

УДК: 342.4(497.11)“2006”  
Примљено: 27. фебруара 2009.  
Прихваћено: 20. марта 2009.  
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао  
број 1/2009.  
год. 16. vol. 23.  
стр. 231-254.

**Миодраг Радојевић**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ПРИЛОГ ЗА РАСПРАВУ О УСТАВНОМ ПИТАЊУ У СРБИЈИ – МИТРОВДАНСКИ УСТАВ –**

### **Резиме**

Аутор у чланку анализира поступак доношења, легитимацијске основе и основна институционална решења Устава Републике Србије од 2006. године. Устав је усвојен захваљујући стицају политичких прилика, скројен погодбом политичких странака, што је утицало на начин његовог доношења и квалитет уставних решења. У поређењу с његовим претходником од 1990, аутор закључује да то није нови основни правни акт, већ више прилагођени, редизајнирани стари устав. Као такав, он не ствара могућност за изградњу политичке заједнице на фундаменталним демократским начелима и вредностима.

*Кључне речи:* устав, уставност, промена устава, уставна решења, политички консензус, људска права и слободе, независна регулаторна тела, организација власти, Народна скупштина, Влада, председник Републике, референдум, уставно питање, власт, опозиција, легитимацијски основи.

### **I. УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ ПОЧЕТКОМ XXI ВЕКА**

Уставно питање у Србији, након октобарских промена 2001. године, није *циљ*, већ *средство* политичке власти. У том контексту, оно је огледало политичких борби. Покушаји доношења новог устава до средине 2006. године, нису приближавали ставове политичких странака у решавању државотворних проблема већ су допринели њиховом разилажењу и сукобима. Политичке странке су мењале своја становишта о начину промене устава, али и

основним уставним решењима сходно политичким околностима и потребама. Уставни консензус политичких партија настао 2006. године, формално је сазидан на политичкој употреби Устава за „одбрану државног интегритета и суверенитета” а суштински на приземним страначким интересима борбе за освајање власти односно опстанка на њој. Нови устав је, лишен стварних демократских могућности, изгубио способност инструмента за значајне промене у правном и политичком систему, па је и у стручном мњењу оцењен као модификовани текст Устава Републике Србије од 1990. године.

Поступци за доношење устава неуспешно су покретани у раздобљу од „октобарских промена“ до средине 2006. године. Први корак предузела је Демократска опозиција Србије крајем 2002. године, у амбијенту уставне деконструкције државне заједнице Србије и Црне Горе. Резултати су били испод очекивања, Уставна комисија је усагласила део текста нацрта новог устава, у области људских права и слобода, до краја 2003. године. Други покушај следио је почетком 2004. године. Нова парламентарна већина је формирала Поткомисију за уставна питања у оквиру ресорног парламентарног одбора, али припрема текста Нацрта устава није окончана ни након две године од њиховог конституисања.

Демократска опозиција Србије није изменила назив, али је свој предизборни програм прилагодила политичким потребама након преузимања власти почетком 2001. године. Основу њеног политичког програма чинио је радикални дисконтинуитет с претходним политичким режимом. У том погледу, усвајање новог устава био је први симболички корак и средство за промену правног система.<sup>1)</sup> Владајућа парламентарна коалиција од 2001. до краја 2003. године, одлуку о доношењу новог устава Србије усвојила је на седници Председништва у новембру 2002. године. На доношење ове одлуке утицале су околности да се Савезна Република Југославија налазила у процесу уставног преуређења, што је констатовано у Полазним основама за преуређење односа Србије и Црне Горе од 14. марта 2002. године. Међународна заједница је у међувремену и препоручила Србији доношење новог устава.<sup>2)</sup>

Концепцијско полазиште ДОС-а у стратегији промене устава била је идеја уставног дисконтинуитета. Идеја уставног дисконти-

1) Првог дана заседања, нова скупштина је требало да „усвоји декларацију о хитним припремама за доношење новог устава, ради отклањања постојећег уставног хаоса.“ (*Програм Демократске опозиције Србије*).

2) Тако је Савет Европе предложио Србији и Црној Гори да промене и ускладе своје уставе с будућом Уставном повељом. Видети: члан 12. Мишљења Парламентарне скупштине Савета Европе број 239 од 24. септембра 2002. године.

нуитета је брањена и аргументацијом да није могуће у потпуности поштовати одредбе Устава од 1990. године о поступку доношења новог устава. Наиме, на територији Републике Србије није могуће организовати референдум који би био легитиман, јер косовски Албанци не учествују у политичком животу Републике Србије. Стога је ДОС предложио да се предлог новог устава усвоји двотрећинском већином у Народној скупштини. Влада Републике Србије је основала Комисију за припрему Закона о начину и поступку промене Устава Србије на основу предлога Демократске опозиције Србије. Задатак Комисије је био да утврди услове за промену Устава Србије. Опозиција се противила оваквом предлогу ДОС-а, с тезом да би предложени поступак усвајања новог устава био „нелегитиман и нелегалан“ (Српска радикална странка и Социјалистичка партија Србије). Демократска странка Србије је такође одустала од идеје о уставном континуитету и предложила сазивање уставотворне скупштине, односно усвајање устава двотрећинском парламентарном већином.<sup>3)</sup>

Народна скупштина Републике Србије је, на предлог Владе Србије, образовала Комисију за припрему закона о начину и поступку промене Устава Србије. Одлука о образовању Комисије је усвојена 19. фебруара 2003. године, неколико дана након усвајања Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе. Иначе, Уставна повеља је предвидела обавезу да државе чланице ускладе своје уставе с Уставном повељом до краја августа 2003. године, односно у року од 6 месеци од дана ступања на снагу Уставне повеље.<sup>4)</sup> Комисија је конституисана у крњем саставу, јер је уместо предвиђених 25 чланова имала 21. Српска радикална странка није прихватила учешће у раду Комисије, док Врховни и Уставни суд нису предложили своје представнике,<sup>5)</sup> тако да није остварена иде-

3) Председник Демократске странке Србије тада тврди да „садашња скупштина, на основу што ширег консензуса парламентарних странака, а најбоље би било свих њих, усвоји нови устав, одговарајућом квалификованом, двотрећинском већином, али не везујући себи руке ревизионим поступком у актуелном Уставу Србије, који за промену Устава предвиђа и неспроводи референдумски поступак“. Видети: В. Коштуница, „Да ли је Србији потребан нови устав“, *Призма*, јануар 2003. године, Центар за либерално-демократске студије, Београд, стр. 5–6.

4) Уставна повеља је усвојена 4. фебруара 2003. године, па су сходно члану 65, државе чланице биле у обавези да до почетка августа 2003. године изврше измене својих устава или донесу нове уставе ради усклађивања правних поредака. Србија и Црна Гора нису испуниле поменуту обавезу, већ су нове уставе донеле након престанка субјективитета државне заједнице. Видети: члан 65. Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/03.

