

Kakav Ustav treba Srbiji

U organizaciji "Fridrih Ebert fondaciji" i nedeljnika "Vreme" 16. novembra održana je tribina pod naslovom "Kakav Ustav treba Srbiji". Gosti su bili: Pavle Nikolić, profesor ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Beogradu i autor jednog od ustavnih rešenja ponuđenih posle promena u Srbiji; Zoran Lončar, docent na Pravnom fakultetu u Novom Sadu, član Demokratske stranke Srbije i jedan od autora Nacrta ustava koji je početkom godine ponudila ta stranka, učesnik u radu na Ustavnoj povelji Srbije i Crne Gore; Vladimir Đerić, član ekspertske grupe Beogradskog centra za ljudska prava koja je sredinom 2001. ponudila na javnu raspravu svoj predlog Ustava Srbije, član Gradanskog saveza Srbije i Svetozar Čiplić, sudija Ustavnog suda Srbije i član komisije za izradu konstitutivnog akta Vojvodine, član Demokratske stranke. Tribinu je u Studentskom kulturnom centru u Beogradu vodila Vera Didanović, novinarka nedeljnika "Vreme"

Dodatak objavljen u nedeljniku "Vreme", br. 620 od 21. 11. 2002. Glavni urednik: Dragoljub Žarković. Odgovorni urednik: Filip Švarn. Koordinator projekta: Aleksandar Aleksić. Fotografije: A. Andrić

Z 11086
R.E.V.

Dve godine nakon demokratskih promena u Srbiji tek počinje ozbiljnija aktivnost na promeni Ustava, iako je to bilo jedno od osnovnih obećanja datih pre dolaska na vlast tada jedinstvenog DOS-a.

Teško da se može reći da je jedini razlog za to izuzetno komplikovana procedura predviđena postojećim Ustavom Srbije, prema kojoj je za promenu Ustava neophodna odluka dve trećine poslanika u parlamentu Srbije, ali i potonja verifikacija te odluke većinom glasova građana na referendumu. Zato ćemo ovaj razgovor početi upravo pokušajem raspitanja tog čvora. I prvo ću gospodina Nikolića, kao dugogodišnjeg profesora ustavnog prava, zamoliti da nam odgovori na pitanje ko bi, kada i kako trebalo da donese ustav moderne, demokratske Srbije.

PAVLE NIKOLIĆ: Naime, tri su pitanja koja se moraju raspitati pre nego što se razmotri pitanje kakav novi ustav treba dati Srbiji.

Prvo je pitanje zašto novi ustav, ali o tome ne bih govorio. Tragične posledice postojanja Ustava Srbije od 1990. godine suviše su jasne da bi se na tome valjalo zadržavati.

Ali, drugo pitanje ipak zaslužuje posebnu pažnju. Ono glasi zašto novi ustav Srbije tek sada, znači pune dve godine posle petooktobarskih događaja, postaje na nivou federacije septembra 2000. godine i decembarških izbora za Narodnu skupštinu Srbije.

Po mome mišljenju, a uveren sam da je to mišljenje svih nas, 5. oktobar nije bio obična promena jedne partije drugom partijom na vlasti, jednih čelnih ljudi drugim čelnim ljudima. Po mome mišljenju, to je bio i trebalo je da bude radikalni, suštinski pa, eto da kažem, istorijski i sudbonosni preokret u razvoju Srbije. Ako bi to bilo tako, onda je trebalo da se postupi na drugačiji način. Taj način nije prihvaćen, taj način je ignorisan i mislim da je to jedna pogubna greška koju smo napravili.

A šta je posredi? Trebalo je odmah da se novoizabrane skupštine – savezna, odnosno srpska skupština – svojom sopstvenom odlukom pretvore u ustavotvornu skupštinu i da u tom

svojevremeno stave van snage savezni, odnosno republički ustav, da donesu privremene ustavne akte koji bi obezbedili dalje funkcionisanje države kao takve i da odmah počnu pripreme za izradu novog ustava.

Da je tako postupljeno, ne bismo imali mnoge nevolje koje su nas zadesile od tada. Da pomenem samo, recimo, jednu nevolju. Imali smo predsednika Republike Srbije, nesrećnog predsednika, još aktuelnog, koji ničemu nije služio, ali neću da ulazim u te detalje i da stvaram neke političke konotacije oko toga. Na nivou federacije je ne bismo imali Savezni ustavni sud koji je dugo vremena, dugi niz meseci delovao u starom Miloševićevom sastavu, ne bismo imali aferu Pavković itd.

Međutim, to sve nije učinjeno zbog toga što je preovladala neka ideja legalizma i legalnosti, što je dragocena ideja i tekovina moderne demokratije. Ali, u našim uslovima nema svrhe braniti ustav koji je na nivou federacije bio pravno ništav od samog svog početka, a primenjuvan zahvaljujući vlastodršcima Miloševićevog režima, ili Ustav Srbije koji je bio potpuno nelegitiman jer ga je donela 1990. godine jednostranačka skupština itd.

Eto, to je ono na čemu mislim da treba insistirati. Ne može se popraviti, ali neka se zna da je to jedna greška koja nas je skupo koštala. Uostalom, da smo tako postupili, ne bismo imali sada predsedničke izbore jer bi predsednik Srbije bio izabran pre dve godine.

Ali, drugo suštinsko pitanje je ko i kako da donese ustav. Moguća su dva načina. Prvi način je da ova postojeća Skupština Srbije, bilo u postojećem sastavu bilo u sastavu koji bi proistekao iz novih izbora, donese ustav. Ali, tu je poenta u sledećem – ta skupština bi morala da poštuje postojeći ustav koji propisuje vrlo strogu, rigidnu proceduru – u dva navrata u Skupštini mora da se postigne dvotrećinska većina, a zatim ustavotvorni referendum kojim bi se to povrdilo, polovina više jedan od ukupnog broja birača. Mislim da je to vrlo teško da se ostvari, tako da, ako se prihvati ovaj put, pitanje je kako će proteći procedura donošenja novog ustava.



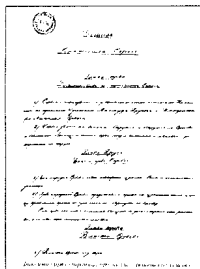
DISKONTINUITET: Aktuelni Ustav Srbije i Peti oktobar 2000.



Šest srpskih ustava

U istoriji države (kneževine i kraljevine) Srbije u XIX i XX veku ustavno je pitanje često izbijalo u prvi red; borbe za ustavnost protiv vladalačkog apsolutizma ili za menjanje postojećeg ustava bile su jedan od glavnih sadržaja političkih borbi u Srbiji. Za 110 godina, koliko je ukupno trajala, srpska država imala je šest ustava, od kojih su dva bila efemerna, odnosno veoma kratkotrajna (misli se na ustave od 1835. i 1901.), a jedan, onaj od 1903, bio je, u stvari, ponovljeni ustav od 1888. godine.

Posle Drugog svetskog rata i revolucije, u okviru Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Srbija je, kao federalna jedinica, imala pet ustava (1947, 1953, 1963, 1974 i 1990).



Ustav od 1835. godine, Sretenjski ustav

Prvi ustav (Sretenjski, 1835) bio je u stvari okroisan, a formalno prihvaćen, zapravo samo pročitao na skupštini februara 1835. u Kragujevcu, jedan dan po Sretenju 2. februara 1835, kojim je, pod vedrim nebom na jednoj livadi, prisustvovalo više hiljada deputata, izabраниh po varošima i selima. To je bio naš prvi celovit i potpun ustav. Izrađen je u evropskom duhu i stilu, te kao takav može izdržati poredjenje sa ustavima

donošenim u to vreme. Sretenjski ustav je donesen u poslednjim godinama Miloševe prve

Drugi način za koji sam se zalagao još od decembra 2000. godine jeste da se ustavotvorna skupština pojavi na političkoj sceni i da ona donese ustav.

Zašto ustavotvorna skupština? Više razloga ide u prilog takvom zaključku i takvoj tvrdnji. Prvo, ako treba izvesti radikalna preokret, onda je jasno da to treba da uradi ustavotvorna skupština. Na taj način treba da se definitivno raskine s bivšim režimom. Ali, ostavljajući po strani i te političke elemente, stoji i jedan drugi razlog – ustavotvorna skupština je ta koja poseduje originarnu ili srpski rečenu izvornu ustavotvornu vlast, pa je prema tome ona vlasna da propisuje postupak svog delanja.

Prema tome, ona ne bi bila vezana za Ustav Srbije, postojeći od 1990. godine, niti za proceduru koju taj ustav propisuje. I ona bi sama o tome odlučila. Put za donošenje ustava bio bi olakšan i utemeljen na izvornoj ustavotvornoj vlasti narodnog predstavnništva oličenog u ustavotvornoj skupštini.

Ona bi mogla da bude posebno birana, bili bi raspisani izbori. Neko će reći: to ne piše u Ustavu. Pa, ne piše. U Ustavu Srbije ne piše da li se bira skupština, nego se kaže: biraju se narodni poslanici. Za koju skupštinu? Za Narodnu skupštinu Srbije ili za ustavotvornu skupštinu. Dakle, može i jedno i drugo. Ono što nije zabranjeno, može biti dopušteno.

Ali, ni na tom detalju neću da se zadržavam. Samo da izučem zaključak da bi u tome ležao legitimitet.

Dozvolite samo još jednu rečenicu – mislim da bi u pripremi novog ustava trebalo napustiti sasvim uobičajenu, i u bivšoj Jugoslaviji i u mnogim zemljama u svetu, pripremu ustava od strane neke ustavne komisije. To treba poveriti, što je malo redi način ali danas u našim okolnostima to bi bilo najefikasnije, posebno izabranom ministarstvu, imenovanom ministarstvu za konstituantu, koje bi bilo direktno odgovorno vladi kao predlagacu ustava, odnosno direktno samoj skupštini. To ministarstvo bi samo angažovalo eksperte, a ne ovako, veliko je pitanje da li će se eksperti pozvati ili se neće pozvati u ustavnu komisiju.

S druge strane, u komisiji uvek ima predstavnika i mora da bude predstavnik svih političkih stranaka. Što bi u našim uslovima strahovito otežalo posao. Neka se ta rasprava ostavi za skupštinu, za plenarnu sednicu, a ministarstvo i vlada neka izuđu sa svojim predlogom. Mislim da bi to olakšalo ceļu proceduru i da bi to ubrzo dovelo do donošenja novog ustava.

VOĐITELJ: Pre petnaestak dana, međutim, potpisan je dogovor predstavnika DSS-a i aktuelnog DOS-a kojim je predviđena nešto drugačija procedura, a to je da postojeća skupština inicira promenu ustava. Međutim, DSS se odmah nakon toga oglasio sa upozorenjem da će ako taj dogovor bude odugovlačen, zahtevati raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora. Gospodine Lončar, da li biste nam objasnili šta se tu sve dešava?

LOŃAR: Osim donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru predsednika Republike, koji je de fakto omogućio raspisivanje ovog novog ciklusa predsedničkih izbora, ja ne vidim da je protekle dve nedelje ispoštovano bilo šta drugo što sadrži ta izjava, počev od načina rada republičke skupštine preko aktivnosti vezane za izradu Ustava Srbije i svih ostalih stvari.

Za mene lično sporno je da li će u narednom periodu akteri, odnosno one političke stranke koje stoje iza ovakve izjave svojim delovanjem podržati realizaciju sadržine te izjave ili ne.

VOĐITELJ: Najavljuje da bi Vlada Srbije u ponedeljak trebalo da formira komisiju koja bi se bavila ustavom, tako da se tu možda nešto i dešava, iako naravno ne možemo uzeti zdravo za gotovo sve što je u ovoj zemlji najavljeno. Da ipak podemo od pretpostavke da će se dogovor postovati. Šta mislite, kako bi trebalo pristupiti problemu promene Ustava s obzirom na proceduru predviđenu postojećim ustavom?

LOŃAR: Smatram da je gotovo jednoglasno mišljenje ne samo političke javnosti već i stručne javnosti da je praktički postojanje ove redovne procedure za ustavn reviziju nemoguće postići. Tu nema nikakve dileme, ono u čemu se i stručna i politička javnost razlikuju jeste traženje alternativnih načina za izmenu vazećeg ustava.



Milošević

vladavine. Prethodila mu je Miletina buna, na čijem čelu su se nalazile videne starešine, predvodnici borbe protiv Miloševog samodržavlja. Osnovni cilj bune bio je da se prinudi Miloš da Srbija dobije "konstituciju". Pored opozicije, ograničenju vlasti težile su i velike site, a Porta mu je hatišerifom nametnula obavezu da ustanovni Savet. U tako zamršnim političkim prilikama Miloš je oprezno prišao ustavnoj radnji. Zamolio je francuskog diplomatu Boa le Konta da mu izloži teoriju ustavnih država, upozoravao Davidovića da dobro pazi kako će sačiniti ustavni nacrt, a najavljenju skupštinu odlagao od leta za zimu. Nacrt je bio pripremljen u Miloševoj kancelariji. Autorom ustavnog teksta smatra se Dimitrije Davidović, talantovani novinar, koji je ovom ustavu dao "spoljšnji oblik francuskih konstitucija". Narodna skupština o podnesenom nacrtu nije ras-

pravljala. Ustav je donesen aklamacijom. Ustav ima ukupno 142 člana, raspoređena u četnaest glava. Ustav je predviđeo tri središnja organa vlasti: knjaza, Državni sovjet i Narodnu skupštinu. Ova poslednja imala bi što deputata, zasedala jednom godišnje i bila bi zakonodavni činilac samo u finansijskoj oblasti, jer se bez njenog pristanka ne bi mogao "naložiti ili udariti... nikakav danak". Ustavom je bilo predviđeno postojanje tri vlasti, "zakonodateljne, zakonodržiteljne i sudejske", ali su umesto odvojenosti prve i druge, zakonodavne i izvršne, one poverene zajedno knjazu i Državnom sovjetu. Knjaz, proglašen "glavom države", imao je pravu i "davanja" zakona i uredbi "po preskripciji Državnog Sovjeta" (pri čemu mu je dato pravo veto na zakone i uredbе usvojene u Državnom sovjetu). Knjaz i Državni sovjet delili su zakonodavnu i izvršnu vlast, a

Najbliži sam mišljenju, koje smo imali priliku da čujemo od profesora Nikolića, da je neophodan radikalniji ustavni diskontinuitet i u tom smislu izmena Ustava putem ustavotvorne skupštine, na način na koji je predložio profesor Nikolić. Kada se već nalazimo u situaciji da biramo kojom alternativom krenuti, a svesni smo da nijedna od tih alternativa nema potpuno utemeljenje u važećem ustavu, onda bih poklonio svoje poverenje onom načinu promene Ustava koji ima najveći demokratski kapacitet, a to je zalaganje za ustavotvornu skupštinu.

