



SAŽETAK:

Otvaranje pregovora Srbije sa Evropskom unijom pravi je trenutak da se pokrene inkluzivna javna rasprava o promeni Ustava. Ova promena, u kojoj bi glavni akter bila Narodna skupština, trebalo bi da preuredi politički sistem, učvrsti parlamentarizam i doprinese konsolidovanju demokratskog poretka.

Neophodnost promene Ustava Republike Srbije: položaj i značaj Narodne skupštine

piše: doc. dr Vladimir Džamić

Raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora i formiranje nove vlade u prvom kvartalu 2014. godine idealna su prilika da se formira zakonodavno telo koje će, odmah po svom konstituisanju, pokrenuti inkluzivnu javnu raspravu o ustavnoj reformi. Ključni politički akteri ističu da je namera da se pregovori sa Evropskom unijom okončaju do 2018. godine, što neće biti moguće dok Srbija ne promeni svoj ustavni okvir,¹ posebno u delovima koji se odnose na izbor sudija i integrativnu klauzulu.

Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije u zvanično usvojenoj Strategiji reforme pravosuđa iz 2013. godine jasno je ukazalo na neophodnost promene ustavnog okvira. Organizacije civilnog društva i nezavisni pravni i politikološki eksperti sve češće ukazuju na nužnost promene Ustava, kako bi politička zajednica u Srbiji konačno doživela svoju demokratsku konsolidaciju. Konačno, međunarodne organizacije poput Evropske unije i Saveta Evrope ukazivale su više puta na nedoslednosti postojećeg ustavnog teksta i neophodnosti usklađivanja sa dostignutim evropskim standardima.

Politička javnost u Srbiji nije značajnije polarizovana po pitanju ustavne revizije.

Sve parlamentarne političke partije, osim Demokratske stranke Srbije, saglasne su sa potrebom da se promene ili određene ustavne norme ili Ustav u celosti. Otuda pitanje ustavne revizije nije više pitanje političke volje, već pitanje adekvatnog političkog trenutka u kom će se ovom vrlo važnom procesu pristupiti. Iskustva Republike Crne Gore u postupku pregovaranja sa Evropskom unijom, kao i dvostruka promena Ustava Republike Slovenije pre njenog punopravnog članstva 2004. godine, samo još više podupiru iznete tvrdnje i procene o neophodnosti ustavne revizije. Ove okolnosti, kao i smanjenje tenzija u procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine nakon potpisivanja i implementacije Briselskog sporazuma, dodatno utiču na stvaranje pogodnog trenutka. Istovremeno, odluke Ustavnog suda Srbije o neustavnosti odredbi Statuta Vojvodine i šestomesečni rok da se Statut vrati pod okrilje Ustava, aktuelizovali su pitanje neophodnosti izmene krajnje defektnog i lošeg ustavnog teksta.

U skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije, glavna institucija u postupku ustavne revizije jeste Narodna skupština Republike



**Evropski pokret
Srbija**



Kingdom of the Netherlands

Srbije (NSRS) kao najviše predstavničko telo svih građana Republike Srbije. Cilj ovog rada jeste da ukaže na ključne elemente koji se tiču zakonodavnog tela i njegove uloge u postupku nužne promene Ustava. To su: uloga NSRS u postupku ustavne revizije, promena u sastavu Narodne skupštine i promena njenih ustavnih i zakonskih nadležnosti i redefinisane političkog sistema u celini.

