



УСТАВ
Републике
Црне Горе

**Ustavno zaokruživanje države:
U SUSRET NOVOM USTAVU
CRNE GORE**



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Ustavno zaokruživanje države: U SUSRET NOVOM USTAVU CRNE GORE

Pripremio
Edin Šarčević

Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd

„USTAVNO ZAOKRUŽIVANJE DRŽAVE: U SUSRET NOVOM USTAVU CRNE GORE“

Pripremio i uredio Edin Šarčević

Izdavač:

Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured za Jugoistočnu Evropu

Dobračina 43, 11000 Beograd, Srbija

Za izdavača:

Dragoslav Dedović

Štampa:XXXXXX

Tiraž: 500

Sadržaj

Fred Judson

Komentar Ekspertskog teksta

- I. Uvod
- II. Kontekst/i
- III. Teorija
- IV Politička nadmetanja u Crnoj Gori
- V. Specifična pitanja: uloga/e parlamenta
- VI. Nezavisnost sudstva
- VII. Predsjednik
- VIII. Depolitizacija policije
- IX. Prava manjina
- X. Zaključak

Edin Šarčević

Podjela vlasti u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore

- I. Uvod
- II. Standard podjele vlasti u okviru parlamentarnog uređenja
 - II.1. Podjela vlasti - prva orijentacija
 - II.2. „Evropski ustavni standard“ - jedna uporedna veličina?
 - II.3. Korespondentni idealtipovi - druga orijentacija
 - II.4. Konkretniji uporedni idealtipovi - treća orijentacija
 - II.5. Ekskurs: jednodomi (versus dvodomi) parlament
- III. „Poznate granice podjele vlasti“
- IV Ustavna rješenja
 - IV.1. Ustavni princip: podjela vlasti (čl. 101 st. 1-3)
 - IV.2. Raspored ovlašćenja nosilaca vlasti
 - a) Skupština.
 - b) Vlada
 - c) Predsjednik države
 - d) Pravosuđe.
- V. Zaključak
 - V.1. „Specifičnost poređenja“
 - V.2. (Ne)Konzistentnost organizacionog dijela Ustava
 - V.3. Rezime rezultata

Emilian Kavalski

Mogućnost represivne državne politike u Ekspertskom tekstu ustava

- I. Uvod
- II. Mogućnost represivne intervencije države
- III. Kvazi-predsjednička državnost
- IV. Zaključak

Bogoljub Milosavljević

Analiza Ekspertskog teksta Ustava Crne Gore od 8. septembra 2006. godine

- I. Obuhvat i sistematika ustava
- II. Način donošenja ustava.
- III. Dva neadekvatna rešenja iz važećeg ustava
- IV. Ljudska prava
- V. Još neka zapažanja i jedan predlog

Miodrag Radojević

Aporije i antinomije Ekspertskog Ustava Crne Gore

- I. Ustavopravni i politički kontekst donošenja novog Ustava Republike Crne Gore
- II. Ekspertski tekst Ustava
 - Organizacija državne vlasti*
 1. *Narodna skupština*
 2. *Predsednik republike*
 3. *Vlada*
 4. *Sudska vlast*
 5. *Zaštitnik ljudskih prava i sloboda*
- III. Zaključci i preporuke:

Branko Smerdel

Ekspertski tekst Ustava Crne Gore

- I. Uvod
- II. Organizacija vlasti
- III. Izborni sistem
- IV. Manjinska prava
- V. Nekoliko ostalih zapažanja
- VI. Zaključak: Kakav Ustav za Crnu Goru?

Đorđije Blažić

Osvrt na Ekspertski tekst Ustava Crne Gore

- I. Uvod
- II. Lokalna samouprava
- III. Skupština RCG
- IV. Funkcionalno određenje nadležnosti Skupštine
- V. Referendum
- VI. Predsjednik Republike
- VII. Vlada
- VIII. Državna uprava
- IX. Ustavni sud

Maja Kostić-Mandić

Osvrt na Ekspertski tekst Ustava: Da li je Crna Gora ekološka država?

- I. Uvod
- II. Preambula i osnovne odredbe
- III. Pravo na životnu sredinu - sadržaj i pozicioniranje

Stenogram sa javne rasprave Kakav je Ustav potreban Crnoj Gori?

Napomene o autorima

UVOD

Pitanje baznog socijalnog konsenzusa jeste pitanje utvrđivanja „materijalnog ustava“. Jer, politička zajednica nastaje kao kompleksan sklop normativno, emotivno ili ciljno orijentiranog ponašanja. Ustavna država izvan pravnih konstrukcija počiva na vanpravnoj vezanosti, na unutrašnjoj solidarnosti njenih građana. Ovaj nenormirani temelj državnog ustrojstva dolazi do izražaja u pisanim ustavima, kao skup iskaza koji normativno opravdavaju tip državne vladavine. Pokazuju se jedanko u ustavnoj preambuli, u osnovnim odredbama, u normiranju ljudskih prava ili u organizacionom dijelu svakog ustava. Normativni izraz socijalnog konsenzusa zasigurno neće biti teško uspostaviti u situaciji u kojoj je *pouvoir constituant originare* nadomještena *pouvoirs constituant insitué*. To je crnogorska ustavna situacija - ustavotvorac je ovdje konstituiran, institucionaliziran i podređen mreži ustavnih rješenja kao i iskustvima postojećeg ustavnog razvoja. Ustav Crne Gore neće, prema tome, biti izvođen iz socijalnog vakuma, iz „preddržavnog“ ili revolucionarnog stanja u kojem bi novi ustavotvorac bio principijelno slobodan - on je „zarobljen“ prethodnim Ustavom i na nivo pozitivne norme izvodi standarde zatečenog Ustava koji se dugogodišnjom primjenom legitimiraju kao stečena prava. Ovdje je riječ, sve u svemu, o evolucionom utvrđivanju ustavnog prava koje podrazumijeva državni kontinuitet, kontinuitet demokratskih institucija i uklopljenost u evropsku tradiciju sa mogućnošću uključenja u Evropsku uniju.

Sve je to opredjelilo crnogorski put prema utvrđivanju ustavnog teksta. On je praktičan, ali nesiguran: posebna, u osnovi, anonimna grupa eksperata Savjeta za ustavna pitanja Skupštine Crne Gore je ponudila tekstualni okvir koji bi trebalo da posluži kao osnovni pisani dokument u proceduri utvrđivanja konačnog ustavnog teksta. Pri tom nisu ostavljeni nikakvi pisani tragovi o radu ekspertske grupe, o njenim članovima, posebno o razlozima koji su vodili konkretnim normativnim rješenjima. Ustavni tekst dijelom preuzima terminologiju i rješenje važećeg („starog“) Ustava, dijelom unosi inovacije u organizaciono-tehničkom smislu, formulira novi tip državnih vrijednosti u osnovnim odredbama i ljudska prava izvlači iz ćorskokaka beskorisnih proklamacija, osigurava im normativni značaj i propisuje ustavne žalbe za njihovu zaštitu. Ujedno, tekstualni okvir distancira osamostaljenu državu od najsvježije

historije čiji je ratni put u borbi za poništenje republičkih granica u federalnoj Jugoslaviji i stvaranja Jugoslavije po mjeri Srba prekoračila i crnogorska državna zajednica. Upravo je taj ustavni tekst, ekspertski tekst Ustava Crne Gore, predmet analiza koje slijede.

Zasluga je *Fondacije Heinrich Böll*, Regionalnog biroa za jugoistočnu Evropu, da je uočena akutna potreba crnogorske javnosti za kompetentnom analizom ustavnog teksta, ali i da je identificiran ustavotvorni impuls upravo osamostaljene crnogorske države. Fondacija je najprije organiziranjem rasprave na temu „*Kakav je Ustav potreban evropskoj Crnoj Gori?*“ (najveći dio ovdje objavljenih analiza je pripremljen za ovaj skup) dostigla onaj nivo analitičkog odnosa prema Ustavu koji zahtijeva upoznavanje široke javnosti sa konkretnim pravno-dogmatskim i politološko-rekonstruktivnim stavom o ekspertskom tekstu. Zatim je, pripremanjem ove knjige, ponuđen pravno-politološki okvir crnogorskoj javnosti, kao orijentaciona tačka pri iznalaženju najboljih rješenja.

Analize koje slijede dokumentiraju ozbiljan napor da se uspostave kriterijumi prohodnog i modernog Ustava: prohodnog, za političke odluke, modernog, za odgovorno vršenje državne vlasti. One ustavna rješenja iz ekspertskog teksta podvrgavaju kritičkoj rekonstrukciji i prognostički ispituju njihov uticaj na tip crnogorske državnosti, na organizaciju vlasti i poziciju individualnih i kolektivnih prava u cjelini ustavnog uređenja. Budući da se spektar analiza kreće od dogmatskih i ustavnodoktrinalnih do politoloških rekonstrukcija, to je osnovni specifikum priloženih radova multidisciplinarni pristup ustavnim rješenjima. Ova je specifičnost dopunjena činjenicom da su autori najvećim dijelom stranci koji se rukovode pravilima analitičkog metoda i ideološki neutralno raščlanjuju ustavnu sliku novog crnogorskog Ustava. Takav metod jeste podsticajan i morao bi jednako koristiti ustavnopravnoj nauci i akterima novog crnogorskog ustavotvorstva. Mogu im samo preporučiti pažljivu lektiru ovdje objavljenih analiza.

Edin Šarčević

Leipzig, februara 2007.

Fred Judson*

KOMENTARI EKSPERTSKOG TEKSTA USTAVA CRNE GORE**

I. Uvod

Institucionalni aparat demokratije je obično uokviren ustavom, kao što je to slučaj sa Njemačkim *Osnovnim zakonom* iz 1949, *Ustavom SAD-a* iz 1789, ili *Bolivarskim Ustavom* iz 2000. godine, u Venecueli. Postoje demokratije koje nemaju napisane ustave, kao što su Velika Britanija, Izrael i, doskora (1982), Kanada. Važno je shvatiti da ustavi, naravno, ne moraju obavezno da institucionalizuju demokratiju. Ovo je posebno važno kada je u pitanju liberalna demokratija, koja se razvila tokom posljednja dva vijeka. Mnoge države Latinske Amerike su, na primjer, tokom svojeg postojanja kao nezavisne političke jedinice imale veoma progresivne demokratske ustave, ali su preživljavale mnogobrojne državne udare i periode diktature. Formalno socijalističke države, poput Sovjetskog Saveza, Kube i Vijetnama, takođe su imale sopstvene ustave, ali su rijetki oni koji bi njihove režime vladavine i institucije definisali kao ‚demokratske‘. Osnova svega navedenog jeste činjenica da nacrt crnogorskog dokumenta odslikava i može biti upoređivan sa ustavnim iskustvima raznih režima od 1800. godine do danas. U ovom dokumentu se mogu prepoznati sličnosti u principima, kao i institucionalni aranžmani i okviri vlasti koji se pojavljuju u ustavima savremenih liberalnih demokratija. Ipak, ima potrebe da se ponovi ono što je očigledno: postojanje ustava nije garancija demokratije, vladavine zakona i političke stabilnosti.

Da bi se sadržaj nacrta crnogorskog Ustava potpuno shvatio, potrebno je uzeti u obzir dimenzije konteksta i teorije, ali i važnu dimenziju političkih nadmetanja u Crnoj Gori. Ja ću se ukratko osvrnuti na ove tri dimenzije, a potom se okrenuti nekim specifičnim pitanjima, koja je u ovom dokumentu identifikovao *Pokret za promejene (PzP)*.

* Autor je profesor Političkih nauka na Univerzitetu Alberte, Kanada

** Prevod sa engleskog *Dr. Srđa Pavlović*, docent na Katedri za istoriju i klasične studije Univerziteta Alberte, Kanada

II. Kontekst/i

Za posmatrača izvana, postoje četiri značajna istorijska konteksta koja treba pomenuti. Prvo: kao politički entitet, Crna Gora je dio kompleksne istorije Balkana - regiona gdje istorija ima veliki značaj. To je duga i slojevita istorija imperijalnih, kulturnih, lingvističkih, vjerskih i ideoloških talasa. Drugo: stanovnici Crne Gore su iskusili veoma destruktivne ratove i neimaštinu nekoliko puta tokom posljednjeg vijeka, a jedan od tih ratova se okončao tek nedavno. Treće: čitavih pedeset godina tokom dvadesetog vijeka Crna Gora je nosila jugoslovenski (socijalistički), hladnoratovski i asimetrični federalistički pečat. Četvrto: Crna Gora je tek nedavno ostvarila status suverene države, nakon referenduma koji je formalizovao napuštanje entiteta nazvanog Srbija i Crna Gora.

Relevantni međunarodni politički konteksti su malobrojni, ali su izuzetno važni za procjenjivanje nacrt crnogorskog dokumenta. U post-jugoslovenskom periodu i na post-konfliktnom Balkanu, republika će i dalje postojati. Ovo je region koji se mijenja: nove suverene države su rođene u vrijeme krvavih i međuosobno povezanih ratova, uz NATO i UN-mirovne misije kao nezaobilazne posrednike. Kao i druge post-socijalističke i post-hladnoratovske države Istočne i Jugoistočne Evrope, političke i pravne institucije, kao i socijalna i ekonomska politika Crne Gore biće pod budnim okom Evropske Unije (EU), u procesu ostvarivanja punopravnog članstva u EU. Izvan okvira EU, naravno, funkcionise međunarodna zajednica formalnih liberalnih demokratija i Ujedinjene Nacije. Crna Gora će morati da ispuni i njihove kriterijume u oblasti ljudskih prava i vladavine zakona.

III. Teorija

Na nivou fundamentalnih principa, demokratska teorija ne povezuje olako liberalnu demokratiju sa ekonomskim sistemom nazvanim „kapitalizam“. Činjenica je, međutim, govoreći uopšteno, da savremeni politički liberalizam (reprezentativna demokratija) pretpostavlja takozvanu tržišnu ekonomiju, odnosno, ekonomski liberalizam. Da se Crna Gora pojavila kao suverena i demokratska država u periodu između 30-tih i 70-tih godina prošlog vijeka, vrlo je vjerovatno da bi Nacrt ustava bio formulisan u skladu sa Kejnsovom terminologijom i da bi mnogo češće pominjao državne regulatorne funkcije, kao i funkcije redistribucije i ekonomskog planiranja. No, nacrt dokumenta koji imamo pred sobom je mnogo bliži neoliberalnim ekonomskim principima (uz određena

upozorenja). Ovaj dokument se takođe oslanja na diskurse pridruženog modela ekonomske globalizacije, koji insistira na liberalizaciji trgovine, balansiranom budžetu i veoma limitiranoj ekonomskoj ulozi države.

Klasična teorija liberalne demokratije od 18. do 20. vijeka, je pretpostavljala da je obrazovano, informisano i organizovano građanstvo osnova za reprezentativnu demokratiju. Danas, mi definišemo 'građansko društvo' na veoma sličan način. Nekolicina klasičnih teoretičara bavilo se formama reprezentativnih demokratija, i mnogi od njih su projektovali maskulinističku, elitističku i 'buržoasku' reprezentativnu demokratiju. U 20. vijeku mnoge demokratije su dale pravo glasa ženama, bezemljašima, radničkoj klasi i ostalim politički marginalizovanim sektorima društva. Teoretičari su analizirali društvene parametre i uslove postojanja „demokratske političke kulture“ ili „građanske kulture“ kao osnovne elemente liberalne reprezentativne demokratije.

Klasična teorija liberalne demokratije nije obavezno uspostavljala vezu između demokratije i „nacionalne države“ definisane po etničkom principu i povezane sa, uglavnom, etničkim nacionalizmom Zapadne modernosti. Ipak, uspostavljanje ove veze je doskora bilo više pravilo, a manje izuzetak. Mnoga društva liberalne demokratije, kako ona Zapadna, tako i ona post-kolonijalna, su bila, ili su pretvorena u multi-etnička, multijezična i multikulturalna. Mnoge od ovih demokratija su se trudile da ustavno i institucionalno „uhvate korak“ sa sopstvenim savremenim društvenim realnostima. To je bila težnja da se uspostavi „građanski nacionalizam“, koji se smatrao prikladnijim i bio viđen kao principijelniji temelj za demokratsku ustavnost.

Oba teorijska modela - odnos demokratije i kapitalizma i odnos demokratije i „nacionalne države“, to jest „nacije građana“ - podrazumijevaju neizbježne tenzije, često i potencijalne suprotnosti i sukobe. S jedne strane, politička ravnopravnost inidvidua u liberalnoj demokratiji ne može se preslikati na socio-ekonomsku ravnopravnost u kapitalizmu. S druge strane, etničke identifikacije pojedinaca i grupa sa određenom nacionalnom državom (kao što je to bio slučaj sa post-jugoslovenskim iskustvom na prostoru Balkana i u drugim regijama širom svijeta) ne može se lako zamijeniti demokratskom „građanskom kulturom“ koja se oslanja na višeslojne identitete i toleranciju. Kada se populacije čiji se identiteti definišu na više nivoa pomjere ka političkim prostorima demokratske vladavine, princip „vladavine većine“ se prvi nađe na udaru kritike. Ovo se dešava iz mnogo razloga, a jedan od njih je problem zaštite manjina.

U okvirima anglo-američke ustavne tradicije liberalne demokratije postoje dva dodatna izuzetno naglašena teoretska aspekta: *parlamentarno* nasuprot *predsjedničkom* i *razdvajanje nadležnosti*, koje se često i netačno poistovjećuje sa sistemom „prava i odgovornosti“. Razdvajanje nadležnosti znači institucionalnu autonomiju izvršne, sudske i zakonodavne funkcije države, kao i ograničenja i regulatorne odgovornosti koje idu uz pomenute funkcije.

IV. Politička nadmetanja u Crnoj Gori

Posmatrana kao „društvena formacija“, Crna Gora ima dvije primijetne političke karakteristike, odnosno dva prepoznatljiva elementa nasljeđa: status jedne od šest nacija u okviru SFR Jugoslavije i činjenicu uključivanja u većinski srpsku, političku formaciju nazvanu Srbija i Crna Gora. U okviru bivše jugoslovenske države Crna Gora je bila obavezna da prepozna i poštuje prava ne-crnogorskih etničkih manjina i Muslimana. Jasno je da je postojalo određeno političko nadmetanje koje se bazira na etničkim i vjerskim identitetima većine i manjina. Sudeći po parametrima liberalne reprezentativne demokratije koji su institucionalno definisani u nacrtu crnogorskog Ustava, ovo političko nadmetanje će se nastaviti. Vrlo je vjerovatno da će albanski, srpski i muslimanski manjinski identiteti proizvesti komplikovana politička neslaganja. Osim toga, tokom 90-tih godina prošlog vijeka, a posebno od kada su se okončali oružani sukobi u regionu, u Crnoj Gori se pojačala politička borba između zagovornika nekih formi socijalizma, mješovite ekonomije i pune „tržišne“ ekonomije. Nadalje, iskustvo Crne Gore kao ekonomskog slijepog crijeva Srbije, sa slabo strukturiranom ekonomijom i tegobnim promjenama kreiralo je atmosferu nesigurnosti, iščekivanja i nejednakih odnosa vlasništva i proizvodnje. Od 1980. godine nije bilo mnogo socijalne, ekonomske ili političke normalnosti (neki smatraju da je situacija takva od 19. vijeka). U skorije vrijeme se manifestovao problem korupcije i to je nadalje komplikovalo pojavljivanje liberalno-demokratskog ustavnog poretka i vladavine koja mora pratiti ovakav pravni okvir.

V. Specifična pitanja: uloga/e parlamenta

Ekspertski tekst ustava projektuje političku institucionalnost crnogorske države kao modifikovani predsjednički sistem (vidi dalje u tekstu), sličan francuskom modelu. Članovi koji definišu ulogu parlamenta sa-

drže značajan broj važnih definicija koje skupa mogu biti shvaćene kao ovlašćenja, kontrole isl, pogotovo u odnosu prema funkciji predsjednika. Na primjer, član 112, daje parlamentu moć da „punovažno odlučuje“, prostom većinom, dok član 117 daje parlamentu pravo da, u okvirima određenih pravnih parametara, raspiše referendum sa jednom trećinom poslanika. Član 131 kaže da samo jedna četvrtina poslanika u parlamentu može „podnijeti predlog da se glasa o povjerenju Vladi ili pojedinom njenom članu“ (glasanje o nepovjerenju), dok član 132 obezbjeđuje standardno parlamentarno pravo poslanika na period poznat kao „pitanja i odgovori“ tokom redovnog zasijedanja. Član 120 (osim u slučaju da se usvoji alternativni tekst) daje parlamentu pravo da bira predsjednika republike. Članovi 146, 151, 154, 175 i 181 daju parlamentu pravo da bira sudije, postavlja državne tužioce, bira Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, sudije i predsjednika Ustavnog suda i guvernera Centralne banke. Osim toga, parlament može inicirati ustavne amandmane (član 185) i formirati stalna i povremena radna tijela.

Ovlašćenja data parlamentu ovim nacrtom Ustava, sumirana u članu 102, poznata su od ranije. Ta ovlašćenja (manje ili više modifikovana) mogu se naći u mnogim ustavima širom svijeta, a pogotovo u predsjedničkim i jednodomnim sistemima. Ipak, dva zapažanja čine osnovu za kritiku. Prvo, čini se da Nacrt ustava ne ovlašćuje parlament direktno da inicira donošenje zakona. Njegova uloga je da „usvoji“ zakone predložene od strane Vlade (član 126). Mnoga od ovlašćenja parlamenta da „izabere“, „potvrdi“ ili „usvoji“ mogu biti interpretirana kao „re-aktivna“ a ne kao „pro-aktivna“. Drugo, član 110 ne definiše jasno na kakva se stalna ili povremena radna tijela konkretno misli. U mnogim parlamentarnim sistemima (Kanada, Velika Britanija) kao i u predsjedničkim sistemima (SAD, Francuska) postoje moćni parlamentarni ili zakonodavni komiteti (odbori čije članstvo dolazi iz svih značajnijih političkih partija). Njihova funkcija je pripremanje zakonskih akata, revizija zakonskih akata, analiza rada i ispitivanje vladinih ministara, komisije za istraživanje, nadgledanje itd. Dakle, neki posmatrači bi mogli izraziti zabrinutost oko činjenice da bi crnogorski parlament bio institucionalno drugorazredan u odnosu na funkciju predsjednika, odnosno da ne bi uživao institucionalnu jednakost. Iako postoje mnogi elementi za zaštitu autonomije parlamenta od predsjednika i sudske vlasti, u Nacrtu ustava nije sasvim jasno kako bi funkcija parlamenta *de facto* mogla biti istinski pro-aktivna. Ako je parlament slab ili ometan u ispunjavanju svojih istinskih funkcija (kao što neki tvrde) onda se u pitanje dovodi i njegova osnovna funkcija demokratske reprezentacije.

VI. Nezavisnost sudstva

Član 142 kaže da su „sudije i sudovi nezavisni u suđenju“. Deklarisanje nezavisnosti sudstva je opšte mjesto u ustavnom pravu, kao što su to i statuti koji uspostavljaju ministarske, parlamentarne ili druge (u slučaju Ombudsmana za ljudska prava i slobode) mehanizme kontrole. Dugačak spisak jasno definisanih ljudskih prava i sloboda (Dio 2. članovi 18-86, uključujući posebna manjinska prava, članovi 81-86) može da, u određenom smislu, predstavlja dodatnu ustavnu osnovu nezavisnog sudstva, pošto je sudstvo obavezno da poštuje i štiti ta prava i slobode. Sastav Sudskog savjeta (član 146) kao neke vrste „nadzornog tijela“ ostavlja utisak izbalansiranosti, integrišući sudske funkcije sa drugim državnim branšama - od parlamenta i sudija, do tužilaca i Ustavnog suda. Čini se da se odredbe koje regulišu budžet sudstva, kao i parlamentarna odgovornost za izbor svih sudija „na predlog Sudskog savjeta“ (član 146) uklapaju u parametre drugih demokratskih rješenja.

Važno je prepoznati činjenicu da neki predsjednički sistemi definišu postavljanje sudija Vrhovnog suda od strane izvršne vlasti (parlament potvrđuje ova imenovanja), dok neka demokratska društva praktikuju direktne popularne izbore za određene kategorije sudija. Odredbe Nacrta ustava po pitanju sudske vlasti nijesu ni jedinstvene niti su izvan demokratskih normi. Važno je napomenuti da te odredbe (kao što je to slučaj sa onima koje se odnose na tužioce) ne sadrže u sebi referencu balansiranja bilo kojeg od principa manjinske (etničke, vjerske) ili rodne predstavljenosti. Na kraju, odrednice koje se odnose na Ustavni sud (članovi 167-177) takođe djeluju kao izraz standardne prakse.

VII. Predsjednik

Sasvim je očigledno da je u Nacrtu ustava predsjedništvo najsnažniji elemenat države i da ima velika ovlašćenja. Vjerovatno će biti od značaja da li će se predsjednik birati direkto od strane glasača ili će biti biran putem indirektnog „delegiranog“ glasanja u parlamentu. U svakom slučaju, ustavno definisana ovlašćenja predsjedništva, bez obzira na neke ustavne odredbe o „kontroli“, čine izvršnu granu vlasti zaista izuzetno moćnom (relevantni članovi 119-124, kao i članovi kojima se definišu odgovornosti Skupštine, Vlade, Savjeta za odbranu i bezbjednost, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Državne finansijske kontrole, Ustavnog suda, Centralne banke i vojske). U svakoj od ovih oblasti, Predsjednik ima značajnu moć imenovanja, ako ne baš i ustavnu „poslednju riječ“.

Iako su predsjednička ovlašćenja zaista ekstenzivna, postoje dva koja se moraju posebno naglasiti: ovlašćenje da predlaže predsjednika Vlade (član 127 naznačava da kandidat treba da bude iz političke partije ili koalicije koja ima većinu u Parlamentu, što aktuelizuje pitanje o tome šta se dešava onda kada nema većine; izgleda da u tom slučaju Predsjednik imenuje drugu osobu ako parlament odbije da potvrdi prvog kandidata i tako dok se ne raspišu izbori). Ovo ovlašćenje, naravno, znači sposobnost da se imenuje i definiše Vlada. Član 127 naglašava da „Skupština glasa, istovremeno, o usvajanju programa Vlade i izboru predsjednika“. Činjenica da u predsjedničkom sistemu, kakav je definisan nacrtom Ustava, predsjednik ima centralnu ulogu u formiranju vlade, nije sama po sebi kontradikcija. Da li ova uloga postaje problematična zavisi od političkog balansa snaga i potencijalnog političkog izazova u određenoj republici - u ovom slučaju, u Crnoj Gori. Ako su, na primjer, ustavotvorna skupština, ekspertska tijelo, ili neki drugi entitet koji široko predstavlja glasače, oštro podijeljeni po liniji zagovornika predsjedničkog sistema i onih koji favorizuju parlamentarno-centrični sistem, onda predsjedničke dužnosti i ovlašćenja, kako su definisani u Nacrtu ustava, postaju predmet neslaganja. Ipak, postoji mogućnost da većina u Skupštini amandmanima koriguje Ustav i time gotovo uspostavi klasičan parlamentarni sistem: bez predsjednika i bez opštih izbora za predsjednika Vlade.

Ovdje je dobrodošao komentar koji je u vezi sa ranijim analizama konteksta i političkog nadmetanja u Crnoj Gori. Ne čudi da su Crna Gora i politički raznorodno vodstvo, zabrinuti po pitanju kreiranja snažne države, koja je ustavno pripremljena da se nosi sa bezbjednosnim problemima. Brutalan rat i građanski konflikt su događaji iz bliske prošlosti i još uvijek postoji opasnost da snage unutar Crne Gore i one izvana, odluče da silom pokušaju ostvariti svoje političke ciljeve. Stoga je institucionalni integritet snaga bezbjednosti, obavještajnih agencija i policije veoma važan. Isto važi i za ovlašćenja izvršne vlasti (predsjednik) kada je u pitanju neutralisanje potencijalnih opasnosti. Ova bojazan je jasno definisana u članovima 139-141, koji se odnose na ovakve opasnosti i vanredno stanje kao mehanizam neutralisanja prijetnje. Ova bojazan se takođe pojavljuje u članu 9, koji „svako izazivanje, podsticanje i raspirivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti“ definiše kao „zabranjeno i kažnjivo“, kao i u članu 54 koji zabranjuje političke aktivnosti „usmjerene na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje ljudskih

prava i sloboda, izazivanje nacionalne rasne, vjerske i druge mržnje, netrpeljivosti ili na povredu javnog morala“.

Povodeći se za izrekom da su „sve ostale stvari poravnane“, Nacrt ustava može samo da definiše principe, formalne proceduralne direktive i institucionalne aranžmane pomoću kojih funkcioniše demokratska republika. Ne može da „definiše politiku“. Elementi koji određuju stepen funkcionalnosti jesu socijalne snage u Crnoj Gori, političke elite, partije i aktivisti. Kako sada stoji, Nacrt ustava strukturira snažan predsjednički sistem, sa nekim parlamentarnim i sudskim odgovornostima za očuvanje ustavnog poretka i kontrolu izvršne vlasti. Pretpostavljamo da je Nacrt ustava proizvod kolektivnog napora, političkih neslaganja i kompromisa - to su elementi koji nose oznake demokratske političke kulture. Ako je ovo na određeni način, ipak, nametnuti i arbitrarni dokument, onda on ne odslikava istinsku demokratsku političku kulturu, pa model vladavine koji iz ovoga slijedi teško može biti demokratski, reprezentativan i održiv.

VIII. Depolitizacija policije

U članu 126 kaže se da Vlada „izvršava i stara se o izvršavanju zakona i drugih propisa Skupštine“, dok član 149 uspostavlja Državno tužilaštvo kao „jedinствен i samostalan državni organ“ koji goni počiniocе krivičnih djela. U prvom slučaju, pretpostavlja se da izvršenje zakona znači praktikovanje policijskih ovlašćenja, što je normalna odgovornost Vlade. Istovremeno se sudstvo pokušava odvojiti od policije i političkih vlasti. U drugom slučaju, parlament je odgovoran za imenovanje tužilaca i čini se da je ta konstatacija dio ustavne strukture u Nacrtu ustava. Ovo se može definisati kao „odvajanje odgovornosti“ što jeste centralni princip demokratske ustavnosti.

Nema direktnog pominjanja policijskih organa, osim reference na „javne organe“ u nekim od članova koji se bave pravima i slobodama, kao u slučaju zahtjeva da se obezbijedi nalog za pretragu mjesta boravka ili poslovnih prostorija. Iako je vjerovatno da policijski organi postoje u današnjoj Crnoj Gori, Nacrt ustava ne pominje ni njihovu genezu, niti izvor iz kojeg one crpe sopstveni autoritet. Nema pomena o posebnim vladinim odgovornostima u vezi sa funkcionisanjem i kontrolom policijskih organa. Stoga, u tekstu Nacrta ustava nije moguće okarakterisati policiju kao „politizovanu“ ili „de-politizovanu“.

IX. Prava manjina

Zaštita manjinskih prava koju nudi Nacrt ustava, a posebno u članovima 81-85, čini se donekle kao siguran izbor kada se uzme u obzir kontekst formulacija u preambuli o opredjeljenju da se živi u „državi u kojoj su osnovne vrijednosti mir, sloboda, poštovanje ljudskih prava i sloboda, nacionalna ravnopravnost, multikulturalnost, multietnički sklad“. U svijetu kojim dominiraju formalno višenacionalne, višetetničke, višejezičke, višekulturne i viševjerske ustavne države ništa manje se ne može ni očekivati. Manje se ne može očekivati u republici koja iskoračuje iz ratova koji su pratili raspad Jugoslavije.

Ovo je moglo biti i drugačije, kao što je to slučaj u nekim od post-jugoslovenskih država i/ili njihovih regiona. Takođe, postoje indicije da pojedinci, grupe i organizacije u Crnoj Gori preferiraju da se manjinska prava ne definišu Ustavom, kako je to urađeno u članovima 81-85. Kao i u slučaju ranijih komentara o predsjedničkom i parlamentarnom sistemima kao zoni sukobljenih stavova i pitanja manjinskih prava su teritorija suprotstavljenih mišljenja. Pošto nijesu svi građani Crne Gore (ovdje čitaj: agresivni unutar-državni nacionalizmi, vjerski identiteti i grupe koje imaju podršku izvana) spremni da svoja politička stremljenja ostvare nenasilno, pitanje da li, ili ne, ustavom definisati manjinska prava, neće biti riješeno prostim brisanjem članova 81-85. Političke i društvene realnosti na terenu, uključujući agresivne unutar-državne nacionalizme, kriminalizaciju, korupciju, neslaganja oko statusa žene u društvu ili nekompletna demokratska politička struktura, predstavljaju pitanja koja bi trebalo rješavati politički i u okviru građanskog društva. Malo je vjerovatno da će bilo koji ustavni tekst riješiti ova pitanja.

Na početku, u članu 9, je rečeno da će manjinama biti obezbijedena posebna prava koja se smatraju neophodnim za očuvanje „njihovog identiteta, izražavanje i unapređivanje njihove etničke, kulturne, jezičke, vjerske i druge posebnosti“. U članu 15 takođe se naglašava da, kada je to opravdano (onda kada nacionalne manjine predstavljaju lokalne većine ili kada su prisutne u značajnom broju) manjinski jezici mogu, u tim sredinama, imati status zvaničnih jezika.

Kasnije, u članu 81, ove ranije definicije su pojašnjene i država ima obavezu da „materijalno pomaže, u skladu sa mogućnostima, osnivanje obrazovnih, kulturnih ustanova i medija na jeziku manjine“. Očigledno, kao što je to navedeno u članu 16, materijalna podrška od strane

države može biti ponuđena i vjerskim zajednicama (pretpostavlja se i većinskim i manjinskim). Postojeće zvanični državni sekularizam: odvojenost vjere od države, uz nepostojanje obavezne vjere i uz klauzule koje zabranjuju politizaciju vjere. Ovakva kombinacija državne podrške vjerskim zajednicama, uz zvaničnu odvojenost države od vjere, prisutna je u približno dvije stotine suverenih država na svijetu. Iako su odnosi većinskih i manjinskih vjerskih zajednica prema državi po pravilu kompleksni i problematični u svim post-jugoslovenskim republikama, definicije koje nudi Nacrt ustava se čine principijelne i korekne. Valja ponoviti da politika odnosa prema državi, kao i odnosa među različitim zajednicama ne može biti ustavno definisana: ove odnose trebalo bi formulirati i rješavati u okviru demokratske političke kulture koja se konstantno razvija i u okvirima aktivnog građanskog društva. Pretpostavka da vjerske zajednice u Crnoj Gori imaju nejednak tretman kada je u pitanju pristup izvorima finansiranja, kreira uslove u kojima država može materijalno da pomogne zajednicama. Ova podrška se može bazirati na određenom modelu „proporcionalnosti“. Definisane konkretne politike u ovoj oblasti će zahtijevati delikatnost, osjetljivost za detalj i dozu razumijevanja preko linija koje odvajaju ove zajednice.

X. Zaključak

U principu, svaki pokušaj definisanja demokratskog ustava zaslužuje podršku. Sociolozi, oni koji se bave političkim naukama, teoretičari demokratije i historičari, će obratiti posebnu pažnju na „odvajanje nadležnosti“ i na političke, socijalne i ekonomske realnosti koje karakterišu državu i društvo koji donose ustav. Specifični ustavni aranžmani koje nudi ekspertski tekst Ustava Republike Crne Gore mogu biti idealni, ili ne. Oni mogu dati prednost predsjedničkom sistemu na uštrb parlamentarnog. Mogu u sebi sadržati elemente koji frustriraju, pa čak izazivaju i ljutnju kod jednog dela crnogorske populacije. Kao što je ranije rečeno, u jednom trenutku je neophodno vjerovati i napraviti taj „iskorak“ - pretpostaviti da je ovaj dokument proizvod konsenzusa i demokratskog procesa. Ako je to zaista tako, onda vrijednosti ovog dokumenta treba odmjeravati kao vrijednost institucionalnog okvira za nesavršeni politički sistem koji se naziva demokratija. Ako su stvari drugačije, onda ostaje još mnogo neobavljenog političkog posla.

Edin Šarčević*

PODJELA VLASTI U EKSPERTSKOM TEKSTU USTAVA CRNE GORE**

I. Uvod

„Ekspertski tekst Ustava Crne Gore“ je predstavljao noseću tekstualnu verziju od koje se u skupštinskoj proceduri polazilo pri iznalaženju najpodesnijeg ustavnog modela za osamostaljenu i internacionalno priznatu državu Crnu Goru. Podjela vlasti je osnovni ustavni princip i centralna tema organizacionog dijela ustavnog teksta. Upravo će, u redovima koji slijede, iz te perspektive biti analiziran i predstavljen ovaj ustav.

Ne treba napominjati da se teorija države oduvijek bavila problemom podjele vlasti. Princip je u državnoj praksi ostvarivan u različitim varijantama pri čemu su u obzir uzimani pogledi najrazličitijih političkih snaga. Historija, međutim, pokazuje da je život dostojan čovjeka bio omogućen samo tamo gdje je državna moć raspodjeljena na različite nosioce. Vezivanje „svih snaga u jednoj centrali“ ili čak u jednoj osobi je vodilo prema diktaturama koje su, opet, okončavale u socijalnom i političkom haosu. I upravo se ovdje radi o analizi jednog ustavnog principa odnosno njegovih pojedinih aspekata, kako su oni normirani u organizacionom dijelu ekspertskog teksta. Pri tom sudskoj vlasti neće biti posvećena posebna pažnja. Razlog leži u činjenici da je predmetna analiza rađena za potrebe najjače opozicione partije u aktuelom crnogorskom parlamentu, Pokreta za promjene, i da je prema njihovom zahtjevu problem ustavne projekcije pravosuđa izostavljen. Pitanje podjele vlasti Pokret za promjene je otvorio opisom slijedećih konstelacija:

a) posebnosti predloženog modela u odnosu na ustavni sistem podjele vlasti u okviru parlamentarnog sistema vlasti: u kojoj mjeri se predloženi model kreće u poznatim granicama podjele vlasti, tipičnost, netipičnost sadržaja; da li postoje specifičnosti u pogledu rasporeda

* Autor je profesor Javnog prava, Evropskog prava i Međunarodnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta Leipzig, SR Njemačka.

** Analiza predstavlja nešto skraćenu ekspertizu Ekspertskog teksta ustava koja je rađena na zahtjev Pokreta za promjene.

ovlašćenja između osnovnih nosilaca te vlasti, pitanje uravnoteženosti, eventualne (ne)konzistentnosti i (ne)potpunosti dijela ustavnog teksta koji se odnosi na organizaciju vlasti).

b) samostalnost Vlade u utvrđivanju i vođenju politike, mogućnost stalne i konkretne kontrole rada Vlade i unutrašnji odnosi u Vladi između šefa i članova vlade.

Postavljena pitanja polaze od pretpostavke da postoji „tipičan sadržaj“ modela podjele vlasti i da su utvrđene „poznate granice podjele vlasti“. Na ovoj pretpostavci počiva zahtjev da se analiziraju važniji aspekti sistema podjele vlasti i njegova unutrašnja priroda. Da bi mu se izišlo u susret neophodno je ustanoviti tačno značenje upravo takvog, „tipičnog sadržaja“ podjele vlasti. Zadatak je moguće riješiti korišćenjem teorijskih standarda i njihovom provjerom na savremenim ustavnim rješenjima. Na tom putu je prvo potrebno ustanoviti nepromjenljive elemente podjele vlasti, kako su oni etablirani u okviru parlamentarnih demokracija, zatim se konkretan ustavni model mora usporediti sa dobijenim standardom („tipičnim sadržajem“). Na osnovu njega će se pokazati specifičnosti ustavnih rješenja i donositi zaključci o uravnoteženosti ustavnog modela podjele vlasti, o njegovoj konzistentnosti i, posebno, o samostalnosti vlade i kontroli njenog rada, kako je to postavljenim pitanjima definirano. U centru analize će se, dakle, nalaziti konkretan, pozitivnim ustavnim pravom normiran model podjele vlasti, a sama analiza će se rukovoditi slijedećim pravilima:

- iskustva parlamentarnih demokracija evropskog kulturnog kruga će se u formi uporednopravnih objašnjenja upotrebljavati kao parametar za analizu specifičnosti crnogorskih rješenja;
- teorijski standardi će se koristiti samo kao orijentacija za situiranje konkretnog ustavnog rješenja u odgovarajući pravni kontekst;
- vanjski okvir analizi postavlja pisano ustavno pravo, kako ga predstavlja Ustav priložen u formi ekspertskog teksta; tekst je dijelom nepotpun, u čl. 102, st. 2 u enumeraciji skupštinskih nadležnosti nedostaje br. 9;
- analiza će se u osnovi orijentirati prema pravnodogmatskim standardima.

II. Standard podjele vlasti u okviru parlamentarnog uređenja

II. 1. Podjela vlasti – prva orijentacija

„Podjela vlasti“ je ustavni princip koji je ozakonjen u svim ustavima evropskog kulturnog kruga, iako se sâm pojam ne upotrebljava uvijek *expressis verbis*.¹ Polaznu tačku za razumijevanje principa podjele vlasti moraju obrazovati *materijalne funkcije* države, tj. *ključni tipovi izvršavanja državnih zadataka*.² Ustavne doktrine razlikuju, uz oslonac na *Montesqueiuevu* trodiobu, zakonodavnu od izvršne vlasti i od njih odvojenu sudsku vlast. Budući da je moderna socijalna država 20. stoljeća značajno proširila područje svojih zadataka izvan okvira liberalnog razumijevanja pravne državnosti, to je izvršna vlast zadobila posebne funkcije i time proširila problem razgraničenja konkretnih funkcija pojedinih vlasti. To se jasno vidi i u novom crnogorskom Ustavu.

Treba uvijek imati na umu da načelo podjele vlasti *nije* prirodNOPravna konstanta ili vanvremenska dogma, nego historijski uvjetovan *pravni princip*. On dobija konkretan oblik u Ustavu i nema ništa zajedničko sa dogmatiziranjem pravila o podjeli vlasti koje ima u vidu *legislativu* kao utvrđivanje normi, *egzekutivu* kao izvršenje normi i *pravosuđe* kao mehaničko-logički postupak izvođenja posljedica iz normativnih pravila. Razumijevanju principa podjele vlasti mora prethoditi odbacivanje uobičajenih predstava o podjeli vlasti kao sredstvu „ukroćivanja“ jedinstvene državne vlasti koja bi podjelom, razdvajanjem i sistemom zapreka i kontrole morala biti ograničena u korist slobode pojedinaca.³ Državne vlasti i njihove socijalne pretpostavke nisu izvorne, realno postojeće konstante, već produkti ljudskog djelovanja koji sa donošenjem novog ustava moraju biti ponovo stvorene i sačuvane. Taj proces određuje ustav.

„Državne funkcije“ razumijevam kao pojavne forme u kojima država ispunjava svoje *zadatke*.⁴ U tom smislu:

- funkcija *zakonodavstva* se sastoji u donošenju generalnih pravila (zakonodavstvo, određivanje prava) u unaprijed određenom, visoko racionaliziranom postupku;

¹ Sažeta usporedba A. Kimmel, Einführung, Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, 6. izd. 2005, str. XXIII i dalje.

² Usp. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. izdanje, 1995, reprint 1999, randnr. 487.

³ U tom smislu Hesse (fn 2), str. 197.

⁴ O tome detaljno K. Stern, Staatsrecht II, str. 521 sa daljim uputama.

- funkcija *pravosuđa* podrazumijeva donošenje *pravnih* odluka od strane nezavisnih, stručno osposobljenih tijela (sudova), u unaprijed poznatom postupku i prema mjerilima prava (svaki od elemenata definicije ima specifičnu funkciju razgraničenja ove vlasti);

- funkcija *izvršne vlasti* obuhvata sve državne djelatnosti koje nisu zakonodavstvo i pravosuđe (pojam je dakle, svjesno proširen i ne obuhvata samo državnu upravu, odnosno funkciju „izvršenja onoga što drugi određuju“ nego se proteže i na pojedinačne odluke koje se konkretiziraju u normama - i one su egzekutivno djelovanje - kao i na djelovanje organa gonjenja koja su u funkciji izvršavanja zakona).⁵

Podjela vlasti je zagarantirana kao *ustavni princip* kada organizacioni dio ustava razlikuje navedene funkcije i konkretnim organima propisuje izvršenje specifičnih zadataka/kompetencija/nadležnosti koje se mogu podvesti pod jednu od ovih funkcija. Izvan tako određenog minimuma nema dodatnih specifičnosti koje bi karakterizirale standard podjele vlasti. Ovakva podjela se označava kao „*horizontalna podjela vlasti*“.

Drugi tip podjele vlasti karakterizira federalne modele. Riječ je o „*vertikalnoj podjeli vlasti*“ između (centralne) države i federalnih jedinica (saveznih država, zemalja, kantona). Ove jedinice u podjelu vlasti unose dodatni element uzajamne kontrole i demokratizacije državnih funkcija.⁶ Budući da sâm Ustav proglašava teritorij Crne Gore jedinstvenim i nedjeljivim (čl. 5, st.1 Ustava), dakle isključuje svaki oblik federalnog uređenja, ovaj je tip podjele vlasti za dalja razmatranja irelevantan i neće više biti uziman u obzir.

Zaključujem: Načelo podjele vlasti treba da omogući uzajamno povjerenje i ravnotežu između nosilaca državnih funkcija. Kao strukturni element prisutan je u svim ustavima evropskog kulturnog kruga: u svim evropskim ustavima se nalazi podjela državnih funkcija na različite organe, sa garancijama nezavisnog pravosuđa. Za crnogorski Ustav je bitan samo jedan, horizontalni tip podjele vlasti i na njega ću se u nastavku koncentrirati.

⁵ Usp. J. Ipsen, Staatsrecht I, 2002, str. 213.

⁶ Za SR Njemačku Hesse (fn. 2), str. 495 i dalje.

II. 2. „Evropski ustavni standard“ – jedna uporedna veličina?

Odmah treba istaći da će se Ekspertski tekst ustava analizirati u kontekstu evropske ustavne tradicije. To je tradicija koja će u nastavku biti upotrebljena kao referentni omjer ustavnih rješenja, odnosno, kao uporedna veličina crnogorskog Ustava. Ne samo zbog geografskih ili historijskih razloga, nego zbog normativne proklamacije koja u formi *ustavnog cilja* programira uključenje Crne Gore u evropske i evroatlantske integracije (šesti stav preambule Ustava, koji slijedi proklamacije iz Deklaracije o nezavisnosti Rep. CG, član 2, st. 2 i 3).⁷ Da ova proklamacija ne predstavlja naprosto normativni dekor ili programski stav koji ne stvara obaveze, pokazuje formulacija iz čl. 17, st. 3 Ustava. Ona dodatno osnažuje zaključak da pristup Evropskoj uniji predstavlja ustavnu zapovijest o čijoj realizaciji odlučje Skupština: propis ne definira *mogućnost* pristupa EU koji je u vremenskoj dimenziji otvoren i stoji pod suspenzivnim uvjetima i *tsl*, nego *pretpostavlja* pristup Uniji. To je normativna pretpostavka i na ovo činjenično stanje se dodaje obaveza da *samo* „način pristupa“ regulira Skupština. Ovakav stav potkrepljuju i prva autentična tumačenja novog Ustava.

Na prvom okruglom stolu s početka novembra 2006. godine je M. Šuković npr. obrazložio da je parlamentarni sistem primjeren crnogorskim potrebama, zbog toga što ga ima *većina država Evrope* i što tako omogućuje da crnogorski sistem bude kompatibilan sa „*onim u većini država Evrope*“⁸. U istom pravcu se kreću i akutelni politički govori u kojima se ne zaobilazi konstatacija kako je Crna Gora dio evroatlantskih integracija.⁹ Čini se da o crnogorskom putu prema evropskim integracijama postoji širok politički i naučni konsenzus i da se crnogorski model podjele vlasti mora razumijevati u evropskoj ustavnoj tradiciji, kako je danas otjelotvoruju ustavi evropskih država.

Polazim, dakle, od potrebe da se promatrani Ustav situira u evropski ustavnopravni krug i da se prema standardima podjele vlasti koji se u

⁷ Priključenje evropskim integracijama je proglašeno strateškim ciljem u Deklaraciji Vlade RCG upućene građanima Crne Gore povodom usvajanja odluke o raspisivanju republičkog referenduma.

⁸ Tako M. Šuković, na okruglom stolu o izradi novog crnogorskog Ustava održanog u Organizaciji CRNVO 2. 11. 2006, citirano prema Pobjedi od 3. 11. 2006. Slični stavovi na naučnom skupu „Parlamentarizam u Crnoj gori od 1906. do 1914 godine“ u organizaciji CANU (usp. izvještaj u Pobjedi od 7. 11. 2006).

⁹ Tako npr. predsjednik Skupštine R. Krivokapić na svečanoj sjedinici povodom 100-godišnjice crnogorskog parlamentarizma, usp. Pobjeda od 1. 11. 2006.

idealtipskom smislu mogu izvesti kao zajedničke crte evropskih ustava odredi uravnoteženost i konzistentnost crnogorskog modela, zajedno sa stepenom političke samostalnosti vlade u ustavnom sistemu podjele vlasti.

