

Vladimir Mikić*

Osnovna struktura Ustava Republike Srbije i dileme o mogućem ograničenju revizije vlasti

Sadržaj

1. Uvod
2. Obim i značaj delova Ustava čija je mogućnost izmene otežana
3. Opravdanost rešenja o podeli ustavne materije na onu koja se menja lakše i onu čija je izmena teže izvodljiva
4. Osnovna struktura Ustava Republike Srbije kao putokaz za ograničenja revizije
5. Predlog za racionalizaciju odredaba o ograničenju revizije vlasti
6. Zaključak

1. Uvod

U procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji došlo se do tačke u kojoj se očekuje da bude izvršena izmena Ustava Republike Srbije (Ustav; Ustav Srbije).¹ To zahteva dalji rad na pregovaračkim poglavljima koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava (poglavlje 23) i pravdu, slobodu i bezbednost (poglavlje 24), a koja su otvorena na Trećoj međuvladinoj konferenciji, održanoj 18. jula 2016. godine.² Iz vrha izvršne vlasti Republike Srbije najavljeno da će promena teksta Ustava imati za cilj da se „isključi uticaj vlasti na sudstvo“ u pogledu sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.³ Relativna promena statusa ova dva ustavna organa sastojala bi se u izmeni njihovog sastava, načinu izbora njihovih članova i proširenju njihovih nadležnosti.⁴

Ipak, sasvim je moguće da predmet izmene Ustava bude šire definisan. Najveću potporu takvom očekivanju daje činjenica da Ustav nije menjan nikada za skoro jedanaest godina važenja, uprkos brojnim unutrašnjim nedoslednostima i nepotpunoj primeni u važnim oblastima, ali i tekstualnim nedostacima radi čijeg korigovanja nije potrebno tragati za širim političkim konsenzusom. Stoga

* Autor je doktor pravnih nauka i trenutno je na funkciji stručnog saradnika Univerziteta u Beogradu.

¹ Sl. gl. RS 98/06.

² Evropska komisija, European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations; Serbia. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en, očitavanje: 11. 07. 2017.

³ V. Kuburović, Promena Ustava je obaveza preuzeta poglavljem 23, *European Western Balkans*, 12. 07. 2017, dostupno na: <http://europeanwesternbalkans.rs/kuburovic-promena-ustava-je-obaveza-preuzeta-poglavljem-23/>, očitavanje: 27. 07. 2017.

⁴ I. Đurić/S. Mrvaljević Nišavić, *Pregovaračka poglavlja 23 i 24: o čemu pregovaramo?*, Beograd 2013, s. 64.

bi svaki postupak izmene Ustava morao da bude obuhvatniji od „proste“ promene statusa organa koji odgovaraju za pravilan rad pravosudnog sistema. Ovo naročito važi zbog mogućeg (a netačnog) zaključka da Srbija, koja pripada krugu bivših socijalističkih zemalja koje (i dalje) prolaze kroz proces političke, ekonomske i pravne tranzicije, nema potrebe za menjanjem svog ustavnog akta. Upravo je u zemljama u neposrednom okruženju Srbije došlo do brojnih izmena važećih ustavnih dokumenata, i to uglavnom u svrhu približavanja ovih država Evropskoj uniji i učlanjenja u nju. Tako je Ustav Albanije iz 1997. opsežno menjan (2007, 2008 i 2012), Ustav Bugarske iz 1991. menjan je u četiri navrata (2003, 2005, 2006. i 2007), a Ustav Republike Makedonije iz 1991. pretrpeo je veoma velike promene 2001, a potom, nešto manje, i 2009. i 2011. Ustav Rumunije iz 1991. menjan je u znatnoj meri revizijom iz 2003, na Ustav Crne Gore iz 2007. usvojeno je 16 amandmana u toku 2013, a Ustav Republike Hrvatske iz 1990. pretrpeo je izmene 2000, 2001. i 2014. godine. U Mađarskoj je 2011. usvojen potpuno novi ustavni dokument (i trenutno „najmlađi“ na evropskom kontinentu).

Svaka izmena ustavnog dokumenta suočava se sa ograničenjima propisanim samim njegovim odredbama. One moraju da budu poštovane ukoliko revizionna vlast ne preuzme na sebe ovlašćenje koje pripada izvornoj konstituentnoj vlasti, ali takva odluka za cenu ima podnošenje kritike (od strane sadašnjih i budućih autora) zbog (nepotrebnog) posezanja za ustavnim diskontinuitetom. Radi pružanja odgovora na pitanje da li je u Srbiji revizionna vlast dužna da poštuje aktuelni ustavni revizionni okvir potrebno je utvrditi da li je taj okvir *razuman*, u kontekstu odnosa između interesa ustavne stabilnosti s jedne strane i potrebe za ustavnim fleksibilnošću (prilagođavanju Ustava stvarnosti) s druge strane.

U ovom radu se utvrđuje u kojoj su meri ograničenja izmena i dopuna Ustava adekvatna ako se uzme u obzir osnovna struktura njegovog teksta. Naime, iz sadržine materije određenog ustavnog akta (a posebno onog njegovog dela koji se odnosi na načela ustavnog uređenja) često je vidljiv raspored prioriteta osnovnih identitetskih elemenata ustava i njegovih funkcija. Zato je potrebno ustanoviti da li (i na kakav način) rezultat takve analize upućuje na postojanje *ograničenja revizionne vlasti* u Srbiji koja bi bila opravdana, kao i onih koja ne zaslužuju da budu tako kvalifikovana. Stoga je potrebno izvršiti procenu da li su ograničenja koja su u Ustavu postavljena za njegove buduće izmene i dopune preterana ili ne (drugi deo rada), kao i da li je podela materije Ustava na onu koja se menja po težem i po lakom postupku izvršena na odgovarajuć način (treći deo). U narednoj celini (četvrti deo) istražuje se u kolikoj meri „skelet“ Ustava, odnosno njegova struktura predstavlja kriterijum za procenjivanje potrebe za ustanovljavanjem otežanog postupka revizije pojedinih ustavnih celina. Zaključnom razmatranju prethodi celina (peti deo) u kojoj je sadržan konkretan predlog za izmenu postojećeg okvira ustavne revizije.

2. Obim i značaj delova Ustava čija je mogućnost izmene otežana

Kao i najveći broj savremenih ustavnih akata, Ustav Srbije sadrži odredbe kojima se delimično „vezuju ruke“ donosiocima odluka o ustavnoj reviziji. Potrebno je utvrditi kakve su (i koliko brojne) ustavne odredbe čija je mogućnost izmene ograničena, kao i da li je na odgovarajući način izvršena podela na odredbe koje se menjaju na lakši način i one za čiju je izmenu predviđen složeniji postupak.

Do promene Ustava, po revizionom postupku koji je njime predviđen, nije jednostavno doći. O promeni Ustava odluku usvaja Narodna skupština Republike Srbije (NSRS) i to dvotrećinskom većinom od ukupnog broja njenih članova.⁵ U slučaju da ovaj predlog bude usvojen, pristupa se izradi i razmatranju akta o promeni Ustava i (ponovo ukupnom dvotrećinskom većinom) donosi se ustavni zakon.⁶ Nakon toga, NSRS usvaja akt o promeni Ustava (opet – većinom od dve trećine ukupnog broja članova).⁷ U tom trenutku (prilikom usvajanja akta o promeni Ustava), pojavljuje se mogućnost (ne i obaveza) da NSRS odluči da akt „stavi na potvrđivanje“ od strane građana na *referendumu*.⁸ Pošto je, u slučaju da referendum ne bude raspisan, promena Ustava usvojena samim izglasavanjem akta o promeni od strane narodnih poslanika,⁹ jasno je da je reč o slučaju u kojem zakonodavni organ ima potpunu slobodu da od građana zatraži dodatnu legitimizaciju („javnu potvrdu“) ustavne revizije, ili da to ne učini.

