

Petar Šturanović\*

## Ustavne promjene u Crnoj Gori u kontekstu nastupajuće revizije Ustava Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Ustav Srbije i postupak njegove revizije
3. Revizionni sistem u Crnoj Gori
4. Promjene Ustava Crne Gore iz 2013. godine
5. Inicijativa za novu reviziju Ustava Crne Gore
6. Zaključak

### 1. Uvod

Ustav kao najviši pravni akt jedne zemlje donosi se, ali i mijenja u korelaciji sa promjenom države i društva koju uređuje. On treba da odslikava stanje društva u određenom istorijskom trenutku, ali i da ne koči već omogućava razvoj i promjenu društva, sopstvenim prilagođavanjem aktuelnom trenutku. Miodrag Jovičić će reći da je umijeće naći pravu mjeru pri ustavnom regulisanju društvenih odnosa, te da je za ustav bitno da ne koči razvoj društva niti da mu prednjači u toj mjeri da predstavlja osnovni zakon savremenog nego nekog društva u dalekoj budućnosti. U prvom slučaju, ustav bi bio konzervativan i nazadan, a u drugim nerealan i utopijski.<sup>1</sup>

Nadležnost, uslovi i postupak promjene nijesu isti za sve ustave. Kod tzv. mekih ustava oni se ne razlikuju u odnosu na promjenu običnih zakona, dok se kod tzv. čvrstih ustava njihova promjena vrši na specijalan način propisan ustavom. S obzirom na nadležnost, uslove, postupak promjene ustava, prepoznaju se različiti stepeni čvrstine, koji zavise od toga da li se ustav lakše ili teže mijenja.<sup>2</sup> No, svaki ustav svoj revizionni sistem definiše autonomno i u zavisnosti od istorijskog trenutka u kojem se država i društvo nalaze, odnosno stremljenja koja se žele postići u budućnosti.

Previše često mijenjanje ustava, što se najčešće dešava kod država koje imaju meke ustave, produkuje ustavnu nestabilnost i izvjesnu degradaciju pojma ustava čineći ga "sezonskom

\* Autor je doktor pravnih nauka i asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

<sup>1</sup> M. Jovičić, *O ustavu: teorijsko – komparativna studija*, Beograd 1977, s. 61.

<sup>2</sup> J. Stefanović, *Ustavno pravo*, Zagreb 1950, s. (44 idalje) 49.

robom”.<sup>3</sup> Naravno, postoje i države koje imaju čvrste ustave, a često su podvrgavale svoj ustav promjenama. Takav je slučaj i sa socijalističkom Jugoslavijom koja je nerijetko amandmansi mijenjala svoje ustave a koji su, osim Ustava iz 1946, pripadali kategoriji čvrstih ustava. No, bio ustav manje ili više čvrst, njegovoj reviziji, parcijalnoj ili totalnoj, potrebno je prilaziti sistematično uz postizanje društvenog konsenzusa, kako o potrebi ustavnih promjena, tako i pravcu u kojem bi ustav trebalo mijenjati.

## 2. Ustav Srbije i postupak njegove revizije

Republika Srbija je 2006. godine donijela Ustav koji ju je definisao kao nezavisnu i međunarodno priznatu državu. Način na koji je donešen nije odgovarao značaju koji Ustav treba da ima u jednoj u modernoj državi. Pisan od strane političara logično da je bio rezultat političkih kompromisa. Samo formalno novi Ustav, donešen prema proceduri predviđenoj u Ustavu iz 1990. godine, bez suštinski novih ideja u odnosu na prethodni, stilski neprecizan,<sup>4</sup> sadrži poprilične slabosti. Regulisanje imuniteta na kontradiktoran način, propisivanje odluka Ustavnog suda izvršnim, dok im se na drugoj strani u proceduri razrješenja predsjednika oduzima karakter izvršnosti, taksativno definisanje nadležnosti Republike Srbije kao samostalne države, uvođenje nepoznatog i nedefinisanog pojma „suštinske autonomije” u preambulu ustava, pretvaranje slobodnog u imperativni poslanički mandat uvođenjem blanko ostavki, samo su primjeri manjkavosti Ustava. Međutim, opravdana kritika stručne javnosti nije prouzrokovala njegovu promjenu, već se to pitanje problematizovalo uslijed procesa pregovaranja o članstvu u Evropskoj uniji.

Ustav Srbije iz 2006. godine, definisao je način svoje promjene koji ga (za razliku od „strogo” čvrstog Ustava iz 1990. godine) ubraja u kategoriju „blago” čvrstih ustava, sa dvojakim stepenom njegove čvrstine.<sup>5</sup> Naime, Ustav je predvidio revizioni postupak bez referenduma (odlukom Narodne skupštine) i revizioni postupak koji uključuje referendum, (za određene odredbe obavezni, za druge fakultativni). Postupak revizije se sastoji iz dvije faze – faze predloga za promjenu Ustava i faze usvajanja akta o promjeni Ustava. Predlog za promjenu Ustava može podnijeti trećina poslanika u Narodnoj Skupštini, predsjednik Republike, Vlada i 150.000 građana i on mora biti usvojen dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika. Ukoliko je prihvaćen predlog, skupštinski odbor za ustavna pitanja pristupa izradi akta o promjeni ustava, koji Narodna skupština usvaja takođe dvotrećinskom većinom. U zavisnosti od odredbe koja se mijenja, najkasnije 60 dana od usvajanja akta, on se šalje na fakultativni ili obavezni referendum, a predlog akta o promjeni ustava biće usvojen ukoliko je za njega glasala većina od izašlih birača.<sup>6</sup> Zabranu svoje promjene Ustav je predvidio za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.

<sup>3</sup> Jovičić (bilj. 1), s. 78.

<sup>4</sup> Ratko Marković iznio je veoma oštru kritiku Ustava u ovom pogledu: „U istoriji ustavnosti u Srbiji, Ustav iz 2006. ipak će ostati upamćen po jednom neslavnom obilježju. Do tog Ustava, Srbija nije imala pravno i jezički nepismeniji tekst za svoj ustav, a po svoj prilici, posle iskustva koje će imati sa ovim, nikada ga više neće ni imati. Nepažnja, nemar a nerijetko i neznanje, kojima su formulisane odredbe u tom Ustavu, nisu karaktera slučajne omaške, oni su prosto ‚stil’ ovog Ustava, zbog kojeg će on postati ‚slučaj’”. R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled, *Anali*, Beograd 2/2006, s. (5 i dalje) 44.

<sup>5</sup> *Ibid*, s. 43.

<sup>6</sup> Čl. 203 st. 8 Ustava Republike Srbije iz 2006.

