

VLADIMIR MIKIĆ

REDOVNA USTAVNA REVIZIJA KAO IZNEVERENI DRUŠTVENI IMPERATIV U REPUBLICI SRBIJI¹

U V O D

Ove jeseni navršava se deset godina važenja Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav; URS)², proglašenog 8. novembra 2006. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije (Narodna skupština). Ovaj podatak čini da on *već sada* – pre bilo kakve izmene njegovog teksta – ima trajanje koje gotovo da se poklapa sa tipičnim (prosečnim) ukupnim periodom važenja pojedinačnog ustava u srpskoj istoriji.³ Uz to, reč je o jednom od ubedljivo “najmlađih” ustavnih dokumenata u Evropi.⁴

Dr Vladimir Mikić, stručni saradnik Univerziteta u Beogradu.

¹ M. Radojević (prir.), *Srpski ustavi: od 1835. do 1990. godine: sa ustavima Kraljevina SHS i Kraljevine Jugoslavije*, Beograd 2004, str. 51. “Ako se po vremenu i iskustvom dokaže da je nužno, promjeniti koji ot više isčisljeni členova ustava Knjažestva Srbije, ili da je nužno što dodati k njima ili oduzeti; to Knjaz i državni Sovjet Srbski, da sazovu skupštinu narodnju, pak da ih predstave i dokažu nužnost istu, i onda zajedno s njom ili da promjene ovaj ili onaj člen ustava ovoga, ili da mu dodadu, što je nužno, il da oduzmu od njega što je izlišno il besputno.” (čl. 140 “Sretenjskog” ustava iz 1835. godine)

² “Sl. glasnik RS”, br. 98/06.

³ U zavisnosti od kriterijuma korišćenih za klasifikaciju propisa koji se mogu ubrojati u “ustave Srbije”, taj vremenski period (posmatrano od 1835. do 2006), iznosi između 10 i 15 godina.

⁴ Posle URS, ustavne akte su od evropskih zemalja usvojile još samo Crna Gora (19. oktobra 2007) i Mađarska (18. aprila 2011. godine).

Navedene činjenice mogle bi da navedu na zaključak da pred Ustavom stoji “pobedonosna” perspektiva propisa usvojenog *in extremis*,⁵ koji već čitavu deceniju služi kao najširi normativni okvir za uređenje složenih političkih, pravnih i društvenih odnosa u zemlji. Važan činilac pri procenjivanju mogućnosti da njegova primena doživi dug vek čini okolnost da njegov tekst nijednom nije menjan.

Ipak, ovaj rad za cilj ima da dokaže upravo suprotno gledište. Naime, redovnim “provetravanjem” ustavnog dokumenta, odnosno povremenim intervencijama u njegovu formalnu sadržinu (uz brisanje očividno neadekvatnih i uvođenje realističnih i smislenih normi), sprečava se svojevrsna *implozija* ustavnog poretka i čuva (samo naizgled paradoksalno) integritet ustava. Sa druge strane, ukoliko ustavni dokument ne prođe kroz blagovremene revizije zahvate, suočava se sa opasnošću da ga prostom snagom fakticiteta nadmaše političke i društvene pojave i okolnosti koje su bile nepoznate u vreme pisanja ustava (ili se ustavopisac pravio da ih nema). Takvom ustavu pretilo stvaranje i snaženje raznovrsnih oblika postupanja koji izrastaju u običaje *contra constitutionem*.

Izbegavanjem “suočavanja” sa objektivnim potrebama za (delimičnom) ustavnom revizijom, politički akteri u čijim su rukama poluge ustavnih promena u Republici Srbiji (Srbija) izneveravaju važnu (makar i “golim okom” teško vidljivu) potrebu društva za stalnim usklađivanjem i interakcija između društvene stvarnosti i (ustavnog) prava.⁶ Ustav nema nikakvu budućnost ako nije “živ”, a posebno ukoliko njegovu primenu prati politička (politikantska) instrumentalizacija potrebe za ustavnom revizijom. To je slučaj i sa URS-om, kao najvišim aktom zemlje sa nejakim konstitucionalističkim impulsom.

U prvoj celini rada biće analiziran pravni okvir koji je Ustav predvideo za izmenu vlastitih odredaba, kao i određeni podustavni propisi koji za cilj imaju sprovođenje odnosnih ustavnih odredaba. Drugi deo rada ima za cilj utvrđivanje krupnih tačaka u desetogodišnjoj *istoriji revizije Ustava koja se nije dogodila*. U njemu su tematski klasifikovane (poluzvanične) najave izmene Ustava, kao svojevrsan spisak *de facto* izneverenih obećanja da će u Srbiji Ustav biti upodobljen važnim političkim i društvenim promenama ili potrebama za njima. Zaključnim razmatranjima prethodi utvrđivanje smisla pojma “društveni imperativ” u svetlosti potrebe za izmenom Ustava.

⁵ Ustav je donet *nekoliko meseci nakon “neželjenog” osamostaljenja Republike Srbije i obnove njenog međunarodnopravnog subjektiviteta, raspadom Državne zajednice Srbija i Crna Gora u junu 2006. godine.*

⁶ *Promene ustava mogu za cilj da imaju “prilagođavanje razvojjima koji su se, zapravo, već dogodili”, ali one ih mogu i izazivati.* Reč je o razlici između “prilagođavačke” i “oblikovne” (stvaralačke) promene ustavnog propisa: P. Häberle, *Ustavna država*, Zagreb 2002, str. 102.

PRAVNI OKVIR USTAVNE REVIZIJE U SRBIJI

Postupak ustavne revizije u Srbiji, uređen u IX delu Ustava (“Promena Ustava”, čl. 203-205), odlikuje se poštovanjem teorijskog i uporednog pravila (zahteva) o kvalifikovanoj većini u parlamentu kao dokazu proširenog konsensualnog osnova za izmenu najvišeg normativnog okvira u zemlji. Uz to, Ustavom je, za izmenu velikog broja njegovih odredaba, predviđena i neophodna referendumsko potvrda.

U odnosu na (prethodno važeći) Ustav Republike Srbije iz 1990. godine,⁷ URS je pooštrio uslove za podnošenje predloga za ustavnu reviziju. Umesto jedne petine (50 od ukupno 250 narodnih poslanika),⁸ URS tu mogućnost (u čl. 203, st. 1) daje trećini ukupnog broja narodnih poslanika (što znači: najmanje 84 poslanika), dok inicijativu za reviziju više ne može da podnese 100.000 birača, nego njih 150.000. I normativno-stilski posmatrano, nije jasno zbog čega je redosled ovlašćenih predlagača promenjen tako da se prvo navode narodni poslanici, pa predsednik Republike, pa Vlada Republike Srbije (Vlada) i, na kraju, birači (po Ustavu iz 1990, redosled je počinjao biračima, nastavljao se poslanicima i završavao navođenjem aktera iz reda predstavnika izvršne vlasti).

