

Jasmin Hušić\*

Pregledni znanstveni rad

UDK 342.4

340.131

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/8608>

Rad primljen: 3. svibnja 2019.

Rad prihvaćen 26. srpnja 2019.

## MODELI REVIZIJE USTAVA

**Sažetak:** U ovom radu, autor se bavi tipiziranjem načina mijenjanja aktualnih ustava u svijetu, polazeći od uloge i značaja subjekata ustavnih promjena u postupku revidiranja ustava. Na osnovu tako utvrđenih obilježja ustavnih pravila o načinu i mogućnostima revizije ustava, autor utvrđuje pet osnovnih modela mijenjanja ustava: a) parlamentarni model, b) referendumski model, c) parlamentarno-referendumski model, d) inokosni model i e) mješoviti ili kombinirani model. Unutar navedenih modela diferencira se osam tipova i četiri podtipa revizije ustava. Parlamentarni model karakterizira odlučujuća uloga parlamenta uz određene varijacije (pet tipova) ovog modela. Kod referendumskog modela primarno je referendumsko izjašnjavanje građana bez kojeg ne mogu biti izvršene ustavne promjene niti je utvrđena mogućnost anuliranja rezultata referenduma. Parlamentarno-referendumski model je specifičan po približno jednakom značaju odluke parlamenta i građana donesene na referendumu, jer niti jedan od tih subjekata ne može samostalno odlučiti o promjenama. Međutim, i kod ovog modela postoje određene varijacije (tipovi). Inokosni model podrazumijeva ustavnopravne sisteme u kojima o promjenama ustava odlučuje inokosni organ vlasti. Mješoviti model je naročito specifičan zbog mogućnosti donošenja odluka od strane različitih organa neovisno jednog od drugog. Pored toga, u radu se daje pregled osnovnih ustavnih mehanizama ograničavanja i onemogućavanja mijenjanja ustava kao što su a) složenost postupka, b) ograničenost iniciranja i podnošenja prijedloga, c) kvorum i većina, d) klauzule vječnosti.

**Ključne riječi:** *ustav, revizija, modeli mijenjanja ustava, inhibicijski mehanizmi revizije ustava*

\* Dr. sc. Jasmin Hušić, Jedinstveni općinski organ uprave općine Velika Kladuša, Hamdije Pozderca 3, 77230 Velika Kladuša, Bosna i Hercegovina. Adresa e-pošte: [jhušic77@gmail.com](mailto:jhušic77@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6402-5683>.

## 1. UVOD

Ustavom, kao najvišim pravno-političkim aktom, štite se najveće ljudske i državnopravne vrijednosti. Stoga, od esencijalne važnosti je da se zaštiti sam ustav. U suprotnom, nezaštićen i osjetljiv na društveno-političke mijene slaba je prepreka poremećajima sistema vrijednosti. Zato svi ustavi imaju određene, jasno definirane, mehanizme zaštite, kako ustava tako i vrijednosti koje ustav štiti. Općenito, ta zaštita je sistematizirana kroz nadležnosti institucija sa javnim ovlaštenjima. I sve imaju obavezu štiti ustavni poredak izvršavanjem nadležnosti u skladu sa zakonom i ustavom. Svakako, najznačajniju ulogu u zaštiti ustava i ustavnog poretka ima ustavni sud, bilo da djeluje antecedentno, davanjem mišljenja/tumačenja ili postcedentno, odlučivanjem da li je došlo do povrede ustava. Određeni pravni sistemi nemaju ustrojene ustavne sudove već je ta ustavna materija u nadležnosti, primjerice, redovnih sudova, kao što je slučaj sa Danskom. Pored zaštite ustavnopravnog poretka te ljudskih prava i sloboda koja su ustavom zaštićena, ključno pitanje svakog ustavotvorca je kako zaštititi sam ustav, kako od lakog i jednostavnog, tako i od uskogrudnog mijenjanja i prilagođavanja ustava dnevno-političkim i ličnim interesima. Kako naći pravu mjeru između, na jednoj strani, pretjerane krutosti koja može postati smetnja ekonomskom i društvenom razvoju ali i implementaciji naprednih misli i shvaćanja društvenih odnosa, ljudskih prava i sloboda, i na drugoj strani, pretjerane lakoće koja će omogućavati razne zloupotrebe i voditi ugrožavanju pravne sigurnosti. U praksi su prihvaćeni različiti pristupi ovom pitanju. U nekim pravnim sistemima, mijenjanje akata koji reguliraju ustavnopravnu materiju (zakoni, povelje, ustavi), jednako je mijenjanju drugih zakona, bez posebnih zahtjeva u pogledu iniciranja izmjena ili većine potrebne za donošenje akta ili, ako je i propisan poseban postupak, revidiranje ustava ne zahtijeva ulaganje velikih napora ili zadovoljavanje posebnih (u odnosu na zakonodavni postupak) uvjeta (meki ustavi). U drugim pravnim sistemima postupak mijenjanja ustavnih odredaba veoma je složen i uvjetovan (rigidni ustavi), pa čak i određene odredbe ustava potpuno izuzete od mogućnosti amandmanskog djelovanja, odnosno mijenjanja ili ukidanja istih (klauzule vječnosti).

Brojni autori su istraživali složenost amandmanskog djelovanja na ustav, klasificirajući ustave po rigidnosti i ukazujući na prepreke i ograničenja mijenjanja ustava. Međutim, naš cilj je da u ovom istraživanju, uz kraći prikaz inhibicijskih mehanizama revizije ustava, utvrdimo osnovne karakteristike ustavnopravnih sistema u pogledu načina i mogućnosti mijenjanja ustavnih odredaba, selektiramo identična ili slična rješenja/pristupe, tipiziramo ih i imenujemo.

Kada koristimo termin revizija ili mijenjanje ustava podrazumijevamo izmjenu i/ili dopunu važećih ustava. Kod klasificiranja različitih modela revizije ustava, osnova nam je ustavna vlast (*pouvoir constitués*),<sup>1</sup> kao nosilac ustavnih promjena. Mada kriteriji i polazišta kod determiniranja različitih pristupa ovom pitanju mogu biti različita, smatramo da je ustavna vlast najznačajniji i najopisniji kriterij. U ovoj podjeli nismo se bavili pitanjem ustavotvorne vlasti

<sup>1</sup> Pojam "pouvoir constitués" (č. *povuar constitue*), što se prevodi kao "ustavna vlast" se primjenjuje u teoriji za oznaku vlasti koja je zasnovana na ustavu i iz istog crpi svoja ovlaštenja (prava i obaveze); izvršna, zakonodavna i sudska vlast. Dakle, ustavna vlast je ovlaštena za revidiranje ustava i pri tom je dužna primjenjivati sva pravila i ograničenja utvrđena u istom ustavu. Za razliku od ustavne vlasti, ustavotvorna vlast "pouvoir constituant" (č. *povuar konstituan*) je vlast koja nanovo "stvara" ustav, pa samim tim nema prethodno, pravnim aktom, utvrđenih pravila o načinu donošenja, formi i sadržaju budućeg ustava.

(*pouvoir constituant*). Ovo iz razloga što ustavotvorna vlast donosi potpuno novi ustav, u kontinuitetu ili u diskontinuitetu, te nije vezana ranijim ustavom.

## 2. INHIBICIJSKI MEHANIZMI REVIZIJE USTAVA

Kako bi se postigao i očuvao željeni način života društva i pojedinca u njemu, osnovna zadaća nositelja vlasti je da regulira, osigura i sankcionira sva prava, obaveze i ograničenja koja će omogućiti rađanje i egzistenciju vrijednosti koje taj način života prožimaju i čine poželjnim. Te vrijednosti se rangiraju, u skladu sa shvaćanjem nositelja vlasti, snagom i značajem propisa koji ih reguliraju tvoreći konzistentan i usklađen sistem vrijednosti. S namjerom pružanja posebne zaštite fundamentalnim vrijednostima, na kojima počiva prihvaćeni način života, ustavotvorac ekstrahira takve vrijednosti i enumerira ih u regulativnom instrumentu najvišeg ranga. Ali, da bi takva zaštita poprimila obilježje posebnosti i supremacije, što se ne može postići samo nominalnim rangiranjem propisa, i sam propis mora biti zaštićen od jednostavnog interveniranja u njegov sadržaj. U protivnom, izložen na vjetrometini dnevno-političkih i drugih grupnih i ličnih interesa i poriva, takav akt ne samo da ne bi mogao služiti zaštiti reguliranih vrijednosti, već bi postao sredstvo ugrožavanja zajedničkih vrijednosti. U tom smislu, ustavotvorci su utvrđivali određene mehanizme zaštite od jednostranog i jednostavnog normativnog djelovanja na ustav koji se ogledaju u otežavanju pa i u onemogućavanju (legalnog i legitimnog) mijenjanja dogovorenih i prihvaćenih pravila ponašanja pretočenih u ustavnu normu. U pojedinim ustavnopravnim sistemima ti mehanizmi su jači i brojniji, u drugim pak, slabiji i malobrojniji. Inhibicijske mehanizme revidiranja ustava analizirati ćemo kroz nekoliko kategorija i to: a) složenost postupka, b) ograničenost iniciranja i podnošenja prijedloga, c) kvorum i većina, d) klauzule vječnosti. Pored toga, izuzetno značajno je pitanje zaštićenosti ustavnih odredaba koje reguliraju način i postupak mijenjanja ustava. No ipak, ustavi uglavnom ne izdvajaju ove odredbe snažnijom zaštitom od promjena u odnosu na ostale dijelove ustava. Smatramo da su odredbe ustava kojima su regulirana pravila mijenjanja ustava od esencijalnog značaja za zaštitu ustavnih vrijednosti te da, stoga, zavrjeđuju snažniju zaštitu. Ovo naročito ako imamo u vidu da mijenjanje pravila mijenjanja pravila života ne provocira jednako snažno kao mijenjanje samih pravila života tj. prava i obaveza. Samim tim, zbog "slabije pažnje" javnosti takve promjene mogu lakše dobiti potrebnu podršku i otvoriti put olakšavanju ili blokiranju promjena ostalih dijelova ustava. Tako Richard Albert predlaže da bi pravila mijenjanja ustava trebala biti teže promjenjiva od ostalih odredaba ustava.<sup>2</sup>

### 2.1. SLOŽENOST POSTUPKA REVIZIJE USTAVA

Jedna od najčešćih i najznačajnijih prepreka mijenjanju ustava jeste složenost procedura koje je potrebno proći (zadovoljiti) da bi se izvršile bilo kakve izmjene ustava. Taj postupak može biti vrlo jednostavan pa čak i da se uopće ne razlikuje od postupka mijenjanja zakona, a

2 Richard A., *Amending constitutional amendment rules*, International Journal of Constitutional Law, god. 13, br. 3, 2015., str. 657.

može biti i izuzetno složen pa podrazumijevati veći broj faza, sudjelovanje više subjekata i sl. Tako postupak izmjena može sadržavati sljedeće faze: podnošenje inicijative ili prijedloga za izmjenu, usvajanje prijedloga, javna rasprava, utvrđivanje i usvajanje konačnog prijedloga u parlamentarnoj proceduri (jedno ili više čitanja), usuglašavanje konačnog akta između različitih organa (primjerice zakonodavnog organa i monarha), raspuštanje zakonodavnog organa i provođenje novih izbora, izjašnjenje građana na referendumu o izmjenama ustava i dr.

Neki ustavi imaju utvrđene relativno jednostavne postupke revidiranja, dok, s druge strane, neki drugi ustavi propisuju izuzetno složene i dugotrajne postupke mijenjanja ustavnih odredaba. Tako na primjer, postupak mijenjanja brazilskog Ustava (*Constituição da República Federativa do Brasil*),<sup>3</sup> utvrđen u članku 60. Ustava, sadrži sljedeće faze: a) iniciranje/predlaganje, b) donošenje akta uz prethodnu raspravu u Nacionalnom kongresu (u oba doma), koja se provodi u dva čitanja i c) promulgacija od strane upravnih odbora domova Nacionalnog kongresa (*Congresso Nacional do Brasil*). S druge strane, postupak mijenjanja Ustava Kraljevine Danske (*Danmarks Riges Grundlov*),<sup>4</sup> koji je reguliran člankom 88. Ustava, dosta je složeniji i uključuje više faza i subjekata ustavnih promjena: a) predlaganje, b) rasprava u parlamentu i donošenje odluke, c) izbori za novi saziv parlamenta, d) rasprava i donošenje odluke u novom sazivu, e) referendumsko izjašnjavanje građana i f) pribavljanje suglasnosti kralja. Ne samo da danski Ustav utvrđuje više faza u postupku mijenjanja Ustava, već su i pojedine faze znatno složenije i uključuju mnogo veći broj sudionika (dva saziva parlamenta, referendum).

## 2.2. OGRANIČENOST INICIRANJA I PODNOŠENJA PRIJEDLOGA REVIZIJE USTAVA

Ustavom precizno utvrđeni subjekti koji mogu inicirati/predlagati izmjene ustava je, također, jedno od značajnih ograničenja učestalom mijenjanju ustava koje bi vodilo pravnoj nesigurnosti i ugrožavanju ustavnih vrijednosti. Obično je ta mogućnost predlaganja amandmana utvrđena za nosioca izvršne vlasti i/ili za određen broj članova zakonodavne vlasti, a u federalnim ili konfederalnim državama mogućnost predlaganja amandmana mogu imati i nosioci vlasti na razini zemalja koje čine savez. U nekim zemljama prijedlog za izmjene ustava mogu podnijeti i lokalne vlasti. Pored ograničenosti broja subjekata koji mogu inicirati postupak mijenjanja ustava, mnogi ustavi su utvrdili vrijeme u kojem se, u slučaju neuspjelog revidiranja ustava, ne mogu ponovo predlagati iste izmjene. Negdje je to vrijeme definirano određenim vremenskim periodom od dana odbijanja (neusvajanja) izmjena od strane nadležnog subjekta

3 Constitution of the Federative Republic of Brazil, <http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution>, pristupljeno 26. 2. 2019. Brazilski Ustav je proglašen 5. 10. 1988. godine. Otada je mijenjan šest puta. Prema ovom Ustavu, Brazil je federalna republika sa predsjedničkim sistemom vlasti. Predsjednik je na čelu države i vlade. Zakonodavnu vlast vrši dvodolni Nacionalni kongres.

4 The Constitutional Act of Denmark, <https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark-1953.pdf?lang=en>, pristupljeno 10. 3. 2019.

(npr. godina dana od dana odbijanja; članak 174. Ustava Kuvajta<sup>5</sup>), a negdje se ograničenje odnosi na mandatni period parlamenta (npr. članak 209. Ustava Republike Alžir<sup>6</sup>).

Tako na primjer, reviziju aktualnog Ustava Republike Egipat iz 2014 (*Dustūr ġumhūriyyah mišr al-‘arabiyyah*),<sup>7</sup> može tražiti predsjednik Republike i jedna petina Predstavničkog doma (članak 226. Ustava). Takav zahtjev će u roku od 30 dana raspraviti Predstavnički dom i većinom glasova odlučiti da li se zahtjev prihvata (djelomično ili u cijelosti) ili odbija. Ako se zahtjev odbije ne može se ponovo o istom zahtjevu raspravljati u istom mandatnom periodu tj. podnosilac amandmana ne može podnijeti isti zahtjev ponovo u istom mandatnom periodu. Ako zahtjev bude prihvaćen većinom glasova u Predstavničkom domu, raspravlja se o tekstu predloženog amandmana u roku od 60 dana, te ako isti bude prihvaćen sa dvotrećinskom većinom glasova, amandman se upućuje na referendum gdje građani odlučuju većinom glasova onih koji su se odazvali na referendum.

Izmjene Ustava Republike Irske (*Bunrecht na hÉireann*),<sup>8</sup> iz 1937. godine kako je utvrđeno u članku 46. Ustava iniciraju se isključivo u Predstavničkom domu (*Dáil Éireann*), a ako budu prihvaćeni u oba doma Parlamenta (*Oireachtas*), tj. u Predstavničkom domu i u Senatu (*Seanad Éireann*) upućuje se na referendum (članak 46. stav 2. Ustava).

Za razliku od drugih ustava koji su vrlo restriktivni u pogledu potencijalnih predlagača amandmana, Ustav Ruske Federacije (*Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii*),<sup>9</sup> u članku 134. definira čak šest subjekata koji mogu predložiti izmjene Ustava. To su: predsjednik Ruske Federacije (*Prezident Rossiyskoy Federatsii*), Vijeće Federacije – gornji dom (*Sovet Federatsii*), Državna дума – donji dom (*Gosudárstvennaya dúma*), vlada, zakonodavna (predstavnička) tijela zemalja koje ulaze u sastav Ruske Federacije i najmanje petina članova domova Federalne skupštine (*Federalnoye Sobraniye*).