Naravno da smo dobru ili pravu priliku za taj ustavni diskontinuitet propustili odmah neposredno posle 5. oktobra, odnosno, da budemo precizni, decembra 2000. godine, zato što je u pitanju republički nivo vlasti. Naravno, mislim da se sada približavamo jednoj novoj prilici, koju, ako ćemo ići na izmenu Ustava putem ustavotvorne skupštine, ne bismo smeli da propustimo. Dobar povod za to biće nam, verovatno uskom, usvajanje ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore. Ona možda ne daje dobar povod za toliko radikalniji diskontinuitet kao što bismo imali nakon petooktobarskih promena, ali u svakom slučaju diskontinuitet i bitno drugačiji položaj Srbije kao buduće države članice u državnoj zajednici Srbije i Crne Gore od onog koji Srbija ima danas kao republika u ovoj deo oclanoj jugoslovenskoj federaciji.

Pored toga, moguća je jedna druga alternativa, a to je da se delimično ispoštuje bar deo ove procedure za reviziju važećeg ustava. Ako se rešimo tim drugim putem, neophodna je bar dvotrećinska većina u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Predstaknuti primerom sa prošlih predsedničkih izbora, ovde više niko nema iluzije da je iako moguće postići onaj dodatni referendumski uslov. Mislim da je to faktički nemoguće postići u trenutnoj konstelaciji snaga u Republici Srbiji za jedan duži period.

Ono gde bismo eventualno mogli da potražimo rešenje je da ostanemo u nekim okvirima legalnog načina promene Ustava to je da razmislimo o mogućnosti promene samo revizionim postup-

ka. To bi možda moglo da dobije potvrdu ne samo dvotrećinske većine u Skupštini Srbije već eventualno i pozitivan odgovor na referendumu. Znači, u tim pravcima bi, po mom mišljenju, trebalo tražiti rešenje za moguć način promene Ustava, pri čemu je, još jednom da istaknem, za mene lično najprihvatljivije da se izabere ustavotvorna skupština, iz prostog razloga – taj metod nije legitimniji kao i ovi ostali metodi, ali u svakom slučaju je od svih ostalih najdemokratskiji.

VIDITELJ: Da li će sad uslediti pozivanje za sriknio poštovanje legalizma od predstavnika Demokratske stranke i Gradanskog saveza Srbije? Gospodine Čipliću.

ČIPLIĆ: Za mene je nesporno da se u ovom domenu svi slažemo. Ustav Republike Srbije nije moguće je promeniti tehnički, odnosno nemoguće ga je promeniti uz poštovanje procedure koja je sad zapisana. Međutim, kao i u svakom prethodnom, kao profesor Nikolić i kao kolega Lončar, takođe se zalažem i lično mislim da je najispravniji način da novi ustav donese ustavotvorna skupština.

Pri tom, kao pravnik uopšte nemam pravnika ni legalistički dilemu i tu se s kolegom Lončarom ne bih složio da ustavotvorna skupština, odnosno izbori za ustavotvornu skupštinu zato što nisu po postojećem ustavu propisani imaju pravnog manjkavost. Naprotiv, Svima nama koji se bavimo konstitutivnim, odnosno ustavnim pravom, a jasno je da se pravi razlika između takozvane revizionije vlasti i ustavotvorne vlasti.

Ova revizionija vlast je ona koja, kada menja ustav delimično ili donosi nov ustav, postuje propisanu proceduru i pri tom mi imamo jedan ustavni kontinuitet.

Ustavotvorna vlast je vlast koja nije ničim ograničena. Ona je neograničena, ona je samo konstitutivna. Ona sama propisuje i pravila po kojima radi i pravila po kojima donosi ustav i sama određuje sadržaj ustava. Otuda mislim da je rešenje o ustavotvornoj skupštini krajnje legalističko, a nema spora i tu se s kolegom Lončarom slažem, da je to praktično jedini modalitet koji ima i politički legitimitet. To je za mene nesporno.

Pošto se u političkoj javnosti pojavljuju pre svega ideje o tome da li je moguće ispoštovati bar donekle postojeću proceduru, mislim da postoji još jedan model, ali on je po meni odviše komplikovan i čini mi se politički i pravno neekonomičan, a to je varijanta takozvanog prikrivenog referenduma. Dakle, i tu bismo delimično ispoštivali proceduru koja postoji – dvotrećinska većina u republičkoj skupštini usvojila bi nekakav rekt budućeg ustava, taj saziv bi bio raspušten i bili bi raspisani izbori za nov saziv parlamenta koji bi, u stvari, delom obavljajući i ustavotvornu funkciju, jer bi se izjašnjavalo o tome tekstu ustava koji je prethodni saziv parlamenta predložio i usvojio.

Ali, to je varijanta koja je po meni potpuno nepotrebna. Ako ćemo najčistiju, ako ćemo da pravimo novu političku zajednicu na zdravim i čvrstim temeljima, onda to treba učiniti preko ustavotvorne skupštine.

I napokon, ono što je za mene nedvosmisleno, a čini mi se i da je demokratska praksa u Evropi pokazala – u ustavne promene se ne ulazi ukoliko ne postoji politički konsenzus oko toga da je promena ustava potrebna i oko toga koji delovi ustava, odnosno koja pitanja treba da se menjaju, pa čak i konsenzus oko toga kakva rešenja za ta pitanja treba predvideti.

Otuda pre odabira modaliteta za donošenje novog ustava neophodan je politički konsenzus da hoćemo nov ustav i da hoćemo upravo taj modalitet.

VIDITELJ: Gospodine Đeriću, čuli smo tri predloga za ustavotvornu skupštinu.

ĐERIĆ: Ja ovde nisam u svojstvu predstavnika Gradanskog saveza. Naravno, ja sam član Gradanskog saveza, ali sam predstavnik grupe eksperata koju je okupio Beogradski centar za ljudska prava još 2000. godine, još kad je Milošević bio na vlasti. I ta grupa eksperata je sastavljena od ljudi raznorodnih političkih opredeljenja, ali ljudi koji su bili u stanju da kao eksperti, kao stručnjaci, sednu i nadu minimum saglasnosti koji se može naći u ovom predlogu nezavisne grupe.

Što se tiče samog Gradanskog saveza i njego-

vog odnosa prema ustavnim promenama, naša pozicija je vrlo jednostavna – ustav treba doneti što pre. Pre nego što se donese ustav, treba doneti i povelju o ljudskim pravima, kao jednu privremenu meru da bi se otklonili najveći nedostaci današnjeg srpskog ustava.

Što se tiče samog pitanja ustavotvorne skupštine – da ili ne, mislim da tu čovek ne mora čak ni da zauzima neki teorijski principijelan stav, nego mora da bude praktičan. Vrlo je teško zamisliti da skupimo više od pedeset odsto biračkog tela, tako da ako budemo išli tim putem, postoji veliki rizik da nećemo duugo doći do ustava, a potreba za novim ustavom je ogromna i ne treba odlagati rešavanje tog pitanja.

Pomenuto sam povelju o ljudskim pravima. Sigurno je da će donošenje novog ustava, bilo koji put da izaberemo za njegovo donošenje, trajati neko vreme. I treba da traje neko vreme jer ustav ne treba pisati preko kolena tokom jednog vikenda ili mesec dana, kao što je na primer pisao takozvani Zabljački ustav Savezne Republike Jugoslavije. Znači, treba ga temeljno uraditi i napraviti jedan dokument sa idejom da taj dokument traje, možda ne večno, ali sigurno nekoliko desetina godina.

Ali, u periodu dok se ustav pravi, mislim da treba nešto učiniti da se otklone osnovne manjkavosti sadašnjeg ustava koliko god je to moguće. Naravno, nije moguće usvajati amandmane, ali bi dobar gest i dobar izraz političkog konsenzusa možda bio usvajanje jedne povelje o ljudskim pravima. Podsećnje, odredbe Ustava Srbije, danas važećeg, koje se tiču ljudskih prava su manjkave. One su manjkave u svom tekstu, manjkave su u svom obuhvatu. I konačno, manjkave su zato što su manjinska prava u današnjem Ustavu Republike Srbije vrlo, vrlo ograničena.

Postoji ideja koju i Gradanski savez već duže vremena propala i postoji jedan Načrt povelje o ljudskim pravima i pravima manjina. Tu bi se izložila sva ljudska prava u jednoj dobroj formuliaciji sa jasnim odredbama. Ta povelja ne bi imala ustavni karakter jer ga ne može imati postojeći ustav u postupku donošenja ustava, ali bi imala velik politički legitimitet ako bi je usvojila dana-



"Godine 1974. mi smo uveli pokrajine, odnosno uspostavili: reorganizovali pokrajine i one su postale kvazifederalne jedinice, kvazidržave i pogubno iskustvo je, mislim, svima poznato. Apetijem da se o tome vodi računa"

– Pavle Nikolić

šnja Skupština Srbije i ako bi u toj povelji stajalo da su svi državni organi dužni da se drže povelje o ljudskim pravima.

I konačno, ta povelja bi jednog dana, kada ustav bude donesen, mogla da postane sastavni deo tog ustava kao povelja o ljudskim i manjinskim pravima. I to bi vidim kao jedan način da se makar nešto od manjkavosti današnjeg srpskog ustava otkloni. Postoje mnoge druge manjkavosti koje mi ne možemo da otklonimo, ali se nadam da ih sama praksa na neki način umanjuje. To su ovašnja predsednika i sve one poznate primedbe koje postoje na Ustav Republike Srbije.

VIDITELJ: Vidim da se na stručnom nivou dosta dobro slažete. Kad bi tako teklo dogovaranje na političkom nivou, verovatno ne bismo ovako dugo čekali donošenje novog ustava.

Možemo li sad da predemo na definisanje onih tačaka u postojećem ustavu koji je tre-

balo promeniti? Gospodine Nikoliću.

NIKOLIĆ: Pre svega, podsetio bih da postoje nekoliko nacrti ustava koji su već doprli u javnost. O nekima od njih već je bilo i dosta rasprava u javnosti i mislim da je to dobro. Ali, kao što je ovde već zapaženo, malo se zastalo sa tim.

Beogradski centar je izišao prvi sa svojim predlogom, zatim je izašla Demokratska stranka Srbije, a eto, bio sam i ja slobodan da napravim nacrt jednog kompletnog, u formi potpuno izraženog i napravljenog ustava. Nazvao sam ga Ustav Kraljevine Srbije. To je jedan nacrt ustava koji je, po mom mišljenju i po mom saznanju i znanju, akt koji bi mogao da posluži kao temelj vaskrsa Srbije.

S obzirom na pitanje koje ste postavili, mislim da nekoliko stvari u ustavu mora da bude vrlo precizno i vrlo temeljito obradeno. Naravno, jedna od prvih stvari je ovo o čemu je gospodin Đerić govorio. To su pitanja prava i sloboda čoveka i građanina, naravno uključujući i prava nacionalnih manjina i tome ne bih ništa dodao, osim da istaknem da to treba da bude jedan od kame-ni temeljaca budućeg ustava Srbije.

Međutim, ima i drugih stvari na koje budući ustav treba da obrati naročitu pažnju. S obzirom na to da sam pomenuto da postoji nekoliko nacrti ustava za sada, a biće ih sigurno još u raznim varijantama, ono na čemu bih ja insistirao na prvom mestu, pored prava građana, jeste pitanje nacionalnog i vrednosnog opredeljenja države.

Mislim da je u nekim nacrtima došao do izražaja taj anacionalni pristup. Anacionalni pristup znači potiranje srpske istorije, znači prenebraganje u da je srpski narod većinski narod u Srbiji i u krajnjoj liniji, da je država Srbija delo srpskog naroda, koji je stvorio tu državu, koji je branio tu državu, koji je krvario za tu državu itd.

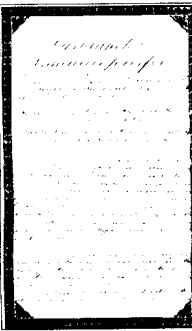
Naravno, moguće zalaganje za taj nacionalni pristup, to znači definisanje Srbije kao države srpskog naroda, ni u najmanjoj meri – to kategorički podvlačim – ne bi mogao da ima bilo kakve negativne posledice na status drugih građana koji ne pripadaju srpskom narodu. Mislim da se to samo po sebi podrazumeva.

A kad sam to rekao, imao sam u vidu i činje-

Državni sovjet je, pored toga, imao i sudsku vlast. Sovjet je proglašen najvišom vlašću "u Srbiji do Knjazza". Sretenjski ustav je bio oktroisani ustav, kojim je uspostavljena ograničena monarhija u kojoj se vladalačkoj volji ne bi moglo do kraja stati na put, ali bi ta volja morala da se podvrgne ustavnoj normi. Prvi srpski ustav (Sretenjski) trajao je najkraće: jedva mesec dana, posle čega je opet nastalo bezustavno stanje koje je trajalo do 1838.

Ustav od 1838. godine, Turski ustav

Ustav Knjažestva Srbije od decembra 1838. godine, poznat kao Turski ustav, oktroisan od strane sultana u Carigradu pa u obliku hatišerifa upućen Milošu Obrenoviću. Važio je do 29. juna 1869. godine. Ovaj ustav primenljiv je duže od svih ostalih, iako je primena nekih



njegovih odredaba – posebno onih o položaju Sovjeta i kneza – najviše u praksi osporavana. Turski ustav je donesen u periodu kada se vodila borba za državnost i sve veću emancipaciju Srbije od turske vlasti. Istovremeno, to je period sukoba i između srpskih vladalaca i opozicije. Ovaj ustav dao je povoda nekim evropskim državama i Porti da se mešaju u unutrašnje poslove Srbije. Njihovo mešanje došlo je do izražaja u pripremama oko donošenja, odnosno sastavljanja ustava i kasnije u događajima povodom primene nekih njegovih odredaba. Rusija je od svih evropskih država imala najviše uticaja na sadržinu ustava, a zalagala se i za njegovu striktnu primenu i poštovanje ustavnih odredaba. U sukobima povodom ustava između srpskih knezova i opozicije bila je na strani opozicije. Pripreme za njegovo donošenje otpočele su odmah posle ukidanja Sretenjskog ustava, a ključno pitanje oko koga su se sporile zainteresovane strane bio je ustavni položaj kneza i Sovjeta. Konačnom tekstu ustava prethodilo je nekoliko ustavnih nacrti. Prva

ustavna komisija formirana već 1835. godine sačinila je nacrt ustava koji nije prihvaćen jer je ozbiljne primedbe na nacrt stavio ruski izaslanik baron Rikman. Februara 1838. godine formirana je velika Ustavotvorna komisija da izradi novi nacrt ustava. U Komisiji su postojale dve struje – jedna, sa Jakovom Živanovićem na čelu, koja se zalagala za Miloševu koncepciju državne vlasti (jaka vlast kneza i slaba vlast Sovjeta), i druga, sa Jovanom Hadžićem na čelu, imala je drugačije viđenje unutrašnjeg uređenja srpske države, ono koje su zastupali Miloševi protivnici. I pre nego što prilikom pristao da se Hadžićev nacrt uzme kao osnova za ustav. Osnovu za Hadžićev nacrt ustava činili su hatišerif, Sretenjski ustav i prethodni nacrti ustava. Rad na utvrđivanju konačnog teksta ustava okončan je u Carigradu. Tada je na poziv Porte srpska deputacija (u sastavu: Avram Petronićević, Jakov Živanović i Jovanča Spasić), uz asistenciju Porte i ruskog predstavnika, sačinila nov tekst ustava.

nica da mnogo država u Evropi, da ne idem van Evrope, i njihovih ustava imaju upravo taj pristup. Čitajte francuski ustav, vidite italijanski ustav, pogledajte druge ustave. Svi oni govore o dotičnoj naciji, o građanima itd. Ali, nisam primetio i ne mislim da ti drugi ustavi onda kriju u bilo čemu prava drugih građana. Zato sam i bio nameran da u članu 1. svog nacra ustava i definišem Srbiju sledećim rečima: Srbija je država srpskog naroda i – ovo podvlačim da ne bi bilo drugih tumačenja – svih njenih ravnopravnih građana, bez obzira na rasu, nacionalnost, etničko poreklo, jezik i veroispovest.

