

УЛОГА И СТАНДАРДИ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ У ПОСТУПЦИМА ДОНОШЕЊА И ПРОМЕНЕ УСТАВА

Сажетак

Овај рад анализира улогу Европске комисије за демократију и уштем њрава Савеша Европе у поштујуцима доношења и промене устава, полазећи од класичне теорије уставојворне власти као израза народне суверености. Полази се од става да је уставојворство традиционално схваћано као унутрашње ишћање државе, али да је након Другој светској рату, услед интернационализације људских права и јачања међународних институција, дошло до ошварања уставних процеса ка спољним институцијама. У том контексту, Комисија се поимаира као независно консултативно тело чији ауторитет не почива на јавној обавезности, већ на експертизи и институционалном дијалогу. Рад показује да Комисија, иако формално не ораничава уставојворну власт, посредно ушиче на уставојворне процесе кроз развој процедуралних и материјалних стандарда заснованих на демократији, људским правима и владавини права. Поседно се указује на савремене изазове улоге Комисије у условима кризе међународнојавној порећка.

Кључне речи: Венецијанска комисија, уставојворна власт, доношење и промена устава, демократија и владавина права, стандарди Венецијанске комисије

* Аутор је асистент на Универзитету у Београду – Правном факултету. Електронска адреса аутора: aleksandar.cvetkovic@ius.bg.ac.rs. ORCID: 0009-0008-6426-5610.

1. УВОД

Уставотворна власт се појавила упоредо са модерном идејом устава (Loughlin 2025, 208). Историјски гледано, устав има функцију да нормама о организацији власти и људским правима постави границе у вршењу политичке власти. Другим речима, уставом се успоставља однос између политичких институција, с једне, и грађана, с друге стране. Ипак, устав је „поникао“ из идеје да грађани сами одлучују о садржини сопственог поретка. Вероватно најзначајнији моменат Француске револуције било је проглашење Трећег сталежа за Националну скупштину. Тај чин није био само практично важан јер је скупштина сталежа била дисфункционална, већ је у њему била садржана и снажна симболичка порука. Како је опат Сјејес (*Emmanuel Joseph Sieyès*) навео у свом чувеном памфлету „Шта је трећи сталеж“, у питању је био израз идеје да управо народ представља носиоца уставотворне власти. Према речима Лофлина (*Martin Loughlin*), та идеја омогућила је да се устав представи као средство колективног самоодређења (Loughlin 2025, 208). Зато су уставотворна власт и народна сувереност „ишле руку под руку“.

После периода великих револуција, европски народи су кренули путем стварања националних држава. У том контексту, идеја да суверенитет припада народу (нацији, или грађанима) постала је општеприхваћена, а уставотворна власт добила је нове облике, попут расправе о границама ревизионе власти (вид: Бо 2016, 305–306). Истовремено, једна ствар је била неспорна: легитимитет устава почива на чињеници да га је донео народ вршећи највишу, уставотворну власт. У то време, питање утицаја спољних актера на вршење те власти није се ни постављало; устав је био искључиво унутрашње питање државе.

Међутим, после Другог светског рата ова парадигма почиње да се мења. Усвајањем Универзалне декларације о људским правима од 1948. године (од стране Генералне скупштине Уједињених нација) започиње процес интернационализације људских права. Убрзо су усвојени и регионални инструменти на том плану, као што је Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода. Европске државе затим почињу да граде наднационалне

заједнице – најпре економске, а деведесетих година прошлог века и политичке. У таквом контексту поједини аутори почињу да говоре о постнационалној држави, у којој се границе између унутрашњег и међународног поретка бришу (вид: Giegerich 2025, 1–11). Тако, Кум (*Mathias Kumm*) износи тезу према којој се уставотворна власт оличена у синтагми „Ми, народ“ („*We the people*“) не може више посматрати само у домаћем контексту, већ и на нивоу међународне уставне заједнице (Kumm 2016, 698).

На врхунцу ових процеса, у оквиру Савета Европе (СЕ) основана је „Европска комисија за демократију путем права“ (Венецијанска комисија). Она је замишљена као независно консултативно тело које промовише владавину права и демократију (Giegerich 2025, 58–59; *The Revised Statute Of The European Commission For Democracy Through Law* 2002, Art. 1(1)). Комисија полази од тога да не постоји универзално схватање демократије нити јединствен модел политичког система, али да у Европи постоји консензус око основних демократских вредности (Petrov 2024b, 93–94). Без обзира на различите оцене њене улоге, утицај Венецијанске комисије је неспорно значајан. Видљив је у различитим областима, али је посебно занимљиво то што је један од њених кључних циљева, према сопственом Статуту, управо пружање помоћи у доношењу устава, тзв. *constitutional assistance* (*The Revised Statute Of The European Commission For Democracy Through Law* 2002, Art. 1(2a)). Из перспективе класичне теорије уставотворне власти, то представља велики заокрет: наиме, отвара се могућност „спољне“ интервенције у уставотворну материју.

Практично гледано, наведени утицај може бити двојак. С једне стране, међународна заједница може деловати директно, на пример у ситуацијама када се појављује као фактичка уставотворна власт.¹ С друге стране, поједине организације могу пружати експертску подршку у процесу доношења устава (Basta Flajner 2010, 170).

¹ Постоји неколико таквих примера – пре свега, доношење Основног закона СР Немачке, који се ипак посматра као прилично специфичан, па се као чешћи (негативни) пример наводи пројекат Устава Ирака од 2003. године (Arato 2009).

Несумњиво је да су услови у којима грађани врше уставотворну власт данас драстично измењени. У глобално повезаном свету тешко је бранити став да је доношење устава искључиво унутрашње питање сваке државе. Ипак, покушаје спољног намећања устава треба одбацити, јер су супротни самој идеји устава као израза народне воље. Са друге стране, активности различитих организација могу бити корисне, посебно ако је њихов циљ очување консензуса о минималним демократским стандардима.

У тренутку писања овог текста, глобална заједница се налази у дубокој кризи. Њен врхунац наступио је ратом у Украјини 2022. године, иако су му претходили пандемија и бројне глобалне безбедносне претње. Све ово је довело у питање поредак у којем, између осталих међународних организација, и Венецијанска комисија има важну улогу. Отуда поједини аутори говоре о појави тзв. неовестфалијанског поретка као обнављања вестфалијанске логице у којој је сувереност кључна категорија, а уз слабљење утицаја међународног права (вид. Belov 2022). Тако, Русија је искључена из чланства у СЕ, а почетком 2026. године Сједињене Америчке Државе су иступиле из чланства у Венецијанској комисији.