Pošto predlog za promenu Ustava usvoji dvotrećinska većina od ukupnog broja poslanika (čl. 203, st. 3 URS), Narodna skupština pristupa izradi akta o promeni Ustava, odnosno njegovom razmatranju (st. 5), te ga usvaja – ponovo dvotrećinskom većinom – i ima na raspolaganju ovlašćenje da odluči da se o tom aktu održi referendum (st. 6),⁹ izuzev, naravno, u slučaju obaveznog referenduma, koji proizlazi iz potrebe ustavopisca da od revizije dodatno “zaštiti” čitav spisak ustavnih tema i instituta iz st. 7. istog člana. Treba obratiti pažnju da ovakvu zaštitu uživa izuzetno (čak i neprimereno) veliki broj ustavnih odredaba. Tako, referendum se obavezno raspisuje ako se promena Ustava odnosi na: preambulu Ustava, njegova načela (sadržana u prvom delu Ustava (čl. 1-17)), ljudska i manjinska prava i slobode (drugi deo Ustava, čl. 18-81), uređenje vlasti (peti deo, čl. 98-165), proglašavanje ratnog i vanrednog stanja (čl. 200 i 201), odstupanje od

⁷ “Sl. glasnik RS”, br. 1/1990.

⁸ Čl. 132, st. 1. Ustava iz 1990. godine.

⁹ Jedna od stilskih grešaka ustavopisca sastoji se u formulaciji odredbe čl. 203, st. 6. Ustava, prema kojoj Narodna skupština “može odlučiti da [akt o promeni Ustava] i građani potvrde na republičkom referendumu”, kao da narodnim poslanicima pripada prerogativ da praktično unapred (u ime građana i umesto njih) odlučuju o (pozitivnom, odnosno potvrdnom) ishodu referenduma. Uz to, “Ustav ne kaže kojom većinom Narodna skupština donosi odluku o raspisivanju republičkog referenduma”: R. Marković, “Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled”, *Anali Pravnog fakulteta* LIV, br. 2, 2006, str. 5-46, 40.

ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju (čl. 202) ili postupak za promenu Ustava (čl. 203-205). Dakle, pored preambule, revizija Ustava nije moguća bez (uspešnog) referenduma ukoliko se odnosi na neki od 155 (od ukupno 206) članova Ustava)! Referendum, drugim rečima, nije neophodan ukoliko revizija za predmet ima neko od pitanja iz oblasti: ekonomije, nadležnosti Republike Srbije, Ustavnog suda (što je teško shvatljivo, kao da Ustavni sud ne predstavlja jednu od važnih komponenti u sklopu sistema vlasti), pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, hijerarhije propisa i načela zakonitosti.¹⁰ Za sprovođenje promene Ustava potrebno je da – dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika – bude donet ustavni zakon (čl. 205, st. 1 i 2 Ustava). Konačno, izvesni tehnički modaliteti postupanja Narodne skupštine u postupku revizije uređeni su i Poslovníkom Narodne skupštine.¹¹

Određba iz čl. 203, st. 4. Ustava o jednogodišnjoj zabrani pristupanja reviziji po pitanjima sadržanim u predlogu koji nije podržan dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini, iako predstavlja novost u odnosu na Ustav iz 1990 (koji ne sadrži slično ograničenje), predstavlja svojevrсни evropski uporedni standard.¹² Isto važi i za odredbu iz čl. 204. URS, prema kojoj je zabranjena promena Ustava tokom trajanja neredovnih okolnosti¹³ (i koju takođe nije poznavao Ustav iz 1990. godine). Ustav je postavio i određena *implicitna*, materijalna ograničenja sopstvenoj reviziji.¹⁴

¹⁰ Treći deo Ustava (“Ekonomsko uređenje i javne finansije”, čl. 82-96), četvrti deo (“Nadležnosti Republike Srbije”, čl. 97), šesti deo (“Ustavni sud”, čl. 166-175), sedmi deo (“Teritorijalno uređenje”, čl. 176-193), osmi deo (“Ustavnost i zakonitost”, čl. 194-202 (izuzev čl. 200-202)). Razumljivo, nikakva revizija nije logički zamisliva u odnosu na poslednju ustavnu odredbu (čl. 206), koja je završnog karaktera.

¹¹ “Sl. glasnik RS”, br. 52/10 i 13/11. Glava IX, deo 1 ovog propisa nosi naslov: “Postupak za promenu Ustava” (čl. 142-149). U ovom delu Poslovníka su pobrojani zahtevi formalne prirode, uključujući i rokove za postupanje Narodne skupštine i ulogu njenog nadležnog odbora.

¹² Gotovo istovetno rešenje sadržano je u čl. 177, st. 8. Ustava Albanije iz 1997, čl. 168. Ustava Estonije iz 1992, čl. 148, st. 4. Ustava Litvanije iz 1992, čl. 155, st. 5. Ustava Crne Gore, te čl. 158, st. 1. Ustava Ukrajine iz 1995. godine.

¹³ Ustavne revizije nema u doba neredovnih okolnosti u: Albaniji (čl. 170, st. 5 i čl. 177, st. 2. Ustava), Belgiji (čl. 196. Ustava iz 1994), Belorusiji (čl. 139, st. 2. Ustava iz 1994), Nemačkoj (čl. 115e, st. 2. Osnovnog zakona iz 1949), Poljskoj (čl. 228, st. 6. Ustava iz 1997), Portugalu (čl. 289. Ustava iz 1976), Rumuniji (čl. 152, st. 3. Ustava iz 1991), Crnoj Gori (čl. 156, st. 7. Ustava), Švedskoj (poglavlje 13, čl. 5, st. 2. Instrumenta vladavine), Španiji (čl. 169. Ustava iz 1978) itd.

¹⁴ Posredna zabrana promene sadržana je u odredbi čl. 20, st. 2. Ustava, koja nalaže da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati; uz to, vladavina prava, koja počiva na neotuđivim ljudskim pravima, određena je po čl. 3, st. 1. kao osnovna pretpostavka Ustava, a suverenost čini, po čl. 2, st. 2, jednu od temeljnih vrednosti ustavnog poretka: V. Đurić, “Ustavnosudska kontrola ustavnih promena u Republici Srbiji”, *Pravni život*, 12/2014, str. 607-619, 614-616.