Jasno je da *ne postoji* jedan jedinstven „evropski sandard“ koji regulira ustavnost. Ali, postoje ustavi članica Evropske unije koje karakteriziraju grupe zajedničkih osobina. Prema njima se može ravnati procjena crnogorskih rješenja. U tom smislu ću se koristiti pojmovima čije značenje svaki put obrazuje jedan idealtip organizacije državne vlasti.

Riječ je o slijedećim idealtipovima:

- Kao „*parlamentarni*“ označavam onaj sistem organizacije državne vlasti u kom je vlada ovisna *jedino* o parlamentu.
- Ako takva ovisnost postoji također u odnosu na šefa države (predsjednika), radi se o „*predsjedničkom*“ sistemu vladavine.
- Ako je vlada ovisna o monarhijskom šefu države - dakle, o kralju, caru ili knezu - može se sistem organizacije vlasti označiti *konstitutivnim*.

II. 3. Korespondentni idealtipovi – druga orijentacija

Parlamentarizam se može poistovjetiti sa demokratijom, jer se u njegovom središtu nalazi proceduralno legitimiran predstavnički organ. Predsjednički sistem je, van sumnje, kompatibilan sa demokratskim principom: dok se predsjednik bira neposredno ili posredno od strane parlamenta, osiguran je demokratski element. Konstitucionalni sistem vladavine izrasta iz dinastijskih (nasljednih) premisa i predstavlja kompromis između monarhijskog principa (autokratije) i narodne reprezentacije (demokratije).¹⁰

U pogledu pitanja *republika ili monarhija* - također su članice Evropske unije većinom republike, ali postoji i sedam monarhija članica - predmetni Ustav ne ostavlja nikakve dileme: „*Crna Gora je republika*“ (čl. 4 Ustava). Kada pojedini ustavi propisuju republikanski oblik vladavine i izričito zabranjuju njenu promjenu (Francuska, Njemačka, Grčka, Italija i Portugal), onda je to znak da je pitanje državne forme u prošlosti bilo sporno i da se oživljavanje kontroverze hoće spriječiti snagom

¹⁰ Ilustrativno E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, tom III, str. 5; Ipsen (fn. 4), str. 136.

ustavnog propisa. Ustav Crne Gore je na srednjem putu - on propisuje republikansku državnu formu (koja je i bez ovog člana ozakonjena u organizacionom dijelu ustava), ali ne određuje njenu nepromjenljivost. Za ovu analizu je republikanska formula značajna samo kao uputa da se konstitucionalni sistem vladavine može odmah odbaciti kao irelevantna uporedna veličina.

Zaključak: U centru svih legitimacionih postupaka u demokratiji stoji parlament. Njegove funkcije u zakonodavstvu, u određivanju budžetskih stavki, u kreaciji i kontroli vlade, u odnosu prema šefu države predstavljaju okosnicu organizacionog dijela svakog republikanskog ustava. Parlamentarizam mora zbog toga biti označen kao centralno mjesto demokratske ustavne države. No, forme u kojima se parlamentarizam pojavljuje jedva da se mogu podvesti pod zajednički imenitelj. Zbog toga ću u smislu gornjeg opisa najprije razlikovati između *parlamentarnog* i *predsjedničkog* sistema. Jer, oni se, odbacivanjem konstitutivne monarhije, pojavljuju kao jedini idealtipovi prema kojima se može mjeriti vrsta crnogorske podjele vlasti.

II. 4. Konkretniji uporedni idealtipovi – treća orijentacija

Razlikovanje između parlamentarnog i predsjedničkog sistema vladavine može u radu sa kompleksnim ustavnim rješenjima pomoći samo pri prvoj orijentaciji. Za analizu konkretnih normativnih razrada principa podjele vlasti navedeni pojmovi nisu izdašni, jer ne specificiraju *funkcije* parlamenta u odnosu na vladu i njene nadležnosti. Oni govore samo o načelnoj ovisnosti i uzajamnom odnosu kontrole pojedinih vlasti. Ovdje ostaju još uvijek otvorena pitanja *mjere* u kojoj parlament, pored svoje zakonodavne funkcije, učestvuje u funkciji vladanja u užem smislu, dakle, u kojoj mjeri preuzima funkcije vlade (izvršne/upravne vlasti). Isto tako otvorena ostaju pitanja konkretnih funkcija koje preuzima šef države i njegov odnos prema predstavničkom tijelu. Zbog toga ću spomenutu sistematizaciju dopuniti sa četiri dodatna idealtipa¹¹ - oni za postavljena pitanja crnogorskog sistema podjele vlasti imaju poseban značaj. Riječ je (1) o čistom parlamentarnom sistemu“, (2) o predsjedničkom sistemu, (3) o parlamentarno-predsjedničkom sistemu i (4) o kancelarskom sistemu.

¹¹ O ostalim varijantama npr. predsjednički sistem, komisijsko-konventski sistem, ekstremno-parlamentarni sistem, prividno-parlamentarni sistem usp. P. Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 1. izd. 1986. str.

(1) Pod *čistim parlamentarnim sistemom*¹² podrazumijevam trostruku korelaciju: parlament i vlada stoje jedno nasuprot drugom kao dinamični polovi podjele vlasti. Između njih stoji predsjednik države koji je pozvan da rješava konflikte između obje vlasti i da trajno jamči političku legitimaciju. Treća vlast je u funkciji primjene prava povjerena sudovima. Tehnički ovaj model funkcionira kao racionalna raspodjela i uzajamno ograničavanje tri vlasti: funkciju rukovođenja državom preuzima vlada sa upravom/egzekutivom i obavlja je u uskoj vezi sa šefom države, predsjednikom. Zakonodavnu funkciju preuzima parlament, a sudski sistem obrazuje odvojenu vlast koja se koncentrira na primjenu prava prema mjerilima ustava. Institucionalna pretpostavka parlamentarnog sistema je ustavna garancija vladi, kao organu koji vodi zemlju, da u odnosu na parlament može samostalno donositi odluke u određenom djelokrugu. Vlada je, međutim, u području samostalnih političkih odluka, podređena parlamentarnoj kontroli: parlament donosi odgovarajuću odluku o obrazovanju vlade i može je kontrolirati tako što će joj oduzeti povjerenje i srušiti je. Vlada kao kompetenciju dobija ovlaštenje da preko državnog poglavara raspusti parlament kako bi birači na novim izborima potvrdili većinu koja podržava raspuštanje vlade ili većinu koja podržava vladu.

(2) Pod *predsjedničkim sistemom* podrazumijevam svjesno ostvarenje ideje o podjeli vlasti: predsjednik je nosilac upravne i izvršne vlasti i u toj je funkciji neovisan i ravnopravan partner parlamentu. Jednakost se obezbjeđuje neposrednim izborima i nezavisnošću vlade od parlamentarnog uticaja kao i mogućnošću izglasavanja nepovjerenja isl. Parlament zadržava zakonodavnu funkciju i, prema prilikama (npr. USA), posredstvom odobravanja državnog budžeta, prava na uspostavljanje istražnih komisija, ili na državnu tužbu („*impeachment*“) kontrolira predsjednika. Obrnuto, predsjednik pomoću veta na zakonske akte i različita ovlaštenja za nuždu ima funkcije koje konkuriraju parlamentu. Sudska vlast je ovisna o predsjedniku u pogledu predlaganja i imenovanja sudija, u funkciji utvrđivanja prava je vezana za zakon i ustav.

¹² Usp. R. Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, 1918.

(3) Pod *parlamentarno-predsjedničkim* sistemom podrazumijevam miješani sistem podjele vlasti u kojem se elementi predsjedničke i parlamentarne podjele vlasti kombiniraju tako da predsjednik u odnosu na parlament može izvršavati slijedeće funkcije:

- Funkcija protivteže (balansiranja): Predsjednik ima ovlaštenja koja su neovisna o partijskoj pripadnosti, da kontrolira i parlament i vladu (imenovanja, otpuštanja, raspuštanja, vojno vrhovno zapovjedništvo, materijalno ispitivanje zakona, internacionalna ovlaštenja itd.).
- Funkcija obezbjeđenja jedinstva države: Predsjednik u odnosu na političku razdvojenost parlamentarnih frakcija otjelotvoruje jedinstvo suverena. Ovoj svrsi služe ovlaštenja simboličke ili reprezentativne prirode kao npr. imenovanja, službene nagrade, odlikovanja, pomilovanja, izvršenja odluka ustavnog suda u federalnim konfliktima itd.
- Funkcija legitimacione rezerve: Predsjednik se zauzima za stabilizaciju političkog sistema, jer je neposredno biran i u tom smislu može doprinijeti jačanju autoriteta vlade u odnosu na parlament. Međutim, on može izigrati vladu i postati centrom sistema vladavine (Francuska: *De Gaulle*, Njemačka: *Hindenburg*, Finska: *Mannerheim*, *Kekkonen*). U konfliktnim situacijama i u ustavnim krizama su mu osigurana ovlaštenja za nuždu, koja ne bi smjela biti upotrebljena za istiskivanje parlamentarizma.

(4) Pod *kancelarskim sistemom* podrazumijevam takavu podjelu vlasti u kojoj se uravnoteživanje odnosa između vlade i parlamenta postiže prebacivanjem kompetencija na stranu vlade, a da se parlamentarna odgovornost načelno ne stavlja u pitanje. Kancelar ovdje ima snažnu poziciju koja u sistemu podjele vlasti za sobom povlači *de facto* imenovanje i otpuštanje ministara, određivanje pravaca politike i isključivu odgovornost za cijelu vladu. Karakterizira ga također snažna zakonodavna inicijativa kancelara i institut „konstruktivnog nepovjerenja“. „Konstruktivno nepovjerenje Vladi“ je institut po kojem državnom kancelaru, a time i njegovoj vladi, nepovjerenje može biti izglasano samo ako je unaprijed obezbijedena većina za izbor novog kancelara. Parlamentarni izbori se pomjeraju prema „plebiscitu“ za konkretnog kandidata.

Prethodna sistematizacija ima samo jednu funkciju. Ona treba približiti činjenicu da tipizacija jednog sistema podjele vlasti nije moguća upotrebom jednog kriterija, ali i da postojeći tipovi ne govore mnogo o konkretnoj organizaciji vlasti, o njenim prednostima, nedostacima i uravnoteženosti. Oni naprosto nude orijentacione tačke i obezbjeđuju

ju upotrebljavanim pojmovima semantičko pokriće. Tako gornja sistematizacija za ovu analizu ima samo pojmovno-sistematsku funkciju: u nastavku analize spomenuti pojmovi/idelatipovi biće upotrebljavani samo u opisanim značenjima.

II. 5. Ekskurs: jednodomi (versus dvodomi) parlament

Dilema se u ustavnom tekstu ne postavlja: „*Skupština je jednodoma*“ (čl. 103 st.1 Ustava). Ovakva odredba se može objasniti historijskim i socijalnim potrebama. Na jednoj strani, riječ je o preuzimanju modela iz Ustava Republike CG (koji je još na snazi),¹³ a time i o učvršćivanju ustavnog kontinuiteta crnogorskog parlamentarizma.¹⁴ Na drugoj strani se radi o potrebi da se postigne politička homogenost građana, stanovništva, nacionalnih manjina, a politički život učini preglednim i racionalnim. Jer, jednodoma skupština odgovara preglednim odnosima: Crna Gora je prostorno i populaciono sa 13.812 km² i sa 620.145 stanovnika mala država.¹⁵ Po veličini se može približno upoređivati sa Slovenijom (20.273 km², ali ona ima 3.607.899 stanovnika), po broju stanovnika sa Luxemburgom (442.972 stanovnika, ali na površini od 2.586 km²). Druga alternativa nije predviđena, tako da ustavna odluka o strukturi parlamenta u osnovi mora ostati nedirnuta – dodatne analize bi prelazile okvir postavljenog zadatka.

No, treba imati na umu da se ovdje ne radi o geografskim i demografskim pretpostavkama države, nego o pronalaženju modela podjele vlasti koji optimira politički život u datim okolnostima. Riječ je, dakle, o pronalaženju najkraćeg puta za postizanje ustavnog konsenzusa u konstelaciji koja nije beskonfliktna, nije lišena eksplozivnih situacija koje mogu nastati između suprotstavljenih političkih opcija, etnički inspiriranih interesa. Oni su, na kraju krajeva, uvjetovani regionalnim razlikama, historijskim razlozima, ali i velikodržavnim ciljevima i na-

¹³ Čl. 77 i dalje Ustava Republike Crne Gore, Sl. list RCG 48/1992.

¹⁴ Upravo je 31. 10. 2006. u Podgorici crnogorska Skupština svečanom sjednicom obilježila 100-godišnjicu parlamentarizma Crne Gore (Pobjeda 01.11.2006). Prilika je iskorišćena kako bi se istaklo da je prvi ustav iz 1905. „došao kao nova forma vijekovne tradicije Crne Gore“ (tako predsjednik parlamenta *R. Krivokapić*). Iskaz je značajan kao ilustracija političkog insistiranja na tezi da je parlamentarizam vijekovna crnogorska tradicija koju valja nastaviti.

¹⁵ Podaci su uzeti sa internet portala „Slobodne enciklopedije“ (pod www.bs.wikipedia.org/wiki/Crna_Gora)

cionalističkim senzibilitetima. Postizanje ustavnog konsenzusa podrazumijeva prethodno utvrđivanje modela organizacije vlasti koji će omogućiti *svim građanima da se poistovjete sa važećim Ustavom*. Mislim na Ustav koji će podsticati takav tip patriotizma koji je orijentiran prema ustavnim vrijednostima, a ne prema nacionalističkim slikama svijeta i događajima. Nije li i prije započinjanja diskusije crnogorska skupština postala mjesto političkog inačenja, mjesto manipuliranja simbolima i himnom?¹⁶ Sve to opravdava još nekoliko natuknica o ustavnoj odluci za jednodomi parlament.

Najprije napominjem da dvodomi parlamenti nisu karakteristika samo federalnih ili saveznih država. Kratak pregled će osvježiti sliku evropskih rješenja i ponuditi alternative crnogorskom Ustavu.

U *Danskoj, Finskoj, Grčkoj, Luksemburgu, Portugalu, Švedskoj, Slovačkoj, Litvi, Letoniji, Estoniji i Mađarskoj* parlament je jednodomo tijelo, sve ostale države Evropske unije imaju dvodomi parlament čiji domovi, s obzirom na strukturu i konkretne kompetencije, daju potpuno različite slike.

Gornji dom *britanskog* parlamenta nije uopšte demokratski legitimiran, čak ni u indirektnoj formi.¹⁷ *Irski* Senat se sastoji od dijelom imenovanih, dijelom izabranih članova i ima karakter kooperativne skupštine – on u političkom sistemu nema značajnu ulogu; njemu dobrim djelom liče kompetencije *slovenačkog* Državnog savjeta koji je biran kao interesno-cehovsko predstavničko tijelo. Drugi dom u *Francuskoj, Belgiji i Španiji* raspolažu širokim ovlašćenjima ali su u „nižem rangu“ u odnosu na prvi dom: u odnosu na vladu raspolažu samo sa ograničenim pravom kontrole (bez prava na izglasavanje nepovjerenja), a u zakonodavnom postupku samo suspenzivnim vetom (u *Francuskoj* nakon intervencije vlade koja može dati „zadnju riječ“ nacionalnoj skupštini). Njihova pozicija bitno jača u postupku promjene ustava.

U *Italiji* i, sa izvjesnim ograničenjima, u *Holandiji* drugi dom (u *Holandiji* se zove „Prvi dom“) posjeduje ista ovlašćenja kao i prvi. Blokada sistema je sprečena samo činjenicom da se jedan od drugog nebitno razlikuju po političkom sastavu, što je opet posljedica izbornog sistema. U

¹⁶ Indikativno je objašnjenje *D. Perović* ispred Demokratske srpske stranke povodom bojkota svečane sjednice parlamenta NS i DSS i bojkota himne od strane Srpske liste i SNP-a i povodom izjave da je „vlast spremna na razgovor o himni“: „Ustav mora biti akt bez diskriminacije pojedinih nacionalnih manjina i namenutog rješenja audio-vizuelnog izgleda državnih simbola“ (Pobjeda 2.11.2006).

¹⁷ On je sa nadolazećim demokratiziranjem političkog sistema reduciran na „dignified part of the Constitution“ (zakoni od 1911, 1949 i 1999), tako da danas ima slabe kompetencije.

funkcionalnom smislu oba sistema, posebno italijanski, do u detalje liče jednodomom sistemu. U *Sloveniji*, *Češkoj* i *Poljskoj* u glavnom raspolažu zakonodavnom inicijativom pri čemu poljski i češki senati imaju vrlo ograničenu kompetenciju suspenzivnog veta u zakonodavnom postupku.

U decentraliziranim ili jako regionaliziranim državama kao u *Belgiji*, *Francuskoj*, *Italiji*, *Austriji*, *Njemačkoj* ili *Španiji* u drugom domu dolaze do izražaja prvenstveno (ili čak isključivo) regionalni (federalni) interesi. Ali, samo u *Njemačkoj*, *Belgiji* i *Austriji* je drugi dom čisto federalni organ u kojem se artikuliraju interesi federalnih jedinica. U njemačkoj *Bundesrat* (Vijeće saveznih zemalja) u postupku donošenja zakona ima ulogu kakvu nema ni jedan drugi dom – ako ovdje postoji drukčija politička većina od one u *Bundestagu* (Saveznom vijeću) onda *Bundesrat* može preuzeti ulogu paralelne vladavine, iako je u političkoj opoziciji sa parlamentarnom većinom u *Bundestagu*. U takvoj konstelaciji se formira specifična unutrašnja raspodjela vlasti koja služi internoj kontroli organa.

Gornji primjeri pokazuju da uvođenje drugog doma može imati, i da ima, vrlo različite motive, funkcije i ciljeve. Zajedničko im je svakako da takav dom artikulira interese koji se ne mogu adekvatno predstaviti u tijelu koje reprezentira interese države kao cjeline građana. Ovaj dom, osim toga, u velikoj mjeri služi stabiliziranju političkog sistema. Jer, tamo gdje se državna vlast dodatno može legitimirati npr. kao skup regija, kao skup osobenih interesa etničke, strukovne ili neke druge prirode, drugo parlamentarno tijelo djeluje kao dodatan korektiv sa ventilskim funkcijama. Ovdje će se, u pravilu, ispitati posebno osjetljiva pitanja, a rad parlamentarnog tijela koje reprezentira državu kao cjelinu građana biće rasterećen suvišnih rasprava koje u parlamentarni život često, na ivici ustavnosti, uvode element sukoba, bojkota i blokade.

Zbog svega toga, i to je moj *zaključak*, ne treba zaobilaziti pitanje da li crnogorski parlamentarizam u današnjem političkom okruženju i rasporedu snaga unutar države, može dodatno osnažiti demokratske procedure uvođenjem još jednog doma. Njegovo uvođenje ne bi oslabilo tzv. građanski princip, ali bi djelovalo kao korektiv nivelirajućem učinku građanske legitimacije vlasti; njegove kompetencije mogu biti i simbolične, ali on može artikulirati alternativne političke interese koji se ne mogu adekvatno predstaviti u jednodomnoj skupštini. Mislim da bi uvođenje takvog doma, iznad svega, vodilo stabiliziranju političkog života. Jer, dodatni dom sa slabim kompetencijama bi kapacitirao specifične političke interese i „ventilirao“ agresivnost pojedinih političkih opcija.

Ako se pogleda sastav slovenačkog Državnog savjeta (IV. dio, poglavlje b), čl. 96 i dalje Ustava Rep. Slovenije od 23. 12. 1991, posljednja promjena 23. maja 2003) odmah će se vidjeti kakvi se npr. interesi mogu zastupati u drugom domu. Slovenački Savjet se sastoji od 40 članova i to od po četiri predstavnika *poslodavaca i radnika*, zatim četiri predstavnika *seljaka, zanatlija i slobodnih zanimanja*, šest predstavnika *vanprivrednih djelatnosti* i dvadeset i dva predstavnika *lokalnih interesa*. Savjetu osim zakonske inicijative pripadaju u glavnom savjetodavne nadležnosti.

Ideja o još jednom parlamentarnom tijelu u skupštinskom sistemu Crne Gore nije lišena smisla. Budući da je predmet ove analize ograničen pisanim ustavnim pravom u nastavku ću pitanje podjelu vlasti analizirati isključivo iz perspektive *jednodomog parlamenta* kao jedinog važećeg normativnog prijedloga.

III. „Poznate granice podjele vlasti“

Da li postoje „*poznate granice podjele vlasti*“ (iz pitanja, pod a)? Formulacija podrazumijeva da princip podjele vlasti raspolaže tipičnim sadržajem koji je, opet, na tipičan („poznat“) način ograničen. Iz toga slijedi da je „*tipična podjela vlasti*“ netipična za primjenjeni parlamentarizam.

Ovaj nalaz nije besmislen. Ukratko, iz prethodnih objašnjenja se vidi da je „*tipičan sadržaj*“ podjele vlasti jednak klasičnoj trodjelnoj diobi na legislativu, egzekutivu i judikativu. Svaka dalja konkretizacija pokazuje, međutim, da parlamentarni sistemi vladavine počivaju na atipičnim rješenjima. Oni se ne mogu uklopiti u jasno razgraničene idealtipove. Nejasno je npr, gdje leži stvarna granica između „*čistog parlamentarnog*“ sistema i „*parlamentarno-predsjedničkog*“ sistema, od koje tačke jedan prelazi u drugi? Odgovor je stvar konvencije i ovisi o tački posmatranja, odnosno, o činjenici kakav se značaj pridaje pojedinim ustavnim propisima i u kojoj se mjeri uvažava primjenjena situacija sa stvarnom političkom praksom. Ustavna rješenja država Evropske unije veže prosta činjenica: *mješovita rješenja podjele vlasti*. Funkcionalna preplitanja i ograničavanja pojedinih organa se u ustavnom tekstu konkretiziraju raspodjelom kompetencija.

Ovim dolazim do centralnog problema: *kompetenciona razgraničenja* od sistema podjele vlasti čine konkretni idealtip i pokazuju njegovu uravnoteženost, odnosno prohodnost u pogledu političkih odluka. Što se tiče pitanja kompetencija u odnosu parlament-vlada-državni poglavar, evropski ustavni krug dokumentira mješovite sisteme podjele vla-

sti (parlamentarno-predsjednički, kancelarski sa mnoštvom maštovitih varijacija). Ovim uvodna tvrdnja dobija svoje objašnjenje: evropski parlamentarizam počiva na rješenjima koja su „netipična“ za ideju čiste podjele vlasti i odvojenih državnih funkcija.

Nalaz po sebi nije nikakvo otkriće, ali je značajan za predmet ove analize. Naime, samo se iz perspektive konstelacija koje obrazuju mješoviti sistemi može govoriti o „poznatim granicama podjele vlasti“. Granice podjeli vlasti se postavljaju tamo gdje se stabilnost sistema osigurava uzajamnom mrežom kompetencija, a specifične nadležnosti pojedinih vlasti štite od mogućeg iskliznuća prema despotiji. Moderni parlamentarizam praksom političkog pluralizma postavlja granice samom sebi, a time i granice principu podjele vlasti. On zahtjeva funkcionalan i stabilan politički sistem, u kojem su razdijeljene državne funkcije i ovlaštenja.

To važi i za „evropsko ograničenje“: u evropskim ustavima *ne postoji stroga podjela vlasti*, na koju je npr. orijentiran ustav USA. Mejšovita rješenja su tipična.

Nekoliko konkretnih primjera će potvrditi gornju tezu: Dvostruku odgovornost vlade, jednom prema parlamentu, drugi put prema predsjedniku države poznaju samo *portugalski* i *austrijski* Ustav. Ali, austrijski predsjednik na osnovu stabilizirane ustavne prakse ne primjenjuje svoja ovlaštenja, posebno ovlaštenje da raspusti vladu. Zasebnu vrstu *srednjeg puta* je potražio Ustav *V. francuske Republike*. Kako je uzajamno ograničavanje i miješanje (*confusion des pouvoirs*) pojedinih vlasti promatrano kao glavni razlog nestabilnosti, koja je trebala biti neutralizirana, to je ovdje pojava vlasti jače naglašena nego što je uobičajeno u parlamentarnom sistemu vladavine. Posebnost se ogleda u jakoj poziciji državnog poglavara (predsjednika) koji nije odgovoran parlamentu, zatim, u inkompatibilnosti mandata ministra sa mandatom parlamentarnog poslanika (koji poznaju također i ustavi *Luksemburga*, *Holandije* i *Portugala*) i konačno u praksi oslabljene parlamentarne odgovornosti vlade, koja u ustavnopravnom smislu traje i danas. Naime, u *V. francuskoj Republici*, kod kongruentne većine, postoji *politička* (ali ne ustavna) odgovornost vlade prema predsjedniku zbog čega *V. Republika* ne može bezrezervno biti svrstana u predsjednički sistem vladavine)¹⁸.

Prema tome, podjela vlasti nalazi svoje granice u primjeni, u političkoj praksi, u funkcioniranju. Aktuelni ustavni modeli evropskog kulturnog kruga, jednako republike i konstitutivne monarhije, miješaju kompe-

¹⁸ Tako i *Kimmel* (fn. 1), str. XXVI.

tencije pojedinih vlasti kako bi ostvarili optimalna rješenja u pogledu demokratskog i stabilnog ustavnog modela. Sve primjenjive forme podjele vlasti u spominjanim ustavima predstavljaju miješane tipove podjele vlasti iz kojih se može zaključiti jedino da ne postoji najbolji i najprimjereniji standard koji bi vrijedio kao univerzalno pravilo ili, bar, kao nepromjenljivo načelo organizacije pojedinih vlasti. U tom smislu se pod „poznatim granicama podjele vlasti“ mora razumijevati pravilo da se funkcije pojedinih vlasti ne mogu (savršeno) osigurati ustavnom poveljom. Ustav po sebi ne može osigurati da će svaki segment ostati u svom sistemu prava, obaveza, zadataka i funkcija, a da će cjelina države funkcionirati kao stabilan politički, privredni pravni ili kulturni sistem. Uzajamna ograničavanja su nužna, i ustavotvorac ih mora sâm konstruirati uzimajući u obzir pravnu historiju, kulturni i politički ambijent, ali iznad svega, potrebu uspostavljanja *stabilnog* političkog sistema.

Zaključak: Načelo podjele vlasti nije ni u jednom evropskom ustavu realizirano u čistim formama, naime, prema zamisli egzaktne odvojenosti i uzajamne kontrole vlasti. Princip podjele vlasti nalazi svoje granice u *praktikabilnosti* i u takvoj *funkcionalnosti* koja ne dira u *stabilnost* cijelog ustavnog sistema. Samo se u tom smislu može govoriti o „poznatim granicama“ podjele vlasti.

IV. Ustavna rješenja

IV. 1. Ustavni princip: podjela vlasti (čl. 101, st. 1-3)

Podjela vlasti je predmet VI dijela koji nosi naslov „Organizacija vlasti“. Ovdje je u formi ustavnog principa propisano da se „*vlast*¹⁹ ... *uređuje i vrši na načelu podjele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku*“ (čl. 101, st. 1 Ustava). Time je Ustav postavljen u tradiciju teorije o trodiobi vlasti. Ustavni principi obavezuju. Jer, Ustav se više ne može, ni odvojiti od ove tradicije, ni tumačiti nezavisno od nje. Podjela vlasti zbog toga mora biti shvaćena kao noseći ustavni princip čija suština ne leži u negativnom, naknadnom ograničavanju vlasti. Ustav konstituira pojedine vlasti, određuje i ograničava njihove kompetencije, reguliše njihov zajednički rad i na taj način doprinosi *ograničenom jedinstvu* državnih vlasti i *stabiliziranju* cjelokupnog političkog sistema. Takvom zadatku

¹⁹ Ustavna terminologija govori o „vlasti“; iz sistematskog uvida u tekst se vidi da se misli na državnu vlast. Bilo bi jezički korektnije i pravnotehnički korisnije umjesto pojma „vlast“ upotrijebiti pojam „državna vlast“.

ne odgovara samo uzajamno blokiranje i balansiranje realnih faktora moći, nego uračunavanje realnih snaga u državne funkcije koje otjelotvoruju konkretni organi. Njima je, snagom Ustava, povjereno izvršavanje ovih funkcija.

Prethodni opis ne služi još jednom podsjećanju na premisu „podjele i jedinstva“ državne vlasti ili na realne opasnosti „otuđenja vlasti“, nego izoštravanju osjećaja za predloženi ustavni propis. Ustav, naime, u načelnom dijelu člana 101 stav 1 i 2 na najbolji način izlazi u susret pozitivnom konstituiranju jedinstvene države podjelom državnih funkcija na ovlaštene organe. Propis, pri tom, podstiče svijest o realnim opasnostima koncentriranja vlasti i računajući s njima u 2. stavu 101. člana propisuje da je vlast ograničena Ustavom i da je smjenljiva. Dodatna rečenica da „niko nije iznad Ustava“ predstavlja samo jezički dekor koji unekoliko pojačava i onako jasnu poruku iz prethodne rečenice o krajnjim granicama vršenja državne vlasti, ali nema zaseban dogmatski značaj.

Kako spomenuti ustavni propis slijedi odmah po ustavnom konstituiranju podjele vlasti, to je načelni stav kojim počinje VI dio Ustava ne samo moderan, nego dogmatski značajan. Jer, podjela vlasti je podignuta do ustavnog principa iznad kojeg stoji sâm Ustav. U ustavnim sporovima se iz ovog jednostavnog rješenja mora izvoditi zaključak da Ustav *u cjelini* jeste jedini mjerodavni propis koji predstavlja vanjski okvir pri tumačenju konkretnih obaveza pojedinih vlasti.

Slijedeći stav 3 obrazuje barijeru tiranskom profiliranju pojedinih vlasti i pokazuje da Ustav računa s realnim snagama koje stoje u svakom segmentu državne vlasti. Stav naglašava da je vršenje državne vlasti prenosivo, da predstavlja samo povjereno, nikako definitivno stanje. Budući da oragni kojima je povjereno vršenje državne vlasti ovu moraju izvršavati u skladu sa ustavom, propis programira ustavni patriotizam kao formu djelovanja pojedinih organa vlasti.

Ostali stavovi 101. člana (4-6) Ustava se odnose na polaganje zakletve i pravilo nespojivosti funkcija i poslova. Njima sistematsko-tehnički u ovom članu *nije mjesto*. Propis koji reguliše načela podjele vlasti mora ostati tematski vjeran ovoj materiji. U strukturi ovog propisa i sistematskoj povezanosti cijelog VI. poglavlja nastavak samo smeta.

Moj je prijedlog da se stavovi 4-6 člana 101 izuzmu u poseban član i da se izmjestu u prvi dio - možda iza člana 6 (iza „državnih simbola“, a prije „glavnog grada“). Takvo bi rješenje bolje odgovaralo preglednosti i sistematskoj kompaktnosti ustavnog teksta.

Zaključak: Načelne odredbe o podjeli vlasti iz čl. 101, stav 1 do 3 Ustava su precizne, dogmatski upotrebljive i moderne. One u formi *ustavnog principa* sa jasnim dogmatskim sadržajem propisuju podjelu vlasti prema mjerilima ovog Ustava i postavljanjem Ustava kao vanjske granice vršenju vlasti konstituiraju državno jedinstvo. Pri tom uključuju crnogorsku državnost u pravnodržavni model raspodjele državnih ovlaštenja.

IV.2. Raspored ovlaštenja nosilaca vlasti

Ustavni *principi* predstavljaju posebnu vrstu ustavnih normi: one optimiraju ustavne zapovijesti i olakšavaju rad sa konkretnim propisima. Tek se konkretizacijom ustavnog principa „podjela vlasti“ može ustanoviti stvarna priroda podjele vlasti, a iz „prirode“ je moguće izvesti racionalne prognoze. U centar interesa zbog toga mora dospjeti pitanje konkretnih nadležnosti (ovlaštenja pojedinih vlasti), jer samo one određuju stvarnu poziciju vlasti i realan odnos snaga u primjenjenoj situaciji.

Podjela vlasti je konkretizirana u članovima koji slijede: *Skupština* je poseban organ koji preuzima funkcije *zakondavne* vlasti (čl. 102 i dalje), *Vlada* (čl. 125 i dalje) i *Predsjednik* države (čl. 119 i dalje) su posebni organi koji preuzimaju funkciju *izvršne* vlasti, a *Sudovi* (čl. 142 i dalje) su organi koji vrše sudsku vlast.

Međuvlasti: Izvjestan problem predstavlja podvođenje *državnog tužilaštva* u sistem trodiobe vlasti. Tužilaštvo Ustav u posebnoj glavi definira kao „samostalan državni organ“ koji je u funkciji „gonjenja učinioca krivičnih djela“ (čl 149, stav 1 i 2). Njegovu samostalnost Ustav dodatno osnažuje propisima o imunitetu, nespojivosti funkcija, o zabrani članstva u političkim partijama i o prestanku i razrješenju s funkcije tužioca (čl. 149, st. 8) kao i o finansiranju rada tužilaštava (čl. 152). Ovdje se npr. vidi da Vlada ima samo *savjetodavnu* ulogu u pripremanju budžetske stavke o Državnom tužilaštvu i da mora bez izmjena u prijedlog budžeta unijeti nacrt budžeta koji priprema nadležno radno tijelo Skupštine (uz pribavljeno mišljenje radnog tijela skupštine za pitanja pravosuđa i Tužilačkog savjeta, čl 152, st. 3). U navedenim propisima se susreću dva elementa nezavisnosti: funkcionalno-organska i finansijska nezavisnost, tako da se na prvi pogled tužilaštvo predstavlja kao četvrta vlast. No, čl. 149 st. 3 propisuje da državni tužioci svoju funkciju vrše na osnovu zakona. Funkcija gonjenja počinioca krivičnog djela, koja se vrši na osnovu zakona, ne bi trebala predstavljati ništa drugo do izvršavanje zakona, a time bi tužilaštva funkcionalno pripadala izvršnoj vlasti.

Međutim, tužilaštva Ustav stavlja u isti rang sa sudovima u pogledu imuniteta, nespojivosti funkcije, u pogledu zabrane članstva u političkim partijama, zatim, u pogledu prestanka funkcije, razrješenja i prava na profesionalno usavršavanje (čl. 149, st. 8). Ovakvo rješenje nameće zaključak da su tužilaštva dio sudske vlasti. Ustavna sistematika ne može pomoći u donošenju odluke, jer poglavlje o tužilaštvima slijedi nakon poglavlja o sudovima, ali ispred Zaštitnika ljudskih prava i Državne finansijske kontrole - ni jedno ni drugo ne može biti dio sudske vlasti. Da je pisac ustavnog teksta imao namjeru tužilaštva integritati u sudsku vlast, vjerovatno bi to naglasio izričito ustavnom normom. Kako se ovakva dilema razrješava može se lijepo vidjeti iz hrvatskog Ustava koji u čl. 124, st. 1 izričito regulira da je državno tužilaštvo „samostalno i neovisno pravosudno tijelo“, a poglavlje o tužilaštvu situira između poglavlja o sudskoj vlasti i poglavlja o ustavnom sudu. Budući da ovdje nema ni sistemskih indicija ni izričitog stava, to se mjesto tužilaštva u sistemu raspodjele vlasti mora odrediti na osnovu njegovih funkcija.

Najprije bih naglasio da nema nikakve sumnje da tužilaštvu Ustav osigurava poseban status, koji ga, na jednoj strani, funkcionalno i finansijski osamostaljuje od Vlade, a na drugoj, od ostalih državnih vlasti. S obzirom na funkciju izvršavanja zakona smatram da tužilaštva ne mogu predstavljati četvrtu vlast nego poseban, visoko osamostaljeni dio državne vlasti. Budući da izvršavanje zakona predstavlja izričit ustavni nalog upućen tužilaštvima (čl. 49, st. 3 1. rečenica), samo se u tom smislu može objasniti njihova specifična funkcija. Sve to govori u prilog tezi da tužilaštva predstavljaju osamostaljene dijelove izvršne vlasti. Uz to bih napomenuo da smještanje tužilaštava unutar sudske vlasti ne može biti pozdravljeno iz perspektive pravne državnosti i pravnodržavnog zahtjeva za neovisnim i neutralnim sudskim postupkom: naime, stapanje u jedno organizaciono jedinstvo tužioca i sudije ne izlazi u susret pravu na neovisnog sudiju i ne korespondira sa zahtjevom fer postupka (upućujem na garancije čl. 33 Ustava). Ako i pored toga postoji sumnja da su tužilaštva zaista dio izvršne vlasti, odgovor daje definicija sa početka (gore str. 23 i dalje).²⁰

Sličnu dilemu otvara ustavna pozicija *Zaštitnika ljudskih prava* (čl. 153 i dalje), *Državne finansijske kontrole* (čl. 157 i dalje) i *Centralne banke za*

²⁰ Pažljiviji čitalac ustavnog teksta bi ovdje poželio precizniji ustavni propis (kako je to slučaj s definicijom predsjednika iz čl. 119 st. 1 Ustava) - određenje njihovog statusa prema sudskoj vlasti bi u tom smislu preciziralo princip nezavisnosti pravosuđa.

segment „monetarne vlasti“ (čl. 178 i dalje). Svakom od nabrojanih organa je ustavom zajamčena pozicija samostalnog i nezavisnog organa. Ona je dodatno ojačana zajamčenim imunitetom (u rangu poslaničkog imuniteta) njihovih rukovodilaca, a finansijski su neovisni, kako o Vladi, tako i o drugim segmentima izvršne ili sudske vlasti. No, sve spomenute vlasti su u funkciji izvršavanja zakona i kontrole izvršavanja zakona iz oblasti za koju su odgovorni i imaju državna ovlašćenja. Tako ni za njih ne može vrijediti ništa što ne vrijedi za tužilaštva: oni nisu četvrta vlast, nego predstavljaju visoko osamostaljene dijelove izvršne vlasti. Njihova funkcionalno-organska i finansijska nezavisnost stoji u službi samostalnog obavljanje državnih ovlašćenja. Ali, njihove funkcije u sistemu podjele vlasti nisu ništa drugo do izvršavanje zakona i u tom smislu predstavljaju zasebne segmente izvršne vlasti.

S obzirom na autonomiju koju im ustav garantira moraju se ipak razumijevati kao „međuvlasti“, odnosno kao dio egzekutive koji je skoro u potpunosti osamostaljen od ostalih vlasti, kako unutar izvršne vlasti, tako i prema vani, u odnosu na pravosuđe i zakonodavstvo.

Da li se na ovim osnovama razvija uravnotežen sistem raspodjele vlasti? Odgovor može uslijediti na osnovu detaljnije analize nadležnosti (ovlašćenja) pojedinih vlasti.

a) Skupština

Skupštinske nadležnosti nisu, kako bi se moglo pomisliti, navedene samo u članu 102 Ustava, ali je ovdje težište. Nabrojane su pod u neobičnim naslovom: „*Funkcionalno određenje i nadležnosti*“. Misli se, očigledno, na definiranje Skupštine kao predstavničkog organa koji vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast (čl. 102, st. 1) i na konkretne nadležnosti (navedene u slijedećem stavu 2). No, naslov nije najsretnije izabran.²¹

Nadležnosti su dvostruko određene: najpre *tipom djelovanja* („vršenja vlasti“), a zatim *predmetom djelovanja* (materijom koja je predmet reguliranja). Tipovi djelovanja su pobrojani u čl. 102, stav 2: donošenje i promjena, utvrđivanje i uređivanje, proglašavanje, raspisivanje, biranje i razrješavanje, odlučivanje, amnestiranje i razmatranje. Zatim u

²¹ Bliže bi duhu pojma nadležnost (kompetencija ili ovlašćenja) bio naslov koji izbjegava opisivanje nadležnosti i prepušta ga pravnoj dogmatici. Jer, jedan tip nadležnosti se nikada ne može definirati samo funkcijom, uvijek je pored funkcije određuje i stvarno područje. Zbog toga bih predložio da se u redakciji teksta iz naslova izbaci riječ „funkcionalno“.

drugim članovima: verifikacija (čl. 108, st. 4), osnivanje (čl. 110, st. 2) i usvajanje (čl. 116, st. 2), ponovljeno odlučivanje (čl. 116, st. 2), glasanje (čl. 127, st. 4) i prihvatanje (čl. 132, st. 5), zahtijevanje (čl. 149, st. 9).

Najprije pada u oči da pobrojani tipovi djelovanja nisu karakteristični samo za ustavotvornu i zakonodavnu funkciju predstavničkog organa (kako to propisuje čl. 102 u prvom stavu). Budući da slične „aktivnosti“ voljom Ustava poduzimaju i ostale vlasti, ovaj tip djelovanja ne može po sebi specificirati funkciju zakonodavne vlasti, kao što se donošenje zakona ne može uračunati u njenu *jedinu* specifičnu funkciju – funkcionalna definicija s početka člana 102 Ustava ne odgovara, dakle, materijalnim funkcijama i ovlaštenjima Skupštine.

Kada se tip djelovanja dovede u vezu sa predmetom djelovanja dobija se smislen rezultat: Skupština *donosi* ustav, promjene ustava (dvotrećinskom većinom, čl. 185, st. 4 i čl. 186) i ustavni zakon o promjeni Ustava (čl. 188, st. 2), zakone, druge propise i opšte akte (čl. 102, st. 2, br. 1 i 2); ona uz to, *donosi* plan razvoja i prostorni plan države (br. 3) i *utvrđuje* budžet i završni račun²², *raspisuje* referendum (čl. 102 u vezi sa čl. 112, stav 2), *utvrđuje* i *uređuje* sistem državne uprave (br. 7 u vezi sa čl. 134), *donosi* zakon o Savjetu za odbranu i bezbjednost (čl. 139, st. 4) i o Zaštitniku ljudskih prava (čl. 153, st. 4), *odlučuje* o zaduživanju (čl. 102, br. 8 u vezi s čl. 100 st. 8), *propisuje* mjere ograničenja ljudskih prava (čl. 141, st. 3), *ukida* i *osniva* sudove, *utvrđuje* vrste i organizaciju sudova, nadležnost kao i postupke pred sudovima (čl. 142). U navedenim slučajevima „*donošenja*“ i „*utvrđivanja*“, „*uređivanja*“, „*odlučivanja*“ i „*propisivanja*“, „*ukidanja* i *osnivanja*“ se radi o čistoj zakonodavnoj djelatnosti predstavničkog organa. Tu se svaki put misli na donošenje zakona koji reguliraju dotičnu materiju.²³

Ostali opisi činjeničnih stanja iz nadležnosti Skupštine pokazuju da „funktionalni“ opis skupštinskih ovlaštenja podrazumijeva i *političke* i *kontrol-*

²² O posljednjem kratka napomena. U ovom članu je npr. riječ o donošenju bužeta, a u članu 115 o utvrđivanju budžeta kao skupštinske nadležnosti; pri tom se variraju termini „budžet“ i „državni budžet“ (usp. čl. 115 Ustava). Riječ je naprosto o državnom proračunu koji će se utvrditi zakonom. Nejasno je zbog čega se u članu 102 izbjegava tačno ime za donošenje budžeta, naime donošenje zakona o državnom budžetu.

²³ Nije mi jasno zašto odmah nije upotrebljena odgovarajuća formulacija, npr. „Skupština *zakonom* donosi/utvrđuje/uređuje...“. Iz takve formulacije bi se dobili jasniji parametri skupštinskog rada i bolje bi se specificirao zakonodavni karakter skupštinske djelatnosti. U predloženoj varijanti se u člana 102 najprije mora ustanoviti tip nadležnosti, a zatim na drugom mjestu tražiti forma u kojoj Skupština odlučuje, ukratko, nepregledan nomotehnički pristup.

ne funkcije Skupštine. Tako npr. proglašavanje vanrednog stanja slijedi na osnovu političke procjene (čl. 102, st. 2 br. 6 u vezi sa čl. 140 Ustava). Ono se može bez poteškoća uračunati u političke funkcije – kako iz Ustava nije jasno da li takvo proglašenje mora uslijediti u formi zakona ili u jednoj od formi nabrojanih u zadnjem stavu čl. 102, slijedi da je izbor forme slobodan i da se Skupština prema sopstvenom nahođenju može odlučiti između odluke, zaključka ili zakona. Ovdje svakako ne može biti riječi o specifično zakonodavnoj funkciji Skupštine. Slično je sa odlukama o imunitetu poslanika (br. 12), sa davanjem amnestije (br. 13), sa razmatranjem izvještaja (br. 14), sa odlukama o raspolaganju državnom imovinom iznad vrijednosti određene zakonom (br. 16) ili sa izborom članova Sudskog savjeta iz reda poslanika (čl. 146, st. 3). Političke funkcije su, zatim, propisane u *može-formi* i kombinirane su sa funkcijom zakonodavstva. Ustav u takvim slučajevima prepušta Skupštini da shodno političkim procjenama poduzima odgovarajuće radnje: da npr. osniva anketnu komisiju za utvrđivanje činjenica od značaja za vršenje funkcija Skupštine (čl. 110, st. 2) ili da raspiše referendum (čl. 117, st. 1). Treba spomenuti da Skupština *može* donijeti odluku za skraćivanje sopstvenog mandata (čl. 103, st. 8) ili odluku o isključivanju javnosti (čl. 118, st. 2) – za odluku je potrebna većina glasova ukupnog broja poslanika – u oba slučaja također politička funkcija. Dalje, ona raspravlja o različitim pitanjima – rasprava nije ništa drugo do politički ritual u kojem se artikulira politička funkcija skupštine (npr. rasprava o poslaničkom pitanju i interpelaciji iz čl. 132 ili rasprava o prijedlogu za odgovornost predsjednika države i njegovom izjašnjenju iz čl. 122).

Za pitanja podjele vlasti posebno su važne *kontrolne* funkcije. Jer, uravnoteženost i praktikabilnost sistema podjele vlasti zavisi od pravila uzajamne kontrole i mogućnosti blokade pojedinih organa. Ustav na različitim mjestima regulira kontrolne funkcije u odnosu na izvršnu vlast, posebno u odnosu na predsjednika države, kao i u odnosu na sudsku vlast. Da bi se dobila orijentaciona slika o kvantitativnim i kvalitativnim nadležnostima Skupštine slijedi zbir nadležnosti, jednom u odnosu na izvršnu vlast u cjelini, drugi put u odnosu na sudsku vlast. Odnos prema predsjedniku države će biti razmotren u poglavlju o predsjedniku.

U odnosu na izvršnu vlast Skupština:

- bira i razrješava predsjednika Vlade i daje povjerenje i izglasava nepovjerenje predsjedniku i članovima Vlade (čl. 112, st. 2); u slučaju izglasavanja nepovjerenja bira novog predsjednika i Vladu (čl. 131, st. 4);

- bira i razrješava Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i njegove zamjenike (čl. 112, st. 2; Zaštitnika bira na prijedlog predsjednika države, a njegove zamjenike na prijedlog Zaštitnika (čl. 154, st. 1);
- bira i razrješava predsjednika i članove Državne finansijske kontrole (čl. 112, st. 2);
- bira i razrješava guvernera Centralne banke i njegove pomoćnika (čl. 112, st. 2);
- bira i razrješava vrhovnog državnog tužioca, državne tužioce i njihove zamjenike (čl. 112, st. 2);
- ruši Vladu neusvajanjem budžeta (čl. 115 st. 3);
- traži od predsjednika države mišljenje o pitanjima iz njegove nadležnosti (čl. 119, st. 2 br. 13);
- odlučuje o odgovornosti predsjednika države za povredu Ustava po postupku iz čl. 122, st. 2;
- traži od Vlade ili ministara izvještaj o izvršavanju zakona (čl. 126, st. 2);
- glasa o usvajanju programa Vlade i izboru njenog predsjednika na prijedlog predsjednika države i ujedno potvrđuje mandat Vladi (čl. 127, st. 4 i 5);
- odlučuje o povjerenju Vladi na njen zahtjev (čl. 131, st. 2);
- djeluje kao organ kontrole prema Vladi posredstvom poslaničkih pitanja (čl. 132, st.);
- na prijedlog predsjednika države bira guvernera Centralne banke, a na prijedlog guvernera bira pomoćnike guvernera (čl. 181, st. 2);
- odlučuje o davanju povjerenja Vladi na osnovu interpelacije i odgovora Vlade po članu 132, st. 5;
- potvrđuje uredbe sa zakonskom snagom koje je donijela Vlada (čl. 141, st. 5);
- prima k znanju nalaze Zaštitnika ljudskih prava i sloboda o radu sudске vlasti (čl. 142, st. 12);
- u okviru zakondavne funkcije osniva i ukida državna tužilaštva i uređuje organizaciona pitanja njihovog rada (čl. 150);
- prima k znanju izvještaje Vrhovnog državnog tužioca (čl. 149, st. 9);
- određuje broj zamjenika Zaštitnika ljudskih prava na njegov prijedlog (čl. 153, st. 3);
- na prijedlog predsjednika države bira predsjednika i članove Državne finansijske kontrole (čl. 157, st. 6);
- prima k znanju izvještaje Državne finansijske kontrole (čl. 158);

- bira, na prijedlog Vlade, četiri člana Savjeta Centralne banke (čl. 182, st. 4);
- potvrđuje međunarodne ugovore koje su u ime Crne Gore zaključili predsjednik države ili Vlada u slučaju da ti ugovori zahtijevaju donošenje ili izmjenu zakona, zatim ugovore vojne i političke prirode i one koji materijalno obavezuju državu (čl. 183, st. 3);
- odlučuje o upotrebi vojske van teritorije Crne Gore (čl. 184, st. 5);
- odlučuje o imunitetu članova Savjeta centralne banke.

