

Ustavna revizija u Srbiji: aspekti i moguća rešenja





SADRŽAJ:

Uvod . . . . .	.4
1. Okolnosti nastanka Ustava iz 2006. godine . . . . .	.5
1.1. Pravni osnov . . . . .	.5
1.2. Političke okolnosti. . . . .	.5
1.3. Rezultat referenduma. . . . .	.6
1.4. Ishod i posledice referenduma . . . . .	.7
2. Mogućnosti promene Ustava . . . . .	.7
2.1. Izmena postojećeg Ustava Republike Srbije amandmanima . . . . .	.8
2.2. Donošenje novog Ustava proglašavanjem aktuelnog saziva parlamenta ustavotvornim . . . . .	.9
2.3. Donošenje novog Ustava nakon raspisivanja izbora za Ustavotvornu skupštinu . . . . .	.9
Reference . . . . .	.11

*Vladimir Pavićević**
*Vladimir Džamić***

Ustavna revizija u Srbiji: aspekti i moguća rešenja

Sažetak

U tekstu se analizira geneza pravnih i političkih okolnosti usvajanja Ustava Republike Srbije 2006. godine, posebno imajući u vidu legitimitet Ustava i legitimitet svih političkih procesa u tako konstituisanoj političkoj zajednici. Autori su ukazali na legitimitet kao ključni razlog za revidiranje postojećeg Ustava. U tekstu su posebno analizirana tri moguća scenarija za ustavnu reviziju u Srbiji. Zaključak je da je najbolje od svih mogućih rešenja raspisivanje izbora za Ustavotvornu skupštinu koja bi sačinila novi tekst najvišeg pravnog akta Republike Srbije.

Ključne reči:

Ključne reči: ustav, legitimitet, ustavna revizija, Ustavotvorna skupština, evropske integracije

* Autor je predsednik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

** Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

Uvod

Na dvanaestogodišnjicu početka političke, pravne i ekonomske tranzicije Srbije, i dalje se postavlja pitanje njenog identiteta kao nedovršene političke zajednice. Uprkos tome što je 2006. godine usvojen novi Ustav Srbije, kojim je, između ostalog, trebalo da se odgovori i na pitanje *ko smo mi*, i dalje se suočavamo sa identitetskim dilemama koje po pravilu dominiraju u uslovima neustavnog ili nepravno stanja. To znači da tzv. Mitrovdanski ustav ne odgovara na jedno od bazičnih pitanja na koje odgovara svaki ustav, a to je identitetsko pitanje.

Jedna od funkcija ustava u savremenim demokratijama jeste i uređivačka. Njome se obezbeđuje red u političkoj zajednici i stvaraju pretpostavke za nesmetani zajednički život pojedinaca, bez obzira na raznovrsnost ideja, stavova i pogleda na svet. Ova funkcija je ispunjena kada u političkoj zajednici, koja je utemeljena na odgovarajućem tekstu ustava, postoji značajna mera pravne predvidljivosti posledica nekog delanja. Preduslov za takvu situaciju jeste nepostojanje protivrečnosti u sadržini samog ustava, kao i jasno izvedeni sistem principa i vrednosti na kojima zajednica počiva. Po našem mišljenju, Ustav Srbije iz 2006. ne ostvaruje uređivačku funkciju, već suprotno tome, načinom na koji je usvojen i svojom sadržinom koja očigledno ne odgovara životu, doprinosi pravnom neredu.

Posebni problem predstavlja deo Ustava kojim se uređuju pitanja ljudskih prava i ograničenja vlasti. Ekstenzivnim pristupom u definisanju opsega ljudskih prava i neodgovarajućom i nejasnom terminologijom stvorena je konfuzija, koja za posledicu ima eliminisanje mogućnosti punog poštovanja čak i bazičnih ljudskih prava i sloboda. Kada se tome dodaju odredbe o mehanizmima ograničenja vlasti koje su takođe ili krnje ili nepotpune, uočavaju se nedostaci postojećeg Ustava u odnosu na njegovu još jednu važnu funkciju – funkciju ograničenja vlasti.

Politički procesi u Srbiji pre usvajanja Mitrovdanskog ustava ukazivali su na neophodnost da se Ustav Srbije iz 1990. godine menja. Šest godina primene odredbi novog Ustava iz 2006. godine nije napravilo odgovarajuću promenu. Nedovoljna spremnost političkih elita i njihova suštinska nedoslednost u stvaranju pretpostavki za uređenje Srbije kao savremene države, imala je za rezultat povećanje političke apatije među građanima kao i duboku krizu legitimiteta, čija je ključna paradigma rezultat opštih majskih izbora 2012. godine.

