

Vladan Kutlešić

DA LI JE PROMENA USTAVA SRBIJE „IZUZETNO TEŠKA I VRLO SLOŽENA“

-Uporedna analiza 38 ustava-

I

UVOD

Neposredan povod za izradu ove analize, iako postoji za to i objektivna naučna potreba, su ocene i postavljena pitanja o revizionom sistemu Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, koje se nalaze u Mišljenju tzv. „Venecijanske komisije“. U vezi s tim u mišljenju je navedeno da je promena ovog ustava izuzetno teška i vrlo složena, da nije jasna svrha te složenosti, da je nejasno zašto postoji više faza odlučivanja, da je preširoka lista pitanja za koje je obavezan referendum i da je neobično što je predviđeno postojanje ustavnog zakona za sprovođenje ustava (tač. 99-102. i 104. Mišljenja). Iako je u navedenom mišljenju izrečeno više ocena i pitanja, u ovom radu bavićemo se samo iznetom ocenom o stepenu složenosti revizionog sistema, dok ćemo Komisiju za odgovore na ostala postavljena pitanja uputiti na udžbenike za dodiplomske studije ustavnog prava.

Da u navedenoj Venecijanskoj komisiji, među više desetina naučno nerelevantnih članova, nema nekolicine zaista uglednih (Bredli, Kolijar, Maliverni) i da ovo mišljenje nije potpisao i jedan Džovel, kao i da takvo mišljenje jednoj državi kao što je Srbija može prouzrokovati značajne probleme, ono samo po sebi ne bi zavređivalo bilo kakav ozbiljan osvrt, tj. moglo bi se prepustiti beznačajnoj sudbini ostalih bezbrojnih izjava i stavova u kojima nerelevantni i nekvalifikovani ljudi iznose bezuslovne ocene i kritike kojima nanose veliku i neotklonjivu štetu bez ikakve sopstvene odgovornosti.

Opredelili smo se da iznete ocene argumentovano proverimo, iako prilikom njihovog iznošenja nije ponuđen nijedan argument, te zbog toga pristupamo složenoj i obimnoj uporednoj analizi ustava u dve ravni. Pri tome ovakva analiza, zbog broja ustava i složenosti pitanja koja se analiziraju, nužno zahteva visok stepen apstrakcije i generalizacije pojedinačnih pojmova, njihovih veza i značenja, usled čega nastaju u naučnoj metodologiji poznate, ali nužne i neizbežne posledice i nedostaci kojih smo svesni.

Prvu ravan navedene uporedne analize čine ustavi država koje i pored brojnih i značajnih razlika imaju od tih razlika mnogo važnije zajedničke karakteristike, a to je da su devedesetih godina prošlog veka formalno prestale biti socijalističke, da su donele nove ustave, kao i da su sve izrazile želju za što većim i bližim vezama sa Zapadnom Evropom, odnosno Evropskom Unijom. Iz tih činjenica proizašla je druga ravan, odnosno potreba da se zajedno sa njihovim ustavima analizira i druga grupa ustava tzv. „starijih evropskih demokratija“, koji će poslužiti kao referentni u oceni onih prvih ustava i uopšte. Ovaj metod se učinio pogodnim i prigodnim još i zbog toga što je Venecijanska komisija sama sebi dala zadatak da „obezbedi standarde evropskih ustavnih tradicija“ (vidi vebajst komisije). Drugačije rečeno taj obiman i složen analitički rad

neophodan je da bi se proverile navedene ocene Venecijanske komisije iznete bez ikakvih argumenata, paušalno.

U prvoj grupi ustava bivših socijalističkih država nalaze se, pored ustava Srbije iz 2006. godine, još 27 ustava i to: Poljske (1997), Češke (1993-2004), Slovačke (1992-2004), Mađarske (1949-2004), Rumunije (1991-2004), Bugarske (1991-2005), Slovenije (1991-2006), Hrvatske (1990-2001), Bosne i Hercegovine (1995), Albanije (1998), Makedonije (1991 i 1992), Rusije (1993), Belorusije (1994-2004), Litvanije (1992-2006), Estonije (1992), Moldavije (1994), Ukrajine (1996), Gruzije (1995-2004), Letonije (1992-2005), Kirgistana (2007), Crne Gore (1992), Uzbekistana (1992), Tadžikistana (1994), Turkmenistana (1992), Kazahstana (1995), Jermenije (1995) i Azerbejdžana (1978-1995).⁽¹⁾

Kao referentne izabrali smo sledeće evropske ustave: Austrije (1929-1983), Danske (1953), Francuske (1958. i 2005), Nemačke (1949. i 2002), Holandije (2002), Italije (1947-2002), Portugalije (1976-2001), Belgije (1994-2005), Švajcarske (1999) i Španije (1978. i 1992).

Analiza sadržaja odredbi svih navedenih ustava u vezi sa njihovom promenom upućuje na to, ukoliko se namerava da ta analiza bude potpuna i argumentovana, da se obuhvati više pitanja koja se mogu razvrstati u tri grupe i to: 1. koncepcija i sistematika odredbi, naziv odeljka, broj članova, odnosno njihov obim i da li su ti ustavi menjani; 2. ograničenja promena, broj postupaka i broj faza postupaka; 3. ko je ovlašćen da predloži, ko odlučuje i kojom većinom se odlučuje.

Ovako postavljenom matricom analize obezbeđena je maksimalna obuhvatnost i argumentovanost iz nje izvedenih zaključaka koji će poslužiti za proveru navedenog mišljenja Venecijanske komisije.

II

KONCEPCIJA I SISTEMATIKA, NAZIV I BROJ ČLANOVA, DOSADAŠNJA PRAKSA

Analizu započinjemo jednostavnijim i uočljivijim osobinama revizionih postupaka, a to su one osobine koje se tiču kvantitativnih i pravno-tehničkih svojstava ovog dela analiziranih ustava. No, zbog tih činjenica ne treba se prevariti pa ova svojstva ustava preskočiti, odnosno zanemariti jer su ona prvi pokazatelj nekih važnih osobina tih ustava.