Jasno je da Ustav iz 2006. predviđa lakše uslove za sopstvenu reviziju, za razliku od svog prethodnika Ustava iz 1990. godine, i ona se prvenstveno tiču obaveznog ustavotvornog referenduma za potvrdu promjena kod Ustava iz 1990, i zahtijevane većine od ukupno upisanih birača za njegov uspjeh.<sup>7</sup> Ovo rješenje ga je činilo veoma čvrstim, da ga je vrlo teško, gotovo nemoguće promijeniti, što se i pokazalo pri donošenju Ustava iz 2006, koji je donešen po ovoj proceduri.<sup>8</sup> No, Ustav iz 2006. godine, ne propisuje u svakom pogledu lakše uslove za njegovu promjenu, pa je manje demokratičan kad je u pitanju narodna inicijativa za promjenu ustava jer se zahtijeva 150.000 potpisa birača, za razliku od Ustava iz 1990. koji je predviđao 100.000 potpisa. Obim ustavnih odredaba za čiju se promjenu traži obavezni ustavotvorni referendum kao specijalan postupak zaštite najbitnijih djelova ustava je zabrinjavajući. Naime, jedan u suštini posebni postupak za promjenu ustava se normativno favorizuje na način da on praktično postaje redovni. Na taj način su pisci ustava gubeći nit donekle obesmislili posebnu proceduru promjene ustava.<sup>9</sup> To sve djeluje pomalo haotično, pa je sasvim logično da se u takvom konglomeratu ustavne materije zajedno nađu osnovna ustavna načela i u odnosu na njih efemerno pitanje smanjenja broja poslanika u Narodnoj skupštini, koje se u posljednje vrijeme poprilično rabi, a može se reći i u određenoj mjeri fetišizira.

Iako manje čvrst od Ustava iz 1990. godine, daleko od toga da ga je lako promijeniti, te je stoga potrebno pažljivo ući u proces ustavnih promjena detektujući manjkavosti Ustava koje je potrebno otkloniti. S obzirom da nije cjelishodno više puta ulaziti u postupak ustavne revizije koji podrazumijeva dvotrećinsku većinu u Narodnoj skupštini, najvjerovatnije i obavezni referendum, ne smije se dozvoliti da se Ustav mijenja polovičnim rješenjima koje će ubrzo postati teret samom Ustavu i uzrokovati ponovnu ustavnu reviziju. S druge strane treba čuvati jezgro Ustava i ne ići na totalnu reviziju poslije samo 11 godina, već parcijalnom revizijom poboljšavati tekst ustava i polako graditi ustavnu kulturu i identitet. Istovremeno bi se omogućilo da Ustav usljed dužeg trajanja u narodu stekne određeni ugled i prihvatanje. Promjene Ustava Crne Gore mogu poslužiti kao primjer države koja je u sličnom trenutku integracija u EU ušla u proces promjene Ustava, u kojem se mogu i vidjeti sve opasnosti i pogreške brzopletog pristupa ustavnoj reviziji.

### 3. Revizioni sistem u Crnoj Gori

Problematika procedure promjene najvišeg pravnog akta u Crnoj Gori nije lišena određenih kontroverzi, kad je u pitanju Ustav Republike Crne Gore iz 1992, ali i važeći Ustav Crne Gore iz

<sup>7</sup> Čl. 133 st. 1 Ustava Republike Srbije iz 1990.

<sup>8</sup> Ustav je tada, nakon izglasavanja dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini, potvrđen na kontroverznom ustavotvornom referendumu koji je trajao dva dana uz podršku ne samo svih relevantnih političkih partija, već i otvorenom podrškom Srpske pravoslavne crkve, uz nedostatak medijski dovoljno vidljive kontraargumentacije stranaka i aktera koji su bili protiv na referendumu, ali i njihovih optužbi za „noćno glasanje”.

<sup>9</sup> Vladan Petrov problematizuje zašto je za promjenu većine ustavnih odredaba (preambula Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom stanju, postupak za promjenu ustava) predviđen najsloženiji postupak koji se završava obaveznim referendumom. Zaključuje da je ovakvo selektiranje izvršeno bez jasnog kriterijuma što obesmišljava razlikovanje čvrstine određenih ustavnih odredaba. V. Petrov, Pogled na Ustav Srbije od 2006 - deset godina kasnije. Dostupno na: <http://www.srpskipravnickiklub.rs/v-petrov-pogled-na-ustav-srbije-od-2006-deset-godina-kasnije/>, očitavanje: 30. 08. 2017.

2007. Ustav Republike Crne Gore, po klasifikaciji čvrst (pokazaće se i previše) predviđao je dva postupka za promjenu Ustava. Opšti koji je zahtijevao dvotrećinsku većinu u Skupštini za promjenu najvećeg broja odredaba i posebni kojim se mijenjao državni status, oblik vladavine, sužavanje prava i sloboda i donosio novi Ustav. Ovaj posebni postupak podrazumijevao odlučivanje dva saziva parlamenta. Naime, jedan saziv je dvotrećinskom većinom usvajao predlog za promjenu Ustava, nakon čega se u roku od 90 dana sazivala Ustavotvorna skupština koja je bila vezana usvojenim predlogom prethodnog saziva i mogla ga je u cjelosti usvojiti dvotrećinskom većinom, ili ne usvojiti.<sup>10</sup> Iako referendum formalno nije bio predviđen, izbori između dva saziva parlamenta mogu se smatrati nekom vrstom neformalnog, prikriivenog referenduma na kojem se građani izjašnjavaju o predloženoj promjeni ustava. Međutim, nakon referenduma i osamostaljenja Crne Gore, odstupilo se od procedure za donošenja novog, danas važećeg Ustava, pa za razliku od Srbije, Ustav nije donešen po proceduri koju je propisivao prethodni. Naime, nakon proglašenja nezavisnosti Skupština Republike Crne Gore donijela je Zakon o Ustavotvornoj Skupštini koji je utvrdio njeno konstituisanje nakon izbora i dao joj u nadležnost donošenje novog Ustava u postupku koji će urediti zakonom, te propisao da će nakon donošenja Ustava nastaviti da radi kao redovna Skupština Republike Crne Gore, u okviru prava i dužnosti i za vrijeme utvrđeno novim ustavom i zakonom za njegovo sprovođenje.<sup>11</sup> Ovim putem je zakonodavac naknadno svojim aktom promijenio propisanu proceduru za promjenu ustava, derogirajući ustavne norme, vršeći uzurpaciju ustavotvorne vlasti od strane zakonodavne.<sup>12</sup> No, Ustavni sud je donio odluku kojom se odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti Zakona o Ustavotvornoj skupštini, smatrajući da je mijenjanjem državnog statusa, država Crna Gora je dobila novu ustavotvornu vlast, koja je originerna i pravom neograničena vlast, koja nije obavezna da se, u uslovima državnog i ustavnog diskontinuiteta, kada stvara prvi ustav, povinuje ranije važećim, odnosno ranije donijetim normama, pa bile one i ustavnog karaktera.<sup>13</sup>

Procedura promjene važećeg Ustava Crne Gore manje je zahtjevna od procedure za promjenu Ustava iz 1992. godine, doknije mnogo različita od postupka promjene Ustava Srbije, pa se on može klasifikovati kao čvrsti ustav. Ustav je predvidio razliku između parcijalne promjene Ustava i totalne promjene donošenjem novog ustava. Ustavne promjene nijesu rezervisane za Ustavotvornu Skupštinu, već o njima odlučuje redovna Skupština, što je praksa kod savremenih ustava. Postupak promjene Ustava sadrži dvije faze – fazu pokretanja postupka za promjenu Ustava i fazu odlučivanja o promjenama Ustava. Ovlašćeni predlagači za promjenu Ustava su predsjednik Crne Gore, Vlada i najmanje 25 poslanika, a predlog za promjenu Ustava je usvojen u Skupštini ukoliko za njega glasa dvije trećine od ukupnog broja poslanika.<sup>14</sup> Ustav je restriktivnije od većine ustava u svijetu, pa i svog prethodnika<sup>15</sup>, odredio krug ovlašćenih predlagača, s obzirom da njime nije utvrđeno pravo određenom broju građana da podnese

<sup>10</sup> Čl. 117-119 Ustava Republike Crne Gore iz 1992.

