

## USTAVNE PROMENE U OKRUŽENJU

*Neke od nama susednih zemalja izvršile su manje ili veće ustavne promene, dok se u drugim pak, promene najvišeg pravnog akta razmatraju. Tako je naš severni „komšija“ –Mađarska, dobila novi, po nekima, kontraverzni ustav. U uzavreloj atmosferi pitanja ustavne reforme u BiH, Republika Srpska 2011. usvojila je 122. amandman na svoj vremešni ustav, ali amandmanski paket iz 2009. godine, kojim bi bila izvršena značajna reforma ustava starog koliko i sama Republika, odbačen je u Veću naroda početkom ove godine. Iako je nekako uspela da usvoji ustavne promene 2010. godine, Hrvatska se našla u nekoj vrsti tihe ustavne krize, koja je kulminirala pošto je Ustavni sud odbio da prihvati prečišćeni tekst Ustava, i de facto konstatovao neustavnost ustavnog teksta. U međuvremenu, započet je postupak daljih ustavnih promena, koji je bezuspešno okončan. Makedonija je izvršila amandmansku promenu svog Ustava od 1991. godine, kojom je omogućeno zaključivanje međunarodnih ugovora kojima bi se dopustila ekstradicija makedonskih državljana. U Crnoj Gori pokrenut je postupak za usvajanje amandmana na Ustav kojima bi se reformisale odredbe o pravosuđu i o Ustavnom sudu, da bi naknadno i opozicija ušla u priču sa predlogom promena u odredbama o onome što se u Crnoj Gori naziva „identitetom crnogorske države“.*

**Ključne reči:** *ustav, ustavne promene, jugoistočna Evropa, ustavni zakon, ustavni amandman*

*„Ustav naš ne samo da je sazeo za reformu; on je već istrulio“*

Leon Gambeta

Ustavne promene predstavljaju nezaobilazan deo u životu svake države i svakog ustava, ma kako i država i njen ustav izgledali. „Zato je“, kaže ustavna teorija, „svako pristupanje promenama ustava poduhvat kojim se oni koji vladaju, kao i sami građani, preporučuju sopstvenom odanošću suštinskim vrednostima u datom društvu, svojom zrelošću, znanjem,

umenjem i razumevanjem.“<sup>1</sup> Pa iako neizbežne, promene ustava, bilo da su u pitanju delimične ili totalne često predstavljaju plod čistog avanturizma i težnji političkih činilaca da u datom, iz nekog razloga za njih pogodnom, trenutku obeleže istoriju svoje nacije i upišu svoje ime, ovenčano oreolom ustavotvorca, koje će ostati „trajno i neizbrisivo“ dok ga, kao gunicom, ne prebriše neki novi ustavotvorac koji takođe, u svojim idejama i željama, a pre i iznad svega interesima, pretočenim u ustavni tekst vidi ideal ustava. Stoga i ne čudi da mnogi današnji ustavnopravni pisci tvrde da „[u]stavi sve više postaju politički a sve manje pravni akti“,<sup>2</sup> mada je ustavna istorija pokazala da su se kao najbolji ustavi pokazali upravo oni koji su prvenstveno koncipirani kao pravni akti, a rečit primer tog pravničkog pristupa bio bi nemački Osnovni zakon. Tako da „skoro u većini država u tranziciji, a naročito u državama bivše Jugoslavije, ustavi su postali stvar pogodbe, kompromisa, lošeg koncepta i djelo priučenih političara“.<sup>3</sup> I dok smo još u 19. veku spoznali da „[d]ržava nije nikakav veštački me[h]anizam koji se može konstruisati po čudi kakvog političkog organizatora“,<sup>4</sup> u praksi ustavotvorci danas, dva veka kasnije, upravo tome teže.<sup>5</sup>

## 1. NOVI MAĐARSKI USTAV

Mađarska je poslednja država srednje i istočne Evrope koja je usvojila novi ustav, čime je od 1. januara 2012. godine prestao da važi dosadašnji, inače prvi i jedini pisani, Ustav Republike Mađarske, usvojen još 20. avgusta 1949. godine i nebrojeno puta menjan i dopunjavan, posebno 23. oktobra 1989. godine.<sup>6</sup> U toku mandata sadašnjeg parlamenta ovaj ustav doživeo je preko deset izmena i dopuna, budući da koalicija Fidesa i KDNP-a raspolaže potrebnom dvotrećinskom većinom. Zatim, su u skupštinsku proceduru upućeni su Predlog Osnovnog zakona Mađarske, koji je pripremila vladajuća koalicija i Predlog Ustava Republike Mađarske, koji je predložio bivši

<sup>1</sup> O. Vučić, *Промена и трајање устава*, Београд 2005, 14.

<sup>2</sup> Р. Кузмановић, „Савремене уставне промене као начин кодификације и конституционализације власти и друштва“, *Устав Lex Superior*, пр. С. Ђорђевић, Београд 2004, 275.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 278.

<sup>4</sup> М. Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд 1997, 216.

<sup>5</sup> О променама устава, поред наведеног дела О. Вучић, вид. више: Ј. Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига I, Загреб 1956, 32. и даље; Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2008, 52. и даље; П. Николић, *Уставно право*, Београд 1997, 48. и даље; Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1986, и даље; Р. Кузмановић, *Уставно право*, Бањалука 2000, 47. и даље.

<sup>6</sup> Превод овог устава, тачније преčiшћене верзије од 12. марта 1990. на српски језик објављен је у СПЖ-у. Вид. „Устав Републике Мађарске“, превела Ј. Клаубер, *Strani pravni život* 3/1989, 81-100.

predsednik parlamenta, a sada samostalni poslanik dr Katalin Sili (*Dr Katalin Szili*), a parlament je održao objedinjenu raspravu, da bi na kraju bio usvojen predlog vladajuće koalicije. Novi ustav, nazvan Osnovni zakon Mađarske, parlament je usvojio je 18. aprila 2011. godine, a predsednik Republike ga potpisao 25. aprila, tačno godinu dana od parlamentarnih izbora. Prvom prelaznom odredbom novog ustava predviđeno je da Osnovni zakon stupa na snagu 1. januara 2012. godine, do kada je trebalo usvojiti i ustavni zakon za njegovo sprovođenje.

Ustav od 1949. godine u svojim revizionim klauzulama predvideo je sledeći postupak za donošenje novog ustava. U preambuli se ističe privremeni karakter izmenjenog i dopunjenog ustava, koji treba da obezbedi mirnu tranziciju u ustavnu državu višepartijske parlamentarne demokratije i socijalne tržišne privrede, koji ostaje na snazi do donošenja novog ustava. Premda član 19. stav (3) tačka a) Ustava od 1949. godine propisuje da Narodna skupština usvaja novi ustav, mađarska ustavnopravna teorija smatrala je da za usvajanje novog ustava neophodno održati i referendum.<sup>7</sup> Međutim, takvog mišljenja nije bila i vladajuća koalicija. Saglasno članu 24. stav 3. istog ustava, za promenu ustava tražila se najmanje dvotrećinska većina od svih poslanika u Skupštini, što nije bilo teško postići s obzirom na odnos snaga u parlamentu.

### 1.1. Sistematika i struktura ustavnog teksta

Ustav počinje stihom: „O Gospode, blagoslovi Mađare“ koji je preuzet iz nacionalne himne, posle čega sledi preambula koja nosi naslov Nacionalna ispovest vere. Normativni deo sastavljen je iz tri dela označenih naslovima, od kojih svaki ima sopstveno označavanje svojih odredaba. Iako ustavni tekstovi u kojima svaka klasifikaciona jedinica ima svopstvenu numeraciju odredaba,<sup>8</sup> mađarsko rešenje je novost.<sup>9</sup> Tako prvi deo naslovljen kao „Osnove“ čini 19 članova označenih slovima A do S. Nakon toga slede „Prava i dužnosti“, što u osnovi čini ustavnu deklaraciju prava čijih je 29 članova označeno rimskim ciframa. Iza njih sledi deo pod nazivom „Država“, i čiji članovi su označeni arapskim ciframa, i to počevši od broja 1. Ovaj deo je podeljen na sledeće celine, koje takođe nemaju neko posebno određenje već samo naslov: Parlament; predsednik Republike; Vlada i

<sup>7</sup> *Encyclopedia of World Constitutions*, ed. G. Robbers, New York 2007, 392.

<sup>8</sup> Primera radi: Instrument vladavine Kraljevstva Švedske od 1974. godine, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od 1994. godine, odbačeni predlog Ustava Evropske unije, Ustav Republike i Kantona Ženeve od 1814. i francuski Ustav od 1791. godine.

