

BAZIČNI PRINCIPI USTAVNE DRŽAVE - primer Ustava Srbije -

Pogled na ustavni proces u Srbiji

Ustavna debata u Srbiji odvijala se u stručnoj javnosti još od momenta donošenja Ustava iz 1990. godine. Kada se danas, nakon usvajanja novog Ustava Srbije, sagledava ustavni proces zaključujemo da je ustavna debata imala četiri faze.

Prva, koju odlikuje rasprava o Ustavu iz 1990. godine i kritika ustavnih rešenja sabrana u obimnom opusu članaka, rasprava i studija.¹

Druga, koju karakteriše fokusiranje na predloge za nova ustavna rešenja.² Debata se vodila o temeljnim ustavnim principima na kojima je neophodan bazični ustavni konsenzus kao i o najvažnijim otvorenim ustavnim pitanjima. O tome svedoče prvi ustavni projekti objavljeni u periodu od 1995. do 2000. godine: *Skica Ustava Srbije*,³ *Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja*,⁴ *Ustavni principi za demokratsku Srbiju*,⁵ *Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države*,⁶ *Ustavnost i vladavina prava*,⁷ *Kriza i reforma pravosuđa*⁸ i dr.

Posle 2000. godine načelnu debatu zamenjuje debata o pojedinim ustavnim pitanjima i načinu njihovog rešavanja, publikovana u studijama koje definišu sadržaj ustavnih principa i najvažnije ustavne institucije: *Principi ustavne deklaracije*,⁹ *Srbija država regiona*,¹⁰ *Predlog za novi Ustav Srbije*,¹¹ *Ustavno - pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomija Vojvodine*,¹² *Ogledi o regionalizaciji – komparativna studija*,¹³ *Ustavno preuređenje SR Jugoslavije*,¹⁴ *Novi koncept lokalne samouprave u Srbiji*,¹⁵ *Regionalizacija Srbije*¹⁶ i dr. Pažnju stručnjaka privlače dve grupe pitanja. Prva se odnosi na koncept ustava, druga na vertikalnu podelu vlasti, koja se markira kao krucijalno ustavno pitanje o kome se stanovišta bitno razlikuju.

Celoviti predlozi ustavnih rešenja odlikuju naredni korak u ustavnom procesu. Debata se fokusira na predloge iznete u studijama: *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*,¹⁷ *Nacrt Ustava Kraljevine Srbije*¹⁸ i *Model Ustava Srbije*.¹⁹

¹ Pomenimo neke: *Challenges of Parliamentarism - The Case of Serbia in the Early Nineties*, Beograd, 1995; *Demokratski poretak u SRJ – problemi, mogućnosti i pravci unapređenja*, Podgorica, 1996; *Položaj manjina u SRJ*, Beograd, 1996; *Uspostavljanje moderne demokratske i pravne države u Srbiji*, Beograd, 1997; *Građanin u pravnom sistemu SRJ*, Beograd, 1999; *Kriza i obnova prava*, Beograd, 1999 i dr.

² Pojekt grupe autora *Predlozi za novu zajednicu republika bivše Jugoslavije*, Beograd, 1993.

³ Dr M. Pajvančić *Srbija između prošlosti i budućnosti*, Beograd, 1995.

⁴ Dr M. Jovičić *Ustav regionalne države*, Beograd, 1996.

⁵ Dr L. Basta i grupa autora *Ustavni principi za demokratsku Srbiju*, Beograd, 1997.

⁶ Zbornik *Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države*, Beograd, 1999.

⁷ Zbornik *Ustavnost i vladavina prava*, Beograd, 2000.

⁸ Zbornik *Kriza i reforma pravosuđa*, Beograd, 2001.

⁹ Dr M. Pajvančić i grupa autora *Principi ustavne deklaracije*, Beograd, 2000.

¹⁰ Zbornik *Srbija država regiona*, Beograd, 2000.

¹¹ Dr L. Basta i grupa autora *Predlog za novi Ustav Srbije*, Beograd, 2000.

¹² Zbornik *Ustavno pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomija Vojvodine*, 2001

¹³ Zbornik *Ogledi o regionalizaciji – komparativna studija*, Subotica, 2001.

¹⁴ Zbornik *Ustavno preuređenje Savezne republike Jugoslavije*, Beograd 2002.

¹⁵ Zbornik *Novi koncept lokalne samouprave u Srbiji*, Subotica, 2002.

¹⁶ Zbornik *Regionalizacija Srbije*, Beograd, 2003.

¹⁷ D L. Basta i grupa autora *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, Beograd, 2000.

Političke stranke uključuju se intenzivnije u ustavnu debatu iznoseći svoje predloge tek početkom 2002.²⁰ Druge su podržale ustavne projekte koje su izradile grupe eksperata.²¹

Treća faza započinje 2003. Obeležava je početak rada na novom Ustavu Srbije u Narodnoj skupštini. Interesovanje za ustavna pitanja poraslo je sa početkom rada na donošenju Ustava. Četiri izvora²² su bila predmet posebne pažnje u diskusiji u kojoj su identifikovana pitanja o kojima postoji konsenzus i registrovane ključne razlike među ponuđenim rešenjima. Pokušaj donošenja Ustava rezultirao je neuspehom. Rad Ustavne komisije²³ okončan je raspuštanjem Narodne skupštine krajem 2004.

Četvrtu fazu obeležava usvajanje Ustava. Početkom 2004. ponovo počinje rad na pripremi Ustava. Još dva projekta Ustava pridružuju se onima koji su to tada predstavljeni javnosti: predlog Vlade i predlog grupe eksperata koju je obrazovao predsednik Republike sa zadatkom da pripremi nacrt Ustava.²⁴ Ovi predlozi poslužili su kao radni osnov za izradu Ustava.

Nakon više od dve godine zastoja, tokom leta 2006. za samo nekoliko meseci pripremljen je Ustav Srbije.²⁵ Poslasticima Narodne skupštine tekst Ustava dostavljen je na sednici na kojoj se, istoga dana, glasalo o njemu. Rasprava u Narodnoj skupštini je izostala. Ustav je usvojen jednoglasno na vanrednom zasedanju Narodne skupštine.²⁶ Izmenom Poslovnika Narodne skupštine, samo dan uoči usvajanja Ustava vanredno zasedanje je preimenovano u »posebnu sednicu« - oblik rada Narodne skupštine koji Ustav Srbije ne poznaje. Bez otvaranja javne rasprave, Ustav je upućen na referendum. Nakon dva dana (28. i 29. oktobra), koliko je trajalo izjašnjavanje građana na referendumu, samo nekoliko minuta po zatvaranju biračkih mesta, predsednik Narodne skupštine, čestitao je građanima Srbije usvajanje Ustava. Ustav je proglašen u Narodnoj skupštini 8. novembra 2006. godine.

Postupak usvajanja ustava, kao i ustavna rešenja kritikovana su u stručnoj javnosti,²⁷ nekoliko političkih stranaka²⁸ pozvalo je građane na bojkot ustavnog referenduma. Venecijanska komisija je naknadno, četiri meseca nakon proglašenja Ustava²⁹ iznela kritičke zamerke na postupak usvajanja Ustava i ustavna rešenja.³⁰

¹⁸ Dr P. Nikolić *Nacrt Ustava Kraljevine Srbije*, Beograd, 2001.

¹⁹ Dr M. Pajvančić i grupa autora *Model Ustava Srbije*, Novi Sad, 2002.

²⁰ Demokratska stranka Srbije iznosi svoj pogled na budući ustav u *Osnovnim načelima za novi Ustav Republike Srbije* koji je u toku rada na Ustavu precizira u dokumentu *Nacrt Ustava Srbije* (2003). Nacrt Ustava podneli su i Demokratska stranka (2003), Liberali Srbije i Pokret snaga Srbije (2004).

²¹ Npr. Građanski savez Srbije podržao je *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, (2000), a Reformisti Vojvodine *Model Ustava Srbije* (2002).

²² To su *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju* (dr L. Basta i grupa autora); *Nacrt Ustava Kraljevine Srbije* (dr P. Nikolić); *Model Ustava Srbije* (dr M. Pajvančić i grupa autora); *Osnovna načela za novi Ustav Srbije* (Demokratska stranka Srbije).