U odnosu na sudsku vlast Skupština:

- bira i razrješava predsjednika i sudije Ustavnog suda na prijedlog predsjednika države (čl. 175, st. 2), predsjednika i sudije sudova (čl. 112, st. 2), posljednje na prijedlog Sudskog savjeta (čl. 146, st. 1); konstatuje prestanak funkcije sudije Ustavnog suda, odnosno, razrješava ga dužnosti kad nastupe razlozi koje je utvrdio Ustavni sud na svojoj sjedinici (čl. 176, st. 3);
- osniva i ukida sudove i na prijedlog Sudskog savjeta utvrđuje broj sudija u svakom sudu (čl. 143, st. 1-2 i čl. 146, st.2);
- uređuje vrstu i organizacije sudova, njihovu nadležnost, postupke pred sudovima i druga pitanja značajna za njihov rad (čl. 143, st. 3);
- potvrđuje članove Sudskog savjeta (po proceduri iz čl. 146, st. 4);
- odlučuje o imunitetu sudija i predsjednika sudova (čl. 146, st. 11, 2. rečenica);
- odlučuje o razrješenju sudija (čl. 147, st. 2);
- posredstvom radnog tijela Skupštine utvrđuje nacrt budžeta Ustavnog suda.

Pada u oči kvantitativno širok krugu nadležnosti. Njemu po broju konkretnih ovlašćenja može ozbiljnije konkurirati samo broj nadležnosti predsjednika države. Međutim, pitanje je, da li ovaj krug nadležnosti u odnosu na druge vlasti obezbjeđuje crnogorskom parlamentu poziciju državne vlasti koja predstavlja građane Crne Gore, artikulira njihovu političku volju u formi zakona i osigurava poziciju koja parlamentu po prirodi vršenja zakondavne vlasti pripada u sistemu podjele vlasti. Drugim riječima mora se postaviti pitanje o *kvalitetu* stvarnih nadležnosti.

Ovdje bih skrenuo pažnju na činjenicu da je Skupština po ustavnoj definiciji „*predstavnički organ građana koji vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast*“ (čl. 102 st. 1). Na osnovu jezičkog tumačenja i sistematske veze sa čl. 101 st. 1-2 se mora zaključiti da Skupštini nije osiguran status

najvišeg organa vlasti. Ona je samo jedna od ravnopravnih vlasti koja u kombinaciji sa ostalim vlastima obavlja ustavom propisana ovlašćenja. Tek se iz takve pozicije može procijeniti i njena „snaga“ u ustavnom sistemu. Prvo treba odrediti mjeru i vrstu njene samostalnosti.

Skupština je samostalna u *svom* domenu djelovanja - donošenju zakona - i ovisi jedino o političkom sastavu, dakle, o formiranju koalicionih većina, o snazi opozicije, konačno, o sposobnosti da zadobije odgovarajuću većinu za donošenje zakona. Ustav u smislu osiguranja samostalnosti u radu i u odlučivanju detaljno regulira imunitet poslanika, njihova prava i dužnosti, prestanak mandata i uvjete za raspuštanje Skupštine; posebnu garanciju samostalnosti predstavlja preciziranje konkretnih nadležnosti koje spadaju u samostalan djelokrug skupštinskog rada. Sve to ukazuje, na jednoj strani, da je Skupštini snagom Ustava osigurana potrebna samostalnosti, tako da ona može u funkciji zakonodavstva fungirati kao predstavničko tijelo građana.

Ali, zakonodavna funkcija je neodvojiva od reprezentativne funkcije, a zajedno od parlamentarnog tijela čine, i mimo doslovnog ustavnog propisa, najviši organ vršenja državne vlasti.²⁴ Njemu po prirodi stvari mora pripadati nedodirljivo jezgro kompetencija da zaštiti sopstveni zakonodavni status kontrolnim mjerama prema „konkurirajućim vlastima“. U analiziranom ustavnom tekstu Skupština raspolaže najvažnijim političkim i kontrolnim ovlašćenjem - *donošenjem zakona*. Posredstvom zakona ona kontrolira i usmjerava cjelokupan društveni život, ali i rad ostalih vlasti. Zakon je njen prvi i najvažniji instrument pri profiliranju sopstvene pozicije. Ustavni tekst u tom smislu daje široka i logična ovlašćenja i situira crnogorski parlamentarizam u krug parlamentarnih demokratija. O kakvom tipu parlamentarizma se ovdje radi i kakve se konsekvence iz njega moraju izvesti, odlučuju nadležnosti i ustavna pozicija ostalih vlasti.

Za primjenjenu situaciju su, u tom smislu, najvažniji kontrolni mehanizmi i splet uzajamnih ovlašćenja koja postoje prema izvršnoj i sudskoj vlasti.

²⁴ Parlamentarni sistem počiva na principu narodnog suvereniteta i pretpostavlja postojanje organa, koji je „stvoren“ ustavom i koji snagom ustava predstavlja izabrano predstavništvo naroda sa pravom na donošenje odluka. U ovom „pravu“ se otjelotvoruje narodni suverenitet. Parlamentarizam označava pojavnu formu predstavljanja „naroda“ koja od srednjovjekovlja ima ili savjetodavnu ili nalagodavnu funkciju - zavisno od pozicije predstavničkog tijela u sistemu vlasti (usp. *P. Badura*, Die parlamentarische Demokratie, u: HdbStR, tom II: Verfassungsstaat, 2003, str. 497 i dalje, 503 i dalje).

Skupština raspolaže tipičnim mehanizmima *kontrole Vlade*: ovlašćena je da bira i razrješava predsjednika Vlade, da daje povjerenje odnosno, izglasava nepovjerenje predsjedniku i članovima Vlade (čl. 112 st. 2 u vez s čl. 131 st. 4) ili da je ruši neizglasavanjem budžeta (čl. 115 st. 3 rečenica 2) - riječ je o klasičnom mehanizmu parlamentarnih demokratija u postupku kontrole izvršne vlasti. Budući da prijedlog za predsjednika Vlade mora uslijediti prema pravilu da politička partija koja ima najviše poslaničkih mjesta dobija mandat, to u ovom slučaju predsjednik države kao predlagatelj mora odgovoriti ovom zahtjevu. On bi morao primjeniti svoja ovlašćenja iz čl. 127, st. 6 samo kao „neutralna vlast“ - to je intencija člana 131. Propis stavlja predsjednika u slučaju izglasavanja nepovjerenja Vladi u ulogu medijatora (on može jednom ili više puta predložiti kandidata za predsjednika Vlade! Čl. 131, st.5).

Međutim, ustavna formulacija da predsjednik države predlaže predsjednika Vlade „*po pravilu*“ iz političke stranke ili koalicije koja ima većinu u skupštini, bitno odstupa od ovog pravila. Ona može biti tumačna kao diskreciono ovlaštenje predsjednika. Jer, on samo *u načelu* - dakle, „*po pravilu*“, koje dopušta izuzetke - predlaže predsjednika Vlade. Ako bi se u praksi izuzetak potvrdio kao pravilo, tako da predsjednik npr. ponudi mandat stranci koja nema najveći broj glasova - onda bi u potpunosti bila obesnažena ključna pretpostavka proceduralnog legitimiranja zakonodavnog tijela i demokratski princip većine. Izbor vlade ne bi slijedio na osnovu skupštinske većine, a *izuzetak* bi se pretvorio u *pravilo*, naime, da se Skupština raspušta ako iz drugog kruga ne izabere predloženog predsjednika Vlade - (čl. 127, st. 6). Da bi se sve dileme otklonile, bilo bi uputno pomenutu sintagmu („*po pravilu*“ - iz čl. 127, st. 6) izbaciti u daljim redakcijama teksta. Ako ostane u ovoj formi, ona nosi opasnost zloupotrebe predsjedničkih ovlašćenja u smislu isticanja za mandataru Vlade kandidata koji nema većinsku parlamentarnu podršku. Ponavljanje sličnog prijedloga bi vodilo raspisivanju novih izbora za Skupštinu, što ne može biti ustavna intencija.

Kontrolna funkcija Skupštine primjetno slabi prema ostalim dijelovima izvršne vlasti, a time i generalna pozicija Skupštine u sistemu podjele vlasti - to se, s obzirom na prirodu ovlašćenja i na funkcije koje Ustav pripisuje *državnom tužilaštvu*, *Državnoj finansijskoj kontroli*, *Zaštitniku ljudskih prava* i *Centralnoj banci* može bez poteškoća ustanoviti (predsjednik države je poseban slučaj). Ustav u svojoj koncepciji polazi od apsolutne neovisnosti ovih organa i želi njihovu samostalnost i nezavisnost osigurati tako što će ih izuzeti iz procesa koji podliježu direktnom uticaju

političkih partija. U prilog ovoj tezi govore propisi da rukovodioci navedenih organa uživaju imunitet u standardu poslaničkog imuniteta i da se biraju na duže vrijeme od mandata Skupštine (Zaštitnik i Vrhovni državni tužilac npr. na 6 godina) ili doživotno (zamjenici vrhovnog državnog tužioca nakon prvog petogodišnjeg izbora, čl. 151, st. 5), a zabranjeno im je obavljanje javne funkcije, naučno-obrazovne i slične djelatnosti. Dakle, Ustav je na visokom standardu osigurao njihovu samostalnu sferu djelovanja i distancirao ih je jednako, i od zakonodavne vlasti, i od Vlade, sve u funkciji važnih poluga izvršne vlasti. Ako postoje mjesta na kojima Skupština još uvijek može uticati na izbor rukovodilaca ovih organa ili na njihov rad, onda postoji i skupštinska kontrola koja jača poziciju zakonodavne vlasti prema izvršnoj, u suprotnom ona slabi. Takva „mjesta“ se u Ustavu nalaze samo tamo gdje Skupština *bira* i *razrješava* rukovodioce ovih organa. Izbor rukovodilaca je pri tom od presudnog značaja, jer je, između ostalog, riječ o segmentima izvršne vlasti čiji su organi *monokratski* ustrojeni²⁵. Razrješenje je sekundarno, jer bi moralo predstavljati rijetke izuzetke – predstavljam ga na prvom mjestu.

Razrješavanje funkcije. Pošao bih od postulata da će *razrješavanja rukovodilaca* predstavljati izuzetak – za razrješenje *državnih tužilaca* i *državne finansijske kontrole* vrijede visoko postavljeni pragovi, naime standardi koji su postavljeni za sudije Ustavnog suda: osuđivanje na безусловnu kaznu zatvora, zatim, za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije kao i javno iznošenje mišljenje o predmetima i ispoljavanje političkih uvjerenja (čl. 176 st. 2). Za *Zaštitnika* su definirani posebni uslovi za razrješenje (čl. 155: osuđivanje za počinjeno krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije, nestručnost i nesavjesnost u radu i trajan gubitak sposobnosti za funkciju, st. 2). O razrješavanju *guvernera* i *savjeta Centralne banke*, ustav ne sadrži odgovarajuće odredbe. Procedura razrješavanja je regulirana u formi generalne klauzule i nije moguće procijeniti na čiju konkretnu inicijativu i u kojoj proceduri rukovodilac svakog organa može biti razriješen. Za državne tužioce nije predviđen poseban postupak razrješavanja, nego je preuzet postupak koji vrijedi za sudije (čl. 149, st. 8): odluku o razrješavanju donosi Skupština,

²⁵ Pod monokratskim organima podrazumijevam organe za čiji je rad mjerodavna volja jedne fizičke osobe (detaljnije *F. Koja*, Allgemeine Staatslehre, 1993, str. 153). To se jasno vidi iz ustavne formulacije o javnim tužiocima: „Viši državni tužilac nadređen je nižim državnim tužiocima“ (čl. 149, st. 7). Nasuprot monokratskim stoje kolegijalni organi za čiji rad je odlučujuća volja kolegijuma. Ustav u takvom slučaju propisuje da je riječ o kolegijalnom organu, npr. za Državnu finansijsku kontrolu čl. 157 st. 1.

na prijedlog Sudskog savjeta. Sudski savjet nije skupštinsko tijelo, nego kolegijalno-stručno tijelo: njegov većinski sastav obrazuju sudije (čl. 146). Skupština ovdje ima vrlo ograničene mogućnosti, da preko tri poslanika u Sudskom savjetu izdejstvuje prijedlog za razrješenje ili naprosto da izglasa potvrdnu odluku Sudskog savjeta o razrješavanju. U slučaju izglasavanja, pozicija Skupštine je također oslabljena – ako ne odluči o prijedlogu za razrješenje u roku od 30 dana, tužilac (i sudija) se smatra razriješenim, a to samo konstatuje Sudski savjet (čl. 47, st. 3). Konačno, razriješeni funkcioneri, kao i sudije, imaju prava na žalbu Ustavnom sudu (čl. 147, st. 4). Stvarnu odluku, prema tome, donosi Sudski savjet, a Skupština u osnovi samo verificira ovaj stav u formi odluke; uz sve to je konačna instanca koja donosi i definitivnu odluku Ustavni sud.

Kod *Zaštitinika ljudskih prava* sama Skupština vodi računa o razlozima za njegovo razrješenje (čl. 155, st. 3) – preciznijih uputa o postupku nema. Za *Državnu finansijsku kontrolu* vrijede standardi koji su propisani za predsjednika i sudiju Ustavnog suda (čl. 157, st. 7) – Skupština ovdje može samo konstatirati prestanak funkcije (u roku od 30 dana), a stvarnu odluku donosi Ustavni sud (čl. 176, st. 3), također u slučaju da Skupština ne reagira u predviđenom roku odluka ostaje kod Ustavnog suda. Odgovarajući propis za rukovodioce Centralne banke nije predviđen.

Iz svega se vidi da su skupštinske ingerencije u području razrješavanja rukovodilaca navedenih organa sekundarne i da su njene mogućnosti simbolične prirode. Stvarne odluke o razrješavanju su izvan Skupštine, u organima izvršne vlasti i u rukama Ustavnog suda. Istovremeno, pozivanje na imunitet ima suspenzivno djelovanje u pogledu hapšenja, pritvaranja ili vođenja krivičnog postupka (izuzetak je zaticanje u vršenju krivičnog djela). Ovakvo imuniziranje dijelom čini izlišnim propise koji predviđaju da razrješenje može uslijediti ako je funkcioner osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije.

Izbor na funkciju: No, ostaje glavno pitanje, da li Skupština ima bitnog uticaja na izbor rukovodioca ovih organa? Jer, u postupku izbora svakog od rukovodilaca Skupština ima odgovarajuću ulogu: ona *imenuje* Vrhovnog državnog tužioca i njihove zamjenike (na prijedlog Tužilačkog savjeta), *bira* tužioce na prijedlog Sudskog savjeta (analogna primjena čl. 146), *Zaštitinika ljudskih prava*, predsjednika i članove Državne finansijske kontrole, guvernera Centralne banke (sve na prijedlog predsjednika države), *bira* četiri od šest članova Savjeta Centralne banke (na prijedlog Vlade) kao i tri od devet članova Sudskog savjeta.

Ovdje najprije treba dešifrirati ustavnu formulaciju i upotrebu pojma „*bira*“. U članu 112 stav 2 je npr. propisano da Skupština

„bira i razrješava predsjednika i sudije Ustavnog suda; zaštitnika ljudskih prava i sloboda i njegovog zamjenika, predsjednika i članove Državne financijske kontrole, guvernera Centralne banke i njegove pomoćnike; predsjednike i sudije sudova“.

Formulacija nameće pitanje, da li se riječ „bira“ mora tumačiti kao *pozitivna ustavna zapovijest*, da se u izboru odlučuje između više kandidata, na osnovu javno provedene rasprave i uvida u relevantne podatke o svakom kandidatu ili kao *zapovijest* da se mora izabrati predloženi kandidat. Odgovor je vezan za tumačenje konkretnih propisa. Da Skupština zaista ima mogućnost izbora između više kandidata (što bi za neke funkcije bilo smisleno, npr. guvernera Centralne banke, Zaštitnika ljudskih prava ili predsjednika Ustavnog suda) onda bi ustavna formulacija bila nedvosmislena i nalagala bi otprilike „da se bira jedan od dva ili više kandidata“. Kako takvog propisa nema, ostaje druga mogućnost: Skupština se svaki put izjašnjava o jednom kandidatu. Ako ustav Skupštini formulacijom „bira“ ne nameće obavezu da svaki put izabere predloženi kandidata onda će biti predviđena procedura za ponovljeni izbor. Tamo gdje procedure nema, vrijedi da Ustav *zahtjeva* izbor predloženi kandidata. Primjer je izbor sudija: ako Skupština ne izabere predloženi sudiju, obavještava o tome predlagača (ovdje Sudski savjet); ako je isti kandidat ponovo predložen skupština ga može *odbiti* dvotrećinskom većinom (čl. 146, stav 4). U ovoj konstelaciji Skupština zaista može prihvatiti ili spriječiti izbor jednog kandidata. Pogledajmo ostala rješenja: Skupština *imenuje* državne tužioce, ali se o prijedlozima odlučuje kao i o prijedlozima za izbor sudija (čl. 151, st. 1-2) - predviđena je, dakle, procedura u kojoj se može eliminirati nepoželjan kandidat. Za Zaštitnika ljudskih prava, kojeg predlaže predsjednik države (čl. 154), nije predviđena mogućnost da se prijedlog odbije. To bi moralo značiti da ustavna norma obavezuje skupštinu da prihvati prijedlog predsjednika države. Isto je sa predsjednikom i članovima Državne financijske kontrole (čl. 157 st. 6), sa izborom sudije i predsjednika Ustavnog suda (čl. 157, st.2), sa izborom guvernera Centralne banke (čl. 181, st. 2), sa izborom četiri člana Savjeta Centralne banke na prijedlog Vlade (čl. 182, st. 4). U ovim slučajevima se očekuje formalna akklamacija Skupštine za predložene kandidate - stvarnu odluku donose vanskupštinska tijela, ali je Skupština svaki put pokriva autoritetom neposredno legitimiranog organa.

Ako su pisci ekspertskog teksta imali nešto drugo na umu, onda je to trebalo i napisati. Predložena varijanta u jezičkom i sistematskom smislu sadrži ustavnu zapovijest da se svaki put *mora* izabrati predloženi

kandidat, osim u slučajevima za koje je predviđena posebna procedura ponovljenog izbora. Postojeće formulacije tako slabe kompetencije parlamentarnog tijela - Skupštine - u odnosu na predlagače, tačnije, u odnosu na izvršnu vlast.

Na ovom nalazu ništa ne mogu promijeniti tehnike „izvještavanja Skupštine“. Skupština može tražiti izvještaje od Vlade ili pojedinih ministarstava o sprovođenju zakona kao i procjenu o potrebi izmjene ili dopune odnosnih zakona (čl. 102, st. 3). Ovaj propis je u drugom dijelu suvišan, jer Vlada ionako ima obavezu da predlaže zakone, druge propise i opšte akte koje donosi Skupština (čl. 126, st. 1 br. 3) i da se stara o njihovom izvršavanju (čl. 126, st. 1 br. 4); prvi dio propisa je pozitivan odgovor na obavezu Vlade da Skupštini dostave izvještaje „*uvijek kad to ona traži*“ (čl. 126, st. 2). Ali, iz ostalih propisa nije sasvim jasno da li izvještaji, koje Skupštini dostavljaju organi izvršne vlasti, nakon razmatranja u Skupštini stvaraju prava i obaveze izvjestiocima.

Skupština ih razmatra i donosi zaključke - zaključak će konstituirati prava i obaveze prema organima izvršne vlasti, ako to ustav izričito predviđa. Za vrhovnog državnog tužioca vrijedi samo opšta obaveza samoinicijativnog izvještavanja i izvještavanja na zahtjev (čl. 149, st. 9). Ustav ne govori ništa npr. o posljedicama za neusvajanje izvještaja. Za Zaštitnika, Guvernera ili Savjet Centralne banke nije predviđena obaveza na izvještavanje, dok Državna financijska komisija ima obavezu najmanje jednom godišnje da podnese izvještaj Skupštini o izvršenim kontrolama i njihovim rezultatima (čl. 158). Ustav ne predviđa nikakve posljedice za neprihvatanje izvještaja. Ako se ima u vidu visok stepen samostalnosti ovih organa, kako ih upravo Ustav hoće zajamčiti, to se mora zaključiti da izvještaji koji se podnose orijentiraju Skupštinu i njena tijela pri obavljanju svakodnevnih poslova. Za funkciju zakonodavne vlasti oni mogu poslužiti kao dobri orijentiri, ali za funkciju kontrole izvršne vlasti oni imaju uglavnom simboličnu ulogu.

U odnosu na *sudsku vlast* skupštinska pozicija se naprije može opisati karakteristikama čisto parlamentarnog sistema: nezavisnost sudske vlasti je osigurana i načelno i institucionalno, a zadatak skupštine je da osigura zakonski okvir za rad ovih organa (osniva i ukida sudove, uređuje vrstu i organizaciju sudova, nadležnost, postupke, utvrđuje broj sudija): Zakon je, tako, i ovdje osnovni instrument skupštinske kontrole pravosuđa. Ali, jednom donešeni zakoni postaju instrumentom sudovanja. Kontrolni mehanizmi Skupštine se svode na izbor i razrješavanje sudi-

ja, na pitanja njihovog imuniteta i na kontrolu posredstvom odobrenja budžetskih sredstava. Ovdje postoji jedna specifičnost: Skupština se u osnovi pojavljuje kao aklamaciono tijelo koje potvrđuje odluke egzekutivnih organa. Samo u postupku izbora sudija prema čl. 146, st. 4, kako je gore pokazano, ona ima mogućnost stvarnog izbora. U izboru predsjednika i sudija Ustavnog suda je Skupština vezana za prijedlog predsjednika države. Ovdje je nejasno da li se na izbor sudija Ustavnog suda mogu primjeniti propisi za izbor sudija iz čl. 146. Jer, Ustavnom sudu pripada poseban, osmi dio, ustavna sistematika ga je distancirala od poglavlja o sudskoj vlasti (čl. 142 i dalje) čime je naglašen poseban status sudija Ustavnog suda. Oni su specifičnošću nadležnosti (čl. 168 i 169) i dužinom mandata (10 godina), ali i sastavom, izborom, imunitetom (čl. 175) posebna pravosudna cjelina koja se izdvaja iz redovnih sudova. Na toj se pozadini može izvesti zaključak da se na izbor sudija Ustavnog suda ne primjenjuju propisi za izbor iz čl. 146 st. 4, tako da formulacija po kojoj Skupština na prijedlog predsjednika Crne Gore bira sudije i predsjednika Ustavnog suda upućuje na obavezu Skupštine da potvrdi odluku koju je de facto donio predsjednik države. Od ove tačke se vidi da je sudska vlast samo djelimično potčinjena zakonodavnoj vlasti: potčinjenošću skupštinskim zakonima i djelimično procedurom izbora sudija. Ustavni sud je, suprotno tome, koncipiran kao samostalano i od Skupštine nezavisno pravosudno tijelo.

Međubilans:

- Zakonodavstvo predstavlja djelokrug u kojem je Skupština suverena i u kojem ona koristi zakon kao *jedino* sredstvo za kontrolu ostalih organa vlasti. Prema Vladi kao nosiocu izvršne vlasti raspolaze mogućnostima opoziva i izglasavanja ne/povjerenja, kako je to karakteristično za modele čistog parlamentarnog sistema. Ovdje joj stoje na raspolaganju različiti mehanizmi: glasanje o usvajanju programa Vlade i izboru njenog predsjednika, glasanje o povjerenju Vladi na zahtjev Vlade ili četvrtine poslanika, interpelacija koja može voditi glasanju o povjerenju Vladi i izglasavanje budžeta (o pokretanju postupka za izglasavanje nepovjerenja Vladi i interpelaciji u nastavku, poglavlje o samostalnosti Vlade, str. 52 i dalje). Skupštinska pozicija na zadovoljavajući način smještena u tradiciju podjele vlasti.

- Odnos prema ostalim nosiocima državnih ovlaštenja u području izvršne vlasti (tužilaca, Zaštitnika ljudskih prava, Državne fi-

nansijske kontrole, Guvernera i Centralne banke) je od posebne važnosti. Ističe je stepen nezavisnosti koji ovim organima jamči Ustav kao i pozicija Vlade, koja nema upotrebljive mogućnosti uticaja na ove organe. Skupštinska pozicija je ovdje bitno oslabljena i od te tačke se već naziru elementi mješanog parlamentarnog sistema. Razlozi za ovakvu ocjenu su slabe kontrolne kompetencije i nedostajući mehanizmi donošenja stvarnih odluka o izboru monokratski i kolegijalno ustrojenih organa izvršne vlasti.

- Sudska vlast je visoko osamostaljena i samo se u postupku izbora sudija može govoriti o indirektnoj, ali slaboj kontroli Skupštine nad sudovima. Stvarnu vlast ovdje vrši Ustavni sud. On je u cjelini van skupštinskih ingerencija i predstavlja klasičan primjer nezavisnog pravosudnog organa koji je vezan samo za Ustav. On u tom smislu obavlja funkciju *sekundarne* provjere da li su u konkretnim slučajevima povređene specifične ustavne norme.

- Skupštinske nadležnosti po svom kvalitetu osiguravaju nezavisno vršenje zakonodavne vlasti, ali istovremeno ograničavaju kontrolne funkcije Skupštine u odnosu na segmente izvršne vlasti i na pravosuđe.

a) Vlada

Poziciju Vlade ilustrira suma njenih nadležnosti.²⁶ One su kvantitativno ispod nadležnosti Skupštine ili predsjednika države. No odmah se

²⁶ Vlada:

- preuzima klasične funkcije izvršne vlasti (nabrojane u čl. 126): vođenje unutrašnje i spoljne politike, zakonska inicijativa, izvršavanje zakona i drugih propisa Skupštine, predlaganje budžeta, razvojnog i prostornog plana, obrazovanje i ukidanje ministarstava, obrazovanje stručnih službi, imenovanje, postavljanje i razrješavanje rukovodećih lica u Vladi i pojedinim službama itd;
- može raspustiti Skupštinu u slučaju tromjesečnog nefunkcioniranja skupštinskog rada (po saslušanju mišljenja predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika, čl. 113 st. 2);
- predlaže predsjedniku države ambasadore i šefove drugih dipl. predstavnika u inostranstvu (čl. 119 st. 2 br.3);
- odlučuje o imunitetu predsjednika i članova Vlade;
- ostavkom predsjednika daje ostavku i Vlada (čl 129 st. 2);
- postavlja pred Skupštinom pitanje svoga povjerenja (čl. 131, st. 2);
- posredstvom nadležnog ministarstva kontrolira efikasnost rada pravosuđa (čl. 142, st. 12);

uočava da Vlada ispunjava dvije funkcije koje joj daju kvalitet izvršne vlasti. Na jednoj strani, centar njenih nadležnosti je izvršavanje zakona: utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku kao organ koji se stara o izvršavanju zakona i drugih propisa Skupštine i koji rukovodi državnim poslovima u klasičnim formama državne uprave (čl. 126 st. 1). Na drugoj strani, ona obavlja vrlo ograničenu kontrolnu funkciju u odnosu na Skupštinu – može je, pod otežanim uslovima – raspustiti (čl. 113 st. 2) i u tom slučaju ukinuti i sopstveni mandat (čl. 133 st. 2). Uz sve to, raspolaže vrlo slabom kontrolnom funkcijom prema drugim nosiocima izvršne vlasti.

Vlada ovdje predstavlja tipično izvršnu vlast u najužem smislu riječi. Njene se nadležnosti po svom kvalitetu, sve u svemu, zadržavaju na nivou upravnih funkcija izvršne vlasti. Ona iz te pozicije može samostalno voditi zemlju, ali samo u funkciji sprovođenja sopstvene politike i izvršavanja zakona.

Samostalnost: Opis nadležnosti je opis materije gde Vlada autonomno djeluje i samostalno sprovodi zacrtanu politiku. Nadležnost je određena opisom područja i vrstom djelovanja u članu 102 i u ostalim članovima Ustava. Moguće je s obzirom na finalnost vladinih mjera razlikovati tri konstelacije.

(1) *Apsolutna samostalnost:* Vlada autonomno utvrđuje i vodi unutrašnju i vanjsku politiku, izvršava zakone i druge skupštinske akte i u tu svrhu donosi uredbe, odluke i druge propise, obrazuje i ukida mini-

- daje mišljenje o obezbjeđenju sredstava za rad sudova i unosi prijedlog budžeta skupštinskog radnog tijela bez izmjena u prijedlog državnog budžeta (čl. 148, st 4);

- daje mišljenje o budžetu državnog tužioca i na prijedlog skupštinskog radnog tijela ga bez izmjena unosi u prijedlog državnog budžeta na (čl. 152, st.3);

- daje mišljenje o budžetu Zaštitnika ljudskih prava i na prijedlog skupštinskog radnog tijela ga bez izmjena uvrštava u prijedlog državnog budžeta (čl. 156 st. 3);

- daje mišljenje o prijedlogu budžeta Državne finansijske kontrole i bez izmjena ga na prijedlog radnog tijela Skupštine uvrštava u državni budžet (čl. 159, st. 2);

- daje mišljenje o prijedlogu budžeta Ustavng suda i bez izmjena ga na prijedlog radnog tijela Skupštine uvrštava u prijedlog budžeta;

- predlaže Skupštini četiri člana savjeta Centralne banke (182 st. 4);

- zaključuje međunarodne ugovore (čl. 183 st. 2);

- podnosi prijedlog za promjenu Ustava (čl. 185 st. 1 u vezi s čl. 126).

starstva i niže organe uprave, propisuje načela za njihov rad, nadzire rad ministarstava i organa uprave uključiv i nadzor zakonitosti, priznaje druge države, odlučuje o uspostavljanju diplomatsko-konzularnih odnosa i otvara diplomatska predstavništva zemlje u inostranstvu, imenuje, postavlja i razrješava rukovodeća lica u državnoj upravi, donosi poslovnik za svoj rad, obrazuje potrebne (stručne) službe, odlučuje o imunitetu predsjednika i članova Vlade, raspušata Skupštinu kad se ispune uvjeti iz čl. 113 st. 2, postavlja pred Skupštinu pitanje povjerenja cijeloj Vladi, kontrolira rad pravosuđa i zaključuje međunarodne ugovore²⁷. U ovim područjima je djelatnost Vlade *finalna* – za provođenje nisu neophodni nikakvi „međuakti“ za koje bi konačna primjena Vladinih mjera bila vezana, kao što nije potrebna saglasnost drugih vlasti.

(2) *Relativna samostalnost:* Vlada, isto tako, autonomno predlaže donošenje i promjene ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština, plan razvoja i prostorni plan zemlje, budžet i završni račun, ambasadore i šefove dipl. predstavništava zemlje u inostranstvu, četiri člana Savjeta Centralne banke. U ovim područjima je Vlada samostalna u svojim djelatnostima, ali ove djelatnosti nemaju *finalni* karakter. Njihova konačna primjena ovisi o zakonodavnom organu, Skupštini. Zbog toga je u ovim područjima stepen samostalnosti znatno niži od prethodnog, tako da načelno ne može biti govora o samostalnosti u punom kapacitetu. Ali, funkcija izvršne vlasti je nedirnut.

(3) *Ovisnost:* U trećem području se princip autonomije konkretizira u davanju mišljenja: Vlada daje mišljenja o obezbjeđenju sredstava za rad sudova i o sudskom budžetu, zatim, mišljenje o budžetima državnog tužioca, Zaštitnika ljudskih prava, Državne finansijske kontrole i Ustavnog suda. U ovim područjima Vladino mišljenje ne obavezuje, čak je Vlada obavezana da bez izmjena svaku budžetsku stavku na prijedlog nadležnog skupštinskog tijela, uvrsti u državni budžet. Ovdje je autonomnost Vlade reducirana na vrlo usko područje davanja mišljenja, dok je u provedbi ona potpuno podređena skupštinskim tijelima, a time indirektno i Skupštini.

Na osnovu navedenog prikaza se može *zaključiti* da Vlada u području svojih nadležnosti raspolaže stepenovanom samostalnošću: dok je u područjima koja predstavljaju klasične upravno-izvršne funkcije u po-

²⁷ U pogledu zaključenja međunarodnih ugovora Ustav sadrži nejasnu odredbu koja vodi preklapanju nadležnosti Vlade i predsjednika države: u čl. 183 st. 2 je predviđeno da međunarodne ugovore u ime države zaključuje predsjednik *ili* Vlada. Preklapanje u državnim kompetencijama nije ustavni ideal, suprotna pozicija je poželjna.

tpunosti samostalna, ona je u području pokretanja inicijativa, s obzirom na finalnost svoje djelatnosti, ograničena saglasnošću zakonodavnog tijela. Finalnost njenog djelovanja, pa time i mogućost samostalnog vršenja ovlaštenja je nepotpuna i ovisi o Skupštini.

Stepen samostalnosti Vlade u odnosu na Skupštinu određuju još dva elementa: mogućnost *raspuštanja* Skupštine i *imunitet* Vlade. Mogućnost raspuštanja Skupštine u parlamentarnom sistemu jamči državnoj egzekutivi samostalnost u odnosu na parlamentarno tijelo. To je slučaj kada glavni egzekutivni organ (npr. vlada) raspolaže odgovarajućim ovlaštenjima i praktičnim mehanizmima da raspusti predstavničko tijelo i raspiše nove izbore.²⁸ Time se Vladi prepušta odluka da s obzirom na procjenu konkretnih prilika pokuša obezbjediti sigurniju parlamentarnu većinu koja bi snažnije podržala aktuelnu politiku vlade (primjer je čl. 68 njemačkog Ustava)²⁹. Relevantan propis predstavlja čl. 113 st. 2 Ustava koji jamči Vladi pravo da raspusti Skupštinu ako ova nije u stanju postići kvorum ili iz nekog drugog razloga ne obavlja poslove iz svoje nadležnosti. Međutim, ovakvo ovlaštenje ima vrlo ograničene domete. Vlada se na njega može pozvati pod pretpostavkom tromjesečnog nefunkcioniranja Skupštine, saslušanja predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika; na ovlaštenje se ne može pozvati ako je podnesen prijedlog da se glasa o povjerenju Vladi, u vanrednom stanju ili u prva tri mjeseca od konstituiranja i tri mjeseca prije isteka mandata Skupštine. Da bi odluka Vlade stupila na snagu potreban je, zaključno, ukaz predsjednika države. Propis se zbog toga mora tumačiti restriktivno, tako da se raspuštanje Skupštine po ovlaštenju iz člana 113 st. 2 Ustava mora uzeti kao vrlo slabo sredstvo egezkutivne kontrole Skupštine.

Ali, propisi o *imunitetu* Vlade osnažuju njenu poziciju u pogledu izvršavanja zadataka iz vlastite nadležnosti. Iznad svega je bitan treći stav člana 128: o *imunitetu* predsjednika i članova Vlade odlučuje sama Vlada. U predloženom modelu je pozicija Vlade bitno osnažena. Jer, ne postoji ni jedan vidljiv razlog zbog kojeg upravo Skupština ne bi mogla odlučivati o imunitetu članova sopstvenog izvršnog organa. Istovreme-

²⁸ Ilustrativne su mogućnosti koje predviđaju neki evropski ustavi. U monarhijama npr. šef vlade posjeduje ili faktičku ili pravnu (Španija) mogućnost raspuštanja parlamenta; u republikama je on učesnik postupka, jer podnosi prijedlog (Irska, čl. 13), supotpisuje predsjedničku odluku (Italija, čl. 88) ili posredstvom postavljanja pitanja o povjerenju, koje može biti i stvar političke kalkulacije (SR Njemačka, čl. 68), pokreće mehanizam raspuštanja parlamenta.

²⁹ Usp. E. Šarčević, Ustavno uređenje SR Njemačke, 2005, str. 204.

no je teško zamisliti da bi o pitanjima imuniteta člana Vlade na isti način argumentirali i skupštinski poslanici i Vlada. Ako, uz to, pogledamo kako su pitanja imuniteta riješena kod ostalih organa izvršne vlasti vidjećemo da Vlada ima poseban status: Skupština odlučuje o imunitetu poslanika (čl. 102, st. 2 br. 12), o imunitetu predsjednika (u varijanti da ga bira Skupština čl. 124, 1. alternativa), o imunitetu sudija i predsjednika sudova (čl. 147 st. 11), o imunitetu državnih tužilaca (čl. 149 st. 8 analogno) i o imunitetu predsjednika i članova Savjeta Centralne banke (čl. 182 st. 6). O imunitetu Zaštitnika ljudskih prava nema izričitog propisa, ali bi se iz čl. 154, st. 4 moglo zaključiti da Skupština raspolaže i njegovim imunitetom. Ustav je, međutim, samo Vladi dodijelio ovlaštenje da odlučuje o *sopstvenom* imunitetu. Zbog karaktera izvršne vlasti, koja se koncentrira oko Vlade, takva odredba može biti i jeste sporna u parlamentarnom sistemu vladavine. Ovdje ona stoji u funkciji boljeg pozicioniranja Vlade i njenih članova u odnosu na Skupštinu. Ako imamo na umu da je svrha imuniteta da nosiocima osigura neograničeno iznošenje vlastitog mišljenja (imunizacija od iznošenja činjenica koje bi u normalnim okolnostima predstavljale krivično djelo) i da ih učini neodgovornim prema drugim državnim organima (imunizacija od sudskog ili upravnog gonjenja bez saglasnosti Vlade) to bi se spomenuto rješenje moglo razumijevati kao stvaranje slobodnog prostora za nesmetan politički rad ministara, ili možda čak, kao kompenzacija za vrlo slabe kontrolne kompetencije u odnosu na Skupštinu i na ostale dijelove izvršne vlasti.

Budući da se može imati izvjesnog razumijevanja za imunitet o kojem odlučuje Skupština, ovaj tip imuniteta, po kojem izvršni organ odlučuje „sam u svojoj stvari“, stvara izvjesne dileme. Jer, njime se predstavničkom tijelu oduzima važna funkcija kontrole u odnosu na izvršne vlasti. Konačno, u pravnim državama je velikodušno dodjeljivanje imuniteta po sebi bespotrebno, dakle, i problematično, jer garancija sudske nezavisnosti podržumijeva da su sudske odluke izgubile *politički smisao*.³⁰ Ovo vrijedi posebno za države sa parlamentarnim sistemom

³⁰ Treba imati na umu historijsku perspektivu, naime, da je imunitet baština konstitucionalnih monarhija: on je trebao ponuditi i osigurati zaštitu parlamentarnim predstavnicima pred politički motiviranim progonima od strane monarha i njegove vlade, odnosno, od izvršnih organa koji su mu podređeni i tako omogućiti rad parlamenta. Pri tom se misli na hapšenja koja su trebala spriječiti predstavnike da glasaju u parlamentarnom tijelu, ali i na podizanja tužbi radi diskreditacije neomiljenih predstavnika.

vladavine u kojima je principijelna suprotnost između vlade i parlamenta isključena činjenicom da vlada podrazumijeva trajno povjerenje zakonodavnog tijela.³¹

No, ovdje je riječ o samostalnosti Vlade: *zaključio* bih da su ustavna rješenja u skladu s ustavnim principom parlamentarne vladavine i da otjelotvoruju pravilo o ovisnosti Vlade o povjerenju parlamentarne većine. Vlada je odgovorna Skupštini i može u skupštinskoj proceduri biti opozvana izglasavanjem nepovjerenja. U funkciji izvršne vlasti je dijelom samostalna u upravljanju zemljom, dijelom je ograničena (stepenovana samostalnost) ingerencijama zakonodavnog tijela (Skupštine). Njena pozicija je, sve u svemu, tipična za parlamentarni sistem vlasti.

Atipičnosti postoje s obzirom na odnos prema ostalim organima koji vrše državnu vlast: prema predsjedniku države, prema tužilaštvu, Zaštitniku ljudskih prava, državnoj finansijskoj kontroli, guverneru i Centralnoj banci. Ni jedan od ovih organa ne podliježe kontroli Vlade. Oni u sistemu podjele vlasti agiraju kao osamostaljeni dijelovi izvršne vlasti prema kojima Vlada nema čak ni mogućnost budžetske kontrole.

Stalna i konkretna kontrola rada: Pitanje stalne i konkretne kontrole rada Vlade je dijelom odgovoreno u prethodnom poglavlju. No, treba još procijeniti kakav prag kontrole mora prekoračiti Skupština da bi Vladu dovela u poziciju kontrolirane vlasti. Relevantni su ustavni mehanizmi za pokretanje postupka za izglasavanje povjerenja Vladi.

Generalna klauzula da Skupština daje povjerenje i izglasava nepovjerenje Vladi i članovima vlade većinom glasova od ukupnog broja poslanika iz čl. 112 st. 2 kazuje da se Vlada posmatra kao kolegijalni organ za čije je smjenjivnje dovoljna obična većina. Ona istovremeno djeluje i kao skup pojedinih ministara, kojima pojedinačno može biti izglasano nepovjerenje. Ovim je na, jednoj strani, pojednostavljen postupak skupštinske kontrole nad pojedinim ministarstvima, a kako smjena jednog člana ne ugrožava rad cijele Vlade, osigurana je, na drugoj strani, stabilnost, kontinuitet i neodgovornost Vlade u cjelini. Pozicija Vlade u odnosu na Skupštinu je sigurnija, jer pad jednog ministra ne može voditi padu cijele Vlade.

Klauzula iz čl. 112 st. 2 Ustava je konkretizirana u poglavlju o Vladi (čl. 125 i dalje). Najprije je sâm predsjednik Vlade ovlašćen da bez sa-

³¹ Detaljnije A. Koja (fn. 23), str. 176 i dalje.

glasnosti Skupštine smijeni člana Vlade i da obavijesti skupštinu kako bi novi član pred njom polagao zakletvu (čl. 130). Zatim je predviđena mogućnost da i predsjednik i član Vlade mogu podnijeti ostavku, pri čemu samo ostavka predsjednika Vlade povlači ostavku Vlade u cjelini (princip kolegijalne odgovornosti, čl. 130).

Stalna i konkretna kontrola Vlade su obezbjeđeni pokretanjem postupka za glasanje o povjerenju Vladi (čl. 131), poslaničkim pitanjem i interpelacijom. Svaki poslanik ima pravo na postavljanje poslaničkog pitanja članu Vlade ili Vladi u cjelini - Ustav izričito propisuje da je Vlada dužna dostaviti odgovor najkasnije na narednoj sjednici Skupštine. Za ovaj kontrolni mehanizam se ne vežu pravne posljedice. Postupak za glasanje o povjerenju Vladi mogu pokrenuti *četvrtina* ukupnog broja poslanika i sama Vlada. Interpelacija podrazumijeva istu, jednočetvrtinsku većinu poslanika i obavezuje Vladu na odgovor u roku od osam dana pod prijetnjom da neprihvatanje odgovora vodi glasanju o povjerenju Vladi. Za postavljanje pitanja o odgovornosti Vlade je, prema tome, najvažnija *inicijalna većina*. Upravo zbog toga treba razjasniti da li je jednočetvrtinska većina svih poslanika visok ili još uvijek razuman većinski prag.

Ako ga usporedimo sa rješenjima u pojedinim evropskim ustavima dobićemo jasnije parametre:

Najniži standard za pokretanje postupka o izglasavanju nepovjerenja vladi postavlja italijanski Ustav (čl. 94 - najmanje *desetina članova* jednog doma) kao i Ustav *francuske V. Republike* (čl. 49 st. 2, 2. rečenica zahtjeva najmanje *desetinu članova* Nacionalne skupštine); pri tom se očekuje postojanje potpisanog zahtjeva. Odgovarajuće kvote iskazane potpisima također zahtijevaju *ustav Grčke* (čl 84 st. 2, zahtjev za pokretanje postupka mora potpisati najmanje *šestina* poslanika), *Ustav Portugala* (čl. 194, zahtjev mora podnijeti *četvrtina* poslanika), *Ustav Španije* (čl. 113 zahtjev mora potpisati najmanje *desetina* poslanika, ali je potrebna apsolutna većina za usvajanje nepovjerenja), *ustav Češke* (čl. 72 stav 2 zahtijeva najmanje *pedeset potpisa* od ukupno 200 poslanika, dakle jednu *četvrtinu*, i za izglasavanje nepovjerenja apsolutnu većinu glasova), *Ustav Estonije* (čl.97, st. 2. zahtjeva *petinu* potpisa od ukupnog broja skupštinskih predstavnika), *Ustav Poljske* (čl. 158) podrazumijeva podnošenje zahtjeva od najmanje 48 članova Sejma (sastoji se od 460 poslanika) i istovremeno imenovanje

novog kandidata za mjesto šefa vlade. Ovim smo već na terenu konstruktivnog nepovjerenja. Ustav *Mađarske* (čl. 39a) zahtjeva potpis najmanje *petine* poslanika, ali u zatjevu mora biti imenovan novi mandatar; slovenački Ustav predviđa specifičan model: smjena Vlade je moguća ako na zahtjev najmanje deset poslanika bude izabran novi predsjednik vlade sa običnom većinom svih poslanika (čl. 116, st. 1).

Najdalje u postavljanju barijera idu *njemački Ustav* zahtjevom konstruktivnog nepovjerenja (čl. 68: ako zahtjev Saveznog kancelara, da mu se izglasa povjerenje, ne dobije saglasnost većine članova Saveznog vijeća, Predsjednik savezne države može na prijedlog Saveznog kancelara u roku od dvadesetjednog dana raspustiti Savezno vijeće. Pravo na raspuštanje se gasi u koliko Savezno vijeće izabere drugog kancelara većinom svojih glasova) i *Ustav Belgije* (čl. 96: kada predstavnički dom apsolutnom većinom svojih članova prihvati zahtjev za nepovjerenje vlade istovremeno predloži novog šefa vlade, kralj ga imenuje na tu funkciju).

Iz navedenih primjera se vidi da crnogorski Ustav stavlja relativno visoku barijeru za pokretanje postupka povjerenja (i time je bliži novim EU-članicama nego jezgru zapadnih demokratija), ali za postizanje odluke propisuje nisku (običnu) većinu svih poslanika. Kombinacijom oba elementa se vjerovatno želi postići stabilnost političkog sistema i osujetiti česte smjene vlada. Rješenje nije nikava novost: otežanim postupkom pokretanja inicijative za izglasavanje nepovjerenja se u savremenim republikama u pravilu osigurava stabilna pozicija vlade ili šefa vlade. Uz to redovno ide slabljenje pozicije parlamenta. Pravilo je da republikanska uređenja, pozicioniraju šefa države, predsjednika, tako da on postaje ključni faktor stabiliziranja državne vlasti.

Crnogorski model se najprije pokazuje kao model srednjeg puta, u kojem se postizanje saglasnosti za pokretanje postupka o izglasavanju nepovjerenja Vladi stavlja pred nešto rigorozniji zahtjev, no ako na ovom pragu bude uspostavljen konsenzus, slijedeću barijeru (većina svih poslanika) neće biti teško dostići. Ovakvoj logici valja najprije prigovoriti da pokretanje postupka nije jednako donošenju odluke o smjeni Vlade i da sam postupak najčešće nije u funkciji smjene, nego u funkciji javnog pretresanja odgovarajućih pitanja i senzibiliziranja javnosti za odgovoran rad Vlade. Takvo obrazloženje govori u prilog snižavanju praga za pokretanje samog postupka, a za eventualno podizanje nivoa

potrebne većine za smjenu Vlade. Tako i pitanje praktikabilnosti ovog pravila jeste u osnovi pitanje o sastavu crnogorske Skupštine. Ako apsolutnu većinu ili nadpolovičnu većinu drže jedna ili dvije velike partije, koje obrazuju koaliciju, a u opoziciji ostaje političko šarenilo malih partija različitog političkog spektra, teško je zamisliti da je u uvjetima praktičnog vršenja vlasti moguće dostići 25%-nu barijeru za glasanje povjerenja Vladi. U trenutnoj bi konstelaciji npr. za pokretanje postupka bilo potrebno obezbjediti 21 poslanički glas. Kako tri opozicione partije imaju 35 čistih poslaničkih mandata to prelazak 25%-praga ne bi pretstavljao nikakav problem. Ali, treba imati u vidu da opozicione partije nisu politički homogene i da svaki put neće biti jednostavno postići „veliki konsenzus“ o povjerenju Vladi. Zbog toga mi se čini smislenijim rješenje po kojem će se oboriti inicijalni prag, jer se pokretanjem rasprave rad Vlade stavlja na uvid javnosti (što „mladoj demokratiji“ može samo koristiti). Uz to: pokretanje postupka aktualnoj Vladi ionako ne može štetiti ako je „štiti“ politička većina u parlamentu.