U vezi sa pitanjem sistematike treba da pribavimo podatak da li u konkretnom ustavnom tekstu postoji izdvojena celina (grupa) odredbi tog ustava posvećena njegovim promenama, zavisno od odgovora na to pitanje to je već prvi pokazatelj tipa revizionog sistema koji u ustavu postoji, jer npr. oni ustavi koji se u teoriji nazivaju mekim ovakvu celinu uopšte nemaju, niti bilo koju drugu odredbu o tome, s obzirom na to da se ustav menja jednako kao i svaki drugi zakon te države. Od 28 bivših socijalističkih država koje smo naveli čak sedam (Turkmenistan, Češka, Slovačka, Mađarska, Letonija, Kazahstan i Belorusija) nemaju posebno izdvojenu celinu odredbi koja se odnosi na ustavne promene, ali pošto ovi ustavi nisu meki, oni sadrže nesistematizovane odredbe o tome u drugim odeljcima, i to u Prelaznim i Završnim odredbama (Turkmenistan, Kazahstan i Belorusija), a drugi u odeljku o parlamentu (Češka, Slovačka, Mađarska i Letonija). Dakle,

najveći broj analiziranih ustava, njih 21, odredbe o svojoj promeni sistematizuju u posebnu celinu ustava i time na prvi i očigledan način ukazuju na značaj ovog pitanja, čime ove ustave automatski pretvaraju u ono što se u klasičnoj teoriji ustavnog prava naziva čvrstim, krutim ili rigidnim ustavima. Sa druge strane, među izabranim evropskim referentnim ustavima svi bez izuzetka pripadaju ⁽²⁾ navedenoj grupi čvrstih ustava, pri čemu dva ustava te odredbe smeštaju u odeljak o parlamentu, a švajcarski ustav u odeljak sa prelaznim odredbama.

U grupi analiziranih ustava koji poseduju posebne odeljke od značaja je utvrditi i uporediti kako taj odeljak nazivaju, jer time predodređuju moguću vrstu promena, tj. da li postoje samo parcijalne ili postoje i potpune (totalne) promene ustava, kao što se kod nekih ustava iz naziva tog odeljka otkriva čak i forma akta u koje se promena izvodi. Međutim, pre upuštanja u ovako značajne zaključke moramo izneti i jednu ogradu koja će vrednost iznetih zaključaka umanjiti, ali koja se nažalost ne može izbeći. Naime, tekstove svih navedenih ustava pisac ove analize koristio u njihovoj engleskoj verziji, a ne u originalnom tekstu na kojem su i nastali i tom prilikom su uočene neshvatljive i nedopustive greške u prevodu na engleski jezik tako što su iz nepoznatih razloga originalne reči: promena, izmena i dopuna na engleski jezik prevedene kao *amendments* ili *amending procedures*. Razume se da smo ove greške za potrebe naše analize ignorisali kad god smo bili u stanju da u dovoljnoj meri razumemo tekst originala, ali nismo sigurni da li su engleski prevodi svih ostalih ustava stručno korektni. Ovu pojavu smo jednako uočili kako kod ustava bivših socijalističkih država, npr. baš kod prevoda Ustava Srbije na engleski jezik koji se nalazi čak na sajtu Narodne skupštine, gde je originalni naziv „Promena Ustava“ preveden kao „Amending the Constitution“, tako i kod referentnih evropskih ustava Francuske, Italije i dr.

Imajući u vidu iznetu ogradu konstatovaćemo da analizirani ustavi ove odeljke nazivaju različitim imenima i to: **amendiranje** (Tadžikistan, Estonija, Crna Gora, Litvanija, Belorusija, Ukrajina); **promene** (Azerbejdžan, Srbija, Makedonija, Poljska, Hrvatska, Slovenija); **revizija** (Gruzija, Albanija, Rumunija, Moldavija), **donošenje novog i izmene i dopune** (Kirgistan, Jermenija, Bugarska). Ustavi Bosne i Hercegovine i Rusije posebno se izdvajaju svojim protivrečnim i nestručnim nazivom: izmene i dopune – amandmanski postupak ili amandmani i revizije.

Među izabranim referentnim evropskim ustavima, sa samo jednim izuzetkom preovlađuje stručno korektan i egzaktn termin: revizija (Švajcarska, Belgija, Portugalija, Italija, Holandija i Francuska), odnosno istoznačan, ali nestručan termin: reforma u Ustavu Italije.

Ostavićemo po strani prvonavedeni problem nestručnog prevoda i podsetiti da je amandman samo jedna vrsta – metod ustavne promene i to nastao u SAD i primeren anglosaksonskom sistemu prava, i da pored svojih važnih pravno-tehničkih zahteva u koje nećemo ulaziti, *stricto sensu*, omogućava samo dopunu ustavnog teksta i to bez zadiranja u osnovni tekst. Međutim, iz raznih razloga, među kojima neznanje nije uvek najvažniji, u evropskom sistemu prava ovaj termin i metod se raširio, iako je očigledno nepogodan i neprikladan, i to, očigledno je, među države sa najmanje sopstvene ustavne (evropske) tradicije, a sa velikom željom za „harmonizacijom“ sa svojim uzorima. Možemo konstatovati da, pošto nazivi revizija, promena, izmene i dopune znače slično, najveći broj bivših socijalističkih država, čak njih 20 od ukupno 28 terminološki ostaju u okviru evropske pravne tradicije.

Analiziranje postojanja i vrste naslova odeljka o promeni ustava, prvi je, ne jedini i konačni, pokazatelj da li određeni ustavni tekst predviđa sve vrste promena (parcijalnu i totalnu) ili samo parcijalnu ili, što je retko, ali ima svoj rezon, uopšte ne precizira vrstu promene. Polazeći od toga, iz naslova odgovarajućih odeljaka možemo ustanoviti da među 28 analiziranih ustava samo tri ustava već u naslovu ukazuju da su moguće obe vrste promena (bugarski, kirgistski i jermenski), da sedam ustava izričito govori samo o parcijalnoj promeni (bosanski, tadžikistanski, estonski, crnogorski, litvanski, beloruski, ukrajinski), da šest nema poseban odeljak ni naslov, odnosno ne izjašnjava se o tom pitanju (češki, slovački, mađarski, turkmenistanski, letonski i kazahstanski), a da 12 ustava upotrebljava neutralnu terminologiju – revizija, promene, pod kojom je moguće podrazumevati obe vrste promena (srpski, makedonski, azerbejdžanski, gruzijski, albanski, moldavski, hrvatski, slovenački, poljski, rumunski, gruzijski, ruski). Među navedenim referentnim evropskim ustavima dva nemaju izričit termin (austrijski, nemački), a u svih ostalih osam je upotrebljena neutralna terminologija – reforma i revizija (Francuska, Holandija, Italija, Belgija, Švajcarska, Portugalija), ali i neki (Španija, Švajcarska) razlikuju totalnu i parcijalnu reviziju.

Iz iznetog možemo zaključiti da značajna većina analiziranih ustava – 18 (zajedno sa onima koji uopšte nemaju) sledi moderne stavove koji su odbacili pristup klasične teorije (Ž. Burdo) o oštrom i značajnom razlikovanju ovih postupaka, odnosno da sasvim izuzetno postoje ustavi koji i dalje ovu razliku jasno prave (npr. bugarski i kazahstanski) dok ostali ili to izbegavaju da učine ostavljajući budućem ustavotvorcu da izabere obim promene ili, kako upotrebljavaju terminologiju za parcijalnu promenu – amandmani, izmene i dopune, po istom postupku čine i delimične promene i donose nove – celovite ustave. Dodajmo još i to da su razlozi dobre pravne tehnike takođe na ovoj strani, jer poštuju suverenu poziciju svakog ustavotvorca.