<sup>9</sup> Ako se izuzme Ustav Čehoslovačke Republike od 9. maja 1948. godine, koji se sastojao iz proglasa (preambule), 12 osnovnih članova označenih rimskim ciframa, i 178 paragrafa. Vid. *Нови устави: збирка устава донетих после Другог светског рата*, 2. допуњено издање, Београд 1949, 143-201.

nezavisne regulatorne vlasti; Ustavni sud, sudovi, javno tužilaštvo, komesar za osnovna prava, lokalne vlasti; javne finansije; Mađarske odbrambene snage, policija i nacionalne službe bezbednosti, posebni pravni poredak i završne odredbe. Slede završne odredbe, kojih ima ukupno četiri. Ustav se završava deklaracijom, koja u izvesnoj meri podseća na alineju prvu preambule Osnovnog zakona Savezne Republike Nemačke, a u kojoj se navodi: „Mi poslanici Parlamenta izabranog 25. aprila 2010. godine, svesni svoje odgovornosti pred Bogom i čovekom iskoristivši svoju ustavotvornu vlast, odlučili smo gornji, prvi jedinstveni Osnovni zakon Mađarske.“ Nakon toga slede potpisi poslanika koji su glasali za novi ustav, bez titula, stranačkih i drugih odrednica. Ustav se završava rečima: „Neka bude mir, sloboda i sklad“.

## 1.2. Preambula i osnovne odredbe

Preambula novog ustava u velikoj meri podseća na Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske,<sup>10</sup> kako obimom tako i sadržinom. Na dve strane A4 formata, pripadnici mađarske nacije, „u osvit novog milenijuma“, objavljuju osnovne vrednosti ustavnog poretka kao dužnosti svih Mađara. Tako Nacionalni zavet vere proklamuje da su Mađari ponosni što je pre hiljadu godina njihov prvi kralj – sveti Ištvan osnovao mađarsku državu na čvrstim temeljima i učinio je delom hrišćanske Evrope; ponosni na svoje pretke koji su se borili za opstanak, slobodu i nezavisnost njihove zemlje, kao i na izuzetna intelektualna dostignuća mađarskog naroda. Mađari su ponosni i na činjenicu da se njihov narod borio u cilju odbrane Evrope tokom mnogih vekova i kroz svoj talenat i marljivost, doprineo bogatstvu zajedničkog evropskog nasleđa. Mađari, dalje, priznaju ulogu Hrišćanstva u očuvanju svoje nacije, a poštuju sve verske tradicije svoje zemlje. Zatim, obećavaju da će sačuvati intelektualno i duhovno jedinstvo svoje nacije, pokidano olujama prošlog veka. Od posebnog značaja, kako za srpsku nacionalnu manjinu u Mađarskoj, tako i za ostale, je izjava da Mađari smatraju narodnosti i etničke grupe koje žive u Mađarskoj konstitutivnim delovima mađarske države/nacije.<sup>11</sup> U nastavku se poziva na negovanje i očuvanje njihovog nasleđa: mađarske kulture, njihovog naročitog jezika, bogatstva Karpatskog basena, kako onih prirodnih tako i onih načinjenih ljudskom rukom. Priznajući kao dužnost prema budućim naraštajima svoje nacije, Mađari će težiti da sačuvaju i poboljšaju životne uslove onih koji dođu posle njih ispravnim upravljanjem svojih materijalnih, intelektualnih i prirodnih resursa. U preambuli se dalje izražava uverenje da njihova

<sup>10</sup> Upor. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine”, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001 i 76/2010). Prečišćen tekst Ustava koji je utvrdio Ustavni sud 23. maja 2011. godine dostupan je na adresi: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

<sup>11</sup> Naime, različiti prevodi koriste termine „država“ i „nacija“.

nacionalna kultura predstavlja bogat doprinos različitosti ujedinjene Evrope, a izražava poštovanje prema slobodi i kulturi drugih naroda, i utvrđuje da će Mađari nastojati da rade zajedno sa svim nacijama sveta. U nastavku se ljudsko dostojanstvo proklamuje kao osnov ljudskog života, zatim da lične slobode mogu cvetati samo u saradnji sa drugima. Tu je i proklamacija da su porodica i nacija fundamentalni okviri za njihovu zajednicu u kojoj su lojalnost, vera i ljubav najvažnije vrednosti. Ovo su neke od odredbi prve strane preambule (*sic!*), koje smo naveli s obzirom da prema izričitoj odredbi Osnovnog zakona njegove normativne odredbe tumače se u skladu sa preambulom.

U osnovnim odredbama određuje se da je službeno ime zemlje („naše otadžbine“) – Mađarska,<sup>12</sup> i da je Mađarska nezavisna i demokratska pravna država. Narod je izvor vlasti koju vrši preko izabраниh predstavnika, a u „*izuzetnim* slučajevima neposredno“ (član B stav (4) – podvukao M. T.). Polazeći od toga da je mađarska nacija jedinstvena, Osnovni zakon propisuje odgovornost Mađarske za Mađare izvan njenih granica (član D), što je u vezi sa izjavom iz preambule o olujama prošlog veka koje su kidale jedinstvo nacije. Pored državnih znamenja, glavnog grada i službenog jezika, nacionalnih praznika, valute, karaktera Osnovnog zakona i određenja vrsti pravnih akata, Osnovne odredbe posvećene su i državljanstvu, institucijama braka (kao zajednice žene i muškarca) i porodice, ekonomskom i finansijskom uređenju i odnosu prema nacionalnim prirodnim bogatstvima, posebno poljoprivrednom zemljištu, šumama i vodnim resursima.

### 1.3. Normativni deo

U pogledu sloboda i prava čoveka i građanina, kojima je posvećeno poglavlje Sloboda i odgovornost ona se jemče kao lična i kolektivna. Osnovni zakon propisuje da je primarna dužnost države poštovanje i odbrana neotuđivih i nepovredivih osnovnih prava čoveka (član I stav (1) Osnovnog zakona).<sup>13</sup> Površnim uvidom u ustavni tekst vidi se da novi ustav jemči slobode i prava, na manje više klasičan način, kao i da sadrži odredbe o socijalno-ekonomskim pravima. Međutim, u svom izveštaju o novom ustavu Mađarske, Venecijanska komisija iznela je niz primedbi na novi katalog osnovnih prava.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Dakle, dosadašnji pridev „Republika“ briše se iz službenog imena zemlje. To svakako ne znači da je promenjen oblik vladavine, a i ustav u članu B stav (2) kaže da je oblik državnog uređenja republika. I Crna Gora je svojim novim ustavom učinila isto.

<sup>13</sup> U ovom poglavlju članovi su označeni rimskim ciframa.

<sup>14</sup> *Opinion on the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Strasbourg 2011

U pogledu organizacije vlasti, Osnovni zakon prihvata parlamentarni sistem u formi uspostavljenoj dosadašnjim ustavom,<sup>15</sup> ali uz brojne izmene, od kojih su neke predmet oštre kritike domaće javnosti i stranih činilaca. S obzirom na predodređeni obim rada, ovde ćemo navesti samo neke novine u pogledu uređenja vlasti koje donosi Osnovni zakon. Čini se da je najviše promena doživeo Ustavni sud, kome su sužene nadležnosti, posebno u vezi sa budžetom, zatim povećan broj sudija na 15, kao i dužina njihovog mandata na 12 godina, promenjen izbor predsednika Suda, tako da ga sada bira Parlament. Odredbe o pravosuđu, na koje su oštro otvorenim pismom reagovali i same sudije, mogu se okarakterisati kao uopštene i, sa stanovišta savremene pravnodržavne demokratske ustavnosti nedovoljne, budući da ne pružaju nikakva jemstva nezavisnosti pravosuđa kao grane vlasti. Čak šta više, sve je prepušteno budućem kardinalnom (organskom) zakonu (član 25. stav (7) Osnovnog zakona). Osnovni zakon ne pominje više ni Nacionalni savet pravosuđa, a kao vrhovni sud u zemlji označava Kuriju, umesto dosadašnjeg Vrhovnog suda. U organizaciju vlasti uvedeni su Fiskalni savet i još neka regulatorna tela, od kojih su neka već obrazovana na osnovu poslednjih izmena i dopuna važećeg Ustava. Što se zaštitnika građana tiče, on je u Osnovnom zakonu postavljen kao inokosni organ, umesto dosadašnjih specijalizovanih ombudsmana.<sup>16</sup>

Nastavljajući specifičnu tradiciju svog prethodnika, Osnovni zakon relativno mnogo mesta posvećuje oružanim snagama, policiji i službama nacionalne bezbednosti i brojnim stanjima nužde od kojih se svako označava kao „posebni pravni poredak“ (čl. 45. do 54.).<sup>17</sup> Što se promene Osnovnog zakona tiče, predlog da se pristupi donošenju novog ustava ili izmena i dopuna Osnovnog zakona mogu podneti predsednik Republike, Vlada, svaki parlamentarni odbor i svaki poslanik parlamenta. O promeni ustava odlučuje Parlament, a za usvajanje novog ustava, odnosno izmena i dopuna Osnovnog zahteva se dvotrećinska većina glasova od ukupnog broja njegovih poslanika. Po usvajanju, novu ustav, odnosno akt o parcijalnoj promeni, predsedavajući parlamenta šalje predsedniku Republike, koji je dužan da ga potpiše i, u roku od pet dana od prijema, objavi u službenom listu. Osnovni zakon čak propisuje da se prilikom objavljivanja u službenom listu mora navesti naziv akta, redni broj i datum objavljivanja (član S stav (4) Osnovnog zakona).

