Miloš Stanić*

Učestalost, razlozi i izazovi ustavnih izmena na području bivše Jugoslavije - korisna iskustva za Republiku Srbiju

Sadržaj

1. Uvod

2. Ustavne izmene u Sloveniji

3. Ustavne izmene u Hrvatskoj

4. Ustavne izmene u Bosni i Hercegovini

5. Ustavne izmene u Makedoniji

6. Ustavne izmene u Crnoj Gori

7. Ustavna „rigidnost" u Srbiji

8. Zaključci i predlozi

1. Uvod

Kao što je za neku državu važno donošenje novog ustava, tako su važne i njegove ustavne promene. One su naročito bitne, jer je neophodno da se ustav blagovremeno prilagođava društvenoj stvarnosti. Ta karakteristika ustava bitno utiče na njegovo trajanje i vršenje funkcije koju ima. Drugim rečima, ustavna promena zahteva otklanjanje protivrečnosti između ustava kao pravnog akta, s jedne strane, i postojećeg stanja društva i svesti o njemu većine građana, s druge strane.[1] Na obradu ove teme me je podstakla činjenica da važeći Ustav Republike Srbije nakon 11 godina svog važenja nije menjan, iako je u stručnoj javnosti ukazivano da bi do ustavnih promena trebalo da dođe. U poslednje vreme je i sasvim izvesno da će do promena i doći i to, pre svega, u okviru procesa za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji. Namera mi je da kroz proučavanje ustavnih izmena u zemljama koje imaju određene sličnosti sa Srbijom pronađem i određene zakonomernosti, te otkrijem i pojedine probleme, koji bi mogli da se ispoljavaju i tokom procesa predstojećih ustavnih izmena.

---

* Autor je istraživač saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu, student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, ustavnopravni smer.

[1] J. Đorđević, Teorijske osnove promene ustava, u: M. Jovičić (ur), *Aktuelni problema ustava i ustavnih promena*, Beograd 1991, s. (19 i dalje) 21.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Imajući u vidu sve navedeno, izabrane su zemlje koje su nekada bile deo jugoslovenske federacije, pošto pretpostavljam da je sedam decenija zajedničkog života uslovilo određene zajedničke karakteristike u smislu sličnosti pravnih sistema i određenih socioloških struktura. Razume se, svestan sam da države koje su nastale na prostoru „od Vardara, pa do Triglava“, imaju i svoje specifičnosti, na koje će u radu biti posebno ukazano. Jednostavno kazano, svaka od tih država ima i neke svoje posebne izazove sa kojima se morala uhvatiti u koštac, tokom izrade i kasnijih ustavnih promena. Cilj je da se iznađe zbog čega, odnosno koji su razlozi, te koliko često se zbivaju ustavne promene u ovim zemljama. Iz ovog opšteg nauma, proizlazi i poseban cilj istraživanja, a to je iznalaženje zajedničkih uzroka ustavnih izmena, te određenih izazova i manjkavosti u okviru tog procesa. Na kraju, pokušaću i da predložim određena rešenja, a kako bi se uočene manljivosti i prevazišle. Kako bih sve navedeno mogao da ispunim, rad sam strukturirao tako što ću, nakon uvodnog dela, u posebnim delovima predstavljati posebno ustavne izmene u svakoj odabranoj državi, posebno vodeći računa da istaknem šta je za svaku od njih specifično. Nakon toga, u završnom delu pokušaću da izvučem određene zaključke i ukažem na moguća rešenja.

2. Ustavne izmene u Sloveniji

U Sloveniji akt za promenu ustava usvaja se kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika, nakon čega ga Skupština svojom odlukom proglašava. Inače, predlog za izmenu ustava mora biti iznet na referendum ukoliko to predloži bar 30 poslanika. Predlog se smatra usvojenim ukoliko se za njega izjasni većina birača koji su izašli na referendum, pod uslovom da se na referendumu izjasnila većina od ukupnog broja birača.[2] Slovenačku ustavotvornost sa početka devedesetih godina prošlog veka karakterisala su dva obeležja. Prvo, Slovenija je morala da ustav stvara kada je napuštala jugoslovensku federaciju. Drugo, a za razliku od ostalih bivših komunističkih zemalja, Slovenija je već tokom osamdesetih godina dvadesetog veka sprovodila određene reforme krećući se ka modelu liberalno-demokratskog konstitucionalizma. Zahvaljujući tome, tranzicija iz jednog društvenog sistema u drugi nije bila nagla.[3] Ustav Republike Slovenije je u najvećoj meri, rađen po uzoru na nemački ustav,[4] a njegovo stvaranje je karakterisala i određena vrsta „samoograničenja“ ustavotvorca. Određena pitanja su namerno ostavljana nerazrešena, te nisu unošena u ustav, a kako bi se kasnije kroz izmene i dopune ustava konačno rešavala.[5] Očito se radilo o „minimalističkom konceptu“, kako bi uopšte najviši pravni akt i bio donet. Jasno je da su na taj način ustavotvorci na neki način i „otvorili vrata“ kasnijim ustavnim promenama.

Tokom 26 godina važenja Ustava Republike Slovenije[6] sedam puta se pristupilo njegovim izmenama ili dopunama[7] uvek u formi ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava

[2] Ustav Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.
[3] M. Cerar, Slovenia: From Elite Consensus to Democratic Consolidation, u: J. Zielonka (ur), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford 2001, s. (91 i dalje) 378.
[4] C. Toplak, Post-komunistički kontekst kontekst ustava Republike Slovenije na primeru Izbrisanih, u: M. Podunavac/B. Đorđević (ur), *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*, Beograd 2014, s. (91 i dalje) 99.
[5] Cerar (bel. 3), s. 378.
[6] Ustav Republike Slovenije (bel. 2).

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Republike Slovenije.[8] Prvi put Ustav je menjan 1997. godine.[9] Promena se odnosila na odredbu čl. 68 Ustava kojom je bilo predviđeno da stranci mogu sticati pravo svojine na nepokretnostima u Republici Sloveniji pod uslovima koji su predviđeni zakonom, dok na zemljištu ne mogu sticati nikakva svojinska prava osim na osnovu nasleđivanja i pod uslovom uzajamnosti.[10] Međutim, u postupku pristupanja ove zemlje Evropskoj uniji pokazalo se da bi takva norma mogla da onemogući pristupanje Republike Slovenije Evropskoj uniji, te se pristupilo ustavnoj izmeni.[11]

Druga promena Ustava Republike Slovenije sprovedena je 2000. godine i ticala se ustavnog određenja izbornog sistema.[12] Treća ustavna revizija izvršena je 2003. godine i odnosila se na propisivanje ustavnog osnova za pridruživanje Republike Slovenije Evropskoj uniji.[13] Kada je o toj materiji reč, Slovenija se opredelila za veći paket ustavnih promena u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.[14] No, nakon jedne godine pristupa se ponovo ustavnim izmenama, te se menjaju odredbe čl. 14, 43 i 50 Ustava Republike Slovenije.[15] Ova ustavna revizija je nosila u sebi i određenu simboliku, jer je značila priznanje određenih nedostataka u stvarnom i pravnom uređenju položaja određenih društvenih grupa, kao što su, na primer, lica sa invaliditetom kojima je Ustavom izričito zajamčena zaštita od diskriminacije.[16] Peta promena Ustava Republike Slovenije od 2006. godine se ticala uređivanja pojedinih pitanja lokalne samouprave.[17] Šesta izmena Ustava Republike Slovenije od 2013. godine je sprovedena u vreme velike ekonomske krize sa namerom da se njome regulišu dva veoma važna politička pitanja: budžet i referendum. Kada je o budžetu reč predviđena su osnovna načela koja se moraju poštovati prilikom sprovođenja fiskalne politike. U pogledu referenduma, određena je materija o kojoj se ne može

---

[7] I. Kaučič, Ustavnorevizijska dinamika: de constitutione lata in de constitutione ferenda, u: I. Kaučič (ur), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracije*, s. 130, navedeno prema V. Ceranić, Načini promjene Ustava Republike Hrvatske i Republike Slovenije-komparativni prikaz, *Financije pravo i porez*, Zagreb 4/2016, s. (89 i dalje), 97, fn. 19. Dostupno na: http://effectus-uciliste.hr/images/fip_v4i1/5_Nacini_promjene_ustava.pdf, očitanje: 29. 08. 2017.

[8] Ceranić (bel. 7), s. 99.

[9] Ustavni zakon o izmeni čl. 68 Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 42/97.

[10] Radilo se o tzv. „Španskom kompromisu“, koji je značio snažan pritisak Italije da se omogući licima koja su u Sloveniji imali prebivalište pre 1945. a koji su uzeli italijansko državljanstvo i napustili svoje mesto prebivališta na osnovu međudržavnog sporazuma između Italije i Jugoslavije, da mogu da otkupljuju svoje nekadašnje zemljište, A. Albi, *EU Enlargment and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge 2005, s. 73.

[11] Ceranić (bel. 7), s. 97; O navedenom se pitanju izjasnio i Ustavni sud Republike Slovenije koji je istakao da bi ratifikacija Evropskog sporazuma o pridruživanju za vreme postojanja takve ustavne odredbe iz čl. 68 bila protivna Ustavu Republike Slovenije. Zbog toga je ustavotvorac intervenisao i tako je predmetno pitanje „dekonstitucionalizovano“, odnosno nova odredba Ustava. *Ibid*, (bel. 7), s. 97.

[12] Zanimljivost navedene ustavne revizije sastoji se u činjenici da je u njoj odlučnu ulogu odigrao Ustavni sud Republike Slovenije. Konkretno, na kraju 1996. održan je prethodni zakonodavni referendum na kojem su birači odlučivali o vrsti izbornoga sistema. Pored toga što nijedan predlog na referendumu nije dobio potrebnu većinu, Ustavni sud Republike Slovenije je dve godine kasnije odlučio da je na referendumu odlučeno u korist većinskog izbornog sistema. Zbog, po mnogima preteranog, aktivizma Ustavnog suda, ustavotvorac je bio prisiljen da izmenama i dopunama Ustava Republike Slovenije 2000. predvidi primenu proporcionalnog izbornog sistema sa izbornim pragom od četiri odsto i sa preferencijalnim glasanjem. *Ibid*, s. 99; Ustavni zakon o izmeni čl. 80 Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 66/00.

