

*Prof. dr Marijana Pajvančić*

## POSTUPAK ODLUČIVANJA O PROMENAMA USTAVA REPUBLIKE SRBIJE\*

**SAŽETAK:** U radu se kritički analiziraju normativna rešenja u različitim propisima (Ustav, Poslovnik Narodne skupštine i Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi) koja regulišu postupak odlučivanja o promeni Ustava Republike Srbije. Posebno se razmatraju: otvorena pitanja, pravne praznine u postupku, nepotpuna ili kontradiktorna rešenja, shodna primena pravila o zakonodavnom postupku i na postupak odlučivanja o promeni Ustava. To su pitanja koja bi u praksi mogla izazvati potrebu za naknadnim tumačenjem, pa se u prilogu kritički razmatra i koja tela, institucije ili pojedinci na njihovom čelu će biti ovlašćeni da interpretiraju procesna pravila.

**Gljučne reči:** ustav, procedura promene, normativna rešenja, otvorena pitanja, tumačenje

Procedura je uvek važno prethodno pitanje. Stoga je posebno važno brižljivo analizirati postupak po kome se odlučuje o promenama ustava kao osnovnog i najvišeg pravnog akta. U kontekstu načela vladavine prava pravila procedure veoma su važna i imaju bitnu legitimacijsku funkciju<sup>1</sup>. Pravila procedure moraju biti unapred propisana, moraju biti jasna i precizna kako bi se izbegla ili na najmanju moguću meru svela potreba za njihovom interpretacijom, naročito naknadnom interpretacijom u toku odvijanja postupka.

\* Rad primljen 22. 2. 2018. godine.

<sup>1</sup> Više o tome: Pajvančić, M., Postupak usvajanja Ustava RS – odsustvo demokratske legitimacije, *Srpska pravna revija – vanredno izdanje* 2, 2006, № 5, 16–24 i Pajvančić, M., Constitutional Process in Serbia – One View to the Constitutional Moment and the Way to the New Constitution of Serbia, u: Istvan Illsey, (Ed.): *Constitutional Consequences of the EU Membership*, Faculty of Law, University, Pecs, 2005, 253–267; Pajvančić, M., Procedura kao instrument ustavne države, *Zbornik „Fondacija Miodrag Jovičić“*, Beograd, 2013, 128–139.

U kontekstu priprema za promene Ustava Republike Srbije<sup>2</sup> koje se odnose na pravosuđe i koje predstoje, razmotrićemo u ovom prilogu procesna pravila po kojima će se odvijati odlučivanje o najavljenim promenama Ustava. U središtu pažnje biće normativna rešenja relevantna za postupak odlučivanja o promenama Ustava, posebno deo postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini i pitanja koja se u praksi mogu pojaviti kao sporna.

Pored odredbi Ustava<sup>3</sup> koje regulišu postupak odlučivanja o njegovim promenama deo postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini regulišu i odredbe Poslovnika Narodne skupštine<sup>4</sup>. Odredbe Poslovnika relevantne za postupak promene Ustava uključuju: odredbe o posebnoj sednici Narodne skupštine<sup>5</sup>, odredbe o zakonodavnom postupku, na čiju shodnu primenu se eksplicitno upućuje u odredbama koje regulišu postupak usvajanja Ustava<sup>6</sup> ali i druge odredbe Poslovnika kao na primer odredbe o radnim telima,<sup>7</sup> odlučivanju<sup>8</sup> i sednici Narodne skupštine.<sup>9</sup>

## POSEBNA SEDNICA NARODNE SKUPŠTINE

*Posebna sednica saziva se radi usvajanja predloga ustava; proglašenja ustava i ustavnog zakona za sprovođenje ustava.*<sup>10</sup>

---

<sup>2</sup> U daljem tekstu za Ustav Republike Srbije koristiće se reč Ustav.

<sup>3</sup> Čl. 203, 204. i 205. Ustava Republike Srbije.

<sup>4</sup> U daljem tekstu za Poslovnik Narodne skupštine koristiće se reč Poslovnik.

<sup>5</sup> Čl. 142–150. Poslovnika o radu Narodne skupštine *Službeni glasnik* br. 13/2009 [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html) pristupljeno 1. II 2018.

<sup>6</sup> Čl. 149. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>7</sup> Čl. 41–83. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>8</sup> Čl. 122–141. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>9</sup> Čl. 85–119. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>10</sup> Čl. 119. st. 3. Poslovnika Narodne skupštine. Podsećamo kako se ova odredba našla u Poslovniku. Noć pred usvajanje Ustava (29. IX 2006) na osmoj vanrednoj sednici Narodne skupštine, po hitnom postupku izmenjen je Poslovnik Narodne skupštine. *Službeni glasnik* u kome su publikovane izmene Poslovnika objavljen je istog dana (29. IX 2006). Akt o izmenama Poslovnika stupio je na snagu po objavljivanju bez proteka roka od osam dana. Obrazloženje da postoje „naročito opravdani razlozi” za ranije stupanje na snagu nije delovalo uverljivo, a stvarni razlozi (najava istupanja jednog broja ministara iz vlade za 1. X 2006. koja bi dovela do pada vlade) izrazite žurbe u donošenju Ustava samo su loše maskirani. Promenom Poslovnika ustanovljen je, suprotno ustavnim odredbama, jedan naročit oblik rada Narodne skupštine – posebna sednica. Ustav (čl. 79) poznaje samo redovno i vanredno zasedanje. Drugo redovno godišnje zasedanje Narodne skupštine započinje prvog radnog dana u oktobru. Te 2006. godine prvi radni dan oktobra bio je ponedeljak 2. oktobar. Ustav RS usvojen je na vanrednom zasedanju Narodne skupštine. Nije uobičajeno da se najviši zakon jedne zemlje usvaja na vanrednoj sednici parlamenta. Promena Poslovnika ne menja prirodu skupštinskog zasedanja na kome je usvojen Ustav. To je vanredno zasedanje bez obzira na pokušaj da se nazivom „posebna sednica” to prikrije.