Ustav, time zaključujem, konkretnu kontrolu Vlade čini prohodnom, ali otežava pokretanje postupka za izglasavanje nepovjerenja ustanovljavanjem jednočetvrtinske većine kao praga za pokretanje postupka. Kvota je iznad onih, uobičajenih u stabilnim demokratijama. Zaključak iz prethodnog dijela, da je zadovoljen standard odgovorne Vlade bi unekoliko trebalo revidirati stavom da je samostalnost Vlade čvrsta, da je osigurana visoko postavljenim pragom za pokretanje postupka o izglasavanju nepovjerenja kao i za pozivanje na pravo interpelacije. Poslanička pitanja u tom smislu ne predstavljaju nikakvu sigurnu kompenzaciju, jer snagom Ustava ne proizvode ni pravne, ni političke posljedice po aktualnu Vladu. Više hipotetičku mogućnost kontrole predviđa budžetski propis (čl. 115 st. 3) po kojem skupštinsko neusvajanje budžeta do marta mjeseca naredne godine za budžet iz tekuće godine vodi prestanku mandata Vlade; on je, uz to, materijalno ograničen na pitanja državnog proračuna. Ako se svemu doda mehanizam imuniteta skoro da bi se moglo zaključiti kako će u situaciji stabilne skupštinske većine ili stabilne političke koalicije mogućnost skupštinskog kontroliranja Vlade i izglasavanja nepovjerenja postati nerealna.

Unutrašnji odnos - šef Vlade - članovi: Konačno, ne smije se previdjeti da i unutar kabineta postoji odnos povjerenja, naime, između šefa Vlade i pojedinih ministara. Česta su ustavna rješenja da ministre ne imenuje samo šef države na prijedlog šefa Vlade, nego da se mogu na njegov prijedlog u svako vrijeme i opozvati (čl. 64 njemačkog Ustava, čl. 8 st.

2 francuskog Ustava, čl. 70 st. 1, 2. rečenica austrijskog Ustava, čl. 100 španskog Ustava). Član Vlade prema ovom modelu mora pored povjerenja šefa Vlade imati i povjerenje šefa države (predsjednika ili monarha). U ovakvim konstelacijama obrazovanje Vlade nije moguće protiv volje šefa države. U pojedinim državama on može preuzeti i predsjedavanje Vladom (dijelom pod otežanim uslovima).

U većini evropskih država šef Vlade je nešto više nego *primus inter pares*, jer mu ustavi jamče, više-manje jasno formulirano, pravo na donošenje smjernica za rad Vlade (čl. 65 njemačkog, čl. 21 francuskog, čl. 82 i 83 grčkog, čl. 95 italijanskog, čl. 204 portugalskog ili npr. čl. 98 španskog Ustava). U Austriji i Švedskoj šef Vlade ima otprilike isto mjesto. On stavlja pred parlament pitanje povjerenja Vlade, a izglasavanje nepovjerenja je upućeno šefu Vlade ili Vladi u cjelini, dok pojedini ministri ne mogu biti „izbačeni“ iz Vlade. U monarhijama šef Vlade ima ili faktičku ili pravnu (Španija) mogućnost raspuštanja parlamenta; u pojedinim republikama je šef Vlade učesnik, kada predlaže (Irska, čl. 13), supotpisuje predsjedničku odluku (Italija čl. 88) ili kada mehanizam raspuštanja skupštine stavlja u pogon kao jednu formu „prikrivenog“ pitanja o povjerenju vladi (čl. 68 njemačkog Ustava).

Iz crngorskog Ustava se ne vide unutrašnji odnosi u Vladi. Njih će rješavati poslovnik koji tek treba biti donešen prema novom Ustavu (čl. 126, st. 1 br. 16). Iz temeljnog organizacionog načela (čl. 125, st 3) se, međutim, vidi da predsjednik Vlade nema posebna ovlašćenja za donošenje smjernica, nego je u ulozi *primus inter pares*; on je prevashodno činovnik koji je usmjeren na tehničku organizaciju rada („stara se da *blagovremeno vrši svoje funkcije i usklađuje rad članova Vlade*“). Ustavni tekst je za dalje analize i preciziranje ovog načela neizdašan.

Pravila o obrazovanju Vlade pokazuju da ona fungira kao kolegijalni organ u kojem ministri samostalno, a predsjednik Vlade kolegijalno odgovara pred Skupštinom. Ustav izričito ovlašćuje predsjednika Vlade da prema sopstvenom nahođenju može razrješavati i imenovati članove Vlade (čl. 130), ali je opstanak Vlade u cjelini uvijek vezan za ličnost predsjednika (čl. 129). Posebnu ulogu u formiranju Vlade ima predsjednik države i ona se s jednakom snagom mora realizirati i kod prvog prijedloga kandidata za predsjednika Vlade i kod predlaganja jednog ili više kandidata po izglasavanju nepovjerenja Vladi. Generalno, ustavna koncepcija u ovom smislu osnažuje predsjednika države u ulozi faktora stabilizacije političkog sistema (usp. čl. 131 st. 5), a šefa Vlade u odno-

su na vlastite ministre. Takva tehnika omogućuje stabilizaciju na vlasti Vlade koja je jednom izabrana i u tom smislu se profilira i crngorski Ustav.

b) Predsjednik države

Da bi se razumjela pozicija predsjednika države, a time i specifičnosti crngorskog sistema vlasti, prethodno bih skrenuo pažnju na dva kompleksa pitanja: (1) na opštu ustavnu koncepciju predsjedničkih ovlašćenja i s tim u vezi na predložene alternative za izbor predsjednika i (2) na položaj predsjednika u evropskim ustavnim sistemima. Oba aspekata će omogućiti pregledniji rad sa konkretnim ustavnim rješenjima.

(1) *Opšta ustavna koncepcija*: Ustav predviđa da predsjednik države vrši određene poslove izvršne vlasti utvrđene ustavom (čl. 119 st. 1). Iz definicije slijedi da je predsjednik dio izvršne vlasti i da su njegovi konkretni zadaci i ovlašćenja bliže definirani Ustavom. Pregled konkretnih ustavnih odredbi pokazuje, međutim, da je njegova pozicija u odnosu na ostale dijelove izvršne vlasti, ali i u odnosu na zakonodavnu i sudsku vlast izdvojena u osamostaljenu izvršnu vlast. Najprije pada u oči da je on *fizički* odvojen od ostalih vlasti i da rezidira na posebnom mjestu. Naime, glavni grad je odvojen od prijestonice; Cetinje je „*vjekovno istorijsko, kulturno i političko sjedište Crne Gore prijestonica Crne Gore*“, a u prijestonici je rezidencija predsjednika države (čl. 8). Terminološka razlika dobija semantičko pokriće sa fizičkim izdvajanjem predsjednika u zasebno rezidencijalno područje, naime, u historijsko prijestolje Crne Gore. Ali, veza historijskih konotacija i zasebne rezidencije kao da unaprijed opredjeljuje organizacioni dio ustava u korist „sekulariziranog knjaza“, kojeg od prosvjećenog apsolutizma dijeli samo izbornost prijestolja.

Niz predsjedničkih ovlašćenja dijelom prelaze granice čistog izvršavanja zakona.³² Tako se može govoriti o posebnoj, predsjedničkoj vlasti. U ustavnoj sistematizaciji su njegove nadležnosti uglavnom regulirane u šestom dijelu (Organizacija državne vlasti). Ovdje su odgovarajući propisi smješteni odmah iza propisa o Skupštini, a ispred propisa o Vladi. Takva sistematizacija također

³² Tako npr. ovlašćenja da u pravilu predlaže mandataru vlade - predstavljeno u poglavlju o Skupštini - izlaze iz granica izvršne vlasti.

govori nešto i o hijerarhiji pojedinih vlasti i njenih organa: predsjednik države u crnogorskom sistemu podjele vlasti po važnosti dolazi odmah iza Skupštine, a kao dio izvršne vlasti je ispred Vlade. Da ima jaku poziciju koja je u rangu Skupštine potvrđuje konkretna ovlaštenja (o tome u nastavku). Na ovom mjestu je gornji nalaz značajan za pitanje o načinu izbora predsjednika države. Ustav ostavlja otvorene dvije alternative: *nesposredan* izbor, na opštim i tajnim izborima i *posredno*, unutar Skupštine.

Kako će predsjednik biti biran zavisi u prvom redu od stepena njegovih ovlaštenja i odnosa prema ostalim vlastima. Pri tom može važiti kao pravilo da veći stepen samostalnosti i široka ovlaštenja u parlamentarnim procedurama i političkom životu zahtijevaju *neposredni* izbor dok ovlaštenja reprezentativnog karaktera i uzak krug nadležnosti simboličnog karaktera, koja su usmjerena na stabiliziranje političkog sistema, govore u prilog *posrednog*, dakle, skupštinskog izbora. Odmah se vidi da je ustavna koncepcija u cjelini bliža prvoj varijanti. Konačno, sve da i uslijedi uskraćivanje njegovih ovlaštenja, politička snaga predsjednika se još uvijek ne bi mogla svesti na simboličnu funkciju. Mislim da je zbog toga cjelini ustavnog uređenja primjerena varijanta *neposrednog* izbora predsjednika, opštim i tajnim glasanjem. Uz nju ide odgovarajući mehanizam kontrole - posredstvom Ustavnog suda. U nastavku ću zbog toga ovu alternativu uzeti kao mjerodavnu.

(2) *Evrpska rješenja*: S izuzetkom SR Njemačke, koja je nakon iskustva s Vajmarskom republikom izvukla konkretne konsekvence i predsjednika države gotovo razvlastila, skoro svi republikanski ustavi su šefa države opremili takvim kompetencijama da mu uz parlament pripada funkcija dopunske vlasti. Ona značajno doprinosi *stabilizaciji* političkog sistema. Najniži rang predsjedničkih kompetencija ima italijanski predsjednik i one su, kao i u crnogorskom Ustavu, uređene u dijelu koji slijedi iza dijela o parlamentu - ostale države reguliraju predsjedničke prije parlamentarnih nadležnosti. Sve u svemu italijanski predsjednik raspolaže značajnim ovlaštenjima; najvažnije su imenovanje šefa vlade (što u nejasnim odnosima većina u italijanskom parlamentu ima odgovarajuću ulogu), mogućnost raspuštanja parlamenta i zapovjedanje oružanim snagama. Ova ovlaštenja su ograničena na dva načina, najpre oblikom izbora (on nije direktno legitimiran, nego

se njegova legitimacija izvodi iz parlamenta), a zatim, generalnom obavezom na supotpisivanje sa ministarstvima. Pozicija grčkog predsjednika je najprije bila dijelom usklađena sa pozicijom francuskog (*Karamanlis* je npr. svoj egzil proveo u Francuskoj!), da bi nakon ustavne reforme iz 1968. ovlaštenja predsjednika bila bitno ograničena. Unatoč tome on nije ostao simbolična figura, posebno u kriznim situacijama može raspolagati svojim ovlaštenjima kako bi se aktivno uključio u političke odluke.

Pored irskog šefa države direktno se biraju finski, austrijski, portugalski i francuski predsjednik. Takav oblik legitimacije je neophodna pretpostavka za politički jakog predsjednika i za izgradnju odgovarajuće pozicije u ustavnom sistemu. Portugalski predsjednik raspolaže ovlaštenjima koja se mogu uspoređivati sa onim francuskog predsjednika, no nije došlo do razvoja prema predsjedničkom ustavnom sistemu ili polupredsjedničkom, prema uzorima francuske V republike. Jer, političari su ovdje sopstvene ambicije usmeravali prema šefu vlade. Ipak, šef vlade mora u Portugalu uzimati u obzir predsjednika države više nego je to uobičajeno za parlamentarni sistem vladavine. Novi finski Ustav je ranije moćnom predsjedniku oduzeo najveći dio njegovih ovlaštenja, dok značajna ovlaštenja austrijskog predsjednika jedva da ostvaruju bitan politički učinak - ovdje je primjena Ustava i aktivan politički život izbacio u prvi plan šefa vlade. Predsjednik države je jedino u ustavnom sistemu Francuske postao odlučujuća politička figura. Njegova ustavna ovlaštenja su vrlo široka: imenuje predsjednika vlade, raspušta nacionalnu Skupštinu, raspolaže posebnim kompetencijama u vanjskoj politici i području odbrane, on je „gospodar stanja nužde“ itd. On može ovu funkciju realizirati samo uz oslonac na parlamentarnu većinu. U takvoj konstelaciji (i uz jaku ličnost predsjednika) se događa da opšti pravac politike ne određuje vlada, nego upravo predsjednik. On može u bitnoj mjeri odstupiti od „svoje“ parlamentarne većine ili je čak potpuno ignorirati - npr. u područjima vanjske ili sigurnosne politike.

U poređenju sa „starim“, „nove“ EU-članice karakterizira činjenica da se u polovini od njih predsjednik direktno bira i da su mu u skladu sa tim osigurana značajna ovlaštenja. Obrazovanje vlade protiv volje predsjednika države najčešće nije moguće. Dok od

„starih“ članica samo u Grčkoj, Francuskoj, Austriji i Portugalu snagom ustavne odluke sâm šef države (predsjednik) odlučuje o raspuštanju parlamenta, u „novim“ članicama on, generalno, raspolaže pravom raspuštanja parlamenta (dijelom pod otežanim okolnostima: Češka, Mađarska i, posebno, Slovenija). Svuda je predsjednik vrhovni zapovjednik oružanih snaga, proglašava izvanredno stanje i u tom se slučaju na njega se prenose kompetencije. U Litvi (vanjska politika) i u Poljskoj (vanjska politika i pravo suspenzivnog veta u zakonodavnom postupku) raspolaže kompetencijama koje mu omogućuju odgovarajući uticaj na političke odluke. U Litvi je na referendumu maja 1992. godine odbijen čist predsjednički sistem. Ujedno se nigdje nije razvila ustavna i politička praksa u kojoj bi predsjednik države, kao u V. francuskoj republici, postao dominantna figura političkih procesa.³³ Posebno ne može biti govora o elementima koji bi vodili jakom predsjedniku sa autoritarnim obilježjima, kako je to karakteristično za Bjelorusiju ili, do izvjesnog stepena također za Rusiju, odnosno, kako je to bilo karakteristično za Hrvatsku u Tuđmanovoj eri).

Čisto predsjednički sistem prema američkom modelu se u Evropi nije razvio. U mješanim sistemima vladavine su prisutni elementi predsjedničke i parlamentarne organizacije državne vlasti. Predsjednik ovdje u odnosu na parlament, ali i u odnosu na vlade ima samostalno mjesto, kao i značajna ovlašćenja. Njegove karakteristike su: samostalna demokratska legitimacija, smjenljivost, ne kroz parlament, nego posredstvom odluke najvišeg suda ili referendumskim izjašnjenjem. On pokušava korigirati deficite još uvijek neetabliranih višepartijskih demokratija. U tom se smislu jaka pozicija predsjednika države može objasniti potrebom za stabilizaciju cijelog sistema kao i potrebom da se predsjedniku obezbjedi identitet, kako prema vani, tako i prema unutra. Jer, ne smije se zaboraviti da se radi o društvima koja su dijelom politički (ali i etnički) fragmentirana.

Crnogorski model se dakle nalazi u trendu: Predsjednik države vrši poslove „izvršne vlasti“, ali mu je obim i kvalitet kompetencija značajno

³³ Razvoj u Poljskoj za predsjednika L. Walensa je privremeno vodilo kroz neku vrstu prezidijalizma. Ustav iz 1977. je šefu države oduzeo niz ovlašćenja tako da je ostao važan faktor, ali je bio isključen razvoj *à la français*.

pomjeren prema visoko osamostaljenoj vlasti.³⁴ Njegovu stvarnu poziciju određuje kvalitet nadležnosti.

Predsjednik Skupštini predlaže kandidate koji vrše javna ovlašćenja (čl. 119 st. 2 br. 2). On će u toj funkciji biti u poziciji da iznošenjem prijedloga prejudicira odluku Skupštine ili će biti u poziciji da iznese opcije o kojima se Skupština tek treba izjasniti. Da li je riječ o jednoj ili drugoj varijanti, zavisi od konkretnih propisa. Ovdje se ne radi o nebitnom detalju, jer se upravo iz ovih nadležnosti mora vidjeti ko donosi stvarnu

³⁴ Suma njegovih kompetencija izgleda ovako:

- prvi put predlaže kandidata za predsjednika Vlade (čl. 113 st.1);
- predlaže Skupštini kandidate za predsjednika Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda (čl. 175 st. 2), Zaštitnika ljudskih prava, predsjednika i članove Vrhovne državne kontrole³⁵ i guvernera Centralne banke (119 st. 2 br. 2);
- predlaže kandidata za predsjednika Vlade, odnosno ako ovaj ne bude izabran predlaže novog kandidata (čl. 127, st.6); predlaže novog kandidata za predsjednika Vlade kad Skupština izglasa nepovjerenje Vladi; predlaže jednom ili više puta kandidata za predsjednika Vlade (čl. 131 st. 3 i 5);
- saziva vanredno zasjedanje Skupštine (čl. 11 st. 6);
- ukazom proglašava raspuštanje Skupštine koje je obavila Vlada u slučaju tromjesečnog nefunkcionisanja (čl. 113 st. 3);
- izvršava odluku Vlade o raspuštanju Skupštine ukazom (čl. 119, st. 2 br. 10) raspisuje izbore prvog narednog dana po raspuštanju skupštine;
- proglašava ukazom zakone ili vraća zakon skupštini na ponovo razmatranje i odlučivanje (čl. 116 st. 2);
- predlaže Skupštini raspisivanje referenduma (čl. 117 st. 2 i čl. 119 st. 2 br. 8);
- postavlja i opoziva ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavnika u inostranstvu (na prijedlog Vlade, čl. 119, st. 2 br. 3);
- predstavlja državu u zemlji i inostranstvu (čl. 119 st. 2 br. 1);
- na vlastitu inicijativu traži sazivnje Skupštine da bi iznio sopstvene poglede o funkcioniranju vlasti (čl. 119 st. 2 br. 5);
- komanduje oružanim snagama (na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost čl. 119 st. 2 br. 6);
- dodjeljuje odlikovanja, odlučuje o pomilovanju (čl.119, st. 2 br. 11 i 12);
- daje mišljenje Skupštini na njen zahtjev (čl. 119, st. 2 br. 13);
- konstatuje ukazom raspuštanje Skupštine po sili zakona (zbog neizbora vlade) i raspisuje nove izbore (čl. 127, st. 7, čl. 131, st. 5);
- predsjedava Savjetu odbrane (čl. 139 st. 2);
- predlaže Skupštini Zaštitnika ljudskih prava (čl. 154 st. 1);
- predlaže guvernera Centralne banke Skupštini (čl. 181, st. 2);
- zaključuje međunarodne ugovore (čl. 183 st. 2);
- izvršava odluke Savejta za odbarnu i bezbjednost i izdaje izvršne komande vojsci (čl. 184, st. 6);
- podnosi prijedlog za promjenu Ustava (čl. 185, st. 1).

odluku, dakle, ko odlučuje o personalnim pitanjima u području zapošljavanja funkcija izvršne vlasti.

Kako sam već gore pokazao,³⁵ mora se polaziti od činjenice da predsjednik *de facto odlučuje* o izboru Zaštitnika ljudskih prava (čl. 119 st. 2 br. 2 u vezi s čl. 154), predsjednika i članove Državne finansijske kontrole (čl. 119 st. 2 br. 2 u vezi s čl. 157 st. 7), sudije i predsjednika Ustavnog suda (čl. 119 st. 2 br. 2 u vezi s čl. 175 st. 2), guvernera Centralne banke (čl. 119 st. 2 br. 2 u vezi s čl. 181 st. 2). Takav zaključak slijedi, na jednoj strani, iz ustavne formulacije da ove funkcionere „bira Skupština na prijedlog predsjednika Crne Gore“, a na drugoj, iz sistematskog tumačenja Ustava (usp. gore u poglavlju o kontrolnim funkcijama Skupštine, str. 45 i dalje). Ništa drugo ne može vrijediti za postavljanje i izbor ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavnika Crne Gore u inostranstvu. Ovdje se samo kao predlagач pojavljuje Vlada (čl. 119 st. 2 br. 3).

Drugi tip nadležnosti se izdvaja na osnovu načina donošenja odluke o izboru Vlade, o imenovanju državnih tužilaca i prijedlozima za izbor sudija. U ovim slučajevima predsjednik predlaže kandidate. Skupštini je ostavljena mogućnost da spriječi ili da podrži izbor predloženog kandidata, ali ona ne može uticati na odluku predsjednika o samom kandidatu. To je isključivo njegova nadležnost. Upravo su u njoj koncentrirani mehanizmi za kontrolu Skupštine. Tako se Skupština raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od kada je predsjednik prvi put predložio kandidata za predsjednika Vlade (čl. 113 st.1); napominjem da on kandidata za predsjednika Vlade predlaže (samol!) *po pravilu* iz stranke ili koalicije koja ima skupštinsku većinu. Predsjednik ovdje ima mogućnost da usmjerava skupštinske poslanike i političke koalicije i da parlamentarni život oblikuje prema vlastitim potrebama: od sinhroniziranog rada do raspuštanju Skupštine. Predsjednik može predložiti i novog kandidata (po proceduri iz čl. 127 st. 6-7), odnosno jednom, ili više puta predložiti kandidata (u slučaju izglasavanja nepovjerenja Vladi po proceduri iz čl. 131 st. 5). Ako skupština ne usvoji njegove prijedloge, ona se raspušta. Predsjednik države, dakle, donošenjem odluke o kandidatu za šefa Vlade, donosi *de facto* odluku o formiranju jedne od poluga izvršne vlasti (Vlade). Ustav, međutim, Skupštini oduzima mogućnost da utiče na ovu odluku; ona na kraju mora podržati prijedlog predsjednika ako ne želi da se suoči sa sopstvenim raspuštanjem. Po-

³⁵ Usp. gore analizu kontrolnih funkcija Skupštine, posebno, analize izbora na funkciju po prijedlogu predsjednika države, str. 47 i dalje.

zicija predsjednika je u ovom segmentu nadležnosti nadređena poziciji Skupštine.

Takav zaključak može biti osporen ili relativiran ako postoje kompenzacioni mehanizmi kojima bi Skupština kontrolirala predsjednika države. Odmah treba pomisliti na postupak razrješenja, jer je predsjednik države u funkciji izvršne vlasti i načelno bi Skupština morala biti u poziciji da ga u svako vrijeme razriješi dužnosti. No, Ustav ovdje stavlja visoke barijere. Pokretanje inicijative za utvrđivanje odgovornosti je vezano za dvotrećinsku većinu ukupnog broja poslanika (čl. 122) – prag je još viši od onog za pokretanje postupka o odgovornosti Vlade; ostala je ista, obična većina za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava. On je odgovoran za „povredu Ustava“ – riječ je o tipu odgovornosti koji je opisan generalnom kaluzulom. Ustav ne precizira da povreda Ustava mora uslijediti u obavljanju njegove funkcije,³⁶ ali čl. 124 st. 3 propisuje da predsjednik ne odgovara za akte i radnje preduzete u vršenju svoje funkcije ni po prestanku mandata – on je, dakle, amnestiran od odgovornosti za povrede Ustava, koje je počinio u obavljanju predsjedničkih dužnosti. Jedina sankcija za kršenje Ustava je prestanak dužnosti po sili Ustava (čl. 122 st. 4).

Kako je odgovornost predsjednika opisana pravnom klauzulom koja u svakom konkretnom slučaju podliježe tumačenju ustava i tumačenju postupka koji je predmet odgovornosti, to će biti vrlo teško dokazati konkretnu povredu Ustava. Osim toga predsjednička ovlašćenja i imunitet su postavljeni tako da se u okviru razumnih procjena ne može očekivati da će predsjednik dospjeti pred Ustavni sud na osnovu odgovornosti po članu 122 Ustava. Uz sve to, o njegovoj odgovornosti ne odlučuje Skupština, ona samo pokreće postupak utvrđivanjem prijedloga, a definitivnu odluku donosi Ustavni sud. Ovim je organ izvršne vlasti izuzet iz ingerencija skupštine – i u tom smislu je, sve u svemu, njegova pozicija u odnosu na Skupštinu ojačana.

Treći tip predsjedničkih ovlašćenja se odnosi na zakonodavnu inicijativu, zatim, na inicijative koje su akcesorne zakonodavstvu i na izvršavanje odluka drugih organa. U ovim područjima predsjednik može podnijeti prijedlog za promjenu Ustava (inicijativa u kojoj je izjednačen sa Vladom, jednom četvrtinom skupštinskih poslanika i sa deset hiljada

³⁶ Tako npr. hrvatski Ustav precizira u čl. 104 st. da je predsjednik odgovoran za povrede Ustava koje je počinio u okviru obavljanja svojih dužnosti.

crnogorskih birača, čl. 185 st. 1) i sazvati vanredno zasjedanje Skupštine (ovdje je izjednačen sa Vladom, trećinom poslanika, čl. 111 st. 6). On je, zatim, nadležan za niz akata koji u pogledu primjene skupštinskih odluka imaju konstitutivni karakter: proglašava *ukazom* zakone ili ih vraća Skupštini na ponovno razmatranje (čl. 116 st. 1) i proglašava *ukazom* odluku Vlade o raspuštanju Skupštine (čl. 119 st. 2 br. 10 u vezi s čl. 113 st. 3). U oba slučaja pravne posljedice mogu uslijediti tek na osnovu njegovo ukaza; ako bi donošenje odgovarajućeg ukaza izostalo, uslijedila bi blokada spomenutih procedura.

Ustav zbog toga za donošenje ukaza o *proglašenju zakona* propisuje da je predsjednik *dužan* u odgovarajućem roku donijeti ukaz (15 dana za proglašenje zakona odnosno 7 dana ako je zakon usvojen o po hitnom postuku, čl. 116 st. 1 i 2). Ako predsjednik države ni u navedenim rokovima ne izađe u susret svojoj obavezi, ukaz donosi predsjednik Skupštine. U ovom slučaju je Skupština u funkciji zakonodavnog organa nadređena funkciji predsjednika države kao izvršnog organa. U svim drugim područjima nema konkretnih propisa o posljedicama predsjedničke šutnje. To vrijedi jednako za odluku Vlade o *raspuštanju Skupštine*, za *raspisivanje izbora* po raspuštanju Skupštine i za *zaključenje* međunarodnih ugovora. U navedenim slučajevima predsjednik je „gospodar situacije“ i u tom smislu organ izvršne vlasti koji je nadređen ostalim vlastima. Isto mora vrijediti i za komandnu funkciju (čl. 119 st. 2 br. 6, konkretiziran u čl. 184 st. 6): Predsjednik izdaje izvršne komande na osnovu odluke Savjeta za odbranu.

Zaključenje međunarodnih ugovora bi, prema ustavnoj formulaciji, moralo uslijediti u konkurenciji sa Vladom. Propis daje ista ovlašćenja i Vladi i predsjedniku države, a da ne nudi kriterije ili jasne parametre za raspodjelu kompetencija u ovom području. Riječ je o normi koja nosi izvjestan potencijal političkog i pravnog konflikta - nadležnosti bi se morale u redakcijskim doradama egzaktno raspodijeliti u korist jednog ili drugog organa.

Pogledajmo u *cjelini poziciju predsjednika države*: to je neposredno legitimiran organ (prema alternativni neposrednih izbora) koji legitimaciono stoji u istoj ravni sa Skupštinom (neposredni izbori). Ustav ga smješta u segment izvršne vlasti, ali ga oprema kompetencijama koje prevazilaze izvršnu funkciju: on je nadležan za imenovanje organa izvršne vlasti i bez njega se ne može provesti procedura njihovog izbora, on u području zakonodavnih inicijativa može pokrenuti postupak za izmjenu

Ustava i ovdje stoji u rangu Vlade, četvrtine poslanika i deset hiljada birača; ima ograničene kompetencije u proglašavanju zakona, ali neograničene mogućnosti blokade izbora Vlade, a time i mogućnost da usmjerava konstruktivan rad Skupštine uključiv i njeno raspuštanje zbog neizbora Vlade; on je supotpisnik odluke o raspuštanju Skupštine po odluci Vlade i bez njega se ova odluka ne može izvršiti; njegovo djelovanje je odlučujuće za postavljanje i opoziv ambasadora i šefova diplomatskih predstavništava zemlje, za izvršavanje odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost kao i za sazivanje vanrednog zasjedanja Skupštine. U području međunarodnih ugovora konkurira Vladi.

Predsjednik stoji u istom rangu sa Vladom i 25 poslanika u proceduri pokretanja postupka skraćanja mandata Skupštine; u istom rangu je sa trećinom poslanika u postupku sazivanja vanrednog zasjedanja Skupštine, a u postupku raspisivanja referendumu (čl. 117 st. 2) je u rangu trećine skupštinskih poslanika i dvadeset hiljada crnogorskih birača; konačno, u postupku pokretanja inicijative za promjenu Ustava je u rangu Vlade, četvrtine poslanika i deset hiljada građana.

U pogledu odgovornosti je opremljen poslaničkim imunitetom, ima petogodišnji mandat (duži od skupštinskog, ali kraći od sudskog, tužilačkog, Zaštitnika ljudskih prava, sudija Ustavnog suda, guvernera). Mandat mu je ograničen na dva uzastopna izbora čl. 121 st. 2) i, inače, može prestati pod vrlo otežanim uslovima.

Zaključak: Ustav pozicionira predsjednika države u sistemu podjele vlasti kao *de facto*-zasebnu vlast. Kvantitet i kvalitet njegovih ovlašćenja dopuštaju zaključak da predsjednik otjelotvoruje sve tri funkcije koje su karakteristične za miješane, parlamentarno-predsjedničke sisteme (usp. gore [str. 10](#)). On ima ovlašćenja koja su neovisna o partijskoj pripadnosti i svode se na ujednačenu kontrolu parlamenta i Vlade. Zatim, ima funkciju simboličkog i stvarnog suverena: predstavlja zemlju prema vani i otjelotvoruje njeno jedinstvo prema unutra, on imenuje, odlikuje, potpisuje međunarodne ugovore, obavlja pomilovanja i donosi odluke o personalnim rješenjima u pogledu zaposjedanja važnih funkcija izvršne vlasti. Konačno, on otjelotvoruje legitimacionu rezervu jer ima ovlašćenja da obori autoritet parlamenta i da ojača poziciju izvršne vlasti. Njegovu poziciju karakteriziraju elementi neovisnosti o Skupštini i Vladi: u odnosu na parlament je u nizu inicijativa po rangu jednak sa Vladom i određenim brojem poslanika; u odnosu prema Vladi je u nadređenoj poziciji. Ustav nudi izuzetno slabe zaštitne mehani-

zme od iskliznuća prema predsjedničkoj despotiji – odgovoran je pred Ustavnim sudom samo za povrede Ustava, a pokretanje postupka stoji pred visoko postavljenim barijerama.

c) Pravosuđe

Pravosudne funkcije ne predstavljaju predmet ove analize. No pravosuđe je „treća vlast“. Zato ću samo rezimirati ustavna rješenja i ukazati na slabosti koje se, prema mome mišljenju, moraju otkloniti u daljim redakturama ustavnog teksta.

Pravosuđe ne stavlja Ustav isključivo u službu primjene zakona i prava, kako to slijedi iz definicije države (čl. 2). Osim pravosudne, Ustav sudovima pripisuje i funkciju zakonodavne inicijative i zaštitnu funkciju.

Pravosudna funkcija (čl. 142 st. 1)

- rješavaju sporove (čl. 142. st. 2) i donose odluke u razumnom roku (čl. 142, st. 9);
- sude nezavisno, bez ikakvog uticaja vanjskih faktora (čl. 142, st. 3), na osnovu Ustava, zakona, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i objavljenih međunarodnih ugovora (čl. 142, st. 5);
- ne podliježu obavezi obavještanja izvan pravosudnih organa (čl. 142, st. 4);
- odlučuju o povredi Ustava od strane predsjednika države (Ustavni sud, čl. 168, st. 1 br. 4);
- obavljaju specifičnu funkciju tumačenja Ustava u postupku zaštite ustavnosti i zakonitosti, sukoba nadležnosti i povodom ustavnih žalbi zbog povrede ljudskih prava (čl. 168);
- tumače sopstvene odredbe na zahtjev ovlašćenih organa (čl. 169, st. 3).

Funkcija zakonodavne inicijative:

- dostavlja na sopstvenu inicijativu Skupštini mišljenje o potrebi donošenja zakona, o potrebi izmjene ili dopune postojećih zakona ili preduzimanju drugih mjera iz njene nadležnosti (čl. 169 st. 1).

Zaštitna funkcija:

- štite ljudska prava i slobode, prava i zakonite interese privrednih i drugih subjekata (čl. 142 st. 2);
- obezbjeđuju ustavnost, zakonitost i pravnu sigurnost (donošenjem presuda, čl. 142, st. 2).

Pravosudna i zaštitna funkcija se, kako ih Ustav konkretizira, komplementarne i očigledno stoje u uskoj vezi sa primjenom prava. Međutim,

funkcija zakonodavne inicijative iz čl. 169 st. 1 nije tipično pravosudna funkcija. Ona od Ustavnog suda pravi instancu koja, dajući mišljenje, inicira donošenje i promjenu postojećih zakona. Propis se iz dva razloga mora dovesti u pitanje. Na *jednoj* strani je njime narušena osnovna funkcija ustavnog pravosuđa. Ono je pozvano da tumačeći Ustavno i Državno pravo ostane isključivo u sistemu *primjene* zakona i prava. Ustavni sud mora ostati „vijeran sopstvenom sistemu“ pravosudne funkcije, jer se samo na taj način može očuvati njegova nezavisnost i vezanost za Ustav. Davanje mišljenja Skupštini o potrebi donošenja ili promjene zakona jeste zadiranje u ekskluzivno zakonodavne nadležnosti Skupštine i prvi korak prema miješanju pravosudne i zakonodavne funkcije, odnosno, predstavlja narušavanje principa podjele vlasti. Na *drugoj* strani, takvo rješenje je ne-logično i stoji u protivrječnosti sa samom prirodom ustavnog pravosuđa. Donošenje presuda/odluka u smislu zahtjeva da Ustavni sud odlučuje na osnovu Ustava (čl. 167 st. 3, 1. polustav) i da štiti ustavnost i zakonitost (čl. 167, st. 1) podrazumijeva ispitivanje važenja i eventualno ustanovljavanje ništavosti određenih zakonskih odredbi. Svakako će i ovaj Ustavni sud, kao i svaki drugi, biti u prilici da se na tom putu izjašnjava o postojećim pravnim propisima ili o slobodi zakonodavca da regulira određenu materiju. U tom smislu će sud indirektno uticati na rad zakonodavnog tijela, ali mu neće „propisivati“ ili direktno, snagom Ustava, sugerirati kakve mjere iz svoje nadležnosti treba poduzeti Skupština. Te će se mjere raznavati iz prirode ustavnog pravosuđa i svako dodatno reguliranje ovog odnosa posebnim ustavnim propisom samo narušava osnovni postulat podjeljene vlasti: da pravosuđe ostaje u svom sistemu kompetencija potpuno nezavisno od ostalih vlasti, ali i da ostale vlasti ovise o pravosuđu samo u mjeri koju određuje poteba primjene državnog prava.

Postoji još jedna, vjerovatno, tehnička slabost na koju se treba vratiti. Ustav u čl. 144 st. 3 propisuje da Vrhovni sud, na sjednici svih sudija odlučuje o ustavnoj *tužbi za zaštitu ljudskih prava i sloboda* – propis koji Ustavnom sudu oduzima jednu od ključnih ingerencija svakog ustavnog suda: da odlučuje o povredi ustavom zagwarantiranih ljudskih prava i sloboda. Istovremeno je u čl. 168 st. 1 br. 5 Ustavnom sudu dodijeljena nadležnost da odlučuje *o ustavnim žalbama zbog povrede ljudskih prava i sloboda* zajamčenih Ustavom. Mislim da bi se isključivo Ustavnom sudu morala dodijeliti nadležnost da odlučuje o svim povredama Ustava, posebno o individualnim ili sličnim ustavnim tužbama/žalbama koje se pokreću po principu supsidijariteta (apelaciona nadležnost) radi povrede nekog ljudskog prava.

Iz navedenih primjedbi se vidi da Ustav nije konsekventno proveo odvajanje sudske od ostalih vlasti i da su, uz to, potrebne izvjesne dorade u sistemu unutarsudske raspodjele nadležnosti. U svemu ostalom je pravnodržavni zahtjev za odvojenim i samostalnim pravosuđem konsekventno proveden.

V. Zaključak

V. 1. „Specifičnost poređenja“

U evropskom kulturnom krugu postoji, kako sam već gore pokazao, mnoštvo ustava koji posredstvom odgovarajuće institucionalne konstrukcije pokušavaju stabilizirati demokratsko uređenje. Naglasio bih da su najvažniji faktor stabilizacije, odnosno destabilizacije, upravo, ustrojstvo političkih partija i problemi sa kojima se političke partije suočavaju. Ništa drugo ne može važiti ni za crnogorski ustavni sistem – tek će se u stvarnosti političkog života pokazati mjera stabilnosti i slaba mjesta ustavnih rješenja. Bez iskustva sa političkim životom se ne može pouzdano prognozirati u kojoj mjeri će ustavna rješenja uticati na politički stabilnu i kompaktnu državnu zajednicu.

Ali, institucije mogu političku stabilnost poduprijeti ili na nju mogu imati negativan učinak. Osim toga, institucije mogu načinom na koji su formirane bitno uticati na ponašanje političkih partija kao i na strukturu partijskog ustrojstva. Ustavi država koje su u historiji imale faze demokratske involucije, autoritarne ispade i despotske vladavine, naginju uvođenju stabilizirajućih elemenata. Države koje karakterizira stabilan razvoj, oslobođen dubokih političkih kriza, odustaju od takvih pokušaja. Uvođenje stabilizirajućih elemenata u obliku jačanja izvršne vlasti u takvim državama vrijedi kao ugrožavanje demokratskih pravila ponašanja (Danska, Luksemburg, Irska, Holandija). Ovdje česte krize vlada neće biti shvaćene kao uznemiravajući signali. Politička stabilnost Velike Britanije slijedi iz sistema političkih partija koji je formiran posredstvom većinskih izbora, dakle, stabilnost slijedi „sama iz sebe“ – dodatne institucionalne regule nisu potrebne.

Suprotno tome, nove članice Evropske unije koje potiču iz kulturnog kruga socijalističkih država, kako je već pokazano, osiguravaju ustavnim rješenjima nesrazmjerno jaku rezervnu moć predsjednika države. Ustavno osiguranje predsjedničke pozicije, kao zasebne vlasti, može biti objašnjeno potrebom da se korigira još uvijek neetabliran

sistem političkog pluralizma i višepartijnosti, odnosno, da se stabilizira parlamentarni sistem.³⁷ Tamo gdje je jaka predsjednička pozicija u osnovi produkt autoritarno formiranog političkog života i kulta ličnosti, pribjegava se opravdanju polupredsjedničkog uređenja argumentom demokracije, funkcionalnosti i stabilnosti, ali i ne baš tačnim, objašnjenjem da većina demokratskih ustava, koji su donešeni nakon francuskog iz 1958, prihvata polupredsjednički sustav.³⁸

Specifičnost crnogorskog modela se vidi upravo u stabilizirajućim tendencijama raspodjele vlasti. Ovdje je mjesto izvršne vlasti u sistemu raspodjele kompetencija i unutar nje, posebno, pozicija predsjednika države, uvedena u stabilizirajuću funkciju. Uz to valja naglasiti da sistem stvara na strani izvršne vlasti posebne „međuvlasti“. Njihove funkcije najvećim dijelom ostaju izvan efektivnog parlamentarnog nadzora i nadzora Vlade.

Odnos zakonodavne i izvršne vlasti se izražava kroz parlamentarizam u varijanti mješovitog, parlamentarno-predsjedničkog sistema. To znači da se realna snaga mora uračunati prvenstveno u funkciju predsjednika države. Skupština je u okviru osnovne parlamentarne funkcije, donošenja zakona, najviši organ vlasti. Ustav ne pribjegava takvoj formulaciji, ali se ona nameće kao neizbježan zaključak koji slijedi iz ustavne koncepcije „funkcionalnog određenja nadležnosti“ Skupštine. Međutim, skupštini izvan zakonodavne funkcije nije obezbjeđen status najvišeg organa vlasti. Tako organizacioni dio ustava u cjelini govori u prilog slabe zakonodavne vlasti i jake izvršne vlasti.

Mehanizmi za kontrolu izvršne vlasti pokazuju da Skupština ne raspolaže potpunim kompetencijama i da je bitno ograničena ovlaštenjima predsjednika države. Načelno uzev, u izvorno skupštinsku nadležnost spada davanje i uskraćivanje povjerenja Vladi kao i izbor i razrješenje predsjednika Vlade. Stvarni gospodar procedure za izbor Vlade je, ipak, predsjednik i Ustav mu ostavlja slobodan prostor u kojem se politički pragmatizam može okrenuti prema političkom despotizmu. Skupština raspolaže vrlo, vrlo slabim kontrolnim mogućnostima, a u slučaju da predsjednik osigura odgovarajuću političku podršku u samoj Skupštini, ne raspolaže nikakvim pravno-političkim sredstvima za kontrolu ili smjenu predsjednika, ako bi ovaj despotski obavljao svoju funkciju.

³⁷ Tako npr. A. Kimmel (fn 1), str. XXVI.

³⁸ Tako npr. S. Sokol/B. Smerdel (Ustavno pravo, 1992, str. 151) o razlozima za prihvatanje polupredsjedničkog sistema u hrvatskom Ustavu.

Postupak za utvrđivanje odgovornosti predsjednika države dobrim dijelom podsjeća na prvo hrvatsko ustavno rješenje³⁹ koje je za Tuđmanove ere poprimalo forme despotizma - bar četiri elementa su istovjetna: (1) odgovornost predsjednika pokreće parlamentarno vijeće pod pretpostavkom skupštinskih većina, (2) pretpostavka za pokretanje postupka je povreda Ustava, (3) odluku donosi ustavni sud i (4) jedina sankcija je prestanak dužnosti predsjednika po sili Ustava.

Položaju Vlade unutar cjeline ustavnih rješenja pokazuje da Vlada ima bitna ovlaštenja i dužnosti koje čine sadržaj izvršne vlasti: predlaže zakone, državni budžet i druge opšte akte koje donosi Skupština, stara se o izvršavanju zakona i drugih propisa Skupštine. Vlada je na nivou klasičnih upravno-izvršnih funkcija samostalan dio izvršne vlasti, na području inicijativa je, po prirodi nadležnosti, ovisna o Skupštini. Ona pod otežanim pretpostavkama (nepostizanje kvoruma ili neobavljanja poslova duže od tri mjeseca) može raspustiti Skupštinu, ali finalnost njene odluke zavisi od predsjedničkih ovlaštenja (ukaza). Ustav ne određuje pobliže ni ustrojstvo ni način rada Vlade, nego uređenje ovih pitanja, kako je karakteristično za moderne ustave, prepušta vladinom poslovniku. Izvan unutrašnjeg ustrojstva ministarstava Ustav reguliše načela za rad državne uprave i ovdje na nivo ustavnog propisa izdiže načelo javnosti rada, obavezu zapošljavanja po osnovu konkursa i zabranu političkog organizovanja u javnoj upravi. Tekst je ovdje na nivou parlamentarnih rješenja u savremenim ustavima.

Odnos predsjednika prema Skupštini i Vladi počiva na premisi posebne predsjedničke vlasti koja prema slovu Ustava obavlja funkciju izvršne vlasti. Da predsjednik države dijelom prelazi granice izvršne vlasti i preuzima ingerencije Vlade (izvršne vlasti u užem smislu) i Skupštine (zakonodavne vlasti) pokazuju njegove nadležnosti u pogledu odluka o personalnim pitanjima, o raspuštanju Skupštine po odluci Vlade, o izboru Vlade, o inicijativi za promjenu Ustava, o sklapanju međunarodnih ugovora, o postavljanju i opozivu ambasadora i šefova diplomatskih predstavništava zemlje, o izvršavanju odluke Savjeta za odbranu i bezbjednost.

Uz sve to - u Ustavu koji je pretrpan imuniziranim funkcijama - dolaze imunitet, procedure za opoziv i dužina mandata kao argumenti u prilog tezi da je predsjednik države nadređen Vladi. Kako je na osnovu ustavnih ovlaštenja u poziciji da blokira ili da bitno utiče na tok parla-

³⁹ Usp. Sokol/Smerdel (fn. 33) str. 156.

mentarnih procedura to se uz argument legitamacije jednakosti može zaključiti da je pozicija predsjednika države približno izjednačena sa pozicijom Skupštine.

Snažne „međuvlasti“ su također specifikum ustavnog rješenja: državno tužilaštvo („jedinствен i samostalan državni organ“) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda („samostalan i nezavisan organ“) i Državna finansijska kontrola „samostalan i nezavisan kolegijalni državni organ“) predstavljaju zasebne segmente izvršne vlasti kojima Ustav ostavlja široke mogućnosti nekontroliranog djelovanja. Rukovodioce ovih organa ne predlaže Vlada nego stručna tijela ili predsjednik države. Postupak koji može voditi njihovom opozivu je otežan tako da se unutar razumnih okvira ne vidi realna mogućnost razrješenja zbog „zloupotrebe položaja“.

Podjela vlasti je, sve u svemu, koncipirana na načelu trodiobe koje je konkretizirano kao model uzajamne saradnje, nadziranja i kontrole pojedinih vlasti. Pri tom značajnu prednost zadobija predsjednik države, kako s obzirom na materijalne kompetencije, tako i s obzirom na njegovo pozicioniranje u parlamentarnim procedurama. To ga u ustavnom sistemu čini politički moćnijim i ustavno važnijim od Vlade, a dovodi ga u približno jednak odnos sa zakonodavnim tijelom - Skupštinom.

V.2. (Ne)Konzistentnost organizacionog dijela Ustava

Pitanje ne/konzistentnosti organizacionog dijela Ustava implicira pitanje uravnoteženosti ustavnih rješenja u području organizacije vlasti. Iz prethodnih analiza bi se morao izvući zaključak da konkretna rješenja unekoliko odudaraju od ustavom proklamiranog načela podjele vlasti iz čl. 101 st. 1-3. Spomenuti propis utvrđuje *ustavni princip* podjele vlasti koji se u smislu zapreke prema despotskom profiliranju vladavine mora shvatiti kao ustavna zapovijest da se uspostavi harmoničan raspored ovlaštenja. Takva interpretacija podrazumijeva da će svaka vlast, čak i kad se nalazi u odnosu međuovisnosti i zajedničkog djelovanja sa drugim segmentima vlasti, u praksi ostati vjerna sopstvenim funkcijama. Na drugoj strani konkretna raspodjela nadležnosti je pomjerena u korist izvršne vlasti i unutar nje je konstituirala predsjednička ovlaštenja u splet visoko osamostaljene, gotovo, neodgovorne državne vlasti. Treba istovremeno priznati da ne postoji parlamentarno uređen, posebno, mješani parlamentarno-predsjednički ustavni sistem, koji bi mogao poslužiti kao primjer uravnoteženog modela raspodjele ovlaštenja

- svi su u pravilu pomjerali nadležnosti, a time i poremetili ravnotežu cijelog sistema u korist izvršne vlasti. Iz te se perspektive specifičnosti crnogorskih rješenja ne može ništa prigovoriti. Tek će se na osnovu političke prakse i funkcioniranja ustanova moći izvesti zaključak o uravnoteženosti modela; ovdje je praksa „pamentija“ od ustavnog propisa. Potuno različit nivo analize podrazumijeva pitanje da li Ustav u organizacionom dijelu sadrži rješenja koja dopuštaju *antinomičan razvoj parlamentarnog i političkog života*. Konkretnije, da li postoje norme ili normativno opisane konstelacije čija primjena može voditi različitim, dijelom suprotstavljenim praksama? Antinomija podrazumijeva postojanje propisa istog normativnog ranga, koji, svaki za sebe, utemeljuju zakone ili protivrječne procedure, prakse ili očekivanja, a da istovremeno ne nude rješenje za uklanjanje same protivrječnosti. Antinomičan ustavni sistem može stvarati greške koje se u svakodnevnoj primjeni multipliciraju i vode parlamentarnim i političkim krizama, socijalnom nepovjerenju u postojeće uređenje, ili čak, djelimičnom ili potpunom stanju haosa.⁴⁰

Ovdje ću u tom smislu istaći četiri konstelacije:

(1) Mislim da se, u ograničenom smislu, može govoriti o antinomičnoj konstelaciji između spoja principa pravne države i podjele vlasti, na jednoj, i cjelovitog pozicioniranja izvršne vlasti, na drugoj strani. Podjela vlasti je samo jedan od elemenata pravne državnosti, kako je shvata kontinentalno-evropski pravni krug,⁴¹ a jedno sa drugim služi uspostavljanju odgovorne vlade i odgovorne uprave.⁴² U temeljima ove zamisli se nalazi zahtjev da izvršna vlast odgovara građanima. Ta se odgovornost konkretizira u odnosu izvršnih vlasti prema proceduralno-demokratski legitimiranom zakonodavnom tijelu. Crnogorski ustav na jednoj strani, oba principa, pravnu državu i podjelu vlasti, integrira u noseće ustavne principe. Na drugoj strani, međutim, postavlja niz barijera koje će u primjenjenoj situaciji bitno reducirati mogućnost uspo-

⁴⁰ O takvim antinomijama na primjeru bosanskohercegovačkog ustavnog uređenja usp. *E. Šarčević*, *Verfassunggebung und „konstitutives Volk“: Bosnien-Herzegowina zwischen Natur- und Rechtszustand*, JÖR 2002, str. 493 i dalje, posebno 524 i dalje.

⁴¹ Umjesto nepregledne literature *E. Šarčević*, *Der Rechtsstaat*, 1996, passim.