Uloga Narodne skupštine kao subjekta ustavne revizije

Uloga zakonodavnog tela u postupku promene i donošenja ustava definisana je Ustavom, ali i određenim zakonima i podzakonskim aktima, čime se apostrofira važnost Narodne skupštine u postupku donošenja, promene i proglašenja novog ustava. Ustavom se navodi da je Narodna skupština najviše predstavničko telo građana i da je „nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti“. Prva od navedenih nadležnosti Narodne skupštine jeste da „donosi i menja Ustav“. Članom 203, stav 2, definisano je da o „promeni Ustava odlučuje Narodna skupština“. Zakon o Narodnoj skupštini, sledeći Ustav Republike Srbije, takođe propisuje da je jedna od njenih osnovnih nadležnosti donošenje i promena ustava, a slična odredba sadržana je u Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije. Važeći Ustav iz 2006. godine prati ogromna senka nelegitimiteta, upravo zato što je glavna politička institucija čija ustavna nadležnost jeste bila donošenje novog ustavnog akta, bila faktički potpuno isključena iz procedure pisanja ustavnog teksta i rasprave o njemu. Nadležni parlamentarni

odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo nije sačinio predlog novog Ustava, iako je jedini bio formalno ovlašćen da takav predlog prosledi narodnim poslanicima na usvajanje.

Narodni poslanici, koji su predlog Ustava dobili bez vremena i mogućnosti da kvalitetno doprinesu raspravi o njemu, glasali su značajnom većinom za novi ustavni akt, bez poštovanja osnovnih pravila parlamentarne demokratije i dobre političke prakse poput javne rasprave, diskusije. Sve to, uz činjenicu da je Ustav nastao kao posledica usaglašavanja triju različitih političkih ideologija, čije su paradigme bili Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije i Srpska radikalna stranka, doprinelo je krnjem legitimitetu najvišeg pravnog akta i otvorilo prostor smanjenju legitimiteta političkih procesa u državi od 2006. godine do danas. Stoga je neophodno da Odbor za ustavna pitanja inicira ustavnu reviziju i konsultacije sa ovlašćenim predlagračima promene Ustava: Vladom i predsednikom Republike, kao i sa parlamentarnim grupama.

Promene sastava i nadležnosti Narodne skupštine

Prvi korak u definisanju novog ustavnog položaja Narodne skupštine predstavlja promena njenog sastava u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. To se odnosi na smanjenje broja narodnih poslanika, kao i na ustavno-pravnu zaštitu slobodnog poslaničkog mandata.

Pitanje koje prethodi definisanju broja narodnih poslanika jeste svakako: da li je neophodno da broj narodnih poslanika bude definisan u Ustavu ili je dovoljno da to

bude deo ustavnog zakona ili Zakona o Narodnoj skupštini. Smatram da je neophodno da ovaj broj ostane konstitucionalizovan ili makar uređen ustavnim zakonom, kako bi se izbeglo da broj predstavnika građana direktno zavisi od volje parlamentarne većine, koja u svakom trenutku može da promeni Zakon o Narodnoj skupštini. Ipak, konstitucionalizovanje broja narodnih poslanika upravo obavezuje na to da broj predstavnika građana bude demografski, ekonomski i politički opravdan, kako bi se obezbedio što efikasniji rad zakonodavnog tela u plenumu i parlamentarnim odborima. Postoje tri osnovna razloga za smanjenje broja narodnih poslanika: demografski, efikasnost rada parlamenta i razlozi ekonomske prirode. Broj predstavnika građana u zakonodavnim telima u Evropi varira i ne može se uvek dovesti u korelaciju sa brojem birača ili ukupnom populacijom u državi. Stoga smatram da demografski argument ne bi trebalo da figurira kao ključni za smanjenje broja narodnih poslanika. Ipak, važno je istaći da broj od 250 narodnih poslanika ne odgovara postojećem broju birača, te da je Narodna skupština Republike Srbije jedno od brojnijih predstavničkih tela u Evropi a da pritom Srbija po broju stanovnika spada među manje države.

Glavni razlog za smanjenje broja poslanika tiče se upravo efikasnosti i legitimnosti rada zakonodavnog tela. Preveliki broj narodnih poslanika, ograničeno vreme za parlamentarnu debatu u plenumu i nedovoljna razvijenost političke kulture, koja bi pažnju javnosti usmerila ka radu parlamentarnih odbora, doprinose ambijentu u kome

narodni poslanici najčešće nisu prepoznati kao bitan subjekt u legislativnom postupku, što je u velikoj meri povezano i sa načinom na koji se poslanici delegiraju i biraju. Uzimajući u obzir ovo, ali i pravni okvir koji je omogućio da narodni poslanici budu samo puki izvršioци partijskih politika ili naloga partijskih rukovodstava, može se reći da je parlamentarizam u Srbiji značajno zaostao u poređenju sa drugim evropskim konsolidovanim demokratijama.