---

<sup>15</sup> Za analizu organizacije vlasti prema Ustavu Republike Mađarske od 1949. godine, nakon 1990. vid. В. Кутлешић, *Организација власти – упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Београд 2002, 70-83. и од истог аутора, *Устави бивших социјалистичких држава Европе – упоредноправна студија*, Београд 2004.

<sup>16</sup> О новинама у Основном закону више: *Opinion on the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Strasbourg 2011.

<sup>17</sup> М. Тишма, „Одбрана и безбедност у мађарском уставу“, *Војно дело* јесен/2011, 53-66.

## 2. USTAVNE PROMENE U REPUBLICI SRPSKOJ

Nekako u isto vreme u Republici Srpskoj, entitetski ustav, koji je 2012. proslavio dvadesetogodišnjicu, dobio je svoj 122. amandman. Amandman CXXII na Ustav Republike Srpske, Narodna skupština usvojila je na sednici od 22. marta 2011. godine, a Veće naroda Republike Srpske na sednici od 18. aprila 2011. godine, da bi ga zatim Narodna skupština svojom odlukom proglasila 27. aprila, kada je i stupio na snagu.<sup>18</sup> Njime je, dopunom člana 79. Ustava, određeno da Narodna skupština Republike Srpske ima dva do četiri potpredsednika. Ranije rešenje predviđalo je da Narodna skupština ima dva potpredsednika. Iako se radi o maloj tekstualnoj dopuni, njome je omogućeno da u predsedništvu Narodne skupštine budu kako predstavnici konstitutivnih naroda, tako i vladajućih i opozicionih poslaničkih klubova.

Inače, nacrt ovog amandmana koji je išao na javnu raspravu predviđao je da Narodna skupština ima *do tri* potpredsednika. Alternativno rešenje nacrta amandmana predviđalo je da Narodna skupština ima *jednog ili više* potpredsednika. Međutim, u javnoj raspravi, što je u Srpskoj, saglasno članu 133. stav 2. Ustava Republike Srpske, obavezna faza ustavotvorne radnje, većina učesnika se izrazila u prilog alternative nacrta, ali je i ukazano da bi formulaciju „jednog ili više“ treba zameniti sa „više“, kao i da bi, s obzirom na prilike u Republici ipak morala postojati gornja granica broja potpredsednika.

Imajući u vidu pomenuta gledišta, Odbor za ustavna pitanja utvrdio je predlog Amandmana prema kojem bi Narodna skupština imala dva do četiri potpredsednika i, zajedno sa izveštajem o javnoj raspravi, dostavio ga parlamentu na odlučivanje, koji ga je, kao što je objašnjeno ranije, u takvom tekstu i usvojio. Time su stvoreni uslovi, da se realizuje dogovor svih parlamentarnih političkih stranaka o adekvatnoj predstavljenosti u predzidijumu.

Početakom 2012. godine, Momir Malić, predsedavajući Veća naroda Republike Srpske, zatražio je od bošnjačkog kluba u Veću da se izjasni o 29 amandmana na Ustav Republike Srpske, koje je Narodna skupština usvojila još 2009. godine. Tim amandmanima bilo je predviđeno usklađivanje poglavlja Ustava o slobodama i pravima, ukidanje Amandmana V kojim je uvedena smrtna kazna, formalno proglašenje Banjaluke glavnim gradom Republike, novo regulisanje lokalne samouprave i dr. Međutim, na sednici Veća 26. aprila bošnjački delegati nisu prihvatili niti jedan od amandmana s

---

<sup>18</sup> Amandman CXXII na Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 48/2011)

obrazloženjem da promenama Ustava RS i Ustava BiH treba pristupiti sveobuhvatnije, te da ponuđeni amandmani „ne odražavaju stvarno stanje“.<sup>19</sup>

### 3. PUTEVI I STRANPUTICE HRVATSKE USTAVNOSTI

Od novembra 2000. godine akti o promeni hrvatskog ustava počinju da se označavaju kao „Promjena Ustava“, umesto dotadašnjeg naziva „Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava“, iako ti akti nisu promenili svoj karakter već se i dalje radi o ustavnim zakonima. O razmerama zbrke koja je nastala ovakvom praksom dovoljno pokazuje i to što se u široj, pa i delu stručne javnosti, nakon svake (delimične) promene govori o „novom“ ustavu, pa je i sam ustavotvorac usmesto ustavnih zakona o sprovođenju promene ustava donosio akte pod nazivom „Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske“.<sup>20</sup>

Sa druge strane, kvalifikativ „ustavni“ dobili su i zakoni, koji po slovu Ustava spadaju u tzv. organske zakone i koji se ne donose po ustavotvornom postupku (čl. 136-139. Ustava RH), već saglasno naročitim odredbama (čl. 83. Ustava RH). Ustavni sud je od ranije zauzeo stav da bez obzira na *falsa nominatio*, za ocenu saglasnosti pravnih akata odlučujuća je njihova pravna priroda a ne sam naziv.<sup>21</sup> U tom pogledu, Ustavni sud je označio organskim zakonima u smislu člana 83. Ustava raniji Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj,<sup>22</sup> Ustavni zakon o saradnji Republike Hrvatske sa Međunarodnim krivičnim sudom,<sup>23</sup> i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, koji je sa pozivom na iznetu argumentaciju bio predmet ocene

---

<sup>19</sup> „Banja Luka: Odbačeni amandmani na Ustav Republike Srpske“, dostupno na: [www.slobodnaevropa.org/archive/news/20120426/500/500.html?id=24561356](http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20120426/500/500.html?id=24561356) (posećeno: 6.7.2012.)

<sup>20</sup> Tako, primera radi, Ustavni zakon od 22. oktobra 2010. godine (Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine“, broj 121/2010) propisuje da Ustav „stupa na snagu kada ga proglasi Hrvatski sabor“ (član 1. *in fine*). Isti akt propisuje i da se ostale odredbe Ustava „primjenjuju neposredno od dana proglašenja Ustava“ (član 2. *in fine* – podvukao M.T.).

<sup>21</sup> Odluka USRH, broj U-I-774/2000 od 20. decembra 2000. godine, dostupno i na adresi: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC12569BC00357DCD?OpenDocument>

<sup>22</sup> Naime, Ustavni sud je, u pomenutoj odluci, zaključio da donošenje prvobitnog teksta ovog (ustavnog) zakona nije relevantno za njegovu (kasniju?) pravnu prirodu i njegove izmene, jer ga je doneo nekadašnji trodomni Sabor RH po (ustavotvornom) postupku koji takođe više nije relevantan. *Ibid.*

<sup>23</sup> Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske sa Međunarodnim kaznenim sudom („Narodne novine“, broj 32/1996).



ustavnosti pri čemu su neke njegove odredbe i ukinute.<sup>24</sup> U toku pisanja ovog rada ukinute su i odredbe ovog zakona vezane za obezbeđivanje nacionalnim manjinama poslaničkih mesta u Saboru, što je izazvalo oštre reakcije među srpskom zajednicom u Hrvatskoj.

