

Irena Pejić\*

## Predlog za promenu Ustava Srbije – tehnika ustavne revizije

Sadržaj

1. Uvod
2. Generalne napomene o tehnici izmene i dopune ustava
3. Normativni okvir: forma akta i revizija Ustava Srbije (2006)
4. Zaključak

### 1. Uvod

U kratkom vremenskom razdoblju od donošenja prvog Ustava samostalne Republike 2006. godine, gotovo konstantno u političkoj javnosti Srbije govori se o potrebi ustavne revizije. Mada je reč o potpuno novom ustavnom aktu, on je usvojen po revizionoj proceduri koja je bila predviđena Ustavom iz 1990. godine. To je pravdano potrebom očuvanja ustavnog kontinuiteta u državi. Sa druge strane, visok politički konsenzus o predlogu Ustava koji je postignut u Narodnoj skupštini („za“ Ustav je glasalo 242 od 250 poslanika) nije bio praćen „euforijom“ u javnosti, pa je kvalifikovana većina potrebna za promenu Ustava na referendumu – više od polovine upisanih birača – mogla da bude dostignuta tek nakon dva dana referenduskog odlučivanja građana<sup>1</sup>. Dvodnevni referendum nije uticao na legitimacijski kapacitet ustavotvornog organa, ali se odrazio na kontekstualnu legitimaciju revizionog postupka. Šira rasprava o ustavnom referendumu izostala je u stručnoj javnosti jer se država u tom trenutku nalazila u specifičnoj poziciji iz koje je na indirektni način ostvarivala status „prve“ građanske Republike, koja je samostalna i nezavisna. Preciznije, konstitutivna odluka je bila „iznuđena“ izlaskom Crne Gore iz Savezne Republike Jugoslavije (mada ovaj čin nije bio neočekivan) i potrebom da se pronade politička formula za status Kosova i Metohije u načelnoj formulaciji „suštinske autonomije“.

Među mnoštvom pitanja koja su bila otvorena u političkim izjavama tokom kratkog perioda od kad je Ustav na snazi o tome šta bi bio predmet ustavne revizije, najčešće se isticala neophodnost usaglašavanja Ustava sa evropskim zakonodavstvom u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2008) i potrebe promene ustavne preambule, kao uzročno-posledično ustavno pitanje i potencijalno političko rešenje u procesu evropskih integracija. Pored toga, u izbornim

\* Autorka je redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu, Republika Srbija.

<sup>1</sup> Ustav RS usvojila je Narodna skupština na sednici 30. septembra 2006, a građani su glasali na referendumu 28. i 29. oktobra 2006. godine. Na referendum je izašlo 54,91% građana, a „za“ donošenje Ustava je glasalo 53,04% građana. Izveštaj Republičke izborne komisije RS, 02. 11. 2006, <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/arhiva-referendumi-2006.php>, očitavanje: 23. 02. 2019.

kampanjama političke partije su ukazivale na potrebu smanjenja broja narodnih poslanika, sprovođenje regionalizacije i reorganizacije lokalne samouprave, uvođenje tzv. parlamentarnog predsednika, tj. posredan izbor šefa države i druga pitanja.

Konkretni koraci u pravcu ustavne revizije učinjeni su nakon donošenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa, koju je Narodna skupština usvojila 01. jula 2013. godine za period do 2018. godine. U međuvremenu, Ministarstvo pravde je usvojilo „Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije“, koji je izazvao veliku pažnju zbog brojnih primedaba stručne javnosti na proces pripreme i izrade radnog teksta, kao i oštre kritike na suštinu „reforme pravosuđa“. S obzirom da se ovom prilikom bavim analizom postupka ustavne revizije, nedostaci sadržani u „Radnom tekstu amandmana“ ovog puta neće biti predmet moje pažnje. Predmet analize biće upravo najavljena tehnika promene Ustava u formi „ustavnih amandmana“, kako su izmene naslovljene u pomenutom radnom tekstu.

Vlada Republike Srbije usvojila je Predlog za promenu Ustava RS na sednici 29. novembra 2018. godine i podnela ga, kao ovlašćeni predlagač, Narodnoj skupštini 30. novembra 2018. godine (u ovom trenutku – mart 2019 – Narodna skupština isto pitanje nije stavila na dnevni red)<sup>2</sup>. Predlog za promenu Ustava Vlada je podnela u formi načelnog predloga sa obrazloženjem u kome se ne navodi sadržina „Radnog teksta amandmana“, ali se na dva mesta pominje „amandman“ kao forma u kojoj bi konačna ustavna promena mogla biti realizovana<sup>3</sup>.

