

Jelena Jerinić*

Neophodnost izmene odredaba Ustava Srbije o načinu njegove promene u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji

Iskustva članica Evropske unije (u daljem tekstu: *EU*) pokazuju da je u procesu pregovaranja o članstvu i pristupanja EU neminovna promena ustava. Štaviše, ustavi nekih zemalja su se u tom procesu menjali više puta. Promene su se odnosile kako na uvođenje tzv. integrativnih klauzula u nacionalne ustave, tako i na izmene pojedinih odredaba ustava koje su bile potrebne radi usklađivanja sa obavezama iz članstva u EU. Pored toga, i nakon prijema u članstvo, zbog promena u funkcionisanju EU, može nastati potreba da se izmeni ustav države članice. Slično se može očekivati i u slučaju našeg ustava.¹

Ustav Republike Srbije predviđa složenu proceduru promene, što ga svrstava u grupu tzv. čvrstih ustava. Za promenu većine odredaba njegovog normativnog dela, kao i za promenu preambule, dva puta je potrebno obezbediti dvotrećinsku većinu poslanika Narodne skupštine (za usvajanje predloga za izmenu i za usvajanje same izmene), kao i potvrdu na referendumu od većine birača koji izađu na referendum (član 203 Ustava). Prirodno, referendum bi bio potreban i u slučaju usvajanja potpuno novog teksta Ustava. U slučaju neusvajanja predloga za izmenu, predviđeno je da se promeni Ustava po pitanjima iz tog predloga ne može pristupiti u narednih godinu dana.

Imajući u vidu identifikovanu potrebu promene, sa jedne, i karakteristike postupka za promenu Ustava, sa druge strane, može se reći da će otežani način promene usporiti proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, kao i eventualne izmene Ustava koje će biti potrebne nakon prijema u članstvo EU. Na trajanje tog procesa svakako će uticati najmanje dva ustavna i jedan referendum o članstvu u EU. Dodatno, svaki neuspeli pokušaj ustavnih izmena (u skladu sa sadašnjim odredbama o reviziji) značio bi još po jednu godinu više.

Zbog toga se u ovom izveštaju, na osnovu analize ustavnih odredaba i dosadašnjih iskustava u vezi sa ustavnim revizijama, kao i analize ustava zemalja članica EU, daju predlozi za izmenu odredaba Ustava o njegovoj promeni.

U sagledavanju reforme Ustava treba imati u vidu i njenu dinamiku. Potreban je sveobuhvatni plan ustavne reforme koji bi uključio sve potrebne, odnosno planirane izmene. Treba voditi računa i o ostvarljivosti plana, odnosno trajanju reforme, posebno u svetlu složenosti postupka za promenu ustava.

Pitanje načina promene ustava trebalo bi razmatrati pre pokretanja postupka promene različitih delova ustava ili najkasnije zajedno sa diskusijom o promeni drugih delova ustava. Tačnije, ustavne odredbe o reviziji trebalo bi izmeniti pri prvoj sledećoj reviziji, bilo da ona bude

* Autorka je vanredna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu.

totalna (ako se prihvati stanovište da je potrebno izmeniti ceo Ustav, bez obzira na pristupanje EU, kao što je izneto u stručnim analizama²) ili parcijalna. Ovaj izveštaj pisan je sa ciljem da blagovremeno podstakne raspravu o ovoj temi.

O reviziji ustava uopšte

Kako sadrži najvažnije i osnovne pravne norme, na kojima počiva pravni sistem države, ustav ne bi trebalo često da se menja. Od ustava se očekuje da bude stabilan i predvidiv, a to doprinosi i legitimnosti ustavnih odredaba. Sa druge strane, promene su nekad neophodne, radi prilagođavanja političkim, ekonomskim ili društvenim promenama. Glavni izazov je, dakle, u pronalaženju prave ravnoteže između ovih zahteva – suviše rigidne odredbe o reviziji mogu blokirati neophodne promene, a ako su one previše fleksibilne, to može dovesti do nesigurnosti i političkih konflikata.³

