

Prof. dr Petar Teofilović  
Fakultet za pravne i poslovne studije  
„Dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad  
figaro@nscable.net

UDK 342.4:342.7(497.11)“2006“  
Originalni naučni rad  
Primljen: 15. 12. 2013.  
Odobren: 31. 12. 2013.

## LJUDSKA PRAVA U USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 2006. GODINE

**REZIME:** Usvajanje Ustava RS iz 2006. godine proteklo je bez javne rasprave o brojnim kontroverznim pitanjima, čime je legitimnost čitavog postupka, pa samim tim i Ustava, ozbiljno narušena. Rešenja koja se tiču pojedinih ljudskih prava su neadekvatna i umesto stabilizovanja tog dela ustavnog sistema unose u njega nove sporne momente. To se pre svega odnosi na status međunarodnih dokumenata koji se odnose na ljudska prava, kao i na neka konkretna prava – pravo na privatnost je izostavljeno, dok je pravo na rađanje dece formulisano na način koji daje mogućnost njegovog suštinskog ograničavanja. Sistem zaštite ljudskih prava je takođe u izvesnoj meri oslabljen putem restriktivnih i nejasnih odredbi koje se odnose na autonomne pokrajine, koje su po sadašnjem ustavu odgovorne za zaštitu ljudskih prava iako im za to ne stoje na raspolaganju adekvatna i efektivna sredstva zaštite. Stoga je, uopšteno posmatrano, nivo zaštite ljudskih prava iz ranijih relevantnih ustavnih akata snižen Ustavom iz 2006. g., te je stoga revizija važećeg Ustava Srbije, ili čak i donošenje novog, ne samo poželjna, već u ovom trenutku deluje i kao neizbežna u skorijoj budućnosti.

**KLJUČNE REČI:** *ustav, ljudska prava, autonomna pokrajina, revizija ustava.*

### Uvod

Usvajanje novog Ustava Republike Srbije 2006. godine očekivano je kao najznačajnija novina u oblasti pravne regulative u domaćem pravnom sistemu u poslednjih dvadesetak godina. Do tada važeći Ustav Srbije donet je 1990. godine, u periodu kada je raspad ranije Socijalističke

Federativne Republike Jugoslavije, savezne države sačinjene od 8 konstitutivnih jedinica (6 republika i 2 pokrajine), uveliko bio u toku. Ustavom Srbije iz 1990. praktično je ukinuta autonomija dotadašnjih autonomnih pokrajina u sastavu Srbije, Vojvodine i Kosova (kojem je vraćen raniji naziv Kosovo i Metohija), koje su njime definisane kao „oblici teritorijalne autonomije“. Taj ustav je donet dve godine pre Ustava Savezne Republike Jugoslavije (1992), koju su činile dve ranije savezne države SFRJ (Srbija i Crna Gora), i iz kojeg su u potpunosti nestale dotadašnje autonomne pokrajine Vojvodina i Kosovo i Metohija kao autonomni subjekti i kao konstitutivni elementi nove federacije. Ustav Srbije iz 1990. godine ostao je na snazi i tokom trogodišnjeg perioda (2003–2006) tokom kojeg je postojala Zajednica država Srbije i Crne Gore (sa istim subjektima kao prethodna, ali u bitno drugačijim okolnostima), uspostavljena u pokušaju da se očuva neki oblik savezne države. Ustav RS, i pored izričite odredbe čl. 115 Ustava SRJ, tokom čitavog tog perioda nije bio usklađen sa saveznim ustavom, a pojedina rešenja su u međuvremenu zastarela ili više nisu odgovarala novonastalom društvenom kontekstu.

