



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

11 | 2009

Ustavno pravo Zahodnega Balkana

Tri različita ustavna uređenja Crne Gore

Od razbijanja šestočlane jugoslovenske federacije (1992.) do sada (2009.)

Three Different Constitutional arrangements of Montenegro

Mijat Šuković



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1092>

DOI: 10.4000/revus.1092

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 décembre 2009

Number of pages: 9-43

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Mijat Šuković, « Tri različita ustavna uređenja Crne Gore », *Revus* [Online], 11 | 2009, Online since 31 January 2012, connection on 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1092> ; DOI : 10.4000/revus.1092

All rights reserved

Mijat Šuković

Tri različita ustavna uređenja Crne Gore

Od razbijanja šestočlane jugoslovenske federacije (1992.)
do sada (2009.)

V prispevku z naslovom Tri različne ustavne ureditve Črne gore prof. dr. Mijat Šuković, redni član Črnogorske akademije znanosti in umetnosti, kritično prikazuje in analizira tri etape razvoja ustavnosti Črne gore: najprej kot republike, članice Zvezne republike Jugoslavije (1992–2002), nato kot države, članice državne skupnosti Srbije in Črne gore (2002–maj 2006), in končno kot samostojne in neodvisne države, ki je mednarodnopravno priznana. Ključni trenutek osamosvojitve je bil, ko je bila aprila 2006 na referendumu dosežena in za pol odstotka presežena neobičajna in od zunaj vsiljena rešitev, po kateri je za bila osamosvojitve potrebna 55-odstotna večina oddanih glasov (pod pogojem, da se referendumu udeleži več kot polovica vseh upravičencev). Temu sta sledila razglasitev neodvisnosti in sprejem ustave v letu 2007. Ta je vzpostavila enotno večnacionalno državo, ki zagotavlja varstvo širokega kataloga človekovih pravic in svoboščin. Besedilo je objavljeno v črnogorskem izvirniku.

Ključne besede: Črna gora, ustavni razvoj, neodvisnost, referendum o samostojnosti

Ustavni razvoj Crne Gore od razbijanja šestočlane jugoslovenske federacije odvijao se u tri različite faze. Po tome je osobeniji od većine država nekadašnje šestočlane jugoslovenske federacije. Prvu fazu čini njeno ustavno uređenje kao *republike*-članice dvočlane Savezne Republike Jugoslavije (1992. – 2002.). Drugu fazu čini njeno ustavno uređenje kao *države*-članice u atipičnoj državnoj zajednici Srbija i Crna Gora (2002. – maja 2006.). Treću fazu čini njeno ustavno uređenje kao nezavisne države sa punim međunarodnim subjektivitetom (od maja 2006.).

1 USTAVNO UREĐENJE CRNE GORE KAO REPUBLIKE-ČLANICE SAVEZNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE

U procesima razbijanja šestočlane jugoslovenske federacije i izjašnjavanja o *Predlogu Evropske zajednice o budućnosti jugoslovenske države*, 23. oktobra

1991. godine, Crna Gora nije se opredijelila za nezavisnost, iako bi to za nju bilo, istorijski gledano, bolje rješenje. Opredijelila se za opciju zajedništva sa Srbijom u federativnoj državi. Skupština Crne Gore raspisala je referendum, s ciljem da građani potvrde to opredjeljenje. Vremenski razmak između dana raspisivanja referenduma i dana njegovog održavanja samo je jedna sedmica. Referendum je održan 1. marta 1992. godine. Na referendum je izašlo 66,04% birača. Za tu opciju glasalo je 95,94% od izašlih na referendum.

Bez utvrđenja regularnosti i uslova¹ u kojima je sproveden referendumski proces, Skupština Crne Gore proglasila je rezultate referenduma „voljom naroda Crne Gore“.

Državno i političko rukovodstvo Srbije prihvatilo je federativni oblik države sa Crnom Gorom². Učinilo je to vjerujući da će se stvaranjem zajedničke države federativnog oblika dvije dotadašnje članice šestočlane Jugoslavije obezbijediti da se novostvorenoj dvočlanoj federaciji, sa imenom Jugoslavija, međunarodno prizna kontinuitet sa nestajućom šestočlanom jugoslovenskom federacijom i da će se time obezbijediti da, automatski, naslijedi njen međunarodni subjektivitet.

Odmah je sporazumom stvorena dvočlana federacija, sa imenom Savezna Republika Jugoslavija. U kratkom roku i po ubrzanom postupku zajedničko radno tijelo izradilo je Predlog ustava SRJ. Bez javne rasprave usvojile su ga

1 Referendum je održan u vremenu kada su na jugoslovenskim prostorima vođeni ratovi protiv slobode duha, čovjeka i čovječnosti, u uslovima koji su daleko od demokratskih i bez kontrole izbornog procesa od strane nezavisnih posmatrača, domaćih i međunarodnih.

2 Na sjednici Skupštine Republike Srbije, održanoj 27. aprila 1992. godine, grupa poslanika tada najjače političke partije u Skupštini Srbije suprotstavila se predlogu da Srbija sa Crnom Gorom ustanovi federaciju. Predložila je, u pisanoj formi, sa potpisima predlagagača, da se u dnevni red sjednice ne uvrsti usvajanje Predlog ustava Savezne Republike Jugoslavije, već da se, umjesto toga, u dnevni red uvrsti i usvoji *Deklaracija o zajedničkoj državi Srbije i Crne Gore*, i sa imenom države – *Srbija*. Obrazloženje je glasilo: „Srbija i Crna Gora su ujedinjene novembra 1918. godine odlukom Velike podgoričke skupštine... Narodna skupština Srbije ovom Deklaracijom potvrđuje volju srpskog naroda, izraženu 1918, da živi u zajedničkoj državi“ (str. 1. i 2. *Stenografskih bilježaka* sa sjednice). Dakle, nema crnogorske nacije, u Crnoj Gori svi stanovnici pravoslavne vjere su pripadnici srpske nacije. Pravni poredak Srbije ima se proširiti na teritoriju Crne Gore. Nakon što je predsjednik Skupštine naglasio da je u datom istorijskom trenutku ključni interes Srbije da „osigura kontinuitet sa Saveznom Republikom Jugoslavijom, da to ne može postići ako u svom imenu nema odrednicu Jugoslavija i federalni oblik države, a nijedno od to dvoje ne može imati bez Crne Gore kao članice federacije ravnopravne sa Srbijom“, za podnesenu Deklaraciju glasalo je 40 poslanika, a većinom glasova usvojeno da u dnevnom redu bude *Predlog ustava SRJ*. U toku sjednice u raspravi o *Predlogu ustava* učestvovalo je 29 poslanika. Od toga 20 se, u raznim formulacijama, protivilo ustanoavljenju federacije i zalagalo za unitarnu Srbiju, u čijem bi sastavu bila i Crna Gora. Za usvajanje *Ustava SRJ* glasala su 153 poslanika, protiv 29 i 3 uzdržana. (Vidjeti *Stenografske bilješke* sa sjednice). Sve je ovo značajno radi saznanja sa kakvim je ciljevima stvarana SRJ. Za potpunije razumijevanje ovoga i čitavog teksta u prva dva odjeljka, vidjeti i: dokaze da je 1918. godine nelegitimno i protiv Ustava Crne Gore i načela međunarodnog prava odlučeno na sjednici Podgoričke skupštine da se Crna Gora prisajedini Srbiji, u knjizi: Mijat Šuković, *Podgorička skupština 1918*, Podgorica, 2004, strana 294.

27. aprila 1992. godine, na odvojenim sjednicama, Skupština Crne Gore i Skupština Srbije.

U Ustavu Savezne Republike Jugoslavije utvrđeno je da se federacija zasniva na principima: dobrovoljnosti udruživanja u federaciju i opstajanja u njoj; postojanja državnosti republika-članica, u obimu koji je kompatibilan državnosti savezne države, njenom međunarodnim subjektivitetu i supremaciji saveznih ustavnih i zakonskih određenja; ravnopravnosti članica u svemu i *konsenzualnom odlučivanju o promjeni ustavnih utvrđenja karaktera savezne države*; jednakosti prava i obaveza Crne Gore i Srbije kao republika-članica federacije i njihovom pravu da čuvaju, obezbjeđuju i štite svoj nacionalni, kulturni i istorijski identitet. Propisani su i osnovni principi savezne države: jedinstveni politički i ekonomski sistem, ustavnost i zakonitost, parlamentarni sistem organizacije i ostvarivanja vlasti i jedan skup i sklop ljudskih prava i sloboda.

Ne bi se moglo reći da su ovi ustavni principi bez demokratske suštine. Utvrđuju ravnopravnost republika-članica i obaveznost poštovanja ravnopravnosti. Isključuju pravo jedne članice da se nadređuje drugoj.

Nadležnost federacije utvrđena je u Ustavu široko obuhvatnim formulacijama i pojmovima. Utvrđeno je da su u nadležnosti savezne države gotovo svi državni poslovi, da savezni organi samostalno donose odluke o svim pitanjima iz svoje nadležnosti, bez garancija da organi republika članica na bilo koji način učestvuju u konceptualnom i sadržinskom uobličavanju njihovih odluka, izuzev u odlukama o promjeni ustavnih utvrđenja o karakteru savezne države. Ustavno je utvrđen centralističko-unitaristički karakter zajedničke države. Time su, jače nego citiranim principima, određeni: dimenzija vlasti savezne države, količina njenih ovlašćenja, njen karakter kao i stvarni položaj republika-članica³.

Crna Gora je potom u avgustu 1992. godine donijela svoj ustav. U njemu je preuzet koncept utvrđen u saveznom ustavu. Utvrđeno je da je Crna Gora članica SRJ, da je na saveznu državu prenijela suvereno odlučivanje u svim oblastima utvrđenim kao nadležnost savezne države u saveznom ustavu, da savezni pravni poredak ima supremaciju nad republičkim i obavezala se da sve to poštuje. Njen Ustav, suštinski gledano, nije bio ni originalan, ni samostalan, već zavisao od saveznog ustava i podređen njemu. Dominantno je imao karakter akta o organizaciji vlasti u Crnoj Gori i podjeli nadležnosti između republičkih državnih organa.

U ovom istorijskom periodu, dakle, *Crna Gora je bez ustavne samostalnosti i nezavisnosti, podređena poretku savezne države*.

Uprkos ustavnog utvrđenja načela o ravnopravnosti dvije članice federativne države, Srbija je funkcionalizovala dva izvanustavna faktora da se u realnosti obezbijedi njen primat. Ta dva faktora su: velika razlika u veličini,

3 Vidjeti član 77. Ustava Savezne Republike Jugoslavije od 1992.

ekonomskoj i ukupnoj snazi⁴ i ideologija i politika da je Crna Gora „srpska zemlja“⁵. Osloncem na njih od samog početka postojanja zajedničke države funkcionalizovala je savezne organe da donose odluke saglasno posebnim interesima Srbije. To najjasnije kazuje sadržina odluka saveznih organa iz oblasti ekonomije i finansija, kojima je, što je rezultat dominacije opredjeljenja predstavnika Srbije u tim organima, ograničavan ili zabranjen uvoz iz inostranstva, što je odgovaralo strukturi privrede Srbije, a štetilo strukturi privrede Crne Gore, čijoj strukturi je odgovarala puna otvorenost prema inostranstvu. Tim putem, na taj i slične načine, nametane su Crnoj Gori odluke saveznih organa koje direktno štete interesima Crne Gore.

Ostvarivanje tog smjera znatno je pomogao način vršenja funkcija šefa savezne države, koju je funkciju, u čitavom periodu, vršio izabranik iz Srbije.

Crna Gora nije imala razlog, ni istorijski, ni ekonomski, ni kulturni, ni tekući, ni dolazeći u sagledivoj budućnosti, da duže trpi neravnopravnost koja joj se nameće.

Od sredine devedesetih godina i ona počinje da na svojoj teritoriji postupa u skladu sa svojim interesima.

Na taj način i iz tih razloga, bez promjene Ustava, u realnosti Savezne Republike Jugoslavije, uspostavljen je sistem odnosa bitno drugačiji od odnosa ustavno utvrđenih u Saveznom Ustavu i u Ustavu Crne Gore. Drugačiji u sva tri sloja njenog državnog tkiva – u političko-filozofskom poimanju karaktera federativne države, u sloju odnosa između saveznog centra i republika članica i

4 Kolike su razlike kazuju sljedeći podaci:

	Jugoslavija	Srbija	Crna Gora
	%	%	%
Teritorija	100	86,5	13,3
Stanovništvo	100	93,9	6,1
Zaposleni	100	94,0	6,0
Osnovna sredstva	100	91,2	8,8
Društveni proizvod	100	95,0	5,0

- 5 Sredinom XIX vijeka državno i političko vođstvo Srbije, usvajanjem istorijski poznatog dokumenta pod nazivom *Načertanije*, usvojilo je stanovište, potpuno suprotno činjenicama, da je Crna Gora „srpska zemlja“ i strateški smjer djelovanja da teritorija Crne Gore postane sastavni dio teritorije Srbije. Od tada su se mijenjale vlade i partije na vlasti, ali je bez prekida postojala politika iskazana u *Načertaniju*. U ostvarivanju te strategije, u istorijskoj situaciji stvorenoj 1918. godine, Vlada Srbije je, u oktobru 1918. godine, imenovala svoje povjereništvo „za ujedinjenje Crne Gore i Srbije“, sastavljeno od dva visoka funkcionera u ministarstvima Srbije i dva građanina Crne Gore, koji su, uz pomoć vojske Srbije koja je zaposjela teritoriju Crne Gore, *gazeći važeći Ustav i zakone Crne Gore i bez ovlašćenja bilo koga iz Crne Gore*, obezbijedili da se obrazuje Podgorička skupština i da ona donese odluku da se Crna Gora prisajedini Srbiji.

u sloju međusobnih odnosa republika članica. U realnosti je bila nalik na federaciju više nego federacija.