Ustav, kao pravni akt najviše pravne snage, obično se usvaja i menja u postupku koji se razlikuje od zakonodavnog. Razlike mogu biti veće ili manje, odnosno uslovi za reviziju ustava stroži i (uopšteno posmatrano) teže ostvarivi, pa se u tom smislu, na apstraktan način, može govoriti o ustavima koji se teže menjaju (tzv. čvrsti ustavi) ili lakše (tzv. gipki ustavi).⁴ Razlike u odnosu na zakonodavni postupak najčešće se ogledaju u kvalifikovanoj parlamentarnoj većini (dvotrećinska ili većina od tri petine umesto obične), više (najčešće dva) uzastopna odlučivanja o istom predlogu, obaveznom vremenskom razmaku između dva odlučivanja, kao i potvrda na referendumu, dok se u federalnim državama obično zahteva usvajanje ili potvrda federalnih jedinica.

Ova apstraktna ocena težine promene nekog ustava ne mora, a u praksi često i ne znači da će konkretni gipki ustav i biti menjan više puta od ustava koji se smatra čvrstim.⁵

Za razliku od (običnih) zakona, pravila o reviziji uvek su sastavni deo pisanih ustava, a izmene se samo u izuzetnim slučajevima odvijaju van ustavom predviđene procedure.⁶

Ustavna revizija u evropskim državama

U cilju poređenja sa postupkom revizije Ustava Srbije (videti dole), u ovom delu prikazani su primeri koji se odnose na: a) parlamentarnu većinu potrebnu za reviziju ustava ili za usvajanje predloga za reviziju i na b) obavezu iznošenja ustavnih promena na referendum. Jasno je da se radi samo o dva izdvojena elementa koji ne oslikavaju kompletne ustavne sisteme, ali mogu da posluže za ovu analizu odabranih odredaba važećeg ustava Srbije.

Procedure za parcijalnu ili totalnu reviziju ustava razlikuju se među evropskim državama i to kako u pogledu potrebne većine u nacionalnom parlamentu, tako i u pogledu zahteva za sprovođenjem referenduma. Referendumi su u nekim državama obavezni samo u slučaju totalne revizije Ustava, a u nekim samo u slučaju promene manjeg broja odredaba, dok su u nekim drugim referendumima fakultativni, odnosno obavezni samo ako za to postoji narodna inicijativa ili inicijativa nekih državnih organa.

U skoro svim evropskim državama zahteva se kvalifikovana parlamentarna većina za usvajanje izmena ustava. Smisao ovakvog zahteva je u težnji za postizanjem konsenzusa i zaštitom manjinskih interesa. U malobrojnim državama u kojima se izmene usvajaju prostom većinom u parlamentu (kakve su Danska, Island, Irska ili Malta), postoje i drugi uslovi kao što je potvrda na referendumu ili usvajanje istog teksta u dva uzastopna saziva parlamenta.⁷ U jednodomnim parlamentima kakav je naš, najčešća potrebna većina je dve trećine, a ponegde je ona nešto veća (tri četvrtine) ili nešto manja (tri petine).⁸ Ustavi Slovenije i Hrvatske, na primer, slično Ustavu Srbije, zahtevaju dva glasanja u parlamentu – jednom o predlogu za promenu, odnosno o potrebi da se inicira postupak promene (hrvatski ustav za to zahteva apsolutnu, a slovenački dvotrećinsku većinu), a drugi put o samom aktu o promeni ustava (oba ustava zahtevaju dvotrećinsku većinu ukupnog broja poslanika).

Ustavi najčešće sadrže i odredbe o tzv. temporarnoj zabrani svoje promene koje se obično odnose na zabranu promene ustava za vreme ratnog ili vanrednog stanja (kakve sadrži i naš ustav u članu 204). Međutim, manji broj ustava zabranjuje i ponovno odlučivanje o odbijenim promenama u određenom vremenskom periodu (kao u članu 203 st. 4 Ustava Srbije).⁹

Najveći broj evropskih ustava menja se u postupku koji se u potpunosti odvija u parlamentu, dok se u manjem broju država sprovode i referendumi, bilo obavezni ili fakultativni. Referendum može biti obavezan za izmenu svih odredaba ustava, za izmenu samo određenih odredaba koje uživaju posebnu zaštitu ili samo u slučaju totalne revizije ustava. Pri tom, referendum za izmenu svih odredaba, sa čim se praktično može izjednačiti Ustav Srbije, zahteva manji broj ustava evropskih zemalja, a među njima samo ustavi Andore i Rumunije predviđaju kombinaciju usvajanja u parlamentu dvotrećinskom većinom i potvrde na referendumu.

