

Ustavni konsenzus. Slučaj Srbija

Nove demokratije su otvorile i aktuelizovale neka klasična pitanja političke teorije i političke sociologije. Najpre, političke promene koje su zahvaćene efektom "domina" ili "grudve snega" pretpostavljale su konstitucionalizaciju. Da bi se konstituisala jedna demokratska politička zajednica, nužno je (raz)rešiti pitanja njenog identiteta, etablirati procedure i nastojati da se ukaže na moguće pravce oblikovanja bazičnog konsenzusa i javnog dobra. Ovi liberalno-demokratski imperativi nigde nisu mogli da prođu bez traganja za merom između konflikta i konsenzusa. Predmet ovoga rada je promišljanje oblikovanja bazičnog konsenzusa, kroz povezivanje konstitucionalno-institucionalnih izazova i političke kulture jednog društva, odnosno veze institucija i društvenih normi. Kakve god dileme ili solucije nudila teorija i komparativna iskustva, usvajanje ustava na kraju biva prožeto odnosima moći i imperativima dnevne politike. Ova pitanja se u tekstu razmatraju na studiji slučaja Srbije.

Temelji bazičnog konsenzusa u Srbiji

U traganju za odgovorom šta bi se moglo podvesti pod pojam "nacionalnog konsenzusa", mogu nam pomoći sledeća pitanja. Koje su vrednosti političke zajednice kojima poredak služi? Koje su ideje ili uverenja osnov legitimnosti? Traganje za odgovorima na ova pitanja obeležilo je proces donošenja ustava u Srbiji. Konstitucionalizam je u Srbiji od početka devedesetih suočen sa problemom usvajanja, odnosno promene ustava, ali ništa manje nisu otvorena pitanja primene i poštovanja ustava¹. Političke partije u Srbiji nudile su čak i konkurentske modele ustava². Ustav predstavlja mnogo trajnije i dugoročnije vrednosti od partijske politike i međupartijske kompeticije. Napominjući da je politika svojim interesima kao osnovnim determinantama zauzela mesto prava, Karl Fridrih iz te perspektive

¹ Vojislav Stanovčić govori o konstitucionalizmu "kao o obliku i sredstvu organizovanja, regulisanja i ograničavanja vlasti, ali i kao sredstvu (pre)raspodele društvene moći i pravnog sankcionisanja (od prvih 'ustava' do danas) te preraspodele". (*Vlast i sloboda*, Udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Beograd, str. 216)

² Ustavne predloge ponudili su: Demokratska stranka Srbije, Demokratska stranka i G17 plus, kao i Beogradski centar za ljudska prava, profesor Pavle Nikolić (Ustav kraljevine Srbije) i Forum juris. Procedura za promenu ustava predviđala je dvotrećinsku većinu u parlamentu i referendumsku većinu od ukupnog broja upisanih glasača.

piše: "Ustavne odredbe se pojavljuju kao specifična tehnička formula bazičnih političkih odluka"³.

U osnovi, različite koncepcije ustava u Srbiji, kako ističe M. Podunavac, svodile su se na dve. Za prvu (radikalno-demokratsku) ustav je "solucija problema", za drugu (liberalnu) ustav je samo "jedan od instrumenata za rešavanje problema"⁴. Po ovom autoru, za razliku od stabilnih ustavnih demokratija, u kojima je u jednom dugom istorijskom razvoju pravna država prethodila slobodi a sloboda demokratiji (Bobio), postkomunistička društva nalaze se pred imperativom da paralelno oblikuju procese redefinicije kolektivnog identiteta (bazičnog konsenzusa), uspostave demokratije, tržišne ekonomije i socijalne pravde. Ustav, poredak i institucije omogućavaju relativno mirno polje i metode političke borbe i utakmice, kao i oblikovanje normativnog pojma javnog dobra. Prema Podunavcu, "bazični konsenzus, koji se uspostavlja kao jedno neupitno polje van političke borbe (E. Fraenkel), uslov je da se politika u okviru jednog društva može oblikovati kao polje mirnog, miroljubivog i kalkulabilnog rešavanja konflikata"⁵. Naglašavajući značaj legitimnosti ustavotvornog postupka, Nenad Dimitrijević ističe da "ustav nije samo temeljni, već pre svega utemeljujući akt"⁶, odnosno "zadatak ustava je da formalizuje konsenzus ili bar univerzalno prihvatljiv kompromis o najvažnijim pitanjima"⁷.

