

Ратко Марковић

УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006 – КРИТИЧКИ ПОГЛЕД*

Према се нови Устав у Србији припремао већ дуже време, текст предлога Устава, који је постао Устав, сачињен је нагло и неочекивано, а поступак доношења био је максимално убрзан. При том, никаквих формалноправних повреда уставотвореног поступка, предвиђеног у Уставу из 1990. није било, али се приговор да је нови Устав дело политичке нагодбе три највеће парламентарне политичке странке, из којег је била искључена шира политичка и целокупна професионална јавност, тешко може отклонити. За овакву и оволику брзину постојала су два главна разлога. Први је, да се предухитри евентуално по Србију неповољна одлука Савета безбедности о статусу Космета, који је од 1999. под међународном војном и цивилном управом, тако што би се у Уставу рекло да је Космет „у оквиру суверене државе Србије“. Пошто се Устав потврђује на референдуму, и то већином од укупног броја бирача Србије, овакав став био би покривен заштитом највећег степена легитимности. Други разлог „муњевитог“ доношења Устава је да Србија, која је иступањем Црне Горе из државне заједнице Србије и Црне Горе, на које се, изгледа, није рачунало, постала самостална и суверена држава, добије одговарајући устав, који би изражавао њен нови „државни статус“.

Да нови Устав није у таквој брзини студиозно сачињен, најбоље показују његови недопустиво бројни и необјашњиви номотехнички недостаци, од којих ће неки стварати велике проблеме у примени Устава. Штавише, Србија у својој богатој уставној историји није, у номотехничком погледу, имала нипосменији Устав. С друге стране, ни основна концепција новог Устава, ни обим уставне материје, ни схватање кључних уставних института нису битно другачији од претходног Устава Србије, због чега се, свакако, није испунио полазни захтев да је новој држави потребан нови Устав. После анализе читаве садржине новог Устава, од преамбуле до одредаба о уставотворном поступку,

* Због значаја и актуелности теме која је обрађена у овом тексту проф. Ратка Марковића, као и због немогућности да се он, и поред најбоље ауторове воље и спремности, скрати без нарушавања извршене анализе и изнете аргументације, Редакција је одлучила да овог пута, сасвим изузетно, одступи од стандарда обима чланака који се објављују у „Аналима“. – Прим. главног уредника.

аутор закључује да је новим Уставом, у ствари поправљен стари, али да није и донесен нови, бољи устав. Превасходни политички циљ био је да престане важност старог („Милошевићевог“) устава, а не да се донесе нови, добар устав.

Кључне речи: *Начела Устава. – Људска и мањинска права. – Економско уређење и јавне финансије. – Уређење власти. – Територијално уређење. – Уставност и законитост. – Уставни суд. – Промена Устава.*

Устав Републике Србије из 2006. год. има два битна обележја. Прво обележје је да би се за њега тешко могло рећи, иако је тек донесен, да је нов устав, а друго обележје је да има превасходно политичку намену.

Према обухвату и систематизацији уставне материје и концепцији основних уставних института, као и према систематизацији, то није нови устав него углавном кориговани Устав Републике Србије из 1990, а према нормативној дикцији, он је комбинација формулација Устава Републике Србије из 1990, Устава СР Југославије из 1992. и Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003. Формулације које нису преузете из поменутих аката, изузетно су лоше редиговане. Али и кад садржи решења којих у споменутих уставним актима нема, ни она нису нова него су већ виђена и позната у упоредном уставном праву – у Уставу Италије из 1947, Уставу Француске из 1958, Уставу Шпаније из 1978.

Кад већ тај Устав није нов, поставља се питање зашто је био неопходан? Из два разлога, а оба су политички. То је, уједно, и основна намена овог Устава. Први разлог је да се направи „дистанца“, „раскид“, „отклон“, „искорак“ у односу на „Милошевићев устав“, тачније речено, од Устава који је био донесен у време у којем је Слободан Милошевић био водећа политичка личност у Републици Србији. Узима се да тај Устав симболизује време у којем је Милошевић био на јавним функцијама. Тако је један од познатих душебрижника Србије, *porte parole* Хавијера Солане, Кристина Гаљак, већ сутрадан по усвајању овог Устава у Народној скупштини, сматрајући да је ствар с Уставом коначно обављена без обзира на исход републичког референдума, изјавила да је „позитивно што Србија више нема устав из периода С. Милошевића“. Други разлог је да тај Устав послужи као „изборна алатка“, као средство изборне победе, да донесе гласове на предстојећим изборима двома парламентарним политичким странкама од чијих је нацрта Устав састављен и, уопште, да те странке политички ојача. То се постигло давањем неуобичајене функције уставу. Од овог Устава очекује се да сачува Космет у Србији, да га спасе отимања од Србије, с обзиром на то да предстоји решавање његовог коначног положаја у УН. Остале две парламентарне странке (СРС и СПС) које су учествовале у обликовању Устава, несумњивом политичком вешти-

ном вођства ДСС-а, које је стајало иза Владиног предлога Устава, увучене су у посао завршног редиговања текста који саме нису сачиниле, па стога ни заслуга за нови Устав и добробити које би он требало да произведе неће бити њихова. Да би се то избегло, јавности су постала доступна сазнања о томе ко је прâви аутор „најударнијих“ одредаба у том Уставу.

Уставотворци су дали и своју верзију разлога за доношење овог Устава. Тако је први разлог да се Космет трајно сачува „у оквиру суверене државе Србије“, као њен „саставни део“, што се у Уставу на нападан начин и рекло. А пошто се Устав коначно усваја на референдуму, то би се грађани Србије на најлегитимнији начин изјаснили да је Космет „саставни део“ Србије, тј. њене територије. Представљено је да је бити на референдуму за овај Устав, исто што и бити за Космет у Србији и обрнуто. Да је то стварно тако, овај Устав не би требало ни доносити, јер у постојећем Уставу из 1990, у члану 6. већ стоји да Космет „постоји“ у Србији, а да је „територија Републике Србије јединствена и неотуђива“ (члан 4). Разлика је у томе што је према Уставу из 1990. Аутономна покрајина Косово и Метохија облик територијалне аутономије, док се према Уставу из 2006. у тој аутономној покрајини остварује „суштинска аутономија“. Пошто о статусу Космета одлучују УН, а не Република Србија својим Уставом, поједини медији на Западу су подухват са новим уставом оценили као „смоквин лист за губитак Косова и Метохије“. Као други разлог за доношење Устава уставотворци наводе нов „државни статус“ Србије, која је сада самостална и суверена држава. Како промена државног статуса повлачи за собом и промену устава, то је Србији потребан нови Устав, у којем би се изразио њен нови државни статус, друкчији од оног од пре 16 година. Овај разлог доиста стоји, и од свих који су се наводили једино је он објективан и веродостојан.

Тврђење да Устав из 2006. није као правно остварење нов, најбоље се може доказати проучавањем његове садржине. Најпре, његова систематика готово да је истоветна са систематиком Устава Србије из 1990. У Уставу из 2006. нема, разумљиво, дела „Однос према Уставу СФРЈ“, који је постојао у Уставу Србије из 1990, али је седми део тог Устава, који носи назив „Јемства уставности“ и обухвата три поднаслова („Уставност и законитост“, „Уставни суд“ и „Промена устава“) разбијен у три дела у Уставу из 2006, при чему ти делови имају исте наслове које и поднаслови седмог дела Устава Србије из 1990. У свему осталом, кад је реч о систематизици, између два устава само су терминолошке разлике у насловима (нпр. уместо „органи“ и „организација“, како стоји у Уставу Србије из 1990, у Уставу од 2006. стоји „уређење“) појединих делова у којима се уређује иста уставна материја.

Али оно најважније што спаја ова два устава, јесте концепција основних уставних института, која је у њиховом највећем броју истоветна. Местимичне корекције, на које ће се указати, резултат су разумљивих промена које у свету и у земљи доносиоцу устава настану током деценије и по. Да се послужимо Левенштајновом метафором о уставу као оделу – у исто одело тешко да се може ући после шеснаест година. Садржинске разлике су још и последица закорачивања Устава из 2006. у законску, па чак и у материју скупштинског пословника, што иначе није примерено уставу и чега се добар уставотворац мора клонити.

Пођимо од преамбуле. Као још неким уставима у свету, и тексту овог Устава претходи преамбула (у свету има устава и без преамбуле, а њу нису имали ни стари српски уставни ни оба устава Краљевине Југославије). Преамбула је нека врста предговора уставу. Она треба да укаже на то зашто се устав доноси и шта се њиме жели постићи. Дакле, преамбула је прича о уставу, док је устав правна норма. Преамбула није правна норма и због тога је њена дикција слободнија, понекад и са повишеним патосом. Преамбула Устава из 2006. има за циљ да истакне две ствари: прву, на коју се своди преамбула Устава Србије из 1990, да је Србија творевина српског народа, али да су у њој сви грађани и све друге националне (стоји: „етничке“) заједнице равноправни и, другу, да буде „патриотска увертира“ за Устав, да подвуче да је Аутономна покрајина (стоји: „Покрајина“) Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај „суштинске аутономије“ у сувереној Србији „и да из таквог положаја Покрајине (опет редакторски пропуст, Р. М.) Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији (сада је начињен још већи редакторски пропуст, Р. М.) у свим унутрашњим и спољним политичким односима“. Који је циљ помињања Косова и Метохије три пута у краткој преамбули кад је оно „у оквиру суверене Србије“? Јер, све што је „у оквиру суверене Србије“ је „саставни део територије Србије“, дакле неодвојиво од Србије. Због тога је ово порука, с обзиром на тренутни статус Косова и Метохије, пре свега међународној јавности да држава Србија има уставну обавезу да чува свој територијални интегритет и сувереност на целој својој територији, да Србија има право на Косово и Метохију. Та порука „међународној заједници“ може се национално и патриотски разумети, али она никакве правне ефекте не може произвести. Тако је писало и у Уставу Србије из 1990. и то још у његовом нормативном делу, па су УН ипак Косово и Метохију изузеле из државне ингеренције Србије, иако је номинално оно и даље њен саставни део. Правно се поготово не може правдати употреба израза „суштинска аутономија“, који нема одређено значење (аутономија

може бити потпуна и непотпуна, а никако суштинска и несуштинска), штавише, може имати супротно значење од оног које му се хтело дати. Јер, суштинска аутономија, то може бити исто што и сувереност, то је врховна, неограничена власт, самосталност. Испало би тако да Косово и Метохија има суверену власт.

