

Prof. dr Stevan Lilić*

Ustavni okvir za zaštitu i unapređenje prava pripadnika nacionalnih manjina u kontekstu Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Srbije iz 2007. godine

Ustav nije samo slovo na papiru, već sistem vrednosti koji treba da izrazi visoke ideale slobode i ulije poverenje građana u institucije sistema javne vlasti.

Srbija se nalazi u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Da bi jedna država postala članica Unije, mora da ispuni određene pravne i političke kriterijume (tzv. Kriterijume iz Kopenhagena), koji, između ostalog predviđaju obavezu da zakonodavstvo države članice bude usklađeno ("harmonizovano") sa pravnim i vrednosnim sistemom Unije (*acquis communautaire*). Međutim, kako se ističe: "Srbija neće biti u mogućnosti da završi pristupne pregovore i potpiše Ugovor o pristupanju, ukoliko pre toga ne uskladi Ustav sa obavezama iz članstva, ili se, ako to po prirodi izmene nije moguće pre potpisivanja Ugovora, ne obaveže da će to uraditi do momenta stupanja u članstvo. Ove kasnije izmene se vrše u periodu između završetka pregovora, odnosno potpisivanja Ugovora o pristupanju EU i samog datuma stupanja u članstvo. Taj period inače ostavlja dovoljno vremena za sve završne aktivnosti dogovorene u toku pregovora, a pre svega za potvrđivanje Ugovora o pristupanju u Srbiji i svim članicama EU, budući da od zatvaranja poslednjeg poglavlja, tj. završetka pregovora, do datuma pristupanja EU obično prođe oko dve godine. U ovom trenutku je jasno da određene obaveze koje će proizaći iz pristupanja EU nisu u skladu sa Ustavom, a budući da su obaveze iz članstva u EU poznate, jasno je da će Ustav morati da pretrpi izmene u jednom trenutku."¹

Predstojeće izmene Ustava Srbije usled pristupanja Uniji, sa jedne strane odnose se na nužne promene ustava neophodnih za proces pristupanja Uniji, posebno na izmene ustava koje su vezane za pitanja prenošenja dela suverenih prava na institucije Uniji, zatim izmene ustava kojima se definiše odnos pravnog sistema Unije i domaćeg pravnog poretka (tzv. integrativna klauzula), kao i izmene ustava u pogledu regulisanja pitanja iz domena „evropskog državljanstva“.

Sa druge strane, potrebne su i izmene ustava koje su uslovljene pojedinim specifičnostima konkretne zemlje kandidata. Kada je u pitanju Srbija, te izmene,

* Prof. dr Stevan Lilić (www.slilic.com), senior ekspert za pravna i institucijala pitanja ustavne i administrativne reforme u kontekstu evropskih integracija. Narodni poslanik, rukovodio skupštinskim Odborom za ustavna pitanja i Komisijom za izradu novog ustava Srbije (2001-2003). Učestvovao u radu Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (2014-2015).

¹ Uporedi: Vladimir Mejak, *Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2016, str. 3-4.

između ostalog, odnose se na izmene ustava u pogledu ostvarivanja pune nezavisnosti pravosuđa i efikasnog ostvarivanja prava nacionalnih manjina (što je u dosadašnjem toku pristupnih pregovora ocenjeno da treba da ozbiljno unaprediti). U Izveštaju o napretku Srbije za 2018. godinu, između ostalog, preporučuje se: "razvijanje sveobuhvatnog pristupa za zaštitu nacionalnih manjina doslednim sprovođenjem akcionog plana za nacionalne manjine širom zemlje i izmenama pravnog okvira kroz inkluzivan, transparentan i efikasan proces".²

Forum za Etničke odnose, u okviru projekta "Zagovaranje izgradnje zakonodavnog okvira integrativne politike" organizovao je u Subotici (oktobar 2018) okrugli sto na temu "Ustavni okvir za zaštitu i unapređenje prava pripadnika nacionalnih manjina". Jedan od ciljeva rasprave je da se unapredi dijalog između pripadnika nacionalnih manjina, stručnjaka, predstavnika nadležnih državnih organa, nezavisnih institucija i istaknutih organizacija građanskog društva u kontekstu predstojećih promena Ustava Srbije, posebno da li je sadašnji ustavni okvir nacionalnih manjina u skladu sa modernom savremenim ustavnim rešenjima, zatim da li je potrebno da se u ustavnu praksu Srbije uvede kategorija ustavnog ili okvirnog zakona kojim bi se uredila materija sloboda i prava nacionalnih manjina i procedure njihove zaštite, i koje institucije manjinske samouprave uspostaviti (npr. saveti nacionalnih manjina). Dijalog je prilika da se ukaže na pojedine nepreciznosti u pogledu ustavnog položaja i pravnog statusa nacionalnih manjina u tekstu postojećeg ustava, koje se, između ostalog, odnose na slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, ravnopravnosti u vođenju javnih poslova i prava na očuvanje posebnosti.

