

Maja Nastić*

Neposredno učešće građana u postupku promene ustava

Sadržaj

1. Uvod

2. Promena Ustava Srbije

3. Mogući oblici neposrednog učešća građana u promeni ustava

3.1. Narodna inicijativa

3.2. Referendum

3.3. Javna rasprava

4. Zaključak

1. Uvod

Jedan od osnovnih postulata na kojima se zasnivaju ustavi, kao *lex fundamentalis* i *lex superior*, jeste da se donose na neodređeno, neograničeno vreme i „za njih važi pretpostavka trajnosti koji praksa njihove primene treba da opovrgne ili potvrdi“.¹ Ako je ustav dobar ispunjena je jedna od pretpostavki za njegovo dugo važenje. Takav ustav, čak i kada prestane da važi, njegova rešenja ne moraju biti napuštena, već mogu biti utkana u tekst novog ustava i tako će nastaviti da proizvode dejstvo. Donošenje i promena ustava, kao najvažnijeg pravnog i političkog akta države, neizostavno je pitanje od primarnog značaja sa naučnog, stručnog, ali i sa šireg društvenog aspekta. Ustav se nužno menja kada se promene „društvene prilike pod kojima je donet“.² Promene ustava, iako na prvi pogled, govore protiv trajnosti i stabilnosti ustava, mogu, ukoliko su adekvatne vremenu, da služe trajnosti i stabilnosti neke zajednice.³ Donošenje, odnosno, promena ustava brzo postaje centralna politička i društvena tema, oko koje nije lako postići kompromis. No, svakako kompromis najvažnijih aktera političkog života je nužna pretpostavka tome, a neretko završnu reč u tom postupku imaju građani, prihvatajući ili odbacujući novi ustav ili predložene promene na referendumu.

U analizi koja sledi u fokusu jeste izmena ustava, ali posmatrana iz ugla građana, odnosno, kakve su mogućnosti i koji pravni instrumenti običnim građanima stoje na raspolaganju u revizionom postupku; u čemu se ogleda značaj i zašto je uopšte važno učešće građana u promeni ustava, te kakvi su oblici participacije građana i kakvi su njihovi stvarni dometi. Odnosno, da li se učešće

* Autorka je doktor pravnih nauka i docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

¹ O. Vučić, *Promena i trajanje ustava*, Beograd 2005, s. 81.

² *Ibid*, s. 82.

³ P. Haberle, *Ustavna država*, Zagreb 2002, s. 102.

građana svodi na prihvatanje već unapred dogovorenog sadržaja ustava, po principu „uzmi ili ostavi“, ili njihovo učešće prevazilazi navedene okvire samim tim što oni mogu inicirati postupak promene ustava. Da li je institucija referendumu racionalan izbor pri konstitucionalizovanju revizije vlasti u tranzicionom društvu? Ovo su neka od pitanja na koja ću nastojati da pružim moguće odgovore u nastavku.

2. Promena Ustava Srbije

Sistemi za reviziju ustava mogu se podeliti u dve velike grupe. Jednu čine sistemi koji za izmenu ustava traže neposredno učešće građana i to su sistemi u kojima se primenjuje ustavotvorni referendum. Drugu grupu čine sistemi kod kojih je donošenje odluke o promeni ustava u nadležnosti predstavničkog tela, koje ne mora nužno biti redovno zakonodavno telo, već to može biti i ustavotvorna skupština. Kod sistema gde se primenjuje ustavotvorni referendum razlikuju se sistemi gde je predviđeno da se svaka promena sprovodi uz referendum, od sistema gde se samo neke odredbe menjaju na ovaj način, odnosno pravi se razlika između obaveznog (obligatornog) i fakultativnog referenduma. Ustavopravne teorije u okviru obligatornog referenduma prave razliku između apsolutno obligatornog i relativno obligatornog ustavotvornog referenduma. Apsolutno obligatorni ustavotvorni referendum je takva vrsta referenduma koji ustav izričito propisuje u svakom slučaju promene ustava, bilo da se menja ceo ustav ili neki njegov deo. Relativno obligatorni ustavotvorni referendum sprovodi samo u tačno određenim slučajevima kada se menja određeni deo ustava. Fakultativni referendum takođe može biti apsolutni i relativni. Apsolutno fakultativni referendum pretpostavlja postojanje inicijative za njegovo sprovođenje i bez istaknutog zahteva ili predloga referendum se ne može sprovesti. Ustavom treba odrediti uslove i subjekte ovlašćene na podnošenje inicijative. Fakultativnost ovog oblika referenduma ogleda se u tome što upotreba referenduma zavisi od volje ovlašćenih predlagača, ali ako je takav predlog podnet, referendum se mora održati. Takvu vrstu referenduma srećemo u Austriji, Španiji, Hrvatskoj, Estoniji. Relativno fakultativni referendum je takva vrsta referenduma koji je potrebno raspisati ukoliko je ispunjen uslov propisan ustavom za referendumsko izjašnjenje (npr. nesaglasnost dva doma oko sadržaja revizije u bikameralnom predstavničkom telu). Ova vrsta referenduma se sprovodi *ex constitutionem* i ne traži se bilo kakva inicijativa (npr. u Francuskoj). Pomenuću i tzv. prikriveni referendum, koji se javlja kada se predstavničko telo bira naročito radi donošenja ustava odnosno odluke o reviziji ustava. U takvom slučaju građani ne glasaju neposredno o ustavu, odnosno reviziji ustava, ali su u mogućnosti da svoje glasove daju političkim strankama odnosno kandidatima prema njihovim programima s obzirom na ustav, koji je u pitanju. Odluku o ustavu, donosi novoizabrano predstavničko telo, samo se pri njegovom izboru zna da ono mora odlučiti o tom pitanju. O prikrivenom referendumu se govori, zato što on po formi nema nikakve sličnosti sa referendumom *stricto sensu* kao ustanovom neposredne demokratije.