²³ Predlozi do kojih je u svom radu došla Ustavna komisija publikovani su u Zborniku *Predlozi za novi Ustav Srbije*, Beograd, 2004.

²⁴ Zbornik *Predlozi za novi Ustav Srbije II*, Beograd, 2004.

²⁵ Tekst ustava pripremljen je na bazi predloga koji je sačinila Vlada. Izrada teksta predloga poverena je dvojici eksperata (jedan je predstavljao Vladu, drugi predsednika Republike).

²⁶ Član 79 stav 2 Ustava Republike Srbije iz 1990. godine.

²⁷ Kritika stručne javnosti publikovana u časopisu *Srpska pravna revija* izdanje 2 br. 5/2006. I autorka ovih redova izložila je, u pomenutom zborniku svoje zamerke na postupak usvajanja Ustava i neka od ustavnih rešenja.

²⁸ Liberalno demokratska partija, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Socijaldemokratska unija, Građanski savez Srbije.

²⁹ Mišljenje Venecijanske komisije dostavljeno je 19. marta 2007. godine.

³⁰ Kritike su posebno upućene na deo ustava o teritorijalnoj organizaciji i deo ustava o pravosuđu.

I Ustavni principi koji determinišu okvir državne aktivnosti

1. Suverenitet

1.1 Princip narodnog suvereniteta

Ustav Republike Srbije definiše *princip narodnog suvereniteta* u Osnovnim načelima.³¹ Činjenica da je odredba o narodnom suverenitetu svrstana među osnovna načela i mesto koje zauzima među osnovnim načelima,³² govori da ustavotvorac ovaj princip smatra jednim od najvažnijih – temeljnih principa ustavnog sistema. Princip narodnog suvereniteta Ustav definiše u kontekstu demokratske ustavnosti – kao *vlast koja potiče od građana*. Legitimitet vlasti počiva na neposrednoj podršci građana iskazanoj na *slobodnim izborima*. Pored vladavine prava, socijalne pravde, ljudskih prava i evropskih vrednosti, princip *građanske demokratije*³³ Ustav navodi kao jedan od temelja ustavnog identiteta Srbije.

Dva su osnovna vida ispoljavanja suverenosti građana. Prvi je *neposredno vršenje vlasti* (referendum, narodna inicijativa). Pored načelne odredbe o referendumu kao obliku neposrednog učešća građana u vršenju vlasti, u Ustavu se navode i pitanja o kojima građani odlučuju na referendumu. Na *referendumu* građani utvrđuju predlog i odlučuju o osnivanju, ukidanju i spajanju autonomnih pokrajina³⁴ kao i o teritoriji autonomne pokrajine.³⁵ Na referendumu se može odlučivati i o drugim pitanjima, ako Narodna skupština, na predlog ovlašćenih predlagača³⁶ raspiše referendum.³⁷ Predmet referenduma ne mogu biti obaveze iz međunarodnih ugovora, zakoni o ljudskim pravima, finansijski zakoni, budžet i završni račun, proglašenje vanrednog stanja, amnestija kao i pitanja iz domena izbornih nadležnosti Narodne skupštine.³⁸ Ustav Srbije poznaje i *ustavni referendum*. Referendum je obavezan ako se revizija Ustava odnosi na preambulu, osnovna načela, ljudska i manjinska prava, uređenje vlasti, proglašenje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju i na postupak promene Ustava.³⁹ Fakultativni referendum može biti raspisan za reviziju drugih delova Ustava.⁴⁰ Neposredni oblik ostvarivanja narodnog suvereniteta je i *narodna inicijativa*. Pored opšte odredbe o narodnoj inicijativi Ustav posebno reguliše pravo građana da predlažu zakone (zakonodavna inicijativa)⁴¹ uz uslov da predlog podrži najmanje 30 000 birača, pravo da predlože reviziju Ustava (ustavna inicijativa)⁴² ukoliko predlog podrži 150 000 birača i pravo da zatraže raspisivanje republičkog referenduma⁴³ ako predlog podrži 100 000 birača.

³¹ Član 2 Osnovnih načela.

³² Odredba je sistematizovana iza člana 1 koji definiše državu Srbiju.

³³ Član 1 Ustava.

³⁴ Član 182 stav 3 Ustava.

³⁵ Član 182 stav 4 Ustava.

³⁶ Predlog može podneti većina ukupnog broja poslanika i 100 000 birača (član 108 Ustava).

³⁷ Član 99 stav 1 tačka 2 Ustava.

³⁸ Član 108 stav 2 Ustava.

³⁹ Član 203 stav 7 Ustava.

⁴⁰ Član 203 stav 6 Ustava.

⁴¹ Član 107 stav 1 Ustava.

⁴² Član 203 stav 1 Ustava.

⁴³ Član 108 stav 1 Ustava.

Drugi vid ostvarivanja principa suverenosti građana karakterističan je za predstavnički sistem vladavine. Građani ga ostvaruju *slobodnim izborom svojih predstavnika* u predstavnička tela na neposrednim izborima.

U kontekstu principa narodnog suvereniteta Ustav sadrži još jedno pravilo koje, barem na nivou opšteg principa, propisuje raskid sa partijskom državom. Štiteći princip narodnog suvereniteta Ustav *zabranjuje državnim organima, političkim partijama i pojedincima da prisvoje suverenost građana ili da uspostave vlast mimo slobodno izražene volje građana*.⁴⁴ Sadržaj navedenog ustavnog pravila govori u prilog zaključku da se suverenost građana i njihova slobodna volja kojom iskazuju svoju suverenost štiti kao jedna od temeljnih vrednosti ustavnog poretka.

Srbija nije članica Evropske Unije. Studija o izvodljivosti potpisana je 2006. godine. Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji su **u toku**. Ustav Srbije ne sadrži integrativnu klauzulu. Osim načelne odredbe prema kojoj Republika Srbija kao jednu od vrednosti koje predstavljaju temelj zajednice *prihvata evropske principe i vrednosti* Ustav ne sadrži druga pravila koja bi se odnosila na proces pridruživanja Evropskoj Uniji i članstvo u Evropskoj Uniji i obaveze koje u vezi sa tim stavljaju u izgled evropsku perspektivu.

1.2. Državni suverenitet

Suverenitet države Srbije Ustav definiše najpre u preambuli⁴⁵ u vezi sa statusom Pokrajine Kosovo i Metohija koja *ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije*. U skladu sa tim *svi državni organi imaju obavezu da te državne interese zastupaju u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima*.

Pored načelne odredbe o državnom suverenitetu sadržane u preambuli Ustava i u normativnom delu Ustava postoji nekoliko odredbi koje se neposrednije odnose na državni suverenitet. Najveći broj ovih odredbi sadržan je u osnovnim načelima Ustava (npr. odredbe o teritoriji, granicama, državnim simbolima) ili u delu ustava o ljudskim i manjinskim pravima (npr. pravo na državljanstvo, sloboda kretanja) kao i u delu ustava o organizaciji vlasti (npr. odredbe o vojsci, vanredno i ratno stanje).

Ustav definiše Republiku Srbiju kao *nacionalnu državu*. Može se, međutim, zapaziti da se država Srbija različito definiše u preambuli Ustava odnosno u njegovom normativnom delu. U preambuli Ustava navodi se *državna tradicija srpskog naroda i ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica* kao temeljni principi od kojih se polazi prilikom donošenja Ustava. U normativnom delu Ustava Republika Srbija se definiše kao *država srpskog naroda i svih građana* koji u njoj žive⁴⁶ i ne pominje se njen multietnički karakter kao što je to slučaj u preambuli.

Deo osnovnih načela Ustava su i odredbe koje se vezuju za pojam državnog suvereniteta. To su odredbe o teritoriji, državnim simbolima, zaštiti državljana, pravima i statusu stranaca i dr.