Ustavni sud je na sednici od 23. marta 2011. godine, na osnovu člana 128. alineja 5. Ustava Republike Hrvatske i člana 128. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske utvrdio Izveštaj o ustavnopravno neprihvatljivim učincima prečišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i opštih akata.<sup>25</sup> Detaljno obrazlažući negativne, protivustavne posledice nepoštovanja nomotehničkih pravila prečišćavanja propisa, Ustavni sud je njime, zbog grubog narušavanja integriteta ustavnog teksta, odlučio da „ne prihvati“ prečišćen tekst Ustava iz 2010. godine, i da, dan nakon objavljivanja tog izveštaja u službenom glasilu, počne da primenjuje izvorni tekst Ustava i pojedinačne tekstove njegovih izmena i dopuna. S tim u vezi, Ustavni sud je sam utvrdio redakcijski prečišćen tekst Ustava i, dan po objavljivanju Izveštaja u „Narodnim novinama“ objavio ga na svojoj internet strani. Tačkom 16. Izveštaja Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sistem Sabora naloženo je da donese odluku o brisanju svih dosad objavljenih prečišćenih tekstova Ustava i da u posebnom broju „Narodnih novina“ objavi novi prečišćen tekst Ustava, usklađen sa Izveštajem Ustavnog suda.

### 3.2. Brojčane oznake poglavlja i članova Ustava

Prvi slučaj u kome je hrvatski Ustavni sud došao u kontakt sa problemom promenjene numeracije u prečišćenom tekstu bio je predlog za ocenu ustavnosti prečišćenog teksta Zakona o krivičnom postupku.<sup>26</sup> Iako je ovaj predlog odbijen iz formalno-procesnih razloga budući da se ne radi o zakonu u smislu člana 129. Ustava RH, Ustavni sud je tom prilikom po prvi put ukazao na nepravilnu izradu prečišćenog teksta nekog propisa i zabranu neovlašćenih promena zakonskog teksta, makar i u pogledu numeracije.<sup>27</sup> Kako je pomenuta argumentacija Ustavnog suda ostala bez odjeka,

---

<sup>24</sup> Vid. Odluku i Rešenje USRH, br. U-I-1029/2007 i U-I-1030/2007 od 7. aprila 2010. godine („Narodne novine“, broj 47/2010).

<sup>25</sup> Izvešće ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, broj U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011. godine („Narodne novine“, broj 37/2011).

<sup>26</sup> Zakon o kaznenom postupku („Narodne novine“, broj 62/2003 – pročišćeni tekst)

<sup>27</sup> Vid. Rješenje USRH, broj U-I-2597/2003 od 12. januara 2005. godine, dostupno i na adresi: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC1256F8700505874?OpenDocument> (posećeno 15. juna 2011.).

primenom člana 129. alineja 5. Ustava,<sup>28</sup> isti Saboru podnosi izveštaj u kojem ukazuje na nedopuštene promene u sistematici zakona koje se vrše prečišćenim tekstovima i utvrđuju pravila za njihovu izradu.<sup>29</sup>

Nakon Ustavnog zakona od 17. decembra 1997. godine, kojim su izvršene prve izmene i dopune hrvatskog Ustava, početkom 1998. godine utvrđen je i objavljen prečišćen tekst Ustava koji se držao nomotehničkih pravila o prečišćavanju. Međutim, već nakon Promene Ustava od 9. novembra 2000. godine, novi prečišćeni tekst koji je usledio počinje sa neovlašćenim intervencijama u ustavni tekst, a takvu lošu praksu nastavljaju i prečišćeni tekstovi iz 2001. i 2010. godine.<sup>30</sup> Svaki od ovih tekstova intervenisao je u Ustavu, brišući čak i delove važećih odredbi, zatim ispravljajući „greške“ koje sam ustavotvorac nije ispravio niti ovlastio Odbor za to, a svi su menjali numeraciju – brojčane oznake članova, poglavlja i drugih strukturnih jedinica Ustava.

Naime, kada je Ustav donet, njegov tekst imao je ukupno 142 člana od čega su čl. 140. do 142. predstavljali prelazne i završne odredbe. Od 139 članova, dodavanjem i brisanjem članova kojima su akti o promeni ustava dodavali brojčanu oznaku unutar tih 139 članova i dodavanjem latiničkih slova (npr. član 129.a), prečišćeni tekstovi menjali su oznake i novih i starih odredbi uspostavljajući kontinuitet odredbi, iako to nije izvršio sam ustavotvorac niti ovlastio Odbor da to učini prilikom utvrđivanja prečišćenog teksta. Tako je član koji smo uzeli za primer u prečišćenom tekstu iz 2010. postao član 134.<sup>31</sup>

Uporedno ustavno pravo poznaje mogućnost da prečišćen tekst ima pravnu snagu i merodavnost, rečju pravno svojstvo ustava. Tako je npr. prilikom revizije Ustava Rumunije od 1991. godine,<sup>32</sup> Zakon o reviziji Ustava Rumunije od 2003. godine, odredio da se član 152. Ustava menja tako da glasi: „Zakon o reviziji Ustava objavljuje se u Službenom listu

---

<sup>28</sup> Inače ova nadležnost ustavnog sudstva koju su imali ustavni sudovi u bivšoj Jugoslaviji izložena je kritici ustavnopravne teorije zbog čega se i nije našla u srpskim ustavima donetim posle 1989. godine. Vid. O. Vučić, D. Stojanović, „Ustavno sudstvo na preseku prava i politike“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2009, 97.

<sup>29</sup> Vid. Izvješće USRH, broj U-X/80/2005 („Narodne novine“, broj 37/2011), dostupno i na adresi: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C12570D30061CE53C125718100321C21?OpenDocument> (posećeno 15. juna 2011.).

<sup>30</sup> Upor. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 124/2000 – pročišćeni tekst, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 85/2010 – pročišćeni tekst)

<sup>31</sup> Upor. Promjena Ustava RH („Narodne novine“, broj 113/2000) i npr. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/2010 – pročišćeni tekst).

<sup>32</sup> Ustav Rumunije objavljen je u Službenom listu Rumunije, I deo, broj 233 od 21. novembra 1991. godine.

Rumunije u roku od 5 dana od donošenja. Ustav, izmenjen i dopunjen, nakon svog potvrđivanja na referendumu, biće ponovo objavljen od strane Zakonodavnog saveta, sa izmenjenim pozivanjem i brojčanim oznakama u tekstu.“ (član I st. 79. Zakona).<sup>33</sup> Prečišćen tekst ovog ustava objavljen je u službenom glasilu 29. oktobra 2003. godine, sa izmenjenom numeracijom i oznakama, pa je tako pomenuti član 152. u prečišćenom tekstu postao član 156.

I u Holandiji, prema članu 141. trenutno važeće verzije Ustava, propisano je da se „[t]ekst revidiranog Ustava objavljuje kraljevskim ukazom, i da se u njemu poglavlja, odeljci i članovi mogu prenumerisati i, saglasno tome, izmeniti odgovarajuća pozivanja na odredbe“.<sup>34</sup>

U Republici Austriji savezni kancelar zajedno sa nadležnim saveznim ministrima, ovlašćen je članom 49a. stav (1) Saveznog ustavnog zakona „da sa obavezujućim dejstvom u važećoj verziji ponovo u Saveznom službenom listu proglasi zakone, osim ovog zakona (Savezni ustavni zakon – prim. M.T.), i državne ugovore proglašene u Saveznom službenom listu“.<sup>35</sup> Kao što vidimo, nije moguće utvrditi prečišćen tekst ustava sa obavezujućim dejstvom i službenim karakterom. Inače, prema stavu (2) istog člana, prilikom izdavanja prečišćenog teksta<sup>36</sup> mogu se ispravljati terminologija i stari pravopis prilagođavati novom, ispravljati pozivanja na druge pravne propise, koja više ne odgovaraju stanju zakonodavstva, i druge neusklađenosti, utvrditi nevažećim odredbe koje su ukinute kasnijim pravnim propisima ili su inače postale bespredmetne, odrediti skraćeni nazivi i slovne skraćenice naziva, sažeti prelazne odredbe kao i ranije, ali još važeće verzije određenog saveznog zakona tj. državnog ugovora i uz navođenja njihovog važenja posebno proglasiti ponovnim proglašavanjem. Za našu temu od posebnog značaja je tačka 5. stava (2) člana 49a. koja omogućava da se prilikom izdavanja novog prečišćenog teksta „na odgovarajući način izmene oznake članova, paragrafa, stavova i dr. kod brisanja i dodavanja pojedinih odredaba i, s tim u vezi, izmeniti pozivanja na njih u okviru teksta pravnog propisa“. Pored toga, stav (3) istog člana utvrđuje da od dana izdavanja prečišćenog teksta su svi sudovi i upravni

---

<sup>33</sup> Zakon o reviziji Ustava Rumunije objavljen je u Službenom listu Rumunije, I deo, broj 669 od 22. septembra 2003. godine, a Ustavni sud je utvrdio njegovu ustavnost svojom odlukom, broj 356/2003, koja je objavljena u Službenom listu Rumunije, I deo, broj 686 od 30. septembra 2003. godine.