IZNEVERENE NAJAVE USTAVNE REVIZIJE

Ključni problem u vezi sa činjenicom da Ustav nije noveliran u prvih deset godina njegove primene sastoji se u tome što su izmene njegovog teksta za sve to vreme redovno najavljivane od strane nosilaca najodgovornijih ustavnih i političkih funkcija u zemlji. Visoki državni funkcioneri konstatovali su postojanje potrebe za promenama teksta Ustava gotovo od dana njegovog usvajanja.¹⁵ Ova činjenica upućuje na zaključak da je Ustav usvojen (i potvrđen na referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine) u senci zvaničnog obećanja da će – u meri i u delu u kojem je to potrebno – biti menjan ubrzo.

Na narednim stranama biće pobrojani i sistematizovani raznovrsni nezvanični “predlozi” i “zahtevi” za izmenom Ustava koje su izneli predstavnici ustavnih organa i političkih stranaka i druge uticajne političke ličnosti u Srbiji, i to: predsednik Republike (i to obojica nosilaca te dužnosti od usvajanja Ustava do danas), članovi (različitih sastava) Vlade, predstavnici pojedinih političkih grupa u Narodnoj skupštini, pojedinačni narodni poslanici, te predstavnici sudske vlasti i teritorijalne autonomije. Autorski tekstovi i dokumenti u kojima su sadržani predlozi za ustavnom revizijom (a kojih ima puno) nisu navedeni u ovom radu (ili se na njih čini tek sporadičan osvrt, u svrhu pružanja odgovarajućeg primera), jer njegov predmet čini istraživanje neslužbenih (neformalnih) najava ustavne revizije, datih od strane *zvaničnih* predstavnika ustavnih organa. Ovo pojašnjenje je potrebno zato što postupak promene Ustava nikada nije ni pokrenut, a ne samo sproveden. Naravno, ne snose istu vrstu odgovornosti za ovu nedоследnost, sa jedne strane, oni ustavni organi koji su ovlašćeni na pokretanje postupka

¹⁵ *Zvanično konstatovana potreba da Ustav bude menjan što je pre moguće stara je gotovo koliko i sâm Ustav. Naime, “koliko sutradan po usvajanju “Mitrovdanskog ustava” (...) čuli su se zahtevi za promenu tek donetog dokumenta”: “Promena Ustava: Branitelji i reformatori”, “Vreme”, br. 1046, 20. januar 2011: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=972617> (01.07.2016). “Debata o ustavnim reformama u Srbiji traje praktično od političkih promena 2000. godine, a imajući u vidu da je prilikom usvajanja aktuelnog Ustava ona izostala, tokom čitavog perioda od novembra 2006. godine su se nastavile rasprave o potrebi njegove revizije”: *Komitet pravnika za ljudska prava, Ustav Republike Srbije: Nedostaci i potreba za reformom: Preliminarni izveštaj o nedostacima Ustava Republike Srbije i predlozi za reformu, Beograd 2013, str. 43. Predsednik Republike saopštio je na sednici Narodne skupštine od 30. septembra 2006, pozivajući narodne poslanike da usvoje predlog Ustava, da “ovaj najviši pravni akt (...) nije najbolji koji je moguć i nije idealan” (što svakako implicira potrebu za njegovim budućim izmenama): <http://www.otvoreniparlament.rs/2006/09/30/286438/> (15.07.2016). I šef poslaničke grupe Socijalističke partije Srbije (SPS) izjavio je tada da je brza ustavna revizija moguća: “Da li je ovaj ustav dobar ili loš? Promenite ga posle toga. Nijedan ustav nije Sveto pismo”: *ibid.* Istom prilikom, govoreći o želji članova poslaničke grupe kojoj pripada (“Nova Srbija i samostalni poslanici”) da državno uređenje bude monarhija, predstavnik te grupe izjavio je: “To je detalj, vreme će da pokaže (...), ovaj ustav možemo lako i promeniti”: *ibid.***

za promenu Ustava (Vlada, predsednik Republike, narodni poslanici) i, sa druge strane, institucije (i njihovi predstavnici) koje tim ovlašćenjem ne raspolažu.

Sadržina predloga promena sastojala se u: smanjenju broja narodnih poslanika, promeni ili potpunijem ustavnom regulisanju izbornog sistema, izmeni načina izbora predsednika Republike, smanjenju obima nadležnosti Ustavnog suda i proširenju ovlašćenja predsednika Republike, snaženju nezavisnosti sudstva, izmeni (ili ukidanju) preambule, konstitucionalizovanju formalnih uslova za buduće članstvo Srbije u Evropskoj uniji (EU), preciznijem normiranju ovlašćenja Autonomne pokrajine Vojvodina (APV) i nekim drugim (manjim) pitanjima. Treba istaći da je jedna značajna grupa predloga za izmenu Ustava imala za predmet ispravljanje brojnih jezičkih, stilskih i, uopšte, normativno-tehničkih propusta ustavopisca.¹⁶

Veoma obimna grupa predloga ustavne revizije koncentrisana je oko kritike postojećeg broja poslanika u Narodnoj skupštini (utvrđenog odredbom čl. 100, st. 1 Ustava). Smanjenje broja narodnih poslanika "ne silazi sa usana" političkih činilaca u zemlji. Ono je predstavljalo i jedan od razloga za formiranje "akcione grupe" Narodne skupštine, obrazovane, navodno, u svrhu pripreme izmene Ustava.¹⁷ Kao svrha najavljene promene navođen je "operativniji i prvenstveno ekono-

¹⁶ Ovakvi komentari izuzetno su brojni u akademskoj javnosti. Primera radi može biti navedena izjava Zorana Ivoševića, nekadašnjeg člana Vrhovnog suda Srbije, prema kojoj u Ustavu "ima mnogo grešaka, čak i gramatičkih"; on navodi kako "uopšte nije pristojno da u jednoj uređenoj zemlji najviši pravni akt ima toliko grešaka": "Vreme je za promenu Ustava, ali gde će se povući crta?": <http://www.nadlanu.com/info/srbija/Vreme-je-za-promenu-Ustava-ali-gde-ce-se-povuci-crta.a-224040.291.html> (03.07.2016). Čini se istinitim da su "posledice brzog usvajanja ostavile (...) traga na kvalitet ustavnog teksta", pa "i pravnički neukom čitaocu smeta što su tom prilikom napravljene pravopisne greške", pa i "neoprostivi propusti": M. Radojević, "Dve decenije ustavnosti u Srbiji: ustavi u vanrednom stanju (1990-2010), *Politička revija* 2/2012 (XXIV) XI vol 32, str. 219-244, str. 239. Određen broj primedaba u tu svrhu uputili su i političari. Predstavnici izvesnog broja poslaničkih grupa u sazivu Narodne skupštine od 2014. do 2016. najavili su podnošenje formalnog zahteva za izmene Ustava koje bi težile otklanjanju tih nedostataka. Prema rečima šefa poslaničke grupe Saveza vojvodanskih Mađara (SVM), ta stranka "smatra da je Ustav prepun grešaka, tehničkih i pravnih, kao i nepostojanih rešenja": "Tim za izmenu političkog sistema: Ustav je prepun grešaka, treba ga menjati": <http://www.blic.rs/vesti/politika/tim-za-izmenu-politickog-sistema-ustav-je-prepun-gresaka-treba-ga-menjati/b2pytf6> (31.07.2016)