Jedno od najžešće osporavanih rešenja Ustava RS iz 1992. godine odnosilo se na veoma strogo postavljene uslove za njegove izmene i dopune ili njegovu zamenu drugim ustavom. Osim glasova  $\frac{2}{3}$  većine od ukupnog broja poslanika u Narodnoj skupštini procedura izmene tog ustava obuhvatala je i naknadnu potvrdu na referendumu, za čiju je uspešnost bio postavljen dodatni uslov: da bi rezultati referendumu bili validni bilo je potrebno da na njega izađe više od 50% građana Srbije sa pravom glasa. Tako postavljene uslove ne bi bilo lako zadovoljiti ni u mnogo manje podeljenim i bolje uređenim društvima nego što je to bilo srpsko s kraja XX i početka XXI veka, u kojem ni godinama nakon svrgavanja režima Slobodana Miloševića nije bilo moguće postići potrebnu saglasnost relevantnih društvenih činilaca, pre svega političkih partija, o bilo kakvim izmenama ustava. Tek nakon referendumu u Crnoj Gori, na kojem su se građani izjasnili da se Crna Gora izdvoji iz sastava državne zajednice kao nezavisna država, nastali su uslovi u kojima više nije bilo moguće odlagati donošenje novog ustava umesto važećeg, koji više ni u formalnom smislu nije bio osnovni pravni akt sada već samostalne države Srbije.

Od novog ustava očekivalo se uspostavljanje temelja Srbije kao nove države koji će omogućiti, s jedne strane, njenu modernizaciju i započinjanje procesa oporavka celokupnog, tada već gotovo potpuno razore-

nog društva, a, s druge strane, i usklađivanje unutrašnjih procesa sa aktuelnim integrativnim procesima na regionalnom i međunarodnom nivou. Ipak, iz više razloga, Ustav kakav je usvojen 2006. godine nije akt koji omogućava pokretanje i/ili unapređenje tih procesa. U ovom tekstu ću se pozabaviti pojedinim aspektima tog ustava, prvenstveno onim koji se odnose na ljudska prava i prava pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica, ali i nekim drugim koji, naročito u svetlu nekoliko nedavnih odluka Ustavnog suda, sa stanovišta garantovanja i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda zaslužuju argumentovan komentar.

### **Kontekst u kojem je donet Ustav Srbije iz 2006. godine**

Pre analize izvesnih spornih odredbi Ustava sa stanovišta garancija ljudskih prava potrebno je podsetiti na kontekst u kojem se odvijalo usvajanje Ustava, prvenstveno sa stanovišta učešća građana, a posebno predstavnika manjinskih nacionalnih zajednica u njegovom donošenju. Ustav iz 2006. godine pisalo je nekoliko pravnika u ime političkih partija koje su ih delegirale, i u potpunosti je izostala bilo kakva javna rasprava o ključnim pitanjima koja treba da uredi ustav kao konstitutivni, utemeljivački akt.<sup>1</sup> Pomenuta strogost uslova za izmene važećeg, odnosno usvajanje novog ustava, dovela je do toga da su njegove izmene bile moguće samo ako ih podrži više antagonizovanih političkih partija, čiji su glasovi bili neophodni za postizanje potrebne  $\frac{2}{3}$  većine u Skupštini. To je omogućilo da partije različitih provenijencija, zavisne u tom odgovornom poslu jedne od drugih, nameću pojedina sporna rešenja, i rezultiralo nepostojanjem iole jedinstvene koncepcije u postavljanju temelja zajednice i brojnim nedoslednostima i neusklađenostima, među kojima su i one koje do danas neprestano generišu kontroverze.

Sa stanovišta učešća predstavnika nacionalnih manjina u procesu usvajanja novog ustava Srbije mora se konstatovati da je njihovo aktivno učešće praktično izostalo. Naime, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina SRJ bio je usvojen još 2002. godine.<sup>2</sup> Prvi izbori za

<sup>1</sup> O utemeljujućoj funkciji ustava i o značaju inkluzivnosti ustavotvorne procedure videti: Nenad Dimitrijević, 2013, str. 35–36.

<sup>2</sup> *Službeni list SRJ*, br. 11/2002. Obaveza usvajanja zakona je proizlazila iz čl. 19 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina SRJ.