5) Према тврђењу Слободана Вучетића, тадашњег председника Уставног суда Србије, „суд који може доћи да суди о примени закона не треба да учествује у његовој изради“. (Дневни лист *Политика*, „Споран референдум“, 11. март 2003. године, стр. А1)

ја да у саставу комисије буду заступљени представници три гране државне власти и парламентарних странака. Комисија је конституисана 11. марта 2003. године, дан пре убиства Зорана Ђинђића, председника Владе Србије, и увођења ванредног стања у земљи, што ће утицати на резултате и начин њеног рада. Комисија је окончала свој посао доношењем Предлога закона о начину и поступку промене Устава.

Закон о начину и поступку промене Устава је донет по неуставном поступку, а и предвиђао је неуставну промену највишег правног акта у земљи.<sup>6)</sup> Закон је усвојен простом а не квалификованом парламентарном већином, што је било у супротности са Уставом од 1990. године. На тај начин, прекршено је фундаментално конституционално начело по којима се уставни не мењају по поступку за обичне законе, односно актима ниже правне снаге. Закон је прописивао да Уставна комисија, коју бира Народна скупштина, припреми Нацрт устава у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона. Јавна расправа о Нацрту устава одржала би се у року од 45 дана, а затим би Уставна комисија доставила Нацрт устава Народној скупштини у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе. Према овом закону, за усвајање акта о промени устава довољна је већина од укупног броја посланика, уместо двотрећинске парламентарне већине, како је то захтевао Устав од 1990. године. Предлог устава је требало да буде потврђен на референдуму, који је успешно спроведен ако на њега изађе више од половине бирача уписаних у бирачки списак, а потврђен је ако се на њему изјасни више од половине од укупног броја изашлих бирача на референдуму. Рокови за спровођење појединих радњи за доношење новог устава били су веома кратки, што се оправдавало намером да се поштује обавеза усаглашавања правних прописа држава чланица с Уставном повељом.<sup>7)</sup>

Владајућа коалиција, која тада није располагала потребном посланичком већином, прибегла је кршењу начела уставности, што је био „очигледан случај узурпације уставотворне власти од стране

6) Упоредити: К. Чавошки, *Згажени устав*, ИКП „Никола Пашић“, Београд, 2003, стр. 286–287.

7) Уставна повеља је усвојена 4. фебруара 2003. године, па су сходно члану 65, државе чланице биле у обавези да до почетка августа 2003. године изврше измене својих устава или донесу нове уставе ради усклађивања правних поредака. Србија и Црна Гора нису испуниле поменуту обавезу, већ су нове уставе донеле након престанка субјективитета државне заједнице. Видети: члан 65. Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/03.

законодавне“,<sup>8)</sup> а што је у нашој стручној јавности оцењено и као „комбинација правничког незнања и коришћења политичке целисходности. Речју, амалгам квазидисконтинуитета, недостатног легитимитета и имитирања легалитета.“<sup>9)</sup>

У раду Уставне комисије су учествовали и представници опозиције,<sup>10)</sup> упркос својим критикама на рачун неуставног карактера уставне ревизије, јер су сматрали да је усвајање новог устава најкраћи пут ка ванредним изборима на свим нивоима. Уставна комисија је усвојила Пословник о раду и формирала поткомисије: за основна питања и координацију, за људска права и за територијалну организацију почетком маја 2003. године. Рад поткомисија је паралисан два месеца касније, након иступања опозиционих посланика из њених састава, што је констатовано на десетој седници Уставне комисије која је одржана 11. септембра 2003. године. Опозиција је критиковала начин рада у уставним поткомисијама и предложена уставна решења. Тако је о институцији председника Републике Србије несагласје испољено између Демократске странке Србије и владајуће коалиције.<sup>11)</sup> Владајућој коалицији није одговарао полупредседнички систем власти, с непосредно изабраним председником. Она није имала снажну политичку личност која је уживала и веће поверење јавности, односно погодног кандидата на изборима за председника Републике, па је инсистирала на парламентарном председнику.<sup>12)</sup> Спорови су постојали и у владајућој коалицији која није усагласила ставове о уставним решењима за територијално-политичко организацију и статус Аутономне Pokрајине Војводине. Регионалне, војвођанске странке су условљавале наставак свог учешћа у раду Уставне комисије прихватањем

8) Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион, ЛП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 103.

9) З. Томић, „Стожерна питања уставне реформе у Србији“, у: О. Вучић, К. Чавошки (ур.), *Уставне промене*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2003, стр. 51–2.

10) Видети: Одлуку о избору чланова Уставне комисије, „Службени гласник РС“, број 44/03.

11) Демократска опозиција Србије се на својој седници одржаној 17. јула 2003. године залагала за парламентарни систем и посредан начин избора председника Републике. Демократска странка Србије је након одлуке ДОС-а напустила учешће у раду Уставне комисије.

12) Демократска странка, партија која је имала стожерну улогу у ДОС-у, у свом Нацрту устава од маја 2003, предлагала је увођење парламентарног система власти (видети главу II – 3. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004, стр. 177–215). Нацрт устава Демократске странке Србије предвиђа непосредно изабраног председника (члан 110 – 3. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, *op. cit.*, стр. 240).

институционалних решења о већим надлежностима Аутономне Покрајине Војводина.

Уставна комисија је изгубила кворум у јулу 2003. године, али је наставила с радом јер је добила позитивно мишљење надлежних скупштинских одбора да може да доноси одлуке ако је на седници присутна већина чланова, упркос чињеници да је то опречно њеном Пословнику о раду. Текст Нацрта устава усаглашен је у делу о људским правима, преузет из текста Уставне повеље, док су понуђена алтернативна уставна решења за остали део текста.<sup>13)</sup> Делатност Уставне комисије на усаглашавању текста Нацрта устава је било оптерећена и околношћу да се одвијала у сенци ванредног стања. У том раздобљу су ојачане нетрпељивости власти и опозиције, али и сукоби међу представницима извршне и судске власти. Опозиција је након престанка ванредног стања предузела кампању урушавања извршне власти, што је утицало на њено учешће у раду Уставне комисије.

Наредни покушај доношења Устава настао је након одржаних ванредних парламентарних избора крајем 2003. године, после промене власти и формирања Владе Републике Србије. Владајућа коалиција је доношење новог устава Србије уврстила у приоритете у раду нове владе. Намера владајуће коалиције је била и да се са уставним референдумом одрже и председнички избори средином 2004. године. Опозиција је, међутим, пружила подршку само приликом доношења Одлуке о приступању одлуке, али је била мање мотивисана да учествује у поступку доношења новог устава до средине 2006. године. Председничка изборна кампања и несугласице власти и опозиције привремено су „сахраниле“ политички консензус о новом уставу.

Уставни суд Републике Србије је прогласио неуставним Закон о начину и поступку промене Устава Републике Србије,<sup>14)</sup> а четири дана касније је Народна скупштина донела Одлуку о приступању доношења новог устава.<sup>15)</sup> На основу Одлуке Народне скупштине, Одбор за уставна питања је започео припрему предлога за доношење новог устава Републике Србије. Одлуком Одбора је основан Пододбор 8. априла 2004. године, са задатком да при-

13) Видети: „Радни текст Уставне комисије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004, стр. 269–350.

14) Уставни суд је оценио да се „оспореним актом ниже правне снаге, не може мењати Устав Републике Србије, нити успостављати правни основ за промену Устава“. Видети: ИУ број 168/2003, „Службени гласник РС“, број 35/04.