Postupak i tehnika promene Ustava nisu ni jednog trenutka bili predmet posebne pažnje struke od donošenja Ustava 2006. godine. Potpuno neosnovano ovo pitanje bilo je zapostavljeno jer se već u fazi izrade „Radnog teksta amandmana“ pokazalo da normativni okvir kojim se uređuje revizijska procedura nije pravilno protumačen, naročito od predstavnika političkih vlasti, a stručna javnost nije bila pozvana da se ovim problemom bavi i pruži pravnu argumentaciju. Pitanje je sadržano u sledećem: kakva je tehnika izmene i dopune ustava predviđena u nacionalnom pravu, odnosno u kojoj formi treba da bude donet akt o promeni Ustava Republike Srbije? Na ovo pitanje potencijalni odgovor bi se mogao naći u dva koraka: prvo, kroz opšte napomene o tehnikama izmene i dopune ustava i drugo, kroz normativni okvir za promenu Ustava Srbije.

## 2. Generalne napomene o tehnici izmene i dopune ustava

Prethodno bi trebalo otvoriti i odgovoriti pitanje tehnike izmene i dopune ustava kao najvišeg opšteg pravnog akta koji sam uređuje proceduru za sopstvenu promenu, a koja je drugačija i, po pravilu, teža od procedure za donošenje zakona u parlamentu. Otuda se mora istaći da razlika između procedure za promenu ustava i zakonodavne procedure jeste suštinska i kvalitativna. Funkcionalna sposobnost ustavotvorne vlasti da sva pitanja u državi, pa i pitanje sopstvene

<sup>2</sup> Predlog za promenu Ustava, koji je podnela Vlada RS 30. 11. 2018. dostupan je na sajtu Narodne skupštine [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2018/010-3691\\_18\\_Predlog.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf), očitavanje: 22. 02. 2019.

<sup>3</sup> Prvi put se termin „amandman“ pominje kada se obrazlaže redosled aktivnosti za ustavnu promenu: „radni tekst amandmana na Ustav i voditi javnu raspravu nakon čega se predlog Ustava upućuje na mišljenje Venecijanskoj komisiji“, a drugi put da „amandmanima treba ukloniti i jednu anomaliju u važećem Ustavu koja se tiče odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.“ *Predlog za promenu Ustava* (bel. 2).

revizije, uredi izvorno i samostalno ukazuje da ustanovljene vlasti, zakonodavna i izvršna, koje učestvuju u reviziji moraju da postupaju striktno u granicama svojih ovlašćenja.

Uporedno posmatrano ustavna revizija, odnosno izmena i dopuna ustava može da se sprovede u *amandmanskoj formi*, u *formi ustavnog zakona* ili u *formi zakona*, kao posebnog akta o izmenama i dopunama ustava. Forma koja prati način ustavne promene nije samo tehničko pitanje, već upravo obrnuto. Način na koji će se realizovati izmena i dopuna ustava u velikoj meri predstavlja odraz „ideološkog“ stava prema ustanovljavajućoj vlasti i njenoj moći da očuva „revolucionarno“ delo ili da prepusti revizionoj vlasti da direktno čini zahvat u njeno originalno delo.

Amandmanska tehnika promene ustava primenjena je u Sjedinjenim Državama i ona se uklapa u ustavno „ideopoklonstvo“ i stvaranje „kulta“, koji se štiti tako što se amandmani dodaju ustavnom aktu i oni ne prodiru u njegovu izvornu sadržinu. Amandmani u ovoj tehnici ustavne promene imaju funkciju dopune i razvoja ustava, dok se konkretne izmene tzv. živog ustava ostvaruju preko „ekstra-konstitucionalnih“ učesnika, kao što su to sudovi. Oni u postupku konkretne kontrole ustavnosti preko ustavnog precedenta usaglašavaju „normativno“ i „stvarno“. Ustavni amandmani imaju istu pravnu snagu kao i ustav i deluju po načelu *lex posterior delogat legi priori*, čime se osigurava delo izvornog tvorca uz priznavanje funkcionalne moći revizionoj vlasti. Ne samo da se amandmani dodaju osnovnom tekstu Ustava, već se njima uopšte ne poziva na članove Ustava koji će biti izmenjeni i dopunjeni (kao što je to učinjeno u našem primeru). U osnovi, amandmanska tehnika ustavne promene je nastala kao potreba da se očuva izvorno delo, kao i da revizionna vlast na ovaj način zadrži sva izvorna i funkcionalna svojstva ustanovljavajuće vlasti.