Ustav Kneževine Lichtenstein (*Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*)<sup>10</sup> postupak revizije Ustava regulira u članku 64. Ustava, dopuštajući predlaganje izmjena Ustava kako vladi i parlamentu (*Landtag*) tako i lokalnim vlastima (najmanje četiri općine) i građanima (najmanje 1.500 građana).

### 2.3. KVORUM I VEĆINA GLASOVA KOJOM SE ODLUČUJE

Pored složenosti postupka i ograničenja kod podnošenja prijedloga, revizija ustava je obično uvjetovana, u odnosu na zakonodavni postupak, posebnim kvorumom i većim brojem glasova članova predstavničkog tijela ili građana na referendumu koji je potreban za donoše-

5 Kuwait Constitution, <https://www.constituteproject.org/constitution/Kuwait-1992pdf?lang=en>, pristupljeno 7. 3. 2019.

6 Constitution of the Republic Algeria, <https://www.constituteproject.org/constitution/Algeria-2016.pdf?lang=en>, pristupljeno 7. 3. 2019.

7 Constitution of the Arab Republic of Egypt, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/15307>, pristupljeno 10. 3. 2019.

8 Constitution of Ireland, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>, pristupljeno 10. 3. 2019.

9 Constitution of the Russian Federation, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17023>, pristupljeno 5. 3. 2019.

10 Constitution of the Principality of Liechtenstein, <https://www.constituteproject.org/constitution/Liechtenstein-2011.pdf?lang=en>, pristupljeno 7. 3. 2019.

nje pravovaljane odluke. Ta većina je različito definirana u pojedinim zemljama. Negdje je to obična većina, a negdje kvalificirana većina koja opet može biti propisana različito kao dvije trećine, četiri petine i dr.

Tako na primjer, Ustav Republike Island (*Stjórnarskrá lýðveldisins Íslandsza*),<sup>11</sup> regulirajući postupak mijenjanja Ustava u članku 79. Ustava, za donošenje amandmana na Ustav ne utvrđuje nikakve posebne uvjete u pogledu većine. Tako da je dovoljna obična većina, kao i kod donošenja zakona. S tim što, ukoliko amandman bude usvojen, zakonodavno tijelo – Parlament (*Alþingi*) automatski se raspušta i organiziraju izbori za novi saziv. Ako i novi saziv Parlamenta usvoji amandmane bez izmjena, isti, nakon što ih potvrdi predsjednik Republike, stupaju na snagu.

Za razliku od Ustava Republike Island, Ustav Albanije iz 1998. godine (*Kushtetuta e Shqipërisë*),<sup>12</sup> kao i mnogih drugih zemalja, za izmjenu Ustava zahtjeva (članak 177. Ustava), dvotrećinsku većinu članova Parlamenta (*Kuvendi i Shqipërisë*). Utvrđena je i mogućnost da Parlament odlučujući dvotrećinskom većinom uputi nacrt amandmana na referendum ili pak da na referendum uputi usvojeni amandman, ukoliko to zatraži jedna petina članova Parlamenta.

Postoje i slučajevi gdje je dopušteno odstupiti od utvrđene većine, pod uvjetom da se zadovolje neki drugi kriteriji. Primjerice Ustav Republike Bugarske (Конституция на Република България),<sup>13</sup> za donošenje amandmana (članak 155. Ustava), propisuje kvalificiranu većinu od tri četvrtine, s tim da je to moguće učiniti i sa ne manje od dvije trećine glasova, pod uvjetom da se glasanje sa takvom dvotrećinskom većinom ponovi u periodu od dva do pet mjeseci.

## 2.4. KLAUZULE VJEČNOSTI

Pored uobičajenih ograničenja mijenjanja ustavnih odredbi kao što su poseban duži i složeniji postupak, ograničen broj inicijatora ili predlagača izmjena, veći broj glasova potrebnih za donošenje amandmana, značajan broj ustava utvrđuje određene odredbe ili načela koja su ustavom zaštićena od promjena (*unamendable constitutional provisions/principles*). To su tzv. “klauzule vječnosti” (*eternity clauses*) ili “klauzule nepromjenjivosti”.

Roznai je utvrdio da je u periodu između 1789. i 1944. godine 17% ustava na svijetu sadržavalo nepromjenjive odredbe (*unamendable provisions*).<sup>14</sup> U periodu između 1945. i 1988. godine, prema istom autoru, taj broj je porastao na 27%, a u periodu između 1989. i 2013. godine na 53%. Ukupno, kako ističe Roznai, od 735 ustava koja je istraživao, 206 (28%) ustava je sadržavalo *unamendable provisions*.<sup>15</sup> Prema tome, broj ustava koji sadrže nepromjenjive odredbe s vremenom raste.

11 Constitution of the Republic of Iceland, <https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministers-Office/constitution-of-iceland.pdf>, pristupljeno 7. 3. 2019.

12 Constitution of Albania, <https://www.constituteproject.org/constitution/Albania-2012.pdf?lang=en>, pristupljeno 14. 3. 2019.

13 Constitution of the Republic of Bulgaria, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/456>, pristupljeno 13. 3. 2019.

14 Roznai, Y., *Unamendability and the Genetic Code of the Constitution*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 2015., str. 8.

15 *Ibid.*

Kao neke od najstarijih tekstova koji sadrže nepromjenjive odredbe, Roznai<sup>16</sup> navodi *Pennsylvania Charter of Privileges* iz 1701. godine. U članku VIII. ove Povelje se utvrđuje da će prvi članak Povelje, a odnosi se na slobodu savjesti biti (trajati) i ostati bez promjena, nepovrediv zauvijek.

Pored toga, Ustav New Jerseyja (*Constitution of New Jersey*) iz 1776. godine, propisuje da će članovi zakonodavnog tijela (*House of Assembly*) dati zakletvu da neće poništiti ili ukinuti odredbe koji se tiču godišnjih izbora, crkve, građanskih prava i suđenja porotom.<sup>17</sup> Ovaj autor kao primjer navodi i Ustav Delawarea iz 1776. godine koji zabranjuje mijenjanje deklaracije o pravima, članova koji se tiču imena države, dvodomnog ustroja zakonodavne vlasti i ovlaštenja članova te vlasti, zabranjuje uvoz roblja i uspostavljanje vjerskih sekti.

Jedan od najstarijih, još uvijek važećih, Ustava koji sadrži klauzulu vječnosti jeste Ustav Sjedinjenih Američkih Država iz 1787. godine. Ovim Ustavom se u članku V. utvrđuje da: “[...] ni jedan amandman koji bi mogao biti donesen prije 1808. godine ni na koji način neće dirati u prvu i četvrtu odredbu u devetom odjeljku prvog članka i da nijedna država, bez njene suglasnosti, neće biti lišena jednakog prava glasa u Senatu.”<sup>18</sup>

Norveški Ustav,<sup>19</sup> u članku 112. ograničava amandmansko djelovanje na Ustav, načelima koja su Ustavom utjelovljena. Dakle, zabranjene su modifikacije kojima bi se mijenjao “duh Ustava” ili koje bi bile suprotne načelima koja Ustav utjelovljuje.

Jedan od najpoznatijih ustava koji sadrži klauzulu vječnosti jeste Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) iz 1949. godine.<sup>20</sup> Njemački ustavotvorac je tada, prilikom donošenja ustava, poučen iskustvom Weimarskog ustava, člankom 79. stavkom 3. Temelnog zakona zaštitio fundamentalne vrijednosti njemačkog naroda i pravnog poretka. Naime, ovim člankom je zabranjena promjena Temelnog zakona kojom bi se Savez dijelio na zemlje ili kojom bi se negativno utjecalo na pravo sudjelovanja zemalja u zakonodavstvu. Također, ovim člankom se zabranjuje bilo kakva promjena načela koja su utvrđena u članovima 1. i 20. Temelnog zakona.

Ustav Egipta (2014), također sadrži klauzulu vječnosti u članku 226. stavak 5. Ovim člankom zabranjeno je mijenjanje odredbi koje se odnose na reizbor predsjednika Republike, načela slobode i jednakosti, osim ako izmjene ne donose veće garancije.<sup>21</sup>

Ustav Republike Hrvatske u članku 17. stavak 3. čak i “[...]u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države”, zabranjuje ograničavanje primjene odredbi Ustava o “pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.”<sup>22</sup>

16 *Ibid.*, str. 6.

17 *Ibid.*

18 The Constitution of the United States of America, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/5395>, pristupljeno 5. 3. 2019.

19 Constitution of Norway, <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>, pristupljeno 23. 2. 2019.

20 Basic Law for the Federal Republic of Germany, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17609>, pristupljeno 8. 3. 2019.

21 Abdelaal, M., *Entrenchment Illusion: The Curious Case of Egypt's Constitutional Entrenchment Clause*, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, god. 16, br. 2, 2016., str. 29.

22 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014.

U pogledu pitanja da li Ustav Republike Hrvatske sadrži klauzulu vječnosti, postoje različita mišljenja. Tako, bivša predsjednica Ustavnog suda RH, Jasna Omejec, smatra da "Hrvatski Ustav ne sadrži klauzulu vječnosti."<sup>23</sup> Suprotno tome Ana Horvat Vuković, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu ističe: "[...] smatramo da upravo njezin Ustav [Ustav RH – op. a.] u Izvorišnim osnovama, čl. 3. te čl. 17. st. 3., 'krije' apsolutnu zaštitu određenih načela i vrednota."<sup>24</sup>

Sličnog je mišljenja i Biljana Kostadinov, profesorica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Poštivanje zabrane ograničavanja primjene prava, čak i u stanjima neposredne pogibelji za opstanak države iz članka 17. stav 3. Ustava RH, logički i teleološki nužno uključuje nepovredivu ustavnu zabranu ukidanja tih prava, ustavnog identiteta Republike Hrvatske. [...] zabrana ograničavanja primjene, a time i ukidanja, obveze poštivanja ljudskog dostojanstva, esencije načela vladavine prava i slobodnog demokratskog poretka nepromjenjiva je norma u našem Ustavu.<sup>25</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine u članku X.2. izričito propisuje: "Nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz članka II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba."<sup>26</sup>

Pored Ustava BiH, klauzulu vječnosti sadrži i Ustav Federacije BiH. Tako u članku VIII.2. utvrđuje: "Nijednim amandmanom na Ustav ne mogu se ukinuti niti umanjiti ni jedno od prava i sloboda utvrđenih u članku II. A. 1. do 7. niti promijeniti ovaj članak."<sup>27</sup> Sve federalne jedinice (kantoni/županije) su na sličan način zaštitile od izmjena odredbe svojih ustava koje reguliraju osnovna prava i slobode.

Za razliku od Ustava BiH i Ustava Federacije BiH, Ustav Republike Srpske<sup>28</sup> nije izuzeo niti jednu odredbu Ustava od eventualnih izmjena. Čak, za razliku od mnogih modernih ustava, koji izričito zabranjuju mijenjanje ustava u periodima ratnog ili vanrednog stanja, Ustav Republike Srpske u članku 137. eksplicitno utvrđuje pravo Narodne skupštine da u slučaju ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti može mijenjati Ustav bez javne rasprave.

Odluka u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma održanog 1. prosinca 2013., na kojem je članak 62. Ustava Republike Hrvatske dopunjen novim stavkom 2., broj: SuP-O-1/2014. od 14. siječnja 2014.

- 23 Omejec, J., *Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, god. 1, br. 1, 2010., str. 21. Kasnije je ovaj autor revidirao svoje stavove u pogledu postojanja klauzule vječnosti i u pogledu nadležnosti materijalne kontrole ustavnosti ustavnih amandmana. Vidi Omejec, J., *Veliki njemački ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda*, str. 28. i dalje, <https://bib.irb.hr/datoteka/792156.OMEJEC-GRUNDGESETZ-Zbornik-PRAVO-I-PRAVDA-2015-PFBgd.pdf>.
- 24 Horvat-Vuković, A., "U ime ustava" – materijalne granice promjene ustava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 65, br. 3–4, 2015., str. 488.
- 25 Kostadinov, B., *Ustavni identitet*, u: Bačić, A. (ur.), Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 320.
- 26 Constitution of Bosnia and Herzegovina, <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTION%20.pdf>, pristupljeno 2. 3. 2019.
- 27 Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/1994, 13/1997, 16/2002, 22/2002, 52/2002, 63/2003, 9/2004, 20/2004, 33/2004, 71/2005, 72/2005, 88/2008.
- 28 Ustav Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/1992 – prečišćeni tekst, 28/1994, 1996, 13/1996, 15/1996, 16/1996, 21/1996, 21/2002, 26/2002, 30/2002, 31/2002, 69/2002, 31/2003, 98/2003, 115/2005, 117/2005, 48/2011.



Ustav BiH utvrđuje vrlo širok spektar prava koja su zaštićena klauzulom nepromjenjivosti. Tako u članku II.2. Ustava BiH izričito se poziva na prava i slobode koje utvrđuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli, te utvrđuje da se ista neposredno primjenjuje u BiH i da ima supremaciju u odnosu na druge zakone. Na ovaj način, Konvenciji je dat specifičan položaj u ustavno-pravnom sistemu BiH, ovo naročito, ako se ima u vidu činjenica da u vrijeme utvrđivanja Ustava, BiH nije bila članica Vijeća Europe. Pored izričitog pozivanja na Konvenciju i njene protokole, te neposredne primjene iste, Ustav BiH u članku II.3. taksativno utvrđuje brojna prava koja su zaštićena klauzulom nepromjenjivosti.<sup>29</sup>

Dok se ustavi drugih zemalja, kada je riječ o nepromjenjivim odredbama, obično ograničavaju na određena načela ili oblik vladavine, Ustav BiH eternizira grandiozan katalog prava.

### 3. MODELI AMANDMANSKOG DJELOVANJA NA USTAV

Pitanje sistematizacije postupaka revizije ustava, uvažavajući raznolikost bitnih obilježja, je vrlo zahtjevan zadatak ako imamo u vidu činjenicu da gotovo sve zemlje imaju manje-više različite pristupe ovom pitanju. Grupiranje ustavnopravnih sistema na osnovu sličnosti najznačajnijih obilježja postupaka revidiranja ustava moguće je izvršiti na različite načine u ovisnosti od kriterija od kojih se polazi. Tako, kriterij može biti broj faza postupka revizije (složenost postupka), ili većina potrebna za odlučivanje o promjenama (relativna, apsolutna, kvalificirana), vrsta donositelja odluke i dr.

Kriterij koji najbolje opisuje prirodu, sadržaj i formu revizije ustava jeste ustavna vlast, odnosno subjekt ustavnih promjena kao donositelj odluke kojom se mijenjaju ustavne odredbe. Stoga, polazeći od subjekta koji ima ključnu tj. odlučujuću ulogu u ustavnim promjenama, definirali smo pet osnovnih modela amandmanskog djelovanja na ustav. To su: a) parlamentarni model, b) referendumski model, c) parlamentarno-referendumski model i d) inokosni model i e) mješoviti model. U ovoj podjeli kao odlučujući kriterij nisu uzeti inicijatori postupka i drugi subjekti koji sudjeluju u manjoj mjeri, odnosno u mjeri koja nije presudna za donošenje odluke, kao što je stručno osoblje koje radi na pripremi teksta, parlamentarni i drugi odbori koji sa raznih aspekata ocjenjuju predloženi tekst izmjena, subjekti koji vrše formalnu promulgaciju izmjena i sl. Također, postoje određene situacije kada jedan model poprima, pod određenim uvjetima, obilježja drugog modela. Međutim, kako je riječ o izuzecima, u takvom slučaju kod selektiranja smo prednost dali modelu čija obilježja prevladavaju. Takav slučaj je npr. kada se izmjene vrše isključivo od strane parlamenta, a kada je riječ o potpunoj reviziji (mijenjanju cijelog ustava), pored parlamenta obavezno je raspuštanje parlamenta i učešće građana putem referendumskog izjašnjavanja (Španjolska).

<sup>29</sup> Pravo na život, pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili podčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu, pravo na ličnu slobodu i sigurnost, pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku, slobodu misli, savjesti i vjere, slobodu izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, pravo na brak i zasnivanje porodice, pravo na imovinu, pravo na obrazovanje, pravo na slobodu kretanja i prebivališta, pravo na nediskriminaciju u uživanju prava i sloboda kako ovih navedenih u članku II tako i svih prava utvrđenih u međunarodnim sporazumima koji su pobrojani u Aneksu I Ustava BiH. Također, tu je i pravo na povratak izbjeglih i raseljenih lica kao i pravo na povrat imovine koje su ta lica lišena u sukobima od 1991. godine ili na kompenzaciju iste ako se ne može vratiti.

Unutar osnovnih modela, daljim tipiziranjem ustavnopravnih sistema u pogledu postupka mijenjanja ustava, mogu se razlikovati uže grupe, odnosno tipovi amandmanskog djelovanja na ustav. Tako smo, prema tome da li u donošenju konačne odluke o reviziji ustava, pored subjekta koji ima esencijalnu ulogu, sudjeluju i drugi subjekti (davanjem suglasnosti, odobrenja i dr.), bez kojih se, ipak, ne može okončati postupak mijenjanja ustava, utvrdili više tipova unutar osnovnih modela.