Za Gabriela Almonda i Sidni Verbu, ako u društvu nema konsenzusa, malo je mogućnosti za mirno rešavanje političkih razlika koje se povezuju sa demokratskim procesom⁸. Ističući značaj civilne (građanske) kulture, okarakterisali su kao civilnu kulturu onu "u kojoj postoji znatan konsenzus u pogledu legitimnosti političkih institucija te pravca i sadržaja politike, široko rasprostranjena tolerancija pluraliteta interesa i uverenje u mogućnost njihovog pomirenja, kao i široko rasprostranjen osećaj političke kompetentnosti i međusobnog poverenja među građanstvom"⁹.

Konstitucionalno–institucionalni inženjering

Uvek kada se u nekoj zemlji započne rasprava o pisanju ili dopisivanju (izmeni) ustava, javljaju se brojna pitanja koja se podvode pod ono što je Sartori nazvao *political*

³ Karl Fridrih: *Konstitucionalizam*, str. 11

⁴ Milan Podunavac, *Temelji bazičnog konsenzusa*, str. 133

⁵ Milan Podunavac, *Temelji bazičnog konsenzusa*, str. 128

⁶ Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija za Jugoslaviju: između reforme i revolucije*, str. 37

⁷ Isto, str. 38

⁸ Gabriel A. Almond i Sidney Verba, *Civilna kultura*, str. 361

⁹ Gabriel A. Almond i Sidney Verba, isto, str. 408

*engineering*¹⁰. Ustavne inovacije u posleratnom periodu kao što su nemački post-Vajmarski ustav i ustavi francuske Pete Republike sa semiprezidencijalizmom privukli su pažnju kako za imitiranje, tako i za razmišljanje o konstitucionalno-institucionalnim inovacijama. Treći talas globalne demokratizacije je iznedrio konstitucionalno–institucionalni inženjering. Od osamdesetih godina dvadesetog veka, novi institucionalizam je uveliko prisutan u političkim naukama. Iako su na suprotnim pozicijama, institucionalizam i bihejviorizam se slažu u jednom: "institucije su samo okvir za ponašanje aktera"¹¹. U tom smislu, važna je veza institucija i društvenih normi. Ova veza nije jednostrana već je prožeta uzajamnošću. Socijalni i politički akteri stvaraju i podržavaju institucije. Zato je veoma važno da one budu što je moguće šire prihvaćene. U skladu sa socijalnim normama, lakše se prihvataju prava i dužnosti. Kako poentira Klaus Ofe, "građani čine dobre institucije, a institucije su 'dobre' u onoj meri u kojoj proizvode i gaje dobre građane ili 'bolje ličnosti' građana koji su navikli na te institucije ili ih osećaju kao svoje (može i – kao kod svoje kuće), razvijaju osećaj lojalnosti i usvajaju očekivanja i moralnu intuiciju iz koje same institucije proizilaze"¹².

Jednom uvedene i široko podržane, institucije daju svoje efekte i ishode (*outcomes*). Konstitucionalni inženjering uključuje racionalističku predrasudu (*bias*) da dobre institucije mogu biti dizajnirane. Ustav sadrži metapravila sistema koja su prihvaćena (ili su prihvatljiva) od svih grupa koje prihvataju režim. Prilikom tranzicije postkomunističkih režima ka demokratiji ustavi su se menjali a da nisu bili prihvaćeni od svih relevantnih političkih snaga režima. U ovim zemljama je čak više bio prisutan konstitucionalni kontinuitet nego nakon tranzicije fašističkih i drugih diktatorskih režima u demokratiju. U mnogim delovima Istočne Evrope mnoge komunističke institucije su preživele, a naročito tamo gde je tranzicija vođena pregovorima (Poljska, Mađarska). U nekima od njih pojedine institucije su demokratizovane još tokom osamdesetih. Usvajanje ustava je uvek bilo i ostalo borba moći. Tamo gde su komunisti imali kontinuitet vlasti ili gde su se reformisani komunisti vratili na vlast (Rumunija, Bugarska, Albanija, Srbija), novi ustav nije nužno značio novi ustavni sistem. Prema Bajmeu, u Istočnoj Evropi su razvijena četiri modela ustavne konsolidacije: 1. ustavni kontinuitet (Litvanija, Latvija); 2. amandmansko popravljjanje ustava, naročito tamo gde su postojali pregovori (Mađarska); 3. rad na kompletno novom ustavu (Građanski forum u Čehoslovačkoj) i 4. tamo gde nije postignut sporazum, rezultat je bio "mali ustav" kao u

¹⁰ Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustav*, str. 9

¹¹ Beyme Klaus Von (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy* u **Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering**, Volume 1, str. 3

¹² Ofe Claus, *Designing Institutions in East European Transitions* u **The Theory of Institutional Design**, str. 199
isto, str. 200

Poljskoj 1997. sa malom većinom od 53,71 %. Član 77 malog poljskog ustava je ukazivao koji delovi starog ustava su još uvek važili¹³. Mnogi novi ustavi su kombinovali principe zapadnih demokratija sa domaćim nacionalnim tradicijama.