Управо зато, циљ овог рада је да њиме буде евалуирана улога Венецијанске комисије у поступку доношења и промене устава.² Полазећи од претпоставке да је уставотворна материја превасходно унутрашње питање државе, али да је одређена врста асистенције могућа и потенцијално пожељна, рад има за циљ да покаже

² У овом раду ће се користити термини „доношење“ и „промена“ устава. Питање избора термина је веома важно, јер оно има и практични значај. На том пољу влада велика „збрка“. Тако, Сјејес је увео термине „уставотворна власт“ и „установљена власт“. Међутим, потоња француска теорија је додатно усложнила терминологију слику. Де Малбер (*Raymond Carré de Malberg*) је увео разликовање између оригиналне и изведене уставотворне власти, како би разграничио власт доношења устава од власти ревизије устава. Касније је, како наводи Бо (*Olivier Beaud*), Бонар (*Roger Bonnard*) ову поделу канонизовао (Бо, 2016, 305–306). С друге стране, у англосаксонској литератури дуго није било помињања уставотворне власти, већ се користио термин *constitution-making* у смислу „технике“ доношења устава. Међутим, будући да је циљ овог рада да у њему буду анализирани стандарди Венецијанске комисије у једној одређеној области и сагледан њен свеукупни значај, расправа о терминологији и појмовним одређењима овом приликом остаје по страни.

на чему почива ауторитет Венецијанске комисије у области доношења устава и са каквим је изазовима суочена услед претходно описаних дешавања.

Основна теза овог рада јесте да Венецијанска комисија, иако формално не ограничава уставотворну власт, кроз развој процедуралних и материјалних стандарда посредно обликује материјалне границе уставотворних процеса, при чему њен легитимитет почива на тзв. „репутационом ауторитету“ (Volpe 2016, 819) и моделу институционалног дијалога (тако и: Petrov 2024c, 271), који је данас изложен новим изазовима.

У складу са тим, рад је подељен на три целине. У првом делу се разматрају основна структура и механизми деловања Венецијанске комисије. Други део посвећен је анализирању стандарда које Комисија развија у области доношења и промене устава и посебно праксу њихове примене. На крају, у трећем делу је размотрена улога Венецијанске комисије у светлости савремених изазова са којима се суочава међународно право и поредак који се од Другог светског рата гради на ауторитету међународних организација.

2. ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА – ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ (И МЕЂУНАРОДНИМ ПУТЕМ) ДО ДЕМОКРАТИЈЕ?

За разлику од Европског суда за људска права, Венецијанска комисија није нарочито позната у широј јавности. Ипак, њена улога је толико значајна да заслужује озбиљније анализе. Реч је о консултативном телу, а не органу (Steinberger 2007) СЕ, које постоји више од 35 година и чије поље деловања је много шире од територије на којима се налазе државе чланице СЕ. Већ у првом члану Статута, Венецијанска комисија се дефинише као независно консултативно тело које сарађује са државама чланицама СЕ, као и са другим заинтересованим нечланицама и међународним организацијама и телима (Craig 2017, 59).³ Данас Венецијанска комисија има

³ Изменама Статута од 2002. године омогућено је да чланови Венецијанске комисије буду и државе које нису чланице Савета Европе (Statute of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), adopted by Resolution (90)6 (1990), revised by Resolution (2002)3, Art. 1(1)).

61 државу чланицу, у односу на 46 држава чланица СЕ. Међутим, то ширење надлежности *ratione loci* није увек доживљавано неутрално и без критика (Nußberger & Miklasová 2023, 273–276). Низ турбулентних политичких процеса на Блиском Истоку и на Северу Африке с почетка 2010-их, познат и као „Арапско пролеће“, као и доношење Мишљења у вези са нацртом Устава Републике Тунис од 2013. године,⁴ показали су велики потенцијал Венецијанске комисије, али су истовремено отворили питање проблема „евроцентричности“ и концепта „заједничког европског уставног наслеђа“ развијаног од стране овог тела (Nußberger & Miklasová 2023, 275; Volpe 2016, 813–814).

Нусбергер и Миклашова су идентификовале три развојна периода Венецијанске комисије (Nußberger & Miklasová 2023, 270–273). Први је период формирања, када је улога Комисије била веома важна за бивше комунистичке (социјалистичке) државе Централне и Источне Европе приликом доношења нових либерално-демократских устава. То је било „златно доба“ упоредног уставног права из перспективе Венецијанске комисије, јер је компаративна анализа била доминантна (Nußberger & Miklasová 2023, 270–273).⁵

Од 2000. до 2010. године наступа доба реализма. Комисија се тада суочава са новим врстама проблема: већина бивших комунистичких држава прихватила је нови образац организовања државе, те се пажња морала усмерити на унутрашња питања, у којима „имитирање“ система старих демократија више није било довољно и морало се водити рачуна о културолошком контексту сваке појединачне државе (вид: Scholtes 2025; Nußberger & Miklasová 2023, 271–272).

⁴ Tunisia – Opinion on the Final Draft Constitution 2013.

⁵ У време настанка Венецијанске комисије, концепт демократије путем права био је веома интелектуално привлачан, али политички нејасан, јер је уставно право тада сматрано, а тако је и данас, као *par excellence* унутрашње питање државе. Зато је вероватно омогућавање једном телу експерата да критикују, па чак и да утичу на домаћа уставна питања изгледало прилично сумњиво. Баш из тог разлога, чини се да је Венецијанска комисија настала у историјски повољном тренутку када се отворио простор да се две Европе, она либерално-демократска и она реал-социјалистичка уједине кроз заједничко уставно наслеђе (Petrov, 93–94).

Трећи период развоја обележен је одсуством илузија, јер су се појавили антилиберални модели чак и у оквиру држава Европске уније (Nußberger & Miklasová 2023, 275).⁶ Стога су активности Венецијанске комисије углавном више усмерене на понављање већ утврђених стандарда него на стварање нових.

Још од времена њеног настанка, питање механизма деловања, а тиме и утицаја Венецијанске комисије на националне поретке држава чланица СЕ, било је кључно. На почетку, у првом периоду развоја, државе са ауторитарном социјалистичком уставношћу нису имале другу опцију него да прихвате интеграцију у групу земаља либерално-демократске уставности (Bartole 2020, 8–10). Пошто се директна интервенција „развијеног Запада“ није могла сматрати оправданом, чинило се да би институционализована медијација могла бити прихватљиво решење (Petrov 2024b, 91). Истовремено, легитимитет тог медијатора почивао је на професионализму, будући да, иако их бирају државе чланице, чланови Комисије су независни у свом раду и не подносе за њега рачун својој држави (The Revised Statute Of The European Commission For Democracy Through Law 2002, Art. 2(1); Petrov 2024b, 98).⁷

Основни механизам деловања, односно основна активност Венецијанске комисије према Статуту јесте припремање и ус-

⁶ Венецијанска комисија у последње време своју пажњу нарочито усмерава ка тзв. илибералним демократијама. Тај термин се уобичајено користи да опише трансформације режима у Централној Европи (премда се као слични модели наводе још и Турска и неке јужноамеричке државе) од демократских ка ауторитарним. Наиме, у тим земљама уочене су бројне промене на нивоу закона, устава, али и политичких пракси које показују јасне ауторитарне тенденције. Реч је о режимима који остају демократски, али без елемената либерализма (Цветковић 2025, 179).