U tako stvorenoj situaciji Srbija se opredijelila da ustavna odredjenja u Ustavu SRJ prilagodi svojim interesima i nadmoći po osnovu svoje veličine.

U junu mjesecu 1997. godine, njena najjača parlamentarna partija sačinila je predlog, bez konsultovanja bilo koga iz Crne Gore, da se promijene odredbe u Ustavu SRJ o izboru i razrješenju predsjednika države tako što će se utvrditi da ga biraju građani tajnim glasanjem, većinom glasova, na neposrednim i tajnim izborima, umjesto da ga bira Skupština, kako je propisano Ustavom, a što je obezbjeđivalo objema republikama članicama da utiču na njegov izbor. Suština predloga je ustavno obezbjeđenje ostvarivanja dva međusobno povezana cilja. Prvi cilj je: ustavno obezbjeđenje da predsjednik države ima legitimitet naroda i da se time uveća njegov uticaj na sadržinu odluka u savezним organima. Drugi je, ustavno obezbjeđenje da se glasovima građana Srbije bira predsjednik države, a da Crna Gora, sa daleko manjim brojem glasova, nema uticaja na njegov izbor.

Predlog je dostavljen rukovodstvu najjače političke partije u Crnoj Gori, do tada koalicione, sa zahtjevom da se ona sa njim saglasi, na principu „uzmi ili ostavi“⁶. Predlog je odbijen.

U maju mjesecu 1998. godine, bez znanja Crne Gore, pripremljen je Nacrt zakona o objedinjavanju službi bezbjednosti, civilnih i vojnih, u jedan organ koji bi bio pod neposrednim rukovođenjem šefa države⁷. Cilj predložene promjene je da se veći uticaj na sadržinu odluka koje donose savezni organi obezbijedi pomoću službe bezbjednosti i oslabi institucionalna snaga Crne Gore⁸. Oštra reakcija Crne Gore zaustavila je ostvarenje i tog projekta.

Takva situacija uslovlila je da se Vlada Crne Gore opredijeli za preuređenje odnosa u zajedničkoj državi. U maju mjesecu 1999. godine utvrdila je i 26. maja javno objavila dokument pod naslovom *Osnovi projekta za novo demokratsko uređenje državne zajednice Crne Gore i Srbije*, kojim iskazuje interes da se očuva demokratsko zajedništvo Crne Gore i Srbije, ali ne nedemokratsko i neravnopravno zajedništvo. Dokument sadrži konstataciju da ima karakter *osnove* za zajedničko razmatranje i dogovaranje. Zvanično je dostavljen Srbiji. Sadrži ponudu Srbiji da dvije republike-članice zajedničkim sporazumom postojeću zajedničku državu preurede u zajedništvo po konceptu sličnom realnoj uniji, sa akcentom da Srbija i Crna Gora imaju pravo da suvereno odlučuju o svim državnim pitanjima,

6 Opširno o značenju toga za odnose u SRJ vidjeti tekst pod naslovom „Nedemokratski zaokret“, u knjizi: Mijat Šuković, *Država Crna Gora u istorijskim procesima razgradnje i građenja 1997–2002*, Podgorica, 2004, 18–27.

7 Crna Gora je to saznala iz teksta objavljenog u nedjeljniku *Vreme* broj 397, od 30. maja 1998. godine.

8 Opširno o tome: Šuković 2004 (nap. 6), 70–78.

sem o onim koje *novim sporazumom* prenesu u nadležnost zajedničkih organa. Predloženo je da se novim konstitutivnom aktom zajednice sporazumno utvrde: međunarodno-standardna lista ljudskih prava i sloboda, jednakopravnost građana na čitavoj teritoriji unije, vladavina prava, princip ustavnosti i zakonitosti, tržišna privreda, slobodno kretanje roba, novca i usluga, otvorenost prema inostranim subjektima i sva druga pitanja tome prilagođeno⁹.

Od tada sve do juna 2000. godine, dakle, *gotovo godinu dana*, nijedan organ Srbije nije iskazao spremnost i opredjeljenje da se obave razgovori o ponudi, već su ćutanjem ignorisali predlog za razgovor. Tim ćutanjem iskazana je orijentacija Srbije da nastavi dotadašnjim smjerom.

U čitavom tom periodu, međutim, odvijala se intenzivna agresivna političko-propagandna djelatnost s ciljem da se sruši orijentacija Crne Gore, da se Crna Gora iznutra dovede u poziciju da prihvati primat Srbije i tretman Crne Gore kao „srpske zemlje“¹⁰. „Srpstvo“ kao ideologija i politika, organizovano i intenzivno funkcionalizuje se u tom smjeru. Podsticani i pomagani iz Srbije, pripadnici srpske nacije u Crnoj Gori, umišljeni da su misionari sa istorijskom ulogom, sa državno-političkim pretenzijama, u više opština u Crnoj Gori, sa motom „za odbranu srpstva“ organizuju se i drže plemenske skupštine – nepostojeći oblik organizovanja i djelovanja u pravnom poretku Crne Gore. Rezultati njihovi se javno objavljuju sa pretencioznim naslovima – *proglas, deklaracija, redefinisane pozicije opštine*. U njima su iskazani: poricanje postojanja crnogorske nacije; tvrdnja da su Srbi svi pravoslavni stanovnici u Crnoj Gori, da nema u njoj Crnogoraca; da u Crnoj Gori „postoje samo srpski interesi“; odricanje državi Crnoj Gori prava na samostalnost i nezavisnost izvan srpske države; usmjerenost da se osnuje „svoja vlast“, u značenju „srpska vlast“ na teritoriji Crne Gore, koja će stvarati „svoje zakonodavstvo“; prijetnja da će se organizovati „referendum srpskog naroda u opštinama u kojima su pripadnici srpskog naroda u većini na kojem će se donijeti odluke o njihovom prisajedinjenju Srbiji ukoliko Crna Gora bude insistirala na nezavisnosti“. U jednom od tih akata iskazana je i poruka da je to što se namjerava „isto što i poziv na oružje“¹¹.

Orijentacija Srbije da se promijeni savezni ustav linijom interesa Srbije, nastavlja se u 2000. godini. Na predlog Srbije, nominalno poslanika iz Srbije, pripremljenog bez znanja bilo koga od legalnih i legitimnih organa Crne Gore, u Saveznoj skupštini su 6. jula 2000. godine, po ultra hitnom postupku, hajdučkom brzinom, na prepad, usvojeni Amandmani II do IX na Ustav SRJ¹². Usvojeni su glasovima poslanika iz Srbije i 7 deklariranih poslanika iz Crne

9 Šire: Šuković 2004 (nap. 6), 93–126.

10 Opširnije o ovom, vidjeti: Šuković 2004 (nap. 6), 136–181.

11 Opširnije o ovome vidjeti: Šuković 2004 (nap. 6), 127–135.

12 Istog dana su usvojeni: predlog da se promijeni Ustav, nacrt i predlog Amandmana i proglašeni Amandmani. Sve suprotno određenjima i u Ustavu i u Poslovniku Vijeća republika.

Gore u Vijeću republika (jednim više od polovine), *koji nijesu imali mandat poslanika u Vijeću republika Savezne skupštine*¹³. Srbija je na taj način izvršila ustavni puč u zajedničkoj državi.

Sa osam Amandmana promijenjene su odredbe 11 članova Ustava SRJ. Odredbama Amandmana i njima imanentnim konsekvencama u realnom životu, s obzirom na veliku razliku u veličinu, Crnoj Gori oduzeto je ustavno pravo na ravnopravnost. Ukinuti su ustavni instrumenti ranije ustanovljeni koji su bili ustavni osnov da Crna Gora osigurava i štiti svoju ravnopravnost i svoje interese. Izmijenjena su ustavna određenja o izborima poslanika u Saveznu skupštinu. Tako da je Crna Gora izjednačena u pravima sa svakom od 28 izbornih jedinica u Srbiji. Postala je 29-a izborna jedinica. Uvećana je ustavna mogućnost da Srbija preko nominalno zajedničkih saveznih organa ostvaruje srpski velikodržavni projekat prema Crnoj Gori. U suštini to su bili Amandmani protiv legitimnih prava Crne Gore. Time je SRJ ustavno pretvorena u zajedništvo koje nije federacija¹⁴.

Suočena sa tim, Skupština Crne Gore dan iza toga, 7. jula, donosi *Rezoluciju o zaštiti prava i interesa Crne Gore i njenih građana*, u kojoj utvrđuje: da ne „priznaje i ne prihvata izmjenu Ustava SRJ“ i sve druge „pravne i političke akte usvojene bez učešće legitimnih i legalnih predstavnika Crne Gore u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti“, da se one „ne sprovode“ u Crnoj Gori i da njeni državni organi „preduzimaju sve normativne i druge mjere neophodne za zaštitu interesa građana i Republike Crne Gore“. Time je Skupština Crne Gore odlučila da Crnoj Gori vrati onaj dio suvereniteta koji je 1992. godine prenijela na SRJ.

Otpor tome iskazan je na više načina. Najočiglednije posredstvom vrha Vojske SRJ, koji za Crnu Goru formira „specijalni VII bataljon“ i stacionira ga na teritoriji Crne Gore.

Na odluku savezne države da se, na osnovu Amandmana II do IX, u septembru 2000. godine, sprovedu izbori za Saveznu skupštinu, crnogorska vlast odgovara pozivom na bojkot saveznih izbora u Crnoj Gori. Bojkot uspijeva. Nijesu sprečavane pristalice politike Srbije prema Crnoj Gori da organizuju izbore i izvrše glasanje. Glasalo je oko 20% biračkog tijela. Uprkos toga, politička elita Srbije uspijeva da, uz sadejstvo izabranih od pristalica politike Srbije u Crnoj Gori, iako oni nijesu dobili više od 1/5 crnogorskog biračkog tijela, konstituiše Saveznu skupštinu, izabere za šefa države novu ličnost (Vojislava Koštunicu) i formira saveznu Vladu.

13 Jedan od njih nije bio poslanik u Skupštini Crne Gore. Po važećim ustavnim i zakonskim određenjima nije, zbog toga, ni mogao biti poslanik u Vijeću republika Savezne skupštine. Šestorici je prestao mandat u Vijeću republika u maju 1998. godine, po Odluci koju je donijela Skupština Crne Gore. Žalbe lica kojima je prestao mandat, odbili su Ustavni sud Crne Gore i Ustavni sud SRJ. Time je odluka postala konačna.

14 O sadržini Amandmana II do IX vidjeti: Šuković 2004 (nap. 6), 224–256.

Nakon toga rukovodstvo Srbije usvaja opredjeljenje da radi na preuređenju odnosa u SRJ. U januaru 2001. godine usvaja i objavljuje *Predlog za preuređenje SRJ*, koji je izradio tadašnji prvak u Srbiji i koji je neposredno prije toga izabran za šefa države SRJ. Suština predloga je: ustanoviti funkcionalnu federaciju, a to znači ne i teritorijalnu, što je konceptualna sadržinska i vrijednosna odrednica države koja se projektuje; federalne jedinice, „ujedinjenje oko nekih zajedničkih ciljeva“, zadržavaju svoje autonomije sa državnim obilježjima u oblastima samostalnih nadležnosti“. Dakle, ujedinjene, a ne udružene. Sa državnim obilježjima, a ne sa obilježjima države. Sa autonomijama, a ne sa statusom država članica.

Evropska unija, svi drugi evropski činioci, OEBS i SAD podržavaju Srbiju da se očuva zajedništvo Srbije i Crne Gore i spriječi sprovođenje referenduma o nezavisnosti Crne Gore. Sa tim ciljem vrše snažan i višestrani pritisak na lidere Crne Gore da odustanu od namjere za organizovanje referenduma. Ambasada SAD u Beogradu 5. marta iste godine, javnim saopštenjem, sugerise diplomatskim rječnikom da se u crnogorskom Zakonu o referendumu postave „viši standardi za prihvatanje rezultata referenduma“ i da „bi bilo na mjestu da Crna Gora konsultuje svoje državljane“ sa „stalnim mjestom boravka izvan Republike“, što je bio uporni zahtjev Srbije¹⁵, interpretirajući međunarodno pravo saglasno političkim htjenjima.

2 USTAVNO UREĐENJE CRNE GORE KAO DRŽAVE ČLANICE U DRŽAVNOJ ZAJEDNICI SRBIJA I CRNA GORA

U organizaciji Visokog predstavnika Evropske unije za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, Havijera Solane, i u njegovom prisustvu, 13. i 14. marta 2002. godine održani su pregovori zvaničnih i legitimnih predstavnika Crne Gore i Srbije o budućnosti odnosa Srbije i Crne Gore. Rezultat tih pregovora je dokument pod naslovom *Polazne osnove za preuređenje Srbije i Crne Gore*, potpisan 14. marta 2002. godine, kojim se stvara državna zajednica sa imenom *Srbija i Crna Gora*. Potpisao ga je, kao garant, i Visoki predstavnik Evropske unije, što je dokumentu dalo i međunarodni karakter. Ima elementa koji daju osnov da se njegovo učešće u dogovorima i potpisivanje dokumenta, kao i citirano saopštenje Ambasade SAD, kvalifikuje i kao pritisak EU.

