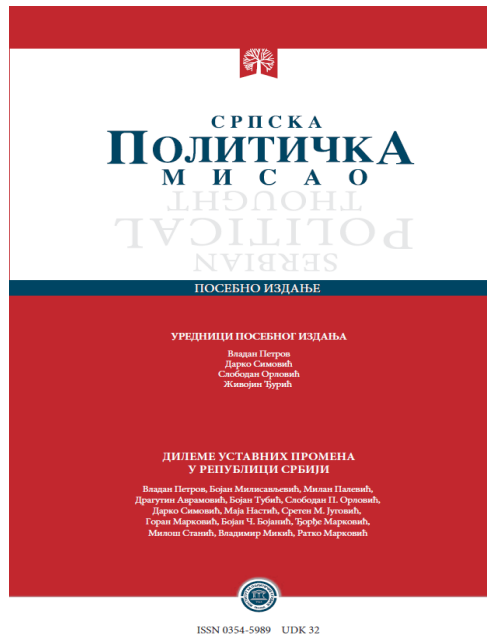


*Мијодраг Радојевић*

*Институт за политичке студије, Београд*

## ПРОТИВРЕЧНОСТИ УСТАВНИХ ПРОМЕНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ\*



(Оглед о зборнику радова Дилеме уставних промена  
у Републици Србији – посебно издање Српске  
политичке мисли, Институт за политичке студије,  
Београд, 2017. године)

\* Овај текст представља делимично измењено саопштење аутора на промоцији зборника на Правном факултету Универзитета у Београду 1. новембра 2017. године.

У сусрет обележавању деценије од доношења Устава Републике Србије на Правном факултету Универзитета у Београду уприличен је научни скуп, под називом „Поглед на Устав Србије – десет година касније“, почетком новембра 2016. године. Годину дана доцније, објављен је и зборник радова под називом – „Дилеме уставних промена у Републици Србији“. Научни скуп организовала је невладина организација „Српски правнички клуб“, а зборник је објавио Институт за политичке студије. У облику посебног издања часописа „Српска политичка мисао“, зборник садржи радове учесника на поменутом научном скупу. Текстови су писани у форми научних чланака, изузев посебног прилога Ратка Марковића, нашег угледног професора Правног факултета Универзитета у Београду.

У овом зборнику становишта о новим уставним решењима представили су углавном уставни правници – универзитетски професори, стручни сарадници и истраживачи на научним институтима. У садржинском смислу, теме прате структуру актуелног устава од општих начела до појединих уставних области и посебних уставних института. У првом чланку концепт уставног идентитета и његов карактер у Уставу од 2006. године анализирао је професор проф. др Владан Петров. Аутор је, за потребе овог рада, формулисао базичну дефиницију уставног идентитета, с напоменом да свака нација у њему уписује сопствена обележја. Тако и Србија има свој властити уставни идентитет. Међутим, у Уставу Србије од 2006. решења о подели власти, мандату народних посланика, тзв. „пробном мандату“ судија које се први пут бирају на судијску функцију и преамбули Устава представљају „антиидентитетска места“, односно уређена су на начин који одступа од националног и европског уставног идентитета.

Бојан Милисављевић и Милан Палевић закључују да су неопходне „корените уставне промене“ у Републици Србији. У чланку о односу међународног и унутрашњег права у контексту Устава аутори наводе два разлога за промену устава. Неодржива је уставна конструкција о непосредној примени међународног права, јер у пракси она

може изазвати недаће. С друге стране, у процесу прикључења Србије Европској унији, потребно је донети уставне одредбе о интегративној клаузули, примени општих правних аката Европске уније, праву грађанства ЕУ, усклађивању спољне политике са спољном политиком ЕУ, али и изменити уставне норме које се односе на владавину права.

Правна држава и(ли) владавина права – дилема је којом се у свом тексту бавио Драгутин Аврамовић. На основу компаративне анализе аутор запажа да се у уставима већине бивших југословенских република користи термин владавина права, за разлику од устава у осталим европским земљама у којима се употребљава израз правна држава. Домаћи уставотворци некритички су преузели појам владавине права из традиције англосаксонске либералне традиције. При томе, он је непрецизно и недовољно јасно разрађен у важећем уставу. По мишљењу аутора, у складу са овдашњом правном традицијом и њеним уставним идентитетом, било је исправније послужити се појмом правне државе.