⁷ Према одредбама Статута Венецијанске комисије, у њен састав улазе независни стручњаци који су стекли углед својим искуством у демократским институцијама или својим доприносом унапређењу права и политичких наука (Statute of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), adopted by Resolution (90)6 (1990), revised by Resolution (2002)3, Art. 2(1)). Чланови Комисије делују у личном својству и не примaju нити прихватају било каква упутства (Statute of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), adopted by Resolution (90)6 (1990), revised by Resolution (2002)3, Art. 2(1)). У пракси, чланови Венецијанске комисије су углавном професори јавног и међународног права, искусни правници или јавни службеници (Craig 2017, 60).

вајање мишљења о уставним и правним текстовима, на захтев Комитета министара, Парламентарне скупштине, Конгреса локалних и регионалних власти Европе, Генералног секретара, државе, међународне организације или тела које учествује у раду Комисије (The Revised Statute Of The European Commission For Democracy Through Law 2002, Art. 3(1–2)). Ипак, у пракси се мишљења најчешће усвајају на захтев самих држава. Разлог томе је некад да држава просто жели да добије оцену Комисије о квалитету свог законског текста, али често разлог може бити и постојање неких унутаринституционалних сукоба на нивоу државе – рецимо, између легислативе и егzekутиве или између политичких партија (Craig 2017, 65). Такође, државе често могу користити мишљења и као потврду квалитета својих законских пројеката, чиме у домаћој јавности стварају слику о исправности својих поступака уколико је мишљење позитивно (Craig 2017, 65).

Мишљења која Венецијанска комисија усваја нису правно обавезујућа, али нису ни чисто технички документи. Како истиче Петров, ауторитет овог тела почива на посебној „философији рада“: концепти владавине права и демократије не настају одозго, путем императивних правних правила, већ у процесу институционалног дијалога између свих заинтересованих страна. Сама Венецијанска комисија истиче да не жели да намеће решења у својим мишљењима, већ се опредељује за *non-directive* приступ заснован на дијалогу (Petrov 2024c, 264). Зато су и њени стандарди често врло широко постављени, а понекад и прилично неодређени, остављајући државама простор да саме изаберу најпримереније решење. Венецијанска комисија води рачуна и о својим прецедентима омогућавајући на тај начин кохерентност у раду (вид: Bartole 2020, 48).

Један од веома честих аргумената јесте одсуство механизма принуде којима се државе чланице могу натерати да се повињу одлукама Комисије, па је и њена улога упитна. Међутим, Крејг (Paul Craig) нас с правом упозорава да у вези с овим аргументом треба бити веома опрезан. На први поглед, држава може да се обрати Венецијанској комисији како би убирала демократске поене, а да се за узврат не придржава мишљења Комисије. Међутим, сам

позив Комисији да се изјасни „пушта духа из боце“. Недостатак у закону се открива, темељно анализира, а може да се организује и посета држави, у којој радна група разговара и са званичним и са незваничним актерима. Исход процеса није предвидив у тренутку када држава упути захтев за помоћ, а сваки могући беневит који би држава стекла спремношћу да упути такав захтев био би значајно надјачан трошковима уколико постане јасно да држава није имала намеру да имплементира мишљење Венецијанске комисије (Craig 2017, 65). Хофман Рим (Wolfgang Hoffmann-Riem) је такође изнео врло снажан аргумент зашто државе начелно прихватају ставове Венецијанске комисије. Подстицај долази из претње моралног неодобравања од стране других држава или, позитивније формулисано, тежњу државе која тражи уставноправно мишљење да буде виђена као пуноправна чланица међународне заједнице демократија посвећених владавини права и заштити основних права (Hoffmann-Riem 2014, 580–581).

Што се тиче поступка усвајања мишљења, најпре се формира група известилаца. Они се обично не састају, већ одговарају на постављена питања, након чега секретаријат припрема нацрт мишљења, око којег се известиоци прво усаглашавају (Craig 2017, 66–68). Када се постигне консензус, о тексту се одлучује у оквиру радних тела и, коначно, на пленарној седници праћеној дискусијом (Buquicchio & Granata-Menghini 2013, 243). Ради потпунијег увида у предметно питање, као и разумевања интереса свих релевантних актера, Венецијанска комисија може организовати и радну посету (Petrov 2024c, 265). На тај начин, Комисија настоји да своја мишљења доноси уз пуно уважавање специфичности сваке државе.

Поред доношења мишљења, Комисија може спроводити истраживања на сопствену иницијативу, припремати студије, нацрте упутстава и компилације својих ранијих мишљења о одређеним питањима. На тај начин настају стандарди у различитим областима уставног права. Управо они чине једно велико уставноправно „благо“ које Комисија „открива“ и „несебично представља“ својим чланицама и другим заинтересованим државама широм света (Petrov 2024c, 269–271).⁸ Коначно, постоје и тзв. *amicus curiae*

⁸ Детаљније о таквим студијама као и примере, вид. код: Dürr 2010, 160.

мишљења. Она се припремају на захтев Европског суда за људска права или уставног суда државе чланице када је потребно да Венецијанска комисија изнесе став о одређеном правном питању као референтну тачку у аргументацији судске одлуке (Petrov 2024с, 271–272).

Несумњиво је да се улога Венецијанске комисије показала веома значајном у последњих 35 година. Своје успехе вероватно дугује суптилним механизмима деловања. Ипак, њен значај и домаћај не треба прецењивати. Прва деценија рада била је готово искључиво усмерена на процес пружања помоћи доношењу нових устава земаља Источне Европе по западноевропском обрасцу, што је резултовало стварањем концепта заједничког европског наслеђа (*common european heritage*), који почива на демократији, људским правима и владавини права (Bartole 2020, 38–42). Иако је подела на „старе“ и „нове“ демократије данас делом застарела, и даље се највећи број мишљења Венецијанске комисије односи на државе Централне и Источне Европе. То носи ризик да се њено деловање доживи као патерналистичко, што може изазвати незадовољство тих држава. Зато је важно да се кроз већ описане механизме деловања равномерно указује на проблеме и у тзв. старим демократијама. Управо таквим приступом Венецијанска комисија може поста-ти још значајнија институција, чија је непристрасност потврђена, а деловање усмерено ка стварању и јачању заједничког европског уставног наслеђа.

Према одредбама Статута, улога Венецијанске комисије се састоји у јачању разумевања правних система држава учесница ради њиховог међусобног приближавања, унапређењу владавине права и демократије као и разматрању проблема који проистичу из функционисања демократских институција, њиховог оснаживања и развоја (Statute of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), adopted by Resolution (90)6 (1990), revised by Resolution (2002)3, Art. 1(1)). Крејг је целокупно деловање Венецијанске комисије поделио у три велике области: демократске институције и људска права, уставно судство и избори, референдуми и политичке партије (Craig 2017, 61–63). У оквиру прве групе налази се и поступак доношења устава, који је, према речима Крејга,

несумњиво једно од најважнијих поља деловања Комисије (Craig 2017, 73–75).