Druga stvar na kojoj treba da se zadržimo, kojoj bi Ustav Srbije trebalo da posveti veliku pažnju, to je pitanje decentralizacije. Decentralizacije shvaćene u najširem smislu reči, ne samo u vidu jedne istinske, demokratske lokalne samouprave, što je ideja koja u Srbiji postoji još iz XIX veka, samo treba da se uobličiti na način koji moderni demokratski ustavi i tekovine, naučne temelje zastupaju. I sad iznosim svoje mišljenje – bilo bi dobro ako bi ta država bila regionalizovana.

Kad kažem regionalizovana, mislim na celokupnu teritoriju Republike Srbije, odnosno države Srbije, a ne kao što smo imali u vreme Brozovog autoritarnog režima, pa i Miloševićevog autoritarnog režima, jednu asimetričnu političko-teritorijalnu autonomiju, ispoljenu u vidu samo dve pokrajine. Zasto samo dve pokrajine? Zasto ne bismo imali i druge koje takođe po svojim obeležjima zaslužuju da imaju takav status?

Pri tom, nisam pristalica, a bilo je takvih mišljenja, da bi bilo dobro da se formira samo pet ili šest pokrajina, a to znači ostajanje Kosova (kakobogda da ono ostane pod suverenitetom Srbije) i Vojvodine u današnjem sastavu. Mišljenja sam da treba imati već broj autonomija, desetak-dvanaest, možda trinaest, to bi stručnjaci precizno odredili i na taj način bismo imali mogućnost, odnosno onemogućili bismo razvijanje nekih autonomaskih ideja i na drugim područjima. To je takođe jedan od kamena temeljca.

Najzad, posebno je pitanje organizacije vlasti. Mislim da smo svi saglasni da to mora da bude i da je tako – princip podelje vlasti. Princip podelje

Takozvani Turski ustav od 1838. godine nema formu klasičnog ustava. Materija nije podeljena po glavama kao, na primer, u Sretnjskom ustavu. Nema preambule, a ustavne odredbe, mada donekle sistematizovane, ne čine u potpunosti jednu koherentnu celinu. Međutim, odredbama ustava obuhvaćena je osnovna ustavna materija.

Ustav ima 66 članova (76 članova manje od Sretnjskog ustava). Najveći broj odredaba reguliše položaj vrhovnih organa vlasti – kneza, Sovjeta i vlade. Brojne su odredbe o ustrojstvu i nadležnosti sudova. Zatim odredbe o položaju činovnika i lokalnih organa. Nekoliko odredaba odnosi se na politička i građanska prava. U ustavu su našle mesta kako odredbe o ukidanju ostataka feudalnih odnosa (zabrana uzimanja kuluka), tako i odredbe o osnovnim principima buržoaskog društva (neo-

vlasti, po mom mišljenju, treba da bude izražen u vidu parlamentarnog režima. Moj Nacrt ustava se u tom pogledu razlikuje od drugih koji zadržavaju parlamentarni režim u okviru Republike. I sam pristalica jednog drugog režima, a to je parlamentarni režim u vidu ustavne parlamentarne monarhije. Samim tim i status i položaj i ovlašćenja šefa države u licu monarha bila bi nešto drukčija ili bitno drukčija od onoga kako se to u republičkom uređenju predviđa.

VODITELJ: I sam primetila da je gospodin Čipčić najviše pisao dok je gospodin Nikolić govorio, tako da imam utisak da ima nešto da doda.

ČIPLIĆ: Ja ću krenuti od onoga na čemu je profesor Nikolić završio, dakle, od državne organizacije, a onda bih eventualno za kraj ovog izlaganja ostavio pitanje legitimacijskog osnova koje je zaista krajnje delikatno.

Pre svega, pitanje horizontalne i vertikalne organizacije za mene, koji sam skloniji pitanju državne organizacije i koji zaista vidim u tome kako ustav definiše organizaciju, jedan od razloga stabilnosti države ili jedan od razloga nestabilnosti ili nefunkcionisanja države.

I sam tu pribelžio nekoliko principa za koje mislim da, ma koliko apstraktni bili, zaslužuju da na ovaj ili onaj način budu u ustavu, ali da budu krajnje konkretniji. Pre svega, reč je o funkcionalnosti, efikasnosti i utarnoteženosti i kada je reč o nadležnostima državnih organa, dakle, parlamenta, organa izvršne vlasti i sudske vlasti, pri čemu se apsolutno slažem s profesorom Nikolićem, a nadam se da svi ovdje zauzimamo takvo stanovište da je princip podelje vlasti neophodan, dakle, da nema spora oko toga da bilo koji drugi modalitet uzimamo u obzir.

Dakle, pored funkcionalnosti, efikasnosti i utarnoteženosti, mi moramo pre svega da vidimo šta od onoga što nudi nekakvo istorijsko konstitucionalno, demokratsko evropsko tržište nama može da odgovara. Moram da kažem da imam u vidu, recimo, primere Francuske, Nemačke, Britanije i Španije. Zasto su ti modeli meni bitni? Oni nisu meni toliko važni zbog same organizacije koju poseduju, nego zbog jedne metodologije. Ukoliko svaki od ovih modela analiziramo, onda vidimo da su u manjoj ili većjoj meri prilago-

deni nekakvim posebnostima svake od ovih političkih zajednica.

Evo primera – Treća i Četvrta Francuska Republika pokušale su bukvalno da prekopiraju jedan od tada potpuno uspešnih britanskih sistem parlamentarnosti. Međutim, koliko je u Britaniji taj sistem donosio stabilnost i koliko je taj sistem u Velikoj Britaniji funkcionisao, toliko je u Francuskoj on pravio problem. U Trećoj Francuskoj Republici takav čist parlamentarni sistem dovođio je dotle da otprilike prosek vlade bude devet meseci, a u Četvrtoj i Francuskoj Republici (1946-1958) taj mandat vlade traje šest meseci.

To je jedan period koji francuski konstitucionalisti nazivaju periodom parlamentarne diktature. Dakle, jedan ekstrem, jedan debalans u organizaciji. Otuda su Francuzi došli 1958, uz pomoć jednog od velikih konstitucionalista Morsa Diverzeja, do ideje i napravili su taj model polupredsedničkog sistema. Taj polupredsednički sistem nije kao kod nas, nije potpuno uveden. Kod nas je po ovom ustavu iz 1990. funkcionisao tako kako je funkcionisao. Dakle, nije funkcionisao.

Da ne zalazim u detalje drugih, ali pokazalo se da otprilike naše ustavnopravno i ustavnopolitičko podneblje zahteva, odnosno ne dozvoljava potpuno kopiranje postojećih evropskih iskustava, ali da opet u jednoj meri zahteva da kada se opredeljujemo za nekakav ustavni model, nekakve naše probleme rešavamo.

Još bih samo podošao na činjenicu da je osnovni zakon, odnosno Ustav, Savezne Republike Nemačke napisao Karl Fridrih, koji je praktično čovek pozvan iz Amerike, Nemački koji je znao i političke i ostale probleme koje je Nemačka imala i darovao je jedan ustav koji od 1946-1947. godine traje do današnjih dana.

Dakle, iskustvo, pored ovih apstraktnih, pored ovih objektivnih merila, odnosno nekakva iskustvenost i nekakva prilagodljivost domaćim problemima, odnosno našim problemima, po meni je neophodan uslov da bismo imali dobar ustav, a pre svega dobru organizaciju i horizontalnu, a posebno vertikalnu.

Posebno ta vertikalna organizacija – reč je o pitanjima decentralizacije – kod nas je krajnje delikatna i od svih postojećih ustavnih projekata,

odnosno predloga ustava, nacrtu ustava, čini mi se da je to bilo možda najviše šarolikosti i možda najviše nerazumevanja domaćih prilika.

Napokon, kada je reč o legitimacijskom osnovu, dakle, da li da Srbija bude država srpskog naroda i građana, da li da bude čisto građanska država, odnosno zajednica građana koji žive u ovoj državi, ja se neću opredeljivati, ali na neki način bih bio dovoljno hrabar da repliciram profesoru Nikoliću, da kažem da sve to što ste vi rekli o primerima italijanskih francuskih ustava i njihovim rešenjima, u tom legitimacijskom osnovu stoji da su ti ustavi doneti u jednom istorijskom periodu kada jesu doneti, a da se mi danas nalazimo u vremenu kada je koncept, čini mi se (dakle moj stav je u pitanju), ništa ne konstatujemo, dakle, kada je taj koncept legitimacijskog osnova u Evropi definitivno građanski, bez obzira na to šta je zapisano i u nemačkoj i šta je zapisano u francuskom ustavu.

Otuda mislim – to je moj stav, ne znam kako će do kraja to da bude rešeno – da budući ustavnopravac srpskog ustava tu nema mnogo izbora i verujem da upravo zbog toga neće imati ni puno dileme, nego da će legitimacijski osnov biti da je Srbija država svih njenih građana.

VODITELJ: Gospodine Đeriću, zelite li da dodate nešto o legitimacijskom osnovu?

ĐERIĆ: Profesor Nikolić i mi se već imali prilike o tome da raspravljamo i mi se ne slažemo u tome šta bi trebalo da bude legitimacijski osnov, da li bi trebalo legitimisati državu Srbiju kao državu srpskog naroda ili bi je trebalo definisati kao građansku državu. Međutim, posle određenog razmišljanja, moram da kažem da se plašim da bi to pitanje moglo da bude pitanje koje će nas odvući od važnijih pitanja, a to je predsednički sistem, regionalizam ili čak ono sustinsko pitanje, pitanje usvajanja novog ustava.

Ne bih voleo kada bi pitanje definicije države izazvalo toliko političkih rasprava da bi onemogućilo donošenje novog ustava i usvajanje u tom novom ustavu svega onoga u čemu vidim da postoji neka vrsta konsenzusa.

Tako da ja na tome ne bih mnogo insistirao. Čak mislim da bismo mogli da izostavimo sve, čak i američkom ustavu, da jednostavno nema

organizaciju državne vlasti koje su celokupnu političku borbu oko ustava svodile na preuzimanje vlasti putem ograničenja knezeve vlasti ili njegove faktičke eliminacije. Nezaodovoljstvo kneza Miloša novim ustavom bilo je duboko. On je u više mahova nagoveštavao da po tom ustavu ne može vladati. Po kazivanju njegovog sekretara Živanovića, svoje nezadovoljstvo izrazio je sledećim rečima: "Ja sam, veli, sila košta u životu vidio al' ovu sramotu preživeti ne mogu, da u istoriji ostane, da sam ja ovakav ustav primio, zbog čega će još i krivica na mene pasti, ili da sam tako hteo ili da nisam stvar razumevao."

Ustav od 1838. (koji je važio u od 1838. do 1869) primenjivan je u tri različita perioda. Prvi period obuhvata prvu vladu Miloša i Mihaila Obrenovića i u njemu su striktno primenjivani i sam Ustav i Zakon o ustrojenju Sovjeta. Drugi period označava pokušaje promene Ustava i izigravanja ustavnih odredaba od strane Aleksandra Karadževića, ali istovremeno i oštro protivljenje ustavobranitelja bilo kakvoj promeni Ustava i Zakona o ustrojenju Sovjeta. Treći period predstavlja vreme samo



"Ovlašćenja jedinica teritorijalne samouprave, po našem predlogu, ustavna su kategorija i organi kao što je parlament ne mogu ta ovlašćenja da ograničavaju. Jedini arbitar koji će odlučivati u slučaju sukoba između Narodna skupština nego bi bio Ustavni sud"

– Vladimir Đerić

definicije države i da idemo odmah na to kako ta država izgleda.

Ali, u redu, da se vratim na predlog koji smo mi radili. Prema njemu, kao što je rečeno, polazi se od realnosti ove države i ovog društva kako smo ga mi videli, srpskog društva – mi smo videli Srbiju kao jednu multikulturnu državu i multinacionalnu državu. I od toga smo krenuli. U Srbiji jeste većinski srpski narod, ali u njoj žive i drugi narodi.

Drugo, u Srbiji, bez obzira na većinsko srpsko stanovništvo, postoje različiti kulturni ambijenti. Ne moram da objašnjavam – idite u Vojvodinu i idite u Sandžak, odnosno idite u južnu Srbiju, idite u zapadnu Srbiju itd., itd.

Znači, pošli smo od toga da je Srbija multikulturna demokratska država svih građana i svih naroda koji u njoj žive. To je bila naša definicija ili naše viđenje Srbije. I dalje kažemo da je ona zasnovana na miru i toleranciji, vladavini prava,

poštovanju ljudskih prava i sloboda, tržišnoj pravdi i socijalnoj pravdi.

Ovo u nastavku nije opis države. U nastavku su vrednosti na kojima se ta država bazira. Nadam se da oko toga nećemo imati problema da se složimo da su to ljudska prava, tržišna ekonomija, socijalna pravda itd.

Znači, da završim s ovim pitanjem legitimacijskog osnova, ja se svrvalo plašim da će to pitanje odvući pažnju od važnijih pitanja. Ne živi se u državi ne funkcioniše od toga kako je definisana, nego kako su definisani mehanizmi vlasti i način donošenja odluka u toj državi.

E sad, što se tiče pitanja koja su važna za budući ustav, u potpunosti se slažem s profesorom Nikolićem što se tiče oblasti. Neću se, naravno, složiti u nekim rešenjima, ali to je prirodno. Vrlo teško će nati konsenzus, ali mislim da možemo da se složimo da je decentralizacija, odnosno regionalizacija Srbije jedno izuzetno važno pitanje.