15) Одлука је усвојена 30. марта 2004. године, на предлог 213 посланика Народне скупштине. Видети: *Одлуку о приступању доношењу новог устава Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 35/04.

преми текст нацрта новог устава Србије. Рад у Пододбору је паралисан и делегитимисан иступањем представника парламентарне опозиције. Опозиција је била незадовољна саставом Пододбора за уставна питања и предложеном надлежношћу Одбора да се појави као предлагач новог устава, па су из његовог састава иступили представници Српске радикалне странке и Демократске странке.<sup>16)</sup> Владајућа коалиција је настојала да премости блокаду у раду Пододбора Нацртом устава који је понудила влада.

Влада Србије је Нацрт устава упутила Одбору за уставна питања у јуну 2004. године. Тврдња да је Нацрт устава резултат консензуса владајуће коалиције је оспорена и наведено је да је он „припремљен и представљен у уском кругу, без консултовања са свим релевантним субјектима.“<sup>17)</sup> Нацрт устава је модификовани Нацрт устава Демократске странке Србије у коме се одступа од концепта територијално-политичке регионализације. Опозиција је неповољно реаговала на владин нацрт устава.<sup>18)</sup>

Влада од 2004. године била је политички хомогенија, чиниле су је странке десног центра,<sup>19)</sup> била је стабилнија од претходне владе, али без потребног парламентарног капацитета да самостално, без подршке опозиције, припреми и обезбеди подршку за доношење новог устава. Поучена претходним искуством, она није настојала да то учини путем уставног дисконтинуитета. Коначно, политичке страсти су се смириле након одржаних избора за председника Републике и конституисања власти на локалном нивоу, па је и Одбор за уставна питања овластио Пододбор за уставна питања да настави посао на изради текста Нацрта устава. Међутим, пауза у раду Пододбора је трајала дуже од две године, до договора представника Демократске странке и Демократске странке Србије да наставе посао на усаглашавању текста нацрта устава. Уставно питање је потиснуто у други план, јер нису постојали разлози за његову политичку употребу.

16) Српска радикална странка је сматрала да странке у саставу Пододбора учествују пропорционално броју парламентарних мандата, а не паритетно тако да свака посланичка група има по једног члана. У саставу Пододбора свака посланичка група имала је право и да именује по једног стручњака, односно научног радника из области уставног права али без права да одлучује.

17) Видети у: М. Радојевић, „Уставне апорије Србије“, *Анализе*, број 1/05, Нова српска политичка мисао, Београд, стр. 9.

18) Тон критика био је прилагођен изборној кампањи. Тако су представници Социјалистичке партије Србије истакли да се Влада више мора бавити социјалним проблемима а не доношењем новог устава, а Српска радикална странка је критиковала начин израде Нацрта и квалитет његових решења.

19) Владу Републике Србије чиниле су представници Демократске странке Србије, Нове Србије, Г17 плус и Српског покрета обнове.

Трећи, последњи покушај у доношењу Устава Србије уследио је од средине 2006. године, са усаглашавањем владиног нацрта устава и Модела експертске групе председника Републике у Пододбору за уставна питања.<sup>20)</sup> Усаглашавање текста Нацрта устава су координирали представници Демократске странке Србије и Демократске странке, којима су се у завршној фази прикључиле поједине парламентарне странке.<sup>21)</sup> Највећи део овог посла је окончан након три месеца и Предлог текста новог устава је упућен Одбору за уставна питања.

Предлог устава је усвојила Народна скупштина двотрећинском већином 30. септембра,<sup>22)</sup> а Устав је потврђен на референдуму одржаном 28. и 29. октобра. Народна скупштина Републике Србије је прогласила Устав Републике Србије 8. новембра 2006. године. Устав је усвојен у складу с ревизионим поступком предвиђен Уставом од 1990. године.

## II. ЛЕГИТИМАЦИЈСКИ РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА УСТАВА

Прва група легитимацијских основа за доношење устава везана је за покушаје редефинисања статуса Аутономне Покрајине Косово и Метохија, односно за очување територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије. Друга група легитимацијских основа је политичке природе, а тиче се намирања апетита највећих политичких странака да им се омогући да након усвајања новог устава учествују на изборима на свим нивоима.

Заштита територијалног интегритета и суверенитета је манифестни легитимацијски основ за доношење Устава од 2006. године. Уставни консензус је декларативно сачињен на платформи опстанка Косова и Метохије у саставу Србије, и он је био мобилизацијски подстицај у референдумској кампањи. У референдумској

20) Модел устава коју је припремила група стручњака постављена од стране председника Републике је пледирао као нестраначки акт. Он је представљен у јануару 2005. године. Анализом Модела устава и владиног нацрта устава закључује се да су кључне разлике превазиђене (начин избора председника), али и да се у појединим уставним решењима битно разликују (концепт и титулар суверености, однос председника Републике и Владе). Упоредити: „Модел устава групе стручњака председника Републике Србије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије, II, op. cit.*, стр. 59–110.

21) У поступку усаглашавања Нацрта устава није учествовала Социјалистичка партија Србије, сматрајући да Србији није потребан нови устав, и Српска радикална странка.

22) Предлог устава су једногласно подржали 242 присутна посланика. Предлогу устава су се успротивили посланици одборничке групе окупљене око Либералнодемократске партије.



кампањи, политичка елита је грађанима Србије сервирала дилему – „Устав или губитак Косова“. У том периоду, део међународне заједнице је и интензивирао настојања у циљу да се реши коначан статус Косова и Метохије. Суочена с међународним притисцима и сценаријом проглашења независности јужне покрајине, политичка елита је промптно припремила нови устав Србије. Задатак уставног референдума, одржаног крајем октобра 2006. године, био је и да манифестује национални консензус о потреби за остајањем Косова и Метохије у саставу Републике Србије. Позитивно изјашњавање на референдуму о доношењу новог устава коришћено је као порука међународној заједници да грађани Србије и њени државни органи неће признати независност Косова и Метохије.<sup>23)</sup>

*De iure*, уставни основ за очување територијалног интегритета постојао је и у Уставу од 1990. године (чл. 4. и 6). У новом уставу, Косово и Метохија има статус „суштинске аутономије“, декларативно поменуто у преамбули Устава као и у члану 182. став 2, али неразрађено у уставним решењима.<sup>24)</sup> Употреба термина „суштинска аутономија“ је оригинална, јер је непозната уставној теорији и пракси, али је и контрадикторна међународноправном статусу и фактичком положају Космета. *De facto*, на подручју Косова и Метохије Србија није обављала државне надлежности од августа 1999. године. Део међународне заједнице је истицао у току референдумске кампање и касније да Устав нема никаквог утицаја на коначан статус Косова. Такође, оспорава се и легитимност уставног референдума на Косову, пошто већинској албанској популацији није омогућено изјашњавање, јер нису ни укључени у бирачки списак.

