

Др Владимир ЂУРИЋ*

УСТАВНИ ИДЕНТИТЕТ СРБИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И УСТАВНИХ ПРОМЕНА

Апстракт: Овај рад бави се питањем уставног идентитета Србије у контексту европских интеграција и уставних промена. Након теоријске анализе појма уставног идентитета, указано је на елементе уставног идентитета Србије који онемогућавају делимичну промену њеног Устава. Будући да право ЕУ обавезује Унију да поштује идентитете држава чланица и имајући у виду да је Србија заснована и на припадности европским принципима и вредностима, било какав вид нарушавања основних елемената уставног идентитета Србије зарад европских интеграција, без обзира да ли до њега дошло у форми делимичне промене Устава, или неког вида правно обавезујућег споразума, не би био уставноправно прихватљив.

Кључне речи: *уставни идентитет, ЕУ интеграције, промене устава, Србија*

1. УВОД

Процес европских интеграција, у својим правним и политичким аспектима, као и питање (делимичне) промене устава у суштинској су вези са појмом и правним значајем уставног идентитета. Будући да је Република Србија стратешки опредељена за чланство у ЕУ, као и да се у домаћој правној и политичкој јавности све чешће износе ставови у прилог промене Устава, намеће се потреба анализе уставног идентитета Србије у контексту тих, донекле конвергентних, опредељења и ставова. Чини се да је први корак у таквој анализи одређивање појма уставни идентитет.

* Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд
vdjuric12@gmail.com

2. УСТАВНИ ИДЕНТИТЕТ

Питање идентитета политичке заједнице настало је са самим почецима политичке филозофије. Још је Аристотел у својој Политици поставио питање према ком начелу се може утврдити и рећи да је држава задржала, или обрнуто, да је изгубила свој идентитет.¹ У уставноправној науци питање идентитета делимично је разматрано између два светска рата у контексту теоријских расправа о променама устава и правном домашају одредби о забранама промене устава. Поједини француски правни теоретичари заступали су својеврсну *доктрину уставног скептицизма* која је нерадо прихватала постојање материјалних ограничења ревизионе власти и чији је приступ уставу био чисто формалан, па су, следствено томе, одбацивали правну дистинкцију између иницијалног доношења устава и његових промена, као и постојање било какве супра-уставности истицавши да је власт промене устава „место где, по праву, демократија може да се изрази без подела“, а власт промене устава је „израз суверености“, тако да су за њих одредбе о непроменљивости устава представљале „пуке жеље без обавезне правне снаге за наследнике уставотврца“² Са друге стране, Карл Шмит је писао да границе овлашћења за промену постојећег устава леже у правилном разумевању концепта промене устава који, по њему, суштински подразумева измене и допуне (делимичну промену устава), па се, следствено томе, ово овлашћење може вршити само под претпоставком да су *идентитет и континуитет устава као целине* очувани, односно да оно не значи власт успостављања новог устава, нити власт промене правне основе за вршење ове надлежности.³ У савремено доба у правној науци национални идентитет као правна категорија, побуђује посебну пажњу у контексту европских интеграција, док уставни идентитет у фокус интересовања долази након чувене одлуке немачког Савезног уставног суда о Лисабонском уговору.⁴ Било како било, појам уставни идентитет се у конституционалистичкој теорији и савременој уставносудској пракси користи у вези са две групе, међусобно прожетих, питања – трансфером суверених права на супранационалне организације и променама устава. Будући да је предмет овог рада разматрање уставног идентитета Србије у контексту тих питања, најпре је потребно одредити позитивноправни развитак и само значење појма уставни идентитет.

Идентитет је не само филозофска категорија, већ и појам који се користи у психологији, математици и друштвеним наукама. У најширем

¹ Аристотел, *Политика*, Бигз, Београд, 2003, 62.

² J. Barthélemy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, 231.

³ C. Schmitt, *Constitutional Theory*, 2008, 150.

⁴ BVerfG 30 June 2009, 2 BvE 2/08

смислу, појмом идентитет могла би се означити подударност, једнакост, истоветност, али и индивидуалност, персоналитет, самосвојност. Тако схваћен, идентитет заправо има два значења – дијахроно под којим се разуме «трајност кроз време», односно континуитет и синхроно које подразумева одвојену и аутономну индивидуалност.⁵ Иако су изложени аспекти појма идентитет различити, реч је о лицу и наличију истог појма.