Sa druge strane, tehnika promene putem akta o izmenama i dopunama ustava kojim se direktno zahvata u izvorni tekst, stvara nov odnos između ustavotvorne i revizione vlasti jer se originalno delo vremenom menja, a revizionna vlast jasno gubi svoju „revolucionarnu“ moć i poprima svojstva ustanovljenih vlasti. U ovom slučaju revizionna vlast postupa slično zakonodavnoj vlasti, jer nakon brojnih izmena i dopuna biće dovoljno da neki „bezlični“ ustavotvorac usaglasi prvobitni tekst ustava sa svim izmenama i dopunama, odnosno da priredi tzv. prečišćeni tekst ustava. Mada na izgled samo tehničko pitanje, akt o izmenama ustava u velikoj meri proizilazi iz „duha ustava“, odnosno stava koji se izgrađuje u dugom vremenskom periodu rezervisanom za važenje najvišeg opšteg pravnog akta u državi.

Dakle, način izmena i dopuna ustava očigledno nije samo tehničko pitanje, jer ono proizilazi iz dubljeg razumevanja izvornog legitimiteta za zadiranje u originalno delo ustavotvorca.<sup>4</sup> Amandmani kao sinonim dopune i razvoja ustava nisu obeležje evropske ustavnopravne tradicije, oni su ponikli u američkom pravnom prostoru. Izraz „amandman“, od lat. *amandere*, zaista označava izmenu, promenu, dopunu, ali on je u ustavnoj tehnici dobio potpuno novo značenje koje je razvijeno u sistemu sa dugim i trajnim ustavom, kakav je američki. Evropske države ovu tehniku nisu koristile tokom ustavne istorije od donošenja prvih građanskih ustava na kontinentu, a danas je ona retko primenjena i u zemljama koje su krajem prošlog veka donosile

<sup>4</sup> Po rečima R. Vasić: „pravni propisi koji su valjani po sadržini i ispravni po formi i unutrašnjoj strukturi pomažu poboljšanju ugleda najviših organa državne vlasti i uvećanju pravne sigurnosti subjekata prava, naročito građana“. R. Vasić, *Parlamentarna praksa I. Uvodni referati, članci i prilozi o unapređenju kvaliteta zakonodavnog postupka sa težištem na nomotehniku i na uticaj međunarodnog prava na zakonodavni postupak u Republici Srbiji*, Beograd 2012, s. (39 i dalje) 50.

svoje nove ustave.<sup>5</sup> U Francuskoj Petoj Republici promena Ustava (1958) vrši se putem ustavnog zakona (*Loi Constitutionnelle*) iako ova tehnika nije *eksplicite* navedena u čl. 89 kojim se uređuje postupak ustavne promene. Od 1960. godine do 2008. godine bilo je ukupno 24 izmena Ustava u formi ustavnog zakona, osim izmene koju je 1962. godine izneo na referendum predsednik De Gaulle (koristeći ovlašćenje iz čl. 11 Ustava) i koja je izražena u formi „zakona“.<sup>6</sup> U Nemačkoj je odredbom čl. 79 Ustava (Osnovnog zakona iz 1949) izrekom predviđena forma zakona o izmenama i dopunama: „Osnovni zakon Nemačke može biti izmenjen samo zakonom koji izričito menja ili dopunjuje tekst Osnovnog zakona.“ Očigledno se ovom formulacijom htelo da akt (ili zakon) o izmenama i dopunama bude pravilno protumačen i nije ostavljen prostor da se interpretacijom dođe do amandmanske tehnike promene ustava.<sup>7</sup>

Da bi se postavio temelj za tumačenje ustava u budućnosti važno je primeniti ne samo normativno, već i ciljno tumačenje ustavnih odredaba o izmenama i dopunama ustava. Ovom prilikom, a zbog poznatih razloga koji su nagnali ustavotvornu vlast da na brzinu donese važeći Ustav Srbije, može se otvoriti pitanje tehnike ustavne revizije koja bi bila predmet pažnje u procesu buduće ustavne reforme. Na osnovu argumentovane rasprave mogao bi biti jasniji stav kako naučne i stručne, tako i političke i opšte društvene javnosti o tome šta ustav znači društvu i kakav je odnos društva prema ustavu u predstojećem vremenu.