15 Smisao i cilj ovog zahtjeva Srbije i sugestije Ambasade SAD u Beogradu kazuje činjenica da je broj punoljetnih građana sa crnogorskim državljanstvom koji je tada živio u Srbiji i u njoj ostvarivao i aktivno i pasivno biračko pravo, činio između 1/3 i 1/2 broja birača u Crnoj Gori, na osnovu čega se procjenjivalo da bi njihovo učešće na referendumu dalo rezultat u prilog zahtjeva Srbije.

U tada postojećim okolnostima, zvaničnici Crne Gore bili su u poziciji koja ih je opredijelila, nije pretjerano reći i prisilila, da prihvate dogovor i potpišu imenovani dokument. Imalo je to za posljedicu i odlaganje crnogorskog referenduma za nezavisnost.

Na osnovu i u okviru koncepcije i sadržine imenovanog dokumenta, zajedničko radno tijelo država članica, uz aktivno učešće, u pisanom obliku i u raspravama na sjednicama, predstavnika Venecijanske komisije, izradilo je tekst *Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora*, „kao najviši pravni akt¹⁶ stvorene državne zajednice“¹⁷, koji su usvojile, na odvojenim sjednicama, Skupština Republike Crne Gore, Narodna skupština Republike Srbije i Savezna skupština. Time je prestala postojati Savezna Republika Jugoslavija. Prestao je da važi njen Ustav od 1992. godine. *Stvoreno je novo ustavno stanje u Crnoj Gori.*

Polaznim osnovama, a potom i *Ustavnom poveljom*, utvrđeno je: ustanovljava se državna zajednica sa imenom *Srbija i Crna Gora*; čine je „ravnopravne države članice Srbija i Crna Gora“; „državna zajednica je jedan međunarodni subjekt“; države članice „mogu biti članice međunarodnih globalnih i regionalnih organizacija za čije članstvo nije uslov međunarodni subjektivitet“; „mogu održavati međunarodne veze, zaključivati međunarodne sporazume i osnivati predstavništva u drugim državama, ako to nije u suprotnosti sa nadležnostima Srbije i Crne Gore i interesima druge države članice“; „na teritoriji državne zajednice neposredno se primjenjuju odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama“¹⁸; „po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno za istupanje iz Srbije i Crne Gore“; s tim što se odluka o istupanju „donosi nakon referenduma sprovedenog po zakonu“, koji „donosi republika članica, vodeći računa o međunarodnim standardima“¹⁹; Ustavna povelja mijenja se „po postupku i na način“ na koji je donesena²⁰.

Dakle, državna zajednica²¹, a ne država. Ustavna povelja, a ne ustav. Nije ustav, pored ostalog, zato što nije proizvod izvorne ustavotvorne vlasti, bez

16 Iako sadrži kvalifikaciju da je „pravni akt“, napisana je nenormativnom dikcijom. Više liči na proklamacije nego na pravne norme.

17 Oba dokumenta objavljena su i u službenim glasilima i u više publikacija. Vidjeti tekstove dokumenta, sa komentarima u: Stevan Lilić, *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora. Teorija, praksa, zakonodavstvo*, Beograd, Savremena administracija, 2003, 197.

18 Odredbe u čl. 10, 14. i 15. Ustavne povelje.

19 Odredbe u čl. 60. stavovi 1, 2. i 3. Ustavne povelje.

20 Odredba u čl. 62. Ustavne povelje.

21 Subjekti koji čine državnu zajednicu su države članice, a ne građani. Ustavna povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore *osobeno je akt*, unikat je. Ipak, može se reći da, u izvjesnom smislu, ima sličnosti sa Austro-Ugarskom državnom unijom stvorenom Austro-Ugarskom nagodbom 1867. godine. Od nje se najdublje razlikuje što je izvjesnost njenog trajanja oročena samo na tri godine.

ograničenja, već je njena sadržina zavisila od koncepcije i sadržine akta *Polazne osnove* od 14. marta 2002. godine. Nije ustav i zato što je akt zajednice koja nije država.

Organi državne zajednice su: Skupština Srbije i Crne Gore, Predsjednik Srbije i Crne Gore, koji predsjedava Savjetom ministara, Sud Srbije i Crne Gore, koji rješava samo sporove između institucija državne zajednice i između nje i članica koje je čine.

Nadležnost Skupštine je da donosi zakone i druge akte o: vojnim pitanjima i pitanjima granica; međunarodnim odnosima, uključujući vizni sistem; proglašenju i ukidanju ratnog i vanrednog stanja; diplomatsko-konzularnim i pograničnim poslovima; ratifikaciji međunarodnih ugovora. Skupština je nadležna: da na predlog predsjednika i potpredsjednika Skupštine bira predsjednika države, na predlog predsjednika državne zajednice bira članove Ministarskog savjeta i sudije Suda Srbije i Crne Gore. Predsjednik Srbije i Crne Gore nadležan je da: predstavlja državnu zajednicu; proglašava zakone koje donosi Skupština državne zajednice; predsjedava Savjetom ministara i rukovodi njegovim radom; postavlja i opoziva šefove diplomatsko-konzularnih predstavništava Srbije i Crne Gore; prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika i da vrši druge reprezentativne poslove. Savjet ministara i ministarstva su više koordinacioni činioci nego što su vlada, odnosno organi državne uprave u pravom smislu riječi. Vrhovni savjet odbrane, koga čine predsjednik Srbije i Crne Gore i predsjednici država članica, koji donosi odluke konsenzusom, nadležan je da odlučuje o upotrebi Vojske Srbije i Crne Gore i o načinu izvršavanja zadataka Vojske, sa obavezom da odluke budu „u skladu sa Ustavnom poveljom i principima međunarodnog prava“²².

Propisano je: „Ekonomske odnose u Srbiji i Crnoj Gori zasnivaju se na tržišnoj ekonomiji utemeljenoj na slobodnom preduzetništvu, konkurenciji, liberalnoj spoljnotrgovinskoj politici i zaštiti svojine“; zajedničko je tržište na teritoriji Srbije i Crne Gore, slobodno je „kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala“; „države članice su odgovorne za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta“²³. U *Polaznim osnovama*, koje su polazište i okvir za Ustavnu povelju, i u tom smislu imaju i nadustavnu snagu, propisano je da se „harmonizacijom ekonomskih sistema država članica sa ekonomskim sistemima EU“ obezbjeđuje „prevazilaženje postojećih razlika, prije svega u oblasti trgovinske i carinske politike“²⁴.

Propisano je: „Države članice uređuju, obezbjeđuju i štite ljudska i manjinska prava i građanske slobode“; „Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama usvaja se u postupku i na način kojim se usvaja Ustavna

22 Odredbe o organima državne zajednice nalaze se u glavi VI Ustavne povelje, čl. 19. do 59.

23 Odredba u čl. 11, 12. i 13. Ustavne povelje.

24 *Polazne osnove*, odjeljak pod naslovom „Ekonomska oblast“.

povelja²⁵. Propisano je: „Države članice će izvršiti izmjenu svojih ustava ili donijeti nove ustave, radi usaglašavanja sa Ustavnom poveljom, u roku od šest mjeseci od dana usvajanja Ustavne povelje.“

Dakle, državna zajednica nema supremaciju u odnosu na države članice, izuzev što ustavi i zakoni država članica imaju biti usklađeni sa Ustavnom poveljom i njenim zakonima; organi državne zajednice funkcionišu dominantno kao derivativna tijela državne zajednice; nema ograničenja državama članicama da uređuju odnose unutar sebe. Državna zajednica nema ovlašćenja da bilo koji zakon sprovodi na teritorijama država članica (jer nema „imperijum“ u odnosu na građane). Ukupnošću ovih određenja utvrđen je izvorni suverenitet država članica, da državna zajednica ima ugovorni karakter, sa vrlo labavim međudržavnim aranžmanom dvije države članice. Iz čitavog akta, međutim, proizilazi da se u aktu izražava nastojanje da se obezbijedi neka labava forma zajedništva Srbije i Crne Gore.

Polaznim osnovama i Ustavnom poveljom državne zajednice, dakle, Crna Gora se i pravno oslobodila nadređenosti i u svoju nadležnost povratila vršenje svih poslova, izuzev vojnih, diplomatsko-konzularnih i kontrole letenja. Pravno ograničena međunarodnim subjektivitetom državne zajednice Srbija i Crna Gora, država Crna Gora je u toku 2003. godine faktički postala nezavisna država, sa širokom listom ljudskih prava i sloboda utvrđenom u *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama*, parlamentarnim sistemom organizacije vlasti, tržišnom ekonomijom i sa otvorenim granicama prema inostranstvu.

U toku 2004. godine u Crnoj Gori organizovano i intenzivno vrše se pripreme za referendum o nezavisnosti, sa orijentacijom da se referendum održi 2005. godine. Tumačenjem iz evropskih struktura da trogodišnji rok za istupanje iz državne zajednice utvrđen u sporazumu o njenom ustanovljenju ne teče od potpisivanja *Polaznih osnova za uređenje odnosa Srbije i Crne Gore*, nego od 4. februara 2003. godine kada je usvojena Ustavna povelja, izvršena je presija na Crnu Goru da u toku 2005. godine ne sprovodi referendum o nezavisnosti. U februaru mjesecu 2006. godine usvojen je novi Zakon o referendumu. Nametnuta sa strane, u njega je ugrađena i odredba kojom je propisano da će se nezavisnost Crne Gore priznati samo ako se u prilog nezavisnost izjasni „55% glasova od broja važećih glasova, pod uslovom da je na referendumu glasala većina od ukupnog broja upisanih birača“ (čl. 6.). Procenat koji je presedan i u međunarodnom pravu i međunarodnoj praksi. Na osnovu tog zakona, Skupština je 2. marta raspisala referendum o nezavisnosti za 21. april 2006. godine.

Na referendumu je glasalo 419.240 građana ili 86,5% od ukupno upisanih u glasačke spiskove. Za nezavisnost je glasao 230.661 građanin ili 55,5%, a protiv nezavisnosti 185.002 građanina ili 45,5%. Referendum su posmatrali predstav-

25 Odredbe u čl. 8. i 9. Ustavne povelje.

nici parlamentarnih partija, nekoliko stotina nezavisnih posmatrača nevladinih organizacija, predstavnici Evropske unije, Savjeta Evrope, OEBS-a, koji su svojim izvještajima potvrdili da je proces referenduma tekao fer.

Na osnovu slobodno izražene volje građana na referendumu, Skupština Crne Gore je 3. juna 2006. godina donijela *Odluku o proglašenju nezavisne Crne Gore*, u kojoj se utvrđuje njena nezavisnost sa punim međunarodno-pravnim subjektivitetom, kao i *Deklaraciju nezavisne Crne Gore*, u kojoj se utvrđuje da će Crna Gora „nastaviti da se izgrađuje kao građanska država, multinacionalno, multietničko, multikulturno i viševjersko društvo, zasnovana na poštovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava, prava manjina, principima parlamentarne demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije“. Utvrđuje se da preuzima sve međunarodne obaveze koje su u njeno ime preuzele države u čijem je sastavu bila, da je „posvećena održavanju i promovisanju međunarodnog mira i stabilnosti“ i da će „poštovati princip teritorijalnog integriteta i suverenosti svih država“.

Na ovim osnovama pristupilo se donošenju Ustava Crne Gore kao nezavisne države, koji je donijela Ustavotvorna skupština Crne Gore 19. oktobra, a proglasila 22. oktobra 2007. godine.

3 USTAVNO UREĐENJE CRNE GORE KAO NEZAVISNE DRŽAVE UTVRĐENO USTAVOM OD 2007. GODINE

3.1 Država Crna Gora je republika

U ustavno utvrđenom imenu države Crne Gore nema odrednice da je „republika“. Iako to nije izričito utvrđeno u njenom ustavnom imenu, ustavno jeste utvrđeno da je ona republika. U prvom članu Ustava utvrđeno je da je Crna Gora država „republikanskog oblika vladavine“. To izričito kazuje i ustavno propisani način na koji predsjednik države ostvaruje određene mu funkcije²⁶.

26 U ustavno utvrđenom imenu države Crne Gore nema odrednice „republika“. Motiv i cilj izostavljanja te odrednice iz imena države je prekid kontinuiteta sa značenjem te riječi, tog pojma, u imenu Crne Gore od 1945. do 2006. godine. Naime, riječ, pojam „republika“ na jugoslovenskom prostoru pola vijeka određivala je status države Crne Gore kao članice federacije, kao države bez nezavisnosti i bez međunarodnog subjektiviteta, a ne oblik vladavine, što je izvorno značenje ove riječi, ovog pojma. *Sa tim značenjem* riječ, pojam „republika“ nije spojiv sa državom koja je nezavisna, suverena i ima međunarodni subjektivitet, kakva je Crna Gora od 21. maja 2006. godine. Zadržavanje te riječi u njenom imenu, po sili inercije, zadržavalo bi i shvatanje da država Crna Gora ima i dalje isti status kakav je imala u toku proteklih pola vijeka. Uticalo bi da se u pravnoj i društvenoj svijesti u Crnoj Gori usporeno učvršćuje svijest o istorijskoj *promjeni statusa i karaktera države* Crne Gore ostvarenih rezultatima istorijskog referenduma o nezavisnosti, održanog 21. maja 2006. god.

3.2 Jedinstvena multinacionalna država

Cjelina koncepcije i sadržine njenog Ustava od 2007. godine utvrđuje i ka-
zuje da je Crna Gora jedinstvena država, sa jedinstvenim pravnim poretkom
i „jedinstvenim ekonomskim prostorom“ (čl. 140.) u kojoj žive, kako se utvrđuje
u *Preambuli* Ustava, „kao slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda
i nacionalnih manjina – Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati
i drugi“; svi su opredijeljeni da u njoj budu „osnovne vrijednosti: sloboda, mir,
tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija
i vladavina prava“.