Временом, као што је истакнуто, идентитет постаје и правна категорија и то како у теоријскоправном смислу, тако и као категорија позитивног права. Позитивно право многих држава уређује различите аспекте идентитета, не само индивидуалног, већ и групног. У контексту европских интеграција, категорија позитивног права постају национални и уставни идентитет држава. Чланом Ф Мастрихтског споразума било је предвиђено да Унија поштује националне идентитете својих држава чланица. Амстердамски споразум је чланом 6. ст.1. и 3. предвидео да је Унија заснована на принципима заједничким државама чланицама у које су уврштени слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода и владавина права, као и да ће Унија поштовати националне идентитете својих држава чланица. У теорији је истакнуто да се изложена одредба може сматрати за својеврсни уставни *volte face* јер је Уговор који је од Заједнице окренуо главу даље од држава чланица, лишавајући их њихове суверене суштине, ипак признао да је Унија на њима заснована, чиме је, уместо да иде корак даље, од држава чланица начинио уставни основ, предвиђајући штавише да се њихови различити идентитети морају пре поштовати, него превазићи.⁶ Лисабонски уговор је променио уговорну одредбу којом је предвиђено поштовање националних идентитета. Чланом 4. ст.2. Уговора прописано је да ће Унија поштовати једнакост држава пред уговорима, као и њихове националне идентитете *инхерентне њиховим основним структурама, политичким и уставним*, укључујући регионалну и локалну самоуправу.

Пажљивије сагледавање и упоређивање одредби европских уговора о националном идентитету омогућава да се уочи неколико веома важних показатеља. Најпре, у одредбама се користи множина за означавање „националних идентитета“ које Унија поштује. Множина која се користи *prima facie* изражава плуралитет идентитета држава чланица Уније. Међутим, коришћење појма национални идентитет у множини омогућава и тумачење према коме се тај појам не односи (само) на *државни* идентитет,

⁵ Beller Manfred, Leerssen Joep, *Imagology: The Cultural Construction And Literary Representation Of National Characters: A Critical Survey*, Rodopi Publishers, Amsterdam/New York, 2007, 335- 342.

⁶ Besselink Leonard, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, 2010, 41.

већ да се под њим могу подразумевати (и) национални идентитети у *оквиру државе*. Многе државе чланице Европске Уније су мултинационалне, у многима од њих историјски и у савремено доба постоје националне мањине за које се такође, са времена на време, користи израз нација у етничком смислу. Дакле, ако у држави може да постоји више идентитета, онда је јасно да идентитет државе чланице може да буде мултинационални, односно мултикултурни, што води закључку да је једна димензија поштовања националног идентитета, заправо поштовање културног идентитета, односно да је *културни идентитет део националног идентитета*.⁷ У Преамбули Споразума јасно се наглашава да стране уговорнице закључују споразум желећи да продубе солидарност између својих народа, поштујући њихову историју, културу и традиције. Имајући у виду изложену одредбу Преамбуле, јасно може да се стане на становиште да у национални идентитет не спада само културни идентитет, *stricto sensu*, већ да га чине и историја и традиције.

Иако су одредбе Мастрихтског и Лисабонског споразума *prima facie* истоветне, оне се садржински ипак разликују. Док Мастрихтски и Амстердамски споразум предвиђају поштовање националних идентитета, у Лисабонском споразуму се говори о националним идентитетима *инхерентним основним политичким и уставним структурама*, укључујући регионалну и локалну самоуправу. То води несумњивом закључку да је политички и уставни аспект идентитета израженији у Лисабонском споразуму, тако да се у њему, у мери у којој се усредсређује на државне структуре, може уочити промена у фокусу са националног идентитета, као таквог, на *уставни идентитет*. Разуме се да уставни идентитет није у свему лишен компоненти националног идентитета, односно да и уставни идентитет може да садржи националну димензију. Структуре многих уставних аранжмана суштински су израз културних феномена. Тако, позивање у истој одредби Споразума на регионалну и локалну самоуправу, сасвим сигурно не искључује регионалну и локалну самоуправу уставно дизајнирану према утицају културних и националних посебности.⁸

Уврштавање појмова национални и уставни идентитет у позитивноправне акте примарног права ЕУ наметнуло је потребу јаснијег

⁷ Иначе у теорији се указује на могућност схватања према којима је од Лисабонског споразума умањен практични значај културног идентитета као дела националног идентитета јер Лисабонски споразум садржи члан 3. којим је предвиђено да ће Европска Унија поштовати своје богате културне и језичке разноликости и да ће обезбедити очување и унапређење европског културног наслеђа што може да води закључку да посебне одредбе о поштовању културне различитости указују на праву диференцијацију културног и националног идентитета држава. *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, 44.