⁴² O varijanti za Evropsku uniju usp. *H. Goerlich*, *Good Governance und Gute Verwaltung*, DÖV 2006, str. 313.

stavljanja odgovorne izvršne vlasti: Vlada odlučuje sama o svom imunitetu; Zaštitnik ljudskih prava, Državna finansijska kontrola uživaju poslanički imunitet i finansijsku samostalnost; Skupština može pozvati na odgovornost Vladu pod otežanim uslovima, ako prikupi ¼ glasova ukupnog broja poslanika za pokretanje postupka, a predsjednika države prekoračenjem inicijalnog praga od trećine ukupnog broja poslanika; predsjednik uživa imunitet koji ga štiti za akte i radnje preduzete u vršenju funkcije i nakon prestanka mandata. Ovdje, sve u svemu, nastaje antinomičan odnos između zahtjeva za odgovornošću izvršne vlasti (kao elementa pravne državnosti sa podjelom vlasti) i konkretnih rješenja koja izvršnu vlast štite i imuniziraju od odgovornosti, odnosno, proceduralnim barijerama onemogućuju praktičnu odgovornost. Ustavnu antinomiju obrazuje konstelacija u kojoj proklamaciju odgovorne izvršne vlasti ne prati adekvatna mogućnost pozivanja na odgovornost pojedinih organa izvršne vlasti.

(2) U najužoj vezi sa prethodnom je i slijedeća antinomija: između demokratije i predsjedničke neodgovornosti koja može zadočiti despotske oblike. I jedno i drugo su izraz principa podjele vlasti. Horizontalna podjela vlasti nije ništa drugo do prenošenje demokratskog zahtjeva za kontroliranom vlašću u državne institucije, a pozicioniranje predsjednika u sistemu raspodjele kompetencija predstavlja praktičan odgovor na zahtjev da se važna poluga demokratizira neposrednim izborima i podupre posebnim ovlašćenjima. U tom smislu isti ustavni propisi nedvosmisleno osnažuju proceduralnu demokratiju, ali istovremeno otvaraju mogućnosti nekontroliranoj upotrebi predsjedničkih ovlašćenja koja bi se u slučaju odgovarajuće političke podrške mogla uspostaviti kao neka vrsta depotizma.

(3) Antinomičnu konstelaciju, u vrlo ograničenom smislu, obrazuje, u području zakonodavnih nadležnosti, odnos izvršne i sudske vlasti, na jednoj, i zakonodavne vlasti, na drugoj strani. Ovdje se mora imati u vidu najprije pozicija Skupštine, koja je u funkciji zakonodavne i ustavotvorne vlasti - to bi morale biti ekskluzivno skupštinske nadležnosti. One podrazumijevaju da inicijative za promjenu Ustava, za donošenje novih ili promjenu postojećih zakona dolaze iz skupštinskih redova ili od Vlade kao izvršnog organa Skupštine u užem smislu riječi. Jer, mora se polaziti od pretpostavke da su poslanici u stanju pratiti zakonodavne potrebe

zemlje, da su stručna tijela Vlade i Skupštine osposobljena na odgovarajući način reagirati na potrebe zakonodavstva, da zakonodavstvo konačno uključuje inicijativu kao neophodan dio ove djelatnosti i da ona mora u pravilu ostati sastavni element korelacije vlada-parlament. Upravo se u tijelima ovih organa koncentriraju struktura kvalificiranih saradnika, neutralne administracije, bez koje zakonodavstvo danas ne može funkcionirati. Suprotno ovom stavu, Ustav u funkciju inicijative stavlja predsjednika države (za promjenu Ustava) i Ustavni sud (za donošenje zakona). Osim toga Centralna banka daje mišljenja o prijedlogu zakona, dok isto ovlaštenje nemaju Zaštitnik ljudskih prava, državno tužilaštvo ili Državna finansijska kontrola. Takva rješenja mogu biti opravdana s obzirom na potrebu stručnih reakcija zakonodavnog tijela na socijalne izazove, ali ona u zakonodavnu proceduru ugrađuju antinomiju. Jer, nadležnosti parlamenta i Vlade u funkciji zakonodavstva suprotstavljaju nadležnosti dijelove izvršne vlasti i Ustavnog suda, koje po sebi imaju sasvim različite funkcije u sistemu podjele vlasti. Ako uzmemo u obzir da predsjednik države i Ustavni sud, iz svojih perspektiva, ne moraju imati iste motive ili politički interes za promjenu ustavnog ili zakonskog stanja, kao što to imaju skupštinska tijela ili Vladina ministarstva, doći ćemo do situacije u kojoj dva jednaka prava mogu međusobno konkurirati. U toj se konkurenciji krije sukob socijalnih vrijednosti i političkih stavova koji se, sa slabim izgledima na definitivno rješenje, može prenositi u parlamentarni i politički život zemlje.

(4) Poseban primjer antinomije predstavljaju norme koje otvaraju alternative u vršenju državnih nadležnosti, a ne reguliraju moguće kolizije. Tipičan je propis koji ovlašćuje „predsjednika ili Vladu“ za zaključivanje međunarodnih ugovora. Ovdje su u antinomičnu situaciju pozicionirani na jednoj strani Vlada kao izvršna vlast u čiju nadležnost spada vođenje spoljne politike Crne Gore i na drugoj strani predsjednik zemlje, kome je u funkciji izvršne vlasti povjereno da predstavlja državu u zemlji i u inostranstvu. Kako nema konkretne upute o vrsti ugovora koje zaključuje jedan ili drugi organ, ili o procedurama za raspodjelu nadležnosti, obrazuje se antinomična konstelacija. Jer, oba organa mogu pozitivno na istu ustavnu normu utemeljiti sopstveno ovlaštenje za sklapanje međunarodnih ugovora.

Iz navedenih konstelacija slijedi da podjela vlasti u formi mješanog parlamentarno-predsjedničkog sistema nije ustavnim tekstom osigurana od neuravnoteženih odnosa između pojedinačnih vlasti. Ustav ih je uračunao opredjeljujući se za parlamentarno-predsjednički sistem i za upadljivo jaku poziciju predsjednika države.

V.3. Rezime rezultata

Rezime rezultata se orijentira prema procjeni da su predsjednička ovlaštenja neproporcionalna ovlaštenjima ostalih vlasti. Prijedlozi se u prvom redu odnose na korekciju ovog elementa.

1. Princip podjele vlasti je u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore od 8. septembra 2006. razvijen prema modelu mješovitog parlamentarno-predsjedničkog sistema sa upadno jakom pozicijom šefa države, kako u pogledu personalnih rješenja u domenu izvršne vlasti, tako i u pogledu mogućnosti kontrole zakonodavnog tijela.
2. Podjela vlasti je istaknuta kao ustavni princip sa samostalnim dogmatskim sadržajem u čl. 101 st. 1-3 Ustava.
3. Raspodjelom ovlaštenja je princip podjele vlasti detaljno konkretiziran. Osim konstituiranja parlamentarno-predsjedničkog sistema karakterizira ga ustanovljavanje „posebnih međuvlasti“ koje se, s obzirom na Ustavom određenu funkciju, moraju razumijevati kao dio izvršne vlasti.
4. Skupštinska ovlaštenja obrazuju zakonodavnu vlast koja osim zakonodavstva Skupštini obezbjeđuju političke i kontrolne funkcije. Skupštinu Ustav ne definira kao najviši organ vlasti, nego kao jedan od ravnopravnih dijelova državnih vlasti. S obzirom na cjelokupan odnos pojedinih vlasti kao i na oslabljenu poziciju u odnosu na izvršnu vlast, posebno glede predsjednika države, bilo bi uputno dogmatski ojačati poziciju Skupštine ustavnim propisom da ona predstavlja najviši organ vlasti.
5. Zakonodavstvo je jedini djelokrug u kojem Skupština može agirati samostalno i suvereno. U svim drugim područjima je primjetno slabljenje njene pozicije u odnosu na segmente izvršne vlasti. Ona nema zadovoljavajuće kontrolne kompetencije u odnosu na izbor monokratskih i kolegijalnih organa izvršne vlasti. Mislim da bi ih, sve u svemu, trebalo ojačati.
6. Sudska vlast je na zadovoljavajući način osigurana u sopstvenoj funkciji pravosuđa. Samo se za Ustavni sud može reći da ne ostaje u funkciji pravosuđa nego da zadire u dio zakonodavstva posredstvom zakonoda-

vne inicijative. Smatram da bi u radu na ustavnom tekstu obavezno trebalo formulaciju iz čl. 169 st. 1 odstraniti iz Ustava.

7. Raspodjela kompetencija između Ustavnog i Vrhovnog suda u području individualne ustavne tužbe/žalbe (čl. 144 st. 3 i čl. 168 st. 1 br. 5) je organizaciono tehnički nekorektna i devalvira poziciju Ustavnog suda - mišljenja sam da tužbe odnosno žalbe za zaštitu ljudskih prava, bilo individualne bilo organske, moraju ostati isključiva nadležnost Ustavnog suda.

8. Vlada je u tipičnoj poziciji izvršnog oragana Skupštine, njena je samostalnost ovdje stepenovana i ovisi o prirodi nadležnosti. Atipična je pozicija Vlade prema ostalim dijelovima izvršne vlasti i u tom području su njene kompetencije znatno oslabljene. Njena je pozicija ojačana s obzirom na pitanja imuniteta, jer o imunitetu članova vlade odlučuje sama Vlada. Mišljenja sam da bi svrsishodnost ovog rješenja trebalo ispitati. Jer, Vlada je izvršni organ Skupštine i bilo bi primjerenije da Skupština odlučuje o imunitetu njenih članova, kako to Ustav predviđa za ostale organe izvršne vlasti kojima se jamči imunitet u standardu poslaničkog imuniteta.

9. Vladina ovlašćenja da raspusti Skupštinu su, još uvijek u skladu sa parlamentarnim standardima, ograničena stvarnim pretpostavkama; uz njih dolazi i saglasnost predsjednika države u obliku donošenja ukaza o raspuštanju Skupštine. Ovlašćenja Skupštine da raspusti Vladu su nešto velikodušnija postavljena, ali većinske kvote za pokretanje postupka odgovornosti Vlade se moraju ocjeniti kao visoke. Mislim da bi se prag za pokretanje postupka odgovornosti morao sniziti do ili ispod jedne petine poslanika, čime bi se princip odgovornosti vlade osnažio - sve pod pretpostavkom da predsjednička ovlašćenja ostanu otprilike na predloženom nivou.

10. Predsjednik države je u Ustavu postavljen kao visoko osamostaljen dio izvršne vlasti sa ovlašćenjima koja zadiru u kontrolne, političke, dijelom i zakonodavane funkcije Skupštine. Na drugoj strani je on samostalan i nadređen Vladi i ostalim dijelovima izvršne vlasti. Mislim da bi u segmentu predsjedničke vlasti bilo moguće reducirati pojedina ovlašćenja i da bi bilo neophodno razmisliti o uvezivanju predsjedničkih ovlašćenja sa Vladom kako bi se uravnotežio unutrašnji balans između pojedinih vlasti:

a) *Personalna rješenja*: potrebno je preciznije razgraničiti predsjedničke kompetencije u izboru Zaštitnika ljudskih prava, predsjednika i članova Državne finansijske kontrole, sudije i predsjednika Ustavnog suda i guvernera Centralne banke. U sadašnjoj varijan-

ti predsjednik donosi stvarnu odluku, a Skupština je u parlamentarnoj proceduri *mora* potvrditi. Smatram da se ovdje mora ojačati pozicija Skupštine tako što će se npr. predsjednik obavezati da predloži dva ili više kandidata koje bira Skupština - prihvatljiv je svaki model koji Skupštini ostavlja mogućnost stvarnog odlučivanja.

b) *Politička rješenja*: Ustavni propis, da predsjednik samo *po pravilu* predlaže kandidata iz stranke i koalicije koja ima skupštinku većinu, nije u skladu sa zahtjevima proceduralne demokratije i premisama parlamentarizma. Mislim da se predsjednik, radi osnaženja demokratskog principa i uravnoteženja odnosa predsjednik-Skupština, mora obavezati da mandat za sastav Vlade povjeri osobi ili partiji ili koaliciji koja na osnovu raspodjele poslaničkih mjesta u Skupštini ima podršku većine svih zastupnika (kao pozitivan primjer može poslužiti čl. 97 st. 1, treći podstav hrvatskog Ustava).⁴³

c) *Kontrolno-politička rješenja*: Mehanizme za ponovan izbor Vlade bi trebalo precizirati kako bi se isključila zloupotreba predsjedničkih ovlašćenja - mislim na proceduru iz čl. 127 st. 6-7 ustava. Možda bi se kao model mogla u obzir uzeti konstruktivna smjena Vlade, ili bi se odluka za raspuštanje Skupštine mogla vezati za saglasnost predsjednika Vlade i mišljenje predsjednika Skupštine; u svakom slučaju, morala bi se jasnom ustavnom normom isključiti mogućnost manipuliranja kandidatima koji ne mogu dobiti skupštinsku većinu, kao i mogućnost da se Skupština dovede u situaciju raspuštanja zbog predsjedničkih manipulacija.

d) *Ostala rješenja*: U područjima koja finalnu primjenu svake mjere vežu za predsjedničke ukaze trebalo bi isključiti rizik blokiranja odluka Vlade o raspuštanju Skupštine, o raspisivanju izbora nakon raspuštanja Skupštine, o donošenju izvršnih komandi po odlukama Savjeta za odbranu - ovo su područja koja ne mogu biti prepuštena slobodnoj volji predsjednika i ustav mora precizirati rezervne varijante za slučaj „šutnje predsjednika“.

e) *Odgovornost*: Poziciju Skupštine u odnosu na predsjednika države bi trebalo ojačati jednostavnijim uvjetima za pokretanje postupka odgovornosti zbog povrede Ustava, npr. smanjivanjem

⁴³ „Predsjednik Republike (...) povjerava mandat za sastav Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine zastupnika (...)“

inicijalne većine sa jedne trećine na petinu ili na neku drugu, prohodniju većinu svih zastupnika.

1. Ovlašćenja predsjednika države u pogledu personalnih rješenja kakva su postavljanje i opoziv ambasadora i šefova diplomatskih predstavništava zemlje zadiru u nadležnosti Vlade i nema valjanog razloga da se ova oblast prepušta u isključivu nadležnost predsjednika države. Kompromisna formula bi mogla ovu kompetenciju vezati za odluku Vlade - uzajamna veza dva dijela izvršne vlasti mi se čini smislenom zbog toga što isključuje sukob nadležnosti i jedan segment vanjske politike veže za stvarnog nosioca ovih kompetencija (Vladu). Zaključenje međunarodnih ugovora bi, prema mom mišljenju, trebalo staviti u isključivu nadležnost Vlade. Razlog predstavlja činjenica da vanjski poslovi primarno jesu segment koji pada u odgovarajuće ministarstvo; ako zbog predsjedničke funkcije predstavljanja zemlje prema inostranstvu, ipak, prevlada stav da je on nadležan za zaključenje ovakvih ugovora, onda bi takva nadležnost morala biti uslovljena prijedlogom ili saglasnošću Vlade. Mislim da sadašnje rješenje (ili predsjednik - ili Vlada) ne smije ostati u ovoj formi.

2. O svrsishodnosti uvođenja Zaštitnika ljudskih prava bi trebalo temeljito razmisliti. Mislim da u ustavnom uređenju koje poznaje individualnu ustavnu tužbu i ostavlja široke mogućnosti za pokretanje postupka zbog povrede ljudskih prava pred Ustavnim sudom, konačno, zbog mogućnosti da se postupak povede i pred Evropskim sudom pravde u Strassbourgu (vjerujem da će Crna Gora u dogledno vrijeme pristupiti Savjetu Evrope) ova institucija ne donosi mnogo. Treba imati pred očima iskustva iz Bosne i Hercegovine gdje je institucija ombudsmena za ljudska prava imala izvjesan značaj kratko nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, u periodu konsolidacije pravnog sistema. Danas ombudsmeni, osim što crpe entitetske budžete, nemaju praktično nikakvog značaja u podizanju nivoa zaštite ljudskih prava. Smatram da bi bilo korisnije razraditi odgovarajuće mehanizme pred ustavnim sudom i omogućiti popularnim tužbama, postupcima prethodnog odlučivanja (po uzoru na čl. 234 UEZ) i sl. zaštitu ljudskih prava u sudskim postupcima.

3. Konačno, predlažem da se u diskusiji testira vertikalna podjela vlasti i uvođenje još jednog vijeća - primjeri iz Slovenije i Hrvatske mogu zajedno sa tamošnjim iskustvima biti vrlo korisni. Pod ovom pretpostavkom bi se predsjedničke nadležnosti mogle temeljitije preurediti. Ustavna koncepcija crnogorskog „sekulariziranog knjaza“ bi u toj varijanti mogla biti približena odgovornom predsjedniku koji nema ustavnih pretpostavki za iskliznuće u prosvječenju despotiju.

Emilian Kavalski*

MOGUĆNOST REPRESIVNE DRŽAVNE POLITIKE U EKSPERTSKOM TEKSTU USTAVA**

I. Uvod

Čini se da ustavi država - bez obzira da li su stari vijekovima ili tek napisani - dijele jednu značajnu karakteristiku: svaki od ovih tekstova predlaže specifični identitet za populaciju i teritoriju nad kojom imaju jurisdikciju. Ovakav politički identitet može biti (a često i jeste) predmet sporova, koji mogu biti inicirani iznutra ili izvana. Ovakve situacije, naravno, ne negiraju ulogu Ustava koji ove identitete može definisati kroz zakonske norme i institucionalnu praksu.

Ekspertska tekst (u nastavku „Nacrt“) crnogorskog Ustava slijedi ovakvu ustavnu logiku. Ovaj tekst naglašava osobine, norme i vrijednosti koje karakterišu državu Crnu Goru i njene građane. Povodeći se za modelom koji je karakterističan za druge post-komunističke ustave, ovaj Nacrt kao osnovnu karakteristiku crnogorskog političkog identiteta naglašava raskid sa autoritarnom praksom iz prošlih vremena. Taj raskid je naglašen kroz prihvatanje koncepta građanskog društva, liberalne prakse i demokratije.

S jedne strane, ovaj kontrast služi da bi se naglasio diskontinuitet sa vrijednostima bivšeg režima (*ancien régime*) i da bi se pokazala želja da se nova država vrati na evropsku političku mapu. U ovom pogledu, uključivanje i naglašavanje demokratskih normi i principa ima za cilj da se crnogorska državnost legitimizuje na domaćoj i međunarodnoj sceni. Na ovaj način se potvrđuje da je ova država *ista* kao njeni (zapadno) evropski pandani, i *različita* od bivšeg jugoslovenskog entiteta, u okviru kojeg je postojala.

* Autor je Izaak Walton Killam Postdoctoral Fellow na Katedri političkih nauka, Univerzitet Alberta, Kanada.

** Preveo sa engleskog Dr. Srđa Pavlović, predavač na Katedri za istoriju i klasične studije Univerziteta Alberta, Kanada.

S druge strane, insistiranje na ovakvoj normativnoj razdvojenosti naglašava nezavisnost Crne Gore. Stoga, tekst Nacrta istovremeno projektuje *diskontinuitet* sa modelima funkcionisanja i praksom iz jugoslovenske prošlosti, i pokušava da *prisvoji* iskustvo pre-jugoslovenske državnosti. U ovom pogledu, Ekspertski tekst ustava konstruiše crnogorski politički identitet kao *nastavak* normativnog okvira iz prošlosti.

Stiče se utisak da ovakav odnos kontinuiteta i diskontinuiteta u tekstu Nacrta podsjeća na ustavna iskustva većine zemalja bivše komunističke istočne Evrope. Iako se radi o bezazlenom odslikavanju opšteg modela, činjenica da je ovaj diskurs znatno naglašen može, u crnogorskom kontekstu, biti signal za probleme koji će se tek pojaviti. Čini se da se nameće zaključak da nova crnogorska država i njeni građani treba da budu *oslobođeni odgovornosti* za događaje iz perioda koji je slijedio takozvanu slavnu prošlost, i evro-atlantsko obećanje nezavisnosti. Drugim riječima, Nacrt projektuje politički identitet koji se oslanja na dva stuba. Prvo: odluke, politika i razvojna rješenja donešena tokom jugoslovenskog perioda nijesu bila (niti su to danas) dio nasljeđa nezavisne Crne Gore. Drugo, insistira se na tome da crnogorska država i njeni građani prestanu razmišljati o jugoslovenskom iskustvu. Iako razumljiv, ovaj centralni motiv Nacrta crnogorskog Ustava, naznačava problematičnu nespремnost crnogorske države (a možda i njenih građana, ili makar pisaca Ustava) da se suoče sa iskustvom (skorašnje) jugoslovenske prošlosti. Strategije selektivnog sjećanja (ako ne i potpunog zaboravljanja) se doimaju kao dominantne karakteristike crnogorskog političkog identiteta koji se nudi ovim ustavnim tekstom.

Iako je strateška selektivnost dio svakog ustavotvornog procesa, valja napomenuti da, u kontekstu skorašnje crnogorske istorije, ova selektivnost naznačava potencijalno problematične tendencije. Komentari koji slijede su, stoga, fokusirani na dva posebno kontraverzna aspekta Nacrta:

1. mogućnost razvijanja represivne državne politike;
2. kvazi-predsjednički karakter države.

Polazna osnova je tvrdnja da bi ove karakteristike, uz prepoznatljivu strategiju selektivnog sjećanja, mogle (možda paradoksalno) olakšati povratak na neke neprijatne prakse iz jugoslovenske prošlosti, koju ovaj Nacrt želi sasvim pobrisati. Namjera je, stoga, da se ovaj ustavni tekst kritički procijeni kako bi se naznačili neki od mogućih promašaja u procesu kreiranja političkih institucija. Istovremeno, komentator se nada da će ovim tekstom potaći široku debatu o formi crnogorske državnosti i njenog Ustava.

II. Mogućnost represivne intervencije države

Član 2 Nacrta kaže da je „Crna Gora država svih njenih građana.“ Ovakva deklaracija odražava principe jednakosti (na nivoima učesća i predstavljanja) svih crnogorskih građana, i ona čini jednu od dominantnih tema predloženog ustavnog teksta. U ovom pogledu, Nacrt uspostavlja model međusobnih obaveza i odgovornosti države i građana. Ipak, okvir ovog odnosa države i građana nije uvijek jasan kao što to implicira član 2. Problem je način na koji je ovaj odnos strukturiran kao hibrid dva suprotstavljena principa - *državna pomoć/podrška* i *liberalni individualizam*. Tenzija koju ovaj hibrid implicira se može definisati na slijedeći način. Dok državna pomoć/podrška pretpostavlja širi spektar odgovornosti države (pogotovo sistemske mreže podrške građana koje su uspostavljene od strane države), liberalni individualizam tvrdi suprotno - individualni građanin, a ne država, treba da obezbijedi sopstvenu stabilnost, dok se od države jedino traži da obezbijedi pravila poštene igre). Nacrt ostavlja utisak da se ovdje ne radi o principima koji se međusobno isključuju, već da se ovim tekstom ne pravi poseban napor ka pomirenju ova dva principa. Upravo ova tenzija (kao i manjak svijesti o postojanju ove tenzije) u ponuđenom ustavnom tekstu nagovještava mogućnost represivne državne politike. Stoga ovaj Nacrt crnogorskog Ustava, osim što reguliše odnose države i građana, nagovještava i direktnu regulatornu ulogu države u sferi međusobnih odnosa građana.

Ovo je najjasnije izraženo u načinu na koji su odvojene privatna i javna sfera. Na primjer, član 63 je dobar pokazatelj tenzije između principa državne pomoći/podrške i individualizma. U ovom članu se kaže: „Odlučivanje o rađanju djece je slobodno, a može se ograničiti samo radi zaštite zdravlja majke. Dužnost države je da stvara sistemske i druge uslove kojima se podstiče rađanje djece.“ Dok drugi dio ovog člana odražava dužnosti države, prva rečenica naznačava centralnu ulogu individualnog izbora. Potencijal za pojavu represivnih političkih mjera je naznačen time što država ima mogućnost ograničavanja „odluka o rađanju“. Slična suprotnost je uočljiva u članu 79, koji kaže: „Svako je dužan da čuva i unapređuje životnu sredinu. Država je dužna da preduzima sve neophodne mjere u cilju zaštite životne sredine“.

Slično je i sa članom 66, koji proklamuje poštovanje privatnosti porodičnog života, dok član 64 obavezuje djecu da „se staraju o svojim roditeljima“. Ovakvo insistiranje naznačava moguće stavljanje van snage svih dužnosti koje država ima prema starim osobama, pod izgovorom da je

„briga“ o njima (što je, samo po sebi, veoma nejasna i problematična definicija) izvan okvira državne odgovornosti. Istovremeno, uključivanje ove tvrdnje u Ustav otvara prostor za kažnjavanje svih onih djelatnosti koje država može ocijeniti kao suprotne ovom članu. Slično izbjegavanje državnih odgovornosti i mogućnost za kažnjavanje građana su prisutni u članu 71 koji kaže da „Svako ima pravo i dužnost da čuva i unapređuje svoje zdravlje“, kao i članu 78, gdje se kaže da je obaveza svih „u oblasti obrazovanja, kulture, medija i u javnom životu da se podstiče i razvija duh tolerancije, uzajamnog poštovanja, razumijevanja i saradnje među ljudima bez obzira na etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet“.

Svaka od ovih instanci u Nacrtu nagovještava mogućnost represivne državne politike vođene željom da se kontrolišu međusobni odnosi crnogorskih građana. Ovakva naklonjenost, da se regulišu međusobni odnosi građana Crne Gore je uočljiva i u tretmanu manjinskih grupa. Dok ovaj Nacrt prihvata principe ljudskih i manjinskih prava, u tekstu se takođe iznova naglašava spremnost države da ona uspostavi okvir u kojem će biti definisani odnosi između različitih zajednica. Na primjer, član 82 kaže da „Pripadnici manjinskog naroda, nacionalne manjine i etničke manjine, radi zajedničkog ostvarivanja svojih prava, mogu obrazovati jedno svoje Manjinsko vijeće“. Uprkos ovome, isti član određuje detaljne i uske institucionalne okvire djelatnosti za Manjinsko vijeće. U ovom slučaju, manjinske zajednice su stavljene u poziciju da moraju da se slože sa predloženim okvirom, a da, pri tom, nemaju mnogo uticaja na definisanje funkcija i uloga.

Problematicni jezik ponuđenog ustavnog teksta predstavlja još jednu karakteristiku koja nadalje komplikuje čitavu situaciju. Treba da se naglasi da je ovaj izraz zabrinutosti određen kontekstom skorašnje političke istorije Crne Gore. Nejasne konstatacije, poput one u članu 54, koji kaže: „Zabranjeno je djelovanje političkih partija i udruženja koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje ljudskih prava i sloboda, izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje, netrpeljivosti ili na povredu javnog morala“, kao i članu 94 gdje se kaže: „Privređivanje i preduzetništvo mogu se ograničiti radi zaštite zdravlja, prirode, životne sredine i bezbjednosti“, naznačavaju oblasti koje državna administracija može zloupotrebjavati. Činjenica da su ovi članovi veoma apstraktni takođe određuje prostor u kojem država može da manipuliše u korist pojedinih političkih entiteta.

Nekompletnost ovog ustavnog teksta predstavlja faktor koji nadalje komplikuje situaciju. U mnogim slučajevima radi se o deklaraciji da će suština određenih principa „biti određena zakonom“. Razumljivo je da je ovakav postupak uslovljen dinamikom političkog trenutka i potrebom da se politička diskusija pomjeri sa mrtve tačke. Ipak, iskustvo brojnih post-komunističkih država, koje su se odlučile za sličan put u kreiranju svojih ustava, potvrđuje da se radi o receptu za dugotrajna i gorka neslaganja koja obično usporavaju proces reformi. U mnogim zemljama (kakve su Bugarska i Slovačka, na primjer) naknadno pravno uređivanje ustavnih principa je efektivno dislociralo tranzicioni proces i podvrglo ga interesima državnih administracija koje su se, opet, često mijenjale.

U ovom pogledu, predloženi Nacrt crnogorskog ustava kreira institucionalni okvir u kojem represivna intervencija države u pitanjima koji se tiču pojedinaca, manjinskih grupa, političkih organizacija i poslovnih poduhvata biva omogućena. Ovo je moguće zato što su distinktivni principi državne pomoći/podrške i liberalnog individualizma spojeni u predloženom ustavnom tekstu. Kao posljedica ovog spajanja, Nacrt nastoji da uredi ne samo odnose između države i građana i obrnuto, nego naglašava ulogu držve kao kreatora okvira za odnose među građanima na ličnom nivou i na nivou odnosa među zajednicama/kolektivima. Imajući ovo na umu, čni se da predloženi Nacrt crnogorskog ustava negira principe debate i neslaganja, koji čine osnovu demokratski ustrojenih entiteta.

III. Kvazi-predsjednička državnost

Članovi 2, 4, 12, 16, 101 itd. konsoliduju principe predstavljanja i odvojenosti vladajućih tijela. Ovi članovi definišu Crnu Goru kao republiku u kojoj vlast pripada građanima i njihovim predstavnicima. Imajući ovo u vidu, ne čudi da član 102 definiše veoma široka ovlašćenja Skupštine. Ako bi se ovaj tekst Ustava čitao ovlaš i na brzinu, stekao bi se utisak da je parlamentarna republika ustavni okvir koji se predlaže za crnogorsku državu. Takav zaključak bi, ipak, bio pogrešan. Predloženi ustavni tekst sadrži mnogo propisa koji efektivno slabe (ako ne i podrivaju) ovlašćenja i autoritet Skupštine i naglašavaju da „stvarnu vlast“ nemaju ni Skupština, ni Vlada, nego Predsjednik. Ovakav razvoj, sam po sebi, nije problematičan. Iznova, ovdje se radi o pokušaju spajanja kontradiktornih principa - parlamentarizma i predsjedničkog modela. Ovo se

ne čini kao dobro rješenja za crnogorsku ustavnost, pošto garantuje dugotrajne sukobe institucija oko polja nadležnosti.

Možda je najbolji primjer marginalizacije parlamentarnog principa iskazan u članu 119 stav 1 br. 9, koji kaže da predsjednik „ukazom proglašava zakone“. Ovakva zakonska ovlašćenja predsjednika su u suprotnosti sa zakonskim ovlašćenjima Skupštine i vrlo je vjerovatno da će doći do neslaganja ove dvije institucije. Valja se podsjetiti krajnje lošeg primjera koji nam, u ovom pogledu, pruža Ruska Federacija početkom 90-tih godina prošlog vijeka. Oslanjajući se na ranije pomenute istorijske događaje novijeg datuma u Crnoj Gori, na mogućnost zloupotrebe predsjedničke vladavine putem dekreta ukazuje činjenica da sadržaj mnogih članova predloženog ustavnog teksta treba riješiti posebnim zakonima.

Snažna pozicija predsjednika u odnosu na Skupštinu je, nadalje, naglašena kroz njegovo, odnosno, njeno pravo da imenuje predsjednika vlade. U ovom pogledu član 103, a posebno članovi 127 i 131 kažu da predsjednik ima dodatno pravo da raspusti Skupštinu ako se njegov/njen izbor predsjednika Vlade ne potvrdi. Kao što član 127 potvrđuje, ako skupština ne prihvati kandidata predloženog za predsjednika Vlade „Skupština se raspušta po sili Ustava“, i predsjednik Crne Gore „raspisuje izbore za novi sastav Skupštine“. Ova ovlašćenja su potvrđena članom 131. Imajući ovo na umu, crnogorski parlamentarci mogu biti podvrgnuti autoritetu koji sa sobom nosi institucija predsjednika. Na primjer, njihovo neslaganje sa predsjednikovim izborom predsjednika Vlade može voditi ka (prijetnji) njihovom otkazu kroz raspuštanje Skupštine. Još jednom, valja se sjetiti ekstremno negativnog primjera koji nam, u ovom pogledu, nudi Ruska Federacija iz vremena 90-tih godina prošlog vijeka.

Ovako ekstenzivna ovlašćenja predsjednika takođe pozicioniraju ovu instituciju iznad Vlade. Problematičnost predloženog ustavnog teksta postaje jasna kada se isčitaju član 119 koji deklarise da predsjednik „vrši određene poslove izvršne vlasti“ i član 125, koji kaže da „izvršnu vlast vrši Vlada“. U ovom pogledu, Nacrt još više podriva validnost podjele nadležnosti. Akumuliranje uticaja u instituciji predsjednika takođe podriva princip reprezentacije/predstavnički princip. Čini se da predloženi ustavni tekst favorizuje opciju da predsjednik bude imenovan od strane Skupštine, a ne da bude imenovan kao rezultat direktnih izbora. U ovom pogledu, pravo predsjednika da raspusti Skupštinu - jedinu državnu instituciju čiji su članovu, u stvarnosti, neposredno izabrani - podsjeća na praksu iz nedavne jugoslovenske prošlosti.

Naklonost prema funkciji predsjednika u odnosu na Skupštinu i Vladu, koja je vidljiva u ovom Nacrtu, nameće brojna pitanja u vezi sa namjerama autora ovog teksta. Posebno je problematičan član 124 u kojem se kaže da „Predsjednik Crne Gore ne odgovara za akte i radnje preduzete u vršenju funkcije ni po prestanku mandata“. Ovakav stav promovise kulturu neodgovornosti. Ovim se, takođe, onemogućava traženje i dobijanje pravne satisfakcije u slučajevima učinjene nepravde i u slučajevima zloupotrebe službenog položaja i funkcije. Istovremeno, uloga predsjednika u Savjetu za odbranu i bezbjednost i pravo da imenuje Guvernera Centralne banke i ombudsmena, jasno pokazuju do koje mjere ova institucija utiče na politički život u zemlji. Predloženi ustavni tekst, dakle, efektivno sve aspekte javnog života u Crnoj Gori uslovljava institucijom predsjednika i otvara mogućnost za uspostavljanje paraustavnih neformalnih odnosa.

Činjenica da Nacrt institucionalizuje kvazi-predsjedničku republiku u Crnoj Gori, navodi na zaključak o nedostatku dugoročne vizije o institucionalizaciji nezavisnosti koja je odvojena od retoričkog zaklinjanja u principe demokratije, ljudskih prava i evro-atlantskih integracija. Naprotiv, predloženi ustavni tekst odslikava kratkoročne i srednjoročne političke interese i aspiracije autora. Nacrt, dakle, pokazuje nedostatak ekstenzivne javne debate o prednostima i manama predsjedničkog i parlamentarnog modela državne organizacije. Pokušaj da se ovi kontradiktorni principi spoje, pokazuje želju da se ova diskusija izbjegne i da se nametne odluka koja može potencijalno da uspori i dovede u pitanje tranzicioni proces u ovoj zemlji.

IV. Zaključak

Ovaj komentar se bazira na shvatanju da problemi koji su analizirani nijesu jedinstveni za Nacrt crnogorskog Ustava, niti da je moguće dizajnirati idealni Ustav. Ipak, Crna Gora može pokušati da konstruiše bolji Ustav tako što će se prevazići kontradikcije i nedosljednosti što dominiraju u predloženom ustavnom tekstu. Ovo se može postići na više načina, ali se čini da je najbolji put iniciranje široke i iscrpne javne debate o ovim pitanjima.

Ovaj Nacrt, umjesto da nudi stratešku viziju/pravce razvoja u procesu građenja države, nagovještava institucionalni razvoj koji odslikava taktičko donošenje odluka u namjeri da se uzme i zadrži maksimalna vlast. Mogućnost represivne državne politike i problematične formula-

cije kvazi-predsjedničkog sistema su potvrda ovakvog modela djelovanja. Kao što je već napomenuto, ovi problemi su naglašeni kroz dominantnu temu Nacrta – konstrukcija crnogorskog političkog identiteta bazirana ne samo na odbijanju, nego i na zaboravljanju nedavnog jugoslovenskog iskustva. Eho ovakve selektivnosti, kao i nespremnost za suočavanje sa odgovornošću za nedavnu prošlost prisutni su u predloženom ustavnom tekstu koji, uz to, otvara prostor za arbitrarnost i za forme vladavine koje izmiču kontroli, kao i za moguće uspostavljanje neformalne režimske politike.

Bogoljub Milosavljević*

ANALIZA EKSPERTSKOG TEKSTA USTAVA CRNE GORE od 8. septembra 2006. godine

Predmet ove analize je ograničen na komparaciju osnovnih rešenja važećeg Ustava Republike Crne Gore od 1992. godine i odnosnih rešenja u Ekspertskom tekstu nacrta Ustava Crne Gore od 8. septembra 2006. godine (dalje: Nacrt ustava). Autor ove analize je po slobodnom izboru izdvojio nekoliko pitanja, za koja je smatrao da zaslužuju naročitu pažnju i koja su, na drugoj strani, takve prirode da mogu biti izložena na jednoj stručnoj raspravi čije je trajanje unapred ograničeno na dva do tri sata.

I. Obuhvat i sistematika Ustava

Opšti utisak jeste taj da Nacrt ustava obuhvata standardnu ustavnu materiju i da u tom pogledu u njemu nema većih nedostataka. Ima, doduše, pitanja koja su uređena na detaljniji način od uobičajenog i ona, striktno uzev, ne spadaju u ono što se smatra Ustavom u materijalnom smislu, kao što ima i pitanja koja se šturo uređuju. Kao ilustracija za prvu vrstu odstupanja mogu poslužiti odredbe o prestonici (član 8) ili unošenje u definiciju države odrednice po kojoj je Crna Gora suverena i ekološka država. Istoj vrsti odstupanja pripadaju tekstualna proširenja koja bi pre činila zakonsku nego ustavnu materiju, kakva su, na primer, ona u članu 11. Nasuprot tome, mogu se konstatovati previše uska određenja ili potpuna ispuštanja pojedinih pitanja koja bi trebalo da čine ustavnu materiju, kao što je to, na primer, slučaj sa manjinskim pravima ili pitanjem ratnog stanja. No, sve takve primedbe mogu biti relativno lako otklonjene i one su, kako se čini, pre rezultat činjenice da Nacrt ustava nije bio podvrgnut ozbiljnijoj stručnoj redakciji.

Sistematika Nacrta ustava uglavnom odgovara standardnoj sistematici ustava koji su donošeni na ovim prostorima u proteklih petnaestak

* Autor je redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta UNION u Beogradu.

godina. Ipak, u daljem radu na tekstu valjalo bi preispitati opravdanost sadašnjeg lociranja odredaba o vanrednom stanju u deo o organizaciji vlasti, kao i izdvajanja samo po jednog člana o vojsci i međunarodnim odnosima u posebne delove Ustava (Deo X i XI).

II. Način donošenja Ustava

Prva od suštinskih napomena tiče se postupka donošenja novog Ustava. Mada je to pitanje u poodmakloj fazi, budući da je crnogorski parlament već odlučio da odstupi od važećeg Ustavom Republike Crne Gore propisanog načina za reviziju Ustava, a Ustavni sud Crne Gore se o tome izjasnio kao nenadležan, ipak ću ukratko ukazati na taj problem.

U ustavnopravnoj teoriji preovlađuje stav da zakonodavac ne bi mogao da svojim aktom naknadno menja proceduru za reviziju Ustava, ma koliko se u Ustavu propisana procedura smatrala otežanom za onoga ko sprovodi ustavnu reviziju. U tom otežavanju i jeste svrha ustavnog propisavanja postupka revizije. Stoga se i čin zakonodavca kojim se derogiraju ustavne odredbe o proceduri revizije označava kao svojevrsna uzurpacija ustavotvorne vlasti od strane zakonodavne. 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.

Donošenje novog ustava, prema članu 119 Ustava Republike Crne Gore od 1992. godine (dalje: važeći Ustav), podrazumeva radnju dva, po sastavu različita legislativna organa. Naime, propisano je da predlog novog Ustava usvaja Skupština Crne Gore, koja se po usvajanju tog predloga raspušta. Zatim se u roku od 90 dana saziva Skupština u novom sastavu i ona o predlogu novog ustava odlučuje dvotrećinskom većinom. U teoriji ustavnog prava se podvlači da je u ovom rešenju, zapravo, sadržan prikriveni referendum, jer se građani prilikom izbora poslanika nove Skupštine uistinu izjašnjavaju o predloženoj promeni Ustava. Nova je skupština prilikom odlučivanja vezana predlogom za promenu ustava prethodne skupštine i ona može da taj predlog samo u celini usvoji ili ne usvoji. Izlazi da se odstupanjem od ustavom propisane procedure za reviziju Ustava zaobilazi upravo faza prikrivenog referenduma, a tim putem i volja naroda kao ustavotvornog činioca.

Napomenimo i da rešenje važećeg Ustava Crne Gore o proceduri revizije koja, u osnovi, preko izbora za novu Skupštinu omogućuje jednu

naročitu vrstu referenduma o novom Ustavu, nije nepoznato u ustavnoj praksi. No, pošto je ovo pitanje već rešeno tako kako je rešeno, ostavićemo ga po strani.

III. Dva neadekvatna rešenja iz važećeg Ustava

Mada je u nizu predloženih rešenja, a naročito u već pomenutoj zakonodavnoj promeni same procedure za ustavnu reviziju, primetan napor da se učini diskontinuitet sa važećim Ustavom, veoma je upadljivo da Nacrt ustava zadržava dva sasvim neadekvatna i veoma kritikovana rešenja iz važećeg Ustava. Prvo se tiče odgovornosti vlade i njenog odnosa sa parlamentom (3.1), a drugo zabrane štrajka državnim službenicima (3.2).

3.1. U važećem Ustavu Crne Gore, kao i Ustavu bivše Savezne Republike Jugoslavije od 1992. godine, veoma slabo mesto predstavljaju odredbe o odgovornosti vlade. Ta je odgovornost tako zamišljena da se može izvrnuti u tešku suprotnost parlamentarizmu - u odgovornost parlamenta prema Vladi. Naime, pravo disolucije (raspuštanja) Skupštine dato je u ruke Vladi, što predstavlja sasvim neobično rešenje. Dodatna loša stvar jeste jedna vrsta grubo osmišljenog kancelar principa, po kome premijer stavlja u sopstvenu senku čitavu Vladu, odnosno sve ministre. Kako se u ovdašnjoj stručnoj javnosti tvrdilo, Ustav SRJ bio je pripremljen za vladavinu „jakog čoveka“, ondašnjeg čelnika Srbije (Miloševića), a pošto je važeći Ustav Crne Gore potekao od istih ustavopisaca i u njemu se našlo isto rešenje.

Pravo raspuštanja Skupštine pre bi trebalo da pripada šefu države, jer je to ono što nalaže parlamentarni obrazac, a čini mi se više od tog obrasca veoma slabo razvijena parlamentarna praksa na ovim prostorima. Šefu države bi ovde valjalo dati prednost zbog toga što je Vlada nosilac efektivne izvršne vlasti, a šef države ličnost koja izražava državno jedinstvo i koja je izmaknuta od tenzija koje po prirodi stvari postoje u odnosima između Vlade i parlamenta.

Rešenje ponuđeno u članu 113, stav 2. Nacrta ustava nije donelo novine ni u pogledu razloga koje Vlada može uzeti kao razlog za raspuštanje Skupštine, jer u njemu stoji da Vlada može raspustiti Skupštinu „ako ona duže od tri meseca ne postigne kvorum na sednici ili iz drugih razloga za to isto vrijeme ne obavlja poslove iz svoje nadležnosti.“ To je jedna rogovatna formulacija koja pruža obilje mogućnosti za loše ishode. Na primer, Skupština može iz različitih razloga ostati bez kvo-

ruma, ili može imati kvorum a opozicija blokirati njen rad uobičajenim sredstvima parlamentarne opstrukcije. Hoće li se, onda, pravo Vlade da raspusti Skupštinu pokazati kao stalna pretnja opoziciji?

3.2. U članu 70, stav 2. Nacrta ustava propisuje se zabrana štrajka zaposlenima u organima i drugim institucijama države i jedinica lokalne samouprave, profesionalnim pripadnicima vojske i policije.

Kada se radi o profesionalnim pripadnicima vojske i policije, zabranu štrajka i sindikalnog organizovanja za njih propisivao je i Ustav bivše SRJ od 1992. godine. To je rešenje tada pravdano specifičnom situacijom u kojoj se nalazila SRJ. Mada se u slučaju zabrane štrajka ne radi o nečemu što je u direktnoj suprotnosti sa odnosnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, navedeno rešenje je bilo predmet brojnih kritika. Važeći Ustav Crne Gore je isto rešenje preuzeo i proširio ga na sve zaposlene u u državnim organima.

Dobro je što Nacrt ustava izostavlja zabranu sindikalnog organizovanja, ali se ne čini dobrim što zadržava punu zabranu štrajka i proširuje je ne samo na zaposlene u državnim organima i organizacijama, već i na zaposlene u organima i organizacijama jedinica lokalne samouprave. Predlažem da se u daljem radu na Ustavu Crne Gore još jednom razmotri opravdanost tog rešenja i njegova saglasnost sa evropskim standardima u ovoj oblasti (član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i član 5 Evropske socijalne povelje).

IV. Ljudska prava

Deo Nacrta ustava o ljudskim pravima i slobodama, generalno posmatran, slabije je formulisan od odredaba Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, usvojene u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora 28. februara 2003. godine. Pojedina od ljudskih prava nisu dobila jasan sadržaj ili su manje precizno regulisana, dok su manjinska prava ostala znatno ispod nivoa koji je bio dostignut u navedenom ustavnom dokumentu iz 2003. godine.

Neki od primera za iznetu ocenu jesu sledeći:

- U članu 34, kojim se garantuje pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo, uređuje se pravo na ustavnu žalbu i ustavnu tužbu. Ustavnu žalbu bi mogao podneti samo onaj „ko smatra da mu je pojedinačnim upravnim aktom, koji je postao pravnosnažan

u upravnom postupku, povređeno ljudsko pravo ili sloboda...“. Osim činjenice da ustavne žalbe nema u slučaju povrede prava i slobode putem upravne radnje, navedena formulacija otvara još jednu krupnu dilemu. Naime, postoje svega dva izuzetna slučaja u kojima dolazi do pravnosnažnosti upravnog akta u prvo-stepenom upravnom postupku: (1) kada se ne koristi žalba, koja je inače dopuštena, pa stranka zbog toga izgubi mogućnost da koristi sudsku zaštitu u upravnom sporu; i (2) kada je zakonom isključena i žalba i sudska zaštita protiv upravnog akta. Kada se radi o ustavnoj tužbi, ona je tako formulisana da otvara redovnu mogućnost za uvođenje trećeg stepena u parničnom postupku, a pretpostavljam da pisci Nacrta ustava nisu to hteli. Formulacija glasi: „Svako ko smatra da mu je pravnosnažnom sudskom odlukom, uključujući i odluku vijeća Vrhovnog suda, donesenom u parničnom postupku, povrijeđeno pravo ili sloboda zajamčeni Ustavom, ima pravo da, u roku od mjesec dana od prijema sudske odluke, ustavnom tužbom ... traži od Vrhovnog suda da preispita da li postoji povreda...“

- U članu 41, kojim se garantuje pravo na naknadu štete usled nezakonitog ili nepravilnog rada organa vlasti, nije obezbeđena naknada štete za slučaj istovrsne štete prouzrokovane radom javne službe ili drugih imalaca javnih ovlašćenja.
- U članu 45 nije izjednačena vanbračna zajednica sa brakom.
- U članu 48 data je previše uska formulacija prigovora savesti, koja glasi „Priznaje se pravo na prigovor savjesti“ - i ništa više. Posebno je pitanje prigovora savesti u zemlji koja ima profesionalnu vojsku. Dodatno, nigde se u Nacrtu ustava ne spominje ratno stanje, pa ostaje nejasno zašto je to sasvim izostavljeno.
- U članu 49, koji nosi naziv „Sloboda mišljenja i izražavanja“ uređuje se i pravo na slobodan pristup podacima u posedu državnih organa, koje bi trebalo izdvojiti u poseban član da bi, kao posebno pravo, bilo prepoznato, kao i zato što ono nema nikakvu neposrednu ili posrednu vezu sa slobodom mišljenja i izražavanja.
- U članu 55 uređuje se samo to da se punoletstvo stiće sa navršenih 18 godina života, ali je izostala celina odredaba o pravu na pravnu ličnost.
- U članu 57, koji se tiče prava na inicijativu i peticiju, uređuje se pravo građanina da *traži* odgovor na svoje inicijative, zahteve

i peticije, a treba urediti nešto sasvim drugo - njegovo pravo da *dobije* odgovor od organa vlasti.

- U članu 65, koji uređuje prava deteta, propušteno je da se deca rođena van braka izjednače sa decom rođenom u braku. Itd.

V. Još neka zapažanja i jedan predlog

Nedorečenih mesta, sličnih ovima na koja je ukazano, ima još. Na primer, u članu 10. Nacrta ustava dat je primat međunarodnom pravu, tako što je rečeno da su „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim pravom i neposredno se primenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg prava.“ Osim toga što je po sredi jedna nespretna formulacija, pitanje je zašto nije postavljen odnos međunarodnog prava sa Ustavom. Da li se mogu ratifikovati međunarodni ugovori koji su u suprotnosti sa Ustavom?

Samo još jedno zapažanje, koje se odnosi na član 12 Nacrta ustava. Tu stoji da državna vlast ima pravo da čini „samo ono na šta je ovlašćena Ustavom, zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona“. Mislim da je bolje reći da je vlast vezana ustavom i zakonom, jer ovako izlazi da bi i podzakonski propisi mogli biti izvor ovlašćenja državne vlasti.