Važeći Ustav Srbije, usvojen na referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine i proglašen na sednici Narodne skupštine 8. novembra iste godine, poput svojih prethodnika, pripada grupi čvrstih ustava. Za njegovu promenu propisan je poseban, kvalifikovan postupak promene koji se jasno razlikuje od „običnog“ zakonodavnog postupka. Naime, Ustav Srbije postupak svoje promene utvrđuje u IX delu, pridržavajući se pravila da svaki ustav treba da uređuje i pitanje svoje promene. Na ovaj način se dodatno naglašava važnost ovog dela ustavne materije (*materiae constitutionis*) i potreba za ostvarivanjem ustavnog konitnuiteta i očuvanjem

ustava. Način na koji je postupak promene ustava utvrđen u Mitrovdanskom ustavu u velikoj meri je oslikan prilikama koje su važile u trenutku kada je menjan Ustav (1990), odnosno kada je donošen važeći ustav. Još u trenutku donošenja Ustava naučna i stručna javnost ukazivala je na brojne nedostatke ovog najvišeg pravnog akta, i čini se da je od tog trenutka započeo proces zagovaranja njegove izmene. Nastojanja da se ustav promeni nisu kasnije prestala, ali, sve to nije dalo rezultat. Uprkos tome, u Ustavu Srbije gotovo punih 11 godina nakon njegovog donošenja nijedno slovo nije izmenjeno, ali, sva je prilika da će se to uskoro desiti.

Poznato je da je Akcionim planom za poglavlje 23 u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji predviđena promena Ustava u sferi pravosuđa do kraja 2017. godine.⁴ Naime, Srbija bi trebalo da usvoji novi ustav, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, obezbeđujući nezavisnost pravosuđa od političkog uticaja, maksimalno ograničavajući uticaj zakonodavne i izvršne vlasti u postupku odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika suda i (zamenika) javnih tužilaca, a koje mora biti zasnovano na preciznim kriterijumima. Akcionim planom su postavljeni i sledeći zadaci: preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i javne tužioce, precizirati razloge za razrešenje sudija i precizirati pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda. U ovom trenutku to bi bio sadržinski okvir u kome će Ustav menjati. Usvajanje naznačenih promena je predviđeno za četvrti kvartal 2017. godine, ali, imajući u vidu da nisu preduzete sve aktivnosti koje tome prethode, nije realno očekivati i da se predviđena dinamika ispoštuje. No, ako se ima u vidu kojom „brzinom“⁵ je usvojen važeći Ustav Srbije i u kako kratkom vremenskom periodu, nije nemoguće da se najavljena delimična revizija ustava zaista sprovede do kraja godine. Pri tom, procedura za izmenu ustava je bila znatno složenija prema Ustavu (1990), nego što je to slučaj u važećem Ustavu, a sprovedena je tako da „nije bilo nikakvih formalnopravnih povreda ustavotvornog postupka predviđenog važećim Ustavom Srbije“.⁶ Ukoliko agendom promene ustava bude obuhvaćen „samo“ deo o pravosuđu, izvesno je da će u Srbiji biti sprovedena delimična revizija Ustava. Pri tome, pomenućemo da Ustav Srbije (1990) nije sve vreme svog važenja izmenjen sve do 2006. godine kada je donet potpuno nov Ustav. No, imajući u vidu da Ustav (2006) pravi razliku između delimične i totalne revizije ustava i da ne utvrđuje jedinstven način svoje promene, već je taj postupak jednostavniji ili složeniji prema tome koji se deo menja, sva je prilika da će doći do delimične izmene ustava.

Teško je oteti se utisku da navedena revizija ustava ne bi ni morala da bude sprovedena da je tekst Ustava 2006. godine pažljivije pripreman. Naime, Venecijanska komisija je još u svom mišljenju komentarišući Poglavlje o sudovima u nacrtu Ustava Republike Srbije (CDL-AD

⁴ Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>, pristupljeno: 26. 07. 2017.

⁵ Ceo posao pisanja ustava je pažljivo skrivan od očiju javnosti, šro je rezultiralo da ustav bude usvojen bez javne rasprave. Tekst predloga Ustava je sačinjen naglo i neočekivano, postupak donošenja ustava je maksimalno ubrzan. Mala grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke. Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine je predlog Ustava dobio sat vremena pre početka sednice Skupštine, dok su poslanici tekst predloga Ustava dobili na samoj sednici. Ovaj kompromisni tekst finalizovan je u petak, 29. 09. 2006. i izglasan na posebnoj sednici u subotu 30. 09. 2006. Svih 242 prisutnih poslanika Narodne skupštine glasalo je za usvajanje novog Ustava.

⁶ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2009, s. 31.

(2005) 023)⁷ izrazila zabrinutost u vezi nezavisnosti sudija tokom probnog perioda i ukazala da se uključivanjem parlamenta u imenovanje na sudijske funkcije treba da zasniva na objektivnim i suštinskim kriterijumima, a ne na političkim razlozima. Stoga, glavnu ulogu u imenovanjima na te funkcije u sudstvu treba da ima objektivno telo. Usvojeni Ustav ne sadrži neke odredbe koje su kritikovane od strane Venecijanske komisije, ali je tehnički kvalitet teksta čini se slabiji od prethodnog nacrtu i ukupan utisak o preteranom uticaju parlamenta na pravosuđe je i dalje prisutan. Ovaj utisak je potkrepljen Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava koji predviđa reizbor svih sudija u Republici Srbiji nakon stupanja na snagu Ustava.⁸

Najavljene ustavne promene u Srbiji treba sagledati u kontekstu nepostojanja tzv. klauzula večnosti (eternity clauses; Ewigkeitsklauseln). Naime, u našem Ustavu nisu nabrojene posebne odredbe koje bi bile van domašaja postupka promene ustava. Jedino ograničenje koje Ustav poznaje jeste zabrana njegove promene za vreme ratnog ili vanrednog stanja.