Kao poseban oblik rada Narodne skupštine Poslovnik Narodne skupštine u posebnom poglavlju<sup>11</sup> reguliše posebnu sednicu<sup>12</sup> i svečanu sednicu.<sup>13</sup> Odredbe Poslovnika su oskudne. Samo jedan član reguliše posebnu sednicu. Izuzev odredbe koja ustanovljava pravo predsednika Narodne skupštine da sazove posebnu sednicu<sup>14</sup> i utvrdi njen dnevni red<sup>15</sup>, postoji još samo opšta odredba o shodnoj primeni odredaba Poslovnika o sazivanju sednica Narodne skupštine i dostavljanju obaveštenja o vremenu i mestu održavanja sednice.<sup>16</sup> Sva druga pitanja relevantna za tok sednice, rad i odlučivanje nisu posebno regulisana.

U delu Poslovnika koji reguliše posebnu sednicu Narodne skupštine ne pravi se razlika između dva akta: predloga za promenu Ustava<sup>17</sup> i akta o promeni Ustava.<sup>18</sup> Ova odredba ostavlja otvoreno nekoliko pitanja, jer se postupak odlučivanja o promeni Ustava odvija u tri faze u kojima se odlučuje u različitim aktima, a navedena odredba razlikuje samo dva: predlog Ustava i proglašenje Ustava.

U prvoj fazi Narodna skupština razmatra<sup>19</sup> i usvaja predlog za promenu Ustava glasovima 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika.<sup>20</sup> U drugoj fazi Narodna skupština razmatra<sup>21</sup> i odlučuje o aktu o promeni Ustava i Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava, glasovima 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika<sup>22</sup>. U trećoj fazi, nakon održanog referendumu na kome se građani izjašnjavaju o aktu o promeni Ustava<sup>23</sup>, pod uslovom da je dobio podršku većine birača koji su izašli na referendum (prosta većina), Narodna skupština proglašava akt o promeni Ustava<sup>24</sup> odnosno „donosi odluku o proglašenju Ustava i odluku o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava”.<sup>25</sup>

Iz analizirane odredbe Poslovnika sledi da se na posebnoj sednici proglašava promena Ustava (donosi odluka o proglašenju promene Ustava).

Sporna pitanja u ovoj odredbi su:

- po kojim pravilima se odvija rad posebne sednice?

---

<sup>11</sup> Poglavlje VII Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>12</sup> Čl. 119. Poslovnika Narodne skupštine

<sup>13</sup> Čl. 120. i 121. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>14</sup> Čl. 119. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>15</sup> Čl. 121. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>16</sup> Čl. 121. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>17</sup> Čl. 48. st. 1, alineja 1, čl. 142. st. 1, čl. 143. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>18</sup> Čl. 48. st. 1, alineja 2 i čl. 144. st. 1, čl. 145. st. 1. i čl. 146. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>19</sup> Čl. 143. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>20</sup> Čl. 203. st. 2. Ustava Republike Srbije i čl. 143. st. 3. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>21</sup> Čl. 203. st. 6. Ustava Republike Srbije i čl. 146. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>22</sup> Čl. 203. st. 6. Ustava RS i čl. 146. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>23</sup> Predmet razmatranja u ovom prilogu je samo postupak za promenu Ustava za koji se Ustavom (čl. 203. st. 7) eksplicitno predviđa obavezno raspisivanje referendumu.

<sup>24</sup> Čl. 203. st. 9. Ustava RS

<sup>25</sup> Čl. 148. Poslovnika Narodne skupštine.

- Da li se predlog za promenu Ustava i akt o promeni Ustava razmatraju i o njima odlučuje na jednoj ili dve odvojene posebne sednice?
- Da li Narodna skupština odlučuje o promeni Ustava, čemu bi u prilog govorila odredba Poslovnika, ili samo proglašava promenu Ustava nakon čega Ustav stupa na snagu, čemu u prilog govori eksplicitna odredba Ustava? Sporno je, dakle, da li poslanici glasaju o promeni Ustava ili samo konstatuju da je akt o promeni Ustava dobio podršku većine birača koji su izašli na referendum i na osnovu toga proglašavaju promenu Ustava?
- Da li Narodna skupština, pored promene Ustava proglašava i Zakon za sprovođenje Ustava, čemu bi u prilog govorila odredba Poslovnika<sup>26</sup> ili to ne mora biti slučaj čemu bi u prilog govorila odredba Ustava<sup>27</sup>, budući da se akt o promeni Ustava usvaja istovremeno kada i Zakon o sprovođenju Ustava i da je za usvajanje oba ova akta neophodna 2/3 većina glasova ukupnog broja narodnih poslanika<sup>28</sup>?

Ovakva regulativa u praksi može biti povod za tumačenja, koja uključuju i mogućnost različitih interpretacija vezanih za postupak odlučivanja o promeni Ustava RS. Eventualna sporna pitanja od kojih su neka gore otvorena, mogu biti razmatrana na Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji je nadležan da, ukoliko to zatraži Narodna skupština, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba poslovnika”<sup>29</sup>.