Ipak, ova sloboda zakonodavca varljiva je. Naime, NSRS ima *obavezu* da akt o promeni Ustava stavi na referendum u slučaju da je predmet promene bilo koja od važnih sedam tematskih celina Ustava.¹⁰ Na prvi pogled, takvo rešenje može se učiniti prihvatljivim, mada ne bez dubljeg promišljanja, jer sam broj pitanja koja su izuzeta iz redovnog (lakšeg) postupka promene Ustava deluje iznenađujuće velik. Ustavni akti širom sveta ograničavaju potencijale za vlastitu izmenu, tako da da neki njihovi delovi mogu da budu menjani *samo* po težem postupku. Međutim, kada se preispita sadržina navedenih sedam krupnih pitanja kojima Ustav pruža posebnu zaštitu od revizije, pa i sam njihov obim, postaje vidljivo da je nosilac originerne ustavotvorne vlasti u Srbiji *de facto* utvrdio referendum kao *neizostavni činilac* u postupku revizije (reč je o *obaveznom ustavotvornom referendumu*).¹¹

Koje su teme za koje je predviđeno obavezno održavanje referenduma kao uslov za uspešno sprovedenu reviziju? Po čl. 203 st. 7 Ustava, nema ustavne revizije bez natpolovične podrške birača¹² ako se ona odnosi na: a) preambulu; b) načela Ustava; c) ljudska i manjinska prava i slobode; d) uređenje vlasti; e) proglašavanje ratnog i vanrednog stanja; f) odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju, te g) postupak za promenu Ustava. Već na prvi pogled jasno je da su pitanja za čije drugačije ustavno regulisanje (ili brisanje iz Ustava) brojna, a dubljim uvidom u njihovu sadržinu spoznaje se da ona obuhvataju najvažnija ustavna rešenja. Pored preambule Ustava (čiji je opšti politički značaj kao „prve linije“ odbrane ustavnog poretka veoma često istican u Srbiji, naročito u krugovima slabijih poznavalaca materije), referendumsko potvrda neophodna je i za izmenu načela Ustava. Ona se nalaze na samom početku ustavnog dokumenta („prvi deo“, čl. 1-17), što im daje posebno naglašen značaj u okviru Ustava. U delu posvećenom načelima Ustava sadržane su neke od njegovih najvažnijih odredaba, poput (prilično obimne) definicije države (čl. 1), suverenosti (čl. 2), vladavine prava (čl. 3), podele vlasti (čl. 4), svetovnosti države (čl. 11), pokrajinske autonomije i lokalne samouprave (čl. 12), zaštite nacionalnih manjina (čl. 14), kao i odredbe čl. 16 st. 2, prema kojoj „opšteprihvaćena pravila

⁵ Čl. 203 st. 2 i 3 Ustava (bilj. 1).

⁶ *Ibid*, čl. 203 st. 5 i čl. 205 st. 1 i 2 Ustava.

⁷ *Ibid*, čl. 203 st. 6 Ustava.

⁸ *Ibid*.

⁹ *Ibid*, čl. 203 st. 10 Ustava.

¹⁰ *Ibid*, čl. 203 st. 7 Ustava.

¹¹ R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2006, s. 40.

¹² Za promenu Ustava potrebno je da ju je podržala „većina izašlih birača“. Čl. 203 st. 8 Ustava (bilj. 1).

međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori“ čine sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka i uživaju neposrednu primenu.

Naredna celina Ustava za čiju je izmenu predviđen otežan postupak odnosi se na osnovna prava i slobode građana, a posebno pripadnika manjinskih zajednica („drugi deo“, čl. 18-81). U ovoj celini je predviđena zaštita prava i sloboda koja su, kao takva, listom pobrojana i u relevantnim međunarodnim dokumentima (poput Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda). Zbog toga ova celina ima neprimereno veliki obim.¹³ Prva odredba u ovoj celini Ustava (čl. 18) tiče se neposredne primene garantovanih ljudskih i manjinskih prava, a brojne druge odredbe imaju za cilj sveobuhvatnu, načelnu i efektivnu zaštitu osnovnih prava i sloboda. To je slučaj sa čl. 19 („Svrha ustavnih jemstava“), čl. 21 („Zabrana diskriminacije“), čl. 22 (koji predviđa pravo na sudsku zaštitu osnovnih prava), čl. 23 (kojim se jemči neprikosnovenost ljudskog dostojanstva i slobodan razvoj ličnosti).

Još jednu izuzetno obimnu celinu za čiju je izmenu predviđen postupak obaveznog potvrđivanja na referendumu predstavlja peti deo Ustava (čl. 98-165), koji nosi naziv „Uređenje vlasti“. U njemu su uređeni svi organi vlasti (osim ustavnosudskog organa): od zakonodavne,¹⁴ preko izvršne i upravne,¹⁵ do sudske vlasti,¹⁶ ali i nepolitičke (politički neutralne) ustavne institucije: zaštitnik građana i oružane snage države.¹⁷ Neredovne okolnosti čine narednu teže izmenjivu ustavnu celinu: misli se na odredbe o postupku proglašavanja ratnog i vanrednog stanja (čl. 200 i 201) i o mehanizmima kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava tokom trajanja ovih okolnosti (čl. 202). Konačno, jednostavna logika naložila je da na otežan način budu menjane i *same* odredbe o postupku za promenu Ustava (čl. 203-205).

Samim sabiranjem svih ovih celina dolazi se do računice prema kojoj se, pored preambule, referendum zahteva za promenu bilo kojeg od čak 155 od ukupno 206 članova Ustava. Reč je, dakle, o gotovo *tri četvrtine* ustavnog teksta. Pri tom, u preostalom delu Ustava – onom za čiju je promenu dovoljna saglasnost najmanje dve trećine ukupnog broja poslanika NSRS – sadržana je materija koja se odnosi na: 1) ekonomiju i javne finansije, 2) nadležnosti Republike Srbije (u njenom odnosu prema autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave), 3) Ustavni sud, 4) pitanja pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, kao i 5) ustavnost i zakonitost.¹⁸ Već *prima facie* može se zaključiti da se ustavopisac opredelio da od lakšeg i bržeg postupka revizije pod „štit“ referendumu stavi značajan broj najvažnijih „političkih“ pitanja koja su Ustavom uređena, ali ne i sva među njima. U isto vreme, postupak revizije previše je opterećen

¹³ Reč je o „raspevanoj, detaljističkoj i plagijatorsko-kompilatorskoj“ deklaraciji ljudskih prava: Marković (bel. 11), s. 42.

¹⁴ Prva celina ovog dela („Narodna skupština“, čl. 98-110).

¹⁵ Druga celina („Predsednik Republike“, čl. 111-121), nakon koje slede treća („Vlada“, čl. 122-135) i četvrta („Državna uprava“, čl. 136-138).

¹⁶ Sedma („Sudovi“, čl. 142-152), osma („Visoki savet sudstva“, čl. 153-155) i deveta celina („Javno tužilaštvo“, čl. 156-165).

¹⁷ Peta („Zaštitnik građana“, čl. 138) i šesta celina („Vojska Srbije“, čl. 139-141).