У првом делу Устава из 2006 („Начела Устава“, чл. 1–17) поновљена су иста она начела која су у „Основним одредбама“ и у појединим члановима из других делова садржали Устав Србије из 1990. и Устав СР Југославије из 1992. При том, садржини чланова овог дела Устава више одговара наслов „Основне одредбе“, јер се у њему налазе и одредбе које нису никаква начела. Уставна начела су следећа: начело грађанске суверености (члан 2), које је појачано формулацијом из свих француских републиканских устава: „Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана“; начело владавине права (члан 3), које, за разлику од Устава Србије из 1990, није сведено на владавину устава и закона; начело поделе власти, које је изражено на класичан начин (члан 4), с тим што постоји очигледна противречност између ставова 3. и 4. члана 4. Јер, ако се „однос између три гране власти заснива (се) на равнотежи и међусобној контроли“ (узгред буди речено, таква формулација приличи више уџбенику Уставног права, него уставу), како стоји у ставу 3, тешко да је „судска власт (је) независна“, како стоји у ставу 4. Уосталом, у члану 145. ставу 3. Устава из 2006. стоји да „судске одлуке ... не могу бити предмет вансудске контроле“, а у ставу 4. истог члана да „судску одлуку може преиспитати само надлежни суд, у законом прописаном поступку“. У ствари, требало је рећи да се однос законодавне и извршне власти заснива на „равнотежи и међусобној контроли“, а да је судска власт независна; начело страначког плурализма (члан 5), које је обухватило и читаву уставну регулативу о политичким странкама, што није примерено наслову читавог тог дела; начело забране сукоба интереса (члан 6), које је у Уставу Србије из 1990. спроведено као неспојивост (инкомпатибилност) између појединих функција и послова. Формулација тог начела у ставу 2. члана 6. пример је неразумљиве и неписмене одредбе, а остало је необјашњено шта Устав подразумева под „државном“, а шта под „јавном“ функцијом; начело јединствености (интегритета) и неповредивости државне територије (члан 8) стара је уставна квалификација државне територије, с тим што је у Уставу из 2006, по угледу на француске уставе та територија још и „недељива“ (*indivisible*). Уколико та реч треба да укаже на територијалну целокупност, она је одговарајућа, премда је сувишна, али она може искључивати унутрашњу територијалну поделу земље, што не

одговара истини, јер је Србија у том истом Уставу подељена на општине, градове, град Београд и на две аутономне покрајине; начело световности (лаицитета) државе (члан 11), изражено је на класичан начин и допуњено је одредбом која је већ укључена у значење појма одвојености цркве од државе: „Ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна“; начело покрајинске аутономије и локалне самоуправе (члан 12) појачано је одредбом о подложности ова два облика територијалне децентрализације „само надзору уставности и законитости“; начело заштите домаћих држављана и Срба у иностранству (члан 13) сасвим је непотребно уздигнуто на степен уставног начела, уместо да је заштита домаћих држављана садржана у члану о држављанству (члан 38), а унапређење односа са Србима који живе у иностранству у, кад већ постоји, члану о надлежности Републике Србије (члан 97); начело еквипараности међународног и унутрашњег права (члан 16) ставља у исту раван устав и општеприхваћена правила међународног права (исто је потврђено и у члану 127. став 1. тачка 1) и каже да су „општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни (су) део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују“, али и да „потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом“. Устав Србије из 1990. није садржао овакву одредбу, пошто Србија у време његовог доношења није била самостална суверена држава. Уставна повеља је изричито утврђивала (члан 16) примат међународног права: „Ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права имају примат над правом Србије и Црне Горе и правом држава чланица“.

Остале уставне одредбе у овом делу нису никаква уставна начела. Њима се одређују државне инсигније: грб (каже се да Србија има „свој“ грб, као да је могуће да има туђ грб), застава и химна (члан 7), главни град (члан 9) и језик и писмо (члан 10). Овде се налазе и три одредбе којима је место у делу о људским и мањинским правима и слободама. То су одредбе о: заштити националних мањина (члан 14), равноправности полова (члан 15) и положају странаца (члан 17).

Пре формулисања поменутих начела Устава, у члану 1. дата је кратка уставна „дефиниција“ државе која ће се на тим начелима устројити. Она се састоји од одређивања титулара суверености и основних вредности на којима се држава заснива и којима се руководи у својој политици и законодавству: „Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“. Уставотворац је тиме пре-

узео обавезу да сваку од ових вредности „угради“ у устав. Ту обавезу он није увек испунио. Кад је реч о значењу тих вредности, постоји о томе мањи или већи степен сагласности, осим „начела грађанске демократије“, које у оваквом облику тешко да је у неком уставу формулисано. Поставља се питање која је то демократија „грађанска“? Да ли тај израз има идеолошко значење, у смислу буржоаске демократије као формалне, којој је супротност социјалистичка демократија, као стварна демократија? Или је реч о демократији коју уживају сви грађани, тј. народ. У овом другом смислу свака демократија је грађанска. У сваком случају, чисто је политичка квалификација рећи у уставу да је држава демократска, заснована на демократији, јер она треба да произиђе из целине уставних одредаба, а не пре свих уставних одредаба. Није сасвим јасно ни који су то „европски принципи и вредности“, у којем су акту они утврђени и какве су правне последице „припадности“ тим принципима и вредностима. Уосталом, читав члан 1. је политичка декларација која, осим психолошког и емоционалног, нема никакво друго, поготово нема правно значење.

Други део Устава, насловљен „Људска и мањинска права“, чл. 18–81), по броју чланова готово да је једнак читавом важећем Уставу Пете француске републике, који уопште не садржи одредбе о људским (поготово не о мањинским) правима, него само изражава приврженост правима човека „како су била утврђена Декларацијом из 1789, потврђеном и допуњеном Преамбулом Устава из 1946“, и то у својој преамбули. Декларација права човека и грађанина из 1789. је кратак текст, који се састоји од преамбуле и 17 кратких чланова, док је Преамбула Устава Француске из 1946. још краћи текст, па нико не тврди да су у Француској права човека сужена и да је Француска недемократска земља. Овај део Устава из 2006. је, по својој садржини, инкорпорација Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003. и одговарајућих одредаба Устава Србије из 1990. Тај део Устава је, са нормативног становишта, промашај. Он је непотребно развучен и детаљистички и, слободно се може рећи, одудара од природе и дикције уставног нормирања. Данас нема земље чланице Европске уније чији устав има толико текста о људским и мањинским правима, па би, судећи према Уставу, испало да је Србија водећа земља у Европи по броју људских права и бризи о њиховој заштити. Та непотребна нарација у уставу избегава се једноставно тако што се након навођења и одређивања неких основних људских права и права мањина у уставу земље каже да устав признаје и јамчи и сва друга људска права и права мањина које признаје међународно право, па се затим наведу извори у којима су та права утврђена. То је и у овом Уставу речено (члан 18. став 2): „Уставом се јемче, и као таква, непосредно се

примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима“. Уједно, у овом делу Устава највише је ненормативног текста и дугих и конфузних реченица које не личе на правну норму (тако је у члану 20. ставу 3. реч „ограничење“ у једној краткој реченици споменуто осам пута!).

По угледу на Повељу о људским и мањинским правима и грађанским слободама, овај део Устава подељен је на три одељка. У првом (чл. 18–22) садржана су „основна начела“ или, како је боље речено у Повељи, „опште одредбе“. У њима се одређује циљ уставних јемстава људских и мањинских права (члан 19), проглашава општа антидискриминаторска клаузула која важи за остваривање свих људских и мањинских права (члан 21), проглашава начело непосредне примене људских и мањинских права зајемчених Уставом (члан 18), проглашава начело судске заштите уставом проглашених слобода и права и право обраћања институцијама међународне заједнице у том циљу (члан 22) и утврђује могућност ограничења људских и мањинских права (члан 20). Све те одредбе садржане су не само у Уставу Србије из 1990, него су биле садржане и у последња два устава Србије када је била Социјалистичка република југословенске федерације.

У другом одељку (чл. 23–74) проглашена су људска права у четири најзначајније области појединчевог самоодређења – физички интегритет, учешће у јавном животу, економска и социјална сигурност, културни и образовни стандарди. Другим речима, ту су утврђена лична, политичка, економско-социјална и културно-образовна људска права. Овде је реч углавном о одредбама преузетим из Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама, али ипак знатно побољшаним у односу на одредбе Повеље, које су често биле буквални превод с енглеског на лош српски језик (избачени су неправни изрази, „мамутски“ чланови и ставови разбијени на два или више посебних чланова и ставова и сл.). Одредбама из овог одељка, посебно кад је реч о личним правима, зашло се у материју закона. У Уставу није место, на пример, оваквој одредби: „Писмено и образложено решење суда о притвору уручује се притворенику најкасније 12 часова од притварања. Одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова“ (члан 30. став 3). Проглашена су и нека нова права, као право на правну личност (члан 37), право на поштовање разлика (члан 48), права детета (члан 64), аутономија универзитета (члан 72), изричито је речено да је средње образовање бесплатно (пошто нема бесплатног образовања, као ни бесплатне здравствене заштите, уместо речи „бесплатно“ у Уставу је требало рећи „о трошку

државе“ или „из јавних прихода“, као што је у неким члановима и речено). „Бесплатно“ високошколско образовање драстично је су-жено – држава га омогућује „успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања“ (члан 71. став 3). Из неких класичних права као, на пример, права на држављанство (члан 38) изостала је једна компонента заштите – да држављанин не може бити изручен ван територије Србије, коју су садржали Устав Србије из 1990 (члан 47. став 2) и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама (члан 35. став 2). Уведена је могућност (члан 44) да Уставни суд из прилично бројних разлога наведених у Уставу забрани верску заједницу. Јемства слободе штампе (члан 50) ужа су од оних садржаних у Уставу Србије из 1990 (члан 46). Економска права се, као и у Уставу Србије из 1990, изводе из својине и рада, док су социјална права и права у области образовања, захватањем законске материје, проширена.

У трећем одељку (чл. 75–81) налазе се пренумерисани чланови Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама (чл. 47–56), којима се утврђују права мањина, с тим што је додат нови облик заштите забраном „предузимања мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју“ (члан 78. став 3) и утврђен шири обим гаранција тако што се „при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе води (се) рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина“ (члан 77. став 2).

И овај део Устава обилује редакторским грешкама и алкавостима. Треба имати „апсолутан слух“ за суптилности, па открити евентуалну разлику између „слободе мисли“ (члан 43. став 1) и „слободе мишљења“ (члан 46. став 1), или разумети одредбу која гласи: „Свако је слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања...“ (члан 43. став 3). У овом делу је почело (члан 58), а у следећем ће се наставити (чл. 86 и 87) стављање знака једнакости између појмова својине и имовине, различито одређеним у свим учбеницима грађанског процеса.

У трећем делу Устава („Економско уређење и јавне финансије“, чл. 82–96), који је подељен на два одељка (први „Економско уређење“, други „Јавне финансије“), показује се колико је одредба из члана 1. Устава, према којој се Република Србија заснива, поред осталог, и на „социјалној правди“ пука, необавезујућа декларација. Овај Устав не брине о социјалној правди. Тај невелики део Устава очишћен је управо од свих полуга и механизма социјалне правде у

корист либералног типа тржишне привреде. То се види већ у првом члану тог дела (члан 82), који је састављен по угледу на члан 55. Устава Србије из 1990. У њему су изостала два начела економског уређења које је познавао Устав Србије из 1990. То су: управљање и присвајање по основу својине и рада и право запослених и право других грађана на социјалну сигурност. Уместо тога, у Уставу из 2006. стоји: „Утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запослених усклађује се кроз (*sic!*) социјални дијалог између синдиката и послодаваца“. А ко је јача страна у таквом „социјалном дијалогу“ унапред се зна.

Основна новина овог дела и уједно читавог Устава је изостављање друштвене својине као облика својине (премда друштвену својину као посебан својински облик није спомињао ни Устав СР Југославије из 1992) и увођење новог, агрегатног појма јавне својине, којем припадају државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Остала два својинска облика су приватна и задружна својина. Устав неприкривено фаворизује приватну својину. У њему се говори о „равноправности приватне и других облика својине“ (члан 82 став 1), а по њему се „постојећа друштвена својина претвара (се) у приватну својину...“ (члан 86. став 3). Дакле, тзв. трансформација друштвене својине је једносмерна. Треба рећи да је и Устав Србије из 1990. предвидео трансформацију друштвене својине, али под тржишним условима. Члан 59. тог Устава гласи: „Својинска права и обавезе на средствима у друштвеној и државној својини и услови под којима се та средства могу претварати у друге облике својине уређују се законом. – Средства из друштвене и државне својине отуђују се по тржишним условима, у складу са законом“. Није јасно ни да ли Устав из 2006. између „добара од општег интереса“ и „добара у општој употреби“ ставља знак једнакости или је реч о различитим врстама ствари, као што би произлазило из члана 87. ст. 1. и 2. Према лексиконском одређењу (*Правна енциклопедија*, 1, Београд, 1985, стр. 265), појам „добра од општег интереса“ шири је и обухвата и „добра у општој употреби“. Исто становиште било је и у Уставу СФРЈ из 1974 (члан 85). Градско грађевинско земљиште у Уставу из 2006. је у приватној својини (према Уставу Србије из 1990. у државној или друштвеној својини), а приватна својина на шуме и шумско земљиште не подлеже законским ограничењима (према Уставу Србије из 1990. она је могла бити у „законом утврђеним границама“). Новина Устава од 2006. је и прокламовање заштите потрошача, при чему су „посебно (су) забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту“ (члан 90. став 2).

