

## ОДЛУЧИВАЊЕ О УСТАВНИМ ИЗМЕНАМА НА ПРИМЕРУ НЕКИХ САВРЕМЕНИХ ФЕДЕРАЛНИХ ДРЖАВА<sup>2</sup>

### Апстракт

*Важност устава за успешно функционисање федералне државе је неспорна. Федералне јединице су заинтересоване да учествују у фази одлучивања о предложеним уставним изменама, а то је и последња фаза у оквиру које имају прилику да изразе свој коначан суд о самом предлогу. У овом чланку ће се анализовати ревизионе одредбе устава појединих федералних држава које се односе на фазу одлучивања. Циљ је представљање постојећих решења, те утврђивање сличности и разлика међу њима. Но, то није довољно. Примећено је да се у неким федерацијама устав уподобљава друштвеној стварности без формалних измена. Због тога је неопходно и да се укаже на улогу државних органа који га својим деловањем прилагођавају друштвеној стварности у одсуству одлуке донете у складу са ревизионим одредбама. На крају, неопходно је и да се процене како позитивни, тако и негативни аспекти оваквог поступања.*

**Кључне речи:** федерална држава, федерални устав, ревизионе одредбе федералног устава, уставносудска функција

<sup>1</sup> Истраживач приправник, Институт за упоредно право, Београд, студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, mail: stanicmisa@gmail.com

<sup>2</sup> У овом раду је обрађено питање одлучивања о уставним изменама у укупно 14 савремених федералних држава: Немачка, Аустрија, Русија, Белгија, Швајцарска из Европе, Мексико из Средње Америке, Бразил и Аргентину из Јужне Америке, САД и Канаду из Северне Америке, Јужноафричку Републику, Етиопију из Африке, Индију из Азије, као и Аустралију.

## 1. Увод

Каже се да се „начин промене промене устава умногоме јавља као део концепције на којој се темељи и развија федеративно уређење дотичне државе, али и обрнуто-као средство којим се остварује и учвршћује та концепција“.<sup>3</sup> Истиче се да „пажњу привлачи фаза усвајања промене савезног устава и учешће федералних јединица у тој фази“.<sup>4</sup>

Према Пјеру Пактеу (*Pierre Pactet*) цела конструкција федералне државе почива на дијалектичкој комбинацији трију начела: супрематије федерације, начела аутономије федералних јединица, те њихове партиципације.<sup>5</sup> У материји уставних измена нарочито је значајно начело партиципације. Оно значи да федералне јединице учествују у вршењу законодавне власти, у промени федералног устава, извршавању федералних закона и слично, без обзира на своју величину.<sup>6</sup> Заинтересоване су нарочито да учествују у поступку мењања устава, јер од уставних решења зависи њихов положај.<sup>7</sup>

Но, средином XX века је примећено да федерално начело слаби.<sup>8</sup> Дошло је до јачања улоге центра на рачун улоге делова, што је у складу са јачањем савремене државе уопште, која на себе преузима низ значајних функција које држава раније није имала, а чије се обављање мора организовати из једног центра.<sup>9</sup> Тиме се намеће и лочична дилема, а она гласи, да ли је тако и у поступку одлучивања о уставној ревизији?

У вези са тим, мора да се одговори на неколико повезаних питања. Прво, да ли се ревизионим одредбама увек предвиђа учешће федералних јединица у фази одлучивања о предложеним уставним изменама? Друго, да ли чланице приликом одлучивања учествују посредно, партиципирајући у органима федералне власти, или,

<sup>3</sup> П. Николић, *Уставно право*, Београд 1995, 55.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Према, Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2004, 441-442.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 444.

<sup>7</sup> В. А. В. Twomey, „The involvement of sub-national entities in direct and indirect constitutional amendment within federations”, 1, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop11/Twomey.pdf>, 07.10.2014.

<sup>8</sup> В. Јован Стефановић, *Ширење федерализма и његово упоредно слабљење по садржају*, Сарајево 1954, 6.

<sup>9</sup> М. Јовичић, *Савремени федерализам, Државност федералних јединица*, Изабрани списи књига 4, Београд (2006а), 482.