3. СТАНДАРДИ ПРИЛИКОМ ДОНОШЕЊА И ПРОМЕНЕ УСТАВА

Где год постоји правни систем, постоји и скуп правила којим се установљава процедура настанка закона и којим се регулише однос између оних који законе доносе и оних на које се закони односе (Colón-Ríos 2022). Зато је једна од увек релевантних тема она која се односи на поступак доношења и промене устава. Том питању се може приступити из различитих перспектива. Примера ради, може се говорити о начинима доношења устава. Тако, обично се као механизми издвајају уставотворне скупштине, уставне конвенције, непосредно учешће грађана путем референдума, обичне (легислативне скупштине) или вишестепени механизми доношења устава.⁹ Неки новији приступи истражују и иновативне, делиберативне механизме доношења устава (вид: Arato 2012). Истовремено, тема уставних амандмана и њиховог односа према основном уставном тексту дуго је била једна од централних у уставном праву. Нека новија истраживања се крећу у правцу анализе актера који утичу на деловање уставотворне власти. Наиме, као што је у уводу већ поменуто, традиционално се уставотворна власт посматрала као неограничена и потпуно независна. Ипак, има аутора који су указивали на посебну улогу уставних судова приликом доношења или промене устава, као и о улози међународног права (вид. нпр: Hirschl 2007; Roznai 2023, 122–123).

Другим речима, анализа доношења устава се тешко може разумети ако се разматрају само формални механизми, без анализе различитих актера у том несумњиво сложенем поступку, који је уз то основ легитимације читавог правног и политичког поретка. У актере који имају утицај на поступак доношења или промене устава спадају и међународне организације. У најширем смислу, реч је о спољним утицајима на поступак доношења или промене

⁹ Такву поделу предлаже управо Колон-Риос (вид. Colón-Ríos, 2022). За другачију поделу, вид. нпр: Arato, 1995.

устава. Лидија Баста Флајнер разликује две врсте утицаја: прво, улога међународне заједнице као *pouvoir constituant* и друго, улога СЕ у процесима уставних реформи (Basta Flajner 2010, 171–174). У првом случају, међународна заједница се појавила као доносилац устава. Ту, дакле, она није била „асистент“, она сама је била уставотворна власт. Те примере који су се показали безуспешним треба отворено и јасно критиковати јер немају аутентично демократско утемељење нити уставни настали на такав начин могу да имају легитимацијску и интегративну функцију.¹⁰ У другом случају, међутим, реч је о улози СЕ као „саветника за уставна питања“. У првом случају било је речи о међународном октроисању уставних поредака, а овде о потенцијално корисном учешћу међународних чинилаца у националној уставној политици (Basta Flajner 2010, 173).

На трагу ове разлике, циљ је да се покаже који су то стандарди Венецијанске комисије у области доношења и промене устава, са претпоставком да се не тиме не дира у парадигму уставотворства као инхерентно унутрашњег питања. Ипак, треба признати да не треба олако и априорно одбацити неку врсту „асистенције“ у свету који се већ дуго не састоји од изолованих, већ вишеструко повезаних држава.

Пре анализе улоге Венецијанске комисије у поступцима доношења и промене устава, неопходно је одговорити на једно „претходно питање“ – наиме, који су то, начелно посматрано, стандарди овог тела СЕ? Два су извора – класични (*hard law*) и тзв. меко право (*soft law*). Венецијанска комисија се стандардно и доследно ослања на одлуке Европског суда за људска права, често их додатно анализирајући. Поред тога, позива се и на Европску конвенцију о људским правима, али и на друге међународне уговоре (Nußberger & Miklasová 2023, 276; Hoffmann-Riem 2014, 581). Међутим, често много важнију улогу има меко право (Hoffmann-Riem 2014, 582; Craig 2017, 77–78; Nußberger & Miklasová 2023, 276–277). Под тим се подразумевају одлуке Комитета министара, Парламентарне скупштине Савета Европе или праксе коју је развила Венецијанска

¹⁰ Треба поменути да је било и успешних примера који се могу подвести под ову групу. Такви су, примера ради, Устав Јапана од 1947. године и Основни закон Немачке од 1949. године, али они представљају сасвим посебне случајеве чија искуства не могу имати универзално важење.

комисија, било сама, било у сарадњи са организацијама попут Организације за европску безбедност и сарадњу, или њене Канцеларије за демократске институције и људска права (ODIHR).¹¹ Према речима Хофмана Рима, главна предност меких инструмената јесте у томе што су истовремено флексибилни и прилагодљиви. Још једна предност је то што могу варирати у погледу степена обавезности, што доводи до постојања „клизне скале нормативности“ (Hoffmann-Riem 2014, 596). То олакшава суочавање са неизвесношћу и постизање компромиса. Истовремено, потенцијалним адресатима може бити примамљиво да учествују у дијалогу у оквиру меких инструмената, а да притом не морају да се одрекну суверенитета у класичном смислу (Hoffmann-Riem 2014, 596).

За разлику од неких других поља, Венецијанска комисија у области доношења, односно промене устава, нема јасно развијене и прихваћене стандарде. Они се, ипак, могу поделити на процедуралне и материјалне.

3. 1. Процедурални стандарди

У процедуралном смислу, Венецијанска комисија је јасно подвукла да не треба уопште покушавати да се на апстрактан начин дефинише процедура доношења/промене устава, имајући у виду да то зависи од општег друштвеног и политичког контекста.¹² Важно је, међутим, да се поштују установљена правила о промени устава, односно ревизионе одредбе важећег устава. Према речима Комисије, праћење ревизионих одредби појачава легитимитет устава и самим тим политичког система као целине, а саме те одредбе могу значајно да утичу на фундаменталне политичке процесе, те их не треба тумачити као чисто техничке норме.¹³ Другим речима, сваку промену устава треба посматрати у контексту унапређења демократске владавине. Иако Венецијанска комисија не инсистира на посебној врсти механизма, из бројних мишљења је јасно да

¹¹ Вероватно најпознатији *soft law* механизам представља тзв. контролна листа владавине права која се редовно допуњује и ажурира, а у складу са актуелном ситуацијом и потребама (Петров 2024).

¹² Report on Constitutional Amendment 2010, paras. 7; 16.

¹³ *Ibid*, para. 5

треба водити рачуна да поступак промене устава не буде превише комплексан. Тако је изнела критику на рачун ревизионих одредби Устава Републике Србије од 2006. године, оцењујући их као сувише компликоване, али указујући и на одсуство јасне везе између различитих фаза поступка његовог усвајања.¹⁴ За ово тело Савета Европе кључно је то што поступак промене устава треба да омогући политичку стабилност. Другим речима, треба наћи меру између ригидности и флексибилности.¹⁵ Истовремено, у временском смислу, поступак промене устава не би требало убрзавати. Ово је важно како би се овај поступак адекватно спровео и укључио све заинтересоване стране.

У вези са тим, Комисија инсистира на транспарентности уставотворног поступка.¹⁶ Тако је у низу својих мишљења она изнела став да је неопходно постићи што је могуће шири консензус, који би укључио не само представнике власти, већ и невладине организације, академску јавност и медије, при чему је све то важно како би се усвојио „одрживи текст прихватљив за цело друштво“.¹⁷ Иако то начелно важи и за законске промене, код устава је то посебно важно, будући да је устав оквир за политичку акцију, а не њен инструмент.¹⁸ Тако, критикујући процедуру промене устава у Румунији, Комисија је указала и на значај јавних дискусија.¹⁹ Коначно, оцењујући поступак промене устава Исланда од 2010. године, који је увео иновативне и високопартиципативне елементе, чини се да Комисија благонаклоно гледа на неке нове приступе који максимизују учешће грађана у поступцима доношења или промене устава.²⁰

Постављање захтева за појачаном већином је разумно и уобичајено у поступцима промене устава. Према мишљењу Венецијан-

¹⁴ Serbia - Opinion on the Constitution 2007, para. 99.

