će biti potrebno menjati Ustav kako bi rezultati dijaloga na visokom nivou o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine našli svoje mesto u ustavnom poretku Republike Srbije. Budući da se radi o potencijalnim izmenama Ustava, civilno društvo treba da prati aktivnosti na ovom polju i da se u slučaju potrebe za izmenama Ustava u ovom domenu, aktivno uključi u javnu debatu na tu temu.

Analiza takođe pokazuje da Ustav zahteva da građani na referendumu odluče da li će prihvatiti izmene Ustava neophodne da bi Srbija postala članica EU. O potrebi održavanja referenduma Vlada je već zauzela svoj stav budući da je na prvoj Međuvladinoj konferenciji 21. januara 2014. godine potvrdila da će konačnu odluku o pristupanju Republike Srbije EU, po potpisivanju Ugovora o pristupanju Republike Srbije EU, dati građani Republike Srbije na referendumu. Kad bude bio raspisan referendum o ulasku Republike Srbije u članstvo EU, organizacije civilnog društva treba da se aktivno uključe u podršku referendumu i promovišu članstvo Srbije u EU, da bi što više građana izašlo na referendum (kako se ne bi desio hrvatski scenario male izlaznosti) i podržalo članstvo Srbije u EU. Organizovana podrška civilnog društva će biti od velike važnosti za mobilizaciju javnosti za izlazak na referendum o tako važnoj i dalekosežnoj odluci, kao što je pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji.

¹ Slučaj C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, (1970), ECR 1125

² Generalno pitanje potrebnih izmena Ustava obrađeno je u ranijim analizama Evropskog pokreta u Srbiji, dostupno na sajtu Evropskog pokreta u Srbiji www.emins.org

³ Tačka 23 Pregovaračkog okvira EU. Pregovarački okvir je dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije, www.seio.gov.rs

⁴ U smislu člana 99.4. Ustava Republike Srbije: „Narodna skupština: ... 4. potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja“.

⁵ Član 2.2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁶ Član 194 Ustava Republike Srbije.

⁷ U Dodatku 1 nalaze se primeri rešenja primenjenih u ustavima osam država koje su postale članice EU u periodu od 2004. godine do 2013. godine.

⁸ Ustav Slovenije u članu 3a govori o **prenosu**, a Ustav Hrvatske u članu 143.2 o **poveravanju** vršenje dela svojih suverenih prava. Član 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije navodi da se Ugovorom o Evropskoj uniji **prenose** (eng. *confer*) nadležnosti određenog tipa.

⁹ Član 50 Ugovora o Evropskoj uniji definiše proceduru izlaska države iz članstva u EU.

¹⁰ Kao uzor je poslužila integrativna klauzula Ustava Slovenije.

¹¹ Član 105 Ustava Republike Srbije propisuje da o potvrđivanju međunarodnih ugovora Narodna skupština odlučuje većinom svih glasova narodnih poslanika.

¹² Korpus prava „evropskog građanstva“, pored biračkog prava obuhvata i zabranu diskriminacije po osnovu državljanstva na teritoriji EU, slobodu kretanja i prebivanja, obezbeđivanje diplomatske i konzularne zaštite u predstavništvu bilo koje države članice EU izvan EU, pravo peticije Evropskom parlamentu i žalbe Evropskom ombudsmanu, komunikacija sa institucijama EU na jednom od službenih jezika EU, pravo pristupa dokumentima Evropskog parlamenta, Komisije i Saveta, pod određenim uslovima, kao i na pravo zapošljavanja u službama EU.

¹³ Akcioni plan za Poglavlje 23 dostupan je na sajtu Ministarstva pravde www.mpravde.gov.rs

¹⁴ Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji dostupan je na sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, www.mduls.gov.rs

¹⁵ Uvodna izjava Republike Srbije, predstavljena na Prvoj međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, održane 21. januara 2014. godine dostupna je na sajtu Kancelarije za evropske integracije, www.seio.gov.rs

¹⁶ Podaci dostupni na sajtu Ministarstva spoljnih poslova i evropskih integracija Republike Hrvatske <http://www.mvep.hr>