3. Mogući oblici neposrednog učešća građana u promeni ustava

Učešće građana u vršenju vlasti razlikovalo se u različitim epohama i društvenim formacijama u zavisnosti od političko-pravnog karaktera države, ali i od tehničkog momenta, odnosno, brojnosti njenog stanovništva. Taj razvoj možemo pratiti počev od antičke direktne demokratije, u kojoj su svi slobodni građani grada-države odlučivali o svim relevantnim političkim pitanjima, preko predstavničke demokratije koja je nastala na tekovinama francuske revolucije, i koja podrazumeva da građani biraju svoje predstavnike koji u njihovo ime vrše vlast. Predstavnička demokratija je u osnovi modernih država, ali su druga polovina 19. veka, a naročito 20. i 21. vek, doneli jačanje izvesnih elemenata neposredne demokratije, kao što su referendum, narodna inicijativa, tako da je sistem predstavničke vladavine dopunjen navedenim elementima.⁹

Pitanje značaja učešća građana u revizionom, kao i ustavotvornom postupku, u širem smislu, neminovno vodi neposrednoj ili direktnoj demokratiji i pitanju nosioca suverenosti. Ustav svake države sadrži norme o nosiocima suverenosti, oblicima u kojima se suverenost ostvaruje, kao i organizaciji i vršenju državne vlasti. „Sa stanovišta ustavnog prava, najkorektnija odredba o nosiocu suverenosti je ona koja kaže da su to građani. To je izraz koji je pravno odrediv i čije značenje sasvim izvesno, za razliku od izraza „narod“ ili „nacija“.¹⁰ Upravo su i građani u modernoj ustavnoj demokratiji označeni kao nosioci suverenosti. No, u praksi je itekako prisutan raskorak između idealnog i stvarnog nosioca suvereniteta. Građani ostaju nominalni nosilac suvereniteta, ali sve je upadljiviji jaz između njih i njihovih predstavnika, što se pokušava ublažiti institucijama neposredne demokratije. Ukoliko su građani nezadovoljni radom institucija predstavničke demokratije, oni moraju imati mogućnost da „aktiviraju svoju suverenu vlast

⁷ Opinion on the provisions on the judiciary in the draft Constitution of the Republic of Serbia, usvojeno na 64. Plenarnoj sednici 21 - 22. 10. 2005.

⁸ Mišljenje o Ustavu Srbije usvojila je Venecijanska komisija na 70. Plenarnoj sednici 17 - 18. 03. 2007. CDL-AD (2007) 004.

⁹ M. Jovičić, *Demokratija i odgovornost*, Beograd 2006, s. 3.

¹⁰ Marković (bel. 6), s. 161.

preuzimanjem odgovornosti za donošenje najvažnijih političkih odluka putem narodne inicijative ili referendumu“.¹¹

Svakako, s obzirom da građani ne mogu u savremenoj ustavnoj državi da preuzmu ustavotvornu vlast od parlamenta, referendum i narodna inicijativa predstavljaju jednu kariku u sistemu posredne demokratije. No, svakako ne treba izgubiti iz vida da neposredno učešće održava život društva vitalnim, a javne institucije odgovornim. Neposrednim učešćem građana u donošenju, odnosno promeni ustava, mogu se otkloniti brojni nedostaci predstavničke demokratije i ojačati građanski aktivizam. Participacija građana u ustavotvornom, kao i u postupku promene ustava praćena širokim konsenzusom u pogledu predloženih pravnih rešenja sadržanih u najvišem pravnom aktu pretvaraju ustav u normu koje se građani pridržavaju po prirodi stvari, a ne iz razloga prinudnog karaktera. Interesantno je gledište Hart-a, koji posmatra neposredno učešće građana kao jednu vrstu terapije, koja im pomaže da se bolje osećaju.¹² Učešće građana u donošenju, odnosno promeni ustava je odraz neposredne demokratije, ali ne može biti zamena za predstavničku demokratiju, već može biti njen korektiv i njena dopuna. Svakako, s obzirom da građani ne mogu u savremenoj ustavnoj državi da preuzmu ustavotvornu vlast od parlamenta, referendum i narodna inicijativa predstavljaju jednu kariku u sistemu posredne demokratije.

Posmatrajući rešenja u uporednom pravu može se reći da je ustavotvorni referendum vrlo široko rasprostranjen. Najčešće, prilikom promene ustava se zahteva obavezni referendum, koji se sprovodi u slučaju totalne revizije ustava (Španija, Austrija), odnosno kada se menjaju određeni delovi ustava (Estonija, Letonija, Litvanija). Fakultativni referendum za promenu ustava mogu pokrenuti i birači svojim potpisima (500.000 u Italiji, 200.000 u Mađarskoj). Sa druge strane, ustavna pitanja ne mogu biti predmet referendumskog izjašnjavanja u Bugarskoj, Grčkoj, Luksemburgu, Holandiji.¹³

Ustav Srbije već na samom početku naglašava ulogu građana u vršenju vlasti. Naime, u članu 2 Ustava utvrđeno je da suverenost potiče od građana, koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Osnovni vid ostvarivanja suverenosti građana sadržan je u principu reprezentacije i podrazumeva slobodan izbor predstavnika. U funkciji zaštite suverenosti građana, kao osnovne vrednosti ustavnog poretka jesu i ustavne odredbe o tome da „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana“¹⁴. Ustav izričito utvrđuje i neposredno učešće građana u vršenju vlasti putem referendumu i narodne inicijative, kao institucija neposredne demokratije, čime bi se postojeći raskorak između idealnog i stvarnog nosioca suverenosti mogao ublažiti. Značaj ustavnog regulisanja neposrednog učešća građana je u tome što se nijednim drugim aktom ne može (ili ne bi trebalo) dovesti u pitanje ovaj princip. Posmatrajući „hronološki“ učešće građana u promeni ustava najpre će biti reči o narodnoj inicijativi, a nakon toga i o referendumu. Na kraju, biće reči i o značaju javne rasprave.

¹¹ D. Avramović/D. Simović, Narod kao nosilac i vršilac suverenosti-reanimacija neposredne demokratije, *Srpska politička misao*, Beograd 4/2012, s. (213 i dalje) 215.

¹² D. Hart, Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation, *Public Administration Review*, 1972, s. (603 i dalje) 614.

¹³ M. Jovanović, Oblici direktne demokratije-narodna inicijativa i referendum, *Srpska politička misao*, Beograd 4/2011, s. (33 i dalje) 36.