Ustav utvrđuje princip *nepovredivosti granica* i propisuje postupak po kome se odlučuje o promeni granica republike Srbije. *O promeni granica Republike Srbije odlučuje se po postupku koji je propisan za promenu Ustava*.⁴⁷ U Ustavu postoji, međutim, još jedno pravilo koje se odnosi na odlučivanje o promeni granice. Među nadležnostima Narodne skupštine navodi se da ona odlučuje o promeni granice⁴⁸

⁴⁴ Član 2 stav 2 Ustava.

⁴⁵ Stav 2 preambule Ustava.

⁴⁶ Član 1 Ustava.

⁴⁷ Član 8 stav 2 Ustava.

⁴⁸ Član 99 stav 1 tačka 2 Ustava.

prostom većinom glasova.⁴⁹ Način na koji je ovo pitanje uređeno u Ustavu otvara nekoliko pitanja. Prvo, ako je nepovredivost granica osnovni princip na kome počiva ustavni status granice, tada je norma koja dopušta odlučivanje o promeni granica suvišna, jer su granice nepovredive. Drugo, nepovredivost granica je i jedan od osnovnih principa Helsinškog dokumenta KEBS – a.⁵⁰ Treće, različita su ustavna pravila o većini kojom se odlučuje o promeni granice. Da li je to kvalifikovana (2/3) većina koja se zahteva za usvajanje predloga za reviziju Ustava⁵¹ ili prosta većina⁵² kojom Narodna skupština odlučuje o svim pitanjima za koja Ustav ne propisuje neki oblik kvalifikovane većine. Četvrto, ako se granica menja po postupku za promenu Ustava postavlja se pitanje koji postupak će biti primenjen u ovom slučaju, jer Ustav propisuje dva različita postupka za promenu Ustava, a ne precizira da li se o promeni granica odlučuje po postupku koji uključuje obavezni⁵³ ili po postupku koji uključuje fakultativni⁵⁴ referendum? Ako bi sistematika ustavnih odredbi koje se odnose na odlučivanje o promeni granica poslužila kao kriterijum za odgovor na ovo pitanje, moglo bi se zaključiti da se o promeni granica odlučuje na obaveznom referendumu.

Formalna obeležja državnog suvereniteta – *državni simboli* su propisana u osnovnim načelima Ustava. Država Srbija ima *grb, himnu i zastavu*.⁵⁵ *Izgled i upotrebu državnih simbola bliže uređuje zakon*.⁵⁶ Zakoni o državnim simbolima usvajaju se prostom većinom glasova narodnih poslanika. Iako je zakonodavcu poverio da bliže uredi izgled upotrebu državnih simbola, Ustav je sam uredio neka od ovih pitanja.⁵⁷ Među garancijama prava pripadnika nacionalnih manjina je i njihovo pravo da svoje simbole upotrebljavaju na javnim mestima,⁵⁸ koju garantuje Ustav.

Deo osnovnih odredbi Ustava su i odredbe o *obavezi države da štiti prava i interese svojih državljana u inostranstvu*.⁵⁹ Rumbrum člana koji garantuje ova prava - *Zaštita državljana i Srba u inostranstvu*, ukazuje da Ustav pravi razliku između pojma *državljanin*, koji uključuje ne samo Srbe, već i sve pripadnike nacionalnih manjina i pojma *Srbi*, koji označava nacionalnu pripadnost pojedinca i ne podrazumeva status državljanina. Obaveza je države da ima aktivan odnos prema svojim državljanima ne samo kada oni žive na njenoj teritoriji, već i kada se, trajno ili privremeno nalaze u inostranstvu. Ustav definiše i principe na kojima počiva veza Srba sa matičnom državom i tada kada oni nemaju status državljana Srbije. Srbija *razvija i unapređuje odnose Srba koji žive u inostranstvu sa matičnom državom*. Ustav garantuje i pravo nacionalnih manjina da uspostavljaju, razvijaju i održavaju *nesmetane veze i ostvaruju saradnju sa svojim sunarodnicima koji ne žive u Srbiji*.⁶⁰

Ustav odredbe o državljanstvu svrstava u katalog ljudskih prava⁶¹ i ne vezuje ga za princip državnog suvereniteta. *Državljanstvo je jedno od ljudskih prava*. Ustav ne garantuje eksplicitno pravo na državljanstvo, ali ustanovljava pravni osnov da se

⁴⁹ Član 105 stav 2 Ustava.

⁵⁰ Deklaracija o principima kojima se rukovode države učesnice u međunarodnim odnosima, Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji, Helsinki, 1975, tačka III.

⁵¹ Član 203 stav 3 Ustava.

⁵² Član 105 stav 2 Ustava.

⁵³ Član 203 stav 6 Ustava.

⁵⁴ Član član 203 stav 7 Ustava.

⁵⁵ Član 7 stav 1 Ustava.

⁵⁶ Član 7 stav 5 Ustava.

⁵⁷ Grb se koristi kao Veliki i kao mali grb (član 7 stav 2 Ustava), zastava se koristi na Narodna i kao Državna (član 7 stav 3 Ustava), a himna je «Bože pravde» (član 7 stav 4 Ustava).

⁵⁸ Član 79 stav 1 Ustava.

⁵⁹ Član 13 stav 1 Ustava.

⁶⁰ Član 80 stav 3 Ustava.

⁶¹ Član 38 Ustava.

zakonom uredi sticanje i prestanak državljanstva.⁶² Izuzetak je učinjen u pogledu prava deteta na državljanstvo. *Svako dete rođeno u Srbiji ima pravo na državljanstvo Republike Srbije* pod uslovima koje propisuje Ustav.⁶³ Dete rođeno u Srbiji stiče državljanstvo *ako nisu ispunjeni uslovi da stekne državljanstvo druge države*. Ustav garantuje i posebnu zaštitu državljanima Srbije. Ona uključuje *zabranu proterivanja, zaštitu državljanina od mogućnosti da bude lišen državljanstva kao i prava da promeni državljanstvo*.⁶⁴ Ustav nema izričitu odredbu o statusu nacionalnih manjina kao državljanina Srbije ni u osnovnim načelima ni u vezi sa pravima vezanim za državljanstvo. O vezi prava nacionalnih manjina sa državnim suverenitetom govori samo odredba o *pravu nacionalnih manjina na reprezentovanje u Narodnoj skupštini u skladu sa zakonom*.⁶⁵ *Izbornopravo* Ustav garantuje samo državljanima Srbije.⁶⁶ *Slobodu kretanja i slobodu nastanjivanja*⁶⁷ Ustav garantuje opštom odredbom kao pravo svake individue. Sloboda kretanja uključuje *pravo napuštanja i povratka*,⁶⁸ na teritoriju Srbije, *a sloboda nastanjivanja pravo da se slobodno izabere mesto stanovanja*. Ustav dopušta ograničenje slobode kretanja, nastanjivanja i napuštanja teritorije. U ovom kontekstu Ustav, međutim, ne navodi i pravo povratka na teritoriju Srbije,⁶⁹ što bi striktno interpretirano moglo da znači da pravo povratka na teritoriju Srbije ne podleže ograničenju. Razloge koji dopuštaju ograničenja utvrđuje Ustav. To su *vođenje krivičnog postupka, zaštita javnog reda i mira, sprečavanje širenja zaraznih bolesti i odbrana Republike*.⁷⁰

U vezi sa državnim suverenitetom je i status stranaca u ustavnom sistemu i ustavne garancije zaštite njihovog položaja. U osnovnim odredbama Ustav načelno garantuje prava stranaca, *da u skladu sa međunarodnim ugovorima uživaju sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja imaju samo državljani Srbije*.⁷¹ Ustav izričito navodi *izbornopravo* koje uživaju samo državljani,⁷² *pravo stranaca na ulazak i boravak* u Srbiji za koje je propisan poseban režim uređen zakonom⁷³ i *mogućnost proterivanja*,⁷⁴ ali samo iz razloga i po postupku propisanom Ustavom. Stranac može biti proteran *samo na osnovu odluke nadležnog organa, u postupku koji je propisan zakonom, uz uslov da mu se obezbedi pravo na žalbu, a može biti proteran samo tamo gde mu ne pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog uverenja ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje ljudskih prava*.⁷⁵

1.3. Princip pravnog suvereniteta

Princip vladavine zakona Ustav izričito navodi u kontekstu *jedinstva pravnog poretka* u okviru koga je *Ustav najviši pravni akt sa kojim moraju biti u skladu svi*

⁶² Član 38 stav 1 Ustava.