¹⁸ Ova pitanja uređena su u: trećem („Ekonomsko uređenje i javne finansije“, čl. 82-96), četvrtom („Nadležnost Republike Srbije“, čl. 97), šestom („Ustavni sud“, čl. 166-175), sedmom („Teritorijalno uređenje“, čl. 176-193) i osmom delu Ustava („Ustavnost i zakonitost“, čl. 194-202 (sa izuzetkom odredaba čl. 200-202)). Prirodno, (jedina) završna odredba, sadržana u desetom delu Ustava („Završna odredba“, čl. 206) i posvećena njegovom stupanju na snagu, ne može ni da bude predmet revizije.

time što je njegov teži model propisan za značajan broj tema koje nisu od prvenstvenog (pa čak ni drugostepenog) političkog niti ustavnopravnog značaja.

3. Opravdanost rešenja o podeli materije Ustava na onu koja se menja lakše i onu koja čija je izmena teže izvodljiva

Načelno posmatrano, diverzifikacija ustavne materije po kriterijumu njene teže i lakše izmenjivosti logična je i opravdana. Ona predstavlja ustupak razumnoj oceni da različite odredbe ustavnog dokumenta (pa tako i Ustava Srbije) imaju nejednak značaj. Posledično, za uspešnu promenu onih (naj)važnijih normi, koje se mogu smatrati ugaonim kamenovima jednog ustavnog uređenja, kao uslov se postavlja naročita većina u parlamentu, protek izvesnog vremenskog razdoblja pre donošenja konačne odluke o promeni, potvrda u oba doma parlamenta, saglasnost građana data na referendumu i slično. Ovakva podela ustavnih normi ima za svrhu „uspostavljanje izdvojene i teže staze (*track*) za određena politička pitanja“, što dopušta da „pažnja javnosti bude usmerena na takve odluke, kao i da raspravljanje o njima bude što bolje“.¹⁹

Ipak, u Ustavu je sporan konkretan *izbor* odredaba za čiju je promenu predviđeno prethodno pružanje podrške od strane birača na referendumu. Rešenje koje je usvojeno u Ustavu prećutno sugerise da su njegovi autori napravili izbor *onih odredaba* za čiju promenu referendumsko potvrda *nije* potrebna. Drugačije rečeno, odredbe koje se menjaju lakšim, redovnim putem, predstavljaju *izuzetak* u Ustavu. Izbor ustavnih odredaba koje se menjaju na teži način počiva na prilično nepouzdanim merilima. Pre svega, strogo pravno-tehnički gledano, nije jasno zbog čega preambula ne može da bude menjana lakšim putem. Naime, u Ustavu nije izričito navedeno da ona ima obavezujuće pravno dejstvo. To je, uostalom, slučaj i sa najvećim brojem preambula važećih ustavnih akata evropskih država (izuzev Ustava Turske iz 1982. i Ustava Francuske iz 1958).²⁰ Iako je preambula od prvih dana važenja Ustava prepoznata u javnosti Srbije kao najvažniji deo ustavnog dokumenta (u svojstvu simboličkog garanta teritorijalnog integriteta države, kao mesto u Ustavu u kojem se navodi da je „Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije“ i da se nalazi „u okviru suverene države Srbije“), ne postoje važniji normativni razlozi za njeno svrstavanje među one celine Ustava za čiju je reviziju predviđen „teži put“.

U odeljku posvećenom načelima Ustava sadržane su odredbe koje su raznovrsne po sadržini i značaju. U najznačajnije među njima ubrajaju se one koje predstavljaju otelotvorenje najviših pravno-filozofskih i komparativno-istorijskih dostignuća. To je slučaj sa: vladavinom prava (čl. 3 i čl. 4 st. 2 Ustava) i podelom vlasti (čl. 4 st. 2), nezavisnošću sudstva (čl. 4 st. 4), suverennošću građana i zabranom njenog ukidanja ili uzurpiranja (čl. 2 st. 1 i 2), svetovnim karakterom države (čl. 11), zaštitom prava nacionalnih manjina (čl. 14), te ravnopravnošću polova (čl. 15). Ova načela svakako moraju da budu zaštićena od bilo kakve „brze“ promene, koja bi bila sprovedena po lakšem revizionom postupku, jer predstavljaju jedne od osnovnih elemenata identifikacije

¹⁹ C. L. Eisgruber, *Constitutional Self-Government*, Harvard 2009, s. 44; v. R. Dixon, Constitutional amendment rules: a comparative perspective, *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper 347*, Cambridge 2011, s. 103.

²⁰ U čl. 176 st. 1 Ustava Turske navodi se da preambula ustavnog dokumenta predstavlja njegov sastavni deo, a preambula Ustava francuske Pete republike sadrži upućivanje na pravne tekstove koji čine „ustavni blok“ ove države (Deklaracija o pravima čoveka i građanina iz 1789, preambula (prethodno važećeg) Ustava iz 1946. i Povelja o životnoj sredini iz 2004) kao obavezujuće akte ustavnog ranga.

Ustava kao najvišeg pravnog sredstva za uređenje društvenih i političkih odnosa u Srbiji. Uz to, veliko je pitanje u kojem bi uopšte pravcu eventualna promena bilo koje od ovih odredaba mogla da vodi, a da pri tom ne bude relativizovan njen značaj. Svakako, *suštinskim* izmenama pomenutih odredaba, ili njihovim ukidanjem, ustavni identitet Srbije bio bi u znatnoj meri promenjen.

Kada se problem revizije Ustava posmatra u ovom kontekstu, ovom autoru deluje da čak ni formula „parlament plus referendum“ ne predstavlja dovoljnu garanciju za zaštitu najvažnijih ustavnih odredaba od promene, koja bi svakako obilovala kontroverzama. Navedena načela Ustava toliko su značajna da bi za njihovu promenu (i *samo* kada je ona cilj ustavne revizije) možda trebalo predvideti i uvođenje izvesnih vremenskih ograničenja. Primera radi, ne bi bilo dopušteno održavanje referenduma u roku kraćem od šest meseci od dana usvajanja predloga promene u NSRS, ili bi odluku NSRS morao da potvrdi i naredni saziv tog državnog organa, u periodu koji nije kraći od dve godine (a svakako pre održavanja neophodnog referenduma).

S druge strane, u istom (prvom) delu Ustava sadržane su i odredbe koje nemaju naročito važnu sadržinu, odnosno čijim bi se menjanem ili brisanjem iz Ustava malo šta (ili ništa) promenilo u ustavnopravnom poretku. To je slučaj sa odredbom čl. 6 st. 2 („Postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju se Ustavom i zakonom“), čl. 7 st. 2 („Grb Republike Srbije se koristi kao Veliki grb i kao Mali grb“), ili čl. 7 st. 3 („Zastava Republike Srbije postoji i koristi se kao Narodna zastava i kao državna zastava“). U zavisnosti od kriterijuma koji bi bio primenjen, moguće je još neke odredbe iz ovog dela Ustava (primera radi, čl. 13, koji govori o zaštiti državljana i Srba u inostranstvu) proglasiti neadekvatnim za primenu „višeg praga“ u postupku revizije (odnosno za promenu uz obavezan uslov održavanja referenduma).