Ekspertska grupa Beogradskog centra za ljudska prava je regionalizam u Srbiji videla na drukčiji način nego što je ovde to pomenuto. Mi smo smatrali da ne bi trebalo ići ispod onog nivoa regionalizacije koji je već dostignut u proteklom periodu. Ne mislim na Miloševićev odnos prema Vojvodini, nego mislim na položaj koji Vojvodina ima već duži niz godina. Znači, postojeće pokrajine bi trebalo da opstanu, da dobiju još više ovlašćenja, ali istovremeno bi trebalo da postoje i druge pokrajine u Srbiji.

Počuću prvo od grada Beograda koji bi trebalo da ima status pokrajine, koji bi trebalo da ima jedan samostalan status, jer nema nikakvog razloga, po našem uverenju, da se pravi bilo kakva razlika između želje Vojvodana da upravljaju svojim sredstvima i želje Beogradana da upravljaju svojim sredstvima. Beograd je isto tako ekonomski veoma razvijen kao i Vojvodina i postoji neki interes u Beogradu da Beograd ima neku vrstu samostalnosti, odnosno autonomije.

Naravno, to se ne spori i drugim regionima u Srbiji i, po našem predlogu, Srbija bi imala šest autonomnih pokrajina ili regiona, što bi uključivalo i Kosovo i Metohiju i Vojvodinu.

Druga stvar, imaćemo verovatno rasprave

formalnog važenja Ustava, kada su mnoge njegove odredbe ukinute ili izmenjene napred pomenutim ustavnim zakonima.

Drugi (Turski) ustav trajao je najduže: preko tri decenije. Bio je pravna osnova tzv. ustavobraniteljske oligarhijske vlade, a potom, s određenim značajnijim izmenama u zakonima ustavnog karaktera, i druge apsolutističke vlade kneza Mihaila Obrenovića.

Ustav od 1869. godine, Namesnički ustav

Ustav najčešće nazivan Namesnički jer je donet za vreme maoletstva novoizabranog kneza Milana Obrenovića, kada je zemljom upravljalo tročlano namesništvo u sastavu: Milivoje Blaznavac, Jovan Ristić, Jovan Gavrilović.

Pod Turskim ustavom knez Miloš nije želeo da vlada, a knezu Mihailu pošlo je za rukom da se na prestolu održi jedva dve i po godine.



koje će se kretati od toga da li predsjednika treba birati neposredno ili u parlamentu i koja ovlaštenja dati vladi i tome slično, ali suština je da parlamentarizam mora da se uspostavi.

Ima još jedna tačka na koju bih htio da skrenem pažnju. Mi smo smatrali da u takvom sistemu gde bi bila jaka vlada i jak parlament, a slab predsjednik, tu jaku vladu mora neko da kontroliše. I jedini instrument kontrole i pravi instrument kontrole po našem mišljenju bi bilo sudstvo i to, pre svega, ustavno sudstvo. Ustavni sud, koji u našem predlogu ima relativno velika ovlaštenja. I takođe ima ovlaštenja, ono što danas Ustavni sud Srbije nema, a to je da razmatra Ustavni žalbe pojedinaca kada oni smatraju da su im državni organi prekršili ljudska prava.

I konačno, kao što sam već pomenio, to bi bila jedna dobro definisana i pravno zaštićena povelja o ljudskim pravima, znači sa zagaranovanim pravnim sredstvima za osiguranje liste ljudskih prava i sloboda i lista manjinskih prava i sloboda. To bi takođe trebalo da bude deo tog ustava.

VODITELJ: Gospodine Lončar, da li bismo mogli ovaj krug razgovora da počnemo koncentriranjem na jedan problem, a to bi, recimo, moglo da bude mesto i uloga predsednika Srbije, kako ga birati i kakva ovlaštenja bi on trebalo da ima?

LOŃCAR: Zagovornik sam republikanskog oblika državnog uređenja, s tim što apsolutno imam razumevanja i smatram da su ona zalaganja za drugi, monarhistički oblik državnog uređenja politički sasvim legitimna. U slučaju da se opredelimo za put izmene važećeg Ustava Srbije u ovom postupku izbora za ustavotvornu skupštinu, mislim da će to biti i jedan od mogućih načina da zagovornici ove ideje monarhističkog državnog uređenja potvrde svoje utemeljenje u narodnoj volji.

Dakle, imamo predsednika Republike. Zagovornik sam što se tiče načina izbora samog predsednika Republike, da bi on trebalo da bude neposredan. Zbog čega neposredan? Tu se malo možda razlikujem od eksperata Centra za ljudska prava. Svakako da bi bila idealna varijanta kad bi Srbija bila zemlja čistog parlamentarnog sistema.

Međutim, kada se nalazimo u jednom predstavnom vremenu – upravo je to ovdje – i kad otvaramo ove stružne rasprave, treba pre svega da vodimo računa o okolnostima u kojima živimo.

Da li je naš parlamentarni život takav da buduće ustavno uređenje Srbije treba da počiva na čistom parlamentarnom sistemu vlasti? Čini mi se da nije. Imamo, s jedne strane, oskudicu demokratske tradicije, demokratske tradicije u smislu ovog diskontinuiteta koji smo napravili od 1946. godine pa na ovamo, a s druge strane, izuzetno nizak stepen političke kulture nameće jednu drugu instituciju koja bi predstavljala protivtežu samom parlamentu i bila bitna kočnica u odnosima između parlamenta i vlade kao osnovnog nosioca izvršne vlasti i one prirodne težnje te izvršne vlasti da potчини zakonodavnu vlast sebi.

Upravo jedan jak predsednik republike – kažen jak u političkom smislu u pogledu načina svoga izbora – mislim da bi mogao da predstavlja tu bitnu kočnicu i da umosi ravnotežu i neophodnu harmoniju u buduću ustavnopravni sistem Republike Srbije. To s jedne strane.

S druge strane, ideja neposrednog izbora predsednika mislim da počiva na jednoj potrebi da taj predsednik očičava državno jedinstvo nacije, što mislim da je veoma važno u situaciji kada ćemo verovatno imati bitno drugačiju teritorijalnu organizaciju vlasti u nekim regionima čiji položaj bi mogao upravo da remeti to državno jedinstvo nacije.

Što se tiče ovlaštenja samog predsednika, tu sam zagovornik ideje da ovlaštenja treba da budu daleko manja nego što su današnja ovlaštenja predsednika u Srbiji i da u onoj klasičnoj ustavnopravnoj klasifikaciji taj sistem ne bi trebalo da bude neki polupredsednički sistem kakvog *de facto* imamo danas po važećem Ustavu. Ovlaštenja predsednika bi trebalo da budu, s jedne strane, protokolarne prirode, a s druge strane, i sama odgovornost bi trebalo da bude bitno drugačija nego što je u važećem Ustavu Srbije kada je predsednik Republike Srbije faktički nesmenjiv.

VODITELJ: Možete li konkretno da kažete na kakva ovlaštenja mislite?

LOŃCAR: Konkretno, recimo, mislim da bi u pogledu odgovornosti predsednika nju trebalo pocijati i olakšati tako što bi bitnu ulogu u tome imao Ustavni sud. Uopšte mislim da je za opšti budući demokratski razvoj Srbije jako važna činjenica prvog mesta Ustavnog suda, odnosno afirmacije te institucije s više njenih funkcija, ne samo funkcije ocene ustavnosti i zakonitosti opštih akata – uglavnom na to se ta funkcija sve la danas – već i na afirmaciji i realizaciji principa odgovornosti nosilaca najviših funkcija državne vlasti. Dakle, ne samo predsednika republike već i da Ustavni sud čini i odgovornost ministara.

U tom smislu i ja sam zagovornik te ideje, ali to sadrži ovaj koncept ustavnog preuređenja Srbije Demokratske stranke Srbije – ideja uspostavljanja posebnog režima takozvane ministarske odgovornosti.

Imamo nekoliko projekata u Srbiji od 5. oktobra naovamo. Od svih ovih rešenja jedino sam ideju institucionalizacije posebne vrste odgovornosti ministara pronašao kod profesora Nikolića. Spominje tamo, čini mi se, u nadležnostima Ustavnog suda da bi mogao da sudi i najvišim državnim funkcionerima, pripadnicima izvršne vlasti.

Zašto smatram da treba institucionalizovati režim ministarske odgovornosti? Pre svega, utemeljenje za taku ideju nalazim u praksi demokratskih razvijenih zemalja, s jedne strane, a s druge strane, u nasoj demokratskoj bogatoj istorijskoj tradiciji. Mi smo tu ideju imali pretocenu u zakonima o ministarskoj odgovornosti još 1870. i 1891. i 1922. godine. Iz razumljivih razloga u jednopartijskom političkom sistemu koji smo imali za vreme socijalističkog režima, ta ideja je zamrla. Međutim, od 1990. godine naovamo, s javljanjem višepartijskog političkog života, mislim da ta ideja zaslužuje da se pretoči u jedan zakonski tekst iz prostog razloga što zbog prirode funkcije koju obavljaju i ogromnih ovlaštenja, ministri kao najviši nosioci te izvršne vlasti trebalo bi da budu podržani jednom posebnom, strožem režimu odgovornosti nego što je redovni režim odgovornosti kome su podvrgnuti svi ostali službenici. To s jedne strane, a sa druge strane, zbog

onih stvari koje imamo nakon silaska ministara s vlasti, jer obično tada se pokreće pitanje njihove odgovornosti. Te ljude treba zaštititi od neopravdanih optužbi i proganjanja i kažnjavanja koji su potaknuti tim političkim progonom.

Još nekoliko stvari da kažem o teritorijalnoj organizaciji.

Mislim da definicija same države ne čini njen karakter. Mnogo je važnije od toga kako ćemo definisati državu Srbiju, kako ćemo je dalje urediti. Mislim da nam mnogo neće pomoći to što ćemo našu Republiku Srbiju definisati kao državu srpskog naroda i svih ostalih građana koji žive u njoj, ako tome ne prilagodimo adekvatan oblik teritorijalne organizacije vlasti. U tom slučaju ništa nam neće vredeti, ako teritorijalna organizacija ne omogućava državno jedinstvo Republike Srbije, ništa nam neće vredeti definicija koja kaže da je to država srpskog naroda. To toliko.

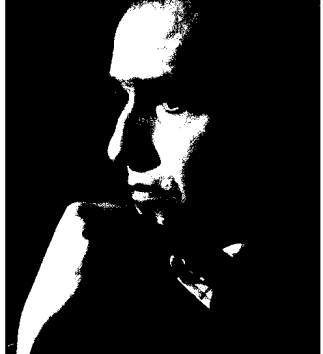
VODITELJ: Gospodine Čipliću, jeste li kao sudija Ustavnog suda spremni da budete strogi prema ministrima u ovom trenutku?

ČIPLIĆ: Prema njima pogotovo.

VODITELJ: A kako vi mislite da bi trebalo odrediti mesto predsednika Srbije i kako ga izabrati?

ČIPLIĆ: Moj koncept je da predsednik Republike Srbije, dakle, Set države, bio on monarh ili predsednik republike, treba da ima jedno vrlo slabo mesto, odnosno slabu poziciju, politički i ustavnopravno, po nadležnostima.

Za mene je sasvim prihvatljiva ideja da budući predsednik Republike Srbije bude biran posredno u republikom parlamentu i da vrši standardne funkcije koje jednom na taj način izabranom predsedniku republike pripadaju. Protiv toga sam da predsednik republike bude biran na neposredan način. Jer, koliko vidim, ono što je gospodin Lončar izneo kao koncept Demokratske stranke Srbije, ako sam dobro razumeo, neposredan izbor predsednika republike ima za posledicu jaka ustavna ovlaštenja. Dakle, ako postoji jaka ustavna ovlaštenja predsednika republike, kao što to jeste slučaj u Francuskoj, onda je neophodno da on ima i jak legitimacijski osnov, a to su neposredni izbori.



“Jedan jak predsednik republike – jak u političkom smislu u pogledu načina svoga izbora – mogao bi da predstavlja bitnu kočnicu i da unosi ravnotežu i neophodnu harmoniju u buduću ustavnopravni sistem Republike Srbije”

– Zoran Lončar

Ukoliko koncipiramo predsednika države kao nekoga ko bi bio neposredno biran, ali mu ipak ne bismo dali jaka ustavna ovlaštenja, čini mi se da to nema utemeljenja, nije racionalno, dakle, nije ustavnopravno racionalno. To s jedne strane.

S druge strane, ideja o jakom predsedniku republike je ideja koja opet potiče iz francuske ustavne teorije i u stvari govori o potrebi institucionalizacije nekog državnog organa koji bi, kako je Bendžamin Konstan to definisao, bio neutralna vlast. I to neutralna vlast koja bi, da kažemo, bila korektor, ponekad i arbitar, koja bi vraćala u ravnotežu ostale državne organe, a praktično se radi o ideji da kada parlament i vlada uđu u sukob, onda ih tako izabrani predsednik republike vrta u balans, arbitra. Na bilo koji drugi način uspostavlja redovne odnose.

Ali, kolega Lončar je izneo jednu stvar, jednu ideju, a to je uradio i profesor Pavle Nikolić, s kojom se slažem – da eventualno ideja o neutralnoj vlasti nije loša, samo je pitanje kome tu funkciju dati. Ustavni sud po mojoj proceni je u današnjem vremenu, s današnjim iskustvima, pravi organ koji bi mogao to da radi i, u krajnjoj liniji, ideja utvrđivanja nekog oblika odgovornosti (tu bismo mogli da uđemo u polemiku koji oblik odgovornosti za izabrane političare je takođe funkcija koju Ustavni sud može da vrši.

Položaj Ustavnog suda kao organa koji će uravnotežiti, koji će sve vreme osmatrati kako ostali državni organi rade, za mene je potpuno prihvatljiv. U krajnjoj liniji, takav položaj za Ustavni sud, bez obzira na to da li on ima ta ovlaštenja, nije ništa atipično. Možda Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država kada vrši ustavnosudsku funkciju ili Ustavni sud Savezne Republike Nemačke – tu se menja ustav bez promene teksta. Dakle, menja se jedan faktički način sudskih odlukama, tumačenjima. Otuda su i neki ustavi dugovečni. Ne samo zato što imaju amandmane, a ostali tekst se nije menjao, nego i zbog vrlo dobro, sjajno postavljene funkcije Ustavnog suda ili Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država, sasvim svejedno.