¹⁷ Na predlog predsednice Narodne skupštine, u sastavu ove akcione grupe trebalo je da budu članovi iz reda svih poslaničkih grupa, ali i predstavnici vanparlamentarnih stranaka, nezavisnih institucija i predstavnika civilnog društva: "Babić: Dogovor o promeni političkog sistema do kraja godine": <http://www.blic.rs/vesti/politika/babic-dogovor-o-promeni-politickog-sistema-do-kraja-godine/znstm2l> (31.07.2016). O daljoj sudbini ovog tela najbolje svedoče reči šefa poslaničke grupe vladajuće političke stranke (Srpska napredna stranka (SNS) imala je u tadašnjem sazivu 136 narodnih poslanika) od 12. maja 2015: "Smatram da ćemo naredne nedelje imati i prvi sastanak

mićniji parlament”, sa većim poverenjem kod građana.¹⁸ Ovakva ustavna revizija predstavljena je kao prioritet, nezavisno od sastava vladajuće većine u Narodnoj skupštini: kako pre parlamentarnih i predsedničkih izbora iz 2012,¹⁹ tako i posle njih.²⁰

Određeni politički činioци iznosili su u javnost i potrebu za drugačijim uređenjem važećeg izbornog sistema za Narodnu skupštinu, koja bi bila ispunjena uvođenjem povišenog (stepenovanog) cenzusa za koalicione liste na parlamentarnim izborima,²¹ ali, prema određenim gledištima, i sniženjem cenzusa uopšte.²² Do javnosti su stizali i glasovi narodnih poslanika o potrebi za ustavnim garanto-

Akcionе grupe. Namerno smo želeli da izbegnemo termin radne grupe, zato što postoji jedno uvreženo mišljenje da kada god nešto nećete da uradite onda formirate radnu grupu”: *ibid.*

¹⁸ Parlament je, po rečima šefa poslaničke grupe SNS, “preglomazan i ne toliko efikasan” (v. fusnotu 17), pa bi broјčano manji parlament “bio daleko efikasniji i jeftiniji”: “Babić: Promena Ustava na kraju procesa pridruživanja”: “Babić: Promena Ustava na kraju procesa udruživanja”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/babic-promena-ustava-na-kraju-procesa-pridruzivanja/x0g98lw> (31.07.2016).

¹⁹ U vreme kada je koalicija okupljena oko nje imala parlamentarnu većinu (januara 2011), Demokratska stranka (DS) je, načelno, bila raspoložena za smanjenje broja poslanika: “Loš Ustav izgovor za kampanju”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/los-ustav-izgovor-za-kampanju/gh8tyy> (10.07.2016). Tadašnji predsednik Republike navođen je kao nezvanični inicijator ovakve izmene Ustava: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=972617> (fusnota 15 u ovom radu); “Predsednik Boris Tadić smatra da je pravo vreme da se, ustavnim izmenama, broj poslanika smanji na 150”: “Trebа li menjati Ustav”: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=04&nav_id=358120 (11.07.2016). Ovakvu “nameru” predsednika Republike da podržao je u decembru 2010. i tadašnji ministar odbrane: *ibid.*

²⁰ Ovakav predlog “podržan” je 2015. od strane poslanika Nove Srbije: v. fusnotu 16 u ovom radu. Šef poslaničke grupe SNS najavio je da se do kraja te godine “očekuje dogovor o promeni političkog sistema”, koji “podrazumeva promenu Ustava”, pri čemu je “prvi korak promena broja poslanika”, koji predstavlja “jedan od prioriteta” SNS. Istom prilikom, on je podsetio da je smanjenje broja poslanika na 150 ili 125 najavio i predsednik Vlade: *ibid.* Šef poslaničke grupe SNS podsetio je u oktobru 2014. da je ta stranka svoj predlog izmene broja poslanika formalno predala Narodnoj skupštini “još pre nekoliko godina, kada smo bili u opoziciji”: *ibid.* Predstavnici SNS (predvođeni današnjim predsednikom Republike, Tomislavom Nikolićem) predali su 13. januara 2011. više od 300.000 potpisa “građana koji su podržali inicijativu za promenu Ustava Srbije u delu koji određuje broj narodnih poslanika”: “Naprednjaci Skupštini predali potpise za promenu Ustava”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/naprednjaci-skupstini-predali-potpise-za-promenu-ustava/w8q267r> (31.07.2016).

²¹ Stav poslanika SVM je da “treba uvesti stepenasti cenzus za koalicije”: “Tim za izmenu političkog sistema: Ustav je prepun grešaka, treba ga menjati” (fusnota 16).

²² Poslanička grupa Nove Srbije nominalno se zalagala za smanjenje cenzusa za ulazak stranaka u parlament na 3 odsto, ali i za uvođenje većinskog izbornog sistema: *ibid.*

vanjem (bolje) teritorijalne reprezentativnosti Narodne skuštine.²³ Uz to, isticani su i zahtevi za brisanjem odredbe čl. 102, st. 2. Ustava (koja predstavlja osnov za punu stranačku kontrolu nad mandatima narodnih poslanika), čime bi bila ukinuta mogućnost podnošenja tzv. blanko ostavki od strane narodnih poslanika.²⁴

Neposredan način izbora predsednika Republike, uređen odredbom čl. 114, st. 1. Ustava, s vremena na vreme osporavan je kao neodgovarajuće rešenje.²⁵ I sâm predsednik Republike predlagao je u januaru 2015. izmenu Ustava koja bi imala za cilj da šefa države biraju narodni poslanici, a ne (kao što je to slučaj od 1990. do danas) građani na neposrednim izborima.²⁶ Kao razlog je naveden neravnomeran odnos između načina izbora i ovlašćenja ove institucije.²⁷

Preostali predlozi za revizijom Ustava ticali su raznorodnih tema. Jedan predlog za izmenu Ustava imao je za cilj sužavanje Ustavom pobrojanih nadležnosti Ustavnog suda: od njegove predsednice pristigao je nezvanični predlog ustavne revizije iniciran potrebom za rasterećenje tog organa, koji, usled nesrazmerno velikog broja poslova koje mora da vrši, gubi karakteristiku tela koje odlučuje samo izuzetno. Ovaj predlog iznet je u svrhu obezbeđivanja "optimalnog i