¹⁵ Report on Constitutional Amendment 2010, para. 8.

¹⁶ *Ibid*, para. 75.

¹⁷ *Ibid*, para. 205.

¹⁸ *Ibid*, para. 75.

¹⁹ Romania – Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution 2014, para. 30.

²⁰ Iceland – Opinion on the draft New Constitution of Iceland 2013, para. 17.

ске комисије,²¹ референдум није обавезна фаза усвајања или промене устава, али из једног мишљења произлази начелно позитиван став према оваквом механизму. Тако, истиче се да референдум јача легитимитет амандмана, под условом да је његова употреба у складу са националним уставним системом у целини. Ипак, прилично је ретко, па и проблематично, да се уставни амандман усвоји на референдуму без претходног одобрења парламента, јер „постоји озбиљан ризик, нарочито у новим демократијама, да се референдуми о уставним амандманима претворе у плебисците о државном руководству и да се такви референдуми користе као средство за обезбеђивање легитимитета ауторитарних тенденција“.²²

Коначно, у вези са временским ограничењима, Венецијанска комисија се у својој пракси више пута сусрела са ситуацијама у којима се устав мења за време нередовних стања и чини се да по том питању има јасан и недвосмислен став о недопуштености такве праксе. Тако, у вези са изменама органског закона у Тунису од 2022. године за време нередовног стања, Венецијанска комисија је истакла да поступак доношења или промене устава мора да буде усклађен са начелима демократије, владавине права и поштовања људских права.²³ Поводом уставних измена у Турској од 2017. године, истакнуто је да у међународном праву не постоји формално правило које би спречавало уставне измене у ситуацијама ванредних околности, као што су ратно стање, ванредно или опсадно стање, или примена ванредних мера, али да је постојање такве одредбе у извесном смислу природно јер одражава значај заштите темељних елемената политичког система.²⁴ Ипак, занимљиво је да у овом случају Венецијанска комисија није изричито искључила могућност одржавања референдума поводом промене устава, већ је представила две могућности: прво, ако се уставни референдум мора апсолутно одржати током ванредног стања, неопходно је укинути ограничења политичких слобода и друго, ако се та огра-

²¹ Report on Constitutional Amendment 2010, paras. 46–47.

²² Belarus – Final Opinion on the Constitutional Reform 2022, para. 19; Tunisia – Opinion on the Final Draft Constitution 2013, para. 221.

²³ Tunisia - Urgent Opinion 2022, para. 26.

²⁴ Türkiye - Opinion on the amendments to the Constitution 2017, paras. 29–30.

ничења не могу укинути, уставни референдум треба одложити за период након окончања ванредног стања, или барем до тренутка када та ограничења више не буду на снази.²⁵ С друге стране, у мишљењу од 2014. године поводом референдума на Криму, Комисија је истакла да у ситуацијама у којима нема демократских услова, попут рата или ванредног стања, није дозвољено одржавање референдума, управо због немогућности да се обезбеди делиберативност поступка.²⁶

3. 2. Материјални стандарди

У раду је већ поменуто да су из перспективе Венецијанске комисије три основна принципа демократија, људска права и владавина права. У том смислу, сва мишљења се ослањају на те принципе, односно служе њиховом промовисању и унапређењу. Слична је и ситуација у области доношења или промене устава. Међутим, на овом месту се појављује један у основи теоријско-концептуални проблем. Ако процедурални стандарди служе тамо да омогуће максимално демократско доношење устава, да ли има оправдања постављати неке материјалне границе уставотворцу, ако се претходно усвоји теоријски доминантни став о неограничености уставотворне власти? Другим речима, ако је уставотворна власт неограничена, онда се њој не могу унапред наметати било какве одредбе. У овом случају, треба разликовати две ситуације. Прва је нешто једноставнија и односи се на материјална ограничења унета у сам текст устава. Најпознатији пример су тзв. клаузуле вечности, а најтипичнији представник је Основни закон Немачке од 1949. године (вид: Roznai, 2017, 128–129). Венецијанска комисија начелно није заузела никакав став о том питању. Ипак, из Извештаја о уставним амандманима од 2010. године, чини се да је Венецијанска комисија ближа ставу да са непроменљивим деловима устава треба бити врло опрезан. Штавише, те ситуације означава као контроверзне и резервисане само за основна начела демократског поретка. Наиме, став је Комисије да уставне демократије начелно

²⁵ Türkiye – Opinion on the amendments to the Constitution 2017, para. 42.

²⁶ Opinion on referendum about Crimea 2014.

треба да буду отворене за расправу чак и о фундаменталним елементима поретка.²⁷ Наиме, ако су процедурална правила о промени довољно јасна, то је, по мишљењу Комисије довољна гаранција да неће доћи до злоупотребе. Исто тако, ако прописана већина, у складу са утврђеним процедурама, жели да усвоји реформу, онда је то демократска одлука која, по правилу, не би требало да буде ограничавана. Венецијанска комисија додаје и да ако се околности довољно промене или ако политички притисак постане превелик, чак ће и „неизменљива“ правила бити измењена — на овај или онај начин. У таквим ситуацијама, уставна неизменљивост може, чак, имати негативан ефекат, јер неоправдано продужава сукобе, чиме се нагомилава притисак и повећавају трошкови за друштво у вези са – на крају неопходном – реформом.²⁸

Друга ситуација се тиче односа према уставној материји којом се регулише област људских права. Наиме, Венецијанска комисија уочава да постоје две области које су предмет уставног регулисања. Једну чине норме о организацији политичких институција, а другу норму о људским правима.²⁹ Комисија констатује да од типа уставне материје зависи и начин промене уставних норми. Код прве групе наведених норми Комисија „оставља“ веома широко „поље слободне процене“ и у том случају нема строгих правила о „ограничавању“ уставних промена. Тако, избор система власти је на самим државама и Комисија не успоставља нарочите стандарде осим општег захтева да систем који држава изабере треба да буде што јаснији, а одредбе не треба да оставе простор непотребним нејасноћама и политичком конфликту.³⁰ Поред тога, разумљиво, очекује се и да систем доследно спроводи начело поделе власти.³¹

²⁷ Report on Constitutional Amendment 2010, paras. 218; 221.

²⁸ *Ibid*, para. 219.

²⁹ Венецијанска комисија додаје и да постоје питања која се не могу сврстати ни у једну од ове две групе, попут одредаба о: носиоцу суверености, поверавању надлежности међународним организацијама, националним симболима, језику и сл. *Ibid*, paras. 130–131.