### 3. Normativni okvir: forma akta i revizija Ustava Srbije (2006)

Revizionna procedura uređena je Ustavom RS (2006) u devetom delu „Promena Ustava“ u čl. 203 pod nazivom „Predlog za promenu Ustava i usvajanje promene Ustava“ u kome su uspostavljeni temeljni elementi procedure, a koji mogu biti razrađeni nižim aktom, zakonom ili poslovnikom.<sup>8</sup> Zakon o Narodnoj skupštini (2010) ne sadrži detaljnije odredbe o ovom tipu postupka, osim što promenu ustava smešta u posebne postupke koji se vode pred Narodnom skupštinom.<sup>9</sup> Poslovnik Narodne skupštine<sup>10</sup> je precizirao postupak ustavne promene sa izvesnim protivrečnostima u pokušaju tumačenja poslovnčkih odredaba.<sup>11</sup>

U pogledu forme akta o izmenama i dopunama ustava postoje tri forme predloga: (a) predlog za promenu Ustava, koji podnose ovlašćeni predlagači, (b) predlog akta o promeni Ustava, i (c) predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava. Poslednja dva predloga treba da

<sup>5</sup> U Austriji se svaka promena koja se odnosi na *materia constitutionis* i koja je usvojena u parlamentu po posebnom postupku donosi u formi ustavnog zakona. Ustavni zakon za izmenu ustava primenjuje se u Češkoj i Slovačkoj, dok se u Bugarskoj primenjuje „zakon o izmenama i dopunama Ustava“.

<sup>6</sup> Podaci sa web-stranice: Council Constitutionnel, France, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles>, očitavanje: 23. 02. 2019.

<sup>7</sup> *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, (last amended 13. 07. 2017, Berlin, 2018. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, očitavanje: 23. 02. 2019.

<sup>8</sup> Ustav RS, *Sl. gl. RS* 98/2006

<sup>9</sup> Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. gl. RS* 9/2010.

<sup>10</sup> Zakonodavni odbor Narodne skupštine utvrdio je 27. 02. 2012. prečišćen tekst Poslovnika Narodne skupštine, koji obuhvata Poslovnik, *Sl. gl. RS* 52/2010 i Odluku o izmeni i dopuni Poslovnika, *Sl. gl. RS* 13/2011.

<sup>11</sup> Tako se u članu 48 st. 1. Poslovnika navodi da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstva “razmatra predlog za promenu Ustava i predlog akta o promeni Ustava”, dok se u stavu 2 istog člana kaže da Odbor „priprema predlog akta o promeni Ustava“, pa ostaje nejasno da li su to dva različita predloga akta o promeni Ustava: jedan koji Odbor razmatra i drugi koji Odbor priprema. Preciznije, iz navedenog se može zaključiti da postoji “drugi organ” koji bi mogao da pripremi predlog akta o promeni.

pripremi nadležni skupštinski Odbor, a usvaja ih Narodna skupština i građani na referendumu (obavezni referendum, zavisno od predmeta ustavne revizije). Ustav, Zakon o Narodnoj skupštini i skupštinski Poslovnik, *ni u jednom proceduralnom elementu* ne upućuju na amandmansku tehniku ustavne revizije.

Predlog za promenu Ustava treba da sačine ovlašćeni predlagači, a on može biti (mada to nije uređeno Poslovnikom) načelno formulisan ili izražen u redigovanom obliku. Predlog za promenu koji je podnela Vlada RS (2018) je načelno formulisan, sa navođenjem ustavnih odredaba koje treba menjati i sa obrazloženjem, pri čemu u okviru predloga nije sadržan redigovani tekst izmenjenih odredaba koje se mogu videti u „Radnom tekstu amandmana“. Predlog Vlade razmatraće Narodna skupština („najranije 30 dana od dana podnošenja predloga“, čl. 143 Poslovnika) i odlučiti dvotrećinskom većinom o usvajanju predloga za promenu Ustava.<sup>12</sup> Ukoliko odluka o predlogu ne bude doneta potrebnom većinom, o istom pitanju se neće raspravljati u narednih godinu dana (čl. 203 Ustava).

Sledeći korak u revizionoj proceduri je ovlašćenje Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo da sačini predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje Ustava (čl. 48 Poslovnika). Nomotehnički, akt o promeni ustava trebalo bi da bude formulisan tako da se može pouzdano utvrditi koji član ustava se menja, sa preciznim navođenjem reči, izraza ili formulacija kojima se menja u celini ili delimično određena ustavna norma. Akt o izmenama i dopunama ustava treba da bude predmet odlučivanja u Narodnoj skupštini i to dvotrećinskom većinom poslanika, a potom iznet na referendumsko odlučivanje ukoliko je reč o pitanjima o kojima se građani neposredno izjašnjavaju.

