

УДК 342.4(497.11)“2022“

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7222022.2>

Прегледни рад

*Мијодраг Радојевић**

Институт за политичке студије, Београд

АМАНДМАНИ И ПРОМЕНА УСТАВА

*„Узалудно је очекивати савршена дела
од несавршеног појединца”.*

Хамилтон, Федералистички списи

Сажетак

У овом чланку предмет истраживања је доношење уставних амандмана и промена Устава Републике Србије 2022. године. У првом делу текста објашњена је правна природа амандмана, правни облици и методе промене устава. У другом делу анализиран је поступак уставотворне ревизије у Републици Србији. Критичкој анализи је подвргнут и садржај уставних амандмана I–XIX. Научни и друштвени значај чланка је у указивању на недостатке у правном оквиру модела уставне ревизије, као и на одредбе у уставним амандманима о правосуђу. У истраживању су коришћени, пре свега, егзегетички (нормативни) и компаративни метод. Промена Устава, по први пут у повести модерне Србије, обављена је техником уставних амандмана. Овим амандманима стварају се уставноправне претпоставке да се гарантовањем независности правосуђе успостави као једна од најважнијих полуга у систему организације власти, неопходна за функционисање поретка владавине права и заштиту људских слобода и права. У складу са методолошким опредељењем, аутор закључује да се убудуће процесу уставних промена мора приступати опрезно водећи рачуна да се не угрожава јавна слобода и демократија.

Кључне речи: уставна ревизија, референдум, Народна скупштина, правосуђе, забрана промене устава

* miodrag.radojevic@gmail.com

ПРАВНА ПРИРОДА АМАНДМАНА

Етимолошки термин амандман, чије је порекло у латинском језику (*amandare*) у најширем значењу представља промену, побољшање, исправку, односно додатак законском предлогу којим се тај предлог допуњује или поправља (Вујаклија 1996, 36; Анић 1998, 62; Јовичић 2006, 142). У ужем смислу, амандман у правној терминологији користи се као израз за правну технику измене и допуне правних аката. У парламентарној процедури, амандман је могућност посланика, владе или других овлашћених државних органа да захтевају измене акта у фази предлога или нацрта. Сходно Пословнику о раду Народне скупштине Републике Србије, амандман је и средство за измену и допуну предлога закона. Право на његово подношење припада овлашћеном предлагачу закона,¹ као и надлежном одбору Народне скупштине (2012, чл. 157–158, 161). С обзиром на то да се може односити и на промену устава, он добија форму уставних амандмана.

Од појаве првих писаних устава настала је дилема о томе да ли је устав подложен променама. Ако је његова промена дозвољена, коме треба поверити овај посао, односно у каквом правном облику се врши ова промена и да ли се он може мењати у целини (*in toto*) или постоје његови делови који нису подложни ревизији? Ова расправа не тиче се само поимања народне суверености и одговора на питање о самоограничењу највишег правног акта, већ и о томе колико се у савременим приликама може уважавати теза о томе да је народ у потпуности властан да одлучује о својој будућности и изгледу устава.

Идеја да је устав непроменљив и вечан правни акт заснивала се на уверењу да је уставотворна власт неутуђива и да она касније не подлеже контроли. Насупрот томе, заговорници промене устава наводе аргументе да као што нема савршеног бића, тако нема ни идеалних закона и устава. Други њихов ваљан разлог, скоро незаобилазан у свим теоријским расправама о промени устава, јесте да ниједна генерација нема право да ограничава другу генерацију да прилагођава уставне одредбе својим потребама. Ова дебата вођена је и у време доношења првог писаног устава. Александер Хамилтон, један од „очева оснивача” и аутора Устава Сједињених Америчких Држава из 1787. године у својим полемикама у Федералисту

1 Право предлагања закона имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача. Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности (Устав 2006, члан 107).

(писмо број 85) оспоравао је аргументе о непромењивости устава (Hamilton – Medison – Džej 1981, 458). Медисонова мисао следи сличан ток размишљања, али уз опрезније констатације. Народ је једини легитимни извор власти и доносилац устава, а „уставни пут до одлуке народа треба да буде одређен и отворен” (писмо 49, у: Hamilton – Medison – Džej 1981, 340–341). Уставотворној ревизији мора се приступити са већом пажњом, а када Медисон говори о „извесним важним и ванредним околностима” у којима народ мора бити консултован, мисли пре свега на то да не треба често посезати за уставним променама. Опасност се, по његовом схватању, скрива у угрожавању јавне слободе и нарушавању стабилности устава (Бо 2016, 429–430). *Ex adverso*, како тврди једна струја мишљења заснована на оваквој критици, и ако је у писаном уставу начињена „грешка” приликом обликовања институција ове „грешке” требало би исправљати активношћу судова, а не уставним амандманима (Goldsworthy 2010, 102–103).

Уставни амандмани сматрају се још једним открићем америчког уставотворца. Иницијално, првобитна намера је била другачија, а Медисон је предложио нови увод (преамбулу) и права као институционална средства организирања моћи Конгреса. Уместо промене устава, заживела је идеја да његова промена има карактер кодицила. Суштина амандмана је у томе да они не мењају изворни уставни текст, већ да представљају његову допуну и да се инкорпоришу у сâм Устав.² Првих десет уставних амандмана, донетих само пар година након доношења Устава САД, називају се и Повеља о правима (*Bill of Rights*) јер јамче основна права грађана.³ Логика америчких уставотвораца је била у следећем: ако се устав мора мењати, једноставније је да се то учини на лакши начин, путем амандмана који се доносе консензусом држава (федералних јединица), него да се читав уставни систем свеобухватно или радикално мења у облику доношења новог устава (Hamilton–Medison–Džej 1981, 457–458). Други принцип је да се уставним

2 Концепција о праву народа да мења свој устав, али уз очување његове стабилности и „чврстоће” (поделу на чврсте и меке уставе, према начину уставотворне ревизије касније ће утврдити Џејмс Брајс) утицала је на то да постоје два начина ратификације амандмана, али у сваком случају оба сведоче о томе да Устав САД се не може олако мењати.