⁶³ Član 38 stav 3 Ustava.

⁶⁴ Član 38 stav 2 Ustava.

⁶⁵ Član 100 Ustava.

⁶⁶ Član 52 stav 1 Ustava.

⁶⁷ Član 39 Ustava.

⁶⁸ Član 39 stav 1 Ustava.

⁶⁹ Član 39 stav 2 Ustava.

⁷⁰ Član 39 stav 2 Ustava.

⁷¹ Član 17 Ustava.

⁷² Član 52 stav 1 Ustava.

⁷³ Član 39 stav 3 Ustava.

⁷⁴ Član 39 stav 3 Ustava.

⁷⁵ Član 39 stav 3 Ustava.

*zakoni i drugi opšti akti.*⁷⁶ Nema izričite odredbe o tome da Ustav i zakon obavezuju sve, već samo pojedinačne odredbe o obavezi državne uprave, suda, sudija i javnih tužilaca da poštuju Ustav i zakone. *Državna uprava* je samostalna, ali *vezana Ustavom i zakonom.*⁷⁷ U kontekstu ustavnih garancija nezavisnosti suda su i odredbe o delovanju ovih organa u okviru Ustava i zakona: *sud sudi na osnovu ustava, zakona i drugih opštih akata kada to propisuje zakon, i na osnovu potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava;*⁷⁸ *sudske odluke se zasnivaju na Ustavu i zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona;*⁷⁹ *sudija je potčinjen samo Ustavu i zakonu;*⁸⁰ *javno tužilaštvo obavlja svoje nadležnosti na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona.*⁸¹

Zapažaju se i razlike u pogledu propisa koje Ustav navodi kada definiše okvir i granice delovanja pojedinih organa vlasti. To je vidljivo kod međunarodnih ugovora na koje Ustav upućuje kao na obavezujući okvir delovanja samo za neke organe vlasti (npr. sudovi i tužilaštva) dok se kod drugih izričito ne navode (npr. državna uprava).

2. Princip vladavine prava

Princip vladavine prava Ustav definiše kao jedno od bitnih svojstava države i utemeljujućih principa na kojima ona počiva. Republika Srbija *počiva na vladavini prava i socijalnoj pravdi, na načelima građanske demokratije, ljudskim pravima i slobodama i prihvatanju evropskih vrednosti.*⁸² Ustav sadrži i odredbe koje bliže definišu pravni i politički sadržaj ovog principa i konkretizuju njegovu sadržinu.

Pravni sadržaj principa vladavine prava uključuje više posebnih garancija koje se u prvom redu odnose na delovanje građana i organa vlasti u okvirima ustava i zakona, počinovanje organa vlasti Ustavu i zakonu, na jedinstvo pravnog sistema i formalnu i sadržinsku usklađenost zakona i drugih pravnih propisa sa Ustavom. Ustav nema opštu normu koja obavezuje sve subjekte u državi i društvu da deluju na osnovu i u granicama prava, ali sadrži posebna pravila o obavezi organa državne vlasti da deluju na osnovu i u granicama koje postavljaju Ustav i zakon. Najveći broj normi odnosi se na *pravosuđe*⁸³ i *državnu upravu.*⁸⁴ Pravni sadržaj principa vladavine prava uključuje i *hijerarhiju pravnih propisa,*⁸⁵ *jedinstvo pravnog poretka,*⁸⁶ *obavezu objavljivanja pravnih propisa pre stupanja na snagu,*⁸⁷ *zabranu povratnog dejstva zakona i drugih propisa uz izuzetke koje Ustav dopušta,*⁸⁸ *sudsku kontrolu zakonitosti rada uprave.*⁸⁹ Ustavne odredbe o *Ustavu kao najvišem pravnom aktu*⁹⁰ sa kojim

⁷⁶ Član 194 Ustava.

⁷⁷ Član 136 stav 1 Ustava.

⁷⁸ Član 142 stav 1 Ustava.

⁷⁹ Član 145 stav 2 Ustava.

⁸⁰ Član 149 stav 1 Ustava.

⁸¹ Član 156 stav 2 Ustava.

⁸² Član 1 Ustava.

⁸³ Član 142 stav 1, član 145 stav, član 149 stav 1 i član 156 stav 2 Ustava.

⁸⁴ Član 136 stav 1 Ustava.

⁸⁵ Članovi 194 i 195 Ustava.

⁸⁶ Član 4 stav 1 i član 194 stav 1 Ustava.

⁸⁷ Član 196 Ustava

⁸⁸ Član 197 Ustava.

⁸⁹ Član 198 stav 2 Ustava.

⁹⁰ Član 194 stav 2 Ustava.

moraju biti u skladu zakoni, drugi opšti akti⁹¹ kao i potvrđeni međunarodni ugovori⁹² su pravni instrumenti za realizaciju principa vladavine prava.

2. Šire shvaćen princip vladavine prava uključuje funkcionalnu, organizacionu i personalnu *podelu vlasti* među različitim organima vlasti (horizontalna podela vlasti) kao i među istovrsnim organima vlasti koji se obrazuju na različitim nivoima vlasti (vertikalna podela vlasti). Vlast ne podleže samo ograničenjima koja propisuju Ustav i zakoni već i onima koja proističu iz podele vlasti, a koja ne dopuštaju da različite funkcije vlasti budu skoncentrisane u jednom organu. O značaju principa podele vlasti govori to što je on našao mesto u osnovnim odredbama Ustava.

Ustav propisuje da uređenje vlasti počiva na *podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku*,⁹³ i da *odnosi ovih grana vlasti počivaju na ravnoteži i međusobnoj kontroli*⁹⁴ uz *nezavisnost sudske vlasti*⁹⁵ koja je vezana ustavom, zakonom, drugim opštim aktima kada je to *predviđeno zakonom*, kao i *opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima*.⁹⁶ U delu o organizaciji vlasti propisani su instrumenti (*interpelacija*⁹⁷ *glasanje o (ne)poverenju vladi*,⁹⁸ *raspuštanje Narodne skupštine*⁹⁹) i procedure (*postupak izbora sudija, predsednika sudova*¹⁰⁰ i *sudija Ustavnog suda*¹⁰¹) koji obezbeđuju horizontalnu podelu vlasti.

Među osnovnim odredbama Ustava su i načelne odredbe o vertikalnoj podeli vlasti. Ustav garantuje *pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu*,¹⁰² koje predstavlja i *oblik ograničenja državne vlasti*.¹⁰³ Ove odredbe konkretizovane su u delu Ustava o teritorijalnoj organizaciji.¹⁰⁴ Analiza odredbi o teritorijalnoj organizaciji govori da suštinske vertikalne podele vlasti nema. Teritorijalne jedinice ne raspolažu ustavom garantovanim izvorim nadležnostima niti finansijskim izvorima, a svi njihovi akti i rad podležu kontroli ustavnosti i zakonitosti. Osnovna kritika ustavnih rešenja, koju iznose i predstavnici Venecijanske komisije¹⁰⁵ u analizi sačinjenoj nakon usvajanja Ustava, je da Ustav ne garantuje stvarni sadržaj prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, već to pitanje prepušta zakonodavnoj regulativi.

Princip personalne podele vlasti Ustav postavlja u osnovnim odredbama propisujući izričito *zabranu sukoba interesa*.¹⁰⁶

3. Principi demokratije

Ustav ne definiše koncept demokratije, ali sadrži više odredbi koje direktno ili indirektno govore o tome kako Ustav reguliše pitanja vezana za koncept demokratije.

⁹¹ Član 194 stav 3 Ustava.

⁹² Član 194 stav 4 Ustava.

⁹³ Član 4 stav 2 Ustava.

⁹⁴ Član 4 stav 3 Ustava.

⁹⁵ Član 4 stav 4 i član 142 stav 2 Ustava.

⁹⁶ Član 142 stav 2 Ustava.

⁹⁷ Član 129 Ustava.

⁹⁸ Članovi 130 i 131 Ustava.