### 3.1. PARLAMENTARNI MODEL

Parlamentarni model revizije ustava podrazumijeva mogućnost revidiranja ustava isključivo od strane parlamentarnog tijela. Dakle, parlament je donositelj akta kojim se čine izmjene važećeg ustava i pretežit i najznačajniji dio postupka se odvija unutar parlamenta. U ovisnosti od toga da li i u kojoj mjeri je za okončanje revizije neophodno učešće drugih subjekata ustavnih promjena možemo razlikovati više tipova ovog modela. To su: a) čisti b) prevalentni c) kondicionalno-devijacijski d) kondicionalno-aprobativni e) bikonvokativni.

#### 3.1.1. ČISTI TIP PARLAMENTARNOG MODELA

Čisti tip parlamentarnog modela obuhvata one ustavnopravne sisteme u kojima se izmjene ustava okončavaju unutar samog zakonodavnog tijela, bez obaveznog sudjelovanja drugih subjekata koji bi mogli spriječiti/obustaviti postupak i onemogućiti zaživljavanje ustavnih promjena, primjerice odbijanjem davanja suglasnosti. Primjer ustavnopravnog sistema u kojem se mijenjanje ustava u cijelosti završava unutar zakonodavnog tijela jeste Republika Brazil. Brazilski Ustav, u članku 60. regulira amandmansko djelovanje na Ustav. Prijedlog amandmana može podnijeti:

- trećina članova gornjeg doma tj. Federalnog senata (*Senado Federal*) ili donjeg doma tj. Predstavničkog doma (*Câmara dos Deputados*),
- predsjednik Republike Brazil i
- više od polovine zakonodavnih tijela federalnih jedinica odlučujući o tome običnom većinom glasova svojih članova.

O prijedlogu se raspravlja u oba doma Nacionalnog kongresa, u dva čitanja, i odlučuje se kvalificiranom većinom od tri petine glasova. Ako se prijedlog odbije, isti ne može biti predmet ponovnog razmatranja u istom mandatnom periodu. Brazilski Ustav zabranjuje (klauzula vječnosti) mijenjanje Ustava s ciljem ukidanja federalnog uređenja države; direktnog, tajnog, univerzalnog i periodičnog prava glasanja (izbori); podjele vlasti i individualnih prava i sloboda.

Također, ustavnopravni sistem Savezne Republike Njemačke (*Bundesrepublik Deutschland*) pripada ovom modelu. Naime, aktualni Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke iz 1949. godine,<sup>30</sup> u članku 79. regulira način i mogućnost mijenjanja odredaba ovog zakona tako što

<sup>30</sup> *Ibid.*, kao u bilj. 20. Temeljni zakon je donesen 23. 5. 1949. godine. Otada je mijenjan 60 puta. Savezna Republika Njemačka ima parlamentarni sistem vlasti. Zakonodavnu vlast predstavlja dvodomni parlament kojeg čine Savezna skupština i Savezno vijeće.

obvezuje postizanje dvotrećinske većine u Saveznoj skupštini (*Bundestag*) i u Saveznom vijeću (*Bundesrat*).

Unutar čistog tipa razlikujemo jednu varijaciju koju označavamo kao ordinarni podtip. Ordinarni podtip ima sva obilježja čistog tipa parlamentarnog modela s tim što se postupak mijenjanja akata koji reguliraju ustavnopravnu materiju ne razlikuje od redovnog zakonodavnog postupka tj. postupka donošenja zakona. Dakle, ustavnopravne sisteme u kojima nisu utvrđeni bilo kakvi dodatni uvjeti u odnosu na redovni zakonodavni postupak, primjerice, u pogledu potrebne većine za izglasavanje izmjena unutar samog zakonodavnog tijela ili u pogledu verifikacije od strane nekog drugog tijela ili građana na referendumu označavamo kao ordinarni podtip čistog tipa parlamentarnog modela.

Analizirajući trenutno važeće ustave, nismo mogli utvrditi niti jedan slučaj čistog ordinarnog podtipa koji bi podrazumijevao mijenjanje ustavnih odredaba u postupku koji je identičan postupku donošenja zakonodavnih akata. Sve zemlje koje imaju formalne ustave, na neki način su napravile distinkciju redovnog zakonodavnog postupka i postupka mijenjanja ustava. Međutim, Ginsburg, T. i Melton, J. navode primjer brazilskog ustava iz 1824. godine koji je bio na snazi do 1891. godine, za čiju izmjenu je bila dovoljna prosta većina u oba doma.<sup>31</sup> Na isti način ovo pitanje je bilo riješeno i u brazilskim ustavima iz 1937. i 1946. godine. Poznat je slučaj i formalnog ustava Sardinije i Pijemonta iz 1848. godine koji je postao ustav Italije, nakon ujedinjenja i ostao na snazi do 1947. godine. Ovaj ustav je mijenjan kao i zakoni, bez posebnog postupka.

Za razliku od zemalja koje imaju formalne ustave, u zemljama koje nemaju kodificiranu ustavnu materiju u jednom aktu, kao što je primjerice Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, u daljem tekstu: Ujedinjeno Kraljevstvo)<sup>32</sup> ili Kraljevina Novi Zeland, (*Aotearoa*),<sup>33</sup> zaključujemo postojanje ordinarnog podtipa. U ovim zemljama ustavna materija je regulirana u više različitih propisa (zakona, povelja, deklaracija i dr.), tako da nisu utvrđena posebna pravila ili uvjeti koji bi se odnosili samo na takve akte, koji se po sadržaju mogu klasificirati u ustavnopravnu materiju.

Neki od najznačajnijih pravnih akata Kraljevine Novi Zeland koji reguliraju ustavnopravnu materiju su:<sup>34</sup> Sporazum iz Waitangia (*Treaty of Waitangi*),<sup>35</sup> Ustavni akt (*The Constitution Act*), kojim je regulirana struktura vlasti, Izborni zakon (*The Electoral Act*), Zakon o pravosuđu (*The*

---

Izvršnu vlast obnaša Savezna vlada sa kancelarom na čelu, a predsjednik Republike predstavlja državu i formalno ima izvršnu vlast.

31 Ginsburg, T.; Melton, J., *Does the constitutional amendment rule matter at all?: Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty*, International Journal of Constitutional Law, god. 13, br. 3, 2015., str. 701.

32 Ujedinjeno Kraljevstvo je ustavna monarhija sa parlamentarnim sistemom vlasti. Zakonodavnu vlast vrši dvodolni Parlament kojeg čine Predstavnički dom (*House of Commons*) i Dom lordova (*House of Lords*). Izvršnu vlast obnaša Vlada, a monarh sudjeluje u zakonodavnoj vlasti potvrđivanjem zakona, te formalno ima i izvršnu vlast.

33 Novi Zeland je unitarna država sa parlamentarnim sistemom vlasti. Zakonodavnu vlast obnaša jednodolni Parlament, a izvršnu Vlada. Državu formalno predstavlja Britanski suveren kojeg zastupa Generalni guverner (*Governor-General*).

34 McSorley, J., *The New Zealand Constitution*, Background note, Information briefing service for members of Parliament, Parliamentary Library, 2005, Wellington, <https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/00PLLawRP00011/502fa2135dd16543ca15974a028ad70161b80aba>, pristupljeno 3. 5. 2019., str. 2.

35 Sporazum potpisan 6. 2. 1840. godine između predstavnika britanske Krune i brojnih maorskih poglavica sa Sjevernog otoka na Novom Zelandu. Sporazum je podrazumijevao proglašenje britanskog suvereniteta nad Novim Zelandom, što je guverner William Hobson učinio u petom mjesecu 1840. godine.

*Judicature Act*), Zakon o vrhovnom sudu (*The Supreme Court Act*) i dr. Neki od akata Ujedinjenog Kraljevstva su inkorporirani u ustavnopravni sistem Novog Zelanda kao što su Velika povelja (*Magna Charta*, 1297.) Zakon o pravima (*The Bill of Rights*, 1688.) i dr.<sup>36</sup> Da bi se donio ili izmijenio bilo koji zakon u Novom Zelandu potrebna je obična većina. Izuzetak je odjeljak (članak) 268. Zakona o izborima (*The Electoral Act*) kojim su utvrđene pojedine odredbe za čiju izmjenu je potrebno postići kvalificiranu većinu od 75% članova Predstavničkog doma<sup>37</sup> ili da se takva izmjena izglasa većinom glasova birača u općim i maorskim izbornim jedinicama. To je uvjet za izmjenu, primjerice, odredaba koje se tiču mandata predstavnika u Parlamentu, podjele Novog Zelanda na izborne jedinice nakon svakog popisa, načina glasanja i dr. Međutim, za izmjenu samog članka 268. dovoljna je obična većina.<sup>38</sup>

Također, u Ujedinjenom Kraljevstvu ustavna materija je pored navedene Velike povelje slobode i Zakona o pravima, regulirana u brojnim drugim aktima kao npr. Peticija o pravima iz 1628. (*Petition of rights*), Zakon o habeas corpus iz 1679. (*Habeas Corpus Act*), Zakon o nasljeđivanju prijestolja iz 1700. godine (*Act of Settlement*), Zakon o parlamentu iz 1911. i 1949. godine (*Act of Parliament*), Zakon o britanskom državljanstvu iz 1981. godine (*Act of British Nationality*) i dr. Pored toga, kako ističu D. Lesley i M. Bradley, i sudske odluke mogu rezultirati određenim pravilima koji imaju ustavnopravni karakter.<sup>39</sup> U Ujedinjenom Kraljevstvu zakoni se usvajaju u parlamentarnoj proceduri većinom glasova koju je potrebno postići u oba doma Parlamenta i bez izdvajanja pojedinih propisa za čiju izmjenu ili donošenje bi se zahtijevala kvalificirana većina. Dakle, nije predviđena posebna procedura za mijenjanje akata koji su u materijalnom smislu ustavni akti i svi takvi akti moraju proći redovni parlamentarni zakonodavni postupak.<sup>40</sup>

### 3.1.2. PREVALENTNI TIP PARLAMENTARNOG MODELA

Prevalentni (lat. *praevalere* – koji prevladava, pretežit)<sup>41</sup> tip parlamentarnog modela označava one sisteme u kojima se ustav mijenja u parlamentarnom postupku, od strane zakonodavnog tijela, s tim da postoje određeni izuzeci kada se postupak proširuje izvan zakonodavnog tijela na druge političke subjekte. Dakle, gro ili gotovo sve ustavne odredbe se mijenjaju unutar zakonodavnog tijela, ali postoje izuzeci, tj. odredbe koje je ustavotvorac izdvojio, osiguravajući ih većom zaštitom, pa za njihovu promjenu utvrdio dodatni uvjet – npr. referendumsko izjašnjenje građana.

36 *Ibid.*, kao u bilj. 34, str. 3.

37 Parlament Novog Zelanda (*Pāremata Aotearoa*) je jednodoman. Međutim, pored Predstavničkog doma u sastav Parlamenta ulazi i Kraljica (suveren) koju u Parlamentu predstavlja Generalni guverner (nositelj izvršne vlasti), čija je nadležnost pored ostalog davanje kraljevog pristanka (suglasnosti) na zakone koji se donose u Predstavničkom domu. Predstavnički dom se obično sastoji od 120 poslanika izabranih na redovnim izborima od strane građana na mandatni period od tri godine.

38 *Ibid.*, kao u bilj. 34, str. 1.

39 Lesley, D.; Bradley, M., *A Summary of Recent Constitutional Reform in the United Kingdom*, International Journal of Legal Information: god. 33, br. 1, 2005., str. 75.

40 *Ibid.*, str. 73.

41 Klain, I.; Šipka, M., *Veliki rečnik stranih reči i izraza*, Prometej, 2006., Novi Sad, i Hrvatski jezični portal, <http://hjp.znanje.hr/index.php?show=main>.

Primjer ovog tipa parlamentarnog modela je Ustav Republike Crne Gore.<sup>42</sup> U skladu sa člankom 155. Ustava, prijedlog za donošenje novog ustava ili promjenu pojedinih odredaba crnogorskog Ustava mogu podnijeti predsjednik Republike, vlada ili najmanje 25 poslanika. Takav prijedlog Skupština Republike Crne Gore može usvojiti sa najmanje dvije trećine svih poslanika. Nacrt akta (amandmana) o promjeni Ustava sačinjava radno tijelo Skupštine, a bit će usvojen ako za njega glasa dvije trećine svih poslanika. Nakon provedene javne rasprave, koja ne može trajati kraće od mjesec dana, radno tijelo Skupštine utvrđuje prijedlog akata o promjeni Ustava za čije usvajanje je potrebna najmanje dvotrećinska većina svih poslanika (članak 156. Ustava). Međutim, Ustav je u članku 157. utvrdio izuzetak od naprijed navedenog postupka, zahtijevajući referendumsko izjašnjanje građana ako je riječ o izmjenama članaka: 1, 2, 3, 4, 12, 13, 15, 45. i 157. Ustava. Ovi članci se odnose na oblik vladavine, suverenost, državni teritorij i simbole, crnogorsko državljanstvo, jezik i pismo, odnos sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, biračko pravo i na promjenu samog članka 157. koji utvrđuje obavezu referendumskog izjašnjanja u navedenim slučajevima. Da bi izmjena navedenih članaka bila konačna potrebno je da to potvrdi najmanje tri petine svih birača.

Sličan pristup mijenjanju ustava prihvaćen je i u Ustavu Republike Srbije<sup>43</sup> (članak 203. Ustava). Prijedlog za promjenu može podnijeti jedna trećina svih poslanika Narodne skupštine, predsjednik Republike, vlada i najmanje 150.000 birača. O ovom prijedlogu odlučuje Narodna skupština dvotrećinskom većinom svih poslanika. Ako se prijedlog usvoji, pristupa se izradi akta o promjeni Ustava kojeg usvaja Narodna skupština dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika. Skupština može akt o izmjeni Ustava uvijek uputiti na referendum. Međutim, u određenim slučajevima Skupština je to dužna učiniti i to ako se promjena Ustava odnosi na: preambulu, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje o ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju ili na postupak za promjenu Ustava. I u Ustavu Republike Srbije, kao i u Ustavu Republike Crne Gore, je utvrđena zabrana mijenjanja Ustava u vrijeme ratnog i vanrednog stanja.

### 3.1.3. KONDICIONALNO-DEVIJACIJSKI TIP PARLAMENTARNOG MODELA

Kondicionalno-devijacijski (lat. *conditio*  $\approx$  *conditionallis*: uvjetovan, pogodben; *deviatio*  $\approx$  *deviare*: skrenuti s puta, učiniti otklon)<sup>44</sup> tip parlamentarnog modela označava ustavnopravne sisteme u kojima se ustavne promjene vrše unutar parlamenta uz mogućnost da određen broj članova parlamenta, građana ili administrativnih jedinica uvjetuje izmjene, primjerice, referendumskim izjašnjanjem građana o ustavnim promjenama. Dakle, ako određen broj parlamentaraca zatraži (postavi kao uvjet) referendumsko odlučivanje ili to zatraži neki drugi ovlašteni subjekti učinit će se otklon (devijaciju) od redovnog načina revidiranja ustava.

42 Ustav Crne Gore "Službeni list Crne Gore", broj 1/2007 i 38/2013. Ustav Republike Crne Gore je donesen 22. 10. 2007. godine, a određuje Crnu Goru kao unitarnu republiku koja ima parlamentarni sistem vlasti. Na čelu države je predsjednik. Zakonodavna vlast je u nadležnosti jednodomne Skupštine, a izvršna u nadležnosti Vlade.

43 Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 98/2006. Ustav Republike Srbije, donesen krajem 2006. godine, definira Srbiju kao republiku sa parlamentarnim sistemom vlasti. Na čelu države je predsjednik. Zakonodavnu vlast obnaša jednodomna Narodna skupština, a izvršnu Vlada.

44 *Ibid.*, kao u bilj. 41.

Primjer kondicionalno-devijacijskog tipa parlamentarnog modela jeste slovenski model. Slovenski Ustav (*Ustava Republike Slovenije*),<sup>45</sup> ovo pitanje regulira u članku 168. do 171. Ustava. Ovdje je utvrđeno da prijedlog za pokretanje postupka revidiranja Ustava može podnijeti 20 poslanika Državnog zbora, vlada ili najmanje 30.000 birača. O tom prijedlogu odlučuje Državni zbor dvotrećinskom većinom prisutnih poslanika, uz uvjet kvoruma tj. prisutne natpolovične većine svih poslanika. Kada na taj način Državni zbor prihvati prijedlog pokretanja postupka revizije Ustava, izmjene se usvajaju dvotrećinskom većinom svih poslanika Državnog zbora (članak 169. Ustava). Međutim, ako najmanje 30 poslanika Državnog zbora zatraži da se o predloženim izmjenama odlučuje na referendumu, Državni zbor je to dužan učiniti i prijedlog uputiti na referendumsko odlučivanje (članak 170. Ustava). U tom slučaju, izmjene će stupiti na snagu samo ako ih prihvati natpolovična većina birača koji su glasali, uz dodatni uvjet da se na referendum odazvala većina svih birača.