3 На првој седници Конгреса предложено је око стотину амандмана, али је само десет ратификовано и ступило је на снагу 1791. године У САД је укупно усвојено 27 амандмана. Амандман о забрани промета алкохолних пића (XVIII из 1919 године је укинут XXI амандманом из 1933. године). Последњи амандман (XXVII) усвојен је 1992. године. Овим амандманом је предвиђено да не може бити примењен закон о повећању накнаде за чланове Конгреса у сазиву у коме су чланови.

амандманима врши корекција која се не била обављала под истим условима као „ревизија”, али не и на начин који је уобичајен за законе (Dixon 2011, 96). На тај начин, спречава се да се устав олако мења.

У уставноправној пракси се од „америчког открића”, осим уставних амандмана који нису искључиво карактеристични за англосаксонску уставност, појавила и друга техника промене устава – уставним законом о изменама и допунама устава.⁴ Она се сматра ближа европскоконтиненталној правној култури. Разлика између ове две врсте промене устава није само форми, већ и у циљу или смислу уставних промена. У првом случају, мења се изворни текст устава и наводе се уставне одредбе које се допуњавају или мењају. Уставни амандмани представљају саставни део устава, па се и додају на његовом крају текста, након изворног нормативног дела. У европским земљама, постали су део традиције развитка уставности, с тим да су им оне дале и посебно значење, а то је да они могу не само да допуњују, већ и да мењају текст (Петров, и Симовић 2018, 33). У Европи нема јединственог модела уставних амандмана (European Commission for Democracy through law 2015: 4; Akimovski Maletić 2018: 52), али можемо приметити њихову хибридни природу, а то је да у садржинском смислу интервенишу у изворно уставно ткиво, али да у формалном погледу следе као посебне одредбе иза основног уставног текста.

Уставни амандмани се по први пут појављују у бившој Југославији од савезног устава из 1963. године, с тим да не представљају само допуну, већ и делимичну измену уставног текста. Сличну праксу следиле су поједине југословенске републике, након распада земље. Македонија је усвојила 36 амандмана, а Црна Гора 16 амандмана од стицања независности. За разлику од њих, Хрватска је уставне промене вршила у форми уставног закона у чак 10 новелирања, а Словенија је донела 11 уставних закона којима је допуњавала или мењала текст свог устава. Србија је од 1990. године два пута доносила нове уставе, али је тек 2022. године прибегла формалној ревизији у облику уставних амандмана. Фактички, уставни систем је ревидиран, а јаз између уставне стварности и писаног уставног текста једно је од обележја функционисања система организације власти (Simović 2017, 624–625).⁵

4 У овом тексту, из разумљивих разлога и ограниченог простора, нисмо расправљали и о разликама између формалних измена и неформалних измена уставног текста, као и модалитетима формалне ревизије.

5 Карл Фридрих упозорава да „чак и у држава са старијом државноправном традицијом, веома мало људи схвата да се сваки устав констатно мења, и то без формалних

АМАНДМАНИ КАО НАЧИН ПРОМЕНЕ УСТАВА У СРБИЈИ

Амандмани у позитивном праву Србије

У српској уставноправној доктрини прихваћено је класично схватање о правној природи амандмана. Под амандманима се сматра један од два правна облика промене устава. Први је уставни закон о изменама и допунама у облику уставног закона и редовног законодавног поступка, а други су амандмани на устав (Јовичић 2006, 141;⁶ Марковић 2013, 53; Petrov 2021, 500). Техника уставних амандмана је по први пут примењена у југословенској (српској) уставноправној пракси од Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године. Овај устав је за 11 година свог постојања парцијално промењен три пута (1967, 1968. и 1971) и донета су 42 амандмана. Последњим изменама из 1971. године (амандмани XX–XLII) уведени су и нови уставни институти, што је наилазило и на критике да се њима мењају кључне основе правног уређења земље и то тако да се суштински обликује нови уставни систем. Ове уставне промене су испољавале кризу концепције федералног модела и економског уређења, али је промена уставног „језгра” била супротна духу класичног схватања правне природе амандмана. Амандманима се нису само допуњавале уставне одредбе, већ су се оне укидале и(ли) мењале. На Устав из 1974. године, упркос томе што је уредио сложенији поступак своје промене и већи степен „чврстине”, донета су 48 амандмана. Уставна ревизија је обављена 1981. и 1988. године, а амандманима су се такође кориговале уставне одредбе. Уставне промене на савезном нивоу паралелно су се одвијале и у републикама. Упркос уставним реформама, политички систем се није могао одржати након пада Берлинског зида и слома комунистичког система.

Србија је због свог специфичног уставног положаја отишла и корак даље. Амандмани (IX–XLIX) на Устав Социјалистичке Републике проглашени су 28. марта 1989. године. Наводно су они представљали крупан историјски корак, означили да је „враћен [...] Републици државни и уставни суверенитет” (цитат преузет од: Subotić 1995, 164), а *de iure* је њима ревидиран уставни систем у Србији и на савезном нивоу. Пре свега, циљ уставних амандмана је био да се уставноправни положај аутономних покрајина, које су

амандмана, што је карактеристично за право уопште (Fridrih 1996, 22).

6 Јовичић, с друге стране, под техником промене устава подразумева и делимичну промену у односу на доношење новог устава (Јовичић 2006, 81).

Уставом СФРЈ из 1974. године трансформисане у „конститутивне елементе федерације”, врати у традиционалне оквире уставне категорије јединица територијално-политичке децентрализације. С друге стране, републички амандмани из 1989. стигматизовани су као повод да се ове уставне промене обележе као гажење савезног Устава из 1974. године и разлог за политичке протесте у Војводини и побуну на Косову и Метохији.

Амандмани у уставној пракси до 90-их година прошлог века у бившој Југославији, етаблирани као метод поправке устава, садржински су испољавали намеру за пројектовање одговарајућих идеолошких позиција, задржавања *status quo* и отклањања противречности у политичком развоју. Упркос тежњи да формалне уставе ускладе са „живим уставом” то им није полазило за руком, јер нису почивали на стварном легитимитету. Уместо очекиваног, уставне промене водиле су продубљивању политичких подела и сукоба (Ђорђевић 1991, 25). На ове парадоксе уставне историје друге Југославије указује и Оливера Вучић (Вучић 2005, 189), објашњавајући да повећање „чврстине” промене устава није допринело њиховој стабилности, јер су се они све чешће мењали.

Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, све до краја последње деценије XX века, Србија је и даље конституенс федералне државе. Идеолошка матрица је промењена, али су опстали извесни рецидиви у схватањима концепције уставних промена. Додуше, Савезни устав из 1992. године претрпео је две ревизије у виду амандмана (Амандман I на Устав Савезне Републике Југославије) о (само)распуштању Савезне скупштине из 1992. године,⁷ и о избору и положају савезних органа (Амандмани II–IX од 6. јула 2000. године). Амандманима из 2000. године на Устав СРЈ извршене су крупне промене у систему организације власти и то на начин неуобичајен за земље у којима се поштују основни принципи уставности и законитости.⁸ Устав

7 На предлог одређеног броја посланика у Већу грађана и у Већу Република Савезна скупштина је двотрећинском већином гласова свих посланика у оба већа Савезне скупштине могла да усвоји одлуку о престанку мандата посланицима.

8 Амандмани су се односили на промену начина избора чланова Савезне владе (укинут је канцеларски принцип, Амандман II), промењен је положај Већа републике Савезне скупштине, измењен је поступак избора и дужина мандата председника Савезне Републике Југославије (који се убудуће бирао на непосредним изборима, са могућношћу да буде реизабран, Амандман V). Облик уређења власти је трансформисан; уместо класичног парламентарног система са значајном улогом савезног премијера тежиште је умерено ка председнику савезне државе. Амандмани су донети скоро „у тајности и по невероватно скраћеној процедури”, за један дан и без одржане расправе. Савезна власт није о томе ни обавестила власт у Црној Гори, већ су ови амандмани усвојени уз помоћ опозиционих странака из ове федералне јединице, тако да је то продубило

Србије од 1990. године није делимично мењан све до усвајања новог устава. Међутим, важно је напоменути да је као *novum* у поступак уставне ревизије уведена институција уставотворног референдума (Устав 1990, чл. 133), чиме је омогућено бирачима да се непосредно изјасне о предложеним уставним променама или доношењу новог устава. С друге стране, овај поступак је неуспешно спроведен већ 1992. године, када на два неуспела референдума, на првом у мају а другом у октобру, нису потврђени амандмани на Устав Републике Србије о државним симболима и ванредним парламентарним и председничким изборима (Радојевић 2022, 193–196). За неуспех референдума се може „окривити” и веома строг услов, према коме је било предвиђено да се акт о промени Устава сматра усвојеним ако се за њега на референдуму изјаснило више од половине од укупног броја бирача.

Иако је у науци прихваћена разлика, у позитивном праву Србије нема термилошке дистинције између амандмана и уставне ревизије (промене). Амандмани су подведени под генусни облик уставне ревизије. Због тога је неопходно објаснити поступак промене Устава Републике Србије. Између решења старог и новог устава постоје сличности, али и разлике на основу којих закључујемо да нови устав ублажава или чини „мекшим” поступак промене устава. Устав Републике Србије одређује носиоце права на иницијативу за промену устава, субјекте овлашћене за усвајање предлога о акту за промену устава, прописује правила поступка промене укључујући и организовање референдума. Осим тога, Устав садржи и одредбе којима се уређују правила о ступању акта о промени устава, случајеве када устав не може бити промењен, као и одредбу о уставном закону. Промена Устава забрањена је за време ратног или ванредног стања (Устав 2006, чл. 204). За разлику од неких других устава, наш устав не разликује правне форме амандмана (делимичне или парцијалне промене) од целовите ревизије,⁹ односно измене и(ли) допуне уставних одредби у односу на доношење новог Устава.¹⁰ Поједини уставни акти у окружењу изричито и наводе да се устав може изменити и допунити само амандманима (Устав Северне Македоније 1991, чл. 129).

У одредбама о уставној ревизији, према Уставу из 2006. године,

политичку кризу. Због тога је владајућа коалиција у Црној Гори на челу са Демократском партијом социјалиста одлучила да бојкотије савезне изборе 2000. године и донела је Резолуцију о заштити права и интереса Републике Црне Горе и њених грађана којом је одбила легалност и легитимност ревизије савезног устава (Stojanović 2000, 10, 43–96).

9 Видети Устав Руске федерације (чл. 134), Грузије (чл. 102) или Мађарске.

10 Видети Устав Црне Горе (чл. 155).

запажа се уравнотежавање захтева за очување његове чврстине и стабилности, а са друге стране „демократизовање” поступка, тако што би бирачи индиректно и директно учествовали. Прва етапа је подношење и усвајање предлог за промену Устава, а друга израда и усвајање акт о промени Устава. Процедура почиње подношењем иницијативе у којој примећујемо наведено начело суверености, јер Устав Србије садржи широк круг овлашћених носилаца иницијативе за промену устава (чл. 203. ст. 1). Предлог за промену Устава може поднети најмање трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике,¹¹ Влада и најмање 150.000 бирача (слично Устав Северне Македоније 1991, чл. 130).¹² У односу на одредбу свог претходника из 1990, следећи логику сличности, што је неким нашим теоретичарима послужило као аргумент да утврде да Устав од 2006. „није нов устав“ (Марковић 2007, 11), нису промењени носиоци иницијативе за уставотворну ревизију. Међутим, поштрени су услови, тј. повећан је број посланика, односно бирача за покретање иницијативе. По Уставу од 1990. године (чл. 132) предлог за промену Устава је могло поднети најмање 100.000 бирача или најмање 50 народних посланика. Иако је *ratio* поштравања наведених услова оправдан, јер се може пронаћи у мотиву да се онемогући олако покретање поступка (супротно Petrov 2017, 25–26), сматрамо да је симболичког значаја у настојању уставотворца да у свему не следи решења свог претходника.

У упоредном праву различито се одређује круг подносилаца иницијативе за уставну ревизију. Такође, број потписа неопходан за покретање народне иницијативе, односно број посланика у парламентима може бити различит. Постоје и решења која омогућавају да сваки посланик предложи промену устава (Мађарска, Португалија, Француска) до решења која захтевају да иницијативу

11 Надлежност председника Републике је последица његовог непосредног легитимитета, па би у случају да се Србија определи за чист облик парламентарног система, са шефом државе изабраним у Народној скупштини, поменуто овлашћење требало укинати (Petrov 2017, 25).