[13] Ustavni zakon o izmeni čl. 47 i 68 Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 24/03.

[14] Albi (bel. 10), s. 67.

[15] Ustavni zakon o izmeni čl. 14, 43 i 50 Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 69/04.

[16] Ceranić (bel. 7), s. 98.

[17] Ustavni zakon o izmeni čl. 121, 140 i 143 Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 68/06.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

odlučivati na referendumu.[18] Poslednja ustavna izmena predstavlja svojevrstan ustavnopravni kuriozitet. Naime, Slovenija je poslednjom dopunom svog Ustava postala prva zemlja u Evropi koja je konstitucionalizovala ljudsko pravo na vodu.[19]

Postoji mišljenje, a kada se pogleda uporednopravno, da se izmenama slovenačkog Ustava ne pristupa često.[20] Ipak, sa takvom ocenom ne mogu da se složim, jer je Ustav Republike Slovenije menjan 7 puta tokom 26 godina važenja. Mislim da bi pre moglo da se veli da se slovenački Ustav ne menja prečesto, ali da se svakako menja često. Razume se, učestalost ustavnih promena ne mora nužno da znači nekakvu negativnost, odnosno kakve „urođene“ mane ovog akta. Naprosto, u današnje vreme se društvene okolnosti menjaju brže nego ranije i ustav sve te promene mora i da odražava. Takođe, videli smo i da su svesno ostavljena pojedina „opterećujuća“ pitanja otvorenima. U vezi sa tim, sve navedene ustavne revizije bile su odraz konkretnih okolnosti koje je ustavotvorac odlučio regulisati na ustavnom nivou.[21] Gledano brojčano, tri ustavne revizije su se ticale pristupanja Slovenije Evropskoj Uniji, dok su se ostalima regulisala važna društvena pitanja, kao što su pitanje izbornog sistema, lokalne samouprave, budžeta, referenduma, voda.

Izuzimajući formalne izmene Ustava, pojedini slovenački autori ukazuju na određene probleme koji se ne vide na prvi pogled. Prvo, a kako je navedeno, Ustav Republike Slovenije je u najvećoj meri rađen po uzoru na nemački ustav. Međutim, to nije bilo i najsrećnije rešenje. Problem nije nastao zbog ugledanja na nemački ustavni model, već zbog toga što se to uradilo nekritički i što kao uzor nije uzeta zemlja čija bi politička kultura bila slična slovenačkoj i time ustav načinila više realističnim.[22] Ističe se da drugi problem može da nastane zbog toga što slovenački ustav u momentu usvajanja nije odražavao društveni konsenzus. Ustav je napisala uska, zatvorena grupa pravnika, koja je pri tome za uzor uzela ustav ne baš uporedive države po političkoj kulturi i tradiciji.[23] Jedino su političke i druge elite imale visok stepen saglasnosti prilikom donošenja novog ustava,[24]ali ne i građani. Na ovom mestu, namerno naglašavam reč elite, jer želim da ukažem na problem koji postoji u Sloveniji, kao i u drugim komunističkim zemljama. Taj problem su zapravo autoritarne tradicije, koje nije lako izbeći.[25] Treće, slovenački Ustav definiše veoma obećavajuću, skoro idealnu ustavnu demokratiju, a tvrdi se u literaturi da takav ustav, koji je toliko udaljen od društvene realnosti nanosi više štete nego motivacije za realizaciju obećanja koje ustav sugeriše.[26] Problem je što verovanje ljudi u ustav stvara ustavni iluzionizam, koji utiče da ljudi potpadaju pod političke uticaje. Na taj način oni postaju nedelatni u borbi za demokratski ustav, kojeg samo oni, građani, mogu i da ostvare.[27] To sve stvara celokupnu društvenu klimu koja ukazuje na razočarenje u novi poredak, te nostalgiju za prethodnim režimom, što sve otvara

[18] Ustavni zakon o izmeni čl. 90, 97, 99 i 148 Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 47/13; Ceranić (bel. 7), s. 99.
[19] D. Sarvan, Ljudsko pravo na vodu u hrvatskom zakonodavstvu-*de lege lata i de lege ferenda*, Fondacija Centar za javno pravo, s. (1 i dalje) 3, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Desanka_Sarvan.pdf, očitanje: 01. 09. 2017; Ustavni zakon o dopuni III poglavlja Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. RS* 75/16.
[20] K. Horvat, *Pregled sprememb Ustave Republike Slovenije*, diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Maribor 2010, s. 47.
[21] Ceranić (bel. 7), s. 99.
[22] Toplak (bel. 4), s. 99.
[23] *Ibid*.
[24] Cerar (bel. 3), s. 378.
[25] *Ibid*, s. 403.
[26] Toplak (bel. 4), s. 92.
[27] Đorđević (bel. 1), s. 25.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

vrata raznim „alternativama“ u ustavnopravnom smislu, a koje, zapravo, to nisu.[28] Ipak, mislim da su ovakve ocene možda i preterane. Naime, razumljivo je da su autori koji žive u nekoj zemlji ponekad i više kritički nastrojeni prema njoj. Međutim, poslednja promena slovenačkog Ustava kojom je konstitucionalizovano pravo na vodu, govori dve stvari. Prvo, o visokom nivou pravne svesti, odnosno pravne kulture u ovoj zemlji. Drugo, o odnosu prema Ustavu, jer je samim konstitucionalizovanjem ovog prava pokazano i poštovanje prema najvišem pravnom aktu, koje ustav uvek i u svakoj državi mora i da ima.

3. Ustavne izmene u Hrvatskoj

U Hrvatskoj, Sabor odlučuje da li će pristupiti promeni Ustava većinom glasova svih poslanika. Nacrt promene Ustava, Hrvatski Sabor utvrđuje većinom glasova svih poslanika. O promeni Ustava odlučuje isti organ dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika.[29] Takođe, Hrvatski sabor može da raspiše referendum o predlogu za promenu Ustava, o predlogu zakona ili o drugom pitanju iz svoje nadležnosti. Hrvatski sabor će da raspiše referendum u skladu sa zakonom ako to predloži deset odsto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Predlog se smatra usvojenim ukoliko se za njega izjasni većina birača koji su na pristupili referendumu. Odluka doneta na referendumu je obavezna.[30]

Zanimljivo je da je prva ustavna izmena u Republici Hrvstakoj izvršena iste godine kada i slovenačka, 1997.[31] Tom prilikom reč je bilo o dve grupe izmena. Prva, ona brojnija grupa, koja se odnosila na promenu odredaba Ustava Republike Hrvatske koje su predstavljale ostatak prošlog društveno-političkog sistema. S druge strane, malobrojniju grupu su činile one odredbe koje su odražavale činjenicu da je u vreme donošenja Ustava, Hrvatska bila deo jugoslovenske federacije.[32] Ipak, glavno obeležje ovih ustavnih izmena je, zapravo, bila nova odredba kojom je zabranjeno pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama, a koje bi udruživanje dovelo ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslovenskog državnog zajedništva, odnosno nekog balkanskog državnog saveza u bilo kojem obliku.[33] U uporednom pravu postoje, sumarno gledano, ukupno četiri grupe odredbi kojima se zabranjuje ili ograničava promena ustavnih odredbi. To su odredbe koje zabranjuju donošenje novog ustava, zabranjuju promenu nekih ustavnih normi, privremeno zabranjuju bilo kakvu promenu ili zabranjuju ustavne promene za vreme trajanja nekih okolnosti.[34] One se nazivaju i „klauzule večnosti“.[35] U slučaju ovakve norme, radi se o sličnom tipu zabrane, s tim da ima osnova i da se ovakva

[28] Toplak (bel. 4), s. 92.
[29] Čl. 147-150 Ustava Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010.
[30] *Ibid*, čl. 87 Ustava Republike Hrvatske.
[31] Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 135/97.
[32] Ceranić (bel. 7), s. 104.
[33] *Ibid*.
[34] V. Kutlešić, Donošenje i promene ustava-slučaj bivših socijalističkih država Evrope, u: M. Petrović (ur), *Ustavno pitanje u Srbiji*, zbornik radova, Niš 2004, ss. (65 i dalje) 68-69.
[35] A. Horvat Vuković, “U ime ustava“-materijalne granice promjene ustava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 3-4/2015, s. (481 i dalje) 485.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

odredba posmatra kao potencijalno novi oblik zabrane,[36] te se može reći da je njom hrvatski ustavotvorac na neki način obogatio i komparativno pravo.

Druga ustavna reforma sprovedena je 2000. godine, i označila je promenu sistema vlasti, i to iz polupredsedničkog sistema vlasti ka parlamentarnom, sa neposredno biranim predsednikom Republike.[37] Međutim, ova promena nije rešila sporna pitanja koja su tištala hrvatsko društvo i nakon njih su trajale rasprave o uređenju sistema vlasti.[38] Poveh svega, na nove ustavne izmene se nije dugo čekalo, pa je već 2001. godine uveden monokameralni sistem u Hrvatskoj, umesto dotadašnjeg bikameralnog.[39] Problem je što su razlozi za ustavnu izmenu praktično bili dnevno-politički, odnosno ticali su se većine u jednom odnosno drugom domu.[40] Jasno je da izmene ustava zbog političkih pitanja koja su prolazna nisu opravdane. Ovako česte ustavne promene su kritikovane i od strane Venecijanske komisije.[41] Smatram da su ovakve kritike opravdane, pošto suviše česte promene ustava mogu da ukažu na nepostojanje jasne koncepcije ustavnog razvoja. Mislim da je, ipak, najveća dubioznost ove ustavne promene njen razlog, pošto se njome narušava autoritet ustava, koji se svodi na sredstvo političke borbe.

Četvrta promena Ustava Republike Hrvatske se zbila 2010. godine i ticala se ulaska ove zemlje u Evropsku uniju.[42] Ovaj turnus izmena nije obuhvatio samo odredbe koje se tiču pristupanja Evropskoj uniji. Usled postojanja realne opasnosti da referendum o pridruženju Republike Hrvatske Evropskoj uniji neće uspeti, pozicija i opozicija su se brzo dogovorile da ustavne promene zahvate i pitanje referenduma o pridruženju.[43] Proces ustavnog adaptiranja novih članica pokazao je da su sve one bile u prilici izbora „većeg", „srednjeg" i „minimalnog paketa" promena koje su neophodne za Evropsku uniju. Hrvatska je u sadašnjim ustavnim promenama izabrala relativno veći paket promena,[44]slično Sloveniji. Republika Hrvatska se do 2013. godine nije suočila s sprovođenjem ustavotvornog referenduma, pogotovo raspisanog na osnovu zahteva građana.[45] Upravo je peta promena Ustava od 2013.godine za ustavnopravni poredak Republike Hrvatske bila od izuzetne važnosti, pre svega zbog toga što su Ustav izmenili neposredno građani na referendumu. Predmet referenduma je bila odluka da li bi trebalo Ustav Republike Hrvatske promeniti tako da se ustavom brak odredi kao životna zajednica žene i muškarca.