Iako je pohvalna namera ustavopisca da osnovna prava i slobode pojedinaca i članova manjinskih zajednica zaštiti od „proste“ revizije odlukom dve trećine narodnih poslanika, ipak se i na postupak izmene tog (trećeg) dela Ustava može primeniti kritika iz prethodnih pasusa. Naime, ne mogu *svi* delovi ustavne celine koja sadrži čak 64 člana da budu od istog materijalnog ustavnopravnog značaja, pa je i rešenje da nijedan od njih ne može da bude menjan po lakšem postupku – neracionalno. I ovu je tvrdnju lako moguće potkrepiti primerima. U *suštinske* odredbe ove ustavne celine mogu da budu uvrštene one koje se odnose na: neposrednu primenu zajemčenih prava (čl. 18), njihovu sudsku zaštitu (čl. 22) i svrhu (čl. 19), ograničenja prava (čl. 20), zabranu diskriminacije (čl. 21) i brojne odredbe u kojima su precizno pobrojane garancije osnovnih prava i sloboda. Ipak, ova celina (a naročito njene odredbe koje su krivičnoprocesne po svojoj sadržini) obiluje previše detaljnim elementima garancija osnovnih prava. Zbog toga nije jasno zbog čega je zakonodavac lišen mogućnosti da samostalno (bez potrebe za izjašnjavanjem građana), vršeći svoj ustavnorevizioni kapacitet, izmeni, *exempli causa*, odredbu koja se odnosi na uručivanje sudskog rešenja o pritvoru u roku od 12 časova od pritvaranja i odluke o žalbi na pritvor u roku od 48 časova (čl. 30 st. 3). Isto važi i za odredbu čl. 37 st. 3, po kojoj su „izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece slobodni“ (teško je pronaći pravilan razlog za izdizanje ovog osnovnog prava na ustavni rang, i to u njegovom, čini se, bezuslovnom obliku) i odredbu čl. 50 st. 4, koja za predmet ima garantovanje „prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije“ (može li se zamisliti referendum koji bi imao za predmet ovu odredbu?).

Na veoma sličan način problem predstavlja i činjenica da je *čitav* peti deo Ustava („Uređenje vlasti“) zaštićen od „prostog“ revizionog postupka. Slična kritika upućena je piscima Ustava od strane Evropske komisije za demokratiju putem prava Saveta Evrope („Venecijanska komisija“), koja poziva na bliže (drugim rečima, *uže*) definisanje pojma „uređenje vlasti“.²¹ Ako se kao celishodno može prihvatiti (i razumeti) rešenje po kojem je referendumska potvrda potrebna za izmenu (na primer, sužavanje) obima nadležnosti NSRS (čl. 99), ili za uvođenje konkretnog (većinskog, proporcionalnog, mešovitog, ili kombinovanog) izbornog sistema za izbor narodnih poslanika (sastavu NSRS posvećen je čl. 100), odnosno za promenu načina izbora predsednika republike (čl. 114), nije ni najmanje jasno otkud to da dve trećine poslanika nemaju dovoljno snažan i samostalan ustavnopolitički autoritet za proširenje spiska nosilaca prava predlaganja zakona (iz čl. 107), odnosno za sniženje broja narodnih poslanika koji mogu da podnesu interpelaciju sa 50 (čl. 129) na, primera radi, 30. Ovakvih primera još više ima u podcelinama koje se odnose na javnu (odnosno, kako je, na anahron način navedeno, „državnu“) upravu, ili na sudstvo (a posebno Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca).

Najmanje problematične su preostale tri celine za koje je predviđen otežan postupak izmene Ustava. Odredbe o proglašavanju ratnog i vanrednog stanja i odstupanju od osnovnih prava i sloboda u tim prilikama mogu da budu predmet zloupotrebe (istina, po čl. 204, Ustav ne može da bude menjan za vreme vanrednog niti ratnog stanja), pa je rešenje prema kojem je za njihovu izmenu potreban dodatan „stepen“ konsultovanja građana – dobro. Isto važi i za *klauzulu o klauzuli*, prema kojoj same norme o reviziji ne mogu da budu menjane na lakše predviđen način.

S druge strane, potrebno je utvrditi za koje je odredbe propisano da mogu da budu menjane na jednostavniji način. Tekstualno-hronološki posmatrano, prva odredba u Ustavu koja je podložna lakšem postupku revizije sadržana je tek u članu 82 i njom počinje celina koja za predmet ima ekonomsko uređenje i javne finansije. Čitanjem ovog člana postaje nejasno kako je revizija bez referenduma predviđena za tako važnu ustavnu normu (verovatno i najvažniju u trećem delu Ustava), koja je posvećena „osnovnim načelima“²² ekonomskog uređenja. Sa tačke gledišta podele odredaba na one koje se menjaju na lakši i one čija se promena vrši na teži način, od posebne zaštite u toku ustavne revizije isključena su tako važna načela i ustavno-ekonomski instituti kao što su: tržišna privreda, slobodno tržište i sloboda preduzetništva (čl. 83 Ustava), jednakopravnost svih subjekata na tržištu (čl. 84) i ravnopravnost svih oblika svojine (čl. 86). Isto tako, nije jasno zašto odredba o zaštiti potrošača (čl. 90) iz ove ustavne celine nije „pokrivena“ težim postupkom revizije (kao što je slučaj sa osnovnim pravima i slobodama iz drugog dela Ustava). Slična kritika može da bude upućena autoru Ustava i u odnosu na odredbe čl. 95, odnosno čl. 96, posvećene tako važnim nezavisnim institucijama, kao što su Narodna banka Srbije i Državna revizorska institucija (koja vrši finansijsku reviziju trošenja javnih sredstava). Bilo bi od koristi saznati koji je kriterijum primenjen kada su ova dva državna tela izostavljena iz (veoma širokog) kruga odredaba koje nije moguće menjati bez referendumske potvrde.

Nakon četvrtog dela Ustava (koji sadrži samo jedan član i posvećen je utvrđivanju nadležnosti Republike Srbije), čitalac treba da „preskoči“ čak 68 članova (posvećenih organima javnih vlasti), da bi ponovo imao pred očima niz ustavnih odredaba koje je moguće menjati po lakšem postupku. Uopšte nije jasno zbog čega je institucija Ustavnog suda izuzeta iz celine ustavnog

²¹ Studija 405/2006 CDL-AD(2007)004 od 19. 03. 2007, s. 21 (tačka 101).

²² Ovako glasi naslov čl. 82 Ustava (bilj. 1).

dokumenta koja se bavi „uređenjem vlasti“ (a koja čini opsežni peti deo Ustava), ali takva odluka autora Ustava za posledicu ima to da je promena šestog dela („Ustavni sud“) moguća i bez referenduma. Ovakvim je rešenjem Ustavni sud, kao „samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“, ²³ svrstan, uz centralnu banku i organ finansijske revizije, među državna tela čija su sastav, ovlašćenja i obaveze izmenjivi po lakšem postupku revizije. Lakši postupak promene predviđen je i za ustavnu žalbu (budući da ona nalazi u istoj celini Ustava kao i Ustavni sud), ²⁴ iako se radi o elementarnom sredstvu zaštite osnovnih prava i sloboda, uvedenog po prvi put u pravni poredak Srbije važećim Ustavom.

U sedmom delu Ustava sadržane su odredbe posvećene teritorijalnom uređenju, a njima su obuhvaćena i pitanja pokrajinske autonomije i lokalne samouprave. Ponovo se, u kontekstu podele na lakše i teže izmenjive ustavne norme, posrednim putem među „manje važne“ odredbe – one koje ne zaslužuju posebnu zaštitu i proveru verodostojnosti zahteva za revizijom – ubrajaju i neke sa očiglednim naročitim ustavnim značajem. Reč je o: „pravu“ građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, uređenju „suštinske autonomije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija“ putem „posebnog“ (zapravo, ustavnog zakona), nadležnostima autonomnih pokrajina i njihove finansijske autonomije, kao i zaštiti pokrajinske autonomije, odnosno lokalne samouprave. ²⁵ Konačno, osmi deo Ustava („Ustavnost i zakonitost“) sadrži pojedine veoma važne odredbe za koje (opet) nije jasno zbog čega je njihova izmenjivost moguća po lakšem postupku. Radi se o odredbama koje se odnose na hijerarhiju domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata, objavljivanje zakona i drugih opštih akata, odnosno zabranu retroaktivnog dejstva opštih pravnih akata. ²⁶

Očigledno je da postoje ozbiljni nedostaci u rešenjima sadržanim u čl. 203 st. 7. Pre navođenja konkretnog predloga za izmenu ovih nedostataka, ²⁷ potrebno je izvršiti analizu osnovne strukture Ustava kao mogućeg *implicitnog* uputstva za tumačenje značaja pojedinih njegovih delova u odnosu na druge, iz koje je moguće pročitati i prećutnu poruku autora Ustava o tome koje bi ustavne celine valjalo zaštititi od „brze“ revizije, nezavisno od toga kakav im je stepen podobnosti za izmenjivost predviđen u samom Ustavu, odnosno njegovom čl. 203 st. 7.