Dakle, Ustavni sud bi tu funkciju mogao da vrši. I to kada kažem, pre svega imam u vidu da svak ustavotvorac svom ustavnom sudstvu veruje. Dvok zato je da vi ne možete da kastrirate odluku Ustavnog suda. Znači, Ustavni sud kada donese odluku ona je izvršna, ona je konačna. Ona može samo politički da se osporava i, nažalost, ako i nije baš u skladu s ustavom, to nema ko da kaže. Znači, nema tog autoriteta koji će reći eventualno – Ustavni sud je prekršio možda i ustav koji ga je konstituisao. Sasvim svejedno. Ali, čini mi se da je položaj Ustavnog suda možda najbolji za jednu takvu ideju.

Dakle, što se tiče same horizontalne organizacije vlasti, da rezimiram, ja sam za sistem podelje vlasti, ja sam za kancelarski sistem. Ideja koju je kolega Lončar izneo, to je potreba da u ovom periodu ipak imamo koliko-toliko personifikovanu vlast, dakle, vlast u jednom licu, u jednom ino-

Knez Mihailo je na početku svoje (druge) vladavine imao potpuno izgrađen i javan ustavni program; prva tačka u njemu bila je promena Turskog ustava. U jesen 1860. jedna komisija bila je izradila nacrt novog ustava, ali se od otvorenih ustavnih reforme odustalo nakon savetovanja s garantnim silama. Putem pojedinih zakona (zakonima o Državnom savetu, o vladi, o Narodnoj skupštini, o opštinama, pa i o činovnicima) knez je potpuno izmenio sve najvažnije odredbe ustava. Na primer, Mihailov skupštinski zakon veoma je ograničio Skupštinu: ona je postala savetodavno telo koje se sastaje svake treće godine i čiji zahtevi i predlozi ne obavezuju ni kneza, ni vladu ni Savet. Tako je Mihailovim ustavnim zakonima stvoren okvir za jedan apsolutistički režim koji će oštro progoniti liberale, potpuno ugušiti slobodu štampe i predavanja, doći u



NAMESNIŠTVO: Jovan Ristić, Milivoje Blaznavac i Jovan Gavrilović

sukob sa Društvom srpske sivoenosti i Ujedinjenom omladinom i poslani na optuženičku klupu i u zatvor sudije Velikog suda. Suočen sa sve većom nepopularnošću svog režima, knez Mihailo je pred kraj svoje tragično prekinute vladavine pomišljao na novu ustavnu reformu. Izjava Velike narodne skupštine, koja se nakon ubistvo kneza Mihaila sastala juna 1868. godine, da se Narodna skupština saziva svake godine, da se skupštinski zakon proširi prema potrebama vremena i želji naroda, da se izdaju zakoni o slobodi štampe i o ministarskoj odgovornosti – poslužiće Namesništvo kao povod i formalna osnova za donošenje novog ustava. Ustavna reforma od 1869. godine delo je namesnika Jovana Ristića koji – po rečima Slobodana Jovanovića – nije verovao ni u mogućnost ona-

kvog ličnog režima kakav je bio Mihailov ni u mogućnost onakvog skupštinskog sistema kakav su tražili “svetoandrejski” liberali. Na putu ustavnoj reformi stajao je član 14. skupštinskog zakona koji je zabranjivao promenu ustava za vreme Namesništva. Da bi se otklonile formalne smetnje i predupredio očekivani otpor konzervativne birokratije, Namesništvo je sazvalo Izvan odbor sastavljen pretežno iz redova “činovničke” inteligencije (tzv. Nikolijski odbor). Odluke Nikolijskog odbora nisu imale nikakvog uticaja na sadržinu ustavnog nacra koji je izradio Jovan Ristić u saradnji s Radivojem Milokovićem (tada ministrom unutrašnjih dela). Sve do sastanka Velike narodne skupštine u Kragujevcu (10–29. juna 1869) praktično niko sem namesnika i ministara nije imao priliku da se upozna s potpunim tekstem ustavnog nacra. Nastao je ukrštanjem pojedinih elemenata Milokovićevog nacra od 1868. godine, ustavnog zakonodavstva kneza Mihaila i umereno liberalnih državotvornih ideja Jovana Ristića. Ustav je usvojen za pet dana.

Najveći značaj Ustava od 29. juna 1869. godine je u tome što je, za razliku od Ustava od 1838. i ustavnog zakonodavstva kneza Mihaila, Skupština dobila udeo u zakonodavstvu i što je utvrdilo njeno redovno sazivanje svake godine. Ustav, međutim, nije održao onu ravnotežu koja je ranije postojala između kneza i Saveta. Knez je postao nadmoćniji činilac u zakonodavstvu. Ovim ustavom – po rečima Slobodana Jovanovića – prava vlast nije data ni knezu ni Skupštini, već ministrima; Skupština je dovedena u zavisian položaj prema vladi: vlada imenuje četvrtinu poslanika u Skupštini, može od nje zahtevati primanje ili odbacivanje svog zakonskog predloga u celini, ministri nisu uzimani iz skupštinskog sastava niti je Skupština po ustavu imala mogućnost da vladi sa čijom se politikom ne slaže izglasa nepoverenje. Ustav od 1869. godine je prvi pravno-politički akt najvišeg ranga koji je Srbija samostalno izradila i usvojila.

kosnom državnim organu, ali ipak vezano za jednu političku ličnost jer se nalazimo u jednom stanju provizorijuma. U krajnjoj liniji, kad je kolega Lončar govorio i o nivou političke kulture, moramo da priznamo da ovide liderstvo, pogotovo političko liderstvo, nije nešto što je potpuno bez uticaja. Stavšće, vrlo je bitno. Dakle, ideja Demokratske stranke Srbije o neposredno bicamnom, ali ustavno slabom predsedniku ili nečemu što je provereno u Nemačkoj, samo ako i na dobre noge postavljeno – kancelarskom sistemu? Mislim da pak treba da se ide ka kancelarskom sistemu.

VODITELJ: Da se do kraja izjasnimo o mestu i ulogu šefa države. Izvolite gospodine Nikoliću.

NIKOLIĆ: Moj stav sastoji se u tome da bi šef budućeg srpske države trebalo da bude monarh. Naravno, govoriti samo o monarhu, a ne osvrnuti se na instituciju ustavne parlamentarne monarhije, dovelo bi možda do nepotpune argumentacije u prilog takvog stava.

U današnje vreme mislim da rasprava o tome da li monarhija, a mislim isključivo na ustavn parlamentarnu monarhiju, a ne, recimo, na one monarhije iz Saudijskoj Arabiji ili u Maroku ili ne znam gde, nego ono poput Engleske, Španije, Belgije, Holandije, Danske, Švedske itd., i republike nije naročito interesantna zbog toga što i jedna i druga mogu biti izrazito demokratske, s tim što je ustavn parlamentarna monarhija upravo primer izrazito demokratske države. Republika može biti izrazito demokratska država (Francuska, Italija, Švajcarska, SAD itd.), ali može biti i krajnje diktatorska. Uostalom, sve više socijalističke zemlje su to pokazale, da ne govorim o nekim drugim autoritarnim režimima.

Šef države u ustavnoj parlamentarnoj monarhiji ima specifičan status koji je u skladu s opštim demokratskim pravilima. Njegov položaj u ustavnoj parlamentarnoj monarhiji, njegov a ovlašćenja i status uopšte, utvrđen je ustavom. On je podređen ustavu, ali nije samo to što o istice vrednost njegovog položaja, nego što je on istovremeno nadstranačka ličnost. Prema tome, nije pripadnik jedne stranke niti proizilazi iz jedne stranke, niti je blagonaklon prema jednoj ili drugoj strani.

Namesnički ustav srpska Skupština usvojila je protivzakonito jer je donesen za vreme kneževog maloletstva. Bio je na snazi oko 26 godina, ali ne kontinuirano jer je važio dva puta: od 1869. do 1888. godine pa zatim od 1894. kada je bio vraćen na snagu umesto ukinutog Ustava od 1888. do 1901. godine, otvorio je u srpskom društvu "period lažne ustavnosti" jer je, prvi, uveo u politički život srpske države Narodnu skupštinu kao značajniji zakonodavni faktor, ali je istovremeno organskim zakonima ograničio i sputao ljudske slobode, zaveo tipičan birokratsko-policijski režim.

Ustav od 1888. godine

Četvrti ustav, koji se smatra najnaprednijim među svim srpskim ustavima, donela je Skupština, ali stvarno po inicijativi, voljom i mišlju kralja Milana. Ovaj ustav ("radikalni", kako je često nazivan) bio je na snazi u dva maha: od 1888. do 1894. do 1894. pa ponovo, nešto izmenjen, od 1903. do 1918. odnosno 1921.

Prema tome, on se javlja kao neka vrsta politička, da ne kažem, čak i arbitra u nekim delikatnim političkim situacijama. Mi smo imali, recimo, slučaj u Francuskoj (to sve kolege znaju s stručne tačke gledišta) situaciju kohabitacije – predsednik republike iz jedne stranke, vlada iz druge stranke. U našim današnjim trenutnim uslovima teško da bi to moglo da se ostvari. Uzmite za primer upravo situaciju u Srbiji. Ako nam za predsednika republike dođe ta i ta ličnost, a vlada je opet drukčije formirana, ta kohabitacija, nažalost, neće dobro funkcionisati. To mi je teško da prevalem preko jezika, ali nivo naše političke kulture nije onakav kakav je, recimo, u Francuskoj bilo kada je taj sistem kohabitacije funkcionisao. Pa i tamo nije bilo baš uvek sve najbolje, ali ipak bilo daleko bolje.

U sistemu ustavne parlamentarne monarhije takva situacija ne može da dođe do izražaja. Monarh je nadstranačka ličnost i on isključivo može da deluje kao pomiritelj. Da ne kažem i to da su njegova ovlašćenja u ustavnoj parlamentarnoj monarhiji vrlo ograničena i nikad nema sopstveno ovlašćenje vlasti jer njegov akt uvek mora da nosi premapotpis ministra ili predsednika vlade. Njegova prava su prevashodno predlagачka. Kad donosi neke značajnije akte, to mora da bude na predlog vlade tako da mislim da bismo izbegli sve one nevolje koje institucija jakog šefa države može da nanese, kao što je to bilo u prethodnom periodu.

Naravno, tu stoji jedan, da tako kažem, istorijsko-moralni, politički aspekt stvari. Srbija je uvek bila monarhija, jedino pod Brozovićem i Miloševićem diktatorskim režimom bila je republika, a kakve su posledice te republike, znamo vrlo dobro, ne samo starije generacije kao ja, nego i moje kolege i mlade generacije to vide.

S druge strane, nemojmo zaboraviti da je Srbija upravo pod monarhijom – to je Ustav 1905. odnosno i Ustav 1888. godine, dosegla vrhunac u razvoju evropske ustavnosti. Ali mi mislim da u sastavljanje ja upotrebljavam izraz, ne u postavljanje, ne uvođenje, nego u postavljanje ustavne parlamentarne monarhije značilo bi definitivno, najradikalnije raskidanje

s bivšim Miloševićevim i Brozovićim režimom.

Ne treba da pomnimo da je monarhija u Jugoslaviji, odnosno u Srbiji nelegitimno ukinuta. Ali da ne dužim dalje, mislim da nema potrebe o tome detaljnije da se govori, dovoljno je i ovo što sam rekao.

VODITELJ: Gospodine Đeriću, jak li slab šef države i kako izabran?

ĐERIĆ: Definitivno, slab šef države. Počeo bih od jedne opšte konstatacije, a to je da, ne osporavajući demokratsko opredeljenje svih mojih kolega ovde, stalno čujem neku priču o nekom jedinstvu, o tome da nam treba neki pomiritelj, neki ujedinilac, neki ko će ove političke koji se svadaju, koji ne mogu ni oko čega da se do govore, da ih pomiri i na neki način da bude iznad njih.

Možda je to monarhija. Na to ću doći. Ali, ako se radi o predsedniku republike, predsednik republike ili kancelar, znači ta jedna ličnost dolazi iz partija. Nema tu neke neutralnosti, nekog pomenja. Data su mu ovlašćenja da miri, da ujedinjava i tako dalje, jedno posebno mesto mu je dato, ali on je deo tog političkog spektra i tih političkih borbi.

Mislim da je na neki način ova ideja potreba da se ima neki ujedinilac, neki pomiritelj, jedna u stvari osnova konzervativna ideja i da stalno daje jednu vrlo pesimističku sliku o Srbiji. Znači, Srbiji stalno treba neki domaćin, nek ko će tu da reši i da kaže to će da bude ovako, to će da bude onako, i tamo sto su govorili za Tita: "Ti to, ti to" itd. I onda će sve tu biti u redu. To je jedna vizija Srbije koju ja ne bih voleo da vidim.

Drugo, mislim da to nije konkretna vizija Srbije i srpske istorije i onog slobodarskog što se javljalo u srpskoj istoriji. Mi stalno govorimo o monarhiji. Da monarhija je bila jedna vrlo konzervativna i većim delom svog postojanja nedemokratska institucija u Srbiji s vrlo kratkim periodima skad je bilo neke demokratije. Ostalo vreme niste imali bolju situaciju nego što ste imali za vreme Tita i za vreme Miloševića.

NIKOLIĆ: To vam je republika dala.

ĐERIĆ: Hoću da kažem da ni republika ni monarhija ne znače same po sebi demokratiju.

Demokratija dolazi odnekud drugde. Ali ideja da Srbiji treba jedan čovek koji će da pomiri, da ujedinjava, da bude domaćin, da naredi, ta ideja dovodi do autokratije, do nedemokratskih tendencija.

Vidimo kako niske strasti postoje u politici i kako postoje jednostavno sebični politički interesi. I mislim da naša situacija ili položaj tačka treba da bude vrlo slična polaznoj tački na kojoj su bili oni ljudi koji su pisali američki ustav, takozvani federalisti. Kada su pisali američki ustav, oni su poslali od te pesimističke vizije sveta, od toga da su ljudi sebični, da se vode samo svojim interesima, a da država mora da bude tako strukturisana i da su tako napravljeni njeni mehanizmi da se ti sebični pojedinačni interesi usmere ka opštem dobru, pa da nešto iz toga izade na opšte dobro.

Ja bih odale krenuo. I u tom smislu sam vrlo skeptičan, opet da se vratim, na davanje bilo kome nekog posebnog mesta, bilo tu monarh, bilo to neki predsednik.

I odale da dodem konačno na temu predsednika republike, mislim da predsednik ne treba birati neposredno. To znači da, bez obzira na to kakva su mu ovlašćenja napisana u ustavu, on dobija veliki legitimitet. Pogledajte današnjeg predsednika SRJ. Ovlašćenja predsednika SRJ nisu velika, ali činjenica da je gospodin Koštunica dobio u septembru 2000. godine veliku većinu glasova daje mu ogroman legitimitet i potpuno drugo mesto u ustavnim sistemu naše države. I to je nestajumi.