<sup>34</sup> *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002*, Ministry of Interior, Den Haag 2002, 31.

<sup>35</sup> Poslednja srpska verzija austrijskog ustava objavljena je u: „Савезни уставни закон Републике Аустрије“, превео Н. Петковић, *Права човека* 3-4/2002, 199-281, str. 226.

<sup>36</sup> U nemačkom pravu prečišćen tekst najčešće se označava izrazom *Neufassung* (nova verzija).

organi dužni da se u svom radu pridržavaju prečišćenog teksta. U novoj verziji ovog stava propisano je da, po pravilu, nova verzija saveznog zakona (državnog ugovora) stupa na snagu istekom dana proglašenja. Međutim, sam važeći Savezni ustavni zakon predstavlja, ustvari, prečišćen tekst ustava prvobitno donetog 1. oktobra 1920. godine. Prvi prečišćeni tekst objavljen je 1925. godine, a zatim 1929. novi koji i danas ima ulogu izvornog teksta, budući da za razliku od „običnog“ prečišćenog teksta, nova verzija Saveznog ustavnog zakona ima svojstvo ustavnog teksta i zamenjuje prethodni ustavni tekst.

Posebno značajno je i da se u Evropskoj uniji prilikom utvrđivanja prečišćenih tekstova npr. ustavnih ugovora Unije priprema i objavljuje uporedna tablica koja sadrži stare i nove oznake odredbi, tako da se i pored njihovih izmena mogu lakše pratiti izmene i dopune pojedine odredbe.

Uzگرد, da pomenemo da je u Belgiji, promena numeracije i utvrđivanje prečišćenog teksta ustava otvorilo i pitanje karaktera promene ustava kojom je zaokružena reforma iz unitarne u saveznu državu.<sup>37</sup> Naime, prema članu 198. Belgijskog ustava, parlament po olakšanom postupku uz sporazum sa kraljem može menjati brojčane oznake članova i nižih sistemskih jedinica unutar njih, kao i delova, glava i odeljaka u koje su članovi raspoređeni, zatim, da usaglasi terminologiju starih ustavnih odredbi sa novim odredbama i da obezbedi međusobnu usaglašenost flamanskog, francuskog i nemačkog teksta ustava.<sup>38</sup> Primenom te odredbe, su 17. februara 1994. godine, skoro godinu dana nakon poslednje velike revizije ustava kojom je zaokružen pomenuti proces federalizacije izvršene redakcijske izmene ustavnog teksta, uključujući i prenumeraciju članova.<sup>39</sup> Međutim, prenumeracija članova ustava i pravnotehničke intervencije u ustavnom tekstu ipak nisu toliko neuobičajene, a kao primer, pored rumunskog i holandskog ustava, može se navesti ranije pominjani Ustav

---

<sup>37</sup> Navedeno prema: M. Станковић, *Белгијски федерализам*, Београд 2009, 201.

<sup>38</sup> Zanimljivo je da je izvorni tekst Ustava od 1830. bio napisan samo na francuskom jeziku iako je u vreme njegovog donošenja 60% stanovništva govorilo flamanskim (*sic!*). *Ibid.*

<sup>39</sup> Navedeni autor smatra da, iako se sa materijalne strane može govoriti o totalnoj promeni ustava, sa formalne strane u pitanju je stari ustav. Takav stav potkrepljuje i činjenicom da je „prečišćavanje“ izvršeno godinu dana nakon „prave“ revizije i da je najveći deo izvornih odredaba danas u ustavu. Ovome se može suprotstaviti činjenica da je novi Savezni ustav Švajcarske Konfederacije od 1999. godine, u osnovi, pravnotehnički redigovan tekst Saveznog ustava Švajcarske Konfederacije od 1874. u koji su skladno usklađene sve ranije izmene i dopune i one izvršene samim novim ustavom, pa to ipak ne menja njegovo svojstvo *novog* ustava.

Republike Srpske, odnosno njegov prečišćen tekst od 17. decembra 1992. godine.<sup>40</sup>

Posebne odredbe o utvrđivanju svog prečišćenog teksta sadrži i irski ustav.<sup>41</sup>

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sistem Hrvatskog sabora, prilikom rasprave o izveštaju Ustavnog suda, nije komentarisao problematiku samovlasne promene numeracije.

### 3.3. Druga neovlašćena zadiranja u tekst Ustava

Međutim, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sistem parlamenta Hrvatske ne daje odgovor ni na ukazivanje Ustavnog suda o drugim neovlašćenim narušavanjima ustavnog teksta. Čak šta više, Odbor se u svojoj raspravi i na osnovu nje donesenom zaključku na to se pitanje uopšte i ne osvrće. Npr. Ustavni sud u tački 8.1. svog Izveštaja ilustruje neovlašćeno brisanje dela odredbe člana 79. stav 2. koji je uz to postao član 80., tako što su reči: „u skladu sa Ustavom“ prečišćenim tekstovima ustava iz 2001. i 2010. godine izbrisane iako nijedan od akata o promeni ustava nije te reči brisao iz pomenute odredbe.

Uostalom, i profesor Smerdel koji je i spoljni član Odbora u svom članku, objavljenom u Hrvatskoj pravnoj reviji, priznao je da novi prečišćeni tekst u potpunosti ne odgovara tekstu Promene Ustava, te da očekuje da se u međuvremenu, u najmanju ruku objavi njegova ispravka.<sup>42</sup> Pa ipak, profesor Smerdel će na sednici Odbora izjaviti kako izveštaj Ustavnog suda nema nikakvu obavezujuću snagu, da Ustavni sud nije nadležan da utvrđuje prečišćene tekstove i da je svojim neslužbenim prečišćenim tekstom Ustava,

---

<sup>40</sup> Ustav Republike Srpske – prečišćen tekst („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/1992). Sa druge strane, Ustavni sud BiH utvrdio je 1993. godine kao protivustavan „Ustav Republike Bosne i Hercegovine“ iz iste godine, koji je donesen od strane „krmjeg“ Predsedništva pod vidom utvrđivanja prečišćenog teksta Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine od 1974. godine, budući da su njime neovlašćeno i u nepropisnoj formi menjani celi delovi Ustava. Pa ipak, bošnjački političari nastavili su sa upotrebom „prečišćenog teksta Ustava RBiH“, a mnogi se i danas pozivaju na taj tekst kao „poslednji legalni i legitimni Ustav“ (*sic!*).

<sup>41</sup> Upor. član 25. Ustava Irske od 1. jula 1937. godine – prečišćen tekst od 27. maja 1999. Navedeno prema: *Bunreacht Na hÉireann – Constitution of Ireland*, Dublin 2004.

<sup>42</sup> B. Smerdel, „Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010. godine“, *Hrvatska pravna revija*. Članak je dostupan i na adresi: [projektintegracija.pravo.hr/\\_download/repository/1\\_AA\\_HPR\\_27\\_VII.doc](http://projektintegracija.pravo.hr/_download/repository/1_AA_HPR_27_VII.doc) (posećeno 15. juna 2011.).

upravo sam Ustavni sud ugrozio pravnu sigurnost jer je doveo u pitanje „važnost Ustava što predstavlja potencijalnu opasnost za demokraciju“.<sup>43</sup>

### 3.4. Epilog

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sistem Hrvatskog sabora jednoglasno je doneo zaključak kojim „utvrđuje da je *jedini važeći i valjani* ustavni tekst na snazi pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske koji je objavljen u „Narodnim novinama“ broj 85/2010 od 9. srpnja 2010. godine“ (podvukao M.T.). Polazeći od tog stava, Odbor je izmenio i tekst predloga Ustavnog zakona o izmeni i dopunama Ustava Republike Hrvatske koji je podnela Vlada, a iz kog su ispuštene odredbe koje bi tekst ustava uskladile sa izveštajem Ustavnog suda.<sup>44</sup>

Pomenuti predlog Ustavnog zakona o izmenama i dopuna Ustava Republike Hrvatske nije dobio potrebnu većinu na sednici Sabora 8. jula 2011. godine, budući da je parlamentarna opozicija tu promenu ocenila kao predizborni trik vladajuće koalicije. U međuvremenu, Sabor je raspušten da bi na izborima u decembru pobedila tzv. Kukuriku-koalicija.