Iako je već 2006. godine bilo jasno da kriza društva i političke zajednice u Srbiji u godinama koje dolaze neće biti manja, problem je tada mogao u velikoj meri da reši adekvatan novi najviši pravni akt, o kome se govorilo od političkih promena 2000. godine. Umesto da postane akt oko kog će se okupiti građani, izražavajući tako svoju saglasnost sa novim temeljima političke vlasti i novim političkim ustrojstvom Republike, Ustav je, nažalost, postao jabuka razdora i mesto podela po brojnim linijama. U tom smislu, odluke Ustavnog suda Srbije, koje su pravosnažne i koje se moraju poštovati, predstavljaju samo odraz nesavršenosti i nedovršenosti ustavnog akta.

Legitimitet ustavnog akta dodatno je doveden u pitanje mišljenjem nezavisnih posmatrača koji su iznosili u javnost sve nepravilnosti oko procedure sprovođenja referenduma o potvrđivanju novog ustava. Zaboravljajući da bez legitimne procedure nema konsolidacije demokratskog po-

Mitrovdanski ustav ne odgovara na jedno od bazičnih pitanja na koje odgovara svaki ustav, a to je identitetsko pitanje.

Umesto da postane akt oko kog će se okupiti građani, Ustav je postao mesto podela po brojnim linijama.

retka, nosioci političke vlasti iz tog vremena, ali i većina aktera u društvu prećutno je podržala, u najmanju ruku, sa aspekta legitimiteta, sporan ustavni akt. Iz ove krize legitimiteta sasvim je logično proistekla sledeća – sve manje interesovanje građana za izborne procese, te veliki broj nevažećih ili „belih“ listića na izborima 2012. godine. Posledica ove apatije jeste činjenica da je prvi put u istoriji jedan predsednik došao na tu funkciju sa manje od 50% glasova birača izašlih na birališta. To je poseban problem za oba predsednička kandidata i za sve političke stranke u Srbiji.

Stoga se u svojoj analizi nismo bavili meritornim pitanjima, tj. konkretnim rešenjima koje je Ustav predvideo, smatrajući da se o tome mora povesti posebna javna rasprava koja bi uključila sve političke subjekte, predstavnike autonomnih pokrajina, ustavno-pravne stručnjake, ali i akademsku i laičku javnost. *Centralno mesto naše analize upravo je procedura, koja mora biti sastavni deo svake konsolidovane demokratije i koja bi omogućila da duboka kriza legitimiteta bude prevaziđena.*

1. Okolnosti nastanka Ustava iz 2006. godine

1.1. Pravni osnov

Referendum o potvrđivanju novog Ustava Republike Srbije trebalo je da bude raspisan po osnovu odredbi prethodnog Ustava iz 1990. godine. Tim najvišim aktom je predviđeno da u slučaju ustavne revizije, parlament mora dvotrećinskom većinom podržati novi tekst Ustava, a potom da apsolutna većina svih građana upisanih u birački spisak mora da podrži *na referendumu* ustavne promene.¹

Ovom Ustavu iz 1990. godine vrlo često se prigovaralo da je gotovo nemoguće da bude revidiran, budući da je izuzetno teško motivisati apsolutnu većinu građana da se izjasni o bilo kom pitanju, uključujući i najvažnija. Ipak, demokratske promene nastale 2000. godine, ali i proces stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, usloveli su nužnu ustavnu reviziju kako bi najviši pravni akt Srbije bio usklađen sa evropskim pravnim standardima u pogledu demokratskog sistema podele vlasti, promovisanja ljudskih, manjinskih i građanskih prava.

Ipak, treba posebno naglasiti da referendum verovatno ne bi bio ni održan da prethodno Crna Gora nije odlučila da, takođe na referendumu, istupi iz Državne Zajednice Srbija i Crna Gora, koristeći svoje pravo iz Ustavne povelje SCG.

1.2. Političke okolnosti

Političke okolnosti raspisivanja referenduma grubo ćemo svrstati u tri grupe: devolucija državne zajednice, proces stabilizacije i pridruživanja i politička obećanja najviših funkcionera vladajućih političkih stranaka u Srbiji.