---

[36] Kutlešić (bel. 34), s. 70.
[37] Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 113/00; Ceranić (bel. 7), s. 104.
[38] V. B. Smerdel, Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava, Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promene ustrojstva vlasti, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1/2010, ss. 7 i dalje.
[39] Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 28/01.
[40] Budući da se izbori za oba doma Hrvatskog sabora nisu obavljali u isto vreme, koalicija političkih stranaka početkom 2000. godine nije osvojila većinu u oba doma Hrvatskoga sabora. Naime, sastav Županijskoga doma Hrvatskog sabora politički nije bio naklonjen većini u Zastupničkom domu te je počeo delovati kao jaka opozicija koristeći ustavne mehanizme. Opet, s druge strane, početna politička euforija zbog pobede koalicije političkih stranaka na vlasti se tokom 2000. smanjivala, te se pojavila realna opasnost da koalicija u istom sastavu neće ponoviti uspeh i 2001. na izborima za Županijski dom. To je bio razlog za sprovođenje ovih ustavnih promena, kojima je ukinut Županijski dom Hrvatskog sabora. Ceranić (bel. 7), s. 105.
[41] Venice Commission, *Opinion on the amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia*, Strasbourg 2001, s. 5.
[42] Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 76/10.
[43] Ceranić (bel. 7), s. 105.
[44] A. Bačić, Ustavne promjene kao refleks migracije ustavnih ideja i mogućnosti utjecaja na konstitucionalizam, identitet i različitost Republike Hrvatske, *Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, 17/2011, ss. (189 i dalje) 211-212, a u vezi sa Albi (bel. 10), s. 73.
[45] Horvat Vuković (bel. 35), s. 482.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Referendum se održao i odlučeno je da se Ustav na navedeni način i dopuni.[46] Uopšteno gledano promene hrvatskog Ustava se po sadržini mogu podeliti u dve iste grupe, kao i kada je reč o Sloveniji Prva grupa su one promene koje se tiču pristupanja ove zemlje Evropskoj uniji. Drugu grupu čine ostala pitanja od značaja za hrvatsko društvo.[47]

Ustav Republike Hrvatske je u vremenskom okviru od otprilike četvrt veka pretrpeo nekoliko revizija. Bez obzira na to što njihova učestalost ne bi trebalo da nas čudi u kontekstu razvoja mlade demokratije, ona je, ipak, bila predmet međunarodne kritike.[48] U suštini, manje više, sve ono što je napisano za slovenački Ustav, važi i za Hrvatski, a kada je reč o tome koliko su ustavne promene česte i o prednostima i manama toga procesa. Smatram da je mnogo važnije pitanje zbog čega i kako se ustavne promene vrše. Razume se, svakako ne plediram i za suviše učestale ustavne promene. U tome se mora biti umeren i odmeren. Kada je o hrvatskoj ustavotvornosti reč hrvatska pravna misao zapaža dve njene karakteristike. Prva je stalno traženje mogućnosti saradnje Hrvatske sa ostatkom sveta. Ovim se procesom afirmišu elementi tzv.kompenzatornog konstitucionalizma, koji je naročito važan u društvima u tranziciji. Kompenzatorni konstitucionalizam uvek se posebno pojačava pre pristupanja Hrvatske različitim međunarodnim organizacijama.[49] Druga karakteristika hrvatske ustavotvornosti nosi u sebi „klicu“ nespokoja. Radi se o karakteru percipiranja ustava od strane onih koji su formalno njegovi donosioci, građana. Tvrdi se da u Hrvatskoj, kod velikog broja građana „je prisutna percepcija koja se temelji i proizlazi iz stajališta da je lakše Ustav menjati nego ostvariti njegove vrednosti, ciljeve i sadržaje. Osim toga, pokretanjem promjena Ustava i otvaranjem rasprave o njima, vlast građanima skreće pažnju ne samo sa stvarnih problema u društvu nego time i s mogućeg pokretanja različitih oblika (koje omogućuje ustavno-pravni poredak) odgovornosti vlasti zbog njihova nerešavanja.“[50]

4. Ustavne izmene u Bosni i Hercegovini

Izmene i dopune Ustava Bosne i Hercegovine se mogu vršiti odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu glasova onih koji su prisutni i koji glasaju u Predstavničkom domu.[51] Ustav Bosne i Hercegovine revidiran je primenom amandmanske tehnike samo jednom usled ustavnopravnog regulisanja položaja i statusa Distrikta Brčko.[52] To ne znači da se nije pristupalo reviziji ustavne materije, a na osnovu toga što Ustav Bosne i Hercegovine dopušta i druge načine za ustavnu reviziju. Konkretno, radi se o tri načina. Prvi je sporazum entiteta o prenosu nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine, a drugi je ustanovljenje nadležnosti i institucija Bosne i Hercegovine na temelju pojedinih odredaba Dejtonskog mirovnog sporazuma. Treći način ustavne revizije nije predviđen samim Ustavom, ali je praktično gledano imao

[46] Ceranić (bel. 7), s. 106.
[47] Z. Kaleb, Ustavne promjene iz 2010. u odnosu na pravosuđe, *Policija i sigurnost*, 3/2010, s. (345 i dalje) 346.
[48] Horvat Vuković (bel. 35), s. 482.
[49] A. Bačić, Promjene Ustava Republike Hrvatske (2010) i tendencije kompenzatornog konstitucionalizma, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti: Razred za društvene znanosti*, 48/2011, ss. (141 i dalje) 158-159.
[50] M. Arlović, Ustavnopravni okvir za uređenje prava nacionalnih manjina u prijedlogu (šestih) promjena Ustava Republike Hrvatske, *Pravni vjesnik*, 2/2015, s. (43 i dalje) 46, fn. 8.
[51] Čl. X Ustava Bosne i Hercegovine, *Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini* i *Sl. gl. BiH* 25/09-Amandman I.
[52] N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, predgovor, s. XXI.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

najznačajniju ulogu. To su odluke visokog predstavnika, koje je on donosio na osnovu ovlašćenja dobijenih od Veća za implementaciju mira.[53] Dakle, ustavnopravni sistem u Bosni i Hercegovini živi dugi niz godina na osnovu jednog sistema koji se u ustavnopravnom smislu karakteriše kao sistem sa „nizom interventnih mera".[54] Konstitutivne, legitimacijske i integrativna funkcija ustava jesu ostvarivane u prethodne dve decenije, ali ne na način i u meri da bi omogućile kvalitet ustavnog života primeren stabilnoj ustavnoj državi.[55] Na osnovu toga bi se dalo zaključiti da postoji neophodnost celovite ustavne reforme, kojom bi se otklonile protivrečnosti između pojedinih ustavnih normi, uskladila ustavna rešenja, koja bi bila preciznija, te dopunila ustavna materija onim normama koje su nužne za određenje društvenog i državnog uređenja Bosne i Hercegovine.[56]

No, neslaganje postoji kod mnogih bitnih pitanja oko eventualne ustavne reforme. Tako ono postoji oko pitanja, da li bi prilikom ustavnih reformi kao osnova trebalo da se uzmu postojeća ili tzv. „dejtonska" rešenja ili bi trebalo da se ona ne uzimaju u obzir, jer je njihova uloga iscrpljena. U vezi sa tim, postoje dve polarizovane grupe mišljenja. Prema jednoj, „dejtonski" model je privremenog karaktera i stoga bi trebalo pristupiti izradi novog ustava na novim osnovama.[57] Druga grupa mišljenja smatra da „dejtonski" ustavni model mora da bude očuvan i da se od njega mora poći prilikom ustavnih reformi.[58] Kada je o razlozima za promenu Ustava reč, provejavaju, takođe, dve grupe shvatanja. Prema prvom mišljenju potrebne su ustavne promene radi usklađivanja Ustava države, ali i Ustava entiteta sa relevantnim međunarodnim aktima o ljudskim pravima, a najviše sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Takođe, ističe se značaj ustavnih reformi radi izgradnje funkcionalne države, kao i u procesu integracije u Evropsku uniju.[59] Slažem se sa stavovima prema kojima evropska perspektiva može da predstavlja jedino „korektiv i oslonac za izmenu ustava, ali ne i isključivi razlog".[60]

---

[53] Revizija je obuhvatala dva aspekta ustavne materije – podjelu nadležnosti i organizaciju državne vlasti, G. Marković, Ustav Bosne i Hercegovine, u: S. Gavrić/D. Banović/C. Krause (ur), *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevo 2009, s. (57 i dalje) 76; D. Banović/S. Gavrić, Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, Politička misao, 2/2010, ss. (159 i dalje) 160-161.

[54] E. Šarčević, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 63.

[55] V. Petrov/D. Simović, Funkcije modernog ustava: primer dejtonskog ustava, u: M. Pejanović/Z. Šehić (ur), *Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine*, zbornik radova, Sarajevo 2015, s. (79 i dalje) 79.

[56] Banović/Gavrić (bel. 53), ss. 160-161.

[57] Šarčević (bel. 54), s. 63; E. Šarčević, Karakteriziranje dejtonskog ustavnog modela, o jednom neuspješnom ustavnom eksperimentu, *Pravni zapisi*, 1/2010, ss. (38 i dalje) 47-48; K. Trnka, *Ustavno pravo*, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, u predgovoru, navedeno prema Šarčević (bel. 54), s. 63, fn. 158; N. Duraković, Prilog raspravi o ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak BZK „Preporod"*, Sarajevo 2011 ss. 49 i dalje.

[58] V. M. Dmičić, Bosanskohercegovačka država i društvo i eventualne ustavne promjene u kontekstu evropskih integracija, *Odnos prava u regionu i prava Evropske unije*, zbornik radova, Istočno Sarajevo 2015, s. (297 i dalje) 298; D. M. Golijan/S. Vasiljević, Ustav kao najviši pravni akt, njegova realnost i mogućnost za promjene (Osvrt na Ustav Bosne i Hercegovine), *SVAROG*, 9/2014, ss. (59 i dalje) 63-64.