Нови устав је, ипак, утицао на коначну одлуку о статусу Косова и Метохије. Уставним референдумом је ојачана преговарачка позиција Србије, јер је испољена већинска воља грађана Србије да

23) То су недвосмислено истицали високи државни функционери у Србији. Војислав Коштуница, тадашњи председник Владе Србије, саопштава грађанима: „Ако данас донесемо одлуку да у нови устав Србије запишемо необориву истину да је Космет саставни део Србије, донећемо судбински важну и једино могућу одлуку. На тај начин ми свима шаљемо недвосмислену поруку да државу Србију, када је реч о Косову и Метохији, обавезује једино и искључиво оно што стоји у њеном уставу.“ (*Косово као део Србије у уставу*, Б92 Вести, <http://www.b92.net/info/vesti>). Преузет цитат од: Н. Димитријевић, *Уставна демократија схваћена контекстуално*, Фабрика књига, Београд, 2007, стр. 400). Он у изјави након референдума износи утисак да је „...Србија доказала своју легитимацију пред светом заокружујући своју државност и показујући да штити целовитост и да гради правну државу...“ Извор: <http://www.politika.rs/rubrika/Tema-nedelje/Referendum/t10725.lhtml/12.12.2008/>

24) Обим и надлежност тзв. „суштинске аутономије“ регулисале би се посебним законом. Претпостављамо да је идеја уставотвораца била да се у законски текст преточе предлози која је српски преговарачки тим нудио косовским Албанцима у преговорима у току 2006. године.

неће признати независност Косова. То је и даље аргумент Србије упућен делу међународне заједнице која се противи признању независности Космета. С друге стране, Устав је одгодио проглашење независности Косова 17. фебруара 2008. године. Тако је Марти Ахтисари, фински дипломата и посредник у преговорима српске владе и представника косовских Албанаца свој предлог о коначном статусу Косова представио Контакт групи након усвајања Устава и одржаних избора у Србији.

Митровдански устав је и највиши правни акт самосталне српске државе након више од једног века. Последњи свој устав, Србија је као независна држава донела након Мајског преврата 1903. године. У међувремену, она је била у саставу југословенске унитарне краљевине, социјалистичке вишечлане и двојне федерације и чланица државне заједнице Србије и Црне Горе. Државна заједница Србије и Црне Горе била је провизорни нефункционални политички ентитет, на коју су чланице пренеле минималне надлежности.<sup>25)</sup> Политичка елита у Србији углавном није била наклоњена распаду државне заједнице, сматрајући да то угрожава опстанак Косова и Метохије у саставу Србије, као и да је штетно по државне интересе обе чланице. Стога је покушавала да оживотвори идеју државне заједнице након политичких промена у Србији крајем 2000. године.

Државна заједница Србије и Црне Горе је сматрана „прелазним решењем“, али није престала раздруживањем, већ вољом једне стране. Црна Гора је прогласила независност 3. јуна 2006. године, после изјашњавања грађана о самосталности референдумским чином од 21. маја 2006. године. Србија је распадом државне заједнице наследила међународноправни субјективитет државне заједнице. У овим околностима, нови устав је еманација нове политичке реалности и правно-техничко средство преношења надлежности државне заједнице на Републику.<sup>26)</sup>

Устав је послужио и као инструмент за одржавање избора. Влада је изгубила парламентарну подршку средином 2006. године, након што је Г17 плус најавио да ће почетком октобра напустити владајућу коалицију због заустављања процеса европских интеграција и проблема у сарадњи са Хашким трибуналом. Распаднута скупштинска већина је усвајање новог устава користила као алиби

25) О правној природи државне заједнице Србија и Црна Гора видети: Р. Марковић, *Уставно право, дванаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 146.

26) Видети: Одлука о обавезама државних органа Републике Србије у остваривању надлежности Републике Србије као следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора, „Службени гласник РС“, број 18/06.

за расписивање превремених избора. На тај начин, стицај политичких околности је условио да владајуће и опозиционе политичке странке из различитих побуда пруже подршку новом уставу Србије.

За чланице владајуће коалиције расписивање избора пре истека мандата и доношење новог устава је „изборни адут“<sup>27)</sup> Оне су себи приписале заслугу за доношење новог устав, тврдећи да је то и испуњење предизборних обећања. Српска радикална странка се учешћем у уставотворном процесу легитимисала као системска партија, која креира и прихвата правила игре и оличава заштитника националних интереса.<sup>28)</sup> Управо је ова странка условила пружање подршке новом уставу записивањем формулација о Косову и Метохији у Преамбули Устава,<sup>29)</sup> као и дела текста заклетве председника Републике којом се он обавезује на очување територијалног интегритета Републике Србије.<sup>30)</sup> Социјалистичка партија Србије и Г17 плус „нису имале политички капацитет да бојкотију компромис великих политичких ривала“, али су настале да оправдавају своје учешће у заједничком подухвату.<sup>31)</sup> Г17 плус је истицао да се новим уставним решењима доприноси приближавању Европској унији, ствара бољи оквир за економски развој земље јер се уводи либерални тип тржишне привреде, јасније регулишу облици својине и услови привређивања. Социјалистичка партија Србије је промовисала идеје социјалне правде у новом уставу (бесплатно здравство, бесплатно школство...). Демократска странка и њени сателити су у новом уставу препознавали симболичан акт раскида с Милошевићевим правним поретком,<sup>32)</sup> што су биле и реакције званичника Европске уније на усвајање новог устава. Такво становиште је

27) М. Јовановић, „Нови устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, 4/2006, Институт за политичке студије, Београд, стр. 665;

28) Упоредити: З. Стојиљковић, „Како смо најзад дошли до Устава“, у: С. Михаиловић (ур.), *Око избора*, 14, ЦеСид, Београд, 2007, стр. 10.

29) Влада је, након прихватања интервенција Српске радикалне странке, усвојила Закључак о допуни преамбуле Предлога новог устава Србије на својој седници одржаној 14. септембра 2006. године. Текст Закључка гласи: „Покрајина Косово и Метохија је саставни део територије Србије и има суштинску аутономију у оквиру суверене државе Србије. Из таквог положаја Покрајине следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе на Косову и Метохији у свим унутрашњима и спољним политичким односима“.

30) Председник Републике ће „своје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије, укључујући и Косово и Метохију, као њен саставни део...“ (члан 114. став 4).

31) М. Јовановић, „Нови устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *op. cit.*, стр. 666.

32) Према Борису Тадићу, председнику Републике Србије и председнику Демократске странке, „највећа врлина је што смо оставили Милошевићево доба иза нас... Наш политички циљ није само Устав, већ бољи живот грађана и коначно чланство у

подложно преиспитивању, јер по начину доношења и карактеру уставних одредби Митровдански устав није направио значајан отклон од тзв. „Милошевићевог устава“, осим у укидању друштвене својине. Парадоксално је да је након 2000. године, на основу „Милошевићевог устава“, суштински промењен правни и економски систем у Србији, а да је нови устав потврдио затечено стање.<sup>33)</sup>

### III. ВРИНЕ И МАНЕ МИТРОВДАНСКОГ УСТАВА

Устав од 2006. године је отелотворење консензуса постигнутог између политичких лидера водећих странака. Он је настао у условима програмских, идеолошких и политичких разлика између парламентарних странака. Његово доношење отежавали су: „тврда ревизиона процедура“ предвиђена Уставом од 1990. године; карактер „екстремног“ вишепартијског система с десетинама странака у простору политичког одлучивања; инсуфицијенције државности (распад заједничке државе Србије и Црне Горе и протекторат над Косметом); као и међународни притисци и условљавања у вези с процесом приступања Србије Европској унији. Уставни консензус одшкринуо је врата смањивању политичких напетости, као што је национално помирење између тзв. странака „старог режима“ и ДОС-а, и постизања будућих политичког договора о државним питањима.