⁹⁹ Član 109 Ustava.

¹⁰⁰ Članovi 144 i 147 Ustava.

¹⁰¹ Član 172 Ustava.

¹⁰² Član 12 stav 1 Ustava.

¹⁰³ Član 12 stav 2 Ustava.

¹⁰⁴ Deo sedmi, članovi 176 – 194 Ustava.

¹⁰⁵ Mišljenje br. 405/2006 usvojeno od strane Komisije na 70- tom plenarnom zasedanju, Venecija, 17 – 18 marta 2007. godine.

¹⁰⁶ Član 6 stav 1 Ustava

*Načelo građanske demokratije*¹⁰⁷ je jedan od temeljnih principa na kojima počiva Republika Srbija. U prilog konceptu ustavne demokratije govore ustavne odredbe o *podeli vlasti*,¹⁰⁸ i *povinovanju vlasti Ustavu i zakonu*.¹⁰⁹ *Zabrana neposrednog vršenja vlasti od strane političkih stranaka i zabrana potčinjavanja vlasti od strane političkih stranaka*¹¹⁰ govori o otklonu (raskidu) sa partijskom državom i reafirmiše koncept ustavne demokratije. Koncept pluralističke višepartijske demokratije prepoznaje se u garantovanju *slobodnog osnivanja političkih stranaka*¹¹¹ i priznavanju uloge političkih stranaka u *demokratskom oblikovanju političke volje građana*.¹¹² Demokratija u smislu sistema vrednosti koji uključuje i pretpostavlja garancije ljudskih prava iskazana je u ustavnom pravilu da se *odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist demokratskog društva*,¹¹³ saglasno međunarodnim standardima ljudskih prava i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.

4. Forma države, državna struktura, forma vladavine

4.1. Značenje koncepta republike

Koncept republike u Ustavu Srbije ima tri različita značenja. Republika Srbija je naziv države,¹¹⁴ ali i oblik vladavine i pravo upravljanja javnim poslovima (res publica). *Republika Srbija* je naziv države koji Ustav navodi u svom prvom članu. Srbija je i država *republikanskog oblika vladavine*, čemu u prilog govore odredbe o statusu šefa države,¹¹⁵ kao i izričita ustavna odredba da *predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije*.¹¹⁶ Ustavno značenje republike uključuje i pravo građana da učestvuju u *upravljanju javnim poslovima* i njihovo pravo da pod jednakim uslovima *stupaju u javne službe i na javne pozicije*.¹¹⁷

4.2. Struktura države

Srbija je unitarna država. Teritorijalna organizacija uključuje dve autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija koja ima poseban status u ustavnom sistemu), opštine, gradove i Grad Beograd koji kao glavni grad ima poseban status.

Pravo na autonomiju pokrajina i pravo na lokalnu samoupravu garantovano je u osnovnim odredbama Ustava kao pravo građana¹¹⁸ i činilac ograničenja državne vlasti.¹¹⁹ Bliži sadržaj ovog prava, način i oblici njegovog ostvarivanja propisan je u delu o teritorijalnoj organizaciji.¹²⁰ Građani ostvaruju ovo pravo neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika.¹²¹ Oblici ostvarivanja su autonomna pokrajina,

¹⁰⁷ Član 1 Ustava.

¹⁰⁸ Članovi 3 i 4 Ustava kao i konkretizacija ovih principa u poglavfju o organizaciji vlasti.

¹⁰⁹ Član 3 Ustava.

¹¹⁰ Član 5 stav 4 Ustava.

¹¹¹ Član 5 stav 2 Ustava.

¹¹² Član 5 stav 1 Ustava.

¹¹³ Član 18 stav 3 Ustava.

¹¹⁴ Rubrum člana 1 Ustava.

¹¹⁵ Članovi 111 do 122 Ustava.

¹¹⁶ Član 111 Ustava.

¹¹⁷ Član 53 Ustava

¹¹⁸ Član 12 stav 2 Ustava.

¹¹⁹ Član 12 stav 1 Ustava.

¹²⁰ Deo sedmi, članovi 176 do 194 Ustava.

¹²¹ Član 176 stav 1 Ustava.

opštine, gradovi i grad Beograd. Autonomne pokrajine su *autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju*.¹²² Ustav navodi da u Srbiji postoje dve autonomne pokrajine, Vojvodina i Kosovo i Metohija. *Suštinska autonomija*, koja će biti *regulisana posebnim zakonom (usvaja se po postupku za promenu Ustava)*, *garantuje se samo Kosovu i Metohiji*.¹²³ Ustav dopušta osnivanje novih autonomnih pokrajina kao i ukidanje ili spajanje postojećih, uz uslov da takav *predlog utvrde građani na referendumu*.¹²⁴ Kao jedinice lokalne samouprave Ustav navodi opštine, gradove i grad Beograd. *Opštine se osnivaju odnosno ukidaju zakonom*, uz uslov da se o tome *prethodno izjasne građani na referendumu*.¹²⁵ Zakon određuje teritoriju i sedište opštine.¹²⁶ *Grad se osniva zakonom*,¹²⁷ a položaj grada Beograda, kao glavnog grada Republike, *utvrđuje se posebnim zakonom*.¹²⁸

Sve teritorijalne zajednice imaju *status pravnog lica*;¹²⁹ pravo da *samostalno u skladu sa Ustavom i zakonom uređuju svoje organe*;¹³⁰ pravo na *ustavnosudsku zaštitu svog statusa*.¹³¹ Raspodela nadležnosti između centralne vlasti, teritorijalnih autonomija i lokalne samouprave počiva na *principu supsidijariteta* koji je u Ustavu definisan načelno,¹³² ali njegov sadržaj operacionalizovan u ustavnim rešenjima na način da je *opšta pretpostavka nadležnosti ustanovljena u korist centralne vlasti*, a da se kompetencije autonomnih pokrajina i lokalnih zajednica propisuju zakonom.¹³³

4.3. Četvorougao vlasti - forma vladavine

Ustavni sistem Srbije počiva na podeli vlasti u obliku parlamentarnog sistema. Odstupanje od parlamentarnog sistema vlasti ogleda se u neposrednom izboru šefa države od strane građana. Ustav definiše princip podele vlasti u osnovnim načelima. Uređenje vlasti počiva na *podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku*. Međusobni odnos *tri grane vlasti* počiva na *ravnoteži i međusobnoj kontroli i nezavisnosti sudske vlasti*.¹³⁴

Primetna je kontradiktornost ustavnih odredbi. Princip *check and balances*, koji u parlamentarnom sistemu vlasti karakteriše međusobni odnos legislative i egzekutive, Ustav izričito vezuje za *sve tri grane vlasti*¹³⁵ ali istovremeno definiše i *princip nezavisnosti* kao bitnu odliku ustavne pozicije sudske vlasti.¹³⁶ Pitanje koje pažljivi čitalac može postaviti piscima Ustava jeste da li položaj sudske vlasti u

¹²² Član 182 stav 1 Ustava.

¹²³ Član 182 stav 2 Ustava.

¹²⁴ Član 182 stav 3 Ustava.

¹²⁵ Član 188 stav 2 i član 189 stav 1 Ustava.

¹²⁶ Član 188 stav 2 Ustava.

¹²⁷ Član 189 stav 2 Ustava.

¹²⁸ Član 189 stav 5 Ustava.

¹²⁹ Član 176 stav 2 Ustava.

¹³⁰ Član 179 Ustava.

¹³¹ Članovi 187 i 193 Ustava.

¹³² Jedinice lokalne samouprave nadležne su u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinica lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija (član 177 Ustava stav 1).

¹³³ Član 177 stav 2 Ustava.

¹³⁴ Član 4 stavovi 2, 3 i 4 Ustava.

¹³⁵ Član 4 stav 3 Ustava.

¹³⁶ Član 4 stav 4 Ustava.

ustavnom sistemu i njen odnos sa drugim granama vlasti počiva na principu ravnoteže i međusobne kontrole ili ustavni položaj sudske određuje princip nezavisnosti?