Други одељак овог дела, који носи наслов „Јавне финансије“ (чл. 91–96) садржински је сиромашан и није јасно због чега је излучен из првог одељка, који носи наслов „Економско уређење“. Најкраће речено, у том одељку утврђује се пореска обавеза која је општа, а „заснива се на економској моћи обавезника“ (члан 91), предвиђа да држава и њене територијалне јединице имају буџет (члан 92), а „извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција, као и да Република Србија и њене територијалне јединице могу да се задужују (члан 93). Уставна обавеза Републике Србије је да се „стара“ „о равномерном и одрживом регионалном развоју“ (члан 94).

Четврти део Устава и његов једини члан (члан 97) апсолутно су излишни сада кад Република Србија има својство самосталне суверене државе. Такав члан у уставу својствен је федералној држави (што је правило) или федералној јединици федералне државе (што је изузетак). У унитарној држави, каква је Република Србија, могу се таксативно наводити само надлежности јединица територијалне аутономије (покрајина, области и сл.) или јединица локалне самоуправе (општина, срезова, округа и сл.), док се надлежност државе претпоставља, а не таксативно набраја (метод енумерације надлежности). Овакав један члан у Уставу Србије из 1990. имао је историјско оправдање (у изгледу је била сецесија појединих република од југословенске федерације), али је он и тада, будући да је надлежност републике у Уставу СФРЈ била одређена методом генералне клаузуле, био израз нарушених односа у федерацији. Само се у федералном уставу набраја надлежност или федералне државе, при чему се тада надлежност федералне јединице одређује негативно, методом генералне клаузуле (то су сва „питања која нису у надлежности федерације“) или федералне јединице у федералној држави, при чему се тада надлежност федерације одређује негативно, методом генералне клаузуле (то су сва „питања која нису у надлежности федералних јединица“).

Постојање овог члана ипак повлачи за собом једну правну последицу. У преамбули и члану 182. ставу 2. Устава речено је да се у Аутономној покрајини Косово и Метохија остварује тзв. суштинска аутономија. Постојање члана 97. Устава значи да та суштинска аутономија не може обухватити питања из надлежности Републике Србије наведена у том члану. Међутим, како се закон о суштинској аутономији Аутономне покрајине Косово и Метохија „доноси по поступку предвиђеном за промену Устава“, он ће морати, уколико жели да обухвати неко од питања наведених у члану 97. Устава, да тај члан Устава промени или да утврди да је читав тај члан престао да важи.

У петом делу одређени су носиоци појединих државних власти и уређени њихови међусобни односи, па је због тога и насловљен „Уређење власти“ (чл. 98–165). Није јасно због чега је Уставни суд издвојен у следећи, шести део Устава, као да он није власт, посебно због тога што је у Уставу из 2006. изостао део „Јемства уставности“ из Устава Србије из 1990, односно тај део је разбијен у три посебна дела. Уређење власти обухвата следеће државне органе власти: Народну скупштину, председника Републике, Владу, државну управу, заштитника грађана, Војску Србије, судове, Високи савет судства, јавно тужилаштво и Државно веће тужилаца. Пошто овде нису наведени Уставни суд, Народна банка Србије и Државна ревизорска институција, произлази да ти органи нису, у смислу Устава, органи власти.

За Народну скупштину важи иста квалификација („носилац уставотворне и законодавне власти“) као и у Уставу Србије из 1990. Она је и даље једнодомно представничко тело које сачињава 250 народних посланика. Нова квалификација, да је она „највише представничко тело“ не стоји, јер је при непосредном избору, и председник Републике представнички орган истог степена легитимности као и Народна скупштина. Сагласно новом државном статусу Србије, она је добила неке нове послове у своју надлежност – да усваја стратегију одбране, да надзире рад служби безбедности и др. И њена изборна права су проширена – она бира и разрешава Заштитника грађана, који је од законске постао уставна категорија.

Уместо председника Народне скупштине, изборе за народне посланике расписује председник Републике, што је логичније и, показало се у пракси, боље решење. Многе уставне одредбе у вези са радом Народне скупштине пословничког су карактера и није добро што су сада ушле у Устав, пошто се од сада могу променити по знатно тежем, уставотворном поступку, а не по поступку за промену, односно доношење скупштинског пословника.

У општу концепцију Народне скупштине из Устава Србије 1990. уграђене су извесне корекције и новине, углавном тамо где је било недоумица и лутања у уставној пракси. Да би се избегла евентуална арбитража Уставног суда у тумачењу Устава, изричито је речено да посланички мандат припада политичкој странци на чији је предлог посланик био изабран: „Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“ (члан 102. став 2). Том, помало лицемерном одредбом (јер укључује слободу за одрицање од права), промењен је карактер мандата народног посланика. Уместо да представља бираче (народ), из овакве одредбе произлази да народни посланик пред-

ставља странку на чијој је листи (предлог) изабран за посланика. Тиме је посланички мандат, иако формалноправно слободан, постао императиван у политичком смислу (наведеним уставним решењем уведена је могућност страначког опозива). Странка сада може политички непослушног посланика заменити другим, пошто је она та која располаже посланичким мандатом. Тиме је, практично, прејудициран систем расподеле мандата. Наведено уставно решење има смисла само у систему сразмерног представништва, у којем странка има изборну листу, тј „резервоар“ за замену посланика са листе кандидата којом је ишла на парламентарне изборе, а у систему већине оно собом повлачи ризик губљења посланичког мандата, јер на место посланика којег је опозвала странка може доћи и посланик из друге странке. Применом овакве уставне одредбе, у систему сразмерног представништва, посланички мандат и у случају страначког опозива остаје у странци, док у систему већине, у истом случају, може отићи другој странци.

Новина је и врло широк круг функција са којима је неспојива функција народног посланика (он „не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса“ – члан 102. став 3).

Уведен је нов, диференцирани начин одлучивања у Народној скупштини. Правило је да Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Међутим, о таксативно наведеним питањима и законима Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика. И председник и један или више потпредседника Народне скупштине бирају се таквом већином. Кад се овај „списак“ упореди са „списком“ надлежности Народне скупштине, питање је који је од изложена два начина одлучивања у њој правило, а који је изузетак.

Повећан је број бирача потребан за законодавну иницијативу (уместо 15.000 на 30.000), чиме је ослабљено демократско начело. Дограђен је институт распуштања Народне скупштине. На решење Устава Србије из 1990. да председник Републике може, на образложени предлог Владе, распустити Народну скупштину, додато је решење из Устава СР Југославије из 1992 (члан 83. став 2), према којем Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење, или ако је поставила питање свог поверења. Ни Влада којој је престао мандат не може предложити распуштање Народне скупштине (члан 128. став 5). Преузето је и решење из Устава СР Југославије од 1992

(члан 82. став 1), према којем се Народна скупштина „распушта“ ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу (члан 109. став 3). Овде је начињен редакцијски пропуст. Није реч о „распуштању“ Народне скупштине, него о престанку мандата по сили Устава (*ex constitutione*). Председник Републике дужан је да указом распусти Народну скупштину и да распише изборе у следећа два случаја предвиђена Уставом: првом, „ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења актуелној Влади“ (члан 130. став 4) и, другом, „ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе“ (члан 132. став 5). И, најзад, Устав из 2006. заузео је став, за који смо се годинама залагали, о томе која је правна последица распуштања Народне скупштине. Распуштена Скупштина није престала да постоји, она и даље „врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања“ (члан 109. став 7). Тиме је изричито одбачено схватање које се ослањало на суд Слободана Јовановића, да распуштена Скупштина више не постоји. Наиме, ослањајући се на Видовдански устав, Слободан Јовановић је тврдио: „Скупштина која се распушта, не може се више састати као ни Скупштина којој је истекла периода; правило је да Скупштина која се распустила, више не постоји“ (С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, стр. 156).

Председник Републике добио је у надлежност неке нове послове, који су последица промењеног државног статуса Републике Србије. То су: поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; командује, у складу са законом, Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Ово последње је, уједно, и најјаче овлашћење које има председник Републике. Председник Републике изгубио је самостална овлашћења која је имао у тзв. стањима нужде према Уставу Србије из 1990. Његови акти и даље не подлежу премапотпису надлежног министра, председника Владе или Владе у целини.

Устав је реформисао (члан 113) институт суспензивног законског вета, први пут предвиђеног Уставом Србије из 1990 (члан 84). Међутим, уставна формулација суспензивног законског вета тако је неспретно редигована да се може двојако тумачити. Каже се да у незнатно продуженом року (од седам на 15 дана од дана изгласавања закона) председник Републике, уз писмено образложење (раније то није био уставни захтев), може Народној скупштини вратити закон који му је послат на проглашење „на поновно одлучивање“. А затим

слиди: „Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика“ (члан 113. став 2). Овде се поставља питање значења дела ове реченице „ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону“. Може ли Народна скупштина одлучити да не гласа поново о закону, да одустане од закона? Да ли она одлучује да поново гласа о закону само кад сугестије председника Републике не усвоји? Шта бива кад све сугестије председника Републике усвоји? Кад је реч о поновном изгласавању закона у Народној скупштини после суспензивног вета, за законе који се усвајају обичном већином (већином гласова народних посланика), то је отежани поступак поновног усвајања, а за законе који се усвајају већином свих народних посланика, то је поновно постизање једном већ достигнуте већине. У сваком случају, у примени ове одредбе настаће велики проблеми и питање је у којем ће се правцу упутити њено тумачење. Иначе, председник Републике је дужан да прогласи поново изгласани закон, као и према Уставу Србије из 1990, с тим што се у Уставу из 2006. каже да: „ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине“ (члан 113. став 4).

У вези с избором председника Републике остала су иста решења као у Уставу Србије из 1990. Текст заклетве коју председник Републике полаже приликом ступања на дужност коригован је утолико што је речено да очување суверености и целине територије Републике Србије укључује и Косово и Метохију као њен саставни део, као да до тада није било тако и као да тек од овог Устава Косово и Метохија постаје саставни део Србије.

Један од основа престанка мандата председника Републике (други је оставка) више није опозив, него разрешење. Механизам разрешења преузет је из Устава Црне Горе из 1992 (члан 83. став 2. и члан 87), али је у Уставу Србије из 2006. формулација одговарајућег члана (члан 118) толико саката и конфузна да се из ње уопште не види да Народна скупштина може разрешити председника Републике само кад Уставни суд утврди да је овај повредио Устав. Дакле, механизам овог института је следећи: председник Републике се може разрешити због повреде Устава; поступак за разрешење може покренути Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика; повреду Устава утврђује Уставни суд најкасније у року од 45 дана по покренутом поступку; одлуку о разрешењу може донети Народна скупштина, гласовима најмање две трећине народних посланика. Основни приговор оваквом механизму је што председника Републике разрешава онај ко му није ни дао мандат, ко га на тај положај није ни изабрао. Тиме што се председник Републике лакше разрешава него што се бира и што му се сужава круг функ-

ција које је имао према Уставу Србије из 1990, та уставна институција учињена је још импотентнијом него што је била.

У Уставу из 2006, због искуства које смо имали, утврђено је да председник Народне скупштине може да замењује председника Републике највише три месеца.