U maju 2006. godine raspala se Državna Zajednica Srbija i Crna Gora, koja je već od osnivanja bila oročena na tri godine. To je bio rok u kome je postojao *moratorijum na raspisivanje referenduma* u bilo kojoj članici te zajednice. Po isteku navedenog perioda, Crna Gora je obnovila svoju državnost, pa je Srbija u skladu sa Ustavnom poveljom ostala pravni sukcesor prethodne države i na taj način obnovila svoju državnost. Imajući u vidu da je raniji ustav iz 1990. godine bio Ustav Srbije kao federalne jedinice, a ne kao suverene samostalne države, jasna je bila praktička neophodnost da taj tekst bude revidiran. Dogovor vlasti i gotovo svih opozicionih stranaka ukazivao je na potrebu da ustavni tekst bude ponovo donet, umesto da stari bude korigovan.

¹ Član 133 stav 1 Ustava Republike Srbije iz 1990. godine u: *Ustavi Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i Republike Crne Gore*, Službeni glasnik, Beograd, 1995, str. 114.

Proces stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji nedvosmisleno je nametnuo potrebu da najviši pravni akt bude usklađen sa evropskim standardima. Otuda je bilo nedopustivo da u ustavnom tekstu i dalje stoji smrtna kazna kao vid kažnjavanja, a bilo je neophodno proširiti obim ljudskih, građanskih i manjinskih prava i dati veći ustavni značaj nezavisnim regulatornim telima, koji su do tada bili definisani samo zakonima. Zato je velika politička podrška promeni Ustava i održavanju ustavnog referenduma došla pravo iz Evropske unije, uprkos brojnim primedbama Venecijanske komisije Saveta Evrope² na ustavni tekst, ali i uprkos načinu na koji je referendum održan.

Proces stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji je nametnuo potrebu da najviši pravni akt bude usklađen sa evropskim standardima.

Većina političkih stranaka na vlasti godinama je obećavala da će Srbija njihovom zaslugom dobiti novi demokratski ustav. Otuda je većina ključnih političkih stranaka, u vreme političke kohabitacije predsednika Republike Borisa Tadića i predsednika Vlade Vojislava Koštunice, mogla od donošenja novog Ustava imati samo koristi u smislu ispunjavanja političkih obećanja. Podršku ustavnoj promeni 2006. godine dale su gotovo sve društvene institucije, većina javnih ličnosti, uključujući i patrijarha.

Najzad, politički momenat koji posmatramo posebno, a zapravo je prožimao sve navedeno, jeste pitanje nezavisnosti Kosova. Već krajem 2006. godine bilo je jasno da je pitanje trenutka kada će Kosovo proglasiti svoju nezavisnost od Srbije, pa su politički lideri isticali da će donošenje novog Ustava u čijoj preambuli³ bi stajalo da je *Kosovo neotuđivi deo Srbije*, osnažiti borbu da se Kosovo očuva u granicama Srbije.

U pisanje ustavnog teksta uključili su se timovi predsednika Republike, predsednika Vlade i najveće opozicione stranke – Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja. Javna rasprava o ustavnom tekstu gotovo da nije ni postojala, pa se u javnom diskursu često moglo čuti da je samo glasanje o referendumu trajalo duže nego javna demokratska rasprava o njemu. Ustavno-pravni stručnjaci triju različitih timova pokušali su da naprave kompromis između drugačijih viđenja ključnih pitanja u vezi sa državnim uređenjem (od položaja autonomnih pokrajina, promene Ustava, načina izbora narodnih poslanika do državnih simbola).

Rezultat tog kompromisa bio je predlog novog Ustava Republike Srbije, usvojen u Narodnoj skupštini 30. septembra 2006. godine, a našao se pred građanima 28. i 29. oktobra iste godine.

1.3. Rezultat referenduma

U uslovima „širokog društvenog konsenzusa“, uz veliku manipulaciju pitanjem Kosova kao ključnim razlogom za donošenje novog Ustava Srbije, održan je *dvodnevni referendum* na kome su građani bili upitani *da li su za potvrđivanje novog Ustava Republike Srbije*. Rezultati referendumskeg izjašnjenja nalaze se u tabeli 1.

Broj izašlih birača	3.645.517 (54,91%)
Za	3.521.724 (53,04%)
Protiv	1,47%

Tabela 1

² Mišljenje br. 405/2006 Evropske komisije za demokratiju putem prava.