Kako se u stručnim analizama ističe: "Postojeće pravno regulisanje položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika je iz mnogo razloga prevaziđeno, pre svega zbog činjenice da su najvažnija pitanja vezana za položaj tih manjina i njihovih pripadnika, uređena propisima odavno nepostojeće savezne države, odnosno propisima koje je Srbija donela u vreme kada je bila samo jedna članica savezne države. Takođe, rešenja relevantnih propisa, pa i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) su i u vreme svog donošenja izazivala rasprave, nedoumice i po pitanju njihove sprvodljivosti. Posebno je osporavan iskorak ka konceptu manjinske samouprave i kolektivnih prava."³

² Uporedi: Evropska komisija, *Republika Srbija - Izveštaju za 2018. godinu* (www.mei.rs).

³ Vidi više: Dušan Janjić, *Unapređenje ustavnog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2018, www.fer.org.rs. U ovom prilogu navodi se da Ustav Srbije pravima pripadnika nacionalnih manjina posvećuje poseban odeljak, a pitanjima od značaja za položaj ove kategorije građana bavi se i veliki broj drugih odredbi (npr. čl. 1; čl. 3/2; čl. 5/3; čl. 14; čl. 18; čl. 19; čl. 20; čl. 22; čl. 55/4; čl. 75; čl. 76; čl. 77; čl. 78; čl. 79; čl. 80; čl. 81; čl. 100/2; čl. 105/2/3; čl. 105/3/2; čl. 108/2; čl. 114/4; čl. 166/1; čl. 170; čl. 180/4; čl. 183/3; čl. 190/3; čl. 200/4, 6-7, 9; čl. 201/3-4, čl. 202/1, 3; čl. 203/7). Nacionalne manjine, odnosno manjinska prava pominju se na ovaj ili onaj način u čak 29 od ukupno 206 članova (14,1%) Ustava.

U vezi sa ustavnim okvirima i položajem nacionalnih manjina sa stručnog i političkog stanovišta domaćoj i inostranoj javnosti dostupno je veći broj analitičkih dokumenata, između ostalih, *Izazovi manjinske politike u bilateralnoj i regionalnoj saradnji* (2018), *Alternativni izveštaj o zaštiti prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji* (2017), *Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji* (2016) i dr.

Ovom prilikom, ukazaćemo na zaključke Venecijanske komisije Saveta Evrope o Ustavu Srbije donetih davne 2007. godine, sa posebnom osvrtom na pitanja koja se tiču nacionalnih manjina (mada u Ustavu Srbije nisu uvek jasno razgraničene kategorije "manjine", sa jedne, i "nacionalne manije", sa druge strane). Imajući u vidu da su konstatacije ove komisije koristan polazni osnov za unapređenje ustavnog statusa i položaja nacionalnih manjina u kontekstu predstojećih ustavnih promena, posebno ističemo da osvrt na stavove Venecijanske komisije ne prejudicira pitanje usvajanje posebnog "ustavnog zakona" o ustavnom statusu i položaju nacionalnih manjina za koje rešenje su izneti veoma argumentovani stavovi.⁴

U *Mišljenju o Ustavu Srbije*, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), u kontekstu ustavnog statusa i položaja nacionalnih manjina, između ostalog, se konstatuje sledeće: "Mada su naponi na usvajanju novog demokratskog Ustava trajali od svrgavanja Miloševićevog režima, pokazalo se da nije bilo moguće da se novi Ustav usvoji ranije. (...) Međutim, konačno usvojeni tekst je pripremljen veoma brzo. Mala grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke (uključujući i Srpsku radikalnu stranku). Generalno gledajući, mnogi aspekti ovog Ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju kritike iznete u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005. Međutim, postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade."⁵ Prema Mišljenju Komisije, "odredbe koje su