I na kraju, predlažem da se o ovom tekstu obavi jedna rasprava koja bi bila drugačije organizovana. Predmet rasprave treba da budu samo pojedini delovi ustava, na primer, samo organizacija vlasti, ili samo ljudska prava i slično. U toj raspravi bi svakako trebalo da učestvuju i autori Nacrta ustava, jer verujem da bi oni imali čitav niz argumenata za neke od navedenih primedaba.

Miodrag Radojević

APORIJE EKSPERTSKOG USTAVA CRNE GORE

„Izradu i donošenje ustava u savremenim uslovima karakteriše neobičan paradoks. Jer, s jedne strane, svaka nova država insistira na ustavu, kao neophodnom elementu svog potpunog identiteta. Na drugoj strani, ljudi nemaju značajnijeg poverenja u delotvornost ustava. Skloni su da veruju da je ‘ustav i stvoren da bi bio prekršen’, iako zaista ne misle da je to obični komad papira, kako to ponekad cinici navode.“

Karl Joakim Fridrih, *Konstitucionalizam
(ograničavanje i kontrola vlasti)*

I. Ustavopravni i politički kontekst donošenja novog Ustava Republike Crne Gore

Donošenje novih ustava sledi, po pravilu, nakon krupnih političkih promena (političkog režima, oblika državnog uređenja ili vlasti). U određenim slučajevima i promena državnog statusa je inicijalna kapisla revizije ustava. Tako je nakon održanog referenduma u Crnoj Gori formalno nestala Državna zajednica Srbija i Crna Gora i nastala potreba za rešavanjem ustavnog pitanja novostvorenih država. U nasleđstvo su države ponele i kofer ustavnih insuficijencija.

Politički kontekst ustavnog pitanja u Crnoj Gori je kompleksan, jer postoje dve matrice političkih sukoba: opozicije i vlasti u izboru modela ustavne revizije, odnosno načina donošenja novog ustava i pojedinih ustavnih rešenja; kao i na etničkoj ravni (položaja srpskog naroda u Crnoj Gori). Druga vrsta političkog nesuglasja otvara i dileme oko definisanja određenih ustavnih instituta (službene upotrebe jezika i pisma, položaja nacionalnih manjina i verskih zajednica, kolektivnih manjinskih prava itd.).

U Srbiji je suštinski rasep vlasti i opozicije levitirao oko momenta usvajanja novog ustava. Druga sporna ustavna pitanja (organizacije vla-

sti – horizontalne i vertikalne podele vlasti, nosioca suverenosti i statusa Kosova) bila su u senci modela ustavne revizije. Iako je novi ustav trebalo da simbolično označi diskontinuitet sa režimom iz poslednje decenije prošlog veka, na njegovo donošenje se čekalo punih šest godina. Razlozi za odlaganje su manifestno ispoljeni kao dileme vezane sa državnim statusom, a latentno skriveni kao pokušaj maksimizovanja političkog kapitala stranaka na vlasti i uloge ustavotvoraca. Obe srpske vlade odlagale su usvajanje ustava, jer je to značilo i održavanje vanrednih izbora. Takva mogućnost političkim akterima nije odgovarala iz određenih taktičkih razloga. Napokon, manjinska vlada odlučila se da pokrene postupak donošenja novog ustava, svesna da su potrošeni unutrašnji kapaciteti daljeg opstanka na vlasti, ali i servirajući neophodnost ustavnog pozicioniranja Kosova u preambuli novog ustava.¹ Uhvaćene u svojevrsnu stupicu, druge političke stranke pristale su da budu saučelnici rađanja Ustava Republike Srbije, usvojenog početkom novembra 2006. godine. Ovim ustavom je najviše nezadovoljna, a to je na izvestan način paradoksalno, stručna javnost. Nezadovoljstvo je fokusirano na ustavnu proceduru i ustavna rešenja. Javna ustavna rasprava nije postojala, što se reflektovalo na kvalitet ustavnih rešenja. Neka od ovih rešenja neće zaživeti, a pojedina se moraju ubrzo promeniti.

U Crnoj Gori vlast nema problem održavanja parlamentarne podrške, ali je svesna rizika raspisivanja novih izbora. Zbog toga, opoziciji je ponuđena „nepristojna ponuda” – da prihvati novi ustav bez mogućnosti novih izbora. Krenulo je, dakle, rđavo donošenjem pravno defektnog akta – Zakona o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore, nesaglasnog s postojećim ustavom, što neodoljivo podseća na poštapalicu ustavni kontinuitet – ustavni diskontinuitet u Srbiji u proteklih par godina.² U takvom ambijentu, šireg ustavnog konsenzusa teško da će biti. Povoljna je okolnost što je započela javna rasprava o Ekspertskom tekstu ustava, koji po zakonu pretenduje da dobije karakter Predloga ustava. Drugo, pokretanjem rasprave o Ekspertskom ustavu je

¹ Videti: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 98 od 10. novembra 2006. godine.

² Zakon o postupku za donošenje i proglašenje novog ustava Crne Gore je nesaglasan sa odredbama članova 117. i 118. Ustava Republike Crne Gore. („Službeni list RCG”, broj 48/92). Po Zakonu, Skupština bi se transformisala u Ustavotvornu skupštinu i usvojila predlog Ustava. Usvajanje dvotrećinskom parlamentarnom većinom bi značilo i da se neće raspisati referendum za potvrđivanje ustava. Zakon je usvojen bez podrške opozicije.

otvoreno i pitanje državnog identiteta u Crnoj Gori, čime je odškrinuta „balkanska Pandorina kutija nacionalnog pitanja”.

Dakle, da rezimiramo osnovna zapažanja: ustavno pitanje u Crnoj Gori i Srbiji razvija se u kompleksnom normativnom-političkom ambijentu. Postupkom ustavne revizije narušeni su konstitucionalni standardi. U slučaju Crne Gore, u početnim koracima doveden je u pitanje supstancijalni i proceduralni ustavni legitimitet. Potom, rasprava o ključnim ustavnim institutima opstruirana je formalnim momentima (nadgornjavanjem sa ustavnom revizijom). Naposljetku, realna je opasnost da ustavni proces produkuje političku nestabilnost.

Izlaz iz ustavnopravnog lavirinta je u konsenzusu političkih stranaka i aktivnom učestvovanju javnosti u ustavnom procesu. Stoga, valja se vratiti na početak priče i usaglasiti o suštini da bi se razgovaralo o detaljima. U suprotnom, tumačeće se po mraku i jalovo se raspravljati...

II. Ekspertski tekst Ustava

U narednom delu članka analizirane su odredbe Ekspertskog teksta Ustava Crne Gore Saveta za ustavna pitanja Skupštine Republike Crne Gore (u daljem tekstu skraćeno: Ekspertski ustav). Opšta ocena teksta Ekspertskog ustava je da polazna osnova za izradu novih ustavnih rešenja mora pretrpeti obimne izmene. Ekspertski tekst ustava sadrži određene konceptijske nedostatke, tehnički neusaglašena pa i protivrečna rešenja i neodogovarajuće formulacije. U analizi ustavnih odredbi, posebna pažnja je posvećena problemu organizacije vlasti.

Organizacija državne vlasti

U osnovnim odredbama Ekspertskog ustava je izostala konstitucionalizacija načela podele vlasti, što nije slučaj u većini drugih postkomunističkih država, već je ona smeštena u uvodnoj odredbi dela o organizaciji državne vlasti (član 101, stav 1). Navođenjem nosilaca državnih funkcija ustavna definicija podele vlasti bila bi preciznija, što može biti od koristi prilikom tumačenja ustava, u slučaju sukoba različitih grana državne vlasti. U istoj odredbi nepotrebno su smeštene odredbe o zakletvi i zabrani sukoba interesa (član 101, stavovi 4-6). Stavovi 2 i 3 istog člana navode nas na zaključak da je ipak ovu odredbu valjalo navesti u članu 12, jer se određena ograničenja vlasti ponavljaju. Nelogično je da je obaveza plaćanja poreza ili poveravanje vršenja stručnih poslova u

organima i institucijama podignuta na rang najviših ustavnih principa, a to nije slučaj sa ustavnom definicijom podele vlasti.

U nedoumici smo da definišemo oblik parlamentarnog sistema kome se priklonio Ekspertski ustav. On ne pripada „čistim” teorijskim modelima: klasičan ili racionalizovani parlamentarni režim, polupredsednički sistem ili kancelarski model. Razlog je u koktelu predviđenih ustavnih rešenja, s namerom da se oslabi položaj predsednika Republike i ojača položaj vlade ali ne menjajući u potpunosti ruho ustavnog modela organizacije vlasti.

U pitanju je neobičan spoj elemenata polupredsedničkog sistema, kancelarske vlade i racionalizovanog parlamentarizma. To je konceptijski defekt, jer se ne mogu oblikovati ustavna rešenja a da ne postoji jasna ideja položaja inokosnog šefa egzekutive. Ne mogu egzistirati identična ovlašćenja predsednika Republike u slučaju kada je njegov izbor neposredan ili kada ga bira parlament. Ako predsednik ima nacionalnu legitimaciju, prirodno je da su njegove nadležnosti snažnije. Neposredan izbor je izvor njegovih prerogativa. Naravno, pažnju zaokuplja i ovlašćenje predsednika vlade da razreši člana vlade (član 130). Metaforički, „mercedesov” motor je u „pežoovoj” karoseriji.

„Polupredsednički”, „mešoviti”, „semiprezidencijalni”, „kvazipredsednički”, „poluprezidencijalni” i „parlamentarno-predsednički” sistemi označavaju poseban oblik parlamentarnog režima s neposredno izabranim predsednikom i bicefalnom egzekutivom. Osnovna karakteristika polupredsedničkih sistema je da iz predsedničkog sistema preuzimaju instituciju neposredno izabranog predsednika, a iz parlamentarnih režima vladu, te na taj način konstituišu mešovitu ili hibridnu strukturu organizacije vlasti. Dakle, supstancijalni element polupredsedničkih sistema je neposredno izabran predsednik Republike. Mešoviti sistemi nisu, međutim, jednostavna sinteza različitih elemenata predsedničkog i parlamentarnog sistema. Polupredsednički sistemi se odlikuju relativnom homogenošću kao ustavni model, ali se različito manifestuju u političkoj praksi. Prema Morisu Diveržeu, na funkcionisanje polupredsedničkih sistema utiču: normativna projekcija ustavnih ovlašćenja, interakcija slučajnosti i tradicije, kompozicija parlamentarne većine i pozicija predsednika u odnosu na parlamentarnu većinu. Interakcijom ovih okolnosti pozicionira se uloga predsednika u polupredsedničkim sistemima.

1. Narodna skupština

Skupština je predstavničko telo koje vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast (član 102, stav 1), pa je tako formulisan položaj zakonodavnog tela kao nosioca državne funkcije. Osnovne nadležnosti skupštine su navedene taksativno (član 102, stav 2). Naslov ovog člana je neodgovarajući, a rešenje je u promeni naziva ovog člana ili izdvajanju prvog stava kao posebnog člana (npr. „Položaj Skupštine” ili „Funkcija Skupštine”).

Skupština je jednodoma. Takvo rešenje nema autoritativnu alternativu, i u Predlogu ustava Crne Gore Srpske liste zastupljena je ideja o jednodomnoj strukturi zakonodavnog tela, što je u saglasju s političkom tradicijom i racionalnom uređenom vlašću.

Rasprava o strukturi i sastavu zakonodavnog tela prevazilazi okvir rasprave u ovom članku. Ovom prilikom korisno je ukazati da uporednopravna praksa svedoči u korist monokameralne strukture parlamenta. Tendencija je i u državama u tranziciji koje su se u početku opredelile za dvodomni parlament pa su kasnije odustale od drugog doma ili su sve glasnjiji zahtevi da se drugi dom ukine.

Prednosti drugog doma brane se s pozicija podele vlasti (drugi dom kao uravnotežavajuća i racionalizujuća snaga u ulozi balansa između zakonodavne i izvršne vlasti; prirodni produžetak podele vlasti, jer se i zakonodavna vlast deli na dva dela), kvaliteta rada zakonodavnog tela (sprečavanje donošenja rđavih zakona), adekvatnijeg predstavljanja nacionalnih manjina ili određenih teritorijalno-političkih jedinica (drugi dom kao predstavništvo nacionalnih manjina) i raspodele mandata (drugi dom omogućava da se koriste različiti izborni sistemi).

U klasičnoj ustavnopravnoj i političkoj teoriji zastupane su prednosti monokameralnog parlamenta s pozicija narodne suverenosti (narod je jedan, pa je i jedno zakonodavno telo), demokratije (drugi dom vodi nejednako zastupljenosti, nesaglasan je s principom „jedan čovek, jedan glas”), potrebe za uspostavljanjem delotvornijeg nadzora nad egzekutivom, kvaliteta i efikasnosti zakonodavnog rada (drugi dom nepotrebno koči delatnost zakonodavnog tela).

U pogledu broja poslanika predviđena je mogućnost korišćenja kriterijuma *numerus clausus* ili izbora poslanika na šest hiljada birača (član 103). Drugo rešenje je fleksibilnije, ali u praksi može dovesti do zloupotreba.³

³ Drugi kriterijum poznaje Rumunija. Hrvatska kombinuje oba kriterijuma određujući minimum i maksimum broja poslanika u Hrvatskom saboru (član 71. Ustava).

Pravilo je da se model izbornog sistema u stabilnim demokratijama ustavom propiše, dok je to izuzetak u postkomunističkim evropskim zemljama (u Poljskoj za Sejm, u Češkoj za Predstavnički dom). „Redizajniranje izbornog sistema” u postkomunističkim zemljama posledica je želje političkih stranaka da „maksimizuju” broj mandata.⁴ Ekspertski ustav sadrži rešenje o proporcionalnom sistemu, kao i upućujuću normu na zakonsko regulisanje.

Ekspertski ustav reguliše i prava i obaveze poslanika. Posebna vrsta prava poslanika su parlamentarni imuniteti (član 105). Parlamentarnim imunitetima se štiti nezavisnost poslanika i zakonodavnog tela. „Poslanička neodgovornost” obuhvata zaštitu prava na slobodu mišljenja i govora u parlamentu (član 105, stav 2), dok se imunitet nepovredivosti, proceduralni imunitet ili krivično parlamentarni imunitet ogleda u zabrani hapšenja ili pritvaranja, odnosno vođenja krivičnog postupka, izuzev ako postoji odobrenje Skupštine i ako je poslanik zatečen *in flagranti* za krivično delo za koje je propisana kazna zatvora od pet godina.

Na ovom mestu, na kojem su regulisane prava i obaveze parlamentarca, nedostaju odredbe o parlamentarnim inkompatibilitetima (zabrane narodnim poslanicima da obavljaju određene funkcije i poslove).

Ekspertski ustav sadrži i neobično rešenje o raspuštanju Narodne skupštine. Odluku o raspuštanju Skupštine donosi Vlada ako Skupština duže od tri meseca ne postigne kvorum na sednicama ili iz drugih razloga ne obavlja ustavom utvrđene nadležnosti, što je suprotno duhu parlamentarizma. Predsednik ukazom proglašava odluku Vlade o raspuštanju Narodne skupštine (član 113, stav 2 i 3). U parlamentarnim sistemima odluka o raspuštanju Skupštine je vezani akt, jer je donosi predsednik na predlog Vlade ili uz sapotpis predsednika Vlade. Vlada nije ta koja samostalno donosi odluku o raspuštanju zakonodavnog tela.

2. Predsednik republike

Ustavna pozicija šefa države opredeljena je načinom njegovog izbora i razrešenja, kao i karakterom njegovih ovlašćenja. Da ponekad nije nimalo lako odrediti položaj predsednika uverićemo se analizom shodnih odredbi Ekspertskog ustava.

⁴ O tome videti: M. N. Jovanović, *Oblikovanje izborne demokratije*, Institut za političke studije, Službeni list SCG, Beograd, 2006.

Predsednici u parlamentarnim sistemima raspolažu ovlašćenjima reprezentativne prirode (predstavljanje države u zemlji i inostranstvu, postavljanje i opozivanje diplomatskih predstavnika kao i primanje akreditivnih i opozivnih pisama stranih diplomatskih predstavnika, te dodeljivanje odlikovanja i priznanja) izbornih ingerencija (predlaganje Skupštini kandidate za izbor određenih javnih funkcija), normativnih ovlašćenja (promulgacija zakona, suspenzivno veto, odlučivanje o pomilovanju) i drugih (komandovanje vojskom, raspisivanje parlamentarnih izbora i donošenja ukaza o raspuštanju Skupštine). Pravo predsednika da zatraži sazivanje Skupštine, da bi na njenoj sednici izložio svoje stanovište o funkcionisanju organizacije vlasti je recidiv predsedničkog sistema i retko se susreće i u polupredsedničkim režimima.

Pisci Ekspertskog ustava predlažu neposredan i posredan način izbora šefa države. U tekstu Ekspertskog ustava iako je data kao alternativna odredba, nije bliže uređen postupak njegovog neposrednog izbora (član 120, stav 5 alternativno rešenje) Međutim, analiza ustavnih ovlašćenja predsednika republike i njegovog odnosa prema nosiocima drugih grana državne vlasti ukazuje da je pozicioniran kao šef. U odredbi koja određuje nadležnosti Skupštine nije navedeno ovlašćenje Skupštine da vrši izbor predsednika.

Mandat predsednika je u skladu sa uobičajenim rešenjima u uporednom pravu. U odredbi o mandatu je spakovana i odredba o nespojivosti obavljanja predsedničke funkcije s drugim javnim funkcijama ili profesionalnom delatnošću (član 121). Takva odredba je ikebana, jer se u praksi poriče (u Srbiji, od uvođenja višepartijskog sistema početkom 90-ih godina prošlog veka). Ustavno rešenje bi valjalo preformulisati, tako da sadrži garancije od zloupotrebe predsedničke funkcije.

Opoziv predsednika je upodobljen modelu njegovog izbora (član 122).

3. Vlada

Vlada je operativni ili efektivni deo egzekutive („Izvršnu vlast vrši vlada”). Osnovna nadležnost vlade je da utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku (član 126, stav 1). Kompleksna funkcija obuhvata radnje planiranja i formulisanja, upravljanja i usmeravanja, odnosno realizacije državne politike. To je i klasično polje delovanja egzekutive. U okviru svojih nadležnosti vlada saraduje i koordinira s nosiocima zakonodavne vlasti i predsednikom. Vlada je operativni ili efektivni deo egzekutive („Izvršnu vlast vrši vlada”). Osnovna nadležnost Vlade je da utvrđuje i vodi unutrašnju i

spoljnu politiku (član 126, stav 1). Kompleksna funkcija obuhvata radnje planiranja i formulisanja, upravljanja i usmeravanja, odnosno realizacije državne politike. To je i klasično polje delovanja egzekutive. U okviru svojih nadležnosti vlada saraduje i koordinira s nosiocima zakonodavne vlasti i predsednikom. Vlada ostvaruje dvosmernu saradnju s narodnim predstavničkim telom u izvršavanju i predlaganju propisa (videti član 126, tačke od 2-7).

Način izbora Vlade je relativno precizno regulisan navođenjem rokova za sprovođenje izbornih radnji (član 127).

Vlada je individualno i kolektivno odgovorna. U pogledu individualne odgovornosti Ekspertski ustav sadrži interesantno rešenje. Članovi vlade su odgovorni Narodnoj skupštini i predsedniku Vlade. Predsednik Vlade može da razreši člana Vlade. Rešenje člana 130 otvara debatu o mogućnostima i perspektivi razvoja kancelarskog sistema u pravnom sistemu Crne Gore. Premijer, odnosno predsednik Vlade je „prvi među nejednakima”, jer odlučuje o razrešenju bilo kog člana Vlade. Takvo ovlašćenje predsedniku Vlade daje veliku moć, ali postavlja se pitanje koliko je opravdano u uslovima višestranačkog sistema koje produkuje koalicione vlade. Nemački kancelarski model opstojava u trostranačkom sistemu, ali zar takav stranački sistem postoji u Crnoj Gori? U odgovarajućoj stranačkoj konstelaciji, težišni centar političke vlasti pomerao bi se ka premijeru. On bi, dakle, predstavljao centralnu političku figuru.

Poslaničko pitanje je važan instrument parlamentarne kontrole vlade. U Ekspertskom ustavu je uređeno članom 132, stavovi 1. i 2, pri čemu nije predviđena obaveza da se u toku skupštinske sednice jednom nedeljno rezerviše vreme za postavljanje poslaničkih pitanja (tzv. *question time* - oblici postoje u Francuskoj, Velikoj Britaniji i Italiji). Time bi se unapredila praksa postavljanja poslaničkih pitanja i izbegle zloupotrebe.

Pokretanje postupka interpelacije je otežano, jer zahteva najmanje četvrtinu poslanika ali ne predstavlja varijantu prostog (poslaničkog pitanja), već vodi raspravi o poverenju vladi (član 132 stavovi 3-6).

4. Sudska vlast

Osnovni principi sudske vlasti integrisani su u članu 142: funkcionalna nadležnost, nezavisnost sudstva i sudija, legalnost suđenja, zbornost suđenja i efikasnost sudskog postupanja. Ustavnoj odredbi nedostaju i stavovi o načelu javnosti suđenja, stalnosti sudske funkcije i prava na prirodno sudiju.

Nezavisnost sudstva realizuje se kao organizaciona, funkcionalna, finansijska i personalna nezavisnost. Ključni element organizacione nezavisnosti sudstva je izbor sudija. U uporednopravnoj praksi zastupljeni su različiti modeli izbora sudija (izbor od strane građana, parlamenta, specijalizovanog pravosudnog tela ili postavljanjem od strane izvršne vlasti). U poslednje vreme, posebno u tranzicionim zemljama, immanentne slabosti postojećih modela nastoje se otkloniti poveravanjem značajnih ovlašćenja u postupku predlaganja i izbora sudija specijalizovanom telu (Pravosudnom savetu). Na taj način, elimiše se politički uticaj prilikom izbora sudija i postiže se ravnopravnost sudske vlasti u odnosu na druge grane državne vlasti.

Ekspertski predlog sadrži rešenje o izboru sudija koje je delimično u duhu evropskih standarda,⁵ ali je izvesno korak nazad u odnosu na pozitivnopravne propise. Sastav Sudskog saveta je izmenjen u odnosu na zakonska rešenja, tako da telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija nije nezavisno od vlade, što omogućava veći upliv vlasti na postupak izbora sudija (član. 146, stav 3). Većinu članova Sudskog saveta, po zakonskim odredbama, čine sudije, a preostali sastav se regrutuje iz redova profesora Pravnog fakulteta, odnosno uglednih pravnih stručnjaka,⁶ dok Ekspertski ustav u sastav članova Sudskog saveta uvodi politički imenovana lica (tri poslanika i ministra pravosuđa, kao i člana Tužilačkog saveta). U takvom odnosu pariteta izabranih sudija i imenovanih lica, onemogućavanje ministru pravde da ne glasa prilikom donošenja odluka je praktično bez značaja, budući da je njegovo „ravnopravno učestvovanje u utvrđivanju i osvetljavanju činjenica relevantnih za donošenje odluke”, kao i „potpisivanje predloga za izbor sudija i drugih akata Sudskog saveta” (član 146, stav 3) vrsta indirektnog pritiska na ostale članove Sudskog saveta, pogotovo sudije. Dovoljan je samo jedan „lojalan” sudija pa da Sudski savet i izbor sudija bude zavisn od vlade, odnosno od političke volje.

Potencijalne slabosti koje generiše model pravosudnih saveta kao tela sastavljenog isključivo od predstavnika sudske vlasti, kao što su „fa-

⁵ Prema Evropskoj povelji o zakonu za sudije, jedno od jemstava nezavisnosti sudija je ustanovljavanje samostalnog i nezavisnog tela, u čijem sastavu je najmanje polovina sudija, koji intervenišu u svim „odlukama koje se odnose na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudija”. Preporuka R(94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija predviđa da „telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija je nezavisno od vlade i uprave. Nezavisnost ovog tela se štiti, na primer, pravilom da njegove članove bira sudstvo i da telo samo donosi svoja proceduralna pravila”.

⁶ Videti član 76. Zakona o sudovima, „Službeni list Crne Gore”, br. 5/2002.

milijarnost”, „cehovski pristup” prilikom kandidovanja sudija ili „nedovoljna kontrola parlamenta” u postupku njihovog izbora mogu biti opravdanje za navedene odredbe Ekspertskog ustava u pogledu sastava Sudskog saveta. Međutim, takva argumentacija je na staklenim nogama. Prema Preporuci R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, čiji član pretenduje da postane i Crna Gora, predviđeno je da je „telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija nezavisno od vlade i uprave. Nezavisnost ovog tela se štiti, na primer, pravilom da njegove članove bira sudstvo i da telo samo donosi svoja proceduralna pravila”.

Ključ izbora sudija je, ipak, u rukama zakonodavnog tela (član 146, stav 5). Skupština može odbiti predlog Sudskog saveta o izboru sudija, a za ponovno odbijanje je potrebna dvotrećinska parlamentarna većina. Takvo rešenje afirmiše značaj Sudskog saveta, ali ga dezavuiše u odredbama koje se tiču njegovog sastava i odlučivanja.

Da rezimiramo: odredba Ekspertskog ustava o sastavu Sudskog saveta i načinu izbora sudija može doprineti raznovrsnim oblicima manipulacije u postupku izbora sudija, neravnopravnosti sudske vlasti u odnosu na druge grane državne vlasti, politizaciji izbora sudija i nastanku atmosfere deficita vladavine prava. Stoga, valjalo bi je promeniti i uskladiti makar s pozitivnopravnim rešenjima.

Stalnost sudijske funkcije je garant nezavisnosti sudstva. Sudije se biraju na početku sudijske karijere. Od stalnosti sudijske funkcije se odstupa u slučaju razrešenja i prestanka sudijske funkcije. Reizborom sudija ugrožava se princip nezavisnosti i stalnosti sudstva. Stoga se u međunarodnim dokumentima i ustavima proklamuje načelo stalnosti sudske funkcije⁷, a razlozi prestanka sudske funkcije su taksativno navedeni, kako bi se zakonodavcu suzila mogućnost da, mimo ustavnih odredbi, predviđa druge osnove.⁸

⁷ Uporediti: Preporuku R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (Princip I, tačka 3). Evropska povelja o statute za sudije dopušta mogućnost odstupanja od stalnosti i „probni period po imenovanju na sudijsku funkciju, ali pre potvrde stalnosti te funkcije” (tačka 3.3.) „Probni period” poznaju i neki noviji ustavi. Tako, Ustav Republike Srbije uređuje da mandate sudiji koji je prvi put izabran traje tri godine (član 146, stav 2. i 147, stav 2)

⁸ Primera radi, u Republici Srbiji je, kao posledica sukoba izvršne i sudske vlasti, Zakonom o sudijama uveden novi osnov razrešenja sudija, koji je instrumentalizovan da bi se sudije neloyalne političkoj vlasti.

Ekspertski ustav sadrži institut reizbora sudija koji se prvi put biraju na pet godina (članom 146, stav 9), što bi se tumačilo kao zaštita od „pogrešnog izbora”. Ali, zar se opasnost od „pogrešnog izbora nosioca pravosudne funkcije” ne eliminiše u postupku njegovog kandidovanja, izborom u parlamentu, mogućnošću da se sudija razreši funkcije ili da se disciplinski goni? Reizbor sudija doprinosi većoj šteti nego koristi, povećava rizike političke kontrole i podobnosti sudija.

„Ustavna praznina” o izboru predsednika Vrhovnog suda i predsednika sudova (član 146, stav 8) može se nadomestiti rešenjem o izboru predsednika sudova na opštoj sednici njihovih sudova i predsednika Vrhovnog suda na predlog Sudskog saveta, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda i nadležnog odbora.⁹

Kada već raspravljamo o Vrhovnom sudu, pomenimo i njegovo ovlašćenje da „odlučuje o ustavnoj tužbi za zaštitu ljudskih prava i sloboda i o drugim pitanjima određenim zakonima” (član 144, stav 3). Ustav, dakle, razlikuje ustavnu žalbu i ustavnu tužbu. Ustavna tužba se podnosi u slučaju povrede ljudskih prava i sloboda pravnosnažnom sudskom presudom donetom u parničnom postupku (član 34, stav 3). Na taj način se Ustavni sud „oslobađa” dela svojih nadležnosti u rešavanju sporova povodom povreda osnovnih ljudskih prava građana u sudskom postupku. To je u nesaglasju s namerom pisaca Ekspertskog ustava, koji su se priklonili „nemačkom modelu” da obimno i iscrpno odrede nadležnost Ustavnog suda, pa su poklanjanjem ovlašćenja odlučivanja o ustavnoj tužbi Vrhovnom sudu nepotrebno uneli konfuziju i eventualno, u praksi omogućili sukob nadležnosti Ustavnog i Vrhovnog suda. Slična gledište imamo i u pogledu nadležnosti Upravnog suda čija je odluka o izbornim sporovima konačna (član 145, stav 3).

Ovom prilikom, u pogledu sudske vlasti, iznosim još nekoliko primedbi:

- ustavna defnicija u članu 142 je preobimna (dvanaest stavova) i nesistematizovana;
- stav 2, člana 142 je izlišan jer implicira metod enumeracije pri navođenju ovlašćenja sudske vlasti;
- odredbe člana 143, stav 2 i 146, stav 2 su identične i
- nedostaju i odredbe o načelu javnosti u sudskom postupku.

⁹ Uporediti rešenja hrvatskog (član 118, stav 2) i srpskog ustava (član 144, stav 1).

5. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Kao i u republičkom zakonu,¹⁰ za ombudsmana je u Ekspertskom ustavu korišćen termin – *Zaštitnik ljudskih prava i sloboda*.¹¹ Nadležnosti Zaštitnika ljudskih sloboda i prava usklađeni su s modernim tendencijama ustavnog pozicioniranja ombudsmana. U definiciji ustavnog položaja nije sadržana klasična formulacija o kontroli celishodnosti i zakonitosti delatnosti uprave od strane ombudsmana, dok je s druge strane Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dozvoljeno da kontroliše efikasnost rada sudova.

Po našem mišljenju, odredba člana 153. može da glasi na sledeći način:

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je nezavistan državni organ koji štiti ljudska prava i slobode i kontroliše delatnost uprave na osnovu Ustava i zakona, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora, u saglasnosti s načelom pravde i pravičnosti.

Shodno odredbama Ekspertskog ustava (član 142, stav 12), Zaštitnik ljudskih prava kontroliše efikasnost rada sudske vlasti. Strogo posmatrano, zakonsko rešenje nije omogućavalo postupanje ombudsmana ex officio, već samo po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku i to samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.¹³ Naše gledište je da Ekspertski ustav sadrži valjano rešenje sledeći zakonske odredbe, sa intencijom razvijanja ombudsmanskog nadzora i nad egzekutivom.

U većini zemalja, u nameri da se zaštiti nezavisnost sudstva, ombudsman nema ingerencija u odnosu na pravosuđe (tzv. Danski model). U drugim državama (Švedski model) ombudsmanu je dopušteno da vrši nadzor nad zakonitošću akata Vlade i predsednika Republike, kao i da pokrene u slučaju postojanja određenih

¹⁰ Videti: Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, „Službeni list Republike Crne Gore”, broj 41 od 10. jula 2003. godine.

¹¹ Naziv zaštitnik građana ili zaštitnik ljudskih prava koristi se u novijim, tzv. tranzicionim ustavima. To je slučaj i sa Ustavom Republike Slovenije (član 159 – „Varuh čovekovih pravic”) i Ustavom Republike Srbije (član 138 – „Zaštitnik građana”).

¹² Ekspertskim ustavom je predviđena fakultativna mogućnost ustanovljavanja lokalnih i regionalnih ombudsmana.

¹³ Takvo rešenje sadržano je i u Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (član 24).

okolnosti pitanje krivične odgovornosti predsednika Republike.¹⁴ Finski ombudsman, poput svog švedskog kolege, kontroliše i rad sudova. On može kritikovati sudije i pokrenuti postupak za utvrđivanje njihove odgovornosti u slučaju težih povreda zakona. Parlamentarni ombudsman stara se o tome da li se sudovi pridržavaju svojih prava i ispunjavaju svoje dužnosti, pa ima i pravo da podigne optužnicu protiv sudije ako nezakonito postupaju.¹⁵ U svom redovnom godišnjem izveštaju obaveštava parlament i o stanju administracije pravosuđa (član 109, stav 2. Ustava).

Izbor ombudsmana je u skladu s proklamovanim načelom podele vlasti, tako da predsednik predlaže, a Narodna skupština bira Zaštitnika građana (član 154, stav 1), čime se ostvaruje saradnja egzekutive i legislative.¹⁶ Zakonodavcu ne bi valjalo ostavljati slobodu propisivanja broja poslanika potrebnih za izbor ombudsmana, jer to u praksi može voditi zloupotrebama i negodovanju političke javnosti, što je bio slučaj i prilikom izbora prvog crnogorskog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. U uporednom zakonodavstvu preovladava rešenje o kvalifikovanoj parlamentarnoj većini neophodnoj za izbor ombudsmana, pa bi i u novom crnogorskom ustavu trebalo propisati dvotrećinsku ili tročetvrtinsku parlamentarnu većinu. Takvo rešenje doprinosi legitimnosti izbora ombudsmana, jer on neće biti čovek od poverenja ili uticaja stranke ili stranaka na vlasti, već i vlasti i opozicije. Na taj način, uspostavlja se autoritet ombudsmana, što je polazna osnova za njegovo uspešno funkcionisanje.

U jemstva nezavisnosti ombudsmana navedeni su: imunitet, inkompatibilnost sa obavljanjem određenih funkcija i samostalni budžet. Međutim, ako uporedimo srodne ustavne odredbe (član 107, tačku 2. i član 155, stav 1) videćemo da po obimu imunitet Zaštitnika ljudskih prava nije upodobljen parlamentarnom imunitetu. Takođe, u Ekspertskom ustavu je propušteno da se predvidi nespojivost funkcije ombudsmana i njegovog članstva u političkim strankama.

¹⁴ Videti: čl. 112, stav 1, i čl. 113. Ustava Finske (1999).

¹⁵ Videti: čl. 109. i 110. Ustava Finske.

¹⁶ U Republičkom zakonu je celokupan postupak izbora bio u nadležnosti Skupštine Republike Crne Gore (član 8, stav 1).

III. Zaključci i preporuke:

- 10 osnovnih zaključaka i preporuka -

1. Model revizije ustava u vidu ustavnog diskontinuiteta ne pogoduje političkom i društvenom konsenzusu;
2. Ekspertski ustav može poslužiti kao osnovna podloga projekcije i definisanja osnovnih ustavnih instituta;
3. Analizom Ekspertskog ustava ustanovljeni su nedostaci vezani za korišćenje pravne tehnike: neodgovarajuća sistematizacija i stilizacija ustavnih odredbi, korišćenje neodgovarajućih formulacija, česta primena kaučuk normi je ponekad nepotrebna, pa i štetna, pominjanje istih odredbi na više mesta itd. Potrebno je izvršiti pomnu jezičku i stilističku reviziju teksta;
4. Ekspertski ustav u konstruisanju mehanizama organizacije vlasti koristi atipičnu mešavinu različitih elemenata polupredsedničkog, kancelarskog i racionalizovanog parlamentarnog sistema;
5. Pravo predsednika da zahteva sednicu Skupštine na kojem bi predstavio svoje stanovište o funkcionisanju organizacije vlasti primereno je predsedničkom, a manje parlamentarnom sistemu vlasti;
6. Ingerencija predsednika Vlade da odlučuje o smeni člana Vlade je neadekvatna konfiguraciji stranačkog sistema Crne Gore;
7. Izbor sudija i sastav Sudskog saveta valja upodobiti pozitivno-pravnim rešenjima i međunarodnim standardima koje predviđa Savet Evrope. Odredbe Ekspertskog ustava o Sastavu sudskog saveta su korak nazad u pravnom sistemu Republike Crne Gore;
8. Neophodno je ukloniti odredbe o ustavnoj tužbi;
9. Ustavom treba urediti da se ombudsman bira kvalifikovanom parlamentarnom većinom;
10. Pravo na lokalnu samoupravu, o čemu nažalost u ovom tekstu nije bilo više reči, treba smestiti u korpus osnovnih ustavnih principa a izvorne nadležnosti lokalne samouprave urediti osnovnim zakonom.

Branko Smerdel*

EKSPERTSKI TEKST USTAVA CRNE GORE

I. Uvod

Španjolski autor *Huan Linz*, danas već klasik na području proučavanja tranzicijskih političkih sustava, objavio je 1990. godine u 1. broju časopisa *Journal of Democracy* članak pod naslovom: *Constitutional Choices for New Democracies*. Kao temeljne ustavne odluke, s kojima se suočavaju ustavotvorci novih demokracija Linz je naveo pitanja: (1) izbornog sistema, većinskog ili proporcionalnog i (2) sistema organizacije vlasti, parlamentarnog ili predsjedničkog, odnosno njegove inačice koja se naziva polupredsjedničkim sistemom.

U ono vrijeme usudio sam se u jednom ambicioznom članu ukazati kako je za većinu ondašnjih novih demokracija potrebo dodati i treću najvažniju ustavnu odluku: odluku o uspostavljanju suverene države, ili pak o udruživanju u neki oblik složene državne zajednice, koja je najvažnija i koja zatim utječe na ostale dvije, kao i niz drugih odluka u dužem procesu ustavnog izbora u kojem, pored pisaca Ustava sudjeluju i ustavotvorna tijela, ustavno sudstvo, sudovi, sami građani, pa i međunarodna zajednica. Profesor *Linz* nije baš dobrohotno primio moju kritiku, rekao bih, prvo zato što se u to vrijeme u međunarodnim krugovima većinom smatralo kako je stvaranje novih država nepoželjno, a drugo rekao bih zato što je Španjolac. Bilo je polemike na jednom skupu u Chicagu, nismo se mogli složiti, ostalo je na tome kako će događaji pokazati tko je bio u pravu.

Mislim da danas možemo konstatirati slijedeće:

- prvo, temeljne ustavne odluke ne donose se u tzv. „ustavnom trenutku“ nego u procesu ustavnog izbora, u kojem je prvi ustavni dokument samo polazna točka. To potvrđuje razvoj u Crnoj Gori, Hrvatskoj, kao i u Španjolskoj (Katalonski statut iz 2006.);
- drugo, odluka o načinu korištenja prava na samoodređenje bitna je i utječe na cjelokupni proces ustavnog izbora, koji bi imao voditi stabiliziranju demokratskog ustavnog poretka. U današnjem

* Autor je profesor Ustanog prava na Pravnom fakultetu zagrebačkog Sveučilišta.

svijetu, odnosno međunarodnom pravnom poretku, odluka o uspostavljanju nezavisne države otvara pitanja posebne zaštite i kolektivnih prava nacionalnih manjina;

- treće, u tom procesu vrlo je važno koristiti iskustva drugih ustavotvoraca i zemalja, ne zato da bi se ona kopirala, već poglavito zato da bi se učilo na njihovim koncepcijama, pa i na njihovim promašajima i greškama.

Ja ću u svojoj analizi Nacrta ustava Crne Gore nastojati ukazati na negativna kao i pozitivna petnaestgodišnja iskustva iz Hrvatske, kao i iskustva iz zapadnih demokracija. Pri tome ću se držati dva praktična savjeta. Žao mi je što ne znam kako ih je formulirao Njegoš ili Baltazar Bogišić, a uvjeren sam da jesu. Ali Amerikanci imaju dvije formule. Prvo: „*If it's not broke don't fix it!*“ Treba uvažiti sve što dobro funkcionira. Drugo je KISS! - „*Keep it simple stupid!*“ Ne komplicirajmo rješenja koja su provjerena u praksi, kroz uspjehe i promašaje drugih. No kad sam već spomenuo Amerikance, dodao bih još jedno pravilo: da bismo se okoristili savjetima stranih stručnjaka, moramo imati domaće stručnjake, koji će ih znati procijeniti. Ovo stoji i za moje savjete i razmišljanja.

II. Organizacija vlasti

U pogledu organizacije vlasti Crna Gora se, kao i Hrvatska, tek nakon kolebanja odlučila za parlamentarni sistem. Prema Nacrtu bio bi to parlamentarni sistem sa slabim predsjednikom izabranim od Skupštine.

Članak 120 Nacrta predviđa istina i alternativu: neposredan izbor predsjednika od strane građana, ali ona u Nacrtu nije razrađena. Naime, ako bi konačna odluka bila u prilog neposredno izabranom predsjedniku, trebalo bi preispitati sve njegove nadležnosti, kao i odnose sa Vladom i Skupštinom, te ih drugačije urediti (na načelima suodlučivanja i sudjelovanja ta tri faktora, po hrvatskom uzoru - neposredno izabrani predsjednik je politički prejak da bi, rječima predsjednika Mesića, imao ovlasti fikusa).

Međutim, i koncept Nacrta u pogledu primjene parlamentarnog sistema suviše je hibridan i treba ga ponovno razmotriti. Kao i u Hrvatskoj prilikom ustavnih promjena iz 2000. godine, u središtu se nalazi ispravno razumijevanje *prava raspuštanja parlamenta*. Iz različitih razloga, među kojima je i rezidualno djelovanje ideja o demokratskoj vrijednosti skupštinskog sistema, u Hrvatskoj je zahtjevan da se pravo raspuštanja parlamenta oduzme predsjedniku ili barem bitno ograniči. Čini mi se da je isti slučaj sa piscima Nacrta crnogorskog Ustava.

Potrebno je naglasiti kako su za ustavni model parlamentarne vlade bitna slijedeća obilježja: (1) odgovornost Vlade pred parlamentom i (2) pravo raspuštanja parlamenta u slučaju izglasavanja nepovjerenja ili drugih bitnih neslaganja između Vlade i parlamenta i (3) položaj šefa države kao garanta stabilnosti sistema, ali ograničenog zahtjevom za supotpisom (kontrasignaturom) predsjednika vlade, kao protutežom njegove političke neodgovornosti.

Sa tog stajališta upozorio bih na slijedeće odredbe Nacrta:

- *Članak 113 stavak:* „Skupština se raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od dana kada predsjednik Crne Gore prvi put predloži kandidata za predsjednika Vlade.“

Ne kaže se tko donosi odluku o raspuštanju. Sama Vlada ne dolazi u obzir - to je ranija Vlada koja samo obavlja funkciju „caretakera“. Moguće tumačenje je „po sili Ustava“, ali ono je nejasno i potencijalno vrlo opasno u slučaju ozbiljnog neslaganja (na što ukazuje nemogućnost sastavljanja Vlade. Mislim da bi logikom parlamentarnog sistema takvu odluku trebao donositi predsjednik. No još je problematičnije slijedeće rješenje:

- *Članak 11,3 stavak 2.:* „Ako Skupština duže od tri mjeseca ne postigne kvorum na sjednicama ili iz drugih razloga za to vrijeme ne obavlja poslove iz njene nadležnosti utvrđene Ustavom, Vlada može, pošto saslušala mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika, raspustiti Skupštinu.“

Odluka Vlade o raspuštanju Skupštine proglašava se ukazom predsjednika Crne Gore.“

Ovo mi izgleda kao prava mala tempirana bomba: Vlada ne može disciplinirati niti nadzirati Skupštinu kojoj je podređena. To je najsvetije pravo samog parlamenta, na kojem je da poduzme mjere protiv nediscipliniranih narodnih zastupnika, odnosno ako sam donese odluku o raspuštanju kako bi problem riješili birači na izborima, onda logično da to učini predsjednik države (uz supotpis predsjednika Vlade).

U svim slučajevima kad predsjednik samo „proglašava“ raspuštanje Skupštine, (članak 127, stavak 7, članak 131, stavak 6) postavlja se pitanje: a što ako on to odbije učiniti? Slučajeva ozbiljnih sukoba između šefa države i parlamenta bilo je u komparativnoj praksi, posebno u tranzicijskim državama (najdramatičnije u Moskvi 1993). Znam, onda on krši Ustav, ali tko će ga optužiti ako Skupština nije u mogućnosti sastaviti kvorum? Sama formulacija „raspušta se po sili Ustava“ ni u čemu ne mijenja suštinu problema, a može otvoriti ozbiljna pitanja

u situacijama krize. Zato je bolje kazati: u ovim slučajevima predsjednik donosi odluku o raspuštanju i raspisuje nove izbore, a za svaku sigurnost ograničiti ga zahtijevanjem supotpisa predsjednika Vlade, uz obvezu konzultiranja sa predsjednikom Skupštine.

Nelogičnim mi se čini i rješenje članka 131, stavak 4 Ustava, koji glasi:

„Ako Skupština izglasa nepovjerenje Vladi, predsjednik Crne Gore *dužan je* da u roku od 15 dana predloži kandidata za predsjednika Vlade.“

Jasno je da se hoće uvesti jedno rješenje iz arsenala tzv. „racionaliziranog parlamentarizma“, ali nije preporučljivo nalagati obvezu predsjedniku. Što ako on ne vidi takvu osobu u sastavu Skupštine? Bolje je reći može, umjesto dužan je.

Vidljiv je strah od prepuštanja predsjedniku određenih mogućnosti arbitriranja između sukobljenih parlamentarnih stranaka, ali to se ne može izbjeći, niti je u svakom slučaju negativno sa stajališta demokracije. Šef države uvijek obavlja takve funkcije u kriznim situacijama, formalno ili neformalno, (što stoji i za samu britansku Krunu), tako da ih je bolje realistički odrediti. U ime takvog zahtjeva za realizmom potrebno je razmotriti i uravnotežiti i slijedeće odredbe:

Članak 119, stavak 2, točka 5. Predsjednik: „ima pravo da traži sazivanje Skupštine da na njenoj sjednici izloži svoje poglede na probleme u funkcionisanju pojedinih grana vlasti ili pojedinih državnih organa i da predloži preduzimanje mjera iz nadležnosti Skupštine“

Ova ovlast spada u arsenal tzv. polupredsjedničkog sistema i omogućava predsjedniku jaki utjecaj na odlučivanje u Skupštini, pa bi se moglo kazati kako je u koliziji sa načelom podjele vlasti. Jedno je godišnje izvješće i program-preporuke šefa države, a drugo pravo predsjednika da sam ocjenjuje kada će sazvati parlament na izvanredno zasjedanje (spomenuo bih primjer *Tuđmanovih* „poslanica Saboru“ ali i *Jelcinove* nastupe u ruskoj Dumi).

S druge strane, članak 122, stavak 3 Nacrta, previđa da bi odluku o podizanju optužbe zbog povrede Ustava, protiv predsjednika mogla donijeti „većina svih poslanika“ na prijedlog trećine poslanika. Na taj način većinska, vladajuća stranka praktički uvijek može podići optužbu protiv predsjednika. Potrebno je predvidjeti jaču kvalificiranu većinu (dvije trećine svih) za podizanje optužbe, te odgovarajuću većinu ustavnih sudaca za donošenje odluke.

U sklopu pitanja organizacije vlasti upozorio bih i na nekoliko drugih odredbi. Nekima od njih, zajedničko je to što intuitivno uzimaju kao doprinos demokraciji pojedina rješenja koja se mogu pokazati problematičnim u praksi. Primjerice:

Članak 107, stavak 1, točka 2: zastupniku prestaje mandat „ako je pravosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu od najmanje šest mjeseci zatvora“. Žele li pisci Nacrta da netko bude zastupnik dok služi kaznu zatvora od na primjer pet i pol mjeseci?

Članak 108, stavci 4 i 5: „Na prvoj sjednici poslanici polažu zakletvu pred građanima, posredstvom obaveznog prenosa putem televizije.

Poslanici koji nijesu položili zakletvu nemaju pravo da učestvuju u donošenju skupštinskih odluka.“

Što je s onima koji su opravdano spriječeni na dan svečanog polaganja zakletve? A kakve su posljedice po one koji ne polože zakletvu pa ne mogu učestvovati u donošenju skupštinskih odluka? Bolje je reći direktno: tko ne položi zakletvu gubi mandat i raspisuju se dopunski izbori.

Članak 112, stavak 2 određuje da se zakoni kojima se određuju „materijalne obveze građana“ donose većinom ukupnog broja poslanika.

Valja upozoriti kako se u svim zapadnim državama takve ovlasti delegiraju Vladi i uređuju delegiranim zakonodavstvom. Uopće bi pitanje delegiranog zakonodavstva trebalo posebno i precizno urediti Ustavom jer je to nužnost i uobičajena praksa u modernim državama.

Članak 114, stavak 1 „Pravo predlaganja zakona imaju Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada birača.

Centralna banka ima pravo predlaganja zakona kojima se uređuju odnosi u oblastima za koje je osnovana.

Svako može dati inicijativu za donošenje zakona ovlaštenim predlagачima.“

Prvo, vrlo široko određivanje ovlasti za predlaganje zakona putem narodne inicijative valja razmotriti. Ona pridonosi demokraciji samo u jednostavnim, ali vrlo bitnim pitanjima, pogodnim za odlučivanje referendumom. Šest tisuća birača je svakako premali broj. Valja promisliti i predvidjeti barem pet, ili bolje deset posto stanovnika.