[59] Banović/Gavrić (bel. 53), ss. 160-161; F. Vehabović, Zašto neće doći do sistematskih ustavnih promjena?, *Sveske za javno pravo*, 1-2/2010, s. (36 i dalje) 39.
Dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_1-2.pdf, očitanje: 30. 08. 2017.

[60] E. Šarčević, Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa evropskih integracija-ustavnopravni pogled, Fondacija Heinrich Böll, Ured za Bosnu i Hercegovinu (izd), *Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa EU integracija*, Sarajevo 2008, ss. (29 i dalje) 32-33, 38-39.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Bez obzira na sve, a kako bi uopšte ustavne izmene bile moguće, neophodno je da se postigne širok konsenzus nacionalnih političkih elita u čemu se dosad nije uspelo.[61] Najveća teškoća je u tome što nijedan značajniji problem u Bosni i Hercegovini najveće nacionalne stranke nisu mogle da reše međusobnim dogovorom, kao ni da postignu konsenzus o bilo kom obliku reforme.[62] Stoga, se revizija Ustava Bosne i Hercegovine čini teško ostvarivom.[63] No, to ne bi ni trebalo da nas začudi, jer političke stranke uporedno gledano nisu kadre da definišu i rešavaju probleme, kao što su to činile u nekim ranijim vremenima.[64] Postizanje neke saglasnosti otežavaju psihologija i mentalitet svake etničke grupe koja živi na tim prostorima i koje se razvijaju u uslovima političkog nepoverenja, naročito prisutnog na političkom nivou.[65]

Postoje predlozi koji idu za tim da je u Bosni i Hercegovini potrebno da se redefiniše kolektivni identitet, koji je opterećen dubokom podeljenošću društva, koja onemogućava postizanje političkog konsenzusa. Stoga se prelaže formula ustavnog patriotizma, kako ju je razvio Jirgen Habermas,[66] i koja prema ovom shvatanju može pomoći postizanju bazičnog konsenzusa na kojemu bi se onda zasnovao kolektivni identitet. To pridonosi stvaranju uporišta političke integracije, što rađa specifičnu ustavnu, a samim time i političku kulturu u društvu.[67] Drugim rečima, politički identitet u takvim zajednicama stvaraju realno delovanje i postojeće zajedničke aktivnosti, poput održavanja i usavršavanja ustavne kulture.[68] Ideje koja je slična ideji o ustavnom patriotizmu i koja na neki način na njoj počiva je i ideja o samoreferentnom ustavu.[69]

Ipak, ideja ustavnog patriotizma je kontroverzna na mnogo nivoa.[70] Najproblematičniji deo ove teorije se sastoji u pronalasku političke formule koja će sadržati tu, preko potrebnu, ravnotežnu

[61] Marković (bel. 53), ss. 75-82.
[62] A. Pehar, Utemeljenje Bosne i Hercegovine na načelima ustavnog patriotizma, *Političke analize*, 19/2014, ss. (9 i dalje) 9-10.
[63] Banović/Gavrić (bel. 53), ss. 160-161.
[64] Đorđević (bel. 1), s. 29.
[65] Vehabović (bel. 59), s. 52.
[66] Izraz „ustavni patriotizam“ prvi je „skovao“ politički filozof Dolf Šternberger krajem sedamdesetih godina prošlog veka. J-V. Miler, Ustavni patriotizam: Oblik političke lojalnosti u nacionalnim državama i Evropskoj uniji?, *Reč*, 76/22/2008, s. (83 i dalje) 83.
[67] Tako ustavni patriotizam „stječe integrativnu funkciju uvažavanjem kolektivnih interesa, pa se građani na pravednim osnovama dogovaraju o zajedničkom životu, što u konačnici ojačava građansku privrženost političkoj zajednici. Model ustavnog patriotizma, kako ga je teorijski razvio Jirgen Habermas, usklađujući načela liberalnog univerzalizma i komunitarnog partikularizma, tvori jedan inkluzivan koncept za konsolidaciju društva. Naime, koncept ustavnog patriotizma može osigurati pravednu i prihvatljivu konstitutivnu formu koja bi stabilizirala i uskladila nacionalne odnose u bosanskohercegovačkom društvu na način da njihove posebne identitete tretira kao moralno jednake. Politička teorija nudi dva načina legitimiranja političkog poretka kroz suverenitet naroda i ljudska prava. Međutim, politička teorija nije uspjela razriješiti postojeću napetost između narodnog suvereniteta i ljudskih prava ili, Habermasovim riječima, između *slobode starih* i *slobode modernih*”. Pehar (bel. 62), s. 11.
[68] M. Tadić/Jean-Werner Muller, Constitutional patriotism, Princeton University Press 2007, s. 171, prikaz, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2011, s. (453 i dalje) 455.
[69] N. Mujagić, Borba za liberalni konstitucionalizam: slučaj Bosne i Hercegovine, u: M. Podunavac/B. Đorđević (ur), *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije, Beograd 2014, ss. 273 i dalje.
[70] K. E. Soltan, Constitutional patriotism and militant moderation, *International Journal of Constitutional Law*, 1/2008, s. (96 i dalje) 96.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

tačku oslonca.[71] Zbog prirode multikulturnih izazova, uvek treba zadržati određenu dozu opreza. Teme koje multikulturalizam uvodi u polje političke teorije gotovo da ne ostavljaju prostor za bilo kakve definitivne odgovore.[72] U tom smislu, ustavni patriotizam se može smatrati dobrodošlom normativnom strategijom samo za ona multikulturna društva u kojima relevantnu snagu ne čine etno-kulturne grupe koje osporavaju njegovu liberalnu supstancu.[73] Dakle, „ustavni patriotizam sam po sebi nije, razume se, neka vrsta građanskog melema za slučajeve kolektivnog političkog sloma. Slično tome, ustavni patriotizam ne može sam po sebi da generiše visok stepen društvene solidarnosti, iako to tvrde neki zagovornici tog pojma."[74] Čini mi se da ideja primene ustavnog patriotizma u Bosni i Hercegovini, iako korisna, nije sasvim odgovarajuća.

Smatram da je u Bosni i Hercegovini, svakako, potreban pragmatičan pristup. Imajući u vidu heterogenost i podeljenost, mislim da bi trebalo da se zauzme minimalistički i krajnje praktičan pristup. Konkretno, zadatak bi bio da se pronađe onaj minimum saglasnosti u datom trenutku. Za svaki momenat bi se tražio taj minimalni stepen saglasnosti. O onim pitanjima o kojima saglasje nije moguće postići trenutno ne bi trebalo da se raspravlja. Naravno, samo trenutno, jer ne bi valjalo zatvarati bilo koju temu zauvek, pošto kao što smo videli u ovakvim društvima ne bi smelo da bude konačnih odgovora. Samo držim za shodno da ne bi trebalo uzalud rasipati energiju. Svaki period nosi određene promene i kao i u svim drugim državama povremeno bi dolazilo do provere da li postoje novi elementi koje bi u ustav valjalo ugraditi. Time bi se ustav polako prilagođavao novoustanovljenim društvenim odnosima. Takođe, naglašavam da bi u razgovore o ustavnoj reformi trebalo da se što više uključuje stručna javnost, koja bi na bazi čistih pravnih argumenata, *sine ira et studio*, izoštravala ustavni fokus. Svakako, bilo kakvo nametanje ne bi smelo da se dešava. Mišljenja sam da je u ovako složenim situacijama neophodno graditi i čuvati dve stvari. To su kompromis i strpljenje.

5. Ustavne izmene u Makedoniji

Prvobitno je u Makedoniji dve trećine poslanika usvajalo odluku da se pristupi ustavnim promenama. Nacrt promene ustava je utvrđivao parlament većinom glasova svih poslanika i upućivao na javnu raspravu. Akt o promeni ustava je usvajan kvalifikovanom dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika, nakon čega ga Sobranje, odnosno parlament, svojom odlukom proglašava.[75] Za nešto više od četvrt veka Ustav Republike Makedonije je menjan u nekoliko navrata kada je usvajano najčešće po nekoliko amandmana koji su na različit način uređivali neko pitanje ili su, pak u Ustav unosili potpuno nove odredbe. Na ustavne izmene se u Makedoniji nakon usvajanja Ustava nije dugo čekalo. Tako su već ustavnim amandmanima I i II u januaru 1992. godine istaknute dobrosusedske namere makedonske države. Oni su bili

[71] N. Beljinac, Da li je ustavni patriotizam moguć u multikulturnim društvima?, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 6/2011, s. (225 i dalje) 230; J-W. Müller, A general theory of constitutional patriotism, *International Journal of Constitutional Law*, 1/2008, s. (72 i dalje) 72.
[72] Beljinac (bel. 71), s. 235.
[73] *Ibid*.
[74] J-W. Müller, Nacije bez svojstava? Ka teoriji ustavnog patriotizma, *Reč*, 76/22/2008, s. (97 i dalje) 98.
[75] Čl. 131 Ustava Republike Makedonije sa amandmanima, *Sl. ves. RM* 52/91, 1/92, 3/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

potrebni da bi se „umanjili strahovi Grčke od navodne makedonske težnje ka ekspanziji".[76] Dakle, jasno je da su ovi amandmani su učinjeni radi dobrosusedskih odnosa, koje je želela da demonstrira još uvek „mlada" država.[77] Nakon nekoliko godina, ustavnim amandmanom III od 1998. godine izmenjen je član 12 Ustava, te je produženo maksimalno trajanje pritvora sa 90 na 180 dana „kako bi se istražnim organima omogućilo dovoljno vremena za njihovu aktivnost".[78] Ovaj amandman je usvojen na inicijativu Vrhovnog suda Makedonije[79] iz čisto praktičnih razloga, jer se ispostavilo da dotadašnje rešenje nije adekvatno i da onemogućava aktivnosti državnih organa u krivičnom postupku.