пак, непосредно изражавају став кроз одлуке њихових органа или грађана? Треће, да ли се захтева постизање одређене већине или је понекад неопходна једногласност? Четврто, да ли се уставни мењају само у складу са ревизионим одредбама или постоје и други начини „прилагођавања устава друштвеној стварности“? Пето, каква је улога органа који врше уставносудску функцију приликом уставних измена, те да ли они врше још неку функцију, поред основне функције „чуvara устава“? Шесто, да ли је таква њихова улога корисна или није у федералним државама?

Уопштено, можемо решења у федералним државама које проучавамо да поделимо у три групе. У првој би биле оне земље у којима је учешће федералних јединица у овој фази само посредно у оквиру горњег дома федералног парламента. У другој се налазе оне земље, у којима федералне јединице учествују непосредно преко својих органа, најчешће њиховог парламента или одлучивањем њихових грађана. Трећу, пак, сачињавају оне земље које комбинују прва два решења и у зависности од тога о којим је одредбама устава реч, имају решење које је карактеристично или за прву или за другу групу земаља. Овакво је стање ствари када погледамо одговарајуће уставне норме и оно ће подробније да буде описано у даљем току рада.

## 2. Посредно учешће федералних јединица у фази одлучивања

У горњем дому федералног парламента су представљене федералне јединице и он може да има својства типа већа или сената.<sup>10</sup> У њему би федералне јединице требало да заступају своје интересе. Дешава се да се замишљени образац не остварује и да представници федералних јединица у горњем дому често не заступају интересе федералних јединица чији су представници, већ политичких партија чији су чланови.<sup>11</sup>

То може да буде и корисно, јер „добар партијски систем омогућава да се изразе појединачни интереси, али и да се интегрише организација која би била способна за ефикасну политичку акцију на

<sup>10</sup> В., В. Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 64-65; R.L.Watts, „Participation of Federated Entities in Federal Policy-Making”, 9-14, <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Watts.pdf>, 05.10.2014.

<sup>11</sup> R.L.Watts, *Ibid.*, 18-19; М. Јовичић, *Савремени федерализам*, Изабрани списи књига 4, Београд (2006b), 273; A.W. Twomey, *Ibid.*, 17-18.

националном нивоу“.<sup>12</sup> Каже се и да политичке странке представљају нерв и покретне снаге политичког система у федерацији. У свим федералним државама, странке носе политички систем, дају му снагу и утичу на смер и његову вредност.<sup>13</sup> Наглашава се „да је ово област у којој се не сме занемарити стварност и утицај бројних ванправних фактора на остваривање правних решења. Међу тим факторима превасходну улогу имају организоване политичке снаге, пре свега, политичке партије“.<sup>14</sup> Улога политичких странака не сме да се занемари у оквиру федералне државе. Без обзира на улогу странака, федералне јединице у оквиру оваквог поступка имају начин да изразе свој став о предложеним уставним изменама.

У Немачкој је горњи дом устројен по принципу већа и свака држава чланица упућује одређени број посланика, који гласају јединствено, по упуствима њене владе. У Немачкој немају све чланице исти број гласова у горњем дому,<sup>15</sup> те су мање државе у опасности да буду прегласане. Овакво решење није уобичајено у савременим федералним државама. Основни закон Немачке предвиђа да се одлука о измени устава доноси само у савезном парламенту. Неопходно је да предлог за промену Основног закона буде усвојен двотрећинском већином у оба дома.<sup>16</sup>

Парламент у Белгији одлучује о изменама Устава у две узастопне легислатуре, што значи да се пре одлуке о ревизији устава морају спровести парламентани избори. То је поступак који је постојао и првобитно приликом усвајања Устава од 1831. године.<sup>17</sup> Иначе, „тај ревизиони систем садржи у себи прикривени референдум и у томе је он сличан ревизионом систему по коме је доношење одлуке о ревизији поверено специјалној, уставотворној скупштини“.<sup>18</sup> Приликом гласања о промени Устава неопходно је да буде присутно две трећине чланова оба дома, а одлука о промени Устава се усваја двотрећинском већином.<sup>19</sup> Међутим, „у оквиру овог поступка није

<sup>12</sup> К. С. Wheare, *Federal government*, New York, London 1947, 87.