¹⁴ Čl. 2 st. 2 Ustava Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

3.1. Narodna inicijativa

Narodna inicijativa je ovlašćenje određenog dela biračkog tela da pokrene postupak za promenu ustava (ili za donošenje formalnog zakona).¹⁵ To je oblik neposredne demokratije pri kome građani-autori predloga mogu, ako prikupe peticijom određen broj potpisa prema ustavom određenom procentu biračkog tela, tražiti neposredno narodno odlučivanje o određenom pitanju ili donošenje zakona ili ustavnog amandmana. Ako građani mogu tražiti odlučivanje biračkog tela naroda o navedenim pitanjima bez posredovanja parlamenta, reč je o neposrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi. Ukoliko se o predlogu građana najpre mora izjasniti parlament, a tek nakon toga sledi narodno odlučivanje, reč je o posrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi.¹⁶ Narodna inicijativa može biti realizovana u dva osnovna vida: može biti neformalna i može imati formalni oblik. Neformalna narodna inicijativa ostvaruje se kao individualno pravo građana da se obraćaju organima državne vlasti podnošenjem raznih peticija i zahteva. Državni organi kojima su ovakve peticije upućene obavezni su da ih razmotre, ali ne i da pokrenu postupak odlučivanja. Podnošenjem narodne inicijative u formalnom obliku građani pokreću ustavotvorni (ili zakonodavni) postupak. Ovde je reč o kolektivnom pravu građana i parlament ima obavezu da ovu inicijativu razmotri, odnosno da postupi popredlogu birača i pokrene postupak za promenu ustava.¹⁷ Kada govorimo o narodnoj inicijativi, kojom se inicira postupak promene ustava, uvek je reč o formalnoj inicijativi, koju svojim potpisima treba da podrži određeni broj građana i koja obavezuje parlament da po njoj odluči. Značaj narodne inicijative je u tome što obezbeđuje formalno jednaka prava za građane u pogledu isticanja političke agende i jednake mogućnosti za sve građane da učestvuju u javnom razmatranju.

Kada je reč o iniciranju postupka promene Ustava Srbije, a polazeći od čl. 203, predlog za promenu Ustava mogu podneti: najmanje 1/3 narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača. U ovoj fazi revizioni postupak je zahtevniji u odnosu na postupak za promenu koji je bio sadržan u Ustavu iz 1990. godine. Naime, povećan je broj poslanika, i umesto 50 poslanika sada je potrebno da promenu Ustava inicira 1/3 narodnih poslanika. Povećanje minimalnog broja je, pre svega, vidljivo kod broja birača koji mogu inicirati postupak promene Ustava; od nekadašnjih 100.000 birača, taj broj je povećan za 50%. Imajući u vidu navedeno povećanje, u uslovima kada nije došlo do povećanja veličine države, niti broja njenog stanovnika, nema sumnje, dodatno je otežana uloga građana/birača kao pokretača ustavnih promena. *Ratio* ovakve odredbe teško je objasniti. Kada bude prikupljen potreban, minimalan broj potpisa, revizioni postupak dalje se nastavlja u Narodnoj skupštini. Predlog za promenu Ustava usvaja se 2/3 većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, utvrđuje Ustav Srbije. Ako ne bude postignuta potrebna većina, promeni Ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu koji nije usvojen, ne može se pristupiti u narednih godinu dana.

No, od podnošenja inicijative do formalnog odlučivanja po njoj uočava se više „kritičnih“ tačaka, koje nisu dovoljno precizno definisane. Naime, kako Ustav Srbije ne sadrži nikakva detaljnija pravila o sadržini inicijative i načinu njenog „nastajanja“ ostaje da se analiziraju akti niže pravne snage: Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi i Poslovnik Narodne skupštine.

¹⁵ Marković (bel. 6), s. 212.

¹⁶ B. Kostadinov, Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Evropi i SAD-u, *Zbornik PFZ*, Zagreb1/2015, s. (55 i dalje) 67.

¹⁷ Jovanović (bel. 13), s. 34.

Naime, Poslovnik Narodne skupštine¹⁸, polazeći od ustavotvorne funkcije Narodne skupštine, u svom devetom delu reguliše postupak za promenu Ustava. Shodno čl. 142 predlog za promenu Ustava, uključujući i onaj koji potiče od građana, podnosi se u pisanom obliku, sa obrazloženjem. Narodna skupština ovakav predlog razmatra na prvoj narednoj sednici, a najranije 30 dana od dana podnošenja predloga. Pravo da prisustvuje ovoj sednici ima i podnosilac predloga za promenu Ustava. Kada se u ulozi podnosioca predloga pojavljuju birači, na sednicu se poziva i njihov predstavnik, odnosno prvopotpisani birač, ako predstavnik nije određen. Ovde je reč o tzv. posrednoj narodnoj inicijativi.

Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi je utvrđen način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative. Pravo učestvovanja u narodnoj inicijativi imaju građani sa biračkim pravo. Zakonom je garantovana sloboda izjašnjavanja i utvrđeno je da niko ne može biti pozvan na odgovornost zbog učestvovanja u narodnoj inicijativi. Građanima je garantovano pravo da ukazuju na propuste i nedostatke u postupku ostvarivanja narodne inicijative. Navedene odredbe su u funkciji zaštite prava na narodnu inicijativu i imaju univerzalni karakter. No, dalje odredbe o ostvarivanju narodne inicijative, sadržane u trećem delu zakona, podložne su ozbiljnoj kritici. Naime, zakonom je utvrđeno da građani radi ostvarivanja narodne inicijative treba da formiraju inicijativni odbor, sastavljen od tri člana. Obaveza inicijativnog odbora, zakonom konstituisana, je da obavesti nadležni organ za donošenje akta o prikupljanju potpisa i da podnese prijavu Ministarstvu unutrašnjih poslova. Najveću prepreku u realnom ostvarivanju prava građana na pokretanje narodne inicijative za promenu Ustava je zakonska odredba da prikupljanje potpisa može najduže trajati sedam dana. U kojoj meri je elementarno političko pravo građana relativizovano ovako utvrđenim rokom može se najbolje videti ukoliko se uporedi sa sličnim rešenjima u uporednom pravu. Tako, prema Ustavu Švajcarske građani mogu ustavnim inicijativom da zahtevaju izmenu saveznog ustava, pri čemu je potrebno da prikupe 100.000 potpisa u roku od 18 meseci (čl. 138 i 139 Ustava). Dakle, nesporno je da inicijativa mora biti dovoljno ozbiljna, odnosno da je potvrđena potpisima velikog broja građana, ali nije realno prikupiti potrebne potpise u sedmodnevnom roku, čak ni za ustavne projekte koji bi imali široku narodnu podršku. Jasno je u kojoj meri je aktuelnim zakonskim rešenjem naš ustavni sistem učinjen zatvorenim, odnosno teško dostupnim za inicijative koje dolaze od građana, i u kojoj meri su ovakva rešenja zastarela i teško primenljiva pod novim Ustavom. Svakako, ima se u vidu da narodna inicijativa nije instrument koji će direktno voditi građane željenoj izmeni najvišeg pravnog akta, ali, pomoću nje treba omogućiti građanima da daju početne impulse u realizaciji izmene ustava.