4. Osnovna struktura Ustava Republike Srbije kao putokaz za ograničenja revizije

Struktura bilo kojeg ustavnog akta može da posluži kao važan kriterijum za procenu prećutne unutrašnje hijerarhije ustavnih odredaba. Ovakvo rangiranje je moguće utvrditi na osnovu obima, sadržine i hronološke pozicije koje pojedine norme zauzimaju u okviru ustavnog teksta. S druge strane, nije teško zaključiti da bi najznačajnijim među ovim normama bilo potrebno dati i *de iure* zaštitu u slučaju revizije, u smislu da bi njihova izmena imala da bude obavljena po težem postupku (u skladu sa potrebom razrade ideje o „reviziji revizionih klauzula“ Ustava). Ovo posebno važi kada je reč o istaknutim ustavnim načelima, među kojima ima i onih koja ne uživaju zaštitu u smislu kvalifikovanog postupka promene (apsolutna dvotrećinska većina u

²³ Čl. 166 st. 1 Ustava (bilj. 1).

²⁴ *Ibid*, čl. 170 Ustava.

²⁵ Respektivno: *Ibid*, čl. 176, čl. 182 st. 2, čl. 183, čl. 184, čl. 187 i čl. 193 Ustava.

²⁶ To su sledeće odredbe: *Ibid*, čl. 194 st. 4-5, čl. 195, čl. 197 Ustava.

²⁷ V. podnaslov 5.

NSRS, *plus* referendumskom potvrdom), iako za takav pristup ne postoje nikakva stručna opravdanja.

Sa tačke gledišta potrebe za povremenim izmenama najvišeg ustavnog akta jedne savremene demokratske države, pohvalno je to što u Ustavu Srbije nema „nedodirljivih“ odredaba, u smislu tzv. materijalnih ograničenja ustavne revizije. Drugačije rečeno, nijedna odredba Ustava nije proglašena neizmenjivom, odnosno, Ustav ne sadrži tzv. večne odredbe. Ovo je srećno rešenje, jer se njime izbegava postavljanje pitanja o tome da li je povodom određenog ustavnog pitanja (ili povodom više njih) ograničena suverenost budućih naraštaja u zemlji,²⁸ dokle god je Ustav na snazi. Takva ograničenja revizije vlasti poznata u mnogo utemeljenijim ustavnim porecima, odnosno ustavima koja su simbol savremenog liberalnog konstitucionalizma u Evropi. Ovakve su, *exempli causa*, odredbe Osnovnog zakona Nemačke kojima se zabranjuje izmena ustavne odredbe o podeli federacije na savezne pokrajine (*Länder-e*), odnosno Francuske i Italije (pa i Portugala i Rumunije), koje čine izmenu republikanskog oblika vladavine nedopuštenom.²⁹

U Srbiji nema ni *vremenskih ograničenja (zabrana) revizije* (poznatih, primera radi, u Poljskoj i Švajcarskoj),³⁰ što predstavlja još jednu prednost za relativno brz i uspešan poduhvat izmene Ustava. U Ustavu postoje samo dva *procesna (formalna) ograničenja* revizije njegovog teksta. Prvo se tiče inicijatora neuspelog pokušaja revizije; naime, Ustav sadrži „kaznenu“ odredbu za podnosioca predloga revizije koji ne bude usvojen: po njoj, ukoliko ne bude postignuta potrebna dvotrećinska većina u NSRS, promeni Ustava po predloženom pitanju ne može da se pristupi u idućih godinu dana.³¹ S druge strane, odredbom čl. 204 zabranjena je promena Ustava za vreme trajanja vanrednog ili ratnog stanja.³² Ova ograničenja, komparativno gledano, nisu ni izbliza stroga kao što je to slučaj sa nekim evropskim državama,³³ mada su poznata i rešenja koja su veoma slična onima u Srbiji.³⁴

²⁸ U smislu koji je na veoma klasičan način izražen u članu 28 Ustava Francuske iz 1793.

²⁹ Evo tih odredaba: čl. 79 st. 3 Osnovnog zakona (Ustava) Nemačke iz 1949; čl. 89 st. 5 Ustava Francuske; čl. 139 Ustava Italije iz 1947; čl. 288 t. b Ustava Portugala iz 1976; čl. 152 st. 1 Ustava Rumunije.

³⁰ U skladu sa odredbom čl. 235 st. 3 Ustava Poljske iz 1997, prvo čitanje predloga zakona koji za predmet ima izmenu Ustava ne može da bude održano pre isteka roka od 30 dana od dana podnošenja tog predloga donjeg doma nacionalnog parlamenta. Istovremeno, prema čl. 235 st. 4, usvajanje predloga zakona kojim se menjaju odredbe ustavnih poglavlja posvećenih osnovnim pravima i dužnostima pojedinca, odnosno neredovnim okolnostima, može da se dogodi po proteku najmanje 60 dana od dana posle prvog čitanja tog predloga u donjem domu parlamenta. Izvesna vremenska ograničenja za parcijalnu ili totalnu reviziju Ustava Švajcarske iz 1999. sadržana su u čl. 138 st. 1 i čl. 139 st. 1 tog dokumenta.

³¹ *Ibid*, čl. 203 st. 4 Ustava.

³² *Ibid*, čl. 204 Ustava.

³³ U Portugalu (čl. 284 st. 1 Ustava) i Grčkoj (čl. 110 st. 6 Ustava iz 1975), nema izmene ustava pre nego što protekne najmanje 5 godina od prethodne izmene.

³⁴ Rešenje iz čl. 203 st. 4 Ustava Srbije (bilj. 1) veoma je blisko onima koja su sadržana u Ustavu Albanije (u čl. 177 st. 8 predviđena je zabrana pokretanja postupka revizije ustavnog akta po istom pitanju u roku od 1 g. od dana odbacivanja tog predloga zakona u parlamentu, kao i u roku od 3 g. od dana njegovog odbacivanja na referendumu), Estonije (odredbom čl. 168 Ustava iz 1992. zabranjeno je ponovno razmatranje istog revizionog predloga u roku od 1 g. od odbacivanja u parlamentu ili na neposrednom izjašnjavanju građana), Litvanije (zabrana ponovnog razmatranja odbijenog amandmana u roku od 1 g. propisana je odredbom čl. 148 st. 4 Ustava iz 1992), te Crne Gore (u čl. 155 st. 5 Ustava utvrđuje se da odbijeni predlog ne može da bude ponovljen pre isteka 1 g. od dana kada je predlog odbijen). Kad je reč o zabrani izmene ustavnog akta tokom trajanja vanrednog ili ratnog stanja, odnosno stanja neredovnog rada nacionalnog zakonodavnog organa, takve su odredbe sadržane i u ustavnim aktima Belgije (čl. 196 Ustava iz 1994), Nemačke (čl. 81 st. 4 Osnovnog zakona), odnosno Moldavije (čl. 63 st. 3 Ustava iz 1994).