Međutim, najvažniji su oni ustavni amandmani[80] od 16. novembra 2001. godine, koji su zapravo značili sprovođenje i primenu Ohridskog sporazuma od 13. avgusta 2001. godine. Njima je izmenjena preambula i određeni članovi Ustava Republike Makedonije,[81]među kojima i revizione odredbe Ustava. Kada se radi o postupku za promenu Ustava iz 1991. godine treba istaći da su ustavni amandmani iz 2001. godine uneli značajne promene u revizioni postupak makedonskog Ustava. Naime, konsensualno odlučivanje je predviđeno za promenu preambule i određenog broja članova Ustava, kojima se regulišu prava manjinskih zajednica. Traži se da prilikom izmene preambule i tih članova, odluka o izmeni bude usvojena ukoliko za nju glasa dve trećine od ukupnog broja poslanika, kao i većina od ukupnog broja poslanika koji pripadaju zajednicama koje nisu većina u Republici Makedoniji.[82] To je jedinstveno rešenje, koje poznaje samo Ustav Republike Makedonije.[83]

Generalno gledano, amandmani usvojeni usled Ohridskog sporazuma, zapravo, uvode elemente konsensualnog odlučivanja između dve najbrojnije etničke grupe u državi.[84] Njime se traži rešenje kroz integraciju etničkih zajednica i očuvanje multietničkog makedonskog društva[85] Postoji mišljenje da je dobro što se njime omogućava nekakvo uzajamno građenje društvene i političke kohezije.[86] Međutim, smatra se i da su „ustavne promene od 2001. godine nametnuta eksperimentalna rešenja kojima je međunarodna zajednica uvela deobu vlasti na etničkom principu kroz zagarantovane međuetničke koalicije i kvote. Sama međunarodna krizna grupa je

---

[76] B. Pavlica, O izmeni makedonskog ustava od 7. decembra 2005, u: V. Čolović (ur), *Pravo zemalja u regionu*, Beograd 2010, s. (485 i dalje) 489.
[77] N. Gaber Damjanovska, Republika Makedonija-odraz na aktuelnite opštestveni i politički sostojbi, *Politička misla, 20 godini od donesuvanjeto na Ustavot na Republika Makedonija*, 35/2011, s. (11 i dalje) 14.
[78] Pavlica (bel. 76), s. 490.
[79] A. Majhošev, Postapka *za izmeni na Ustavot na Republika Makedonija*, s. 10. Dostupno na: http://eprints.ugd.edu.mk/12664/1/%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9F%D0%9A%D0%90%20%D0%97%D0%90%20%D0%98%D0%97%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%98%20%D0%9D%D0%90%20%D0%A3%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%A2%20%D0%9D%D0%90%20%D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%9A%D0%90%20%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90.pdf, očitanje: 01. 09. 2017.
[80] IV-XVIII.
[81] Radi se o čl. 7, 8, 19, 48, 56, 69, 77, 78. i 84, 86, 104, 109, 114, 115, 117 i 131 Ustava Republike Makedonije. Pavlica (bel. 76), s. 490.
[82] Amandman XVIII.
[83] S. Škarić, Ohridski sporazum i manjinske zajednice u Makedoniji, u: G. Bašić (ur), *Perspektive multikulturalizma u državama zapadnog Balkana*, Beograd 2004, s. (167 i dalje) 179.
[84] Gaber Damjanovska (bel. 77), ss. 17-18.
[85] Škarić (bel. 83), s. 174.
[86] Gaber Damjanovska (bel. 77), s. 18.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

posle godinu dana upozorila da podela vlasti nije ublažila etničke tenzije."[87] Dakle, Ohridski sporazum je utemeljen na elementima konsocijativnosti koje je ustanovio Lajphart. Ipak, njime nije uspostavljena klasična konsocijativna demokratija, pošto neki od glavnih elemenata nedostaju.[88] Veliki je problem i što se Ohridski sporazum različito tumači u zavisnosti od interesa samih tumača, a tu je presudna uloga političkih elita s obzirom na „duboke podele makedonskog društva".[89] Još veća je poteškoća ta što dosadašnja praksa u Makedoniji nije pokazala visoku verovatnoću postizanja stabilnog demokratskog poretka. Političke elite su okrenute svojim, a ne državnim interesima i takvo stanje im pogoduje.[90] Elitama nedostaje odgovarajuća politička kultura, kako bi se izbegle ucene i blokade prilikom odlučivanja,[91] a slabo civilno društvo nije u mogućnosti da ih ograničava. U Makedoniji „stranke nisu reprezent volje građana, već je svojim delovanjem oblikuju. Slabost društava je postala problem jer nije moguće da se razvije institucionalni okvir za artikulaciju različitih interesa, te je postalo očigledno da iz tog supstrata ne dolaze nikakvi drugi impulsi osim poslušničkog prihvatanja kolektivnih identiteta."[92] Makedonija se nalazi pred sličnim izazovima kao i Bosna i Hercegovina, odnosno traži idealnu formulu radi ublažavanja etničkih tenzija i integrisanja društva u celini, te se kao lek i u Republici Makedoniji predlaže i ustavni patriotizam.[93] Objašnjenje je slično kao i za Bosnu i Hercegovinu.

Pored međuetničkih problema, u Makedoniji postoji široko izražena svest da je u procesu pristupanja Evropskoj uniji nužno menjati Ustav i prilagođavati ga evropskim standardima.[94] To nije bilo sporno, jedino se postavljalo pitanje koliko je neophodno žuriti sa ustavnim izmenama.[95] Kako bilo, ustavnim amandmanom XIX od decembra 2003. precizirana je odredba koja se odnosi na slobodu pisma. Ustavnim amandmanima XX – XXX izmenjeni su članovi 13, 15, 84, 91, 98, 100, 104, 105, 106 i 107 Ustava i tiču se, prevashodno, pravosuđa.[96] Ovim izmenama je potiskivan uticaj zakonodavne funkcije državne vlasti na pravosuđe, te jačanje (ili

---

[87] P. Šturanović, *Zakonodavna nadležnost skupštine u parlamentarnim sistemima zemalja u procesu pridruživanja EU*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad 2016, s. 119.

[88] Nedostaju čvrsto utemeljen zahtjev za velikom koalicijom i jasan oblik lokalne samouprave. V. Stanković-Pejnović, Konsocijacijska demokracija u Makedoniji, *Sociološka luča*, VI/1/2012, s. (48 i dalje) 59, dostupno na: http://www.socioloskaluca.ac.me/PDF17/Stankovic-Pejnovic,%20V.,%20Konsocijacijska%20demokracija%20u%20Makedoniji.pdf, očitanje: 31. 08. 2017.

[89] Škarić (bel. 83), s. 172.

[90] Stanković-Pejnović (bel. 88), ss. 51-52.

[91] B. Vankovska, *Politički sistem na Republika Makedonija*, elektronsko izdanje, Skopje 2014, s. 166. Dostupno na: http://www.ukim.edu.mk/dokumenti_m/475_%D0%A4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC.pdf, očitanje: 31. 08. 2017.

[92] Stanković-Pejnović (bel. 88), s. 60.

[93] S. Toevski, Vreme e za nov ustav?, *Politička misla, 20 godini od donesuvanjeto na Ustavot na Republika Makedonija*, 35/2011, ss. 85 i dalje; D. Prešova, Makedonskiot ustaven (ne) patriotizam, *Politička misla, 20 godini od donesuvanjeto na Ustavot na Republika Makedonija*, 35/2011, ss. 41 i dalje.

[94] S. Škarik, Evropskoto ustavno pravo i evropeizacijata na makedonskoto ustavno pravo, u: V. Kambovski/D. Mirčev/S. Škarik (ur), *Evolucija na ustavniot sistem na Republika Makedonija vo presret na usvojuvanjeto na ustavniot dogovor na Evropskata unija*, zbornik radova sa naučne konferencije, Skoplje 2010, s. (27 i dalje) 53.

[95] I. Spirovski, Integracijata vo Evropskata unija i idnite izmeni na Ustavot na Republika Makedonija, u: Kambovski/Mirčev/Škarik (bilj. 94), s. (235 i dalje) 245.

[96] Pavlica (bel. 76), ss. 490-491.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

– pozicija) Pravosudnog saveta, sa ciljem da se dođe do depolitizacije pravosuđa.[97] Valjalo bi istaći da se pitanju amandiranja ove materije pristupalo krajnje skrupulozno, te su zahtevana i dobijana mišljenja Venecijanske komisije.[98] Na kraju, amandman XXXIe je izglasan pred predsedničke izbore, prema kojem je za predsednika izabran onaj kandidat koji je osvojio najveći broj glasova, ali samo ukoliko je na izborima glasalo bar 40 odsto upisanih birača. Ovaj amandman je usvojen da bi se sprečila negativna iskustva iz uporednog prava, a u vezi sa neuspelim izborima.[99]

6. Ustavne izmene u Crnoj Gori

O predlogu za promenu Ustava odlučuje parlament nakon javne rasprave koja ne može da traje kraće od mesec dana, te ga usvaja ukoliko za njega glasa kvalifikovana većina od dve trećine od ukupnog broja poslanika.[100] Ustavotvorac je našao za shodno da određene odredbe Ustava koje je držao za najvažnije posebno zaštiti, tako što je predvideo obavezni referendum.[101] Promena tih članova je konačna, ukoliko se za nju na državnom referendumu izjasni najmanje tri petine svih birača. Dakle, radi se o ozbiljnoj prepreci, koju je ustavotvorac postavio, a kako bi uspeo u naumu da ove odredbe zaštiti od ustavnih promena. Akt o promeni Ustava koji je potvrđen na ustavotvornom referendumu stupa na snagu nakon njegovog proglašenja skupštinskom odlukom. U slučaju da predlog o promeni ustava nije usvojen na referendumu isti predlog se ne može ponoviti pre isteka jedne godine, kao i u slučaju kada se ne usvoji predlog za promenu Ustava u Skupštini.[102] Jasno je da Ustav Crne Gore pripada kategoriji „čvrstih“ ustava.[103]

Ustav Crne Gore[104] je drugi „najmlađi“ ustav u Evropi. Od ovog Ustava „mlađi“ je jedino Ustav Mađarske, a nešto stariji Ustav Srbije.[105] Jasno je da za kratko vreme važenja, po logici stvari, ovaj Ustav i nije mogao da bude mnogo puta menjan. Takođe, imajući u vidu aspiracije Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji, jasno je da se izmenama Ustava pre ili kasnije moralo pristupiti.[106] U vezi sa tim, pristupilo se ustavnoj reviziji 2013. godine, kada je usvojeno ukupno 16 amandmana.[107] Sumarno gledano radilo se o amandmanima kojima je dodatno regulisana pre svega oblast pravosudne funkcije državne vlasti, uključujući položaj Sudskog saveta. Takođe, izmenjene su i određene odredbe koje se tiču zakonodavne funkcije državne vlasti, kao i Ustavnog suda. Dakle, Crna Gora je bila suočena sa zahtevima evropskih pregovarača za promenom njenog Ustava, a sve u cilju bržeg priključivanja Evropskoj uniji. Evropska komisija