U jedinstvenoj državi postoje jedinice lokalne samouprave. *Evropska pove-
lja o lokalnoj samoupravi*, po odredbi u članu 9. Ustava, „sastavni je dio prav-
nog poretka Crne Gore i neposredno se primjenjuje“. Ustavom je precizirano:
osnovni oblik lokalne samouprave je opština (čl. 114.). Propisano je (čl. 114.
stav 2.) da se mogu „osnivati i drugi oblici lokalne samouprave“. U jedinicama
lokalne samouprave „građani i organi lokalne samouprave upravljaju određe-
nim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u intere-
su lokalnog stanovništva“ (čl. 113.). Jedinice lokalne samouprave samostalno
donose svoje statute i imaju status pravnog lica. Dužne su djelovati u skladu sa
Ustavom i zakonima. Svaka jedinica lokalne samouprave vrši svojinska ovla-
šćenja određena zakonom na stvarima u državnoj svojini na njenom području.
Imaju svoju imovinu i svoj budžet. Finansiraju se iz sopstvenih sredstava i sred-
stava dobijenih od države (čl. 116.).

Jedinice lokalne samouprave, organizaciono i u smislu upravljanja, ustavno
su odvojene od izvršne državne vlasti. Ustavno su im garantovani samostalnost
u vršenju poslova iz svoje nadležnosti (čl. 117.) i ustavno-sudska zaštita njihov-
vih prava. Zakonom im se „mogu prenijeti u nadležnost pojedini poslovi držav-
ne uprave“, a propisom Vlade mogu im se „povjeriti pojedini poslovi državne
uprave“. U slučaju povjeravanja poslova, Vlada obezbeđuje i sredstva za njihovo
vršenje od organa uprave lokalne samouprave.

Organi jedinica lokalne samouprave su skupština i predsjednik opštine.
Skupština statutom i drugim propisima ustanovljava organe državne uprave.
Zakonima je propisano da članove skupštine jedinice lokalne samouprave i
predsjednika opštine biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem, na osno-
vu opšteg i jednakog biračkog prava. Mandat odbornika traje četiri godine, a
predsjednika opština pet godina. Skupština je nadležna da donosi statut, druge
propise i odluke kojima se utvrđuje politika u pojedinim oblastima. Predsjednik
opštine je izvršni organ. Ima i pravo i dužnost da skupštini predlaže odluke,
druge propise i opšte akte; donosi akte za izvršavanje odluka skupštine; utvrđuje
organizaciju uprave; imenuje i razrješava starješine organa uprave; vrši nadzor
nad radom organa uprave, poništava ili ukida njihove akte ako su u suprotnosti
sa zakonom i aktima skupštine opštine.

Unutar jedinica lokalne samouprave obrazuju se, na samoupravnoj osnovi, mjesne zajednice za pojedina sela ili grupu sela, djelove grada ili pojedina naselja.

3.3 Ljudska prava i slobode

Ustavno je garantovan korpus ljudskih prava i sloboda koji se u savremenosti garantuje u svijetu. Čini se to na dva načina: obimnim taksativnim nabranjem ljudskih prava i sloboda koje Ustav izričito garantuje i utvrđenjem da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori, koji obuhvataju sve relevantne međunarodne akte o ljudskim pravima i slobodama, sastavni dio pravnog porijekla Crne Gore i da se neposredno primjenjuju.

Dugačak je spisak (obuhvata gotovo polovinu ustavnog teksta (čl. 18.–80.), a u mnogim drugim članovima se utvrđuju pojedina prava i slobode).

Taksativno su garantovana, među ostalim, ova ljudska prava i slobode: svi su jednaki u pravima i dužnostima nezavisno od ličnih svojstava; u pravima stranci su jednaki sa domicilnim stanovništvom, izuzev biračkog prava; štampa je slobodna, cenzura je zabranjena (čl. 49. i 50.); slobodni su „političko, sindikalno i drugo udruživanje i djelovanje bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa“, čime se utvrđuje i postojanje političkog pluralizma (čl. 53.); „jamči se pravo svojine“ (čl. 58.); ravnopravni su svi oblici svojine (čl. 139.). Garantuju se sloboda preduzetništva, slobodno i otvoreno tržište i poslovanje po tržišnim zakonitostima (čl. 59.), a „zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu (čl. 140. stav 3.). Garantuju se „sloboda naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva“ i „sloboda objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima moralna i materijalna prava“ (čl. 76.).

Istovremeno sa pravima i slobodama ustavno zajamčenim svim stanovnicima države, „pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“ zajamčen je skup i sklop posebnih manjinskih prava i sloboda, koje „mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima“ (čl. 79.). Posebna manjinska prava i slobode sastoje se od dvije grupe. Jednu čine prava i slobode na očuvanje, razvijanje i ispoljavanje nacionalnih posebnosti, pojedinačno i kolektivno, a drugu čine prava i slobode kojima se uravnotežuju uslovi za učešće u društvenom i političkom životu, u vršenju vlasti i odlučivanju o društvenim poslovima. U tom okviru priznaje im se i pravo na, „autentične zastupljenosti“ u zakonodavnom organu države i predstavničkim organima jedinica lokalne samouprave, „shodno principu afirmativne akcije“ i „srazmjerne zastupljenosti u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave“. Zakonima se propisuje „način ostvarivanja posebnih manjinskih prava“ (čl. 16.) i stvaraju mehanizmi i instrumenti kojima će se obezbjeđivati puna jednakopravnost pripadnika manjinskih i većinskih nacionalnih zajednica.

3.4 Osnovni i drugi ustavni principi

U prvom dijelu Ustava, koji ima naslov *Osnovne odredbe*, utvrđeni su *osnovni* principi na kojima počiva i na kojima je konstituisano ustavno uređenje države Crne Gore.

Njihova sadržina određuje suštinu ne samo ustavnog sistema u cjelini, nego i bitni smisao i cilj suštine pojedinačnih ustavnih rješenja, instituta, određenja. Njihova sadržina obavezuje da se razum, smisao i cilj svake ustavne odredbe utvrđuje *ne samo na osnovu njenog teksta, nego i u kontekstu sadržine skupa i sklopa osnovnih ustavnih principa*.

U *Osnovnim odredbama* utvrđeno je: „Crna Gora je nezavisna i suverena država“, „građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava“ (čl. 1.). „Nosilac suvereniteta je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo“. „Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika“. Putem referenduma, obavezno kada se odlučuje o promjeni određenih odredaba Ustava (čl. 158.) i kada skupština države ili jedinice lokalne samouprave raspišu referendum da građani referendumskim glasanjem donesu neku odluku iz njihove nadležnosti (čl. 93. stav 3.). „Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima u skladu sa zakonom“ (čl. 2.). „Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona“ (čl. 10. stav 2.). „Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih“ (čl. 6. stav 3.). „Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu“ (čl. 8.). „Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva“ (čl. 9.). „Država jamči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih šansi“ (čl. 18.). „Vlast se uređuje na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (čl. 11.). „Vojska i bezbjednosne službe su pod demokratskom i civilnom kontrolom“ (čl. 11. stav 7.). „Vjerske zajednice odvojene su od države“ i „slobodne su u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova“ (čl. 14.). „Crna Gora, na principima i pravilima međunarodnog prava, sarađuje i razvija prijateljske odnose sa drugim državama, regionalnim i međunarodnim organizacijama“; u međunarodne organizacije može stupati bez ustavnih ograničenja, a u savez „sa drugom državom“ (jedinina) „može stupiti“ samo pod uslovom da u savezu „ne gubi nezavisnost i puni međunarodni subjektivitet“ (čl. 15.).

U drugim djelovima Ustava utvrđeni su i ovi principi i druga načelna određenja: „Sud je samostalan i nezavisan, sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora“ (čl. 118. i 119.). „Država podstiče ravnomjeran ekonomski razvoj svih njenih područja“ (čl. 140. stav 2.). „Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonima“ (čl. 145.).

Konstatovani skup i sklop principa i drugih načelnih utvrđenja u Ustavu Crne Gore ima kvalitete čije dosljedno ostvarivanje može obezbijediti da pravni poredak Crne Gore bude zavidno demokratski i stabilan.

Visok kvalitet i demokracičnost skupa i sklopa principa i drugih načelnih utvrđenja u Ustavu Crne Gore, naravno, nije dokaz da je svako pojedinačno rješenje u njemu na nivou njihovih vrijednosti, da je svako pojedino rješenje u njemu njihova dosljedna razrada i njihovo potpuno obezbjeđenje, da nema u njemu neusklađenosti, koje nijesu samo redakcijske prirode. Nije ni tvrdnja da su utvrđenjem u Ustavu kvalitetnih i demokratskih principa, samim za sebe, obezbijeđeni stabilnost, čvrstina i demokracičnost poretka u realnom životu. Stabilnost, čvrstinu i demokracičnost poretka u realnom životu obezbjeđuju stabilnost, čvrstina, stručni i demokratski kvaliteti institucija. To je najvažnija garancija za postojanje stabilnosti i demokratskog kvaliteta poretka i države u realnom životu.

Ustavno utvrđenje da je Crna Gora država „socijalne pravde“ nije suprotno savremenoj liberalnoj koncepciji države i društva. Naime, savremena liberalna koncepcija države i društva, zadržavajući brigu za zaštitu građanina od države u centru svoje sadržine, u sebe utiskuje i filozofsko-politički zahtjev da država ima ulogu obezbjeđivanja racionalne i razumne solidarnosti i činioca kreativno-aktivnog i racionalnog otklanjanja nepravdi i surovosti dejstva tržišta, zatim da obezbjeđuje progres obrazovanja, kulture, nauke, zdravstva, socijalnog osiguranja, kao i da pomaže slojeve stanovništva koji su u nuždi.

Takođe, ustavno utvrđenje da je Crna Gora država „socijalne pravde“ nije suprotno ni slobodi preduzetništva i slobodnog tržišta. Sloboda preduzetništva dugoročno ne može da daje efekte bez socijalne pravde i rješavanja socijalnih problema. Bez toga nastaju kolizije interesa, štrajkovi, socijalni sukobi, nestabilnost, sa svim negativnim posljedicama i na preduzetništvo. Sloboda preduzetništva dugoročno obezbjeđuje ekonomski prosperitet i stabilnost društva, samo kad se u državi uspostavi zdrava sinteza te slobode i razumnih zahtjeva za rješavanje socijalnih problema.

Mjera socijalne pravde u Ustavu Crne Gore uspostavljena je skupom i sklopom ustavno utvrđenih socijalno-ekonomskih prava u korpusu ljudskih prava i sloboda (odredbe u čl. 58.–79.). To je ustavno utvrđena mjera uzajamnog korigovanja dva suprotna elementa, dvije suprotne vrijednosti, iz kojih je sazdan ustavni sistem – slobode preduzetništva i socijalne pravde.

Koncept države socijalne pravde je saglasan i sa osnovnim principima i određenjima revidirane (1999. godine) *Evropske socijalne povelje*, sa njenim pravilima zaštite ekonomskih i socijalnih prava.

Motiv za utvrđenje u Ustavu Crne Gore da je Crna Gora i „ekološka država“ je u znanju o postojanju međuzavisnosti ljudskog života i prirode. Znanju koje sve više afirmiše grana socioloških nauka koja se naziva *Socijalna ekologija*. To su sljedeća znanja i stanovišta:

„Čovjek živi usred života koji takođe hoće da živi“; „Čovjek mora sebe da odredi kao čovjeka ne samo u društvu već i u prirodi“; „Do sada su moralna mjerila bila ograničena na odnose prema drugim osobama, došlo je vrijeme da se ona univerzalizuju“; „Ljudi i priroda čine dio jednog jedinstvenog univerzuma, uokvirenog strijelom vremena“. Zahtijeva to da se ustavno reguliše, ne samo dužnost čovjeka prema čovjeku, već i čovjeka, svakog oblika ljudskog organizovanja i države, prema prirodi. Za državu Crnu Goru očuvanje prirode i njeno racionalno korišćenje izuzetno je značajno za njen ekonomski razvitak u budućnosti.

Ovim principom određen je odnos države i čovjeka prema prirodi i pravu budućih generacija na očuvana prirodna bogatstva. Utvrđena je obaveza države: da svačije djelovanje, svoje i drugih, mjeri i ekološkim standardima; da obezbjeđuje da se u državi poštuju ekološki zahtjevi i ekološka pravila; da sistem obrazovanja, vaspitanja i ukupnu duhovnost usmjerava u pravcu uspostavljanja ekološke kolektivne i pojedinačne svijesti, kao i sticanja znanja o vrijednosti zdrave društvene sredine za kvalitetan život čovjeka, ne samo u institucijama i grupama ljubitelja prirode, već i kod sve većeg dijela svih građana; da se stara o izgradnji kultivisanog odnosa čovjeka prema prirodi, uspostavljanju i sve većoj dominaciji ekološke etike. Ustavno utvrđenje ovih obaveza ima za cilj da pravno tjera i natjera državne organe tj. vlast, da se odgovornije i odlučnije ponaša prema devastiranju prirode i zagađivanju životne sredine, da stvara i jača institucije koje kvalitetno upravljaju privrednim resursima, da ekološki ciljevi dinamično i sve više postaju činjenica u stvarnosti.

U normativnom dijelu Ustava ovaj princip dobio je izraz u odredbama člana 23, kojim se utvrđuje: „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, na blagovremeno i potpuno obavješćavanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava. Svako, a posebno država, obavezan je da čuva i unapređuje životnu sredinu“.