<sup>11</sup> Čl. 1-4 Zakona o Ustavotvornoj skupštini Republike Crne Gore, *Sl. l. RCG* 44/06.

<sup>12</sup> Takvim kvalifikovanjem navedenog čina zakonodavca brani se načelo prema kome se o ustavotvornom organu i postupku ne može odlučivati zakonodavnim putem, i to suprotno važećem Ustavu. B. Milosavljević, *Analiza ekspertskog teksta Ustava Crne Gore*, u: E. Šarčević (ur), *Ustavno zaokruživanje države: U susret novom ustavu Crne Gore*, Beograd 2007, s. (91 i dalje) 92.

<sup>13</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore, U. br. 74/06, s. 3.

<sup>14</sup> Čl. 155 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>15</sup> Predlog za promjenu Ustava može podnijeti najmanje deset hiljada birača, najmanje 25 poslanika, predsjednik Republike i Vlada. Čl. 117 st. 1 Ustava Republike Crne Gore iz 1992.

predlog za promjenu Ustava, uprkos ustavnom načelu da je „građanin nosilac suverenosti”.<sup>16</sup> O predlogu za promjenu Ustava odlučuje Skupština i ukoliko ga usvoji (ukoliko ga ne usvoji, predlog se ne može ponoviti u roku od godinu dana), sačinjava se nacrt akta o promjeni Ustava. Nacrt akta o promjeni ustava sačinjava Ustavni odbor kao nadležno skupštinsko radno tijelo i za njegovo usvajanje je predviđena takođe dvotrećinska većina. Po završetku javne rasprave od najmanje 30 dana, nadležno radno tijelo utvrđuje predlog akta za promjenu ustava koji je usvojen ukoliko za njega glasa kvalifikovana većina od dvije trećine od ukupnog broja poslanika, nakon čega ga Skupština svojom odlukom proglašava.<sup>17</sup>

Ustavotvorac je našao za shodno da određene segmente ustava koje je smatrao najosjetljivijima posebno zaštiti, predviđanjem potvrde takvih promjena na obaveznom referendumu, za razliku od Ustava iz 1992. godine, koji nije propisivao ustavotvorni referendum. To su odredbe koji se odnose na nezavisnost, suverenost, republikanski oblik vladavine, teritorijalni integritet, međunarodni subjektivitet, državljanstvo, biračko pravo, ali i određena identitetska pitanja kao što su državni simboli, jezik i pismo.<sup>18</sup> Ne bi li dodatno otežao njihovu promjenu ustavotvorac je propisao tropetinsku većinu svih birača za potvrdu na referendumu. Akt o promjeni Ustava koji je potvrđen na ustavotvornom referendumu stupa na snagu nakon njegovog proglašenja skupštinskom odlukom. U slučaju „propadanja” akta o promjeni ustava na referendumu važi zabrana njegovog ponovnog pokretanja u roku od godinu dana analogno slučaju kada se ne usvoji predlog za promjenu Ustava.

Dakle, Ustav je predvidio dva stepena čvrstine njegovih normi, propisivajući za jedne promjenu u Skupštini po predviđenoj proceduri, a za druge obavezni referendum i kvalifikovanu većinu od tri petine od ukupnog broja birača. Ovdje se postavlja pitanje opravdanosti propisivanja obaveznog ustavotvornog referenduma u jednom tranzicionom i jasno podijeljenom društvu kao što je crnogorsko. Da li je bilo potrebno štititi određene odredbe obavezom neposrednog izjašnjavanja građana i tako komplikovati proceduru revizije. Jasno je da se pretjeralo u pogledu čvrstine normi pa je pored obaveznog referenduma, što je bio dovoljan stepen zaštite, Ustav predvidio i kvalifikovanu većinu na referendumu, pokušavajući da cementira Ustav u tom dijelu. Politički kontekst je ukazivao da je intencija bila da se na ovaj način na mala vrata praktično pokušaju uvesti posebna ograničenja, odnosno faktička zabrana promjene Ustava, iako ih Ustav formalno ne predviđa, osim zabrane promjene Ustava za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.<sup>19</sup> Razlog za unošenje ovog rješenja u Ustav je bio u vezi sa referendumom o državnom statusu

<sup>16</sup> M. Šuković, *Ustavno pravo: univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica 2009, s. 416.

<sup>17</sup> Čl. 156 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>18</sup> Čl. 1, 2, 3, 4, 12, 13, 45, 157 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>19</sup> Vergotini razlikuje suštinska, vremenska i ograničenja u običajnom ustavu. Suštinska ograničenja su se najčešće odnosila na zabranu promjene oblika vladavine (monarhističkog ili republikanskog), ali i federalne strukture (Ustav SAD iz 1787, čl. 5, Osnovni zakon (Ustav) Savezne republike Njemačke iz 1949, čl. 79 st. 3). Vremenska ograničenja podrazumijevaju nedozvoljenost ustavne revizije ukoliko nije proteklo određeno vrijeme od usvajanja ustava (zabrana revizije tokom prve legislature u portugalskom Ustavu iz 1976), tokom okupacije nacionalne teritorije (francuski Ustavi iz 1946 i 1958), ako nije prošlo određeno vrijeme od prethodne revizije (10 godina od usvajanja prema francuskom Ustavu iz 1791, pet godina od prethodne revizije prema grčkom Ustavu iz 1975). Ograničenja u običajnom ustavu tiču se poredaka koji nemaju osnovnu povelju, već se uglavnom zasnivaju na običajima kao što je engleski ustav. Za ovaj ustav ne postoji formalna procedura revizije, već parlament iz razloga svoje suverenosti može zakonima izmijeniti postojeće ustrojstvo, ali se smatra da se ne mogu revidirati stari zakoni poput *Habeas corpora* iz 1679. D. Vergotini, *Uparedno ustavno pravo*, Beograd 2015, s. (300 i dalje) 302.

Crne Gore i Zakonom o referendumu u koji je, pod pritiskom Evropskih zvaničnika, pretočeno solomonsko rješenje o većini od 55%+1 od izašlih birača za uspjeh referendumu, što su pristalice nezavisnosti opravdano doživljavale nedemokratskim rješenjem jer nije u skladu sa principom jednakog biračkog prava (jedan čovjek – jedan glas). Čini se da su pobjednici na referendumu koji su se zalagali za nezavisnost Crne Gore, odlučili da zaštite tekovine referendumu i onemoguće promjenu onih ustavnih odredaba koje su smatrali kamenom temeljcem nezavisne države, bez još jednog referendumu. Ovo rješenje o obaveznom referendumu uz zahtijevanje tročetinske većine na njemu, čini se još teže dostižnim u odnosu na pomenuti postupak propisan Ustavom iz 1992. koji je podrazumijevao odlučivanje dva skupštinska saziva, izbore između njih kao prikriveni referendum i konačno usvajanje bitnih promjena ili usvajanje novog ustava dvotrećinskom većinom. Međutim, napuštajući političku ravan i vraćajući se u ustavnopravnu, postavlja se pitanje selektiranja materije za čiju se promjenu zahtijeva referendumu tročetinska većina svih birača na njemu. Logične zamjerke ovakvom selektiranju ukazuju da nije cjelishodno na isti način, putem referendumu mijenjati državni status ili republikanski oblik vladavine, i sa druge strane zastavu i himnu. U situaciji nižih političkih tenzija, pisci Ustava vjerovatno ne bi ponovili ovakvo rješenje. Dobro je što se ipak nije pretjerivalo u obimu ustavnih odredbi koje se štite posebnim postupkom za njihovu promjenu koji podrazumijeva referendumu, za razliku od Ustava Srbije gdje to nije bio slučaj.