³⁰ *Ibid*, paras. 139–145. Дobar пример могао би бити чл. 102, ст 2. Устава Србије од 2006, који је управо изазвао неку врсту политичког конфликта. Вид. детаљно о томе: Marinković 2019, 114–120.

³¹ *Ibid*, para. 143.

С друге стране, Венецијанска комисија јасно наглашава да се правни и политички контекст промене устава у делу о људским правима суштински разликује од дела о организацији власти. Међутим, то не значи да су те одредбе непроменљиве. Штавише, из перспективе Комисије, људска права треба да буду предмет непрестаног развоја и дебате. Уосталом, развој људских права последица је артикулације прошлих негативних искустава. У том смислу, премда има случајева да се нека људска права која су тако фундаментална проглашавају непроменљивим деловима устава, „затварање“ ових делова устава за промену заправо представља препреку развоју.³² Илустративан пример се може наћи у Мишљењу Венецијанске комисије о променама Устава Грузије. Тако, предвиђено је да се у постојећи члан 103. Устава унесе одредба којом би се прописало да нису дозвољене никакве измене и допуне Устава које би, између осталог, ограничавале и основна уставна људска права и слободе. Венецијанска комисија је истакла да постоје одређене забринутости у вези са овом одредбом уколико би она имала ефекат „замрзавања“ свега што је садржано у предложеној новој грузијској Повељи о правима од 2004. године, нарочито имајући у виду да су одредбе Повеље веома детаљне.³³ Ипак, одредба која би спречила укидање најосновнијих права могла би бити пожељна, али би било важно прецизно разјаснити њен тачан домет.

Независно од извештаја Венецијанске комисије, питање односа уставотворне, па и ревизионе власти према људским правима, питање је које је и теоријски и практично важно. Наиме, иако се Комисија није упуштала у теоријска разматрања о границама уставотворне власти, доминантно је прихваћен став о начелној неограничености власти доношења устава. Ипак, из низа извештаја јасно произлази став о томе да садржај поретка о којем грађани одлучују ипак треба да почива на вредностима на којима се заснива и сама Венецијанска комисија. И нама се чини да су гаранције одређених људских права нужне приликом вршења уставотворне

³² Report on Constitutional Amendment, 2010, paras. 146; 148–149.

³³ Georgia - Joint Opinion on a Proposal for a Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitutional, 2005, para. 112.

власти, без обзира на то да ли постоје формална ограничења уставотворне власти. Примера ради, одсуство слободе говора, „слободних и поштених“ избора, слободе окупљања и удруживања, значи нужно „смрт“ концепта демократски оријентисане уставотворне власти. Ово, међутим, није само вредносни суд, већ се заснивање уставотворног поступка на овим слободама показује нужним да би уставотворна власт у будућности могла да се реактивира. У супротном, ако се не гарантују ове слободе (примера ради из корпуса политичких права), то би водило „разарању“ самог концепта уставотворне власти (Roznai 2021b, 259).

4. ДОМЕТИ СТАНДАРДА ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ У ОБЛАСТИ ДОНОШЕЊА И ПРОМЕНЕ УСТАВА

У првом делу рада дат је начелан преглед деловања Венецијанске комисије. Истовремено је учињен и кратак осврт на једно од кључних питања у вези са деловањем овог тела – на чему су засновани ауторитет и легитимитет њених одлука. Након тога, у другом делу извршена је анализа стандарда Венецијанске комисије у области доношења и промене устава. Та анализа обухватила је процедуралне и материјалне стандарде. Основни закључак јесте да, иако званично нема универзално применљивих стандарда, Комисија је ипак заузела низ ставова који, посматрани заједно, чине један релативно кохерентан корпус материјалних и процесних правила у поступку доношења и промене устава.

Међутим, ако је приступ у претходним деловима рада био претежно нормативан, у овом делу је нагласак на политиколошкој перспективи. Поступак доношења и промене устава изабран је као предмет анализе управо зато што је реч о области која се традиционално посматра као *par excellence* унутрашње питање државе и израз њене суверености. Стога је било важно, макар на начелном нивоу, сагледати какав је однос Венецијанске комисије према уставотворству уопште. Управо у том контексту и питање легитимитета Комисије добија нову димензију.

Положај овог тела, али и других међународних организација, последњих година измењен је до те мере да се говори о дубокој

трансформацији постхладноратовског међународноправног поретка. Те промене погодили су и Венецијанску комисију, нарочито у два случаја – искључењем Русије из Савета Европе 2022. године и иступањем Сједињених Америчких Држава из чланства у Венецијанској комисији 2026. године (Venice Commission 2026).

Поредак грађен после Другог светског рата обично се означава као поствестфалијански. Најкраће речено, реч је о поретку у којем процеси интернационализације људских права имају важно место. Отуда је растао ауторитет како регионалних, тако и глобалних институција за заштиту људских права. Концепт суверености није се тумачио као поље у којем држава има потпуну слободу од међународно прихваћених обавеза. Међутим, низ криза последњих година довео је до значајне промене те парадигме. То је условило и потребу да се уставотворна власт посматра из другачије перспективе. Ауторитет међународних заједница више није тако неупитан, па ни утицај међународних тела за заштиту људских права, чији се легитимитет све чешће доводи у питање. Самим тим, простор деловања тих тела у поступцима доношења нових устава постаје ужи.

Стога се оправдано поставља питање какво је место Венецијанске комисије у тако измењеном поретку. Ако се пажљивије анализирају ставови које је ово тело СЕ заузимало у поступцима доношења и промене устава, може се уочити настојање да се њена улога представи као стручно-техничка. Такав приступ је деведесетих година, у првој фази развоја Комисије био и пожељан, јер је она свој легитимитет градила на утемељености и уверљивости својих ставова (Volpe 2016, 818–819). Другим речима, изградила је репутациони ауторитет чија је кључна компонента професионализам (Volpe 2016, 819). На томе се посебно инсистирало у поступцима доношења и промене устава, будући да је реч не само о правном, већ и о изразито политичком домену.

Ипак, како исправно примећује Волпе (*Valentina Volpe*), чак и технички стандарди подразумевају изборе који нису вредносно неутрални – иза њих стоје одређене политичке претпоставке и интереси. У том смислу, и „техничко“ је политичко (Volpe 2016, 820). Управо је кроз формулисање низа техничких стандарда Венецијан-

ска комисија постепено изградила читав систем вредности који је имао значајан утицај на политичке процесе у бројним државама. Посебно место у том систему заузима Контролна листа владавине права, која представља покушај да се један апстрактан принцип преведе у конкретне и мерљиве параметре.³⁴ На тај начин, Комисија је стекла позицију важног саветника за уставна питања (Basta Flajner 2010, 173).

Међутим, основна логика деловања која прати Венецијанску комисију од њеног настанка, а то је подела на такозване старе и нове демократије, данас се показује као ограничена. Та подела је у транзиционом периоду имала одређену вредност, али савремени изазови показују да више није довољна за разумевање криза уставне демократије. Проблеми са којима се државе чланице данас суочавају квалитативно су другачији од оних из деведесетих година (Petrov 2024d, 368). Шолтес (*Julian Scholtes*), на пример, указује на јачање илибералних покрета и у такозваним старим демократијама, што релативизује ранију дихотомију (Scholtes 2025, 21). У светлости те чињенице, тренутна фаза развоја Комисије може се описати и као период изазова, па и извесног опадања њеног утицаја.