тумачења њиховог значења. У старијој литератури национални идентитет повезиван је са националним карактеристикама, са заједничким менталним предиспозицијама индивидуа које припадају истом народу, што се у крајњој линији није сводило на њихово заједничко припадање држави, већ на њихове заједничке обичаје, традицију и културу. У савременој литератури, у историографским, културолошким и политиколошким научним анализама, концепт националног идентитета не односи се на објективне, емпиријски мерљиве карактеристике, већ на субјективне перцепције и осећаје, на слике, наративе и конструкције са којима се индивидуе идентификују. Другим речима, националност није питање идентитета, већ *идентификације*.⁹ У политиколошком смислу, ако се нација одређена као *demos*, а не *ethnos*, схвати као доносилац устава, онда се концепт националног идентитета везује и трансформише у концепт уставног идентитета.

Шта је уставни идентитет? Савезни уставни суд СР Немачке у својој знаменитој одлуци одређује уставни идентитет као *неповредиво језгро садржине устава*.¹⁰ У појединим радовима истиче се шири приступ према коме устав свој идентитет стиче кроз искуство. Идентитет устава, према таквом приступу, не постоји (само) као предмет проналаска, односно није суштина уграђена у културу једног друштва која само треба да буде откривена, већ се појављује дијалогски и представља мешавину политичких аспирација и обавеза које су карактеристичне за прошлост једне нације, са једне, и одређивање оних у друштву који теже да ту прошлост, на изврстан начин, превазиђу, са друге стране.¹¹ Суштину таквог приступа чини заправо већ истакнута дихотомија оличена у два аспекта сваког, па и уставног, идентитета – континуитету и откривању, односно проналажењу и самоизбору сопствене суштине. Континуитет подразумева прескрипцију, а колективна сећања која постоје као део културног персоналитета једне нације чине језгро уставног идентитета, који се не установљава деловањем апстрактног мишљења, већ се развија временом еволуирајући упоредо са навикама и искуствима политичке заједнице. Са друге стране, откривање, односно проналажење као елемент уставног идентитета подразумева да је оно што је установљено истовремено и променљиво. У том смислу, уставни идентитет је како откривен, тако и осмишљен.¹²

Као што је истакнуто, појам уставни идентитет се у конституционалистичкој теорији и савременој уставносудској пракси

⁹ Leerssen Joep, *National Thought in Europe. A Cultural History*, AUP, Amsterdam 2006, 230.

¹⁰ BVerfG 30 June 2009, 2 BvE 2/08, par. 240

¹¹ Jacobsohn Gary Jeffrey, „Constitutional Identity“, *The Review of Politics*, Vol.68/2006, 363.

¹² *Ibid*, 372-375.

користи не само у вези са питањем наднационалних интеграција, већ и у вези с променама устава, односно у вези с доктрином неуставних уставних норми. У савременим радовима указује се да се усвајању значајне и далекосежне уставне промене може приговорити уколико садржај такве промене имплицира, односно задире у питање уставног идентитета и да, стога, уставне промене (амандмани) могу да буду проблематичне на два начина: да подривају суштину уставне владе у чјем су самом језгру владавина права и независно судство и да суштински трансформишу или негирају фундаменталну политичку обавезу уставног поретка која је била од централне важности за национално саморазумевање *demos*-а.¹³ Доктрина неуставних уставних норми, по њиховим поборницима, настоји да сачува легитимност, бранећи оне вредности и начела која устав сматра фундаменталним, тако да се у овој доктрини у једно спајају концепти фундаменталне легитимације и конституционалности.¹⁴ У најновијим обимним теоријским студијама посвећеним питању неуставних уставних промена, објашњење обавезности уставних одредби о непроменљивости смешта се у матрицу поделе уставотворне власти на *примарну уставотворну власт* која је власт успостављања политичког поретка и његових основних принципа и која се манифестује као демократско појављивање народне суверености у изузетним уставним моментима, са једне, и *секундарне*, од примарне делегиране и опуномоћене, уставотворне власти која је *sui generis* власт вршења измена и допуна устава, али ипак (правом) дефинисана и као таква ограничена, са друге стране. Непроменљивост ограничава ревизиону власт да промени одређене уставне темеље што изражава схватање да устав чине и одређена начела која опредељују његов идентитет. Такав се приступ означава се као *темељни структурализам*.¹⁵ Важно је истаћи да је концепција уставног идентитета и идеја о могућности да уставне промене нарушавају начела која га опредељују шира и од изричито предвиђених

¹³ G. J. Jacobsohn, *Constitutional Identity*, 2010, 70.