³ Iako javnosti niko od predlagača Ustava nije saopštio da preambula nema nikakvo pravno dejstvo.

Izjašnjavanje koje je trajalo dva dana nije garantovalo najbolju kontrolu na svim biračkim mestima. Zabeleženi su slučajevi višestrukog glasanja, glasanja bez potrebnih ličnih dokumenata,⁴ ali i činjenica da je samo u poslednja tri sata glasanja drugog referendumskeg dana glasao isti broj birača kao za prethodnih dan i po.

Referendumu nije prethodila tzv. referendumska ćutnja, tako da je agitacija za ili protiv referenduma trajala i u vreme dok su građani mogli još uvek da glasaju. Izlazak patrijarha srpske crkve na biralište, prvi u istoriji njegovog upravljanja crkvom, dodatno je poslužio kao poziv građanima da podrže novi Ustav Srbije.

1.4. Ishod i posledice referenduma

Uspešan referendum i zvanični rezultati koji su pokazali da su građani podržali novi Ustav omogućili su njegovo proglašenje i stupanje na snagu. Tako je 8. novembra 2006. godine, u prisustvu brojnih stranih diplomatskih predstavnika, predstavnika svih političkih stranaka, vojske, crkve i verskih zajednica i brojnih uglednih javnih ličnosti, proglašen novi Ustav Republike Srbije.

Kada je reč o referendumu iz 2006. godine, možemo reći da je on delimično ispunio svrhu svog održavanja. Naime, referendum je formalno uspeo i građani su, uz brojne nepravilnosti, uspeli da donesu novi Ustav Srbije koji je zamenio stari Ustav iz 1990. godine. Ipak, iako se očuvanje Kosova i Metohije u sastavu Srbije navodilo kao jedan od glavnih razloga za donošenje Ustava, Ustav u praktičkom smislu nije imao nikakav značaj, i nije sprečio secesiju Kosova od Srbije.

Naprotiv, februara 2008. godine, predstavnici albanskog naroda na Kosovu jednostrano su proglasili nezavisnost od Srbije, a do 2012. godine tu nezavisnost je priznala skoro polovina država članica Ujedinjenih nacija, uključujući i sve članice Evropske unije osim Rumunije, Kipra, Slovačke, Grčke i Španije. Već tada je bilo jasno da, izuzev ustavne obaveze svakog nosioca političke vlasti da se posveti očuvanju suvereniteta i teritorijalne celovitosti Srbije, nema većih praktičnih efekata Ustava na rešavanje kosovske krize.

Nažalost, ni drugi referendum u Srbiji u novijoj istoriji nije pokazao zrelost političke zajednice i njenu demokratsku konsolidaciju. Neravnopravna zastupljenost onih koji su za i protiv ustavne revizije, dvodnevno glasanje bez dovoljno dobre kontrole, statističke procene o specifičnostima referendumske rezultata i uključivanje crkve u državno pitanje *par excellence*, samo su neki od ključnih problema koji su ukazali da društvo u Srbiji te 2006. godine nije dovoljno zrelo za pravu neposrednu demokratiju kakva danas postoji u većini država savremenog sveta.

Efekti koje je novi Ustav Srbije postigao, gledano sa šestogodišnje distance očigledno su daleko od očekivanih u trenutku njegovog proglašenja. Politička zajednica nije dodatno legitimizirana usvajanjem najvišeg pravnog akta, niti je AP Kosovo i Metohija danas više u sastavu Republike Srbije nego 2006. godine, naprotiv.

Čini se da je politička zajednica danas više nego kada ranije zahvaćena problemom krize legitimiteta, što pokazuju i rezultati opštih izbora održanih u proleće 2012. godine, te se ustavna revizija čini nužnim rešenjem kako bi se ovaj veliki problem u dogledno vreme rešio na valjan način.

2. Mogućnosti promene Ustava

Kao jednu od glavnih prednosti novog ustavnog teksta neretko se u političkim krugovima navodio argument da ga je mnogo lakše promeniti nego prethodni Ustav iz 1990. godine. Procedura promene Ustava definisana je članom 203 Ustava Republike Srbije.