Naravno, tradicija parlamentarizma u Srbiji nije baš najbolja i nije najsajnija. To svi znamo. Nije ni danas sjajna. Ali tradicija predsednika u Srbiji ili vlastodržaca u Srbiji ranije nije takođe sjajna. Tako da mi taj argument da još tradicija parlamentarizma u Srbiji govori da treba da imamo jakog predsednika i da predsednik bude taj koji će biti neki oslonac države baš i nije mnogo jak.

Dakle, ja bih bio za poslednje izbore u parlamentu. U našem predlogu parlament je dvodoman. O njemu sede predstavnici regiona i jedinica lokalne samouprave. To je neki gornji dom parlamenta. I postoji donji, glavni dom, to je Veće

građana koje čine predstavnici cele Srbije. Oni zajednički biraju predsednika Srbije koji ima vrlo mala ovlašćenja, ali ima neku vrstu legitimiteta da su ga izabrali i ti regiona, da su ga izabrali predstavnici svih građana Srbije. On upravo ima tu simboličku ulogu o kojoj smo svi govorili, a to je da bude čuvar demokratskih vrednosti i da bude neka vrsta garanta jedinstva države.

VODITELJ: Da se pozabavimo i drugim spornim pitanjem, teritorijalno-političkom organizacijom Srbije. Gospodine Čipliću?

ČIPLIĆ: Teritorijalna decentralizacija ili takozvana horizontalna organizacija vlasti je po mojoj proceni za ovaj trenutak Republike Srbije veoma bitna. Čini mi se da ima jednu političku i ustavnopravnu težinu koja je nešto veća od same horizontalne organizacije, dakle, od dileme da li parlamentarni i koji parlamentarni oblik uređenja.

Ja sam već govorio o tome da kada se novi ustav Republike Srbije piše moraju biti poštovana određena načela, pogotovo kada je reč o pitanju teritorijalne decentralizacije. Pre svega, reč je o načelima koja se tiču funkcionalnosti i efikasnosti državne organizacije, funkcionalnosti i efikasnosti organa koji vrše svoje nadležnosti, da li na centralnom državnim nivou, da li na nivou lokalne samouprave ili nekom od oblika ili jedinica teritorijalne decentralizacije.

Bitno je da praktično podemo od pitanja koji je to legitimacijski osnov teritorijalne decentralizacije. Dakle, šta se teritorijalnom decentralizacijom želi postići. Da li se teritorijalna decentralizacija uvodi zbog toga da bi na neki način pitanje nekih nacionalnih manjina bilo rešeno, drugim rečima, da li teritorijalna decentralizacija ili jedinice teritorijalne decentralizacije predstavljaju svojevrsno davanje političke autonomije nacionalnim zajednicama ili je legitimacijski osnov nešto drugo.

Zastupam tu ideju da legitimacijski osnov teritorijalne decentralizacije treba da bude isključivo država na efikasnost, odnosno, da teritorijalna decentralizacija ima jedan jedini smisao, a to je, ukoliko obezbedi da se praktično za građane i za samu državu u nadležnosti države i potrebe građana nesmetano rešavaju.

U tom smislu zalažem se za ideju asimetrične decentralizacije, a to ne znači ono što smo imali po Ustavu iz 1974. niti ono što imamo po Ustavu iz 1990. godine, a to je da imamo samo dve autonomne pokrajine, a da imamo dve Srbi je koji je nedecentralizovan. Naprotiv, ja zahtevam i mislim da je reč o jednoj čisto ustavnopravnoj zakonitosti da čitava Republika Srbija bude premeštena jedinicama teritorijalne decentralizacije.

Njihova asimetričnost bi se sastojala u tome da se one međusobno razlikuju, da se one mogu razlikovati u organizaciji, da se one mogu razlikovati u nadležnostima, i napokon, da se one mogu razlikovati i u položaju prema centralnoj državnoj vlasti.

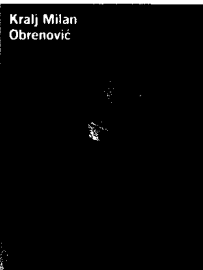
Kada to kažem, pre svega imam u vidu da već imamo određeno vrlo primenljivo i prihvatljivo iskustvo Italije i Španije u tom pogledu, pa donekle i iskustvo Savezne Republike Nemačke. Da samo napravim jednu malu digresiju, u imenu nemačke države stoje da je federalna, dakle, da je savezna, a ona ipak s obzirom na način na koji funkcionise Bundestag – gornji dom, čini mi se da malo odstupa od federalnog uređenja i da ide ka jednom visokodecentralizovanom uređenju, da ona nije do kraja prava federalna država, da je ipak Bundestag preuzeo toliko nadležnosti da se može smatrati visokodecentralizovanom državom.

Vracam se na ovu ideju o decentralizaciji. Ona, dakle, mora biti asimetrična, ali ne sme biti komplikovana.

Mislim da je najbolje i da je za nas jedino prihvatljivo rešenje da imamo lokalnu samoupravu kao nivo teritorijalno-političke decentralizacije i centralnu državnu vlast.

Takođe bih naglasio još dva bitna pitanja. Prvo, da li jedinice teritorijalno-političke decentralizacije treba da imaju svoje političke predstavnike, odnosno politički da budu zastupljeni u parlamentu Srbije; i drugo pitanje, način uvođenja teritorijalne decentralizacije.

Na prvo pitanje odgovor je veoma lak, bar za mene. Ja sam protiv toga da parlament Srbije bude dvodom i protiv toga sam da u parlamen-



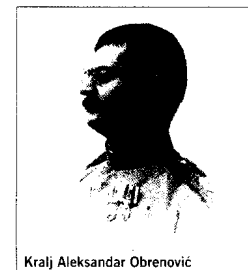
predsednika odbora, kralj je za potpredsednike postavio liberala Jovana Ristića, naprednjaka Milutina Garašanina i radikala Savu Grujića,

u svojstvu vođa triju stranaka. Konkretizovao je i zamisao o kompromisnoj osnovi ustavne promene stavom o načinu rada odbora i donošenjem njegovih odluka.

Tako formiran Ustavotvorni odbor (82 člana, tri potpredsednika i 12 sekretara) bio je glomazno telo za izradu nacrtu ustava putem kompromisa, pa je na njegovom prvom plenarnom sastanku izabran uži ustavotvorni odbor od 12 članova: po tri člana iz svake stranke, sa trojicom potpredsednika i trojicom sekretara. Uži ustavotvorni odbor izradio je nacrt ustava za mesec dana intenzivnog rada, od 24. oktobra do 24. novembra 1888. Konačan tekst nacrtu ustava uobičen je na velikom ustavotvornom odboru, gde je pretes nacrtu ustava na plenarnim sednicama trajao od 9. decembra 1888.

Ovaj ustav će posle kratkotrajne primene i vraćanja na snagu Ustava od 1869. godine, posle ustavnih kriza, državnih udara i novih kompromisa, ponovo biti uspostavljen, s nekim izmenama, kao Ustav Srbije od 1903. godine.

Ustav od 1901. godine



Peti ustav, od 1901, bio je otkroiveni i važio je samo dve godine.

Po donošenju Ustava 1888. godine kraj Milan je 22. februara 1889. godine abdicirao, a Namesništvo koje je – saglasno članu 70. Ustava – imenovao sam kralj preuzelo je "kraljevsku vlast" i poverilo vladu radikalima, najjačoj stranci u zemlji. Državnim udarom izvršenim 1. aprila 1893. godine maloletni

tu Srbije bude gornji dom kao dom koji će reprezentovati jedinice teritorijalno-političke decentralizacije. Jedan jedini razlog je u tome što to vrlo brzo može dovesti do federalizacije Srbije. S jedne strane, Srbiji jeste potrebna teritorijalno-politička decentralizacija, to je nesporno. Potrebno je i u ekonomskom smislu, ma koliko to paradoksalno zvučalo, potrebno je i u političkom smislu i potrebno je u državnim smislu. Ali ono što ne sme da se dozvoli, a imamo iskustva tokom prošlog veka, iz druge polovine prošlog veka, da vrlo lako može da dođe do prelaska ka federalizmu ili do problema koji nastaju kada se čitava stvar izrođava ka federalizmu.

Otuda smatram da jedinice – ponavljam – teritorijalno-političke decentralizacije ne smeju da budu zastupljene u gornjem domu.

U krajnjoj liniji, ono što je svrha teritorijalne decentralizacije jeste efikasno vršenje državne vlasti, nadležnosti i efikasna realizacija potreba građana. Mislim da se to može zadovoljiti samim nadležnostima i organizacijom i da nije potrebno ni na taj dodatni politički standard za koji lično mislim da Srbija dugo vremena možda nikada neće biti sposobna. A kada to kažem, mislim pre svega na političku reprezentaciju u gornjem domu republiknog parlamenta.

Ima nekoliko dilema kada je reč o decentralizaciji, ali mislim da ključna dilema koja se ispoljava, a to je da u Srbiji nisu sve oblasti s tradicijom i da možda ta decentralizacija neće uspeti u svim delovima Srbije. To je jedan od ključnih elemenata da imate oblasti u Srbiji koje nemaju takvu tradiciju kakvu ima, na primer, Vojvodina. To je argument koji mora da bude odbijen. Naprotiv, pravno-tehnički, ustavno-tehnički, morate imati teritorijalnu decentralizaciju. To jeste činjenica, ali ta činjenica može biti otklonjena možda primenom jednog modela teta koji je Španija primenila, a to je da ustavom predviđate obavezu da cela država mora biti premešana takvim i takvim jedinicama teritorijalne decentralizacije.

Nakon donošenja ustava vi takvu vrstu decentralizacije ne uvodite nego predviđate da se na osnovu ustavnog osnova – to je u konstatacija – kasnije organskim zakonima teritorijalna decentralizacija polako sprovodi.

kralj Aleksandar je zbio namesnike i proglasio se punoletnim tj. preuzeo je kraljevsku vlast. Svojim drugim državnim udarom, izvršenim 9. maja 1894, kralj Aleksandar je ukinuo Ustav od 1888. i vratio na snagu Ustav od 1869. godine. Brančić ukidanje ustava, Aleksandar je isticao "da su za njegovog maloletstva doneseni mnogi zakoni nasuprot odredbama Ustava i mnoge ustanove postavljene na izvitoperen temelj". Aleksandar je težio za ličnom vladavinom i "imao stalno uverenje da državom treba da upravlja sam kralj lično", imao je negativan stav prema radikalnom parlamentarizmu "po kome državom nije upravljao kralj nego klub skupštinske većine".

Svoj stav u pogledu donošenja ustava Aleksandar je promenio početkom 1901. godine. Nova vlada s Mih. Vujčićem na čelu obrazovana je 20. marta 1901. godine i u njoj su bila četiri radikala i tri naprednjaka. J. Prodanović kaže da je zadatak ove vlade bio "da pripremi donošenje novog ustava". U izradi novog ustava učestvovali su kralj

Potpuno se slažem s tim da nije isto sada uvesti tu decentralizovanu vlast u Vojvodini ili u istočnoj i zapadnoj Srbiji. Osnovno merilo i osnovni kriterijum da li ćemo time poboljšati položaj građana, da li ćemo time poboljšati uslugu koju državi organi njima pružaju. Ako je odgovor negativan, onda takvu mogućnost ne treba iskoristiti odmah nego pripremiti teren da kad uvedete takvu teritorijalnu decentralizaciju, odnosno takvu organizaciju, to odmah, bude na polju građana kao što se kaže.

Napokon, zalažem se i za to da to uvođenje teritorijalne decentralizacije u Srbiji mora biti i oročeno. Znači, u najkraćem roku od deset godina ta ustavna obaveza o decentralizaciji cele Srbije mora napokon biti izvršena.

VODITEJ: Gospodine Đeriću, čini mi se da imate nešto drugačije mišljenje, makar kad je reč o dvodomnom parlamentu.

ĐERIĆ: Da. Naš predlog sadrži ideju o dvodomnom parlamentu, ali da se vratim na početak odakle ta ideja dolazi. Naravno, postoji konsenzus da Srbija treba da bude decentralizovana država i regionalizovana država i s mnogim idejama koje su ovdje iznete ja se slažem. Naravno, razlikujemo se u nekim detaljima, ali to je nešto što će u nekoj budućoj ustavnoj komisiji ili ustavnovornoj skupštini biti predmet rasprave.

Ovo su sve ideje, ali je bitno da ono što konačno bude usvojeno kao rešenje bude prihvaćeno konsenzusom ili ogromnom većinom građana Srbije.

Dakle, mi smo pre svega mislili da je optimalno rešenje za Srbiju da bude regionalizovana država i da ima više stepena ili nivoa regionalizacije. Naša ideja je da vlast treba da bude što bliža građanima i da novac od poreza koji građani daju bude što bliže njima, odnosno da ga troši što više onih organa vlasti koji su bliži građanima. I konačno, da je Srbija zemlja s takvim razlicitostima – kulturnim, istorijskim i, u krajnjoj liniji, razlicitostima ekonomskog razvoja, i da moraju postojati autonomije.

Polazimo od toga da u Srbiji mora da se promeni, pre svega, sistem organizacije opština. Opštine su danas velike i ima ih, ako se ne varam, 280-290. Nešto manje od trista. Smatramo da bi u

Srbiji trebalo da postoji nekoliko hiljada opština, bar 2000 opština koje bi bile na taj način stvarno jedan organ vlasti, oblik samouprave koji bi bio vrlo blizak građanima. One bi imale malo stanovnika. To je, recimo, neke tri rešenja koje je usvojeno u Madarskoj i koje prati praksu mnogih istočnoevropskih zemalja u poslednjih desetak godina.

Najviši oblik samouprave bile bi pokrajine u Srbiji. Njih bi bilo oko šest. Međutim, smatramo da između opština i pokrajina mora da bude još jedan nivo samouprave koji može, u zavisnosti od broja stanovnika koji pod njega potpada, da se zove ili okrug ili oblast. Mi smo videli da je okrug do 50.000 stanovnika, znači objedinjavanje opština koje sve zajedno imaju do 50.000 stanovnika, a oblast bi bila iznad 50.000 stanovnika.

Ideja iza toga jeste da i unutar samih autonomnih pokrajina koje bi bile stvorene postoje razlicitosti, koje moraju nekako da se izraze. I tu vam pomenuti, naravno, Vojvodinu u kojoj imate Srem, Banat i Bačku, ali imate ideju vojvodanskih Madara o njihovih sedam opština gde bi oni želeli da napravne neku zajednicu.

Da bi se ove razlicitosti i želje ostvarile, mi smo videli mogućnost da se to desi u ovom srednjem nivou samouprave. Ono što je vazno, taj srednji nivo samouprave je dobrovoljan. Znači, opštine se dobrovoljno objedinjuju u okruge i u oblasti. Kad postoji stvarni interes u razlicitim opštinama da se one ujedine, one to mogu da učine i mi imamo predviđen određeni postupak kako se to čini.