#### 4. Promjene Ustava Crne Gore iz 2013. godine

Za razliku od Srbije koja nije do sada mijenjala svoj Ustav iz 2006. godine, te predstavlja primjer ustavne rigidnosti, što nije karakteristika tranzicionih država, Crna Gora je pristupila reviziji svog Ustava 2013. godine. Razlozi za promjenu Ustava nijesu bili samo pravne, već prvenstveno (spoljno)političke prirode. Zahtjev za ustavnim revizijom nije došao iznutra od strane naučne i stručne javnosti, već je bio produkt međunarodnog pritiska koji je bio skopčan sa nastavkom evropskih integracija. Evropska komisija je, nedvosmisleno uslovljavajući nastavak pregovora, definisala 31. jul 2013. godine, kao krajnji rok za usvajanje ustavnih promjena. U cilju ispunjavanja uslova evropskih pregovarača iz poglavlja 23 (pravosuđe i temeljna prava), Skupština Crne Gore je ušla u proceduru revizije Ustava koja je rezultirala usvajanjem 16 amandmana na Ustav Crne Gore, upravo 31. jula 2013, uz prisustvo u Skupštini Crne Gore gotovo kompletnog diplomatskog kora država članica Evropske unije, što se jedino moglo tumačiti kao pritisak na parlament da se previše ne zanosi u suverenom vršenju svoje nadležnosti.<sup>20</sup>

Ključni segment ustavnih promjena bio je pokušaj uspostavljanja nezavisnosti sudstva i državnog tužilaštva. U nekim pitanjima se to uspjelo, negdje su se nažalost prihvatila eksperimentalna rješenja, a negdje se nijesu otklonili propusti ustavopisaca. Naime, Ustav Crne Gore sadrži kontradiktorne odredbe u pogledu statusa i nezavisnosti sudske vlasti. Konkretno, Ustav je definisao podjelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku čiji odnos (sve tri vlasti) počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, dok je u dijelu posvećenom sudstvu proklamovao načela samostalnosti i nezavisnosti sudstva.<sup>21</sup> U tom smislu, trebalo je propisati ravnotežu i

<sup>20</sup> P. Šturanović, *Zakonodavna nadležnost skupštine u savremenom parlamentarnom sistemu*, Podgorica 2017, s. 122.

<sup>21</sup> Čl. 11 i 118 st. 1 Ustava Crne Gore iz 2007.

međusobnu kontrolu zakonodavne i izvršne vlasti (što je karakteristika parlamentarnog sistema organizacije vlasti), nasuprot nezavisnom sudstvu, čija bi se nezavisnost i samostalnost pospešila uklanjanjem uticaja druge dvije vlasti pri izboru i razrješenju najviših pravosudnih funkcija. Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), je pri davanju mišljenja na Ustav Crne Gore potencirala preveliki politički uticaj pri izboru, predsjednika Vrhovnog suda,<sup>22</sup> Tužilačkog savjeta, Vrhovnog državnog tužioca, sudija Ustavnog suda.<sup>23</sup> Isti vrijednosni sud iznesen je i od strane Savjeta Evrope, Evropske komisije u periodičnim izvještajima o napretku Crne Gore, kao i u mišljenju o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji.

Amandmanom I se izvršilo proširenje načela zakonitosti u oblasti krivičnog prava, na način da niko ne može biti kažnjen za krivično djelo prije nego što je učinjeno i koje nije propisano zakonom i *propisom donešenim na osnovu zakona*, niti mu se može izreći kazna koja nije predviđena zakonom. Na ovaj način se željelo omogućiti da prekršaji kao lakši delikti mogu biti zasnovani na podzakonskim aktima, aprevashodno da se mogu sankcionisati prekršoci odluka organa lokalne samouprave, kako odluka iz njihove izvorne tako i iz prenešene nadležnosti. Amandmanom II se, u vezi sa prethodnim amandmanom, pravno-tehnički uobličava princip o primjeni blažeg propisa za kažnjiva djela koji sada uključuje ikažnjiva djela propisina podzakonskim aktom. U trećem dijelu „Uređenje vlasti”, u petom poglavlju pod nazivom „SUD”, Ustav sadrži i norme koje se tiču i Sudskog savjeta kao i garancija nezavisnosti sudija što se opravdano nastojalo izmijeniti amandmanom VI kojim se naziv poglavlja mijenja u „Sudstvo”, kako bi se izbjegla navedena nelogičnost i stilski prilagodio tekst ustava. Amandmanom VII predviđeno je da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, čime se izbor i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda izmjestilo iz Skupštine i sačuvalo od uticaja zakonodavne, ali i izvršne vlasti. S obzirom na značaj funkcije predsjednika Vrhovnog suda neprimjereno je bilo definisati njegov izbor jednim potpuno poliziranim postupkom bez ikakve kvalifikovane većine, te je cjelishodno vraćanje njegovog izbora u ruke struke, sve u cilju ostvarivanja načela nezavisnosti sudstva. Amandmanima VIII i IX precizira se nadležnost i sastav Sudskog savjeta<sup>24</sup>, gdje se onemogućava članstvo u njemu poslanika kako vlasti tako opozicije, u cilju njegove veće nezavisnosti. Trebalo je razmisliti o eventualnom isključivanju ministra pravde iz njegovog sastava u cilju depolitizacije njegovog rada, a čime bi Sudski savjet imao neparan broj članova i bilo nepotrebno postojanje tzv. zlatnog glasa predsjednika Sudskog savjeta. Takođe, formulacija „ugledni pravnik” pokazuje se vrlo rastegljivom kategorijom, podložnom političkom arbitriranju skupštinske većine, pa se moglo razmišljati u pravcu detaljnijeg definisanja tog pojma putem propisivanja godina rada u struci, ali i profesionalnih ostvarenja, kvalifikacija itd.

<sup>22</sup> Ustav je (čl. 124) predvidio da predsjednika Vrhovnog suda bira Skupština prostom većinom, na zajednički predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Vlade i predsjednika Skupštine, a ukoliko se ne postigne njihova saglasnost u roku od 30 dana, predlog daje nadležno skupštinsko radno tijelo. Takvo rješenje, bez ikakvog uticaja sudske vlasti na izbor predsjednika Vrhovnog suda, predstavlja pretjerano snažan uticaj politike, nauštrb struke i postojala je objektivna potreba da se promijeni.

<sup>23</sup> Tužilački savjet bira i razrješava Skupština. Skupština bira i razrješava Vrhovnog državnog tužioca, predsjednika i sudije Ustavnog suda. Čl.136, 82 st. 13 i 14 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>24</sup> Sudski savjet čine predsjednik i devet članova. Članovi sudskog savjeta su: 1) predsjednik Vrhovnog suda; 2) četiri sudije koje bira i razrješava konferencija sudova, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudija; 3) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu; 4) ministar zadužen za poslove pravosuđa.