У делу о уређењу власти, Устав из 2006. имао је највише интервенција у односу на Устав Републике Србије из 1990. код институције Владе. Тим интервенцијама парламентаризам у Србији је „стегнут“, или како се у теорији каже, „рационализован“. Елементи те „рационализације“ су следећи: 1) гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика (према Уставу Србије из 1990. најмање 20 народних посланика); 2) предлог за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе Народна скупштина може разматрати најраније пет дана по подношењу предлога (према Уставу Србије из 1990. најмање три дана); 3) кад Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и да распише парламентарне изборе (Устав Србије из 1990. није садржао овакву одредбу); 4) ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана (Устав Србије из 1990. није имао такву одредбу); 5) интерпелација (до сада је била категорија скупштинског пословника) о истом питању не може се поднети пре истека рока од 90 дана од подношења претходне интерпелације.

Уставом из 2006. извршена је конституционализација интерпелације – интерпелација је од пословничке постала уставна категорија (члан 129). Сада је она у непосредној вези са гласањем о неповерењу Влади или члану Владе, јер уколико Народна скупштина не прихвати одговор на интерпелацију, приступа се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, осим ако после неприхватања одговора на интерпелацију председник Владе, односно члан Владе није поднео оставку.

Индивидуализовани положај председника Владе преселио се из важећег Закона о Влади (2005) у Устав из 2006. Одредба члана 12. став 1. Закона о Влади постала је одредба члана 125. став 2. Устава од 2006. Њоме су одређене функције председника Владе. Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни не само Влади и Народној скупштини, него и председнику Владе (члан 125. став 3). Израз такве улоге председника Владе је и одредба Устава према којој „члан Владе може поднети оставку председнику Владе“ (члан 133. став 1). Према Уставу Србије из

1990, члан Владе подносио је оставку Народној скупштини (члан 93. став 8). Председник Владе (не Влада) добија посебна овлашћења приликом проглашења ванредног и ратног стања, као и приликом прописивања мера којима се одступа од људских и мањинских права прописаних Уставом кад Народна скупштина није у могућности да се састане (чланови 200–201).

У Уставу из 2006. државна управа је посебна јединица у систематици Устава у оквиру дела о уређењу државе, што значи да одредбе о њој нису изложене у одељку о Влади (као што је било према Уставу Србије из 1990). Устав не набраја послове државне управе, односно органа државне управе који их обављају, него само одређује ко их обавља („министарства и други органи државне управе одређени законом“). Да је државна управа носилац исте државне власти (извршне власти) као и Влада, види се из уставних одредби према којима државна управа за свој рад одговара Влади, која прописује (самосталном уставном одредбом) унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација.

Два државна органа из Устава од 2006. нису до сада били категорија Устава. То су Заштитник грађана (од 2005. он је законска категорија) и Војска (била је категорија федералног Устава, а од 2003. Уставне повеље). И док су уставне одредбе о Заштитнику грађана довољна оријентација законодавцу да правно уобличи ову институцију, три постојеће кратке одредбе о Војсци Србије крајње су сиромашне по садржини и недовољне су да се сагледа концепција те институције. Функција Војске Србије сведена је на одбрану земље „од оружаног угрожавања споља“ (члан 139). Није уобичајено ни то што нигде у Уставу војна обавеза није подигнута на ниво уставне дужности грађана.

Уставна начела о судовима остала су непромењена у односу на Устав из 1990. То су: самосталност и независност судова; уставност и законитост (у Уставу из 2006. ово начело је проширено, јер судови не суде само на основу „Устава, закона и других општинских аката“, него према члану 142. ставу 2. и на основу „општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора“, да би се одмах у члану 145. ставу 2. изоставила „општеприхваћена правила међународног права“, јер се „судске одлуке (се) заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона“, а у члану 149. ставу 1. изоставили и потврђени међународни уговори и прописи донесени на основу закона, пошто је судија у вршењу судијске функције „потчињен само Уставу и закону“; јавност расправе пред судом; суђење у већу (колегијалност суђења); сталност судијске функције (али не у апсолутном виду као у Уставу Србије из 1990, што је слабљење уставних јемстава су-

дијске независности); непокретност („непреместивост“, како се каже у Уставу) судије (али, опет, не у апсолутном облику као у Уставу из 1990); неспојивост судијске функције с другим јавним функцијама, пословима или приватним интересима; судијски имунитет; учешће судија и судија поротника у суђењу.

У овој области новине у односу на Устав Србије из 1990. тичу се само избора судија, али и ту се стало на пола пута у еманципацији од утицаја политичког чиниоца (Народне скупштине) на избор. Наиме, председника Врховног касационог суда (који је „највиши суд у Републици Србији“) на предлог Врховног савета судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина на период од пет година. Исто тако, Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију и којем због тога мандат траје свега три године. По истом поступку (на предлог Високог савета судства и избор у Народној скупштини) бирају се председници свих судова (члан 99). Овде је тешко разумети логику по којој се председник највишег суда у земљи, судијски првосвештеник, и судија почетник, судијски ђакон, бирају по готово истом поступку. Све остале судије за трајно обављање судијске функције, у истом или другом суду, бира Високи савет судства.

Устав из 2006. познаје сада јединствен институт престанка судијске функције, и то из три групе разлога: 1) на захтев судије; 2) наступањем „законом прописаних услова“; 3) разрешењем из „законом предвиђених разлога“. Разуме се, функција судије престаје судији који је први пут изабран на судијску функцију, уколико после истека мандата од три године не буде био изабран на сталну функцију судије. Оваквим решењима Устав из 2006. знатно је ослабио јемства судијске сталности, па тиме и независности, јер је прописивање услова за престанак и разлога за разрешење препустио закону, уместо да их, као што је то чинио Устав Србије из 1990, сам предвиди. Деконституционализацијом основа за престанак и разлога за разрешење од функције судије слаби се положај судства као независне гране власти у систему власти. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, а судија против ње има право жалбе Уставном суду, с тим што изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе. Такво решење показује неразумевање „духа“ институције Уставног суда. Спор о престанку судске функције није уставни спор, у њему није реч о повреди Устава као код уставне жалбе, па отуда Уставни суд не треба да буде надлежан за његово решавање. Стављањем решавања овог спора у надлежност Уставног суда, тај Суд се чини инстанционим судом, што он по својој природи никако не може бити. Одлуку о престанку функције председника Вр-

ховног касационог суда доноси Народна скупштина, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Високог савета судства. Устав не предвиђа право жалбе Уставном суду против те одлуке, нити одређује ко одлучује о престанку дужности председника суда.

Институционални пратилац оваквих решења у вези са избором судија и престанком судијске функције је Високи савет судства, који је од законске постао уставна категорија. И његова надлежност готово се исцрпљује у тим питањима. Због тога је тешко сложити се са тезом да је Високи савет судства орган судске власти, као што је тешко одредити његову правну природу. Јасније је, при томе, шта овај орган није, него шта он јесте. Његов састав образују делом чланови по положају (председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине), делом изборни чланови (шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина и два „угледна и истакнута правника“ /у свим речницима српског језика ове две речи су синоними/ са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета). Све изборне чланове бира Народна скупштина (члан 153. став 3), што није наведено у попису њене надлежности (члан 99) у оквиру њених „изборних права“ где је, штавише, речено да „бира и разрешава друге функционере одређене законом“, али не и Уставом! Но, и кад се ови редакцијски пропусти оставе по страни, тешко је сагласити се са решењем да већину чланова органа који треба да буде гарант судијске независности бира представничко тело у којем се одлуке доносе на основу страначке припадности. За члана Високог савета судства речено је да „ужива имунитет као судија“. А то, повезано са чланом 151. став 2. Устава, значи да о имунитету члана Високог савета судства одлучује Високи савет судства! Иначе, против одлуке Високог савета судства може се изјавити „жалба“ Уставном суду, што само продубљује дилему о правној природи његових аката и њега као „независног и самосталног органа“. Осим тога, оваквим решењем Уставном суду даје се потпуно непримерено својство инстанционог суда и поверава му се решавање спора који ни по чему није уставни спор.

Функције јавног тужилаштва у Уставу из 2006. нису промењене у односу на Устав из 1990. То је и даље инокосни самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Односи у оквиру јавног тужилаштва заснивају се на начелу вертикалне централизације: јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и свој рад Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу. Заменици јавног тужиоца одговарају за свој рад јавном тужиоцу. Републички

јавни тужилац одговоран је за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини.

У односу на Устав Србије из 1990, напуштено је начело сталности јавнотужилачке функције (мандат Републичког јавног тужиоца и јавног тужиоца траје шест година и он може поново бити биран на исту функцију) и уведен је диференцирани правни режим за избор на функцију, престанак функције и мандат јавног тужиоца, на једној, и заменика јавног тужиоца, на другој страни. Другим речима, правни режим који важи за јавног тужиоца различит је од правног режима који важи за заменика јавног тужиоца. За јавне тужиоце задржано је решење из Устава Србије из 1990, да их бира Народна скупштина, али је сада утврђено „на предлог Владе“ (члан 159. став 2). За избор Републичког јавног тужиоца, који врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије, тражи се још и прибављено мишљење надлежног одбора Народне скупштине. Што се престанка јавнотужилачке функције тиче, ту, процедурално посматрано, важе иста правила која важе и за избор јавног тужиоца. Одлуку о престанку функције Републичком јавном тужиоцу и јавном тужиоцу доноси Народна скупштина, при чему одлуку о разрешењу Народна скупштина доноси на предлог Владе. Против те одлуке, јавни тужилац на којег се она односи може изјавити жалбу Уставном суду, с тим што изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе (и овде се показује алкавост редактора, па се тако жалба може „уложити“ Уставном суду, а „изјављена“ жалба Уставном суду...). Ова решења отварају питање правне природе акта о престанку тужилачке функције. Иначе, разлози за престанак јавнотужилачке функције су, *mutatis mutandis*, исти као разлози за престанак судијске функције. То су: 1) ако не буде поново изабран (с обзиром на временски одређен мандат); 2) на сопствени захтев; 3) наступањем „законом прописаних услова“; 4) разрешењем из „законом предвиђених разлога“. Као и код престанка мандата судија, чињеница да се „услови“ и „разлози“ прописују законом, а не непосредно уставом, може утицати на независност носилаца јавнотужилачке функције. И овде је извршена деконституционализација тих услова и разлога. Уосталом, међу уставним одредбама о јавном тужилаштву нема одговарајуће одредбе (члан 149), која постоји у одељку о судовима, која гласи: „Судија је у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону. – Сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен. „По слову Устава (уз, свакако, велики редакцијски пропуст) јавно тужилаштво не обавезују општеприхваћена правила међународног права, јер оно „врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона“ (члан 156. став 2).

За функцију заменика јавног тужиоца важе друга правила кад је реч о избору, престанку функције и трајању мандата. Ради спровођења избора и одлучивања о престанку мандата заменика јавног тужиоца образује се ново уставно тело под називом Државно веће тужилаца, чија је надлежност искључиво везана за заменике јавног тужиоца. Због тога није јасно зашто се у Уставу то тело одређује као „самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност (ваљда „независност“, Р.М.) јавних тужилаца (према попису надлежности тог тела у члану 165. Устава, оно се уопште не бави јавним тужиоцима, Р.М.) и заменика јавних тужилаца...“ (члан 164. став 1). Аналогно Високом савету судства, ово тело састоји се од чланова по положају (Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине) и осам изборних чланова (шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је један са територије аутономне покрајине, и два „угледна и истакнута“ правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета).