Наредна врлина устава је да јемчи низ нових људских и мањинских права и пружа њихову квалитетнију заштиту. Устав гарантује обиман каталог људских слобода и права уподобљених с међународним стандардима,<sup>34)</sup> посебно у области заштите мањинских права сагласне Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина Савета Европе од 1995. године. У квантитативном смислу, за разлику од претходног устава који је садржао 44 члана, нови устав трећину укупног броја одредби (63) посвећује слободама и правима. Очигледно да је уставотворац прибегаво таксативном навођењу људских слобода и права, избегавајући ткз. каучук технику.<sup>35)</sup> Устав у својим начелима у члану 15. забрањује дискрими-

---

Европској унији“. Извор: <http://www.politika.rs/rubrika/Tema-nedelje/Referendum/t10725.lhtml/12.12.2008/>

- 33) М. Јовановић, „Нови устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, 4/2006, Институт за политичке студије, Београд, стр. 664.
- 34) Упоредити: D. Stojanović, „Basic Characteristics and Contents of the 2006 Serbian Constitution“, *Law and Politics*, Vol. 2, N° 1, 2004, стр. 71.
- 35) У нашој стручној јавности наилазимо и на критичка мишљења о начину конституционализације људских права коју смо навели као врлину Устава. Тако се за овај део Устава тврди да је „са нормативног становишта, промашај“ и да је у питању

нацију жена,<sup>36)</sup> а као основна начела заштите људских слобода и права уређује њихову непосредну примену и тумачења „у корист унапређивања вредности демократског друштва“ (члан 18. ст. 1. и 3). Овај део Устава није „инкорпорација Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003. и одговарајућих одредаба Устава Србије из 1990.“,<sup>37)</sup> јер садржи прописе о правима и слободама која се не сусрећу у овим актима. Као нова људска права и слободе, Устав прокламује: право на правично суђење (члан 32), право на заштиту података о личности (члан 42), право на приговор савести (члан 45), право на приступ информацијама од јавног значаја (члан 51. став 2), изборно право (члан 52), посебна права у области рада (члан 60), посебна права деце (члан 64), родитељска права, право на правну помоћ (члан 67), бесплатан приступ високошколским установама надареним и успешним ученицима слабијег имовног стања (члан 71), право на здраву животну средину (члан 74). Устав гарантује и право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (члан 176) и аутономију универзитета, високошколских и научних установа (члан 72), као и права из тзв. *habeas corpus acta*.

У области заштите мањинских права, Устав примењује начело афирмативне акције и позитивне дискриминације, право на равномерну заступљеност националних мањина при запошљавању у државним органима, јавним службама и органима територијалних јединица, овлашћујући аутономне покрајине да својим актима пружи додатна права припадницима националних мањина. Устав забрањује дискриминацију по различитим основама, афирмише родну равноправност (члан 15) и начело позитивне дискриминације.<sup>38)</sup>

Конституционализација права и слобода у Уставу је резултат пропуста уставотворца да постојеће стандарде утка 1990. године (нпр. право на локалну самоуправу), али и појаве нових људских права (нпр. у области заштите мањинских права). Устав јемчи судску заштиту људских и мањинских права и гарантује право на обраћање међународним органима (чл. 22. и 36). У циљу заштите људских права која су повређена појединачном радњом или актом државних органа или организација којима су повређена јавна

---

„непотребна нарација“. Видети: Р. Марковић, „Устав Србије – критичка анализа“, *op. cit.*, стр. 15.

36) Овај члан гласи: „Држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности“.

37) Р. Марковић, „Устав Србије – критичка анализа“, *op. cit.*, стр. 15.

38) М. Влатковић, Уставно уређење, приручник за полагање државног стручног испита, књига 4, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 109.

овлашћења уведено је ново правно средство – уставна жалба (члан 170).

У области економског уређења, Устав укида рецидив социјалистичке привреде, тј. право на друштвену својину и даје право на имовину локалној самоуправи и покрајинама (члан 86. ст. 1. и 2). Страна и домаћа лица су изједначена на тржишту, па се странцима јемчи право на стицање својине на непокретностима и концесије на природним богатствима и добрима (члан 86). У области јавних финансија уведена су два независна регулаторна тела – Народна банка Србије је самостална институција која одговара Народној скупштини, а Државна ревизорска институција контролише извршавање буџета. У Србији је тако, по први пут након више од 160 година, уставом уређен орган ревизије јавних средстава. Такође, прокламована је обавеза Републике Србије да се стара о равномерном регионалном развоју у циљу подстицања децентрализације и економског развоја слабије развијених подручја. Право на заштиту потрошача је још једна новина у Уставу (члан 94).

У области уређења организације власти, Устав је проширио мрежу институција приклањајући се мешовитом, полупредседничком систему власти, прецизније уредио поједине старе институте (гласање о поверењу влади, ванредно стање) и увео нове (интерпелација). Намера уставотворца је била да ојача парламентарне полуге власти, ограничавањем значаја и улоге председника Републике и стабилизацијом положаја Владе. Надлежности Народне скупштине су проширене у области уставотворне власти, контроле рада служби безбедности, одбране, одлучивања о разрешењу председника Републике, контроле рада Владе, одлучивања о ванредном стању. Председничка овлашћења су повећана у областима које су резултат преноса надлежности са државне заједнице (у области командовања оружаним снагама), а смањена у стањима нужде (ратно и ванредно стање). Новина је и да је олакшан поступак његовог разрешења. Тако Народна скупштина разрешава председника Републике у случају да је повредио устав.

Нови устав је „доградио” институт распуштања Народне скупштине. Председник Републике распушта Народну скупштину на образложени предлог Владе и дужан је да распусти Народну скупштину ако Народна скупштина не изабере нову владу у року од 90 дана од дана конституисања, односно у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе (члан 109. и члан 132. став 5). У случају када је председник Владе поднео оставку, председник Републике доноси одлуку којом расписује парламентарне изборе. Председник Републике, међутим, не може да распусти

Народну скупштину док траје ратно или ванредно стање. Такође, Народна скупштина се не може распустити ако је покренута расправа о поверењу Влади (члан 109. став 2). Наведеном уставном формулацијом, по узору на Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године (члан 83. став 2), спутава се злоупотреба института распуштања парламента коришћеног у нашем парламентарном животу 1993. и 2003. године. Тада је Народна скупштина распустена упркос покренутом поступку за изгласавање неповерења Влади. У члану 109. став 3. начињен је „редакцијски пропуст“, јер је Народној скупштини која није изабрала Владу у року од 90 дана од дана конституисања „престао мандат по сили закона (*ex constitutione*)“<sup>39)</sup> па није у питању „распуштање Народне скупштине“. Председник одлуку о распуштању Народне скупштине не доноси самостално, већ то представља пример везаног акта, за чију пуноважност је потребан образложен предлог Владе, и у случају стицања одређених услова, то је његова уставна обавеза.<sup>40)</sup>

Јачање положаја Владе тече у смеру отежавања услова за њену смену и поверавања нових надлежност у циљу стварања услова да буде ефикасна и стабилна полуа извршне власти. Влада је преузела надлежност у области вођења политике (члан 123. тачка 1), која је претходно била резервисани домен Народне скупштине. Уставом је конституционализовано начело непосланичке владе, предвиђена инкомпатибилност функција члана владе и других јавних функција, поштрени су услови за гласање о неповерењу Влади или члану Владе и оснажен положај председника Владе.