## **POSEBNE ODREDBE O POSTUPKU PROMENE USTAVA**

Postupak odlučivanja o promeni Ustava regulišu posebne odredbe Poslovnika<sup>30</sup> uz shodnu primenu odredbi Poslovnika o postupku za donošenje zakona.<sup>31</sup>

### **Predlog za promenu Ustava – podnošenje predloga**

*Predlog za promenu Ustava podnosi se u pisanom obliku, s obrazloženjem.*<sup>32</sup>

*Nadležni odbor utvrđuje da je predlog iz st. 1. ovog člana podnet od strane Ustavom ovlašćenog predlagača i u propisanom obliku.*

<sup>26</sup> Čl. 142. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>27</sup> Čl. 205. Ustava RS.

<sup>28</sup> Čl. 205. st. 2. Ustava RS i čl. 145. st. 1. i čl. 146. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>29</sup> Čl. 48. st. 7. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>30</sup> Čl. 142–150. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>31</sup> Čl. 149. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>32</sup> Čl. 142. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

U navedenim odredbama Poslovnika dva pitanja zaslužuju komentar.

Prvo se odnosi na sadržaj i formu predloga za promenu Ustava. Izvesno je da se predlog za promenu Ustava mora dostaviti u pisanom obliku i da se uz predlog mora dostaviti i obrazloženje, jer to Poslovnik izričito propisuje.<sup>33</sup> Nije regulisano da li se uz predlog za promenu Ustava istovremeno dostavlja i predlog amandmana kojima se Ustav menja ili dopunjuje. To pitanje ostaje otvoreno.

Poslovnik upućuje na shodnu primenu odredaba o postupku za donošenje zakona<sup>34</sup> koje propisuju da se „predlog zakona podnosi u obliku u kome se zakon donosi uz obrazloženje” i detaljno reguliše šta obrazloženje zakona mora sadržati.<sup>35</sup> Ovakvo normativno rešenje takođe može biti povod za različite interpretacije najmanje iz dva razloga.

Prvo, stoga što se postupak odlučivanja o promenama Ustava odvija u više faza (predlog za promenu Ustava, akt o promeni Ustava, referendum i proglašenje promene Ustava), dok je zakonodavni postupak jednofazan pa se predlog zakona odmah dostavlja u obliku u kome se zakon donosi.

Drugo, stoga što shodna primena pravila pretpostavlja njihovu interpretaciju, a interpretacije mogu biti različite. I u ovom slučaju pitanja na koja je ukazano u vezi sa shodnom primenom pravila o zakonodavnom postupku i na postupak odlučivanja o promenama Ustava, razmatra Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji, na zahtev Narodne skupštine, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba poslovnika”.<sup>36</sup>

Poslovnik izričito propisuje da nadležni odbor utvrđuje: da li je predlog Ustava potekao od ovlašćenog predlagača i da li je sastavljen u propisanom obliku. Oba pitanja koja se razmatraju odnose se na ispunjavanje formalnih

---

<sup>33</sup> Čl. 142. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>34</sup> Čl. 151–169. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>35</sup> Obrazloženje sadrži: 1) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa; 2) razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema; 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; 8) pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima).

Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, kakve troškove će primena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava.

Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

<sup>36</sup> Čl. 48. st. 7. Poslovnika Narodne skupštine.

pretpostavki za validnost predloga o kome se odlučuje, razmatra Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo čiju matičnost za ova pitanja eksplicitno utvrđuje Poslovnik.<sup>37</sup>

### **Predlog za promenu Ustava – razmatranje u radnim telima**

*Narodna skupština razmatra predlog za promenu Ustava na prvoj narednoj sednici, a najranije 30 dana od dana podnošenja predloga, kojoj prisustvuje i podnosilac predloga.*<sup>38</sup>

*Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava.*<sup>39</sup>

Iz Poslovnika sledi da se predlog za promenu Ustava razmatra na prvoj narednoj sednici Narodne skupštine<sup>40</sup> i da se o njemu vodi rasprava u Narodnoj skupštini. Odredba nije eksplicitna, ali se to pouzdano može zaključiti iz odredbe koja propisuje da Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava „nakon okončanja rasprave”<sup>41</sup>.

Poslovnik ne reguliše da li raspravi o predlogu za promenu Ustava koja se odvija u Narodnoj skupštini prethodi rasprava u radnim telima Narodne skupštine. To pitanje ostaje otvoreno. Ova pravna praznina može biti povod za tumačenje Poslovnika. Prilikom tumačenja moguća su dva pristupa i dva različita odgovora na ovo pitanje.

Jedan pristup uključuje mogućnost shodne primene odredbi zakonodavnog postupku na koje Poslovnik upućuje u posebnom odeljku koji reguliše postupak za promenu Ustava.<sup>42</sup>

Drugi pristup može potražiti izlaz osloncem na drugu odredbu Poslovnika sistematizovanu u odeljku o radnim telima Narodne skupštine, koja propisuje nadležnost Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo kao matičnog odbora za ustavna pitanja koji razmatra predlog akta o promeni Ustava,<sup>43</sup> priprema predlog akta o promeni Ustava i predlog Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava.<sup>44</sup>

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je nadležan da, na zahtev Narodne skupštine, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba poslovnika”<sup>45</sup> pa će njegova uloga biti presudna za popunjavanje ove pravne praznine.