članove nacionalnih saveta, odnosno njihovo konstituisanje, bili su obavljani po privremenim pravilima utvrđenim Pravilnikom o načinu rada skupština elektora za izbor saveta nacionalnih manjina,<sup>3</sup> koji je usvojen nakon donošenja Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina da bi se omogućilo formiranje nacionalnih saveta. Konačno uređenje načina izbora članova saveta nacionalnih manjina trebalo je da bude učinjeno posebnim zakonom.<sup>4</sup> Međutim, zakon o izboru članova nacionalnih saveta nije bio usvojen do 2006. godine, odnosno do perioda kada donošenje novog ustava Srbije više nije bilo moguće odlagati.<sup>5</sup> Konkretna posledica koja je iz toga proizašla bila je da je nekim ranije osnovanim nacionalnim savetima mandat već bio istekao ili je bio pred isticanjem, ali pošto nije bio donet zakon koji reguliše način njihovog izbora nije postojala ni mogućnost izbora novih članova nacionalnih saveta. Stoga su ta tela nekoliko godina, pa i u periodu pripremanja novog ustava Srbije, bila u svojevrsnom pravnom vakuumu. Oспораван im je i legitimitet i legalitet, i u takvim uslovima su, umesto da budu uključena u ustavni proces u okviru svoje uloge, ta tela bila pasivizirana, a zajednicama koje ona predstavljaju praktično je onemogućeno da na taj način učestvuju u procesu stvaranja novog ustava.

Sam postupak sprovođenja referenduma doveo je u pitanje objektivnost i nepristrasnost njegovog krajnjeg rezultata. Najpre, trajanje referenduma od dva dana je izuzetak u uporednom pravu. Osim toga, sastav komisija koje su bile zadužene da se staraju i o njegovom zakonitom sprovođenju bio je ograničen samo na predstavnike parlamentarnih stranaka, koje su gotovo bez izuzetka podržale njegovo usvajanje u Skupštini i kojima stoga nikako nije bilo u interesu da referendum ne uspe. S druge strane, subjekti (političke partije) koji su pozivali na bojkot referenduma uglavnom nisu bili članovi referendumskih komisija. Čak je i nadzor od strane domaćih nevladinih organizacija specijalizovanih za pitanja izbora (pre svega CESID-a) dugo bio pod znakom pitanja, što je podsticalo sumnje u regularnost čitavog postupka, pa samim tim i krajnjih rezultata.

---

<sup>3</sup> *Službeni list SRJ*, br. 41/2002.

<sup>4</sup> Član 19, st. 13 Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina je utvrđivao da će izborna pravila o izboru nacionalnih saveta biti regulisana posebnim zakonom.

<sup>5</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kojim su konačno uređeni i osnovi za izbor članova tih saveta, donet je tek 2009. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2009).

## Ustav RS iz 2006. i sporna pitanja u oblasti ljudskih prava

U pogledu sadržine novog Ustava RS, nakon što je tekst postao dostupan javnosti (dakle nakon njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini), postalo je očigledno da izvesna rešenja u sferi ljudskih prava i sloboda sadrže bitne nedostatke, dok su neka od njih nejasna u pogledu statusa, obima i sadržine. Nekim od tih rešenja snižen je do tada dostignuti nivo garantovanja ljudskih prava pa su ona neustavna jer su u suprotnosti sa principom da se dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati.<sup>6</sup> U ovom tekstu ukazujem na delove i odredbe Ustava RS iz 2006. godine koji donose važnije novine u toj oblasti ili su iz nekog razloga problematični i zahtevaju preispitivanje od strane nadležnog organa, odnosno Ustavnog suda Srbije.

Još nakon referenduma u Crnoj Gori u maju 2006. godine, dakle pre usvajanja novog Ustava RS, i rasformiranja Državne zajednice Srbije i Crne Gore koje je usledilo, otvoreno je pitanje važenja i primene izvesnih odredbi Ustavne povelje Državne zajednice Srbije i Crne Gore<sup>7</sup> (u daljem tekstu: „Ustavna povelja“) i Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG<sup>8</sup> (u daljem tekstu: „Povelja o pravima“), koja je prema izričitoj odredbi čl. 8 Ustavne povelje bila sastavni deo Ustavne povelje. Isto pitanje dobilo je na težini i povodom usvajanja novog Ustava RS. Naime, u čl. 57 Povelje o pravima izričito je bilo propisano da se „dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, ne može (...) smanjivati“. Ustavna povelja SCG je sadržala gotovo identičnu formulaciju u čl. 9, st. 2 („Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, i građanskih sloboda, ne može se smanjivati.“). Takvu formulaciju sadrži i čl. 20, st. 2 novog Ustava Republike Srbije („Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati“). Na osnovu toga, Povelja o pravima je predstavljala parametar koji sadrži minimalni nivo garantija i zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda, koji se naknadno ne može smanjivati.