Postavlja se pitanje ko sprovodi ustavni inženjering: stare elite, nove elite, intelektualne elite ili neko treći, kao što su pritisci i uslovljavanja spolja.

Šta predstavlja ustav? Ustav je najviši pravni akt u jednoj državi. To je društveni ugovor uz pristanak i "skup vrednosti koje ujedinjuju"¹⁴. Pojam ustav je kovanica iz osamnaestog veka na tragu američke izrade ustava¹⁵. Poznato je da je američki ustav iz 1787. sastavljen od sedam članova za dvesto dvadeset godina imao samo 27 amandmana od kojih prvih deset u prvih nekoliko godina u okviru bila o pravima (*Bill of Rights*), a poređenja radi, za isto vreme jedna Francuska je promenila sedamnaest ustava¹⁶.

Ustavni su samo oni oblici država u kojima vladaju zakoni, a ne ljudi. Uz pomoć ustava se "disciplinuju procesi formiranja državnih odluka", odnosno "ustavi su, pre svega i iznad svega, procedure usmerene na to da obezbede kontrolisano sprovođenje vlasti"¹⁷. Ustav je osnov ograničenja vlasti (ustavlja, zaustavlja). Vlast bez ograničenja je kao kola bez kočnica, odnosno "vlada bez ustava je moć bez prava" (Tomas Pejn). Kako naglašava Karl Fridrih, "kada su ljudi shvatili koliko je opasna državna vlast, rešili su da je ograniče pravom (zakonom) i sferom neprikosnovenih prava pojedinaca"¹⁸. Konstitucionalizam je i nastao kao reakcija na monarhijski apsolutizam. Ustavom se precizira i podela vlasti: horizontalna (zakonodavna, izvršna i sudska) i vertikalna (federalizam, regionalizam, decentralizacija), ali i ljudska prava i slobode. Ustav je čuvar slobode i svojine i zato mora biti neutralan. Njime se obezbeđuje stabilnost, predvidljivost i red u vladinim delatnostima¹⁹. Svaka nova država insistira na ustavu kao neophodnom elementu svog potpunog identiteta²⁰ i nastanak novih država uvek je praćen usvajanjem ustava²¹.

Konstituisanje Srbije

¹³ Bajme, isto, str. 7

¹⁴ Endru Hejvud, *Politika*, str. 555

¹⁵ Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, str. 221

¹⁶ Hejvud, isto, str. 545-550

¹⁷ Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, str. 226

¹⁸ Karl Fridrih, *Konstitucionalizam*, str. 16

¹⁹ Hejvud, isto, str. 543

²⁰ Karl Fridrih, *Konstitucionalizam*, str. 9

²¹ "Nastanak novih država (oslobađanjem od kolonijalizma, raspadom većih država ili ujedinjavanjem manjih) uvek je praćen usvajanjem ustava. Štaviše, može se tvrditi da takve države zaista postoje tek kad dobiju ustav, pošto bez njega nemaju formalnu jurisdikciju na određenoj teritoriji ili aparat vlasti koji tu jurisdikciju može delotvorno da obavlja." (Hejvud, *Politika*, str. 553)

Ustav je u Srbiji od 1990. između ostalog bio predmet političke kompeticije (izbori za ustav ili ustav za izbore). Sam proces donošenja ustava Srbije bio je prožet međupartijskim trvenjima. Skupština Srbije nakon političkih promena 2000. nije iskoristila "otvoreni prozor ustavnih mogućnosti", s obzirom na tadašnje postojanje dvotrećinske većine (DOS-a), 176 od 250 poslanika. Tokom 2004. godine postignut je načelni dogovor svih parlamentarnih stranaka da se pristupi donošenju novog ustava, u skladu sa procedurom predviđenom važećim ustavom. Vlada i predsednik Republike su dostavili Skupštini svoje nacрте ustava. Kada je postignut dogovor o promeni ustava, izrada novog nacрта odvijala se gotovo mimo Skupštine. Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine bio je isključen iz procesa izrade sve do kraja. U predloženim modelim bila su sporna i neusaglašena neka od pitanja kao što su: određivanje (definisanje) Srbije kao građanske ili nacionalne države, način izbora predsednika Republike (Nacrt Ustava Vlade Republike Srbije²², Osnovna načela za novi ustav Republike Srbije Demokratske stranke Srbije iz 2002.²³ i model ustava grupe stručnjaka predsednika Republike Srbije²⁴ predviđali su neposredni izbor predsednika Republike), i pitanje prostorno-teritorijalnog razdvajanja i podele vlasti (regionalizacija i decentralizacija), odnosno status Vojvodine.