¹⁴ Contribution to the Opinion of the Venice Commission on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Election in Slovenia by Peter Jambrek in collaboration with Klemen Jaklič, toč. 19., у: *Opinion of the Venice Commission on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Election in the Republic of Slovenia*, CDL-INF(2000)13, Strasbourg, 16 October 2000.

¹⁵ Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014 <http://etheses.lse.ac.uk/915/>. Без обзира што у идеји о неуставним уставним нормама, на први поглед, има нечег парадоксалног, овај аутор истиче да је један од одговора на негирање важности уставом предвиђене непроменљивост управо *reductio ad absurdum* таквог негирања, јер би, у противном, власт која врши промене устава (измене и допуне) могла да уништи устав.

забрана промене устава и да наговештава могућност да се уставне промене могу сматрати неуставним чак и у системима који не познају забране промене устава, као и да се могу оцењивати са становишта имплицитних уставних ограничења, па чак и супраконституционалних принципа. Са друге пак стране, у оквиру *нормативистичког приступа* читавај проблематици, прихвата се да је питање уставног полиморфизма, схваћеног као диверсификација његове формализације, односно, у једном виду, као формално разликовање поступака његове промене (неједнаки полиморфизам) чија једна од последица може да буде и забрана промене устава (негативни неједнаки полиморфизам), заправо питање позитивног уставног права, тако да је питање домашаја уставних забрана, односно да ли полиморфизам у продукцији права резултира и полиморфизмом у дерогацији права, очигледно питање тумачења позитивног уставног права.¹⁶ Другим речима, различити приступи темељног структурализма и нормативизма питању уставног идентитета и (не)уставних промена свде се на дилему да ли темељни принципи који могу бити и супраконституционалног карактера опредељују уставни идентитет који онемогућава промене устава, или је пак уставни идентитет одређен искључиво изричито прописаним забранама промене устава.

На страницама које следе размотриће се чиме је опредељен уставни идентитет Србије и на који начин и у којој мери он треба да буде узет у разматрање у правним аспектима евентуалних уставних промена и евроинтеграционим процесима.

3. УСТАВНИ ИДЕНТИТЕТ СРБИЈЕ И ПИТАЊА ПРОМЕНЕ УСТАВА И ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА

Устав Републике Србије садржи само једну изричито предвиђену забрану сопствене промене. У члану 204. чији је рубрум „Забрана промене Устава“ предвиђено је да Устав не може да буде промењен за време ратног или ванредног стања. Уколико би се у анализи уставног идентитета Србије пошло од нормативистичког стајалишта према којем је идентитет устава опредељен изричито прописаним забранама промене, утолико би се могло закључити да уставни идентитет Србије не постоји, или да може опстати једино у ратном или ванредном стању. Разуме се да изложени *reductio ad absurdum* ствара основ за другачије тумачење. У том смислу, чини се да су у одредбама Устава садржана и друга ограничења уставних промена. Реч је

¹⁶ O. Pfersmann, „Unconstitutional Constitutional Amendments: A Normativist Approach“, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 67/2012, 95-98.

како о ограничењима која су изричито прописана, тако и онима која су имплицитна, односно која се могу извести из Устава, уколико се он схвата као структурално јединство и хијерархијски скуп начела и одредби, а на основу којих би се могли одредити суштински елементи уставног идентитета Србије.