²³ Šef poslaničke grupe koalicije "Srpski pokret obnove – Demohrišćanska stranka Srbije" (SPO-DHSS) zalagao se za "drugačiji način izbora poslanika", pošto "po sadašnjem 250 poslanika bi mogli da budu iz Beograda i teoretski da budu stanari jednog solitera": *ibid.*

²⁴ Zahtev za ukidanje "blanko ostavki" narodnih poslanika, nezvanično su, 2015. godine, izneli predstavnici SVM u Narodnoj skupštini: *ibid.*

²⁵ Jednostavnim rečima, da "predsednika republike treba da bira parlament", javnosti se obratio šef poslaničke grupe SVM, što je stav sa kojim se složio i predstavnik poslaničke grupe SPO-DHSS, rečima da je "način izbora predsednika države prevaziđen, zbog čega treba da ga bira parlament": *ibid.*

²⁶ "Menja Ustav: Nikolić bi da ga umesto građana bira Skupština" www.blic.rs/vesti/politika/menja-ustav-nikolic-bi-da-ga-umesto-gradana-bira-skupstina/zjsc2kr (31.07.2016). "Nikolić je objasnio i da se u vreme pisanja Ustava on zalagao da se predsednik bira u Skupštini, dok je tadašnji predsednik Boris Tadić bio za direktan izbor. (...)": *ibid.* Da je ova tvrdnja istinita svedoči sadržina stenografskih beleški sa sednice na kojoj je predlog Ustava usvojen, a na kojoj je Nikolić izjavio: "Želeli smo da predsednika bira Narodna skupština, želeli bismo da izbegnemo situaciju u kojoj se i danas nalazi Srbija, da predsednik Republike i predsednik Vlade ne vode istu politiku (...). Zbog toga Skupština mora da bira najviše organe vlasti. (...) Razmislite da li je potrebno (...) da promenimo i ovu odredbu o neposrednom biranju predsednika Republike": <http://www.otvoreniparlament.rs/2006/09/30/286438/> (15.07.2016).

²⁷ "Stekneš poverenje većine građana, a potom predstavljaš zemlju, a da ne određuješ predsednika vlade, ne sastavljaš vladu kao što to rade ostali predsednici direktno izabrani (...). Mislim da je tu Ustav ostao manjkav. (...) U toku nekih promena Ustava, mislim da bi to moglo da se izvede. Treba rešiti: ili će predsednik imati moć (...), ili će ga birati Skupština sa težim uslovima da ga razreši nego što ga bira – rekao je Nikolić": www.blic.rs/vesti/politika/menja-ustav-nikolic-bi-da-ga-umesto-gradana-bira-skupstina/zjsc2kr (fusnota 26).

efikasnog delovanja” Ustavnog suda i bolje “zaštite prava i pravnih interesa naših građana”.²⁸ Jedan broj političkih činilaca pominjao je u javnosti i potrebu za izmenom (ili brisanjem) teksta preambule Ustava.²⁹ Ipak, ta se ideja suočila sa značajnim otporima, koji se nisu koncentrisali oko argumentacije o (atipičnoj) sadržini preambule, već o konkretnim (prvenstveno političkim) posledicama takvog poteza.³⁰ Određeni institucionalni akteri preduzeli su korake u svrhu upoznavanja javnosti sa potrebama za redefinisanje ustavnog statusa APV.³¹ Predstavnicima političkog “vrha” isticali su potrebu za promenom Ustava u svrhu pripreme članstva Srbije u EU.³² Konačno, zahtevano je i “unapređenje garancije nezavisnosti pravo-

²⁸ “Važeći Ustav je do krajnjih granica proširio nadležnost Ustavnog suda i jasno je da bi jedino promenom najvišeg pravnog akta broj i vrsta nadležnosti mogli biti primereni njegovoj ulozi”; “Ustavni sud mora delati kao “sami vrh pravne zaštite” u zemlji i poslednja odbrana pravnog integriteta države Srbije i njenih organa, pre nego što žalbe za povredu tih prava budu upućene u Evropski sud za ljudska prava u Strazburu ili drugim međunarodnim institucijama”. Bolja rešenja imala bi da budu doneta “tek kada budu usledile promene Ustava”: “Bosa Nenadić predlaže promenu Ustava”: <http://www.politika.rs/sr/clanak/151794/Bosa-Nenadic-predlaze-promenu-Ustava> (31.07.2016).

²⁹ <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=972617> (fusnota 15).

³⁰ “Inicijativa da se izmeni taj deo Ustava je politički neozbiljna, objašnjava (...) predsednik Izvršnog odbora [SPS]. (...) Sa takvom argumentacijom slažu se i Dinkićevi regionalisti iz G17 plus”: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=972617> (fusnota 15). Po izjavi Vojislava Koštunice (predsednika Vlade u vreme donošenja Ustava), datoj u februaru 2014, “izmena [Ustava] se traži da bi se najpre otelo Kosovo, a potom Vojvodina i drugi delovi zemlje. U tom planu za razbijanje Srbije potrebno je najpre napraviti bilo kakvu, pa i najmanju promenu Ustava, a onda bi usledila prava promena koja se, pre svega, odnosi na izbacivanje preambule”: “Vreme je za promenu Ustava, ali gde će se povući crta?” (fusnota 16). U prvoj polovini 2015, predstavnici vladajuće većine izričito su istakli da predmet rada nadležne akcione grupe nije izmena preambule Ustava: “Akcioni tim iduće sedmice o smanjenju broja poslanika”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/akcioni-tim-iduce-sedmice-o-smanjenju-broja-poslanika/bsp5mqy> (31.07.2016).

³¹ U tu je svrhu 23. septembra 2014. u Skupštini APV usvojen i dokument pod nazivom “Deklaracija o potrebi za pokretanje postupka izmene Ustava Republike Srbije ili donošenje novog Ustava Republike Srbije” (“Sl. list Autonomne pokrajine Vojvodine”, 01 Broj: 010-3/14). Jedan broj političkih činilaca zahtevao je opsežnija ustavna jemstva izvornih nadležnosti APV: “Pastor: Potrebne promene Ustava”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/pastor-potrebne-promene-ustava/qpz7n7x> (29.07.2016). I predsednik Nove stranke zatražio je početkom 2014. izmene Ustava koje bi, *inter alia*, za cilj imale to “da se ustavno bolje definiše položaj Vojvodine”: “Živković: Vreme za promenu Ustava”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/zivkovic-vreme-za-promenu-ustava/vxspv60> (20.07.2016).