12 Према Уставу Македоније, мањи је број посланика (30) неопходан за подношење иницијативе за промену Устава. Број посланика у Сабору није утврђен фиксно, већ се креће од 120 до 140 чланова (чл. 62), што значи да је отприлике процентуално и исти број у односу на укупан број посланика у Србији. Устав Републике Северне Македоније је чак осам пута измењен техником уставних амандмана. Последње измене из 11. јануара 2019. године (амандмани XXIII–XXVI) односиле су се на одлуку о промени назива државе. Међутим, ови амандмани нису усвојени на народном изјашњавању, као што је то случај у Србији, јер македонски устав не познаје институцију уставотворног референдума. Још једна сличност са приликама у Србији јесте да су измене устава инициране споља, у поступку тзв. европских интеграција и међународних политичких субјеката (Akimovska 2017, 60).

за промену устава подржи две трећине чланова парламента (нпр. чл. 156. Устава Украјине) или које захтевају и подршку представника националних заједница (Македонија).

Предлог за промену Устава разматра Народна скупштина на првој наредној седници, најраније од 30 дана од дана подношења предлога (Пословник Народне скупштине 2012, чл. 143–144). Претходно, Одбор за уставна питања и законодавство проверава да ли је предлог поднео овлашћени предлагач и да ли је то учињено у прописаном облику. Након окончања расправе, Народна скупштина одлучује о усвајању предлога устава двотрећинском већином од укупног броја гласова. Квалификована већина углавном је прихваћена у већини упоредних уставних система у Европи, с тим да се осим ове већине говори и о већини од најмање три петине или три четвртине од укупног броја чланова парламента. У случају да ова већина не буде постигнута, без обзира на то од кога је потекао предлог за промену устава, промени устава у питањима садржаним у поднетом предлогу не може се приступити у наредних годину дана (Устав 2006, чл. 203. ст. 4). Након усвајања предлога приступа се изради, односно разматрању акта о промени Устава (Устав 2006, чл. 203. ст. 5).

Један од пропуста је да није дефинисано ко је овлашћен за израду акта о промени устава. Приликом тумачења ове правне празнине, морамо имати у виду две ситуације. Ако је овлашћени предлагач Народна скупштина, тада предлог акта саставља њено помоћно тело – Одбор за уставна питања и законодавство (Пословник Народне скупштине 2012, чл. 48. ст 2). Надлежни одбор саставља и предлог закона за спровођење промене Устава, као и предлог одлуке о расписивању референдума у случају када је Народна скупштина дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, односно ако надлежни одбор оцени да је потребно да грађани потврде акт о промени Устава на референдуму. У другом случају, ако су подносиоци предлога председник Републике, Влада или најмање 150.000 грађана, Пословник Народне скупштине утврђује предлог за промену Устава. Народна скупштина не може да мења садржину њиховог предлога (Пословник Народне скупштине 2012, чл. 142–143).

Оно што је спорно у одредбама Устава и Пословника Народне скупштине у поступку уставотворне ревизије јесте форма и садржина поменутог предлога за промену Устава, јер се разликује предлог за промену и предлог акта за промену устава. Критика поменутог решења јесте да Устав „не одређује [...] ко је надлежан за израду

акта о промени Устава” (Petrov 2017, 26). У тумачењу ове правне празнине, смаграмо да треба поћи од одредби Пословника Народне скупштине која прописује да се у погледу поступка за промену Устава сходно примењују одредбе о поступку за доношење закона. То значи да овлашћени предлагач Устава подноси предлог у облику у коме се Устав доноси (види Пословник 2012, чл. 150). Предлог за промену Устава подноси се у писаном облику с образложењем. Устав, затим, уређује да се приступи изради акта о промени Устава.

Након спроведеног претреса, Народна скупштина на посебној седници усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (Устав 2006, чл. 203. ст 6; Пословник Народне скупштине 2012, чл. 119. ст. 3). За промену устава потребно је донети и посебан акт који одређује њихову примену, начин и време како се примењују. Дакле, донети уставни амандмани се не могу остварити непосредно.

Устав, што је новина у односу на решење у односу на претходни устав, разликује два поступка за промену устава. За први поступак је предвиђена институција обавезног уставотворног референдума, у другом случају Народна скупштина одлучује да ли ће акт о промени Устава ставити на потврђивање грађанима на референдуму. Народна скупштина је обавезна да стави на народно изјашњавање (референдум) акт о промени Устава ако се промена Устава односи на: 1) преамбулу Устава, 2) начела Устава, 3) људска и мањинска права и слободе, 4) уређење власти, 5) проглашавање ратног и ванредног стања, 6) одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или 7) поступак за промену устава (Устав 2006, чл. 203. ст. 7).¹³ У свом мишљењу о Уставу Србије, Венецијанска комисија је упутила и примедбу да је „листа уставних промена које подлежу референдуму веома широка” (Evropska komisija za demokratiju putem prava 2007, 21), што јесте један од видова како би се очувала стабилност или чврстина устава. Изјашњавање грађана о акту о промени Устава мора се одржати најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих грађана (Устав 2006, чл. 203.

13 Наш устав не забрањује промену појединих делова Устава или онога што представља „језгро“ или начела устава. На пример, Устав Француске (1958) и Устав Италије (1948) забрањују промену републиканског облика владавине, док Устав Савезне Републике Немачке (1949) забрањује укидање федерације. У том погледу, нарочито је специфичан Устав Хрватске (чл. 135. ст. 2) јер забрањује удруживање са другим државама које би могле довести до „обнављања југословенског државног заједништва, односно неке балканске државног савеза у било ком облику.”

ст. 8). Међутим, правни оквир за одржавање референдума није био усклађен, јер је упркос препоруци Венецијанске комисије да се ова аномалија отклони, важио неуставан пропис донет још 1994. године (видети Радојевић 2021, 8)

Поступак промене Устава садржи и друге недостатке на које нам је пажњу скренула већ поменута Венецијанска комисија (Venecijanska komisija 2007, 20–21), само пар месеци након његовог доношења, али и наша стручна јавност. Поступак се сматра компликованим и ригидним, запажа се да није уређен институт јавне расправе, примедбе се односе и на то да је прекомеран број уставних одредби који подлеже потврђивању грађана на референдуму... Ове критика нису неуобичене и за друге европске уставне системе (види: European Commission for Democracy through law 2010, 6)

Уставни амандмани из 2022. године

Уставни амандмани, односно Акт о промени Устава (Акт о промени Устава 2021), усвојени су на референдуму од 16. јануара 2022. године. На овом референдуму одржаним у складу са новим прописом (Законом о референдуму и народној иницијативи 2022), забележена је најмања излазност у односу на резултате претходних шест народних изјашњавања одржаних од 1990. године. Иако је референдум био успешан, изнето је више приговора и критика (Радојевић 2022, 199–201). Већина примедби оспорава његов легитимитет и начин на које је вођена референдумска кампања. Друга врста приговора односи се на карактер или садржину уставних амандмана.