Одредбе о људским правима у Уставу Србије критички пропитује Бојан Тубић. Његова основна примедба се односи на номотехнику у нормирању људских права. Уместо да се у Уставу само прокламују основна људска права, а да се тзв. каучук нормом упути на међународне уговоре о људским правима, прихваћена је идеја о широком каталогу људских права, односно уношењу многобројних права која се гарантују највишим правним актом. Невоља је у томе што „претерано нормирање“ може изазвати проблем у ефикасној заштити ових права, а ове одредбе често могу изгледати као икебане, односно „политичке идеје које је тешко непосредно применити“. С друге стране, у складу с највишим међународним стандардима одређена је садржина ових права, као и механизми њихове заштите.

Слободан Орловић у свом чланку о правном положају Уставног суда Србије, није се бавио само тумачењем уставних норми који уређују његов положај, него и стварном улогом овог државног органа. Кључна теза аутора јесте да су за Уставни суд у Уставу „добро замишљени елементи, који се сада ипак нису показали довољним за изградњу ауторитета једног неприкосновено независног органа.“ У прилог ове тврдње, наводи примере опортуног деловања

Уставног суда. Извор таквог понашања објашњава праксом избора судија Уставног суда. Осим поменутог постоје и други облици повреда начела уставности везаних за Уставни суд, а аутор сматра да је потребно преиспитати његову надлежност (оцењивање уставности општег правног акта локалних комуналних предузећа и одлучивање о изборним споровима, затим улоге у разрешењу председника Републике и одлучивање о забрани верске заједници). За афирмацију овог државног органа као чувара устава недовољно је само променити правне норме о саставу и статусу судија и његову надлежност, него и створити амбијент у коме ће се одлуке овог Уставног суда неупитно прихватати и примењивати.

Систем организације власти у Републици Србије није значајније измењен новим уставом. Уместо да отклони недостатке свог претходника, Устав од 2006. године определио се за његову додатну рационализацију, стварајући тако терен, у недостатку одговарајуће политичке и правне културе, за бројне аномалије. Да би објаснио лоше ефекте овог система власти, Дарко Симовић користи појам – президентијализација политике. Под президентијализацијом политике подразумева облик концентрације власти, једну од варијанти „исквареног председничког система“. Уместо равнотеже власти или поделе власти, на делу је модел лидерског вођења политике у коме главну улогу има омнипотентни председник Републике. То је истовремено и „преношење тежишта са колективне, партијске политике на модел индивидуализованог, лидерског вођења политике“. Симовић заправо указује на две кључне појаве – несклад између писаног и фактичког („живог“) устава и изразиту доминацију ванинституционалних чиниоца у односу на уставне одредбе. С друге стране, прокламована уставна позиција председника Републике и његов висок степен политичког легитимитета нису сразмерни делокругу уставних надлежности. Председнику Републике, да би остварио своју посредничку или модераторску улогу између парламента и владе, недостају „арбитражна“ овлашћења. Из политичке праксе Симовић издваја карактеристичне случајеве неуставног понашања, нарушавања начела поделе власти и злоупотребе уставних права. Домаћем политичком систему не одговара канцеларски модел власти, јер он захтева одређене претпоставке – тип политичке културе који Србија

још увек није развила. Због тога је целисходније доследно применити поједина решења из полупредседничког система, позната из уставног система Пете француске републике.

Изборно законодавство, односно уставна начела и решења о изборном систему разматрала је Маја Настић, а предмет наредног чланка аутора Сретена Југовића, који није непосредно у складу с темом овог зборника, јесте сумарна анализа Закона о општем управном поступку и Закона о полицији.

Горан Марковић упућује примедбе на систем локалне самоуправе. Устав обилује правнотехничким недостацима, па тако преопширно уређује ову област. С намером да пружи снажнија јемства за заштиту права на локалну самоуправу, уставотворац је детаљно уредио низ правних института. Ове уставне норме, међутим, спутавају реформисање система локалне самоуправе. На мети његове критике јесу одредбе о поверавању надлежности јединицама локалне самоуправе, мерила за упостављање јединица локалне самоуправе, тип основне јединице локалне самоуправе. Аутор је указао и на неодговарајуће одредбе о организацији власти у јединицама локалне самоуправе – неусклађеност устава између прокламованог права на самоорганизовање и модела скупштинског система, као и на проблематичан карактер уставних норми о надзору над радом општине.