Na sličan način riješeno je ovo pitanje i u Ustavu Kraljevine Španjolske (*Constitución Española*).<sup>46</sup> Amandmane na Ustav mogu usvojiti tri petine članova oba doma Parlamenta (*Cortes Generales*). Ukoliko postoji neslaganje između donjeg doma – Kongresa (*Congreso de los Diputados*) i gornjeg doma – Senata (*Senado*), uložiti će se dodatni napor uspostavljanjem zajedničke komisije sastavljene od jednakog broja članova oba doma, koja će ponuditi domovima usuglašen prijedlog na glasanje. Ako se ni na taj način ne donesu amandmani, a pod uvjetom da izmjene prihvati većina članova Senata, Kongres će moći usvojiti izmjene sa dvije trećine glasova. Međutim, ako u roku od 15 dana od dana donošenja amandmana to zatraži desetina članova bilo kojeg doma, amandmani će se uputiti na referendum radi potvrđivanja. Za razliku od djelomičnih izmjena, ako se odlučuje o potpunoj reviziji Ustava ili o odredbama koje se odnose na ljudska prava i slobode, da bi se donijela odluka potrebna je dvotrećinska većina oba doma, s tim da se, u tom slučaju, Parlament odmah raspušta. Takva odluka se mora ratificirati u novoizabranim domovima koji će dvotrećinskom većinom izglasati novi ustav. Nakon donošenja ustava u Parlamentu isti se mora ratificirati na referendumu.

Ovom tipu parlamentarnog modela pripada i ustavnopravni sistem Republike Hrvatske. Hrvatski Ustav, u čl. 147. do 150. regulira postupak amandmanskog djelovanja na Ustav. Ustav utvrđuje mogućnost predlaganja amandmana od strane jedne petine zastupnika u Hrvatskom saboru, predsjednika Republike i Vlade. O pristupanju promjeni Ustava i o utvrđivanju nacrtu promjene Ustava, Hrvatski sabor odlučuje apsolutnom većinom svih zastupnika, a o promjeni Ustava odlučuje dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Međutim, Hrvatski sabor može raspisati i referendum o izmjenama Ustava, a to može učiniti i predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade (članak 87. Ustava).

45 Ustava Republike Slovenije, ("Uradni list Republike Slovenije", br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 i 75/16 – UZ70a). Slovenija ima parlamentarni sistem vlasti. Na čelu države je predsjednik. Zakonodavnu vlast predstavlja dvodomni Parlament, kojeg čine Državni zbor i Državno vijeće (Državni svet).

46 Constitution of Spain, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist-Normas/Norm/const-espas-texto-ingles-0.pdf>, pristupljeno 1. 3. 2019. Ustav Kraljevine Španjolske je donesen 29. 12. 1978. godine. Ovim Ustavom je označeno okončanje perioda transformacije Španjolske iz Francove diktature u modernu parlamentarnu ustavnu monarhiju. Zakonodavnu vlast provodi dvodomni Parlament, a izvršnu vlada (*El – Gobierno*).

Ovaj tip ustavnih promjena zastupljen je i u Republici Italiji (*Repubblica Italiana*)<sup>47</sup> gdje se o ustavnim promjenama odlučuje unutar Parlamenta (*Parlamento*), apsolutnom većinom u oba doma; Zastupničkom domu (*Camera dei Deputati*) i Senatu (*Senato della Repubblica*). Međutim, odstupanje od redovnog postupka, odnosno referendumsko izjašnjenje građana o ustavnim promjenama može zatražiti jedna petina poslanika, 500.000 birača ili pet regionalnih vijeća. Referendum se neće provesti ako bi za izmjene glasale dvije trećine poslanika u oba doma.

### 3.1.4. KONDICIONALNO-APROBATIVNI TIP PARLAMENTARNOG MODELA

Kondicionalno-aprobativni (lat. *conditio*  $\approx$  *conditionallis*: uvjetovan, pogodben; *approbare*: odobravati)<sup>48</sup> tip parlamentarnog modela podrazumijeva ustavnopravne sisteme u kojima se ustavne promjene vrše od strane parlamenta pod uvjetom potvrđivanja ili odobravanja tih promjena od strane nekog drugog subjekta ustavnih promjena, primjerice federalnih jedinica, monarha i dr.

Za primjer ovog tipa parlamentarnog modela možemo navesti Ustav Sjedinjenih Američkih Država (*Constitution of the United States of America*).<sup>49</sup> Na temelju članka 5. Ustava, Kongres (*The United States Congress*) dvotrećinskom većinom u oba doma tj. u donjem domu (*The United States House of Representatives*) i u gornjem domu (*The United States Senate*) može predlagati amandmane na Ustav. Također, amandmane može predlagati i ustavotvorna skupština koja se saziva na prijedlog dvije trećine saveznih država. Da bi amandmani stupili na snagu tj. postali sastavni dio Ustava potrebno je da ih potvrdi dvije trećine zakonodavnih tijela saveznih država. Umjesto potvrđivanja od strane dvije trećine zakonodavnih tijela, Kongres može tražiti da amandmane potvrdi dvije trećine ustavotvornih skupština saveznih država.

Ovom tipu pripada i ustavnopravni sistem države Kuvajt (*Dawlat al-Kuwait*).<sup>50</sup> U skladu sa člankom 174. Ustava Kuvajta, izmjene Ustava može predložiti jedna trećina nacionalne skupštine (*Majlis al-'Umma al-Kuwaytiyy*) i Emir. Da bi amandmani bili usvojeni i da bi stupili na snagu mora ih izglasati dvije trećine poslanika Nacionalne skupštine i odobriti Emir. Ako bi prijedlog amandmana bio odbijen, ne bi se mogao podnijeti ponovo prije nego istekne rok od godinu dana od dana odbijanja prijedloga.

Na isti način, kao u Kuvajtu, vrše se izmjene Ustava države Katar (*Dawlat Qatar*), kako je to regulirano u članku 144. Ustava.<sup>51</sup> Ovaj tip parlamentarnog modela imaju Kraljevina Jordan

47 Constitution of the Republic of Italy, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/14503>, pristupljeno, 7. 3. 2019. Ustav Republike Italije je donesen, 22. 12. 1947. godine i otada je mijenjan više puta. Republika Italija ima parlamentarni sistem vlasti. Na čelu države je predsjednik. Zakonodavnu vlast predstavlja dvodomni Parlament, a izvršnu vlada.

48 *Ibid.*, kao u bilj. 41.

49 *Ibid.*, kao u bilj. 18. Ustav Sjedinjenih Američkih Država (SAD) donesen je 17. 9. 1787. godine, a mijenjan je 27 puta. SAD imaju predsjednički sistem vlasti. Na čelu savezne države je predsjednik koji ima i izvršnu vlast. Zakonodavnu vlast vrši dvodomni Kongres sastavljen od Predstavničkog doma i Senata.

50 Kuwaiti Constitution, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/6148>, pristupljeno 7. 3. 2019. Ustav države Kuvajt je donesen 11. 11. 1962. godine. Kuvajt je ustavna nasljedna monarhija, emirat. Na čelu države je emir (iz porodice Sabah), koji zajedno sa vladom obnaša izvršnu, a sa Nacionalnom skupštinom zakonodavnu vlast.

51 Constitution of Qatar, <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/Qatar.pdf>, pristupljeno 5. 3. 2019.

(dvodomna Skupština dvotrećinskom većinom oba doma, usvaja izmjene koje mora odobriti Kralj – članak 126. Ustava Kraljevine Jordan<sup>52</sup>), Kraljevina Bahrein (članak 120. Ustava<sup>53</sup>) i dr.

### 3.1.5. BIKONVOKATIVNI TIP PARLAMENTARNOG MODELA

Bikonvokativni (lat. *bi* – dva, *convocatio*  $\simeq$  *convocare*: saziv, sazvati)<sup>54</sup> tip parlamentarnog modela podrazumijeva one sisteme u kojima mijenjanje ustava zahtjeva donošenje odluke u dva saziva parlamenta. Dakle, u nekim državama ustavotvorac je značajno otežao postupak mijenjanja ustava kako bi ga zaštitio od čestih i neopravdanih promjena koje mogu voditi u pravnu nesigurnost i ugrozu osnovnih vrijednosti. Tako su pojedine zemlje ograničile zakonodavnu vlast u mijenjanju ustava na način da jedan saziv parlamenta može samo započeti postupak ustavnih promjena, bilo donošenjem akta kojim mijenja ustav, bilo samo iniciranjem izmjena. Nakon toga parlament se raspušta ili postupak miruje do novih redovnih izbora. Organiziraju novi izbori i bira novi saziv parlamenta koji odlučuje o započetim ustavnim promjenama. Unutar ovog tipa parlamentarnog modela mogu se razlikovati određene varijacije tj. podtipovi: a) čisti podtip, b) kondicionalno-aprobativni podtip i c) kondicionalno-devijacijski podtip.

#### 3.1.5.1. Čisti podtip bikonvokativnog tipa parlamentarnog modela

Primjer čistog podtipa bikonvokativnog tipa je aktualni Ustav Norveške iz 1814. godine (*Kongeriket Norges Grunnlov*).<sup>55</sup> U članku 112. Ustava je regulirana mogućnost revidiranja Ustava, osim ako bi izmjene bile suprotne principima i duhu Ustava (klauzula vječnosti). Kada se predlože izmjene Ustava o njima odlučuje dvotrećinskom većinom glasova novi saziv Parlamenta (*Stortinget*) koji se bira na slijedećim redovnim izborima.

Slično rješenje je prihvaćeno i u Republici Island (*Lyðveldið Ísland*). Ustav Republike Island (*Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*)<sup>56</sup> regulira postupak mijenjanja Ustava u članku 79. Ustava. Ovdje je utvrđena mogućnost predlaganja izmjena Ustava na redovnoj ili vanrednoj sjednici Parlamenta (*Alþingi Íslandinga*). Nakon što prijedlog izmjena Ustava bude prihvaćen, Parlament se raspušta i organiziraju se novi izbori za novi saziv Parlamenta. Ako novi saziv Parlamenta usvoji izmjene sa identičnim sadržajem kao i raniji saziv, potvrđuje ih predsjednik Republike i iste stupaju na snagu.

52 Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan [https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan\\_2011.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2011.pdf), pristupljeno 5. 3. 2019.

53 Constitution of the Kingdom of Bahrain, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bh/bh020en.pdf>, pristupljeno 5. 3. 2019.

54 *Ibid.*, kao u bilj. 41.

55 The Norwegian Constitution, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17707>, pristupljeno 5. 3. 2019. Ustav Kraljevine Norveške je najstariji (pisani) važeći ustav u Europi, a drugi po starosti u svijetu, odmah iza Ustava SAD-a. Donesen je 17. 5. 1814. godine i mijenjan je više puta. Kraljevina Norveška (*Kongeriket Norge*) je ustavna monarhija sa parlamentarnim sistemom vlasti. Na čelu države je monarh koji formalno ima izvršnu vlast. Zakonodavnu vlast ima Parlament, a izvršnu vlada. Parlament čine dva doma, Gornji dom (*Lagting*) i Donji dom (*Odelsting*).

56 *Ibid.*, kao u bilj. 11. Ustav Republike Island donesen je 17. 6. 1944. godine. Republika Island ima parlamentarni sistem vlasti, po uređenju je unitarna republika. Na čelu države je predsjednik. Zakonodavnu vlast čini Parlament, a izvršnu Vlada.



### 3.1.5.2. Kondicionalno-aprobativni podtip bikonvokativnog tipa parlamentarnog modela

Ovaj podtip parlamentarnog modela označava one ustavnopravne sisteme u kojima su izmjene ustava, pored donošenja odluke u dva saziva parlamenta, uvjetovane potvrđivanjem/odobranjem nekog drugog ustavnopravnog subjekta.

Takav primjer imamo u Kraljevini Belgiji (*Koninkrijk België*). Belgijski Ustav<sup>57</sup> propisuje postupak revizije u članku 195. Ustava. Revizija belgijskog Ustava ima tri glavne faze: usvajanje deklaracije o reviziji Ustava, raspuštanje Parlamenta uključujući izbore za novi saziv i treća faza je revizija Ustava od strane novog saziva Parlamenta.<sup>58</sup> Dakle, reviziju Ustava može pokrenuti Parlament na način da apsolutnom većinom glasova u oba doma usvoji deklaraciju o reviziji Ustava. Tekst deklaracije mora biti precizan jasno označavajući članke ili dijelove članaka (stavove) čije se mijenjanje traži, ili ako je riječ o dopuni Ustava, deklaracija mora sadržavati bar približan sadržaj novih odredbi i precizirano mjesto u Ustavu gdje se namjerava ugraditi nova odredba. Ovakvu deklaraciju, sa istim sadržajem, mora usvojiti i kralj. Kraljevu deklaraciju mora supotpisati i ministar (članak 106. Ustava). Ako bi se tekstovi ovih deklaracija razlikovali, mogle bi se mijenjati samo one odredbe Ustava koje su sadržane/precizirane u obje deklaracije.<sup>59</sup>

Nakon što se deklaracije objave u službenim novinama (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*),<sup>60</sup> Parlament se raspusta i održavaju se novi izbori. Izbori se u skladu sa člankom 46. Ustava moraju provesti u roku od 40 dana, a novi saziv Parlamenta (oba doma) se mora sastati najkasnije u roku od dva mjeseca od dana raspuštanja ranijeg saziva.

Novi saziv zakonodavnog tijela može revidirati Ustav, odnosno one odredbe koje su navedene u deklaraciji, s tim da to nije obaveza. Revizija može obuhvatiti i samo neke odredbe, dakle nije nužno da se revidiraju sve u deklaraciji navedene odredbe, s tim da se to ne može učiniti prema odredbama Ustava koje nisu naznačene u deklaraciji.<sup>61</sup> O izmjenama se odlučuje dvotrećinskom većinom u oba doma, pod uvjetom da sjednici prisustvuju dvije trećine od ukupnog broja poslanika (članak 195. stav 5. Ustava). Nakon odluke u Parlamentu, izmjene se upućuju Kralju na suglasnost.

Kondicionalno-aprobativnom podtipu pripada i ustavnopravni sistem Kraljevine Holandije (*Koninkrijk der Nederlanden*). Holandski Ustav (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*),<sup>62</sup> ima dosta složen postupak revizije utvrđen u Poglavlju 8. (čl. 137. do 142.). Prijedlog

57 The Belgian Constitution, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/11637>, pristupljeno 14. 3. 2019. Ustav Kraljevine Belgije je donesen 7. 2. 1831. godine. Mijenjan je više puta. Kraljevina Belgija je ustavna monarhija. Belgija ima parlamentarni sistem vlasti. Na čelu države je monarh koji zajedno sa Vladom ima izvršnu vlast. Zakonodavnu vlast ima Parlament kojeg čine dva doma, Senat (*Senaat*) i Predstavnički dom (*Kamer van Volksvertegen – Woordigeers*).

58 Crombrugge, R., *Belgium and Democratic Constitution-Making: Prospects for the Future?*, Netherlands Journal of Legal Philosophy, god. 46, br. 1, 2017., str. 15.

59 Behend, Ch., *The process of constitutional amendment in Belgium*, in Xenophon Contiades (ed.), *Comparative Constitutional Amendment – Europe, Canada and the USA*, str. 35.–51., Routledge 2013., London, str. 8.

60 Zanimljivo je da se od 2003. godine belgijske službene novine ne printaju već da su dostupne u elektronskom formatu. Printaju se samo tri primjerka za arhivu. U BiH se još uvijek štampaju svi brojevi Službenog glasnika BiH na tri jezika (bosanski, hrvatski i srpski), bez obzira na to što postoji minimalna jezička razlika.

61 *Ibid.* kao u bilj. 59, str. 8.