Стање у правосуђу је идентификовано као један од највећих проблема у изградњи владавине права и демократије, према анализама међународних организација и домаћих експертских удружења. Европска комисија за демократију путем владавине права (Venecijanska komisija) је у свом извештају о Уставу Србије из 2007. нарочито указала на проблем гарантовања независности судства. По мишљењу Венецијанске комисије, споран је начин именовања судија, у коме кључну улогу има парламент, што носи са собом опасност од политизације, али и други институти којима се јемчи ова независност (нпр. однос судства са другим гранама државне власти, неспојивост судијске функције). Продубљивању кризе у српском правосуђу је нарочито допринео реизбор судија (2009. године), где су се под велом реформе појавиле многе мане и показало на делу

мањкавост уставног оквира о положају правосуђа.¹⁴ Након избора 2012. године, нова влада је декларативно најавила измену Устава у делу о правосуђу, што је и прихваћено у Националној стратегији реформе правосуђа од 2013. године, а касније поновљено и у низу других докумената који су усвојени (Škerić i Zdravković 2019, 7).

Хронолошки, поступак уставних промена је започео 2013. године, када је Министарство правде образовало Радну групу за израду анализе измене уставног оквира на основу Националне стратегије реформе правосуђа. Радна група је припремила извештај и доставила своје закључке 2014. године, о којима се повремено расправљало у наредне две године. Као важан моменат се издваја и то да је реформа правосуђа и неопходност да се њена независност обезбеди Уставом Србије уврштена у Акциони план за поглавље 23 у преговорима са Европском унијом од 2016. године, чиме је Србија преузела и међународну обавезу да изврши уставне промене. Након тога, од 2017. године наступа фаза званично названа консултативни поступак која се одвијала у оквиру Министарства правде до краја 2018. године. Консултативни процес осмишљен у виду дијалога са представницима правосуђа и стручне јавности наметнут је као супститут за јавну расправу и суштински је представљао два корака уназад у реформи правосуђа (Београдски центар за људска права 2017, 207–212), јер је показао и да постоје дијаметрално супротна схватања две стране о положају судске власти. Због једностраног приступа Министарства правде и покушаја наметања својих предлога, представници Друштва судија Србије, Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Удружење судијских и тужилачких помоћника и више невладиних организација напустили су консултације о изменама Устава Србије 2017. године. Министарство правде је кренуло другим путем, и у складу с тим припремило је четири верзије уставних амандмана у току 2018. године, при чему последња верзија није уливала наду да ће доћи до промена, јер су решења у овој верзији била лошија у односу на претходне и у нескладу са Акционим планом за поглавље 23 (видети Друштво судија Србије, 2018). Начин на који се одвијала припрема уставне реформе у овом периоду указивала је на то власт није била искрено заинтересована да обави овај посао на демократски начин и у што скоријем року (Hasanbegović 2021, 12–13). Носилац активности у припреми предлога за промену

14 Штета нанета тзв. реизбором била је огромна. Начело независности судске функције и сталности судијске функције били су урушени, а касније је држава морала да врати разрешене судије на посао и исплати вишемилионску одштету. Процена је да је из буџета исплаћено око 50 милиона евра на име одштете.

Устава било је Министарство правде које није идентификовано у Акционом плану, нити у позитивноправним прописима, као учесник у поступку уставне реформе.

Влада је поднела Народној скупштини Предлог за промену Устава 30. новембра 2018. године, а надлежни одбор (Одбор за уставна питања и законодавство) је усвојио овај предлог 14. јуна 2019. године. Поступак је практично обустављен, а у међувремену је наступила пандемија, ванредно стање и одржани су парламентарни избори. Након конституисања новог сазива парламента и избора нове владе, поступак је изнова покренут. Влада је усвојила нову стратегију реформе правосуђа за период 2020–2025. године, у а Ревидираном акционом плану за Поглавље 23 као оријентациони рок за промену Устава одређен је четврти квартал 2021. године. Предлог о промени Устава у делу о правосуђу у истом облику и садржини поново је достављен Народној скупштини почетком децембра 2020. године (Предлог за промену Устава Републике Србије, 2020). Пола године касније Народна скупштина је усвојила овај предлог.

Одбор за уставна питања и законодавство је донео Одлуку о покретању активности за промену Устава 16. априла 2021. године. Уместо консултација, сада су организована јавна слушања у највећим градовима (Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду). Влада је утврдила коначан Предлог за промену устава који је усвојила Народна скупштина 7. јуна 2021. године. На тај начин, окончана је прва а започела друга фаза у поступку промене Устава.

На предлог Друштва судија Србије и других удружења и невладиних организација, Одбор за уставна питања и законодавство је прихватио иницијативу да се формира Радна група за израду акта о промени Устава. Радна група, делом састављена од представника репрезентативних удружења судија и тужилаца и представника уставноправне струке, формирана је 23. јуна 2021. године. У погледу начина рада, састава и промптност са којом је радна група обавила израду Нацрта акта о промени Устава било је више примедби у стручној јавности (Београдски центар за људска права 2021, 174–175), али се ипак мора утврдити да је она сачинила знатно побољшани текст предлога уставних амандмана у односу на верзије Министарства правде из 2018. године.

Нацрт акта о промени Устава који је радна група доставила Одбору за уставна питања и законодавство, прослеђен је на мишљење Венецијанској комисији почетком септембра 2021. године. С обзиром на то да је Венецијанска комисија поднела примедбе на текст извештаја, коригован је Нацрт акта о промени Устава.