Нови устав испуњава основне захтеве ваљаног одређивања ванредног и ратног стања: одређује разлоге њиховог настанка, начин доношења одлуке о увођењу ванредног и ратног стања, ограничење трајања ванредног и ратног стања, детаљније регулише одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању и предвиђа накнадну контролу предузетих мера.<sup>41)</sup> Уставна пројекција ванредног и ратног стања, највише критикованог института у претходном уставу, ишла је науштрб претходних надлежности председника Републике. Председник Републике нема самостално овлашћење да доноси одлуку о увођењу ванредног стања и ратног стања већ то чини заједно с председником Народне скупштине и председником Владе (члан 200. став 5. и члан 201. став 2). Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, мере

39) Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 19.

40) Упореди: члан 89, став 1. Устава од 1990. године и члан 109. ст. 2. и 5. Устава од 2006. године.

41) Видети: чл. 200–202. Устава.

одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права у случају ванредног стања прописује Влада, уредбом уз супотпис председника Републике (члан 200. став 6), а у случају ратног стања мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права заједно утврђују председник Републике председник Народне скупштине и председник Владе у када Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 201. став 4). Развлашћивањем надлежности председника Републике у области ратног и ванредног стања отклоњена је бојазан, према мишљењу уставотвораца, да се злоупотребом институције ванредног и ратног утре пут личној власти.

Уставом је конституционализована институција Високог савета судства, Државног већа тужилаца, омбудсмана, проширена је надлежност Уставног суда и промењен начин избора судија и судија Уставног суда. Устав омекшава услове за поступак своје промене. Напоследку, Устав је добио позитивне оцене Европске комисије, Савета Европе и Венецијанске комисије.

Наша стручна јавност није била благонаклона у оценама Устава од 2006. Устав од 2006. понавља мане свог претходника, који је усвојен с дефицитом легитимности од стране једнопартијске скупштине. Митровданском уставу се приговара да је донет на основу уставног континуитета, чиме легитимира последице политике претходног режима у последњој деценији XX века. Следећи логику конституционализма, ваљало је нови устав усвојити по процедури која би се разликовала од претходног устава и која би јемчила да неће бити очуване старе правне и институционалне структуре, а тиме и друштвене вредности.<sup>42)</sup>

Устав од 2006. је усвојен уз крупне неправилности демократске процедуре. Грађани су искључени из процеса припреме устава,<sup>43)</sup> а Народна скупштина је практично верификовала страначки договор, јер посланици нису имали могућност да се изјасне о тексту Нацрта устава, као и Одбор за уставна питања који се у 2006. години састао само два пута.<sup>44)</sup> Уставни референдум је

42) Од наших теоретичара блиски оваквом ставу су: Н. Димитријевић, А. Молнар („Србија на путу од изборне до уставне демократије... и назад“, у: Д. Павловић (ур.), *Консолидација демократских установа у Србији – годину дана после*, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2008, стр. 132), П. Николић („Србија у уставима“, *Политика*, дневни лист, 12. децембар 2008, <http://www.politika.rs/tubrike/Tema-nedelje/Srbija-ustavima/t8834.sr.html>).

43) Маријана Пајванчић напомиње да су из уставног процеса искључени сви социјални актери, па и институције АП Војводине. Видети: М. Пајванчић, „Поступак усвајања Устава“, *Српска правна ревија*, 5/2006, Правни форум, Београд, стр. 19.

44) Устав је „скројен на брзину и, такорећи, без ваљане правне редакције доспео у скупштину где је одмах усвојен.“ Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, *op. cit.*,



успео, али су његови резултати били испод очекивања. Обезбеђена је „мршава“ подршка новом уставу, у последњим сатима другог дана референдума. На референдум је изашло 54,91 %, а за Устав је гласало 53,04 % грађана Србије, иако антиреферендумска кампања није имала равноправан третман и услове, иако су водеће политичке странке позивале грађане да подрже нови устав а бојкот водиле мање утицајне политичке партије и група невладиних организација, иако се по први пут референдум одржавао у два дана... Сенка нелегитимности уставотворног процеса се надвила над поступком и резултатима референдума,<sup>45)</sup> обављеним кршењем законских прописа и демократских процедура.<sup>46)</sup>

Начин израде Устава (брзина у раду, недостатак јавне и стручне расправе) допринео је и квалитету уставног текста, односно манама које се могу објаснити недостатком услова потребних да се обаве редакторске и лекторске интервенције. Због тога у овом уставу сусрећемо бројне омашке у правној лексици и правопису.<sup>47)</sup> Примера ради, уставотворац одређује Народну скупштину као „највише представничко тело“, иако је то орган са истим степеном легитимности као и непосредно изабрани председник Републике.

Однос међународног права и Устава је још једна стилистичка акробација уставотворца. Међународни уговори морају бити у сагласности с Уставом (члан 16. став 2), а затим понавља исти став на другом месту: „Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом“ (члан 194. став 4). Изгледа да је интенција уставописаца била да, тумачећи спорни члан 194, у хијерархији правних прописа у Републици Србији међународни уговори и

---

стр. 104. Посланици су у 17 часова 30. септембра 2006. године добили усаглашени текст Нацрта предлога устава, а у 20 часова су приступили „наводној расправи“. Већина посланика није имала могућност да се упозна са текстом устава. Види: Чавошки Коста, „Неуки и неодговорни творци новог устава Србије“, у: Р. Марковић, Д. Брчин (ур.), *Устав Србије – критичка анализа*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, стр. 68–69. „За расправу и гласање о тексту који је ушао у скупштинску процедуру било је на располагању укупно 4 сата. Ноћ пред усвајање Устава измењен је Пословник Народне скупштине, при чему је установљена посебна седница, као облик рада Парламента. Посланицима је предлог Устава достављен два часа пре гласања о њему“, С. Орловић, *Политичке живот Србије – између партократије и демократије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 74.

45) У току првог и другог дана до 17 часова на референдум је изашло 26 %, а затим до затварања референдумских места више је него дуплиран број грађана који су изјаснили о новом уставу.

46) Упоредити: М Пајванчић, „Поступак усвајања Устава“, *op. cit.*, стр. 19–23; Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Фонд за хуманитарно право, Комитет правника за људска права, Иницијатива младих за људска права, *Анализа неправилности током референдума о потврђивању Предлога устава Србије*.