S ustavne tačke gledišta zašto je važan ovaj srednji nivo samouprave? Važan je zato što je on u stvari upravo prepreka opasnosti federalizacije Srbije, odnosno opasnosti da pokrajine postanu suviše samostalne ili da krenu da vode jednu, kako se to ranije zvalo, autonomašku politiku, znači, da krenu da razbijaju jedinstvo zemlje, jer u stvari u jednom sistemu balansa vlasti, oblasti, odnosno okruzi bi bili i koji bi kočili pokrajine sa svojim partikularnim interesima da ne skliznu u autonomaštvo, tako da se izrazim pod znamicima navoda.

Šta hoću da kažem? Konkretno, Banacani bi imali problem ili bi imali političku raspravu s Novim Sadom, a ne s Beogradom i Novi Sad

Aleksandar, Milovan Milovanović, Pavle Marinković, Mih. Vujčić i Nikola Stefanović.

Ustav od 6. aprila 1901. sadržao je elemente Ustava od 1888. i nacrtu ustava koji je naprednjačka vlada izradila 1883, a "pereradiła" Novakovičeva vlada 1896. godine. Glavna karakteristika nacrtu ustava koji su izradili naprednjaci jeste da je on predviđao postojanje ustavnog Senata. "Pomoću tog Senata, čiji je veći deo članova postavljao, kralj Aleksandar se nadao da će obuzdati radikalnu većinu u Skupštini. Kralj Aleksandar nije pristajao da se u cilju donošenja novog ustava sazove Velika narodna skupština (saglasno Ustavu od 1869. koji je tada bio na snazi). To je imalo za posledicu da je Ustav donesen bez učešća Skupštine, odnosno da je oktroisan.

Ustavom od 6. aprila 1901. sužena su unekoliko prava monarha u odnosu na Ustav od 1869. On više "nije imao isključivo pravo zakonodavne inicijative, niti pravo da se o njegovim zakonskim predlozima rešava ucelo (bez posebnog pretresa), niti pravo izdavanja privremene

bi morao da vidi i da artikulise i njihove interese, a ne samo da se bavi svojim odnosom s Beogradom.

Što se tiče dvaju domova, tačno je, mi imamo u našem predlogu dvodomnu skupštinu i gornji dom u kome su zastupljeni predstavnici lokalnih samoupravnih jedinica, što bi obuhvatalo predstavnike regiona, predstavnike okruga, odnosno oblasti i čak i predstavnike opština. On ne bi imao velika ovlašćenja. Imao bi pravo suspenzivnog vetoa, što znači da bi mogao jednutput da spreči da se donese neki zakon, ali ako bi taj zakon ponovo bio izglasan od veća građana, od donjeg doma, taj zakon bi stupio na snagu.

Malo je drukčiji način glasanja, odnosno veća većina je potrebna kada se radi o zakonima koji diraju u lokalnu samopravu i zakonima koji se tiču ljudskih prava. Na taj način se oni štite od vrste neke promerljive većine u donjem domu parlamenta.

Ono što je jako bitno – ovlašćenja jedinica teritorijalne samouprave po našem predlogu su ustavna kategorija i organi kao što je parlament ne mogu da ta ovlašćenja ograničavaju. Jedinji arbitar koji će odlučivati u slučaju sukoba između centra i pokrajina, na primer, ne bi bila Narodna skupština, nego bi to Ustavni sud pošto su autonomne pokrajine ustavna kategorija.

I tu se naš predlog razlikuje od predloga DSS-a koji podrazumeva da se statut, odnosno konstitutivni akt pokrajine odobrava u Narodnoj skupštini i podrazumeva jednu kontrolu Narodne skupštine nad radom same autonomije. Za nas je jedinica autonomije ustavna kategorija i jedino je Ustavni sud nadležan da čeni u slučaju sukoba ko je to u pravu, a ne centralna vlada.

Imislim da je to vrlo bitna razlika i mislim da je ključna stvar, jer na taj način autonomije imaju jednu ustavnu garanciju svojih ovlašćenja i, u krajnjoj liniji, svojih finansijskih sredstava koje im centar ne može oduzeti.

VODITEJ: Gospodine Lončar, pomenuti ste.

LONČAR: Mislim da je ovo jedno od suštinskih pitanja na koje će odgovor morati da se potrazi na bimo drugaciji način novim ustavom Republike Srbije.

Kad je u pitanju teritorijalna organizacija vla-

nih zakona u odsustvu Skupštine". U Ustav je unesena odredba o pravu ženskog potomstva da nasledi presto.

"Aprilskim ustavom" uveden je dvodomni sistem Narodnog predstavništva. U Senat ulaze prestolonaslednik, beogradski arhiepiskop, niški episkop, trideset senatora koje je postavljao kralj i osamnaest biranih senatora. Na taj način, senatori koje je postavljao kralj činili su tri petine Senata.

Novi ustav je nastao kombinovanjem pojedinih odredaba Ustava od 1869. i Ustava od 1888. No, u bitnom je materijalizovao nešto treće. Njegovu normativnu esenciju činili su: dvodomno Narodno predstavništvo, sastavljeno od Senata i Narodne skupštine; izborni sistem sračunat da putem povećanog imovinskog cenzusa suzi biračko telo i time utiče na suzbijanje radikalizma u Narodnom predstavništvu, kao i mogućnost da proklamovana građanska prava i slobode naknadno budu sputani posebnim zakonima. Parlamentarna vlada – poznata Ustavu od 1888 – nije uvedena.



"Ja sam protiv toga da parlament Srbije bude dvodom i protiv toga da u parlamentu Srbije bude gornji dom kao dom koji će reprezentovati jedinice teritorijalno-političke decentralizacije. Jedan jedini razlog je u tome što to vrlo brzo može dovesti do federalizacije Srbije"

– Svetozar Čiplić

sti, pristalica sam principa decentralizacije teritorijalne organizacije vlasti, ali pri tom mislim da ona mora da bude racionalna, pre svega o tome da vodimo računa. I to podrazumeva, po meni, dve stvari. S jedne strane, to je razvijena regionalna autonomija, a s druge strane, veoma jaka lokalna samoprava.

Lokalnoj samopravi treba pridati mnogo veći značaj nego što ima po ovom izmenjenom Zakonu o lokalnoj samopravi. To treba da bude ona osnovna teritorijalna jedinica koja je najbliža građanima i gde će se puni demokratski kapacitet nove vlasti po usvojenom ustavu realizovati.

Što se tiče pitanja regionalne autonomije, mislim da postoji konsenzus ne samo među nama ove danas prisutnim, već uopšte na političkoj i stručnoj sceni i u stručnoj javnosti u Srbiji da je neophodna regionalizacija Srbije.

Oko obima, stepena, načina regionalizacije postoje dileme. Lično se zalažem za simetriju,

pre svega zbog činjenice da ona donosi sa sobom neophodno političko jedinstvo nacije. Međutim, nimalo nije jednostavno regionalizovati Srbiju simetrično, a da to ne bude veštački. Činjenica je da postoje velike razlike u pogledu svih ovih kriterijuma koji određeni deo teritorije države određuju da dobije status regiona ili ne, počev od onih demografskih, ekonomskih, saobraćajnih i svih drugih. Postoje velike razlike između Beograda, s jedne strane, Vojvodine, možda s druge strane, ili pak ostalih delova Republike Srbije.

Mislim da bi se načinom regionalizacije mogla pomiriti ta dva kraja. Dakle, s jedne strane, da se izbegne asimetrično uređenje koje bi bilo štetno po političko jedinstvo nacije, a s druge strane, da se izbegne veštačka simetrija. Taj način bi po meni trebalo da bude regionalizacija neujednačenog tempa, korak po korak, upravo iz ove činjenice da postoji velika raznolikost po svim ovim kriterijumima današnje Republike Srbije. Da ne ulazim sad u detalje te regionalizacije je takozvanog neujednačenog tempa, to je otprilike onaj model koji postoji u Španiji. Znači, taj model korak po korak trebalo bi detaljnije, pre svega, stručno razraditi i predstaviti ga političkoj javnosti.

Što se tiče drugih stvari koje se tiču teritorijalne regionalizacije, odnosno decentralizacije Srbije, mislim da treba u ustavu pažnju pokloniti još dvama pitanjima. Jedna stvar, nije dovoljno samo da regionalizujemo Republiku Srbiju, već je neophodno da u samom ustavu predviđimo efikasne mehanizme zaštite teritorijalnog integriteta Republike Srbije. I to je ono što sam prepoznao da postoji u ovim osnovnim načelima Demokratske stranke Srbije, a ne postoji na adekvatan način u ovim drugim projektima, između ostalog i u projektu Beogradskog centra. Tu se malo razlikujemo.

Efikasna mehanizam zaštite Republike Srbije od takozvanog dezintegracionog dejstva koje će neminovno imati pojava regiona u našem ustavnom sistemu, s jedne strane bi bilo ovo što je gospodin Đerić nekada spomenuo – davanje saglasnosti na statut regiona kao najviši konstitutivni akt i to ne od strane Narodne skupštine Republike Srbije, kako je rečeno, već od strane

Ustav od 1903. godine

Šesti ustav, u stvari vraćen na snagu Ustav od 1888, donesen je u Skupštini, ali u neredovnim uslovima neposredno posle majskog prevrata. Već 1894, kralj Aleksandar Obrenović ukinuo je Ustav od 1888. i na puštički način obnovio Ustav od 1869. "Novi" ustav vladalac je objavio privremeno i odgovarajućim sredstvom za izlučenje nesumnjivih i raznovrsnih političkih i državnih boljki. Među njih, naravno, nije uvrstio svoj neprosveteni, kabadahijski apsolutizam. Zavereničkom rukom, 29. maja 1903, ubijen je kralj Aleksandar, a dinastija Obrenović razvlačena. Njime je zapravo okončana i dvočina ustavna drama, tokom koje je istovetnim sredstvima – državnim udarima – ustavnost Srbije prvo bila naterana niza stranu (1894–1901), a zatim neuspešno popravljena (1901–1903). Zaverenici su već 29. maja 1903. za kralja proglasili Petra Karađorđevića. Istovremeno i sračunato omogućili su obrazovanje nove, višestranač-

onog gornjeg doma, a to je veće regiona, gde bi sedeli niko drugi već isti takvi predstavnici iz ostalih regiona.

Dakle, to je jedan mehanizam zaštite. Taj mehanizam zaštite bi, s druge strane, imao funkciju unifikacije regionalnog uređenja pošto će se po projektu Demokratske stranke Srbije ustav, kad je u pitanju unutrašnja organizacija regiona, zadržati se samo na pitanju skupštine i vlade. Sve ostale organe, odnosno način odnosa između tih organa, ostavio je samim regionima da oni putem svojih parlamenata reše.

Drugi mehanizam bitne zaštite Republike Srbije, odnosno njenog teritorijalnog integriteta, bio bi nadzor nad radom regionalnih organa koji bi po našem projektu vršila republička vlada, pri čemu bi ona u slučaju grubog kršenja ustava i zakona od strane regionalnih organa ili pak drugih akata koji bi narušavali jedinstvo pravnog poretka Republike Srbije imala pravu od inicijativnog postupak pred Ustavnom sudom Republike Srbije. Ustavni sud bi u postupku zaštite Republike Srbije imao različita prava. Između ostalog, imao bi pravo i na poništavanje tih akata i, s druge strane, ono najvažnije pravo, a to je raspuštanje samih regionalnih organa i automatsko raspisivanje izbora za novi saziv u određenom ustavom predviđenom roku.

Takode, kao predviđeni mehanizam zaštite Republike Srbije od dezintegracionog dejstva koje bi imali region, u ustavu bi morao da se predvidi i mehanizam zaštite same regionalne autonomije, da se ona digna na taj najviši ustavni način. Nadležnost zaštite regionalne autonomije bi bila u Ustavnom sudu Republike Srbije.

Postoji nekoliko mogućih modaliteta te zaštite. Pre svega, afirmisano jedan novi institut, a to je institut posredne ustavne žalbe. Za sada je ovo što imamo na saveznom nivou namenjeno zastiti ustavnih sloboda i prava građana, a pri tom ne postoji drugi vid pravne zaštite. Ovdje bi ta ustavna žalba imala, između ostalog, cilji zaštite regionalne autonomije.

Takode bi pred ustavnim sudom region mogli da pokrenu postupak ocene ustavnosti i zakonitosti onih republičkih zakona ili drugih

opštih akata republičkih organa kojim se vredaju njihova prava na teritorijalnu autonomiju.

I treći vid njihove zaštite – mogli bi da iniciraju postupak pred ustavnim sudom i u oceni pitanja sklopa nadležnosti s centralnim organima, dakle, s republičkim organima.

VODITELJ: Gospodine Nikoliću, simetrična ili asimetrična regionalizacija?

NIKOLIĆ: Ja sam za jednostepenu lokalnu samoupravu uz postojanje i gradova, razume se.

Međutim, kad govorimo o uređivanju na regionalnoj osnovi u vidu pokrajina, oblasti, regiona – svejedno kako ćemo to nazvati – mislim da je potrebno više nego u bilo kojoj drugoj oblasti, na bilo kojem drugom području voditi računa o iskustvu. Nemojmo da zaboravimo da smo imali autonomne pokrajine u vidu socijalističkih autonomnih pokrajina od 1945. godine. Ostavljam po strani razloge zašto su samo u Srbiji one ustanovljene, a ne i u drugim delovima bivše Jugoslavije, je tako su razlogi postojali, ali da se na tome ne zadržavamo.

Godine 1974. mi smo imali pokrajine, odnosno uspostavili, reorganizovali pokrajine i one su postale kvazifederalne jedinice, kvazidržave i pogubno iskustvo je, ja mislim, svima poznato. Meni, koji sam zasao u godine, poznato je i to iz ličnog iskustva, jer sam čitao, pratio, gledao šta se sve desavalo. To je bila destrukcija Srbije, ali u punom smislu reči destrukcija Srbije. Zašto, koji razlozi, to su već druga pitanja u koja ne bih ulazio.

Prema tome, apelujem da se o tome vodi računa. A koliko je to ozbiljan momenat, to pokazuje upravo i nastala situacija sada u Vojvodini, kada su određene društvene snage izašle, a to je proisteklo iz vojvodanske skupštine – jedan nacrt osnovnog zakona – a "da se Vlasi ne sete" to je pravi ustav i po strukturi i po sadržaju, ustav buduće Vojvodine. To je čak korak i dalje u destrukciju Srbije.