---

<sup>37</sup> Čl. 48. st. 1. alineja 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>38</sup> Čl. 143. st. 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>39</sup> Čl. 143. st. 3. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>40</sup> Čl. 143. st. 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>41</sup> Čl. 143. st. 3. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>42</sup> Čl. 149. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>43</sup> Čl. 48. st. 1. alineje 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>44</sup> Čl. 48. st. 1. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>45</sup> Čl. 48. st. 7. Poslovnika Narodne skupštine.

Pod pretpostavkom da se na postupak odlučivanja o predlogu za promenu Ustava shodno primene pravila zakonodavnog postupka, neophodno je odgovoriti na još nekoliko pitanja.

Jedno pitanje odnosi se na to koji odbori mogu razmatrati predlog za promenu Ustava. Matični odbor za razmatranje predloga za donošenje Ustava je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo.<sup>46</sup> Pitanje je da li predlog za donošenje Ustava može biti razmatran i na sednicama drugih odbora. U konkretnom slučaju u vezi sa amandmanima na Ustav koji se odnose na pravosuđe, to se posebno odnosi na Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. Matičnost ovih odbora u vezi sa promenama Ustava nije eksplicitno regulisana kao što je to slučaj sa Odborom za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ali je njihova matičnost utvrđena u vezi sa pitanjima na koja se odnosi sadržaj predloga amandmana na Ustav. Predlog za promenu Ustava u konkretnom slučaju<sup>47</sup> odnosi se na pravosuđe, pripreman je u Ministarstvu pravde, a Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je matični odbor koji razmatra pitanja vezana za organizaciju i rad pravosudnih organa<sup>48</sup> i to bi mogao biti osnov da se predlog razmatra i na sednici ovog odbora. Predlog za promenu Ustava mogao bi razmatrati i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova čija matičnost za razmatranje ustavnih pitanja nije izričito utvrđena, ali je materija na koju se odnosi predlog za promenu Ustava RS najdirektnije povezana sa ostvarivanjem i zaštitom ljudskih i manjinskih prava i prava deteta kao i sprovođenjem međunarodnih ugovora koji uređuju zaštitu ljudskih i manjinskih prava jer je sudska zaštita prava primarni i najvažniji vid njihove zaštite, a matičnost ovog odbora u vezi sa tim pitanjima utvrđuje Poslovnik.<sup>49</sup>

Odgovor na ovo pitanje biće u rukama predsednika Narodne skupštine koji, kako Poslovnik eksplicitno reguliše, donosi „odluku o spornim pitanjima u vezi sa delokrugom odbora”.<sup>50</sup>

Ukoliko bi se predlog za promenu Ustava razmatrao i u Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i u Odboru za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, postojala bi mogućnost da se održi zajednička sednica ovih odbora pozivom na opšte pravilo Poslovnika da o pitanjima od zajedničkog interesa odbori mogu održati zajedničku sednicu.<sup>51</sup>

Drugo pitanje je da li se na predlog za promenu Ustava mogu podnositi amandmani na sednicama odbora, posebno Odbora za Ustavna pitanja kao ma-

---

<sup>46</sup> Čl. 48. st. 1. alineje 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>47</sup> Amandmani na Ustav RS koji se odnose na pravosuđe.

<sup>48</sup> Čl. 51. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>49</sup> Čl. 52. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>50</sup> Čl. 44. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>51</sup> Čl. 44. st. 4. Poslovnika Narodne skupštine.

tičnog odbora<sup>52</sup> i drugih odbora koji su matični za pitanja na koja se predlog za promenu Ustava odnosi, kao i od strane narodnih poslanika.

Ovo pitanje Poslovnik nije regulisao izričito, a njegove odredbe su kontradiktorne i nepotpune. Odgovor će zavisiti od odgovora na nekoliko prethodno postavljenih pitanja, a naročito da li se uz predlog za promenu Ustava dostavlja i tekst amandmana kojima se Ustav menja ili dopunjava, da li se u tom slučaju shodno primenjuju odredbe Poslovnika o zakonodavnom postupku, kao i da li predlog za promenu Ustava razmatra samo Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo ili se on razmatra i u odborima čija matičnost je vezana za sadržinu pitanja koja su predmet predloženih promena Ustava. Od odgovora na ova prethodna pitanja zavise i ishodi koji mogu biti različiti.

Ukoliko bi predlog akta za promenu Ustava uključio i amandmane kojima se Ustav menja ili dopunjava i pod pretpostavkom da se na tok postupka shodno primenjuju odredbe Poslovnika o zakonodavnom postupku, odgovor na pitanje da li postoji mogućnost da se podnose amandmani bio bi pozitivan.

I pozitivan odgovor ostavlja otvorenim dva pitanja.

Jedno od njih se odnosi na pravo poslanika da podnose amandmane i uslove pod kojima bi to pravo mogli koristiti i u vezi sa predlogom za promene Ustava. U opštim odredbama o zakonodavnom postupku koje se shodno primenjuju i na postupak odlučivanja o promenama Ustava propisano je da „amandman može da podnese Ustavom ovlašćeni predlagač zakona, kao i nadležni odbor Narodne skupštine”.<sup>53</sup> Status poslanika kao ovlašćenog predlagača zakona i poslanika kao ovlašćenog predlagača promene Ustava je različit. Pravo predlaganja zakona je individualno pravo poslanika koje može koristiti kao pojedinac ili zajedno sa drugim poslanicima. Pravo podnošenja predloga za promenu Ustava je kolektivno pravo poslanika. Uslov da poslanici koriste ovo pravo propisuje Ustav.<sup>54</sup> Ovo pravo poslanici mogu koristiti pod uslovom da predlog za promenu Ustava podrži najmanje 1/3 ukupnog broja narodnih poslanika. Normativni okvir za odgovor na postavljeno pitanje upućuje na zaključak da bi poslanici imali pravo da podnesu amandmane na predlog za promenu Ustava. Oni to pravo mogu koristiti pod istim uslovima kao i svoje pravo da predlažu promenu Ustava, dakle kao kolektivno pravo uz uslov da amandman dobije podršku najmanje 1/3 ukupnog broja poslanika.