3.2. Referendum

Imajući u vidu prepreke koje stoje na putu ostvarivanja narodne inicijative i u kojoj meri je ona teško ostvariva u praksi, ostaje da se vidi da li je uloga građana istaknutija u okviru drugog oblika neposredne demokratije, odnosno referendumu. Dok se inicijativom interveniše na sam početak revizionog postupka i kada je njegova izmena još uvek neizvesna, referendum najčešće

¹⁸ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. gl. R.* 48/94 i 11/98. Poslovnik dostupan na: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html), pristupljeno: 25. 07. 2016.

predstavlja završnu fazu u postupku izmene ustava. Referendum može biti nastavak ustavotvornog ili revizionog postupka koji je započet inicijativom građana, ili pak može biti raspisan na inicijativu vlasti odnosno nadležnih državnih organa.

Važeći Ustav Srbije zadržao je referendumsko izjašnjavanje građana u postupku svoje promene, ali je to uređio posve drugačije u odnosu na ranije važeći Ustav. Naime, za razliku od Ustava (1990), koji je za svaku svoju promenu, obavezno tražio neposredno izjašnjavanje građana na referendumu, Ustav (2006) razlikuje obavezni i fakultativni referendum. Ustavom je precizno definisan krug pitanja u pogledu čije izmene je neophodno izjašnjavanje građana. Tako, Narodna skupština dužna je da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena odnosi na: preambulu ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašenje ratnog ili vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom stanju ili postupak za promenu ustava. Na ovaj način, ustavotvorac je poseban značaj dao materiji ljudskih prava, pitanju Kosova i Metohije, organizaciji državne vlasti i postupku promene ustava. Ovde je reč o obligatornom i naknadnom referendumu, koji sledi nakon što navedena izmena bude usvojena 2/3 većinom u Narodnoj skupštini. Ukoliko su izmenom obuhvaćeni preostali delovi Ustava (načela Ustava, ekonomsko uređenje i javne finansije, nadležnost Republike Srbije, teritorijalno uređenje, ustavnost i zakonitost) Narodna skupština može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu. Ovde je reč o fakultativnom referendumu, čije raspisivanje nije neophodno; ostavljeno je Narodnoj skupštini na procenu da li to treba činiti. Međutim, odluka doneta na fakultativnom referendumu podjednako je obavezujuća kao i odluka doneta na obligatornom referendumu. No, ovde je aktuelna jedna druga dilema: kojom većinom Narodna skupština može da odluči da iznese akt o promeni Ustava na referendum: kvorumskom ili dvotrećinskom? Kvorumskom, jer druga nije utvrđena, ili dvotrećinskom, koja je se traži za usvajanje akta o promeni ustava. Polazeći od odredbi Poslovnika Narodne skupštine to je dvotrećinska većina. Međutim, neprihvatljivo je da se Poslovníkom, kao podzakonskim atom utvrdi drugačija većina od one koju ustav postavlja kao pravilo za donošenje odluke centralnog predstavničkog tela.¹⁹

Najznačajnija novina koju Ustav (2006) donosi u domenu referenduskog izjašnjavanja građana odnosi se na usvajanje odluke. Naime, kada se akt o promeni ustava stavi na potvrđivanje građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana usvajanja akta o promeni Ustava. Promena Ustava usvojena je ako je za promenu glasala većina izašlih birača (kurziv M.N). Usled nepostojanja referenduskog kvoruma, to može značiti da odluku o promeni ustava može doneti tek neznatan broj građana izašlih na referendum. Ovakvo rešenje može voditi tome da odluku o izmeni ustava na referendumu donese značajno manji broj građana nego što je učestvovao u njegovom donošenju.²⁰ Pozitivna strana ovog rešenja jeste da se njima otklanja bojazan da referendum neće uspeti usled nedovoljnog učešća građana u njemu, i sasvim sigurno neće biti potrebe za njegovim dvodnevnom održavanjem. Slično rešenje postoji u Ustavu Francuske, koji takođe ne traži minimalno procentualno učešće građana za validnost odluke donete na referendumu (čl. 11).

Međutim, u kojoj meri postoji neusklađenost Ustava i aktuelnog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, upravo dolazi do izražaja kod propisivanja „referenduskog kvoruma“.

¹⁹ V. Petrov, Narodna inicijativa i referendum u “trouglu suverenosti” – građanin, parlament, ustav, *Parlamentarna praksa*, Beograd 2012, s. (63 i dalje) 73.

²⁰ Na referendumu održanom 28. i 29. 10. 2006. ostvarena je većina od 53,04% od ukupnog broja birača.

Naime, dok Ustav za svoju promenu traži većinu izašlih birača, zakon utvrđuje da je referendum punovažan ako je na njemu glasala većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak; odluka o pitanju koje je bilo predmet izjašnjavanja na referendumu smatra se donetom ukoliko je za nju glasala većina građana koji imaju biračko pravo.

Da li je referendum racionalan izbor pri konstitucionalizovanju revizione vlasti u tranzicionom društvu kakva je Srbija? U odgovoru na ovo pitanje biće sagledane neke pozitivne, ali i neke negativne strane referendumskog izjašnjavanja građana.