Осим одредбе чл.204, Устав у члану 20. ст. 2. изричито прописује да се *достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати*. У изложеној одредби посебну пажњу завређује појам „ниво“ и његово коришћење у контексту људских и мањинских права, јер од схватања тог појма зависи правна природа и домашај његовог, императивним изражавањем, спреченог смањивања у погледу људских и мањинских права. Будући да се изложена одредба налази у оквиру члана чији је рубрум „Ограничења људских и мањинских права“ које се према ст.1. тог члана врши законом, *prima facie* би се могло стати на становиште да њен смисао није да онемогући уставне промене људских и мањинских права, већ да, у случају њиховог законског ограничавања, онемогући умањење садржине и суштине зајамчених права. Такав закључак подржава одредба чл. 203. ст.7. Устава према којој се промена Устава може односити на људска и мањинска права, као и одредба чл. 18. ст.2. према којој се законом може прописати начин остваривања Уставом зајамчених права, при чему закон не сме да утиче на суштину зајамченог права. Другим речима, појам „ниво“ из чл.20.ст.2. могао би се односити на садржину и суштину права. У појединим коментарима Устава истиче се, међутим, да се овом заштитном клаузулом гарантује заштита *статуса* слобода и права које грађани већ ефективно уживају.¹⁷ Међутим, пажљивијим читањем одредбе чл.20.ст.2. може се уочити да се појам „ниво“ користи у једнини, односно да се не односи на свако појединачно Уставом зајамчено право, већ на сва права заједно. У том смислу, уставно искључење смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права може се односити и на сва права заједно, што, доследно изведено, води закључку да је уставотворац имао у виду онемогућавање промене устава која би се састојала у умањивању и укидању људских и мањинских права. Такво тумачење је компатибилно са начелном уставном могућношћу да људска и мањинска права буду предмет промене Устава, јер се у одредби Устава којом је таква могућност предвиђена говори о промени која се *односи* на људска и мањинска права. Могућност да се промена Устава односи на људска и мањинска права не мора нужно да значи да је свака промена људских и мањинских права дозвољена. Уосталом, ако се сматра да се уставно спречавање смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права односи на законско ограничење ових права, утолико се на основу

¹⁷ М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, 32.

argumentum a maiore ad minus може стати на становиште да се односи и на њихово уставно ограничавање, односно умањивање и укидање. Дакле, уставна одредба према којој се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати треба да буде тумачена као уставна забрана промена Устава које представљају умањење или укидање људских и мањинских права.¹⁸ Уставно опредељивање људских (недостаје и мањинских!) права као *неотуђивих* у чл.3. Устава потврђује изложено тумачење.

На неотуђивим људским правима, према чл.3.ст.1. Устава, почива владавина права. У истој уставној одреби владавина права се одређује као *основна претпоставка Устава*. У коментарима Устава истакнуто је да је наведена одредба илустративан пример конфузног правила које замењује места узроку и последици, јер је однос између појмова владавине права и устава управо обрнут.¹⁹ Уз делимично разумевање изложене критике, ипак се у тумачењу изложене одредбе може стати на становиште да уколико је један појам одређен као претпоставка Устава, утолико му он, *као полазна основа, претходи*, чини његово *теоријско и филозофско исходиште и утемељење*. Тако схваћена, владавина права је *condition sine qua non* Устава, па стога не могу да буду допуштене уставне промене које би је угрозиле, или онемогућиле. Будући да је владавину права одредио као (пред)услов Устава, уставотворац је њеним поштовањем условио све будуће уставне промене.

Према члану 1. Устава, Република Србија је држава која је, између осталог, заснована на начелима грађанске демократије. Сувереност грађана и облици демократије у којима је они врше (референдум, народна иницијатива и преко слободно изабраних представника) чине једну од темељних вредности уставног поретка коју Устав штити изричито забрањујући у чл.2.ст.2. државним органима, политичким организацијама, групама или појединцима да присвоје сувереност од грађана.²⁰ У том смислу, сувереност је *неприсвојива*, заправо *неотуђива*. Ако је тачно да је сувереност од грађана неприсвојива и неотуђива, онда би се могло резоновати да се ни сами грађани не би могли одрећи суверености тако што би је препустили онима који не смеју да је присвоје, чак ни у случају да када у поступку уставних промена, одлучују о карактеру и устројству политичке заједнице. Уставна забрана успостављања власти мимо слободно изражене воље грађана значи и да се грађани не могу, макар и слободно, одрећи права да ту вољу, у циљу успостављања власти, слободно изражавају. У том смислу, промене (измене и допуне) устава које би нарушавале начела грађанске демократије на којима

¹⁸ У компаративном уставном праву поједине забране промена устава управо се односе на забрану укидања или умањења људских права и слобода, а одредба Устава која се овде анализира конципирана је слично тим забранама.