⁴ Vrhovni sud Srbije je dobio 191 prigovor na sprovođenje referendumske procedure (www.rts.rs, 6. 11. 2006. godine)

Njime je precizno definisano da predlog za promenu Ustava može podneti: trećina ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije ili najmanje 150.000 birača.⁵ O promeni najvišeg pravnog akta izjašnjava se Narodna skupština Republike Srbije i to dvotrećinskom većinom glasova, nakon čega novi predlog Ustava može, a u taksativno pobrojanim slučajevima i mora, biti prosleđen na potvrđivanje građanima na referendumu.

Imajući u vidu da se iz svih navedenih nedostataka postojećeg ustavnog teksta nameće neophodnost da budu promenjeni ne samo preambula, već i deo o ustrojstvu države, tačnije organizacije vlasti, pitanje položaja autonomnih pokrajina unutar Republike Srbije, ali i da se izvrše određene izmene i unapređenja u katalogu ljudskih i građanskih prava i sloboda, jasno je da bi novi predlog Ustava morao biti prosleđen građanima na referendumsko potvrđivanje.

Razmatrajući sve ovo, kao i sa aspekta evropskih integracija Srbije, uočavamo tri moguća scenarija za promenu postojećeg Ustava Republike Srbije:

- a. *izmenu postojećeg Ustava Republike Srbije amandmanima u cilju njegovog popravljavanja i usaglašavanja sa međunarodnim pravnim standardima;*
- b. *donošenje potpuno novog Ustava Republike Srbije nakon opsežne javne debate tako što bi postojeći saziv Narodne skupštine Republike Srbije bio proglašen ustavotvornim;*
- c. *donošenje potpuno novog Ustava Republike Srbije nakon opsežne javne debate, koji bi usvojila i predložila građanima Ustavotvorna skupština (konstituenta).*

Novi predlog Ustava bi morao biti prosleđen građanima na referendumsko potvrđivanje.

2.1. Izmena postojećeg Ustava Republike Srbije amandmanima

U skladu sa važećim Ustavom, predviđena je mogućnost njegovih naknadnih promena. Ustavopisci su imali u vidu da je tzv. Mitrovdanski ustav prelazno rešenje i da će u svetlu pridruživanja i pristupanja Srbije Evropskoj uniji biti nesporno menjan ili dopunjavan, kao u slučaju nekih drugih država regiona (poput Slovenije, koja je dva puta menjala svoj najviši akt pre ulaska u Evropsku uniju).

Kako bi se izbeglo raspisivanje referenduma za manje izmene i dopune ustavnog teksta, ustavopisac je predvideo da je kvalifikovana dvotrećinska većina u parlamentu dovoljan osnov legitimiteta da se promene one odredbe Ustava koje ne zadiru u preambulu, ljudska i manjinska prava i građanske slobode, uređenje vlasti i mehanizme promene Ustava. Ovakvo ustavno-pravno rešenje zapravo ukazuje na to da će referendum svakako biti raspisan kad god da Ustav bude promenjen i u kom god segmentu.

Prvi scenario u aktuelnim političkim prilikama podrazumevao bi saglasnost svih relevantnih parlamentarnih političkih stranaka, ali i društvenih grupa o svim neophodnostima promene ustavnog teksta. Atipično pominjanje jednog dela države u preambuli⁶ ili bespotrebno pobrojavanje nadležnosti Republike Srbije u državi koja je unitarna, te pitanje stepena autonomije i prava autonomnih pokrajina (tzv. suštinska i nesuštinska autonomija)⁷ u Srbiji nakon odluke Ustavnog suda Srbije o nesaglasnosti sa Ustavom Zakona o prenosu nadležnosti na AP Vojvodinu, samo su neke od potencijalno gorućih tema oko kojih bi dogovor trebalo da bude postignut.

Ključna prednost ovakvog scenarija jeste manja politička tenzija među političkim akterima u Srbiji i lakše usvajanje promena na referendumu u atmosferi koja bi, po saglasnosti političkih

⁵ Ustav Republike Srbije, čl. 203 (Službeni glasnik RS, br. 98/06).

⁶ Potpuno bespotrebno i pravno neutemeljeno, jer preambula u načelu nema normativni i obavezujući karakter (prema: Kosta Čavoški, *Neuki i neodgovorni tvorci novog ustava Srbije*, u: Ustav Srbije – kritička analiza, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2007, str. 68)

⁷ Ovakvo rešenje kritikovali su čak i pisci prethodnog Ustava Republike Srbije iz 1990. godine; uporediti: Ratko Marković, *Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled* u: Ustav Srbije – kritička analiza, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2007, str. 41.

lidera, verovatno bila nalik onoj iz 2006. godine. Stranke koje su protiv promene Ustava tvrdile bi da je Ustav ostao isti, te da je samo dopunjen i popravljen amandmanima u proteku vremena. Drugi bi verovatno tvrdili da je ovakva promena Ustava jedina moguća u uslovima političke realnosti.