Pored toga, smanjenje broja poslanika omogućilo bi veću kontrolu rada parlamenta i personalizovanje učinaka svakog od narodnih poslanika (predlozi zakona, podnošenje amandmana, učešće u plenarnoj raspravi, međuparlamentarna saradnja i slično). Sve to bi značajno doprinelo većoj odgovornosti najviših direktno izabраниh predstavnika građana i unapredilo rad čitavog parlamenta.

Najzad, treći razlog jeste ekonomske prirode. Činjenica je da bi smanjenje broja narodnih poslanika doprinelo značajnoj uštedi u budžetu, što je od suštinskog značaja, posebno imajući u vidu preobiman državni aparat i neracionalno trošenje budžetskih sredstava za njegovo funkcionisanje. To je ujedno bio glavni argument zbog koga je uoči opštih izbora 2012. godine Srpska napredna stranka, predvođena predsednikom Tomislavom Nikolićem, predložila da se prepolovi broj narodnih poslanika, tj. smanji sa 250 na 125, što je do danas jedina zvanična inicijativa za promenu (dela) Ustava Republike Srbije.

U kvalitativnom smislu važno je da u potpunosti bude ustavno-pravno regulisano to da je mandat narodnih poslanika slobodan,

a ne da mandati budu vlasništvo stranke i da se njima trguje. Ovo bi bilo u skladu i sa ustavnim odredbom o tome da građani svoju suverenost izražavaju preko svojih „slobodno izabranih predstavnika“. Stoga, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije Saveta Evrope i Evropske unije, treba obrisati sve ustavne norme kojima se predviđa da poslanici mogu pod ma kojim uslovima poveriti mandat političkoj stranci koja ih je kandidovala.

Nadležnosti Narodne skupštine i redefinisane političkog sistema Srbije

Narodna skupština po slovu zakona ima: predstavničku, zakonodavnu, kontrolnu i izbornu funkciju. Izuzimajući predstavničku funkciju, sve ostale funkcije treba u manjoj ili većoj meri promeniti ili dopuniti u postupku revizije Ustava.

Zakonodavna funkcija parlamenta treba da bude unapređena promenama ustavnih normi, kojima je zahtev za narodnu inicijativu i učešće građana u legislativnom procesu previsok. Suprotno evropskim principima i dostignutim standardima, iz demografski i politički neobjašnjivih razloga, Ustav iz 2006. predviđa da je neophodno 30.000 potpisa građana (umesto ranijih 15.000), kako bi se ostvarilo pravo predlaganja zakona, odnosno 150.000 potpisa građana (umesto ranijih 100.000), kako bi se ostvarilo pravo predlaganja promene najvišeg pravnog akta. Imajući u vidu značaj participacije građana u procesu konsolidacije demokratskog poretka, smatram da je važno da se vrate prethodna ustavna rešenja, koja su daleko manje

restriktivna. Takođe, u zakonodavnom postupku trebalo bi ukinuti pravo predsednika Republike da parlamentu vrati zakon na ponovno razmatranje, imajući u vidu parlamentarni karakter političkog sistema Srbije, koji bi trebalo dodatno učvrstiti izmenama postojećeg Ustava.

Izborna funkcija Narodne skupštine treba da bude izmenjena u kontekstu promene čitavog političkog sistema i posebno, horizontalne podele vlasti. U konkretnom slučaju, to znači da politički sistem Republike Srbije treba da bude čisto parlamentarni, sa ceremonijalnom ulogom šefa države (kako to aktuelni Ustav i nalaže) uz ukidanje direktnog izbora predsednika Republike. Umesto toga, u Ustav treba uneti odredbu da „predsednika Republike bira Narodna skupština“, imajući u vidu da je sistem u kome se šef države sa ceremonijalnim ovlašćenjima bira neposredno krajnje nelogičan, feleričan i potpuno atipičan za parlamentarni politički sistem.