<sup>13</sup> Ј. Ђорђевић, *Основна питања федералне државе*, Београд 1940, 134.

<sup>14</sup> М. Јовичић, (2006b), 270.

<sup>15</sup> R. Hrbek, „Germany (Federal Republic of Germany)”, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), Montreal&Kingston, London, Ithaca, 155, <http://site.ebrary.com.proxy.kobson.nb.rs:2048/lib/belgrade/reader.action?docID=10132855>, 06.10.2014

<sup>16</sup> Чл. 79. Основног закона Савезне Републике Немачке, [https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2012](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012), 05.10.2014.

<sup>17</sup> М. Станковић, *Белгијски федерализам*, Београд 2009, 200.

<sup>18</sup> Ј. Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига I, Загреб 1956, 34.

<sup>19</sup> Чл. 195. Устава Белгије, [https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium\\_2012](https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2012), 05.10.2014.

дозвољено велико упливисање федералних ентитета у одлучивање, јер се њихова партиципација исцрпљује гласањем у оквиру Сената<sup>20</sup>.

У Бразилу се предлог за измену Устава усваја већином од три петине чланова оба дома савезног парламента, а тражена већина мора бити постигнута након два узастопна гласања.<sup>21</sup>

Аргентински устав предвиђа формирање уставотворне скупштине. Савезни парламент доноси одлуку да се приступи уставној ревизији двотрећинском већином од укупног броја својих чланова. Одлуку о уставној ревизији доноси посебно за ту прилику формирана уставотворна скупштина.<sup>22</sup>

### 3. Непосредно учешће федералних јединица у фази одлучивања

Непосредно учешће федералних јединица у поступку измена устава доприноси већем степену заштите федералних јединица у поступку уставних измена. У оваквом поступку федералне јединице учествују кроз одлучивање њихових органа или изјашњавање њихових грађана.

Устав САД од 1787. године предвиђа да се предлог за уставну измену доноси било двотрећинском већином у оба дома Конгреса, било организовањем посебне конвенције коју на захтев две трећине конгреса федералних јединица сазива Конгрес. Такав предлог потврђују или конгреси три четвртине федералних јединица или посебно сазване конвенције, опет три четвртине федералних јединица.<sup>23</sup> Када је реч о потврђивању изгласане одлуке, други начин је по одлуци Конгреса примењен само 1933. године, приликом доношења XXI амандмана.<sup>24</sup>

Швајцарска је земља народне иницијативе и референдума, који су чврсто укоренили у свести Швајцараца и то је од утицаја на материју уставних измена. У овој земљи бирачи се увек изјашњавају

<sup>20</sup> М. Станковић, (2009), 200.

<sup>21</sup> Чл. 60. Устава Бразила, [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2014](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014), 05.10.2014.

<sup>22</sup> Чл. 30. Устава Аргентине, [https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina\\_1994](https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994), 05.10.2014.

<sup>23</sup> Чл. 5. Устава САД, [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992), 05.10.2014.

<sup>24</sup> А.В. Twomey, *Ibid.*, 7; М. Јовичић, (2006b), 316.

о предложеним изменама. На референдуму се за усвајање предложене промене мора изјаснити и већина бирача који су учествовали на референдуму у целој земљи, као и већина кантона, при чему се резултат у сваком кантону, узима као воља тог кантона. Референдум је обавезан, а Устав разликује два поступка, а у зависности од тога да ли је реч о делимичној, или потпуној ревизији.<sup>25</sup> Иначе, теоретски у Швајцарској може предлог за измену устава да буде одбачен од стране бирача у најмањим кантонима, иако је већина Швајцараца гласала за уставне измене.<sup>26</sup>

У Аустралији се предлог за измену усваја апсолутном већином у оба дома парламента. Након тога се у периоду који не сме бити краћи од два месеца, нити дужи од шест месеци износи на гласање у свакој држави чланици и територији. Предложеноу промену мора да прихвати већина бирача у Аустралији, као и већина бирача у већини федералних јединица. Одлука о промени Устава се доставља Генералном гувернеру, ради давања краљичиног пристанка.<sup>27</sup> Интересантно је приметити да када се каже већина држава, то у случају Аустралије заправо значи двотрећинску већину, јер Аустралију чине шест чланица федерације.<sup>28</sup> Уочљиво је да у овој материји Устав Аустралије, има слична решења као и Устав Швајцарске.