Organima centralne vlasti povereno je obavljanje različitih funkcija vlasti. Narodna skupština, Vlada i predsednik Republike su autoriteti imaju upravljačku vlast i raspolažu nadležnostima vezanim za kreiranje politike, pripremu, usvajanje i primenu odluka. Ustavni sud učestvuje posredno u procesu odlučivanja ocenjujući ustavnost i zakonitost zakona i drugih propisa kao instrumenata vođenja politike.

Najvažnija uloga Vlade u procesu odlučivanja ogleda se u mestu koje Ustav rezerviše za Vladu u procesu kreiranja politike i predlaganja mera kao instrumenata sprovođenja politike. *Vlada utvrđuje i vodi politiku.*¹³⁷ Kao kreator politike Vlada ima ekskluzivno mesto u procesu odlučivanja. Način na koji Vlada uzima učešće u procesu odlučivanja, izgradnji i formulisanju politika, kao i instrumenti koji joj pri tom stoje na raspolaganju su po sadržaju, kvalitetu i dejstvu različiti. Ona predlaže zakone, druge propise i mere (instrumente za vođenje politike), daje mišljenje o predlozima koji poteknu od drugih predlagača, donosi propise za izvršenje zakona i nadzire njihovu primenu. Vladi stoji na raspolaganju državna administracija na čiju stručnu i profesionalnu pomoć se oslanja u obavljanju ovih aktivnosti. Ona ima uvid u podatke relevantne za donošenje odluka, jer *usmerava, usklađuje i koordinira rad državne uprave* i ima pravo da *nadzire rad organa državne uprave.*¹³⁸ Ne manje značajna je i činjenica da Vlada raspolaže državnim budžetom i materijalnim sredstvima za realizaciju politike. Uprkos kontroli i ograničenjima kojima Vlada podleže u režimu parlamentarne kontrole egzekutive, status koji Vlada, pre svega faktički, ali i formalno ima u procesu kreiranja politike govori da Vladi u ustavnom sistemu pripada odlučujuća uloga u procesu odlučivanja.

Narodna skupština je *najviše predstavništvo građana i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti* u Republici Srbiji.¹³⁹ Njena je osnovna nadležnost donošenje, za društvo i političku zajednicu, najvažnijih odluka. Učešće Narodne skupštine u odlučivanju ogleda se u donošenju ustava i zakona (normativna delatnost); usvajanju programa rada Vlade, izboru i kontroli njenog rada (politička kontrola egzekutive); odlučivanje o ratu i vanrednom stanju.¹⁴⁰ Iako Ustav načelno propisuje da je Narodna skupština nosilac *ustavotvorne vlasti*, odredbe o reviziji Ustava,¹⁴¹ pokazuju da je ustavotvorna vlast podeljena između Narodne skupštine i građana.¹⁴² Pravo Narodne skupštine da usvaja zakone Ustav izričito navodi među njenim nadležnostima i kada propisuje način odlučivanja.¹⁴³ Uprkos ustavom garantovanom pravu poslanika da predlažu zakone, primetno je da je aktivnost Narodne skupštine na pripremi i izradi zakona samo simbolična. Učešće Narodne skupštine u odlučivanju o najvažnijim pitanjima kontrole egzekutive uključuje odlučivanje o programu Vlade i izboru njenih članova,¹⁴⁴ odlučivanje o poverenju vladi ili pojedinom ministru¹⁴⁵ kao i usvajanje budžeta.¹⁴⁶

¹³⁷ Član 123 stav 1 tačka 1 Ustava.

¹³⁸ Član 123 stav 1 tačka 5 Ustava.

¹³⁹ Član 98 Ustava.

¹⁴⁰ Članovi 200 i 201 Ustava.

¹⁴¹ Član 203 Ustava.

¹⁴² O reviziji Ustava građani odlučuju na obaveznom (član 203 stav 7 Ustava) ili fakultativnom (član 203 stav 6 Ustava) ustavnom referendumu.

¹⁴³ Članovi 99 i 105 stav 2 Ustava.

¹⁴⁴ Član 127 stav 3 Ustava.

¹⁴⁵ Članovi 129, 130 i 131 Ustava.

¹⁴⁶ Član 99 stav 1 tačka 11 Ustava.

Učešće *predsednika Republike* u donošenju najvažnijih odluka, u ustavnom sistemu Srbije je ograničeno po sadržaju, kvalitetu i obimu nadležnosti. Ograničenje se ogleda u kvalitetu prava (predlaganje propisa,¹⁴⁷ predlaganje kandidata na državne položaje,¹⁴⁸ pokretanje postupka,¹⁴⁹ proglašenje zakona¹⁵⁰) ili sadržaju i obimu nadležnosti (pravo imenovanja trećine sudija Ustavnog suda,¹⁵¹ ovlašćenja vezana za proglašenje rata i vanrednog stanja i donošenje mera u takvim prilikama,¹⁵² pravo raspuštanja Narodne skupštine¹⁵³). Činjenica da je njegova uloga u procesu odlučivanja o najvažnijim ustavnim pitanjima ograničena, ne znači istovremena da je ona samo simbolična i protokolarna. Tome u prilog govore npr. pravo suspenzivnog zakonodavnog veta¹⁵⁴ i pravo komandovanja Vojskom.¹⁵⁵

Pozicija *Ustavnog suda kao »čuvara ustava«* definiše prirodu i kvalitet njegovog učešća u odlučivanju. Ustavni sud obavlja normativnu kontrolu propisa i štiti ljudska prava.¹⁵⁶ U skladu sa tim njegovo učešće u odlučivanju je indirektno. Ono se ogleda u uklanjanju neustavnih i nezakonitih odredbi sadržanih u pravnim propisima koji su rezultat odlučivanja u drugim organima vlasti.

4.4. Ustavni status učesnika koji vrše najvažnije državne vlasti

Vlada je *ustavom ustanovljeni organ državne vlasti* čiji položaj u ustavnom sistemu i najvažnije nadležnosti propisuje Ustav. Ustav definiše Vladu kao *nosioca izvršne vlasti u Republici*¹⁵⁷ i kao organ vlasti koji *odgovara Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona, propisa i opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave*¹⁵⁸ U sistemu podele vlasti i organizaciji vlasti koja počiva na podeli vlasti u obliku parlamentarnog sistema, Vlada je ekskluzivni i operativni nosilac najvećeg dela poslova državne vlasti koji pripadaju izvršnoj vlasti.

Statusna pitanja, unutrašnju organizaciju Vlade i njenih tela, način rada i procedure odlučivanja propisuje zakon o Vladi.¹⁵⁹ Ustav Srbije nema eksplicitno pravilo da Vlada samostalno uređuje svoju unutrašnju organizaciju i način rada, činjenica da se ova pitanja uređuju zakonom koji usvaja Narodna skupština, suštinski ne ugrožava samostalnost Vlade prilikom uređivanja pomenutih pitanja. Pravo Vlade da predlaže zakone i ekskluzivno mesto koje ima među subjektima koji imaju pravo da predlažu zakone govori u prilog zaključku da Vlada ima slobodu da uredi svoju organizaciju, jer ona predlaže zakon, a svaki eventualni amandman na zakon biće prihvaćen samo ako bude podržan od Vlade. Vlada samostalno, na osnovu Ustava,

¹⁴⁷ Predsednik Republike ima pravo da predloži promenu Ustava (član 203 stav 1 Ustava).

¹⁴⁸ Predsednik Republike predlaže kandidata za predsednika Vlade (član 127 stav 1 Ustava).

¹⁴⁹ Predsednik Republike ima, pravo da, pred Ustavnim sudom, pokrene postupak ocene ustavnosti i zakonitosti (član 168 stav 1 Ustava).

¹⁵⁰ Član 112 stav 1 tačka 2 Ustava.

¹⁵¹ Sa liste od 10 kandidata koju predlaže Narodna skupština, Predsednik republike imenuje 5 sudija Ustavnog suda (član 172 stavovi 2 i 3 Ustava).

¹⁵² Član 200 stavovi 5 i 6 i član 201 stavovi 2 i 4 Ustava.

¹⁵³ Članovi 109 stavovi 1 i 3, član 131 stav 4 Ustava.

¹⁵⁴ Član 113 Ustava.