Ovaj deo analize završićemo utvrđivanjem da su prvo doneti ustavi bivših socijalističkih država već menjani i to 17 od njih, pri čemu su u nekim slučajevima, posle njih donošeni čak i novi ustavi: Srbija, Crna Gora (završna faza), Kazahstan, Jermenija, Kirgistan, dok su delimično menjani makedonski, letonski, gruzijski, beloruski, azerbejdžanski, češki, slovački, mađarski, rumunski, bugarski, hrvatski i slovenački.

III

OGRANIČENJA ZA PROMENE USTAVA, BROJ I VRSTE POSTUPAKA I FAZA ZA PROMENU USTAVA

Ograničenjem za promenu ustava u teoriji ustavnog prava ⁽³⁾ smatraju se odredbe tog ustava kojima se zabranjuje promena nekog sadržaja (vrednosti), ili se zabranjuje promena ustava u nekim okolnostima, ili se zabranjuje promena u određenom periodu vremena. Očigledno je da broj i vrsta ovih ograničenja značajno utiču na „čvrstoću“, odnosno mogućnost promenljivosti ustavnog teksta, te se zbog toga i one uzimaju u obzir. ⁽⁴⁾

Prvi zaključak do kojeg se dolazi uvidom u sadržaj navedenih 28 ustava je da postoji značajan broj njih – 11, koji nemaju nikakav oblik ograničenja ili zabrana u vezi sa budućim promenama ustava i to ustavi: Mađarske, Makedonije, Crne Gore, Kirgistana, Letonije, Poljske, Rusije, Slovačke, Slovenije, Hrvatske i Uzbekistana.

Od preostalih 17 analiziranih ustava, njih deset zabranjuju promenu ustava u nekim okolnostima i to: vanrednog stanja (Albanija i Belorusija), vanrednog i ratnog stanja (Rumunija, Litvanija, Estonija, Srbija, Ukrajina i Gruzija), a Ustav Moldavije toj zabrani u vanrednom i ratnom stanju dodaje još i „opsadno“ stanje. Posebnu vrstu okolnosti u kojima zabranjuje sopstvenu promenu nalazimo u Ustavu Belorusije gde se ta zabrana odnosi na poslednjih šest meseci mandata parlamenta. Važno je uočiti da 5 ustava od 17 (Albanija, Litvanija, Estonija, Srbija i Gruzija) nemaju više nikakvih drugih zabrana ili ograničenja za promenu.

Treću grupu ustava čine oni koji sadrže zabranu promene određenih sadržaja ustava i u toj grupi se nalazi 11 ovde analiziranih ustava, a broj zabrana koje sadrže se kreće od jedan do deset. Četiri od ovih ustava zabranjuju promenu samo po jednog sadržaja (Bugarska, Turkmenistan, Bosna i Hercegovina, Moldavija), a Ustav Češke zabranjuje promenu samo dva sadržaja (ali je jedan od njih toliko uopšten da može da u sebe uključi veći broj konkretnih – „osnove demokratske države“). Nadalje, uočavamo da dva ustava (Ukrajina i Kazahstan) zabranjuju promenu tri sadržaja, Ustav Jermenije četiri sadržaja, ustavi Azerbejdžana i Tadžikistana štite po šest sadržaja i Ustav Rumunije u kojem je čak deset sadržaja zaštićeno od promene. Dakle, značajna većina sadrži mali broj ovakvih zabrana (do četiri), odnosno samo tri ustava imaju veći broj zabrana (6 do 10). Sadržinski posmatrano, teritorijalni integritet i nezavisnost ne sme se povrediti ustavnom promenom u pet ustava – Rumunija, Ukrajina, Tadžikistan, Jermenija i Kazahstan. Republikanski oblik vladavine je zabranjeno promeniti u četiri ustava – Rumunija, Tadžikistan, Turkmenistan i Kazahstan. Osnovne slobode i prava su zaštićeni od menjanja u četiri ustava – Rumunija, Moldavija, Ukrajina i Bosna i Hercegovina. Vladavina prava je sadržaj (načelo) koje nije dozvoljeno promeniti u tri ustava – Češka, Jermenija i Tadžikistan. Po dva ustava zabranjuju promenu narodne suverenosti (Jermenija i Azerbejdžan), unitarnog uređenja (Bugarska i Kazahstan) i demokratskog i socijalnog karaktera države (Jermenija i Tadžikistan). Samo, Ustav Rumunije zabranjuje promenu odredbi koje se odnose na nezavisnost pravosuđa, osnove demokratske države, politički pluralizam, i službeni jezik, a Ustav Tadžikistana jedini zabranjuje promenu odredbe o sekularnosti države. Ustav Azerbejdžana sadrži jedinstvenu i najoštriju zabranu u vidu zahteva da promena ustava ne sme biti suprotna postojećem ustavu, koja je po svojoj suštini blizu potpune zabrane promene ustava, jer van zabrane ostavlja samo one promene koje su u okviru već postojećeg sadržaja i koncepcije.

Među izabranim referentnim evropskim državama, tri ustava (Austrija, Danska, Holandija) nemaju odredbe o ograničenju promene, dok ih ostalih sedam imaju, pri čemu tri od tih sedam imaju samo jedan oblik zabrane i to rat i vanredno stanje (Portugalija, Španija) i republikanski oblik (Italija). Švajcarski i francuski ustavi sadrže po dve zabrane (Švajcarska – u vezi sa teritorijom i o međunarodnim odnosima, a Francuska – za vreme ugroženosti teritorije i republikanskog oblika). Belgijski ustav sadrži tri zabrane promene u određenim okolnostima (rat, kad parlament ne može da se sastane i za vreme regenstva u monarhijskom obliku). Ustav SR Nemačke sadrži ekstremno širok broj i obim zabrana (čl. 1-20, koje su osnovne odredbe i odredbe o federalnom uređenju i učešću federalnih jedinica).

Završavajući izlaganje u vezi sa pitanjem ustavnih zabrana, očigledno je da analizirani ustavi ne odstupaju bitno od granica kvantiteta i kvaliteta referentnih evropskih ustava, jer se mora uvažiti visoka osetljivost svih ovih novostvorenih država na sve one vrednosti koje su same povredile u državama u čijem su sastavu bile i čijom povredom su same nastale.