Amandmanima X i XI se propisuje da Vrhovnog državnog tužioca bira Skupština na predlog Tužilačkog savjeta nakon saslušanja nadležnog radnog tijela po raspisanom javnom pozivu na 5 godina, te da Vrhovni državni tužilac predsjedava Tužilačkim savjetom. Uspostavlja se stalnost tužilačke funkcije, ali ne u potpunosti jer ona ne važi za lica koja se prvi put biraju, (biraju se na četiri godine). Ovaj, tzv. probni mandat je trebalo ukinuti kako bi se isključio prethodni uticaj na tužioce koji, nezaštićeni stalnošću funkcije, ne mogu biti samostalni i nezavisni u svom radu. Kao osnov za razrješenje tužilaca propisuje se izricanje pravosnažne presude na bezuslovnu kaznu zatvora, ali se ostali razlozi za razrješenje, kao i razlozi za prestanak funkcije prepuštaju zakonu. S obzirom na suštinu i pravac ustavnih promjena trebalo je te razloge propisati ustavom. Njihovom konstitucionalizacijom bi se svakako postigao veći stepen jemstava samostalnosti i nezavisnosti u radu, kao što je urađeno kod sudijske funkcije. Amandman XI je definisao nadležnost Tužilačkog savjeta ostavivši zakonu uređivanje njegovog sastava, izbora, mandata, organizacije inačine rada. Amandmani XII i XIII su pravno-tehnički uredili rješenja u vezi sa funkcionalnim imunitetom i nespojivosti funkcija kod pripadnika državnog tužilaštva, zamjenjujući riječi „državni tužilac i njegov zamjenik”, riječima „rukovodilac državnog tužilaštva i državni tužilac”. Amandmanom XIV uvodi se funkcionalni imunitet za predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije koji ne mogu biti pozvani na odgovornost povodom mišljenja ili odluke u vršenju svog posla, osim u slučaju da se radi o krivičnom djelu. Bliže definisanje procedure odlučivanja po ustavnoj žalbi i propisivanje da se sudi u tročlanom vijeću koje mora donijeti jednoglasnu odluku, (u protivnom o ustavnoj žalbi odlučuje Ustavni sud) sadržaj su Amandmana XV. Ova promjena je usvojena u cilju pospješivanja efikasnosti u radu Ustavnog suda, prateći preporuke evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Sa željom ostvarivanja veće nezavisnosti Ustavnog suda Amandmanima XVI i V predviđeno je da se dvoje sudija bira na predlog predsjednika (a ne sve sudije kao do sada), a pet sudija na predlog nadležnog skupštinskog radnog tijela, nakon raspisanog javnog poziva iz reda uglednih pravnika sa iskustvom od 15 godina, propisujući starosni minimum od 40 godina. Vjerovatno je trebalo bliže odrediti kategoriju „uglednog pravnika”, kao i kod izbora članova Sudskog savjeta, čime bi se ipak kvalitativno podigla ljestvica za kandidate za sudiju Ustavnog suda jedne države, u odnosu na zadovoljavanje 15 godina rada u struci, 40 godina života i rastegljivog pojma „uglednog pravnika” podložnog širokom tumačenju.<sup>25</sup> Uz konstataciju da norma o „istaknutom pravniku” nikada neće biti do kraja precizna, jer ne može iskazati svojstva koja on treba da ima, a koja su neraskidivi dio ličnosti, Vladan Petrov smatra da se Ustavom trebaju precizirati uslovi koje treba da zadovoljava, uz preciziranje i ravnomjerno predstavljanje više profesija iz kojih kandidati za sudije trebaju dolaziti (sudijska, profesorska, advokatska).<sup>26</sup> Mandat sudije je produžen sa devet na dvanaest godina, ali se isto lice ne može dva puta birati za sudiju, kao ni za predsjednika koji se bira na tri godine iz reda sudija. Ograničavanje mandata sudija je pozitivan iskorak u pravcu depolitizacije, jer bi sudija mogao da kalkuliše u donošenju odluka u prvom mandatu, kako bi se pripremao za još jedan mandat ukoliko bi postojala mogućnost reizbora.

<sup>25</sup> Kao primjer može poslužiti Ustav Italije koji je konkretizovao ono što bi naš pojam „uglednog pravnika” trebao da podrazumijeva: „Sudije Ustavnog suda biraju se između aktivnih i penzionisanih sudija najviših redovnih i administrativnih sudova, redovnih profesora pravnih predmeta na Univerzitetu i advokata sa dvadeset godina prakse”. Čl. 135 st. 3 Ustava Italije iz 1947.

<sup>26</sup> V. Petrov, „Istaknuti pravnik” – poseban uslov za izbor sudija Ustavnog suda ili prazna ustavna norma?”, *NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd 3/2013, s. (41 i dalje) 49.



Na kraju analize je izdvojen najvažniji, najdiskutabilniji aspekt ustavne revizije u Crnoj Gori, konkretno način izbora Vrhovnog državnog tužioca, sudija Ustavnog suda i članova Sudskog savjeta. Naime, umjesto da se ide dalje u pravcu potpune depolitizacije izbora Vrhovnog državnog tužioca na način što bi ga birao Tužilački savjet, pod uticajem evropskih pregovarača prihvatilo se jedno eksperimentalno rješenje. Za izbor VDT-a, kao i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i sudija Ustavnog suda, ustavnim promjenama (Amandmanom IV) uspostavlja se kvalifikovana dvotrećinska većina uz „deblokirajući mehanizam” u vidu tropetinske većine u ponovljenom glasanju nakon proteka vremena od mjesec dana.<sup>27</sup> Možda zamišljeno iz dobre namjere traženja kompromisa unutar političkih stranaka vlasti i opozicije, ovakvo rješenje zakonomjerno dovodi ili do blokade uslijed nemogućnosti usaglašavanja o ličnostima koji bi bili podržani i od vlasti i od opozicije u jednom politički duboko podijeljenom društvu ili do otvorene trgovine političkih partija pri njihovom izboru. Sve negativne strane tako usvojenih rješenja manifestovale su se u mučnom procesu izbora kandidata za najviše pravosudne funkcije. Izbor je protekao u atmosferi otvorenih ucjenjivanja blokadom izbora, političkim trgovinama, uslovljavanjima promjenama ustava u cilju ostvarivanja partijskih programa i sl.<sup>28</sup> Najeklatantniji primjer nakaradnosti jednog ovakvog rješenja se pokazao pri izboru sudija Ustavnog suda, ali kasnije i pri funkcionisanju, na ovakav način izabranog organa. Naime, ovim putem nije došlo do blokade (kao u slučaju Hrvatske), ali jeste do političke trgovine koja je imala za posljedicu da javnost zna koja politička partija stoji iza kojeg sudije Ustavnog suda. Nažalost, došlo je do uspostavljanja svojevrsnog monopola određenih političkih partija (svih koje su činile kvalifikovanu većinu) na djelove samostalnog organa koji treba da predstavlja čuvara Ustava. Kasnije se takav uticaj partija na izbor reflektovao i dalje na njihovo odlučivanje, gdje je javnost mogla nepogrešivo predvidjeti glasanje pojedinih sudija u postupku ocjene ustavnosti pojedinih akata, na osnovu odnosa političkih partija prema aktu, a ne na osnovu odnosa toga akta prema ustavu.<sup>29</sup> Na taj način je pravnička struka unižena, a princip političkog oportunitizma uzeo primat nad principom ustavnosti.