Na osnovu navedenih elemenata revizione procedure, a s obzirom da je javnost već upoznata sa „Radnim tekstem amandmana“, postavlja se pitanje u kojoj formi će Narodna skupština doneti akt o izmenama i dopunama Ustava, odnosno kojim aktom će biti izvršna prva formalna promena Ustava Republike Srbije? U tom smislu, prethodno pitanje je da li se „akt“ može shvatiti kao generički pojam koji obuhvata svaku formu normativnog akta koja će svojom sadržinom ispuniti cilj, tj. izvršiti materijalnu promenu Ustava? Ako bi odgovor bio pozitivan, to bi značilo da je ustavotvorac prepustio ustanovljenim vlastima da same odaberu formu promene ustava. Međutim, izraz „akt“ u Ustavu koristi se u svrhu označavanja kako opšteg pravnog akta, tako i pojedinačnog pravnog akta. „Akt“ po svojim pravnim kvalifikacijama mora biti u rangu ustava i tu, pretpostavljamo, leži razlog da se već u pripreмноj fazi predloga, ovlašćeni predlagač odlučio za formu „amandmana“. Jer, sam izbor pojma upućuje na to da nije u pitanju bilo koji normativni akt zakonodavnog organa.

Međutim, amandman iz dva razloga ne može biti adekvatna forma u našem primeru: (1) u nomotehničkom smislu, amandman se dodaje uz tekst ustava bez pozivanja na odredbe koje se menjaju, odnosno on se više ni u jednom trenutku ne može uneti kao korektiv u izvornu ustavnu odredbu, (2) u materijalnom smislu, ustavotvorna vlast ne dopušta ustanovljenim vlastima da zadiru u ustavom rezervisano polje revizione procedure, koju samo ona može urediti. Dakle, „Radni tekst amandmana“ već na prvom koraku ne ispunjava uslove da akt o promeni ustava bude tako naslovljen. Drugo, ovlašćeni predlagač bi mogao zahtevati izmene ustavnih odredaba

<sup>12</sup> U Poslovniku Narodne skupštine (čl. 143) predviđeno je da se „predlog za promenu Ustava ne može menjati“, pa tako ovlašćeni predlagač ne bi mogao u toku skupštinske sednice prilagođavati svoj predlog kako bi dobio kvalifikovanu većinu poslanika.

o promeni ustava, ali odluku o tome može da donese samo ustavotvorni organ, odnosno Narodna skupština prilikom usvajanja predloga za promenu ustava.

Na osnovu svega rečenog, smatram da je u ovom slučaju najprimerenije da se u skupštinskom Odboru sačini „akt“ u formi „ustavnog zakona o izmeni i dopuni Ustava“ kojim bi se direktno zahvatilo u predmetne odredbe. Nakon toga, Narodna skupština bi trebalo da donese dve odluke: prva, da prihvata predlog da se promena Ustava izvrši u formi ustavnog zakona za izmenu i dopunu, a potom i odluku kojom bi prihvatila sadržinu ustavnih promena sadržanih u ustavnom zakonu. Ukoliko bi Skupština svojom odlukom precizirala formu „akta o promeni Ustava“ (čl. 203 st. 5 i 6 Ustava), onda bi na referendumu građani mogli da se izjasne o sadržini izmena, a njihova odluka bi uključila i potvrdu na prethodno pitanje forme akta o izmeni i dopuni ustava. Sve izmene Ustava koje bi usledile mogle bi rezultirati donošenjem redigovanog teksta Ustava, kojim bi bile obuhvaćene promene nastale u dužem vremenskom intervalu.<sup>13</sup>