У Мексику се уставни амандмани усвајају двотрећинском већином присутних чланова Конгреса, а затим се износе на потврду законодавним телима држава чланица. Потребно је и да се позитивно изјасни већина законодавних тела држава чланица да би се усвојио предлог за измену Устава.<sup>29</sup>

У Етиопији постоји надмоћ општепредставничког дома у материји измене устава. За усвајање амандмана који се односе на поједине одредбе потребна је сагласност већине посланика у

<sup>25</sup> Чл. 138-142, 156-173., и чл. 192-195. Устава Швајцарске, [https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland\\_2002](https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2002), 05.10. 2014.

<sup>26</sup> T. Stauffer, N. Töpferwien, U. Thalmann-Torres, „Switzerland (Swiss Confederation)”, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), 347.

<sup>27</sup> В. М. Станковић, „Аустралијски федерализам-изазови на почетку другог века примене савезног устава“, *Анали Правног факултета у Београду* (Анали ПФБ) 2/2007, 141-155; A.W. Twomey, *Ibid.*, 9-10; Одељак 8. Устава Аустралије, [https://www.constituteproject.org/constitution/Australia\\_1985](https://www.constituteproject.org/constitution/Australia_1985), 05.10.2014.

<sup>28</sup> В. М. Станковић, *Ibid.*, 149, фуснота 29.

<sup>29</sup> Y. Mizrahi, „Mexico (United Mexican States)”, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), 203; Чл. 135. Устава Мексика, [https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2007](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007), 05.10.2014.

парламентима свих држава чланица, као и двотрећинска већина у оба дома савезног парламента. Није карактеристично за федералне државе да се за измену устава тражи једногласност федералних јединица. Што се тиче осталих одредаба за њихову измену се захтева сагласност две трећине парламената федералних јединица, као и двотрећинска већина савезних парламентарараца сједињених на заједничкој седници оба дома.<sup>30</sup>

#### 4. Мешовити начин учешћа федералних јединица у фази одлучивања

У ову групу спадају земље које комбинују решења из прве две групе и примењују два, или више начина измена федералног устава и то било у односу на различите одредбе устава, било у односу на различите ситуације до којих у поступку измене устава може да дође.<sup>31</sup>

Типичан пример за овакав начин уставне ревизије представља Русија, где у зависности од одредаба које се мењају одлучује или само у федералном парламенту или је понекад неопходна и сагласност парламената одређеног броја федералних јединица. Коначно, постоји и могућност сазивања уставотворне скупштине, као и референдума.<sup>32</sup>

Канада има од 1982. године мешовит систем усвајања уставних амандмана. Тада је престала надлежност британског парламента да врши измене канадског Устава.<sup>33</sup> Ревизиони поступак није једнообразан.<sup>34</sup> Постоји општа процедура измена канадског устава, према којој је неопходно да предлог усвоје оба дома савезног парламента, као и две трећине парламената провинција. Неопходно је да у тим провинцијама када се саберу живи преко 50 одсто становништва свих провинција, према последњем попису. Када је реч о неким одредбама оне се могу мењати само уз сагласност

<sup>30</sup> М. Станковић, „Федерализам у Африци: Случај Етиопије“, *Анали Правног факултета у Београду (Анали ПФБ)* 2/2008, 251; Чл. 104-105. Устава Етиопије, [https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia\\_1994](https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994), 05.10.2014.

<sup>31</sup> М. Јовичић, (2006b), 308.

<sup>32</sup> А.В. Twomey, *Ibid.*, 8-9; Чл. 108. и чл. 134-136. Устава Руске федерације, [https://www.constituteproject.org/constitution/Russia\\_2008](https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2008), 05.10.2014.

<sup>33</sup> D.R.Cameron, „Canada“, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), 113; Д. Симовић, *Канадски федерализам*, магистарски рад, Београд 2005, 115.

<sup>34</sup> Д. Симовић, 113.