62 Constitution of the Kingdom of the Netherlands, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17867>, pristupljeno 6. 3. 2019. Ustav Kraljevine Holandije donesen je 17. 2. 1983. godine, a utemeljen je na Ustavu iz 1815. godine. Holandija je ustavna

izmjena se razmatra (prvo čitanje) u Predstavničkom domu (*Tweede Kamer*), koji odlučuje o prijedlogu običnom većinom. U ovoj fazi, vlada (kralj) i Predstavnički dom mogu podijeliti prijedlog amandmana na više prijedloga. Kada se prijedlog usvoji u Predstavničkom domu, prosljeđuje se Senatu (*Eerste Kamer*), koji nema mogućnost da amandmanski djeluje na takav prijedlog ili da ga podijeli u više prijedloga.<sup>63</sup> Ako prijedlog bude usvojen, doneseni akt se objavljuje i raspušta se Predstavnički dom. Novi saziv Predstavničkog doma i Senat ponovo (drugo čitanje) raspravljaju o prijedlogu, s tim da ovaj put odlučuju dvotrećinskom većinom glasova. Ukoliko prijedlog amandmana bude prihvaćen dvotrećinskom većinom u oba doma Parlamenta (*Staten-Generaal*), amandmani se objavljuju nakon što ih ratificira kralj (vlada). Iako je Ustavom utvrđeno raspuštanje predstavničkog doma nakon što se prijedlog izmjena objavi, a ranije se raspuštao i Senat, u praksi se, kako ističe Wim Voermans, sa objavljivanjem prijedloga izmjena čeka vrijeme pred redovne izbore, tako da se vremenski poklopi raspuštanje predstavničkog doma i redovni izbori.<sup>64</sup>

### 3.1.5.3. Kondicionalno-devijacijski podtip bikonvokativnog tipa parlamentarnog modela

Ustavnopravne sisteme u kojima postupak mijenjanja ustava obuhvata dva saziva parlamenta uz mogućnost da se od takvog postupka učini otklon, tj. odstupi ili dodatno uvjetuje pristankom ili sudjelovanjem drugih subjekata ustavnih promjena označavamo kao kondicionalno-devijacijski podtip bikonvokativnog tipa parlamentarnog modela.

Takav podtip parlamentarnog modela je utvrđen u temeljnim zakonima Kraljevine Švedske (*Sveriges grundlagar*),<sup>65</sup> koji ustvari čine Ustav Kraljevine Švedske. Četiri su temeljna zakona Kraljevine Švedske: Instrument vlasti (*Regeringsformen*), Zakon o slobodi štampe (*Tryckfrihetsförordningen*), Zakon o slobodi izražavanja (*Yttrandefrihetsgrundlagen*) i Zakon o nasljeđivanju (*Successionsordningen*).<sup>66</sup> Pored navedena četiri temeljna zakona, Zakon o parlamentu (*Riksdagsordningen*) se smatra napola (gotovo) temeljnim zakonom tj. zakonom koji je po značaju između temeljnog i redovnog/običnog zakona.<sup>67</sup> Kada Parlament (*Riksdag*) usvoji prijedlog izmjena raspisuju se i provode izbori za novi saziv Parlamenta. Izmjene koje je usvojio Parlament (prva odluka) moraju biti usvojene sa identičnim sadržajem i od strane novog saziva Parlamenta (druga odluka). Od 1980. godine uvedena je i mogućnost održavanja referenduma o izmjenama Ustava.<sup>68</sup> Prijedlog za održavanje referenduma može podnijeti desetina poslanika, a da bi takav prijedlog bio usvojen za njega se mora izjasniti najmanje trećina poslanika.

monarhija. Na čelu države je kralj koji formalno ima izvršnu vlast. Zakonodavnu vlast vrši Parlament kojeg čine Predstavnički dom i Senat, a izvršnu vlast ima vlada.

63 Voermans, W., *The constitutional revision process in the Netherlands: Sensible security valve or cause of constitutional paralysis?* in Contiades, Xenophon (ed.), *Engineering Constitutions change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and The USA*, 257.-273., Routledge, 2013., London, str. 261.-262.

64 *Ibid.*, str. 263.

65 Isberg, M., *The Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>, str. 3., pristupljeno 1. 3. 2019. Kraljevina Švedska je ustavna monarhija sa parlamentarnim sistemom vlasti. Na čelu države je kralj. Zakonodavnu vlast vrši jednodomni Parlament, a izvršnu vlada (*Cabinet*).

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

Referendum se održava istovremeno sa izborima i obvezujući je. Da bi građani na referendumu odbili prijedlog izmjena ustava, protiv izmjena se mora izjasniti većina pod uvjetom da se na referendum odazvala većina svih građana sa pravom glasa.

Također, ovaj podtip parlamentarnog modela ima i ustavnopravni sistem Republike Estonije (*Eesti Vabariid*). Ustav Estonije (*Eesti Vabariigi põhiseadus*),<sup>69</sup> u člancima od 161. do 168. regulira postupak revidiranja Ustava. Izmjene može inicirati (članak 161. Ustava), petina članova Parlamenta (*Riigikogu*) i predsjednik Estonije. O prijedlogu amandmana na Ustav odlučuje Parlament, u tri čitanja, s tim da u trećem čitanju odlučuje na koji način će amandmani biti usvojeni. Ustav je utvrdio tri načina mijenjanja ustava: a) referendum, b) dva sukcesivna saziva parlamenta i c) u jednom sazivu parlamenta, u hitnim slučajevima. Da bi prijedlog amandmana bio upućen na referendum mora biti suglasno najmanje tri petine članova Parlamenta. Odluku o tome da se o izmjenama odlučuje u dva sukcesivna saziva parlamenta, Parlament donosi većinom glasova. Da se o amandmanima raspravlja po hitnom postupku, Parlament može odlučiti sa četiri petine glasova i u tom slučaju, o izmjenama Parlament odlučuje u jednom sazivu dvotrećinskom većinom. Izuzetak postoji u slučaju da se izmjene odnose na I poglavlje (Opće odredbe) i XV poglavlje (Amandmani na Ustav). Za izmjene ovih poglavlja obavezno je referendumsko izjašnjanje građana. Ovo je pitanje slično riješeno i u Finskoj (članak 73. Ustava Finske).<sup>70</sup>

### 3.2. REFERENDUMSKI MODEL

Referendumski model revizije ustava podrazumijeva one ustavnopravne sisteme u kojima je dozvoljeno revidirati ustav samo referendumskim odlučivanjem građana. Za razliku od sistema u kojima građani sudjeluju, putem referenduma, u ustavnim promjenama davanjem suglasnosti na ustavne promjene koje je predstavničko tijelo utvrdilo i donijelo odluku o tome, referendumski model podrazumijeva sistem u kojem su građani glavni nosilac ustavnih promjena uz eventualno sudjelovanje organa vlasti.

Ustavnopravni sistem Švicarske Konfederacije (*Schweizerische Eidgenossenschaft/ Confédération suisse/ Confederazione Svizzera*), ima referendumski model revidiranja Ustava. Ustav Švicarske (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft/Constitution fédérale de la Confédération suisse/Costituzione federale della Confederazione Svizzera*),<sup>71</sup> u članku 140. eksplicitno utvrđuje da je referendumsko izjašnjanje građana i kantona o amandmanima na Ustav obavezno. Ustav, također, utvrđuje da je obavezno referendumsko izjašnjanje građana o građanskoj inicijativi za potpunu reviziju Ustava, kao i o inicijativi djelomične revizije Ustava koja je predložena u formi općeg prijedloga, a koju je Savezna skupština (*Bundesversammlung*/

69 The Constitution of the Republic of Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>, pristupljeno 3. 4. 2019. Ustav Republike Estonije donesen je 28. 6. 1992. godine. Republika Estonija je parlamentarna republika. Na čelu države je predsjednik. Zakonodavnu vlast vrši jednodomni Parlament, a izvršnu vlada.

70 The Constitution of Finland, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, pristupljeno 3. 4. 2019.

71 Federal Constitution of the Swiss Confederation, [https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/199953\\_95/index.html](https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/199953_95/index.html), pristupljeno 27. 2. 2019. Ustav Švicarske je donesen 1. 1. 2000. godine. Švicarska je Konfederacija sa parlamentarnim sistemom vlasti. Na čelu države je predsjednik Konfederacije. Zakonodavnu vlast ima Savezna skupština koju čine dva vijeća, Nacionalno vijeće i Državno vijeće, a izvršnu vlast ima Savezno vijeće (*Bundesrat*).

*Assemblée fédérale/Assemblea federale*) odbila. Također, obligatno je referendumsko izjašnjavaње građana (ne i kantona), o tome da li će se provoditi postupak potpune revizije Ustava ako su stavovi domova Savezne skupštine tj. Nacionalnog vijeća (Nationalrat/Conseil national/Consiglio nazionale – donji dom) i Državnog vijeća (*Ständerat/Conseil des États/Consiglio degli Stati* – gornji dom), o tom pitanju suprotstavljeni.

Dakle, Ustav Švicarske Konfederacije od 1848. godine propisuje referendum kao obligatoran u postupku izmjena Ustava, bilo da je riječ o potpunoj ili djelomičnoj izmjeni Ustava. Potpunu reviziju Ustava mogu predložiti građani, Savezna skupština i njena vijeća. Mogućnost građanske inicijative utvrđuje se u Ustavu od 1891. godine, prema kojoj 100.000 građana može u skladu sa člankom 138. i 139. Ustava pokrenuti inicijativu za potpunu ili djelomičnu izmjenu Ustava. Rok u kojem se od objave inicijative u službenom glasilu moraju prikupiti potpisi je 18 mjeseci. Kada je riječ o potpunoj izmjeni Ustava, o takvom prijedlogu, kojeg je podržalo 100.000 građana, obavezno se izjašnjavaju svi građani na referendumu. Ako građani većinom glasova prihvate prijedlog, održavaju se izbori za Saveznu skupštinu (oba vijeća), izrađuje se nacrt ustava i o njemu se na referendumu izjašnjavaju građani i kantoni većinom glasova.

U slučaju kada građani iniciraju djelomičnu reviziju Ustava, što mogu učiniti u formi općeg prijedloga ili u formi preciziranog nacrt, Savezna skupština će ispitati da li prijedlog zadovoljava načelo konzistentnosti oblika i sadržaja te da li se prijedlogom povrjeđuju obvezujuće odredbe međunarodnog prava. Ako se utvrdi da prijedlog ne zadovoljava navedene kriterije, Savezna skupština inicijativu proglašava nevažećom u cijelosti ili djelomično. Ako prijedlog bude prihvaćen isti se upućuje građanima i kantonima na glasanje, s tim što se prethodno na osnovu prijedloga izrađuje nacrt izmjena ako je prijedlog došao u općoj formi. Međutim, ako Savezna skupština ne prihvati prijedlog isti se upućuje građanima na glasanje koji će odlučiti hoće li prihvatiti takav prijedlog. Ukoliko građani glasaju “za”, Savezna skupština će izraditi odgovarajući nacrt, o kojem će opet odlučivati građani na referendumu.

Kada se na referendum upućuje građanska inicijativa u formi specificiranog prijedloga, Savezna skupština može preporučiti da prijedlog bude prihvaćen ili odbijen, a može predložiti dodatno i svoj drugačiji prijedlog. U tom slučaju, građani i kantoni odlučuju o oba prijedloga tj. mogu glasati za jedan od predloženih ili za oba preferencijalno. Ako jedan od prijedloga dobije većinu glasova građana, a drugi većinu glasova kantona, prihvatit će se onaj prijedlog koji u ukupnom zbiru glasova (građana i kantona) ima većinu.

### 3.3. PARLAMENTARNO-REFERENDUMSKI MODEL

U parlamentarno-referendumskom modelu o promjenama ustava odlučuje parlament/skupština kao predstavničko zakonodavno tijelo, a konačnu potvrdu/suglasnost daju građani. Ovaj model je sličan kondicionalno-aprobativnom tipu parlamentarnog modela. Međutim, razlika je u tome što u parlamentarno-referendumskom modelu konačnu potvrdu/odobrenje/suglasnost ne daje formalni organa vlasti već neposredno građani sa pravom glasa. Taj pristanak građana, da bi bio pravovaljan, ovisno od zemlje do zemlje, je uvjetovan određenom većinom. Negdje je to većina od onih koji su se odazvali na referendum, negdje većina od ukupnog broja svih građana sa pravom glasa (birača), negdje je uvjet da se na referendum odazove

većina birača i da se o promjenama potvrdno izjasni većina. Naravno, i predstavničko tijelo odlučuje određenom većinom; obična većina, kvalificirana većina i sl. A postoje i sistemi gdje se zahtjeva jedna većina (obična ili kvalificirana) u zakonodavnom organu, a druga (obična ili kvalificirana) na referendumu. I kod ovog modela možemo razlikovati više tipova, slično kao kod parlamentarnog modela. Tako razlikujemo a) čisti tip, b) kondicionalno-devijacijski tip, c) bikonvokativni tip.

### 3.3.1. ČISTI TIP PARLAMENTARNO-REFERENDUMSKOG MODELA

Čisti tip parlamentarno-referendumskega modela označava one modele mijenjanja ustava u kojima nisu predviđena odstupanja od referendumskega izjašnjavanja građana niti se validnost promjena može dodatno uvjetovati pristankom nekog drugog subjekta. Takav tip parlamentarno-referendumskega modela imamo u Ustavu Južne Koreje (*Daehan Minguk*).<sup>72</sup> Mijenjanje južnokorejskega Ustava može predložiti većina od ukupnog broja članova Nacionalne skupštine (*Gukhoe*) ili predsjednik države (članak 128. Ustava). Predloženi amandmani se obznanjuju javnosti od strane predsjednika u trajanju od najmanje 20 dana (članak 129. Ustava). Nakon toga, Nacionalna skupština u roku od 60 dana odlučuje o predloženim amandmanima, a za prihvatanje istih potrebno je postići dvotrećinsku većinu od ukupnog broja članova Nacionalne skupštine. U daljem roku od 30 dana amandmani se moraju uputiti na referendum. Da bi amandmani bili prihvaćeni za njih se pozitivno mora izjasniti natpolovična većina birača koji glasaju, pod uvjetom da se na referendum odazvala natpolovična većina svih birača (članak 130. Ustava).

Ovom tipu pripadaju još, primjerice, Kneževina Andora (*Principat d'Andorra*), Rumunjska (*România*), Japan (*Nihon* ili *Nippon*) i sl.

Izmjene Ustava Kneževine Andore,<sup>73</sup> mogu inicirati (članak 105. Ustava) sukneževi zajedno (predsjednik Republike Francuske i biskup španjolskega grada Urgella) i trećina predstavničkog zakonodavnog tijela, tj. Općeg vijeća (*Consell General*). O izmjenama odlučuje Opće vijeće dvotrećinskom većinom glasova, nakon čega se, ako se postigne potrebna većina, izmjene upućuju na referendum radi potvrđivanja (članak 106. Ustava).

Izmjene Ustava Rumunjske (*Constituția României*),<sup>74</sup> na temelju članka 150. Ustava mogu inicirati predsjednik države na prijedlog vlade, četvrtina članova Predstavničkoga doma (*Camera Deputaților*) ili Senata (*Senatul*), i 500.000 građana s pravom glasa. Kada je riječ o građanskoj inicijativi, utvrđen je dodatni uvjet da taj broj građana mora pripadati najmanje polovini okruga (*judet*), te da iz svakog tog okruga ili Općine Bukurešt bude prikupljeno najmanje 20.000 potpisa. O izmjenama odlučuju oba doma dvotrećinskom većinom (članak 151. Usta-

72 The Constitution of the Republic of Korea, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/kr/kr061en.pdf>, pristupljeno 28. 3. 2019. Ustav Južne Koreje je donesen 25. 2. 1988. godine. Južna Koreja ima predsjednički sistem vlasti. Na čelu države je predsjednik koji neposredno i putem Državnog vijeća obavlja izvršnu vlast. Zakonodavnu vlast vrši Nacionalna skupština (*Gukhoe*).

73 Constitution of the Principality of Andorra, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ad/ad001en.pdf>, pristupljeno 28. 3. 2019. Ustav Kneževine Andore je donesen 28. 1. 1993. godine. Na čelu Kneževine su predsjednik Republike Francuske i biskup španjolskega grada Urgella (sukneževi). Zakonodavnu vlast vrši Opće vijeće (*Consell General*), a izvršnu vlast vrši Izvršno vijeće.

74 Constitution of Romania, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf>, pristupljeno 15. 3. 2019. Ustav Rumunjske je donesen 8. 12. 1991. godine. Na čelu države je predsjednik koji zajedno sa vladom obnaša izvršnu vlast. Zakonodavnu vlast vrši Parlament kojeg čini Predstavnički dom i Senat.

va). U slučaju neslaganja domovi će održati zajedničku sjednicu na kojoj mogu odlučiti kvalificiranom većinom od tri četvrtine glasova. Nakon toga, izmjene se upućuju na referendum radi potvrđivanja. Treba napomenuti da su određene odredbe Ustava, člankom 152. isključene iz postupka revizije (klauzula vječnosti).

Aktualni japanski Ustav (*Nihon-Koku Kenpō*),<sup>75</sup> u članku 96. regulira postupak amandmanskog djelovanja na Ustav. O amandmanima na Ustav odlučuje Nacionalni parlament (*Kokkai*), dvotrećinskom većinom u oba doma; Zastupničkog doma (*Shugiin*) i Doma vijećnika (*Sangiin*). Nakon toga je obavezna ratifikacija od strane građana na referendumu i proglašenje od strane Cara (*Tenno*).

### 3.3.2. KONDICIONALNO-DEVIJACIJSKI TIP PARLAMENTARNO-REFERENDUMSKOG MODELA

Ovaj tip parlamentarno-referenduskog modela imaju oni sistemi u kojima se ustav uobičajeno mijenja u parlamentu uz referenduskim izjašnjanje građana, s tim da je ustavom utvrđena mogućnost da se od tog načina učini otklon. Dakle, ono što izdvaja ovaj tip od čistog parlamentarno-referenduskog modela jeste regulirana mogućnost da zvanični organ vlasti može učiniti otklon od redovnog postupka, kao na primjer da se “zaobiđe” referenduskim izjašnjanje građana.