Код заменика јавних тужилаца се, као и код судија, прави разлика између поступка за избор заменика јавног тужиоца који се први пут бира на ову функцију и поступка за избор заменика јавног тужиоца за трајно обављање функције у истом или другом јавном тужилаштву. Прве бира Народна скупштина на предлог Државног већа тужилаца и њихов мандат траје три године, друге бира Државно веће тужилаца и они трајно обављају функцију заменика јавног тужиоца. И овде је парадоксално да се заменик јавног тужиоца који се први пут бира на ту функцију на релативно кратак мандатни период бира теже (Државно веће тужилаца га само предлаже, а Народна скупштина бира) од заменика јавног тужиоца који се бира за трајно обављање функције (бира га Државно веће тужилаца). Одлуку о престанку функције заменика јавног тужилаца доноси Државно веће тужилаца по истим основама који важе за престанак функције јавног тужиоца. Против ње заменик јавног тужиоца може изјавити жалбу Уставном суду, која искључује право на подношење уставне жалбе.

Судство је једина од три државне власти чијем институционалном носиоцу Устав није посветио посебан члан ако се узме да Врховни касациони суд оличава судску власт. Одредба о том суду садржана је у ставу 4. члану 143. и она гласи: „Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији“.

Уопште узев, одредбе Устава из 2006. о судовима и јавном тужилаштву не садрже принципијелна и чиста решења, многи освечени механизми за успостављање судијске и тужилачке незави-

ности су ослабљени, јемства независности деконституционализована, а све то уз недопустиво слабу редактуру нормативног текста.

У Уставу из 2006. можда је највише промена у односу на Устав Србије из 1990. претрпео Уставни суд (Устав из 2006, шести део, чл. 166–175). Најпре су његове надлежности проширене, понекад и на предмете који уопште нису уставни спорови. Ипак, и даље је то државни орган чија је основна функција заштита уставности и законитости од повреда општим правним актима, премда се у Уставу из 2006. више него до сада, истакла и његова функција конфликтног суда (суда за решавање сукоба надлежности). Задржана је и његова супсидијарна надлежност за решавање изборних спорова („одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова“).

Пошто су у Уставу из 2006 „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије“, а „потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом“ (члан 16. став 2), то Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, као и о сагласности потврђених међународних уговора са Уставом. Правни поредак Републике Србије има следећу структуру. На његовом врху налазе се Устав и општеприхваћена правила међународног права. Испод њих су потврђени међународни уговори, испод ових закони, а испод ових подзаконски општи акти различитих доносилаца, који морају бити у сагласности са Уставом и законом. Уставни суд је надлежан да очува и заштити овакве односе у правном поретку државе Србије, који се изражавају као уставност и законитост.

Уставни суд не суди појединцима, физичким и правним лицима, него правним актима, општим и појединачним. Уставност и законитост могу бити повређени општим, али и појединачним актима државних органа и носилаца јавних овлашћења, па и њиховим радњама. У овом другом случају, кад се појединачним актима или радњама повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе, Уставном суду може се изјавити уставна жалба, „ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту“ (члан 170). У вези са уставном жалбом, нису јасне две ствари: зашто је она, иако надлежност Уставног суда, издвојена у посебан члан Устава, уместо да буде наведена у оном у којем се одређује надлежност Уставног суда (члан 167) и ко је носилац права на уставну жалбу (да ли само лице које сматра да му је појединачним актом или радњом повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом или свако). Ово друго морало се урадити у

Уставу и нипошто се није смело препустити законском уређивању. Варијанта уставне жалбе је жалба коју судија (у Уставу се не каже ко је носилац права на жалбу) може изјавити Уставном суду против одлуке Високог савета судства (члан 155), као и жалба коју јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу изјавити Уставном суду „против одлуке о престанку функције“ (члан 161. став 4).

Правило је да Уставни суд одлучује о уставности и законитости закона и других општих аката који су на снази, који важе. Међутим, под одређеним условима, он може одлучивати и о уставности и законитости прописа и других општих аката који су престали да важе, као и о уставности закона који још нису ступили на снагу. Први случај био је уређен и у Уставу Србије из 1990, док је други, по узору на Устав Француске из 1958, први пут уведен Уставом из 2006. Тако, Уставни суд може оцењивати сагласност закона и других општих аката са Уставом, као и општих аката са законом и по престанку њиховог важења „ако је поступак оцене уставности и законитости покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења“ (према Уставу Србије из 1990, ако није протекло више од једне године од престанка њиховог важења). И, даље, Уставни суд може оцењивати уставност закона који је изгласан у Народној скупштини, али указом још није проглашен (тзв. претходна оцена уставности закона за коју смо се залагали у време општих расправа о потреби промене Устава Србије из 1990). Оваква претходна оцена уставности закона јак је инструмент у рукама парламентарне опозиције, јер ова, и кад је надгласа парламентарна већина (којој може бити политички интерес и доношење неуставног закона) има средство за спречавање ступања на снагу неуставног закона. Уставни суд дужан је да испита уставност оваквог закона у року од седам дана на захтев најмање једне трећине народних посланика. Ако Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, у Уставу стоји да ће „ова одлука (ће) ступити на снагу даном проглашења закона“. Међутим, ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности, Уставни суд ће наставити да поступа према захтеву, у складу са редовним поступком за оцену уставности закона. Кад је Уставни суд утврдио пре проглашења закона (у Уставу погрешно стоји „пре његовог (закона, Р.М.) ступања на снагу“, јер се погрешно узима да су проглашење закона и ступање закона на снагу једнозначни појмови) да је закон сагласан са Уставом, поступак за оцену уставности тог закона више се не може покренути.

Институт претходне оцене уставности закона у Уставу из 2006 (члан 169) из основа је погрешно постављен. Најпре, рок од седам дана од усвајања закона у Народној скупштини за оцену уставности

је нереалан, и требало би да износи, као и у Француској, одакле је читав институт преузет, барем месец дана. У Уставу се не каже ни од када овај рок почиње да тече, али је логично узети да он тече од дана подношења „захтева“ једне трећине народних посланика Уставном суду. Смисао овог института је да се онемогући проглашење неуставне одредбе у закону (евентуално неуставног закона у целини), тако да је могућност коју предвиђа Устав, да закон буде проглашен пре доношења одлуке о неуставности, страна том институту. У Француској се обуставља протицање рока за проглашење закона док Уставни савет не донесе одлуку о његовој уставности. Даљи израз неразумевања овог института је и одредба према којој кад Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, та одлука ступа на снагу даном проглашења закона. Смисао читавог института је да се неуставна одредба у закону (редак случај биће закон у целини) уопште не може прогласити, као што лепо стоји у члану 62. ставу 1. Устава Француске из 1958: „Одредба за коју је утврђено да је неуставна, не може да буде проглашена нити примењена“. И, најзад, Устав из 2006. је, предвиђајући да „поступак за оцену уставности не може бити покренут против закона чија је усклађеност са Уставом утврђена пре његовог ступања на снагу“ аболира сваку евентуално неуставну одредбу у закону који је био предмет претходне оцене уставности за све време његовог важења, јер је читав закон учињен имуним од оцене уставности. У примени закона може се, међутим, показати да је нека друга одредба закона која није била предмет претходне оцене уставности, неуставна.

Закључујући надлежност Уставног суда (у члану 167), Устав је у ставу 1. члана 167. утврдио да „Уставни суд врши и друге послове одређене Уставом и законом“, да би у ставу 3. истог члана рекао: „Уставни суд обавља и друге послове предвиђене Уставом“. У истом члану, једно исто питање регулисати различито, могуће је било видети само на вежбама из номотехнике лоших студената права прве године студија. Сада тако нешто постоји и у највишем правном акту државе Србије, у њеном Уставу.

Није јасно због чега је број судија Уставног суда повећан са девет на петнаест, кад у Америци Савезни врховни суд, који поред редовне судске функције обавља и функцију уставног суда, има свега девет судија. Вероватно због тога што је „кључ“ за састав и избор судија Уставног суда преузет из Устава Италије 1947, у којем се предвиђа (члан 135) да Уставни суд има 15 судија. Приликом избора судија Уставног суда поштује се начело тродеобе државне власти. Свака од три власти, оличена у једном државном органу (Народна скупштина, председник Републике, Врховни касациони суд) бира једну трећину судија.

Устав је регулисао (члан 172 став 3) и како органи који учествују у избору судија Уставног суда долазе до кандидата за избор. Тако, Народна скупштина „бира“ пет судија Уставног суда између десет кандидата које јој предложи председник Републике, председник Републике „именује“ пет судија Уставног суда између десет кандидата које му предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда „именује“ пет судија између десет кандидата које јој на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Овде је споран овај трећи начин кандидовања. Кандидате за избор судија Уставног суда, који врши Врховни касациони суд (његова општа седница) утврђују Високи савет судства, тело које „бира судије за трајно обављање судијске функције“, дакле, и судије Врховног касационог суда, и Државно веће тужилаца, тело које „бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције“. Ту је улога Врховног савета судства нелогична, а Државног већа тужилаца неумесна. Врховни савет судства изабрао је судије Врховног касационог суда, а у том односу он је само предлагач одлуке коју треба да донесе орган чији је избор извршио. Државно веће тужилаца одлучује о избору и статусу заменика јавних тужилаца и нема никакве везе са судском влашћу. Поготово је произвољна конструкција „заједничка седница“ та два тела која ништа не спаја, на којој се утврђују десет кандидата за судије Уставног суда. Требало је остати доследан италијанском узору, па предвидети да трећину судија Уставног суда бирају највише редовне и управне судске власти (три судије бира Касациони суд, а по једног Државни савет као врховни управни суд и Рачунски суд).

Ново решење, које је већ било примењено у Уставу СР Југославије из 1992, јесте да председника Уставног суда бирају тајним гласањем судије Уставног суда између себе, на период од три године (решење познато из Устава Италије, члан 135. став 3. од 1947). Први пут од увођења уставног судства у Србији (1963), у Уставу је прописан услов за избор судије Уставног суда: „Судија Уставног суда се бира и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци“ (члан 172. став 5). У Уставу Италије (члан 135. став 2. стоји: „Судије Уставног суда бирају се између активних и пензионисаних судија највиших редовних и административних судова, редовних професора правних предмета на Универзитету и адвоката са двадесет година праксе“. Ова формулација је боља, јер прецизира ко је „истакнути правник“.

Мандат судија Уставног суда траје девет година, што значи да је напуштено решење из Устава Србије од 1990. о сталности судија Уставног суда, које се, потпуно оправдано, својевремено критиковало, јер судија Уставног суда није посебна професија, као што је

судија редовног суда. Једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута. Судија Уставног суда не може вршити другу јавну нити професионалну функцију нити посао, изузев делатности професора на правном факултету у Републици Србији (овај изузетак није допуштао Устав Србије из 1990).

Питање престанка дужности судије Уставног суда преузето је, са незнатним корекцијама, из Устава Србије од 1990. Према том решењу, судији Уставног суда престаје дужност: 1) истеком времена на које је изабран или именован; 2) на његов захтев; 3) кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију; 4) разрешењем. Судија Уставног суда разрешава се дужности: 1) ако повреди забрану сукоба интереса (неспојивости судијске функције); 2) трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда (овде је требало додати: „што утврђује Уставни суд“); 3) буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда. Утврђивање ових разлога у Уставу снажна је гаранција независности судија Уставног суда у вршењу њихове основне надлежности – оцени уставности закона. Иако судије Уставног суда бирају три различита државна органа, о престанку дужности судије одлучује само један од њих – Народна скупштина „на захтев овлашћених предлагача за избор, односно именоване за избор судије Уставног суда“ (члан 174. став 3). Иницијативу за покретање поступка за разрешење може да поднесе и Уставни суд.