Drugo pitanje odnosi se na pravo radnih tela Narodne skupštine da podnose amandmane na predlog za promenu Ustava. Prema odredbama Ustava, odbori Narodne skupštine nemaju status ovlašćenih predlagača ni kada su u

---

<sup>52</sup> Čl. 48. st. 1. alineja 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>53</sup> Čl. 161. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>54</sup> Čl. 203. st. 1. Ustava Republike Srbije.



pitanju predlozi zakona<sup>55</sup>, ni kada se radi o predlogu za promenu Ustava.<sup>56</sup> Odredbe Poslovnika koje propisuju da odbori „razmatraju predloge zakona i drugih akata, pokreću inicijative i podnose predloge Narodnoj skupštini”<sup>57</sup>, da „u pogledu postupka za promenu Ustava, shodno se primenjuju odredbe ovog Poslovnika o postupku za donošenje zakona”<sup>58</sup>, pa čak i eksplicitne odredbe prema kojima pravo podnošenja amandmana na zakon ima i „nadležni odbor Narodne skupštine”<sup>59</sup> ne bi se mogle smatrati validnim pravnim osnovom da se uspostavi pravo odbora da podnose amandmane na predlog za donošenje Ustava, jer su ustavne odredbe o subjektima koji imaju status ovlašćenih predlagača u postupku promene Ustava jasne i eksplicitne. Odbori, dakle, ne bi mogli imati pravo da podnose amandmane na predlog za donošenje Ustava.

### **Razmatranje predloga za promenu Ustava na sednici Narodne skupštine**

*Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava.*

*Predlog za promenu Ustava ne može se menjati.*

Poslovnik propisuje da se na sednici Narodne skupštine na kojoj se razmatra predlog za promenu Ustava vodi rasprava, kao i da se po okončanju rasprave pristupa glasanju (odlučivanju) o predlogu za promenu Ustava.<sup>60</sup> Ustav propisuje da je za usvajanje predloga za promenu Ustava potrebna 2/3 većina od ukupnog broja narodnih poslanika.<sup>61</sup> Ukoliko ova većina ne bude postignuta, Ustav propisuje zabranu da se u roku od godine dana pristupi reviziji Ustava o pitanjima sadržanim u predlogu za promenu Ustava koji nije dobio potrebnu većinu glasova poslanika.

Odredba Poslovnika koja izričito zabranjuje da se predlog za promenu Ustava menja („predlog za promenu Ustava ne može menjati.”)<sup>62</sup> otvara više pitanja. Centralna pitanja su vezana za:

- raspravu o predlogu za donošenje Ustava koja se odvija u Narodnoj skupštini, posebno pitanje šta je predmet rasprave i u čemu je smisao

---

<sup>55</sup> Čl. 107. st. 1. Ustava Republike Srbije.

<sup>56</sup> Čl. 203. st. 1. Ustava Republike Srbije.

<sup>57</sup> Čl. 44. st. 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine

<sup>58</sup> Čl. 149. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>59</sup> Čl. 161. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>60</sup> Čl. 143. st. 3. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>61</sup> Čl. 203. st. 3. Ustava Republike Srbije.

<sup>62</sup> Čl. 143. st. 4. Poslovnika Narodne skupštine.

i svrha rasprave u Narodnoj skupštini. Odgovor na ovo pitanje zavisi od toga da li se uz predlog za promenu Ustava i njegovo obrazloženje dostavlja i tekst odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani) o čemu je detaljno bilo reči u prethodnom razmatranju,<sup>63</sup> odnosno da li se rasprava vodi samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju tog predloga, ili se ona vodi i u vezi sa sadržajem promene Ustava koja se predlaže. Ukoliko se rasprava u Narodnoj skupštini vodi samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju tog predloga, odredba Poslovnika koja zabranjuje promenu predloga za promenu Ustava odnosila bi se samo na ovaj akt i isključila bi mogućnost da se predlog za promenu Ustava proširuje ili sužava izvan okvira koje je predlagrač promene Ustava postavio. Ukoliko bi se rasprava vodila ne samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju, već i o tekstu odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani) odredba Poslovnika koja zabranjuje promenu predloga za promenu Ustava u potpunosti bi obesmisllila raspravu u Narodnoj skupštini.

- Odlučivanje o predlogu za donošenje Ustava tesno je povezano sa prethodnim i ranije razmatranim pitanjima.<sup>64</sup> Prema izričitoj ustavnoj odredbi o predlogu za promenu Ustava, Narodna skupština odlučuje većinom od 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika, ali pitanje da li ona odlučuje samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju predloga, ili i o tekstu odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani).

I u jednom i u drugom slučaju, ukoliko ova pitanja budu zahtevala interpretaciju, za to će biti nadležan Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji, na zahtev Narodne skupštine, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba Poslovnika”.<sup>65</sup>

## **PREDLOG AKTA O PROMENI USTAVA – PODNOŠENJE PREDLOGA I OVLAŠĆENI PREDLAGAČ**

*Nadležni odbor podnosi predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava predsedniku Narodne skupštine, koji predloge odmah dostavlja narodnim poslanicima.*

*Uz predloge akata iz stava 1. ovog člana, nadležni odbor podnosi predlog odluke o raspisivanju referenduma, u slučaju kada je Narodna skupština prema Ustavu dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi*

---

<sup>63</sup> Videti deo analize pod tačkom 2.3.