47) О томе: Чавошки Коста, „Неуки и неодговорни творци новог устава Србије“, *op. cit.*, стр. 57–61.

општеприхваћена правила међународног буду испод устава (sic!), а изнад закона и подзаконских прописа. Устав не садржи „интегралну (интеграциону) клаузулу“, који омогућава директну примену правних узуса Европске уније..

У области људских права и слободе, Устав изоставља поједина права као што је право на природног судију. Циљ овог права је да гарантује право на правично суђење. Такође нема потпуније листе синдикалних слобода и права. Мањкавостима су незадовољни и представници синдиката, јер социјални дијалог не укључује и представнике државе.

Концепцијски приговор дела стручне јавности је да Устав ревитализује полупредседнички систем власти. Полупредседнички систем је теоријски потенцијално недемократски, а *a posteriori* у нашим условима призива ауторитарне тенденције.<sup>48)</sup> Добра страна овог устава је настојање да отклони одређене недостатке и празнине претходног устава у регулисању услова и поступка избора председника Републике. Међутим, његова слабост је да у томе није био доследан, па се приговори могу упутити чињеници да нису подробније уређени услови и поступак избора председника Републике, већ је то препуштено законским прописима.

Аксиом парламентарне демократије је слободан посланички мандат. Народни посланици су власни да располажу својим мандатом, па не полажу рачун бирачима, нити примају налоге за свој рад нити могу бити опозвани од стране бирача. У науку да спречи трговину посланичких мандатима, уставотворац је прибегао неодговарајућем решењу о бланко оставци народних посланика у Уставу од 2006. године. Слободан посланички мандат трансформисан је у императиван мандат, односно страначки мандат јер народни посланик „може“, што ваља тумачити како збиља показује *мора* „под условима одређеним законом, да неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“ (члан 102. став 2).<sup>49)</sup> Пошто Закон о избору народних посланика још није уредио поступак подношења бланко оставки, инспирисани законодавац је на локалном нивоу, иако нема уставне дикције, предвидео детаљна решења о бланко оставкама одборника.<sup>50)</sup> Дакле, посланик нема слободну вољу да одлучи

48) О овом питању детаљније смо расправљали у нашем чланку о „Институција председника Републике у новом уставу Србије“, *op. cit.*

49) Опширније: Р. Марковић, *Уставно право, Приручник за полагање правосудног испита, op. cit.*, стр. 95.

50) Такође: М. Јовановић, „Консолидација, принципи 'слободних' и 'фер' избора и уставни дизајн“, у: Д. Павловић (прир), *Консолидација демократских установа у Србији – годишну дана после*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 74–75. Видети: М. Радојевић,

да ли ће своју оставку унапред понудити странци, али политичка пракса је показала да и овакво решење није заштићено од злоупотреба. Посебно кад се оставке „затуре”, као што је то био случај с посланицима Српске радикалне странке који су приступили Српској напредној странци 2008. године. Институт бланко оставке деформише уставно начело о суверености, често поменуто је место критике новог устава и аргумент хипотезе о његовом партократском карактеру.

Независност судске власти није била ефикасно гарантована и у претходном уставу. У Уставу од 2006. појављују се иста врста опште критике, али и примедбе на нова решења о судској власти. Формална примедба на одредбе о судској власти је да еснафска удружења носилаца правосудних функција нису могла да утичу на одредбе у Нацрту устава. Суштинска примедба је да уставне одредбе не зајемчују минимум независности.<sup>51)</sup> Пре свега, дозвољен је политички утицај на судство, избором судија и утицајем политичких странака на састав Високог савета судства. На ову чињеницу указала је и Венецијанска комисија, јер све изборне чланове Високог савета судства бира непосредно или посредно Народна скупштина. Недоумице је изазвало и тумачења члана 7. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије о реизбору судија. Устав нормира да се лице „изузетно“ први пут бира за судију с мандатом од три године. С друге стране, члан 7. Уставног закона тумачи се тако да ће се извршити општи реизбор судијског кадра. Избор судија на „пробни период“ и „општи реизбор“ судијског кадра нису у нескладу с међународним стандардима и упоредној пракси у транзиционим системима. Међутим, проблематична је његово спровођење како се не би нарушило начело сталности судске функције.<sup>52)</sup>

Сходно уставним и законским одредбама предвиђена је проста већина присутних посланика за избор Заштитника грађана. Међународни стандарди захтевају квалификовану већину (најчешће двотрећинску већину од укупног броја посланика) за избор омбудсмана у парламенту, што је прихваћено у упоредноправној пракси.

---

„Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, бр. 2/2008, Институт за политичке студије, стр. 436–437.

51) О томе: В. Ракић-Водинелић, *Судство и уставни принципи о правосућу – проблем тумачења Уставног закона за спровођење Устава*, [http://www.sudije.org.yu/list\\_blog](http://www.sudije.org.yu/list_blog); Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *op. cit.*, стр. 25–26; Мишљење Венецијанске комисије бр. 405/2006 о новом Уставу РС, [http://www.sudije.org.yu/Members/milos/dokumentni/01/mislenje.VK.ustav\\_RS](http://www.sudije.org.yu/Members/milos/dokumentni/01/mislenje.VK.ustav_RS);

52) Посебан проблем може бити помањкање јасних критеријума за општи реизбор. О томе опширније: М. Радојевић, „Судска власт у новом уставу Србије“, *Политичка ревија*, бр. 1/07, Институт за политичке студије, Београд, стр. 48–49.

#### IV. ЗАКЉУЧАК

У својој давној студији о Видовданском уставу од 1921. године, бард српске правне мисли Слободан Јовановић закључује да противречна схватања, у зависности од контекста анализе, могу водити неспособности правног резоновања.<sup>53)</sup> Објективној анализи уставног система опасност прете симплификована и апологетска тумачења утемељена на метаправним конструкцијама или позитивистичким координатама. Уставни поредак је сложен производ политичких, историјских и друштвених процеса. У том погледу, Устав Србије од 2006. године је творевина политичког амбијента и мешавина уставних рецидива и новина. У прологу овог чланка, скицираћемо три важне тезе за разумевање уставног питања у Србији почетком XXI века.

У блиској прошлости, уставно питање саображено са одговором о новом, легитимном, демократском уставу било је полука критике власти, а у њему треба тражити и „корен сукоба опозиције и власти“.<sup>54)</sup> Конституционалне шансе за доношење легитимног устава су пропуштане и због опречних схватања о карактеру кључних уставних институција. Уставно питање, након доношења основног закона 2006, изгубило је значај политичке теме, не представља проблем спорења, није узрок и последица политичких сукоба. То не значи да не би било поново актуелизовано након значајније промене конфигурације на политичкој сцени Србије.

Устав од 2006. године није испунио захтеве да пледира као грађански (друштвени) уговор модерне Србије. Подсетимо се да је један од захтева конституционалне демократије „оперативно учешће... чланова политичке заједнице у доношењу законских прописа“,<sup>55)</sup> а тиме и устава. Устав од 2006. године је споразум странака, а не и цивилног друштва. У стварању Устава, странке су искључиле јавно мњење, а манипулисале референдумском подршком. Партократски карактер је оваплоћен као начин израде и усвајање Устава и у карактеру појединих уставних одредби (одредбе о суверености, статусу Косова и Метохије, „бланко оставци“ народних посланика).<sup>56)</sup>

53) С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр. 41.

