



**Evropski pokret**  
Srbija



Prof. Dr. Vladimir DŽAMIC\*

## **USTAVNA REFORMA NE SME DA BUDE ZABORAVLJENA**

Ustavna reforma se dugo najavljuje u političkoj javnosti. Od trenutka kada je usvojen aktuelni Ustav iz 2006. godine, označavan je kao privremeni najviši pravni akt, čija je glavna prednost u odnosu na prethodni, mogućnost lakše promene. Od usvajanja ustava prošla je skoro čitava decenija, a najviši pravni akt utemeljio je brojne nelogičnosti u političkom sistemu, zbog kojih naša politička zajednica još uvek nema sve elemente konsolidovane demokratije.

Predsednik Vlade Srbije, Aleksandar Vučić, najavio je pristupanje promeni Ustava u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Takođe, formirana je radna grupa za reformu političkog sistema u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u čijem radu učestvuju sve parlamentarne stranke, a planirano je da u ovom procesu koji mora obuhvatiti i promenu Ustava, učestvuju i predstavnici vanparlamentarnih stranaka, organizacija civilnog društva, stručne i akademske javnosti. Formiranje radne grupe predstavlja značajan korak napred, posebno u poređenju sa 2006. godinom, kada je parlament bio u potpunosti isključen iz postupka donošenja Ustava (izuzimajući samo glasanje o ustavnom tekstu). Imajući u vidu da je Narodna skupština nosilac ustavotvorne vlasti, formiranje radne grupe predstavlja značajan iskorak u dobrom smeru.

U poslednjem [Izveštaju o napretku Srbije](#) koji je nedavno objavila Evropska komisija, jasno se navodi da postojeći Ustav Republike Srbije mora da bude promenjen i usaglašen sa evropskim pravnim tekovinama, posebno u delu koji se tiče izbora sudija i smanjenju uticaja zakonodavne vlasti na sudsku. Takođe, posebno se ističe da Ustav treba uskladiti sa preporukama Venecijanske komisije Saveta Evrope, u kome su pobrojane brojne nelogičnosti i nedoslednosti.



**Evropski pokret**  
Srbija



ISTRAŽIVAČKI  
FORUM

[Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji](#), pokrenuo je pitanje ustavne revizije još 2012. godine, [objavljivanjem nekoliko odvojenih studija](#) na temu konkretnih meritornih razloga za promenu Ustava, ali i procedure po kojoj bi takva promena bila najbolje obavljena. Razlozi zašto Ustav mora da bude promenjen, grubo se mogu svrstati u tri kategorije: reforma političkog sistema, usaglašavanje sa evropskim pravnim tekovinama i upodobljavanje ustava međunarodnom pravnom poretku.

Politički sistem institucionalizovan Ustavom iz 2006. godine vrlo je nelogičan, skup i otežava konsolidaciju demokratije u Srbiji. Iako je najvišim pravnim aktom proklamovano da u Srbiji građani jesu nosioci suverenosti koju izražavaju preko svojih slobodno izabranih predstavnika, drugom ustavnom normom je definisano da poslanik može svoj mandat pod određenim uslovima poveriti svojoj političkoj stranci. Ovakva praksa duboko je u suprotnosti sa Mišljenjem Venecijanske komisije Saveta Evrope, ali i sa evropskim pravnim tekovinama, zbog čega je Evropska unija u više navrata insistirala da postoji slobodan poslanički mandat, u skladu sa tim da građani biraju svoje predstavnike direktno i time im poveravaju mandat u Narodnoj skupštini. U praksi i dalje postoje dve kolidirajuće norme u Ustavu, što je ozbiljan propust.