оба дома савезног парламента, као и парламента сваке провинције. Измена неких одредби се усваја само у оквиру савезног парламента. Одредбе које се тичу појединих провинција, могу се мењати само уз сагласност тих провинција. Неке врсте амандмана, иако су усвојени, неће се примењивати на провинције које су гласале против тог предлога.<sup>35</sup>

Устав Аустрије предвиђа да уставне амандмане усваја доњи дом двотрећинском већином, уколико је присутна већина чланова тога дома. У овом случају одлуку о измени устава доноси доњи дом савезног парламента. Горњи дом тада на располагању има, само, могућност суспензивног вета.<sup>36</sup> Уколико трећина чланова било којег дома затражи да се парцијална ревизија изнесе на референдум, онда се о таквом предлогу одлучује на референдуму. Када је реч о општој ревизији, референдум је обавезан. Грађани тада не изражавају вољу федералних јединица, већ вољу грађана целе федерације. Предлози о уставним изменама којима би се смањивале надлежности чланица федерације у области легислативе или егзекутиве морају бити усвојени и у горњем и у доњем дому.<sup>37</sup> У пракси су уставне измене у Аустрији јачале федерацију, а поступак уставних измена је након рата био олакшан, пошто су у Аустрији формиране широке коалиције које су могле лако да постигну тражену већину.<sup>38</sup>

У Индији је у већини случајева довољна одлука донета у оба дома савезног парламента. Дакле, одлука се доноси посредним учешћем федералних јединица. Извесне одредбе наведене у Уставу Индије не могу бити мењане само одлуком савезног парламента, већ их морају и прихватити парламенти већине федералних јединица.<sup>39</sup>

У Јужноафричкој Републици се неке одредбе мењају усвајањем одлуке у оба дома савезног парламента, а тражи се постизање

<sup>35</sup> Пети део, Секција 38-47 Уставног акта Канаде од 1982, [https://www.constituteproject.org/constitution/Canada\\_2011](https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011), 05.10.2014.

<sup>36</sup> В. L. Prakke, „The Republic of Austria”, *Constitutional Law of 15 EU Member States* (ed. Lucas Prakke, Constantijn Kortmann), Deventer, The Netherlands 2004, 18, [http://books.google.rs/books?hl=en&lr=&id=b5vZMPbnNXcC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Constitutional+Law+of+15+EU+Member+States&ots=xjvNNfPIS9&sig=ooPjVlJ3WygpW8q-lo9SL5wmZOo&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Constitutional%20Law%20of%2015%20EU%20Member%20States&f=false](http://books.google.rs/books?hl=en&lr=&id=b5vZMPbnNXcC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Constitutional+Law+of+15+EU+Member+States&ots=xjvNNfPIS9&sig=ooPjVlJ3WygpW8q-lo9SL5wmZOo&redir_esc=y#v=onepage&q=Constitutional%20Law%20of%2015%20EU%20Member%20States&f=false), 07.10.2014.

<sup>37</sup> Чл. 42-44. Устава Аустрије, [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2009](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009), 05.10.2014; М. Јовичић, (2006b), 308.

<sup>38</sup> R. Sturm, „Austria (Federal Republic of Austria)”, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), 48.

<sup>39</sup> М. Јовичић, (2006b), 308; Део XX чл. 368. Устава Индије, [https://www.constituteproject.org/constitution/India\\_2012](https://www.constituteproject.org/constitution/India_2012), 05.10.2014.



различите већине у зависности од тога које се мењају. Остале одредбе се могу мењати и само одлуком доњег дома, осим уколико се не ради о онима које се односе на горњи дом, мењање граница провинција, њихове функције, органе, као и оне које регулишу материју која се односи на провинције. Уколико се такав предлог односи на неке посебне провинције, онда морају да га усвоје и њихови парламенти.<sup>40</sup>