Referendum na kome građani neposredno odlučuju o važnim javnim poslovima, a revizija ustava to jeste, izvorni je oblik demokratskog odlučivanja i glavno sredstvo neposredne demokratije, koja je mnogo starija od predstavničkog modela.²¹ Referendum se smatra „jednim od najpogodnijih instituta za dopunjavanje oblika posredne demokratija i otklanjanje njenih slabosti“.²² Nesumnjiva prednost referenduma je u tome što građane čini aktivnim učesnikom u donošenju odluka, tako da njihova uloga prevazilazi ulogu birača na periodično sprovedenim izborima. Time se i sam ustavotvorni postupak približava običnim građanima, koji sebe prepoznaju kao aktere tog procesa i samim tim, ustav koji ishodi iz takvog učešća, građani doživljavaju kao „svojih ruku delo“. Ako pođemo od toga da je referendum otvoren za celokupno stanovništvo i da svi imaju mogućnost da se izjasne o referendumskom pitanju, za odluke koje su tako donete može se reći da predstavljaju stvarnu volju naroda. U tome leži i legitimacijska snaga referenduma, koja je jača od one kojom raspolaže parlament kao predstavničko telo. Građani veruju političkim predstavnicima manje ili više, ali najviše veruju sebi što upravo dolazi do izražaja na referendumu.²³ Arend Lijphart naglašava da je ustvotvorni referendum „instrument za kretanje predstavničke demokratije u pravcu uputa o izmenama i dopunama ustava dobijenih kroz referendumsko izjašnjavanje građana“.²⁴ S tim u vezi, ustavotvorni referendum, pored toga što predstavlja oblik neposredne demokratije, može se posmatrati i kao instrument promene ustavnog sistema u sistemu predstavničke demokratije, pa i oblika i načina vladanja. Bez obzira na moguća ograničenja, ustavotvorni referendum može se smatrati najboljim mehanizmom za institucionalizaciju volje građana.²⁵ Pristalice „jake“ ili „participativne“ demokratije zalažu se za širenje demokratskih procesa izvan okvira predstavničke demokratije, jer pretpostavljaju da će aktivno učestvovanje u kolektivnom političkom odlučivanju pozitivno delovati na građane, tako što će ih edukovati, dati im udeo vlasti, i na kraju, stvoriti od njih bolje građane²⁶. Dicey, jedan od najistaknutijih britanskih teoretičara, referendum vidi kao korektiv predstavničke demokratije. On je uveren da određeni temelji britanskog ustava ne bi smeli da budu promenjeni odlukom obične stranačke parlamentarne većine. Upravo, referendum čini da se ustavno pitanje stavi van domašaja većine u Domu komuna, odnosno da se o tome izjašnjavaju građani. Zato, u referendumu vidi sredstvo sprečavanja apsolutizma stranke koja ima parlamentarnu većinu. No, Dicey nije bio za prihvatanje narodne inicijative, koja je u njegovo vreme postojala u Švajcarskoj i u nekim

²¹ Up. C. Toplak, Referendum: prednosti i nedostaci, *Političke analize*, Zagreb 4/2013, s. (44 i dalje) 44.

²² M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Novi Sad 2011, s. 167.

²³ I. Grdešić, Referendum protiv parlamentarizma, *Političke analize*, Zagreb 5/2011, ss. 46 i dalje.

²⁴ Z. Begić, Referendum i njegova (zlo)upotreba, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 6/2011, s. 44.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ H. Kriesi, Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo, *Anali Hrvatskog političkog društva*, Zagreb 1/2007, ss. 43-58.

američkim saveznom državama.²⁷ Ustavni referendum često je korišćen u tzv. novim demokratijama, što je uslovljeno specifičnostima u razvoju ustavnog i političkog sistema u uslovima tranzicije. Najpre, postojala je potreba da se uspostavi i proveri demokratska legitimacija ustavotvornog organa. Takođe, prisutan je jak pritisak građana da direktno učestvuju u donošenju najvišeg pravnog akta i samim tim u kreiranju demokratskog sistema²⁸. Ovi razlozi i dalje su aktuelni kada je Srbija u pitanju.

Nasuprot argumentima koji govore u prilog neposrednog izjašnjavanja građana putem referenduma, kritičari mu poriču demokratska svojstva i protive se njegovom širokom i učestalom korišćenju. Na ustavotvornom referendumu, poput referenduma uopšte, pitanje mora biti postavljeno tako da se odgovara sa „da“ ili „ne“, ili se birači izjašnjavaju sa „za“ ili „protiv“. Referendumska odluka je jedna vrsta binarnog mišljenja: da ili ne, pozitivno ili negativno, crno ili belo, tačno ili netačno, dobro ili loše, što može imati za posledicu brojne simplifikacije i gušenje demokratskog razgovora i kompromisa.²⁹ To znači da se na glasačkom listiću, po pravilu, ne nalazi tekst ustava sa svim ili pojedinim članovima.

Jedna od najvećih prepreka u sprovođenju referenduma je nedovoljna kompetentnost birača. Ne može se očekivati da svi birači ili bar velika većina raspolažu znanjima i informacijama neophodnim za usvajanje ustava. Pažljivim odabirom informacija, koje će se „servirati“ građanima, a koje se odnose na novi ustav, može se uticati na ishod referenduma. Izjašnjavanje građana na referendumu nikad se ne odnosi samo na postavljeno pitanje, već ima i širu političku i društvenu dimenziju, što je posebno izraženo kod ustavotvornih referenduma. Postojanje referenduma može biti i pokazatelj toga da predstavnička demokratija, bez obzira na svoje prednosti u odnosu na neposredno učešće građana, nikada ne može ostvariti potpuni trijumf nad autentičnim „narodnim duhom“ (Volksgeist), jer predstavnička demokratija nije pronašla odgovarajuće sredstvo za sprečavanje otuđenja političke moći kojom izvorno raspolaže narod.³⁰ Uostalom, kako Bogdanor navodi „argumenti protiv referenduma su argumenti protiv demokratije, dok je prihvatanje referenduma posledica prihvatanja demokratskog oblika vladavine“.³¹

Referendum ne delegitimiše vlast, jer legitimacija vlasti nije određena referendumom već izbornim procesom. Ali, može doprineti potkopavanju načela predstavničke demokratije i neretko se pretvara u pravo veta na odluke koje donose demokratski izabrana predstavnička tela³². U uslovima savremene manipulacije, putem sredstava informisanja i savremenih elektronskih uređaja može se značajno uticati na profilisanje javnog mnjenja u pravcu željene referendumske odluke.