Imajući u vidu da su Ustavna povelja i Povelja o pravima SCG tokom perioda njihovog važenja bile sastavni deo i pravnog sistema Republike

<sup>6</sup> Taj princip bio je izričito proklamovan i čl. 57 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG, koja je bila na snazi u vreme usvajanja novog ustava RS 2006. g., a nalazi se u nepromenjenom obliku i u čl. 20, st. 2 Ustava RS iz 2006.

<sup>7</sup> *Sl. list Srbije i Crne Gore*, br. 1/2003, 26/2005.

<sup>8</sup> *Sl. list Srbije i Crne Gore*, br. 6/2003.

Srbije (čl. 65 Ustavne povelje propisivao je da ustavi država članica moraju biti usklađeni sa tom poveljom u roku od 6 meseci od dana usvajanja Povelje, što nije učinjeno tokom postojanja Državne zajednice<sup>9</sup> – no to nikako ne znači da je ta obaveza prestala zbog nepoštovanja izričite ustavne odredbe), a da i novi Ustav Republike Srbije garantuje do tada uspostavljen nivo ljudskih i manjinskih prava, proizlazi da je njime morao da bude garantovan bar onaj nivo prava i sloboda koji je bio utvrđen Poveljom o pravima SCG. Dakle, poštovanje tih odredbi nalagalo je da se kasnije donetim aktima, pa i Ustavom RS, ne može snižavati nivo zaštite prava garantovan Ustavnom poveljom i Poveljom o pravima, odnosno da nivo zaštite koji je tim poveljama bio uspostavljen predstavlja minimalni standard i za sve buduće akte koji se odnose na odgovarajuće pitanje.

Međutim, u izvesnim slučajevima nakon stupanja na snagu novog Ustava RS postavlja se pitanje važenja pojedinih odredbi ustavnih akata bivše Državne zajednice budući da su pojedina pitanja novim Ustavom Republike Srbije regulisana na drugačiji način nego ranije. U tom smislu, jedno od važnih pitanja od značaja i za oblast ljudskih prava i sloboda tiče se važenja međunarodnih dokumenata u domaćem pravnom sistemu, konkretno onih međunarodnih dokumenata koji se odnose na oblast ljudskih prava i sloboda, jer se formulacije u pomenutim ustavnim aktima razlikuju. Tako je Povelja o pravima SCG u čl. 7 propisivala sledeće:

„Ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i međunarodnim ugovorima koji važe u državnoj zajednici, zajemčena su ovom poveljom i neposredno se primenjuju.“

Član 8 Povelje o pravima SCG je utvrđivao:

„Nije dopušteno ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, međunarodnim ugovorima koji važe u državnoj zajednici i zakonima i drugim propisima na snazi, pod izgovorom da ona nisu zajemčena ovom poveljom ili da su zajemčena u manjem obimu.“

---

<sup>9</sup> Navedeni član je glasio: „Države članice će izvršiti izmenu svojih ustava ili doneti nove ustave radi usklađivanja s Ustavnom poveljom, u roku od šest meseci od dana usvajanja Ustavne povelje“.

Ustavna povelja SCG je u čl. 10 propisivala:

„Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koje važe na teritoriji Srbije i Crne Gore neposredno se primenjuju.“

Čl. 16 Ustavne povelje SCG je glasilo:

„Ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom SCG i pravom država članica.“

Za razliku od Povelje SCG, novi Ustav Republike Srbije u ovom pogledu sadrži suštinski različitu formulaciju u čl. 16, st. 2, koja glasi:

„Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka RS, i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.“

Dakle, po Povelji SCG međunarodno pravo je imalo primat nad domaćim pravom i neposredno se primenjivalo u oblasti ljudskih prava (što znači da nije bilo potrebno donositi neki poseban zakon ili drugi pravni propis kojim bi ratifikovani međunarodni akti bili inkorporirani u domaći pravni sistem, već su ti akti postajali sastavni deo domaćeg pravnog sistema samim činom ratifikacije, uz eventualne rezerve ako su bile dopuštene). Po odredbi novog Ustava RS, međutim, domaći ustav ima primat nad ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Takvo rešenje podrazumeva da međunarodni akti mogu biti nevažeći u delu koji je u suprotnosti sa domaćim ustavom, odnosno da je potrebno menjati ustav da bi ratifikovani sporazumi postali sastavni deo domaćeg pravnog sistema.