¹⁹ М. Пајванчић, *op.cit.*, 15.

²⁰ *Ibid*, 14.

је држава заснована подриле би саме темеље државе, тако да након таквих промена не само њен устав, већ ни она сама више не би били исти. Другим речима, Устав је, у погледу начела демократије, имплицирао ограничења сопствене промене.

Владавина права, као предуслов Устава, и начела демократије, као темељна вредност, суштински опредељују уставни идентитет Републике Србије. Конституционално посматрано, Србија је демократска правна држава. Но, то нису једини и искључиви елементи њеног уставног идентитета. Уставни идентитет Републике Србије одређен је и полазним основама на којима је Устав донесен. Према преамбули, грађани су Устав донели полазећи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница. Док је равноправност грађана и етничких заједница обезбеђена уставним одредбама о људским и мањинским правима чији се достигнути ниво не може смањивати, дотле је уставноправна укорененост Републике Србије у државној традицији српског народа оличена у називу државе, њеној независности, јединству и недељивости њене територије, као и у језику и писму који су у службеној употреби. Било каква промена наведених елемената, пре би подразумевала свеобухватну уставну изградњу, заправо разградњу, него промену која би се састојала у изменама и допунама постојећег Устава. Измене и допуне Устава које би се односиле на одредбе које регулишу наведена питања, свакако не би могле да очувају уставни идентитет државе, јер променама наведених елемената засигурно више не бисмо живели под истим Уставом. Другим речима, деривативна уставотворна власт не би могла да одступи од државног, а тиме и од сопственог идентитета. Уставни континуитет подразумева поштовање уставног идентитета.

Судећи према преамбули, полазна основа за доношење Устава, била је и чињеница да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије и да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије. Изложено одређење наишло је на критике у делу домаће правне науке, јер представља поруку која не може произвести никакве правне ефекте, нарочито због тога што се правно не може правдати употреба израза „суштинска аутономија“ који нема одређено значење и који, штавише, може имати супротно значење од оног које му се хтело дати.²¹ Док се критика усмерена на коришћење неадекватних појмова начелно може прихватити, остаје отворено питање да ли ова „порука“ заиста остаје без правних ефеката? Будући да је чл. 182. ст.2. предвиђено да ће се суштинска аутономија Косова и Метохије уредити посебним законом који се доноси по

²¹ Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 2006, 8-9.

поступку предвиђеном за промену Устава, чини се да та „порука“ ипак има свој правни ефекат. Имајући у виду да су за промену Устава прописана два различита поступка, поставља се питање, по којем поступку би се одлучивало о усвајању закона који регулише суштинску аутономију Аутономне покрајине Косово и Метохија? Будући да је одредба која регулише усвајање овог закона сврстана у поглавље о територијалној организацији и да Устав не помиње територијалну организацију као питање о којем се, у поступку ревизије Устава, мора расписати обавезни накнадни уставни референдум, поједини аутори закључују да се овај закон доноси по процедури за промену Устава која не предвиђа обавезни, већ факултативни уставни референдум.²² Са друге стране, може се поставити питање да ли би закон који би ишао ван оквира суштинске аутономије последично мењао и преамбулу и друге делове Устава и на тај начин за своје доношење изискивао поступак за промену Устава који предвиђа обавезни референдум? Несумњиво је да „суштинска аутономија“, иако представља појам који у правној теорији нема јасно одређено значење, намеће и извесно ограничење будућих промена Устава у материјалном смислу, јер Устав очигледно не прихвата аутономију која би задржала у постојеће државно уређење Републике, односно која би нарушила јединство и недељивост територије (чл.8.ст.1.) и јединство правног поретка (чл.194.ст.1), односно која би представљала својеврсну федерализацију државе.

Према чл. 1. Устава, Република Србија заснована је и на припадности европским принципима и вредностима. Иако немају јасно утврђено правно значење и домаћај, већ представљају програмско-декларативну одредницу која и у Уставу треба да означи начелну опредељеност државе за евроинтеграције, „европски принципи и вредности“ могу да буду од значаја управо за тумачење појединих правних аспеката процеса евроинтеграција. Из тога јасно следи да би евентуално успешно одвијање процеса евроинтеграција, са једне стране, наметало потребу промене Устава која би омогућила трансфер суверених права на ЕУ, а што је била пракса у државама кандидатима које су јој приступиле, док би, са друге стране, било нужно да се такав процес, у свим својим фазама, укључујући и евентуалну промену Устава која би створила правни основ за пренос суверених права, управо зарад поштовања европских принципа и вредности, не одвија на уштрб поштовања једнакост Републике Србије са другим државама чланицама, као и њеног националног идентитета *инхерентног њеној основној политичкој и уставној структури*. У том смислу, било какав вид нарушавања основних елемената уставног идентитета Србије зарад европских интеграција, без

²² М. Пајванчић, *op.cit.*, 235.