## 4. SEDMA PROMENA MAKEDONSKOG USTAVA

U aprilu 2011. godine i Skupština Republike Makedonije (*Собрание на Република Македонија*) usvojila je i proglasila Amandman XXXII na Ustav Republike Makedonije. Ovaj ustav donesen je 17. novembra 1991. godine,<sup>45</sup> označavajući kraj secesije ove republike iz sastava SFR Jugoslavije. U članu 129. Ustava određeno je da se izmene i dopune makedonskog ustava vrše u formi ustavnog amandmana. Od tada je Ustav

---

<sup>43</sup> Izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu Ustavnog zakona o izmjeni i dopunama Ustava Republike Hrvatske, preuzeto sa adrese: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=39696&sec=3190&dm=2](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=39696&sec=3190&dm=2) (posećeno 15. juna 2011.).

<sup>44</sup> Naime, prema Vladinom „prijedlogu nacrtu“ ustavnog zakona, čl. 3. do 5. ustavnog zakona bi izvršili ispravke brojčanih oznaka pojedinih članova Ustava, a članom 6. ovlastio pomenuti Odbor da utvrdi novi prečišćen tekst Ustava. Vlada je u obrazloženju istakla „Uzimajući u obzir Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske utvrđeno na sjednici održanoj 23. ožujka 2011. o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata broj: U-X-1435/2011 koje je objavljeno u „Narodnim novinama“, broj 37/2011., ovaj tekst se predlaže pozivom na izvorne članke Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine, br. 56/90.) i na odgovarajuće članke njegovih izmjena i dopuna („Narodne novine, br. 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.“). Vid. *Prijedlog Odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu Ustavnog zakona o izmjeni i dopuni Ustava Republike Hrvatske*, Vlada RH, Zagreb 2011, 4.

<sup>45</sup> Prevod ovog ustava na srpski jezik objavljen je u: *Novi ustavi na tlu bivše Jugoslavije*, ur. B. Milinković, Beograd 1995, 127-157.

menjan u šest navrata (1992, 1998, 2001, 2003, 2005. i 2009. godine) sa ukupno 31 amandmanom. Od tih izmena najznačajnije i najobimnije su one koje su proglašene 16. novembra 2001. godine (Amandmani IV-XVIII), kao rezultat tzv. Ohridskog sporazuma kojim je okončan oružani sukob između vladinih snaga i albanskih terorista, bolje rečeno gerile. Drugu značajnu reformu predstavljaju Amandmani XX-XXX, proglašeni 7. decembra 2005. godine, kojima su u potpunosti reformisane ustavne odredbe o sudstvu.<sup>46</sup>

Amandman XXXII je usvojen na sednici Skupštine održanoj 12. aprila i istog dana proglašen čime je i stupio na snagu. Ovim amandmanom utvrđeno je da se makedonskom državljaninu ne može oduzeti državljanstvo, niti se on može proterati iz zemlje. Značajnija novina sadržane je u drugoj rečenici, kojom je određeno da makedonski državljanin ne može biti izdat drugoj državi, osim na osnovu ratifikovanog međunarodnog ugovora i sudskom odlukom. Time je i ova bivša jugoslovenska republika relativizovala ustavne propise o neizdavanju sopstvenih državljana, što su nešto ranije uradile Republika Srbija, Crna Gora i Republika Hrvatska. Inače, iako u korišćenom tekstu amandmana stoji da se tim amandmanom zamenjuje član 4. stav 2. Ustava, čini se da se radi o omašci budući da ta odredba glasi: „Državljanstvo Republike Makedonije uređuje zakon.“, a stav 1. istog člana: „Građani Republike Makedonije imaju državljanstvo Republike Makedonije. Državljaninu Republike Makedonije ne može se oduzeti državljanstvo, niti se on može proterati ili izručiti drugoj državi.“. Dakle, ovim amandmanom trebalo je ukinuti stav 1. člana 4. Ustava.

## 5. PREDLOZI AMANDMANA NA USTAV CRNE GORE

Crnogorska Vlada je početkom 2011. godine ušla u postupak promene ustava i to delu koji se odnosi na sudove i državna tužilaštva i na Ustavni sud.<sup>47</sup>

Nacrtom amandmana I, kojim bi se zamenio postojeći član 33 Ustava, predviđeno je da „[n]iko ne može biti kažnjen za delo koje, pre nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom *ili propisom zasnovanim na zakonu* kao kažnjivo delo, niti mu se može izreći kazna koja za to delo nije bila predviđena“ (podvukao M.T.). Iako je Vlada Crne Gore predloženo rešenje pokušala da opravda time da postojeća ustavna odredba onemogućava da prekršaji budu propisani i podzakonskim aktom, posebno kada su u pitanju

---

<sup>46</sup> Detaljnije: B. Pavlica, „O izmeni makedonskog ustava od 7. decembra 2005.“, u: *Pravo zemalja u regionu*, ur. V. Čolović, Institut za uporedno pravo, Beograd 2010, 485-498.

<sup>47</sup> Zbog ograničenosti prostora ne možemo bliže razmatrati razloge za promenu Ustava. Više o tome: *Predlog promjene Ustava Crne Gore* (EPA 590-11/11-1) i Mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2011)010.

odluke jedinica lokalne samouprave, čime se sprečava kažnjavanje radnji protivnih lokalnim propisima, u javnoj raspravi Advokatska komora Crne Gore predložila je zadržavanje postojećeg člana 33 i odbacivanje nacrtu amandmana, dok su Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) i Akcija za ljudska prava, predložile dopunu istog kojom bi se propisalo da se krivična dela i krivične sankcije propisuju samo zakonom, čime bi se očuvalo načelo *Nullum crimen nulla poena sine lege*. U protivnom, KZ koji propisuje to načelo<sup>48</sup> postao bi neustavan i došlo bi se u apsurdnu situaciju. Pored toga, ako bi se odustalo od postojeće odredbe onda bi se moralo i intervenisati u član 34 Ustava koji poznaje samo blaži zakon.<sup>49</sup>

Najveći deo nacrtu amandmanskog paketa odnosi se na sudstvo, počev od nacrtu amandmana V kojim je određena promena naziva 5. poglavlja trećeg dela Ustava iz „Sud“ u „Sudstvo“. U pogledu položaja sudija, amandmanski paket predviđa da se prestanak sudijske funkcije i razrešenje sa nje obavlja u slučajevima i prema postupku propisanim zakonom, a kao slučaj kada se sudija obavezno razrešava dužnosti nacrtu amandmana VI stav 2 određuje pravosnažnu odluku kojom je osuđen za krivično delo učinjeno zloupotrebom funkcije. Kada je u pitanju predsednik Vrhovnog suda predloženo je nekoliko alternativa njegovog izbora: da ga bira i razrešava parlament na predlog Sudskog saveta, uz prethodno mišljenje Opšte sednice Vrhovnog suda, uz alternativni dodatak da se izbor vrši između tri kandidata; ili da ga bira Sudski savet dvotrećinskom većinom na predlog Opšte sednice Vrhovnog suda. Kada je u pitanju izbor od strane Skupštine predložene su tri većine: obična, kvalifikovana i dvotrećinska. Kada su u pitanju ovlašćeni predlagači umesto sadašnjeg rešenja (čla 124 stav 3) po kome kandidata zajednički predlažu šef države, premjer i predsednik Skupštine, prema nacrtu predlog bi davao Sudski savet uz prethodno mišljenje Opšte sednice Vrhovnog suda. Određeno je i da isto lice najviše dva puta može biti birano. Nacrtom amandmana VIII kojim bi se zamenio član 127 Ustava, precizirano je da u sastavu Sudskog saveta, četvoro sudija, koje bira i razrešava Konferencija sudija, ne mogu biti iz reda predsednika sudova, a da je predsednik Vrhovnog suda član Saveta po položaju, ali ne više i njegov predsednik, koji se sada bira dvotrećinskom većinom glasova svih članova, ali ne može biti predsednik Vrhovnog suda, ministar pravde i poslanik. U pogledu nadležnosti nema izmena (sem ako se prihvati izbor troje sudija

---

<sup>48</sup> Član 2 Krivičnog zakonika („Službeni list RCG“, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006, „Službeni list CG“, br. 40/2008, 25/2010 i 32/2011).