Uprkos usvajanju šesnaest amandmana na Ustav, karakter i značaj ustavnih promjena upućuju da se ovim ustavnim promjenama nije radilo o obimnoj reviziji. Unutar spektra promjena imamo stilska, pravno-tehnička prilagođavanja ustavnog teksta sa jedne strane i promjene kojim se željela postići nezavisnost pravosuđa, zaključno sarješenjima koja tiču izbora predsjednika

<sup>27</sup> Slično rješenje u sličnim okolnostima pod pritiskom sa iste adrese, „istrpio” je i Ustav Republike Hrvatske (čl. 125). „Ustavni sud Republike Hrvatske ima trinaest sudija koje bira Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika iz reda istaknutih pravnika, osobito sudija (...). Mandat sudije Ustavnog suda traje osam godina, a produžava se do stupanja na dužnost novog sudije u slučaju da do njegovog isteka novi sudija nije izabran ili nije stupio na dužnost, a izuzetno šest mjeseci.” Upravo zbog moguće blokade, Ustavni sud RH je predložio rješenje da sudija kojem bi istekao mandat zadržava isti do izbora novog, što nije prihvaćeno, čime se još jednom ukazalo na dominaciju načela političkog oportunitizma nad pravničkom strukom.

<sup>28</sup> Dio opozicije je tražio promjenu Ustava u dijelu jezika i simbola u zamjenu za podršku u postizanju dvotrećinske većine potrebne za promjenu Ustava.

<sup>29</sup> Možda najbolji primjer predstavlja ocjena ustavnosti Zakona o dopunama Zakona socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Sl. l. CG 1/2015*) koji je uveo doživotne naknade za majke sa troje i više djece. Njega su glasanjem učinili neustavnim četvero sudija predloženih od strane vladajuće partije (koja je ostala u manjini u parlamentu 2015. godine kada je zakon donešen), dok su protiv neustavnosti Zakona glasala dvojica sudija koje su predložile stranke koje su 2015. izglasale zakon. Da stvar bude komičnija, sedmi sudija koji je bio odsutan sa rasprave i glasanja, predložen je od stranke koja je 2015. glasala za zakon, u kampanji za izbore oktobra 2016. se dičila njegovim efektima, a našavši se u vlasti poslije izbora promijenila mišljenje u vezi sa zakonom i njegovom usklađenosti sa ustavom, pa je njegova odsutnost najbolje odslikavala stav dotične partije o odnosnom zakonu.

Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, sudija Ustavnog suda, kao najkompleksnijim pitanjima. U konačnom, ustavna revizija nije sveobuhvatna i nije vršila radikalne promjene ustavnog teksta mijenjajući osnovna ustavna načela, stoga se može reći da je jezgro ustava ostalo postojano.

## 5. Inicijativa za novu reviziju Ustava Crne Gore

Usvojene ustavne promjene u vezi sa izborom VDT-a i sudija Ustavnog suda su pokazale nefunkcionalnost, imajući za rezultat izigravanje suštine odnosno permanentnu prijetnju blokadom. Stoga, jula mjeseca 2017. godine, Vlada je usvojila Izvještaj o realizaciji akcionog plana za 23. pregovaračko poglavlje – Pravosuđe i temeljna prava, za period januar – jun 2017. u kojem iznosi mišljenje da bi trebalo krenuti u promjenu ustava kojim bi se (konačno) izvukao izbor VDT-a iz Skupštine (ali ne i sudija Ustavnog suda!) i dao u ruke struke. Pozitivno je što je Vlada uvidjela da su se prethodno usvojena rješenja pokazala loše. Pravnička struka će reći da su uzrokovala dodatni politički upliv u izbor najviših pravosudnih funkcija, kao i dovela do još veće politizacije u crnogorskom društvu. Loša stvar je što je to adresirano samo na izbor Vrhovnog državnog tužioca, a ne i na izbor sudija Ustavnog suda. Zbog toga ne možemo znati Vladine stvarne namjere, pa se može opravdano posumnjati u razloge inicijative. Naime, Vlada je možda zadovoljna načinom na koji je Ustavni sud uklopljen u institucionalnu strukturu, te nema potrebe za promjenama koncepta (političkog uticaja na Ustavni sud) koji funkcionise. U takvom scenariju, to bi bio još jedan pokušaj provlačenja kroz ustav određenih rješenja koja bi mogla poslužiti da se sačuva ili na novim novim osnovama uspostavi posredni uticaj vladajuće većine na izbor Vrhovnog državnog tužioca. Dalje, Vlada takođe predlaže promjene Ustava kojim bi se propisalo da najmanje polovina članova Tužilačkog i Sudskog savjeta dolazi iz pravosuđa, te da ih biraju kolege bez miješanja Skupštine. Takođe u cilju ostvarivanja nezavisnosti pravosuđa predlaže se da Tužioce ne bira Skupština i da razlozi za razrješenje sudija i tužilaca treba unijeti u Ustav.<sup>30</sup>

Poslije svega, postavlja opravdano pitanje nije li necjelishodno zbog određenog pitanja mijenjati ustav dva puta u pet godina. Ulaziti dva puta u složenu proceduru ustavne revizije uz obezbeđivanje dvotrećinske većine u partijski podijeljenom parlamentu. No, vjerovatno se računa na dobre usluge evropskih partnera koji će snagom svojih argumenata i uslovljavanja potpomognuti stvaranje potrebne većine, čime će se nadalje od ustava praviti sve manje normativni, a sve više nominalni akt.

Imajući u vidu inicijativu Vlade za ustavnom revizijom iz jula mjeseca 2017. godine, ovdje ću iznijeti predlog za promjenom ustava u dijelu redizajniranja ustavnog položaja šefa države, koju smatram potrebnom. Naime, bez obzira što je Ustav predvidio bicefalnu izvršnu vlast (oličenu u šefu države i Vladi) i što je predsjedniku predvidio duži mandat nego Vladi (pet godina), predsjednik Crne Gore, pored određenih povećanih ovlašćenja u sklopu racionalizacije parlamentarnog sistema, raspolaže prevashodno ovlašćenjima protokalne prirode.<sup>31</sup> Ustav mu je u zakonodavnoj sferi ostavio pravo „praznog”, nedjelotvornog suspenzivnog veta, gdje on mora proglasiti od Skupštine ponovo izglasani zakon (istom većinom). Nepropisivanje kvalifikovanije većine za ponovno glasanje, nakon korišćenja veta, prilično obesmišljava ovo ovlašćenje, što je

<sup>30</sup> *Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, polugodišnji izvještaj - januar – juni 2017, s. 4.*

<sup>31</sup> Čl. 94 i 95 Ustava Crne Gore iz 2007.

praksa njegove (ne)upotrebe i pokazala. Zaveden određenim stepenom racionalizacije, ali prevashodno društveno-istorijskim kontekstom, Ustav Republike Crne Gore iz 1992. godine, propisuje neposredan izbor predsjednika, dajući mu dodatni legitimitet naspram Vlade koja se bira u parlamentu. Naime, bivše komunističke države, kao i sve države nastale disolucijom nekadašnje SFRJ, u svojim demokratskim ustavima usvojile su ovakvo rješenje. Nepostojanje pluralističke demokratije od II Sjetskog rata, uslovalo je u novim okolnostima svojevrsno nadoknađivanje propuštenog, pa se po automatizmu propisivao neposredan izbor predsjednika. Važeći Ustav Crne Gore propustio priliku da to rješenje promijeni.