54) В. Гоати, „Демократска транзиција у Србији“, *Гледишта*, бр. 1–6/1994, Београд, стр. 8.

55) К. Фридрих, *Конституционална демократија*, Цид, Подгорица, 2005, стр. 492.

56) Сликовито речено, „Устав Србије је, у ствари, политичка слагалица по којој је свака странка добила ауторска права над одређеним делом Устава...“ В. Тодорић, „Политичка

С друге стране, оправдано је питање да ли нови устав доприноси стабилизацији политичких прилика. Душан Павловић и Слободан Антонић, у својој студији о политичком систему у Србији након 2000. године, поричу новом уставу значај чиниоца који утиче на консолидацију демократије, објашњавајући да се на основу анализе политичких догађаја види „како Устав из 2006. године није ништа променио у природи расцепа и структури страначког система, који је остао исто онако поларизован као и пре доношења Устава“.<sup>57)</sup> Било да се минимизује значај уставног консензуса и уставних аранжмана, било да се преувеличава његов домашај, сваки устав је „реалан фактички однос сила који постоји у једном друштву“ (Ф. Ласал) и у сваком политичком систему постоји несклад између норме и актуелног понашања. У том погледу, Устав од 2006. је „жив устав“, за разлику до свог претходника, који припада „фасадним уставима“, јер се мимо њега обнашала власт и градио правни поредак након 2000. С друге стране, Устав од 2006. не ствара услове за обликовање политичке заједнице сходно начелима конституционалне демократије. Недоумице вредносног потенцијала и политичких домашаја Устава резултат су, како смо приметили, различитих критичких позиција.

## ЛИТЕРАТУРА

- Влатковић Милан, Уставно уређење, приручник за полагање државног стручног испита, књига 4, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Гоати Владимир, „Демократска транзиција у Србији“, *Гледишта*, бр. 1–6/1994.
- Димитријевић Ненад, *Уставна демократија схваћена контекстуално*, Фабрика књига, Београд, 2007.
- Јовановић Милан, „Нови устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“, *Политичка ревија*, 4/2006, Институт за политичке студије, Београд, стр. 663–680.
- Јовановић Милан, „Консолидација, принципи ’слободних’ и ’фер’ избора и уставни дизајн“, у: Д. Павловић (прир), *Консолидација демократских установа у Србији – годину дана после*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 55–76.
- Јовановић Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
- Коштуница Војислав, „Да ли је Србији потребан нови устав“, *Призма*, јануар 2003, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003, стр. 3–6.
- Лутовац Зоран (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004.

---

слагалица“, *Европски форум бр. 10*, 10. октобар 2006, Време, Београд, стр. 6.

57) Видети у: Д. Павловић, С. Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 216.

- Лутовац Зоран (прир.), *Предлози за нови устав Србије II*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005.
- Марковић Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, број 2/2006, стр. 5–46.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције, дванаесто осавремене издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Приручник за полагање правосудног испита, књига 1, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2009.
- Михаиловић Срећко (ур.), *Око избора 14*, Цесид, Београд, 2007.
- Милосављевић Богољуб, Поповић Драгољуб, *Уставно право*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2008.
- Орловић Славиша, *Политички живот Србије – између партиократије и демократије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Павловић Душан, Антониј Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007.
- Павловић Душан (прир.), *Консолидација демократских установа у Србији – годину дана после*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Пајванчић Маријана, *Србија између устава и уставности*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд, 2005.
- М Пајванчић, „Поступак усвајања Устава“, *Српска правна ревија*, 5/2006, Правни форум, Београд, стр. 16–23.
- Радојевић Миодраг, „Уставне апорије Србије“, *Анализе*, број 1/05, Нова српска политичка мисао, Београд.
- Радојевић Миодраг, „Судска власт у новом уставу Србије“, *Политичка ревија*, број 1/2007, Институт за политичке студије, Београд, стр. 39–54.
- Радојевић Миодраг, „Институција председника Републике у новом уставу Србије“, *Политичка ревија*, број 2–4/07, Институт за политичке студије, Београд.
- Радојевић Миодраг, „Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, бр. 2/08, Институт за политичке студије, Београд, стр. 427–447.
- Ракић-Водинелић Весна, *Судство и уставни принципи о правосуђу – проблем тумачења Уставног закона за спровођење Устава*, [http://www.sudije.org.yu/list\\_blog](http://www.sudije.org.yu/list_blog);
- Stojanović Dragan, „Basic Characteristics and Contents of the 2006 Serbian Constitution“, *Law and Politics*, Vol. 2, № 1, 2004, str. 67–85.
- Стојиљковић Зоран, „Како смо најзад дошли до Устава“, у: С. Михаиловић (ур.), *Око избора, 14*, Цесид, Београд, 2007, стр. 9–20.
- Тодорић Владимир, „Политичка слагалица“, *Европски форум бр. 10*, 10. октобар 2006, Време, Београд, стр. 6–7.
- Томић Зоран, „Стожерна питања уставне реформе у Србији“ у: О. Вучић, К. Чавошки (прир.), *Уставне промене*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2003, стр. 47–61.
- Фридрих Карл, *Конституционална демократија*, Цид, Подгорица, 2005.

Чавошки Коста, *Згажени устав*, ИКП „Никола Пашић“, Београд, 2003.

Чавошки Коста, „Неуки и недоговорни творци новог устава Србије“, у: Р. Марковић, Д. Брчин (ур.), *Устав Србије – критичка анализа*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, стр. 57–69.

*Извори:*

*Закон о начину и поступку промене устава Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 39/03.

*Одлука о избору чланова Уставне комисије*, „Службени гласник РС“, број 44/03.

*Одлука о приступању доношења новог устава Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 35/04.

*Одлука Уставног суда Републике Србије*, IY број 168/2003, „Службени гласник РС“, број 34/04.

*Одлука о обавезама државних органа Републике Србије у остваривању надлежности Републике Србије као следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора*, „Службени гласник РС“, број 18/06.

*Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 98 од 10. новембра 2008. године.

*Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 1/90.

*Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 98/08.

*Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора*, „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/03.

## **Miodrag Radojević**

### **A CONTRIBUTION FOR A DEBATE ON CONSTITUTIONAL QUESTION IN SERBIA**

#### **Summary**

In this text author analyzed a procedure of making legitimation basis and making basic institutional solutions in the Constitution of the Republic of Serbia (2006). The Constitution has been adopted owing it to a conjunction of political circumstances, caused by an agreement of political parties, thus influencing the way of its making as well as the quality of its constitutional solutions. Through comparison of this Constitution with its predecessor-Constitution of 1990, the author came to conclusion that it is not a new basic legal constitution, but it is a more modified and re-designed old Constitution. As such, it does not create possibility for building of a political community with fundamental democratic principles and values.

Key Words: Constitution, constitutionality, constitutional change, constitutional solutions, political consensus, human rights and freedoms,

---

independent regulatory bodies, organization of power, National assembly, Government, president of the Republic, referendum, constitutional question, government, opposition, legitimation basis