Utvrđenjem u svom Ustavu principa da su „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg poretka, i da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju“ (čl. 9.), Crna Gora se samoobavezala da štiti ostvarivanje svakog ljudskog prava i slobode utvrđene *Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Deklaracijom Ujedinjenih nacija o pravima nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencijom za zaštitu ljudskih i osnovnih sloboda Savjeta Evrope, Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina Savjeta Evrope*, svim protokolima uz njih, potvrđenim (ratifikovanim) i objavljenim međunarodnim ugovorom. Ovim Ustav obavezuje svaki državni organ i svaki pravni subjekt da primjenjuje, ne samo domaće zakone, već i potvrđene i obja-

vljene međunarodne ugovore i poštuje opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, da njima daje primat kada drugačije uređuju odnose od unutrašnjeg prava²⁷. Izričito se u Ustavu propisuje obaveza sudova (čl. 118.) i Ustavnog suda (čl. 149. stav 1.) da odluke donose i na osnovu potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, što podrazumijeva sve imenovane i druge akte ratifikovane od Crne Gore i njenih prethodnika. Izričito je propisana i obaveza Skupštine Crne Gore (čl. 145.) da donosi zakone koji moraju biti saglasni i sa „potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima“. Obavezana je da obezbjeđuje da se u domaće pravo – radno, socijalno, finansijsko, trgovačko, krivično, saobraćajno, carinsko i drugo – ugrađuju rješenja kojima se dosljedno poštuju ljudska prava i slobode, čiji su sastavni dio manjinska prava, načela humanosti i pravednosti i druge vrijednosti savremene epohe iskazane u međunarodnim ugovorima, opštim pravilima međunarodnog prava i u međunarodnim pravilima o odnosima između država i između države i pojedinaca u njoj. Jednom riječju, Skupština Crne Gore je obavezana da obezbjeđuje da pravni poredak Crne Gore bude kompatibilan međunarodnom poretku.

Ovaj princip, ovo utvrđenje, ustavni je izraz i potvrda opredjeljenja države Crne Gore da bude članica Evropske unije. Izraz i potvrda vizije o dolazećim obavezama države Crne Gore koje će preuzeti samoobavezivanjem u dolazećem vremenu očekivanog važenja sada donesenog Ustava. Istovremeno je i uvažavanje pravne doktrine stvorene brojnim odlukama Evropskog suda pravde, sukcesivno donošenim od 1963. godine do sada, poštovanih od država članica. Doktrine koja je evoluirala od početnog stanovišta da izuzetno rijetko ima osnova za neposredno dejstvo odredaba pravnih akata Evropske unije (ranije Evropske zajednice) u državama članicama, do sadašnjeg stanovišta da je to opšte pravilo, da one imaju ne samo neposredno dejstvo u državama članicama, već i prednost u odnosu na nacionalna prava država članica.

U ustavnu materiju, standardno, ne spada princip da je država obavezna „podsticati ravnomjerni razvoj svih njenih regiona“. Stvarnost Crne Gore uslovljava je, nije pretjerano kazati i prisilila, da se u Ustav Crne Gore ugradi ovaj princip. Ilustruje to jedan podatak: ukupni budžeti 11 opština, koje čine Sjeverni region Crne Gore, u kojima živi oko 120.000 stanovnika, u 2006. godini, iznosili su manje od iznosa budžeta najmanje opštine (Budva) u Južnom regionu Crne Gore, u kojoj živi oko 25.000 stanovnika. Zato je ravnomjerni razvoj od egzistencijalnog značaja za harmoničan, stabilan i dinamičan razvitak Crne Gore kao integralne cjeline. Za njenu budućnost. Ova obaveza podrazumijeva ostvarivanje na prirodan način koji čine tri komponente: stvaranje i uspostavljanje sistemskog odnosa prema regionalnom razvoju države; stvaranje u regiji na Sjeveru Crne Gore stimulativnog ambijenta za preduzetništvo, putem izgradnje neophodne infrastrukture i propisivanjem adekvatnih sistemskih mjera; valori-

27 Šuković 2004 (nap. 6), 8.

zovanje neiskorišćenih prirodnih i ljudskih resursa sa kojima raspolaže Sjeverni region Crne Gore.

3.5 Ustavno uređenje zakonodavne i izvršne vlasti

Organizacija državne vlasti uređena je na principu podjele vlasti i koncepciji parlamentarizma. Utvrđeno je: zakonodavnu vlast vrši Skupština Crne Gore (crnogorski parlament), izvršnu vlast Vlada, sudsku vlast sudovi, državu predstavlja predsjednik države, ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud. Svi su ograničeni Ustavom i zakonima (čl. 11.). U razradi kompetencija i položaja pojedinih od ovih organa državne vlasti, odnosi između njih su regulisani na načelima parlamentarizma racionalizovanog tipa.

Vladi je ustavno određen položaj koji joj omogućava, istovremeno i nalaže, da bude najaktivniji, inicirajući i izvršni činilac u vršenju državne vlasti.

Sudska vlast je potpuno nezavisna u primjeni Ustava i zakona.

Inicijativna uloga predsjednika države i njegova funkcija predstavljanja države, takođe imaju autonomiju u potrebnom stepenu.

3.5.1 Skupština Crne Gore

Skupština Crne Gore je od naroda izabrano predstavništvo naroda. Nadležna je da vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlasti, koje su izraz i potvrda suvereniteta naroda. U 19 tačaka taksativno je utvrđena nadležnost Skupštine, a u odredbi pod dvadesetom tačkom propisuje se da je nadležna da „vrši i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom“ (čl. 82.). Iskazano grupisanjem po oblastima ustavnih određenja u manji broj tačaka, Skupština Crne Gore je nadležna da: donosi ustav, zakone, druge opšte akte (odluke, zaključke, rezolucije, deklaracije i preporuke), budžet i završni račun budžeta; raspisuje javne zajmove; odlučuje o zaduživanju Crne Gore i o raspolaganju državnim imovinom iznad vrijednosti određene zakonom; donosi plan razvoja, prostorni plan, strategije nacionalne bezbjednosti i odbrane i uređuje sistem uprave Crne Gore; potvrđuje međunarodne ugovore; vrši nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama; odlučuje o upotrebi pripadnika Vojske u međunarodnim snagama; raspisuje državni referendum; proglašava ratno i vanredno stanje; imenuje i razrješava Vladu, predsjednika i sudije Ustavnog suda, predsjednika Vrhovnog suda, sve državne tužioce, zaštitnika ljudskih prava i druge funkcionere određene zakonom.

Ukupnost ustavno određene joj nadležnosti, Skupštinu Crne Gore čini središnjim (ne i najvišim) organom u sistemu organizacije državne vlasti Crne Gore. Organom sa najviše pravne moći u sistemu vlasti. Iako ima takvu moć, nema ustavna ovlašćenja ni ustavne instrumente da drugim organima državne vlasti oduzima samostalnost u vršenju poslova iz njihove nadležnosti.

Skupština je jednodomna. Ustavno je utvrđeno da je čini 81 poslanik, koje biraju građani sa pravom glasa „na osnovu opšteg i jednakog prava glasa, neposrednim i tajnim glasanjem“ (čl. 83.). Poslanici se biraju na period od četiri godine (čl. 84.). Izbore raspisuje predsjednik države (čl. 95. tač. 4.). Zakonom koji je sada na snazi, utvrđen je proporcionalni izborni sistem, što nije i ustavno propisano.

Ustavno su utvrđena dva osnova za raspuštanje Skupštine. Ispunjenjem jednog osnova, Skupština se obavezno raspušta, po sili samog Ustava. Kada se ispuni drugi propisani uslov, raspuštanje Skupštine je moguće, ali nije obavezno. Obavezno se Skupština raspušta „ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od dana kada predsjednik države prvi put predloži mandatarā“. Može biti raspuštena „ako duže vrijeme ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom“. Odluku o raspuštanju Skupštine po ovom osnovu donosi Vlada, „pošto sasluša mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednike klubova poslanika“. U oba slučaja ukaz o raspuštanju Skupštine donosi predsjednik države. Izbori za novi sastav Skupštine obavezno se raspisuju „narednog dana“ po donošenju ukaza o raspuštanju Skupštine (čl. 92. stav 5.). Skupština se ne može raspustiti: (1) za vrijeme ratnog i vanrednog stanja, (2) ako je pokrenut postupak glasanja o povjerenju Vladi, (3) u prva tri mjeseca od njenog konstituisanja i tri mjeseca prije isteka mandata (čl. 92.). Skupština može, odlukom koja se usvaja većinom glasova ukupnog broja poslanika, skratiti svoj mandat. Odluku o tome donosi na predlog predsjednika Crne Gore, Vlade ili najmanje 25 poslanika. Ustavno nijesu postavljeni bilo kakvi uslovi ni za podnošenje predloga, ni za donošenje odluke kojom se skraćuje skupštinski mandat.

Ustavno je određenje da poslanik glasa po sopstvenom uvjerenju (čl. 85. stav 1.). Ovo ustavno određenje esencijalno određuje položaj poslanika. Ustavno nije utvrđeno čije interese i opredjeljenja je dužan iskazivati. U uslovima kada parlamentarne partije stvarno opredjeljuju glasanje poslanika, nedostatak je što ustavno nije utvrđeno da je svaki poslanik predstavnik cijelog naroda Crne Gore, da su dužni iskazivati i zastupati interese naroda, a ne partija na čijim su listama birani.

Poslanik ima pravo da poslaničku funkciju vrši profesionalno (čl. 85. stav 2.), da predlaže zakone i druge akte koje donosi Skupština (čl. 93. stav 1.), da inicira odlučivanje o povjerenju Vladi i da aktivno učestvuje u sveukupnom radu i odlučivanju Skupštine. Ima poslanički imunitet.

Poslanik ne može biti opozvan. Mandat mu prestaje prije vremena na koje je izabran samo kada nastupi jedan od četiri uslova: ako podnese ostavku, ako je pravosnažnom presudom osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci, ako je pravosnažnom presudom lišen poslovne sposobnosti ili ako prestane biti crnogorski državljanin (čl. 86.).

Skupština samostalno: utvrđuje svoju organizaciju, bira svoje časnstvo, odlučuje o održavanju svojih sjednica, utvrđuje pitanja koja će razmatrati i redosljed njihovog razmatranja. Ima punu slobodu povezivanja i saradnje sa parlamentima drugih država.

3.5.2 *Predsjednik Crne Gore*

Predsjednik Crne Gore: predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu; komanduje Vojskom Crne Gore na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost; ukazom proglašava zakone; raspisuje izbore za Skupštinu; predlaže Skupštini mandataru za sastav Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda; postavlja i opoziva ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika, dodjeljuje odlikovanja i priznanja Crne Gore; daje pomilovanja (čl. 95.). Drugim ustavnim odredbama utvrđene su i ove njegove nadležnosti: donosi ukaze o raspuštanju Skupštine Crne Gore, kada Vlada donese odluku o raspuštanju (čl. 92. stav 3.); ima pravo da predlaže raspisivanje državnog referenduma (čl. 93. stav 3.); predsjednik je Savjeta za narodnu odbranu i bezbjednost (čl. 131. stav 2.); zajedno sa predsjednikom Skupštine i Vlade Crne Gore predlaže predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore (čl. 124. stav 3.); bira i razrješava dva člana Sudskog savjeta (čl. 127. stav 3. tač. 3.); ima pravo da podnosi predloge za promjenu Ustava (čl. 155. stav 1.).

Predlog mandataru za sastav Vlade podnosi Skupštini „nakon razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini“ (čl. 95. tač. 5.). Razgovor koji obavlja je ustavno obavezan. Cilj tog razgovora je da se utvrdi činjenično stanje ko je uspio da formira parlamentarnu većinu ili ima mogućnost da je formira, a ne da se zajednički utvrđuje kandidat. Predsjednik na osnovu vlastite procjene činjenica samostalno utvrđuje predlog koji dostavlja Skupštini.

Ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu, postavlja i opoziva na predlog Vlade, i uz mišljenje odbora Skupštine nadležnog za međunarodne odnose. Ovaj uslov može imati političko opravdanje, ali ima za posljedicu miješanje kompetencija izvršne i zakonodavne vlasti.

U nadležnosti predsjednika Crne Gore dominiraju poslovi izvršnog karaktera, po vrsti reprezentativni i predlagačko-izborni. Nema nadležnosti u procesima utvrđivanja unutrašnje i spoljne politike, uređivanja odnosa u oblastima ekonomije, obrazovanja, kulture i nauke, organizacije vlasti i u drugim oblastima. Nema nadležnosti ni na područjima nadležnosti Skupštine (sem na predlagačko-izbornom području), Vlade, sudstva, ustavnog sudstva i zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Njegova nadležnost, dakle, nije uobličena po modelu „jakog šefa države“.

Ustavno nije ni obavezan da preduzima bilo kakve mjere da se podiže kvaliteta rada državnih organa i unapređuju odnosi između njih, kako bi država čiji je predsjednik uspješnije vršila svoje funkcije, kako bi se ukupno njeno funkcionisanje zasnivalo na vladavini prava. Nijesu mu ustavno data ni ovlaštenja da inicira djelovanje Skupštine ili Vlade u tom pravcu. To ga oslobađa svake odgovornosti za funkcionisanje države. Nedostatak obaveza i ovlaštenja u tom pravcu, čini manje značajnom i za funkcionisanje države manje djelotvornom instituciju Predsjednika Crne Gore.