обзира да ли до њега дошло у форми делимичне промене Устава, или неког вида правно обавезујућег споразума, не и био прихватљив.

4. ЗАКЉУЧАК

Идентитет је не само теоријскоправна, већ и категорија позитивног права. Позитивно право многих држава уређује различите аспекте идентитета, како индивидуалног, тако и групног, док, у контексту европских интеграција, категорија позитивног права постају и национални и уставни идентитет држава. Процес европских интеграција одвијао се уз поштовање идентитета држава чланица. Сви релевантни акти примарног права ЕУ, нормативно посматрано, садрже одредбе о поштовању националног идентитета држава чланица, али се фокус постепено померио. Наиме, Мастрихтски и Амстердамски споразум предвиђали су поштовање националних идентитета, док се у Лисабонском споразуму говори о националним идентитетима *инхерентним основним политичким и уставним структурама*. Филозофски и политиколошки посматрано, уставни идентитет је дијалoшка категорија која представља мешавину политичких аспирација и обавеза које су карактеристичне за прошлост једне нације и одређивања оних у друштву који теже да ту прошлост, на изванредан начин, превазиђу. У правном смислу, уставни идентитет се може одредити као неповредиво језгро садржине устава, односно као суштина уставне владе у којој су самом језгру владавина права и фундаментална политичка обавеза уставног поретка која је била од централне важности за национално саморазумевање *demos*-а. У том смислу, уставни идентитет се у конституционалистичкој теорији и савременој уставносудској пракси користи не само у вези са питањем наднационалних интеграција, већ и у вези с променама устава, било да се у оквиру приступа темељног структурализма сматра категоријом која онемогућава промену устава, а која се одређује уз помоћ темељних принципа који могу бити и супраконституционалног карактера, било да се, у оквиру нормативистичког приступа, одређује искључиво изричито прописаним забранама промене устава.

У одредбама Устава Републике Србије садржана су ограничења уставних промена, како она која су изричито прописана, тако и она која су имплицитна, односно која се могу извести из Устава, уколико се он схвата као структурално јединство и хијерархијски скуп начела и одредби, а на основу којих би се могли одредити суштински елементи уставног идентитета Србије. Уставни идентитет Републике Србије одређен је неотуђивим људским и мањинским права на којима почива владавина права као предуслов Устава, начелима грађанске демократије као темељном вредношћу Устава, укорењеношћу Републике Србије у државној традицији

српског народа што се нормативно изражава у називу државе, њеној независности, јединству и недељивости њене територије, језику и писму који су у службеној употреби, као и у суштинској аутономији аутономне покрајине Косово и Метохија која не сме да наруши јединство и недељивост државне територије. Будући да је према чл. 1. Устава, Република Србија заснована и на припадности европским принципима и вредностима било какав вид нарушавања основних елемената уставног идентитета Србије зарад европских интеграција, без обзира да ли до њега дошло у форми делимичне промене Устава, или неког вида правно обавезујућег споразума, не би био уставноправно прихватљив.

Vladimir ĐURIĆ, Ph.D.

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

THE CONSTITUTIONAL IDENTITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN
THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION AND CONSTITUTIONAL
CHANGES

Summary

This paper deals with the question of the constitutional identity of the Republic of Serbia in the context of European integration and constitutional changes. After a theoretical analysis of the concept of constitutional identity, the elements of the constitutional identity of Serbia which prevent partial changes of its Constitution are highlighted. Since EU law obliges the Union to respect the identities of the Member States and bearing in mind that Serbia is based on the commitment to the European principles and values, any kind of distortion of the basic elements of the constitutional identity of Serbia for the purpose of European integration wouldn't be constitutionally acceptable, regardless of it occurring in the form of partial changes of the Constitution, or some form of legally binding agreement.

Keywords: *constitutional identity, EU integration, constitutional changes, Serbia*