<sup>64</sup> Videti deo analize pod tačkom 2.3.

<sup>65</sup> Čl. 48. st. 7. Poslovnika Narodne skupštine.

*potvrđivanja, odnosno ako nadležni odbor oceni da je potrebno da građani potvrde akt o promeni Ustava na referendumu.*

Druga faza ustavotvornog postupka koja se odvija u Narodnoj skupštini uključuje pripremu, razmatranje i usvajanje predloga akta o promeni Ustava.<sup>66</sup> Ustav propisuje da se nakon usvajanja predloga za promenu Ustava, pristupa izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava,<sup>67</sup> a Poslovnik precizira ko je nadležan da pripremi akt o promeni Ustava<sup>68</sup> i kojom većinom Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo odlučuje o usvajanju predloga za promenu Ustava.<sup>69</sup>

Dva pitanja mogu biti sporna u ovoj fazi ustavotvornog postupka odlučivanja. Jedno se odnosi na to u čijoj je nadležnosti pripremanje i predlaganje akta o promeni Ustava. Drugo je tesno povezano sa prethodnom fazom postupka<sup>70</sup> i odnosi se samo na pripremu akta o promeni Ustava.

Nesporno je samo to da Narodna skupština razmatra akt o promeni Ustava<sup>71</sup> i odlučuje o njegovom usvajanju glasovima 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika.<sup>72</sup>

Odrebe Poslovnika o pripremi, predlaganju i razmatranju akta o promeni Ustava su kontradiktorne. Jedna propisuje da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra akt o promeni Ustava<sup>73</sup> što govori da postoji mogućnost da neko drugi pripremi taj akt koji se potom razmatra u ovom odboru. Druga odredba izričito propisuje da akt o promeni Ustava priprema Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo<sup>74</sup> što bi isključilo mogućnost da neko drugi pripremi taj akt. Akt o promeni Ustava razmatra se na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji utvrđuje i predlog akta o promeni Ustava, ali može biti sporno da li ovaj odbor i priprema akt o promeni Ustava?

Ukoliko bi se nadležnost odbora u vezi sa pripremom akta o promeni Ustava pojavila kao sporno pitanje koje zahteva tumačenje Poslovnika, za to bi bio nadležan predsednik Narodne skupštine koji donosi „odluku o spornim pitanjima u vezi sa delokrugom odbora”.<sup>75</sup>

<sup>66</sup> Čl. 203. st. 5. i 6. Ustava Republike Srbije i čl. 145. i 146. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>67</sup> Čl. 203. st. 5. Ustava Republike Srbije.

<sup>68</sup> Čl. 145. i 146. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>69</sup> Čl. 144. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>70</sup> Videti delove analize pod naslovima Predlog za promenu Ustava – razmatranje u radnim telima i Razmatranje predloga za promenu Ustava na sednici Narodne skupštine.

<sup>71</sup> Čl. 146. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>72</sup> Čl. 203. st. 6. Ustava Republike Srbije.

<sup>73</sup> Čl. 48. st. 1. alineja 2 Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>74</sup> Čl. 48. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>75</sup> Čl. 44. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine.

Pored toga, u ovoj fazi postupka odlučivanja o promeni Ustava, još jedno pitanje, tesno povezano sa prethodnim razmatranjima,<sup>76</sup> može biti sporno. Odgovor zavisi od toga u kom se obliku Narodnoj skupštini dostavlja predlog za promenu Ustava, da li se uz njega dostavlja i tekst odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani), da li se rasprava u Narodnoj skupštini vodi samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju tog predloga ili i o tekstu odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav ili to nije moguće, da li i ko može podnositi amandmane i dr.<sup>77</sup> Drugim rečima pitanje je da li će se primeniti odredba Poslovnika prema kojoj „u pogledu postupka za promenu Ustava, shodno se primenjuju odredbe Poslovnika o postupku za donošenje zakona”, ako to Poslovníkom nije drugačije određeno.<sup>78</sup>

Za interpretaciju ovih pravila biće nadležan Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, pod uslovom da to od njega zatraži Narodna skupština, koji daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba Poslovnika”.<sup>79</sup>

Pomenimo na kraju i odredbu Poslovnika koja propisuje da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo predlog akta o promeni Ustava usvaja većinom glasova od ukupnog broja članova odbora (apsolutna većina), a ne dvotrećinskom većinom ukupnog broja članova. O svim aktima koji se usvajaju u Narodnoj skupštini u postupku revizije Ustava odlučuje se 2/3 većinom ukupnog broja narodnih poslanika koju propisuje Ustav.<sup>80</sup> Većina kojom Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo odlučuje o usvajanju predloga nesumnjivo najvažnijih akata u postupku revizije Ustava je odstupanje za koje ne postoji opravdanje.

### **Ustavni zakon za sprovođenje Ustava – podnošenje predloga, ovlašćeni predlagač, rasprava u Narodnoj skupštini i odlučivanje**

U debati o promenama Ustava ne bi se smeo izgubiti iz vida i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava. Njegove odredbe su važne, jer regulišu način sprovođenja ustavnih promena, zakone koje treba uskladiti sa promenama Ustava, rokove u kojima to treba učiniti i druga pitanja značajna za sprovođenje novih ustavnih rešenja. U raspravama o amandmanima kojima predlažu promene Ustava vezane za pravosuđe ukazuje se na potrebu istovremenog razmatranja

---

<sup>76</sup> Videti delove analize pod tačkama Predlog za promenu Ustava – razmatranje u radnim telima i Razmatranje predloga za promenu Ustava na sednici Narodne skupštine.