Zakonom o izboru predsednika Republike, Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom o radu Narodne skupštine treba precizirati ko sve može da bude kandidat za šefa države i na koji način se podnosi kandidatura, dok je Ustavom neophodno utvrditi kojom se većinom u parlamentu donosi odluka o izboru predsednika Republike. Ekskluzivna ovlašćenja predsednika Republike poput komandovanja oružanim snagama, davanja pomilovanja i odlikovanja, kao i pravo ograničenog suspenzivnog veta u zakonodavnom postupku trebalo bi ukinuti i preneti na izvršnu vlast, dok bi ceremonijalna ovlašćenja trebalo zadržati. U tom kontekstu, predsednik Republike bi za svoj rad odgovarao

isključivo Narodnoj skupštini, koja bi imala mandat da ga razreši u Ustavom definisanim postupku, većinom kojom ga je i izabrala, odnosno ukoliko Ustavni sud utvrdi da je predsednik povredio Ustav, po sili Ustava, bez ikakvog dodatnog arbitriranja zakonodavnog tela.

Konsekventno, ovakva promena u nadležnostima Narodne skupštine dovela bi do značajnog pomeranja političke moći isključivo ka Vladi Srbije kao nosiocu izvršne vlasti i predsedniku Vlade kao ključnom subjektu u političkom sistemu Srbije. Time bi se sprečila previranja na relaciji predsednik–Vlada, kao i sve negativne posledice kohabitacije, koje smo iskusili u periodu 2004. do 2008. godine. Ovakve promene trebalo bi da budu praćene i promenom čitavog seta izbornih zakona, nakon inkluzivne javne rasprave o najboljim mogućim rešenjima.

Druga važna promena u izornoj funkciji parlamenta tiče se postavljanja sudija, o čemu je negativno mišljenje dala ne samo Venecijanska komisija Saveta Evrope, već i Evropska unija. Naime, Evropska komisija je u svom poslednjem Izveštaju o napretku Republike Srbije navela da ne postoje dovoljne garancije depolitizacije izbora sudija i njihove nezavisnosti od drugih grana vlasti, te da bi u tom pravcu trebalo preduzeti odgovarajuće mere u vidu promene zakonskih propisa, ali i u vidu „ustavnih promena“. Stoga je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Strategiju reforme pravosuđa 2013–2018. godine, kojom se predviđa da Ustav Republike Srbije treba harmonizovati sa evropskim pravnim tekovinama po pitanju izbora sudija.² Konkretno, to znači da se

mora smanjiti mogućnost političke manipulacije prilikom izbora sudija, u skladu sa postojećim evropskim pravnim standardima, a na osnovu inkluzivne javne rasprave u kojoj bi se došlo do optimalnog rešenja po ovom pitanju.

Promenu Ustava trebalo bi iskoristiti za redefinisavanje odnosa Narodne skupštine i nezavisnih regulatornih tela, na najoptimalniji način koji bi garantovao nezavisnost ovih tela, ali i uvažio potrebu parlamenta da vrši nadzor nad njihovim radom. Istovremeno treba konstitucionalizovati najvažnija regulatorna tela, kako njihovo postojanje ne bi zavisilo od volje parlamentarne većine. U tom kontekstu treba konsultovati stručnu javnost i ustavni položaj nezavisnih regulatornih tela posmatrati kao zasebnu celinu u postupku revizije postojećeg Ustava Republike Srbije, kako kontrolna funkcija parlamenta ne bi mogla da postane prepreka za autonoman rad regulatornih tela.