Među odredbama koje uživaju posebnu zaštitu najčešće su one koje određuju osnovna načela ili određenje države, odredbe o ljudskim pravima, kao i same odredbe o promeni ustava. Takve primere, recimo, nalazimo u ustavima Estonije, Crne Gore, Poljske ili Španije. Prva tri ustava za promenu tih odredaba zahtevaju izjašnjanje građana na referendumu, dok se prema španskom, promena odvija u dva uzastopna saziva parlamenta.¹⁰

Pored toga, na primer, albanski ustav predviđa da će nakon usvajanja dvotrećinskom većinom u parlamentu biti sproveden referendum, ako to zahteva ista takva parlamentarna većina, dok se u Ustavu Ruske Federacije dvotrećinska većina ustavotvorne skupštine i referendum predviđaju kao alternativne opcije.

Sa druge strane, prema nekim ustavima, referendum se sprovodi ako ga traži određeni broj poslanika u parlamentu (npr. Ustav Austrije), građani inicijativom (npr. u Hrvatskoj je to 10% svih birača), lokalne vlasti ili šef države (npr. prema Ustavu Francuske).¹¹

U pogledu referendumske većine, ona se utvrđuje ustavom ili posebnim zakonom i može biti većina ukupnog broja birača ili većina izašlih birača, a u nekim državama postavlja se i zahtev u pogledu minimalne izlaznosti.

Pored činjenice da predstavlja jedan od retkih mehanizama kojim građani neposredno vrše vlast, referendum se smatra i mehanizmom uključivanja javnosti u važan postupak ustavne revizije. Međutim, referendum ne treba smatrati zamenom za široku i otvorenu javnu raspravu o ustavnim promenama. Iako se obaveza sprovođenja javne rasprave ne nalazi u najvećem broju ustava evropskih zemalja koji su ovde analizirani, ona se u njima redovno sprovodi. U odsustvu široke javne rasprave o svim aspektima ustavne promene (posebno kada se radi o donošenju potpuno novog ustava), referendumsko izjašnjanje za ili protiv celog paketa promena može se posmatrati i kao samo formalno ispunjavanje zahteva za učešćem građana ili čak kao njegova zloupotreba, a ne kao način donošenja odluke.¹²

Revizija ustava u Srbiji

Ustav iz 2006. u stručnim komentarima obično se svrstava u grupu čvrstih ustava.¹³ Prema članu 203 ovlašćeni predlagači promene Ustava su: najmanje trećina od ukupnog broja narodnih poslanika (odnosno najmanje 84 narodna poslanika), predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača.¹⁴

Predlog za promenu Ustava, koji ne znači i njegovu promenu, usvaja Narodna skupština dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika (ili najmanje 167). Ako ne bude postignuta potrebna većina, promeni Ustava po pitanjima sadržanim u neusvojenom predlogu ne može se pristupiti u narednih godinu dana. Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, pristupa se izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava. Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava, ponovo dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Nakon toga, u zavisnosti od sadržine promene, akt o promeni Ustava potvrđuje se na referendumu. Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja (obavezni referendum) ako se promena odnosi na preambulu Usta-

va, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava – što čini većinu ustavnih odredaba. Pored toga, čak i ako se promena ne odnosi na navedene delove Ustava, Narodna skupština može odlučiti da akt o promeni potvrde i građani na republičkom referendumu (fakultativni referendum). Kada se akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava. Promena Ustava je usvojena ako je za nju na referendumu glasala većina izašlih birača.

Važeći Ustav je drugi u ustavnoj istoriji Srbije koji predviđa obavezni referendum za svoju promenu,¹⁵ a referendumski uslov je u odnosu na prethodni ustav iz 1990. godine ublažen, tako da je neophodno da na njemu glasa samo većina izašlih birača. Tako je znatno umanjena šansa za neuspeh referenduma, ali je umanjen i značaj referenduskog izjašnjavanja.

U izveštaju iz 2007. godine, Venecijanska komisija ocenila je ovu proceduru suviše složenom i postavila pitanje objektivne potrebe za tim, kao i potencijalnih posledica.¹⁶ Preširok krug odredaba koje je potrebno izneti na referendum praktično može dovesti do situacije da će se to odnositi na bilo koju promenu.