Stupanjem na snagu novog Ustava RS, s obzirom na napred citiranu formulaciju, otvoreno je pitanje važenja i mesta međunarodnog prava u domaćem pravnom sistemu, pa samim tim i potvrđenih međunarodnih akata koji se odnose na ljudska prava. Po novom Ustavu Srbije, međutim, domaći ustav ima primat nad potvrđenim međunarodnim ugovorima jer oni moraju biti u skladu s njim, pa stoga takvo rešenje podrazumeva da međunarodni akti i ugovori (pa i oni koji se odnose na ljudska prava) mogu biti nevažeći u potpunosti ili u delu koji je u suprotnosti sa

domaćim ustavom, ili da je u slučajevima suprotnosti potvrđenih međunarodnih akata sa domaćim ustavom potrebno menjati ustav da bi takvi ratifikovani sporazumi postali sastavni deo domaćeg pravnog sistema.

Imajući u vidu da je pomenutom odredbom novog Ustava RS oslabljen status i važenje međunarodnih akata koji se odnose na ljudska prava u domaćem pravnom sistemu, može se samo konstatovati da je novim Ustavom RS u jednom važnom segmentu ljudskih prava i sloboda snižen nivo zaštite ljudskih prava u Srbiji u poređenju sa nivoom koji je bio garantovan Poveljom o pravima Državne zajednice SCG. To u praksi može da bude od izuzetnog značaja kada se radi o primeni izvesnih međunarodnih akata koji se odnose na ovu oblast, a posebno Evropske konvencije o ljudskim pravima, koju je naša zemlja ratifikovala. Rečeno se pre svega odnosi na tzv. „*case law*“, odnosno presude Evropskog suda za ljudska prava kojima se tumači i precizira sadržina odredbi Konvencije u konkretnim slučajevima. Te presude su stoga sastavni deo Konvencije i predstavljaju podjednako važan izvor međunarodnog prava kao i sama Konvencija.

Prema tome, krajnji zaključak jeste da pomenute izmene domaćeg ustava praktično otvaraju prostor u domaćem pravnom sistemu za odstupanje od obaveza poštovanja normi i standarda uspostavljenih međunarodnim aktima, kao i od izričito propisanih garantija za očuvanje dostignutih standarda zaštite ljudskih prava, pa samim tim i prava manjinskih nacionalnih zajednica. Drugim rečima, nivo zaštite ljudskih, pa samim tim i manjinskih prava, uspostavljen novim Ustavom RS niži je od onog koji je bio garantovan Poveljom o pravima SCG. Po izričitim odredbama najviših pravnih akata Srbije, kako onog koji je važio u vreme donošenja ustava tako i samog novog ustava, ovakvo rešenje je protivustavno.

Ustav RS u čl. 21 propisuje zabranu diskriminacije na sličan način kao što je to bilo propisano i Poveljom o ljudskim pravima. Ipak, obim zabrane diskriminacije je uže formulisan u Ustavu RS jer ne sadrži odredbu o zabrani diskriminacije po osnovu „boje“, a iza „rođenja“ je izbačeno „ili sličnog statusa“. Osim toga, nije navedena i izričita zabrana diskriminacije po seksualnoj orijentaciji, što je u sadašnjem kontekstu u Srbiji veoma važno zbog snažnog i neprikrivenog ispoljavanja homofobije (govor mržnje, fizički napadi...) koje, po pravilu, ostaje bez ikakve ili bar adekvatne reakcije nadležnih državnih organa.

Nedostaci su uočljivi i kod pojedinih prava. Tako je iz Ustava RS nestalo pravo na privatnost, koje danas garantuju ustavi mnogih zemalja



kao i međunarodni akti, i koje je ranije bilo izričito garantovano Poveljom o pravima. Pojedini aspekti lične i porodične privatnosti su zaštićeni (korespondencija, komunikacija, privatnost učesnika u postupcima pred državnim organima ili privatnost potrošača), ali uglavnom ograničeno, dok privatnost kao vrednost, kao jedan složen konstrukt, nije garantovana ustavom. To u praksi može da dovede do problema u ostvarivanju zaštite ovog prava jer i pored toga što je Srbija ratifikovala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, koja štiti privatnost, primena Konvencije, pa i međunarodnih akata uopšte, u praksi domaćih organa još nije odomaćena. Tako je stvoren prostor za nepotpunu i/ili neadekvatnu zaštitu prava na privatnost.