[97] *Ibid*, s. 492.
[98] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Comments on the Amendments to the Constitution of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", Dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/779724.OMEJEC_-_FYROM_CONSTITUTION_2014_-_LEGAL_OPINION.pdf, očitanje: 31. 08. 2017.
[99] Gaber Damjanovska (bel. 77), s. 19.
[100] Čl. 156 Ustava Crne Gore iz 2007, *Sl. l. CG* 1/07, 38/13.
[101] Radi se o čl. 1, 2, 3, 4, 12, 13, 45, 157 Ustava Crne Gore iz 2007.
[102] Čl. 156 Ustava Crne Gore iz 2007, *Sl. l. CG* 1/07, 38/13.
[103] M. Šuković, *Ustavno pravo, univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica 2009, s. 418.
[104] Čl. 155, 156, 157 Ustava Crne Gore, *Sl. l. CG* 1/07, 38/13.
[105] V. Mikić, Redovna ustavna revizija kao iznevereni društveni imperativ u Republici Srbiji, *Pravni život*, 12/2016, s. (611 i dalje) 611, fn. 4.
[106] M. Vuković, Ustav Crne Gore juče, danas, sutra, *MATICA*, 2013, s. (31 i dalje) 54.
[107] Amandmani I-XVI, *Sl. l. CG* 38/13.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

je čak definisala i krajnji rok, 31. VII 2013. godine, za usvajanje amandmana na Ustav, kao uslov za otvaranje pregovaračkih poglavlja 23 i 24. Pored toga, a kako bi bio izvršen dodatni „pritisak“, uslovljen je nedvosmisleno dalji tok pregovora ustavnim promenama.[108]

Ovakva „žurba“ prilikom ustavnih izmena donela je i određene probleme. Naime, „usvojene ustavne promjene, definisale su određena kontroverzna rešenja koja se tiču većine za izbor sudija Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i predsednika Vrhovnog suda, članova Sudskog saveta. Ta rešenja predviđaju zahtevanje dvotrećinske većine za izbor na navedene funkcije, uz deblokirajući mehanizam koji podrazumeva tropetinsku većinu u ponovljenom glasanju nakon proteka vremena od mesec dana. Pretpostavljamo da su ovako zamišljene ustavne promjene usvojene sa ciljem postizanja kompromisa i konsenzusa vlasti i opozicije pri izboru kvalitetnih i kompetentnih kadrova. Međutim, možda plemeniti ciljevi u teoriji, daleko od toga da su lako sprovodljivi u praksi. Naime, u duboko politički podeljenom društvu, a dakako i parlamentu, oštro podeljenom demarkacionom linijom vlast – opozicija, veoma teško je pronaći stručne ličnosti koje će imati nepodeljenu podršku, pa ovakva rešenja pružaju sasvim realnu mogućnost opstrukcije ili postizanja *trulog* kompromisa, gde će se birati partijski stručnjaci (i vlasti i opozicije) nauštrb kompetentnih ljudi koji nemaju jasnu partijsku pozadinu. Stoga ovakva rešenja nikako ne doprinose kvalitetnijem funkcionisanju sistema, a uz to nemaju ni uspešno komparativno uporište”.[109]

Zanimljivo je i da same članice Evropske unije nisu primenjivale pomenuti model, pa „samim tim prihvatanje ovakvih rešenja ne podrazumeva prenošenje dokazano uspešnih iskustava, već više pravno-politički avanturizam čije posledice neće osećati ni EU niti njene članice, već država Crna Gora. Sasvim realan rezultat i posledica usvajanja ovako koncipiranih amandmana jeste da Ustav bude samo nominalni, a ne normativni akt u onom delu u kojem je promenjen usvojenim amandmanima. Međutim, Skupština Crne Gore je očekivano bespogovorno usvojila ustavne promene, suštinski ne utičući na njihov sadržaj, ne želeći da dovede u pitanje nastavak integracionog procesa. Dodatni argument za to jeste prisustvo u Skupštini Crne Gore gotovo kompletnog diplomatskog kora država članica Evropske unije, što se nije moglo nikako drugačije tumačiti nego kao jasan pritisak na parlament da se previše ne zanosi u suverenom vršenju svojih, Ustavom proklamovanih kompetencija”.[110] Takođe, u junu 2017. godine usvojen je akcioni plan za poglavlje 23, prema kojem bi Crna Gora trebalo da izmeni svoj Ustav u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima, kako bi se obezbedila nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Izmene bi, između ostalog, trebalo da obuhvate pitanje sastava Sudskog i Tužilačkog saveta, tako da bi najmanje polovina članova ovih tela trebalo da dolazi iz pravosuđa. Njih bi trebalo da biraju njihove kolege koje predstavljaju različite nivoe pravosuđa, bez mešanja parlamenta, osim isključivo deklarativno, dok tužioce ne bi trebalo da bira Skupština. Pored toga, preporučuje se da se razlozi za razrešenje sudija i tužilaca unesu u Ustav.[111]

---

[108] Šturanović (bel. 87), s. 121.
[109] *Ibid.*
[110] *Ibid*, s. 122.
[111] Vlada Crne Gore, *Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, polugodišnji izvještaj - januar – jun 2017*, s. 4, dostupno na: http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=282747&rType=2, očitanje: 31. 08. 2017.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

U Crnoj Gori bi prilikom budućih ustavnih reformi trebalo da se vodi računa o jednoj pojavi, pre svega politikološkog karaktera. Naime, tvrdi se da je veliki problem što su političke stranke preuzele glavnu ulogu i da one onemogućavaju demokratizaciju sistema.[112] Ovakva pojava je uočena i u drugim zemljama i mogla bi da bude od uticaja prilikom eventualnih budućih ustavnih izmena. Stoga, neophodno je što šire uključivanje javnosti, a naročito stručne, jer ona može da pruži najveći doprinos. Na taj način bi mogla da se ostvare dva cilja. Prvi, prema kojem bi se postigla kvalitetnija ustavna rešenja. Drugi cilj je u svezi sa prvim, jer se postizanjem određenog kvaliteta ustava kao najvišeg pravnog akta, podiže i ugled samog ustava i pravnog poretka u celini.

7. Ustavna „rigidnost“ u Srbiji

Kada je o Republici Srbiji reč slobodno se može kazati da „postkomunističko iskustvo Srbije svedoči o izrazitoj ustavnoj rigidnosti koja nije svojstvena državama u tranziciji. U Srbiji od 1990. godine, izuzev donošenja novog ustava 2006, nema drugih pokušaja ustavne revizije“.[113] Inače, Ustavom od 2006. godine su predviđena dva postupka za promenu Ustava. Tako je predviđen revizioni postupak bez referenduma samo odlukom Narodne skupštine i revizioni postupak koji uključuje referendum, koji, kada je reč o određenim odredbama je obavezan, dok je za druge odredbe fakultativan. Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu.U zavisnosti od odredbe koja se menja, najkasnije u roku od 60 dana od usvajanja akta o promeni Ustava, on se stavlja na republički fakultativni ili obavezni referendum radi potvrđivanja, a predlog akta o promeni ustava biće usvojen ukoliko se za njega izjasnila većina izašlih birača. Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, 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.[114] To znači da matematički gledano, a kada je reč o obaveznom referendumu, da pored preambule izmena Ustava nije moguća bez referenduma ukoliko se odnosi na neki od 155 članova od ukupno 206 članova Ustava.[115]

Posmatrajući pravnotehnički Ustav od 2006. godine, on je i najslabijeg kvaliteta u odnosu na ustave koji su važili u Srbiji u poslednjih četvrt veka.[116] Pored toga, sadržinski gledano, Ustav od 2006. je već od samog donošenja izložen obrazloženim kritikama stručne javnosti.[117] Imajući to u vidu, ustavne izmene su od njegovog donošenja sve vreme najavljivane od strane najodgovornijih nosilaca ustavnih i političkih funkcija. Činilo se da je i donet u „senci zvaničnog

[112] P. Marković/B. Bošković/M. Đuković, Crnogorski konstitucionalizam: populizam kao „normalna“ politika, u: M. Podunavac/B. Đorđević (ur), *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije, Beograd 2014, s. (297 i dalje) 310.
[113] D. Simović, Treba li Srbija da menja svoj Ustav?, *Pečat*, 481/2017, dostupno na: http://www.pecat.co.rs/2017/07/treba-li-srbija-da-menja-svoj-ustav/, očitanje: 31. 08. 2017.
[114] Čl. 203 Ustava Republike Srbije iz 2006, *Sl. gl. RS* 98/06.
[115] Mikić (bel. 105), ss. 613-614.
[116] M. Radojević, Dve decenije ustavnosti u Srbiji – ustavi u „vanrednom stanju“ (1990-2010), *Politička revija*, 2/2012, ss. (219 i dalje) 239-240.
[117] R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006-kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2006, ss. 5 i dalje.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

obećanja da će – u meri i u delu u kojem je to potrebno biti menjan ubrzo.“[118] Nakon nekoliko godina od njegovog donošenja „njegove mane se jasnije vide, pa je i u delu političke elite sazrelo uverenje da se Ustav mora menjati. Ipak, kako u srpskoj politici verbalna obećanja ne znače mnogo, promena ovog ustava nije izvesna. Tim pre, što postupak njegove promene zahteva ispunjenje kompleksnih normativnih uslova i političkih pretpostavki”.[119] Na primer, konkretno, Akcioni plan za poglavlje 23 u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji predviđa promenu Ustava u sferi pravosuđa do kraja 2017. godine. Međutim, političke okolnosti ukazuju da je nerealno blagovremeno ostvarenja tog cilja.[120] S obzirom na navedeno, jasno da potreba za ustavnom reformom postoji, ali da se i pored toga na tom polju, osim najava, ništa formalno ne dešava. Svakako, opravdano je postaviti pitanje, šta je razlog ovakve ustavne rigidnosti u Srbiji?