<sup>49</sup> Naravno, ovo se može rešiti i tumačenjem da pojam „zakon“ u pomenutoj odredbi označava svako pravno pravilo, što nije nepoznato u uporednoj praksi. Kod nas je takav primer član 3. stav 1. Ustava Republike Srbije od 1990. koji je predviđao da „[u] Republici Srbiji je slobodno sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno“.



Ustavnog suda), a određeni su slučajevi kada ministar pravde ne glasa, i predviđeno da je glas predsednika Saveta odlučujući.

Nacrtom amandmana na Ustav, u pogledu državnog tužilaštva predviđene su izmene u pogledu načina izbora vrhovnog državnog tužioca, rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca, Ustavom bi se utvrdili uslovi i način imenovanja vrhovnog i drugih državnih tužilaca kao i uslovi za razrešenje od dužnosti, a nadležnosti, sastav i mandat Tužilačkog saveta postali bi ustavna materija. Prema predloženom, vrhovnog državnog tužioca imenovala bi Skupština, na predlog Tužilačkog saveta, a nacrtom amandmana III, Skupština bi to činila većinom glasova svih poslanika,<sup>50</sup> dok je alternativom istog amandmana predviđeno zadržavanje postojećeg rešenja, odnosno Skupština bi o tome odlučivala većinom glasova prisutnih poslanika na sednici kojoj prisustvuje više od polovine ukupnog broja poslanika. Prema alternativni Amandmana X, vrhovnog državnog tužioca imenovao bi Tužilački savet dvotrećinskom većinom glasova, na predlog Proširene sednice Vrhovnog državnog tužilaštva.<sup>51</sup> Isto lice moglo bi da bude imenovana najviše dva puta. Kada su u pitanju rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci, nacrtom amandmana XII određeno je da njih bira i razrešava Tužilački savet, dok je po pitanju zamenika državnih tužilaca, predloženi paket nedorečen. U pogledu trajanja mandata, vrhovni državni tužilac i rukovodioci državnih tužilaštava (alternativno: državni tužioci) imenuju se na period od 5 godina, dok je funkcija zamenika državnog tužioca stalna. U pogledu prestanka funkcije i razrešenja od dužnosti predviđeno je da se to uređuje zakonom, dok je posebnim stavom određeno da se razrešenje od dužnosti vrši u slučaju pravosnažne odluke o osudi za krivično delo učinjeno zloupotrebom funkcije. Ove, kao i druge imunitetske poslove obavljao bi Tužilački savet. Nacrtom amandmana XI predviđeno je da ovo telo čine predsednik i devet članova i to: vrhovni državni tužilac, četiri državna tužioca koje bira ranije pomenuta Proširena sednica, dva poslanika iz reda većine i opozicije, dva (alternativno jedan) pravna stručnjaka koje imenuje šef države, predstavnik Ministarstva pravde. Predsednika Saveta koji ima odlučujući glas, birali bi iz reda članova koji nisu državni tužioci i to dvotrećinskom većinom od ukupnog broja članova Tužilačkog saveta. Mandat Tužilačkog saveta bio bi četiri godine.

Kada je reč o Ustavnom sudu, amandmanskim paketom predevidena je, pre svega, promena načina izbora predsednika i sudija Ustavnog suda koje je do sada, saglasno članu 82 tačka 13) Ustava, birala Skupština na

---

<sup>50</sup> Postoji i alternativni predlog prema kome bi se tražilo i prethodno mišljenje Proširene sednice Vrhovnog državnog tužilaštva.

<sup>51</sup> Inače ni Ustav ni nacrt amandmana I do XV na Ustav ne sadrže bliže odredbe o Proširenoj sednici Vrhovnog državnog tužilaštva niti o tome ko ulazi u njen sastav.

predlog šefa države, pri čemu je predsednik Crne Gore predlagao i predsednika Ustavnog suda.<sup>52</sup> Po modelu italijanskog ustava iz 1947. i Ustava Srbije od 2006. nacrtom amandmana XV stav 4 predviđen je mešoviti izbor sudija, tako što bi po troje sudija birali, odnosno imenovali, Skupština, predsednik države i Sudski savet. Alternativno rešenje ovog amandmana podrazumeva da Skupština Crne Gore bira četvoro, a Sudski savet troje sudija Ustavnog suda, dok bi predsednik Crne Gore imenovao dvoje. Nacrtom amandmana XV stav 5, opet po ugledu na član 172. stav 5. Ustava Republike Srbije, uvodi se još jedan, starosni kriterijum za kandidate za sudiju Ustavnog suda i to najmanje četrdeset godina života.<sup>53</sup> Za razliku od postojećeg rešenja, sudije Ustavnog suda dobile bi i mogućnost jednog ponovnog izbora, a istim amandmanom predviđeno je i da „[s]udija Ustavnog suda kome je istekao mandnat nastavlja da vrši funkciju do izbora, odnosno imenovanja sudije, a najduže šest meseci“.<sup>54</sup> S obzirom na promenjen način izbora predloženo je da predsednika Ustavnog suda biraju među sobom same sudije, na mandat od tri godine pri čemu isti sudija može samo jednom biti biran na taj položaj. Kada je u pitanju odlučivanje Ustavnog suda, nacrtom amandmana XIV predviđena je dopuna člana 151 Ustava, prema kojoj bi o ustavnim žalbama Ustavni sud odlučivao u veću od troje sudija, a odluke bi se donosile jednoglasno i u punom sastavu. U slučaju da veće ne postigne saglasnost, odlučivao bi Ustavni sud većinom glasova svih sudija, kao i do sada. U pogledu predloženih izmena, Ustavni sud je Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo crnogorskog parlamenta dostavio svoje mišljenje, sugestije i predloge,<sup>55</sup> u kojem je istakao da smatra kako ne treba menjati način izbora sudija Ustavnog suda na predloženi način, te da treba zadržati postojeće rešenje. U tom smislu, Ustavni sud ističe da je u većini drugih zemalja bivše Jugoslavije prihvaćena neka varijanta parlamentarnog izbora, sa izuzetkom Srbije u kojoj se mešoviti sistem izbora i imenovanja „u praksi pokazao problematičnim i nedjelotvornim“. Pored mišljenja o nacrtu, Ustavni sud predložio je i promenu svoje nadležnosti<sup>56</sup> iz koje bi se izostavila ocena saglasnosti opštih akata jer je to rešenje anahrono i nije primereno ustavnom sudstvu, pa Ustavom treba predvideti da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti drugih propisa sa Ustavom i zakonom. Takođe, rešavanje sukoba nadležnosti kao njegovu nadležnost treba svesti na rešavanje sukoba nadležnosti između organa zakonodavne, izvršne i sudske

---

<sup>52</sup> Član 95 tačka 5) Ustava Crne Gore („Službeni list CG“, broj 1/2007)

<sup>53</sup> Pored postojećih da se radi o istaknutom pravniku i 15 godina iskustva u pravnoj struci.

<sup>54</sup> Ovo rešenje preuzeto je iz člana 122. stav 1. Ustava Republike Hrvatske. U Hrvatskoj je ono uvedeno Promenom Ustava iz 2010. godine, kojim je predviđeno da se mandat sudije Ustavnog suda produžava do stupanja na dužnost novog sudije ako on nije izabran odnosno nije stupio na dužnost, a najduže šest meseci.

<sup>55</sup> Su. br. 813/2011 od 18. oktobra 2011. godine.

<sup>56</sup> Konkretno, člana 149 stav 1 tačka 2) Ustava.

vlasti.<sup>57</sup> Na kraju, predlaže se i dopuna člana 152 stav 1 Ustava kojom bi se postojećoj normi koja određuje da zakon odnosno drugi propis prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda, dodala dopuna „ako Ustavni sud ne odredi drugi rok“.<sup>58</sup>

Nacrtom amandmana XIII, predviđena je dopuna člana 144 kojom bi se predvidelo da predsednik i članovi Senata Državne revizorske institucije uživaju funkcionalni imunitet i da ne mogu biti pozvani na odgovornost, osim kada je u pitanju krivično delo, za dato mišljenje ili odluku donetu u vršenju funkcije.