## 5. Двострука улога уставног судства

Раширено је мишљење у уставноправној теорији да је контрола уставности нужно пратећи елемент сваке федеративно уређене државне заједнице, неопходни чинилац њеног складног развоја, па и више од тога, нужан услов федерализма.<sup>41</sup> Ханс Келзен је својевремено тврдио да се афирмација политичке идеје федералне државе не може у пуној мери остварити без уставног судства.<sup>42</sup> Истицао је да било који правни акт федералне власти којим се прекорачују надлежности додељене федералним уставом не може имати правну важност, као ни противуставни акти федералних јединица и да овај принцип који представља срж федералне државе може реализовати само уставно судство.<sup>43</sup> Судска контрола уставности се може дефинисати као „право судова (једног или више) да испитују сагласност аката државне власти са уставом и да ниште, или не примењују акте које сматрају противуставним, као и право да суде појединцима и групама због противуставне делатности”.<sup>44</sup> Сматра се да „ако је при уставном судовању битна заштита устава, онда, начелно узето, долазе под удар уставног судовања сви акти који вређају уставну норму”.<sup>45</sup> Но, ово није њихова једина функција у федералним државама. Они су уместо да буду „чувари Устава” фактички допринесли његовом прилагођавању измењеним приликама, иако је текст формално остајао исти. Приликом разматрања самих измена федералног устава, морамо да имамо у виду и ту њихову, специфичну улогу. Они

<sup>40</sup> Одељак 4. Део Ц Устава Јужноафричке Републике, [https://www.constituteproject.org/constitution/South\\_Africa\\_2012](https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012), 05.10.2014.

<sup>41</sup> О. Вучић, *Аустријско уставно судство, Чувар федерације и устава*, Београд 1995, 282.

<sup>42</sup> Н. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, RDP 1928, 253, <http://www.upicardie.fr/servlet/com.univ.utils.LectureFichierJoint?CODE=1295274025767&LANG UE=0>, 07.10.2014.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 256.

<sup>44</sup> М. Стојановић, *Судска контрола уставности: упоредноправни проблем на неке проблеме уставности*, Београд 1960, 5.

<sup>45</sup> И. Крбек, *Уставно судовање*, Загреб 1960, 6.

су и позвани да на крају кажу шта је устав и у складу са тим га могу прилагођавати друштвеној стварности, а у складу са потребама. То је чињено на тај начин што су проглашавани уставним закони који су били противуставни и на тај начин се фактичким путем долазило до уставних измена.<sup>46</sup>

Устав САД од 1787. године је ретко мењан применом технике уставних амандмана, иако беше сачињен у неком другом добу и за неко друго друштво, када САД нису биле светска сила. Поред дејства уставних обичаја,<sup>47</sup> који се морају узети у обзир, пресудну улогу у несметаном функционисању уставног система у измењеним приликама је имао и има Врховни суд САД-а.<sup>48</sup> Овај орган је од самог почетка и од чувене пресуде *Марбери (Marbury)* против *Медисона (Madison)* утицао да се практично формална промена Устава САД-а ређе примењује. Примењује се да „непромењености основног уставног текста доприноси један разлог, а то је техника тумачења које врши Врховни суд САД-а, када врши оцену уставности других правних аката. Често се дешавало да се због промењених животних околности у сукобу између уставне одредбе и законске одредбе, предност да овој другој и тиме је мењан смисао и саме уставне одредбе. Врховни суд је често се руководећи ванправним начелима признавао уставност и законима који су фактички значили измену уставних одредби. Америчка наука тврди да је Врховни суд САД-а својим тумачењем Устава много више утицао на промене устава него до сада донети амандмани.<sup>49</sup> Ово је све довело до тога да се у једном периоду Врховни суд САД од чувара чистоте и интегритета Устава, претворио у фабрику новог Устава и да постао творац несигурности законитости, што је резултирало да САД од уставне и демократске владе у једном периоду своје историје постану, влада судија.<sup>50</sup>

Аустралија и Швајцарска имају слична решења, али се швајцарски устав мењао без већих проблема, скоро увек када су то потребе налагале, док тако није било у Аустралији. Аустралијски устав се показао као „отпоран“ у односу на процедуру којом се предвиђају његове измене. Резултат тога је јачање улоге судова у тумачењу

<sup>46</sup> М. Јовичић, (2006b), 297-300.

<sup>47</sup> М. Јовичић, *Уставни и политички системи, Велики уставни системи, Елементи за једно упоредно уставно право*, Изабрани списи, књига 5, Београд (2006с), 85.

<sup>48</sup> В. Ch. Durand, „L’Etat federal en droit positif”, *Le Federalisme* (ed. G. Berger et al.), Paris 1956, 209; S.F.Schram, „United States of America”, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), 378.

<sup>49</sup> В. М. Јовичић, (2006с), 84-85.