Gledano, formalno dve trećine ustavnih odredbi je veoma teško promeniti, jer je potrebno kumulativno ispuniti dva uslova. Prvi, dvotrećinsku većinu od ukupnog broja narodnih poslanika, koju je jako teško postići u srpskom parlamentu. Drugi, potvrda odluke o usvajanju akta na republičkom referendumu. Svakako da stepen čvrstine ovih ustavnih odredbi utiče na „obeshrabrenost“ povodom ustavne revizije. Pored toga, trebalo bi napomenuti da se Srbija, za razliku od drugih tranzicionih zemalja, suočavala sa složenijim zahtevima prilikom donošenja prvog,[121] a i Ustava od 2006. godine. Slažem se sa mišljenjem da su uzroci ustavne rigidnosti, nerešeno državno pitanje, primarno zaštitna funkcija srpskih ustava iz 1990. i 2006. godine i pretežno autoritarna ustavna tradicija. Naime, „od donošenja prvog postkomunističkog ustava državno pitanje u Srbiji je otvoreno i bez izgleda da uskoro bude razrešeno. Konsolidovanje demokratskog sistema nije moguće u miljeu otvorenog državnog pitanja, budući da traganje za razrešenjem problema državnosti stavlja u drugi plan ostale društvene i političke procese. Zahtevi demokratske procedure, kao i ljudska prava, neretko postaju suvišan bagaž pri rešavanju državnog pitanja. Razume se, ustavna konsolidacija može uslediti tek nakon zaokruženog procesa demokratske konsolidacije.“[122] Posmatrajući Ustav, čini se da je on u „vanrednom stanju“.[123] Naravno, to sve utiče i na određeno kašnjenje u procesu evropskih integracija, te po tom osnovu još uvek nisu usledile ustavne izmene. Procenjujem da će proces evropskih integracija prvo i dovesti do ustavnih izmena, kako se to zbilo i u zemljama bivše Jugoslavije.

Ipak, sa ustavnim promenama se uvek mora biti oprezan i ne bi valjalo ni srljati. Ustavnopravna nauka je dala svoju ocenu. Kritika koju je izrekla ne sme poslužiti kao „platforma“ ili doktrinarno opravdanje za totalno ili parcijalno menjanje Ustava po svaku cenu.[124] Umesto toga „potrebno je braniti Ustav. Braniti Ustav znači štititi ideju ustavnosti i načelo suprematije Ustava, ali ne osujećivati organizovanu raspravu i rad na promeni Ustava koji bi doveli do boljeg teksta. Bolji tekst biće onaj koji, uz poštovanje načela i vrednosti evropske ustavnosti, vodi računa o nacionalnom i državnom interesu Srbije. Posle svega, znamo li koji je to interes? Ako

[118] Mikić (bel. 105), s. 615.
[119] Radojević (bel. 116), s. 237.
[120] Simović (bel. 113).
[121] Radojević (bel. 116), ss. 239-240.
[122] Simović (bel. 113).
[123] Radojević (bel. 116), ss. 239-240.
[124] V. Petrov, Pogled na Ustav Srbije od 2006-deset godina kasnije, *Srpski pravnički klub*, dostupno na: http://www.srpskipravnickiklub.rs/v-petrov-pogled-na-ustav-srbije-od-2006-deset-godina-kasnije/, očitanje: 31. 08. 2017.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

ga, kojim slučajem, ne znamo, nemojmo ulaziti brzopleto u promene Ustava."[125] U suprotnom, umesto koristi bi mogla da bude napravljena veća šteta. Ustavna reforma mora da se prihvati kao opštedruštveni zadatak, a da uticaj na nastanak novog ustava imaju različiti delovi društva. Razume se, to svakako ne bi trebalo da se čini pod političkim imperativima, pošto je to posao koji zahteva strpljenje i konsultovanje pravne struke.[126] Suština je da nije bitan kvantitet reformi, već, pre svega, njihov kvalitet.

8. Zaključci i predlozi

Složiću se sa stavom prema kojem „mnoge zemlje ovog dela Evrope ni izbliza nisu okočale svoj put ka državi u kojoj je ustav konačni autoritet, a da njihovi osnovni zakoni pate od hroničnog nedostatka delotvornosti".[127] U vezi sa tim, bez obzira, na veći li manji stepen čvrstine ustava, oni bivaju promenjeni kada za to postoji određena društvena potreba. Konstatovaću samo da su svi ustavotvorci zemalja koje su predmet analize, sačinili čvrste ustave, sa manjim ili većim stepenom čvrstine. Svakako da određeni stepen čvrstine ustava utiče na ustavnu dinamiku. No, revizioni sistem ne utiče u pretežnom delu na učestalost ustavnih izmena. Stoga, uporednopravno gledano, veći stepen čvrstine ustava ne znači automatski i manji broj ustavnih promena. Odnosno, za „ustavnu dinamiku veći značaj imaju politički i drugi činioci, nego revizioni sistem sam po sebi."[128]

Zaključiću da su dve vrste činilaca koji stvaraju ustavne izmene potrebnim u ovim državama. Prvu vrstu predstavljaju ona pitanja koja su vezana za suživot država u međunarodnoj zajednici, odnosno za članstvo u Evropskoj uniji kojem streme sve zemlje regiona. Tokom ovog procesa ove zemlje su pod svojevrsnim „pritiskom" i nadzorom organa Evropske unije.[129] Druga vrsta je heterogena po svojoj sadržini, ali ima i pored toga, zajednički imenitelj. Može se kazati da nju čine sva pitanja koja su bitna za konkretnu zemlju, a da ne potpadaju pod pitanja prve vrste. U tom smislu dijapazon je širok, počev od sistema vlasti, lokalne samouprave, određenje trajanja pritvora, prava na vodu, pa sve do normi kojima se uređuju međuetnički odnosi u okviru države. Ovo je i logično, jer problemi u procesu sazdavanja ustavne zgrade mogu i jesu različiti od države do države. Razume se, uz prisustvo i brojnih sličnosti. U svim tim procesima iskrsava nekoliko potencijalnih problema.

Prvo, kada je reč o tzv. procesu evropskih integracija, napomenuću da se tokom njega često prihvataju rešenja iz drugačijih pravnih sistema. Dakle, jasna je sve „očiglednija povezanost transnacionalnog i nacionalnog prava, stranog i nacionalnog ustavotvorstva i zakonodavstva, nego i sve impresivnija grupa *putujućih pitanja* koja u dinamičnoj migraciji ustavnih ideja, kroz *ustavni bricolage*, odnosno *ustavno posuđivanje*, ostavljaju sve uočljiviji trag u *ustavnom inžinjeringu* i karakteristikama novih ustava".[130] Naravno, to ne mora da bude *a priori* negativno. Takav postupak može da bude koristan, jer se u nekim sistemima do odgovarajućih rešenja došlo pre nego li u nekim drugim. Otuda je i prirodno da se takva rešenja preuzimaju. U ovom slučaju

[125] *Ibid.*
[126] Radojević (bel. 116), ss. 239-240.
[127] M. Tišma, Ustavne promene u okruženju, *Strani pravni život*, 3/2012, s. (105 i dalje) 125.
[128] Kutlešić (bel. 34), s. 80.
[129] G. Frankenberg, Ustavotvorstvo u prijelazno doba, *Politička misao*, 4/2002, s. (103 i dalje) 109.
[130] Bačić (bel. 44), ss. 190-191.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

se radi o postulatu škole prirodnog prava.[131] Problemi mogu da nastanu usled toga što se često ustavna rešenja nekritički „ugrađuju“ u drugi društveno istorijski kontekst.[132] Takva rešenja, koja se pod neskrivenim pritiskom unose u ustave pomenutih država, u najvećem broju slučajeva nisu pružila adekvatne rezultate, a mogu da dovedu i do negativnih efekata kroz nefunkcionisanje ili blokiranje sistema.[133] Stoga, ustavotvorci moraju prilikom pozajmljivanja rešenja iz drugih zemalja jako dobro da poznaju te zemlje, njihovu kulturu, tradiciju,[134] te da preuzimaju rešenja koja su primenjiva na njihova društva. Jednostavno, ne zri svako seme u svakoj zemlji.

Drugi problem se odnosi na antiustavotvorni mentalitet koji generalno prevladava u društvima istočne Evrope.[135] Razlog tome su deprimirajuća iskustva stanovništva sa ranijim ustavnim porecima, usled kojih oni ustav ne doživljavaju kao nešto svoje.[136] Naglašavam da je zbog toga od krucijalne važnosti da se javnost što više uključuje u ustavni dijalog.[137] Bitno je da je projekat ustavnih promena prihvaćen od naroda i zasnovan na znanju i nauci.[138] Jasno je da je nemoguće uključiti sve građane u ustavni dijalog. Međutim, zbog toga je i ključna uloga znanja, struke i nauke. Odsustvo širokog učešća građana, a što je realnost u današnjim demokratijama će nadomestiti stručna javnost, koja će nastojiti da „skroji“ ustavni tekst po meri nekog društva. Na taj način će se i celokupan ovaj proces otrgnuti iz suviše jakog stiska političkih struktura i približiti građanima. Ustav u tom slučaju neće biti samo formalno izraz njihove suverenosti.

Treći problem mogu da budu nagomilani međuetnički problemi. Nasušna je potreba da se kroz konstitucionalizam nađu rešenja za njih.[139] Čini mi se da je to jedini ispravan put. No, kako smo videli, na tom putu svi ustavni akteri moraju biti umereni i odmereni, spremni na popuštanja, kompromise. Prvi korak je da se dogovore o minimumu oko koga su saglasni i da taj minimum ne doživljavaju tako, već kao osnovu za neki budući novi minimum. Na taj način će se postepeno, korak po korak, graditi ustavni poredak u ovim društvima. Pored ustavnog poretka, razvijaće se i svojevrsna ustavna kultura. To je siguran put ka ustavu, vrhovnom autoritetu, ponosu države.

---

[131] *Ibid*.
[132] Frankenberg (bel. 129), s. 103.
[133] Šturanović (bel. 87), ss. 118-119.
[134] R. R. Ludwikovski, Constitutional Culture of the New East-Central European Democracies, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1/2000, s. (1 i dalje) 10.
[135] Frankenberg (bel. 129), s. 103.
[136] *Ibid*, s. 112.
[137] Ludwikovski (bel. 134), s. 13.
[138] Đorđević (bel. 1), s. 23.
[139] Ludwikovski (bel. 134), s. 28.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Spisak korišćene literature

1. Ademović, *N.* Marko, *J.* Marković *G. Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012.

2. Albi, *A. EU Enlargment and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge 2005.

3. Arlović, *M.* Ustavnopravni okvir za uređenje prava nacionalnih manjina u prijedlogu (šestih) promjena Ustava Republike Hrvatske, *Pravni vjesnik*, 2/2015.