Drugo, dodjeljivanje zakonodavne inicijative bankarima centralne banke zadire u same osnove predstavničke demokracije. Ovdje je vidljiv utjecaj stranih stručnjaka, s kojim smo se i mi u Hrvatskoj susretali. Bankare treba konzultirati, koristiti njihovo stručno znanje, ali im ne treba prepuštati političku i zakonodavnu inicijativu. Da parafraziram

staru izreku, po kojoj se rat se ne smije prepustiti generalima. Financije su previše važne da bismo ih prepustili (samo) bankarima, a zakone treba držati u rukama narodnog predstavništva. Dovoljna je odredba stavka četiri. Potrebno je preispitati i odredbu članka 179 po kojima Centralna banka „donosi propise za izvršenje zakona i stara se o njihovom izvršavanju“ čime je izjednačena sa Vladom, a nadzor ustavnosti i zakonitosti nije precizno određen. Ovdje treba spomenuti i Članak 135. koji određuje nezavisne regulatorne agencije, što je dobro, ali trebalo bi više pozornosti posvetiti dvostepenom odlučivanju u zaštiti prava građana (Upravni sud nije dovoljan).

Članak 115. stavak 3. zadnja rečenica: „Ako budžet ne bude usvojen do kraja tekuće godine, važnost dotadašnjeg budžeta produžava se do usvajanja novog budžeta, i može se realizovati svakog mjeseca najviše do jedne dvanaestine. Ako Vlada ne predloži ili Skupština ne usvoji budžet do isteka marta mjeseca naredne godine, Vladi prestaje mandat.“

Ovdje se izjednačavaju dvije različite situacije. Ako Vlada ne predloži budžet, skupština joj može izglati nepovjerenje. Ako pak Skupština odbije prijedlog budžeta, to se u parlamentarnoj praksi izjednačava s izglatavanjem nepovjerenja. U slučaju trajne blokade, šef države raspušta parlament i raspisuje izbore.

Članak 116, stavak 2 i 3: „Predsjednik Crne Gore je dužan da u roku od 15 dana od dana usvajanja zakona u Skupštini, odnosno u roku od sedam dana ako je zakon usvojen po hitnom postupku, donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pisano obrazloženje, vrati Skupštini na ponovno razmatranje i odlučivanje.“

Ponovno izglati zakon predsjednik Crne Gore dužan je proglasiti.“

Ako se želi predsjedniku dati pravo suspenzivnog veta, onda bi za ponovno izglatavanje odbijenog zakona u skupštini trebali predvidjeti posebnu većinu, dvotrećinsku ako se radi o zakonu koji je donesen većinom svih zastupnika, a većinu svih ako se radi o zakonu koji je donesen većinom prisutnih. Ovako se čini kao skupo a nedjelotvorno rješenje.

Članak 117 referendum: „O pitanjima iz svoje nadležnosti Skupština može raspisati referendum.“

Predlog za raspisivanje referenduma mogu podnijeti: najmanje jedna trećina ukupnog broja poslanika, predsjednik Crne Gore ili 20 hiljada građana koji imaju biračko pravo.

Predmet referenduma ne mogu biti: državni budžet; porezi, takse i druge dažbine; obaveze države iz potvrđenih i objavljenih međunarodnih

ugovora; raspuštanje Skupštine, produženje i skraćivanje njenog mandata; proglašenje vanrednog stanja; amnestija i prestanak mandata Vlade.

Odluka donesena na referendumu obavezna je za Skupštinu.“

Stavak 3 treba preciznije formulirati. Jasno je da odgovornost predsjednika države, izbori ili opoziv ustavnih sudaca, sudaca i drugih dužnosnika koje prema Članku 112, stavak 2 bira Skupština, kao niti nepovjerenje Vladi ne mogu biti predmet referenduma. U Hrvatskoj su se 2000. godine u (novoj) opoziciji javile ideje da se predsjednika Mesića pokuša srušiti putem referenduma. Broj od 20 hiljada građana smatram premalim (u Hrvatskoj je 10 posto istina uz obavezno raspisivanje referenduma).

Članak 105, stavak 2: „Poslanik koji se pozove na imunitet, ne može biti uhapšen ili pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični postupak bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina.“

Treba precizno formulirati. Ovako proizlazi kako se bez odobrenja Skupštine može voditi krivični postupak protiv poslanika koji je *zatečen*. U pitanju je samo izuzetna dozvola da se takvog zastupnika uhapsi, bez diranja u pitanja imuniteta. Hrvatska se mjesecima trese zbog tumačenja članka 75. Ustava RH koji je daleko preciznije formuliran.

Članak 121(mandat predsjednika države). Bilo bi dobro kazati kako predsjednik ne može obavljati niti kakvu *stranačku dužnost* ili još bolje da *za vrijeme obavljanja dužnosti ne može biti članom političke stranke*. To je primjereno za funkcionera koji predstavlja državu i zapovijeda vojskom. Dakako, govorim o hrvatskom iskustvu iz razdoblja 1990. do 2000. godine.

Članak 123 (spriječenost predsjednika) i Članak 129(trajna spriječenost predsjednika Vlade). Ovo treba dobro i precizno formulirati, posebno treba kazati tko će utvrditi trajnu spriječenost (Ustavni sud?). 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.

Članak 129 Imunitet predsjednika i članova Vlade obično ne predviđaju demokratski ustavi. Ovi su dužnosnici politički odgovorni i Skupština im može izglati nepovjerenje i time ih učiniti dostupnim tijelima kaznenog progona. Želimo li da se protiv ministra vodi kazneni postupak uz odobrenje Skupštine, a da on istodobno obavlja funkciju ministra?

Članak 130: „Predsjednik Vlade u toku mandata može razriješiti funkciju

je člana Vlade i na njegovo mjesto imenovati novog, o čemu je dužan bez odlaganja obavijestiti Skupštinu, pred kojom novoimenovani član Vlade polaže zakletvu.“

Čini se kao da bi predsjednik Vlade mogao po svojoj volji smjenjivati ministre i slati ih u Skupštinu na polaganje zakletve. Protivno temeljnom konceptu parlamentarne vlade, jer ministri moraju imati izriječnom izrečeno povjerenje parlamenta i tako treba urediti ovo pitanje. Problem se javio u Hrvatskoj početkom 90-ih u drugačijem sistemu, ali je usprkos protivljenju predsjednika Republike riješen na način da novom ministru Sabor mora izglasati povjerenje.

III. Izborni sistem

Čini mi se da je drugo temeljno pitanje ustavnog izbora Crna Gora već riješila u prilog proporcionalnog predstavnštva, po uzoru na većinu europskih demokracija. Mi smo u Hrvatskoj nedopustivo dugo eksperimentirali sa izbornim sustavom koji je u cjelosti bio prepušten političkim strankama: počevši od sistema apsolutne većine, preko varijanti mješovitog sistema, do usvajanja proporcionalnog sistema 1999. godine, koji se stabilizira kroz kompromis političkih stranaka, zahvaljujući samo tome što nijedna nema dovoljno snage da ga promijeni (premda se zahtijeva samo većina svih zastupnika). S obzirom na ovo iskustvo, uvjeren sam da bi bilo dobro da se temeljne odrednice izbornog sistema, na prvom mjestu proporcionalni izborni sistem, uz usvojenu i isprobanu metodu izračunavanja glasova, upišu u Ustav, hrvatski kao i crnogorski.

IV. Manjinska prava

Treća temeljna odluka inicijalnog ustavnog izbora, o uspostavljanju suverene i nezavisne države, zahtijeva garancije i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali i posebna prava i zaštitu nacionalnih manjina. Vidljivo je da Nacrt u člancima 81. do 85. tom pitanju posvećuje posebnu pozornost i to je dobro. Mi smo se u Hrvatskoj sukobljavali i mučili s Ustavnim zakonom o pravima manjina od 1991, kada je usvojen prvi takav zakon, do 2002. kada je usvojen zakon koji je sada na snazi (i gdje ima ozbiljnih poteškoća s provedbom zakona). Odredbe crnogorskog Nacrta pokrivaju cijelu paletu tih prava u skladu s međunarodnim dokumentima.

Članak 83 Nacrta pod naslovom *Ustavni osnov za zakonsko utvrđivanje i drugih manjinskih prava* utvrđuje:

„Radi potpunije manjinske zastupljenosti u javnom životu, naročito u organima koji vrše zakonodavnu vlast, zakonom se mogu utvrditi i druga manjinska prava u granicama koje ne povređuju jednakost prava građana, integritet države Crne Gore, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i međuetnički sklad.“

Ovdje bih se usudio uputiti jedno upozorenje, bez nuđenja detaljnijeg rješenja. Osiguravanje zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u zakonodavnim tijelima predstavlja korekciju čistog predstavničkog sistema, koja čini tekovinu suvremenog razvoja i od velike je važnosti za stabiliziranje institucija multietničkih država. Ona je dakle poželjna. Međutim, konkretna institucionalna rješenja u izbornom zakonodavstvu nose u sebi potencijal izazivanja suprotnih efekata, ako se dobro ne odvagnu i ne uredi. Suvremena politička znanost utvrdila je kako je teško razlikovati djelovanje političkih predstavnika pojedinih (ne samo etničkih) manjina, od djelovanja „čistih“ političkih predstavnika. Oni se ponašaju na jednak način - stremeći vlasti sklapaju interesne koalicije koje im omogućavaju sudjelovanje u vlasti (primjer je stranka penzionera u Hrvatskom saboru).

Predstavnici manjina mogu, u uvjetima snažnih političkih podjela, postati jezičac na vagi između suprotstavljenih političkih opcija, koji odlučno utječe na formiranje vlade. Pri tome se predstavnici etničkih manjina mogu udružiti i stvoriti snažan politički blok u političkim pregovaranjima. O toj opasnosti valja voditi računa. Zbog toga je bolje zajamčiti određeni broj mjesta predstavnicima manjina koji se, ako ne bude postignut redovitim izbornim postupkom, može rješavati povećanjem broja zastupnika u parlamentu. Gdje postoje etnički orijentirane političke stranke velika je vjerojatnost da će proporcionalni izborni sustav dovesti do poželjne predstavljenosti etničkih manjina. Zagarantirana kvota onda čini dodatno osiguranje, a mogućnost manipulacije se smanjuje. Sistem u kojem pripadnici etničkih manjina imaju dodatne glasove ne smatram dobrim i izjašnjavao sam se protiv i u raspravama u Hrvatskoj. Učinci su slabi, a mogućnost manipulacije velika. Birači se stavljaju u nelagodnu poziciju na biralištima (osim organiziranih predstavnika manjina) a vodstva etničkih stranaka dobivaju nesrazmjernu težinu u međustranačkim pregovaranjima i trgovanju. Ukratko, osobno ne smatram dobrim sa stajališta njegovanja dobrih međunarodnih

nih odnosa rješenja Zakona iz 2006. godine.¹ Međutim, poznato mi je da su određeni sporazumi postignuti i data određena jamstva, koja su, naravno, važnija od ekspertskeg mišljenja.

V. Nekoliko ostalih zapažanja

Članak 96, stavak 3: „Nosioци prava svojine su fizička i pravna lica.

Država je titular državne svojine.

Jedinice lokalne samouprave imaju *pravo korišćenja državne svojine*, u skladu sa zakonom.

Lokalne jedinice su pravne osobe (lica), subjekti prava, pa i prava vlasništva, upisuju se u registre nekretnina i raspolazu svojim vlasništvom.

Članak 167: „O Ustavnom sudu donosi se zakon“. Tradicionalno se smatra da o Ustavnom sudu treba donijeti Ustavni zakon, po pravnoj snazi izjednačen s Ustavom s obzirom na funkciju kontrole ustavnosti zakona.

Članak 170, stav.2: pravna lica imaju pravo pokretanja postupka pred ustavnim sudom kao ovlašteni pokretači postupka (Sud, Skupština, Vlada - neprihvatljivo). Pravne i fizičke osobe moraju biti izjednačene u pravima na zaštitu. Usput, zašto ne i predsjednik države?

Članak 172, stavak 3. „Ustavni sud može zahtijevati da se, zbog neizvršenja odluke Ustavnog suda, protiv odgovornog lica pokrene disciplinski postupak, odnosno postupak za njegovo razrješenje.“

To je dobro, ali što je sa odgovornošću Vlade i ministara?

¹ Zakon o manjinskim slobodama i pravima:

Član 23

Izbornim zakonodavstvom, primjenom principa afirmativne akcije, obezbijediće se dodatan broj mandata poslanika za pripadnike manjina.

Manjine koje u ukupnom stanovništvu čine od 1% do 5%, shodno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva, biće zastupljene u Skupštini RCG sa jednim poslaničkim mandatom, preko predstavnika izabranog sa manjinske izborne liste.

Manjine koje u ukupnom stanovništvu čine preko 5%, shodno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva, imajuće tri zagarantovana poslanička mandata u Skupštini RCG, preko predstavnika izabranih sa manjinskih izbornih lista, pri čemu se mora voditi računa o jezičkim i etničkim specifičnostima, kao i o stečenom izbornom pravu Albanaca u Republici.

Član 24

U skupštinu lokalne samouprave bira se jedan predstavnik manjine koja u stanovništvu lokalne samouprave učestvuje od 1% do 5%, a iznad 5% u skladu sa izbornim zakonodavstvom))

Članak 176, stavak 2: „Predsjednik i sudija Ustavnog suda razrješava se dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije Ustavnog suda, ako trajno izgubi sposobnost za vršenje funkcije, ako javno iznese svoje mišljenje o pitanju koje je predmet ili može biti predmet odlučivanja u Ustavnom sudu ili javno ispoljava svoja politička uvjerenja.

Ovo je preostro i preširoko formulirano, posebno s obzirom na rječi „može biti“. Stavovi nekih sudaca će biti unaprijed poznati, jer su o tome pisali u knjigama. Jednako „javno ispoljavanje političkih uvjerenja“; bolje „ako politički djeluje javnim ispoljavanjem političkih uvjerenja“.

Članak 184 stavak 5: „O upotrebi jedinica vojske i njenih pripadnika van teritorije Crne Gore odlučuje Skupština na predlog Savjeta za odbranu i bezbjednost.“

To je dobra odredba, premda je kod nas bilo primjedbi stranih stručnjaka, ali treba odrediti izuzetke - vježbe i humanitarne misije u okviru ugovornih organizacija kojima država pripada:

VI. Zaključak: Kakav Ustav za Crnu Goru?

Na to upozorava *Giovanni Sartori*: „Za svaku sigurnost (makar je to jasno i bez posebnog isticanja), Ustav je projekt ili okvir *vladavine slobode*. U običnom govoru, uslijed nemara smo prihvatili običaj da svaku i sve državne oblike nazivamo ustavima. Ispravno služenje pojmovima pak, zahtijeva shvaćanje kako se sa stajališta konstitucionalista ... ustavima smiju nazivati samo oni državni oblici u kojima smo (kako je kazao Rousseau) slobodni jer nad nama vladaju zakoni a ne drugi ljudi.“²

U pogledu samog koncipiranja, pisanja i očekivanja od novog ustavnog teksta, bilo kod cjelovitih ili kod parcijalnih ustavnih promjena, poslužiti ćemo se savjetima koje je, na temelju radova francuskog pisca iz doba Revolucije opata *Sieyesa*, formulirao kandski autor *McWhinney*, pod naslovom: „Pravila mudrosti za ustavotvorce“:

- (1) neka ustav bude kratak,
- (2) ne pokušavajte riješiti kratkoročne probleme,
- (3) čuvajte ustav od stranačke politike,
- (4) pisanje teksta ostavite pravnicima,

² *G. Sartori: Comparative Constitutional Engineering, Macmillan Press Ltd., 2nd ed., 1994, str. 196.*

- (5) budite skromni u očekivanjima, ako je društvo podijeljeno,
- (6) ne pokušavajte propisati nemoguće,
- (7) ne učinite ustav previše krutim,
- (8) ono što uspješno djeluje drugdje, ne mora tako djelovati u vašoj zemlji,
- (9) promjena jedne institucije utjecat će na druge,
- (10) društvo može odjedamput prihvatiti samo ograničene promjene.³

³ McWhinney, E: Constitution-Making: Principles, Process, Practice, University of Toronto Press, 1981, nav. u Rod Hague-Martin Harrop-Shaun Breslin: Comparative Government and Politics, 4th ed., 1998, str. 157.

Đorđije Blažić*

OSVRT NA EKSPERTSKI TEKST USTAVA CRNE GORE

I. Uvod

Ovaj osvrt nama pretenzija da se detaljnije bavi pitanjima kompletne ustavno pravne materije predviđene ekspertskim tekstom Ustava RCG od 8. septembra 2006. godine, već će se fokusirati samo na neka pitanja od značaja za organizaciju države, kao što su pitanja lokalne samouprave, državne uprave i pojedina pitanja organizacije vlasti.

II. Lokalna samouprava

Odredbama Ustava čl. 86 - 92 uređuje se pravo građana na lokalnu samoupravu. Polaznu osnovu za uređivanje ovih odnosa predstavlja Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi koju je Savjet Evrope donio u Strazburu 1985 godine, a kojom su utvrđeni standardi u ovoj oblasti.

Letimični pregled ustavnih odredbi pokazuje da se ustavom uređuju veoma značajna pitanja iz ove oblasti, međutim jedno od najznačajnijih pitanja ipak nije uređeno. To su pitanja koja se tiču autonomije lokalne samouprave u vršenju određenog kruga poslova koji po svojoj prirodi pripadaju građanima lokalne zajednice, a koji su njima i najbliži i za koje građani imaju svakodnevne potrebe. Nedostatak makar i okvirnog djelokruga jedinica lokalne samouprave otvara mogućnosti da se promjenama zakona, što i sada imamo tendenciju, vrši bespotrebna centralizacija iako Zakon o lokalnoj samoupravi daje dobar okvir za njen dalji razvoj i proces decentralizacije. Uzimajući u obzir politički i socio-psihološki ambijent Crne Gore smatramo neophodnim da se ustavom utvrde *sopstveni djelokrug* poslova lokalne samouprave u pojedinim ključnim oblastima života i rada građana lokalne zajednice, čime bi se onemogućila kasnija centralizacija putem materijalnih zakona u tim oblastima.

* Autor je profesor Upravnog prava na Fakultetu za državne studije i evropske integracije u Podgorici.

Samo ustavna garancija omogućava kvalitetnu autonomnost lokalne samouprave u vršenju svojih poslova, što je između ostalog uređeno i u Ustavu Srbije iz 1993. godine i drugim ustavima demokratskih zemalja. Na ovakvu okolnost ukazuju i zvanične informacije i analize Ministarstva pravde, u kojima je konstatovano da se materijalnim – posebnim zakonima u pojedinim oblastima dezavuiše uspostavljeni sistem lokalne samouprave i vrši centralizacija pojedinih poslova.

Član 87 Ustava limitira ostvarivanje lokalne samouprave u opštini i mjesnoj zajednici, čime kroz organizacioni oblik onemogućava ostvarivanje lokalne samouprave u drugim oblicima jedinica lokalne samouprave. Na taj način ustav ograničava mogućnost dvostepenog i politipskog organizovanja lokalne samouprave u budućnosti, ukoliko se ukaže potreba za osnivanjem gradova, gradskih opština ili drugih oblika organizovanja lokalne samouprave. Preporučljivo je da tekst ustava ne sadrži organizacione oblike već da koristi opšti termin jedinica lokalne samouprave, a posebnim zakonom bi se određivali organizacioni oblici jedinica lokalne samouprave – prestonica, glavni grad, grad, gradska opština. Pri tome se zanemaruje okolnost da se može pokazati cjelishodnim da se u narednom periodu lokalna samouprava organizuje i kao drugostepena – regionalna, oblasna itd, što je pravo građana, a što se onemogućava ustavnim odredbama. Takvim ograničenjima ova odredba ograničava i čl. 86 st. 2 Ustava.

Jedno od suštinskih pitanja lokalne samouprave je njena *imovina* uređena čl. 92 Ustava. Ustavna odredba predstavlja korektan okvir za rješavanje ovog pitanja, jer bez finansijske autonomije, sopstvenih prihoda i sopstvene imovine lokalnih zajednica, nemože se govoriti o lokalnoj samoupravi. Međutim, pojedinim odredbama Ustava ova načela se dovode u pitanje. Tako npr. već u odredbi čl. 98 st. 2 i 4 Ustava ograničava se pravo na imovinu lokalne samouprave u odnosu na građevinsko i poljoprivredno zemljište što predstavlja nonsens, jer naročito građevinsko zemljište predstavlja immanentnu lokalnu imovinu neophodnu za urbani razvoj lokalnih zajednica, a pojedino poljoprivredno zemljište, koje nije od interesa za državu, npr. poljoprivredni kompleksi, mogli bi biti imovina lokalne zajednice (manje poljoprivredne površine, pašnjaci itd.), koji bi služili lokalnim zajednicama za razvoj poljoprivrede i stočarstva, naročito u sjevernom području. Osim toga ni sva dobra od opšteg interesa nijesu po svojoj prirodi i namjeni državna svojina, naročito ona koja služe građanima u lokalnim zajednicama – parkovi, ulice i sl.

III. Skupština RCG

U pogledu organizacije vlasti, Crna Gora je organizovana kao parlamentarna država na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Samim tim, za parlamentarne sisteme je imanentnije da naziv predstavničkog organa bude *Parlament* umjesto Skupština, jer Skupština implicira i imanentnija je sistemu jedinstva vlasti kakav smo imali u političkom sistemu sve do ustavnih promjena 1992. godine. Ova razlika nije samo terminološke prirode već odražava i oblik organizacije vlasti, a samim tim se raskida sa ustaljenim navikama u pogledu naziva zakonodavnih organa.

IV. Funkcionalno određenje nadležnosti Skupštine

Svako predstavničko tijelo je po svojoj prirodi i strukturi političko tijelo pa i Skupština RCG. Međutim pregled nadležnosti Skupštine ne odražava njenu pravu funkciju shodno njenoj ulozi u političkom sistemu. Svođenjem Skupštine na zakonodavni i ustavotvorni organ, eliminiše se njena immanentno politička dimenzija koja se ogleda i u donošenju raznih političkih odluka: rezolucija, deklaracija, preporuka itd. Osim toga, Skupština vrši i političku kontrolu nad radom Vlade, što je evidentno iz ostalih odredbi Ustava o izboru i razrješenju Vlade, ali i pojedine oblike kontrole čak i nad organima državne uprave kao što je Agencija za nacionalnu bezbjednost itd., mada ni u ovom ustavu nije propisano da skupština vrši kontrolu Vlade.

Takođe je interesantno da Ustavom nije predviđena obaveza da Skupština donosi Zakon o vladi, niti da bira članove Vlade osim predsjednika Vlade (čl.102 st. 2 tač.10), mada je i logičkim tumačenjem jasno iz člana 113 st.1 da Skupština bira i članove Vlade, osim izuzetka iz čl. 130 koji odstupa od opšteg principa da Skupština bira Vladu. Na isti zaključak upućuje i član 131 koji uređuje pitanje odlučivanja Skupštine o povjerenju Vladi. Tumačenjem navedenih odredbi o izboru Vlade može se izvesti zaključak da je ovo pitanje veoma konfuzno uređeno ustavom – to je neprihvatljivo. Naime, pokušaj hibridnog postavljanja pravnog položaja Vlade u pogledu njenog izbora i promjena upućuje na neadekvatnu kombinaciju „klasične parlamentarne Vlade“ i tzv. „kabinetske“ Vlade kada predsjednik/premijer Vlade raspolaže ovlašćenjem za kadrovske promjene u Vladi pri čemu Skupština nema bitnog uticaja na date promjene (čl.130). Sastav i način izbora Vlade predstavljaju isuviše važna pitanja da bi se pravili bilo kakvi hibridni koncepti koji ni pravno-teorijski nijesu prihvatljivi.

Vlada je jedina državna institucija čije nadležnosti, funkcije, odnosi s drugim državnim organima, odgovornost ministara, itd., nije regulisana zakonom, iako je Crna Gora još početkom XX vijeka imala čak Zakon o ministarskoj odgovornosti. Takođe, Crna Gora je početkom devedesetih godina imala Zakon o vladi ali, je on brzo ukinut. Vlada kao izvršni organ mora biti pod zakonodavnom kontrolom i nije preporučljivo da sama Vlada svojim propisima uređuje pojedine odnose naročito sa drugim državnim organima. Trenutno imamo izraženu situaciju da se uredbom o Vladi uređuju pitanja koja ne mogu biti u sferi uredbodavne aktivnosti, već isključivo zakonodavne kao što su: prava i dužnosti članova Vlade, javnost rada, odlučivanje Vlade, odnosi Vlade i drugih državnih organa itd. Vlada može svojim propisom uređivati samo svoju unutrašnju organizaciju i način svog rada, ali ne i prava i obaveze Vlade. Ovo je inače imanentna karakteristika političkog sistema Crne Gore da Vlada, zbog neograničenosti, veoma često preuzima zakonodavnu funkciju uređujući prava i dužnosti raznih subjekata koji se ne mogu uređivati podzakonskim aktima. Ova pojava je veoma opasna za politički sistem jedne zemlje, ako se ovi odnosi ne urede zakonom. U tom kontekstu veoma je važno da Ustav sadrži ograničavajuću odredbu o tome da se prava i dužnosti Vlade, javnost rada, ovlašćenja koja nisu definisana Ustavom, odnosi sa drugim državnim organima itd., uređuju zakonom. Takođe, jako je važno da se ograniči „zakonodavna“ funkcija Vlade na način što će se onemogućiti da Vlada svojim uredbama ne može uređivati prava i obaveze građana i drugih subjekata.

Tačka 17 uređuje da *Skupština vrši i druge poslove u skladu sa Ustavom*. Na ovaj način se ograničava nadležnost Skupštine pri čemu joj se daje samo zakonodavna i ustavotvorna nadležnost. Neophodno je da se predvidi da Skupština može vršiti i druge poslove u skladu sa „ustavom i zakonom“, jer zakon takođe može da utvrdi nadležnosti Skupštine u pojedinim oblastima van poslova utvrđenih čl.102 st. 2 Ustava.

V. Referendum

Neposredna demokratija građana ostvaruje se upravo na referendumu i institut referenduma upravo predstavlja način ostvarivanja suverenosti građana propisan članom 2 stav 1 Ustava. Stav 4 član 117 Ustava utvrđuje da je odluka donesena na referendumu obavezna za Skupštinu. Iako je ovaj stav jezički veoma jasan, neophodno je uzeti u obzir socio-psihološki ambijent Crne Gore u kome se ova odredba realizuje. U tom

kontekstu ne treba zaboraviti situaciju i stavove političkih partija po ovom pitanju kada je bilo riječi o referendumu o samostalnosti Crne Gore u vezi s ulogom Skupštine u ovom procesu. Odluka građana, kao nosilaca suvereniteta je neprikosnovena i samim tim ne može je ni jedan organ, čak ni Skupština dovoditi u pitanje, naročito ako je u pitanju referendum odluke ili abrogativni referendum. U tom smislu dobro treba analizirati ovu odredbu i jasno je precizirati da bi se izbjegle sve dileme, pri čemu Skupština treba samo deklarativno, ne i konstitutivno, da konstatuje volju građana bez mogućnosti da se vrši bilo kakvo nadglasavanje poslanika. Izuzetak se odnosi samo na konsulatativni referendum gdje bi Skupština mogla donijeti drugačiju odluku, ali na taj način bi se dovelo u pitanje pravo građana na suverenitet.

VI. Predsjednik Republike

Ustavna koncepcija Predsjednika republike je u osnovnoj koncepciji promjenjena u smislu njegovog izbora od strane Skupštine RCG, dok je alternativno rješenje zadržalo postojeću ustavnu koncepciju koja je pravno-teorijski imanentnija predsjedničkom, nego parlamentarnom sistemu. Međutim ima političkih i socio-psiholoških razloga da se zadrži postojeća koncepcija naročito u pogledu njegovog uticaja na pojedine državne organe. Ono što je imanentno ranijem, a i sadašnjem ustavnom rješenju je okolnost da je funkcija predsjednika „politički neodgovorna“ funkcija, jer ne odgovara onome ko ga je izabrao. Dakle Predsjednik republike ima samo pravnu ali ne i političku odgovornost. Međutim i pravna odgovornost je sporna i gubi se u proceduri, prelazeći u suštini u političku odgovornost. Naime stavom 2 čl. 122 propisano je da predsjednik odgovara samo za povredu Ustava, a to je pravna odgovornost. Međutim postupak utvrđivanja odgovornosti nije pravni, već politički, jer nema pravne odgovornosti ukoliko politički organ Skupština RCG ne podnese predlog. Naravno da to otvara prostor da politička odluka Skupštine zamjeni intervenciju pravnog sistema, jer nema odgovornosti za povredu Ustava ako Skupština „procijeni“ da nije povrijeđen Ustav. Skupština je politički organ i kao takva ne može cijeliti pravni aspekt odgovornosti predsjednika, što ona u suštini i radi. U tom smislu, ovu odredbu bi trebalo izmijeniti tako da se dâ pravo najmanje 1/3 poslanika da podnese inicijativu Ustavnom sudu za ocjenu da li je predsjednik povrijedio Ustav, pa će Ustavni sud ocjenjivati da li ima pravne odgovornosti ili ne, pri čemu neće biti vezan političkom odlukom Skupštine - predlogom.

Osim toga, u stavu 1 istog člana propisana su tri razloga za prestanak mandata predsjednika, ali je četvrti razlog također propisan u stavu 4 istog člana - po sili Ustava.

VII. Vlada

Jedan od naznačajnijih segmenata organizacije vlasti je svakako pravni položaj izvršnog organa - Vlade. U ovim odredbama nema nekih suštinskih promjena, ali veoma je bitno osvrnuti se na neka ustavna rješenja data novim tekstom ustava.

Dakle Ustav prihvata koncept tzv. „tvrde Vlade“. Kao što je naglašeno u poglavlju o Skupštini, pravni položaj Vlade je veoma bitan i jasno se moraju razgraničiti i precizirati njene kompetencije u političkom sistemu države uključujući i pitanje njene zakonodavne, a ne samo političke odgovornosti. Osim toga, četrnaestogodišnje iskustvo u radu Vlade pokazuje da je veoma često preuzimala zakonodavnu funkciju uređujući odnose koji se ne mogu uređivati uredbama i drugim podzakonskim aktima, pri čemu su one nerijetko donošene Uredbe koje su zamjenjivale zakon. Vlada mora biti strogo kontrolisana i odgovorna za vršenje svoje funkcije, u protivnom postoji opasnost njene dominacije i anuliranja funkcija ostalih državnih organa. To podrazumijeva jasno razgraničenje nadležnosti od ostalih državnih organa, jasnu odgovornost članova Vlade, jasno preciziranje njenih ovlašćenja, naročito u normativnoj sferi.

Član 126 st. 1 tač. 1 utvrđuje da Vlada „*utvrđuje*“ i „*vodi*“ unutrašnju i spoljnu politiku. Pri tome, neophodno je imati u vidu da političke odluke donosi i Skupština RCG, tako da ostaje nejasno šta znači da Vlada „*utvrđuje*“ politiku. Samim tim, Vlada na izvjestan način mijenja svoj ustavni položaj i nije samo izvršni organ vlasti već naglašeno političko-izvršni organ vlasti. U tom kontekstu čini nam se neophodnim razjasniti političku dimenziju Skupštine i Vlade i jasno je razgraničiti.

Posebno treba imati u vidu normativnu aktivnost Vlade koja je članom 126 st.1 tač.7 uređena veoma široko i često bila „zlorabljivana“. Pri tome, jasno treba definisati da Vlada ne može uređivati prava i obaveze građana svojim aktima, jer je to ekskluzivno pravo Skupštine, s jedne strane, i s druge - da Vlada donosi svoje akte samo u slučajevima kada je izričito ustavom ili zakonom ovlašćena. Pri tome, jasno treba razlikovati uredbе za izvršavanje zakona, uredbе na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja, i uredbе sa zakonskom snagom koje se donose u

situacijama neposrednog ratnog stanja, ratne opasnosti ili preuzimanja vanrednih mjera.

Zasebno pitanje kojem treba posvetiti pažnju i u potpunosti ga razjasniti je, kao što je napomenuto, pitanje izbora, prestanka mandata Vlade i razriješenja pojedinih članova Vlade, pri čemu se lično zalažem za izbjegavanje „hibridnih“ modela i prihvatanja pravno-teorijski i iskustveno jasnih modela.

VIII. Državna uprava

Jedno od izuzetno važnih pitanja političkog sistema svake zemlje je upravo pravni položaj uprave u sistemu vlasti. Pri tome, treba imati u vidu da je koncept socijalne države iz člana 2 st. 1 Ustava direktno opredijelio Upravu kao „javnu službu“ u ostvarivanju socijalnih funkcija države, pri čemu je ona na usluzi građanima, umjesto klasičnog koncepta uprave kao „vlasti“ sa monopolom fizičke prinude i dominantno represivno-nadzornom funkcijom. Ovaj koncept je samo ustavna verifikacija sprovedenih zakonodavnih reformi javne službe, a samim tim i javne uprave Crne Gore.

Samo poglavlje „državna uprava“ ne odgovara sadržini pojedinih ustavnih normi čl. 134 - 138, jer je ustavni koncept koji je dat ovim odredbama vezan ne samo za državnu upravu, već za javnu upravu u cijelini. Na ovu okolnost ukazuju naročito odredbe člana 135, 137, 138 Ustava, koje uređuju pitanja regulatornih agencija, zapošljavanja u „jedinicama lokalne samouprave, ustanovama i organizacijama koja vrše javna ovlašćenja“, a koje ne spadaju u sistem „državne uprave“ već u širi sistem - sistem „javne uprave“. Načela koja su utvrđena članom 134 nijesu samo načela državne uprave, već načela koja važe i za nedržavne organe i organizacije (lokalnu samoupravu, ustanove, druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja). To ukazuje na potrebu da se naziv poglavlja „Državna uprava“ promijeni u „Javna uprava“ kao širi pojam koji obuhvata i državnu upravu, ali i nedržavnu upravu i da se osnovni principi uprave odnose na sve državne i druge organe i organizacije koje vrše poslove uprave i druga javna ovlašćenja. Time se obezbjeđuje jedinstvo upravnog sistema CG.

Član 134 st.1 uređuje da „upravne poslove“ u okviru prava i dužnosti države CG vrši Državna uprava. Međutim, upravni poslovi su samo jedan dio poslova koje vrši državna uprava i javna uprava u cjelini, ali

državna uprava vrši druge „poslove uprave” koji nijesu upravni poslovi kao što su: predlaganje politike, vođenje politike razvoja, normativna djelatnost, vođenje javnih evidencija, itd.). Takođe, i drugi organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja vrše pojedine poslove uprave koji su im prenijeti ili povjereni i koje takođe treba da obavezuju opšti principi i načala funkcionisanja uprave.

Član 135 - Regulatorne institucije su posebno pitanje koje u zakonodavstvo unosi dosta dilema. Naime, evidentno je da regulatorna tijela vrše upravne i druge poslove uprave tako da je veoma važno kakav će pravni položaj one imati. Regulatorna tijela su komparativno posmatrano „sui generis” organi-organizacije sa izraženim regulatornim i upravnim ovlašćenjima. Polazeći od sistematike Ustava svrstane su u poglavlje „Državna uprava”, iako one ustavno-pravno posmatrano nemaju poziciju organa državne uprave. Na ovu okolnost ukazuje i st.1 ovog člana koji definiše regulatorne institucije kao „agencije za vršenje javnih ovlašćenja” koje se mogu osnovati samo zakonom. To funkcionalno - suštinski znači da one pripadaju sistemu Javne uprave ali imaju pravni položaj ne organa državne uprave već nedržavnih organizacija koja vrše javna ovlašćenja tj. koja imaju i upravnu i normativnu funkciju ali vrše i druge poslove uprave. Ove agencije u komparativnim sistemima imaju različite pozicije i ponekad su van bilo kakvih ingerencija Vlade .

IX. Ustavni sud

Veoma značajan državni organ koji obezbeđuje ustavnost i zakonitost je svakako Ustavni sud. Odredbe koje uređuju ovaj „sui generis” organ su uobičajene. Ovdje se nećemo detaljnije baviti ovim organom, ali polazeći od trenutne situacije u pravnom sistemu Crne Gore i tendencije centralizacije pojedinih nadležnosti van pojedinih sistemskih zakona i rješenja neophodno je istaći da u našem pravnom sistemu nemamo nijedan nezavisni državni organ koji bi se starao o harmonizaciji pravnog sistema. Samim tim se otvaraju široki prostori da zbog „nekompetentnosti” poslanika prolaze zakoni koji su međusobno protivurječni, a naročito materijalni zakoni koji dezavuišu pojedine uspostavljene sisteme, kao što je sistem lokalne samouprave. U tom smislu cijenim da je veoma važno da Ustavni sud dobije nadležnost da ocjenjuje međusobnu saglasnost pojedinih zakona, naročito podsistemskih sa sistemskim zakonima, kako bi se na taj način obezbijedila harmonizacija pravnog sistema i efikasnije funkcionisanje pravnog poretka.

Maja Kostić-Mandić*

OSVRT NA EKSPERTSKI TEKST USTAVA: DA LI JE CRNA GORA EKOLOŠKA DRŽAVA?

I. Uvod

Donošenje novog Ustava uvijek predstavlja izazov za onu generaciju kojoj je to pripalo u dio. Tačno je kada kažu da Ustav može predstavljati sliku jednog društva u određenom trenutku, ali dodati bih, nužno je i da projektuje budućnost tog društva. Formulisanjem konkretnih rješenja pruža se zbog toga mogućnost da se najvišim pravnim aktom izvrši procjena strateških opredjeljenja i uspostave ciljevi i vrijednosti kojima treba težiti.

U slučaju Crne Gore, posebno se nameće pitanje evaluacije ciljeva i stepena njihovog ostvarenja postavljenih Ustavom iz 1992. Nakon rješenja pitanja državno-pravnog statusa Crne Gore, smatramo da je nužno posvetiti veću pažnju pravcima njenog budućeg razvoja, koje bi trebalo formulirati na bazi koncepta održivog razvoja.¹ Tim prije, što je ovaj koncept proklamovan nizom nacionalnih strateških dokumenata (Deklaracijom o Crnoj Gori ekološkoj državi, Strateškim pravcima razvoja Crne Gore, Nacionalnom strategijom održivog razvoja i dr.).

Ovaj kraći osvrt na Ekspertski tekst ustava ograničava se na one njegove odredbe koje se neposredno odnose na ekološka pitanja. Tako, pored pitanja održivog razvoja i upravljanja prirodnim resursima tretira se i korpus prava koja se svrstavaju u pravo na zdravu životnu sredinu u širem smislu. Takođe, daje se kraći osvrt na karakteristična uporedno-pravna rješenja i predlažu se konkretna rješenja, koja bi po mišljenju autora, bila u funkciji ostvarivanja koncepta „ekološke države“.

* Autorica je docent na Pravnom fakultetu u Podgorici i član Ustavnog odbora Skupštine RCG.

¹ Iako je ovo pravo proklamovano i Stokholmskom deklaracijom, a kasnije našlo svoju razradu u Agendi 21, najpoznatija definicija je ipak ona iz Deklaracije iz Rio o razvoju i životnoj sredini, kojom se proklamuje «pravo na razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjice, a pritom ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe».

II. Preambula i osnovne odredbe

Već Preambula ekspertskeg teksta govori o težnji ka uspostavljanju održivog razvoja Crne Gore kao cjeline i ujednačenijem razvoju svih njenih područja. Takođe, pledira se na jaču zaštitu ljudskih prava i sloboda uopšte, a iz uvjerenja da su: „priroda i zdrava životna sredina izvor zdravlja, neophodan i nezamjenljiv uslov razvoja, opšteg društvenog napretka i opstanka ljudskog roda“ i naglašavanje obaveze da je država odgovorna za očuvanje prirode i zdrave životne sredine, može se zaključiti da su i autori ekspertskeg teksta bili svjesni značaja normiranja ovih pitanja. Istina, i Preambula Ustava iz 1992, (izrazito lirskim stilom), govori o prirodi kao izvoru zdravlja, a državi kao čuvaru „čistote prirode“, ali ekspertske tekst ne samo pojmovno već i sadržinski donosi značajno poboljšanje.

Međutim, postavlja se pitanje, da li su ove opšte proklamacije, preslikane iz najznačajnijih međunarodnih izvora prava u ovoj oblasti, našle odgovarajuće mjesto u ekspertskeg tekstu, da li su dosljedno razrađene, kao i da li odredbe posvećene ovim pitanjima obezbjeđuju viši stepen zaštite ovih prava, u odnosu na tekst važećeg Ustava?

Ekspertske tekst ekološka pitanja tretira u osnovnim odredbama (i to jednim članom), u dijelu o ljudskim pravima i slobodama, kao i u dijelu koji se bavi ekonomskim uređenjem. U *Osnovnim odredbama*, u članu 2 stav 1 preuzima se tekst člana 1 Ustava iz 1992., koji Crnu Goru definiše kao demokratsku, socijalnu i ekološku državu, a dodaju se i atributi nezavisnosti i suverenosti.

Formulacije o demokratskom ili socijalnom karakteru države poznati su u ustavima više zemalja evropske demokratske tradicije. Takođe, naglašavanje suverenosti i nezavisnosti nije nepoznato u uporednom konstitucionalizmu. Ipak, određenje države kao ekološke je nešto što je specifičnost Crne Gore. Autori ekspertskeg teksta su pošli od određenja iz važećeg Ustava i time ovu vrijednost izdignu na najviši rang. Međutim, iako bez ostatka podržavamo koncept ekološke države Crne Gore, smatramo da bi njeno definisanje na isti način kao u važećem Ustavu podrazumijevalo da smo već postigli značajne rezultate na tom polju, koji nas izdvajaju od drugih zemalja ne samo evropskog pravnog kruga. Stoga, mislim da bi bilo primjerenije navesti da je dostizanje ideala ekološke države cilj kome treba težiti, uz adekvatnu razradu garancija i mehanizama za njegovo ostvarivanje.

Normativno, takva konstatacija bi mogla naći mjesto u Preambuli, uz pozivanje na Deklaraciju o ekološkoj državi Crnoj Gori, ali i u osnovnim odredbama, u opštoj odredbi koja bi se bavila ustavnim principima i ciljevima. Time bi očuvanje prirode i životne sredine bilo proklamovano kao jedna od najznačajnijih vrijednosti ustavnog poretka. Takvo određenje bi, nadalje, proizvodilo posljedice naročito u tumačenju prevlasti ovog koncepta nad slobodom privređivanja, i upravljanja i raspolaganja prirodnim resursima. Ovo rješenje, prisutno u novom Hrvatskom ustavu (čl.3) i tamo je dodatno osnaženo odredbom da „Hrvatski Sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o (...) očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime“.

Takođe, u osnovnim odredbama bi trebalo naći mjesto i za propis kojim se jamči da pri odlučivanju o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i njegovom korišćenju,² država mora voditi računa o specifičnim potrebama i interesima građana Crne Gore, kao i nacionalnih manjina.³

Ako se ima u vidu da je trend normiranja zaštite i raspolaganja prirodnim (i kulturnim) bogatstvom prisutan u većini ustava donijetih 90-tih godina prošlog vijeka i to na nivou osnovnih odredaba,⁴ teško bi se mogao braniti stav da u „ekološkoj Crnoj Gori“ to nije slučaj.

III. Pravo na zdravu životnu sredinu – sadržaj i pozicioniranje

Da bi došli do valjane definicije ovog prava, a prije nego pristupim analizi njegove razrade u Ekspertskeg tekstu ustava, nužno je osvrnuti se na osnovna rješenja na međunarodnom planu, jer ona predstavljaju polaznu osnovu za svaku raspravu o ovom pitanju.

Iako osnovni međunarodno-pravni dokumenti koji se bave ljudskim pravima (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i dr.) ne sadrže eksplicitnu odredbu o pravu na zdravu

² Vidi član 2 Ustava Hrvatske.

³ Ovaj zahtjev, koji se odnosi na nacionalne manjine proizilazi iz Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

⁴ Vidi čl.5 Ustava Slovenije, koji govori o obavezi države da očuva prirodno bogatstvo; čl. 20 a Ustava Njemačke; čl. 7 Ustava Češke koji predviđa obavezu države da ne samo štiti prirodno bogatstvo, već i da se stara o ekonomičnoj upotrebi prirodnih resursa, a sličnu formulaciju sadrži i čl.5 Ustava Estonije; član 2 tačka 4 Ustava Švajcarske, koji u svoje ciljeve svrstava težnju za obezbjeđenjem dugoročnog očuvanja prirodnih bogatstava, i dr.

životnu sredinu kao ljudskom pravu⁵, niz odredbi se indirektno odnosi na ovu problematiku.⁶ Interesantno je napomenuti da ni Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, niti Evropska socijalna povelja ne poznaju pravo na zdravu životnu sredinu kao posebno ljudsko pravo. Ipak, treba ukazati da je na međunarodnom planu, faktički priznato pravo na zaštitu prava na zdravu životnu sredinu kao ljudskog prava, pozivanjem na član 8 Evropske konvencije.⁷ Ovo ide u prilog stavu da se ovo pravo, koje se u pravnoj literaturi često tretira kao kolektivno ljudsko pravo, pravo treće generacije, odnosno pravo solidarnosti⁸ sve više posmatra kao individualno ljudsko pravo, što ima implikacije na legitimaciju za utuženje.

Na osnovu prethodno navedenog, kao i odredbi sadržanih u Stokholmskoj deklaraciji,⁹ Rio deklaraciji i Agendi 21, utvrđivanje sadržaja prava na zdravu životnu sredinu nije moguće bez pozivanja na druga ljudska prava: prava na život, zdravlje, pravo na hranu, pravo na sigurnost i zdrave uslove rada, prava na učešće javnosti u odlučivanju, prava na suverenitet nad prirodnim resursima i dr.

Događaji na međunarodnom planu su usloveli da krajem dvadesetog vijeka, pravo na zdravu životnu sredinu, odnosno obaveza zaštite životne sredine postanu ustavna kategorija u preko osamdeset ustava država širom svijeta, a od toga u dvadesetdevet država u Evropi.¹⁰

Sadržaj prava na zdravu životnu sredinu se razumljivo ne tretira Ustavom, već njegovu razradu daju nacionalni propisi,¹¹ potvrđene međuna-

⁵ Ovo pravo se izričito pominje samo u dva dokumenta regionalnog tipa: u Afričkoj povelji i Protokolu uz Američku konvenciju iz 1988.

⁶ Tu spadaju: pravo svih ljudi na životni standard adekvatan zdravlju, poboljšanje životnih uslova, pravo na život, kao opšte pravo i dr.

⁷ U slučaju *Powel&Rayner* iz 1990, koji je prvi takve vrste raspravljan pred Evropskom komisijom za ljudska prava, tužioc su se pozvali na član 8 Evropske konvencije, sa obrazloženjem da pretjerana buka sa aerodroma Hitrou narušava njihov privatni i porodični život. Vidi: *John Lee*, The underlying legal theory to support a well-defined human right to a healthy environment as a principle of customary international law, *Columbia Journal of Environmental Law* vol. 25:253/2000, str. 294-295.

⁸ *V. Dimitrijević, M. Paunović*, Ljudska prava, 1997, str. 39.

⁹ Stokholmska deklaracija u svom prvom načelu navodi da: »... čovjek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uslove, u sredini čiji kvalitet omogućava dostojanstven i život u blagostanju...»

¹⁰ *Lee*, isto, str. 314.

¹¹ U našem slučaju, ovo se, u prvom redu odnosi na Zakon o životnoj sredini iz 1996. koji, između ostalog daje definiciju životne sredine i ustanovljava osnovne principe zaštite životne sredine.

rodne konvencije kao i opšteprihvaćeni principi sadržani u navedenim međunarodnim deklaracijama.

Ekspertski tekst ustava pravo na zdravu životnu sredinu tretira u dijelu II, posvećenom ljudskim pravima i slobodama. Interesantno je primijetiti da se jedini podnaslov u okviru cijelog dijela odnosi na posebna prava manjina, pa se samim tim ne pravi podjela na lična, politička i ekonomska, socijalna i kulturna prava i slobode.

Za razliku od važećeg Ustava, koji ovo pravo postavlja u red opštih odredbi „sloboda i prava“, pravo na zdravu životnu sredinu je ekspertskim tekstom pozicionirano neposredno iza odredbi koje se bave socijalnim i kulturnim pravima i zajedno sa odredbom o zaštiti potrošača, a pretihodi posebnim pravima manjina.

Ovome se, metodološki posmatrano, ne bi moglo ništa prigovoriti, pošto je to ustaljena praksa u uporednom pravu. Međutim, s obzirom na rješenje iz važećeg Ustava, po kome je pravo na zdravu životnu sredinu izdvojeno iz korpusa ovih prava i nalazi se zajedno sa odredbama koje garantuju: ostvarivanje slobode i prava na osnovu Ustava, slobodu i jednakost građana pred zakonom, nepovredivost sloboda i prava, pravo na zaštitu, na žalbu i na pravnu pomoć, djeluje da je argument ustavopisaca bio da se ovo pravo izdigne na odgovarajući nivo upravo zbog ustavne definicije o Crnoj Gori kao ekološkoj državi.¹²

Samim tim, postavilo bi se pitanje efekata izmiještanja ovog prava sa postojeće pozicije. Po važećem Ustavu, iako je osnovni cilj ustavnih odredbi o pravima i slobodama da budu „neposredno izvršne“ i time podjednako obavezuju i zakonodavnu i izvršnu i sudsku vlast,¹³ pravo na zdravu životnu sredinu se može štiti ustavnom žalbom samo ako nije predviđena druga sudska zaštita (čl.113). To implicira, da će ti slučajevi biti izuzetnog karaktera, dok će se zaštita ovog prava, kao i ostalih ljudskih prava, ostvarivati na osnovu ustavnih odredbi o pravu na jednaku zaštitu u zakonu utvrđenom postupku i prava na žalbu (čl.17), u prekršajnom, građanskom i krivičnom postupku.¹⁴

Sa druge strane, ekspertskim tekstom je u nadležnost Ustavnog suda stavljeno „odlučivanje o ustavnim žalbama zbog povrede ljudskih prava

¹² Vidi: *Lukić, Vuković*, Komentar Ustava Republike Crne Gore 1992, (dalje: Komentar) Kulturno-prosvjetna zajednica, Podgorica, 2002, str.119.