³² Potpredsednik Vlade i ministar spoljnih poslova isticao je krajem 2014. potrebu promene Ustava iz tog razloga: “Dačić: Bilo bi dobro da promenimo Ustav, ali niko nas ne tera”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/dacic-bilo-bi-dobro-da-promenimo-ustav-ali-niko-nas-ne-tera/7r0cdp0> (31.07.2016) i “Dačić: Vlada načelno spremna za promenu Ustava”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/dacic-vlada-nacelno-spremna-za-promenu-ustava/yfc5qjk> (24.07.2016). Gotovo istovetnu tvrd-

suđa” (o potrebi ustavne revizije kojom bi bio obezbeđen viši stepen nezavisnosti sudstva govorio je i, u junu 2014, predsednik Visokog saveta sudstva (VSS))³³, zatim veća decentralizacija³⁴ i “regionalizacija” (“podela na regione”), uz neposredan izbor gradonačelnika,³⁵ kao i “usaglašavanje međunarodnog i unutrašnjeg prava”.³⁶

ZBOG ČEGA JE USTAVNA REVIZIJA DRUŠTVENI IMPERATIV?

Društveni imperativ u ustavnom pravu treba shvatiti kao vrednost koja nužno treba da bude zaštićena u ustavotvornom postupku – prilikom izrade, usvajanja i menjanja ustavnog akta. Takvu vrednost predstavljaju, primera radi, legitimitet ustavotvorne vlasti, njena objektivnost i odgovarajuća sadržina ustava (sastavljena uz verno poštovanje elementarnih pravila o razgraničenju ustavne i podustavne materije). Jedna od tih vrednosti, pa samim tih i društvenih imperativa, predstavlja i opravdani zahtev za ustavnom revizijom. Blagovremena i – stoga, *per definitionem*, redovna – izmena Ustava predstavlja ne samo društveni imperativ, nego, u prenesenom smislu, i pravo građana. To pravo građana izvodi se iz dogme o njihovoj suverenosti, a njegovo poštovanje (ostvarivanje) neophodno je i radi sprečavanja urušavanja društvenog ugleda ustava i prava u celini. To

nju izneli su u toku te godine i šef poslaničke grupe SNS (“Babić: Promena Ustava na kraju procesa pridruživanja”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/babic-promena-ustava-na-kraju-procesa-pridruzivanja/x0g98lw> (31.07.2016)) i ministar pravde i državne uprave (“Selaković: Promene Ustava zbog pristupanja EU sasvim moguće”: www.blic.rs/vesti/politika/selakovic-promene-ustava-zbog-pristupanja-eu-sasvim-moguće/jbneplw (23.07.2016)). U novembru 2011, državni sekretar u Ministarstvu pravde istakao je, povodom obeležavanja petogodišnjice usvajanja Ustava, da su se, iz razloga pripreme članstva Srbije u EU, stekli “i uslovi i politička volja da se najviši akt u bližoj budućnosti promeni”: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:352461-Ustavu-isteklo-vreme> (08.07.2016).

³³ Viši stepen nezavisnosti sudova bio bi obezbeđen tako što bi sudije i predsednike sudova birao VSS, dok bi članove VSS trebalo da biraju “isključivo njihove kolege, sudije”: “Milojević: Za nezavisnost sudstva potrebno je izmeniti Ustav”: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/milojevic-za-nezavisnost-sudstva-potrebno-je-izmeniti-ustav/6q0j4fq> (24.07.2016). Uz to, potrebno je jasnije utvrditi razloge za prestanak sudijske funkcije: *ibid.*

³⁴ To su poslanici SVM (v. fusnotu 16) i predstavnici DS i G17 plus (prema izvoru iz januara 2011): <http://www.blic.rs/vesti/politika/los-ustav-izgovor-za-kampanju/gh8tyy> (10.07.2016).

³⁵ “Ustav izgovor za kampanju” (fusnota 19) i “SDS, SDPS i JS podržavaju promenu Ustava”: <http://www.politika.rs/sr/clanak/331893/Politika/SDS-SDPS-i-JS-podrzavaju-promenu-Ustava> (11.07.2016).

³⁶ Reč je o zalaganju predsednika Zakonodavnog odbora Narodne skupštine, objavljenom u decembru 2010: “Izmena Ustava do kraja 2011”: <http://www.blic.rs/vesti/politika/izmena-ustava-do-kraja-2011/wf8qq3w> (14.07.2016).

je naročito tačno ukoliko dovoljno veliki broj građana smatra da ustavni akt treba da bude menjan (što je, po svemu sudeći, bio slučaj u Srbiji najmanje u jednom trenutku važenja Ustava).³⁷ A pošto svoju suverenost vrše i učešćem na izborima i biranjem svojih predstavnika u zakonodavnu i izvršnu vlast, građani očekuju da jedna od posledica političkog odabira među kandidatima koji vrše bude i konačno ispunjenje stalnih najava ustavnih promena. O ovom pravu građana svedoči već više od dva stoleća slavni izraz iz čl. 28. Deklaracije prava čoveka i građanina uz "Montanjarski" ustav iz 1793. godine, po kojem narodu – odnosno svakom njegovom pokolenju – "uvek" pripada pravo da promeni³⁸ svoj Ustav.

Redovne izmene modernog ustavnog dokumenta predstavljaju pravilo na evropskom području.³⁹ Naročito brojne i opsežne revizije sprovedene su u zemljama Srednje i Istočne Evrope, u okviru postupka približavanja i učlanjenja u EU.⁴⁰ Brojne izmene na tom planu sastojale su se u konstitucionalizovanju tzv. klauzule o prenosu (nacionalnih, suverenih) nadležnosti na organe EU. Takva iz-

³⁷ Gotovo dve trećine građana Srbije podržavalo je još u oktobru 2011. ideju o izmenama Ustava: "Za promenu Ustava 64 odsto građana": <http://www.blic.rs/vesti/politika/za-promenu-ustava-64-odsto-gradana/ewqrdb8> (04.07.2016). "(...) Čak 44 odsto građana je izjavilo da treba promeniti odredbe Ustava koje ne valjaju i uneti nove koje nedostaju, a 20 odsto da treba potpuno promeniti Ustav": *ibid.*

³⁸ Gotovo je nemoguće prevesti različitim srpskim rečima sva tri izraza upotrebljena za ovaj glagol u izvornom tekstu Deklaracije (*revoir; reformer; changer*).