Broj i vrsta postupaka kojima se menja ustav kao i broj i vrste faza u okviru svakog postupka su takođe važne činjenice jer značajno mogu uticati na „čvrstinu“ ustavnog teksta. U izabranim evropskim referentnim ustavima značajno preovlađuje rešenje koje predviđa samo jedan postupak (Danska, Holandija, Belgija, Italija, Francuska, Nemačka, Portugalija), odnosno sve odredbe tih ustava se menjaju na isti način i u svim okolnostima. U ostale tri referentne države (Austrija, Švajcarska, Španija) ustavi razlikuju dva postupka, zavisno da li se menja postojeći ustav ili se donosi nov, pri čemu je, razume se, ovaj drugi teži, složeniji, „čvršći“. U dva od ovih referentnih ustava javljaju se i razlikovanja postupka za parcijalnu promenu određenih odredbi koje se mogu menjati samo po „težem“ postupku, postupku za promenu celog ustava (Španija, Portugalija).

Analizirani ustavi bivših socijalističkih država mogu se podeliti u tri grupe. Prvu, najbrojniju – 14 ustava, čine oni koji imaju samo jedan postupak za promene (Gruzija, BiH, Azerbejdžan, Turkmenistan, Uzbekistan, Albanija, Jermenija, Tadžikistan, Kirgistan, Češka, Slovačka, Rumunija, Slovenija i Hrvatska), odnosno u ovoj grupi se sve odredbe i uvek menjaju na isti način. Drugu, slično brojnu čine ustavi 11 država kod kojih postoje dva postupka za promenu ustava (Letonija, Ukrajina, Srbija, Makedonija, Litvanija, Kazahstan, Belorusija, Moldavija, Poljska, Mađarska i Bugarska). Upoređujući sa referentnim državama i ovde preovlađuju ustavi koji predviđaju dve vrste postupaka, ali razlikuju se prema vrstama odredbi koje se menjaju, dok samo dva od njih (mađarski i bugarski) postupke razlikuju na delimičnu i potpunu reviziju. Na kraju, u tri analizirana ustava – estonskom, ruskom i crnogorskom, nalaze se tri različita postupka za promenu ustava. Ova tri ustava su izuzetak ne samo po postojanju trećeg postupka, već su dva od njih uvela i urgentni (hitni) postupak (Estonija) ili dva postupka za dve različite vrste odredbi (Rusija) kao novinu, pored tzv. redovnog postupka, a u crnogorskom ustavu razlikuje se parcijalna i potpuna promena od promene pojedinih odredbi ustava. Očigledno je da su trovrсни postupci (ili u slučaju Rusije potencijalno i četvrti postupak za totalnu reviziju o kojem treba da bude donet ustavni zakon) postupci veoma redak izuzetak i „egzotičnost“ u praksi, pa da se zbog toga njihov značaj može zanemariti. Međutim, ostaje činjenica da se u referentnim evropskim ustavima dve vrste postupaka javljaju retko (3 od 10), dok su kod analiziranih ustava oni skoro jednako zastupljeni kao i jednovrсни sistemi (11 prema 14).

Na kraju, u okviru ovog dela izlaganja ostalo je još pitanje broj i vrste faza u postupku promene, odnosno pitanje da li se i koliko broj faza ustavotvornog postupka razlikuje od zakonodavnog postupka. Kako je u uporednoj praksi uobičajeno da su normativni postupci u parlamentima po pravilu dvofazni (prvo i drugo čitanje, nacrt i predlog), to našu pažnju privlače samo oni ustavi koji u parlamentu ili van njega uvode još neku (jednu ili dve) fazu. Među analiziranim ustavima ovu pojavu konstatujemo kod 12 ustava (estonski, tadžikistanski, litvanski, srpski, crnogorski, letonski, kazahstanski, jermenski, albanski, beloruski, ukrajinski i moldavski), od čega je ta treća faza referendum u 8 ustava (estonski, srpski, crnogorski, kazahstanski, albanski, ukrajinski, tadžikistanski i letonski), a za ovu analizu je bez značaja da li je taj referendum obavezan ili fakultativan. Kod tri ustava od ovih 13, treća faza je izjašnjavanje ustavnog suda u toku postupka (moldavski, ukrajinski i kirgistanski). Dva ustava kao posebnu fazu predviđaju javnu diskusiju (gruzijski i uzbekistanski) ⁽⁵⁾, a dva ustava kao treću fazu predviđaju suspenzivni veto predsednika republike (azerbejdžanski i jermenski), što je originalno rešenje bez presedana.

Kod referentnih evropskih ustava samo tri od njih deset imaju dvofazni parlamentarni postupak (austrijski, nemački i portugalski) dok kod ostalih sedam srećemo čak i rešenje sa četiri faze u Ustavu Danske (dva parlament, referendum i kralj), tri faze u holandskom i belgijskom ustavu (saglasnost kralja kao posebna faza) i italijanskom, francuskom i španskom (referendum kao treća faza). Iz ovoga proizlazi da je složeniji postupak u vezi sa brojem faza u većem broju slučajeva u referentnim, nego u analiziranim ustavima.

IV

NADLEŽNOST, PREDLAGAČI, VEĆINA ZA ODLUKU I FORMA ODLUKE

1. Iako se pitanje nadležnog subjekta za odlučivanje o promenama ustava, delimično i nesistematično sagledava i kroz prethodno izlaganje o vrstama postupaka i njihovim fazama, neophodno je ovo pitanje posebno analizirati. Tako otkrivamo da se među 28 analiziranih ustava kao subjekt koji odlučuje o promeni ustava javljaju parlamenti i to samo kao redovni, tj. koji su u mandatu u vreme promene ili redovni za prvi deo postupka, a novoizabrani za završetak postupka. Drugi subjekt odlučivanja koji se javlja u postupku promene ustava su građani-birači i to na četiri načina: prvo, kao samostalni i jedini subjekt, drugo kao obavezan subjekt zajedno s parlamentom, treće, kao moguć (fakultativan) subjekt zajedno s parlamentom i četvrto, zajedno s parlamentom, ali u konsultativnoj (neobavezujućoj) ulozi kroz tzv. javnu diskusiju. Treći subjekt u postupku ustavnih promena je Ustavni sud i on nije jedini, ni u jednom slučaju. Četvrti subjekt, koji takođe nije jedini, već zajedno s parlamentom, je predsednik republike koji raspolaže suspenzivnim vetom. Peti subjekt se javlja samo u Ustavu Rusije i čini ga 2/3 većina subjekata federacije (ukupno 87) bez čije saglasnosti nije moguća izmena nekih odredbi ovog ustava.