Jedno od ličnih prava, pravo na rađanje deteta, je u važećem Ustavu RS formulisano na način koji otvara mogućnosti različitih tumačenja. Naime, aktuelna formulacija glasi: „Svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece“.<sup>10</sup> Budući da samo žene mogu da rađaju, logično je i da takvu odluku mogu da donose samo žene, slobodno i bez uplitanja i pritisaka. Međutim, korišćenje termina „svako“ u citiranoj formulaciji otvara mogućnost da u odlučivanju o rađanju dece, osim žene, učestvuju i drugi pojedinci ili organizacije, pa čak i da u nekim, ma koliko malo verovatnim, slučajevima neko drugi u potpunosti uzurpira za sebe pravo na donošenje takve odluke uz potpuno isključenje žene iz odlučivanja o tome. U okolnostima višedecenijske „bele kuge“ u Srbiji, uz jačanje konzervativizma, što se ispoljava i u periodičnim kampanjama za zabranu ili ograničavanje prava na abortus, u kojima aktivno učestvuju i različite organizacije i institucije, mogućnost da se ženi uskrati slobodno odlučivanje o rađanju dece pozivanjem na „opstanak nacije“ i slične „više ciljeve“ nije isključena.

Najзад, jedno od pitanja koje bar posredno ima veze i sa ljudskim pravima je pitanje statusa autonomne pokrajine u Srbiji. Ustav RS garantuje pravo građana na pokrajinsku autonomiju i na lokalnu samoupravu, koje podleže samo kontroli ustavnosti i zakonitosti,<sup>11</sup> ali isto tako dozvoljava i „ukidanje ili spajanje“ postojećih autonomija.<sup>12</sup> Ako ustav garantuje pravo na teritorijalnu autonomiju, ukidanje teritorijalne autonomije bi predstavljalo najgrublji oblik kršenja tog prava. Osim toga, mogućnost

<sup>10</sup> Ustav RS, čl. 63, st. 1.

<sup>11</sup> Ustav RS, čl. 12.

<sup>12</sup> Ustav RS, čl. 182, st. 3.

ukidanja autonomije nije postojala u tekstovima ranijih ustava, pa bi se u slučaju ukidanja autonomne pokrajine moglo govoriti i o kršenju ustavne odredbe da se dostignuti nivo prava ne može smanjivati. Takve kontradiktornosti u ustavnom tekstu ne bi smelo biti. Zbog takve formulacije ustavnih odredbi bilo je samo pitanje vremena kada će se pojaviti i zahtevi za ukidanje jedine preostale autonomije, one vojvođanske, što je kulminiralo proglašenjem velikog broja odredbi Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine protivustavnim od strane Ustavnog suda RS u decembru 2013. godine. Pri tome treba imati u vidu da sam Ustav ne utvrđuje gotovo nikakve nadležnosti autonomnih pokrajina jer čl. 183 Ustava samo propisuje u kojim oblastima pokrajine uređuju pitanja od pokrajinskog značaja; međutim, sam Ustav ne daje nikakve kriterijume na osnovu kojih bi se cenilo šta je u tim oblastima od pokrajinskog značaja, već propisuje da se to utvrđuje zakonom, čime je ustavna garancija svedena na (samo) volju trenutnog zakonodavca koji praktično može zakonima da kroji, menja i sužava sadržinu nadležnosti autonomnih pokrajina. Osim toga, u drugom stavu istog člana Ustava propisano je da „Republika Srbija ima Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohiju“, kao i da će „suštinska autonomija... Kosova i Metohije biti uređena posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava“. Iz ove formulacije proizlazi da Ustav propisuje različite standarde za dve pokrajine: u odnosu na Kosovo i Metohiju predviđa se buduća „suštinska autonomija“, što bi značilo da autonomija Vojvodine nije suštinska već neka druga, uža. To su, između ostalog, pokazatelji da i pored formalnog proklamovanja autonomije u Srbiji ne postoji jasna vizija o tome šta se pod autonomijom podrazumeva i šta ona treba da obuhvata, pa je stoga i moguće restriktivnim i jednostranim tumačenjima tu autonomiju svesti na puku proklamaciju bez sadržine.