U domaćoj stručnoj javnosti, u pogledu složenosti procedure, često se ističe i teško ostvarljiva dvotrećinska većina u Narodnoj skupštini, s obzirom na to da je takvu većinu teško obezbediti bez konsenzusa većine parlamentarnih stranaka.¹⁷ Ipak, ako se zahtev u pogledu parlamentarne većine posmatra izolovano, bez zahteva za obaveznim referendumom, treba imati u vidu da apsolutna ili relativna većina za usvajanje ustavnih promena (kojima se usvajaju skoro sve druge odluke Narodne skupštine¹⁸) ne bi donela željenu stabilnost, kao ni legitimnost ustavnog teksta. Zahtev za kvalifikovanim većinom, sa druge strane, ne mora biti postavljen i za usvajanje samog predloga za izmenu Ustava.

U pogledu neophodnosti referenduma, stručna javnost je podeljena. Sa jedne strane, smatra se da zbog brojnih nedostataka važećeg Ustava, koje prevazilaze potrebe procesa pristupanja EU, neophodno da se ključna pitanja iznesu pred građane. Ti nedostaci odnose se na preambulu, organizaciju vlasti, položaj autonomnih pokrajina, kao i određene izmene i unapređenja u katalogu ljudskih prava.¹⁹ Pri prvoj promeni Ustava, sprovođenje referenduma će po važećim odredbama i biti obavezno.

Kada govorimo o referendumu, konačno, treba napomenuti da će, čak i ako on ne bude predviđen kao obavezna faza postupka promene ustava, njegovo sprovođenje uvek biti moguće u skladu sa članom 108 Ustava koji predviđa da Narodna skupština, bilo na predlog većine poslanika ili 100.000 građana raspisuje referendum o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti.²⁰ Iako Ustav ne govori o savetodavnom referendumu, njegovo raspisivanje bi, s obzirom na savetodavni karakter, svakako bilo moguće.

Ima smisla, a skorija prošlost je pokazala da ima i potrebe, uneti obavezu sprovođenja javne rasprave u same odredbe o ustavnoj reviziji, iako za to ne postoje brojni primeri u uporednom pravu. Jedina tačka u vezi sa kojom postoji puna saglasnost svih komentatora važećeg ustava jesu manjkavosti postupka njegovog usvajanja, odnosno potpuno odsustvo javne rasprave.²¹ Te mane razlog su upitne legitimnosti samog teksta Ustava.

Bez obzira na to što se o promeni Ustava danas govori pre svega iz ugla pristupanja EU, te se barem te izmene predstavljaju kao nesporne, javna rasprava prilikom budućih izmena nikako ne bi smela da izostane ili da bude simulirana ili banalizovana.

Valja napomenuti i da domaća ustavna istorija pokazuje da su kod nas češće bile totalne revizije ustava, odnosno usvajanje potpuno novih ustava (kojima je često činjen raskid sa prethodnim uređenjem, odnosno pravljen neka vrsta ustavnog diskontinuiteta, kao npr. 1946. ili 2006. godine), nego što su usvajani ustavni amandmani. Međutim, sadašnji objavljeni dokumenti javne politike ne sagledavaju pitanje promene Ustava na celovit način, već upravo parcijalno. Za sada se jedino pominju promene u vezi sa pravosuđem i neke promene u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina,²² te u ovom trenutku nije poznato da li će Ustav uopšte biti menjan, odnosno kolike će biti razmere eventualnih promena – od promena malog broja odredaba u vezi sa ta dva pitanja do totalne revizije.

Imajući u vidu sve navedeno, moguće je definisati predlog za izmenu člana 203 Ustava tako da glasi:

Predlog za promenu Ustava i usvajanje promene Ustava **Član 203**

Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača.

O promeni Ustava odlučuje Narodna skupština.

Predlog za promenu Ustava usvaja se većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, o njemu se organizuje javna rasprava koja traje najmanje 90 dana.

Nakon sprovođenja javne rasprave pristupa se izradi akta o promeni Ustava.

Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

Način sprovođenja i obavezni tok javne rasprave o predlogu promene Ustava uređuju se posebnim zakonom koji usvaja Narodna skupština dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Do donošenja posebnog zakona, promena Ustava usvaja se na republičkom referendumu ako za nju glasa većina izašlih birača.

Predlog posmatra izolovano odredbe Ustava o njegovoj promeni (pre svega, sadašnji član 203) i to u uslovima sadašnjeg sistema organizacije vlasti i trenutnog izbornog sistema (koji u većem delu nije predmet ustavnog regulisanja). Zbog toga su u predlogu zadržana rešenja koja se odnose na ovlašćene predlagače promene Ustava (stav 1), kao i dva glasanja u Narodnoj skupštini – o predlogu za promenu (doduše, sa ublaženim uslovom u pogledu skupštinske većine) i o aktu o promeni. Promene Ustava koje bi obuhvatile i sistem organizacije vlasti (npr. sastav i način izbora Narodne skupštine, položaj i ovlašćenja predsednika Republike, ali i pitanja teritorijalne organizacije, odnosno položaja autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave), uticaće i na izmene ovog predloga. U ovom trenutku, to nije moguće odrediti, s obzirom na to da ne postoji sveobuhvatan plan ustavnih promena.

Dva kruga glasanja u Narodnoj skupštini zadržana su i zbog uključivanja obavezne javne rasprave u postupak promene, jer bi inače svaki predlog izmene Ustava inicirao njeno sprovođenje, izradu akta o promeni Ustava i glasanje o tom aktu u Narodnoj skupštini.

Dakle, u predlogu je zadržan isti krug ovlašćenih predlagača promene i uslov kvalifikovane, dvotrećinske većine u Narodnoj skupštini za usvajanje akta o promeni Ustava. Sa druge strane, predlažu se sledeće izmene u odnosu na sadašnji član 203 Ustava:

- Apsolutna umesto dvotrećinske većine za usvajanje predloga za promenu Ustava, s obzirom na to da nakon usvajanja predloga sledi još nekoliko koraka do usvajanja promene Ustava;
- Izostavljanje temporarne zabrane ponovnog predlaganja neusvojenog predloga za promenu, s obzirom na to da sam postupak predlaganja i usvajanja već traje određeni vremenski period (uzevši u obzir i predloženu obaveznu javnu raspravu), te da ne postoji veća opasnost od previše čestih predlaganja promene Ustava;
- Obaveza održavanja javne rasprave između usvajanja predloga o promeni i usvajanja akta o promeni, u postupku bilo kakve, odnosno kolike ustavne revizije. Kako bi se izbegla zloupotreba odredaba o javnoj raspravi, pre svega u smislu njenog navodnog organizovanja isključivo radi ispunjavanja formalnog uslova iz Ustava, predlaže se donošenje posebnog zakona kojim bi se detaljno uredio način sprovođenja i obavezni tok javne rasprave i to kvalifikovanom većinom u Narodnoj skupštini. Iz istog razloga, a s obzirom na to da do danas nisu doneti neki zakoni izričito predviđeni Ustavom (kao što je zakon o suštinskoj autonomiji AP Kosova i Metohije ili zakon o finansiranju autonomnih pokrajina), predlog predviđa i da bi se do donošenja takvog zakona primenjivao sadašnji sistem, sa obavezanim referendumom;

- Izostavljanje obaveznog referenduma o promeni ustava, pre svega imajući u vidu primere iz uporednog prava, i to nakon usvajanja posebnog zakona o sprovođenju javne rasprave.

Pitanje obaveznog referenduma o promeni Ustava, čak i ako se posmatra iz ugla procesa pristupanja EU, ovde se razmatra nezavisno od sprovođenja referenduma o pristupanju EU.²³

Ako, međutim, debata o ustavnoj reformi pokaže da preovlađuje stav o neophodnosti referendumskeg izjašnjavanja o promeni svih ili određenih ustavnih odredaba, po ugledu na navedene primere drugih evropskih zemalja, predlaže se dodatni stav za član 203:

Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se usvaja novi ustav, ako se menjaju odredbe Prvog, Drugog ili Devetog dela Ustava ili ako to zahteva jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika.