<sup>50</sup> Ј. Ђорђевић, *Контрола уставности закона и америчка демократија*, Београд 1937, 41-42.

устава.<sup>51</sup> Сматра се да на другачије резултате утичу „друштвени и политички услови, као и менталитет грађана у Аустралији, који је потпуно другачији него у Швајцарској (конзервативизам аустралијског становништва је много јаче изражен)“.<sup>52</sup> У Аустралији је већина одлука о измени федералног устава на референдуму била одбачена, а добар део њих је у складу са захтевима времена предвиђао јачање функција федерације. Због тога је савезни парламент почео да прибегава доношењу закона којима се фактички мењао устав, а Врховни суд је већину ових закона проглашавао уставним. Мора се имати у виду и да је уставни систем Аустралије под великим утицајем уставног система САД из којег је преузета контрола уставности од стране Врховног суда. Због тога су у Аустралији усвајани закони којима се фактички мењао федерални устав, али их Врховни суд није оглашавао неуставним. Наравно, оправдано је питање да ли је такво поступање Врховног суда у супротности са основним демократским начелима, обзиром да се на тај начин у суштини изигравала воља бирача гласалих на референдуму.<sup>53</sup> Дакле, уз сагласност главних органа државе дошло је до фактичке промене устава.<sup>54</sup> У земљама попут САД и Аустралије у којима су судови релативно рано преузели на себе ову улогу релативно ретко долази до формалних измена устава. Бригу о прилагођавању устава промењеним друштвеним околностима узели су на себе врховни судови, обављајући ту своју функцију без престанка, они, мада не искључују, нити је могу искључити, могућност формалне измене устава, практично чине непотребном.<sup>55</sup> Но, ово није једини познати начин „фактичког“ мењања устава у федералним државама, а пример за то је Белгија.

## 6. Посебан поступак у Белгији

У федералној држави неопходно је да постоји, како вели Џон Стјуарт Мил „узајамна симпатија између народа...Симпатије које савезу припомоћи могу јесу: сродство расе, језика, верозакона и, више свега, политичких установа које највише могу да учине да се

<sup>51</sup> C. Saunders, „Australia (Commonwealth of Australia)”, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg), 37.

<sup>52</sup> М. Станковић, (2007), 148-149;

<sup>53</sup> М. Ловичић, (2006b), 299-300; В. А. W. Twomey, *Ibid.*, 11-12.

<sup>54</sup> М. Станковић, (2007), 150.

<sup>55</sup> М. Ловичић, (2006b), 300.

политички интерес као истоветан осећа“.<sup>56</sup> Слично пише и Жорж Бирдо који истиче „постојање извесне спиритуалне климе, коју, ако је нема, не могу накнадити ни најповољнији економски или географски услови“.<sup>57</sup> Федерална држава према својој политичкој основи и уставном механизму претпоставља лојалност свих власти и одржавање примљене равнотеже између савезних јединица и врховног ауторитета државе.<sup>58</sup> Потребни су прилагођавање и усаглашавање власти и делова против употребе принуде и механичких средстава, потребна је сарадња уместо заповести, координација уместо субординације, узајамно разумевање и попуштање<sup>59</sup>

Белгија је земља за коју се може рећи да је федерална држава којој недостаје социјална кохезија и у којој се не проналазе једноставно компромисна решења која су потребна за њено функционисање. Због тога је у уставној пракси ове земље настао поступак, који је постепено и довео до тога да се Белгија данас сматра федералном државом, иако је и даље формално важећи Устав од 1831. године сачињен за унитарну државу. То је учињено уз помоћ тзв. специјалних закона. Сама „техника специјалних закона, уз веће или мање изузетке, подразумева да се, прво, евентуалном минималном променом устава у редовном ревизионом поступку предвиди доношење специјалног закона, а да се, затим, тим законом детаљно уреде одређена питања у вези са државном организацијом“.<sup>60</sup> То је својеврсно прилагођавање Устава друштвеној стварности, али уз очување постојећег текста.<sup>61</sup> Недостатак консензуса о важним државним питањима у овој земљи, а уз присутан традиционализам је утицао да се посегне за напред наведеном техником доношења тзв. специјалних закона.<sup>62</sup>

## 7. Закључак

Можемо да закључимо да је у поступку одлучивања о изменама федералног устава неопходно учешће федералних јединица,<sup>63</sup> макар и посредно, кроз горњи дом федералног парламента. Ретко

<sup>56</sup> Цитирано према, *Ibid.*, 53.

<sup>57</sup> Цитирано према, *Ibid.*, 54.

<sup>58</sup> Ј. Ђорђевић, (1940), 127.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 131.

<sup>60</sup> М. Станковић, (2009), 202.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> В. К. Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, Подгорица 2005, 181.

се иде испод тога. Ствар је уставотвораца да према мерилима одређене земље предвиди конкретан начин њиховог учешћа. Такође, уобичајено је да се не захтева да се са предложеним изменама сагласе све федералне јединице. То је и логично, јер би на тај начин, а нарочито у вишечланим федерацијама, могло да дође до онемогућавања уставних измена.<sup>64</sup> Решења по којима се у материји измене федералног устава тражи једногласност су ретка и постоје у Етиопији и Канади, а када се ради о измени појединих одредаба.

Важно је да се и самим „предвиђањем специјалне процедуре за измену федералног устава пронађе равнотежа између ригидности и флексибилности у уставним операцијама у федерацији. Сувише ригидна уставна структура може озбиљно ослабити могућност федерације да одговори економским променама, социјалним и политичким притисцима и спољашњим утицајима“.<sup>65</sup> Када се устав не прилагођава измењеним друштвеним приликама, онда може да дође до прилагођавања устава тумачењем од стране органа који врши уставносудску функцију. Устав се може прилагођавати и другим специфичним техникама, а као што смо то видели на примеру Белгије. Може и даље да остане отворено постављено питање, а то је да ли је овакво поступање у складу са демократским начелима, те да ли се на тај начин заправо крши устав? Одговор на њега свакако не може да буде једнозначан. Са једне стране, може да буде потврдан, јер се оваквим техникама заправо заобилази примена ревизионих одредаба устава чијом применом би устав и требало да се прилагоди захтевима времена. Њиховим непримењивањем и федералне јединице губе могућност да узму учешћа у самом поступку. Са друге стране, може да се брани и тврдња да се тиме врши једна веома корисна функција за федералну државу. Омогућавање да опстане формално неизмењени устав, уз његово прилагођавање друштвеним потребама, обезбеђује у исти мах и опстанак саме државе. У суштини, федерални устав је као и сам федерализам, материја која се непрекидно развија. У вези са тим било који начин који у оквиру система установљеним уставом омогућава његово прилагођавање потребама саме федералне државе је добродошао. Од односа кључних уставних актера у конкретној држави зависи који ће се пут одабрати. Свакако је прави пут, онај којим се омогућава извесна флексибилност и који доводи до складног функционисања федералне државе, а што је и услов њеног опстанка.

<sup>64</sup> М. Јовичић, (2006b), 311.

<sup>65</sup> R. L. Watts, *Comparing federal systems*, Montreal & Kingston-London-Ithaca 1999, 102.

**Miloš Stanić, M.A.**

Research Assistant

Institute of Comparative Law, Belgrade

## **DECIDING ON FEDERAL CONSTITUTION AMENDMENTS IN EXAMPLES OF SOME MODERN FEDERAL STATES**

### Summary

Nobody can deny the federal constitution's importance for the successful functioning of a federal state. Therefore the members of the federal states are interested to take part in the process of decision making on the proposed constitutional amendments. As a matter of fact, it is the last moment when they have the chance to express their final opinion on proposed changes. In this paper the decision-making phase will be analyzed during the constitution's amendments proceeding. The aim of this work is to present the existing legal solutions and to identify similarities and differences between them. In fact, it is not enough. It was noted that in some federal states, constitution has been adapted to social reality without formal amendment proceedings to be done. Therefore, it is also necessary to point out the role of public authorities, who adapted constitution to social reality through their actions. This is done in the absence of the formal decision on constitutional change which should be set out in accordance with constitution amendments provisions. At the end, it will be necessary to assess both positive and negative aspects of such behavior.

**Keywords:** federal states, federal constitution, constitution amendments provisions, adapting constitution to social reality.