Ograničenja revizije Ustava, sadržana u njegovom čl. 203 st. 7, nalaze se u neposrednoj vezi sa osnovnom strukturom najvišeg pravnog akta Srbije. Naime, uz preambulu, Ustav čini deset pojedinačnih celina (označenih kao „delovi“). Unutar njih su sadržane odredbe raznovrsnog ustavnopolitičkog značaja. Neopravdano je, stoga, pružanje istovrsnog stepena zaštite – ukoliko dođe do ustavne revizije – baš *svim* odredbama sadržanim u određenim delovima ustava *en bloc*. Ovo postaje posebno očigledno kada se kao predmet analize postave odredbe prvog dela Ustava („Načela Ustava“), pošto su, odlukom ustavopisca, odredbe upravo ove ustavne celine predodređene da budu uvodni deo korpusa normativnih ustavnih normi (onih koje slede nakon preambule). Logično je da celina koja je posvećena *načelima* jednog ustavnog akta bude zaštićena od možda nedovoljno promišljene promene (ona koja bi se imala obaviti „preko noći“ i bez postavljanja pitanja građanima o tome kakav je njihov stav o njoj), pa je u tom smislu rešenje o posebnoj zaštiti prvog dela Ustava u slučaju revizije – načelno gledano – konzistentan.

Ipak, u ovom su delu Ustava sadržane odredbe koje uopšte *ne spadaju u načela* jednog ustavnog poretka, niti *mogu* da budu uvrštene među elemente tako bitne ustavne kategorije. Posledično, njih bi trebalo isključiti iz kruga normi za čiju je izmenu nužna referendumaska potvrda. Takve su odredbe koje se odnose na državne simbole (čl. 7 Ustava), glavni grad (čl. 9) i jezik i pismo (čl. 10). Sličnu kritiku moguće je uputiti i u odnosu na čl. 13 i čl. 17 Ustava, koji za predmet imaju zaštitu državljana Srbije i pripadnika srpskog naroda u inostranstvu, kao i prava stranaca u Srbiji, jer se radi o elementima ustavne materije kojoj su srodne odredbe o zaštiti osnovnih prava, a ne one o ustavnim načelima. Dakle, od 17 članova iz prvog dela Ustava, (najmanje) tri uopšte ne mogu da budu kvalifikovani kao skupovi normi koji za predmet imaju ustavna načela. Na osnovu ovog zaključka, potrebno je formalnopravno onemogućiti primenu *referendumskeg testa* za izmenu odredaba čl. 7, 9 i 10 (a možda i čl. 13 i 17) Ustava; za njihovu bi izmenu u perspektivi sasvim valjano mogli da posluže glasovi najmanje 167 (od ukupno 250) narodnih poslanika.

Drugi deo Ustava je najosetljiviji s tačke gledišta uvažavanja potrebe za budnom pažnjom u slučaju ustavne revizije. „Ljudska i manjinska prava i slobode“ – naslov je (celine) koji sam po sebi poziva na oprez, kako reformski ustavotvorni zahvat ne bi naišao na kritiku čiji bi prvi refleks bila zaštita osnovnih prava i sloboda. No, tu je još jedna varka; kao što je bio slučaj i sa prvim delom ustavnog dokumenta, ni u ovoj celini nisu sadržane *samo* odredbe od prioritarnog značaja za samodefinisanje političke zajednice (Republike Srbije) kao sredine u kojoj su, u najvećoj mogućoj meri, zaštićene temeljne slobode i prava pojedinaca.

Posle „načela Ustava“ (prvi deo), sledi podcelina (čl. 18-22) drugog dela ustavnog akta, koja nosi naslov „Osnovna načela“ (misli se na osnovna načela *u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda*). Ovoj klasifikaciji se nema šta zameriti, jer se uistinu radi o *načelnim pitanjima* u oblasti zaštite temeljnih prava i sloboda. Nakon „osnovnih načela“ sledi druga komponenta (čl. 23-74) celine o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama.

Već sam njen naslov („Ljudska prava i slobode“) odražava nedosledan jezički izbor, jer se čitav drugi deo ustava zove „Ljudska i manjinska prava i slobode“. Istina, treća podcelina naslovljena je sa „Prava pripadnika nacionalnih manjina“ (čl. 75-81), ali ovim nazivom nisu obuhvaćena i *kolektivna* prava nacionalnih manjina, već, reklo bi se, samo prava koja pripadaju njihovim članovima, odnosno „pripadnicima“). Treba istaći da sama činjenica da se na deo ustavnog dokumenta koji se odnosi na zaštitu temeljnih prava i sloboda nailazi tako „rano“ ukazuje na potrebu za, načelno gledano, posebnom zaštitom takvih odredaba u okolnostima potrebe za promenom Ustava. Ipak, ne mogu sva prava da uživaju jednak stepen zaštite u slučaju ustavne

revizije, posebno stoga što takva „počast“ ne sme da pripadne ustavnim odredbama koje, zapravo, spadaju u *materia-u legis*.

Jedan od osnovnih paradoksa rešenja o odredbama koje su posebno zaštićene u slučaju promene Ustava predstavlja činjenica da *već* treći njegov deo ima za predmet finansijsko-ekonomska pitanja, dok (isti taj deo) može da bude menjan na redovan, lakši način (voljom kvalifikovane većine članova NSRS, bez potrebe za učešće građana u razmatranju tih pitanja). Dakle, ustavne norme posvećene definiciji ekonomskog uređenja, osnovnim slobodama na privrednom tržištu i u vezi sa njim, te svojinskim oblicima i pravima u odnosu na njih, *zaslužuju* da hronološki prethode ni manje ni više nego *ustavnopolitički* najznačajnijim odredbama, ali je istovremeno predviđeno da za njihovu izmenu bude dovoljan redovan revizioni postupak. Ako se uzme u obzir da su pitanja koja se odnose na nosioce javnih vlasti (njihov način izbora i razrešenja, njihove nadležnosti, uzajamne odnosi i slično) po definiciji *suštinska* pitanja bilo kojeg ustavnog dokumenta (za razliku od privredno-svojinske problematike), ispravnijim se čini rešenje po kojem bi upravo te (političke) teme trebalo da budu obrađene u nekoj od ranijih celina ustavnog dokumenta.

Vidljivo je da je u Ustavu ekonomsko-finansijska tematika neopravdano zauzela hronološki stariju i time, implicitno, važniju poziciju u odnosu na fundamentalna pitanja raspodele političke moći i ustavno utvrđivanje odnosa snaga između zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti u Srbiji. Iz ove kontroverze rađa se, sasvim dosledno, i pitanje zašto baš nijedna odredba trećeg dela Ustava nije izdignuta nivo načelne norme, za čiju bi promenu bilo neophodno izjašnjavanje građana, naročito s obzirom na činjenicu da unutar njega (kao i u drugom delu Ustava) postoji posebna celina koja obrađuje načelna pitanja poput tržišne privrede, slobode preduzetništva, otvorene tržišne privrede, jedinstvenog privrednog područja na teritoriji Republike Srbije, te potrebe za socijalnim dijalogom između sindikata i poslodavaca.

Upravo je u petom delu Ustava sadržan najveći deo *kapitalnih* odredaba koje se odnose na političke odnose moći u Republici Srbiji. Ono što je problematično sa tačke gledišta *stepena promenljivosti* ovih odredaba jeste činjenica da su *sve* norme iz ove ustavne celine zaštićene „referendumskom klauzulom“ iz čl. 203 st. 7. Pre svega, nije racionalno da istu vrstu zaštite u postupku revizije uživaju odredbe koje se odnose na: nadležnosti NSRS (čl. 99 Ustava), njen sastav (čl. 100), imunitet njenih članova (čl. 103) – što predstavlja opravdano rešenje autora Ustava (zbog značaja ovih odredaba) – i, s druge strane, odredbe o tome da se prva sednica NSRS nakon parlamentarnih izbora „održi najkasnije 30 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora“ (čl. 101 st. 2), ili da je na odluku donetu u vezi sa potvrđivanjem mandata dopuštena žalba Ustavnom sudu, koji ima o njoj da odluči u roku od 72 sata (čl. 101 st. 5). Poslednja navedena grupa normi (koje su navedene tek *exempli causa*) po svojoj sadržini ne zavređuje da bude uvrštena među ustavne odredbe koje je potrebno menjati po težem postupku.