Primjer ovakvog pristupa revidiranju ustava predstavlja ustavnopravni sistem Francuske Republike (*République Française*). Ustav Francuske (*La Constitution française du 4 octobre 1958*), donesen je 4. 10. 1958. godine kao ustav Pete Republike.<sup>76</sup> U Francuskoj Republici, predsjednik Republike na prijedlog premijera može inicirati izmjene francuskog Ustava, a to mogu učiniti i članovi Parlamenta (*Parlement français*). Amandmani na Ustav moraju proći parlamentarnu proceduru tj. moraju ih usvojiti oba doma tj. Nacionalna skupština (*Assemblée Nationale*) i Senat (*Sénat*), u identičnim tekstovima, a nakon toga se upućuju na referenduskim potvrdu građana. Tek nakon pozitivnog izjašnjanja građana na referendumu amandmani stupaju na snagu. Međutim, predsjednik Republike može (članak 89. stavak 3. Ustava), odlučiti da vladine amandmane ne upućuje na referendum već samo u parlamentarnu proceduru. U tom slučaju Parlament se saziva u formi kongresa (*Parlement réuni en Congrès*) i ukoliko sa tri petine glasova prihvati amandmane isti stupaju na snagu bez referenduskim izjašnjanja građana.

Kondicionalno-devijacijskom tipu parlamentarno-referenduskog modela pripada i ustavnopravni sistem Republike Alžir (*Al-dzāyīr*). Ustav Republike Alžir<sup>77</sup> utvrđuje pravo predsjedniku Republike da inicira reviziju Ustava, a to mogu predložiti predsjedniku Republike i domovi Parlamenta, tj. gornji dom – Nacionalno vijeće (*Majlis al’umma*) i donji dom – Narodna

75 The Constitution of Japan, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/2637>, pristupljeno 7. 3. 2019. Japanski Ustav je donesen 3. 5. 1947. godine. Japan je ustavna monarhija i ima parlamentarni sistem vlasti. Zakonodavnu vlast vrši dvodomni Nacionalni parlament, a izvršnu vlada.

76 Constitution of October 4, 1958, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/5560>, pristupljeno 8. 3. 2019. Idejni tvorci francuskog Ustava su premijer Michel Debré i predsjednik Charles de Gaulle. Republika Francuska ima polupredsjednički sistem vlasti. Na čelu države je predsjednik sa vrlo značajnim i širokim ovlaštenjima. Izvršnu vlast obnaša vlada, a zakonodavnu Parlament kojeg čine Nacionalna skupština i Senat.

77 Constitution of Algeria, [https://www.constituteproject.org/constitution/Algeria 2016.pdf? lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Algeria%202016.pdf?lang=en), pristupljeno 26. 3. 2019. Ustav Republike Alžir je donesen 2016. godine. Alžir ima predsjednički sistem vlasti. Predsjednik države je i na čelu izvršne vlasti, Vijeća ministara, a zakonodavnu vlast obnaša Parlament sa svoja dva doma, Nacionalnog vijeća i Narodne nacionalne skupštine.

nacionalna skupština (*Al-Majlis al-Sha'abi al-Watani*), kvalificiranom većinom od tri četvrtine glasova postignutom na zajedničkom zasjedanju. Inače, o reviziji se domovi izjašnjavaju na jednak način kao i o drugim zakonima. Nakon što Parlament usvoji izmjene iste se u roku od 50 dana upućuju na referendum (članak 208. Ustava). Ako građani na referendumu ne odobre takve izmjene ne mogu se ponovo u istom mandatnom periodu upućivati na referendum. Ono što alžirski Ustav svrstava u ovaj tip ustavnih promjena jeste mogućnost (članak 210. Ustava), da predsjednik Republike proglasi ustavne promjene i bez referendumskog izjašnjavanja građana ako to odobri Parlament tročetvrtinskom većinom glasova u oba doma. Ovakav postupak je također uvjetovan obrazloženim mišljenjem Ustavnog vijeća<sup>78</sup> da nacrt izmjena ni na koji način ne povrjeđuje opća načela kojima se vlada alžirsko društvo, prava i slobode čovjeka i građanina, te ni na koji način ne mijenja fundamentalnu ravnotežu ovlaštenja i institucija. Alžirski Ustav sadrži i klauzulu vječnosti u članku 212. Ustava, prema kojoj predmet izmjena ne mogu biti: republikanski oblik vlasti, demokratski poredak zasnovan na višepartijskom sistemu, islam kao državna religija, arapski jezik kao narodni i službeni jezik, temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, integritet i jedinstvo državnog teritorija, državni grb i himna kao simboli Revolucije i Republike, te reizbor (jedan) predsjednika Republike.

Ustavnopravni sistem Republike Kongo (*République Démocratique du Congo*),<sup>79</sup> također, pripada ovom tipu parlamentarno-referendumskega modela. Mijenjanje Ustava Republike Kongo može predložiti: predsjednik Republike, vlada, oba doma Parlamenta (*Parlement de la République démocratique du Congo*) i 100.000 građana putem peticije upućene jednom od domova Parlamenta tj. Senatu (*Sénat*) ili Nacionalnoj skupštini (*Assemblée nationale*). O izmjenama odlučuju oba doma apsolutnom većinom glasova, nakon čega se o izmjenama izjašnjavaju građani na referendumu. Međutim, ako oba doma Parlamenta na zajedničkom zasjedanju u formi kongresa odluče o izmjenama većinom glasova od tri petine, referendum se ne održava. Ustav sadrži i klauzulu vječnosti (članak 220. Ustava) kojom zabranjuje mijenjanje odredaba ustava kojima se utvrđuje: republički oblik države, univerzalno pravo glasa, predstavnička vlast, trajanje i broj mandata predsjednika Republike, sudska nezavisnost, višepartijski sistem i sindikat. Također, zabranjuju se amandmani koji imaju za cilj umanjeње individualnih prava i sloboda, umanjeње prerogativa provincija i decentraliziranih entiteta.<sup>80</sup>

### 3.3.3. BIKONVOKATIVNI TIP PARLAMENTARNO-REFERENDUMSKOG MODELA

Postoje izuzetno složeni modeli mijenjanja ustava koji uključuju veći broj subjekata i duži postupak sa više etapa. Tako na primjer, postupak mijenjanja ustava može istovremeno biti uvjetovan raspuštanjem parlamenta, referendumskim očitovanjem građana i dodatnom suglasnošću drugih subjekata. Ustavnopravne sisteme u kojima se revizija ustava vrši odlukom dva saziva (sukcesivno) parlamenta i građana neposredno tj. putem referendumskog izjašnjavanja označavamo kao bikonvokativni tip parlamentarno-referendumskega modela.

78 Ustavno vijeće se sastoji od 12 članova. Četiri imenuje predsjednik Republike, dva Narodna nacionalna skupština, dva Nacionalno vijeće, dva bira Vrhovni sud i dva Državno vijeće.

79 Constitution of the Republic of Congo <https://www.constituteproject.org/constitution/Congo-2015.pdf?lang=en>, pristupljeno 5. 4. 2019. Ustav Republike Kongo je donesen 18. 2. 2006. godine. Kongo ima predsjednički sistem vlasti. Zakonodavnu vlast vrši Parlament, a čine ga dva doma, Senat i Nacionalna skupština. Izvršna vlast je u nadležnosti predsjednika i Vlade.

80 Republika Kongo ima 26 provincija uključujući i glavni grad Kinšasu koji ima status provincije. Decentralizirani entiteti su gradovi, općine i teritoriji s tim statusom.

Tako složen postupak mijenjanja ustava koji uključuje dva saziva parlamenta (*biconvocare*), referendum i suglasnost/potvrdu (*approbare*) drugog subjekta vlasti reguliran je u Kraljevini Danskoj (*Kongeriget Danmark*). Prijedlog zakona o izmjenama Ustava Kraljevine Danske (*Danmarks Riges Grundlov*)<sup>81</sup> mogu podnijeti članovi Narodne skupštine (*Folketing*) i Vlada. Ovaj prijedlog prolazi redovnu parlamentarnu proceduru kao i drugi prijedlozi zakona tj. tri čitanja i izglasavanje običnom većinom članova Narodne skupštine. Međutim kada se takav prijedlog usvoji, vlada odlučuje da li će nastaviti sa postupkom. Ako vlada odluči nastaviti sa postupkom mijenjanja Ustava, raspisuju se izbori. Ako bi se pak vlada usprotivila, Narodna skupština bi mogla u skladu sa člankom 15. Ustava “prisiliti” vladu na raspisivanje novih izbora.<sup>82</sup> Novi saziv Narodne skupštine ponovo, običnom većinom, odlučuje o prijedlogu zakona o izmjenama Ustava. Ako prijedlog bude prihvaćen bez izmjena, uputit će se na referendum radi potvrđivanja. Na referendum se, da bi bio validan, mora odazvati većina birača i najmanje 40% svih birača mora se izjasniti “za” izmjene Ustava. U konačnici, kada građani na referendumu odobre izmjene Ustava, da bi iste stupile na snagu kralj mora dati svoj pristanak.

### 3.4. INOKOSNI MODEL

Iako vrlo rijetko, ipak, postoje ustavni sistemi u kojima obične zakone pa i zakone koji reguliraju ustavnu materiju donose inokosni organi vlasti. Inokosni model reguliranja ustavne materije možemo prepoznati u Kraljevini Saudijskoj Arabiji (*Al-Mamlaka al-'Arabiya al-Sa'ūdiyya*) koja je po ustroju apsolutna monarhija.

Ustav Kraljevine Saudijske Arabije, kako je to utvrđeno u članku 1. Temeljnog zakona o vladi iz 1992. godine, jest Kur'an<sup>83</sup> i Sunet.<sup>84</sup> Međutim i sam Temeljni zakon o vladi ili Veliki dekret o državnom uređenju (*Al-Nizām al-Asāsī li al-Ḥukm*),<sup>85</sup> u materijalnom smislu može se smatrati ustavom obzirom da regulira ustavnopravnu materiju. Sva je zakonodavna i izvršna vlast u nadležnosti kralja, a on je i vrhovni komandant oružanih snaga. U vođenu države pomažu mu Vijeće ministara (*Majlis al-Wuzarā' as-Su'ūdi*) i Savjetodavno vijeće (*Majlis al-Shūra al-Sa'ūdiyya*). Članove oba vijeća imenuje sam kralj i predsjedava Vijećem ministara. Temeljni zakon je pripremljen u tajnosti i bez sudjelovanja javnosti,<sup>86</sup> a donio ga je dekretom od 1. 3. 1992. godine kralj Fahd bin Abdulaziz al-Saud. Zajedno sa Temeljnim zakonom, Kralj je objavio i još dva ključna zakona, Zakon o savjetodavnom vijeću i Zakon o pokrajinama. Dakle, sam Temeljni zakon, u kojem su utvrđene nadležnosti kralja, Savjetodavnog vijeća, Vijeća ministra-

81 The Constitutional Act of Denmark, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/5487>, pristupljeno 10. 3. 2019. Ustav Kraljevine Danske donesen je 5. 6. 1953. godine. Danska je ustavna monarhija sa parlamentarnim sistemom vlasti. Zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština, a izvršnu vlada.

82 Krunke, H., *Formal and informal methods of constitutional change in Denmark*, in Contiadès, Xenophon (ed.), *Engineering Constitutions change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and The USA*, str. 73.–93., Routledge 2013., London, str. 80.

83 Kur'an je sveta (Božja) knjiga, objavljena Božjem poslaniku Muhamedu a. s. u periodu od 610. do 632. godine.

84 Sunnet predstavlja sve ono što je poslanik Muhamed a. s. radio, govorio ili šutnjom odobrio.

85 Basic Law of Governance, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/7973>, pristupljeno 15. 3. 2019.

86 Abdulaziz H., *Ornamental Constitutionalism: The Saudi Basic Law of Governance*, *Yale Journal of International Law*, god. 30, br. 2, 2005.



ra, uređenje zemlje, sudstvo, zastava, jezik i dr. donio je Kralj. Bilo kakve izmjene ovog zakona, kako je utvrđeno u članku 83. ne mogu se izvršiti, osim na način kako je donesen sam Temeljni zakon.

### 3.5. MJEŠOVITI/KOMBINIRANI MODEL

Za razliku od navedenih modela i tipova mijenjanja ustava u kojima je nosilac ustavnih promjena bio jedan subjekt, bilo samostalno bilo uz sudjelovanje, u većoj ili manjoj mjeri, drugog subjekta, u postojećim ustavnopravnim sistemima možemo razlikovati i sisteme u kojima dva subjekta neovisno jedan od drugog mogu vršiti izmjene ustava. Takav model označavamo kao mješoviti ili kombinirani model. Ovo je vrlo specifičan model i trenutno nam je poznat samo jedan primjer takvog modela u svijetu. Riječ je o ustavnopravnom modelu Bosne i Hercegovine.

Zakonodavnu vlast u BiH, kako je to regulirano u članku IV Ustava BiH,<sup>87</sup> čini Parlamentarna skupština BiH koja se sastoji od Predstavničkog doma i Doma Naroda. Predstavnički dom čine 42 poslanika izabrana neposredno od strane građana i to dvije trećine sa teritorija Federacije BiH, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Kvorum za rad Predstavničkog doma čini većina svih članova. Dom naroda se sastoji od 15 delegata koji se biraju iz Federacije BiH (10 delegata i to pet Bošnjaka i pet Hrvata) i iz Republike Srpske (pet Srba). Kvorum za rad Doma naroda čini devet članova uz dodatni uvjet da su prisutna najmanje po tri bošnjačka, hrvatska i srpska delegata. Delegate u Dom naroda iz Federacije BiH biraju bošnjački i hrvatski delegati u Domu naroda Federacije BiH, a delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

Kada je riječ o izmjenama i dopunama Ustava BiH, člankom X/1. Ustava BiH utvrđena je amandmanska procedura mijenjanja Ustava. Utvrđeno je da: "Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu."

Dakle, da bi Ustav BiH bio promijenjen potrebno je da takva odluka uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji glasaju u Predstavničkom domu, ali ne i u Domu naroda gdje je dovoljna obična većina. Međutim, ovdje treba imati na umu da i postupak donošenja odluke kojom se mijenja Ustav predstavlja zakonodavnu odluku u proceduralnom smislu, što znači da njeno donošenje podliježe pravilima utvrđenim u članku IV/3. Ustava BiH, s tim da je, za razliku od procedure utvrđene u članku IV/3. Ustava, postupak amandmanskog djelovanja na Ustav dodatno usložen zahtjevom za kvalificiranom (dvotrećinskom) većinom u Predstavničkom domu.

Procedura odobravanja (donošenja) zakonodavnih odluka, koja je definirana u članku IV/3. Ustava BiH, zasigurno je jedna od najsloženijih zakonodavnih procedura u modernim ustavnopravnim sistemima. U ovom članku regulirana su dva vrlo važna mehanizma zaštite prava administrativno teritorijalnih jedinica (entiteta BiH) i konstitutivnih naroda u BiH, poznati kao "entitetsko glasanje" i "zaštita vitalnog nacionalnog interesa".

87 *Ibid.*, kao u bilj. 26.

Entitetsko glasanje iz članka IV/3.d) podrazumijeva da poslanici u oba doma ulažu "najveće napore" da većina kojom se donose zakonodavne odluke uključuje najmanje po jednu trećinu glasova poslanika u oba doma koji dolaze sa teritorije oba entiteta. Ako nije postignuta takva većina koja uključuje najmanje jednu trećinu poslanika iz svakog entiteta, tada predsjedavajući i njegova dva zamjenika treba da kao komisija u roku od tri dana postignu suglasnost. Ukoliko se suglasnost ne postigne utoliko se odluka može donijeti većinom onih koji glasaju ali pod uvjetom da glasovi protiv takve odluke ne uključuje dvije trećine ili više poslanika izabranih iz svakog entiteta. Prema tome dvije trećine poslanika bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine koji dolaze iz jednog entiteta mogu blokirati donošenje bilo koje zakonodavne odluke na razini BiH. Ovdje se vodilo računa o zaštiti entiteta, a ne konstitutivnih naroda čime su predstavnici srpskog naroda izabrani na području Republike Srpske stavljeni u povoljniji položaj u odnosu na poslanike koji se biraju na području Federacije BiH.<sup>88</sup>

Mogućnost zaštite vitalnog nacionalnog interesa regulirana je u članku IV/3.e) i f) Ustava BiH. Ovaj mehanizam podrazumijeva da većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata Doma naroda može proglasiti bilo koju predloženu odluku Parlamentarne skupštine destruktivnom za vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda. U tom slučaju, da bi se donijela odluka za nju mora glasati većina i bošnjačkih i hrvatskih i srpskih delegata u Domu naroda koji su prisutni i koji glasaju. Ako većina delegata iz reda bilo kojeg konstitutivnog naroda stavi primjedbu na pozivanje na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, predsjedavajući Doma naroda je dužan odmah sazvati komisiju od tri delegata – po jedan iz svakog konstitutivnog naroda, s ciljem razrješenja spornog pitanja. Kada komisija ne uspije u roku od pet dana razriješiti ovo pitanje, predmet se upućuje na Ustavni sud kako bi preispitao "proceduralnu ispravnost slučaja".