И преостала два питања у вези с Уставним судом (прва два су надлежност и избор и састав) – покретање поступка и доношење и дејство одлука – решена су на истим основама као у Уставу Србије из 1990. Поступак пред Уставним судом покрећу овлашћени предлагачи. То су: државни органи, органи „територијалне“ (ово је редакцијски пропуст, јер Устав све време говори о „покрајинској аутономији“) или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Из одредбе Устава која утврђује круг предлагача за покретање поступка пред Уставним судом (члан 168. став 1), произлази да органи територијалне аутономије и локалне самоуправе могу покренути поступак за оцену уставности и законитости било којег закона или другог општег акта. Међутим, из члана 187. става 1. произлази да орган одређен статутом аутономне покрајине то може учинити само против оног закона или другог општег акта „којим се повређује право на покрајинску аутономију“, док орган одређен статутом општине то може учинити само против закона или другог општег акта „којим се повређује право на локалну самоуправу“ (члан 193. став 2). Одредба која омогућује да и најмање 25 народних посланика може покренути поступак пред Уставним судом још је једно моћно средство у рукама парламентарне опозиције која тако у

Уставном суду добија заштитника свог положаја. Уставни суд може и сам да покрене поступак.

Иницијативу за покретање поступка може дати свако физичко или правно лице. Иницијатива не обавезује Уставни суд на покретање поступка, за разлику од предлога за покретање поступка Уставом овлашћеног предлагача. Уставни суд доноси одлуке већином гласова свих судија, с тим што одлуку да сам (у Уставу стоји „да самостално“) покрене поступак за оцену уставности и законитости доноси двотрећинском већином гласова свих судија. Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезне (у Уставу стоји „општеобавезујуће“). Кад Уставни суд утврди да закон или други општи акт није у сагласности са Уставом или да општи акт није у сагласности са законом, закон или други општи акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. У Уставу из 2006. задржан је институт обуставе од извршења појединачног акта или радње „предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује“ до доношења коначне одлуке Уставног суда (члан 168. став 4), који је био законски институт (Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука из 1991, члан 42).

У Уставу из 2006. предвиђено је доношење закона о Уставном суду ради регулација: уређења Уставног суда, поступка пред Уставним судом и правног дејства његових одлука. И из ове одредбе (члан 175. став 3) произлази да се надлежност Уставног суда не може уређивати законом. Тај суд има онолико надлежности колико му је Устав дао.

Седми део Устава из 2006. утврђује територијално уређење Републике Србије (чл. 176–193), за које се пре приступања промени Устава држало да је поприште на којем ће се парламентарне странке највише сукобљавати. Међутим, сагласност је, произлази из Устава од 2006, постигнута да се понови територијално уређење из Устава Србије од 1990, а то значи асиметрична територијална аутономија (са аутономним покрајинама не на целој државној територији него на делу државне територије, при чему су аутономне покрајине неједнаког статуса) и монотипна локална самоуправа (с јединственим типом општине као јединицом локалне самоуправе, док град и град Београд врше функције општине). Дакле, и у Уставу из 2006. Србија је децентрализована по два линијама, линији територијалне („покрајинске“) аутономије и линији локалне самоуправе. Израз „покрајинска аутономија“ у Уставу није генерички него је везан за нашу терминологију (има земаља у којима се таква територијална јединица назива „област“ или „аутономна заједница“ и сл.). Због тога је бољи израз територијална аутономија, јер није изведен из назива тери-

торијалне јединице која ужива аутономију. У Уставу из 2006. тај део је, сасвим непотребно, подељен у три одељка: 1) покрајинска аутономија и локална самоуправа; 2) аутономне покрајине; 3) локална самоуправа. Први одељак је потпуно излишан, јер се због њега у Уставу два пута говори о истим стварима и, што је још горе, говори се различито о истим стварима. Тако се у одељку првом, члану 177. ставу 2. каже да се надлежност аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе одређује законом, да би се у одељку другом, члану 183. Устава одредила надлежност аутономне покрајине, а у одељку трећем, члану 190. Устава и надлежност општине као основне јединице локалне самоуправе, пошто град и град Београд имају надлежност која је Уставом поверена општини. Међутим, није мудро, с обзиром на присталице веће аутономије аутономних покрајина, у истом одељку Устава формулисати заједничке одредбе о територијалној аутономији и локалној самоуправи, јер им се тако даје јак аргумент за тврдњу да „покрајинска аутономија“ није у Уставу много одмакла од локалне самоуправе.

За оба облика територијалне децентрализације предвиђена је могућност поверавања надлежности Републике Србије законом. Прописано је и њихово право на самоорганизовање, па тако аутономна покрајина, у складу са Уставом и својим статутом, а јединица локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, „самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби“ (члан 179). То право је одмах повређено и добрим делом окрњено у следећем члану Устава (члан 180. став 1), у којем се каже: „Скупштина је највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе“. Тиме што је речено да је „скупштина највиши орган“ (таква формулација не постоји у Уставу Србије из 1990, кад је реч о уређењу аутономне покрајине и општине, као ни у важећем Закону о локалној самоуправи, према којем је „скупштина општине представнички орган“, док је у претходном Закону о локалној самоуправи из 1999. стајало да је она „представничко тело грађана“) одређена је организација аутономне покрајине и општине, прописано је њихово „уређење“, јер сви други органи тада морају бити потчињени скупштини. То је тзв. скупштински систем власти, који се заснива на јединству (не на подели) власти у корист скупштине, који је постојао у време постојања социјалистичке Југославије (1946–1992). У том систему власти све органе бира и разрешава Скупштина што, кад је реч о општини, и пише у Уставу у члану 191. ставу 4. У последњем ставу истога члана стоји: „Избор извршних органа града и града Београда уређује се законом“. Поставља се питање какав је то „систем локалне самоуправе“ у којем се извршни органи општине бирају на један, а извршни органи града и града Београда на други начин? Откидање од права на самоорганизовање и непотребно детаљисање

је и рећи у Уставу да је мандат посланика (Скупштинске аутономне покрајине) и одборника (скупштине општине) четири године, да се они бирају на непосредним изборима и тајним гласањем, и то посланици у складу с одлуком Скупштине аутономне покрајине, а одборници у складу са законом, као и да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује „сразмерна заступљеност националних мањина, у складу са законом“ (члан 180. став 4).

Кад је реч о аутономним покрајинама, Устав из 2006. ту садржи две крупне новине. Прва је да је оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина отворен процес. О томе се одлучује по поступку предвиђеном за промену Устава, а предлог утврђују грађани на референдуму, у складу са законом (члан 182. став 3). У складу са тим начелним ставом је и одредба: „Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује се (требало је да стоји у множини „одређују се“, Р.М.) законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182. став 4). Друга новина је да две аутономне покрајине немају једнак положај. У једној се остварује „суштинска“, а у другој „несуштинска“ аутономија. Тако у Аутономној покрајини Косово и Метохија постоји „суштинска аутономија“, која тек треба да се уреди „посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.“ Пошто је у члану 182. ставу 1. речено „Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију“, то значи да се и у Аутономној покрајини Косово и Метохија остварује покрајинска аутономија, само овде „суштинска“. Покрајинске аутономије има или нема. Тај појам у уставној теорији и пракси има своју суштину, па би израз „суштинска аутономија“ (непознат у уставноправној теорији) требало да изрази степен аутономности који је изнад суштине покрајинске (територијалне) аутономије. Ако суштинска аутономија значи потпуну аутономију три државне власти на одређеној територији, то више није покрајинска аутономија, тај степен аутономности има другачију суштину од територијалне аутономије, карактеристичну за државну сувереност. Опет, за другу аутономну покрајину, Војводину, у Уставу се каже да њен буџет „износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода“ (члан 184. став 4). То значи да би се нова, евентуално основана аутономна покрајина, по свом положају разликовала и од Косова и Метохије и од Војводине. Она би имала неку трећу суштину. У упоредном уставном праву

познат је пример постојања два типа територијалне аутономије. У Италији постоје области са обичним (њих 15) и са посебним положајем (њих пет). Али кад би се у Србији образовала нова аутономна покрајина, свака од њих имала би положај *sui generis*, свака би имала друкчији аутономни статус.

Устав из 2006. одредбама о надлежности аутономне покрајине највише разрађује њену нормативну и финансијску функцију, односно аутономију. Нормативна аутономија обухвата аутономно уређивање питања од покрајинског значаја, у складу са законом, у областима наведеним у Уставу (члан 183. став 2). О тим питањима аутономна покрајина доноси одлуке и друге опште акте. Иначе, највиши правни акт аутономне покрајине је статут који, као и према Уставу Србије из 1990, доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. Финансијска аутономија састоји се у постојању изворних прихода, којима аутономна покрајина финансира своје надлежности, самосталном доношењу буџета и завршног рачуна, као и у постојању својине аутономне покрајине, као облика јавне својине, и у управљању њоме. Та аутономија је ограничена утолико што се „врсте и висина изворних прихода“ одређује законом (члан 184. став 2).

Аутономна покрајина се још стара „о остваривању (код општине још је додато „заштити и унапређењу“, Р. М.) људских и мањинских права, у складу са законом“ (код општине нема овог „у складу са законом“, Р. М.). Она утврђује „симболе покрајине и начин њиховог коришћења“ (код општине стоји „и њихову употребу“, Р. М.).

Два нова уставна института у вези са покрајинском аутономијом су надзор над радом органа аутономне покрајине и заштита покрајинске аутономије.

Пошто се покрајинска аутономија остварује у оквиру Устава и закона, држава преко својих органа врши надзор над уставношћу и законитошћу рада органа аутономне покрајине. Државни органи при том имају на располагању како редовна, тако и посебна овлашћења, какво је оно предвиђено у члану 186. Устава. Наиме, Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу, а Уставни суд у том случају може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине. И ово је облик претходне контроле уставности, али и законитости. Али овде нема одредбе да Влада не може касније покренути поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости одлуке аутономне покрајине, чија је усклађеност са Уставом и законом утврђена пре њеног ступања на снагу.

Ради заштите покрајинске аутономије, орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине (иако Устав говори о „жалби“, из одређења услова под којима се ова може изјавити јасно је да је реч о уставној жалби). Други инструмент за заштиту покрајинске аутономије је већ мање одређен. У члану 187. ставу 2. у којем је тај инструмент предвиђен, стоји: „Орган одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију“. Из ове одредбе се не види пред којим органом орган аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности и законитости. Вероватно се мисли пред Уставним судом. Ако је то тачно, није јасно зашто оваква одредба уопште постоји у Уставу кад је у његовом члану 168. ставу 1. речено да поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом могу покренути и „органи територијалне аутономије“. Одредбом из члана 187. става 2. Устава одузето је генерално овлашћење органа покрајинске аутономије за покретање поступка пред Уставним судом за оцену уставности и законитости дато у члану 168. ставу 1. Устава и претворено у специјално, које постоји само кад ти органи сматрају да је законом или другим општим актом органа Републике Србије или општим актом јединице локалне самоуправе повређено право на покрајинску аутономију. Дакле, оно што им је чланом 168. ставом 1. било дато, чланом 187. ставом 2. им је одузето.

Локална самоуправа није, концепцијски узев, претрпела никакве битне промене у Уставу из 2006. у поређењу с Уставом Србије из 1990. Остале су исте јединице локалне самоуправе (општина, град и град Београд), при чему град има надлежности које су Уставом поверене општини, док град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности. У Уставу Србије из 1990. образовање општина на територији града било је уставна обавеза (члан 117), а у Уставу из 2006 (члан 189. став 4) то је само уставна могућност: „Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина“. Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују се законом, а оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Највиши правни акт локалне самоуправе и даље је статут општине, који доноси скупштина општине. Надлежност општине (члан 190) остала је готово иста као и у Уставу Србије из 1990 (члан 113). Извори финансирања општине остали су исти.