Ipak, ovakva promena ustavnog teksta ne bi rešila ključno pitanje zbog kojeg je, po našem sudu, nužno promeniti Ustav, a to je pitanje legitimiteta. Ustav iz 2006. godine ima vrlo upitan legitimitet, te bi njegova promena amandmanima i dalje ostavila veliku senku na akt koji treba da odražava jedinstvo svih građana i čitave države, te da kao takav predstavlja osnovu i temelj nacionalnog i građanskog identiteta.

2.2. Donošenje novog Ustava proglašavanjem aktuelnog saziva parlamenta ustavotvornim

Budući da izmena amandmanima ne bi doprinela legitimitetu tako promenjenog ustavnog teksta, druga mogućnost jeste da aktuelni saziv Narodne skupštine Republike Srbije koji je konstituisan nakon majskih opštih izbora, u nekom trenutku svog mandata bude proglašen za ustavotvorni.

Ovakva praksa ne bi bila strana kada je reč o razvoju savremene parlamentarne demokratije, posebno ukoliko bi takav postupak parlamentaraca bio zasnovan na širokom političkom i društvenom konsenzusu o neophodnosti donošenja novog najvišeg pravnog akta države. Narodna skupština, *ex constitutione*, jedan je od ovlašćenih predlagača izmene Ustava Republike Srbije, te bi ovakvo rešenje bilo u skladu sa ustavno-pravnim okvirom političkog sistema Srbije.

Jedan od argumenata u prilog ovakvom rešenju prividno bi mogao da bude ekonomske prirode. Naime, proglašavanje postojećeg saziva ustavotvornim značilo bi da parlament ima šansu da opstane u toku čitavog četvorogodišnjeg mandata, te da vanrednih izbora u uslovima finansijske krize ne bi bilo. No, imajući u vidu da bi donošenje novog Ustava sigurno zahtevalo raspisivanje referenduma i direktno izjašnjavaње građanki i građana o tom pitanju, otuda finansijski razlozi više mogu biti posmatrani kao deo populističkog izgovora.

Po našem sudu, ključni argument zašto aktuelni saziv Narodne skupštine ne treba i ne bi smeo biti proglašen ustavotvornim jeste pitanje legitimiteta parlamenta da odlučuje o tom pitanju. Iako je to, uz predsednika Republike, jedina direktno izabrana politička institucija u državi, činjenica je da su građani i građanke na majskim opštim izborima glasali na osnovu svojih socioekonomskih stavova ili pod uticajem teške ekonomske situacije, pre nego na osnovu ustavnih platformi političkih partija i koalicija.

Nijedna politička grupacija koja je kandidovala svoju listu na izborima i nijedan predsednički kandidat nije u svojoj kampanji isticao kao primarno neophodnost promene postojećeg Ustava. Otuda bi bila svojevrsna obmana građanki i građana proglašavanje postojećeg parlamenta ustavotvornim. Konsekventno, neki novi Ustav doneo bi parlament koji ne bi uspeo da reši glavni problem postojećeg Ustava – demokratski legitimitet, već bi taj legitimitet morao da bude potvrđen *post festum* na referendumu o potvrđivanju novog ustavnog akta. Zbog svega navedenog, iako je u javnosti postojalo više ideja o tome da se i pre usvajanja mitrovdanskog Ustava parlament proglasi ustavotvornim, kapacitet zakonodavnog tela za to *in concreto* ne postoji.

2.3. Donošenje novog Ustava nakon raspisivanja izbora za Ustavotvornu skupštinu

U savremenom političkom životu Srbije jedino su predstavnici Demokratske stranke povremeno isticali da bi Ustav trebalo da se usvoji delovanjem Ustavotvorne skupštine, mada su i ti stavovi saopštavani vrlo stidljivo uoči promene Ustava iz 1990. godine. Samo sazivanje Usta-

votvorne skupštine obično daje pogrešne asocijacije na revolucionarna vremena, uz posebno apostrofiranje kakve revolucionarne promene i diskontinuiteta sa nekim prethodnim političkim režimom.