Уследило је и друго мишљење Венецијанске комисије у истом месецу, у октобру 2021. године (Evropska komisija za demokratiju putem prava 2021). Одбор за уставна питања и законодавство је утврдио Предлог акта о промени Устава 29. новембра 2021. године, о чему се и Народна скупштина изјаснила наредног дана. У Одлуци о акту о промени Устава садржан је и текст уставних амандмана. Истог дана донета је и Одлука о расписивању републичког референдума ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије (Одлука о Акту о промени Устава 2021). Амандманима је дефинисан однос законодавне, извршне и судске власти (Амандман I у вези са чл. 4. Устава), положај судова и јавних тужилаштва (Амандман IV–XXVIII у вези са чл. 142–165), начин одлучивања у Народној скупштини (Амандмани II и III у вези са 99. и 105. Устава) и избор и именовање судија Уставног суда (Амандман XXIX у вези са чланом 172. Устава)¹⁵.

Стручна јавност подељена је у оцени уставних промена. Са становишта нормативне технике, позитивно је то да су уклоњене „несистематичне, недоследне, делимично пренормиране и делимично поднормиране” одредбе о правосуђу. Део стручне јавности који је подржао амандмане сматра да се њима стварају институционалне претпоставке за независно и самостално правосуђе. Изменама устава отклоњена је могућност Народне скупштине да остварује директан утицај на избор носилаца судске власти и тужиоце. Народна скупштина више неће имати могућност да бира судије на пробни мандат¹⁶ и врши први избор председника судова. Такође, није прихваћена идеја о конституционализацији Правосудне академије или посебне школе за судије, ојачане су статусне гаранције независности, а еснафска већина (судија и тужилаца) је у саставу одговарајућих савета (Високог савета судства и Високог савета тужилаштва). У оквиру начела Устава измењена је одредба о подели власти, при чему је ревидиран само став 2. члана 4. који *ex nunc* гласи да се „однос три гране власти заснива [...] на међусобном проверавању и равнотежи” (Амандман I). Измену ове уставне одредбе иницирала је Венецијанска комисија још 2018. приликом анализе једног од нацрта промене устава (Друштво судија

15 Ради се о терминолошкој промени услед преименовања највишег суда у земљи.

16 Амандманима је и укинута „пробни рад”, односно први избор судија на мандат од три године (Амандман VIII). На основу Уставног закона за спровођење уставних амандмана Високи савет судства је донео одлуку у марту 2022. године да се изабране судије на пробни период од три године (484 судије) сматрају изабраним на сталну функцију. Исто правило примењује се и на тужиоце (Амандман XXI).

Србије 2018, 458–459), сугеришући да израз „контрола” може да доведе до „политичке контроле над судством”, односно да се тумачи и тако да извршна и законодавна власти имају могућност контроле над судском влашћу. Венецијанска комисија је, том приликом, предложила да се у тексту Устава користе речи „принцип кочница и равнотеже“ (*checks and balances*), али је у редакцији амандмана одлучено да је духу нашег језика и смислу погодније истаћи да су власти у узајамној равнотежи и међусобном проверавању.

Улогу Народне скупштине преузео је Високи савет судства, као кључно тело које одлучује и избору и положају судова и председника судова (Амандман X у вези са чл. 150 Устава). У Високом савету судства чија су овлашћења проширена већину чине судије. Амандманима је коригован и назив највишег суда у земљи, тако да се враћа његово „старо име” – Врховни суд Србије. Мења се и назив за носиоце тужилачких функција, највише јавно тужилаштво гласи Врховно јавно тужилаштво, на чијем челу је Врховни јавни тужилац (раније: Републички јавни тужилац), а осим њега функцију јавног тужилаштва обављају и главни јавни тужиоци (претходно: јавни тужилац) и јавни тужиоци (претходно: заменици јавних тужиоца).

С друге стране, једна од примедби односила се и на то да је пропуштена прилика да се у оквиру ових парцијалних измена поправе и други делови Устава. Предмет друге врсте критика је процедура уставотворних промена, о чему је већ било речи, а затим и недостаци у садржини амандмана. На пример, начин избора чланова и састава Високог савета судства могли су бити и на другачији начин уређени, тако да репрезентују различите нивое правосудне власти. У предлозима невладиних организација било је и решења о прецизнијем дефинисању положаја Високог савета судства као државног органа. И даље је остало по страни уређивање финансирања судства (буџетска аутономија), јер одређена овлашћења нису пренета у надлежност Високог савета судства.

Народна скупштина, која је изгубила овлашћење да врши директан избор судија, и даље задржава „контролни пакет акција” јер бира четири од 11 чланова Високог савета судства из редова твз. истакнутих правника на предлог надлежног одбора Народне скупштине. У недостатку јасних критеријума, претпоставка је да ће политичка подобност „истакнутих правника” бити опредељујући разлог којим ће се руководити парламент приликом њиховог именованја, а да ће њихов глас у Високом савету судства бити пресудан приликом одлучивања. На тај начин, Народна скупштина

може опструисати рад Високог савета судства, изузев ако законом не буде спроведена идеја о квалификованој већини за доношење одлука.

Према Амандману XIII избор чланова Високог савета судства из реда судије уређује се законом (чл. 151. ст. 2. Устава). Без обзира на то што устав треба да садржи опште одредбе и да не буде обиман акт, енонсијација његових одредби која служи изреченом циљу није добар рецепт у свим приликама. Оправдана је бојазан, имајући у виду нашу праксу, да законска разрада може деформисати и нарушити прокламована уставна начела. Нарочиту забринутост је изазвала и одредба којом је „забрањено политичко деловање судија“ (Амандман X у вези са чл. 148. ст. 4). У претходним скупштинским сазивима могли смо приметити прозивање представника судске власти који су се усудили да критички расправљају о стању у српском правосуђу. Појединци су били и на мети таблоида, што је јавност уверавало у то да се користе различита средства притиска на судску власт. Због тога је овако екстензивна одредница у амандману погодна за злоупотребе и кажњавање неподобних судија.

Непознаница је како ће се амандмани „оживотворити“ у пракси, спровести кроз нове законе и подзаконске прописе у наредном периоду. Песимисти објашњавају да је степен уставне и правне културе веома низак, да је неповерење грађана у правосуђе на високом нивоу док су истовремено исказали и незаинтересованост за исход референдума у јануару 2022. године. Многим одредбама у амандманима није било место, јер не чине оно што је у науци уставног права познато као *materia constitutionis*. Основна замерка је магистрално решење да скупштина изгуби своје право да бира судије и тужиоце, јер тиме нестаје и могућност да врши њихово делотворно „проверавање“.