Prema navedenom, BiH bi pripadala čistom parlamentarnom modelu jer se čitav proces donošenja kako zakona tako i amandmana na Ustav odvija unutar Parlamentarne skupštine BiH.<sup>89</sup> Međutim, u ustavnopravnom sistemu BiH postoji više specifičnosti koje su nastale kao rezultat načina i okolnosti kreiranja Ustava BiH i drugih aneksa Općeg okvirnog mirovnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonskog mirovnog sporazuma).<sup>90</sup> Sama činjenica da je Ustav BiH dio međunarodnog sporazuma, da nije donesen niti na jednom od službenih jezika koji se govore u BiH, niti je naknadno, zvanično, preveden na službene jezike BiH, te činjenica da uopće nije objavljen u službenom glasilu BiH, dovoljno ukazuje na posebnost Ustava BiH. Toj

88 Tako na primjer, u Domu naroda kojeg čini 15 delegata (10 sa teritorije Federacije i 5 sa teritorije Republike Srpske), dvotrećinska većina je 10 delegata ili obična većina je osam delegata. Stoga, čak i kada bi 10 ili 11 delegata glasalo za donošenje odluke, odluka ne bi mogla biti donesena ako bi četiri delegata iz Republike Srpske (četiri od ukupno pet delegata – dvije trećine), glasala protiv. S druge strane, pet bošnjačkih ili pet hrvatskih delegata koji dolaze iz Federacije BiH ne mogu ovim mehanizmom spriječiti donošenje odluke jer dvije trećine delegata iz Federacije BiH čini sedam delegata. Slično je i u Predstavničkom domu kojeg čini 28 poslanika izabranih na teritoriju Federacije BiH i 14 poslanika izabranih na teritoriju Republike Srpske. Prema tome, ukoliko 10 poslanika izabranih u Republici Srpskoj glasa protiv, obzirom da čine dvije trećine izabrane u jednom entitetu, odluka neće biti donesena čak iako je preostalih 32 poslanika glasalo za donošenje takve odluke. S druge strane, niti bošnjački niti hrvatski poslanici izabrani na teritoriju Federacije BiH iako ih ima po 14 poslanika ne mogu na ovaj način spriječiti donošenje neke odluke. Da bi to učinili, potrebno je najmanje 19 poslanika iz Federacije da glasa protiv donošenja odluke.

89 Ustav BiH je dosad mijenjan samo jedanput. Parlamentarna skupština BiH je temeljem članka X.1. Ustava BiH, 2009. godine donijela Amandman I na Ustav BiH, kojim je izvršeno dodavanje članka VI.4. Ovim Amandmanom regulirano je pitanje Brčko Distrikta BiH. Iako je bilo više pokušaja da se Ustav BiH mijenja, to je dosad jedina izmjena Ustava BiH. Najpoznatiji pokušaj mijenjanja Ustava BiH je tzv. "Aprilski paket" iz 2006. godine.

90 Dejtonski mirovni sporazum je parafiran u vojnoj zračnoj bazi Right-Paterson kod Daytonu 21. 11. 1995. godine, a potpisan u Parizu 14. 12. 1995. godine.

posebnosti naročito doprinosi činjenica da u kreiranju Ustava BiH nisu sudjelovali građani BiH niti parlamentarno tijelo koje bi predstavljalo građane. Sa aspekta teme kojom se bavimo u ovom radu, najznačajnija posebnost ustavnopravnog sistema BiH jeste institucija Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (*Office of the High Representative*). Ova institucija je regulirana Aneksom 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH utvrđena su u Aneksu 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, a proširena od strane Vijeća za implementaciju mira (*Peace Implementation Council – PIC*), prvi put 30. 5. 1997. godine Deklaracijom iz Sintre, i drugi put na Konferenciji održanoj 9. i 10. 12. 1997. godine u Bonu (poznatije kao “bonske ovlasti”).<sup>91</sup> Određena ovlaštenja, smjernice i podršku Visokom predstavniku za BiH, PIC je davao i na drugim sastancima. Pozivajući se na ovlaštenja utvrđena u navedenim aktima Visoki predstavnici za BiH su u periodu od 1997. godine do 2011. godine donijeli 899 odluka.<sup>92</sup> Odluke su se odnosile na izmjene važećih zakona, donošenje novih zakona, smjenjivanje i suspenziju (članova predsjedništva BiH, parlamentaraca, općinskih načelnika, direktora i drugih dužnosnika), pa i donošenje amandmana na Ustav Federacije BiH i Ustav Republike Srpske.

Dakle, Visoki predstavnik za BiH je, iako postoje zvanične institucije BiH i entiteta koje su nadležne za donošenje zakona, amandmana na Ustav i dr., samostalno vršio zakonodavnu, pa i ustavnu vlast. Odluke i ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH su više puta bili predmet zahtjeva za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH. Jedan takav slučaj je vođen 2000. godine po zahtjevu jedanaest članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za ocjenu ustavnosti Zakona o državnoj službi. U Odluci, U-9/00 Ustavni sud BiH se, ocjenjujući dopustivost zahtjeva, osvrnuo na prirodu institucije i ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH.

Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sistema intervenira u drugom pravnom sistemu, čime njene funkcije postaju dualne. Isto vrijedi iza Visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebne ovlasti i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, Visoki predstavnik – čije ovlasti koje proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – je intervenirao u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon, koji je on donio, je prirode domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine.<sup>93</sup>

Dakle, Ustavni sud BiH djelovanje Visokog predstavnika za BiH označava “nekom vrstom funkcionalne dualnosti”, čime ustvari Visoki predstavnik za BiH “supstituira” domaće vlasti. U više navrata, Visoki predstavnik za BiH je donosio amandmane na ustave entiteta utvrđujući precizno njihov sadržaj, vrijeme stupanja na snagu te ostavljajući mogućnost nadležnim parlamentarnim tijelima entiteta da mogu donijeti samo identične amandmane, tj. u istom obliku i bez dodatnih uvjeta.<sup>94</sup>

91 Vijeće sigurnosti UN je Rezolucijom 1144 (1997) potvrdilo Zaključke donesene na Konferenciji u Bonu.

92 Franić, D., “Bonski sustav” u Bosni i Hercegovini, Političke analize, god. 4, br. 13, 2013., str. 48.

93 Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-9/00 od 3. 11. 2000. godine. “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 1/2002.

94 Primjerice; izmjene Ustava Federacije BiH: Odluka, broj 387/2005 od 12. 12. 2005. godine, Odluka, broj 134/2003 od 2. 4. 2003. godine, ili izmjene Ustava Republike Srpske: Odluka broj 388/2005 od 12. 12. 2005. godine, Odluka broj 131/2003 od 2. 4. 2003.

Visoki predstavnik za BiH još uvijek nije formalno mijenjao Ustav BiH. Međutim, neke dosadašnje odluke su po sadržaju, iako nije riječ o amandmanima na Ustav, regulirale ustavnopravna pitanja na državnoj razini. Tako na primjer, Odluka Visokog predstavnika za BiH, broj 50/2000 od 12. 11. 2000. godine, kojom je donesen Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine,<sup>95</sup> a nakon toga, i Odluka o imenovanju sudaca i osnivanju Suda BiH od 8. 5. 2002. godine<sup>96</sup> zasigurno reguliraju ustavnopravnu materiju. Naročito ako imamo u vidu da Ustavom BiH nije regulirana institucija Suda BiH, već je konstituirana navedenom odlukom Visokog predstavnika. Štoviše, u Odluci, Visoki predstavnik naglašava da Parlamentarna skupština može donijeti (usvojiti) isti Zakon o sudu BiH, bez izmjena i dopuna, tj. sa istim sadržajem.<sup>97</sup> Pored toga, Visoki predstavnik je na sličan način regulirao i neka druga pitanja ustavno-pravnog karaktera kao što je pitanje državnih simbola odnosno zastave BiH. Prema tome, pitanje je da li bi se ovlaštenja utvrđena u Aneksu 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, u Deklaraciji iz Sintre te u članku XI.2. Zaključaka sa Konferencije za provedbu mira održane u Bonu ili ovlaštenja utvrđena na nekom drugom sastanku PIC-a mogla primijeniti/proširiti i na izmjene Ustava BiH. Ako imamo u vidu dosadašnje odluke Visokog predstavnika za BiH kao i stav Ustavnog suda BiH o “funkcionalnoj dualnosti” institucije Visokog predstavnika za BiH, te ovlaštenju Visokog predstavnika za BiH da “supstituiranja” domaće vlasti, ne bismo mogli isključiti mogućnost da Visoki predstavnik za BiH “supstituiraju” ustavnu vlast BiH, kao što je to učinio na entitetskoj razini i na indirektan način na državnoj razini. Međutim, mada, ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH nisu promijenjena ili ukinuta, zbog kritiziranja ovakvog načina djelovanja, te zbog “slabljenja” odlučnosti i nedostatka konsenzusa međunarodne zajednice koja mu je putem PIC-a pružala podršku, Visoki predstavnik za BiH je počeo da izbjegava korištenje svojih ovlaštenja.<sup>98</sup> Svakako, nije isključeno da se na nekom narednom sastanku PIC-a neće donijeti smjernice kojima će se podržati i takva odluka Visokog predstavnika za BiH.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Jedne od najvažnijih odredaba ustava su zasigurno odredbe koje reguliraju mogućnosti i način mijenjanja ustava. Te odredbe su bastion ustava, odnosno garancija njegovog trajanja. Vrlo je širok raspon intenziteta ustavne krutosti, od jednostavno promjenjivih ustava (meki ustavi) do onih sa vrlo složenim i dugim postupkom donošenja izmjena (tvrđi ustavi). Istražujući opredjeljenja ustavotvorne vlasti u pogledu načina revidiranja ustava, utvrdili smo značajne sličnosti i razlike koje omogućavaju određeno grupiranje ustavnopravnih sistema sa aspekta revizije ustava. Tako smo utvrdili više modela revizije ustava, a unutar pojedinih mo-

godine i dr.

- 95 Odluka Visokog predstavnika, broj 50/00, “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” broj 29/2000, “Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine” broj 52/00 i “Službeni glasnik Republike Srpske” broj 40/00.
- 96 Odluka o imenovanju sudaca i osnivanju Suda Bosne i Hercegovine, <http://www.ohr.int/?p=66740>, pristupljeno 17. 4. 2019.
- 97 “Na osnovu svega navedenog, ovim donosim sljedeću Odluku koja stupa na snagu odmah na privremenoj osnovi, sve dok Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji ovaj Zakon u propisanoj formi, bez izmjena i dopuna i bez postavljanja uvjeta.” Odluka Visokog predstavnika za BiH, *op. cit.* u bilj. 76.
- 98 U posljednje vrijeme javnost u BiH sve glasnije kritizira Visokog predstavnika Valentina Inzka zbog njegove inertnosti i odbijanja da primjeni svoja ovlaštenja. Naročito se to očekivalo u slučaju “Referendum Republike Srpske” i “Dan Republike Srpske”.

dela mogu se razlikovati određeni tipovi i podtipovi. Kriterij na osnovu kojeg smo selektirali različite pristupe ovom pitanju je ustavna vlast tj. tko čini ustavnu vlast, da li je ona samostalna u odlučivanju ili ne, da li je regulirana mogućnost odstupanja od redovnog postupka i sl. U tom smislu smo i označili tako utvrđene modele, tipove i podtipove:

- Parlamentarni model unutar kojeg razlikujemo pet tipova: a) čisti tip (parlament odlučuje samostalno), sa ordinarnim podtipom (parlament odlučuje samostalno u redovnom zakonodavnom postupku); b) prevalentni tip (parlament odlučuje samostalno osim u određenim slučajevima); c) kondicionalno-devijacijski tip (parlament odlučuje samostalno s tim da je utvrđena mogućnost odstupanja od redovnog postupka); d) kondicionalno-aprobativni tip (odlučuje parlament uz suglasnost/potvrdu drugog organa vlasti i e) bikonvokativni tip sa tri podtipa: čisti (odlučuje parlament u dva saziva), kondicionalno-aprobativni (odlučuje parlament u dva saziva uz obaveznu suglasnost/potvrdu drugog organa vlasti) i kondicionalno-devijacijski (odlučuje parlament u dva saziva uz utvrđenu mogućnost odstupanja od redovnog postupka).
- Referendumski model (odlučuju građani putem referenduma).
- Parlamentarno-referendumski model unutar kojeg razlikujemo tri tipa: a) čisti (odlučuje parlament uz referendumsku potvrdu građana); b) kondicionalno-devijacijski (odlučuje parlament uz referendumsku potvrdu građana, s tim da je utvrđena mogućnost odstupanja od redovnog postupka) i c) bikonvokativni tip (odlučuje parlament u dva saziva uz referendumsku potvrdu građana).
- Inokosni model (odlučuje inokosni organ vlasti).
- Mješoviti model (o ustavnim promjenama mogu odlučivati različiti organi vlasti).

Kada je riječ o sigurnosnim mehanizmima čija je svrha pružanje određenih garancija stabilnosti ustava, odnosno zaštite od učestalih, neopravdanih i usko interesnih promjena ustava kao najznačajnije izdvajamo: a) složenost postupka, b) ograničenost iniciranja i podnošenja prijedloga, c) kvorum i većina, d) klauzule vječnosti. Složenost postupka zahtjeva vrijeme i uključivanje više subjekata u ustavne promjene (inicijatori, odbori, javnost, parlament, entiteti, etničke grupe i dr.). Ograničenost broja ovlaštenih predlagača svodi mogućnost iniciranja na mali broj subjekata čime se smanjuje broj prijedloga, te doprinosi kvaliteti i ozbiljnosti prijedloga ustavnih promjena. Postavljenjem zahtjeva u pogledu kvoruma i većine članova ustavne vlasti potrebne za donošenje odluke o reviziji, pruža se višestruka garancija reguliranim vrijednostima i daje snažniji legitimitet ustavnim promjenama. Smatrajući određene, ustavom regulirane vrijednosti, izuzetno značajnim vrijednostima koje zavrjeđuju vječnu nedodirljivost, ustavotvorac ih je izdvojio i zaštitio trajnom nepromjenjivošću (klauzule vječnosti).

Jedno od najvažnijih ustavnopravnih pitanja je za koje se inhibicijske mehanizme opredijeliti i u kojoj mjeri. Pretjerana rigidnost može usporiti pa i onemogućiti ustavne promjene koje treba da prate intelektualni razvoj, te ekonomski, politički, socijalni, ekološki i drugi napredak društva. S druge strane, pretjerana lakoća mijenjanja ustava može voditi ka beznačajnosti i zloupotrebama ustava. Na ovo pitanje ne postoji univerzalan odgovor koji bi bio primjenjiv u svim ustavnim sistemima i u svim okolnostima. Jer niti pojedini mehanizmi imaju identičan efekt u različitim sistemima niti različiti sistemi jednako reaguju na iste mehanizme. Uvjetovano je to kako aktualnom društvenopolitičkom situacijom i konstelacijom progresivnih i

degresivnih snaga određenog političkog sistema, tako i društvenopolitičkog naslijeđa koje se reflektira na aktualno stanje. U toj refleksiji naročito do izražaja dolazi stvarna ili potencijalna društvenopolitička podijeljenost unutar sistemskih snaga. Ta diferentnost insistira na odgovarajućem ustavnopravnom položaju sa kojeg će moći nadzirati i utjecati na reguliranje uvjeta i načina života, prije svega u ustavnopravnoj materiji, štiteći tako vlastite probitke. Slučaj je to, primjerice, kod federalnih država, višenarodnih država i drugih nehomogenih državnih sistema. U takvim okolnostima dodatno se javlja potreba za usložnjavanjem i preciziranjem mehanizama zaštite od zadiranja (interveniranja) u ustavne vrijednosti.

Postavlja se pitanje, da li je, uvažavajući navedeno, moguće i da li je pragmatično po značaju rangirati postojeće inhibicijske mehanizme i univerzalizirati njihovu primjenu definiranjem aplikativne formule uz pomoć koje bi se, uvažavajući okolnosti i obilježja konkretnog slučaja, došlo do mehanizma optimalnog tipa i intenziteta. Mišljenja smo da osobitost svakog konkretnog slučaja insistira na vlastitom poretku (po vrsti i intenzitetu) instrumentalne kontrole i ravnoteže, a što upućuje na zaključak o nesvrhovitosti traganja za univerzalnom formulom optimalnog zaštitnog mehanizma. Štoviše određena nastojanja (Donald Lutz, Arend Lijphart, Dag Anckar, Lauri Karvonen i dr.) da se mjeri rigidnost ustava, bez obzira na eventualnu uspješnost formule, smatramo da ne bi naročito doprinijela pronalasku univerzalnog rješenja za otkrivanje optimalnog mehanizma zaštite u svim sistemima. Takva mjerenja doprinose tek spoznaji o intenzitetu primijenjenog rješenja ali ne i pronalasku optimalnog.