Nakon referenduma u Crnoj Gori (21. maja 2006.), Skupština Srbije je 6. juna 2006. donela Odluku o ponovnom uspostavljanju državne nezavisnosti Srbije²⁵. Gotovo iznenada i pomalo neočekivano, postignut je u prethodnom periodu teško zamisliv kompromis parlamentarnih stranaka o novom ustavu, iako je rad Odbora za ustavna pitanja Skupštine Srbije bio u dvogodišnjem zastoju zbog opstrukcije rukovođene stanačkim interesima. Upravo su jednim delom stranački interesi i delimično državni interesi ubrzali čitav proces usvajanja novog ustava. Najpre međunarodni kontekst i ubrzavanje procesa budućeg statusa Kosova, zatim ishod referenduma u Crnoj Gori i nužnost konstituisanja Srbije.

Za tekst koji je ušao u skupštinsku proceduru bilo je na raspolaganju ukupno 4 sata da se o njemu raspravlja i glasa. Noć pred usvajanje ustava izmenjen je poslovnik Narodne skupštine, pri čemu je ustanovljena posebna sednica kao oblik rada parlamenta. Poslanicima je predlog ustava dostavljen dva časa pre glasanja o njemu²⁶.

²² *Predlozi za novi ustav Srbije, 2*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

²³ *Modeli ustavnog preuređenja Jugoslavije i Srbije* (priređivač Milan Jovanović, Institut za političke studije, Beograd, 2002.)

²⁴ *Predlozi za novi ustav Srbije, 2*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

²⁵ Odluka Skupštine Srbije od 6. juna 2006, Službeni glasnik RS br. 48/2006

²⁶ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006, str. 27

Narodna skupština je 30. septembra 2006. jednoglasno (glasovima sva 242 prisutna poslanika) usvojila Predlog novog ustava Srbije i donela odluku o održavanju referenduma 28. i 29. oktobra 2006. radi potvrđivanja Predloga ustava. Većinom od 53,04% od ukupnog broja birača upisanih u birački spisak, građani su potvrdili novi ustav, a Narodna skupština ga je svečano proglasila 8. novembra 2006.²⁷ U nastavku iste posebne sednice, Skupština je donela i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije²⁸.

Novi ustav Srbije bismo mogli okarakterisati kao republikanski, meki i kodifikovani ustav.²⁹ On je rezultat ustupaka i kompromisa oko pojedinih članova a u pozadini njegovog usvajanja krila se i izborna kalkulacija jer je Vlada Srbije u trenutku donošenja izgubila većinu izlaskom stranke G17 plus iz Vlade. Loše je što sporazum o ustavu nije praćen dogovorom o dinamici (tajmingu) i o nivoima izbora. Za pojedina rešenja partije su se krile jedna iza druge. Srpska radikalna stranka je javno govorila da je preambula Ustava, preambula SRS-a da je prvi član kojim se Srbija definiše kao „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“ – član Srpske radikalne stranke. Takođe i da je zakletva predsednika

²⁷ Iako poređenje nije uvek na mestu, primera radi Američki ustav 1787. godine ima 7 članova (i 27 amandmana) ili samo 4000 reči do 1791. ili 7000 ukupno (Sartori, str.223). Naš Ustav ima 206 članova i 15072 reči.

²⁸ "Prethodni ustav Srbije kao nezavisne države donet je 1903, a prestao da važi 1918. stvaranjem prve države Južnih Slovena – Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (kasnije, 1921-1945, Kraljevine Jugoslavije). Kraljevina Srbija tada je u temelje te prve zajedničke države ugradila svoju državnost, odričući se svoje državne nezavisnosti, međunarodno priznate na Berlinskom kongresu 1878. Srbija je provela 88 godina u različitim državnim projektima, počev od Kraljevine 1918-1945, preko republike SFRJ 1945-1992, do dvočlane federacije Savezne Republike Jugoslavije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore (SCG) koja je prestala da postoji državnim osamostaljivanjem Crne Gore posle referenduma od 21. maja 2006.