Бојан Бојанић оспорава уставни концепт територијалне аутономије у Републици Србији. Аутор анализира неуставне акте – Бриселски споразум и Споразум о Заједници српских општина и последице, као и Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (2002) и Статут Аутономне покрајине Војводине (2009). За прва два акта сматра да се „њима не обезбеђује никаква аутономија српском народу на КиМ“, и да садрже решења која „доприносе уставноправном удаљавању Косова и Метохије од Републике Србије.“ За друга два акта наводи да су настојали да редефинишу концепт аутономне покрајине и „промовишу различите аспекте војвођанске државности“. Аутор, у закључку свог рада, реторички поставља питања о одрживости садашњег модела територијалне аутономије и успостављању двостепене и полититипске локалне самоуправе.

Ђорђе Марковић је утврдио спорна места и проблеме у остваривању начела судске независности у нашем уставном систему. Начело сталности судијске функције је „девалвирано“ у пракси, а „неадекватан“ састав и надлежност Високог судског савета и Правосудне академије и одсуство конституционализације разлога за разрешење судије, односно престанак судске функције доводи у питање остваривање начела сталности судске функције.

Милош Станић претреса институте парламентарног мандата и парламентарног имунитета. По његовом схватању, неопходно је уклонити уставну одредбу о парламентарном мандату и редефинисати имунитет неодговорности и имунитет неповредивости парламентарних посланика.

Владимир Микић преиспитује правни оквир и односе између цркава и државе. На основу низа примера, он износи закључак о „недопустиво високом степену утицаја цркава и верских заједница на политички живот у земљи“ и констатује да се начело световности не поштује у јавном животу Србије. Излаз из оваквог стања види у оптирању између два модела – доследне секуларизације, која се заснива на неутралности државе у односу на конфесионални утицај, или отвореније кооперације државе и цркве, која би уклонила несклад између уставног текста и фактичког стања. Аутор сматра да су оба модела легитимна и имају упоришта у упоредноправној пракси.

У прилогу овог зборника штампана је и беседа Ратка Марковића, професора у пензији Правног факултета Универзитета у Београду, изречена на поменутом научном скупу. Његово обраћање пример је како добри аутори могу бити и врли беседници. Бираним речима и јасним језиком, упућене су поуке окупљенима о томе како устав треба да изгледа у вредносном и садржинском смислу. Уместо поправљање старог, он предлаже доношење новог модерног устава прилагођеног потребама Србије. На прегнатан начин објашњене су недоумице везане са карактер савременог устава, али и решења о будућем уставу која се тичу људских права, организације власти и других уставних тема. Његов је савет да Србија одбаци асиметричну територијалну организацију.

Позитиван утисак о овом зборнику кваре две чињенице. Уредници нису окупили најпроминентније правне стручњаке, него сараднике око Српског правничког клуба. Оправдање за овај поступак јесте у чињеници да се истог дана, када је и одржан наведени научни скуп, одвијало саветовање о промени Устава, у режији струковног удружења за уставно право. Дилему о томе да ли је реч о стицају околности или намери, подгрева куриозитет и да је репризирана слична ситуација. Недавно се, такође, на различитим местима расправљало о уставним променама. Таква пракса, да се у оквиру исте породице правника дебатује о истим или сродним темама на различитим местима, указује и на одређене проблеме у нашој научној заједници – одсуство саборности. Сарадња у научној заједници претпоставка је да се њен глас снажније чује. Уосталом, да није било подршке Института за политичке студије тешко да би и ово издање угледало светлост дана.

Организатори научног скупа и уредници зборника нису имали амбицију да ово издање представља прву књигу о уставним променама. Пре више од две деценије, у оквиру Југословенског удружења за уставно право, академик Миодраг Јовичић организовао је оваква саветовања чији је циљ био да се сучеле различита мишљења о уставним решењима. Тематске расправе одвијале су се у ужем оквиру.<sup>1</sup>

Деценију након доношења актуелног Устава, у стручној и широј јавности још увек се одвија полемика о његовој промени. У зборнику је приметна тежња да излучи одговор на две кључне дилеме: да ли мењати Устав; ако је одговор на прво питање позитиван, следи и друга недоумица – које делове променити. Методолошки оквир истраживања јасно је оцртан – анализирани су појединачне теме са строго научне стране, егзегетичком и нормативноправном разматрању уставних норми, уз опрезно коришћење екстензивнијег прилаза, то јест социолошког метода. На

1 У периоду од неколико година објављено је више зборника о организацији власти, улози уставног суда, територијално-политичкој аутономији, правосудној власти, начину уставне ревизије... Текстови, скромни по свом обиму, нису опремљени научном апаратом, већ представљају погледе аутора на одређене проблеме у функционисању уставних система у тадашњој Савезној Републици Југославији.