Са јачањем „суверенистичке“ логике и релативним слабљењем утицаја међународног права, Венецијанска комисија се суочава са потребом прилагођавања свог приступа. Позитиван пример таквог настојања представља недавна допуна Контролне листе владавине права као одговор на нове изазове. У области доношења и промене устава није довољно, нити је више примерено, ослањати се искључиво на логику европског уставног наслеђа, изграђену у контексту поделе на старе и нове демократије. Та логика мора бити допуњена јасним и убедљивим одговорима на савремене изазове са којима се демократски политички системи суочавају. У прилог томе иде и запажање Хофмана Рима да је Венецијанска комисија знатно познатија у јавности источне Европе него у западноевропским државама, где се о њеном раду релативно мало говори (Hoffmann-Riem 2014, 585). Уколико жели да задржи и ојача свој

³⁴ Последња допуна извршена је у децембру 2025. године. Вид: The Updated Rule of Law Checklist 2025.

утицај, Комисија мора да препозна и разуме промене у обрасцима глобалног поретка, те да „равномерно“ расподелу своје „присуство“.

Коначно, јасно је да се Венецијанска комисија у области доношења и промене устава није задржала искључиво на техничким саветима, већ је посредно изградила и систем материјалних стандарда. У том смислу, њена улога може бити легитимна и корисна као улога међународног чиниоца у националној уставној политици. Ипак, поставља се питање да ли Венецијанска комисија на тај начин ограничава уставотворну власт или је само усмерава. Формално посматрано, Комисија нема овлашћење да уставотворцу поставља правно обавезујуће границе. Ипак, она помаже у јачању легитимности уставотворног процеса тиме што га „усмерава“, а не „ограничава“.

Да би то постигла, поред наведених прилагођавања, било би корисно у једном свеобухватном документу систематизовати минималне стандарде Венецијанске комисије у области доношења и промене устава. Коначно, а то важи и за друге области њеног деловања, Комисија би морала да посвети више пажње праћењу ефеката својих мишљења и процени њиховог стварног утицаја.

5. ЗАКЉУЧАК

Полазећи од класичне теорије уставотворне власти као израза народне суверености, овај рад има за циљ да преиспита улогу Венецијанске комисије у поступцима доношења и промене устава. Основна претпоставка била је да је уставотворна материја превасходно унутрашње питање државе, али да одређени облици спољне помоћи могу бити легитимни и корисни, под условом да не доводе у питање аутономију уставотворца.

Анализа институционалне структуре и механизма деловања Венецијанске комисије показала је да њен ауторитет не почива на формалној обавезности њених мишљења, већ на професионализму и моделу институционалног дијалога. Управо та комбинација стручности и ненаметљивог приступа омогућила је Комисији да током претходне три и по деценије оствари значајан

утицај на националне уставне поретке, посебно у периоду транзиције у Централној и Источној Европи.

Иако Комисија формално не располаже универзалним и кодификованим стандардима у области доношења и промене устава, анализа њене праксе показује да се временом формирао релативно кохерентан корпус процедуралних и материјалних стандарда. У процедуралном смислу, акценат је на транспарентности, инклузивности, поштовању ревизионих одредаба и избегавању злоупотребе ванредних околности. У материјалном смислу, Комисија инсистира на очувању демократског карактера поретка, заштити људских права и владавине права, уз одређену резерву према концепту апсолутне уставне непроменљивости.

Међутим, савремени међународни контекст, обележен кризом мултилатерализма, јачањем „суверенистичких“ тенденција и релативизацијом ауторитета међународних институција, поставља нове изазове пред улогу Венецијанске комисије. Подела на „старе“ и „нове“ демократије, која је у транзиционом периоду имала одређену аналитичку вредност, данас се показује недовољном за разумевање савремених криза уставне демократије.

У таквим условима, легитимитет и утицај Венецијанске комисије зависе од њене способности да прилагоди приступ новој парадигми међународних односа, задржавајући притом своју суштинску мисију – промоцију демократије, људских права и владавине права. Систематизација минималних стандарда у области доношења и промене устава, као и јачање механизма праћења ефеката сопствених мишљења, могли би представљати важан корак у том правцу.

Коначно, улога Венецијанске комисије у уставотворним процесима није, нити може бити улога уставотворца, већ саветника. Њена интервенција је легитимна онда када доприноси јачању демократског карактера уставотворног поступка, а не када замењује вољу грађана. Управо у тој равнотежи између поштовања суверености и заштите заједничких демократских стандарда лежи кључ њеног будућег значаја.

ЛИТЕРАТУРА

Баста Флајнер, 2010. „Међународна заједница и уставотворна власт.” У Миодраг Подунавац (ур.), *Држава и демократија* (стр. 167–176). Београд: Службени гласник; Факултет политичких наука Универзитета у Београду.

Бо, Оливије. 2016. Држава и њена власт. Београд: Службени гласник; Правни факултет Универзитета у Београду.

Петров, Владан. 2024а. „Владавина права и Венецијанска комисија.” *Архив за правне и друштвене науке*, 119 (1), стр. 133–145.

Цветковић, Александар. 2025. „Положај јавног тужилаштва у Пољској – један пример деловања илибералних демократија.” У Милан Шкулић, Ивана Миљун и Алекса Шкундрић (ур.), *Зборник радова са међународне научне конференције „Изазови међународног кривичног права и кривичног права”, том 2* (стр. 177–196). Палић: Удружење за међународно кривично право

Arato, Andrew. 2009. *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. New York: Columbia University Press.

Arato, Andrew. 2012. Conventions, Constituent Assemblies, and Round Tables: Models, Principles and Elements of Democratic Constitution-Making. *Global Constitutionalism*, 1 (1), pp. 173–200.

Bartole, Sergio. 2020. *The Internationalisation of Constitutional Law: A View from the Venice Commission*. London: Hart Publishing.

Belov, Martin. 2022. Three Models for Ordering Constitutional Orders. *Pravni zapisi*, 13 (2), pp. 361–387.

Buquicchio, Gianni, and Giulia Granata-Menghini. 2013. “The Venice Commission Twenty Years On. Challenge Met but New Challenges Ahead”. In M. van Roosmalen, Ben Vermeulen, Fried van Hoof and Marten Oosting (eds.), *Fundamental Rights and Principles. Liber Amicorum Pieter van Dijk* (pp. 241–254). Cambridge–Antwerp–Portland: Intersentia.

Colón –Ríos, Joel. 2022. “Drafting of Constitutions”. In *Max Planck En-*

cyclopedia of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press.
<https://oxcon.oup.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e17> (17.12.2025)

Craig, Paul. 2019. "Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy." In Gregory Shaffer, Tom Ginsburg and Terence C. Halliday (eds.), *Constitution-Making and Transnational Legal Order* (pp. 156–187). Cambridge: Cambridge University Press.