Istu kritiku moguće je uputiti i u pogledu drugih odredaba iz istog (petog) dela Ustava. Nemoguće je postaviti na isti rang norme poput onih iz čl. 108 st. 2 (spisak tema koje ne mogu da budu predmet referenduskog izjašnjavanja), čl. 109 st. 3 (zabrana raspuštanja NSRS za vreme ratnog ili vanrednog stanja), ili čl. 114 (izbor predsednika republike), sa onima iz čl. 120 st. 2 (predsednik NSRS može da zamenjuje šefa države najduže tri meseca), čl. 129 st. 2 (Vlada je dužna da na interpelaciju odgovori u roku od 30 dana), ili čl. 137 st. 3 („Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima“).

Kako bi navedeni propusti autora Ustava bili ispravljani, u narednoj celini rada iznet je konkretan predlog za izmenu postojećeg ustavnog rešenja iz čl. 203 st. 7. On za cilj ima svođenje važećih odredaba o ograničenju revizione vlasti na *realnu meru*, što znači da se njegova svrha sastoji u utvrđivanju koje je ustavne odredbe uistinu *neophodno* menjati samo uz podršku građana iskazanu na referendumu, kao i, posledično, koje odredbe mogu – i treba – da budu menjane jedino kvalifikovanom većinom članova NSRS.

5. Predlog za racionalizaciju odredaba o ograničenju revizione vlasti

Postoje dva osnovna problema u vezi sa sadržinom odredbe čl. 203 st. 7 Ustava. Prvo, revizija koja ne bi podrazumevala obaveznu potvrdu na referendumu moguća je kod srazmerno malog broja ustavnih odredaba. Drugo, veoma veliki broj ustavnih normi ni po čemu ne zaslužuje status „zaštićenih“, privilegovanih delova ustavnog teksta, koje je moguće menjati (ili brisati) tek pošto o takvom predlogu građani daju svoj neposredan potvrđan sud. Uz rizik da takav komentar zvuči cinično, iskren je stav autora ovog rada da bi bilo „poštenije“ (i normativno-tehnički opravdanije), da je autor Ustava predvideo da zapravo *nikakva* promena ustavnog teksta nije moguća bez referendumske provere raspoloženja građana, ako se već cilj odredbe čl. 203 st. 7 Ustava očigledno sastoji u otežanom postupku izmene najvećeg dela njegovog teksta. Uz to, struktura čl. 203 Ustava nudi varljivu sliku o mogućnostima revizije, time što *prvo* (u st. 2, 4 i 6) navodi da je uslov za promenu Ustava njeno usvajanje u NSRS, a tek *potom* (u st. 7) i, gotovo *uzgred*, pobraja (zapravo, mnogobrojne) norme za čiju je izmenu potreban složeniji postupak.

Iz svih navedenih razloga, pre pristupanja reviziji bilo koje druge odredbe Ustava, potrebno je razmotriti mogućnost o promeni *upravo* čl. 203 st. 7 Ustava. S obzirom na sadržinu iste odredbe, neophodno bi bilo održavanje referenduma na kojem bi bio potvrđen takav predlog. Iz razloga formalnopravne prirode, tek nakon okončanog postupka promene tog člana, bilo bi dobro organizovati (i sprovesti) reviziju onih odredaba Ustava za koje postoji najhitnija takva potreba. Ipak, za očekivati je da izmena čl. 203 st. 5 usledi *nakon* ustavnih izmena najavljenih za period bliske budućnosti, i to najverovatnije onih koje se tiču daljih pregovora u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.³⁵

Referendum kao nužno sredstvo za potvrđivanje ustavne revizije ne bi u budućnosti trebalo da bude predviđen za izmenu odredaba koje se odnose na: preambulu, teritoriju i granicu (čl. 8), glavni grad (čl. 9), jezik i pismo (čl. 10), zaštitu državljana i Srba u inostranstvu (čl. 13), državnu upravu (čl. 136-137), Vojsku Srbije (čl. 139-141), Visoki savet sudstva (čl. 153-155) i Javno tužilaštvo (čl. 156-165). Uz to, od odredaba drugog dela Ustava (posvećenog osnovnim pravima i slobodama), trebalo bi zadržati referendumski „štit“ u procesu njihove eventualne revizije samo za manji broj normi, koje moraju da budu utvrđene kriterijumom njihovog *prioritetnog značaja* u okviru ustavnog poretka. Tako, *najvažnije* norme iz ovog dela za predmet imaju: neposrednu primenu ljudskih i manjinskih prava, svrhu ustavnih jemstava, ograničenja osnovnih prava, njihovu zaštitu, zabranu diskriminacije, neprikosnovenost ljudskog dostojanstva, pravo na život, nepovredivost integriteta ličnosti, zabranu ropstva, te osnovnu odredbu o pravima pripadnika nacionalnih manjina i zabranu njihove diskriminacije.³⁶

³⁵ V. podnaslov 1.

³⁶ Reč je o: čl. 18, čl. 19, čl. 20, čl. 22, čl. 21, čl. 23 i čl. 24, čl. 25, čl. 26, čl. 75 i čl. 76 Ustava (bilj. 1).

S druge strane, logično bi bilo da odredbe koje se odnose na Ustavni sud *budu* zaštićene od promene koja bi bila uslovljena isključivo odlukom kvalifikovane parlamentarne većine. Isto važi i za odredbe koje se odnose na: osnovna načela ekonomskog uređenja (misli se na čl. 82-86), zaštitu potrošača (čl. 90), Narodnu banku Srbije (čl. 95) i Državnu revizorsku instituciju (čl. 96), pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu (čl. 176), nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 182-184) i zaštitu pokrajinske autonomije (čl. 187) i lokalne samouprave (čl. 193), te ustavne norme o hijerarhiji pravnih akata (čl. 194-195) i zabrani retroaktivnog dejstva opštih pravnih akata (čl. 197). Ipak, kako bi bio smanjen broj odredaba za čiju bi izmenu bila zahtevana (suvišna) potvrda od strane građana na referendumu, ove norme nisu obuhvaćene predlogom ovog autora za izmenu ustavne odredbe o ograničenju revizije vlasti.

U skladu sa prethodnim pasusom, čl. 203 st. 7 Ustava trebalo bi da bude izmenjen tako da glasi:

„Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja ako se promena Ustava odnosi na: Narodnu skupštinu, predsednika republike, Vladu, zaštitnika građana, sudove, Ustavni sud, promenu Ustava, kao i članove: od 1 do 7, 11, 12, od 14 do 26, 75, 76, i od 200 do 202.“

Usvajanjem ovakve odredbe, broj članova Ustava koje je moguće menjati samo uz potvrdu na referendumu bio bi smanjen sa postojećih 155 (ne računajući preambulu) na 89 (što je, čini se, prihvatljiviji broj). Ovo, ipak, ne bi bila jedina prednost; važnije je to što bi norma čl. 203 st. 7 bila rasterećena, na osnovu isključivanja niza ustavnih instituta i pojedinačnih normativnih rešenja iz kruga pitanja čija bi tekstualna promena bila izvodljiva bez potrebe za zvaničnim izjašnjavanjem građana.