⁴ Tako: "Regulisanje zaštite manjina putem posebnog ustavnog zakona bi, pre svega, znatno rasteretilo ustavni tekst. On bi, opšte uzev, postao kompaktniji, kraći i pregledniji. Pored toga, izbeglo bi se da se ono što je rečeno u ustavu ponavlja u relevantnom zakonu (Zakonu o zaštiti nacionalnih manjina). Izbegla bi se opasnost pogrešnog tumačenja i pogrešne razrade ustavnih normi u relevantnom zakonu. Najzad, postojao bi jedan sveobuhvatan i neprotivrečan zakonski tekst (ustavni zakon) u kojem bi svi – državni organi i drugi subjekti, ali pre svega sami pripadnici nacionalnih manjina i njihove organizacije, relativno jednostavno mogli da pronađu sva najvažnija rešenja. Ovo tim pre što bi ovaj ustavni zakon mogao, a po nama i trebalo, da obuhvati sva najvažnija pitanja koja se tiču položaja i zaštite nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, dakle i više od onoga što uređuje postojeći Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Time bi se obezbedilo da ova materija bude uređena na jednom mestu, na sveobuhvatan i ujedno skladan i neprotivrečan način." Vidi: Dušan Janjić, *Unapređenje ustavnog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2018, www.fer.org.rs.

⁵ Savet Evrope, Evropska komisija za demokratiju putem prava - Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije* (usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18. mart 2007), Br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, Strazbur, 19. mart 2007.

još uvek dosta ispod ovih standarda", a koje se odnose na nacionalne manjine su odredbe člana 100 ("Sastav Narodne skupštine"), člana 177 ("Razgraničenje nadležnosti"), člana 192 ("Nadzor nad radom opštine") i člana 202 ("Odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju") Ustava Srbije iz 2006. godine.

Sastav Narodne skupštine (čl. 100). Prema stavu 1. ovog člana građani neposredno biraju poslanike Narodne skupštine. Venecijanska komisija shvata ovu odredbu kao potrebu da birači utvrđuju sastav Narodne skupštine i da se stavi izvan zakona postojeća praksa da političke stranke mogu da odrede nakon izbora lica koja smatraju da su izabrana sa njihovih lista. Ovakva praksa nije u skladu sa evropskim standardima. Stav 2. predviđa jednakost zastupljenosti polova i nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. Da li je namera ovoga da mesta u Narodnoj skupštini treba raspodeliti srazmerno zastupljenosti polova u stanovništvu? Da li izraz "nacionalne manjine" obuhvata sve manjine? Da li izraz treba preciznije definisati?

Razgraničenje nadležnosti (čl. 177). Član 177. sadrži opštu odredbu o nadležnosti i autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Definicija je, međutim, veoma neodređena. Tako, "jedinice lokalne samouprave su nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvariti unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvariti unutar autonomne pokrajine". Dodatan uslov je, međutim, da pitanja "nisu u nadležnosti Republike Srbije". Ovo se može razumeti kao pozivanje na član 97. (videti prethodni deo). Ova odredba, međutim, takođe pokriva područja navedena u članu 183.2 kao nadležnosti autonomne pokrajine. Da li član 97. ima bilo kakav značaj za podelu nadležnosti između Republike i jedinica pokrajinske autonomije i lokalne samouprave ostaje nejasno.

Nadzor nad radom opštine (čl. 192). Prema članu 192.2-3 "Vlada može, pod uslovima određenim zakonom, raspustiti skupštinu opštine" i "imenovati privremeni organ koji obavlja poslove iz nadležnosti skupštine, vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine opštine". Ovu odredbu treba tumačiti u svetlu člana 12.2: raspuštanje treba da je moguće samo ukoliko je skupština delovala u suprotnosti sa Ustavom i zakonom. Usled ustavnopravne prirode ove mere, nadležnost Vlade za raspuštanje treba da podleže prethodnoj proverbi predmeta od strane Ustavnog suda.

Odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju (čl. 202). Ovaj član propisuje odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju. Bilo bi bolje da se zadrži diferencijacija između ratnog stanja i vanrednog stanja u odnosu na odstupanje od osnovnih prava. Situacija se razlikuje u oba slučaja i iz tog razloga obim odstupanja treba diferencirati kako je bilo i urađeno u prethodnom

nacrtu Ustava. Opšti izraz koji se koristi “dozvoljeno samo u obimu koji se smatra neophodnim” je previše neodređen. Trebalo bi koristiti strožiju formulaciju iz člana 15. Evropske konvencije o ljudskim pravima - “u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije”. U svetlu člana 202.2 trebalo je uključiti i član 44. o crkvama i verskim zajednicama. Može se takođe postaviti pitanje zašto članovi 33. i 65, na primer, nisu obuhvaćeni spiskom.