Brojne činjenice o stanju na području funkcionisanja državnih organa kazuju da bi bilo djelotvorno da je ustavno utvrđeno da predsjednik Crne Gore ima i pravo i dužnost da, kada neka grana vlasti ili neki državni organ na kvalitetan način ne vrše svoje funkcije i svoje djelovanje dosljedno ne zasnivaju na vladavini prava – a takvi slučajevi su u sadašnjosti u Crnoj Gori česti – zahtijeva sazivanje Skupštine ili Vlade, predloži razmatranje kvaliteta rada određene grane vlasti ili određenog organa i donošenje odgovarajućih odluka iz nadležnosti Skupštine, odnosno Vlade, kojima bi se obezbijedilo efikasnije vršenje funkcije određene grane vlasti ili određenog organa, punije ostvarivanje principa vladavine prava, a time i uspješnije i djelotvornije funkcionisanje države. Time bi se podigli značaj i uloga institucije Predsjednika Crne Gore i doprinosilo uspješnijem vršenju državnih funkcija.

Predsjednik Crne Gore bira se na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem. Isto lice može biti birano najviše dva puta za predsjednika Crne Gore. Izbore raspisuje predsjednik Skupštine (čl. 96. stav 1, 2. i 3.). Uslovi da jedno lice može biti kandidovano i birano za predsjednika Crne Gore su: da je crnogorski državljanin i da na teritoriji Crne Gore ima prebivalište najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina (čl. 96. stav 3.).

Izabrani „stupa na dužnost danom polaganja zakletve²⁸ pred poslanicima u Skupštini“ (čl. 97. stav 3.). Bira se na period od pet godina (čl. 97. stav 2.). Mandat mu se produžava ako ističe za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja, a „najduže 90 dana“ po njihovom prestanku (čl. 97. stav 3.). Prije isteka vremena na koje je izabran, prestaje mu funkcija ostavkom, razrješenjem i kada je trajno spriječen da vrši dužnost (čl. 98. stav 1.). Za vrijeme spriječenosti izabranog predsjednika da vrši dužnost i u slučaju ostavke ili razrješenja, funkcije predsjednika Crne Gore, do izbora novog, vrši predsjednik Skupštine (čl. 99.). Predsjednik može biti razriješen prije isteka mandata jedino kada povrijedi Ustav. Postupak utvrđivanja povrede Ustava pokreće Skupština Crne Gore, na predlog najmanje 25 poslanika. Nakon što se predsjednik izjasni o pokretanju

28 U Ustavu nije utvrđen tekst zakletve. Nije propisano da predsjednik i članovi Vlade, predsjednici sudova i sudije, državni tužioci i drugi vršioci državnih funkcija polažu zakletvu. U svim ranijim ustavima Crne Gore to je propisivano. U nekim je propisivano da zakletvu polažu poslanici.

postupka, odluku o postojanju ili nepostojanju povrede Ustava donosi Ustavni sud i bez odlaganja je objavljuje. „Predsjednika Crne Gore Skupština može razriješiti kada Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav“ (čl. 98.). Formulacija je, dakle, „može razriješiti“, a ne „razrješava ga“.

3.5.3 Vlada Crne Gore

Ustav Crne Gore utvrđuje da Vlada vrši „izvršnu vlast“. U njemu nema definicije izvršne vlasti i Vlade, niti određenja njihovog karaktera. Utvrđeno je da je i ona, kao i druge grane vlasti, „ograničena Ustavom i zakonom“ i da je sa drugim granama vlasti u odnosu koji „počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli“ (čl. 11. stavovi 2, 3. i 4.). U vršenju poslova iz svoje nadležnosti Vlada nije podređena nijednom drugom organu državne vlasti. Za kvalitet vršenja poslova iz svoje nadležnosti odgovara Skupštini Crne Gore kao predstavništvu naroda.

Nadležnost Vlade precizirana je odredbama u članu 100. Ustava. Utvrđeno je: Vlada vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore; izvršava zakone, druge propise i opšte akte; donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona; zaključuje međunarodne ugovore; predlaže: zakone (čl. 93. stav 1.), plan razvoja i prostorni plan Crne Gore, budžet i završni račun budžeta, strategiju nacionalne bezbjednosti i strategiju odbrane, ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu; odlučuje o priznavanju država i o uspostavljanju diplomatskih odnosa sa drugim državama, i „vrši i druge poslove utvrđene ustavom i zakonom“.

Drugim odredbama utvrđeno je da Vlada, pod prethodno prikazanim uslovima, može raspustiti Skupštinu (čl. 92.) i da podnosi predlog za promjenu Ustava (čl. 155.). Nije ustavno propisano, ali iz cjeline Ustava proizilazi da Vlada ima pravo da Skupštini daje mišljenje o predlozima zakona i drugih akata koje podnose drugi predlagači (čl. 93.).

Utvrđenje da Vlada „vodi unutrašnju i vanjsku politiku“ i cjelina sadržine Ustava kazuju da sadržina riječi „vodi politiku“ ima značenje da ona unutrašnju i vanjsku politiku ne utvrđuje osamostaljeno od drugih organa državne vlasti i društvenih činilaca, već da aktivno i sa bitnom ulogom sudjeluje u utvrđivanju unutrašnje i vanjske politike, i to kroz sadržinu odluka koje donosi u okviru svoje nadležnosti, kroz predloge zakona i drugih akata koje predlaže, i da sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku koju izvodi i fiksira kao sintezu ukupnosti opredjeljenja svojih organa, Skupštine i drugih državnih organa, cijeneći i opredjeljenja i raspoloženja svih društvenih, ekonomskih, kulturnih i drugih činilaca. To potvrđuju i izričita ustavna utvrđenja: da se bez njenih predloga ne mogu donositi planovi razvoja, prostorni planovi, utvrđivati izvori budžetskih prihoda, donositi budžeti, vršiti raspodjela budžetskih sredstava, kao i faktička činjenica da je ona predlagač više od 95% zakona, da se sa svim tim predlozima

i aktivnim učešćem u procesu odlučivanja o njima, u velikoj mjeri predodređuju najbitniji djelovi krucijalnih sadržaja unutrašnje politike. To, takođe, potvrđuje izričito ustavno utvrđenje da Vlada donosi odluke o priznavanju stranih država i uspostavljanju diplomatskih odnosa Crne Gore sa drugim stranim državama – što je takođe jedno od krucijalnih elemenata vanjske politike.

Vladi je dato pravo da donosi uredbе *samo* za „izvršavanje zakona“. Ne i pravo da uredbama reguliše odnose koji nijesu uređeni zakonom, koje pravo imaju vlade u nekim sistemima. Uredbe u Crnoj Gori, dakle, nijesu samostalni pravni akti. Vlada je ustavno ovlašćena da uredbе može donositi uvijek kada smatra da zakonska određenja nijesu precizna do stepena neophodnog za njihovo izvršavanje. Za donošenje uredbе Vladi nije potrebno posebno ovlašćenje u zakonu. U Crnoj Gori, u savremenosti, dominira orijentacija donošenja zakona sa detaljisanjem. To ne daje širi prostor za podzakonsko regulisanje odnosa u Crnoj Gori. Iz toga slijedi ustavno određena nadležnost Vladi da donosi uredbе i druge izvršne propise, kao i ovlašćenje da propisuje način na koji se izvršavaju određenja u zakonu, a zabranjuje joj – iako su uredbе i drugi izvršni propisi u materijalnom smislu obavezujući kao i zakoni – da propisuje uslove za ostvarenje zakonskih određenja koji zakonom nijesu propisani. Konsekvenca toga je da opseg materije koja se može uređivati uredbama i drugim izvršnim propisima određuje zakonodavac – što su zakonska određenja potpunija i detaljnija, opseg regulisanja njima je manji i obratno.

Posebna vrsta uredbi su „uredbе sa zakonskom snagom“ (čl. 101.). To su uredbе koje Vlada „može donositi za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja, ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane“ sa obavezom da ih podnosi Skupštini na potvrdu čim ona „bude u mogućnosti da se sastane“. Njima se mogu regulisati svi odnosi koji se uređuju zakonom. Mogu se mijenjati, dopunjavati ili ukidati i zakonska određenja.

Svaka uredba i drugi normativni akti Vlade podliježu ocjeni ustavnosti i zakonitosti od Ustavnog suda Crne Gore.

U cjelini gledano, Vlada Crne Gore je nosilac izvršne vlasti, značajan činilac u zakonodavnom procesu i činilac koji, kao sintezu opredjeljenja svih, izvodi i fiksira unutrašnju i spoljnu politiku i sprovodi je.

Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri (čl. 102.). Nije propisano da su ministri samo oni koji rukovode ministarstvima. Data je mogućnost za postojanje ministara „bez portfelja“.

Nespojiva je funkcija predsjednika i člana Vlade sa poslaničkom funkcijom i profesionalnim obavljanjem druge djelatnosti (čl. 104.).

Predsjednik i članovi Vlade mogu podnijeti ostavku. Ostavku može podnijeti i Vlada. Ostavka predsjednika Vlade, smatra se ostavkom Vlade u cjelini (čl. 105.).

Mandatar za sastav Vlade predlaže predsjednik Crne Gore. Dužan je predlog podnijeti „u roku od 30 dana od dana konstituisanja Skupštine“. Nije ustavno propisan ni indikativni kriterijum na osnovu kojeg se vrši nominacija mandatar, ali se zna da je pretpostavka za njegovu nominaciju utvrđenje, ili realna procjena, da nominovani može dobiti potrebnu većinu glasova poslanika Skupštine. Mandatar iznosi „pred Skupštinu svoj program i predlaže sastav Vlade“. Skupština odlučuje istovremeno „o programu mandatar i predlogu za sastav Vlade“ (čl. 103.). Usvojeni su program mandatar i sastav Vlade ako za njih glasa većina svih poslanika Skupštine (čl. 91.). Mandatar čiji je program usvojen, dakle, ima presudnu ulogu u utvrđenju sastava Vlade.

Vlada može u Skupštini postaviti pitanje svog povjerenja (čl. 106.).

Interpelaciju za pretresanje „određenih pitanja o radu Vlade može podnijeti najmanje 27 poslanika“ (1/3 ukupnog broja poslanika). Interpelacija mora biti obrazložena. Dostavlja se Vladi, koja ima pravo da odgovori „u roku od 30 dana od dana kada je primila interpelaciju“ (čl. 108.).

Jedna trećina ukupnog broja poslanika može podnijeti „predlog da se glasa o povjerenju Vladi“. Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi. Za izglasavanje nepovjerenja potrebna je većina glasova ukupnog broja poslanika (čl. 91.). „Ako je Vlada dobila povjerenje, potpisnici predloga ne mogu podnijeti novi predlog za glasanje o nepovjerenju prije isteka roka od 90 dana“ (čl. 107.).

U Ustavu nema određenja da se interpelacija može podnositi i izglasavati povjerenje pojedinačno članovima Vlade. Svi instituti i instrumenti izbora, nadzora, povjerenja i razrješenja u Ustavu, vezani su za Vladu, kao kolektiv.

Ustavno je ustanovljen i institut „parlamentarne istrage“. Odluku o parlamentarnoj istrazi donosi Skupština. Predlog za otvaranje parlamentarne istrage može podnijeti 1/3 ukupnog broja poslanika. Ostvaruje se „obrazovanjem anketnog odbora“ čiji je zadatak da „prikuplja informacije i činjenice koji se odnose na rad državnih organa“, kojom formulacijom je obuhvaćena i Vlada (čl. 109.). Važećim Poslovníkom o radu Skupštine, koji se primjenjuje i nakon donošenja sada važećeg Ustava, ustanovljen je i institut „parlamentarnog saslušanja“ nosilaca državnih funkcija. Odluku o tome odbori donose konsenzusom. Saslušanje se obavlja na sjednici odbora koji je donio odluku o saslušanju. Predmet saslušanja su aktuelni problemi u funkcionisanju organa kojima rukovode državni funkcioneri i rezultati u njihovom radu, koje skupštinski odbor ocjenjuje da nije zadovoljavajući.

Mandat Vlade prestaje na četiri načina: prestankom mandata Skupštine, ostavkom, gubitkom povjerenja i ako do 31. marta ne podnese predlog budžeta. Do izbora Vlade u novom sastavu, Vlada kojoj je prestao mandat nastavlja rad. Za to vrijeme može da vrši sve poslove iz nadležnosti Vlade, izuzev što „ne može raspustiti Skupštinu“.

Cjelina prethodno kazanog osnov je da se zaključí: u ustavnom uređenju Crne Gore Vladu bira Skupština, crnogorski parlament; kroz više oblika Skupština vrši političku kontrolu Vlade i može joj izglasati nepovjerenje; putem relativno otežanih uslova za podnošenje predloga za glasanje o povjerenju i izglasavanje nepovjerenja, Vlada ima relativno stabilan položaj, što je bitna odlika parlamentarizma u teoriji nazvanog „racionalizovani oblik parlamentarizma“.

O ministarstvima postoji samo jedna odredba u Ustavu Crne Gore, koja glasi: „Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave“ (čl. 111.).

U Ustavu nema ni indikativnih kriterijuma za ustanovljenje „drugih organa uprave“. U realnosti postoji više oblika drugih organa uprave – uprave i direkcije u sastavu ministarstava, uprave i direkcije kao samostalni organi uprave, samostalni sekretarijati. Postoje i samostalne regulatorne agencije osnovane zakonima koje vrše značajne stručne poslove u pojedinim oblastima.

Iz prethodno citirane odredbe (čl. 102.) da su ministri članovi Vlade, proizilazi da su ministri na čelu ministarstava.

Odredbom u članu 18. stav 3. utvrđuje se da se „način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima“ uređuju zakonom. Iz ove odredbe proizilazi da će se zakonom utvrditi koja ministarstva postoje, njihova nadležnost, načela njihove organizacije, odnosi između pojedinih od njih i Vlade, odnos pojedinih od njih i Skupštine, odgovornost ministara i druga pitanja. Zakonom će se odgovoriti i na pitanje da li ministri ili ministarstva mogu donositi pojedine vrste podzakonskih propisa. Zakon još nije ni u pripremi.