Neposredni izbor predsjednika produkovao je mnoge probleme u praksi. Izbor predsjednika dobio je karakter tzv. međuibzora,<sup>32</sup> na kojima se daju ocjene o radu Vlade, stavljajući u drugi plan ličnosti kandidata za šefa države. Kako na predsjedničkim izborima iz 2008. tako i na izborima iz 2013. godine, biračko tijelo je davalo sud o radu vlade. Nadolazeći izbori 2018. nesumnjivo će po svim najavama predstavljati još jedan plebiscit o politici Vlade. Takođe, u kampanji se od strane kandidata izlazi iz ustavnih okvira i obećavaju akcije protivne ustavu zadiranjem u ingerencije Vlade, što sve doprinosi opštoj neznavenosti biračkog tijela u pogledu funkcionisanja ustavnog sistema. Taj se nesklad može riješiti na dva načina. Potpunim mijenjanjem parlamentarnog sistema organizacije vlasti u pravcu polupredsjedničkog sistema, što bi podrazumijevalo obimnu reviziju ustava ako ne i donošenje novog ustava, sve da bi se kreirao potpuno nov sistem organizacije vlasti, a time i napustila ionako kratka i krhka tradicija parlamentarnog sistema uspostavljena padom komunizma.<sup>33</sup> Logičnija solucija bila bi izmjena ustava u dijelu načina izbora šefa države, kojom bi se propisao izbor predsjednika u parlamentu. Na taj način bi se izbjegla dosadašnja problematična praksa, mijenjajući ustav u pravcu čistog parlamentarnog sistema.

Izbor predsjednika, u skladu sa njegovim nevelikim ovlašćenjima, treba da ostane u rukama predstavničkog tijela, čime bi se ujedno i osnažila pozicija parlamenta. Zbog njegovog oličavanja jedinstva zemlje treba nastojati da se uspostavi jedinstvo vlasti i opozicije kroz propisivanje kvalifikovane većine za njegov izbor. Sa promjenom načina izbora potrebno bi bilo izvršiti korekciju njegovih određenih ovlašćenja u pogledu parlamentarnih procedura. Mogla bi se preciznije urediti procedura predlaganja mandatarata. Naime, predsjednik „predlaže Skupštini mandatarata za sastav Vlade nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini”.<sup>34</sup> U cilju otklanjanja eventualne zloupotrebe ovlašćenja cjelishodno bi bilo reći da predsjednik daje mandat onom ko ima parlamentarnu većinu za sastav Vlade.<sup>35</sup> Predsjednička ovlašćenja u pogledu predlaganja kandidata za sudije Ustavnog suda su već sužena ustavnim promjenama, po kojim predsjednik predlaže samo dvoje kandidata za sudije

<sup>32</sup> Međuibzori (midterm election) za Predstavnički dom Kongresa i trećinu Senata u SAD-u održavaju se između dva ciklusa predsjedničkih izbora (nakon dvije godine od izbora predsjednika) i predstavljaju plebiscit o politici šefa države. Najčešće ih pobjeđuje opoziciona stranka (ona iz čijih redova nije predsjednik), ne bi li se uspostavila određena kontrateža predsjednikovoj vlasti.

<sup>33</sup> Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora sem parlamentarnog i na to upućuje politička logika jer je parlamentarni sistem organizacije vlasti najmanje podložan zloupotrebama i najteže može kliznuti u neki oblik diktature. Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 132.

<sup>34</sup> Čl. 95 st. 5 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>35</sup> Ustav Republike Hrvatske preciznije uređuje ovu nadležnost propisujući da predsjednik „povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konsultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika”. Čl. 98 st. 3 Ustava Republike Hrvatske iz 1990.

Ustavnog suda, a ne sve sudije i predsjednika Ustavnog suda kao što je bilo predviđeno Ustavom prije revizije. U zakonodavnoj sferi, bi trebalo ukinuti ionako nesvrshodni, nedjelotvorni zakonodavni veto po ugledu na Ustav Republike Hrvatske.<sup>36</sup> Predsjednik je nosilac ustavotvorne inicijative, ali ne i zakonodavne inicijative i u sklopu smanjivanja njegovih ovlaštenja trebalo bi mu oduzeti pravo predlaganja promjene Ustava, jer ono predsjedniku biranom u parlamentu i ne stoji. U tom pravcu, imamo i iskustva država kod kojih i neposredno birani predsjednik nema pravo predlaganja ustavne revizije.<sup>37</sup> S druge strane, predsjednik ionako ne sadrži ovlaštenje da raspušta skupštinu (na predlog vlade), poznato u parlamentarnom sistemu, već je pravo njenog raspuštanja Ustavom povjereno Vladi.<sup>38</sup>

Procedura razrješenja predsjednika države je nespretno koncipirana u dijelu organa koji učestvuju u njoj i zahtijeva promjenu. Predsjednik Crne Gore odgovara za povredu ustava.<sup>39</sup> Ustav je propisao da proceduru za razrješenje pokreće Skupština, nakon koje Ustavni sud odlučuje da li je predsjednik povrijedio Ustav, nakon čega, ukoliko Ustavni sud utvrdi da je predsjednik povrijedio Ustav, Skupština odlučuje o njegovoj smjeni.<sup>40</sup> Dakle, Skupština se pojavljuje kao organ koji pokreće proceduru, ali i kao organ koji je glasanjem završava. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da je predsjednik povrijedio Ustav, partijska većina u Skupštini, se može usprotiviti odluci Ustavnog suda, bez obzira na pravnu i političku težinu jedne takve odluke. Na ovaj način se sudbina predsjednika (i Ustava) stavlja u ruke Skupštine, odnosno drugog ešalona partijskih vojnika koji kao poslanici u parlamentu sprovode politiku partijske vrhuške.<sup>41</sup> Na ovaj način se jedna pravna procedura transformiše u političku, a odgovornost šefa države pred ustavom u političku odgovornost. Dodatni problem koji ovako nespretno koncipirana procedura generiše, jeste kontradiktornost sa normom Ustava koja kaže da su odluke Ustavnog suda izvršne.<sup>42</sup> Odlučivanjem Skupštine o prethodnoj odluci Ustavnog suda da je predsjednik povrijedio Ustav, u proceduri za razrješenje predsjednika, oduzima takvoj odluci Ustavnog suda karakter izvršnosti. Nažalost, slično će biti postavljena procedura za razrješenje predsjednika i u Ustavu Reublike Crne Gore iz 1992, Ustavu Srbije<sup>43</sup>, za razliku od Ustava Republike Hrvatske ili Ustava Makedonije, gdje po pokretanju procedure od strane parlamenta kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom, konačnu riječ daje Ustavni sud, dvotrećinskom većinom glasova sudija. Ukoliko Ustavni sud utvrdi da je predsjednik povrijedio Ustav, prestaje mu mandat po sili Ustava, bez daljeg uključivanja Sobraanja ili Sabora u proceduru razrješenja.<sup>44</sup> Ovakvo rješenje bi trebalo biti model koji bi odgovarao suštini procedure razrješenja, svakako uz

<sup>36</sup> Predsjednik Republike proglasiće zakone u roku od osam dana od kada su izglasani u Hrvatskom saboru. Ako Predsjednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Čl. 89 Ustava Republike Hrvatske iz 1990.

<sup>37</sup> Predlog za pokretanje postupka promjene Ustava, imaju dvadeset poslanika državnog zbora, vlada i najmanje trideset hiljada birača. Čl. 168 st. 1 Ustava Republike Slovenije iz 1991.