Нова решења могу одвести судску власт у другом правцу. Судије неће више бирати друга власт, већ она сама, а то нас опомиње на другу врсту опасности од стварања судске олигархије, интересно повезаних котерија, отуђених од сваке одговорности. И судије су људи, па нису имуни на корупцију или друге материјалне или психолошке погодности које власт нуди (Van Kanegem 2021, 212–213), а наши уставни амандмани не гарантују да ће највиша места у правосуђу места заузети стручне и професионалне судије.

Коначно, на непогодно земљиште су пресађени високи уставни стандарди о независности судске власти. У овдашњем амбијенту то може само увећати нескад између фактичког и формалног устава, јер како је Медисон тврдио „пуко на папиру одређивање уставних

граница између различитих грана власти не представља довољну заштиту од посезања за туђим правима“ (Hamilton, Madison, Džej 1981, 339). Присетимо се и да писано право није довољна заштита од непредвидљиве ђуди историје. С циљем да спречи грађански рат, у Сједињеним Америчким Државама је усвојен амандман о заштити институције ропства 1861. године (Chemerinsky 1998, 1563).

ЗАКЉУЧАК

Не постоји стандардни модел промене устава, нити јединствено становиште о уставним амандманима. У складу са традиционалним схватањем, уставни амандмани би требало да представљају само допуну устава, акт његовог усклађивања са стварношћу, начин да се он прилагоди новим околностима, инструмент да се уравнотежи стабилност са захтевом за промену (Chemerinsky 1998, 1561). Такво схватање било је заступљено у Сједињеним Америчким Државама приликом израде и доношења Устава из 1787. године, као и приликом његовог новелирања посебном техником. Остављајући по страни расправе, приступ је и анахрон, јер је пракса показала у већини савремених уставних система да амандмани јесу и метод за измену устава, задирање у оно што се сматра његовим језгром и најважнијим одредбама (начелима). Другу технику чине измене и допуне устава путем доношења нарочите врсте закона (уставних закона).

У Србији, важећи устав регулише процедуру своје промене, не правећи разлику у садржинском нити у формалном погледу између делимичне и потпуне ревизије. Устав из 2006. године садржи формална ограничења за своју промену припадајући кругу релативно чврстих устава. Аргумент за овакву констатацију налазимо у чињеници да се већина његових одредби мења по отежаном поступку са подршком две трећине од укупног броја посланика у парламенту и обавезним референдумом. Иницијатива за покретање процедуре ревизије припада државним органима (председник Републике, Влада, одређен број посланика у Народној скупштини) и бирачима. Народна скупштина се кваликованом већином народних посланика изјашњава два пута о промени Устава – о предлогу за промену и о предлогу акта о промени, а трећи пут констатује да је акт о промени Устава прихваћен на републичком референдуму. У поступку који не захтева расписивање обавезног референдума, промена Устава је усвојена изгласавањем у Народној скупштини, изузев ако парламент не одлучи да акт о предлогу устава стави на

народно гласање. Иако је парламент формално везан предлогом за промену Устава, он има водећу улогу у обликовању амандмана. Иако овај део поступка није уређен прописима, као што су примећени и други недостаци у регулисању процедуре уставне ревизије, они се попуњавају и обичајима који важе у парламентарној пракси других земаља и прихваћеним стандардима које је кодификовала и Венецијанска комисија.

По први пут у новијој историји Србије, амандмани на Устав су усвојени 2022. године. Том приликом парцијално је измењен и допуњен Устав, у делу одредби о правосуђу. Амандманима од I до XIX стварају се основе за реформу правосудног система, које би требало да се разраде посебним прописима о правосуђу. *Ratio* уставних промена из 2022. године сажима се у разлозима формалноправне и правнополитичке природе. Србија је усвајањем уставних амандмана испунила међународне обавезе на које се обавезала и својим стратешким документима и ускладила свој уставноправни оквир са европским стандардима у области правосуђа. Амандманима је отклоњена и критика да је у уставни систем институционално уграђена политизација судства и тужилаштва приликом избора њених носилаца. Народна скупштина је изгубила своју „претерану улогу” у именовању на функције у правосуђу. Независност судства је додатно ојачана гарантовањем других јемстава. Салве похвала пратиле су и речи покуде. О Амандманима I–XXIX на Устав, у духу предрасуде да се никад не зна какве ће закључке правници донети, заступљена су опречна тумачења и критике.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Акт о промени Устава, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 115/21.
- Бо, Оливије. 2016. Држава и њена власт. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник.
- Вучић, Оливера. 1995. Промена и трајање устава. Београд: Досије.
- Друштво судија Србије. 2018. Сведочанство припреме за промену Устава од 2006. године и струк., Београд: Друштво судија Србије.
- Закон о референдуму и Народној иницијативи, „Службени гласник РС”, 111/21 и 119/21.
- Ловчић, Миодраг. 2006. Изабрани списи, књига 3, Устав и уставност: О Уставу. Београд: Правни факултет Универзитета у Београд,

- Службени гласник.
- Марковић, Ратко. 2007. „Устав Републике Србије од 2006. – критички поглед.” У Устав Србије – критичка анализа, ур. Ратко Марковић и Драгутин Брчин, 9–55, Београд: Београдски форум за свет равноправних.
- Марковић, Ратко. 2013. Уставно право, седамнаесто осавремењено и исправљено издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Одлука о проглашењу Акта о промени Устава, „Службени гласник РС”, бр. 16/22.
- Одлука о прихватању Предлога за промену Устава Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 58/21.
- Одлука о расписивању републичког референдума ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 115/21.
- Петров, Владан, и Симовић, Дарко. 2018. Уставно право. Београд: Службени гласник.
- Пословник Народне скупштине, „Службени гласник РС”, бр. 20/12.
- Радојевић, Мијодраг. 2021. „О природи референдума – с посебним освртом на законодавна решења у Србији и Републици Српској.” Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу XVIII (64): 53–72.
- Радојевић, Мијодраг. 2022. „Референдуми у Србији – између народне воље и манипулације.” Национални интерес 41 (1): 185–210. doi: 10.22182/ni.4112022.9.
- Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ”, бр. 52/91.
- Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ”, бр. 14/1963, 18/67, 55/68, 4/69, 25/70, 29/71, 51/71, 71/72 и 5/73.
- Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ”, бр. 9/74, 38/81, 87/81, 70/88, 71/88 и 57/89.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 1/90.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98 од 10. новембра 2006, 115 од 30. новембра 2021 – Амандмани I–XXIX и 16 од 9. фебруара 2022.
- Akimovski Maletić, Iskra. 2017. „Ustavne promene u Makedoniji – više od dve decenije.” У *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 22 (3): 47–66. doi: 10.5937/nabepo22-15508
- Anić, Šime, Klaić Nikola, i Domović Želimir. 1998. *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-plus.
- Dixon, Rosalind. 2011. “Constitutional amendment rules: a comparative perspective.” In *Constitutional comparative law*, eds. Tom Ginsburg,