Istorija ustavnosti Srbije je relativno duga u poređenju sa zemljama u okruženju.

Već tokom Prvog srpskog ustanka protiv Turske imperije (1804-1813) započeli su najnužnija zakonodavna aktivnost i stvaranje prvih organa vlasti Ustaničke Srbije na oslobođenoj teritoriji. Kada je hatišerifima iz 1830. i 1833. konačno priznata srpska autonomija i njene granice, knez Miloš je dao nalog da započne rad na prvom ustavu. Početkom 1835. (15. februara) proglašen je tzv. Sretenjski ustav. (Od 2002. godine taj dan obeležava se kao državni praznik – dan državnosti Republike Srbije). Bio je to prvi ustav koji je donet na Balkanu. Pod pritiskom Austrije i Rusije, taj ustav za nepun mesec dana bio je suspendovan, a nedugo posle toga je i ukinut. Ovaj ustav iz 1838. (četvrti Hatišerif napisan u Carigradu 1838. ili tzv. Turski ustav) ograničio je samovolju kneza Miloša, tako da je on već sledeće godine bio prinuđen da preda vlast. To je bio najdugotrajniji ustav u istoriji državnosti Srbije, jer je bio formalno na snazi više od 30 godina (do 1869.), iako su njegove norme grubo kršene i praktično suspendovane još 1857-1858. Ustavnim zakonima kneza Mihaila početkom šezdesetih godina, ustav iz 1838. je i formalno izmenjen.

Posle ubistva kneza Mihaila Obrenovića (1868), namesnici su 1869. godine doneli ustav poznat po tome što je tokom naredne tri decenije nekoliko puta ukidan i ponovo vraćan na snagu. Krajem 1888, sporazumom svih parlamentarnih stranaka donet je moderan ustav, po evropskim uzorima, ali nije bio poštovan, niti je bio dugo na snazi jer ga je često kršio sam kralj Milan Obrenović koji je ubrzo abdicirao. Devedesete godine XIX veka označile su nestabilnost i česte promene, uključujući i vraćanje na snagu Ustava iz 1869. Ustav iz 1901. godine je tzv. Oktroisani ustav kralja Aleksandra (1893-1903). Ustav iz 1901. donet je posle Majskog prevrata i dolaska na vlast dinastije Karađorđević, bio je neznatno izmenjena verzija Ustava iz 1888. godine. Taj ustav označio je početak perioda demokratizacije Srbije, njenog privrednog uspona, i do tada nezabeleženog perioda političke stabilnosti i modernizacije.

Najzad, dve godine pre formalnog raspada SFRJ, Narodna skupština Srbije donela je 28. septembra 1990. novi ustav a potom su, decembra iste godine, organizovani prvi višestranački izbori." (Slobodan Vučetić, *Novi Ustav Srbije*, Pregled – Republika Srbija, br. 4, 2006, str. 23, fusnota br. 2)

²⁹ Izrael, Novi Zeland i Velika Britanija nemaju pisane ustave. (izvor: Hejvud, *Politika*, str. 545)

Srbije u Ustavu, kojom se zaklinje da će čuvati Kosovo i Metohiju u sastavu Srbije rezultat zalaganja ove stranke.

Kompromisi i ustupci su umanjili kvalitet pojedinih rešenja. Ovaj ustav simbolično znači prekid kontinuiteta sa Miloševićevim autoritarnim režimom i sistemom vrednosti koji ga je karakterisao. Ukinuta je društvena svojina, uvedene su nove institucije i pravni instituti kao što su Zaštitnik građana, Visoki savet sudstva, Državno tužilačko veće, Državna revizorska institucija, Ustavna žalba i sl. Individualna i kolektivna ljudska prava i slobode su korak napred ka evropskim standardima, što je u znatnoj meri urađeno i Ustavnom poveljom SCG, odnosno Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (stan je nepovrediv, nema smrtne kazne, zabranjeno je kloniranje, trgovina ljudima, seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koja su u nepovoljnom položaju, ropstvo i prinudni rad). Privatna svojina dobila je dominantnu ulogu a gradskom građevinskom zemljištu i poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini dat je tržišni karakter. Zadržan je sličan položaj Autonomne pokrajine Vojvodine sa nešto većom ekonomskom autonomijom, ali je predviđena i mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina. U preambuli Ustava je utvrđeno da je Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije s pravom na "suštinsku autonomiju". U odnosu na prethodni ustav iz 1990, lakša je procedura promene ustava. Za promenu ustava je i dalje potrebna dvotrećinska većina od ukupnog broja narodnih poslanika, ali je ukinut dosadašnji obavezni referendum i potvrda većine od ukupnog broja birača da bi ustavna promena bila usvojena.