³⁹ U poslednjih nekoliko decenija izmene su pretrpeli: Ustav Albanije (menjan 2008. i 2012), Savezni ustavni zakon Austrije (Ustav iz 1920, koji je ponovo u primeni od okončanja Drugog svet-skog rata, pretrpeo je intenzivne promene u poslednjih nekoliko decenija, a od 2006. godine – u kojoj je usvojen URS – preko 20 njih); u istom periodu menjano je preko 50 odredaba Ustava Belgije. Važne izmene pretrpeli su i Ustav Italije iz 1947 (amandmani su najintenzivnije usvajani u periodu između 2001. i 2007), Ustav Luksemburga iz 1868 (menjan sedam puta u periodu između 2000. i 2009), Ustav Makedonije (na dokument iz 1991. usvojen je 2001. i 2005. godine ukupno 31 amandman); Osnovni zakon Nemačke iz 1949. menjan je više od 40 puta; Ustav Ukrajine (menjan 2004, 2011, 2013. i 2014), Ustav Francuske iz 1954 (koji je pretrpeo 18 izmena, uključujući i vrlo opsežnu reviziju, uvedenu Ustavnim zakonom o osavremenjivanju institucija Pete republike, od 23. jula 2008), Ustav Švajcarske iz 1999 (menjan i dopunjavan u međuvremenu više desetina puta) itd.

⁴⁰ Veliki broj ustava usvojenih nakon okončanja perioda tzv. socijalističke ustavnosti menjan je sa tim ciljem u prvoj i drugoj deceniji XXI veka. To je slučaj sa ustavnim aktima: Estonije (Ustav je menjan u tu svrhu 2003, 2007. i 2011), Litvanije (Ustav je dopunjen posebnim ustavnim zakonom iz 2004), Mađarske (Ustav iz 2011), Rumunije (izmene Ustava iz 1991. izvršene su 2003, uvođenjem normi posvećenim evropskim integracijama i uključenju ove zemlje u Severnoatlantski savez), Slovačke (Ustav iz 1992. opsežno je menjan 2001. i 2004), Slovenije (izmene Ustava iz 1991. usledile su 1997, 2000, 2003. i 2004), Hrvatske (Ustav iz 1990. menjan je u tu svrhu 2014), Crne Gore (Ustavu je pridruženo 16 amandmana u toku 2013) i Češke Republike (najvažnije izmene Ustava iz 1992. uvedene su amandmanom iz 2001, kojim je pripremljeno članstvo u EU). Iako se ne ubraja u zemlje koje su odbacile socijalističku ustavnost, svoj najviši akt prilagodila je nedavno – u svrhu

mena Ustava neizostavno čeka Srbiju, koja je od 1. marta 2012. zvanično kandidat za članstvo u EU, a poseban razlog za tu izmenu predstavlja nejasan ustavni položaj izvora međunarodnog prava (pod kojim se mora podrazumevati i pravo EU), utvrđen odredbama čl. 16, st. 2. i 3. i čl. 194, st. 4. Ustava. Uzroci za odlaganje (izbegavanje) pokretanja postupka ustavne revizije sa tim ciljem ostaju potpuno nejasni.⁴¹

S druge strane, brze, nesmotrene i preobimne izmene ustavnog akta nikako ne predstavljaju garanciju za razvoj ustavnosti i vladavine prava. Upravo suprotno, posledice tako nepromišljenog postupanja i usvajanja ustavnih promena “u galopu” mogu da opterete i buduće napore ustavotvoraca; postoje naznake da je Srbija jedna od zemalja sa takvom ustavnom prošlošću.⁴² Kao ilustracija izvesnog “prologa” u tokove tih promena, na početku ovog rada naveden je citat odnosne odredbe prvog srpskog ustavnog akta. Sa druge strane, u Srbiji je u poslednjih nekoliko decenija ustavni akt više ignorisan nego menjan.⁴³ Od ove manjkavosti, vidljivo je, pati i važeći Ustav.

Činjenica da odgovorni politički (ustavni) činioци već gotovo deset godina ne pristupaju najavljivanim izmenama Ustava najviše govori o tome da oni ne razumeju institut ustavne revizije, kao ni funkciju ustavnog dokumenta kao programskog akta i temelja svakog oblika društvenog progressa.⁴⁴ Ustavotvorna vlast

harmonizacije sa zahtevima koji proističu iz članstva u EU – i Irska: Ustav iz 1937. menjan je XXIV amandmanom (iz 2001), radi prilagođavanja normativnim zahtevima tzv. primarnog prava EU.

⁴¹ Zanimljivo objašnjenje iznela je početkom 2014. šefica pregovaračkog tima Srbije sa EU Tanja Mišćević, prema kojoj “usklađivanje sa evropskim normama može da se radi sve do pred sam ulazak u EU”, što znači “da bi mogao da se organizuje istovremeno referendum i o članstvu i o Ustavu (...), jer ne menja se najviši državni akt malo-malo”: <http://www.nadlanu.com/info/srbija/Vreme-je-za-promenu-Ustava-ali-gde-ce-se-povuci-crta.a-224040.291.html> (fusenota 14).

⁴² Još od početka XXI veka, “buran ustavnopravni razvoj Srbije (...) karakterističan je po brojnim ustavnim promenama”: Radojević (2012), str. 220.

⁴³ Ustav iz 1990. nije menjan nijednom tokom svog 16-godišnjeg važenja, mada je “formalna odluka da se donese potpuno nov ustavni akt doneta još 2003. godine, kada je većina u Narodnoj skupštini usvojila Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 39/2003)”; taj propis “je sadržao (protivustavnu) odredbu prema kojoj je za usvajanje akta o promeni Ustava dovoljna apsolutna većina u Narodnoj skupštini; ipak, rokovi za izradu novog ustavnog dokumenta “bili su stalno odlagani”: *Komitet pravnika za ljudska prava, Ustav Republike Srbije: Sedam godina pravne neizvesnosti i pet prioriteta za promenu, Beograd 2013, str. 12.* Ustav Savezne Republike Jugoslavije (“Sl. list SRJ”, br. 1/92) menjan je 6. jula 2000, usvajanjem *osam (važnih) amandmana* (“Sl. list SRJ”, br. 29/00) kojima je promenjen sistem savezne organizacije vlasti. *Kratkovečna Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora od 4. februara 2003* (“Sl. list Srbije i Crne Gore”, br. 1/03) pretrpela je samo jednu izmenu (u junu 2005): Radojević (2012), str. 236.

⁴⁴ U Srbiji, u poslednjoj deceniji XX i prvoj deceniji ovog veka, “ključni politički akteri su ustavno pitanje postavljali u kontekstu stranačke politike, što je samo po sebi značilo da i ustav nije prihva-

je, očigledno, tu tek da bude zloupotrebljena. Izmene ustavnog akta moguće su samo ukoliko predstavljaju proizvod dogovora relevantnih političkih činilaca, bez ikakve potrebe za uvažavanjem zahteva konstitucionalizma, vladavine prava i građanske suverenosti.