Dakle, redovan parlament je jedini nadležan subjekt u 15 ustava ⁽⁶⁾ (Češka, Slovačka, Mađarska, Bugarska, Hrvatska, Uzbekistan, Estonija, Srbija, Crna Gora, Litvanija, Makedonija, Letonija, Gruzija, Bosna i Hercegovina i Turkmenistan). Dva parlamenta sukcesivno (redovni za prvu fazu, a posebno birani za drugu fazu-usvajanje) su nadležni subjekt u tri ustava (Ukrajina, Estonija, Crna Gora). Parlamenti zajedno s građanima – biračima odlučuju o promeni ustava u sedam država uvek – obavezno (Srbija, Ukrajina, Belorusija, Rumunija, Letonija, Kazahstan i Tadžikistan), a u pet država je referendum moguć – fakultativan (Rusija, Poljska, Slovenija, Belorusija i Albanija). Zajedno s parlamentom građani-birači učestvuju u ustavnoj promeni, istina sa neobaveznom ulogom, u formi javne diskusije (rasprave) u ustavima Gruzije i Uzbekistana. Samo građani-birači odlučuju o promeni ustava dve države (Estonije i Litvanije). U tri od analiziranih ustava kao subjekt odlučivanja, pored parlamenta i građana-birača, javlja se i Ustavni sud (Ukrajina, Moldavija i Kirgistan), a u dva ustava, pored parlamenta učestvuje i predsednik republike s pravom suspenzivnog veta (Azerbejdžan, Jermenija).

Među referentnim ustavima nijedno rešenje nije većinsko, već postoji pet različitih modela i to: samo redovan parlament (Austrija, Nemačka, Portugalija), parlament i građani-birači (Austrija, Italija i Švajcarska), dva parlamenta i građani-birači (Francuska i Španija), dva parlamenta i kralj (Holandija i Belgija) i dva parlamenta, građani-birači i kralj (Danska).

Kako prethodno analizirano pitanje, prema saznanjima autora nije šire i dublje komentarisano u stručnoj literaturi, čini se opravdanim da se o njemu već ovde učine određene napomene i pre

zaključivanja. Dakle, očigledno i bez potrebe za celovitim sagledavanjem, kad su u pitanju nadležni subjekti, „čvrstina“, „krutost“ odnosno otežanost ustavne promene proporcionalno raste s brojem nadležnih subjekata, tako da je najmanja u slučaju nadležnosti redovnog parlamenta sa kojim se izjednačava i reliktno rešenje sa javnom diskusijom, s obzirom na to da ona nema pravnu obaveznost. Složeniji, teži, „krući“ su sistemi koji uključuju i građane-birače, pri čemu je unutar ove grupe blaži onaj model koji obični/redovni parlament kombinuje s referendumom, od onog koji sistem dva parlamenta kombinuje s referendumom, mada se u teoriji opravdano ukazuje da su izbori za tzv. „drugi parlament“ po svojoj suštini skriveni referendum. Sledeći na skali bi bili sistemi koji uvode predsednika republike sa suspenzivnim vetom. Najsloženiji – najteži sistemi su oni koji predviđaju učešće kralja u postupku za ustavne promene, s obzirom na to da je njegovo učešće putem davanja saglasnosti, i to posle dva parlamenta, pa čak i referenduma. Međutim, iako slabiji, ipak je sistem suspenzivnog veta predsednika republike u Azerbejdžanu veoma blizak saglasnosti, jer se za otklanjanje suspenzivnog veta traži 3/4 većina u ponovnom glasanju u parlamentu.

2. Drugo pitanje koje u ovoj grupi razmatramo odnosi se na vrste, odnosno broj subjekata koji su ovlašćeni da pokrenu postupak ustavne promene. Ovo pitanje očigledno i bez potrebe posebnog obrazlaganja značajno utiče na konačnu kvalifikaciju tog postupka, jer veći broj i više vrsta subjekata, uz lakše dopunske uslove, čini da postupak bude „mekši“, kao i obrnuto.

Poslanici državnog parlamenta su ovlašćeni predlagач ustavnih promena u svim analiziranim ustavima, sem Ustava Belorusije. Posebno treba ukazati, jer se radi o retkom i teško objašnjivom izuzetku, da su u dva od tih ustava – albanskom i bosanskom – to i jedini (ovlašćeni) predlagачi. Broj poslanika koji raspolažu tim pravom u četiri ustava je minimalan (jedan u češkom, slovačkom i mađarskom, odnosno pet u letonskom), gde se ustvari izjednačava taj broj sa brojem potrebnim za predlaganje zakona. U ostalima ustavima taj broj se kreće između 1/5 i 1/2 s tim da se 1/2, kao ekstremno visok broj nalazi samo u tri ustava – Gruzije, Azerbejdžana i Kirgistana. U pet ustava je propisani broj 1/5 – ruski, estonski, albanski, poljski i hrvatski, a 1/4 se zahteva u sedam ustava (crnogorski, makedonski, litvanski, rumunski, bugarski, slovački i slovenački). U četiri ustava zahtevani broj poslanika je 1/3 (srpski, moldavski, tadžikistanski i ukrajinski).

Predsednik republike je ovlašćeni predlagач u 22 ustava, odnosno tim pravom ne raspolaže u samo šest ustava i to: litvanskom, albanskom, bosanskom, slovačkom, češkom i slovenačkom. Zanimljivo je da je u Ustavu Kazahstana on i jedini ovlašćeni predlagач, odnosno parlament je to samo alternativno u odnosu na njega.

Vlada može predložiti ustavne promene u polovini (14) analiziranih ustava i to: uzbekistanski, srpski, crnogorski, makedonski, letonski, moldavski, turkmenistanski, češki, slovački, mađarski, rumunski, ruski (samo formalno, jer podnosi predlog predsedniku republike), hrvatski i slovenački.

Građani-birači mogu biti predlagачi ustavnih promena u 11 analiziranih ustava i to: crnogorskom (10.000); slovenačkom (30.000); srpskom, makedonskom i beloruskom (150.000); gruzijskom i moldavskom (200.000); litvanskom i kirgistanskom (300.000) i rumunskom (500.000). U ovoj grupi se nalazi i letonski ustav koji je propisao 1/10 građana – birača. Da bi izneti podaci bili uporedivi, s obzirom na različit broj stanovnika ⁽⁷⁾ (raspon je od 600.000 u Crnoj Gori do 23

miliona u Rumuniji), izrazićemo zahtevani broj birača u odnosu s brojem stanovnika. Tako se dobijaju sledeći odnosi: srpski i crnogorski 1/7 stanovništva, litvanski i letonski 1/10, makedonski i kirgistsanski 1/14; gruzijski i moldavski 1/20, rumunski 1/40 i slovenački 1/60 stanovnika.