Posebna promena u nadležnosti Narodne skupštine odnosi se na preciziranje većine kojom zakonodavno telo odlučuje o promenama državne granice. Imajući u vidu da postojeći ustavni tekst unosi brojne konfuzije definišući da je granica države jedinstvena i nedeljiva, a potom da o promenama odlučuje Narodna skupština, odnosno da se granice menjaju po postupku predviđenom za ustavnu reviziju. Stoga treba pojasniti da li se i kako može menjati državna granica. Optimalno rešenje bilo bi da se utvrdi nepovredivost državne granice, u skladu sa principima međunarodnog javnog prava i Poveljom Ujedinjenih nacija, ali da se utvrdi pravo Narodne skupštine da apsolutnom većinom inicira

ISTRAŽIVAČKI FORUM predstavlja programsko telo Evropskog pokreta u Srbiji i funkcionalni mehanizam za uključivanje relevantnih nezavisnih stručnjaka, članova i bliskih saradnika EPuS-a u istraživačko-analitički rad, odnosno proces zagovaranja alternativnih predloga javne politike u svim oblastima relevantnim za proces evropske integracije Srbije.

Cilj IF-a jeste da sveobuhvatnim, multidisciplinarnim i pravovremenim praktično-politički usmerenim istraživanjima, podrži zagovaračke napore EPuS-a i doprinese poboljšanju kvaliteta javnih politika.

Kralja Milana 31/II
11000 Beograd
Republika Srbija
tel: + 381 11 3640 174
fax: + 381 11 3640 202

www.emins.org

postupak promene državne granice, koji bi građani obavezno potvrdili na referendumu u skladu sa Ustavom i zakonima.

Postupak ustavne revizije treba iskoristiti da se proširi odeljak o sprovođenju samog postupka za promenu Ustava. Naime, pošto postojeća procedura ne predviđa obavezu i dužinu trajanja javne rasprave, ustavnim promenama trebalo bi definisati da se u postupku promene (dela) ustava mora sprovesti javna rasprava u trajanju ne kraćem od 60 dana, koju bi inicirala Narodna skupština kao nosilac ustavotvorne vlasti.

Zaključak

Imajući u vidu da u političkoj i stručnoj javnosti postoji vrlo intenzivna, mada ne uvek i javna debata, o tome kada i kako

izvršiti postupak promene postojećeg Ustava Republike Srbije, trebalo bi iskoristiti početak pristupnih pregovora Srbije sa Evropskom unijom i, u kontekstu neophodnosti usaglašavanja domaćeg pravnog okvira sa evropskim, pokrenuti neodložno inkluzivnu javnu raspravu o promenama Ustava. Ovu raspravu bi trebalo da inicira Narodna skupština Republike Srbije, odmah posle konstituisanja nakon vanrednih parlamentarnih izbora, kao najviše predstavničko telo građana opunomoćeno da promeni, donese i proglasi amandmane na postojeći ili doneše novi Ustav u celosti. Donošenjem novog Ustava bila bi prevaziđena senka nelegitimiteta koja postoji od 2006. godine, dok bi se, promenama u horizontalnoj i vertikalnoj podeli vlasti, politički sistem učinio logičnijim, boljim i efikasnijim.

- 1 Ovo se posebno ističe u poslednjem Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2013. godinu, sačinjenom od strane Evropske komisije.
- 2 Strategija je usvojena 1. jula 2013. godine i predviđa promenu Ustava Republike Srbije do 2018. godine.

doc. dr VLADIMIR DŽAMIĆ je zamenik predsednika
Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji

Izveštaj politike (eng. *policy brief*) je napisan u okviru projekta „Iščekujući novi Ustav“. Projekat finansijski podržava ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji u okviru MATRA programa Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije. Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je podržan od strane „Think Tank Fund“ programa Fondacija za otvoreno društvo. Mišljenja i stavovi izraženi na stranicama svih elektronskih i štampanih materijala u vezi sa projektom predstavljaju mišljenja i stavove autora i njihovih saradnika i ne predstavljaju nužno zvaničan stav ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji, Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije, niti Fondacije za otvoreno društvo.