Grupa opozicionih poslanika je 12. VII 2011. podnela predlog za promenu Ustava Crne Gore.<sup>59</sup> Predlaže se dodavanje člana 4a kojim bi se pored postojeće zastave odredila narodna zastava i to crveno-plavetno-bela trobojka; dodavanje člana 13a kojim bi se kao službeni jezik uveo i jezik kojim govori najveći broj građana Crne Gore; dopuna člana 33 kojom bi se predvidelo nezastarevanje krivičnih dela organizovanog kriminala i korupcije;<sup>60</sup> izmena člana 45 stav 1 kojim bi se kao uslov za biračko pravo umesto najmanje dve godine prebivališta postavilo samo postojanje prebivališta u Crnoj Gori; promena člana 75 kojom bi se propisalo obavezno i besplatno školovanje do sticanja prvog zvanja/kvalifikacije; preciziranje odredbe o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u predstavničkim telima; izmena člana 93 st. 1 i 2 kojima bi 6.000 birača dobilo položaj ovlašćenog predlagача zakona i dr. propisa; uvođenje dvotrećinske većine za izbor članova Sudskog saveta, predsednika Vrhovnog suda, ombudsmana i vrhovnog državnog tužioca; predlog da Skupština bira sve članove Sudskog saveta; i promena člana 157 kojim bi se od ustavotvornog referenduma izuzeli čl. 45 (biračko pravo) i 157 (obligatorni ustavotvorni referendum). Naime, potvrda na referendumu zahteva se za devet nabrojanih članova Ustava, a za potvrđivanje se traži neuobičajeno visok zahtev – tri petine svih birača (*sic!*).

---

<sup>57</sup> Postojeće rešenje (član 149 stav 1 tačka 5) Ustava) predviđa da Ustavni sud odlučuje o sukobu nadležnosti između sudova i dr. državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave.

<sup>58</sup> U Srbiji je dopunama člana 58. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/2007 i 99/2011) stavom 4. prema kojoj „Ustavni sud može posebnim rešenjem odložiti objavljivanje svoje odluke u „Službenom glasniku Republike Srbije“, ali najduže šest meseci od dana njenog donošenja.“

<sup>59</sup> Dokument je u parlamentu označen kao EPA 635 XXIV.

<sup>60</sup> Upor. član 31. stav 4. Ustava Republike Hrvatske.

## 6. OSVRT NA NEKE OD PRIKAZANIH USTAVNIH PROMENA I NAJAVE ISTIH U DRUGIM ZEMLJAMA

Donošenje novog mađarskog ustava rezultat je trenutnog odnosa političkih snaga, u kojima vladajuća parlamentarna većina ima apsolutnu prevlast kao rezultat katastrofalnih rezultata sadašnje opozicije na prethodnoj vlasti, koju su birači kaznili praktičnim nestankom socijalista u Narodnoj skupštini. Iz analiziranog se da izvući zaključak da, iako ustav unosi izmene u pravni poredak zasnovan na Ustavu od 1949. godine, njegova politička pozadina je, ipak, vidljiva. Da li će Osnovni zakon Mađarske ovoj zemlji doneti napredak i dalje unaprediti njen pravni poredak, ili će ostati neiskorišćen potencijal izgubljen u ogorčenim političkim borbama zavisice, opet, od političkih aktera. Osnovni zakon Mađarske u pogledu naziva i pojedinih formulacija inspirisan je nemačkim Osnovnim zakonom, dok je po izrazito naglašenom nacionalnom karakteru države, i posebno preambuli uporediv sa Ustavom Republike Hrvatske. U oči stupanja na snagu donet je i poseban ustavni zakon u kome su sadržavne prelazne i završne odredbe novog ustava. Samo stupanje na snagu novog ustava, u novogodišnjoj noći ali i danima koji su usledili obeležili su protesti protivnika novog ustava i rešenja koje je on doneo. Pojedini autori u donošenju novog ustava videli su „netipični pokušaj“ izlaska iz duboke krize u kojoj se našla mađarska država.<sup>61</sup>

Iako je deo stručne javnosti u Republici Srpskoj, verovatno pod utiskom dve decenije važenja postojećeg ustava stao na stanovište da je važeći osnovni zakon Srpske „stabilan i dugoročan“,<sup>62</sup> novi predsednik Ustavnog suda i dugogodišnji ministar pravde, Džerard Selman izjavio je da je vreme da se pristupi donošenju novog Ustava Republike Srpske iako se to neće desiti odmah, a njegovu inicijativu je podržao i predsednik Narodne skupštine koji je, međutim, izrazio sumnju da je tako nešto moguće u trenutnim okolnostima s obzirom na opstrukcije u Veću naroda.<sup>63</sup>

Dešavanja u Hrvatskoj, a posebno izveštaj Ustavnog suda i rasprava o njemu u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sistem Hrvatskog sabora, samo su vidljiv rezultat dugogodišnje loše prakse, ali i pokazatelj varljivog uspeha hrvatske tranzicije ka pravnoj državi kao „temeljnoj vrednosti“

---

<sup>61</sup> M. Đurković, „Mađarska: Orbanov netipični pokušaj izlaska iz krize“, *Međunarodni problemi* 2/2011, str. 297-319.

<sup>62</sup> SRNA, „Ustav Srpske demokratski i stabilan“, dostupno na: [www.presrs.ba/sr/vesti\\_dana/story/11165/Ustav+Srpske+demokratski+i+stabilan.html](http://www.presrs.ba/sr/vesti_dana/story/11165/Ustav+Srpske+demokratski+i+stabilan.html) (posećeno: 5.7.2012.)

<sup>63</sup> D. Šajinović, „Intervju Džerard Selman: RS treba novi ustav“, dostupno na: [www.nezavisne.com/novosti/intervju/Dzerard-Selman-RS-treba-novi-ustav-144182.html](http://www.nezavisne.com/novosti/intervju/Dzerard-Selman-RS-treba-novi-ustav-144182.html) (posećeno: 6.7.2012.)

hrvatskog Ustava. Ovo tim pre, što je spor nastao oko jednog *tehničkog* pitanja. Ako se ovi događaji stave u kontekst skorog završetka hrvatskog putovanja u okrilje EU, onda se opravdano može staviti pod znak pitanja i kredibilitet Evropske unije koja u članstvo prima zemlju u kojoj se Ustavni sud ignoriše od strane političkog establišmenta zaogrnutog velom zakonodavca, pa čak stavlja na stub srama kao da je u pitanju grupa neukih čiji je zadatak rušenje demokratije (*sic!*) Iako se od novog saziva Sabora očekivalo da reši problem prečišćenog ustavnog teksta, hrvatski parlament po tom pitanju nije ništa preduzeo. Sa druge strane, Ustavni sud je iznova, koristeći se svojim ovlašćenjem da prati i izveštava, objavio izveštaj kojim je osporio praksu da se organskim, pa i običnim zakonima daje epitet ustavni iako se ne radi o ustavnim zakonima.

Kako je primećeno među poslenicima nauke ustavnog prava, „[u]stav i sve u vezi s njim, a njegova promena ponajviše, jeste način da se pokaže kakvo je društvo, i kakva je u njemu vlast koja vlada i kako i koliko mogu građani koji pod njom žive.“<sup>64</sup> „Najbolji ustav“, pisao je Milovan Milovanović, pisac Radikalskog ustava, „za svaku državu je onaj ustav koji najbolje raspoređuje njezine društvene političke snage tako, da svaka od njih što više i što korisnije radi na postignuću opšteg državnog cilja.“<sup>65</sup> Naposletku, može se zaključiti da mnoge zemlje ovog dela Evrope ni izbliza nisu okončale svoj put ka državi u kojoj je ustav konačni autoritet, a da njihovi osnovni zakoni pate od hroničnog nedostatka delotvornosti.

---

<sup>64</sup> O. Вучић, *op. cit.*, 14.

<sup>65</sup> М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, 219.

Mladen Tišma  
Faculty of Law University of Belgrade

## CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE REGION

*Hungary, Serbia's northern neighbor, get its second written constitution – Fundamental Law of Hungary replacing previous adopted in 1949. In heated atmosphere of constitutional reform in BIH, during 2011 the Republic of Srpska adopted 122<sup>nd</sup> Amendment to the Constitution, but new amendments. Although Croatia somehow adopted Revision of the Constitution in 2010, country has fallen into some kind of silent constitutional crisis that culminated when the Constitutional Court of the Republic of Croatia refused to accept the consolidated text of the Constitution de facto declaring it to be unconstitutional. In the meantime, process for the new constitutional revision started but ended soon without result. In the former Yugoslav Republic of Macedonia provision concerning ban of extradition of nationals to foreign countries in the Constitution of 1991 has been amended by the 32<sup>nd</sup> Amendment. Montenegro has started amendment process in early 2011 but conflict with opposition over “identity issues” has prevented adoption of constitutional amendments.*

**Key words:** *constitution, constitutional changes, South-East Europe, constitutional act, constitutional amendment*