Uz navedeni formalni tekstualni predlog, potrebno je razmotriti još jednu, moglo bi se reći – logističku (tehničku) opciju. Naime, ako se uzmu u obzir problemi koji su pratili okončanje postupka usvajanja samog Ustava, odnosno njegovog potvrđivanja od strane građana, čini se da su donosioci Ustava pravilno procenili mogućnosti (iz čl. 203 st. 8) za uspešno usvajanje akta o promeni Ustava na (nekom budućem) referendumu. U toj odredbi navodi se (pored ostalog) da je promena Ustava „usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača“. Naime, na referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006, Ustav je usvojen uz dosta problema: odziv građana jedva je premašio zahtevanu natpolovičnu većinu lica upisanih u birački spisak, a i sam referendum trajao je (što je potpuno neuobičajeno) čak dva dana (može se pretpostaviti – upravo sa ciljem omogućavanja što višeg odziva). S obzirom na poslednji navedeni problem, najracionalnijim se čini postupak kojim bi u aktu o promeni Ustava bilo sadržano nekoliko „spojenih“ predloga o izmenama ustavnih odredaba (naravno, tek pošto prethodno bude izvršena izmena čl. 203 st. 7 Ustava).

Prvi razlog za ovaj predlog je taj što Ustav nije menjan nijednom za nešto duže od decenije njegovog važenja, pa bi se moglo pretpostaviti da ni u budućnosti dinamika procesa njegove izmene neće biti puno brža. S druge strane, može se očekivati i da bi građani bili motivisaniji da izađu na referendum i pozitivno se izjasne o *nekoliko* istovremenih predloga izmene, umesto da to čine u više navrata u „razvučenom“ razdoblju u budućnosti. Ovo su, naravno, pretpostavke, ali, ukoliko su osnovane, one nameću pitanja koja su važna sa tačke gledišta opšte obaveštenosti građana o potrebi za menjanjem Ustava koje bi za predmet imalo više tema (i to, za pretpostaviti je, uzajamno ne naročito povezanih). Makar i elementarna upućenost biračkog tela koje se

izjašnjava o reviziji Ustava predstavlja važan, mada neformalan (materijalni) uslov za njenu što puniju legitimnost.

6. Zaključak

Ma koliko možda paradoksalno zvučala takva tvrdnja, dobro pripremljenim i široko prihvaćenim izmenama ustavnog dokumenta *čuvaju se* njegov integritet i autoritet (dostojanstvo). Uz to, revizioni zahvati moraju da budu *redovni*, mada ni nešto češće izmene ne moraju za rezultat da imaju urušavanje ustavnog poretka ili napad na njegovu stabilnost, pogotovu ukoliko je dinamika revizije uslovljena predugim trajanjem prethodnog vremenskog razdoblja u kojem nije bilo nikakve izmene ustava. U Srbiji nije došlo do promene važećeg ustavnog akta (čak ni najmanje (tehničke)) još od vremena njegovog usvajanja. Možda je razlog tome i činjenica da gotovo da nijedna *važnija* odredba Ustava (skupa sa njegovom preambulom) ne bi ni mogla da bude promenjena bez raspisivanja i održavanja republičkog referenduma, što samo po sebi otežava postupak ustavnih promena.

Ustavom Srbije predviđeno je jedno robustno, nedovoljno sofisticirano razvrstavanje odredaba prema kriterijumu postupka za njihovu promenu. Broj ustavnih normi čija je promena moguća samo ako se sa njom saglasi većina građana koja uzme učešće na republičkom referendumu preterano je velik. Ovo od njega čini „rigidan“ ustavni dokument (može se, istina, reći i da je, u poređenju sa nekim uporednim ili istorijskim rešenjima, on „blago“ čvrst ustav).³⁷ Jedna od posledica postojećeg normativnog rešenja ustavne promene sastoji se u ograničenoj sposobnosti (ili potpunoj nemogućnosti) ustavnog akta da na adekvatan način pruža odgovor na društvene, spoljnopoličke, privredne i druge imperitive. Ne treba, pri tom, zaboraviti da je, pored dugačkog spiska delova ustavne materije koju je moguće promeniti samo na referendumu, u čl. 203 st. 6 Ustava sadržana još i *opšta klauzula* o mogućnosti NSRS da donese odluku da referendum bude raspisan čak i ako se promena Ustava ne odnosi na „zaštićenih“ 155 članova Ustava, već i na bilo koju od preostalih njegovih odredaba.³⁸ Očekivani i najavljivani postupak promene Ustava može da bude obavljen i prema postojećem rešenju iz čl. 203 st. 7 Ustava, naročito ukoliko bi ta promena za predmet imala (samo) tematiku vezanu za sastav i nadležnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.³⁹ Ipak, bilo bi od velike koristi kada bi bilo kakvoj obimnijoj reviziji Ustava prethodila izmena same norme (čl. 203 st. 7) koja predviđa održavanje obaveznog referenduma o promeni nekog od 155 članova Ustava, od načina izbora predsednika republike do detaljne regulative prava lica protiv kojeg je u krivičnom postupku određen pritvor.

Navedena ustavna norma trebalo bi da bude promenjena tako da postupak revizije uz referendumsko izjašnavanje (dakle, *teži* postupak ustavne promene) ostane predviđen samo za *najznačajnije* ustavne odredbe. To su odredbe koje se odnose na: osnovna načela Ustava, najznačajnije norme u oblasti ljudskih i manjinskih prava, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast (uključujući Ustavni sud, ali isključujući druge institucije sudske vlasti), nezavisnu instituciju zaštitnika građana (možda i neke druge nezavisne institucije), ratno i vanredno stanje, te promenu Ustava.

³⁷ Marković (bel. 11), s. 43.

³⁸ V. podnaslov 2.

³⁹ V. podnaslov 1.

U skladu sa ovim nalazom (i konsekventno predloženim rešenjem), bila bi obezbeđena *stvarna* razlika između odredaba koje su nerazdvojno povezane sa duhom Ustava i čija bi promena zahtevala prethodno odobrenje od strane što većeg broja građana i onih ustavnih normi čiji je značaj nešto nižeg hijerarhijskog ranga, pa bi, shodno tome, njihova promena bila moguća ostvarivanjem šireg političkog konsenzusa u okviru zakonodavnog organa. U suprotnom, zadržavanje važećeg ustavnog rešenja o „težoj“ proceduri promene Ustava moglo bi da ima za rezultat nepotrebno komplikovanje neophodne ustavne promene. Ovo naročito važi za slučajeve kada se ustavna revizija odnosi na manje važna, tehnička ili sporedna ustavna pitanja, čije izmenjeno ustavno regulisanje ne treba da podrazumeva dodatnu (zahtevnu) proceduralnu fazu, praćenu produžavanjem vremena trajanja ustavne revizije i širom mobilizacijom javnog mnjenja.

Summary

The article, by taking into account the basic structure of the Constitution of the Republic of Serbia, examines possible amendments to it in the light of review procedure restrictions and its potential change. Since the constitutional system of Serbia has no provisions that cannot be subject to constitutional review, it is important to determine whether the existing limits of the review are appropriate in substance and form. It is suggested that the sheer number of provisions that can only be altered by an on obligatory referendum appears to reflect an overreaching approach of the constituent power, aiming to establish a more difficult way for amending almost three-quarters of the constitutional text. The conclusion of such procedural inadequacy is supported by examination of the content of many of those norms, which appear to be of no special significance for the constitutional identity, and therefore, ought to be changed via regular procedure, i.e. by the parliament, and not in the way that would necessarily include citizens' direct approval of the amendment. The author therefore makes a concrete proposal for amending the existing framework of constitutional review in Serbia.