Две највеће новине Устава из 2006. у овој области су успостављање општинске (градске, града Београда) својине као облика јавне својине, при чему општина самостално управља општинском својином у складу са законом (члан 190. став 4) и, у односу на законску регулативу, промењен однос између представничког органа, скупштине општине, и извршних органа у општини, који се сада заснива на скупштинском систему власти. Устав оставља (члан 191. став 5) могућност закону да однос између скупштине и извршних органа поостави на друкчије начелне основе у граду и граду Београду.

Уставна регулатива о општини проширена је на два питања која су досад била предмет законског регулисања. То су надзор над радом општине и заштита локалне самоуправе. У име државе надзор над радом општине врши Влада. Влада је тако „дужна да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности и законитости“ (члан 192. став 1). И овде је изостало да се тај поступак покреће пред Уставним судом. Влада има и уставно овлашћење (члан 192. став 2) да распусти скупштину општине, при чему је дужна да истовремено са распуштањем именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине општине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине.

Што се тиче заштите локалне самоуправе, она се остварује на исти начин као и заштита покрајинске аутономије – уставном жалбом (Устав каже само „жалба“, али из утврђених услова под којима се она може изјавити произлази да је реч о уставној жалби) Уставном суду и покретањем поступка пред Уставним судом за оцену уставности и законитости. Наиме, орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу. Ова уставна одредба (члан 193. став 2) формулисана је тако да изазива исте оне недоумице као и одговарајућа уставна одредба (члан 187. став 2) о заштити права на покрајинску аутономију.

Осми део Устава из 2006. посвећен је уставности и законитости („Уставност и законитост“, чл. 194–202) и он садржи, поред описа односа између правних аката у правном поретку државе Србије и описа „технологије“ пуштања закона у живот по усвајању у Народној скупштини и проглашењу од стране председника Републике, новину за коју смо се залагали после искустава са увођењем ванредног стања у Србији 2003, а наиме, детаљно прописивање правног режима једина два степена стања нужде – ванредног и рат-

ног стања (према Уставу Србије из 1990. постојао је и трећи степен, међустепен, стање непосредне ратне опасности).

Правни поредак државе Србије је јединствен, што се постиже усклађеним односом између правних аката у њему. Устав је највиши правни акт Републике Србије. Општеприхваћена правила међународног права су по правној снази у рангу са Уставом. Потврђени међународни уговори су испод Устава, али изнад закона. Закони и други општи акти донесени у Републици Србији морају бити у сагласности (редакцијским пропустом стоји „не смеју бити у супротности“, синтагма која је у Уставу СФРЈ од 1974. имала посебно значење, друкчије од синтагме „морају бити у сагласности“) са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Сви подзаконски општи акти, без обзира на доносиоца, морају бити у сагласности са законом.

Објављивање закона и других општих аката у Уставу из 2006. детаљније је регулисано него у Уставу Србије из 1990, иако у редакцијском погледу крајње немарно. *Vacatio legis* и забрана повратног дејства закона регулисани су као и у Уставу Србије из 1990. Одредба о законитости управе (члан 198) у првом ставу, у којем жели да каже да је реч о обавези вршилаца управне власти да поступају у законом прописаном поступку, уопште не казује то што жели да каже (да управа своја овлашћења може вршити само у законом прописаном поступку), него казује баналну ствар – да појединачни акти морају бити засновани на закону (као да се сметнуло с ума да постоје материјалноправни и процесноправни закони). У другом ставу уместо да се једноставно каже да коначни управни акти подлежу оцени законитости у управном спору пред надлежним судом, стоји трапава формулација да „законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору“. Који је акт управни, то треба да се каже у закону, а не у Уставу. У елементе законитости убраја се и право сваког да користи свој језик у поступку решавања о његовом праву или обавези и да незнање језика на којем се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

Како ванредно стање у земљи не би изазвало гажење уставности и законитости, које је често пропратна појава тог стања, у Уставу из 2006. су прописани (члан 200) елементи правног режима тог степена стања нужде. То стање, најпре, проглашава Народна скупштина у ситуацијама „када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана“. Како се може видети, основ за проглашење ванредног стања изражен је неодређеним појмовима „јавна опасност“, која „угрожава опстанак државе или грађана“, што је већ

простор у којем су могуће злоупотребе. Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, а по истеку тог рока Народна скупштина може је продужити, већином од укупног броја народних посланика, за још 90 дана. То би значило да ванредно стање може трајати пола године, што је већ недопустиво дуг период. Карактеристика ванредног стања је да се за време док то стање траје Народна скупштина састаје без посебног позива и не може бити распуштена. То ипак није требало поновити у члану 200. ставу 3, јер је исто једном већ било речено у члану 106. ставу 4. и у члану 109. ставу 4. Кад прогласи ванредно стање, Народна скупштина може одлуком прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (мере одступања). Одступање је дозвољено само у обиму у којем је то неопходно, а мере одступања не смеју да доведу до разликовања по основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности, друштвеног порекла. Оне престају да важе престанком ванредног, односно ратног стања (пошто се могу примењивати и у ратном стању). У Уставу су наведени чланови у којима су зајемчена људска и мањинска права у погледу којих мере одступања „ни у ком случају нису дозвољене“ (члан 202. став 4).

Устав предвиђа могућност да ванредно стање, у случају кад Народна скупштина није у могућности да се састане, могу прогласити одлуком коју заједно доносе председник Народне скупштине, председник Републике и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина. И, даље, кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере одступања може прописати Влада уредбом, уз супотпис председника Републике. Народна скупштина, у случају кад она није донела одлуку о ванредном стању, дужна је да ту одлуку потврди у року од 48 часова (у Уставу се каже „сати“, премда је у претходним члановима, на пример у члану 30. било речено „часова“, што је, опет, редакцијски пропуст) од доношења, односно чим буде била у могућности да се састане. У случају да одлуку не потврди, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. И мере одступања које није прописала Народна скупштина него Влада својом уредбом, Влада мора поднети на потврду Народној скупштини у року од 48 часова (пише „сати“) од доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 часа (пише „сата“) од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Мере одступања од људских и мањинских права, без обзира да ли их је прописала Народна скупштина својом одлуком или Влада својом уредбом, важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

Уставна правила која важе за ванредно стање, важе *mutatis mutandis*, и за ратно стање. И ратно стање проглашава Народна скупштина, а ако она није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Народне скупштине, председник Републике и председник Владе. По природи ствари, у уставу се не може, као у случају дужине трајања ванредног стања, прописати дужина трајања ратног стања. У члану Устава о ратном стању (члан 201) правилно је што није поново речено да се за време ратног стања Народна скупштина састаје без посебног позива и да не може бити распуштена, пошто је све то већ било речено у члану 106. став 4. и у члану 109. став 4. Устава. И у случају проглашења ратног стања, Народна скупштина може прописати мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом заједно утврђују председник Народне скупштине, председник Републике и председник Владе. Овде постоји разлика између ванредног и ратног стања. У истој ситуацији, у случају ванредног стања, мере одступања може прописати Влада уредбом, уз супотпис председника Републике. Тешко је докучити из којих је разлога направљено ово разликовање. Посебно је под великим знаком питања укључивање председника Народне скупштине у доношење одлуке о проглашењу како ванредног, тако и ратног стања, и у прописивање мера одступања у случају ратног стања, јер му се тако даје овлашћење које он може самостално (без претходног одлучивања у Народној скупштини) обављати. Председник Народне скупштине није што и Народна скупштина, он је само председавајући колегијалног органа и његов став се чак може разликовати од става скупштинске већине. То с председником Владе није случај, јер је он, будући мандатар, персонификација Владе, док је председник Републике иначе инокосни орган.

Мере одступања у случају ратног стања, без обзира ко их је прописао, потврђује Народна скупштина, чим буде била у могућности да се састане. Додајмо још да за време ванредног и ратног стања не може бити промењен Устав (члан 204), како се једном већ било покушало за време ванредног стања у Србији 2003.

Девети део Устава носи наслов „Промена Устава“ (чл. 203–205) и у њему је описан ревизиони поступак. Ту је Устав из 2006. потпуно еманципован, за разлику од претходног. Задржано је разликовање две фазе у ревизионом поступку: фазе подношења и усвајања предлога за промену Устава и фазе израде и усвајања акта о промени Устава. Али поступак за промену Устава више није јединствен него двојак, зависно од тога који се делови Устава мењају. Разлика између та два поступка је у другој фази ревизионог поступка, у радњи усвајања акта о промени Устава.

Пооштрени су услови за подношење предлога за промену Устава. Тај предлог могу поднети: 1) најмање једна трећина од укупног броја народних посланика (број посланика у Народној скупштини остао је исти као у Уставу Србије из 1990, али је тај Устав за подношење предлога за промену Устава тражио најмање 50 народних посланика); 2) председник Републике; 3) Влада; 4) најмање 150.000 бирача (према Уставу Србије из 1990. било је потребно најмање 100.000 бирача). Без обзира од кога је потекао, предлог за промену Устава усваја се двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. У случају да таква већина не буде постигнута, промени Устава по питањима садржаним у поднесеном предлогу који није усвојен не може се приступити у наредних годину дана. У овој фази ревизиони поступак је захтевнији од оног предвиђеног Уставом Србије из 1990.

Кад Народна скупштина усвоји предлог за промену Устава, приступа се изради акта о промени Устава. Предлог тог акта саставља помоћно радно тело Народне скупштине предвиђено њеним пословником и то је, по правилу, Уставни одбор Народне скупштине (Одбор за уставна питања).

Народна скупштина после спроведеног претреса усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика „и може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму“ (члан 203. став 6). Устав не каже којом одлуком Народна скупштина доноси одлуку о расписивању републичког референдума. Овде је реч о факултативном уставотворном референдуму за који је, свакако, после усвајања предлога акта о промени Устава двотрећинском већином народних посланика, потребна посебна одлука. Ако Народна скупштина не одлучи да акт о промени Устава изнесе на републички референдум ради потврђивања, промена Устава усвојена је изгласавањем у Народној скупштини, а акт о промени Устава ступа на снагу кад га прогласи Народна скупштина. Устав, исто тако, не каже шта бива ако предлог акта о промени Устава не добије потребну већину. Логично би било закључити да тада важи иста забрана која важи у случају неусвајања предлога за промену Устава: промени Устава у питањима садржаним у предлогу акта о промени Устава не може се приступити наредних годину дана.

Но, постоји и „чвршћи“ поступак за промену Устава од описаног, по којем је Народна скупштина дужна да усвојени предлог акта о промени Устава (двотрећинском већином свих народних посланика) стави на уставотворни референдум ради потврђивања. Тада је већ реч о обавезном уставотворном референдуму. Такав је референдум обавезан ако се промена Устава односи на: 1) преамбулу Устава; 2) начела Устава; 3) људска и мањинска права и слободе; 4) уређење власти; 5) проглашавање ратног и ванредног стања, као и

одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању; б) поступак за промену Устава. Кад се акт о промени Устава стави на потврђивање вољом Народне скупштине (факултативни уставотворни референдум) или ради испуњења уставне обавезе (обавезни уставотворни референдум), грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача, без обзира на то колико их буде изашло. Акт о промени Устава који је потврђен на републичком референдуму ступа на снагу кад га прогласи Народна скупштина (својом одлуком). За разлику од закона, Устав ступа на снагу даном проглашења, а за његово спровођење доноси се уставни закон двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (члан 205). Пошто уставни закон за спровођење устава чини заједно са уставом нормативну целину, Устав Србије из 1990. је предвидео (члан 134. став 4) да „Уставни закон ступа на снагу истовремено с променом Устава“. Устав из 2006. не садржи такву одредбу. Према описаном „чвршћем“ поступку, доноси се и нови устав. Према је у политичким и стручним круговима као једна од основних предности Устава из 2006. над Уставом Србије из 1990. истицан лакши поступак промене устава, у великој су заблуди сви који мисле да је тај поступак лак. У Парламенту у којем су посланички мандати расподељени методом сразмерног представништва, достизање двотрећинске већине може бити Сизифов посао, што су убрзо показали покушаји промене Устава из 2006, ако ни због чега другог, а оно због његових номотехничких недостатака који ће онемогућавати његову примену.