<sup>77</sup> Isto.

<sup>78</sup> Čl. 149. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>79</sup> Čl. 48. st. 7. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>80</sup> Dvotrećinskom većinom ukupnog broja Narodnih poslanika usvajaju se: predlog za promenu Ustava (čl. 203. st. 3. Ustava Republike Srbije), akt o promeni Ustava (čl. 203. st. 3. Ustava Republike Srbije), ustavni zakon za sprovođenje Ustava (čl. 205. st. 2. Ustava Republike Srbije).

predloga za promenu Ustava i Ustavnog zakona za sprovođenje ustava. Kada je reč o pravosuđu upravo je Ustavni zakon za sprovođenje Ustava iz 2006. godine izazvao u praksi velike probleme, posebno u vezi sa prestankom mandata sudija i postupkom njihovog izbora. To iskustvo povod je da se razmotre i pravila koja regulišu pripremu i usvajanje Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava.

Ustav propisuje da se „za sprovođenje Ustava donosi Ustavni zakon”<sup>81</sup> kao i da se ovaj zakon usvaja u Narodnoj skupštini 2/3 većinom ukupnog broja narodnih poslanika, ali ne propisuje izričito da li se on usvaja na istoj sednici na kojoj se usvaja i akt o promeni Ustava.<sup>82</sup> Bliže odredbe propisuje Poslovník koji izričito propisuje da se na sednici Narodne skupštine razmatraju i akt o promenama Ustava i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava kao i da nakon okončanja rasprave, Narodna skupština posebno odlučuje o predlogu akta o promeni Ustava i o predlogu ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava.<sup>83</sup> Pored toga Poslovník utvrđuje da Odbor za Ustavna pitanja i zakonodavstvo predlog Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava usvaja većinom glasova od ukupnog broja članova odbora (apsolutna većina), a ne dvotrećinskom većinom ukupnog broja članova. Za takvo odstupanje ne postoji opravdanje.<sup>84</sup>

Posebne odredbe Poslovníka o postupku promene Ustava utvrđuju da Ustavni zakon za sprovođenje Ustava priprema „nadležni odbor”<sup>85</sup>, odnosno Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo.<sup>86</sup> Ustavni zakon za sprovođenje Ustava zajedno sa obrazloženjem priprema se istovremeno kada i akt o promeni Ustava.<sup>87</sup>

Naposletku ostaje i pitanje da li se, pozivom na shodnu primenu odredbi Poslovníka koje regulišu zakonodavni postupak, može voditi objedinjena rasprava o svim aktima vezanim za promene Ustava (akt o promeni Ustava, Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, pa čak i Odluka o raspisivanju ustavnog referenduma).

### **Priprema i usvajanje Odluke o raspisivanju referenduma**

U ovom prilogu razmatra se samo deo postupka za promenu Ustava koji se odvija u Narodnoj skupštini. Zato komentarišemo samo odredbe koje se odnose na ustavni referendum a vezuju se za postupak pred Narodnom skup-

---

<sup>81</sup> Čl. 205. st. 1. Ustava Republike Srbije.

<sup>82</sup> Čl. 205. st. 2. Ustava Republike Srbije.

<sup>83</sup> Čl. 146. st. 1. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>84</sup> Čl. 145. i 146. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>85</sup> Čl. 145. st. 1. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>86</sup> Čl. 49. st. 2. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>87</sup> Čl. 144. st. 1. Poslovníka Narodne skupštine.

štinom.<sup>88</sup> Kada se menjaju ustavne odredbe o uređenju vlasti među kojima su i odredbe o pravosuđu čija se izmena planira, obavezno se raspisuje ustavni referendum.<sup>89</sup>

Poslovník utvrđuje da „nadležni odbor” uz akt o promeni Ustava i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, „podnosi predlog odluke o raspisivanju referenduma”.<sup>90</sup> U posebnom delu Poslovníka koji reguliše postupak promene Ustava nije izričito propisano koji odbor je nadležan da pripremi i podnese predlog Odluke o raspisivanju ustavnog referenduma. Kako se predlog odluke o raspisivanju referenduma odnosi na ustavni referendum to bi bio Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, kao matični odbor za ustavna pitanja.<sup>91</sup>

Ustav propisuje da Narodna skupština raspisuje republički referendum,<sup>92</sup> ali ne propisuje većinu potrebnu za usvajanje odluke o raspisivanju referenduma.<sup>93</sup> U tom slučaju odluka bi se usvajala prostom većinom (većina glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika).<sup>94</sup>

## JAVNO SLUŠANJE

Poslovník propisuje mogućnost organizovanja javnog slušanja u Narodnoj skupštini.<sup>95</sup>

Odluku o organizovanju javnog slušanja donosi odbor Narodne skupštine<sup>96</sup> na predlog člana odbora.<sup>97</sup> Javno slušanje može se organizovati u vezi sa normativnom funkcijom kao i u vezi sa kontrolnom funkcijom Narodne skup-

---

<sup>88</sup> U vezi sa referendumom samo kratka napomena. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je 1994. i neznatno menjan 1998. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98). Nikada ozbiljnije nisu razmatrana rešenja u ovom zakonu, a Akcionim planom za poglavlje 23 i nije predviđeno da se ovaj zakon uskladi sa pravnim tekovinama EU. Više o tome: Pajvančić, M., Postupak usvajanja Ustava – odsustvo demokratske legitimacije, *Srpska pravna revija* – vanredno izdanje 2, 2006, № 5, 16–24.