¹⁵⁵ Član 112 stav 2 Ustava.

¹⁵⁶ Član 166 stav 1 Ustava.

¹⁵⁷ Član 122 Ustava.

¹⁵⁸ Član 124 Ustava.

¹⁵⁹ Član 135 Ustava.

propisuje unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih organa državne uprave,¹⁶⁰ dok zakon definiše poslove državne uprave i propisuje broj ministarstava.

Vlada je *kolektivni organ državne vlasti*. Njen sastav čine premijer, jedan ili više potpredsednika Vlade i ministri¹⁶¹ koje bira Narodna skupština. Već sam Ustav pravi razliku među članovima Vlade s obzirom na njihovu ustavnu poziciju. Jedan status imaju ministri koji stoje na čelu određenih upravnih resora (ministarstva) i rukovode njihovim radom i potpredsednika Vlade. Status potpredsednika Vlade može biti različit zavisno od kriterijum koji je bio odlučujući prilikom definisanja njihove pozicije. Pozicija potpredsednika može izražavati činjenicu da je Vlada koaliciona u kom slučaju, radi obezbeđivanja balansa političkih stranaka koje čine parlamentarnu većinu, koalicioni partneri (samo najjači među njima ili svi) imaju potpredsednike Vlade.¹⁶² Potpredsednici mogu imati i ulogu međuresornih koordinatora¹⁶³ za resore koji pokrivaju srodne i povezane oblasti. Oni mogu biti zaduženi za određene programe ili Vladine prioritete na kojima koordiniraju rad ministarstava.¹⁶⁴ Broj članova Vlade definišu tri parametra: broj ministarstava koji se određuje zakonom,¹⁶⁵ broj potpredsednika Vlade¹⁶⁶ i broj ministara bez portfelja. Broj potpredsednika, njihova pozicija u Vladi i poslovi koje obavljaju određuje zakon. Vlada Srbije pripada tipu parlamentarne, neposlaničke Vlade.¹⁶⁷ S obzirom da je izborni sistem proporcionalni Vlada je koaliciona.

Za ustavni status Vlade bitne su karakteristike ovog organa državne vlasti koje govore o tome da Vlada objedinjuje dve najvažnije poluge upravljačke moći i u svojim rukama drži dva najznačajnija instrumenta pomoću kojih realizuje svoju ulogu u upravljanju javnim poslovima.

Vlada, na osnovu Ustava, raspolaže generalnim ovlašćenjem da *utvrđuje i vodi politiku*¹⁶⁸ koje joj osigurava širok prostor i različite mogućnosti da deluje u procesu izgrađivanja, formulisanja i usvajanja politike. Pored toga, Vlada je na čelu državne administracije čiji posao je upravo da priprema odluke (zakone i druge propise) i mere kao instrumente realizacije politike.

Druga odlika ustavnog položaja Vlade ogleda se u činjenici da Vlada, na osnovu Ustava, raspolaže generalnim ovlašćenjem da *donosi uredbе i druge opšte akte radi izvršenja zakona*.¹⁶⁹ To govori o ključnoj poziciji koju Vlada ima ne samo u procesu oblikovanja politike i predlaganja zakona već i isto tako i u implementaciji zakona i sprovođenju politike. U ovom kontekstu treba napomenuti da ustavni sistem Srbije ne poznaje delegirano zakonodavstvo, dakle, Vlada ne nema mogućnost da svojim propisima, na osnovu ustavnog ili zakonskog ovlašćenja, uređuje zakonsku materiju.

Rad Vlade je pod uticajem predsednika Vlade o čemu govori njegova pozicija i ovlašćenja propisana Ustavom. *Predsednik vodi i usmerava rad Vlade*, stara se o

¹⁶⁰ Član 136 stavovi 4 i 3 Ustava.

¹⁶¹ Član 125 stav 1 Ustava.

¹⁶² Npr. Vlada 2001/2003.

¹⁶³ Npr. Vlada 2001/2003.

¹⁶⁴ Npr. koordiniranje aktivnosti vezanih za evropske integracije u Vladi 2003/2006 kao i u sastavu aktuelne Vlade.

¹⁶⁵ Član 136 stav 3 Ustava. Broj članova Vlade povećan je sa 22 koliko je ministara imala prethodna na 27 koliko ih ima aktuelna Vlada.

¹⁶⁶ Ustav utvrđuje da Vlada može imati jednog ili više potpredsednika (član 125 stav 1 Ustava).

¹⁶⁷ Ustav propisuje nespojivost funkcija člana Vlade i narodnog poslanika (član 126 stav 1 Ustava).

¹⁶⁸ Član 123 stav 1 tačka 1 Ustava.

¹⁶⁹ Član 123 stav 1 tačka 3 Ustava.

ujednačenom političkom delovanju Vlade i usklađuje rad njenih članova.¹⁷⁰ On predstavlja Vladu.¹⁷¹ Njemu odgovaraju ministri za svoj rad i rad resora na čijem se čelu nalaze.¹⁷² On ima pravo da zatraži razrešenje ministra,¹⁷³ a u slučaju kada Narodna skupština izglasa nepoverenje ministru, pokreće postupak za izbor novog člana Vlade.¹⁷⁴ Predsednik Vlade ima, normativno posmatrano, odlučujuću ulogu pri formulisanju programa i određivanju personalnog sastava Vlade.¹⁷⁵ Njegova ostavka povlači ostavku Vlade.¹⁷⁶ Ustav detaljno propisuje odgovornost ministara¹⁷⁷ ali, izuzimajući odredbe o parlamentarnoj kontroli vlade,¹⁷⁸ nema eksplicitnu odredbu o odgovornosti predsednika Vlade.

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji.¹⁷⁹ Legitimitet i mesto najvišeg predstavnštva građana počiva na suverenitetu građana, a obezbeđuje se neposrednim izborom Narodne skupštine. Svoja suverena prava građani, pored ostalog, ostvaruju preko svojih slobodano izabranih predstavnika.¹⁸⁰ Iz tako Ustavom definisane pozicije Narodne skupštine slede njene nadležnosti, unutrašnja organizacija, način rada kao i procedure putem kojih ostvaruje svoje nadležnosti (npr. ustavotvorni i zakonodavni postupak) i uspostavlja odnose sa drugim organima vlasti (npr. postupak izbora Vlade, postupak glasanja o poverenju Vladi). Kao najviše predstavničko telo u čijim rukama je ustavotvorna i zakonodavna vlast, Narodna skupština propisuje organizaciju države (Ustav) i status organa vlasti (npr. Zakon o Narodnoj skupštini¹⁸¹ Zakon o vladi,¹⁸² Zakon o predsedniku Republike,¹⁸³ Zakon o sudovima¹⁸⁴). Iako je Narodna skupština najviše predstavničko telo, njena ovlašćenja podložna su ustavnim ograničenjima. Prilikom donošenja odluka Narodna skupština deluje u okviru i na osnovu Ustava koji propisuje granice delovanja svakog ustavnog organa, pa i Narodne skupštine (npr. podela vlasti, ravnoteža i uzajamna kontrola organa vlasti;¹⁸⁵ zabrana koncentracije vlasti u rukama bilo kog pojedinačnog organa vlasti¹⁸⁶). Nadležnosti Narodne skupštine propisuje Ustav. Prilikom odlučivanja ona se može kretati samo u okvirima svojih nadležnosti. Naposljetku, ako Narodna skupština ne izabere Vladu u ustavom propisanom roku ili na drugi način ugrozi funkcionisanje ustavnog sistema ona će biti sankcionisana raspuštanjem.¹⁸⁷

Predsednik Republike je inokosni organ državne vlasti. Njegovu poziciju u strukturi organa centralne vlasti i u procesu odlučivanja određuju dva osnovna

¹⁷⁰ Član 125 stav 2 Ustava.

¹⁷¹ Član 125 stav 2 Ustava.

¹⁷² Član 125 stav 3 Ustava.

¹⁷³ Član 133 stav 3 Ustava.

¹⁷⁴ Član 130 stav 5 Ustava

¹⁷⁵ Član 127 stav 2 Ustava.