Novim ustavom se uvodi zabrana sukoba interesa. U članu 102, stav 3 stoji: "Narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa". Članovi Vlade ne mogu istovremeno biti i narodni poslanici. Prema članu 126, "Član Vlade ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, poslanik u skupštini autonomne pokrajine i odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, niti član izvršnog veća autonomne pokrajine ili izvršnog organa jedinice lokalne samouprave".

Najveće primedbe stručne javnosti odnosile su se na odsustvo standardne javne rasprave o Predlogu ustava. Skupštini Srbije upućena su dva predloga ustava: Vladin i predlog predsednika Republike. O ovim predlozima se raspravljalo dve godine u medijima i na nekoliko okruglih stolova. Na kraju je radna grupa usaglasila ova dva predloga. Kako ističe Slobodan Vučetić: "Puni legitimitet i legalitet novi ustav ima zbog dve nesporne činjenice. Prvo, predlog je utvrđen uz punu saglasnost svih relevantnih parlamentarnih stranaka,

većinom znatno iznad obavezujuće dvotrećinske, glasovima 242 od 250 demokratski izabраних poslanika. Drugo, prvi put u istoriji ustavnosti Srbije, predlog ustava potvrdili su na referendumu građani"³⁰.

Ustav ima svoje loše strane. Među predstavnicima političkih partija očigledno je postojala saglasnost da se usvoji rešenje po kojem o poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke. U cilju suzbijanja transfera i trgovine mandatima u novom Ustavu Republike Srbije (2006.) u članu 102, stav 2 usvojeno je rešenje: "Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika". Na ovaj način poslanik raspolaže mandatom samo u trenutku dok potpisuje neopozivu blanko ostavku kojom mandat predaje na raspolaganje rukovodstvu stranke. Ovo može biti pokušaj uvođenja imperativnog mandata koji ne postoji u zakonodavstvu zemalja Evropske unije³¹. Ova odredba je naišla na osudu Evropske komisije, OEBS-a i Venecijanske komisije. Problematičnost ove odredbe sa drugim članovima ustava Slobodan Vučetić opisuje na sledeći način: "Prema članu 2 Ustava građani ostvaruju svoju suverenost preko svojih slobodno izabраних predstavnika."; "nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana"; prema članu 6a, "političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi"; a prema članu 100, narodni poslanici se "biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem". Dakle, "biraju ih građani, a ne partijsko članstvo ili rukovodstvo"³².

Ustav u sebi sadrži neke terminološke i gramatičke neodoumice, zbog čega je postojao predlog da se tekst rediguje nakon referendumu. To nije učinjeno da se ne bi dovelo u pitanje plebiscitarno izjašnjavanje građana. Neka od osnovnih ustavnih rešenja naišla su na oštre kritike. Srbija se definiše kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (član 1), ali je ovo rešenje u neskladu sa ustavnim principom iz člana 2 po kojem "suverenost potiče od građana", što im garantuje jednakost. Pojedina ustavna rešenja obiluju kontradikcijama i kontroverznim stavovima. Tako u članu 82 stoji da "ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu", ali isto tako i sledeće: "uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca".

³⁰ Slobodan Vučetić, *Novi Ustav Srbije*, Pregled – Republika Srbija, br. 4, 2006, str. 25

³¹ Vladimir Goati navodi da još samo u Bangladešu, Južnoafričkoj Republici, Panami i Indiji važi odredba da mandati pripadaju strankama. (Blic, 24.10.06.)

³² Slobodan Vučetić, *Novi Ustav Srbije*, Pregled – Republika Srbija, br. 4, 2006, str. 34

Bitna novina u odnosu na prethodni ustav je to što više ne postoji primat opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora nad domaćim pravom. Naime, članom 194 Ustava Srbije "potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije" ako su u skladu sa Ustavom Srbije. To znači da su hijerarhijski iznad zakona a ispod Ustava.