Sa druge strane, ukoliko se želi promena Ustava putem ustavnih amandmana to bi moglo da se izvede na sledeći način. S obzirom da je reč o tehnici promene kojom se dopunjava ustavni akt, tada bi skupštinski Odbor morao da sačini dva predloga: (1) prvi je predlog za promenu ustavne odredbe čl. 203 kojom bi se ustanovila amandmanska procedura za promenu Ustava (uz alternativnu mogućnost da se u pojedinim slučajevima može primeniti i tehnika ustavnog zakona) i (2) drugi predlog da se sačine „ustavni amandmani“ u materijalnom smislu sa obrazloženjem koje bi uputio ustavotvornom organu. Narodna skupština bi ovde morala da donese dve odluke o promeni Ustava: prvo, da prihvata izmenu odredbe čl. 203 o promeni Ustava, i drugo, da prihvata promenu i sadržinu ustavnih amandmana o „reformi pravosuđa“. Nakon dvotrećinske odluke u Narodnoj skupštini, predlog ustavnih amandmana bio bi upućen građanima na odlučivanje. Odluka doneta na referendumu značila bi da građani prihvataju ovaj način ustavne revizije i samu promenu Ustava. Dakle, samo ukoliko ustavotvorni organ, tj. Narodna skupština uz saglasnost građana na referendumu, odluči o predlogu u formi amandmana uz promenu revizione procedure, tada bi se moglo govoriti o amandmanskoj promeni Ustava RS. U ovom trenutku u fazi izrade nacrtu predloga za promenu Ustava nema osnova za izradu ustavnih amandmana, osim ukoliko ovlašćeni predlagač ne iznese još jedan predlog a to je da se promeni i odredba čl. 203 o postupku ustavne revizije.

Autoru ovih redova čini se neprimerenim da se u odabiru vrste „akta“ pogrešno i namerno ustavne izmene i dopune nazovu „ustavni amandmani“ jer to neće doprineti integrisanju i čvrstini izvornog ustava (što je njihova osnovna namena u američkom ustavnom sistemu). Konačno, treba istaći da je u postupku ustavne revizije neophodna široka javna rasprava nakon utvrđivanja predloga akta o promeni Ustava, koji bi nadležni Odbor trebalo da sačini uz

<sup>13</sup> Ovakav primer postoji u Hrvatskoj, koja je od donošenja Ustava imala dva akta za promenu: „ustavni zakon o izmenama i dopunama Ustava“ i „promena Ustava“, pri čemu je ovaj drugi bio predmet razmatranja Ustavnog suda jer „promena“ ne može biti naziv akta već ona upućuje na sadržinu akta o promeni Ustava. Poslednja redakcija teksta, tj. prečišćena verzija Ustava Republike Hrvatske objavljena je 2010. godine: <https://www.usud.hr/hr/ustav-rh>, očitavanje: 24. 02. 2019. Slično se dešava u Sloveniji, gde u Ustavu nije izričito navedena vrsta akta o ustavnoj promeni, ali je u praksi primenjen model ustavnog zakona. U regionu, jedino Crna Gora i Makedonija koriste naslov „amandman“ za izmene i dopune ustava, mada ovaj naziv ne odgovara sadržini akta kojim se poziva na članove i stavove ustavnih odredaba u kojima se vrši direktno zahvat, tj. promena ustava. Amandmanska tehnika na našim prostorima nije odražavala uvek tradicionalne elemente ovog načina ustavne revizije, pa su se tako u ustavnim amandmanima iz 2000. godine na Ustav SRJ u poslednjem stavu svakog amandmana navodile ustavne odredbe na koje se promena odnosi i koje se menjaju stupanjem na snagu amandmana.

adekvatno prisustvo predstavnika stručne i akademske javnosti. Nakon toga, uključivanje šire političke i društvene javnosti u razmatranju predloga jedan je od najvažnijih faktora koji obezbeđuju kontekstualnu legitimaciju najvišem opštem pravnom aktu države, a koji je izostao prilikom donošenja Ustava 2006. godine. Ovaj stav proizilazi iz jedne „relaksacije“ procesa ustavne revizije u Srbiji. Shodno čl. 203 st. 8 Ustava izmene i dopune Ustava biće usvojene na referendumu ako je glasala većina izašlih birača, bez postavljanja referendumskog kvoruma kao prethodnog uslova. Verovatno u pokušaju da se tzv. čvrsti Ustav iz 1990. godine, za čiju promenu je zahtevana većina od svih upisanih birača (50% plus jedan od građana upisanih u birački spisak), zameni lakšom procedurom otišlo se u drugu krajnost. Ovog puta ne zahteva se čak ni referendumski kvorum, te će o promeni odlučivati polovina onih koji su na referendumu glasali, bez obzira na broj izašlih. Smatram da se ovaj očigledan nedostatak u svetlu kontekstualne legitimacije može nadomestiti širokom javnom raspravom o aktu za promenu Ustava, koja bi istovremeno služila za podizanje svesti kod građana o značaju ustavnih promena i o potrebi da se na referendum izađe.