* * *

У времену од усвајања предлога Устава у Народној скупштини, па све до уставотворног референдума, ради придобијања грађана за излазак на референдум и за одговарајуће гласање на референдуму, уследила је у одређеним политичким круговима невиђена дисквалификација Устава Србије из 1990, као да је реч о два концепцијски супротстављена акта (она није могла отпочети раније, јер су и народни посланици предлог Устава видели на дан усвајања у Народној скупштини). Председник Републике, Борис Тадић, изјавио је како је његова странка пристала на нови Устав, упркос свим његовим манама, „да бисмо разбили велики тромб у срцу државе, а то је стари Милошевићев устав“. А, да поновимо, нема уставне институције у Уставу из 2006. о којој тај Устав има другачију концепцију од свог узора – Устава Србије из 1990. Кад то кажемо, мислимо на иста (само другачије формулисана) уставна начела којима су прожете одредбе Устава. У Уставу из 2006, доиста, нема ниједног новог уставног начела које већ није било садржано у Уставу Србије из 1990.

Иста је концепција хоризонталне организације власти (тзв. полупредседнички или мешовити систем власти) – Народна скупштина са истим бројем посланика и надлежностима, председник Републике са истим начином избора и овлашћењима, који се разрешава уместо да се опозива, Влада, исто конципирана, али с ојачаним положајем због отежаних услова за изгласавање неповерења и непосланичког састава, иста уставна начела о судовима и исте функције јавног тужилаштва, са непотребно искомпликованим избором судија, тужилаца и заменика тужилаца и са осетно умањеним гаранцијама судијске и тужилачке независности, Уставни суд с истим надлежностима (проширеним уставном жалбом и одлучивањем о повреди Устава од стране председника Републике), истим начином покретања поступка и механизмом дејства одлука (уз наопаку примену института претходне контроле уставности закона), али са различитим бројем судија и начином њиховог избора.

Иста је и концепција вертикалне организације власти (децентрализација по линијама територијалне аутономије и локалне самоуправе). Две аутономне јединице имају различит статус, уз могућност да се оснивају нове аутономне јединице. Јединице локалне самоуправе остале су исте и исто конципиране – општина, град, град Београд. Ојачана је финансијска аутономија свих територијалних јединица уставним гарантовањем изворних прихода, али с тим да врсте и висину тих прихода одређује држава законом. Материјална подлога финансијске аутономије је својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, које су облици јавне својине.

Остала су на снази иста начела у јединственом правном поретку Републике Србије на којима се заснивају односи између појединих „слојева“ у том поретку, с посебном заштитом тих начела у време које је „опасно“ по уставност и законитост (ванредно и ратно стање) што, свакако, треба позитивно оценити.

Постоји ли у Уставу из 2006. нешто што је концепцијски и садржински друкчије у односу на Устав Србије из 1990? Постоје, следеће три ствари. Прва, једна друкчија и далеко обимнија декларација људских и мањинских права. Устав Србије из 1990. има једноставну, али Уставу примеренију декларацију људских (не и мањинских) права. Устав из 2006. има једну „распевану“, детаљистичку и плагијаторско-компијаторску, у односу на одговарајуће међународноправне акте, декларацију људских и мањинских права. Ни таква, та декларација није потпуна, јер би она тада била збирка међународноправних аката о људским и мањинским правима. Оваква, она је избор из тих аката, па се поставља питање каква је функција те декларације, кад у Уставу постоји одредба: „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се при-

мењују“ (члан 16. став 2). Реч је о својеврсном „декорисању“ Устава, без суштинског правног значаја. Друга ствар је својинска реформа спроведена у Уставу из 2006. Искључена је друштвена својина као могући својински облик према Уставу Србије из 1990, а не доминантан својински облик, како се у јавности погрешно протура (такав статус друштвена својина имала је према Уставу СФРЈ из 1974). Конституисана је јавна својина, као генерички назив за државну својину, својину аутономне покрајине и својину јединице локалне самоуправе. Задржана је приватна и задружна својина. При том се нескривено фаворизује приватна својина, иако тобоже, „сви облици својине имају једнаку правну заштиту“ (члан 86. став 2). Тако се економско уређење Србије заснива, поред осталог, и на „равноправности приватне и других облика својине“ (члан 82. став 1), а друштвена својина ће једносмерно ишчезавати тако што „се претвара у приватну својину под условима, на начин, и у роковима предвиђеним законом“ (члан 86. став 3). И трећа ствар је нов правни механизам за промену Устава, због којег је и Устав Србије од „строго“ чврстог устава (али не онако чврстог као Устав СФРЈ из 1974. или Устав САД из 1787) постао „благо“ чврст устав (са двојаким степеном чврстине). Чини се да је овде пронађено оптимално решење. Поступак за промену чврстог устава треба да омогући да се промене у земљи и спољном свету изразе у уставу, као што не сме да омогући да свака промена већине у парламенту повуче за собом и промену устава. Ту меру је нови ревизиони поступак успоставио.

Кад се све речено узме у обзир, Устав из 2006. може се означити не као нови устав, него као поправка, чешће боље, али местимице и нагоре Устава Србије из 1990. Њиме је побољшан стари, али није донесен нови, бољи устав. Устав из 2006. је нека врста „генералне“ (оправке) Устава Србије из 1990. тамо где га је живот превазишао током пуних 16 година његове примене. Донесен је у време када је Србија била чланица „велике“ југословенске федерације, а важио је и у време када је она била чланица „скраћене“ југословенске федерације, као и у време када је била чланица бастардне државне заједнице, па скоро пола године и од када је Србија постала самостална држава. Дуже од њега важили су једино „Турски“ устав из 1838. и „Намеснички“ устав из 1869. Међутим, бурне промене током његовог важења неминовно су утицале на судбину тог устава. Променио се свет, престала је да постоји читава једна друштвена формација, земље у окружењу своју судбину су везале за Европску унију, Србија је три пута променила свој државни положај, наука уставног права и с њом повезан уставни инжењеринг су напредовали, изнад уставотворца Србије од средине 2006. није стајао акт веће правне снаге који би га спутавао, па је уставотворац Србије имао пуну правну слободу да сачини устав какав хоће. Ту шансу да донесе

нешто ново уставотворац није искористио. Због тога се од Устава из 2006. неће рачунати никакво ново уставно време („доба“, што би рекао Слободан Јовановић). У развоју уставности у Србији тим Уставом није начињен никакав „прелом“ (није, уместо олигархијске, уведена представничка влада као Уставом из 1869. или, уместо монархијске владе, парламентарна влада као Уставом из 1888. или, уместо социјалистичке самоуправљачке уставности са делегатско скупштинском владом, либерално демократска уставност са парламентарном владом заснованом на вишестраначком систему, као Уставом Србије из 1990).

У историји уставности у Србији Устав из 2006. ипак ће остати забележен по једном неславном обележју. До тог Устава Србија није имала правно и језички неписменији текст за свој устав а, по свој прилици, после искуства које ће имати са овим, никада га више неће ни имати. Непажња, немар, а неретко и незнање, којима су формулисане одредбе у том Уставу нису карактера случајне омашке, они су просто „стил“ овог Устава због којег ће он постати „случај“. Устав предњачи међу правним актима, поред осталог, и по политици својих одредаба, од којих су многе постале чувене правне сентенце (као, на пример, она из члана 28. Декларације права човека и грађанина из Устава Француске из 1973: „Народ има право да у свако доба преиспита, поправља и мења свој устав. Једна генерација не може својим законима везивати будуће генерације“). Одредбе устава „гланцају“ не само врхунски номотехничари (какве имамо у Србији) него и највиши језички стручњаци (каких Србија има још више). Језичку редактуру Устава Србије из 1990. извршио је академик Михаило Стевановић. У номотехничком погледу, Уставом из 2006. обешчашћен је Устав као нормативни акт.

У вештачки створеној егзалтираности Уставом из 2006, придавала су му се својства која нема и која су потпуно ван терена права, посебно уставног права. Тако се истицало да је то у Србији „први посткомунистички устав“, или „први некомунистички“ устав, а да је Србија последња међу „бившим комунистичким земљама која је донела устав“. Да не спомињемо празне квалификације за политичку употребу како је устав „модеран“, а да при том у њему нема института млађег од педесет година, како је „демократски“, а свугде је повисио минималан број бирача потребних за непосредно учешће у вршењу појединих функција државне власти, како је „европски“, а многи његови институти постоје у уставима земаља Африке и Азије и сл. Уосталом, ми смо познати по томе што олако, у налету политичких страсти, делимо титуле примаса и примаша, па тако све у овом, садашњем времену, имамо *прве* демократске изборе, *првог* демократског градоначелника Београда, *првог* демократског пре-

мијера, *првог* демократски изабраног председника Републике (иако су претходни били изабрани по тежем поступку и уз веће учешће бирача) па, ево, и *први* посткомунистички устав, који је, уз то, *први* устав у нашој историји који има „народни карактер“, па да је, стога, „народни устав“ (у типологији устава по доносиоцу сваки устав је „народни“ ако га доносе грађани непосредно или посредством свог представништва). Срби, то сами за себе кажу, много воле и цене историју, посебно своју. Изгледа да, оваквим титулисањем догађаја и појава, сами себи ускачу у уста, јер испада да уопште немају историју. Чим се нађу у прилици да доносе одлуке од јавног значаја, Срби рачунају да је од тог момента отпочела историја.

Ratko Marković

2006 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA – A CRITICAL APPRAISAL

Summary

Although the new Constitution was in the making in Serbia for quite some time, draft of the Constitution, which has finally made its way into the final version, has been assembled unexpectedly and in a hurry, while the procedure of adoption has been accelerated to the utmost extent. Formally, there were no infractions of the amending procedure provided for in 1990 Constitution, but it is hard to ignore objection that the new Constitution is a result of horsetrading between three main political parties, while the wider political and entire professional community has been sidelined. There were two main reasons for this speed. One was to preempt a possible negative decision of the UN Security Council with regard to the status of Kosovo, currently under international civil and military administration, through including in the Constitution a provision which states that Kosovo 'is a part of sovereign state of Serbia'. Since the Constitution has to be affirmed at the referendum, and this has to be done by majority of all Serbian voters, this position would be backed by the highest possible degree of legitimacy. Second reason for this 'blitz' adoption was to provide Serbia with a proper Constitution which would reflect its new 'status' after Montenegro left the state union Serbia and Montenegro. It seems that this dissolution has not been expected.

A testament to below par drafting of the Constitution in a hurry are the unacceptably numerous nomotechnical shortcomings, some of which

will represent significant problems in its future application. Moreover, this is, from the nomotechnical point of view, the most illiterate Constitution ever passed in Serbia's rich constitutional history. On the other hand, neither the basic conception of the Constitution, its scope, nor the content of basic constitutional institutios depart significantly from the previous Serbian Constitution. This certainly defeats the purpose of enacting the new Consitution. After analysis of the whole Consitution, from the Preamble to the final provisions regulating constitutional procedure, the Author concludes that the new Consitution 'repaired' the old one, rather than replacing it with the new and better one. The paramount political objective has been to displace the old ('Milosevic') constitution and not to enact a new, better one.

Keywords: *Constitutional principles. – Human rights. Minority rights. – Economic system and public finances. – Governance. – Teritorial governance. – Constitutionality and legality. – Consitutional Court. – Amending of the Constitution.*