Dürr, Rudolf. 2010. "The Venice Commission". In Tanja E.J. Kleinsorge (ed.), *Council of Europe* (pp. 151–163). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International

Giegerich, Thomas. 2026. *The Human Right to Democracy in Multilevel Systems at a Time of Democratic Backsliding: Global, Regional and European Union Perspectives*. Cham: Springer.

Hirschl, Ran. 2007. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hoffmann-Riem, Wolfgang. 2014. "The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact." *European Journal of International Law* 25 (2), pp. 579–597.

Kumm, Matthias. 2016. "Constituent Power, Cosmopolitan Constitutionalism, and Post-Positivist Law". *International Journal of Constitutional Law* 14 (3), 697–711.

Loughlin, Martin. 2025. "Constituent Power." In Richard Bellamy and Jeff King (eds.), *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory* (pp. 208–224). Cambridge: Cambridge University Press.

Marinković, Tanasije. 2019. "Serbia". In André Alen, David Haljan (eds.), *International Encyclopaedia of Laws – Constitutional Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Nußberger, Angelika, and Júlia Miklasová. 2023. "Council of Europe as the Guardian of Democracy: The Venice Commission." In Daniel-Erasmus Khan, Evelyn Lagrange, Stefan Oeter and Christian Walter (eds.), *Democracy and Sovereignty – Rethinking the Legitimacy of Public Inter-*

national Law (pp. 269–288). Brill: Leiden & Boston.

Petrov, Vladan. 2024b. “The Interpretation of the Rule of Law by the Venice Commission”. In János Bóka (ed.), *The Supranational Interpretation of the Rule of Law* (pp. 89–111). Miskolc–Budapest: Studies of the Central European Professors’ Network.

Petrov, Vladan. 2024c. “The Related Control Mechanisms of the Venice Commission”. In János Bóka (ed.), *The Supranational Interpretation of the Rule of Law* (pp. 263–277). Miskolc–Budapest: Studies of the Central European Professors’ Network.

Petrov, Vladan. 2024d. “The Related Sanctions of the Venice Commission”. In János Bóka (ed.), *The Supranational Interpretation of the Rule of Law* (pp. 361–368). Miskolc–Budapest: Studies of the Central European Professors’ Network.

Roznai, Yaniv. 2017. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press.

Roznai, Yaniv. 2023. We the Limited People? On the People as a Constitutional Organ in Constitutional Amendments. *Supreme Court Law Review*, 110 (2d), pp. 103–131.

Scholtes, Julian. 2025. “The Venice Commission and the Mental Map of European Constitutionalism,” *Hague Journal on the Rule of Law* (online first), pp. 1–29,

Scholtes, Julian. 2025. The Venice Commission and the Mental Map of European Constitutionalism. *Hague Journal on the Rule of Law*, online first.

Steinberger, Helmut. 2007. “Venice Commission”. In *Max Planck Encyclopedias of International Law*. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1126?rskey=PuAl0s&result=1&prd=OPIL> (17.12.2025)

Volpe, Valentina. 2016. “Drafting Counter-Majoritarian Democracy: The Venice Commission’s Constitutional Assistance”. *Heidelberg Journal of International Law*, 76 (4), pp. 811–843.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Council of Europe. 2022. „The Russian Federation is excluded from the Council of Europe”. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (29.1.2026)

Venice Commission. 2026. „Announced withdrawal of the United States of America from the Venice Commission of the Council of Europe – Statement by the President of the Venice Commission”. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/announced-withdrawal-of-the-united-states-of-america-from-the-venice-commission-of-the-council-of-europe-statement-by-the-president-of-the-venice-commission> (29.1.2026)

ИЗВОРИ ПРАВА

European Commission for Democracy through Law. 2007. *Opinion on the Constitution of Serbia*, Opinion No. 405/2006, CDL-AD(2007)004, adopted on 17–18 March 2007.

European Commission for Democracy through Law. 2004. Joint opinion on a proposal for a Constitutional Law on changes and amendments to the constitution of Georgia, Opinion No. 320/2004, CDL-AD(2005)003, adopted on 3–4 December 2004.

European Commission for Democracy through Law. 2014. Opinion on “Whether the decision taken by the Supreme council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 Constitution is compatible with constitutional principles”, Opinion No. 762 / 2014, CDL-AD(2014)002, adopted on 21–22 March 2014.

European Commission for Democracy through Law. 2022. Urgent opinion on the constitutional and legislative framework on the referendum and elections announcements by the president of the republic, and in particular on the Decree-law n°22 of 21 April 2022 amending and completing the Organic Law on the independent high authority for elections (ISIE) in Tunisia, Opinion No. 1085/2022, CDL-AD(2022)017, adopted on 17–18 June 2022.

European Commission for Democracy through Law. 2017. Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017 in Turkey, Opinion No. 875/2017, CDL-AD(2017)005, adopted on 10–11 March 2017.

European Commission for Democracy through Law. 2013. Opinion on the final draft Constitution of the Republic of Tunisia, Opinion No. 733/2013, CDL-AD(2013)032, adopted on 11–12 October 2013.

European Commission for Democracy through Law. 2022. Final opinion on the Constitutional reform in Belarus, Opinion n° 1054 / 2021, CDL-AD(2022)035, adopted on 21–22 October 2022.

European Commission for Democracy through Law. 2014. Opinion on the draft law on the review of the constitution of Romania, Opinion No. 731/2013, CDL-AD(2014)010, adopted on 21–22 March 2014.

European Commission for Democracy through Law. 2013. Opinion on the draft new Constitution of Iceland, Opinion No. 702/2013, CDL-AD(2013)010, adopted on 8–9 March 2013.

European Commission for Democracy through Law. 2002. The Revised Statute Of The European Commission For Democracy Through Law, CDL (2002) 27.

European Commission for Democracy through Law. 2025. The Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, adopted on 12–13 December 2025.

European Commission for Democracy through Law. 2010. Report on Constitutional Amendment, CDL-AD(2010)001, Adopted on 11–12 December 2009.

Aleksandar Cvetković

THE ROLE AND STANDARDS OF THE VENICE COMMISSION IN THE PROCEDURES OF ADOPT- ING AND AMENDING CONSTITUTIONS

Resume

This paper analyses the role of the Venice Commission in the procedures of adopting and amending constitutions, starting from the classical theory of constituent power as an expression of popular sovereignty. It proceeds from the view that constitution-making has traditionally been understood as an internal matter of the state, but that, following the Second World War, the internationalisation of human rights and the strengthening of international institutions have led to an opening of constitutional processes to external influences. In this context, the Venice Commission is examined as an independent advisory body whose authority does not rest on legal binding force, but on expertise and institutional dialogue. The paper demonstrates that, although the Commission does not formally limit constituent power, it indirectly influences constituent processes through the development of procedural and substantive standards grounded in democracy, human rights, and the rule of law. Particular attention is paid to the contemporary challenges facing its role in the context of a crisis of the international legal order.

Keywords: Venice Commission, constituent power, adoption and amendment of constitutions, democracy and the rule of law, standards of the Venice Commission

Достављено: 15.11.2025. године

Прихваћено: 10.3.2026. године