U prethodnom izlaganju obuhvaćena su četiri šire zastupljena predlagača ustavnih promena, dok se u pojedinim ustavima, kao izuzetak sreću i vrhovni sud, ustavni sud, arbitražni sud i prokurator (Ustav Uzbekistana), radna tela parlamenta (Ustav Mađarske), različite teritorijalne jedinice u državi (autonomne republike – Uzbekistan, subjekti federacije, ukupno 87, u Rusiji i viši oblici lokalne samouprave u Češkoj).

U ustavima izabranih referentnih evropskih država kao ovlašćeni predlagač nalaze se isto četiri subjekta, ali u drugačijoj zastupljenosti kod nekih od njih. Poslanici su i u ovoj grupi ustava ovlašćeni predlagači u svima njima, ali se razlikuje potreban broj poslanika, odnosno od jednog poslanika (Nemačka, Holandija, Italija, Portugalija, Belgija, Španija), preko 1/3 poslanika (Austrija) do celog doma u parlamentu (Holandija, Švajcarska). Šef države (u republikanskoj formi kao predsednik republike ili u monarhijskoj formi kao kralj) znatno je manje zastupljen u ovoj grupi država i sreće se samo u 4 od 10 izabranih referentnih država (Danska, Francuska, Holandija i Belgija), odnosno to ovlašćenje nema u većini ove grupe država (Austrija, Nemačka, Italija, Portugalija, Švajcarska i Španija). Vlada je takođe kao ovlašćen subjekt značajno manje zastupljena nego u prvoj grupi, tj. to pravo u referentnoj grupi imaju samo vlada u 4 od navedenih 10 država – Austrija, Francuska, Nemačka i Italija, pri čemu je u Francuskoj to samo formalno zbog prirode odnosa sa predsednikom republike. Na kraju, građani mogu predložiti ustavne promene u samo dve referentne države – Austriji i Švajcarskoj, a zahtevan broj je 100.000, što je veoma mali broj prema ukupnom broju stanovnika, tj. u Austriji 1/80, a u Švajcarskoj 1/70.

3. Većina koja je potrebna da bi se usvojila i postigla ustavna promena je sledeće relevantno pitanje koje treba razmotriti u okviru ove analize. Pošto se izvodi analiza većeg broja ustava, razmatraće se samo zahtevana većina u poslednjoj fazi odlučivanja, a ne u svim fazama.

Kod odlučivanja u parlamentu, preovlađujuća većina (22) analiziranih ustava je propisala dvotrećinsku većinu i to: uzbekistanski, srpski, crnogorski, litvanski, makedonski, letonski, gruzijski, bosanski, beloruski, azerbejdžanski, albanski, jermenski, moldavski, kirgistsanski, turkmenistanski, ukrajinski, poljski, mađarski, rumunski, bugarski, slovenački i hrvatski. Kod ostalih ⁽⁸⁾ analiziranih ustava propisana većina se kreće između 1/2 (jermenski), preko 3/5 (estonski, kirgistsanski, češki i slovački) i 3/4 (ruski, bugarski, rumunski) do 4/5 (kazahstanski).

Od sedam ustava koji predviđaju odlučivanje izjašnjavanjem birača – referendum, jedan je u obliku prethodnog referenduma (kirgistsanski), a šest su naknadni potvrđujući, odnosno odlučujući (srpski, kazahstanski, azerbejdžanski, moldavski, jermenski i tadžikistanski), a da se zahtevane većine kreću između većine svih (kazahstanski) i većine izašlih (srpski i jermenski).

U izabranim referentnim evropskim državama isto kao i kod bivših socijalističkih država, najbrojnije je rešenje koje propisuje 2/3 većinu (Nemačka, Holandija, Portugalija, Belgija), dok se u italijanskom ustavu zahteva većina od ukupnog broja poslanika, a u švajcarskom samo

većina prisutnih. Pored toga, u tri od ovih ustava postoji, pored parlamenta, i obavezni referendum (Austrija – prethodni, Švajcarska i Španija – naknadni) a fakultativni u italijanskom ustavu.

V

ZAKLJUČAK

Zaključna razmatranja sama po sebi pretpostavljaju ocenu izloženog analitičkog materijala. Kako se očekuje naučna ocena, odnosno ocena zasnovana na utvrđenim i nespornim činjenicama, lako je odmah zaključiti da svi analizirani ustavi pripadaju grupi tzv. čvrstih ustava, odnosno da se postupak njihove izmene razlikuje od izmene (i donošenja) zakona. Drugi zaključak je da nijedan od ovih ustava nije apsolutno „čvrst“, odnosno nijedan od njih ne zabranjuje sopstvenu promenu, kao što je to, istina retko, zabeleženo u ustavnoj istoriji (ustavi Grčke od 1911, 1952, 1968. i 1972, Bolivije 1945. godine, Norveške od 1918, Francuske od 1791-1795, SAD od 1787-1808). Dakle, svi ovde analizirani ustavi su „čvrsti“ u nekom stepenu između dva krajnja stepena kojima ne pripada nijedan. Da bismo što objektivnije utvrdili taj stepen prilikom njihovog uporednog analiziranja i ocenjivanja, izložili smo 11 elemenata za svaki od njih, ali za utvrđivanje stepena „čvrstine“ korist ćemo samo njih pet koji su od neposrednog uticaja na taj stepen i to su: 1. broj i vrste ograničenja ustavnih promena; 2. broj i vrste postupaka za promenu ustava; 3. broj i vrste faza u postupcima ustavne promene; 4. nadležni subjekt; 5. potrebna većina za odluku o promeni. Polazeći od svakog od tih elemenata ustave ćemo podeliti u tri grupe: lakše promenljivi, teže promenljivi i teško promenljivi. Ova tri stepena nastala su na osnovu međusobnog poređenja svih 28 ustava bivših socijalističkih država, u jednoj ravni i njihovog poređenja sa ustavima 10 referentnih evropskih ustava, u drugoj ravni. Dakle, ovde iznete ocene su objektivne, tj. tačne, ali su relativne jer važe unutar ovog, smatramo, reprezentativnog sistema.

1. U odnosu na prvi element ocene – broj i vrste ograničenja ustavnih promena – čak 18 od 28 analiziranih ustava može se smatrati lakše promenljivim – mađarski, makedonski, crnogorski, kirgizanski, ruski, letonski, poljski, slovački, slovenački, hrvatski, uzbekistanski, albanski, beloruski, litvanski, estonski, srpski, ukrajinski i gruzijski. Ovu grupu čini „lakše“ promenljivom što ograničenja ili ne postoje (npr. Rusija, Uzbekistan) ili se ona odnose na tzv. vanredne prilike što se može smatrati razumnim. U teže promenljive ustave prema ograničenjima ustavnih promena spadaju oni ustavi koji zabranjuju promenu manjeg broja konkretnih sadržaja – bugarski, turkmenistanski, bosanski, ukrajinski i kazahstanski. Teško promenljivi ustavi, prema propisanim ograničenjima ustavnih promena su oni koji imaju široke i neprecizno određene sadržaje koji se ne mogu menjati – češki, jermenski, rumunski i azerbejdžanski („sve što je suprotno važećem ustavu“?!).