Prema tome, pristupiti problemu budućeg uređivanja Srbije na regionalnoj osnovi mislim da mora da jede od toga negativnog iskustva. Ja sam, pripremajući ovaj nacrt ustava i ovaj odeljak o regionalizaciji imao stalno pred očima šta je to bilo u bivšem režimu i zbog toga sam i zauzeo

neke stavove koji se delimično razlikuju, delimično poklapaju sa stavovima koji su ovdje izneti. U svakom slučaju sam protiv takve regionalizacije koja bi pospešila neko autonomstvo, pospešila federalizaciju Srbije, koja bi dovela do jačanja nekih delova pokrajine. Zbog toga sam protiv asimetrične regionalizacije, nego da se svuda zavede isti tip oblasti ili regiona, kako hoćemo to da nazovemo, kojih bi, prema mom predlogu, bilo desetak-dvanaest.

Zalazem se da Vojvodina ima tri regiona Srem, Banat i Bačka, Kosovo da ima dva regiona – Kosovo i Metohija, a ostali regioni već kako bi to stručnjaci za ta pitanja mogli preciznije da kažu.

I pri tome sam ja da to pokrajine, odnosno oblasti, imaju visok stepen autonomije, veći nego možda u klasičnoj političko-teritorijalnoj autonomiji, ali manji nego kada su imale autonomnost, samostalnost federalne jedinice, kako je praktično u Ustavu od 1974. godine to bilo.

Narocito i zbog toga što je Vojvodina u proteklom periodu Miloševićevog režima dosta bila pogodena bas time, ta autonomija treba naročito da bude od izražaja u finansijskom pogledu. Tako da bi se to mogao tražiti jedan model autonomije koji bi doveo stvarno do onoga što demokratska decentralizacija nameće kao potrebu, ali bi se izbeglo ove opasnosti koje bi narušile jedinstvo države.

Ovde je pomenuto da postoji drugi dom. Štažem se sa kolegama koje su zastupale mišljenje da treba da postoji samo jedan dom, mada sam u Skupštini Srbije predvideo, što, naravno, nije nikakav aksiom, nikakav nenorovni stav, da bude biran jedan poslanik na jednak broj građana, ali i da region imaju neke svoje predstavnike, ali ne u smislu drugog doma, ne u smislu većinske strukture, ali da budu zastupljene. Zašto se ne bi čuo i njihov glas?

Pomenuto je takode ovde i pitanje više stepena. Ekspertska grupa je to predložila, ja nisam za to, jer smatram, ovo da navedem neka dva možda tehnička razloga. S jedne strane, to bi značilo organizovanje više nivoa vlasti, a to je sve skupno. Znači, imali bismo skupštinu ovamo, pa srednju dole, pa višu i tako dalje, pa organe uprave.

ke vlade s liberalom J. Đ. Avakumovićem na čelu. Već na prvom koraku u novo razdoblje iskrslo je pitanje izbora prikladnog a dugotrajnijeg ustavnog rešenja. Postavile su ga vodeće političke snage: radikali i samostalni radikali. Između njih je došlo do krupnih sporenja. Povod za razgorevanje neslaganja našao se u pitanju: hoće li se novi vladalac zakleti na važeći ustav ili na Ustav od 1888?

Sve u svemu, to je bio spor između radikalnog pragmatizma i samostalske idejne načelnosti, iznikle iz uverenja da je Ustav od 1888. ubedljiva i neistrošna osnovica parlamentarizma i – bar pravno gledano – brana povamprenju teško kompromitovane vladalačke autokratije.

Od 2. do 4. juna delovalo je Narodno predstavništvo. Već prvog dana zasedanja njegovi domovi su u načelu izglasali povraćaj Ustava od



Kraji Petar I Karadorđević

1888, rešili da ga u nekoliko izmene i za kralja izabra li Petra I Karadorđevića. Na pripremi ustavnih izmena radio je poseban skupštinski odbor. Rasprava o predlozi ma okončana je 4. juna. U Narodnoj skupštini je dotera ni ustav izglasan sa 106 glasova za i 3 protiv, dok je u Senatu usvojen jednoglasno. Po povratku iz emigracije, kralj Petar I Karadorđević se "bez ikakva prigovora", 12. juna 1903, zakleo na ovo drugo, delimično preinačeno izdanje Ustava od 1888. Ono je, prevashodno iz potrebe graditelja novog stanja da ga označe kao međaš između smrvljene obrenovićevske autokratije i pravo ojačane građanske demokratije, ozvaničeno kao Ustav od 1903.

(Izvori: Miodrag Jovičić: "Leksikon srpske ustavnosti 1804-1918", Beograd 1999, izbornik radova "Ustavi knjezevine i kraljevine Srbije 1835-1903", Beograd 1980) Priredio: DRAGOSLAV GRUJIĆ

pa izvršne organe itd. To poskupljuje stvari. Mi treba da idemo na pojednostavljenje čitave organizacije da bude što jeftinija.

A drugo, to je opšte iskustvo u svim zemljama, postavice se pitanje razgraničenja nadležnosti, šta će spadati u nadležnost jednog nivoa vlasti, drugog, trećeg i četvrtog. Ako ovako računamo, imali bismo opštinu pa sve do republike, četiri-pet i ne znam koliko nivoa vlasti. Razgraničenje bi bilo vrlo teško i to bi dovelo do stalnih konflikata.

Inače, potpuno se slažem s tim da region, odnosno ta teritorijalno-politička organizacija, moraju da uživaju ustavnu sudsku i svaku drugu zaštitu, ali da i republika ili centralna vlast, ako to bude monarhija, ima neke svoje odbrambene mehanizme. Tu ne bih ništa posebno dodao od onoga što je posebno gospodin Lončar govorio.

Ali kad je već ovdje statut pomenut, predvideo sam da oblasni statut donosi naravno skupština regiona, ali pre stupanja na snagu taj oblasni statut mora da potvrdi narodna skupština, znači, centralni organ vlasti i to apsolutnom većinom svih svojih poslanika. Nije dovoljno da samo ustavni sud, jer ustavni sud ne može da ulazi u oportunitet, u celishodnost nego on vrši kontrolu ustavnosti. I to je apsolutno potrebno i to nema nikakvog spora. Ali skupština kad potvrdi, ona vodi računa i o drugim aspektima. Radi jedinstva države ja mislim da je to neophodno.

VODITELJ: Gospodine Čipčiću, vi ste radili na malopre pomenutom takozvanom ustavu Vojvodine?

ČIPČIĆ: Ja želim samo da objasnim. Apsolutno prihvatam stanoviste kao pravnik da se radi lo pred ređa, da se jedan konstituisači akt jedne jedinice teritorijalne decentralizacije ne može raditi pre ustava države čiji je deo, znači čiji je ona nivo političke decentralizacije. Međutim, ja sam tu isao kao čovek koji se bavi profesionalno ustavnim pravom i ono što mogu da kažem je da je zaista stvar krenula u pravnom pogledu.

Postoje praktično tri rešenja. Jedno je, ako malo dozvolite da se koristim političkim, a ne pravnim rečnikom, stara autonomaska ideja, druga je nova autonomaska ideja, i treća varijanta je praktično dosta rigidna gde je organizaciono, a zatim i po nadležnostima. Vojvodina znatno svedenija nego sada.

Tako da mogu da vam pomenem da do trenutka dok sam radio na tom nacrtu nije postojao jedinstven tekst osnovnog zakona, odnosno da postoje tri predloga, sva tri sam pobrojao. U krajnjoj liniji, moja je glavna zametka da se s pravnog aspekta, a čini mi se i političkog, krenulo prerano u tu priču.

Zaista, postoje neka rešenja koja idu, čini mi se, mnogo dalje nego što je to učinjeno po Ustavu iz 1974. godine i koja ugrožavaju ne teritorijalno i političko jedinstvo Republike Srbije, nego funkcionisanje, što je po meni glavni problem, i tiču se pre svega nadležnosti Vojvodine. A u organizacionom pogledu, naravno, postoje određene ideje koje dodatno komplikuju čitavu stvar. Po

nekim rešenjima Autonomna Pokrajina Vojvodina i njena Skupština trebalo bi da ima tri doma. Dakle, to je jedan primer par okksalans nefunkcionalnosti po sebi, neefikasnosti, komplikovanosti procedure.

Tako da taj osnovni zakon, konstitutivni akt, njegov prednacrt je nejedinstven, nedoraden tekst. I ponavljam, moja glavna zametka je u tome što se u jednu takvu proceduru, odnosno u jedan takav pre svega politički proces, ušlo pre vremena. Dakle, ušlo se pre nego što je uopšte



opredeljeno da li će Srbija i na koji način biti regionalna država. U krajnjoj liniji, ideja o nadležnostima bilo koje jedinice teritorijalne decentralizacije nije nešto što se opredeljuje osnovnim aktom te jedinice, nego nešto što se opredeljuje ustavom te države.

LOŃČAR: Ako bih mogao ja da se osvrnem na ovo pošto donekle mislim kao i gospodin Čipčić. Pored toga što dolazim iz Novog Sada i kolege smo na istom fakultetu, takode sam bio član Komisije za izradu konstitutivnog akta Autonomne Pokrajine Vojvodine, no za razliku od kolege Čipčića, nisam imao i to zadovoljstvo da učestvujem u radu te komisije, bez obzira na to što me je Skupština Srbije isto izabrala kao i njega kao eksperta, jer sam profesor na fakultetu i bavim se ovim stvarima. Verovatno je moja partijska pripadnost bila razlog za to da me ne pozivaju na sednice i da jednostavno budem doveden pred srpski čin, da figuriram kao član te komisije i jedino što sam mogao da učinim to je da podnesem ostavku, što sam i učinio.

No, samo kratko vezano za ovaj osnovni zakon Autonomne Pokrajine Vojvodine. Za mene uopšte nije sporno, mislim da sam i ovim stavovima danas iznetim ovdje potvrdio da položaj Autonomne Pokrajine Vojvodine, uostalom kao i položaj ostalih delova Republike Srbije, treba menjati. To treba bitno menjati.

Takode nije sporno da aktualna Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine, bez obzira na to koliko neki osporavali legitimitet zbog trenutnog izbora poslanika u tu skupštinu, mislim da ona ima sasvim legitimno pravo da izrazi svoj politički stav o tome kako današnji saziv Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine vidi mesto Vojvodine u budućem ustavnim uređenju Republike Srbije. I vreme je upravo sada kada se nalazi mo u jednom predustavnom periodu izrade Usta-

va Republike Srbije, da se taj stav i saopšti.

Ovo što je za mene kao pravnik ovdje sporno, to je pitanje pravnog osnova. Autonomija današnje Vojvodine regulisana je Ustavom Republike Srbije i razradena Statutom Autonomne Pokrajine Vojvodine i ona kao takva, bez obzira na to što je možda nezadovoljavajuća, ne može da se menja bez promene Ustava Srbije. To je ono u čemu se gospodin Čipčić i ja apsolutno slažemo.

Međutim, za mene je kao pravnik neprihvatljivo to što su moje kolege koje su učestvovali

do kraja u radu ove ustavne komisije, odnosno Komisije za izradu konstitutivnog akta, pokušale da zamagle činjenicu da ne postoji pravni osnov za menjanje položaja Vojvodine bez promene Ustava Srbije. Znači, bili su svesni te činjenice, međutim, probali su da je prikriju i to veoma nevesito. Na primer, u samoj preambuli između ostalog stoji da je osnovni zakon Autonomne Pokrajine Vojvodine između ostalog sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije. I jasno je iz ovoga što je gospodin Čipčić rekao,

ako niste čitali to, da to nije tako.

Takode, postoji jedan član 106 tog zakona u kome se kaže da osnovni zakon Autonomne Pokrajine Vojvodine mora biti u saglasnosti s Ustavom Republike Srbije. On nije u saglasnosti s Ustavom Republike Srbije. Kakvo će rešenje u Ustavu Republike Srbije biti kad on bude donet, videćemo jednog dana.

Istoji još tamo u istom tom članu da ne sme biti u suprotnosti s Ustavom poveljom državnim zajednicu Srbije i Cme Gore. Kao što vam je poznato, povelja još uvek nije doneta, verovali ili ne, a kada će – ne znamo.

I na kraju, u poslednjem članu 146 to još pokušava da se prikrije na krajnje nevesit način time što se predviđa izuzetno dugačak takozvani *vacatio legis*, odnosno odloženo stupanje na snagu ovog osnovnog zakona, gde se kaže da osnovni zakon Autonomne Pokrajine Vojvodine ne može stupiti na snagu pre nego što se doneše ustav Republike Srbije. Svaki zakonodavac, pa makar to bio i zakonodavac osnovnog zakona Autonomne Pokrajine Vojvodine može predvideti *vacatio legis*. To je nešto što nije sporno. Međutim, moje kolege su zaboravile da to ne zamagljuju pitanje pravnog osnova. Makar bio *vacatio legis* šest meseci ili godinu dana ili deset godina, akt koji sadržava odloženo stupanje na snagu mora imati pravni osnov u trenutku kada se donosi. E, to ne postoji u ovom osnovnom zakonu i to je za mene kao pravnika najspornije.

A sve ostalo, to su neki možda politički stavovi i možda drugačiji pogledi na položaj Autonomne Pokrajine Vojvodine, koje će između ostalog i ova rasprava i javna rasprava povodom tog zakona i sigurno rasprave koje nas očekuju povodom izrade aktuelnog ustava Srbije rešiti.

VODITELJ: Zahvaljujem učesnicima i publici na poseti.



European Movement
Serbia



Institute of Economic Sciences

Friedrich-Ebert-Fondacija, Evropski pokret u Srbiji i Institut ekonomskih nauka organizuju međunarodnu konferenciju: **Srbija i Crna Gora na putu ka Evropskoj Uniji – Dve godine kasnije**. Konferencija će se održati u Beogradu (SAVA Centar) 6-7 decembra 2002.godine.

Cilj konferencije će biti da razmotri program reformi i dostignuća Srbije/Jugoslavije imajući u vidu objektivne institucionalne i političke preduslove i potrebe za bržu integraciju u Evropsku Uniju, u okviru Procesu stabilizacije i asocijacije.

Pre dve godine, Evropski pokret u Srbiji je, uz pomoć Fondacije Friedrich-Ebert objavio studiju "Pripreme za evropsku integraciju". Nakon što su Srbija i Crna Gora prošle kroz dve godine tranzicije, procesa koji je za jedan od ključnih, dugoročnih spoljnopolitičkih ciljeva imao uključivanje u EU, došlo je pravo vreme da se preispitaju došadašnji i utvrde budući koraci.

Konferencija bi trebalo da bude događaj koji će privući veliku pažnju kako državnih zvaničnika, tako i predstavnika političkih partija, međunarodnih predstavnika, eksperata, predstavnika medija, kao i šire javnosti u vezi ključnih institucionalnih pitanja koja se tiču procesa reformi u 2002. godini.

Konferencija će biti zatvorenog tipa, ali će rezultati konferencije, kao i prilogi biti objavljeni u knjizi koja će biti štampana do kraja godine i koja se može naručiti od organizatora.