Manjkavost je Ustava što u njemu nema odredbi: o položaju, pravima i dužnostima ministarstava u sistemu vlasti; o pravu poslanika da ministrima mogu postavljati pitanja i da od njih dobiju odgovore; da se može podnositi interpelacija i o radu pojedinih članova Vlade i da se pojedinačno može izglasavati nepovjerenje pojedinim ministrima.

3.5.4 Savjet za odbranu i bezbjednost

Savjet za odbranu i bezbjednost Crne Gore je kolegijalni državni organ. Čine ga predsjednici tri najvažnija državna organa – predsjednik države, Skupštine i Vlade Crne Gore. Predsjednik države je predsjednik Savjeta.

Njegova nadležnost je: donosi odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore; analizira i ocjenjuje bezbjednosnu situaciju u Crnoj Gori i donosi odluke za preduzimanje odgovarajućih mjera; postavlja, unapređuje i razrješava oficire vojske; predlaže Skupštini proglašenje ratnog i vanrednog stanja i „upotrebu vojske u međunarodnim snagama“ (čl. 130.); ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluke o proglašenju ratnog stanja donosi Savjet, sa obavezom da ih podnese Skupštini na potvrđivanje čim ona bude u mogućnosti da se sastane.

Ustavni kriterijumi za proglašenje ratnog stanja su: neposredna ratna opasnost za Crnu Goru; napad na Crnu Goru ili objava rata njoj, a za proglašenje vanrednog stanja su: velike prirodne nepogode, epidemije i druge nesreće; veće narušavanje javnog reda i mira; ugrožavanje ili pokušaj rušenja ustavnog poretka. „Vanredno stanje traje dok prestanu okolnosti zbog kojih je proglašeno“ (čl. 132. i 133.).

3.5.5 Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija Crne Gore je „samostalan i vrhovni organ državne revizije“, koji vrši kontrolu „zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine“. Ustavno je obavezana da „podnosi Skupštini godišnji izvještaj“ (čl. 144.). Institucijom „upravlja Senat“, koga bira Skupština većinom glasova prisutnih poslanika (čl. 82. tač. 14. i čl. 91.).

3.6 Ustavnost i zakonitost, sudstvo, državno tužilaštvo

Ustavno je utvrđen princip ustavnosti i zakonitosti, sa standardnom sadržinom. Utvrđeno je: „Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom“. „Zakon i drugi propis stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja“ a „izuzetno, kada postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon ili drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja“. „Zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo“, a samo i „izuzetno pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo“, u krivičnom zakonu „samo ako su blaže za učinioca krivičnog djela“. „Pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa zakonom“ (čl. 145–148.).

Zakonitost i prava utvrđena zakonom osigurava sud u propisanom postupku, a Ustavni sud štiti ustavnost od povreda zakonima i drugim propisima.

3.7 Sudstvo i Državno tužilaštvo

Ustavna načela o sudovima (čl. 118–123.) su: samostalnost i nezavisnost; sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora; sud sudi u vijeću, osim kada je zakonom utvrđeno da sudi sudija pojedinac; u suđenju učestvuju i sudije porotnici kada je utvrđeno zakonom; rasprava pred sudom je javna, a izuzetno sud može isključiti javnost „samo u obimu koji je potreban u interesu morala, javnog reda, zaštite maloljetnika, privatnog života, vojne, poslovne ili službene tajne, bezbjednosti i odbrane“; sudijska funkcija je stalna; sudija ne može biti premješten ili upućen u drugi sud protiv svoje volje,

osim odlukom Sudskog savjeta u slučaju reorganizacije sudova; sudiji prestaje funkcija u tri slučaja: kada sam zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora; sudija se razrješava dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, ako nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije; sudija ne može vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost; sudija i sudija porotnik uživaju profesionalni imunitet, koji štiti „da ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom djelu“ i da „ne može biti pritvoren bez odobrenja Sudskog savjeta“ u postupku „pokrenutom zbog krivičnog djela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije“; „zabranjeno je osnivanje prijekih i vanrednih sudova“.

Ustavno je utvrđeno da sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora; odlučuju o pravima i slobodama; odlukama koje donose obezbjeđuju ostvarivanje i štite ljudska prava i slobode utvrđene Ustavom, zakonima i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i pravni poredak, primjenjujući princip da međunarodni ugovori koji su potvrđeni (ratifikovani) i objavljeni imaju primat u odnosu na domaće zakonodavstvo (čl. 9. Ustava). Iz toga slijedi: sudovi su garancija slobode, sigurnosti i jednakosti svakoga pred zakonom, poštovanja pravnog poretka.

Izbor i razrješenje. Sve sudije i predsjednike svih sudova, izuzev predsjednika Vrhovnog suda, bira i razrješava Sudski savjet, koji je „samostalan i nezavisan organ“. Čine ga predsjednik i devet članova. Predsjednik Sudskog savjeta je predsjednik Vrhovnog suda. Ministar pravde je član Sudskog savjeta po položaju. Ostalih osam članova Sudskog savjeta, sa mandatom u trajanju od četiri godine, su: četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija; dva poslanika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore „iz reda parlamentarne većine i opozicije“; dva ugledna pravnika koje bira i razrješava predsjednik Crne Gore.

Sudski savjet: bira i razrješava sudije, predsjednike sudova i sudije porotnike; utvrđuje broj sudija i sudija porotnika u sudu; utvrđuje prestanak sudijske funkcije; razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima; odlučuje o imunitetu sudije; predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova; vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Ustavno je određenje da Sudski savjet, kao samostalan i nezavisan organ, „obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija“ (čl. 126.).

Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori. Ustavno je utvrđena samo jedna njegova funkcija – da obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova. Sada važećim Zakonom o sudovima propisano je (čl. 27. i 28.) da Vrhovni sud „o određenom pravnom pitanju koje je nastalo u praksi Vrhovnog suda ili nižih sudova od kojeg zavisi jedinstvena primjena Ustava i zakona“ na teritoriji

Crne Gore „utvrđuje načelne pravne stavove i načelna pravna mišljenja radi jedinstvene primjene Ustava, zakona i drugih propisa na teritoriji“ Crne Gore. „Načelni pravni stav je pravilo o određenom pravnom pitanju“ koji sud cijeni prilikom odlučivanju, čiju izmjenu može tražiti ukoliko se ne saglašava sa njim.

U teoriji i u praksi u Crnoj Gori ovo zakonsko rješenje je pod kritičkom lupom sa stanovišta da nije saglasno sa principom nezavisnosti sudije u primjeni Ustava i zakona. Kritički prilaz ovom zakonskom rješenju zasniva se na stanovištu da nezavisnost sudije obuhvata i njegovu nezavisnost u tumačenju odredaba Ustava i zakona koje primjenjuje. Nezavisnost od tumačenja svakoga drugog, pa i od tumačenja u načelnim stavovima najvišeg suda.

Predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Skupština Crne Gore, na zajednički predlog predsjednika tri najvažnija organa – predsjednika države, Skupštine i Vlade Crne Gore. Ukoliko oni ne podnesu predlog u roku od 30 dana, predlog podnosi nadležno radno tijelo Skupštine. Nije propisano kada počinje teći određeni rok. Ne može se drugačije smatrati nego da taj rok počinje teći od momenta kada je prethodnom predsjedniku istekao mandat ili mu je prestala funkcija.

Prikazani model izbora sudija, predsjednika sudova, predsjednika Vrhovnog suda, sastava, strukture i načina biranja Sudskog savjeta i njegova nadležnost u cjelini su novina u ustavnom uređenju Crne Gore. Do donošenja sada važećeg Ustava, u trajanju dužem od pola vijeka, sudije i predsjednike svih sudova birala je i razrješavala Skupština, u dužem periodu na predlog nadležnog skupštinskog radnog tijela, a u posljednjoj deceniji na predlog Sudskog savjeta, koji je takođe birala Skupština.

Ovaj model originalan je. Nije poznat drugi identičan primjer. Rezultat je sadejstva tri vrijednosna opredjeljenja: nastojanja da se u realnom životu osigura „sudijska nezavisnost“; konstituisanog stanovišta da je za to uslov otklon „uticaja političkih faktora na izbor i razrješenje sudija, predsjednika sudova i Sudskog savjeta“; kao i stava institucija Savjeta Evrope da je, radi otklona političkog uticaja na izbor, neophodno „iz Skupštine izmjestiti“ izbor i razrješenje sudija, predsjednika sudova i Sudskog savjeta. Stava koji su uvažili ustavni činioци u Crnoj Gori. Stava za koji su razlozi nađeni u istinitim činjenicama da su se u protekloj deceniji, u raspravama poslanika na skupštinskim sjednicama prilikom izbora sudija i predsjednika sudova, odlikovali dnevno-politički interesi i međusobni razračuni parlamentarnih političkih stranaka, i da je to imalo odraza u ishodima prilikom glasanja o predlozima i negativno uticalo na sudijsku nezavisnost.

Primjena prikazanog ustavno utvrđenog modela izbora sudija i predsjednika sudova ostvaruje se tek nepunu godinu dana. Nema prakse koja bi dala osnovu za ocjenu da li novi model izbora sudija i predsjednika sudova otklanja

političke uticaje i pritiske na njihov izbor. *Budućnost će dati činjeničnu podlogu za odgovor na ovo pitanje.*

Osiguranje sudijske nezavisnosti, bez sumnje, civilizacijski je vrijedan cilj, civilizacijska je potreba i obaveza. Za ostvarivanje i zaštitu prava i sloboda, jednakost i zakonsku pravdu uslov je nezavisnost sudije, kao što je kiseonik uslov za život. Bez toga nema vladavine prava, ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, jednakosti pred zakonom, sigurnosti, demokratije. Pravna i duhovna tradicija Crne Gore sadrži opredjeljenje i imperativni zahtjev za sudijskom nezavisnošću. U *Zakoniku obšćem crnogorskom i brdskom* od 1803. godine zapisano je (čl. 20.), a potom više puta do početka XX vijeka ponavljano i naglašavano u pravnim i drugim aktima države Crne Gore, da „nijedan narod ne može biti čestit ni srećan u kome zakonitog suda i praviteljstva nema“ („Praviteljstvo“ je tada bilo ime za vrhovnu izvršnu i sudsku vlast). Takođe je bez sumnje da je jedan od uslova za sudijsku nezavisnost i otklon političkog uslovljavanja i svakog oblika političkog pritiska u procesima izbora sudija, predsjednika sudova i Sudskog savjeta. Zato je i opravdano i nastojanje da se u maksimalno mogućoj mjeri otklone političko uslovljavanje i politički pritisci prilikom izbora sudija i predsjednika sudova.

Nije objašnjeno, niti je jasno, međutim, kojim je mjernim instrumentima i skalama rezultata njihovog korišćenja tvorac ovog modela izbora sudija i predsjednika sudova ustanovio da se njime u optimalno mogućoj mjeri osigurava u praksi sudijska nezavisnosti.

Da li je ustavno utvrđenim i prethodno prikazanim modelom u optimalno mogućoj mjeri postignuto željeno, i je li utvrđen najbolji mogući način izbora sudija i predsjednika sudova? Nameće se pitanje da li je isključena mogućnost političkih uslovljavanja i pritiska kada sudije i predsjednike sudova bira Sudski savjet? Pitanje nameću nesporne činjenice: Sudski savjet je uže tijelo; čini ga 10 članova; nema ustavno utvrđenu obavezu da radi javno. Pitanje je i da li je otklonjen uticaj izvršne vlasti na izbor sudija i predsjednika sudova kada predsjednici dva najviša segmenata izvršne vlasti i predsjednik zakonodavne vlasti predlažu i time u velikoj mjeri predodređuju izbor predsjednika Vrhovnog suda, koji je predsjednik i Sudskog savjeta. Da li je to saglasno sa međunarodnim standardom da se odstrani uticaj nosilaca izvršne vlasti, ne samo na odlučivanje sudova i sudija, već i na izbor sudija i predsjednika sudova? Ukupnost elemenata ovog modela izbora i razrješenja sudija i predsjednika sudova isijava dva pitanja: stvara li se time mogućnost da se na malobrojna tijela ostvaruje veći uticaj političkih faktora, ekonomskih moćnika, prijatelja, nego što bi postojala mogućnost da se ostvaruje uticaj na brojniju Skupštinu (81 poslanik); kao i pitanje da li ima puteva i načina da se uopšte otkloni neprimjereno i štetno dominiranje dnevno-političkih interesa i razračuna parlamentarnih političkih partija u skupštinskim raspravama prilikom odlučivanja o izboru sudija i pred-

sjednika sudova. Ima razloga i za pitanje: da li obezbjeđivanju sudijske nezavisnosti više odgovara da predsjednika suda biraju sudije između sebe ili da se bira izvan suda?