Ako bi teza o zlonamernosti (lenjosti ili manipulativnosti) odgovornih ustavnih faktora i bila odbačena, kao odbrana od kritičkih tonova na tom planu preostala bi samo (krivo shvaćena) ideja o ustavu kao propisu čiji je značaj i ugled tako veliki da se nikako i nikada ne sme pristupiti njegovim izmenama, izuzev ukoliko je to apsolutno neophodno i ako iza takve izmene stoje predstavnici gotovo svih političkih struja u društvu; praktično – “čitav narod”.⁴⁵ U Srbiji čak ni sticaj ovih uslova nije bio dovoljan ni za otklanjanje evidentno pogrešnih i disfunkcionalnih ustavnih rešenja, koji su veliki broj puta konstatovani u stručnoj i političkoj javnosti.

Poseban problem predstavlja deklarativnost Ustava, odnosno njegovo nedovoljno poštovanje u praksi. Ustav se nepotpuno primenjuje u oblastima: zaštite osnovnih prava i sloboda, načela podele vlasti i poštovanja ograničenja pojedinih institucija vlasti, pune nezavisnosti sudstva, javnog tužilaštva i samostalnih državnih institucija, uloge političkih stranaka u društvu, sekularne prirode države itd. Ove okolnosti predstavljaju naročitu poteškoću u procesu pripreme adekvatne revizije, jer teško je dati smislen odgovor na pitanje: zbog čega menjati ustavni akt koji se svakako ne primenjuje?

Možda odgovor na ovo pitanje leži u tome da tekst Ustava ne prolazi kroz pojedinačne izmene i dopune jer se očekuje potpuna (totalna) revizija, odnosno usvajanje sasvim novog ustava, kao što je i sadašnjim Ustavom izvršena *in toto* revizija (nikada parcijalno menjanog) Ustava iz 1990. godine.⁴⁶ Ipak, ni takvim objašnjenjem ne može da se opravda neprestano odlaganje formalnog suočavanja sa nedostacima URS i njihovog ispravljanja. Upravo suprotno: ispravno sproveden postupak amandiranja Ustava sprečio bi njegovo faktičko urušavanje i rađanje po-

ćen kao osnovni društveni ugovor”, što se odrazilo “na kvalitet ustavnih rešenja”: Radojević (2012), str. 221. Među akterima koji su usvojili Ustav “je prevladalo mišljenje da je donošenje ustava stranačka stvar, a da Narodna skupština i građani valja samo da potvrde njihov dogovor”: *ibid*, 238.

⁴⁵ Reč je o koncepciji prema kojoj je ustavni dokument “fiksna veličina, statična snaga, istovetna juče, danas i, verovatno, zauvek”, kojoj se pridaje karakteristika “nepromenljivosti [poput one kojom se odlikuju] Deset božjih zapovesti i koja podseća na Gibraltar, obod na jugu Pirinejskog poluostrva, kojem ni vetrovi ni talasi ne mogu ništa: J. M. Beck, *Our Changing Constitution*, Rochester 1927, str. 6.

⁴⁶ Tako je Ustav iz 1990. “stariji brat Ustava od 2006. godine”: Radojević (2012), str. 221. Važeći Ustav je ništa više nego “korigovani Ustav Republike Srbije iz 1990. godine”: Marković, str. 6.

trebe da on u skorijoj budućnosti bude zamenjen sasvim novim aktom (koji će, treba pretpostaviti, ponovo biti "pošteđen" izmena, dokle god bude bio na snazi).

ZAKLJUČAK

Svaki ustav se mora koliko-toliko redovno menjati i dopunjavati da bi uopšte imao realnu (efektivnu) pravnu snagu i primenu. Ovo nužno važi i za Ustav kojim su već deset godina uređeni osnovi pravnog i političkog sistema Srbije. Potpuna ustavna stagnacija (shvaćena u formalnom smislu) predstavlja kobnu opasnost za važeći ustavni dokument. Kontinuirana vitalnost ustavnog dokumenta zavisi od njegove sposobnosti za adaptaciju duhu epohe, kako putem tumačenja, tako (jednako ili više) i menjanjem njegovog teksta. Društveni imperativ redovnog prilagođavanja prava životnim činjenicama možda je u manjoj meri zastupljen na planu ustavnog prava nego kod neke druge javnopravne discipline (o privatnom pravu da se i ne govori), ali ovakva "ustavna higijena" je od velikog značaja za očuvanje ustavnosti i opšteg ugleda prava u životu političke zajednice.

U Srbiji se reformski ustavni zahvat odlaže čitavih deset godina. Nakon što je veoma brzo po donošenju Ustava 2006. godine stručna i politička javnost konstatovala niz ozbiljnijih propusta u njegovom tekstu, pristupilo se izradi mnogobrojnih sugestija koje su za cilj imale njegova (makar minimalna, ako ne i suštinska) poboljšanja. Ipak, kako su ovi zahtevi *de facto* ignorisani (bilo da su ostali bez odgovora, bilo da iza njih nisu ni stajale ozbiljne namere), postavlja se pitanje kada se, pod kojim uslovima (bolje rečeno, pred kakvim pritiskom) i povodom koje teme uopšte može očekivati da Ustav bude menjan, a da pri tom ne pretrpi totalnu reviziju. U međuvremenu, status Ustava u javnom životu urušava se samom činjenicom da ustavnih promena nema, iako je potreba za njima odavno postala više nego očigledna.⁴⁷

⁴⁷ "Neprekidno spominjanje ustavnih promena služi obezvređivanju Ustava kao najvišeg pravnog akta države": iz Saopštenja Srpskog pravničkog kluba povodom najnovijih medijskih napisa o promeni Ustava Srbije (od 28. jula 2016): <http://www.srpskipravnickiklub.rs/povodom-najnovijih-medijskih-napisa-o-promeni-ustava-srbije-saopstenje-spk-a/> (28.07.2016).

VLADIMIR MIKIĆ, LL.D.,
Reserach fellow Univeristy of Belgrade.

REGULAR CONSTITUTIONAL CHANGE: A BETRAYED
SOCIAL IMPERATIVE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Each constitution needs, from time to time, to be amended, in order to continue to be applied effectively. However, the Constitution of the Republic of Serbia, which has been in force for 10 years, has not yet gone through such a procedure. The fact that complete constitutional stagnation, in the formal sense of the word, represents a fatal threat to the validity of the constitutional document, is made visible in Serbia by a series of unfulfilled promises about the upcoming revisions of the Constitution, frequently made by constitutional actors and influential political figures. These promises were not always a reaction to academic and public suggestions for improving the Constitution, that were sometimes very modest, aiming at correction of certain dramatic flows contained in its text. Instead, these quasi-official announcements followed a pattern in accordance with which necessary constitutional corrections, demanded under public pressure, are continuously being postponed. Meanwhile, the Constitution's standing in the eyes of the public continues to decrease because of the fact that its application remains selective, and its text unchanged, even though the need for the constitutional reform has long become more than obvious.