Kada je reč o poziciji parlamenta, novim Ustavom je predviđen Zakon o Narodnoj skupštini. Prema članu 98 Ustava Srbije, "Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji", odnosno Skupština "donosi i menja Ustav" (član 99). Novim Ustavom interpelacija postaje ustavna kategorija (ranije je to bilo regulisano poslovníkom Skupštine). Prema članu 12 Ustava Srbije, interpelaciju u vezi sa radom Vlade ili pojedinog njenog člana može podneti najmanje 50 narodnih poslanika. Nakon toga, Vlada je dužna da odgovori u roku od 30 dana. O podnetom odgovoru Narodna skupština raspravlja i glasa. Ako se prihvati odgovor Vlade ili njenog člana, Skupština nastavlja sa radom po utvrđenom dnevnom redu. Ako se ne prihvati odgovor, pristupa se glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, osim ukoliko po neprihvatanju odgovora na interpelaciju Vlada ili član Vlade ne podnesu ostavku. O pitanju koje je bilo predmet interpelacije ne može se ponovo raspravljati pre isteka roka od 90 dana.

Po novom Ustavu (uprkos snažnom otporu članova SRS), zadržan je neposredni izbor predsednika. Međutim, za razliku od prethodnog, novi Ustav predviđa da predsednik može biti opozvan zbog kršenja Ustava na inicijativu najmanje trećine, a odlukom najmanje dve trećine poslanika. Prema ranijem ustavu, predsednik Republike je imao velika ovlašćenja vezana za spoljnu politiku i međunarodnu saradnju kao i za rukovođenje oružanim snagama. Novi Ustav iz 2006. ovu funkciju definiše u osnovi na isti, ali nešto redukovani način. Prema članu 112, predsednik Republike "predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu". Novo ovlašćenje predsednika je da postavlja i opoziva ukazom ambasadore na predlog Vlade. Takođe, predsednik Srbije je ranije bio član Vrhovnog saveta odbrane na nivou zajedničke države. Po novom Ustavu, predsednik u skladu sa zakonom komanduje vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije. Sada je ova funkcija koncentrisanija u rukama predsednika Republike jer više nema Vrhovnog saveta odbrane kao na nivou državne zajednice SiCG. Predsednik može uz pismeno obrazloženje ponovo da vrati zakon Narodnoj skupštini na odlučivanje s obzirom da ukazom proglašava zakone. Ovo svoje ovlašćenje predsednik Tadić je ranije koristio nekoliko puta (Zakon o vladi i Zakon o radu). Ako Skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, "zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika" (to je 126 poslanika),

dok je po starom ustavu to bilo prostom većinom poslanika. Ovaj deo nadležnosti, iako ograničen, pokazao je svoje dobre strane u uslovima kada postoji fuzija vlasti (a ne podela) između Skupštine i Vlade, odnosno između zakonodavne i izvršne vlasti. Jače pozicije po novom Ustavu, predsednik Republike je dobio kada je reč o Ustavnom sudu jer on imenuje trećinu od petnaest sudija sa spiska od deset kandidata koje mu predloži Skupština. Po starom ustavu, predsednik je samo predlagao kandidate za sudije i predsednika Ustavnog suda, a birala ih je Skupština.

Prema Ustavu Srbije izvršna vlast je koncentrisana u Vladi koja čini samo jezgro vlasti. U čl. 122 Ustava Srbije piše: "Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji". Prema starom Ustavu Srbije izvršna vlast je koncentrisana u Vladi koja čini samo jezgro vlasti. U čl. 90 Ustava Srbije pisalo je da Vlada "vodi politiku Republike Srbije i izvršava zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine, u skladu sa Ustavom". Novi ustav iz 2006. ide i korak dalje u ojačavanju pozicije Vlade i njenog predsednika. Naime, sada Vlada **"utvrđuje i vodi politiku"** (član 123). Postupak za razrešenje Vlade sada podnosi najmanje 60 poslanika, a ne kao ranije 20. Kako ističe Slobodan Vučetić, "realna moć vlade se izražava, pre svega, u tome što je ona skoro isključivi predlagač zakona" i "vlada izvršava zakone, donoseći uredbе i druge propise i mere kojima faktički proširuju i sužavaju ili selektivno primenjuju pojedina zakonska rešenja"³³.

Jedno od ojačanih ovlašćenja Vlade novim Ustavom je i to što joj je dato ovlašćenje za davanje predloga Skupštini za izbor i razrešenje tužilaca, što je ranije bilo u nadležnosti Visokog saveta pravosuđa. Predsednik Republike više ne može kao ranije da traži od Vlade da izloži svoje stavove o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti. Značajno je ojačana i pozicija predsednika Vlade koji "vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu" (član 125). Takođe, sada su ministri "za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini".