тај начин, као да се желела упутити јасна порука да аутори заузимају становиште између две крајњости или два пола у домаћој стручној јавности. Начињен је отклон у односу на тзв. модернисте и конзервативце. По овим првима неопходно је напустити концепт традиционалне уставности и пригрлити савремену теоријску доктрину о космополитској преваги људских права у односу на превазиђено схватање суверености. Устави нису оно што су некада били, а концепт суверености изгубио је на свом значају. Неопходно је да се он „одбаци“ или напусти.<sup>2</sup> Овај концепт често подразумева уставни дисконтинуитет или свеобухватну уставну транзицију. Израз је у складу са значењем који користи италијански професор уставног права Ђузепе де Верготини, о замени једног нормативног система другим нормативним системом,<sup>3</sup> односно о промени једног уставног па и политичког режима другим режимом. Други, пак, сматрају да је било каква промена важећег устава отварање „Пандорине кутије“. Они устав не посматрају као „свету књигу“, него из чисто политичког прагматизма супротстављају се промени нашег основног закона. Домино ефекат било какве уставне ревизије у садашњим неповољним политичким околностима, по њиховом мишљењу, води далекосежнијим променама и цепању уставног и националног идентитета Србије.

Поборници умерене струје заступају идеју о незаобилазној промени Устава Србије, али уз поштовање уставне стабилности. Ово начело у основи брани ауторитет устава као највишег правног акта, али не пориче потребу његове промене, у складу са вредностима савременог конституционализма. Такво становиште блиско је схватању *уставног патриотизма*. Како тврди теоретичар Јан Вернер Милер, уставни патриотизам показује приврженост савременом конституционализму и усредсређује се на „норме, вредности и посредно, процедуре либерално демократског устава.“<sup>4</sup> Овакво теоријско становиште деле и сарадници Српског правничког клуба.

2 М. Тропер, *Правна теорија државе*, Правни факултет Универзитета у Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2013, стр. 213.

3 Ђ. де Верготини, *Упоредно уставно право*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015, стр. 227.

4 Ј. В. Милер, *Уставни патриотизам*, Фабрика књига, Београд, 2010, стр. 8.



О уставним проблемима поучна су и размишљања зачетника и утемељивача појединих научних дисциплина у Србији, биолошког оца и сина, Владимира и Слободана Јовановића. Док први у тексту о Намесничком уставу истиче потребу осавремењивања уставног система, вели да „у несавршености и погрешивости, у поправивости и усавршивости човека и друштва изражена је природна нужност промене и преображаја друштвених и људских установа“,<sup>5</sup> али да се томе често одупире политички менталитет,<sup>6</sup> други је помно описао наш уставни развитак у 19. веку, објашњавајући да је, осим изградње националних институција, главно уставно питање – уређење и контрола власти.<sup>7</sup> Уставно питање вазда је, по Слободану Јовановићу, било терет за српске владаре, често употребљавано не у корист него на штету развитка демократије и владавине права.

И скоро након два века уставног развитка, Србија се још увек налази на почетку дугачког и неизвесног пута. Узроци нашег недовршеног уставног питања налазе се у апоријама несређене државности, геополитичким утицајима и ћуди домаћих властодржаца.

1) Ако је почетком 19. века Србија своје право на устав изводила из права на унутрашњу аутономију (Р. Марковић),<sup>8</sup> данас ово исто право примарно изводи из права на одбрану својих националних интереса, заштите територијалног интегритета и суверенитета. У старом и новом уставу неодређене државне међе биле су препрека за уставно конституисање државе. У претходном и садашњем уставу, ова легитимацијска матрица служила је као алиби за уставна решења која су могла и морала бити боља.

