

# Referendum - ZA, PROTIV ili bojkot?

**U**stav je najvažnije demokratsko, pravno, političko, a kod nas i evropsko pitanje.

Kampanja za referendum na kojem će se gradani izjašnjavati o predloženim ustavnim promenama u delu koji se odnosi na pravosude zakazan za 16. januar 2022. prilično je bleda, pri čemu su informacije o čemu se izjašnjavamo na referendumu najvećem broju građana nerazumljive.

Zbunjuju poneki kontradiktorni glasovi predstavnika vlasti, kao i stavovi opozicionih stranaka od kojih su neke za bojkot, a druge za glas "protiv".

Stručnjaci su podeljeni, a organizacije civilnog društva imaju različite stavove o karakteru ustavnih promena i referendumu.

Jasan je jedino stav strukovnih organizacija sudija i tužilaca da su predložene izmene Ustava korak napred u uspostavljanju nezavisnosti pravosuda. U moru netačnih, površnih i neodgovornih interpretacija, naročito na društvenim mrežama, proturaju se vesti kako je ova promena Ustava uvod u priznavanje nezavisnosti Kosova.

Piše: **Nataša Vučković\***

vija i razgovor o ustavnim promenama. Zbog toga mnogi protivnici ustavnih izmena nalaze da ovo nije dobar trenutak za promenu Ustava, pa bi bilo bolje, smatruju, čitav proces odložiti nakon apriliških izbora. I stvarno, da li je ovo pravi trenutak za izmenu Ustava? Trenutak nije idealan, nije ni dobar, ali je izmenama Ustava u oblasti pravosuda došlo vreme: one kasne već četiri godine!

Čim je donet Ustav 2006. godine počelo se govoriti o potrebi da se

## Referendumsko pitanje

Na referendumu 16. januara građani će se izjašnjavati o ustavnim izmenama zaokružujući "za" ili "protiv" nejasno sročenog pitanja: "Da li ste za potvrđivanje Akta o promeni Ustava?"

Zakonom o referendumu nedavno je ukinut cenzus, pa će odluka zavisiti od toga da li će većina izaslih – 50 odsto plus jedan glas – zaokružiti "za" ili "protiv".



on menja. Tadašnja vlast nije tražila mišljenje Venecijanske komisije za konačni tekst Ustava, pa je zato Monitoring komitet Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (SE) tražio da Venecijanska komisija, kao savetodavno telo SE, oceni novi Ustav. Srbija se, kad je postala stalni član SE, saglasila da svoje demokratske institucije podvrgne monitoringu SE, koji i danas traje!

Već tada je Venecijanska komisija ukazala na neophodnost da se Ustav promeni, između ostalog zbog preterane uloge parlamenta prilikom imenovanja u pravosudu, kao i zbog stvorene opasnosti da će političke stranke kontrolisati sudstvo. Međutim, ubrzo potom, umesto ustavne reforme otpočela je reforma pravosuda koja se ne-slavno završila, pri čemu je izgubljeno i dragoceno vreme.

Posle 2012. nova Nacionalna strategija za reformu pravosuda postavila kao strateški cilj pripremu ustavnih promena koje bi

vodile većoj nezavisnosti pravosuda. Na osnovu Akcionog plana za sprovođenje Strategije formira se posebna radna grupa da sačini analizu šta sve treba u Ustavu menjati, i to u pravcu isključenja Nacionalne skupštine iz procesa izbora nosilaca pravosudnih funkcija. Januara 2014. posebna radna grupa pripremila je Izveštaj o potrebnim izmenama ustavnog okvira. I izveštaj o skriningu za pregovaračko poglavlje 23 insistira na takvoj analizi i precizno upućuje da izmene treba da reše, pre svega, pitanja imenovanja sudija i tužilaca. Potom sledi usvajanje Akcionog plana za poglavlje 23, kojim je usvajanje izmena Ustava planirano za kraj 2017.

**ROKOVNI STAVOVI:** Imajući u vidu ovaj utvrđeni rok, eksperti, strukovna udruženja, organizacije civilnog društva pokreću rasprave o predstojećoj promeni Ustava, insistirajući na širokoj

**OPOZICIJA:  
Bez jasnog  
obrazloženja**

Među elitom postoji visok stepen saglasnosti da su neophodne čvršće ustavne garancije nezavisnosti sudstva (89 odsto), isto kao što većina elite (74 odsto) deli stav građana da sudije treba da biraju predstavnici struke.