Zaključak i preporuke

Ustav Srbije će u narednih nekoliko godina biti menjan barem dva puta, a imajući u vidu sadašnje odsustvo strateškog pristupa ustavnim promenama u vezi sa pristupanjem EU, kao i brojnim drugim inicijativama za izmenu ustava koje nisu u neposrednoj vezi sa pristupanjem EU, velika je verovatnoća da to bude i više od dva puta.

Potrebe za svim potencijalnim promenama potrebno je celovito sagledati i napraviti sveobuhvatan plan revizije Ustava. Plan revizije treba da odgovori i na pitanje: da li će se izmenama Ustava pristupati parcijalno, kako one budu identifikovane (u vezi sa pristupanjem EU, kao što je slučaj sa pravosuđem, ili drugim povodom) ili će sve potrebne izmene koje se ne odnose na integrativnu klauzulu biti usvojene zajedno? Definisane ovakvog plana ne sme biti posao uskog kruga državnih funkcionera i službenika, već mora biti proizvod širokog konsenzusa – kako političkog, tako i društvenog.

Prilikom razmatranja obima i dinamike ustavnih promena, jedan od važnih faktora mora biti i sam postupak promene Ustava. Sadašnji postupak promene treba analizirati sa stanovišta njegovih potencijalnih rezultata – kakve koristi sadašnja složena procedura može da donese, odnosno da li može da uspori ili zakoči postupak neophodnih promena Ustava. To se posebno odnosi na značaj referendumskeg izjašnjavanja građana o promeni ustava. U ovom predlogu se, umesto referendumskeg izjašnjavanja, predlaže unošenje u Ustav obavezne javne rasprave o svim ustavnim promenama, kao delotvorniji način učešće svih relevantnih društvenih grupa.

Predlog za promenu ustavnih odredaba o reviziji zadržava zahtev za kvalifikovanom parlamentarnom većinom i u postupak umeće obaveznu javnu raspravu, dok postupak osloboda obaveznog referenduma, imajući u vidu da je referendum moguće raspisati kao obavezan na osnovu drugih ustavnih odredaba, ako se za to pokaže potreba, odnosno u svakom slučaju kao savetodavni. Alternativno, referendumskeg izjašnjavanje može se Ustavom predvideti kao izuzetno, u slučaju totalne revizije ili ako traži određeni deo narodnih poslanika, ali ne i za svaku ustavnu promenu.

Ove promene trebalo bi usvojiti prilikom prve sledeće promene Ustava, parcijalne ili totalne.

Bibliografske napomene

1. Vladimir Međak, „Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?“ (Beograd: Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, 2016).
2. Pregled velikih broja stručnih analiza videti u: Jelena Jerinić i Tijana Kljajević, „Analiza stručnih i političkih predloga za ustavnu reformu – U javnosti predstavljeni predlozi u periodu 2006–2016“ (Beograd: Fondacija Fridrih Ebert, 2016).
3. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on Constitutional Amendment, CDL-AD(2010)001, 2010, para. 8, 12.