2) Европске интеграције посредно диктирају карактер, обим и темпо уставних промена у Србији, моделирају уставни идентитет и усмеравају решавање важних питања,

5 В. Јовановић, *Изабрани списи*, ЈП „Службени гласник“, Београд, стр. 141.

6 У Србији „Дивље властољубље и стари грехови сједињавају противу сваког кретања нових идеја“ *Исто*, стр. 143.

7 С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, „Службени лист СРЈ“, Београд, 1995, стр. 72.

8 Упореди: Р. Марковић, „Уставност Србијина“, *Са уставне осматрачнице*, ЈП „Службени гласник“, Досије студио, Београд, 2017, стр. 366.

као што је статус Косова и вођење спољне политике.<sup>9</sup> У праву су они аутори када очекују парцијалну или делимичну вишестепну уставну ревизија. Ипак, прилике су прилично сложене, па тако поступак за измену уставних норми о правосуђу и о људским правима и слободама прети да буде дискредитован. Премда је суштински отпочео 2015. године, извесно је пробијање рока за усвајање нових уставних норми о правосуђу у складу са Акционим планом за Поглавље 23. С друге стране, јавна расправа на релацији Министарство правде – цивилно друштво и представници правосуђа залази у ћорсокак. На другом колесеку, пак, видимо да је отпочео тзв. унутрашњи дијалог о КиМ. Карактер првих састанака радне групе за унутрашњи дијалог упућује на нову формулу за статус Косова, највероватније преточену и у Устав. Орочавање дијалога убрзано може водити уставном референдуму већ наредне године. Његов политички ефекат, како се интерпетира у западним медијима, може бити кључ за другу брзину у европским интеграцијама. Друга фаза уставних промена одиграла би се непосредно уочи уласка Србије у ЕУ или на самом референдуму о уласку у ЕУ. Напослетку, након уласка у ЕУ, како сведочи и искуство других земаља, Србија би потпуно ускладила свој уставни систем са правним системом Европске уније. Дакле, наш уставотворац ужива ограничену слободу. Сваки нацрт измена и допуна устава одобрава Венецијанска комисија у складу са стандардима Савета Европе.

3) Напослетку, трећи разлог због кога Србија није решила своје уставно питање скрива се у политичкој сфери, у оним (не)видљивим унутрашњим ограничењима нашег менталитета и лагумима политике. Последња два наша устава, заслужују епитет тзв. „прелазних устава“,<sup>10</sup> јер су у суштини замишљена као привремена решења која су аминувала тадашњи политички режими. Оба устава артикулишу политичку стварност и трају све док се она радикалније не промени. Садашњи устав, онако како то виде и аутори у зборнику, неодржив је са својим неадекватним уставним

9 О обавези усклађивања наше спољне политике са политиком ЕУ и у тексту Б. Милисављевића и М. Палевића у овом зборнику.

10 Ђ. де Верготини, *нав. дело*, стр. 273.

конструкцијама. Од преамбуле, преко односа унутрашњег и међународног права, затим недостатака који се односе на област људских права и слобода, нејасних норми о слободном мандату, тзв. пробном мандату судија и уопште организацији власти. С позиција конституционализма јасно је да су приоритети у уставним променама успостављање рационалне и делотворне поделе власти, на хоризонталном и вертикалном нивоу, чврсте гаранције судске независности и заштите људских права. Практично, већина уставне материје заслужује да буде промењена па је и исправно тумачење проф. др Р. Марковића да је боље донети нов устав, него оправљати стари.

Након потписивања оквирног Бриселског споразума (Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа), Србија је на почетку новог уставног циклуса. Преласком овог Рубикона, преузет је тежак задатак: како да се споји ватра и вода, да се притисци за признавањем нове реалности на Косову и Метохији ускладе с начелом територијалног интегритета и суверенитета? Како предлог нових уставних решења уједначити са Оквирним споразумом који је, како је Уставни суд констатовао, политички акт, али и Резолуцијом 1244? Да ли је могућ комплексан политички договор на спољном и унутрашњем плану, и да ли се он може уткати у уставна решења? Која су то уставна решења која се могу променити, а да то не изазове већу штету од користи у нашем правном систему? Одговоре на неке од ових дилема, понуђена су у текстовима аутора која смо изложили. Надамо се да ће зборник радова служити, како је то поменуто у његовом предговору, развоју правне културе а уставотворцима у предстојећем послу за стабилнију и ефикаснију уставну грађевину.