Imajući u vidu način na koji je donet Ustav 2006. Izveštaj o skriningu za pregovaračko poglavlje 23 naglasio je da je "veoma važno da pomenute izmene Ustava i zakona budu predmet širokih konsultacija i javne rasprave." No, nasuprot očekivanom demokratskom postupku, tokom 2018. priprema ustavnih amandmana sprovedena je nedemokratski, uz fingiranje javne rasprave, cincin i prepotentno vođena od državnog sekretara Ministarstva pravde. Relevantne strukovne organizacije i organizacije civilnog društva obdele su dalje učeće u tim raspravama. Narodna skupština bila je praktično isključena iz postupka pripreme amandmana, odbijeni su i predlozi narodnih poslanika, među kojima i potpisnice ovog teksta, da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbor za evropske integracije održe javna slušanja... Vlada je dostavila parlamentu tekst amandmana januara 2019, koji je već od prvih nacrta podstakao salvu kritika. Srećom, pod uticajem raznih faktora sve je zaustavljeno na nivou Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, bez plenarnе rasprave i odluke, a daljih koraka nije bilo sve do 2020. Tada se usvaja nova Strategija razvoja pravosuda za period 2020–2025. kojom se planira okončanje procesa promene Ustava, a nakon prilično inkluzivne debate uz učešće strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva, usvaja se i revidirani Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23 kojim je **poslednji kvartal u 2021. zacrtan kao novi rok za usvajanje ustavnih izmena!** Možda retko poštujemo rokove koje sami sebi zadamo, možda nas u ovoj stvari

## Tema broja > Promene Ustava Srbije, 16. januar 2022.

i drugi, pre svega EU, čvrsto drže za reč, tek izmene Ustava odvijaju se u predvidenom i dogovorenom trenutku.

### SKUPŠTINA, POLITIČKI DIJALOG I USTAVNA REFORMA:

Kao što smo videli, pokušaj izmenе Ustava tokom 2018. i 2019. predstavljao je svojevrsno izravnjavanje načelu demokratskog inkluzivnog dijaloga o ustavnoj reformi. Dobrovoljno ili pod prinudom, neke pouke je vlast ipak izvukla iz tadašnjih kritika: 2020. priprema

### EU i Ustav

Izmena Ustava u Srbiji je i evropsko pitanje jer je vladavina prava ključni uslov za dalji napredak u pristupnim pregovorima. Ali ne menja se Ustav zato što to od nas traži EU već zato što želimo da naše društvo i našu državu saobraćimo najboljim modelima koji postoje u EU. Sréća je da nas, neavšikle na podelu vlasti i bez istorijskog iskustva ni sa parlamentarnom demokratijom ni sa nezavisnošću sudstva, na tom putu podstiču i Savet Evrope i Evropska komisija.

Jasno je pritom zbog čega predstavnici vlasti retko govore o vezi između izmena Ustava u oblasti pravosuđa, referendumima i napretku u pristupnim pregovorima – njihovo biračko telo uglavnom je indiferentno prema evropskim integracijama. Čudi, međutim, da oni koji se zalažu protiv ovih izmena, a prepoznati su u našoj javnosti kao zagovornici evropskog puta Srbije, ne vide da će odlaganje ustavnih izmena za neko "bolje" vreme uticati na dalje usporavanje pristupnih pregovora. Još više zabrinjava sve glasnina relativizacija važnosti procesa pristupanja koja se u poslednje vreme, a često i povodom rasprave o ustavnoj reformi, pojavljuje kroz narativ, ako ne antievropski, onda bar evrosektričili ili evroindiferentni prema procesu evropske integracije Srbije.

Njime se šalje loša poruka da od evropske budućnosti Srbije treba doci ruke, kako zbog toga što Uniji nije stalo do demokratije i vladavine prava u Srbiji tako i zbog krize u EU i neizvesnosti dinamike proširenja u ovom trenutku, pa onda ni dalje usporavanje procesa neće predstavljati naročito štetu. Takav pristup može proizvesti za posledicu baš ono što Aleksandar Vučić prizeljeju – prepusta mu se politički prostor na kojem ostaje jedini zastupnik ideje evropske Srbije!

Ove izmene Ustava nisu perfektnе, nisu ni odlične, ali su korak napred u poređenju sa sadašnjim Ustavom. O tome se uglavnom slaze većina učesnika u javnoj debati. I u svakodnevnom životu, a naročito u političkim i državnim pitanjima, najčešće odlučujemo između lošeg i nešto boljeg. Zato sam uverena da izjašnjavanjem za ustavne amandmane pokazujemo građansku odgovornost za izgradnju institucija, jačanje uloge i značaja sudija i tužilaca u našem društvu, a samim tim doprinosimo i boljem ostvarivanju naših prava.

amandmana pravilno je prepusteno na Narodnoj skupštini i Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo; stručnjaci i civilno društvo zahtevaju formiranje posebne radne grupe, što Odbor čini i uključuje u nju profesore ustavnog prava i predstavnike sudske i tužilačke vlasti; održano je 11 javnih slušanja širom Srbije, što je sve dovelo do ocene Venečijanske komisije da je proces bio "dovoljno inkluzivan i transparentan".