<sup>89</sup> Čl. 203. st. 7. Ustava Republike Srbije.

<sup>90</sup> Čl. 145. st. 2. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>91</sup> Čl. 48. st. 8. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>92</sup> Čl. 99. st. 1. t. 3. Ustava Republike Srbije.

<sup>93</sup> Čl. 105. Ustava Republike Srbije. Natpolovična većina ukupnog broja narodnih poslanika propisana je samo za usvajanje zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (čl. 105. st. 3. Ustava Republike Srbije).

<sup>94</sup> Čl. 105. st. 1. Ustava Republike Srbije i čl. 94. st. 2. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi *Službeni glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98.

<sup>95</sup> Čl. 83. i 84. Poslovníka Narodne skupštine. Više o javnom slušanju: Pajvančić, M.: Javno slušanje – oblik rada Narodne skupštine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2012, Vol. 46, No 3, 7–18.

<sup>96</sup> Čl. 83. i čl. 84. st. 3. Poslovníka Narodne skupštine.

<sup>97</sup> Čl. 84. st. 1. Poslovníka Narodne skupštine.

štine. Na javno slušanje pozivaju se članovi odbora, narodni poslanici i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja.<sup>98</sup> O javnom slušanju se sastavlja informacija koja, između ostalog sadrži „kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju”, koja se dostavlja „predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja.”<sup>99</sup>

U Poslovniku nema prepreke da se javno slušanje organizuje i u toku ustavotvornog postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini „radi pribavljanja stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta kao i razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta”.<sup>100</sup> Organizovanje javnog slušanja bilo bi korisno jer bi pružilo mogućnost da kroz dijalog i argumentovanu raspravu stručne javnosti i parlamentaraca razmotre najvažnija pitanja vezana za promene Ustava u oblasti pravosuđa, posebno ona pitanja o kojima postoje različita mišljenja.

## **PROGLAŠENJE AKTA O PROMENI USTAVA U NARODNOJ SKUPŠTINI**

Kada akt o promeni Ustava bude potvrđen na referendumu, za stupanje na snagu ovog akta neophodno je da ga proglasi Narodna skupština.<sup>101</sup> Ustav ne reguliše u kojoj formi se donosi akt o proglašenju Ustava, da li se glasa o proglašenju akta i ukoliko je to slučaj, kojom većinom glasova se odlučuje o proglašenju.

Poslovnik precizira da se akt o proglašenju promene Ustava donosi u formi odluke, da se uz to donosi i odluka o proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje Ustava<sup>102</sup>, kao i da se ove odluke donose „narednog dana od dana podnošenja konačnog izveštaja nadležnog organa o sprovedenom referendumu”<sup>103</sup>.

Proglašenje promene Ustava je uslov za stupanje na snagu akta o promeni Ustava. U vezi sa tim značajno je nekoliko pitanja: da li je predmet glasanja sam akt o promeni Ustava ili Narodna skupština samo prihvata izveštaj o sprovedenom referendumu i njegovim rezultatima; način usvajanja odluke o proglašenju Ustava (javno ili tajno glasanje, glasanje prozivkom, aklamacija ili dr.), pravna priroda Odluke o proglašenju promene Ustava (deklaratorna ili

---

<sup>98</sup> Čl. 84. st. 5. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>99</sup> Čl. 84. st. 8. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>100</sup> Čl. 83. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>101</sup> Čl. 203. st. 9. Ustava Republike Srbije.

<sup>102</sup> Čl. 148. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>103</sup> Čl. 148. Poslovnika Narodne skupštine.

konstitutivna) i većina kojom se ona usvaja. Ova pitanja nisu regulisana ni u Ustavu ni u Poslovniku.

Iz analize normativnog okvira koji se odnosi na postupak odlučivanja o promenama Ustava Republike Srbije sledi samo jedan zaključak: kada su norme koje regulišu proceduru usvajanja osnovnog i najvišeg pravnog akta u pravnom sistemu nepotpune ili nedostaju (pravne praznine), kontradiktorne (različito regulišu istovetno pitanje), kada se pravilo shodne primene uvede u procesna pravila, proceduru će oblikovati tumači, a interpretativne odredbe koje naknadno, neretko i u toku odvijanja postupka, ugroziće važne standarde vladavine prava prema kojima su pravila procedure koherentna, formalizovana, unapred propisana, jasna i precizna, formulisana tako upravo da bi se izbegla ili na najmanju moguću meru svela potreba za njihovom interpretacijom.

## **THE DECISION MAKING PROCEDURE ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

*Marijana Pajvančić Ph. D.*

Professor

### S u m m a r y

In this paper the author critically analyzes normative solutions in different legislature (Constitution, Rules of Assembly and Law on Referendum and Public Initiative), which regulate the procedure of decision making on changes of the Constitution of the Republic of Serbia. The special emphasis is given to: open issues, legal gaps in the procedure, incomplete or controversial solutions, application of rules on legislative procedure and procedure on decision making on amendments of Constitution. These are the issues that may require a need for additional interpretation, and therefore the author critically analyses which bodies, institutions or individuals on their top will be authorized to interpret procedural rules.

**Keywords:** constitution, procedural change, normative solutions, open issues, interpretation