- and Rosalind Dixon, 96–115. Chicago: Edward Elgar Publishing Limited.
- Dorđević Jovan, 1991. „Teorijske osnove promene ustava.” U *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, ur. Miodrag Jovičić, 19–30. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.
- Chemerinsky, Erwen. 1998. “Amending the Constitution.” *Michigan Law Review* 96 (6): 1561–1576.
- Fridrih, Karl. 1996. *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*. Podgorica: CID.
- Goldsworthy, Jeffrey. 2010. *Parliamentary Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, Aleksander, Medison, Džeјms, i Džeј, Džon. 1981. *Federalistički spisi*. Beograd: Radnička štampa.
- Hasanbegović, Jasminka. 2021. „Može li promena Ustava da promeni srpsko pravosuđe nabolje?” U *Pravno-političke rasprave o pravosuđu*, ur. Miodrag Jovanović, 7–16. Beograd: CEPRIS.
- European Commission for Democracy through law (Venice Commission). *Report on Constitutional amendment*, CDL-AD(2010)001, Strasbourg, January 19 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2010)001-e), last accessed May 4 2022.
- European Commission for Democracy through law (Venice Commission), European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions – Concerning Constitutional for Amendming the Constitution*, CDL-PI(2015)023, Strasbourg, December 22 2015, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)023-e), last accessed May 4 2022.
- European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary*, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22–23 June 2018), CLD-AD(2018)011, Strasbourg, June 25 2018, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e), last accessed May 5 2022.
- Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). *Mišljenje o Ustavu Srbije*, CDL-AD(2007)04. Strazbur, 19. mart 2007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), последњи приступ 3. мај 2022.
- Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu Amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa*, CDK-PI(2021)019, Strazbur, 24.

- novembar 2021, [https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2011%2024%20Hitno%20Mi%20C5%A1ljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Nacrtu%20amandmana%20na%20Ustav%20RS%20\(prevod%20JAS\).pdf](https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2011%2024%20Hitno%20Mi%20C5%A1ljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Nacrtu%20amandmana%20na%20Ustav%20RS%20(prevod%20JAS).pdf), последњи приступ 5. мај 2022.
- Mikić Vladimir. 2016. „Redovna ustavna revizija kao iznevereni društveni imperativ u Republici Srbiji.” *Pravni život LXV* (12): 611–625.
- Petrov, Vladan. 2017. „Ustavotvorne i revizione procedure u postkomunističkoj Srbiji – bilans i pogled napred.” U *Reviziona vlast u Srbiji – proceduralni aspekti ustavnih promena*, ur. Edin Šarčević i Darko Simović, 13–35. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo.
- Petrov, Vladan. 2021. „Postupak za promenu Ustava Republike Srbije u 'Venecijanskom ogledalu'.” U *Primena prava i pravna sigurnost – Zbornik radova 34. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović*, ur. Jelena S. Perović Vujačić, Tom 3. Beograd: 491–507.
- Simović, Darko. 2017. „Ustavna rigidnost u Republici Srbiji – uzroci i posledice.” *Pravni život LXVI* (12): 615–630.
- Stojanović, Dragan. 2000. *Ustavni amandmani*. Niš: Pravni fakultet u Nišu, Institut za pravna i društvena istraživanja.
- Subotić, Dragan. 1995. *(Kon)federalizam u Jugoslaviji 1918–1990*. Beograd: Institut za političke studije.
- Škero Petrović Vida, i Zdravković Ana. 2019. *Procedura predlaganja ustavnih amandmana*. Beograd: Crta.
- The Fundamental Law of Hungary, Decembar 23 2020, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>, last accessed May 2 2022.
- Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 56/90, 135/97,08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
- Ustav Crne Gore, „Službeni list CG”, br. 1/2007 i 31/2013 – Amandmani I–XVI.
- Van Kanegem, Raul. 2021. *Sudije, zakonodavci i profesori prava – poglavlja evropske pravne istorije*. Podgorica: CID.
- Vergotini, de Đuzepe. 2013. *Uporedno ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.

Mijodrag Radojević

Institute for political studies, Belgrade

AMENDMENT AND CHANGE OF THE CONSTITUTION

Resume

The rule that there is no limited term applies to the constitution. However, it has to be adjusted from time to time, which means that it needs to be revised. In order to preserve constitution in the form in which it was adopted, the technique of amendment was invented in the United States. Legal norms in the form of codices are added to the Constitution. In that way, the Constitution has not been formally changed, but it has been modernized. It is precisely these amendments that are credited with preserving the longevity of the United States Constitution. In other constitutional systems, constitutional amendments have different meanings. They represent not only addition, but also alteration that substantially correct the original constitutional text. Such a practice was applied in Yugoslavia during the adoption of amendments to the Constitutions of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia from 1963 and 1974. The constitutional amendments were implemented for the first time in the Republic of Serbia in 2022. A previous attempt to pass an amendment in 1992 was unsuccessful because the referendum was not valid. The 2022 amendments reform the position of the judiciary. The most significant consequence is that the National Assembly no longer has the right to elect judges. In addition, other guarantees for the independence of the judiciary have been regulated. The Venice Commission was consulted in the process of adopting the amendments. The preparation took a long time, until a certain consensus was reached with the representatives of the relevant associations of judges and prosecutors. However, there are a number of objections. Critics say one of the main obstacles will be a lack of social and political assumptions. The application of new constitutional provisions and laws may further indicate a discrepancy between the formal constitution and the de facto constitution.

Keywords: constitutional revision, referendum, National Assembly, judiciary, prohibition of changing the constitution

* Овај рад је примљен 1. маја 2022. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 9. маја 2022. године