²⁷ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, Indianapolis 1982, ss. 592 i dalje.

²⁸ I. Pejić, Oblici neposredne demokratije u ustavnoj državi: ustavni referendum u Srbiji, *Pravni život* 14/2009, s. (759 i dalje) 766.

²⁹ Grdešić (bel. 23), ss. 14 i dalje.

³⁰ Citirano prema: D. Gujančić, Referendum: oblik narodnog izjašnjavanja protiv otuđenja vlasti, *Politička revija*, Beograd 2/2011, s. (324 i dalje) 345.

³¹ V. Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge 1981, s. 93.

³² D. Grubiša, Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha, *Politička misao*, Zagreb 2/2012, s. (45 i dalje) 60.

Stoga, referendum treba koristiti retko i sa merom, kada se odlučuje o najvažnijim političkim i društvenim pitanjima, a donošenje, odnosno revizija ustava, jeste upravo takvo. Ustavnopravni stručnjaci saglasni su oko toga da odbijanje parlamenta da raspiše referendum onda kada su za to ispunjene sve formalnopravne pretpostavke predstavlja negiranje suštine referenduma i može imati negativne posledice po ustavnu stabilnost.³³ Politička praksa pokazuje da je referendum do sada bio "jedno potencijalno ubojito, ali i nepredvidivo "oružje"³⁴. Stoga, da bi referendum ostvario svoju svrhu mora biti organizovan tako da su ispunjene neke važne premise. Minimalan uslov koji mora biti ispunjen je jasnoća referendumskog pitanja.³⁵ Kada je reč o ustavotvornom referendumu, pitanja se manje-više svode na to da li su građani za potvrđivanje/donošenje/promenu novog ustava, te je manja verovatnoća da pitanje bude nejasno formulisano.

Imajući u vidu sve češću primenu referenduma poslednjih godina, Venecijanska komisija usvojila je Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma³⁶. Slično Kodeksu dobre prakse u izbornim stvarima, u osnovi jesu: opšte biračko pravo, jednako biračko pravo, sloboda biranja i tajnost biračkog prava. Naime, uslovi za uživanje biračkog prava i prava glasa na referendumu su istovetno postavljeni, ali se naglašava da je poželjno građanima koji žive u inostranstvu dozvoliti da glasaju, barem na referendumima na nivou države. U kontekstu ostvarivanja jednakog biračkog prava moraju biti garantovane jednake mogućnosti kako licima koja su „za“, tako i licima koja su „protiv“ predloga za koji se glasa. To podrazumeva neutralan stav državnih organa, naročito u pogledu referendumске kampanje, medijske pokrivenosti, naročito od strane medija u državnom vlasništvu, finansiranja kampanje, isticanje plakata i oglašavanja. Kada je reč o slobodi birača da formiraju mišljenje, za razliku od izbora, nije neophodno da se potpuno zabrani intervenisanje vlasti u prilog ili protiv predloga koji se stavlja na referendum. Međutim, državni organi ne smeju uticati na ishod glasanja prekomernom ili jednostranom kampanjom. Pitanje koje se stavlja na referendum mora biti jasno, ne sme biti obmanjujuće, ne sme sugerisati odgovor; birači moraju biti obavešteni o uticaju rezultata referenduma i moraju imati mogućnost da na pitanje odgovore sa „da“ ili „ne“ ili da ostave prazan odgovor. Vlasti moraju pružiti objektivne informacije i tako da stavovi onih koji su „za“ i onih koji su „protiv“ treba da budu dostupni biračima dovoljno vremena unapred.

Ovih pravila korisno je pridržavati se prilikom sprovođenja najavljenih ustavnih promena u Srbiji, posebno ako imamo u vidu ranija negativna iskustva sa sprovođenjem referenduma. Neravnomerna zastupljenost onih koji su „za“ i onih koji su „protiv“ ustavne revizije, dvodnevno glasanje bez adekvatne kontrole, uključivanje crkve u važno državno pitanje, obeležila su prethodni ustavotvorni referendum. Imajući u vidu da najavljene promene u oblasti pravosuđa spadaju u V deo - uređenje vlasti, biće neophodno sprovođenje referenduma da bi se izmenio ovaj deo ustava, ali neće postojati pritisak da se ostvari velika izlaznost birača, jer nije predviđen referendumski kvorum. Polazeći od toga da najavljene promene u oblasti pravosuđa mogu imati pozitivan efekat na ostvarivanje osnovnih ljudskih prava svakog od nas, očekivano je da ovakve promene uživaju široku podršku građana. Svakako, referendumска iskustva iz 2006. godine ne bi

³³ A. Horvat Vuković, "U ime ustava"-materijalne granice promjene ustava, *Zbornik PFZ*, Zagreb 3-4/2015, s. (480 i dalje) 484.

³⁴ Gujančić (bel. 30), s. 326.

³⁵ Tako, npr. istraživanja u Kaliforniji su pokazala da je za razumevanje nekih referendumskih pitanja potrebno dvogodišnje obrazovanje nakon mature. Up. Kostadinov (bel. 16), s. 74.

³⁶ Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma CDL-AD-2007 (008) usvojen 16 - 17. 03. 2007.

trebalo da imaju negativan uticaj na današnje sprovođenje referenduma, jer svaki referendum određen je posebnošću političkog trenutka u kome se raspisuje. Manipulativni potencijal referenduma ne bi trebalo da dođe do izražaja, iako je teško očekivati da je u periodu od jedne decenije izgrađena odgovarajuća politička kultura, koja bi osudila svaki pokušaj izvitoperavanja volje naroda, ali to ne znači da za referendumskim izjašnjavanjem građana ne treba više posezati.