#### 4. Zaključak sa predlozima za tehniku ustavne revizije

Predlog za promenu Ustava Srbije koji je podnela Vlada Republike Srbije *nije sačinjen* u formi redigovanog teksta, ali se u njegovom obrazloženju na dva mesta pominje izraz „amandman“ kao tehnika ustavne revizije. Sa druge strane, javnosti je predstavljen „Radni tekst amandmana“ koji je izradilo Ministarstvo pravde, pa se ovde otvorilo pitanje u kojoj formi će biti načinjena prva ustavna revizija u Srbiji. Očigledno loše interpretirana, procedura za promenu Ustava (2006) nije ni u jednom elementu vezana za tzv. amandmansku tehniku, ako izuzmemo pogrešno stanovište u domaćoj javnosti da se ustavi „prirodno“ menjaju putem amandmana. Nerazumevanje amandmanske tehnike dovelo je do toga da se u „radnom tekstu“ navode stavovi i članovi Ustava koji će biti promenjeni, a da pri tome nije ponuđena konzistentna ustavna odredba koja je sama po sebi održiva i koja može po pravilu *lex posterior derogat legi priori* da preuzme važenje i da uredi odgovarajuću oblast na potpuno origineran način. Može se samo pretpostaviti da su sastavljači „nacrtu amandmana“ (kako se u javnosti ovaj tekst predstavljao) želeli da ukažu na značaj promene Ustava, dok je tekst (nomotehnički loše napisan) trebalo da ima obeležja akta o izmenama i dopunama koje ovakva tehnika pretpostavlja.

Pitanje *naziva akta* o promeni ustava nije samo pitanje pravne leksike, već je to materijalno pravno pitanje kojim se zadire u ustavna ovlašćenja nadležnih organa u postupku ustavne revizije. Ukoliko Ustav ne navodi eksplicitno naziv tog akta, onda se ustavotvorni organ mora o tome izjasniti u postupku promene. Dakle, moguće je da ustavotvorni organ odluči da donese „zakon o izmenama i dopunama ustava“ ili „ustavni zakon o izmenama i dopunama ustava“, ali u tom slučaju se, smatram, nužno uvodi još jedno pitanje u postupku revizije. To je pitanje upućeno ustavotvornom organu: da li ste saglasni da se promena ustava izvrši u formi „ustavnog zakona“ ili „zakona o izmenama i dopunama ustava“. Sada bi neko mogao postaviti pitanje, šta će se desiti sa tim „zakonom“ u ustavnosudskoj kontroli ustavnosti? Ovaj „zakon“ ili „ustavni zakon“ ima u materijalnom smislu snagu ustava i on ne bi mogao biti predmet ustavnosudske

kontrole. Potencijalno, on bi mogao biti predmet kontrole jedino u formalnom smislu, odnosno ocenom formalnih elemenata postupka za njegovo donošenje.<sup>14</sup>

Konačno, ukoliko se želi izmeniti procedura promene ustava, onda bi skupštinski Odbor morao da sačini ustavne amandmane koji bi, osim „reforme pravosuđa“, trebalo da sadrže novu tehniku ustavne revizije koja bi dopunila odredbu čl. 203 Ustava. Tako bi se postupak ustavne revizije odvijao u dva koraka. Najpre bi Narodna skupština utvrdila predlog da se Ustav menja putem ustavnih amandmana, a potom bi donela odluku o usvajanju ustavnih amandmana o „reformi pravosuđa“ i o postupku ustavne promene. Konačnu odluku o ustavnoj reviziji putem ustavnih amandmana doneli bi građani na referendumu, tj. usvajajući predložene ustavne amandmane građani bi odlučili o materijalnim izmenama ustava i prihvatili novu proceduru za promenu ustava.

U nastavku slede elementi tehnike za promenu Ustava Republike Srbije u dva navedena slučaja.

**1. Ustavna promena putem akta o promeni u formi „ustavnog zakona za izmenu i dopunu Ustava“, saglasno odredbi čl. 203 Ustava RS:**

1.1. Posle stavljanja na dnevni red Predloga Vlade za promenu Ustava Narodna skupština će dvotrećinskom većinom glasova svih narodnih poslanika doneti odluku kojom se: a) usvaja Predlog za promenu Ustava, b) pokreće postupak za promenu Ustava i nalaže Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo da sačini akt o promeni u formi „ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava RS“, kao i „ustavni zakon za sprovođenje ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava RS“ (drugi akt se dalje neće pominjati, jer je njegovo donošenje nesporno u postupku promene Ustava);

1.2. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo će, nakon sprovedene javne rasprave, sačiniti akt o promeni u formi „ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava“;

1.3. Narodna skupština će razmotriti i odlučiti o „ustavnom zakonu o izmenama i dopunama Ustava RS“ (kao i o „ustavnom zakonu za sprovođenje“). Ukoliko je dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika doneta odluka, „ustavni zakon o izmenama i dopunama Ustava RS“ biće iznet na referendumsko odlučivanje građana (obavezni ustavni referendum).