U referentnim evropskim državama, sa ovog stanovišta lakše promenljivi su ustavi Austrije, Danske, Holandije, Portugalije i Španije, teže promenljivi su ustavi Italije, Francuske, Švajcarske i Belgije (sa po 1-3 zabranjena sadržaja), a teško promenljiv je Ustav SR Nemačke sa veoma brojnim široko i neprecizno određenim sadržajima koji se ne smeju menjati.

2. Prema broju i vrsti postupaka za promenu ustava, kao drugom elementu ocene, u lakše promenljive su svrstani svi oni kod kojih postoji samo jedan postupak i to su: gruzijski, bosanski, azerbejdžanski, turkmenistanski, uzbekistanski, albanski, jermenski, rumunski, slovenački, hrvatski, tadžikistanski, kirgistanški, češki i slovački. Teže promenljivi su oni ustavi koji sadrže dva različita postupka promene i to bilo kao razlikovanje delimične i potpune promene (Ustav Mađarske) bilo da za neke odredbe predviđaju drugi (teži) postupak (ustavi Srbije, Crne Gore, Litvanije, Makedonije, Letonije, Kazahstana, Belorusije, Moldavije, Ukrajine). Teško promenljivi su oni ustavi koji predviđaju po tri postupka promene, a naročito ako se propisuje poseban postupak za donošenje novog ustava (ustavi Rusije, Bugarske, Crne Gore, Estonije). Po istom kriterijumu lako promenljivim evropskim ustavima pripadaju nemački, francuski, belgijski, holandski, danski, italijanski i portugalski, a u teško promenljive bi spadali ustavi Švajcarske, Austrije i Španije.

3. Treći element za ocenu postupaka promene ustava čine broj i vrste faza postupaka kojim se menjaju ustavi. Grupu lakše promenljivih ustava, na osnovu prethodnih izlaganja, čine oni kod kojih postoje samo uobičajene parlamentarne faze raspravljanja, a ovoj grupi, uz ocenu da se radi o nevažnom pravnom reliktu, uključili smo i ustave Gruzije i Uzbekistana koji imaju ekstraparlamentarnu fazu u obliku tzv. javne diskusije, ali koja nije ni pravno obavezna, niti je pravno oblikovana, institucionalizovana, već predstavlja deo političkih aktivnosti. Pored ova dva, u grupi lakše promenljivih su još i ustavi Poljske, Češke, Slovačke, Mađarske, Hrvatske, Slovenije, Rumunije, Bugarske, Litvanije, Makedonije, Bosne i Hercegovine, Albanije i Turkmenistana. U grupu teže promenljivih ustava uključeni su ustavi Ukrajine i Kirgistana zbog postojanja treće faze u obliku učešća i ocene Ustavnog suda i ustavi Azerbejdžana zbog postojanja suspenzivnog veta predsednika republike, kao treće faze ovog postupka. U teško promenljive ustave, sa stanovišta broja i vrste faza postupka, uključeni su svi oni ustavi koji imaju referendum kao treću fazu (Estonija, Srbija, Crna Gora, Kazahstan, Tadžikistan, Letonija) ili pored nje još i ustavni sud (Moldavija, Ukrajina) ili referendum, imaju pravo suspenzivnog veta predsednik republike (Jermenija) ili u jednom od više različitih postupaka čak zahtevaju saglasnost 2/3 članica federacije – Rusija (ima 87 članova federacije u raznim statusima).

U vezi sa ovim elementom verovatno će iznenađenje predstavljati činjenica da su samo dva od deset evropskih referentnih ustava po svom kriterijumu lako promenljivi (portugalski i nemački), da su još dva teže promenljiva i to austrijski, zbog prethodnog referenduma i italijanski, zbog neobaveznog naknadnog referenduma. Čak šest od ovih država objektivno pripadaju teško promenljivim jer tri imaju obavezan naknadni referendum (Švajcarska, Španija, Francuska) jedna i referendum i saglasnost kralja (Danska), a dve samo saglasnost kralja.

4. Vrsta nadležnog subjekta koji odlučuje o promeni je četvrti element prema kojem ocenjujemo „težinu“ - složenost postupka ustavnih promena. U odnosu na taj element kao lakše promenljive smatramo one ustave o čijoj promeni odlučuju samo parlamenti u redovnom sazivu i to su: češki, slovački, mađarski, bosanski, gruzijski, makedonski, turkmenistanski, letonski i uzbekistanski. U grupi teže promenljivih ustava, prema ovom elementu, našli bi se oni ustavi koji pored parlamenta predviđaju mogućnost fakultativnog referenduma – ruski, poljski, slovenački, beloruski i albanski, kao i ustavi Azerbejdžana i Jermenije, gde u tom postupku predsednik republike ima suspenzivni veto. U grupi teško promenljivih nalaze se svi ostali ustavi jer o njihovoj promeni odlučuju parlament i građani (na referendumu) – srpski, litvanski, rumunski,

letonski, kazahstanski, tadžikistanski, ili dva parlamenta – estonski, crnogorski, ukrajinski, beloruski, ili samo na referendumu – estonski (deo) i litvanski, ili sazivanjem ustavotvorne skupštine – bugarski, za donošenje novog ili izmenu određenih odredbi starog.

Primenom istih merila među referentnim evropskim ustavima, prema nadležnom subjektu, samo su dva ustava lako promenljiva – nemački i portugalski i dva su teže promenljiva – italijanski (fakultativni referendum) i austrijski (prethodni referendum). Međutim, čak šest od ovih ustava su prema ovom kriterijumu teško promenljivi – švajcarski, francuski, španski (parlament i referendum), holandski i belgijski (dva parlamenta i kralj), a posebno danski (dva parlamenta, referendum i kralj).

5. Peti element za ocenu bila je većina kojom se donosi odluka o promeni ustava. Tako posmatrano, lako promenljivi ustavi bivših socijalističkih država su najbrojniji – 19 i njih čine svi oni gde se u parlamentu konačno odlučuje 2/3 ili 3/5 većinom: uzbekistanski, crnogorski, litvanski, makedonski, letonski, gruzijski, bosanski, beloruski, azerbejdžanski, albanski, moldavski, kirgistanstanski, turkmenistanski, ukrajinski, poljski, mađarski, slovenački, hrvatski i estonski. Teže promenljivi su bili oni ustavi koji su propisali 3/4 većinu u parlamentima – ruski, rumunski i bugarski. Teško promenljivi su bili oni ustavi koji ili zahtevaju 4/5 većinu – kazahstanski ili posle 2/3 većine parlamenta konačnu odluku donose birači na referendumu – srpski, azerbejdžanski, jermenski i tadžikistanski, čak i ako se tako odlučuje ne o svim, već o određenim ali brojnim pitanjima.