3.3. Javna rasprava

Javna rasprava je još jedan vid učešća građana i najšire javnosti u odlučivanju o javnim poslovima. Javna rasprava organizuje se kada je potrebno doneti odluku o nekom važnom pitanju za državu, a ustav to svakako jeste. Javna rasprava povodom donošenja novog ili izmene postojećeg ustava treba da se sprovede na nivou cele države, kako bi se što veći broj građana upoznao sa planiranim izmenama. Ovde je reč o javnoj raspravi u širem smislu, dok u užem smislu javna rasprava predstavlja poseban oblik rada parlamenta, njegovih domova i radnih tela koje odlikuje neposredno učešće građana.³⁷

U Srbiji ne postoji odgovarajući normativni okvir za sprovođenje javne rasprave u postupku donošenja/promene ustava, ali se njeno održavanje može posredno osloniti na čl. 2 Ustava, u kome su građani označeni kao nosioci suverenosti. U postojećim pravnim aktima javna rasprava je uređena Zakonom o državnoj upravi i Poslovníkom Vlade, što nagoveštava njenu primenu u zakonodavnom postupku.

Održavanje javne rasprave prilikom donošenja Ustava 2006. godine, usled enormne brzine kojom je Ustav donet, izostala je i dan-danas ustav zbog toga trpi kritike. Stoga, ovoga puta ne treba načiniti takav propust i važno je sve faze pripreme izmena i usvajanja izmena ustava sprovoditi uz informisanje i participaciju građana, odnosno organizovati javnu raspravu koja će strukovnim udruženjima, organizacijama civilnog društva, i samim građanima omogućiti da se izmene Ustava sprovedu u atmosferi stručnog i javnog dijaloga. U ovom trenutku aktuelan je poziv Ministarstva pravde u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, organizacijama civilnog društva da učestvuju u konsultativnom procesu u vezi sa izmenama Ustava Srbije koji se odnosi na pravosuđe. Svakako, to bi trebalo da bude uvod u široku javnu raspravu.

3. Zaključak

Ustav Srbije pripada grupi čvrstih ustava i za svoju promenu propisuje poseban, kvalifikovani postupak koji se razlikuje od običnog zakonodavnog postupka. Postupak revizije ustava obuhvata više faza. U prvoj fazi, podnosi se inicijativa odnosno predlog za njegovu promenu. Inicijativa za promenu ustava može biti pokrenuta od strane samih građana, što ukazuje na mogućnost da se ovaj postupak dogodi i mimo političkog tela. No, imajući u vidu način i uslove podnošenja narodne inicijative, konkretni rezultati njene upotrebe mogu biti vidljivi u uslovima postojanja širokog društvenog konsenzusa oko određenog pitanja ustavne materije i načina njegovog regulisanja. Svakako, kroz nova zakonska rešenja ovu instituciju neposredne

³⁷ M. Pajvančić, *Javna rasprava-oblik neposrednog učešća građana u zakonodavnom procesu (organizovanje i vođenje)*, Beograd 2013, ss. 22 i dalje.

demokratije treba afirmisati i naglasti njen obavezujući karakter prema parlamentu. U drugoj fazi odlučuje se o promeni (izmeni i dopuni) ustava. U ovoj fazi građani odlučuju indirektno preko svojih izabраних predstavnika u parlamentu, ali postoji mogućnosti direktnog učešća putem referendumа.

Dakle, Ustav Republike Srbije prepoznaje narodnu inicijativu i referendum, kao institucije koje omogućuju direktno učešće građana u vršenju vlasti i donošenju najvažnijeg pravnog akta. Korišćenjem narodne inicijative građani mogu da iniciraju postupak promene ustava, a učešćem na referendumu učestvuju u završnoj fazi ustavotvornog, odnosno revizionog postupka.

Imajući u vidu predstojeće najavljene izmene Ustava sasvim sigurno da će neposredno učešće građana biti realizovano kroz referendum. Stoga, referendum ostaje glavni vid učestvovanja građana u postupku donošenja/promene ustava. Iako su Ustavom (2006) sužene mogućnosti za raspisivanje obaveznog referendumа, sva najvažnija pitanja ustavne materije za svoju promenu ipak zahtevaju referendumsko izjašnjavanje građana.

Ukoliko se važeća rešenja o neposrednom učešću građana u promeni ustava, uporede sa Ustavom (1990), može se reći da je Ustavom (2006) značajno podignut „prag“ za podnošenje narodne inicijative za promenu ustava, kao i da Ustav može izmeniti u određenim delovima i bez referenduskog izjašnjavanja građana. Nema sumnje da je ovakvim rešenjima oslabljena pozicija građana u pogledu njihovog neposrednog učešća u promeni ustava.

Summary

Bearing in mind the announced changes of the Constitution of Serbia, the focal point of this paper is the role of the citizens in this process, namely the possibilities and legal instruments that are available to citizens in the amending process.

The Constitution of Serbia (2006) emphasizes at the outset the role of the citizens. Sovereignty is vested in citizens who exercise it through referendums, people's initiative and freely elected representatives. (art. 2).

People's initiative authorizes the certain part of electorate to initiate the procedure for amending the Constitution. The initiative for amending the Constitution of Serbia may be submitted by at least 150,000 voters. This makes the role of citizens more difficult than it was in the previous Constitution (1990). When we have in mind the relevant provisions contained in law, the realization of this right is additionally hampered by short deadlines and additional obligations of initiators.

The role of the citizens in the process of amending constitution is more prominent when it comes to the referendum. The Constitution of Serbia recognizes mandatory and optional referendum. Although the Constitution narrows the possibilities for issuing a compulsory referendum, it is required for all the most important issues. But, the most important novelty that the Constitution brings about is the adoption of a decision. The amendment to the Constitution shall be adopted if the majority of voters who participated in the referendum voted in favor of the amendment. In this way, it is much easier to amend the Constitution than it used to be.

In the upcoming referendum, it is very important to adhere the Recommendation made by Venice Commission in order to achieve the real will of citizens and not to manifest the manipulative potential of the referendum.

We can conclude that direct participation in amending the Constitution is much more difficult in the existing Constitution, than it used to be. The Constitution (2006) significantly raised the threshold for submitting people's initiative and it could be amended (in some specific parts) only by voting in the National Assembly. These solutions have weakened the position of citizens in terms of their direct participation in the amending Constitution.