Za obezbjeđenje sudijske nezavisnosti nije dovoljno obezbijediti samo tome odgovarajući izbor sudija i predsjednika sudova, iako je za to važno ko i kako bira sudije i predsjednike sudova. Nužno je obezbijediti i: statusnu, organizacionu i finansijsku nezavisnost; odgovarajuću materijalnu obezbijeđenost sudstva; nezavisnost sudije u primjeni zakona; kulturu društva koja afirmiše sudijsku nezavisnost kao vrhunsku vrijednost, a protekcionizam, intervencionizam i korupciju kao vrhunsku nemoralnost. A propisano je da visina sredstava za sudstvo zavisi od predloga izvršne vlasti. Visina plata sudija i predsjednika sudova zakonski nije primjerena značaju, složenosti, odgovornosti i težini vršenja sudijske funkcije. Uopštavanjem pojedinačnih negativnih primjera javno se iskazuju vrijednosne ocjene kojima se ruši društveni ugled sudske vlasti u cjelini. Nije Sudski savjet još uvjerljivo pružio dokaze da su kvalitet, efikasnost i ukupni rezultati rada ključni kriterijum za napredovanje u sudskom sistemu, i tako dalje. U društvu je manje obožavalaca sudijske nezavisnosti nego onih koji su spremni da i putem protekcionizma i pritisaka traže ostvarenje vlastitih interesa, a nema dovoljno akciono snažnog usmjerenja (deklarativnost bez toga nije djelotvorna) da se u društvu mijenjaju navike i preduzimaju aktivnosti koje bi brže vodile dominaciji kulture sa sadržinom koja afirmiše sudijsku nezavisnost kao vrhunsku vrijednost, a svaki pokušaj njenog ugrožavanja kao nemoralno činjenje.

Dok su konstatovane okolnosti u društvu, Sudski savjet, bez obzira ko ga bira, kako je sastavljen, nema ni moći ni kapaciteta da osigura punu sudijsku nezavisnost. Zato je nerealan ustavni zahtjev da Sudski savjet svojom samostalnošću i samostalno „obezbjeđuje nezavisnost sudova i sudija“.

No, iako i drugi faktori mogu imati manjeg ili većeg uticaja na sudijsku nezavisnost, razumom osvjetljeno iskustvo i teorijska znanja kazuju da su za sudijsku nezavisnost *ključni* i *presudni* – stručna sposobnost, moralna čvrstina i jačina karaktera ličnosti sudije i njegova privrženost istini, pravdi i zakonitosti, hrabrost i istrajnost u postizanju zakonite pravde, savjesnost i odgovornost pred svojom savjesti, ukupni karakter izabranog sudije. Kratko: karakterna i stručna svojstva izabranih koja čine da je jedno lice, jedna osoba – ličnost. Ko posjeduje te vrline, daje garanciju da će odbijati nelegitimne i nelegalne uticaje, ma od koga dolazile, jednako bilo da ga bira Skupština bilo Sudski savjet. Nema niske plate ili profitabilnijih poslova koji će moralno čvrstu i odgovornu ličnost, privrženost istini, pravdi i zakonitosti, motivisati ili i primorati da sudi mimo zakona, na zahtjev bilo stranke, pripadnika državnog establišmenta i funkcionerskog tima jedinice lokalne samouprave ili političara, bilo ekonomskog moćnika, prijetelja ili nekoga drugog. I obrnuto.

Iz toga slijedi: ključno je *postići i obezbijediti*: (1) da se u subjektu koji bira sudije i predsjednike sudova stiče *sveukupnost činjenica* potrebnih da se istinito utvrde stručna sposobnost i karakterna svojstva kandidata – moralna čvrstina, stepen privrženosti istini i pravdi, ukupni karakter, stručna sposobnost za vršenje sudijske funkcije, a ne opšta pravnička sposobnost; (2) da subjekt biranja raspoložive činjenice i *njihove odnose* cijeni na način koji je primjeren cilju – obezbjeđenje sudijske nezavisnosti; (3) da se na osnovu tako utvrđenih ocijenjenih činjenica donose odluke o izboru. Iz tog slijedi: obaveza je subjekta koji bira sudije i predsjednike sudova da prilikom izbora „posebno i produbljeno cijeni“ ne samo stručnost, već i karakter kandidata za sudije.

Ne može se reći da su sa prikazanim ustavnim modelom izbora sudija i predsjednika sudova u cjelini ispunjeni svi bitni međunarodni standardi o nezavisnosti sudstva iskazani u *Evropskoj povelji o zakonu za sudije* (*European charter on the statute for judges*) iz jula 1998. godine, *Osnovnim načelima nezavisnosti sudstva* (*Basic principles on the independence of the judiciary*), prihvaćenim od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 13. decembra 1985. godine. Kao i oni međunarodni standardi iskazani u dokumentu pod nazivom *Imenovanje sudija*, usvojenom 14. marta 2007. godine od strane Potkomisije za pravosuđe Evropske komisije za demokratiju kroz pravo, poznatije kao Venecijanska komisija.

Državno tužilaštvo je „jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po služenoj dužnosti“ (čl. 134.). Samostalan je organ u sistemu vlasti i u vršenju svojih funkcija. Vrhovno državno tužilaštvo, viša i niža tužilaštva čine jedinstvenu organizaciju, jedan su organ, iako svako tužilaštvo ima posebnu nadležnost određenu zakonom. Nije ustavno napisano, ali se podrazumijeva princip subordinacije višeg tužioca prema nižim.

Nije ustavno utvrđeno da je Državno tužilaštvo nezavisan organ. Odredba u čl. 11. Ustava da je vlast ograničena Ustavom i zakonom, obuhvata i Državno tužilaštvo i njom se utvrđuje da ono vrši svoje funkcije na osnovu i u okviru Ustava i zakona.

Vrhovni državni tužilac i svi državni tužioci se „imenuju na vrijeme od pet godina“ (čl. 135.). Nije ustavno utvrđeno ko ih imenuje i na čiji predlog. Sada važeći zakon propisuje da ih imenuje Skupština na predlog Tužilačkog savjeta.

Državni tužioci i njihovi zamjenici „uživaju funkcionalni imunitet“, koji ih štiti da „ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje ili odluku u vršenju svoje funkcije, osim ako se radi o krivičnom djelu“ (čl. 137.).

Utvrđena je nespojivost njihove funkcije sa „vršenjem poslaničke i druge javne funkcije i sa obavljanjem profesionalne ili druge djelatnosti“ (čl. 138.).

Tužilački savjet bira Skupština Crne Gore. Dužnost mu je da obezbjeđuje „samostalnost državnih tužilaštava i državnih tužilaca“. Zakonom se utvrđuju njegov „izbor, mandat, nadležnost, organizacija i način rada“ (čl. 136.).

3.8 Ustavni sud Crne Gore

Ustavni sud štiti ustavnost i zakonitost (čl. 11. stav 6.). Zaštitom ustavnosti i zakonitosti štiti prava i slobode pojedinca, harmoničnost i jedinstvo poretka.

Položaj Ustavnog suda u sistemu utvrđen je sa tri ustavna određenja: (1) samostalan je i nezavisan organ²⁹; (2) donosi odluke na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora (čl. 149.), kojima je jedino i ograničen (čl. 11. stav 3.); (3) njegove odluke su „opšteobavezne i izvršne“ (čl. 151. stav 3.).

U sistematici ustavnog teksta odredbe o Ustavnom sudu izdvojene su iz dijela o zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, i nalaze se u posebnom dijelu Ustava, samo njemu posvećenom, koji nosi naslov *Ustavni sud*.

Obim njegove samostalnosti, u izvjesnoj mjeri, krnji to što ustavno nije utvrđeno da samostalno utvrđuje predlog svog budžeta i da ga neposredno dostavlja Skupštini na razmatranje i integrisanje u cjelokupni državni budžet.

Ustavni sud odlučuje (čl. 149.): 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; 2) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon što su iscrpljena sva djelotvorna pravna sredstva; 3) o postojanju ili nepostojanju povrede Ustava od predsjednika Crne Gore; 4) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave; 5) o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije; 6) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova; 7) o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja; 8) vrši druge poslove utvrđene Ustavom.

Nadležan je da utvrđuje i ustavnost i zakonitost propisa koji je prestao da važi u toku postupka za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti „ako nijesu otklonjene posljedice njegove primjene“.

Dužan je da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu.

Svaka od nabrojanih nadležnosti je važna. U praksi obimom preovlađuju dvije nadležnosti Ustavnog suda: a) odlučivanje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i saglasnosti

²⁹ Određenje da je Ustavni sud „organ“ nije u ustavnom tekstu, ali je ustaljeno. Ova odrednica asocira da je Ustavni sud dio sistema vlasti i da je organski zavisn od cjeline kojoj pripada i drugih djelova cjeline, kao što u svakom organizmu djelovi organski zavise od drugih djelova i od cjeline. Zato bi bilo adekvatnije označiti da je on „tijelo“ ili slično. U sadašnjosti se, pod uticajem tradicije, međutim, shvata da bi ta oznaka produkovala slabljenje njegove pozicije i smanjivanje njegovog autoriteta.

drugih propisa sa Ustavom i zakonima i b) odlučivanje o ustavnim žalbama zbog povrede ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom. Odlučivanje o ove dvije grupe pitanja više od odlučivanja o drugim pitanjima neposrednije je u funkciji zaštite prava i sloboda građana i najviše dovodi do intervencije u pravni, politički i društveni život. To dvoje zajedno čini da su najznačajnije ove dvije nadležnosti Ustavnog suda.

Ustavnim određenjem da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi dati su mu mjesto i uloga krajnjeg i najznačajnijeg i izuzetno značajnog djelotvornog činio-ca zaštite i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, vrijednosti na kojima se temelji pravni poredak, sloboda i sigurnost čovjeka i svakog subjekta u društvu.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore utvrđeno je da ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice koje smatra da mu je povrijeđeno neko pravo ili sloboda „konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom državnog organa, organa državne uprave, organa jedinice lokalne samouprave, organa ili pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja“ (čl. 47. i 48. stav 1.). Obuhvaćeni su, dakle, svi pojedinačni akti svakog državnog organa, sem sudske presude. Pravo na ustavnu žalbu svakome se garantuje „nakon iscrpljivanja svih (drugih) djelotvornih pravnih sredstava“ i ako je ustavna žalba podnesena u roku od 60 dana od dana dobijanja konačnog ili pravosnažnog akta.

Ustavni sud ima sedam sudija iz čijeg se sastava bira predsjednik Ustavnog suda. Sudija se bira na vrijeme od devet godina. Predsjednik Suda bira se iz reda sudija na vrijeme od tri godine (čl. 153.). Bira ih Skupština Crne Gore većinom glasova ukupnog broja poslanika (čl. 82. tač. 13. i čl. 91. stav 2.). U procesu donošenja Ustava nije usvojeno da predsjednika biraju sudije, koje je rješenje, prema poznatim činjenicama, više primjereno i nezavisnosti suda i demokratskim principima.

„Ugled istaknutog pravnog stručnjaka“ i „najmanje 15 godina rada u struci“, ustavni su uslovi za izbor za sudiju Ustavnog suda (čl. 153. stav 4.). Nespojivi su funkcija sudije Ustavnog suda sa vršenjem poslaničke ili druge javne funkcije i sa obavljanjem profesionalne ili druge djelatnosti (čl. 153. stav 5.).

Prije isteka vremena na koje je izabran, sudiji i predsjedniku Ustavnog suda funkcija prestaje „ako sam zatraži, kad ispuni uslove za starosnu penziju ili ako je osuđen za bezuslovnu kaznu zatvora“. Sudija i predsjednik razrješava se dužnosti „ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije, ako trajno izgubi sposobnost za vršenje funkcije ili javno ispoljava svoja politička uvjerenja“. Nastupanje razloga za razrješenja „utvrđuje Ustavni sud na sjednici i o tome obavještava Skupštinu“. Ustavni sud može odlučiti da sudija ili predsjednik suda „protiv koga je pokrenut krivični postupak, ne vrši funkciju dok taj postupak traje“ (čl. 154.).

„Javno ispoljavanje svojih političkih uvjerenja“ utvrđeno je kao osnov za razrješenje, bez obzira da li je javno iskazano političko uvjerenje povezano ili

nije sa odlučivanjem u Ustavnom sudu. Nije poznato da postoje uvjerljivi argumenti u prilog utvrđenja da se razrješavaju sudija ili predsjednik suda za javno iskazano političko uvjerenje koje ni na koji način nije povezano sa vršenjem sudijske funkcije.

Inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pravnih propisa može svako dati. O inicijativi odlučuje Ustavni sud. Može je prihvatiti i pokrenuti postupak ili odlučiti da nema osnova za pokretanje ustavno-sudskog postupka. Postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, pravnih propisa, mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja i za zabranu rada neke političke partije ili nevladine organizacije imaju pravo da pokrenu: svaki sud, svaki državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika. Postupak za ocjenu da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav pokreće jedino Skupština Crne Gore. Svaki subjekt izbornih procesa ima pravo da pokrene postupak za odlučivanje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti sudova.

Odluke Ustavni sud donosi većinom glasova svih sudija. Sve odluke kojima meritorno odlučuje obavezno se objavljuju. Obavezne su za svakoga. Ustavna je dužnost svakoga da ih poštuje i postupa saglasno njima. Po potrebi, u slučaju da ih neko ne poštuje, bilo da ih neposredno ne izvršava, bilo da čini suprotno njima, izvršenje njegovih odluka obezbjeđuje Vlada. Time je utvrđena i njena odgovornost za izvršenje odluka Ustavnog suda (čl. 151.).

Zakon ili drugi propis ili pojedine njihove odredbe, za koje Ustavni sud svojom odlukom utvrdi da su nesaglasni sa Ustavom, zakonom ili potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom, prestaju važiti danom objavljivanja odluke kojom je to utvrđeno. Taj zakon, propis ili pojedine njihove odredbe „ne mogu se primjenjivati ni na odnose koji su nastali prije objavljivanja odluke“ kojom je utvrđena njihova nesaglasnost sa označenim aktima, „ako do tog dana nijesu pravosnažno riješeni“ (čl. 152.).

O autoru

Prof. dr. Mijat Šuković je redovni član Crnogorske akademije nauka i umjetnosti.