Jedan od često помињаних razloga protiv promene Ustava u ovom trenutku jeste što je aktuelni sastav Narodne skupštine izabran na izborima koje su bojkotovale opozicione partie, pa taj sastav ne predstavlja na pravi način građane Srbije, odnosno tvrdi se da Narodna skupština "nije legitimna". Ne znamo, naravno, u kojoj meri bi sastav Skupštine bio drugačiji da opozicione partie nisu bojkotovale izbore 2020. godine. Jer, osim DS, SDS i Dveri, druge nove opozicione partie (NS, SSP, PSG) nisu učestvovale ni na jednom prethodnim izborima da bi se mogli pretpostaviti njihova snaga u biračkom telu. Sigurno je, naravno, da bi bilo bolje da sastav parlamenta nije skoro potpuno lisen opozicije, kako kad se donešo zakoni tako i kad se menja Ustav. Sa druge strane, iskustvo nas uči da postojanje opozicije samo po sebi ne garantuje ni političku debatu o Ustavu ni njegov kvalitet, što se gradani ne razumeju o čemu treba da se izjasne na referendumu, bilo zbog toga što ne poznaju mehanizme podele vlasti ili pravosudni sistem, ili što referendumsko pitanje nije jasno, jedan deo odgovornosti dele i političke partie, najviše one na vlasti, ali i one u opoziciji.

**REFERENDUM KAO "ZA" ILI "PROTIV" VUČIĆA:** Danas neke od njih pozivaju na bojkot referendumu, neke agituju za glas protiv predloženih izmena. Stiče se utisak da izjašnjavanje za izmene Ustava na referendumu više vide kao glasanje za ili protiv Vučića. Moguće je da se referendum vidi i kao šansa za homogenizaciju opozicionog biračkog tela ili kao prilika da se Vučiću i SNS-u oduz-



mentarna opozicija blagovremeno i aktivnije uključila u javnu raspravu o ustavnim amandmanima. Naročito, ni ranijih godina političke partie nisu aktivnije učestvovale u raspravama o izmenama Ustava, osim Demokratske stranke koja je 2017. objavila svoj alternativan predlog za deo kojim se uređuje pravosuđe.

Političke partie pored svoje glavne uloge da učestvuju na izborima treba i politički da obrazuju gradane i da, kroz vrednosti i politički program koji nude, utiču na formiranje njihovih stavova. Za to što gradani ne razumeju o čemu treba da se izjasne na referendumu, bilo zbog toga što ne poznaju mehanizme podele vlasti ili pravosudni sistem, ili što referendumsko pitanje nije jasno, jedan deo odgovornosti dele i političke partie, najviše one na vlasti, ali i one u opoziciji.

**KONAČNO, ŠTA SE MENJA U USTAVU?** Prethodno pitanje vodi nas do narednog ključnog pitanja – jesu li predložene izmenе u opštem interesu ili hoće li ove izmenе Ustava značiti da će naše pravosuđe postati nezavisno?

Ivićević, pravnik. Osnovana je primedba da je ovim rešenjem smanjen broj tužilaca u VST u poređenju sa sadašnjim Ustavom.

Najvažnija i najočitljija primedba odnosi se na rešenje koje se primenjuje kad nije moguće postići dvotrećinsku većinu za izbor istaknutih pravnika, bilo da skupštinska većina nije toliko brojna, bilo da se ne može postići dogovor između većine i opozicije. Ako istekne rok predviđen za njihov izbor, na scenu stupa komisija čija je priroda *par excellence* politička – čine je predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana. Upravo ova odredba vodi nas na klizav teren naše parlamentarne prakse, mogućih manipulacija i, u konačnom ishodu, sprovođenja direktnе političke volje u izboru istaknutih pravnika. Ipak, u VSS sudije čine većinu, pa njihov uticaj ne more da bude od odlučujućeg uticaja. Drugačija je situacija u VST, gde su tužioci u manjini, ako se ne računa Vrhovni javni tužilac.

### PARLAMENT: Tiranija većine

**Bilo bi bolje da sastav parlamenta nije skoro potpuno lišen opozicije, kako kad se donose zakoni tako i kad se menja Ustav. Sa druge strane, iskustvo nas uči da postojanje opozicije samo po sebi ne garantuje političku debatu o Ustavu. Ni jedan od zakona u VSS-u ne je dobro, nezavisnost pravosuđa još više će zavistiti od političkog delovanja Vlade i narodnih poslanika, koliko će biti i umeti da se uzdrže od manipulacija Narodnom skupštinom i pravosuđem i prepusti im ustavnu ulogu u sistemu podele vlasti. Jer puno poštovanje nezavisnosti pravosuđa takođe podrazumeva uzdržavanje od davanja komentara na sudske odluke, samostalnost budžeta, da ne pomjenjamo koliko policija utiče na rezultate rada tužilaštva, naročito u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, čiji pipci dotiču razne državne strukture.**

Zavisije, naravno, i od sudija i tužilaca. Autorka je izvršna direktorka Fondacije Centar za demokratiju