Kada je riječ o izboru “najboljeg” modela mijenjanja ustava koji podrazumijeva i inhibicijske mehanizme smatramo nužnim uzeti u obzir tri kriterija: a) legitimitet, b) apsolutnu zaštitu univerzalnih vrijednosti i c) progres. Kriterij legitimiteta insistira na inkludiranju u proces revizije onih subjekata koji su kapacitirani učiniti ustavne promjene općeprihvaćenim. To je garancija trajnosti, ozbiljnosti i primjenjivosti. Kriterij apsolutne zaštite univerzalnih vrijednosti zahtjeva naročitom pažnjom definiranje vrijednosti koje zavrjeđuju (trebaju) biti inhibicijskim mehanizmima izdvojene višom razinom zaštite, pa i potpuno isključene od interveniranja u njihov sadržaj. Kriterij progresa traži određenu razinu fleksibilnosti kod mijenjanja ustava koja će dopuštati kompatibilnost ustava i tendencija razvoja. Kod zadovoljavanja navedenih kriterija treba naći najbolju mjeru i omjer međusobnog utjecaja. Tako insistiranje na legitimnosti koja će bezuvjetno i isključivo pretpostavljati građansko odlučivanje i uz to zahtijevati visok procent učesnika i potvrđnih glasova može voditi ka fiksiranju *statusa quo* i onemogućavanju postizanja kriterija progresa. Također, kriterij apsolutne zaštite, kod nepreuzne primjene, može imati sličan efekt. S druge strane, “predoziranje” fleksibilnošću koja se pojavljuje u kriteriju progresa slabi “imunološki sistem” ustava, odnosno ugrožava sistem ustavne samozaštite.

Od ovdje utvrđenih modela i tipova načina činjenja ustavnih promjena smatramo parlamentarno-referendumski model najprihvatljivijim. Ovaj model dopušta visok stupanj efektivnosti i stručnosti do koje se dolazi djelovanjem različitih organskih struktura u pripremi teksta (stručne komisije i odbori, parlament), a s druge strane, garantira legitimitet promjenama djelovanjem legitimnih predstavnika u parlamentu i referendumskom suglasnošću samih građana. Na ovaj način omogućava se sudjelovanje većeg broja aktera što pretpostavlja kvalitetniji sadržaj i opću prihvaćenost ustavnih promjena. Varijacije ovog modela ne doprinose poboljšanju istog, jer ili vode pretjeranoj rigidnosti (raspuštanje parlamenta i novi izbori nakon

čega slijedi referendum – Kraljevina Danska), ili slabljenju građanskog utjecaja (mogućnost činjenja otklona od referenduma – Republika Francuska).

Nakon parlamentarno-referendumskeg modela najprihvatljiviji je parlamentarni model, s tim da, imajući u vidu značaj ustavne materije, odsustvo referendumskeg izjašnjavanja građana smatramo manjkavošću ovog modela koja se odražava na legitimitet i opću prihvaćenost promjena. Stoga je poželjno bar određene, značajnije odredbe ustava dodatno osnažiti građanskom suglasnošću sa njihovim promjenama (prevalentni tip: Republika Srbija, Republika Crna Gora i sl.).

Referendumski model, koji podrazumijeva pravo građana da samostalno iniciraju, utvrde i donesu promjene ustava, smatramo nepoželjnim jer laiciziranje postupka stvaranja najviših pravila ponašanja, makar to značilo izvornu demokratiju, pretpostavlja ugrozu nomotehničkih kvaliteta i sistematičnosti, što može rezultirati kontradiktornošću (neustavnošću) i nejasnoćom odredaba ustava. Za primjer možemo navesti izmjene Ustava Švicarske 2009. godine kojima je zabranjena gradnja minareta, iako su vlasti Švicarske i stručna javnost izražavali negodovanje i sugerirali građanima da ne glasaju za takve izmjene jer je to u kontradiktornosti sa osnovnim principima Ustava, međunarodnim pravom i religijskim slobodama.<sup>99</sup> Pored toga, samoorganiziranje velikog broja građana je tromo, neproduktivno i obilježeno neizvjesnošću i međusobnom neusklađenošću jedinki.

Ostali modeli, ili se nedopušteno udaljavaju od demokratskih principa, odnosno isključuju javnosti i izabраниh predstavnika građana, a što otvara vrata samovolji i raznim zloupotrebama položaja i ovlasti (inokosni model), ili otvaraju mogućnost ustavnom i zakonodavnom paralelizmu, što predstavlja *contradictio in adiecto* (mješoviti model).

Međutim, čak i kada bi jasno definirali “najbolji” model u teoretskom smislu, ovdje se nameću dodatna pitanja koja traže širu i detaljniju elaboraciju koja zahtijeva korištenje drugačijih metoda od ovdje primijenjenih. Takva su, primjerice, pitanja mogućnosti uvođenja određenog modela sa određenim tipom, intenzitetom i oblikom inhibicijskih mehanizama koji je u primjeni u jednom ustavnom sistemu u ustavni sistem koji primjenjuje drugačiji model. Dakle, pitanje je da li su, pod kojim uvjetima i u kojoj mjeri modeli revizije “prenosivi” i da li bi se zadržao isti efekt. Pored toga, korisno bi bilo komparirati postojeće modele u smislu a) brzine (period trajanja postupka izmjena, od inicijative do stupanja na snagu), b) učinkovitosti (djelotvornost izmjena u praksi), c) prihvaćenosti, d) ekonomičnosti i dr.

## LITERATURA

1. Abdelaal, M., *Entrenchment Illusion: The Curious Case of Egypt's Constitutional Entrenchment Clause*, Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, god. 16, br. 2, 2016., str. 1.–45.
2. Abdulaziz H., *Ornamental Constitutionalism: The Saudi Basic Law of Governance*, Yale Journal of International Law, god. 30, br. 2, 2005., str. 375.–396.

<sup>99</sup> Više o tome vidjeti na: <http://www.swissinfo.ch/eng/voters-to-decide-on-controversial-minaret-ban/668762>, pristupljeno 19. 4. 2019. i u Dixon, R.; Uhlmann, F., *The Swiss Constitution and a weak-form unconstitutional amendment doctrine?*, International Journal of Constitutional Law, god. 16, br. 1, 2018., str. 54.–74., <https://doi.org/10.1093/icon/moy004>, pristupljeno 19. 4. 2019.

3. Behend, Ch., *The process of constitutional amendment in Belgium*, in Xenophon Contiades (ed.), *Comparative Constitutional Amendment – Europe, Canada and the USA*, str. 35.–51., Routledge 2013., London.
4. Crombrugge, R., *Belgium and Democratic Constitution-Making: Prospects for the Future?*, *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, god. 46, br. 1, 2017., str. 13.–36.
5. Dixon, R.; Uhlmann, F., *The Swiss Constitution and a weak-form unconstitutional amendment doctrine?*, *International Journal of Constitutional Law*, god. 16, br. 1, 2018., str. 54.–74., <https://doi.org/10.1093/icon/moy004>, pristupljeno 19. 4. 2019.
6. Franić, D., *“Bonski sustav” u Bosni i Hercegovini*, *Političke analize*, god. 4, br. 13, 2013., str. 47.–52., <https://hrcak.srce.hr/142239>, pristupljeno 2. 4. 2019.
7. Ginsburg, T.; Melton, J., *Does the constitutional amendment rule matter at all?: Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty*, *International Journal of Constitutional Law*, god. 13, br. 3, 2015., str. 686.–713.
8. Horvat-Vuković, A., *“U ime ustava” – materijalne granice promjene ustava*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 65, br. 3–4, 2015., str. 481.–503.
9. Isberg, M., *The Constitution of Sweden, The fundamental laws and the Rigsdag Act*, *Swertes Riksdag*, 2016, Stockholm.
10. Klain, I.; Šipka, M., *Veliki rečnik stranih reči i izraza*, *Prometej*, 2006., Novi Sad.
11. Kostadinov, B., *Ustavni identitet*, u Bačić, A. (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb, str. 305.–337.
12. Krunke, H., *Formal and informal methods of constitutional change in Denmark*, in Contiades, Xenophon (ed.), *Engineering Constitutions change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and The USA*, str. 73.–93., Routledge 2013., London.
13. Lesley, D.; Bradley, M., *A Summary of Recent Constitutional Reform in the United Kingdom*, *International Journal of Legal Information*: god. 33, br. 1, 2005., str. 71.–102., <https://scholarship.law.cornell.edu/ijli/vol33/iss1/7>, pristupljeno 25. 2. 2019.
14. McSorley, J., *The New Zealand Constitution*, Background note, Information briefing service for members of Parliament, Parliamentary Library, 2005, Wellington, <https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/00PLLawRP00011/502fa2135dd16543ca15974a028ad70161b80aba>, pristupljeno 3. 5. 2019.
15. Omejec, J., *Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)*, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, god. 1, br. 1, 2010., str. 1.–28.
16. Richard A., *Amending constitutional amendment rules*, *International Journal of Constitutional Law*, god. 13, br. 3, 2015., str. 655.–685.
17. Roznai, Y., *Unamandability and the Genetic Code of the Constitution*, *Ney York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2015., Paper 514., <http://lrs.nellco.org/nyu-plltwp/514>, pristupljeno 26. 2. 2019.
18. Voermans, W., *The constitutional revision process in the Netherlands: Sensible security valve or cause of constitutional paralysis?* in Contiades, Xenophon (ed.), *Engineering Constitutions change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and The USA*, 257.–273., Routledge, 2013., London.

## POPIS PROPISA, AKATA I SUDSKIH ODLUKA

1. Basic Law for the Federal Republic of Germany, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17609>, pristupljeno 8. 3. 2019.



2. Basic Law of Governance of The Kingdom of Saudi Arabia, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/7973>, pristupljeno 15. 3. 2019.
3. Constitution of Albania, <https://www.constituteproject.org/constitution/Albania-2012.pdf?lang=en>, pristupljeno 14. 3. 2019.
4. Constitution of Algeria, <https://www.constituteproject.org/constitution/Algeria 2016.pdf?lang=en>, pristupljeno 26. 3. 2019.
5. Constitution of Bosnia and Herzegovina, dostupno na: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTI ON%20.pdf>, pristupljeno 2. 3. 2019.
6. Constitution of Ireland, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>, pristupljeno 10. 3. 2019
7. Constitution of Norway, <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>, pristupljeno 23. 2. 2019.
8. Constitution of Qatar, <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/ Qatar.pdf>, pristupljeno 5. 3. 2019.
9. Constitution of Romania, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf>, pristupljeno, 15. 3. 2019.
10. Constitution of Spain, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/HistNormas/Norm/const-espa-texto-ingles-0.pdf>, pristupljeno 1. 3. 2019.
11. Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and the Riksdag Act, <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>, pristupljeno 1. 3. 2019.
12. Constitution of the Arab Republic of Egypt, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/15307>, pristupljeno 10. 3. 2019.
13. Constitution of the Federative Republic of Brazil, <http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution>, pristupljeno 26. 2. 2019.
14. Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan <https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan-2011.pdf>, pristupljeno 5. 3. 2019.
15. Constitution of the Kingdom of Bahrain, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bh/bh020en.pdf>, pristupljeno 5. 3. 2019.
16. Constitution of the Kingdom of the Netherlands, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17867>, pristupljeno 6. 3. 2019.
17. Constitution of the Principality of Andorra, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ad/ad001en.pdf>, pristupljeno 28. 3. 2019.
18. Constitution of the Principality of Liechtenstein, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/10157>, pristupljeno 7. 3. 2019.
19. Constitution of the Republic of Bulgaria, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/456>, pristupljeno 13. 3. 2019.
20. Constitution of the Republic of Congo <https://www.constituteproject.org/constitution/Congo-2015.pdf?lang=en>, pristupljeno 5. 4. 2019.
21. Constitution of the Republic of Iceland, <https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution-of-iceland.pdf>, pristupljeno 7. 3. 2019.
22. Constitution of the Republic of Italy, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/14503>, pristupljeno 7. 3. 2019.
23. Constitution of the Russian Federation, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17023>, pristupljeno 5. 3. 2019.

24. Federal Constitution of the Swiss Confederation, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>, pristupljeno 27. 2. 2019.
25. French Constitution of October 4, 1958, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/5560>, pristupljeno 8. 3. 2019.
26. Kuwaiti Constitution, <https://www.constituteproject.org/constitution/Kuwait-1992.pdf?lang=en>, pristupljeno 7. 3. 2019.
27. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, U-9/00 od 3. 11. 2000. godine. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 1/2002.
28. Odluka Visokog predstavnika, broj 50/2000, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 29/2000, "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 52/2000 i "Službeni glasnik Republike Srbije" broj 40/2000.
29. The Belgian Constitution, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/11637>, pristupljeno 14. 3. 2019.
30. The Constitution of Finland, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, pristupljeno 3. 4. 2019.
31. The Constitution of Japan, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/2637>, pristupljeno 7. 3. 2019.
32. The Constitution of the Republic of Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>, pristupljeno 3. 4. 2019.
33. The Constitution of the Republic of Korea, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/kr/kr061en.pdf>, pristupljeno 28. 3. 2019.
34. The Constitution of the United States of America, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/5395>, pristupljeno 5. 3. 2019.
35. The Constitutional Act of Denmark, <https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark-1953.pdf?lang=en>, pristupljeno 10. 3. 2019.
36. The Norwegian Constitution, <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/17707>, pristupljeno 5. 3. 2019.
37. Ustav Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", broj 1/2007 i 38/2013.
38. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/1994, 13/1997, 16/2002, 22/2002, 52/2002, 63/2003, 9/2004, 20/2004, 33/2004, 71/2005, 72/2005, 88/2008.
39. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014. Odluka u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma održanog 1. prosinca 2013., na kojem je članak 62. Ustava Republike Hrvatske dopunjen novim stavkom 2., broj: SuP-O-1/2014. od 14. siječnja 2014.
40. Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 98/2006.
41. Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj: 21/1992 – prečišćeni tekst, 28/1994, 8/1996, 13/1996, 15/1996, 16/1996, 21/1996, 21/2002, 26/2002, 30/2002, 31/2002, 69/2002, 31/2003, 98/2003, 115/2005, 117/2005, 48/2011.
42. Ustava Republike Slovenije, "Uradni list Republike Slovenije", br. 33/91-I, 42/1997 – UZS68, 66/2000 – UZ80, 24/2003 – UZ3a, 47, 68, 69/2004 – UZ14, 69/2004 – UZ43, 69/2004 – UZ50, 68/2006 – UZ121,140, 143, 47/2013 – UZ148, 47/2013 – UZ90, 97, 99 i 75/2016 – UZ70a.

Jasmin Hušić\*

## CONSTITUTION REVISION MODELS

### Summary

The paper deals with typing of the revision models of actual constitutions in the world, starting from the role and importance of the constitution's revision subjects in the constitution's revision process. Based on the established features of the constitutional rules on way and possibilities of revising the constitution, the author determines five basic revising constitution models: a) the parliamentary model, b) the referendum model, c) the parliamentary-referendum model, d) unipersonal model, and e) the combined or mixed model. Within the scope of these models, eight types and four subtypes of the revision of the constitution are differentiated. The parliamentary model is characterized by the decisive role of parliament with certain variations (five types) of this model. In the referendum model, the citizen's expression is the primary characteristic. Constitutional changes cannot be made and no possibility of annulment of the results of the referendum can be determined without the consent of the citizens. The parliamentary-referendum is specific for approximately same importance of the decision of the parliament and the citizens, as none of these entities can independently decide on the changes. However, this model also has certain variations (types). The unipersonal model implies constitutional legal systems in which the changes of the constitution are decided by a unipersonal authority. The mixed model is particularly specific because of the possibility of making decisions by different bodies, independently.

In addition, the paper provides an overview of the basic constitutional mechanisms of restricting and preventing the constitution change, such as a) the complexity of the procedure, b) the limitation of the initiation and submission of proposals, c) the quorum and the majority, d) the eternity clauses.

In addition, the paper provides an overview of the basic constitutional mechanisms of restricting and preventing the constitution change, such as a) the complexity of the procedure, b) the limitation of the initiation and submission of proposals, c) the quorum and the majority, d) the eternity clauses.

*Keywords:* constitution, revision, models of constitution change, inhibition mechanisms of the constitution revision



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

\* Jasmin Hušić, PhD, Municipality of Velika Kladusa, Hamdije Pozderca 3, 77230 Velika Kladusa, Bosnia and Herzegovina. Email address: [jhušic77@gmail.com](mailto:jhušic77@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6402-5683>.