4. Videti npr. Đuzeppe de Vergotini, „Uporedno ustavno pravo“ (Beograd: JP Službeni glasnik, 2015), str. 291–298.
5. O tome npr. Bogoljub Milosavljević i Dragoljub Popović, „Ustavno pravo, Peto izmenjeno i dopunjeno izdanje“ (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i JP Službeni glasnik, 2015), str. 33–34, 47–52.
6. O tzv. faktičkoj ili revolucionarnoj promeni ustava, videti npr. Milosavljević, Popović, *op. cit.*
7. Venice Commission, para. 38.
8. *Ibid.*, para. 39. Dvotrećinska parlamentarna većina zahteva se u ustavima Albanija, Andore, Austrije, Hrvatske, Finske, Gruzije, Mađarske, Letonije, Litvanije, Luksemburga, Malte, Moldavije, Crne Gore, Norveške, Portugala, San Marina, Ukrajine, Makedonije i Finske.
9. *Ibid.*, para. 54–55.
10. Španski ustav, međutim, u zaštićene ne ubraja i odredbe o načinu promene ustava, već samo odeljke o osnovnim načelima Ustava, o osnovnim pravima i slobodama i onaj o Kruni.
11. *Ibid.*, para. 46–49. Na primer, austrijski ustav predviđa da je referendum obavezan uvek u slučaju totalne revizije, a u slučaju parcijalne, ako to zahteva trećina poslanika u bilo kom od dva doma parlamenta.
12. Analize govore da je u poslednjim godinama broj referenduma u Evropi, među kojima su najčešći oni u vezi sa EU i ustavnim referendumi, porastao na osam godišnje (u poređenju sa tri, što je bio prosek sedamdesetih godina), a da se najveći broj tih referenduma može smatrati izjašnjavanjem građana o političkim pitanjima, odnosno plebiscitima, te da njima građani suštinski i ne odlučuju. Videti ‘The Referendum Craze: Let the People Fail to Decide’, *The Economist*, May 19, 2016, Leaders, Print Edition.
13. Važeći ustav ipak je u određenoj meri manje čvrst od prethodnog, ustava SR Srbije iz 1990. godine, jer sadrži blaži uslov u pogledu referendumske većine. Sa druge strane, u nekim segmentima, pre svega u vezi sa zabranom ponovnog razmatranja odbijenog predloga pre isteka godinu dana, više je čvrst. Treba podsetiti da je u toku diskusije o promeni ustava iz 1990. godine, predlagano ublažavanje uslova za njegovu promenu, te da je o tome 2003. godine usvojen i zakon, koji je kasnije poništio Ustavni sud.
14. U odnosu na ovlašćene predlagače zakona, ovaj spisak ne sadrži skupštinu autonomne pokrajine, a sadrži predsednika Republike. Takođe, među ovlašćenim predlagačima promene Ustava nisu ni Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije, koji imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Videti član 107 Ustava.
15. Ustav SFRJ iz 1963. godine predviđao je sprovođenje ustavnog referenduma tek u slučaju neslaganja između dva doma savezne skupštine. Većina potrebna za usvajanje promene na referendumu bila je ista kao ona iz Ustava Srbije iz 1990. godine.
16. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007, stavovi 102 i 104. Istaknuto je da „posebno začuđuje da je Ustav izuzetno krut i da je veoma teško izvršiti promenu njegovih brojnih delova. Ukoliko bi se bar jedno iskustvo trebalo izvući iz postupka za donošenje ustava iz prošlosti, to je da promena Ustava ne treba da bude previše teška.“
17. „Ustav na prekretnici – izveštaj o ustavnoj praksi, nedostacima ustava i načinima njegovog poboljšanja“, (Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava, 2013), str. 29.
18. Ustav ne predviđa dvotrećinsku većinu za usvajanje bilo kog zakona, pa ni onog kojim bi se pristupalo nekoj međunarodnoj organizaciji, odnosno ratifikovao neki međunarodni sporazum. Član 105 uređuje potrebnu većinu za donošenje zakona i usvajanje drugih odluka Narodne skupštine. Dvotrećinska većina predviđena je još za: razrešenje predsednika Republike (član 118) i za donošenje ustavnog zakona za sprovođenje ustava (član 205).
19. U stručnoj raspravi izneto je i jedno drugačije mišljenje, prema kome promene Ustava ne treba rešavati na referendumu, već to pitanje treba delegirati Narodnoj skupštini koja bi na posebnim izborima bila izabrana kao ustavotvorna. Videti Vladimir Pavićević i Vladimir Džamić, „Kako do novog ustava: meritum i procedura“ (Beograd: Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, 2013), str. 16–17.
20. Predmet referenduma u skladu sa članom 108 ne mogu biti obaveze koje proizlaze između narodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine.
21. Npr. Venecijanska komisija, stavovi 4 i 104. U Mišljenju se navodi da je „konačno usvojeni tekst [Ustava] pripremljen veoma brzo. Mala grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke, uključujući i Srpsku radikalnu stranku.“
22. Akcioni plan za Poglavlje 23 (<http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>) i Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji (<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>). Iako Akcioni plan za Poglavlje 23 govori i na uopšten način o preporukama Venecijanske komisije, koje se odnose na ceo tekst Ustava, sam tekst Akcionog plana izmene Ustava do 2017. godine vezuje isključivo za ustavne odredbe o pravosuđu. Na isti način je formulisano i javni poziv za konsultacije o izmenama Ustava koji su objavili Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (<http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv/konsultacije-o-izmenama-ustava.39.html?invitationId=406>).
23. O tome, Međak, *op. cit.*