Srpska napredna stranka je još 2012. godine inicirala promenu ustava i predala oko 300000 potpisa sekretaru Narodne skupštine, sa idejom da se broj narodnih poslanika prepolovi. Danas u javnosti cirkulišu dve ideje: da broj poslanika bude 125 ili 150. Ova ideja je svakako dobra, jer parlament mora biti efikasniji, a broj od 250 narodnih poslanika je ogroman u odnosu na demografske i političke karakteristike Srbije. Uporedo sa promenom broja poslanika, u sklopu reforme političkog sistema, mora se promeniti čitav set izbornih zakona. Postojeći izborni sistem je vrlo nelogičan, a u uslovima nedovoljno razvijene političke kulture, podložan „preletanjima“ narodnih poslanika u postizbornom periodu. Takođe, postoje opštine u Srbiji koje nemaju svoje predstavnike u parlamentu, što aktuelizuje i pitanje na koji način treba organizovati izborne jedinice.

Ulazak u parlament za političke stranke koje samostalno nemaju ni 1% glasova predstavlja svojevrsno izigravanje demokratije i demokratske procedure. Osim u slučaju manjinskih stranaka, mora se definisati stepenasti izborni cenzus za koalicije koje nastupaju na izborima. Time bi se sprečilo da u parlamentu sede predstavnici stranaka kojima građani nisu dali legitimitet. Takođe, treba dobro promisliti da li treba uvesti preferencijalni proporcionalni sistem, većinski ili možda kombinovani, imajući u vidu sve nedostatke postojećeg izbornog sistema. Do najboljeg mogućeg rešenja može se doći jedino saradnjom opozicije sa vladajućim strankama, što podrazumeva da naša politička kultura iz kulture sukoba i oponiranja, evoluirala u kulturu saradnje i dijaloga.



**Evropski pokret**  
Srbija



ISTRAŽIVAČKI  
FORUM

Direktni predsednički izbori, kojima se bira šef države bez ikakvih većih nadležnosti, predstavlja značajnu anomaliju institucionalizovanu Ustavom iz 2006. godine. U parlamentarnim demokratijama, šef države sa skromnim ovlašćenjima, bira se u parlamentu (dobar primer je SR Nemačka). U slučajevima gde predsednik ima značajnija ovlašćenja postoje direktni predsednički izbori. Stoga postoje samo dve logične opcije: ili povećanje nadležnosti predsednika Republike i pomeranje političkog sistema ka (polu)predsedničkom ili ukidanje direktnog izbora i biranje šefa države u parlamentu, što bi bila bolja, jeftinija i logičnija opcija, uvažavajući činjenicu da Ustav najveću političku moć daje instituciji predsednika Vlade.

Poseban razlog za ustavnu reformu jeste usaglašavanje Ustava sa evropskim pravnim tekovinama. Ovo se ne odnosi samo na odredbe o izboru sudija, već posebno na unošenje integrativne klauzule na osnovu koje bi Srbija mogla da preuzme sve obaveze koje će proisteći iz članstva u Evropskoj uniji. Sa ovakvim Ustavom, Srbija ne može postati punopravna članica Evropske unije, niti zatvoriti pregovaračko poglavlje koje se odnosi na pravosuđe.

Konačno, Ustav mora da se uskladi sa međunarodnim javnim pravom. Član 16 Ustava kojim se navodi da potpisani međunarodni sporazumi moraju biti u skladu sa Ustavom, u suprotnosti je sa članom 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, kojim je jasno propisano da država ne može da se poziva na unutrašnje pravo da bi izbegla izvršavanje obaveza iz međunarodnih ugovora. Takođe, ovaj član Ustava onemogućava direktno dejstvo i neposrednu primenu evropskih pravnih tekovina, jer suštinski podređuje međunarodno javno pravo, nacionalnom pravu Srbije.

Pitanje revizije Ustava ne može biti rešeno u relativno kratkom roku na valjan način. Zato je posebno važno da ova tema bude i dalje u vrhu prioriteta parlamenta i formirane radne grupe i u mesecima koji dolaze dobije novi podsticaj. Bez intenzivne i inkluzivne javne rasprave o najboljim mogućim rešenjima i bez doprinosa opozicionih (van)parlamentarnih stranaka, izmene Ustava neće moći da budu trajne i sam Ustav neće moći da bude mesto ujedinjenja svih građana Srbije. Upravo zato, u ovom procesu značajan doprinos treba da daju organizacije civilnog društva, stručna i akademska javnost.

*\* Autor je zamenik predsednika Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji*

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovom eseju predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji.*