Ipak, ono što je važnije naglasiti jeste da ideja o sazivanju Ustavotvorne skupštine u svojoj biti ima koncept legitimiteta nastajućeg ustavnog teksta. Kako je ovo pitanje neregulisano Ustavom, tj. u Ustavu iz 2006. godine ne postoji nigde pomenuta mogućnost formiranja Ustavotvorne skupštine, Narodna skupština Republike Srbije bi trebalo da donese Zakon o Ustavotvornoj skupštini. Njime bi bilo jasno definisano kada se parlament raspušta i raspisuju izbori za Ustavotvornu skupštinu, a taj zakon bi mogao biti donet i kvalifikovanom dvotrećinskom većinom nakon postizanja političkog konsenzusa u parlamentu.

Raspisivanjem izbora za Ustavotvornu skupštinu građani bi se izjašnjavali ne samo o političkom programu stranaka, već prevashodno o tome kakva ustavna rešenja u pogledu teritorijalne organizacije države, njenog političkog i ekonomskog porotka ili kataloga ljudskih i građanskih prava i sloboda, politički subjekti nude. Takođe, izborna kampanja bi bila pravo mesto za javnu raspravu sa predstavnicima svih političkih opcija i građanskog društva o alternativnim ustavnim rešenjima u određenim oblastima, u skladu sa sugestijama Venecijanske komisije Saveta Evrope, Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija. Time bi novi saziv Ustavotvorne skupštine sebi obezbedio najviši stepen demokratskog legitimiteta.

Jedan od glavnih protivargumenata, koji se pominjao u stručnoj i političkoj javnosti Srbije, bio je da bi Ustavotvorna skupština nakon proglašavanja bila raspuštena, te da bi bili ponovo organizovani izbori, što bi državu znatno koštalo. I u ovom slučaju postoji alternativa. Naime, Ustavotvorna skupština može da donese aklamacijom odluku da nastavi da deluje kao najviše legislativno telo u Republici Srbiji u svom punom mandatu.⁸ Ovakvo svoje pravo iscrpila bi iz legitimiteta dobijenog direktno od građana.

Politička realnost će, prema našoj proceni, u prvoj polovini tekuće decenije naložiti ustavnu reviziju u Srbiji. Premda se ona mora izvršiti kako bi ustavni tekst u potpunosti bio usaglašen sa najvišim međunarodnim pravnim i političkim standardima, ne ulazeći u taksativne nove odredbe takvog Ustava, neophodno je da ovaj tekst svoju snagu crpi iz legitimiteta dobijenog od građana i građanki.

Bez takvog legitimiteta, Ustav ne može da odgovori ni na jedno suštinsko pitanje o uređenju države, njenom identitetu, pravima i slobodama građana, te ni da zasluži poštovanje i viševremenu trajnost, i spreči svaki eventualni pokušaj uzurpacije vlasti i urušavanje demokratije u konsolidovanju.

Narodna skupština
Republike Srbije bi trebalo
da donese Zakon
o Ustavotvornoj skupštini.

⁸ Videti: Vesna Rakić Vodinić, *Ustavotvorna skupština – lek protiv bezdržavlja*, u: Republika, XVII, 2005, str. 350–351.

Reference

1. Izveštaj o rezultatu republičkog referenduma radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije, br. 014-795/06.
2. Mišljenje 405/2006 Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2007;
3. Pajvančić, Marijana, Komentar Ustava Republike Srbije, Korad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009;
4. Pajvančić, Marijana, Srbija između ustava i ustavnosti, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2005;
5. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije 98/2006.
6. Ustav Srbije – kritička analiza, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2007;
7. Vodinelić Rakić, Vesna, Ustavotvorna skupština – lek protiv bezdržavlja, u: Republika, XVII, 2005;
8. www.politika.rs (31. 10. 2006) – Ustav potvrđen: Za glasalo 51,4 odsto birača
9. www.rts.rs (6. 11. 2006)

*Ustavna revizija u Srbiji:
aspekti i moguća rešenja*

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autori

dr Vladimir Pavićević
Vladimir Džamić

Urednik

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribać
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn

Dunja Šašić

ISBN 978-86-82391-85-2

Beograd, novembar 2012.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji finansijski podržava
Fondacija za otvoreno društvo iz Budimpešte.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova Istraživačkog foruma, i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Fondacije za otvoreno društvo.