¹⁷⁶ Član 132 stav 4 Ustava utvrđuje da Vladi prestaje mandat danom konstatacije ostavke predsednika Vlade.

¹⁷⁷ Član 125 stav 3 Ustava.

¹⁷⁸ Članovi 129, 130 i 131 Ustava.

¹⁷⁹ Član 98 Ustava.

¹⁸⁰ Član 2 stav 1 Ustava.

¹⁸¹ Član 110 Ustava.

¹⁸² Član 135 Ustava.

¹⁸³ Član 121 Ustava.

¹⁸⁴ Član 143 stavovi 2 i 4 Ustava.

¹⁸⁵ Član 4 stavovi 2 i 3 Ustava.

¹⁸⁶ Član 2 stav 2 Ustava.

¹⁸⁷ Član 109 stavovi 1, 3 i 5 Ustava.

ustavna pravila. On *izražava državno jedinstvo* Republike Srbije¹⁸⁸ i komanduje Vojskom.¹⁸⁹ Status predsednika Republike u ustavnom sistemu baziranom na podeli vlasti karakteriše odvojenost predsedničke od drugih vlasti čemu u prilog govori način njegovog izbora, inkompatibilnost predsedničke funkcije sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima¹⁹⁰ jedne strane, ali i koordinirajuća uloga koja se oslanja na ustavno pravilo prema kome predsednik Republike izražava državno jedinstvo, sa druge.

U procesu odlučivanja moć predsednika Republike je ograničena. To se ogleda u sadržaju, kvalitetu i obimu ovlašćenja koja ima u procesu odlučivanja, a koji su različiti. O tome svedoči više ustavnih pravila.

Prva grupa pravila odnosi se na odluke koje predsednik Republike ne donosi samostalno, već u njihovom donošenju sudeluje kao jedan od aktera. Predsednik Republike zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine, ako Narodna skupština ne može da se sastane, odlučuje o *proglašenju vanrednog stanja i merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava* koje propisuje Vlada, a supotpisuje predsednik Republike.¹⁹¹ Predsednik Republike, zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine, ako Narodna skupština ne može da se sastane, proglašava rat i utvrđuje *mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava*.¹⁹²

Drugu grupu čine ovlašćenja predsednika Republike da pokreće inicijative i podnosi predloge i tako podstiče proces odlučivanja. Predsednik Republike nema pravo zakonodavne inicijative, ali ima pravo da *pokrene postupak revizije Ustava*.¹⁹³ On ima pravo da, pred Ustavnim sudom, *pokrene postupak naknadne ocene ustavnosti*,¹⁹⁴ ali nema pravo da pokrene postupak prethodne ocene ustavnosti.¹⁹⁵ Predsednik *predlaže 1/3 sudija Ustavnog suda* o čijem izboru odlučuje Narodna skupština.¹⁹⁶

Treću grupu čine nadležnosti koje predsednik Republike ostvaruje na inicijativu drugih organa, npr. pravo da *imenuje 1/3 sudija Ustavnog suda* sa liste koju predloži Narodna skupština,¹⁹⁷ pravo da na predlog Vlade, *rasпусти Narodnu skupštinu*.¹⁹⁸

U četvrtoj grupi su odluke koje predsednik Republike donosi samostalno npr. *raspisivanje izbora*,¹⁹⁹ *raspuštanje Narodne skupštine* u slučajevima propisanim Ustavom²⁰⁰ i dr.

Peta grupa obuhvata prava predsednika Republike u zakonodavnom postupku, npr. pravo da ukazom *proglašava zakone* i pravo da zakon usvojen u Narodnoj skupštini vrati na ponovno odlučivanje uz obavezu da to pismeno obrazloži (*suspenzivno veto*).²⁰¹ Predsednik Republike ova prava ostvaruje samo u Ustavom utvrđenim okvirima. On je dužan da proglasi zakon u roku od 15 dana, odnosno 7

¹⁸⁸ Član 111 Ustava.

¹⁸⁹ Član 112 stav 2 Ustava.

¹⁹⁰ Član 115 Ustava. Uprkos ovom ustavnom pravilu u ustavnoj praksi predsednik Republike je zadržao poziciju lidera političke stranke, premda ova pozicija nesumnjivo predstavlja javnu funkciju.

¹⁹¹ Član 200 stavovi 4 i 5 Ustava.

¹⁹² Član 201 stavovi 2 i 4 Ustava.

¹⁹³ Član 203 stav 1 Ustava.

¹⁹⁴ Član 168 stav 1 Ustava.

¹⁹⁵ Ovo pravo pripada samo narodnim poslanicima, član 169 stav 1 Ustava.

¹⁹⁶ Član 172 stav 3 Ustava.

¹⁹⁷ Član 172 stav 2 Ustava.

¹⁹⁸ Član 109 stav 1 Ustava.

¹⁹⁹ Članovi 109 stav 1 Ustava.

²⁰⁰ Član 109 stav 5 Ustava.

²⁰¹ Član 113 stav 1 Ustava.

dana ako je zakon donet po hitnom postupku, ili da ga vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. Ako Narodna skupština, većinom ukupnog broja poslanika, usvoji zakon koji je Predsednik Republike vratio na ponovno odlučivanje, on je *dužan da proglasi zakon*.²⁰² Ako to ne učini može *odgovarati za povredu Ustava*,²⁰³ a *ukaz o proglašenju zakona*, u tom će slučaju *doneti predsednik Narodne skupštine*.²⁰⁴

U ustavnom sistemu Srbije *ne postoji institut premapotpisa* za akte šefa države. Kako nema instituta premapotpisa, karakterističnog za parlamentarni sistem i bicefalnu egzekutivu u kojoj prevagu ima Vlada, u prvi plan izbija pitanje jasne raspodele ovlašćenja izvršne vlasti između Vlade i predsednika Republike, jer je u ovom slučaju egzekutiva ne samo nominalno već i normativno i faktički bicefalna.

Ustavni sud je *samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode*.²⁰⁵ Kao zaštitnik Ustava (zaštita ustavnih odredbi, zaštita ljudskih i manjinskih prava garantovanih ustavom, rešavanje sukoba nadležnosti u okviru principa podele vlasti i dr.) Ustavni sud u sistemu vlasti deluje kao jedan od najvažnijih faktora učvršćivanja principa vladavine prava. Ustavni sud je kolegijalni organ koga čini 15 sudija koji, između sebe, tajnim glasanjem biraju predsednika na tri godine.²⁰⁶ U odlučivanju o pitanjima iz svoje nadležnosti Ustavni sud deluje kao *samostalan i nezavistan*²⁰⁷ organ vlasti. Tome u prilog govori način izbora sudija Ustavnog suda,²⁰⁸ sudijski imunitet,²⁰⁹ nespojivost sudijske funkcije i drugih poslova²¹⁰ kao i razlozi za prestanak sudijskog poziva koje utvrđuje sam Ustav.²¹¹ Ustav Srbije nema odredbu o materijalnoj nezavisnosti Ustavnog suda (budžet suda). Odluke Ustavnog suda temelje se samo na Ustavu i zakonu. **Ustav u ovom kontekstu ne pominje i međunarodne ugovore i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće**²¹² (deluju *erga omnes*). Dejstvo odluka Ustavnog suda ima neposredne posledice u pravnom sistemu, jer se ovim odlukama faktički modifikuje zakonodavstvo i stvaraju nova pravna pravila u ustavnom sistemu koja obavezuju organe vlasti i pojedince.

²⁰² Član 113 stavovi 2 i 3 Ustava.

²⁰³ Član 118 stav 1 Ustava.

²⁰⁴ Član 113 stav 4 Ustava.

²⁰⁵ Član 166 stav 1 Ustava.

²⁰⁶ Član 172 stavovi 1 i 7 Ustava.

²⁰⁷ Član 166 stav 1 Ustava.

²⁰⁸ Član 172 Ustava.

²⁰⁹ Član 173 stav 2 Ustava.

²¹⁰ Član 173 stav 1 Ustava.

²¹¹ Član 174 Ustava propisuje razloge za prestanak sudijske funkcije i postupak odlučivanja o prestanku sudijske funkcije.

²¹² Član 166 stav 2 Ustava.