<sup>38</sup> Čl. 92 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>39</sup> U uporednoj praksi, predsjednik može odgovarati za povredu zakona, veleizdaju i druga krivična djela. M. Dmičić/M. Pilipović, Uloga Ustavnog suda u postupcima optužbe protiv najviših državnih funkcionera, *NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd 2013, s. (27 i dalje) 29.

<sup>40</sup> Čl. 98 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>41</sup> Šturanović (bilj. 20), s. 257.

<sup>42</sup> Čl. 151 st. 3 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>43</sup> Tražiće se dvotrećinska većina za razrješenje, za razliku od Ustava Crne Gore koji predviđa apsolutnu većinu. Čl. 118 i 166 Ustava Republike Srbije iz 2006.

<sup>44</sup> Čl. 105 Ustava Republike Hrvatske iz 1990; čl. 87 Ustava Republike Makedonije iz 1991.

spuštanje praga za pokretanje procedure na najviše jednu trećinu poslanika, koja bi omogućava opoziciji da inicira proceduru ukoliko smatra da je predsjednik povrijedio Ustav.

Ustav Crne Gore predviđa da, u slučaju prestanka mandata, ali i u slučaju privremene spriječenosti predsjednika da vrši svoju funkciju, tu funkciju obavlja predsjednik Skupštine.<sup>45</sup> Za razliku od procedure razrješenja koja je propisana (doduše nespretno), Ustav nije propisao proceduru utvrđivanja privremene spriječenosti predsjednika da vrši svoju funkciju. Naime, nije jasno ko pokreće proceduru predlažući utvrđivanje privremene spriječenosti, niti ko odlučuje o privremenoj spriječenosti predsjednika da obavlja svoju funkciju. Potrebno je proceduru propisati, a logično bi bilo da takvu proceduru pokreće Skupština kao i kod razrješenja, prije nego Vlada<sup>46</sup>, a da odluku o privremenoj spriječenosti donosi Ustavni sud.

## 6. Zaključak

Promjene ustava su nezbježan finale svakog ustava, uprkos često izraženoj želji ustavotvoraca da on kao njihovo čedo traje nepromijenjen zauvijek. U tom pogledu, Karl J. Fridrih je potencirao nadmoć intelektualnog gledišta koje posmatra konstituciju kao ljudsko djelo podložno promjenama, prije nego božanski određenu stvar prvobitnog savršenstva.<sup>47</sup>

Otvoreni proces promjene ustava je ujedno još jedna prilika za razumijevanje onog aspekta konstitucionalizma kojeg teorija označava kao negativni konstitucionalizam i koji ustav sagledava kao negativno sredstvo u smislu instrumenta koji služi sprječavanju zloupotrebe vlasti.<sup>48</sup> S obzirom da ustav treba da predstavlja trajno dobro određene države i društva, pri postupku njegove revizije neophodno je pristupiti temeljnoj raspravi povodom svakog konkretnog ustavnog rješenja. Svaka brzina pri vršenju ustavne revizije zakonomjerno donosi greške i negativne posljedice, koje se kasnije teže ispravljaju. Primjer za to može biti važeći Ustav Srbije, koji je donešen bez prave javne rasprave, zbog čega su mu se i potkrale određene slabosti, kontradiktornosti, stilske nepreciznosti. Međutim, on nije toliko loš da je neophodno ići u totalnu reviziju nakon samo 11 godina od njegovog donošenja, jer je to kratko vrijeme za trajanje jednog ustava. Pravi pristup bi bila parcijalna revizija koja bi otklonila njegove manjkavosti čuvajući jezgro ustava.

Danas je u Srbiji otvoreno pitanje ustavne revizije čiju dinamiku ovaj put ne diktira osamostaljenje Crne Gore, pa tim i Srbije, već pregovarački proces sa Evropskom unijom. No, bez obzira na međunarodne okolnosti, integracione procese u kojima se država nalazi, ustav kao najviši pravni akt jedne zemlje se mijenja zarad interesa te države i društva, te odlučujuću riječ treba da ima naučna i stručna javnost. Preporuke evropskih partnera, mišljenje Venecijanske komisije se moraju pažljivo oslušivati kao dobre usluge i pravac u kojem bi trebalo ići, ali se ne

<sup>45</sup> Čl. 99 Ustava Crne Gore iz 2007.

<sup>46</sup> Zalažući se za detaljnije regulisanje ove procedure Branko Smerdel svedoči o mogućim problemima. „Hrvatsko iskustvo je vrlo traumatično. Odbijanjem predsjednika Vlade da predloži Ustavnom sudu utvrđivanje „trajnije spriječenosti“ predsjednika Republike dovelo je u novembru 1999. godine do teške krize i velike opasnosti po stabilnost institucija.” B. Smerdel, *Ekspertski tekst Ustava Crne Gore*, u: Šarčević (bilj. 12), s. (111 i dalje) 117.

<sup>47</sup> J. K. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica 2005, s. 138.

<sup>48</sup> A. Bačić, Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, Split 4/2009, s. (649 i dalje) 665.

smiju doživljavati kao ultimatum jer to ne mogu biti. Pogotovo u dijelu u kojem ona nijesu naslonjena na ustavnu tradiciju države ili u slučaju predlaganja određenih eksperimentalnih rješenja kakva su prihvatana u Crnoj Gori. Imajući za predmet analize ustavnu reviziju u Crnoj Gori iz 2013. godine, može se zaključiti da ona nije donijela efekat koji je prvenstveno očekivan, potpunu depolitizaciju i nezavisnost pravosuđa, kao ni otklanjanje manjkavosti što se moglo učiniti kada se već ulazilo u proces revizije. Pored određenih poboljšanja Ustava, promjenama se nažalost uspostavio konsenzus političkih partija o raspodjeli uticaja na izbor i kontrolu nosilaca najviših funkcija u pravosuđu. U svijetlu izvjesno nadolazeće nove revizije Ustava Crne Gore, koja je posljedica neuspješno sprovedene ustavne revizije iz 2013. godine, pravac u kojem treba će biti potrebno mijenjati ustav ostaće isti. Do tada, ustavne promjene iz 2013. mogu poslužiti kao dragocjeno iskustvo kako državama koje se nalaze u sličnoj situaciji kao što je Srbija, ali i samoj Crnoj Gori i njenoj političkoj eliti. Iskustvo na osnovu kojeg bi trebalo shvatiti da jedini konsenzus treba da bude konsenzus o stvaranju i poštovanju ustavne tradicije.

### *Summary*

#### *Constitutional changes in Montenegro in the context of the upcoming revision of the Constitution of the Republic of Serbia*

*The author in his work analyzes the need for revision of the Constitution of Serbia under the influence of the negotiation process with the European Union. He points to the shortcomings of the present Constitution so stylistically and in terms of the core. Comparing the experience of Montenegro, which is in similar circumstances changed its Constitution, the author indicates possible failures and errors. Critically reflects on the specific solutions provided by constitutional amendments in the Constitution of Montenegro, as well as the manner in which the revision was carried. Paid special attention to the constitutional changes relating to appointment procedures of the Supreme State Attorney and the judge of the Constitutional Court, assessing these solutions as experimental and deeply flawed. The need for new constitutional revision in that section is an arguments that the previous solutions were not appropriate. By supporting certain stylistic adjustments provided for under the constitutional changes, as well as solutions that have contributed to the autonomy of the judiciary, the author draws attention to issues that are not be subject to constitutional changes, and where there is a need for it.*