**2. Ustavna promena putem ustavnih amandmana:**

2.1. Ukoliko se želi amandmanska promena Ustava tada će, pored aktuelnog Predloga Vlade za promenu Ustava (o „reformi pravosuđa“), Narodnoj skupštini morati da bude upućen još jedan predlog za promenu čl. 203 Ustava po kome bi se revizioni postupak sprovodio putem ustavnih amandmana;

2.2. Narodna skupština će dvotrećinskom većinom glasova svih narodnih poslanika doneti odluku kojom se: a) usvaja Predlog Vlade za promenu Ustava o „reformi

<sup>14</sup> To se desilo u praksi Ustavnog suda Hrvatske, koji je 2015. godine odbacio predlog za ocenu materijalne ustavnosti Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Hrvatske pri čemu je zauzeo stav da on nije nadležan da ocenjuje materijalne odredbe Ustava ili „zakona koji imaju snagu Ustava“. Predmet kontrole, po njegovom mišljenju, može biti samo „postupak donošenja i promene Ustava, odnosno Ustavnog zakona“. *Narodne novine RH* 27/15.



pravosuđa“ i predlog (ovlašćenog predlagača) za promenu postupka ustavne revizije, b) pokreće postupak za promenu i nalaže Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo da sačini akt o promeni u formi „ustavnih amandmana“;

2.3. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo će, nakon sprovedene javne rasprave, sačiniti „ustavne amandmane“ o svim pitanjima koja se tiču odredaba o pravosuđu i odredbe o postupku za promenu Ustava. Amandman će nomotehnički biti sačinjen kao potpuno nova ustavna odredba koja konzistentno uređuje pitanja koja su predmet revizije, bez navođenja članova Ustava koji se menjaju ili dopunjuju. Ovako formulisane „ustavne amandmane“ Odbor će, nakon javne rasprave, uputiti Narodnoj skupštini na usvajanje;

2.4. Narodna skupština će razmotriti i odlučiti o „ustavnim amandmanima“ koji se odnose na „reformu pravosuđa“ i na „promenu postupka za ustavnu reviziju“. Ukoliko su usvojeni dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika, „ustavni amandmani“ će biti izneti na referendumsko odlučivanje građana (obavezni ustavni referendum).

#### Pravni izvori u Srbiji

- Ustav RS, *Sl. gl. RS* 98/2006
- Zakon o Narodnoj skupštini. *Sl. gl. RS* 9/2010
- Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. gl. RS* 52/2010 i Odluka o izmeni i dopuni Poslovnika, *Sl. gl. RS* 13/2011
- Predlog za promenu Ustava, Vlada RS (30. 11. 2018.), [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2018/010-3691\\_18\\_Predlog.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf)
- Izveštaj Republičke izborne komisije RS, 02. 11. 2006, <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/arhiva-referendumi-2006.php>

#### *The Proposal to amend the Serbian Constitution (2006) – the constitutional revision technique*

##### *Summary*

*Since the adoption of the Serbian Constitution in 2006, the procedure of constitutional change has not been the subject of special attention in the public. At the moment when the first formal approach to the constitutional change is being made, we are faced with misinterpretation of the constitutional revision technique. Such social-legal situation imposes the following question: which revision technique is available for the Serbian national law, or in what form should an act, amending or supplementing the Constitution, be passed by the Republic of Serbia?*

*“Amendment technique” of constitutional revision has been applied in the United States and it generates a “cult” of the Constitution by adding amendments to the unique constitutional text while doing nothing to penetrate its original content. The function of the “amendment” is to*

*further develop the Constitution. On the other side, an act amending the Constitution is going directly through the constitutional norm, amending and supplementing its content. The original creation of constituent power is changing while the authority of revision is losing its “revolutionary” power as its original property.*

*To conclude, the draft of Serbian “constitutional amendment” is known to the public and we are forced to clarify the constitutional revision act. I believe that Serbian constitutional authority should adopt a constitutional law to amend the Constitution as a form of amending and supplementing constitutional norms. Constitutional amendment, as a technique of constitutional change, can be applied only if we start the formal procedure of amending the Constitutional revision form.*