Zaključak

Imajući u vidu način usvajanja ustava iz 1990. ("ustav pa izbori") i ustava iz 2006. ("ustav pa izbori i/li ustav za izbore"), lako se da zaključiti da za konstitucionalizaciju i institucionalizaciju Srbije veliki problem predstavljaju nedemokratska politička kultura,

³³ Slobodan Vučetić, *Novi Ustav Srbije*, Pregled – Republika Srbija, br. 4, 2006, str. 36

nerazvijeno civilno društvo i neinstitucionalizovani poredak. Govoreći o anemiji i nedovoljnoj institucionalizaciji političkog poretka, V. Vasović naglašava kako institucije nisu celovito projektovane i oblikovane, nisu dovoljno konstituisane i ne funkcionišu u praksi. Među glavnim razlozima on navodi ograničenu upravljačku sposobnost političke elite, nedovoljan koalicioni potencijal političke elite, nerazlikovanje sklonosti za manipulaciju od političke veštine ili smisla za politiku, personalizaciju političke vlasti, nedovoljnu transparentnost politike i novu duhovnu situaciju vremena sa novom planetarnom konstelacijom moći i vrednosti³⁴. Za političku stabilnost i konsolidaciju demokratije bitni su ne samo socijalno-kulturne dimenzije (sociološki pristup), ni samo institucionalne dimenzije (institucionalni pristup,) već i jedno i drugo. Razlika između institucija i socijalno-strukturnih uslova je, između ostalog, i u tome što institucije možemo lakše menjati nego okolnosti i okruženje u kojima one deluju. To znači da konstitucionalno-institucionalni inženjering umnogome ostaje dokinut bez takozvanog "socijalnog inženjeringa". Kako ističe Nebojša Vladislavljević: "Diskontinuitet u odnosu na stari režim se postiže izmenom sadržine političkog procesa, a ne pukim usvajanjem novog ustava".³⁵ To znači permanentan rad na sazrevanju građana, podizanje nivoa političke kulture, prihvatanje vrednosti individualne slobode i individualnog izbora, demokratske kompeticije i participacije. U ovom procesu velika je odgovornost medija, obrazovanja, kao učenje na iskustvu više izbornih promena vlasti.

³⁴ Vučina Vasović, *Legitimnost, država i civilno društvo*, str. 330

³⁵ Nebojša Vladislavljević, *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav* str. 18

LITERATURA:

Almond Gabriel A. i Sidney Verba (2000) *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb

Beyme Klaus Von (2001) *Institutional Engineering and Transition to Democracy u Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, Volume 1, Oxford University Press

Dimitrijević Nenad (2002) *Ustavna demokratija za Jugoslaviju: između reforme i revolucije u Između autoritarizma i demokratije*, knjiga 1, CEDET, Beograd

Fridrih Karl Joakim (1996) *Konstitucionalizam, ograničavanje i kontrola vlasti*, CID, Podgorica

Hejvud Endrju (2004) *Politika*, Clio

Offe Claus (1998) *Designing Institutions in East European Transitions u The Theory of Institutional Design*, Edited by Robert E. Goodin, Cambridge University Press

Podunavac Milan (2002) *Temelji bazičnog konsenzusa u Postkomunizam i demokratske promene*, priredili Vučina Vasović i Vukašin Pavlović, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd

Sartori Đovani (2003) *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd

Sartori Đovani (2002) *Stranke i stranački sustavi (Analitički okvir)*, Politička kultura, Zagreb

Stanovčić Vojislav (2003) *Vlast i sloboda*, Udruženje za političke nauke i Čigoja štampa, Beograd

Vladislavljević Nebojša (2003) *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav*, Prizma, Beograd

Vučetić Slobodan (2006) *Novi Ustav Srbije*, Pregled – Republika Srbija, br. 4

Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006.

Vasović Vučina (2004) *Legitimnost, legalnost i civilno društvo u Između autoritarizma i demokratije*, knjiga 2, CEDET, Beograd

Dokumenti:

Ustav Republike Srbije, 2006.

Predlozi za novi ustav Srbije, 2, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

Modeli ustavnog preuređenja Jugoslavije i Srbije, priređivač Milan Jovanović, Institut za političke studije, Beograd, 2002.

Odluka Skupštine Srbije od 6. juna 2006, Službeni glasnik RS br. 48/2006