4. Bačić, *A.* Promjene Ustava Republike Hrvatske (2010) i tendencije kompenzatornog konstitucionalizma, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti: Razred za društvene znanosti*, 48/2011.

5. Bačić, *A.* Ustavne promjene kao refleks migracije ustavnih ideja i mogućnosti utjecaja na konstitucionalizam, identitet i različitost Republike Hrvatske, *Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, 17/2011.

6. Banović, *D.* Gavrić, *S.* Ustavna reforma u Bosni I Hercegovini, Politička misao, 2/2010.

7. Beljinac, *N.* Da li je ustavni patriotizam moguć u multikulturnim društvima?, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 6/2011.

8. Ceranić, *V.* Načini promjene Ustava Republike Hrvatske i Republike Slovenije-komparativni prikaz, *FIP*, 4/2016. Dostupno na: http://effectus-uciliste.hr/images/fip_v4i1/5_Nacini_promjene_ustava.pdf.

9. Cerar, *M.* Slovenia: From Elite Consensus to Democratic Consolidation, u: J. Zielonka (ur), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford 2001.

10. Dmičić, *M.* Bosanskohercegovačka država i društvo i eventualne ustavne promjene u kontekstu evropskih integracija, *Odnos prava u regionu i prava Evropske unije*, zbornik radova, Istočno Sarajevo 2015.

11. Duraković, *N.* Prilog raspravi o ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak BZK „Preporod“*, Sarajevo 2011.

12. Đorđević, *J.* Teorijske osnove promene ustava, u: M. Jovičić (ur), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, zbornik radova sa naučnog skupa održanog 17. i 18. marta 1988, Beograd 1991.

13. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Comments on the Amendments to the Constitution of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", Dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/779724.OMEJEC_-_FYROM_CONSTITUTION_2014_-_LEGAL_OPINION.pdf.

14. Frankenberg, *G.* Ustavotvorstvo u prijelazno doba, *Politička misao*, 4/2002.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

15. Gaber Damjanovska, *N.* Republika Makedonija-odraz na aktuelnite opštestveni i politički sostojbi, *Politička misla, 20 godini od donesuvanjeto na Ustavot na Republika Makedonija*, 35/2011.

16. Golijan, *M.* Vasiljević, *S.* Ustav kao najviši pravni akt, njegova realnost i mogućnost za promjene (Osvrt na Ustav Bosne i Hercegovine), *SVAROG*, 9/2014.

17. Horvat, *K. Pregled sprememb Ustave Republike Slovenije*, diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Maribor 2010.

18. Horvat Vuković, *A.* "U ime ustava"-materijalne granice promjene ustava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 3-4/2015.

19. Kaleb, Z. Ustavne promjene iz 2010. u odnosu na pravosuđe, *Policija i sigurnost*, 3/2010.

20. Kutlešić, *V.* Donošenje i promene ustava-slučaj bivših socijalističkih država Evrope, u: M. Petrović (ur), *Ustavno pitanje u Srbiji*, zbornik radova, Niš 2004.

21. Ludwikovski, *R. R.* Constitutional Culture of the New East-Central European Democracies, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1/2000.

22. Majhošev, *A.* Postapka za izmeni na Ustavot na Republika Makedonija,

Dostupno na:
http://eprints.ugd.edu.mk/12664/1/%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9F%D0%9A%D0%90%20%D0%97%D0%90%20%D0%98%D0%97%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%98%20%D0%9D%D0%90%20%D0%A3%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%A2%20%D0%9D%D0%90%20%D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%9A%D0%90%20%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90.pdf

23. Marković, *G.* Ustav Bosne i Hercegovine, u: Gavrić, *S.* Banović, *D.* Krause, *C.* (ur), *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevo 2009.

24. Marković, *R.* Ustav Republike Srbije iz 2006-kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2006, ss. 5 i dalje.

25. Mikić, *V.* Redovna ustavna revizija kao iznevereni društveni imperativ u Republici Srbiji, *Pravni život*, 12/2016.

26. Miler, *J-V.* Ustavni patriotizam: Oblik političke lojalnosti u nacionalnim državama i Evropskoj uniji?, *Reč*, 76/22/2008.

27. Müller, *J-W.* A general theory of constitutional patriotism, *International Journal of Constitutional Law*, 1/2008.

28. Müller, *J-W.* Nacije bez svojstava? Ka teoriji ustavnog patriotizma, *Reč*, 76/22/2008.

29. Mujagić, *N.* Borba za liberalni konstitucionalizam: slučaj Bosne i Hercegovine, u: Podunavac, *M.* Đorđević, *B.* (ur), *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije, Beograd 2014.

30. Pavlica, *B.* O izmeni makedonskog ustava od 7. decembra 2005, u: Čolović, *V.* (ur), *Pravo zemalja u regionu*, Beograd 2010.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

31. Pehar, *A.* Utemeljenje Bosne i Hercegovine na načelima ustavnog patriotizma, *Političke analize*, 19/2014.

32. Petrov, V. Simović, D. Funkcije modernog ustava: primer dejtonskog ustava, u: M. Pejanović, Z. Šehić (ur), *Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine*, zbornik radova, Sarajevo 2015.

33. Prešova, *D.* Makedonskiot ustaven (ne) patriotizam, *Politička misla, 20 godini od donesuvanjeto na Ustavot na Republika Makedonija*, 35/2011.

34. Radojević, *M.* Dve decenije ustavnosti u Srbiji – ustavi u „vanrednom stanju" (1990-2010), *Politička revija*, 2/2012.

35. Sarvan, *D.* Ljudsko pravo na vodu u hrvatskom zakonodavstvu-*de lege lata i de lege ferenda*, Fondacija Centar za javno pravo, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Desanka_Sarvan.pdf.

36. Smerdel, *B.* Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava, Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promene ustrojstva vlasti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1/2010.

37. Soltan, *K. E.* Constitutional patriotism and militant moderation, *International Journal of Constitutional Law*, 1/2008.

38. Spirovski, *I.* Integracijata vo Evropskata unija i idnite izmeni na Ustavot na Republika Makedonija, u: V. Kambovski, D. Mirčev, S. Škarik (ur), *Evolucija na ustavniot sistem na Republika Makedonija vo presret na usvojuvanjeto na ustavniot dogovor na Evropskata unija*, zbornik radova sa naučne konferencije, Skoplje 2010.

39. Stanković-Pejnović, *V.* Konsocijacijska demokracija u Makedoniji, *Sociološka luča*, VI/1/2012, ss. 48 i dalje, dostupno na: http://www.socioloskaluca.ac.me/PDF17/Stankovic-Pejnovic,%20V.,%20Konsocijacijska%20demokracija%20u%20Makedoniji.pdf.

40. Šarčević, *E.* Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa evropskih integracija-ustavnopravni pogled, u: Fondacija Heinrich Böll, Ured za Bosnu i Hercegovinu (izd), *Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa EU integracija*, Sarajevo 2008.

41. Šarčević, *E. Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009.

42. Šarčević, *E.* Karakteriziranje dejtonskog ustavnog modela, o jednom neuspješnom ustavnom eksperimentu, *Pravni zapisi*, 1/2010.

43. Škarik, *S.* Evropskoto ustavno pravo i evropeizacijata na makedonskoto ustavno pravo, u: V. Kambovski, D. Mirčev, S. Škarik (ur), *Evolucija na ustavniot sistem na Republika Makedonija vo presret na usvojuvanjeto na ustavniot dogovor na Evropskata unija*, zbornik radova sa naučne konferencije, Skoplje 2010.

44. Škarić, *S.* Ohridski sporazum i manjinske zajednice u Makedoniji, u: G. Bašić (ur), *Perspektive multikulturalizma u državama zapadnog Balkana*, Beograd 2004.

45. Šuković, *M. Ustavno pravo, univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica 2009.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

46. Šturanović, *P. Zakonodavna nadležnost skupštine u parlamentarnim sistemima zemalja u procesu pridruživanja EU*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad 2016.

47. Tadić, *M.* Jean-Werner Muller, Constitutional patriotism Princeton University Press 2007, prikaz, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2011.

48. Tišma, *M.* Ustavne promene u okruženju, *Strani pravni život*, 3/2012.

49. Toevski, *S.* Vreme e za nov ustav?, *Politička misla, 20 godini od donesuvanjeto na Ustavot na Republika Makedonija*, 35/2011.

50. Toplak, *C.* Post-komunistički kontekst kontekst ustava Republike Slovenije na primeru Izbrisanih, u: Podunavac, *M.* Đorđević *B.* (ur), *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije, Beograd 2014.

51. Vehabović, *F.* Zašto neće doći do sistematskih ustavnih promjena?, *Sveske za javno pravo*, 1-2/2010, Dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_1-2.pdf.

52. Venice Commission, *Opinion on the amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia*, Strasbourg 2001.

53. Vlada Crne Gore, *Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, polugodišnji izvještaj - januar – jun 2017*, dostupno na: http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=282747&rType=2.

54. Vuković, *M.* Ustav Crne Gore juče, danas, sutra, *MATICA*, 2013.

Summary

Frequency, reasons and challenges of constitutional changes on the example of the five states formed in the territory of the former Yugoslavia - useful experiences for the Republic of Serbia

As it is important for a country to adopt a new constitution, its constitutional amendments are also of great importance. They are especially significant, because it is necessary for the constitution to adapt to the social reality in a timely fashion. As a matter of fact, Constitution of the Republic of Serbia during 11 years of its validity has not been amended yet, although it was pointed out by the experts that constitutional changes are necessary. Lately, it is quite certain that the amendments will come and, first and foremost, within the process of Serbia's accession to the European Union. It is my intention, through the study of constitutional amendments within countries of the former Yugoslavia that have certain similarities with Serbia, to find a certain pattern during this process, and also to discover some problems that could arise during the process of the upcoming constitutional changes. This knowledge could in the future gain an importance, when at one time in the future it comes to the constitutional amendments in Serbia.

Key words: constitutional amendments, frequency, reasons, challenges, Serbia, former Yugoslavia, comparative

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo