

Originalni naučni rad
Primljen: 29. 10. 2017.
Revidirana verzija: 26. 11. 2017.
Prihvaćen: 30. 1. 2018.

UDK: 342.4(497.7)
doi:10.5937/nabepo22-15508

USTAVNE PROMENE U MAKEDONIJI – VIŠE OD DVE DECENIJE

Iskra Akimovska Maletić¹

Fakultet za bezbednost, Skoplje,
Univerzitet „Sv. Kliment Ohridski“, Bitolj, Makedonija

Sažetak: Ustavne promene su neophodne kako bi se poboljšalo demokratsko upravljanje ili kako bi se izvršilo prilagođavanje političkim, ekonomskim i društvenim promenama. Nije moguće ni poželjno pokušati formulisati *in abstracto* najbolji model ustavnih promena. Veoma je važno da se procedure za izmenu ustava pripremaju na jasan i jednostavan način i primenjuju na otvoren, transparentan i demokratski način.

Ustav Makedonije iz 1991. godine predstavlja prekretnicu na putu ka demokratskoj tranziciji. Pripada grupi fleksibilnih ustava, uprkos činjenici da je potrebna dvostruka većina za njegovu promenu, a za određena pitanja i dvostruka većina. Izmene i dopune Ustava Makedonije primenjene sedam puta njegov su sastavni deo i pokazuju snažnu tendenciju ka demokratizaciji i integraciji etničkih zajednica.

Uprkos značaju formalnih pravila za promenu ustava utvrđeno je da su politički i društveni kontekst mnogo značajniji. Ustav Makedonije je primer za to. Iako formalno pravo na inicijativu za ustavne promene treba da bude unutar nacionalnih političkih aktera, posebna inicijativa ponekad može doći iz inostranstva (primeri su BiH, Sudan i Irak). U Evropi poslednjih godina postalo je

¹ Vanredni profesor, iskra.maletic@gmail.com

uobičajeno da države promene svoje ustave kako bi ispunili uslove koje su neophodne kako bi se postigao njihov cilj pridruživanja Evropskoj uniji ili Savetu Evrope, koji često zahtevaju od država da preduzmu ustavne reforme usmerene ka usklađivanju obaveza koje su prihvatile kada su postale članice te organizacije.

Ključne reči: ustav, ustavne promene, revizija ustava, Republika Makedonija.

Uvod

Nakon raspada socijalizma, zemlje Centralne i Istočne Evrope započele su proces demokratske tranzicije, koji nije bio nimalo lak. Tranzicioni proces je multidimenzionalni fenomen, na čijem početku je trebalo preduzeti dva koraka. Prvi se odnosio na fundamentalni izbor u pogledu budućnosti zemlje i modela društva kome će država stremiti. Kao što navodi Aleksandar Blankenagel (Alexander Blankenagel) „bez dobro pripremljenog pravnog teksta, koraci u željenom pravcu nisu nemogući, ali su ozbiljno ometeni“. Drugi korak podrazumeva primenu tog pravnog teksta, budući da i briljantno napisani pravni tekstovi nisu garant njihove adekvatne primene, jer će samo „otežavati zaobilaženje njihovih naredbi“²

U uporednom pravu široko je prihvaćeno mišljenje da sadašnji ustavotvorac nema pravo da vezuje ruke budućem ustavotvorcu. Međutim, istovremeno se navodi da revizionarna vlast, kao uspostavljena vlast, ne može proizvoljno menjati ustavne principe na osnovu kojih je stvorena kao redovna vlast. „Ustanovljena vlast mora se kretati u okviru ustava, a ne protiv njega ili izvan njega.“³ Otuda, promena ustava u svakoj državi veoma je kompleksan i kontradiktoran proces. Kompleksan je zato što obuhvata više faza, a kontradiktoran zbog toga što svako „otvaranje“ ustavnog pitanja predstavlja potencijalnu opasnost za sukobe između političkih subjekata, posebno u podeljenim i nestabilnim demokratskim društvima. Promena Ustava zahteva široku i demokratsku javnu raspravu svih zainteresovanih strana: pozicije, opozicije, stručne i naučne javnosti, civilnog sektora itd. Razume se, priroda ustava, kao akta nadzakonske snage, nekompatibilna je sa donošenjem po hitnom postupku i sa površnošću prilikom priprema ustavnih promena. U ustavni tekst treba intervenisati ve-

2 P. Дескоска, За уставот на Република Македонија – две децении подоцна, *Зборник на Праниот факултет Јустинијан Први во Скопје, во чест на Тодор Пеливанов*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2012, str. 151.

3 С. Шкарик, *Споредбено и Македонско уставно право*, Скопје 2004, str. 197.

ma retko, „drhtavom rukom“.⁴ Ova metafora pokazuje osetljivost i delikatnost promene ustava, aludirajući na trezvenost, mudrost i opreznost pri promenama, da bi se izbegle turbulencije u državi.⁵

Za razumevanje mehanizama ustavnih promena neophodno je razmotriti zašto su ustavi (ili bi trebalo da budu) manje fleksibilni od običnih zakona. Pitanje ustavnih promena leži u srcu ustavnopravne teorije i prakse. Konstitucionalizam podrazumeva da su osnovna pravila za delotvorno vršenje državne vlasti i zaštitu ljudskih prava stabilna i predvidiva, a ne podložna lakoj reviziji. Ovo je krucijalno za legitimitet ustavnog sistema. Istovremeno, ustavne promene su i neophodne u cilju poboljšanja demokratskog upravljanja ili njegovog prilagođavanja političkim, ekonomskim i društvenim promenama.

Kada je reč o ustavnim promenama u Evropi, postojeća praksa je izrazito neujednačena. Postoje države u kojima su ustavne promene prilično lako sprovodive, dok, s druge strane, ima država u kojima su ustavne promene gotovo nemoguće. Ne postoji idealni evropski model ustavnih promena, a još manje zajednički obavezujući pravni zahtevi. Do sada nije bilo pokušaja artikulisanja zajedničkih evropskih standarda na ovom polju.⁶ U tom smislu, nije ni moguće, a ni poželjno nastojanje da se *in abstracto* formuliše najbolji model ustavnih promena. Značaj ravnoteže između rigidnosti i fleksibilnosti može se razlikovati od države do države, u zavisnosti od političkog i socijalnog konteksta, ustavne kulture, vremena, odlika ustava, kao i niza drugih faktora. Takođe, ova ravnoteža nije statična, ali se može vremenom promeniti kao rezultat političkih, ekonomskih i društvenih promena.⁷

Rad se bavi pitanjem izmene ustava kao najvišeg opšteg pravnog akta u državi, zatim postupkom njegovih izmena i dopuna (revizije), a posebno analizira usvajanje i izmenu Ustava Republike Makedonije iz 1991. godine. U kontekstu Makedonije analiziraju se usvojeni ustavni amandmani u periodu od 26 godina, kao i poslednji nacrt ustavnih amandmana iz 2014. godine, čija procedura usvajanja nije završena.

4 P. Wigny, *Cours de droit Constitutionnel*, Bruxells 1973, str. 314.

5 A. Мајшошев, Постапка за измени на уставот на Уставот на Република Македонија, *Годишен зборник, Yearbook*, Vol. 4, Универзитет Гоце Делчев – Штип, Правен факултет, 2013, str. 8.

6 European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Report on Constitutional amendment, adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), Strasbourg, 19, January 2010, str. 4.

7 *Ibidem*, str. 22.

1. Donošenje i promena ustava

U teoriji postoji shvatanje da pored zakonodavne, izvršne i sudske vlasti treba govoriti i o ustavotvornoj vlasti. To je vlast koja usvaja ustav kao najviši pravni akt u hijerarhiji pravnih akata jedne države. Ona je u pravom smislu reči suverena, jer je originerna i neograničena vlast, u smislu da nema prethodnih normi koje bi je ograničile ili obavezale. Ona uspostavlja novi ustavni poredak, a revizijska vlast je ta koja menja utvrđeni ustavni poredak. Međutim, u savremenom procesu internacionalizacije ustavnog prava, sve manje se može govoriti o apsolutnoj neograničenosti ustavotvorne vlasti. Kako će se uočiti i na dosadašnjem iskustvu Republike Makedonije, ustavne, a do sada i najznačajnije, promene iz 2001. godine izvršene su uz značajnu pomoć međunarodne zajednice.

Postupak donošenja ustava je izrazito složen, često kontroverzan, a ujedno i izrazito političkog karaktera. U poslednjih nekoliko decenija procedura usvajanja ustava dobila je posebno na značaju zbog činjenice da su u mnogim zemljama usvojeni novi ustavi.⁸ Neki od njih označili su kraj određenog sistema upravljanja i uvođenje novog, dok su pojedini ustavi označili početak systemske demokratizacije uvođenjem demokratskih elemenata u funkcionisanje sistema, kao što je zamena stranačkog monizma stranačkim pluralizmom, uvođenje principa vladavine prava, podele vlasti itd.

Kada je reč o *promenama ustava*, prvo pitanje koje se postavlja jeste da li postoji potreba za promenom ustava. I u tom smislu iskazano, razume se da ustav ne može da bude nepromenjiv, jednom zauvek dat akt. Za Tomasa Džefersona (Thomas Jefferson)⁹ vezuje se krilatica da ustav jedne generacije ne može vezati ruke budućoj generaciji. Jedan od prvih ustava u istoriji svetske ustavnosti, francuski Ustav iz 1791. godine, proklamovao je da nacija ima nezastarivo pravo da menja svoj ustav (deo VII, član 1 Ustava).¹⁰ Promena ustava objašnjava se stavom da je volja građana suverena i da oni bez ikakvih ograničenja mogu da promene ustav. Ovaj stav se u potpunosti reflektuje u Deklaraciji o pravima čoveka i građana iz 1793. godine, koja je ugrađena u Montanjarski ustav iz iste godine: „narod uvek ima pravo da preispita i izmeni svoj sopstveni ustav. Buduće generacije ne mogu biti predmet zakona prethodne generacije“.

8 Između 1990. i 2000. godine 17 afričkih država, 14 latinoameričkih država i sve postkomunističke države u Istočnoj Evropi i države SSSR radikalno su promenile ili donele novi ustav. U: С. Климовски, Р. Дескоска, Т. Каракамишева-Јовановска, *Уставно право и политички систем*, Просветно дело АД, Скопје 2012, стр. 95.

9 Tomas Džeferson je severno-američki državnik koji je bio predsednik odbora za izradu Deklaracije o nezavisnosti usvojene 4. jula 1776. godine, pri čemu je on ujedno bio i njen glavni redaktor.

10 С. Климовски, *Уставен и политички систем*, Просветно дело, Скопје 1997, стр. 111.

Kasnije je ovo gledište široko prihvaćeno u ustavnoj teoriji, sa naglaskom da svaki ustav treba da sadrži odredbe o načinu svoje revizije.

Promena ustava, po pravilu, motivisana je jednim od dva osnovna razloga: prvo, svaki ustav ima slabosti koje, pre ili kasnije, postaju uočljive tokom njegove primene u praksi; i drugo, svaki ustav, nakon određenog vremenskog perioda, dolazi u sukob sa promenljivom društvenom realnošću. Najracionalnija opcija je da se ustav povremeno prilagođava promenama u društvu, jer njegova krutost izaziva neformalne promene ustava koje mogu biti izrazito nepovoljne po princip vladavine prava.

Neformalne ustavne promene podrazumevaju ustanovljavanje prakse koja je suprotna pisanom slovu ustava bez sprovođenja utvrđenog postupka za njegovu promenu ili stvaranja novog pravila ponašanja koje nema formalnu potvrdu u ustavu. Ostvaruju se na tri načina: ustavnim običajima, (ustavno) sudskim tumačenjem ustava i zakonima i drugim propisima koje donosi parlament ili drugi nadležni organ.

U ustavnopravnoj literaturi razmatra se i pitanje *zabrane promene ustava*. Zabrana se, po pravilu, odnosi samo na pojedine odredbe ustava koje su od suštinskog značaja i koje čine ustavni identitet države. Takođe, zabrana promene ustava može se odnositi i za određeni period ili za određene okolnosti, kao što je, na primer, postojanje vanrednog i ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti itd. U ustavnopravnoj teoriji postoje različita mišljenja u odnosu na pravni karakter zabrane promene ustava, pri čemu dominira gledište da zabrana promene ustava ne može imati pravnoobavezujući karakter, nego samo politički značaj ili političku vrednost.¹¹

2. Proceduralni aspekti promene (revizije) ustava – uporednopravni osvrt

Kada je reč o postupcima ustavnih promena u državama članica Saveta Evrope, ali i drugih država, glavni utisak je da postoji velika raznolikost u pogledu institucionalnih rešenja, iako su osnovni elementi za stvaranje specifičnih prepreka za ustavne promene u većem broju isti: kvalifikovana većina, višestruka većina, vremensko odlaganje, referendum ili kombinacija ovih faktora. Oni su u svakom slučaju dizajnirani i kombinovani na različite načine tako da stvaraju skoro onoliko amandmanskih formula koliko ima i država.¹² Pri tome, može se zaključiti da u svim ustavima postoje odredbe o pravu na

¹¹ С. Климовски, Р. Дескоска, Т. Каракамишева-Јовановска, *Opus citatum*, str. 103.

¹² European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 7.

pokretanje ustavnih promena. U nekim zemljama, pravo na iniciranje ustavnih promena ima više subjekata, a u nekima manje. U svim ustavima, parlament ima pravo da pokrene postupak ustavnih promena. Neki ustavi, takođe, daju pravo na inicijativu za pokretanje ustavnih promena Vladi (Hrvatska, Lihtenštajn, Moldavija, Crna Gora, Nizozemska, Srbija, Slovenija, Makedonija, Rusija, Švajcarska), predsedniku države (Francuska, Bugarska, Hrvatska, Monako, Crna Gora, Rumunija, Rusija, Srbija, Makedonija, Ukrajina i dr.) i lokalnim vlastima (Lihtenštajn – najmanje četiri komune). Pojedini ustavi pružaju mogućnost građanima koji imaju pravo glasa da podnesu inicijativu za ustavnim promenama, na primer, Lihtenštajn (1.500 glasača), Litvanija (300.000 glasača), Švajcarska (100.000 glasača), Makedonija (150.000 glasača), Srbija (150.000 glasača), Slovenija (30.000 glasača) i dr.)¹³ Da zaključimo, kao ovlašćeni predlagачi ustavnih promena najčešće se pojavljuju sledeći subjekti: šef države, vlada, određeni broj poslanika i određeni broj građana.

Treba napomenuti i to da je model promene (revizije) ustava u tesnoj korelaciji sa prihvaćenim modelom usvajanja ustava. To znači da, ako postoje tri osnovna načina donošenja ustava, onda postoje i tri različite procedure za izmenu i reviziju ustava. U većini država, parlament služi i kao redovni zakonodavac i kao vršilac ustavotvorne vlasti. Sistem ustavotvorne skupštine je uvek bio više karakterističan za usvajanje novog (prvog) ustava, a vremenom je postao sve ređi oblik vršenja ustavotvorne vlasti.¹⁴ Treba napomenuti i to da postoje brojni primeri kombinovanja sistema za izmenu ustava, kao i paralelno postojanje dve procedure.¹⁵ Promena ustava posredstvom referendumu čini od građana odlučujući faktor ustavnih promena. U ovom slučaju predstavnički organ priprema i glasa o predlogu za promenu ustava, ali usvajanje predloga u skupštini nema karakter konačne odluke. S tim u vezi, stav Venecijanske komisije jeste da su ustavne reforme podjednako legitimne bez obzira na to da li je referendum deo revizionog postupka.¹⁶ U slučaju sprovođenja ustavotvornog referendumu, veoma je važno da se on sprovede na način koji obezbeđuje jasnoću i transparentnost postupka i koji biračima daje jasne i precizne alternative.¹⁷

Najčešći način promene ustavnih odredaba je posredstvom tehnike ustavnih amandmana. Postupak promene ustava ustavnim amandmanima je, po

13 *Ibidem*, str. 8.

14 С. Климовски, *Opus citatum*, str. 116.

15 *Ibidem*, str. 114.

16 CDL-INF (1996), CDL-INF(2000)013 Opinion on the constitutional amendments concerning legislative elections in the Republic of Slovenia, *cn* European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Report on Constitutional amendment, adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), Strasbourg, 19 January 2010, str. 36.

17 European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 38.

pravilu, značajno složeniji od redovnog zakonodavnog postupka, jer zahteva nekoliko faza razmatranja ustavnih amandmana, a za njihovu saglasnost je potreban poseban kvorum i sl. Na primer, u Rusiji se ustavne promene usvajaju u postupku donošenja saveznih ustavnih zakona, tj. sa većinom od najmanje tri četvrtine od ukupnog broja poslanika Saveta Federacije i najmanje dve trećine od ukupnog broja poslanika u Državnoj dumi.¹⁸ U Finskoj je potrebno dve trećine glasova od ukupnog broja poslanika da bi se usvojio ustavni amandman, dok je za sprovođenje hitnog postupka ustavnih promena neophodna većina od pet šestina poslanika. I Ustav Estonije predviđa mogućnost postupanja po hitnom postupku prilikom donošenja ustavnih amandmana. Sve baltičke zemlje (Estonija, Letonija i Litvanija) zaštitile su najvažnije odredbe svojih ustava rešenjem da one ne podležu redovnom revizionom postupku, već da se o njima izjašnjavaju građani na referendumu. Primera radi, u Litvaniji, prvi član Ustava može da se promeni samo ako se dobije kvalifikovana većina od tri četvrtine glasova poslanika u Parlamentu.¹⁹ U skoro svim evropskim zemljama postoji zahtev za kvalifikovanim većinom u parlamentu pri usvajanju ustavnih promena. Kao izuzetak, obična parlamentarna većina pri usvajanju ustavnih promena karakteriše Dansku, Island, Irsku, Izrael, Švedska i dr. Da bi se ustav po svojoj pravnoj snazi razlikovao od zakona, uobičajeno se ovaj inicijalni postupak dopunjuje sa drugim institucionalnim zahtevima, kao što je referendum u Danskoj i Irskoj, ili tako što se o amandmanu, nakon sprovedenih izbora, iznova izjašnjava novi saziv parlamenta, ali i ovog puta običnom većinom (Island i Švedska).²⁰

Naposletku, komparativno iskustvo ukazuje na to da ustavne promene treba da odlikuju jasnoća i jednostavnost, a postupak njihovog usvajanja treba ostvariti na otvoren, transparentan i demokratski način. Ovi nepravni zahtevi pri vršenju revizije vlasti gotovo su podjednako važni, kao i najfiniji detalji u samim institucionalnim rešenjima.

3. Donošenje i izmena (revizija) Ustava Republike Makedonije iz 1991. godine

Novi Ustav Makedonije trebalo je da predstavlja značajan korak na putu ka demokratskoj tranziciji. Pokušaj da se ostvari delotvorna zaštita ljudskih prava, a ne samo da se stvori zvučna deklaracija, „u srcu“ je novih ustava u Central-

¹⁸ *Ibidem*, str. 10.

¹⁹ С. Климовски, Р. Дескоска, Т. Каракамишева-Јовановска, *Opus citatum*, str. 101.

²⁰ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 9.

noj i Istočnoj Evropi²¹. Postoje bar dva razloga za to. Prvo, građani Makedonije su živeli u režimu koji je „sistemski kršio ljudska prava, dok je propovedao njihovo poštovanje“²². U starom makedonskom ustavu osnovna prava su bila integrisana u detaljno postavljenu viziju samoupravnog društva i države. Zato ovaj period obeležava činjenica da su osnovna prava bila dizajnirana kao element celokupnog (i zbog toga totalitarnog) samoupravnog sistema baziranog na radnom čoveku i građaninu u samoupravljanju. Osnovna prava nisu bila početna tačka sistema, nego njegov deo i unapred je bilo tačno opredeljeno do koje mere model ljudskih prava može biti aktiviran.²³ Drugi razlog je nastojanje Makedonije da se priključi Evropskoj uniji i da postane član Saveta Evrope. Jedan od uslova za uspostavljanje nekog oblika odnosa sa Evropskom unijom jeste da se pokaže jasno opredeljenje za poštovanje ljudskih prava.²⁴

Ističe se da je Ustav Makedonije iz 1991. godine stvoren u „laboratoriji“, a ne u državnim institucijama. Takvi ustavi se smatraju privilegovanim, jer je postojanje uspešnih ustavnih modela u Zapadnoj Evropi učinilo rad kreatora ustava u postkomunističkoj Evropi jednostavnijim.²⁵ Ustav je morao da se donese. Takav je bio istorijski trenutak. Bez njega Makedonija ne bi mogla da postane suverena i međunarodno priznata država, što je postala prijemom u članstvo Ujedinjenih nacija u aprilu 1993. godine. To je najveća vrednost Ustava iz 1991. godine. Sve drugo je drugorazredno i popravljivo, pod uslovom da se izvuku lekcije u korist donošenja boljeg ustava u bliskoj ili daljoj budućnosti.²⁶

Ustav Makedonije iz 1991. godine donet je na osnovu postupka za izmenu Ustava, utvrđenog Amandmanom LXXIX iz 1990. godine. Taj amandman donela je Skupština Republike Makedonije zajedno sa amandmanima kojima je uspostavljen svojinski i politički pluralizam i predsednik Republike Makedonije, kao inokosni šef države. Prema tome, Ustav je donet saglasno revizionom postupku koji je predviđao prethodni ustav (ustavni kontinuitet).²⁷

Ustav iz 1991. godine donet je u nekoliko faza. Predlog za donošenje Ustava podneo je Predsednik Republike Makedonije maja 1991. godine. Taj predlog bio je dostavljen Skupštini sa zahtevom da se donese odluka o donošenju novog ustava. Nakon duge diskusije Skupština Republike Makedonije donela je odluku o započinjanju postupka donošenja novog ustava. Tu odluku Skupština Makedonije donela je dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika koji su izabrani na prvim parlamentarnim izborima u Makedoniji,

21 P. Дескоска, *Opus citatum*, str. 152.

22 *Ibidem*, str. 152.

23 *Ibidem*, str. 153.

24 *Ibidem*.

25 *Ibidem*.

26 С. Шкарик, *Opus citatum*, str. 212.

27 *Ibidem*, str. 199.

sprovedenim u novembru i decembru 1990. godine. Iz albanskih partija je bilo zahteva da Albanci u Makedoniji budu tretirani kao konstitutivni narod, a ne kao nacionalna manjina. Nakon završetka rasprave Skupština je zadužila Komisiju za ustavna pitanja da pripremi tekst nacrtu Ustava. Skupština Makedonije je utvrdila nacrt akta 23. avgusta 1991. godine, većinom glasova od ukupnog broja poslanika i na istoj sednici je donela odluku da nacrt ustava stavi na javnu raspravu. Javna rasprava trajala je od 24. avgusta do 15. septembra 1991. godine i iz ove perspektive posmatrano, čini se da je trajala isuviše kratko. No, nastojanje da se Republika Makedonija državnopravno zaokruži kao nezavisna država, opravdavalno je ovakvo nastojanje. Nakon sprovedene javne rasprave Skupština Makedonije je utvrdila Predlog Ustava. Ustav Makedonije je usvojen 17. novembra 1991. godine sa 92 glasa od ukupno 120 poslanika. Taj broj glasova značajno je nadmašio neophodnu dvotrećinsku većinu glasova (80). Proglašenje Ustava Makedonije izvršeno je Odlukom Skupštine koja je doneta sa 96 glasa, odmah po donošenju Ustava Makedonije. I ta odluka je doneta sa većim brojem glasova od predviđene dvotrećinske većine. Prema rečima predsednika Skupštine Stojana Andova, razliku u glasovima čine tri poslanika iz parlamentarne grupe VMRO – DPMNE i jedan iz PDP-ove grupe.²⁸ Ustav nije dobio podršku 22 poslanika iz albanskih partija. To je bio znak da albanska većina nije zadovoljna svojim statusom u Ustavu Makedonije. Deset godina kasnije albanska nacionalna zajednica je tu činjenicu iznela kao razlog otpočinjanja etničkog rata u Makedoniji 2001. godine.²⁹ Ustav je usvojen većinskim sistemom građanske demokratije, sličnim onima kakvi postoje u Velikoj Britaniji ili u Francuskoj (država-nacija).³⁰

3.1. Postupak (tehnika) promene Ustava Republike Makedonije

S obzirom na predviđeni postupak revizije (čl. 129–131 zajedno sa amandmanom XVIII Ustava), Ustav Makedonije pripada grupi „fleksibilnih“ ustava, iako njegova promena zahteva dvotrećinsku većinu od ukupnog broja poslanika, dok se za određena pitanja, kao što su lokalna samouprava ili ona koja se odnose na prava zajednica, zahteva dvostruka (Badinterova) većina.³¹

Postupak promene Ustava Makedonije obuhvata pet faza. *Predlog za pristupanje promenama Ustava* mogu da podnesu nekoliko subjekata: predsednik Republike, Vlada Republike Makedonije, najmanje 30 poslanika u Skupštini

²⁸ *Ibidem*, str. 201.

²⁹ *Ibidem*, str. 202.

³⁰ *Ibidem*, str. 210.

³¹ Н. Габер, Уставните промени во Република Македонија – одраз на актуелните општествени и политички односи, *Политичка мисла*, бр. 35, Скопје 2011, стр. 11–22.

Republike Makedonije i 150.000 građana. *Odluku za pristupanje promenama Ustava* donosi Skupština Makedonije dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika. U pismenom predlogu, predlagač obrazlaže koncepciju i ciljeve ustavne promene. Time se omogućuje meritorno odlučivanje poslanika o datom predlogu i stručno oblikovanje prednacrta te ustavne promene. *Nacrt promene Ustava* utvrđuje Skupština Makedonije većinom glasova od ukupnog broja poslanika, na osnovu prethodne stručne pripreme teksta i njegove verifikacije u Komisiji za ustavna pitanja Skupštine Makedonije. Utvrđeni Nacrt stavlja se na javnu raspravu, na osnovu odluke Skupštine. Trajanje javne rasprave opredeljuje Skupština u zavisnosti od obima ustavne promene i okolnosti u kojima se ostvaruje. *Predlog ustavnih promena* utvrđuje Skupština Makedonije dvotrećinskom većinom glasova, na osnovu rezultata javne rasprave. *Odluku o promeni Ustava* donosi Skupština dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika. Pre usvajanja vodi se načelna debata o predlogu akta i konkretna debata o svakom članu posebno. Poslanici imaju pravo da predlažu amandmane na predloženi tekst ustavnih promena. Na primer, za vreme utvrđivanja predloga akta Ustava Makedonije iz 1991. godine podneto je 450 amandmana u Skupštini Makedonije. Odmah nakon usvajanja ustavne promene Skupština donosi *Odluku o proglašenju ustavnih promena*. Odluka se donosi dvotrećinskom većinom glasova kao i sama ustavna promena. Ustavna promena stupa u snagu odmah nakon proglašenja. Nju javno saopštava predsednik Skupštine. Pri tome, za njeno stupanje u snagu ne traži se *vacation constitutionis* kao što se traži *vacation legis* kao uslov da zakoni stupe u snagu.³²

Kada je reč o postupku za promenu Ustava iz 1991. godine treba istaći da su ustavni amandmani iz 2001. godine izvršili značajne *izmene revizionog postupka Ustava Makedonije*, u odnosu na preambulu i određeni broj članova u normativnom tekstu od posebnog značaja za manjinske zajednice u Makedoniji. Naime, za promenu preambule od 2001. godine traži se dvostruka većina glasova: dvotrećinska većina glasova od ukupnog broja poslanika u Skupštini i dvotrećinska većina glasova od ukupnog broja poslanika koji pripadaju zajednicama koje ne čine većinu u Makedoniji. Sa dvostrukom većinom glasova menjaju se i članovi koji se odnose na lokalnu samoupravu, službenu upotrebu jezika, osnovne vrednosti ustavnog poretka Makedonije, jednakost građana, slobodu veroispovesti, manjinska prava, istorijsko i umetničko blago Makedonije, Narodnog pravobranioca, Komitet za odnose za zajednicama, Savet bezbednosti, Republičkog sudskog saveta i Upravnog suda. U grupi članova za čiju promenu su predviđena dva vida većine spada i ustavna odredba koja reguliše reviziono postupak³³. Naime, član 131 podrazumeva učešće manjinskih zajednica u promeni i onih ustavnih odredbi koje nemaju vezu sa manjinskim

32 С. Шкарик, *Opus citatum*, str. 214.

33 Ustav Republike Makedonije, član 131.

pravima. To znači da manjinske zajednice učestvuju kao poseban subjekt u promeni svih ustavnih odredbi.³⁴ Takvo amandmansko rešenje predstavlja grubo odstupanje od duha Ohridskog okvirnog sporazuma³⁵. Duh ovog sporazuma nije bio da se izjednače manjinske zajednice sa većinskim narodom, nego da one budu zaštićene od nadglasavanja kada se odlučuje o pitanjima od posebnog interesa za njih. Kao rezultat toga, Ohridski okvirni sporazum ne menja član 131, nego ga samo dopunjuje sa novim stavom (st. 4). Ova primedba isticana je i u Komisiji za ustavna pitanja u Skupštini, ali takvo rešenje je ostalo. Ipak, greška je korigovana Poslovnikom Skupštine Makedonije iz 2002. godine, ali sa pogrešnom većinom glasova poslanika koji pripadaju manjinskim zajednicama. Poslovnik predviđa glasanje predstavnika manjinskih zajednica samo u fazi odlučivanja i proglašenja ustavnih promena, a ne i njihovo učešće u glasanju u svim fazama ustavne promene. Problem je u tome što Poslovnik predviđa većinu glasova od ukupnog broja poslanika koji pripadaju zajednicama koje nisu većina u Makedoniji, a Amandman XVIII predviđa dvotrećinsku većinu glasova.³⁶

Pre nego što se započne sa detaljnijom analizom postupka za donošenje ustavnih amandmana, kojima se menja i dopunjuje Ustav iz 1991. godine, treba napomenuti da se amandmani ostvaruju neposredno, bez potrebe donošenja posebnog akta za njihovu primenu. Budući da je reč o preciznim aktima koji ne trpe neodređenost u rešenjima ili vremensku neopredeljenost u primeni, takvo rešenje deluje prihvatljivo. Međutim, postoje i amandmani koji nisu regulisali način i vreme svoje primene, te se u praksi pojavilo niz problema. Kao ilustrativan primer mogu se navesti amandmani iz 2001. godine koji regulišu način i izbor sudija Ustavnog suda Makedonije i izbor članova Republičkog sudskog saveta iz redova manjinskih zajednica. Naime, nastao je problem primene ovih amandmana u praksi, jer nije postojalo nijedno upražnjeno mesto u navedenim institucijama. Problem sa prvom institucijom rešen je tek 2003. godine istekom mandata svih sudija Ustavnog suda Makedonije, dok je problem sa izborom tri člana Republičkog sudskog saveta iz manjinskih zajednica rešen na drugačiji način. Naime, da se ne bi čekao kraj mandata postojećih članova Republičkog

34 С. Шкарик, *Opus citatum*, str. 215.

35 Okvirni ugovor je potpisan 13. 8. 2001. godine u Ohridu između predstavnika Republike Makedonije i Evropske zajednice zbog promovisanja mirnog i harmoničnog razvoja građanskog društva, jednovremeno poštujući identitet i interese svih makedonskih građana, sa ciljem obezbeđivanja budućnosti demokratiji u Makedoniji i omogućavanju razvoja bližih i integrisanih odnosa Republike Makedonije i Evropske zajednice. Престседател на Република Македонија, Рамковен договор, [<http://www.president.gov.mk/mak/info/dogovor.htm>], u: И. Аќимовска Малетик, *Народниот правобранител на Република Македонија (омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните*, Скопје, 2010.

36 С. Шкарик, *Opus citatum*, str. 216.

sudskog saveta do 2004. godine, u junu 2003. godine Skupština je promenila Zakon o Republičkom sudskom savetu i donela odredbu o prestanku mandata svih članova ove pravosudne institucije, sa danom izbora novog RSS. Na taj (grubi) način, Skupština je napravila put za primenu Amandmana XIV u praksi.³⁷

Međutim, u kontekstu Makedonije može se govoriti i o pojedinim oblicima neformalnih promena ustava, kao što je slučaj sa donošenjem akata koji nisu predmet ustavnosudske kontrole. Postoji i praksa povrede ustava zbog toga što neke njegove odredbe nisu u saglasnosti sa prirodom i logikom instituta koga treba da regulišu. Ima i slučajeva kada se ustav tendenciozno ne poštuje. To se dešava kada pojedinačni ili grupni interesi nadjačavaju ustav i pravo u celini. Dosadašnje postsocijalističko iskustvo Makedonije razotkriva sve moguće načine kršenja ustava bolje od bilo koje ustavne teorije. Na primer, Odlukom predsednika Makedonije o pomilovanju određenih lica za prisluškivanje iz 2003. godine, izmenjene su ustavne odredbe koje se odnose na amnestiju. Tim aktom predsednika Makedonije je u stvari izvršena amnestija, a ne pomilovanje, zbog toga što su akteri prisluškivanja oslobođeni krivičnog gonjenja. Ova odluka znači neformalnu promenu ustavnih odredbi o amnestiji, jer pomenuta odluka predsednika ne podleže ustavnosudskoj kontroli. Takođe, neformalna promena ustava je moguća i posredstvom neustavnog zakona. Na primer, Krivični zakon iz 1996. godine pomilovanje izjednačava sa amnestijom. Takvo rešenje ima za posledicu da predsednik Makedonije dobija svojstvo monarha, jer raspolaže ovlašćenjem da oslobodi od krivičnog gonjenja, kao i da briše sudsku osudu (*res judicata*).³⁸ No, ovo rešenje ima podršku u pozitivnom krivičnom pravu Makedonije. Naime, nevezano za činjenicu da li je postojala jasna namera da se tako nešto i učini, krivični zakon identifikuje pomilovanje sa amnestijom. A to nije mala stvar – identifikuje se izvršna sa zakonodavnom vlašću. Drugačije izrečeno, dolazi do činjenične transformacije izvršne u zakonodavnu vlast.³⁹

O promeni Ustava može biti reči i kada neke njegove odredbe protivreče prirodi i logici nekog instituta. Na primer, odredba za obezbeđivanje inkompatibilnosti funkcije predsednika Skupštine Makedonije sa pozicijom u političkoj partiji je neodrživa odredba. Niko ne može postati predsednik Skupštine, niti da se održi na istoj funkciji ukoliko nije istaknuti član relevantne političke partije. Navedena odredba se činjenično transformiše u nešto drugo od onoga što je zapisano, odnosno ona jednostavno ne može da se primeni u praksi, zato što protivreči samoj logici parlamentarnog života. Takođe, može se govoriti o neformalnim promenama ustava koje su motivisane ličnim ili grupnim interesima. Na primer, ne poštuju se ustavne odredbe o inkompatibilnosti funkcije ministra i funkcije ustavnog sudije sa obavljanjem druge

37 *Ibidem*, str. 220.

38 *Ibidem*, str. 223.

39 *Ibidem*.

profesije (primer ministar i univerzitetski profesor). Ovakav stav dobija kontinuiranu podršku iz onog dela naučne zajednice iz koje taj ministar dolazi kao profesor. Naknadno, institut inkompatibilnosti je dobio svoje tumačenje i od strane Ustavnog suda Republike Makedonije, koji je u septembru 1997. godine usvojio stanovište da ne postoje ustavne prepreke za ustavne sudije da obavljaju nastavu na fakultetima. Ovaj akt se ne zasniva na Ustavu Makedonije, nego na praksi ustavnih sudova u Evropi čije zemlje poznaju mek inkompatibilitet funkcije ustavnog sudije. Ipak Ustavni sud Makedonije je dodatno omekšao institut inkompatibiliteta pa je u novembru 2000. godine doneo Rešenje prema kome i sudije redovnih sudova mogu da predaju na visokoobrazovnim institucijama, kao i da učestvuju u naučno-istraživačkim projektima. Na taj način, Ustavni sud je oslobodio i redovne sudije od čvrstog inkompatibiliteta sudske funkcije, utvrđenog u Ustavu Makedonije iz 1991. godine.⁴⁰ Takvo rešenje može biti upitno sa stanovišta obezbeđivanja nezavisnosti sudske vlasti, te se tako dovodi u pitanje još jedan ustavni princip.

3.2. Ustavni amandmani i predlozi ustavnih amandmana

Više od dvadeset godina „ustavnog razvoja“ od donošenja Ustava, kroz brojne amandmane koji su sledili, jasno opisuju transformaciju moderne makedonske države, pitanja, uzroke i probleme sa kojima se suočavala, kao i korake koje je trebalo preduzeti kako bi institucionalizovali i prilagodili „živu“ političku materiju potrebama društva.⁴¹ Amandmanska tehnika za dopunu i promenu Ustava Makedonije primenjena je sedam puta. Amandmani iz 1992⁴², 1998⁴³, 2001, 2003⁴⁴, 2005⁴⁵, 2009. i 2011. godine sastavni su deo Ustava Makedonije i ukupno je doneto 32 amandmana (I – XXXII).⁴⁶

40 *Ibidem*, str. 224.

41 H. Габер, *Opus citatum*, str. 13.

42 Amandmani I i II iz 1992. godine - Republika Makedonija nema teritorijalnih pretenzija prema susednim državama (stav 1), odnosno, granica Makedonije može da se menja samo u saglasnosti sa Ustavom, a na osnovu principa dobrovoljnosti i u saglasnosti sa opšteprihvaćenih međunarodnih normi (stav 2).

43 Amandman III iz 1998. godine, na inicijativu Vrhovnog suda Makedonije, je promenio trajanja pritvora, te umesto 90 dana, pritvor do podizanje optužnice, po odluci suda može da traje najduže 180 dana od dana pritvaranja.

44 2003. godine usvojen je Amandman XIX, koji omogućuje odstupanje od poverljivosti pisama i svih drugih oblika komunikacije, a ne samo pisama kako je to navedeno u Ustavu iz 1991. (na osnovu sudske odluke, pod uslovima i postupcima utvrđenim zakonom, za sprečavanje ili otkrivanje krivičnih dela, kao i za zaštitu interesa bezbednosti i odbrane R. Makedonije).

45 2005. godine usvojeno je 11 amandmana (XX-XXX), koji se odnose na reformu pravosudnog sistema.

46 A. Мајхoшев (bel. 4), str. 9.

Najkrupnija promena Ustava učinjena je 2001. godine, kao posledica oružanog sukoba koji je prethodio, a potom i pregovora između predstavnika dve najveće makedonske političke stranke i dve političke stranke iz albanskog političkog bloka, pod nadzorom i uz pomoć predstavnika EU i SAD. Poznato je da se pregovori nisu odvijali lako, uzimajući u obzir atmosferu u kojoj su se vodili, ali ipak ti pregovori su rezultirali tzv. Ohridskim (ili okvirnim) sporazumom, koji je naknadno predstavljao osnov za ustavne amandmane. Na taj dokument se gledalo kao na izlazno rešenje iz najteže krize u državi, koja je vodila ka građanskom ratu. Ustavne intervencije su se u najvećem delu odnosile na pitanja upotrebe jezika i pisma, negovanje vlastitog etničkog identiteta, upotrebe simbola, mehanizama političkog odlučivanja u izboru značajnih državnih funkcija i tela, formiranja posebnih skupštinskih tela i sl.⁴⁷ Sve te izmene sadržane su u 15 amandmana (IV–XVIII)⁴⁸ koji su usvojeni 2001. godine, kao obaveza koja proizlazi iz Ohridskog okvirnog sporazuma.

47 H. Taбep, *Opus citatum*, str. 15.

48 Amandman IV odnosi se na Preambulu Ustava Makedonije, a novine se odnose na sledeće činjenice: građani su konstituensi makedonske države, makedonski narod definiše se kao etnos, a nacionalne manjine iz nacionalnosti transformišu se u delove naroda; ukazuje se na odgovornost svih subjekata u pogledu sadašnjosti i budućnosti njihove domovine; izražava se zahvalnost precima za njihove žrtve u borbi za stvaranje nezavisne i suverene države Makedonije, a Republika Makedonija se definiše kao zajedničko dobro. Amandman V na sasvim nov način uređuje pitanje službenog jezika i njegovog pisma. Osim makedonskog jezika i ćirilice, koji je službeni jezik na celoj teritoriji i u međunarodnim odnosima, službeni jezik može da bude i jezik kojim govori najmanje 20% građana, na način i u slučajevima opredeljeni članom 7 Ustava. Amandman V uređuje i službenu upotrebu jezika u jedinicama lokalne samouprave u kojima najmanje 20% građana govore jezikom koji je različit od makedonskog jezika. Amandman VI je uveo odgovarajuću i pravičnu zastupljenost građana drugih zajednica u organima državne vlasti i drugih javnih institucija na svim nivoima. Amandman VII navodi verske zajednice u Makedoniji, tako da se pored Makedonske pravoslavne crkve navodi i Islamska verska zajednica, Katolička crkva, Evangelističko-metodistička crkva i Jevrejska zajednica. Amandmanom VIII regulišu se prava etničkih manjina, a pojam „nacionalnosti“ je zamenjen pojmom „zajednice“. Amandman IX jamči zaštitu, unapređenje i bogaćenje istorijskog i umetničkog blaga u Makedoniji i to svim zajednicama u Makedoniji. Amandman X reguliše odlučivanje u Skupštini Makedonije, na način da Skupština može da odlučuje ako na sednici prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika. Amandman XI reguliše izbor i nadležnost Narodnog pravobranioca, za čiji izbor se zahteva dvostruka većina, i koji se stara o: obezbeđivanju odgovarajuće i pravične zastupljenosti pripadnika manjinskih zajednica u organima državne uprave, organima jedinica lokalne samouprave i u javnim ustanovama i službama. Amandman XII je ustanovio Komitet za odnose sa zajednicama koji ima ukupno 19 članova (sedam Makedonaca, sedam Albanaca i po jedan predstavnik iz drugih verskih zajednica, koje su pomenute u Preambuli Ustava. Amandmani XIII, XIV i XV odnose se na zastupljenost pripadnika manjinskih zajednica u Republičkom sudskom savetu, Ustavnom sudu, Savetu bezbednosti Republike Makedonije. Amandmani XVI i XVII uređuju pitanje donošenja zakona u oblasti lokalne samouprave (princip dvostruke većine) i

Vlada Republike Makedonije je u 2014. godini predložila sedam amandmana za promenu Ustava Makedonije (XXXIII–XXXIX). Održana je javna rasprava, nakon koje nije okončana procedura njihovog usvajanja. Venecijanska komisija je zaključila da su ovi amandmani predloženi u odsustvu tadašnje parlamentarne opozicije. Pri tome, Venecijanska komisija je podsetila da su „transparentnost, otvorenost i inkluzivnost, adekvatan vremenski okvir i uslovi koji omogućuju pluralizam stavova i odgovarajuću debatu o protivrečnim pitanjima, ključni zahtevi demokratskog procesa donošenja ustava“. Po njenom mišljenju, „široka i suštinska rasprava koja uključuje različite političke snage (...) važan je preduslov za usvajanje održivog teksta prihvatljivog za sve u društvu i u skladu s demokratskim standardima“.⁴⁹ U prethodnom neuspelom pokušaju izmene Ustava u septembru 2013. godine, Demokratska unija za integraciju – DUI, jedna od albanskih parlamentarnih političkih partija, imala je nekoliko predloga za izmenu Ustava (dvodomna skupština, dvojazičnost na celoj teritoriji države, Badinterova većina tokom procesa donošenja odluka u Ustavnom sudu i usvajanje budžeta).⁵⁰

nadležnost jedinica lokalnih samouprava. Amandman XVII reguliše postupak donošenja odluke o izmeni Ustava Republike Makedonije, koji predviđa da Preambula, članovi u vezi sa lokalnom samoupravom, član 131, odnosno revizioni postupak, kao i članovi sa kojima se regulišu prava manjinskih zajednica, ne mogu biti promenjeni bez dvotrećinske većine glasova od ukupnog broja poslanika, koja treba da obuhvati i većinu glasova od ukupnog broja poslanika koji pripadaju zajednicama koje ne čine većinu u Makedoniji.

49 Naime, nakon održanih parlamentarnih izbora, opozicija je odbijala da prizna rezultate i zbog toga je bojkotovala rad parlamenta. U to vreme, koalicija na vlasti je imala 80 glasova u Skupštini (od ukupnih 123 poslanika) i bilo je velike verovatnoće da će uspeti da obezbedi podršku neophodnog broja poslanika za usvajanje ustavnih amandmana. Venecijanska komisija je zauzela stav da, imajući u vidu postojeću političku situaciju, nije najoportuniji momenat za usvajanje ustavnih amandmana. U principu, opozicija je trebalo da predstavi svoje stavove u Skupštini, a bojkot može biti opravdan jedino u isključivim situacijama. Sa druge strane, proces promene Ustava traži širu političku podršku. U tom smislu, bez obzira na to što je vladajuća koalicija mogla da obezbedi neophodan broj glasova u parlamentu za usvajanje ustavnih amandmana, to ne bi podrazumevalo ispunjenje zahteva koji traži vođenje istinske i sveobuhvatne rasprave na osnovu člana 131 Ustava. Međutim, takva rasprava nije viđenja u parlamentu. U: Strazbourg, 13 October 2014, Opinion N. 779/2014, CDL-AD (2014)026, Or.Eng. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of “The Former Yugoslav Republic of Macedonia” Concerning, in Particular, The Judicial Council, The Competence of The Constitutional Court And Special Financial Zones, Adopted by the Venice Commission, at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014) on the basis of comments by Mr Richard Barrett (Member, Ireland), Ms Claire Bazy Malaurie (Substitute Member, France), Mr Osman Can (Member, Turkey), Mr Christoph Grabenwarter (Member, Austria), Ms Jasna Omejec (Member, Croatia).

50 Cdl-Ref(2014)030, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comments, on The Amendments to The Constitution, of “The Former Yugoslav Republic Of Macedonia” by Ms Jasna OMEJEC, (Member, Croatia)

Zaključna razmatranja

Dosadašnje istorijsko iskustvo moderne pisane ustavnosti nedvosmisleno svedoči o tome da je povremeno posezanje za ustavnim promenama potreba i nužnost. Budući da je postupak za promenu ustava poseban, složeniji i teži od redovnog zakonodavnog postupka, neophodno je da se ustavne promene usvajaju formalnim amandmanima i poštovanjem demokratskih procesa utvrđenih u ustavu, a ne neformalnim promenama. U tom smislu, revizionni postupak treba da bude što je moguće jasnije i jednostavnije postavljen da bi se izbegle nepoželjne posledice i politički konflikti.⁵¹ Zahtev demokratskog konstitucionalizma je da revizionni postupak treba da obezbedi političku stabilnost, legitimitet, efikasnost i kvalitet odlučivanja, kao i zaštitu manjinskih prava i interesa. Postoji dovoljno razloga da ustavi budu i relativno kruti i dovoljno fleksibilni da mogu da se promene ako je to neophodno. Konačni balans može da se pronađe jedino u okviru svakog ustavnog sistema, u zavisnosti od njegovih specifičnih karakteristika.⁵²

I pored značaja formalnih pravila za promenu ustava, uporednopravno iskustvo ukazuje na to da su politički i socijalni kontekst daleko značajniji za konkretno ostvarivanje ustavnih promena.⁵³ Tranzicionni konstitucionalizam i potreba za konačnom ustavnom konsolidacijom nametala je veći broj ustavnih revizija. Otuda, makedonski Ustav je od 1991. godine bio predmet 31 promene.⁵⁴ Može se konstatovati da ovaj ustav pripada grupi fleksibilnih ustava i pored toga što se za njegovu promenu se traži dvojna većina, a za određena pitanja i dvostruka većina. Ustavni amandmani kojima se menja ustav ostvaruju se neposredno, bez donošenja posebnih akata za njihovu primenu. To se u praksi pokazalo kao značajan nedostatak revizionnih rešenja.

U kontekstu sprovođenja ustavnih promena u postsocijalističkim državama, Venecijanska komisija je izrazila zabrinutost zbog postojanja rigidnih procedura, apostrofirajući da je protiv otežavanja ustavnih reformi.⁵⁵ Takođe, kritici je izložena i druga krajnost, jer previše česte promene i pokušaji ustavne revizije negativno utiču na ustavnu i političku stabilnost.⁵⁶ Taj stav je iznet u pogledu hrvatske ustavne prakse, jer je Venecijanska komisija (Venice

51 European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 47.

52 *Ibidem*.

53 Ova konstatacija proizlazi iz istraživanja koje se odnosi na ustavne promene u 17 post-komunističkih zemalja. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 15.

54 *Ibidem*.

55 Opinion CDL-AD (2007)004 on the Constitution of Serbia.

56 Opinion CDL-INF(2001)015, on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 of the Constitution of Croatia.

Commission) izrazila žaljenje zato što je ustav dva puta menjan za kratko vreme od pet meseci.⁵⁷

Kada je reč o Makedoniji veći broj ustavnih promena Ustava od 1992. do 2011. godine pokazuju jaku tendenciju demokratizacije i integracije etničkih zajednica. Kao naličje tog procesa postoji, sasvim sigurno nenamerno izazvan, prpratni efekat u vidu cementiranja etničkog rasepa u makedonskom političkom sistemu. Konačno, spoljašnji uticaj je odigrao glavnu ulogu pri usvajanju većeg broja izmena u makedonskom ustavu iz 1991. godine.⁵⁸

Otuda, i pored toga što formalno pravo za iniciranje ustavnih promena treba da bude kod nacionalnih političkih aktera, određena inicijativa može da dođe i iz inostranstva (na primer BiH, Sudan i Irak). U Evropi, zadnjih godina, postalo je uobičajeno da države menjaju svoje ustave radi njihovog usaglašavanja sa zahtevima koji su neophodni za pristupanje Evropskoj uniji ili Savetu Evrope. Tako i Parlamentarna Skupština Saveta Evrope i Svet Ministara često traže od država da sprovedu ustavne reforme sa ciljem usaglašavanja nacionalnog pravnog poretka sa obavezama koje su preduzele kada su postale članice te organizacije (na primer Jermenija, Crna Gora i Ukrajina).⁵⁹

Literatura

1. Акимовска Малетиќ, И., *Народниот правобранител на Република Македонија (омбудсман) заштитник на правата и слободите на граѓаните*, Скопје, 2010.
2. Габер, Н. Уставните промени во Република Македонија – одраз на актуелните општествени и политички односи, *Политичка мисла*, бр. 35, 2011, Скопје.
3. Дескоска, Р., За уставот на Република Македонија – две децении подоцна, *Зборник на Праниот факултет “Јустинијан Први” во Скопје, во чест на Тодор Пеливанов*, Универзитет “Св. Кирил и Методиј” Правен факултет “Јустинијан Први” - Скопје, 2012, Скопје.

⁵⁷ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 22.

⁵⁸ A. Fruhstorfer. M. Hein, Editors, *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe, From Post-Socialist Transition to the Reform of Political System*. Dostupno na: https://books.google.mk/books?id=tRhADQAAQBAJ&pg=PA326&lpq=PA326&dq=consistitutional+changes+macedonia&source=bl&ots=Xgr5UJc9vj&sig=HCjWvVJF9LRkcZWAX-LeV6Isck-s&hl=sr&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=consistitutional%20changes%20macedonia&f=false, (28.08.2017).

⁵⁹ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opus citatum*, str. 8.

4. Dimitrijević, M., Dimitrijević, P., Dimitrijević, J., *Uvod u pravo opšta teorija o državi i pravu*, sa praktikumom, 2008, Niš.
5. Климовски, С., Дескоска, Р., Каракамишева-Јовановска, Т., *Уставно право и политички систем*, Просветно дело АД, 2012.
6. Климовски, С., *Уставен и политички систем*, Просветно дело, 1997, Скопје.
7. Мајхошев, А. “Постапка за измени на уставот на Уставот на Република Македонија, *Годишен зборник, Yearbook*, Vol. 4, Универзитет Гоце Делчев – Штип, Правен факултет, 2013, Штип.
8. Шкарик, С. *Споредбено и Македонско уставно право*, Матица, 2004, Скопје.
9. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Report on Constitutional amendment, adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), Strasbourg, 19 January 2010.
10. Шкарик, С., *Правото, силата и мирот – Македонија и Косово*, Култура, 2002, Скопје.
11. Strazbourg, 13 October 2014, Opinion N. 779/2014, CDL-AD (2014)026, Or. Eng. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on The Seven Amendments to The Constitution of “The former Yugoslav Republic of Macedonia” Concerning, in Particular, The Judicial Council, The Competence of The Constitutional Court And Special Financial Zones, Adopted by the Venice Commission, at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014) on the basis of comments by Mr Richard Barrett (Member, Ireland), Ms Claire Bazy Malaurie (Substitute Member, France), Mr Osman Can (Member, Turkey), Mr Christoph Grabenwarter (Member, Austria), Ms Jasna Omejec (Member, Croatia).
12. CDL-REF(2014)030, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comments, on the Amendments to The Constitution, of “The Former Yugoslav Republic of Macedonia” by Ms Jasna OMEJEC, (Member, Croatia).
13. A. Fruhstorfer. M. Hein, Editors, *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe, From Post-Socialist Transition to the Reform of Political System*. Dostupno na:
14. https://books.google.mk/books?id=tRhADQAAQBAJ&pg=PA326&lp=PA326&dq=consistitutional+changes+macedonia&source=bl&ots=Xgr5UJc9vj&sig=HCjWvVJF9LRkcZWAXLeV6Isck-s&hl=sr&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=consistitutional%20changes%20macedonia-&f=false, 28.08.2017

15. Устав на Република Македонија (“Службен весник на РМ” бр. 52/91)
16. Уставен закон за спроведување на Уставот на РМ (“Службен весник на РМ” бр. 52/91)

CONSTITUTIONAL CHANGES IN MACEDONIA - MORE THAN TWO DECADES

Iskra Akimovska Maletić⁶⁰

Faculty of Security, Skopje,
University “St. Kliment Ohridski”, Bitola, Macedonia

Abstract: constitutional changes are something that is necessary in order to improve democratic governance or adapt to political, economic and social changes. The procedure for changing the constitution is special, more complex and more difficult than the procedure for changing laws. It is preferable that constitutional changes are adopted with formal amendments and respect for the democratic processes established in the constitution, and not informal changes. It is neither possible nor desirable to try to formulate in abstracto the best model for constitutional changes. The significance of the balance between rigidity and flexibility can vary from state to state, depending on the political and social context, constitutional culture, time, details and characteristics of the constitution, as well as a number of other factors.

The 1991 Constitution of Macedonia is a milestone on the road to democratic transition, although it is alleged that it was created in the “lab” and not in the state institutions. The 1991 Constitution belongs to a group of flexible constitutions, despite the fact that a double majority is required for its change. Amendments to the Constitution of Macedonia were applied seven times (in 1992, 1998, 2001, 2003, 2005, 2009 and 2011) and they have become an integral part of the Constitution.

More than twenty years of “constitutional development” since the passing of the Constitution through the numerous amendments that followed clearly describe the transformation of the modern Macedonian state, as well as the issues, the causes and problems which have appeared and the steps which have had to be taken.

60 Associate professor, iskra.maletic@gmail.com

A number of constitutional changes in Macedonia from 1992 to 2011 show a strong tendency for democratization and integration of ethnic communities, they also have (probably unintended) supportive effect in cementing ethnic cleavages in the Macedonian political system. Finally, the external influence played a major role in the adoption of a number of changes in the 1991 Macedonian Constitution.

In spite of the significance of formal rules for changing the Constitution, however, it has been established that the political and social context is far more significant for many changes. The Macedonian Constitution is an example when adapting to social and political changes was the basis for changing the constitution and the way for its revision several times with 31 changes since 1991. Also, while the formal right to initiative should be within national political actors, a particular initiative may sometimes come from abroad (for example, BiH, Sudan and Iraq). In Europe, in recent years it has become common place for states to change their constitutions in order to comply with the requirements that are necessary in order to achieve their goal of joining the European Union or the Council of Europe, which often require the states to undertake constitutional reforms aimed at harmonizing with the commitments they made when they became members of those organizations.

Keywords: constitution, constitutional changes, revision of the constitution, Republic of Macedonia.