Autonomnim pokrajinama se, osim toga, članom 183, st. 2 Ustava utvrđuje obaveza staranja o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, a takva obaveza je utvrđena i pojedinim članovima kojima se garantuju pojedina konkretna prava (npr., čl. 74 Ustava utvrđuje da je „svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine“), ali autonomna pokrajina nema potrebne mehanizme (odnosno ovlašćenja i institucije) za efikasnu i potpunu zaštitu ljudskih prava. Imajući u vidu da autonomna pokrajina nema zakonodavnu ni sudsku nadležnost, da su njene izvršne nadležnosti ograničene, a da su pokrajinski organi retko kada ovlašćeni da određena pitanja rešavaju kao

konačna, najviša, instanca, sledi da obaveza pokrajine da se stara o ljudskim pravima nije praćena i obezbeđivanjem potrebnih mehanizama za njihovu stvarnu i potpunu zaštitu. Status autonomne pokrajine se, dakle, odražava i na oblast zaštite ljudskih prava.

Eventualna ustavna revizija, koja je, ne samo iz razloga navedenih u ovom tekstu, u ovom trenutku ne samo poželjna već deluje i da je neminovna, morala bi svakako da obuhvati i ova pitanja. Pri tome saglasnost o svim važnim rešenjima mora počivati na racionalnom razmatranju svih aspekata spornih pitanja u koje će biti uključena i stručna i šira javnost, da bi se kroz sukob i razmenu mišljenja došlo do što kvalitetnijeg ustava – za promenu, možda i na nešto duži rok.

### **Zaključna razmatranja**

Donošenjem novog Ustava RS 2006. godine otvorena su izvesna pitanja u pogledu ranije dostignutog nivoa garantija i zaštite prava, te postojanja i adekvatnosti mehanizama za njihovu zaštitu. Pojedina rešenja u važećem ustavu su korak unazad u odnosu na prethodni ustavni akt i mogu se okarakterisati samo kao snižavanje ranije dostignutog nivoa uživanja i zaštite ljudskih prava, a takva kvalifikacija otvara i pitanje njihove dopuštenosti. Neki nedostaci u okviru sistema zaštite ljudskih prava su posledica i neadekvatnog rešavanja statusa autonomne pokrajine. Ova i druga povezana pitanja svakako moraju biti uključena u raspravu o eventualnim izmenama sadašnjeg ustava, koje bi mogle da uslede u bliskoj budućnosti.

### **Literatura**

Dimitrijević, Nenad: „Kako pisati ustav?“, *Republika*, br. 542–543, februar 2013.

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore, *Sl. list Srbije i Crne Gore*, br. 6/2003.

Pravilnik o načinu rada skupština elektora za izbor saveta nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, br. 41/2002.

Ustav RS iz 2006.

Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, *Sl. list Srbije i Crne Gore*, br. 1/2003, 26/2005.

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina SRJ, *Službeni list SRJ*, br. 11/2002.

## HUMAN RIGHTS IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN 2006

**SUMMARY:** The process of adoption of the new constitution of Serbia in 2006 failed to include any public debate on numerous controversies, which seriously challenges the legitimacy of the whole process. Moreover, certain solutions related to human rights raise serious issues regarding their adequacy. The status of international documents, including those related to human rights, is now weaker than according to the previous relevant constitutional text. The right to privacy, present in the previous constitution, is excluded from the current constitution, whereas some other rights are formulated in a way that leaves the possibility for their additional restrictions. The system of human rights protection is also weakened by the restrictive and unclear definition of the autonomous province, which is according to the constitution responsible for the protection of human and minority rights - but no adequate means and authorities are provided for the fulfillment of those duties. Generally, the previously achieved level of human rights' protection was decreased in some respects by the new constitution, and those issues need to be included into the debate on the constitutional revision which seems inevitable in the near future.

**KEY WORDS:** *Constitution, Constitution of Serbia, Human Rights, Autonomous Provinces, Constitutional Revision.*