U evropskim državama koje smo izabrali kao referentne, u odnosu na ovaj element, lako promenljivim možemo smatrati samo nemački i portugalski ustav, teže promenljivim ustave Španije i Italije, a teško promenljivi bi bili ustavi Austrije, Švajcarske, Danske, Belgije i Holandije.

6. Poslednja faza komparativno-analitičke ocene je agregacija napred iznetih segmentarnih ocena, tako da posmatramo celinu na osnovu svih pet elemenata i na osnovu nje sledi:

- **lakše promenljivi ustavi** – hrvatski, slovenački, bosanski, albanski, slovački, uzbekistanski i gruzijski (svi elementi sa ocenom na nivou „lakše“ ili četiri od pet su „lakši“);
- **teže promenljivi** – makedonski, poljski, češki, bugarski, crnogorski, litvanski, beloruski, kirgistanstanski, turkmenistanski i ukrajinski (imaju dve ili više ocena na nivou „teže“ ili „teško“);
- **teško promenljivi ustavi** – srpski, rumunski, estonski, ruski, letonski, kazahstanski, azerbejdžanski, jermenski, moldavski, tadžikistanski (ovi ustavi u prethodnoj analizi su ocenjeni najmanje dva puta ocenom „teško“ i još najmanje jednom „teže“, a šest njih imaju čak po tri ocene „teško“).

Primenom iste metodologije, među evropskim ustavima samo se portugalski ustav može smatrati lako promenljivim jer ima 5 ocena „lako“. Italijanski, austrijski i španski ustav dobijaju ocenu „teže“ promenljivi jer imaju četiri ocene „teže“. Šest evropskih ustava – francuski, belgijski, holandski, danski, nemački i švajcarski imaju zbirnu ocenu „teško“ promenljivih ustava jer svi

sem nemačkog, imaju po tri ocene „teško“, a nemački, iako ima samo jednu takvu ocenu, ona je takve prirode (veoma širok spisak ustavnih zabrana) da ga svrstava u ovu grupu.

Posle svega što je izloženo u ovoj analizi, argumentovano možemo odgovoriti na pitanje koje je postavljeno u naslovu, a taj odgovor glasi: Ocena Venecijanske komisije o revizionom sistemu Ustava Srbije iz 2006. godine je netačna, odnosno Ustav Srbije u ovom pogledu ni po čemu nije „izuzetan“, jer se nalazi u velikoj grupi od 10, od ukupno 28, a naročito zbog toga što se u toj istoj grupi nalazi čak 6 od 10 evropskih referentnih ustava.

Više od toga, da smo se spuštali na niži stepen apstrakcije i generalizacije, tj. da smo upoređivali samo ustave unutar jedne grupe, konkretno teško promenljivih ustava, uočili bismo, strukturnom analizom pomenutih 5 elemenata da Ustav Srbije u okviru te grupe je lakše promenljiv od čak polovine jednako rangiranih ustava (Estonije, Kazahstana, Jermenije, Moldavije i Tadžikistana), kao i da su od njega teže promenljivi, na osnovu ocene istih pet elemenata i polovina evropskih referentnih ustava (danski, holandski i švajcarski ⁽⁹⁾).

Da smo okvire ove analize postavili šire geografski i istorijski, analiza bi otkrila još veći broj teško promenljivih ustava i to teže promenljivih čak i od onih koji se nalaze na kraju te grupe, a koje poznaje uporedna teorija ustavnog prava – npr. važeći ustavi SAD, Kanade, Indije ili raniji ustavi Grčke od 1911. god i 1952. god., Bolivije od 1945. god., Norveške od 1814. god. itd.).

Međutim, nije najveći nedostatak navedenog mišljenja Venecijanske komisije to što je ustav Srbije pogrešno klasifikovan, odnosno što je zbog neznanja ili u nekritičkoj odbrani nekog interesa ovaj ustav proglašen izuzetno teško promenljivim, a on je samo teško promenljiv, i što je sakrivena činjenica da postoji veći broj referentnih i relevantnih ustava koji su jednako teško ili teže promenljivi od ustava Srbije za koje komisija ne zna, ne želi ili ne sme da kaže to isto.

Najveći nedostatak i najveća opasnost u navedenom mišljenju Venecijanske komisije je netačna i nestručna vrednosna ocena, koja je implicitno sadržana u ovom mišljenju, a to je da su teško promenljivi ustavi loši, odnosno da je to nedostatak ovog ustava, koji treba ispraviti. Ovaj stav ne samo da prelazi u neosnovano nametanje „najboljih rešenja“, već je istovremeno suprotan ustavnopravnoj praksi svih ovde analiziranih ustava, koja pokazuje da su i pored teške promenljivosti ti ustavi uvek, brzo i lako menjani kada su za to postojale prilike i potrebe (npr. brojne promene ustava Nemačke i Švajcarske ili novodoneti ustavi Holandije i Švajcarske ili brojni ustavi u istoriji Francuske, odnosno nedavne izmene francuskog važećeg ustava.)

Fusnote:

1. Tekstovi ovih ustava mogu se naći na brojnim vebajtovima, a naročito Constitutional Finder.

2. Navedenu ocenu vidi kod: O. Hood-Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1978; 3. N. Bogdanor, *Constitution in Democratic Politics*, Andershot, 1988; L. Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions*, London, 1972.

3. Isto.

4. Ovom prilikom nećemo ulaziti u raspravu o pravnoj važnosti ovih zabrana za novog ustavotvorca koja je više nego sporna.

5. Izostanak javne diskusije prilikom usvajanja Ustava Srbije je bila takođe među brojnim primedbama Venecijanske komisije, ali se ni tom primedbom nećemo baviti zbog njene očigledne naučne neutemeljenosti i nerelevantnosti u ustavnoj praksi.

6. Ukupan zbir slučajeva preći će broj 28 zbog postojanja više različitih postupaka u nekim ustavima, kao što smo već izložili.

7. Podaci dostupni na Internetu.

8. Ukupan broj prelazi 28 jer u nekim slučajevima ima više vrsta postupaka sa različitim većinama.

9. Zanimljivo je da se komisija nije izjašnjavala o ustavima Holandije i Švajcarske, iako su doneti nedavno 2000. i 2005. godine, a veoma sam znatiželjan kako bi izgledale ocene ove komisije o tim ili drugim referentnim evropskim ustavima.