¹³ Komentar, str.109-110.

¹⁴ Vidi *M. Kostić-Mandić*, *Zakonska regulative zaštite životne sredine*, u: *Zakonska regulativa i ostali upravljački sistemi*, Podgorica, 2003, str. 25-29.

i sloboda zajamčenih Ustavom“ (čl.168 [5]), što ukazuje na namjeru da se stvori osnov za neposrednu zaštitu ustavom garantovanih ljudskih prava pred Ustavnim sudom. Ako bi ovo rješenje iz ekspertskog teksta bilo zadržano, njime bi se omogućila široka individualna zaštita ovih prava neposredno na osnovu Ustava.

Prva dva stava odredbe o pravu na zdravu životnu sredinu (čl.79) su gotovo doslovno preuzeta iz Ustava Republike Crne Gore, koji propisuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obavještanje o njenom stanju (čl. 19). Ekspertski tekst, umjesto pojma „potpuno“, koristi pojam „istinito obavještanje o stanju životne sredine“.

Ovo pravo je postavljeno kao opšte pravo („svako ima pravo“), što bi značilo da ne samo građani Crne Gore, već i npr. turista, koji kraće boravi u Crnoj Gori može da tuži, u cilju ostvarenja svog prava.

Razumljiva je motivacija autora ekspertskog teksta da zbog faktičkog stanja u ovoj oblasti koriste upravo izraz „istinito“ obavještanje, ali smatram da ovom terminu nije tu mjesto. Jer, pravo na obavještanje o stanju životne sredine, podrazumijeva ne samo davanje informacija na osnovu zahtjeva građana,¹⁵ već i aktivno ponašanje državnih organa, koje podrazumijeva samoinicijativno obavještanje javnosti o pitanjima od interesa za stanje i zaštitu životne sredine. Ipak, iako je republičkim propisima¹⁶ proklamovana obaveza državnih organa da aktivno informišu javnost o pitanjima iz svoje nadležnosti, praksa je često drugačija. U oba slučaja, državni organi su dužni da postupaju po zakonu i oni su odgovorni za istinitost podataka, koja se pretpostavlja. S druge strane, potpunost podataka koji se stavljaju na uvid javnosti može često biti sporna (uvijek može postojati opravdanje zašto određeni podaci nisu objavljeni u cjelosti).

Član 79 u stavu 2 proklamuje da je svako dužan da čuva i unapređuje životnu sredinu, što je istovjetno rješenje iz člana 19, stav 2 važećeg Ustava.¹⁷ Ovdje je opravdano korišćenje izraza „svako“, jer podrazumijeva da je, ne samo čovjek kao pojedinac, već i kolektiviteti (privredni subjekti, udruženja

¹⁵ Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

¹⁶ Vidi: Zakon o životnoj sredini (sredstva postizanja ciljeva zaštite životne sredine-čl.6 st.10; osnovni principi zaštite životne sredine, čl.11 i 12; uspostavljanje informacionog sistema životne sredine Republike, čl.25; informisanje i javnost podataka, čl. 27 i 28).

¹⁷ S tom razlikom što važeći Ustav koristi izraz „obaveza“, a ne „dužnost“.

građana, državni organi) obavezni da preventivno djeluju u cilju sprečavanja nastupanja štete.

Mala povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama sadrži i stav o odgovornosti svih, a naročito države za zaštitu životne sredine.¹⁸ Potenciranje odgovornosti najšireg kruga subjekata bi bilo dobro unijeti i u tekst novog Ustava Crne Gore.¹⁹ Takođe, smatram da bi trebalo proširiti objekat zaštite, kako bi se obuhvatila ne samo životna sredina, već i priroda.²⁰

U dijelu IV ekspertskog teksta naslovljenom: „Ekonomsko uređenje“ u članu 93 stav 2, koji nabroja vrijednosti na kojima se zasniva ekonomsko ustrojstvo u Crnoj Gori, našlo je mjesto određenje o „odgovornosti svih za očuvanje prirode i zdrave životne sredine“. Smatramo da se svrha norme može efikasnije ostvariti na osnovu prethodno obrazloženog rješenja, koje podrazumijeva da se ovo određenje, u naprijed predloženoj formi, pozicionira u dijelu koji se bavi ljudskim pravima i slobodama.

Član 94, stav 3 ekspertskog teksta predviđa da se privređivanje i preduzetništvo mogu ograničiti radi: „zaštite zdravlja, prirode, životne sredine i bezbjednosti“.²¹ Ako uporedimo sadržaj navedenog člana sa sadržajem člana 65 važećeg Ustava kojim se uspostavlja obaveza države da štiti životnu sredinu i ustanovljava ograničavanje sloboda privređivanja i preduzetništva u cilju zaštite životne sredine²² vidimo postojanje značajne razlike. Ona je prisutna već u pristupu ovoj problematici, jer naslov ove odredbe u važećem ustavu („Država i priroda“), kao i imperativni ton norme, obavezuje državu da djeluje kako preventivno, tako i represivno u cilju zaštite životne sredine. To podrazumijeva i donošenje i preduzimanje mjera za njenu zaštitu, kao i sankcionisanje povreda i ugrožavanja životne sredine na osnovu zakona.²³

Preuzimanje rješenja iz važećeg Ustava, uz dodavanje zaštite zdravlja, prirode, (odbrane) i bezbjednosti supsumiralo bi predloženi stav 3 čla-

¹⁸ „Svako, a posebno državna zajednica i države članice, odgovoran je za zaštitu životne sredine“ (Član 46 st. 2).

¹⁹ Isto rješenje je preuzeo novi Ustav Srbije u čl 74 st.2.

²⁰ Za pregled antropocentričnih i ekocentričnih shvatanja vidi: V. Rakić-Vodine-*lić*, Ekološko pravo kao pravo čoveka, Pravni život br. 9/1995.

²¹ Uporedi sa čl 50 st. 2 Ustava Hrvatske i čl.83 Ustava Srbije, kao i članovima 72 i 74 Ustava Slovenije.

²² Integralni tekst ove odredbe glasi: „Država štiti životnu sredinu. Sloboda privređivanja i sloboda preduzetništva ograničene su zaštitom životne sredine.“

²³ Komentar, str.170.

na 79.²⁴ Njegov bi sadržaj bio obuhvaćen navedenim stavovima, a u većoj mjeri bi korespondiralo opredjeljenju za ekološku državu.

I na kraju, smatram da član 99 Ekspertskog teksta, koji predviđa da je svako ko iskorišćava prirodna bogatstva, „dužan da to čini saglasno njihovoj namjeni, po propisima o njihovom korišćenju i na način kojim se obezbjeđuje zdrava životna sredina“, a da se zakonom određuju uslovi i način utvrđivanja naknade štete nanesene životnoj sredini, ne unosi novi kvalitet u odnosu na naprijed analizirane odredbe i da bi bio prikladniji, uz izvjesne modifikacije, kao član zakona koji se bavi tom problematikom.

²⁴ Integralan tekst ovog stava glasi: „Država je dužna da preduzima sve neophodne mjere u cilju zaštite životne sredine“.

Izvodi sa javne rasprave o temi:

„Kakav je Ustav potreban evropskoj Crnoj Gori“

održane u organizaciji Fondacije Heinrich Böll
(Podgorica, 22. decembra 2006. godine)

Daliborka Uljarević: *Razgovor o novom crnogorskom Ustavu ne počinje svakako večeras, ni ovdje. Rasprava je otvorena već neki vremenski period u različitim oblicima u različitim okolnostima i od različitih subjekata. Praksa organizovanja javnih debata, okruglih stolova i konferencija je već krenula ubrzanom dinamikom od novembra ove godine, počevši od okruglog stola Centra za razvoj nevladinih organizacija i Fondacije instituta za otvoreno društvo, prateći na drugoj strani inicijativu NVO sektora upućenu donosiocima odluka i široj javnosti. U tom kontekstu vidim i ovaj skup: kao jedan nastavak napora civilnog društva da doprinese toliko potrebnoj argumentovanoj debati i jednom kritičkom diskursu o pitanjima koja su veoma bitna u procesu donošenja samog Ustava, ali i onim pitanjima koja sam Ustav definiše. Raduje me što se kroz civilno društvo ovaj proces odvaja od političkih partija, što se pruža mogućnost široke participacije u kreiranju najvišeg akta jedne zemlje, a time posredno i kvalitetno nove zajednice. Crna Gora sada ima priliku da ustavni dokument napravi na najbolji način i svakako će nam svima ovdje biti vrijedno da čujemo analize, komentare i preporuke koje nam mogu dati naši večerašnji gosti.*

Ovaj skup je jedan u mnoštvu sličnih, ali je osobit i vrijedan. Ja sam sasvim sigurna da će nam donijeti jedan novi kvalitet u već započetoj debati koja bitno određuje neke smjernice razvoja našeg društva. Naglašavam da je osnova analize koju ćemo večeras čuti Ekspertski tekst ustava koji je sačinio Savjet za ustavna pitanja Skupštine Republike Crne Gore. Posebno mi je zadovoljstvo da vam predstavim našeg prvog panelistu, profesora doktora Edina Šarčevića sa Pravnog fakulteta iz Lajpciga.

Edin Šarčević: Ja ću najprije govoriti o problemu organizacije i podjele vlasti u ustavnom tekstu koji nam služi kao model za raspravu o novom ustavu Crne Gore. Međutim, lakše se naći u poziciji analitičara

i kritičara postojećih ustavnih rješenja, nego u poziciji predlagača. Ja bih, zbog toga, najprije, naglasio da raspravu o ustavnom rješenju možemo voditi na načelnoj razini. To znači da se možemo pozabaviti ustavnim principima i načinima na koji je uopće Ustav donešen. Naravno, raspravu možemo voditi i na razini koja se bavi sasvim konkretnim, pojedinačnim rješenjima. Ovdje se moramo pozabaviti pored ustavnih normi i ustavno-pravnim pravilima koja su konkretizirana u organizacionom dijelu Ustava.

Ja bih započeo s načelnim aspektima, u nadi da ćemo u zajedničkoj raspravi, koju ćemo ili sami isprovocirati, ili će impulsi uslijediti iz publike, moći raspraviti bar neka konkretna ustavna rješenja.

Htio bih naglasiti da je svakom pravniku koji nije duboko involviran u političku, etničku, kulturnu, istorijsku situaciju Crne Gore, dosta teško iz suhog ustavnog teksta iscijediti dogmatske poruke. Naime, kompletna ustavno-pravna procedura u Crnoj Gori pati od boljke koja je već postala simptomatična, vidjeli smo je u proceduri donošenja novog srbijanskog Ustava, naime, nudi se na diskusiju gotov ustavni tekst bez propratnih objašnjenja. Tako dobijamo tekst koji nema odgovarajuće obrazloženje, ili prateće mišljenje ekspertske komisije. Ne postoje protokoli, ne vidi se zbog čega je Savjet za ustavna pitanja usvojio konkretno rješenje, u kom pravcu se kretala argumentacija, kako su glasile diskutirane alternative i tako dalje. Crna Gora u proceduri donošenja novog Ustava ima šansu i obavezu da svoju ustavno-pravnu historiju zakiti ogovarajućim dokumentima, ali da ta dokumenta ostavi i budućem Ustavnom sudu, odnosno, pravnoj nauci koja će biti pozvana da se pozabavi, ne samo ustavnim tekstom, nego i razlozima koji su opredjeljivali za donošenje odgovarajućih rješenja. Ja bih već na ovom mjestu pledirao na crnogorske pravnike i političare da u fazi koja im predstoji neizostavno sačuvaju odgovarajuću dokumentaciju, sačine i kompletiraju protokole iz odbora i skupštinskih tijela koja će raditi na daljoj doradi Ustava. Bez protokola ustavnih komisija kasnije neće biti moguće rekonstruirati volju ustavotvorca, što je u državama koje hoće da imaju odgovorne ustavne organe, posebno, odgovorno ustavno pravosuđe, neophodno.

Što se tiče samog ustavnog teksta, ističem da bih radije bio u poziciji nekoga ko bi branio ovaj ustavni tekst i njegova normativna rješenja nego nekoga ko bi pojedina ustavna rješenja morao izložiti argumentiranoj kritici. Načelno uzev, smatram da su normativna rješenja u ovoj

formi, redakcijski nedotjerana, tehnički korektno urađena i da mogu poslužiti kao dobra osnovica za dalju raspravu i za eventualnu doradu ustavnog teksta. Gdje počinju moji problemi sa ustavnim tekstom?

Oni počinju tamo gdje se princip podjele vlasti konkretizira u konkretnim ovlašćenjima pojedinih segmenata i organa državne vlasti. Prije svega se uočava da je ustavni tekst u pogledu podjele vlasti moderan, da u formi ustavnog principa proklamira da je načelo podjele vlasti jedan od nosećih ustavnih principa Republike Crne Gore. Ustavni principi, poštovane kolege, nisu programski ciljevi, ili ustavna poezija, kako se to često misli, nego su norme iz kojih se izvode odgovarajuće naredbe, normativne zapovijesti. One obavezuju. U klasične ustavne principe u evropskom kulturnom krugu osim ustavne podjele vlasti spadaju npr. pravna državnost, socijalna državnost i demokratija. U državama koje su federalno određene dolazi i princip savezne državnosti. U susjednoj državi Bosni i Hercegovini, koja se nekada zvala Republika Bosna i Hercegovina postoji ustavni model koji je dogovoren u okviru međunarodnog sporazuma. Tamo se postavilo pitanje o položaju tzv. konstitutivnih naroda i Ustavni sud je zahvaljujući austrijskom sudiji, *Josefu Marku*, iz ustavnog principa demokratije izveo nov ustavni model za entitetske ustave i potpuno preobrazio ustavno ustrojstvo BiH. Sve napominjem kako bih pokazao da ustavni principi imaju dogmatski sadržaj i da za jurisdikciju imaju funkciju ustavnih zapovjedi koje optimiraju kompletan ustavni tekst i omogućuju da se iz njih, po potrebi, dakle kada nemamo konkretan ustavni tekst, izvedu određena ustavna rješenja koja se mogu na konkretan slučaj primjeniti.

Vraćam se podjeli vlasti - ona je ovdje propagirana kao ustavno načelo. Kada malo konkretnije proučimo ustavna rješenja i postavimo pitanje kako je podjela vlasti u samom ustavnom tekstu detaljno programirana, vidjećemo da se radi o jednom modelu koji bismo, sasvim uvjetno, mogli nazvati polupredsjedničkim ili miješanim sistemom podjele vlasti. Meni je palo u oči, i od prvog čitanja teksta imao sam zapravo takav osjećaj, to ću sasvim oprezno naglasiti, da je ovdje funkcija predsjednika države pozicionirana kao funkcija jednog sekulariziranog kralja, sekulariziranog knjaza. Imao sam osjećaj kao da su pisci ustavnog teksta već unaprijed imali u vidu osobu koja bi mogla u Crnoj Gori figurirati kao budući predsjednik države i da su u tu ličnost, koja bi prema svim valjanim pretpostavkama morala biti poštena, pravedna, oličenje svetošti i nepristrasnosti, interpolirali sve pojedinačne ustavne kompetencije

i nadležnosti. Tako da je, sve u svemu, ustavni propis i princip podjele vlasti zadobio jednu formu mješovitog, polupredsjedničkog sistema u kojem predsjednik ima posebne, izrazito osamostaljene funkcije jednog zaokruženog i samodovoljnog segmenta izvršne vlasti.

Interesantno je da Ustav izričito propisuje da je predsjednik dio izvršne vlasti. Kada se pogleda kako je predsjednik situiran u ustavnom sistemu, pored Vlade i ostalih djelova izvršne vlasti u koje, tako mislim, spada i javno tužilaštvo, dobija se slika ustavnog uređenja koje inteligentnim upravljanjem parlamentarnim sistemom može voditi prema posebnoj vrsti predsjedničkog despotizma. Najprije sam bio u dilemi kako odrediti prirodu tužilaštava: da li su to zasebne vlasti ili one spadaju u segment izvršne vlasti? Na kraju sam došao do zaključka da tužilaštva moraju funkcionirati kao izvršna vlast, pošto izvršavaju zakone, ne obavljaju zakonodanu niti izvršnu funkciju. Tako se pokazalo da unutar segmenta izvršne vlasti Ustav programira više osamostaljenih vlasti, ali predsjednik i predsjednička ovlaštenja, u izvesnom smislu strše. Ona nisu harmonizirana sa ovlaštenjima Skupštine, odnosno, sa ovlaštenjima Vlade. Predsjednička ovlaštenja su prenaplašena i narušavaju demokratski princip, kako ga proklamira i ovaj ustav, ali i ostale evropske demokracije. Predsjednik raspolaže preširokim kompetencijama i Ustav mu jamči široko postavljen imunitet; tekst je inače natpan imunitetima i imuniziranim funkcionerima.

Ustav je ponudio dvije opcije glede izbora predsjednika države. U jednoj se bira neposredno, biraju ga svi građani na opštim izborima, u drugoj, bira ga Skupština. Ako pogledamo masu ovlaštenja koja idu uz predsjedničku funkciju, ako uzmemo u obzir kakve organe predlaže, kakvim imunitetima je opremljen, kako se pokreće njegova odgovornost, doći ćemo do zaključka da je to jedna vrsta gotovo neodgovornog državnog organa, koji u sistemu podijeljene vlasti, unutar izvršne vlasti predstavlja zasebnu, visoko osamostaljenu vlast. Zasebnu vlast u tom smislu da ju je teško, gotovo nemoguće kontrolirati. U takvoj situaciji se mora postaviti pitanje da li ustavna projekcija političkog života može spriječiti predsjednika države da isklizne u neku vrstu despotije. Recimo u onu vrstu predsjedničkog despotizma, autoritarno uobličene vladavine, koji je npr. bio karakterističan za prvu fazu hrvatske ustavnosti - ona je poprimala forme autoritativne vladavine predsjednika hrvatske države, Tuđmana, poznate kao „era tuđmanizma“. Meni se, sve u svemu učinilo da predsjednik u ovom sistemu raspolaže kompetencijama

koje njegovu funkciju izvode iz podnošljivih okvira jednog demokratski legitimiranog tijela.

Ako sve predsjedničke kompetencije stavimo na jednu stranu i postavimo pitanje kako ga birati, došao sam do zaključka da ovom ustavnom modelu odgovara neposredan izbor. Čak i kada bi se njegova ovlaštenja u bitnoj mjeri reducirala, čini mi se da ustavni model još uvijek odgovara neposredno legitimiranom predsjedniku, odnosno, da ne bi bilo sasvim opravdano zagovarati tezu da predsjednika sa ovakvim kompetencijama bira Skupština. Ako smijem kazati, to bi bila osnovna primjedba.

Interesantno je takođe da postoji jedna ustavna formulacija po kojoj predsjednik predlaže skupštini određene mjere, između ostalog izbor odgovarajućih organa, predlaže isto tako i raspuštanje Vlade. Kada se jezički i sistematski rastumači termin „predlaže“ dopijeva se do zaključka da Skupština u takvim situacijama nema nikakvog izbora, nego da mora *de facto*, prihvatiti predsjednički predlog. Tako se odluke o puni organa koje predsjednik predlaže donose već u okviru predsjedničke odluke. Dakle, predsjednik bi *de facto* bio onaj organ koji bi donosio odluku i Skupštini definirao određeno rješenje o kojem bi Skupština mogla samo aklamacijom da se izjasni, da prihvati ili ne prihvati takvo rješenje.

Postoje mišljenja da treba povesti diskusiju o jednodomom i dvododomom skupštinskom tijelu. Naime, potrebno je pažljivo odmjeriti da li je zaista jednodoma skupština jedino rješenje koje adekvatno ilustrira političku scenu Crne Gore ili je moguće, barem u diskusiji, uvesti pitanje dvodome skupštinskog tijela. Jer dvodome skupštine ne karakteriziraju samo federalno uređene države. Drugi skupštinski dom može imati tzv. ventilsku funkciju, u njoj se mogu artikulirati politički interesi onih snaga i političkih opcija koje mogu predstavljati prijetnju za harmonizirani rad jednog skupštinskog tijela, ali i kondenzirati političke ideje koje se ne mogu na najbolji način predstaviti u skupštini sa jednim domom. Ja mislim u prvom redu na mogućnost etničkih konflikta u Crnoj Gori. Na pozadini vjesti i informacija koje se provlače kroz crnogorsku štampu stekao sam sliku da Crna Gora nije imuna na etničke konflikte, da postoje etnički motivirani, dijelom, i vjerski obojeni politički stavovi i da ne postoji ona vrsta patriotizma koju bismo mogli nazvati ustavnim patriotizmom. Smatrao sam da bi se u tom smislu mogla povesti diskusija o pitanju da li bi se alternativni politički sasta-

vovi mogli bolje artikulirati u zasebnom političkom tijelu i u nekom drugom političkom domu koji bi imao savjetodavne političke funkcije, ili bi po ugledu na neke druge države imao funkciju gornjeg doma sa pravom zakonodavnog veta, u zakonodavnim procedurama koje se tiču vrlo specifičnog kruga etničkih, vjerskih ili stručno-poslovnih (po ugledu npr. na slovenački Ustav) interesa. Naravno, takav put nije lišen rizika i ja sam potpuno svjestan da u crnogorskoj konstelaciji drugi dom možda predstavlja suvišan nakit, da predstavlja dodatno parlamentarno tijelo koje bi samo smetalo u pojednostavljenim procedurama donošenja zakona. Ali mi se isto tako čini svrsishodnim povesti diskusiju o toj temi. Jer postoji masa argumenata koja govori u prilog i jednoj i drugoj tezi, a iz datog predloga se ne vidi šta je pisce teksta rukovodilo pri opredjeljenju za jednodomi parlament.

Možda još sasvim kratko: Crna Gora sada ima priliku da preispita svoj nacionalni koncept, da povede diskusiju o konceptu ustavnog patriotizma po kojem fungiraju sve moderne države zapadnoevropskog kulturnog kruga. To je teza koju ću ukratko izložiti a ujedno i ponuda za diskusiju. Teza glasi: nacionalno pitanje nije etničko pitanje, nije pitanje jezika, kulture, porijekla itd., nego je ustavno-pravno pitanje u tom smislu, da se pojam nacije mora redefinirati upotrebom javnopravnog diskursa tako da se pri određivanju pojma nacije i nacionalnog u prvom redu rukovodi univerzalnim kategorijama internacionalnog i ustavnog prava. Sasvim pojednostavljeno kazano, ta bi teza glasila: nacije su zapravo jednake državljanstvu. U tom smislu bi jedna nacija obuhvatala građane sve države, ali bi ona istovremeno uključivala pripadnike više naroda i u tom bi smislu narodi predstavljali zajednice porijekla, jezika, religije, svijesti o porijeklu, o zajedničkoj sudbini itd. Taj nacionalni koncept omogućuje homogenizaciju na bazi vjernosti jednom ustavu, on projecira lojalnost Ustavu kao suštinu patriotizma; dakle, ja sam patriota zato što jedan ustavni sistem i njegove vrijednosti prihvatam kao svoje, zbog toga što se mogu poistovjetiti sa tim ustavom i spreman sam ga braniti po cijenu života. Pokušavam naglasiti da je u sadašnjoj fazi crnogorskog ustavotvorstva potrebno tražiti ustavni model sa kojim se svaki apstraktni čovjek može poistovjetiti, ali sa kojim se može poistovjetiti i svaki kolektivitet, svaki narod.

Zbog toga plediram da se sasvim ozbiljno razmotri pitanje mogućnosti redefiniranja crnogorske nacije i ustavnog osnaženja crnogorske nacije, kao zajednice državljana koja obuhvata istovremeno sve građane Crne

Gore i sve narode koji obrazuju takvu crnogorsku naciju. Kako će se narodi konkretno zvati, to će definirati svaka zajednica za sebe, bez prava da jedna zajednica definira pripadnike druge zajednice, njihov jezik, kulturu isl. Teza je, naravno, stavljena na diskusiju; razgovor o njoj mi se čini neophodnim. Ja sam je ovdje svjesno ubacio jer sam mišljenja da bez razjašnjenja ovog problema neće biti moguće otvoriti pitanje o donošenju državnog Ustava s kojim će se svaki građanin ali i svaki kolektivitet u Crne Gore moći poistovjetiti i prihvatiti ga kao sopstveni ustav. Hvala vam lijepo na pažnji. Nadam se da je ovaj grub prijesek bio dovoljno razumljiv, naravno, bio bih vrlo zahvalan za jasan stav o ponuđenim tezama.

Daliborka Uljarević: *Zahvaljujem se doktoru Šarčeviću, a sada bih riječ dala doktoru Bogoljubu Milosavljeviću sa Pravnog fakulteta, Univerziteta „Union” iz Beograda.*

Bogoljub Milosavljević: Ja ću takođe u jednom, prethodnom izlaganju markirati nekolike stvari, bez ulaženja u niz pojedinosti koje bi takođe zasluživale pažnju. I ja mislim da je Crna Gora, tačno jedan vek nakon Nikolinog i Nikoldanjskog Ustava, u prilici da sada donese jedan sopstveni ustav i da on naravno bude izraz i prave volje crnogorskog naroda, a i onoga što je inače u nazivu ove naše teme sadržano, jedne evropske Crne Gore. Dakle, na principima koje podrazumeva to što mi nazivamo Evropom i evropskim principima ustavnosti. Tekst je, ja ga tako doživljam, jedna prethodna, čini mi se radna verzija, mogućeg ustavnog teksta i mislim da ne bi bilo dobro ako bi se taj tekst doživio kao isuviše fiksiran tekst, tekst od koga se ne bi odstupalo i koji se ne bi dalje doradivao. U njemu, naime, ima niz mesta koja bi zahtevala da se o njima ozbiljno razgovara i da se pokuša sa pronalaženjem nekih adekvatnijih rešenja.

Prvo što mi se čini jeste da je sistematika ovog ustavnog teksta, uglavnom dobro pogođena. Tu su uglavnom svi oni delovi koje inače očekujemo da vidimo u pisanom ustavu, a ima, čini mi se, i nešto više detalja nego što je to uobičajeno za ustavni tekst. Kada sam već govorio o sistematici, čini mi se da nije dobro pogođeno mesto dela o vojsci, koje je trebalo da se nađe u delu o državnim organima i koje je nekako izdvojeno u jedan poseban deo od svega jednog člana. Isto tako mi se čini da mesto o međunarodnim odnosima nije dobro locirano i, takođe, da odredba o vanrednom stanju, koje se sada nalazi u delu organizacije vlasti nisu adekvatno situirane. No, kažem, to su manje-više tehnička pitanja.

Sledeće što mi pada u oči i čime sam se više pozabavio jeste pitanje da li se tekstom precizno uređuje postupak revizije, delimične i potpune. Meni je, eto, upalo u oči to da je zakonodavac odstupio od tog postupka, pa bih nešto o tome rekao iako mi se čini da je to vama poznato. Dakle, kad zakonodavac svojim aktom odstupi od ustavnih odredaba i uredi postupak donošenja Ustava na način koji je drugačiji od onog koji je već propisan u Ustavu, to se u ustavno-pravnoj teoriji označava kao svojevrsna uzurpacija ustavotvorne vlasti. Nije prirodno, po mom mišljenju, da se o ustavotvornom organu i ustavotvornom postupku odlučuje zakonodavnim, umesto ustavotvornim putem. Donošenje novog ustava prema čl.119 Ustava Crne Gore, važećeg, iz 1992. podrazumeva radnju dva, po sastavu različita, legislativna organa. Naime po usvajanju predloga novog ustava, Skupština se raspušta, a zatim se u roku od 90 dana saziva nova skupština i ona dvotrećinskom većinom odlučuje o donošenju novog Ustava. U ovom je rešenju, zapravo, kako kažu teoretičari Ustavnog prava, sadržana prikrivena volja naroda, prikriveni referendum, na kojem se građani prilikom izbora nove skupštine, uistinu izjašnjavaju za ili protiv predložene izmene Ustava. Nova je Skupština pri tom vezana predlogom za promenu Ustavu prethodne Skupštine, pa izlazi da se odstupanjem od ustavom propisane procedure za donošenje novog ustava zaobilazi volja naroda kao ustavotvornog činioca. Ja imam ovde čitav niz ustava gde takvo rešenje postoji, ne bih vas tim navodima zamarao, već bih samo konstatovao da tu temeljnu ideju čini zahtev da revizija ustava, pa i ona potpuna, treba da poštuje stabilnost postojećeg ustavnog poretka, jer je i to važno pitanje.

Drugo, bitnije, zapažanje tiče se zadržavanja dva prilično neuobičajena rešenja, iz takozvanog Žabljačkog ustava iz 1992.godine. Prvo se rešenje odnosi na zabranu štrajka zaposlenima u organima i drugim institucijama države i jedinicama lokalne samouprave, kao i pripadnicima vojske i policije. To je i u ovom ekspertskom tekstu čl. 70, stav 2. Ovo je rešenje najpre našlo mesto u Ustavu Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, pri čemu je osim zabrane štrajka bila primenjena i zabrana sindikalnog organizovanja. To je i tada za nas bilo potpuno novo rešenje i ono se i tada branilo specifičnom situacijom u kojoj se nalazila SRJ, 1992. godine. Iako zabrana štrajka nije suprotna međunarodnim dokumentima, to rešenje je bilo predmet brojnih kritika, a s druge strane, zabrana sindikalnog organizovanja suprotna je svim međunarodnim dokumentima - pogotovu ako se ovako široko primeni, kako je sada učinjeno u ekspertskom tekstu. Ne vidim, dakle, razlog da

se zabrana štrajka proširuje na sve zaposlene u organima i institucijama države i jedinicama lokalne samouprave. Mislim da je ta zabrana preširoko postavljena.

Druga stvar preuzeta iz Žabljačkog ustava iz 1992. godine, čini mi se, zaslužuje daleko širu pažnju, a to je pitanje o odgovornosti Vlade. Ono je veoma slabo razrađeno u ekspertskom tekstu. Vlada, odnosno njena odgovornost, postavljena je tako da se može izvrgnuti u nešto sasvim drugo. Može se izvrgnuti u odgovornost Skupštine prema Vladi, a ne u očekivanu odgovornost Vlade prema Skupštini. To se naročito vidi iz prava Vlade na disoluciju, odnosno raspuštanje Skupštine. To je nešto što nije baš saglasno parlamentarnom obrascu, parlamentarnom sistemu. Dodatna loša stvar koja je opet preuzeta iz Ustava iz 1992. godine, jeste kancelarski princip u obrazovanju Vlade po kome premijer u sopstvenu senku stavlja sve ministre. Pravo raspuštanja Skupštine, a o tome mislim suprotno od kolege Šarčevića, treba da pripada šefu države, jer to nalaže parlamentarni obrazac, budući da je vlada nosilac efektivne, izvršne vlasti, a šef države bi trebalo da bude izraz državnog jedinstva i izmaknut od tenzija koje su po prirodi stvari prisutne u svakodnevnim odnosima Vlade i Skupštine. Rešenje iz člana 113 ekspert-ske verzije nije dalo bitne novine ni u pogledu razloga za raspuštanje parlamenta. Na tom mestu je samo rečeno da Vlada može da raspusti Skupštinu, ako ona duže od tri meseca ne postigne kvorum na sednici ili iz drugih razloga za to vreme ne obavlja poslove iz svoje nadležnosti. Međutim ni navođenje ovih razloga ne donosi sklad ovom rešenju. Jer, „neobavljanje poslova iz nadležnosti Skupštine“ je, čini mi se, isuviše rogovatna formulacija, koja pruža obilje mogućnosti za loše ishode. Ako, na primer, u roku od tri meseca Skupština ne uspeva da radi zato što opozicija koristi svoje legitimno pravo opstrukcije, Vlada bi mogla da raspusti Skupštinu. To baš ne bi bilo logično.

I treća od ovih suštinskih stvari, koju bih voleo da danas malo više razmotrimo, tiče se dela o ljudskim pravima i slobodama. Ako kasnije bude bilo vremena da se na neka od ovih pitanja vratimo, ja ću izneti vrlo konkretna zapažanja i o tome. Meni se čini da je ovaj deo, čitavo poglavlje o ljudskim pravima i slobodama, generalno slabije formulisan od dela u onom dokumentu, koji zovemo „Mala povelja“, „Povelja o ljudskim i manjinskim pravima, građanskim slobodama Srbije i Crne Gore“ od 28. februara 2003. godine. Na nekoliko mesta ima takvih formulacija iz kojih se jasno vidi da pojedina ljudska prava nisu dobila

jasan sadržaj i smisao, da su neka ljudska prava izostavljena, da su neka manje precizno formulisana nego što je potrebno, a ima i mesta na kojima se po pitanju nekih ljudskih prava išlo u preterano sitne detalje.

I ostaje, s tim ću završiti, formulisanje manjinskih prava. Ona su ovde samo okvirno navedena, pa je rečeno da će se o tome kasnije još videti. Ta prava su daleko slabije formulisana nego u onoj, ranije pomenutoj „Maloj povelji“.

Daliborka Uljarević: *Hvala vam lijepo, dajem riječ gospodinu magistru Miodragu Radojeviću iz Bograda.*

Miodrag Radojević: Na izvestan način moja pozicija, kao trećeg govornika, u neku ruku je hendikepirana, jer sam imao nameru da iznesem neke teze koje su vezane za primenu principa podele vlasti. Sada ću se potruditi da u fokus svog izlaganja stavim samo izvesne disonantne tonove u odnosu na izlaganje profesora Šarčevića.

Svoje izlaganje naslovio sam „Ustavno-pravni i politički kontekst novog Ustava Republike Srbije“ i moram reći da sam ovaj naslov definisao pod dva utiska. Prvi je upravo ova odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore, a druga je činjenica da je Crna Gora, na jučerašnji dan pre 101 godine, 1905. donela svoj prvi Ustav kojim je ušla u red tzv. ustavnih država. U ovom trenutku čini mi se da se Crna Gora nalazi pred jednim mnogo težim zadatkom. To je zadatak donošenja novog ustava kojim bi Crna Gora ušla u red evropskih ustavnih demokratija. Dakle, to je problem donošenja Ustava u kojem bi bili konstitucionalizovani izvesni najviši standardi u pogledu zaštite ljudskih sloboda i prava i kontrola i ograničavanje javnih vlasti. Ja bih u narednom izlaganju skicirao tri teze.

Prva teza se tiče sadašnje ustavne situacije koja je veoma slična situaciji kakva je postojala u Srbiji. Druga teza je ocena da bi Ekspertski tekst Ustava Crne Gore bi morao da pretrpi ozbiljna poboljšanja, jer sadrži veoma ozbiljne nedostatke. I, treća teza, da je potrebno u Ustavu pozicionirati određena ekspertska, nezavisna i regulatorna tela.

Trenutna situacija u Crnoj Gori podseća na ono što se događalo u Srbiji u proteklih par godina. No, taj politički kontekst je u Crnoj Gori složeniji i opasniji. Zapravo, postoje dve matrice političkih sukoba koji su vezani za novi ustav. Prva je na liniji opozicija i vlast. On se može sagledati upravo u kontekstu spora koji postoji oko modela ustavne revizije, odnosno, oko načina donošenja novog ustava. Druga matrica rascepa,

koja bi, po meni, i u budućnosti i više mogla da dođe do izražaja, jeste matrica sukoba po etničkoj osnovi. Ovde se postavlja pitanje položaja etničkih zajednica u novom ustavu. U Srbiji je postojala samo jedna linija spora između vlasti i opozicije i ona se ticala momenta u kojem se usvaja novi ustav. Rekao bih da su sporna ustavna pitanja, kao što su pitanja posrednog ili neposrednog izbora predsednika republike, pitanje horizontalne i vertikalne podele vlasti ili nosilaca suverenosti, bila zapravo u senci ustavne revizije, odnosno, momenta kada novi ustav treba da bude usvojen. I jedna i druga srpska Vlada odlagale su donošenje Ustava jer donošenje ovog Ustava značilo istovremeno i održavanje vanrednih parlamentarnih izbora. Takva situacija nije odgovarala ni jednoj ni drugoj Vladi. Sadašnja manjinska Vlada odlučila se za usvajanje novog Ustava svesna zapravo da su potrošeni svi unutrašnji kapaciteti daljeg opstanka na vlasti, a pod izgovorom da se time štite nacionalni interesi. U Crnoj Gori, doduše, vlast nema takav problem u pogledu održavanja parlamentarne podrške, pa rekao bih, ni u pogledu rizika raspisivanja novih izbora. Ali, čini se da bi u Crnoj Gori, sa stanovišta državnih interesa, bilo politički mudrije i celishodnije, odmah nakon referenduma započeti sa ustavnom debatom, a odmah zatim održati i izbore. Očigledno je da je ovde politička celishodnost odnela prevagu i da je vlast želela da iskoristi šansu koja joj se ukazala nakon proglašenja nezavisnosti.

Podsećam vas da je u Srbiji ustavna debata trajala gotovo punih šest godina i da je ovim ustavom, što je paradoksalno, sada najviše nezadovoljna stručna javnost. Naše nezadovoljstvo tiče se kako ustavne procedure, načina na koji je ustav usvojen, a tako i ustavnih rešenja koja su data. Onog momenta kada su se političke stranke u Srbiji dogovorile, građane i stručnu javnost više niko nije pitao kako će taj ustav izgledati, kakva će ustavna rešenja biti sadržana u novom Ustavu. Rokovi, onakvi kakvi su nam dati uopšte nisu dopuštali javnosti da više utiče na modeliranje samog ustava. Dakle, nije bilo prave javne rasprave o sadržini ustava i to je rezultiralo određenim ustavnim rešenjima koja moraju vrlo brzo da budu izmenjena. Tipičan primer za to jeste odredba o ombudsmanu po kojoj se on bira prostom većinom, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Jednostavno mi smo imali slučaj da je kod nas bio prvo donet zakon o ombudsmanu i pošto se ustav pisao u velikoj brzini naši ustavotvorci su jednostavno samo prepisali zakonsku odredbu u ustavni tekst, nevedeći računa o onim primedbama koje su došle od stručne javnosti.

Kada govorimo o ovom tekstu ustava, opšta ocena je da on mora da pretrpi značajne izmene. Ekspertski tekst ustava sadrži određene konceptijske nedostatke, tehnički neusaglašena pa i protivrečna rešenja i neodgovarajuće formulacije. Ovom prilikom bih posebno želeo da skrenem pažnju na problem organizacije vlasti i na položaj, status sudstva i nekih drugih institucija.

Što se tiče konceptijskih defekata, pre svega mislim na koncept podele vlasti, tj. horizontalne i vertikalne deobe vlasti. Najpre, u osnovnim podelama je izostala konstitualizacija ovog načela, što je inače slučaj u većini drugih postkomunističkih država koje ekspresis verbis proklamuju načelo podele vlasti. I ova odredba u čl.1 stav 1 je nepotpuna, jer nisu određeni nosioci državnih funkcija. Dakle, takav jedan stav je neophodan, jer je on potreban prilikom tumačenja Ustava od strane ustavnog sudstva u slučaju sukoba nosilaca državnih funkcija. Potom, čini mi se da se „ekspertski ustav“ nije odlučio kojem obliku parlamentarnog sistema se zapravo priklonio. Da li je to klasični i racionalizovani parlamentarni sistem, da li je tu u pitanju mešoviti, polupredsednički sistem ili je tu u pitanju izgradnja jednog kancelarskog sistema, s obzirom na odredbu u članu 130. Ne mogu se oblikovati ustavna rešenja, a da se pri tome nema jasna ideja oblika parlamentarizma. Dakle, ne mogu postojati identična rešenja ako se predsednik bira neposredno i u slučaju kada se bira posredno. Što se tiče decentralizacije, reako bih da Ekspertski tekst ustava ne sadrži odgovarajuće odredbe o decentralizaciji, ne pominje se pravo lokalne samouprave u osnovnim odredbama, već u članu 86, stav 1. Pominjanjem prava na lokalnu samoupravu u osnovnim odredbama, zaštita ovog prava bi se podigla na jedan viši nivo ustavno-pravne zaštite. Takođe, Ustav ne sadrži mogućnost uspostavljanja dvostepene lokalne samouprave, odnosno mogućnost udruživanja.

Isto tako, određeni instituti se ne pojavljuju u osnovnim odredbama, iako im je tamo mesto, a određeni instituti su neuobičajeno pomenuti u osnovnim odredbama, npr. odredba o porezima u članu 13. Potom, korišćenje neodgovarajućih formulacija kao što je recimo formulacija o nezavisnosti sudstva u članu 142, stav 3. Česta je primena „kaučuk normi“. Ponekad je to potpuno nepotrebno, pa i štetno, kao što je to slučaj sa uređivanjima trajanja Skupštine, što se utvrđuje poslovníkom. To je zapravo početak trajanja zasedanja Skupštine, član III. stav 3; ne pravi se razlika između ustavnog i zakonskog uređivanja određenih in-

stituta. Na više mesta se pominju iste odredbe, isti stavovi, npr. odredbe o zakletvi, pa zatim formulacije po kojima broj sudija u svakom sudu određuje Skupština na predlog sudskog saveta. To je odredba člana 143, stav 2, i člana 146, stav 1, potom da se porezi plaćaju srazmerno svojoj ekonomskoj snazi, kao da, navodno, mi sami odlučujemo koliko ćemo plaćati porez.

Moja treća teza glasi da je neophodno predvideti odgovarajuće demokratske principe i kontrolne mehanizme u novom Ustavu Republike Crne Gore. Pre svega je potrebno bolje urediti poslaničko pitanje i to pre svega dodatkom jednog stava – u ekspertskom predlogu Ustava, naime, u članu 132, stav 1 ili 2. Nije uređena obaveza da se u toku sednice jednom nedeljno rezerviše vreme za postavljanje poslaničkih pitanja. To je nešto što postoji u Francuskoj, Velikoj Britaniji i Italiji. Time bi se unapredila praksa postavljanja poslaničkih pitanja i izbegle odgovarajuće zloupotrebe. Ustavom valja predvideti, kao što to stoji u Univerzalnoj deklaraciji u oblasti pravosuđa, da će sudstvo biti nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti, kao i da je zabranjeno svako uticanje i pritisak na rad pravosuđa. Odredbe o načinu izbora sudija u ekspertskom Ustavu na izvestan način dovode u pitanje ostvarivanja punog kapaciteta nezavisnosti sudske vlasti i upravo one principe koji su navedeni u Preporuci Saveta ministara država članica saveta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija. Telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija nije potpuno nezavisno od Vlade. To je član 146, stav 2. Takođe, predsednike sudova i predsednike Vrhovnog suda, po mom mišljenju, trebalo bi da biraju sudije na opštoj sednici, a ne Skupština. Članom 146, stav 9 predviđen je reizbor sudija, odnosno ova odredba glasi: „Prvi put se sudija bira na period od pet godina“ i, čini mi se, da se na taj način opet dovodi u pitanje nezavisnost sudstva i stalnost sudijske funkcije. Problematična je takođe i odredba člana 142, stav 12, po kome ministarsvo pravosuđa i ombudsman kontrolišu efikasnost rada sudske vlasti. Što se tiče ljudskih prava i sloboda i odrešnih regulatornih nezavisnih tela, ovde bih posebno naglasio da je potrebno poboljšati slobodan pristup informacijama, onim od javnog značaja. Ovu poziciju, dakle, treba bolje formulirati u članu 49, stav 3. Zatim, je potrebno predvideti kvalifikovanu većinu koja je neophodna pri izboru zaštitnika ljudskih sloboda i prava i uneti izvesne elemente prava na pravično suđenje.

Za ovu priliku ovoliko. Hvala vam na pažnji.

Daliborka Uljarević: *Ja bih sada ostavila prostor i za učesnike ove debate. Htjela bih da iskoristimo priliku i da našim uvažanim gostima postavite pitanja, odnosno, da iznesete vaše nedoumice u pogledu nacrtu ekspertskog Ustava.*

Maja Kostić Mandić: Predajem na Pravnom fakultetu u Podgorici, a i član sam Ustavnog odbora Skupštine Crne Gore ispred Pokreta za promjene, kao i moj kolega Srđan Brajović. Htjela bih da zahvalim uvažanim gostima, i baš zbog toga što ovde sa nama nisu prisutni tvorci ovog „ekspertskog ustava“, a da bismo zadovoljili onu pravnu maksimu da se čuje i „druga strana“, željela bih da čujem šta su po vama, u načelu, najbolja mjesta ovog teksta, bilo u smislu nekih standarda, bilo u smislu eventualno inovativnih rješenja.

Stanko Marić: Ja sam predsjednik Udruženja pravnika Crne Gore i bio sam na još jednom okruglom stolu povodom ovih pitanja. Tamo je, takođe, polazište bio „Ekspertski tekst ustava“, koji iz više razloga ne želim da komentarišem. Ne zato što je on loš, ili što su ga radili neki ljudi koje ja poznajem i koji su moji prijatelji itd, nego iz prostog razloga što iza tog teksta ne stoji ničija politička volja. Mislim da je to jako loše i da je to nešto što ne daje pravi prostor za kvalitetnu javnu raspravu. Mnogo bismo kvalitetnije polemicali oko nečega iza čega stoji nečija politička volja. To je jedno pitanje. Ja zbog toga uopšte neću da govorim o Ekspertskom tekstu ustava, ali hoću da govorim o nečemu što je bitno za svaki ustav, pa i za ovaj.

Prvo, vezano za pitanje političke volje, moramo i te kako voditi računa o propisanoj proceduri za donošenje Ustava. Koliko ovakve rasprave uopšte imaju smisla, odnosno, kvalitetne ili manje kvalitetne sugestije, iskustva koja mogu biti primjerena našim potrebama, neka već potvrđena ustavno-pravna rješenja u nekim zemljama sličnim našoj itd., ako je procedura za donošenje Ustava propisana na način na koji je propisana. Osnovna primjedba koju ja imam na tu proceduru jeste postojanje alternativnog rješenje za donošenje Ustava. Imamo, prvo, dvotrećinsku većinu, ali za to rješenje vezano je postojanje amandmana. I, vidite, to je problematično. Amandmani se usvajaju dvotrećinskom većinom. U ustavnom odboru većinu ima vladajuća koalicija. Znači, u pitanju je sistem preglasavanja. Dobro bi bilo da se uvažavaju argumenti, da bude konsenzusa, ali se plašim, da to neće ići tako lako. Upravo iz jednostavnog razloga - zbog procedure koja je propisana za donošenje Ustava. Jer iza dvotrećinske većine stoji alternativno rješenje, prosta većina,

odnosno ona jeste kvalifikovana većina od ukupnog broja, odnosno, od prisutnih poslanika. I onda se ide na referendum. Znači, ako nema dvotrećinske većine, ide se na referendum. Ali, pogledajte kakav je to referendum. Većina od broja izašlih! Koliko to može da bude procenata glasača? To nije teško izračunati. Čini mi se da na samom početku nema dovoljno političke volje za konsenzus, kao ni za neka rješenja koja su zaista potrebna Crnoj Gori sa stanovišta razvoja demokratije.

U vezi sa tim, rekao bih slijedeće, i molio bih da to neko prokomentariše, da prokomentariše samu proceduru, a onda bih volio neke komentare, neka viđenja u vezi nekoliko, po meni, ključnih pitanja: prvo, je li Crnoj Gori primjerena parlamentarna demokratija, čista parlamentarna demokratija? Ja mislim da jeste, bez mješovitog sistema. Ali, da vidimo hoćemo li jak parlament, jaku Skupštinu, a mislim da to Crnoj Gori treba. Ako pogledamo ovlašćenja Skupštine, ona ne samo da nije jaka, nego je mnogo slaba. Drugo, a u vezi s tim pitanjem je podjela vlasti. Koje su kompetencije parlamenta? Je li to zaista samo zakonodavni organ? Mi u postojećem ustavnom rješenju imamo predviđenu situaciju da Vlada utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku. Ja sam gledao u ovim ustavima bivših jugoslovenskih republika, a sada država, i tamo nema takvog rješenja. Vlada samo vodi unutrašnju i spoljnu politiku, a neko je drugi utvrđuje, a zna se dobro i ko!

Dalje, pitanje uzajamne odgovornosti i kontrole vlasti. Da li je to dovoljno jasno izvedeno? Ja mislim da je to ključno pitanje, da je kontrola vlasti pitanje svih pitanja, a naročito kontrola izvršne vlasti. Pominjali smo i nezavisna regulatorna tijela. Da li su to nezavisna regulatorna tijela koja formira Vlada? Od koga su ona nezavisna, a da pri tome uređuju tako bitna pitanja za građane? Kako vidite nezavisna regulatorna tijela? Pomenuli smo budžet koji je jako važna stvar. Rekli smo da ukoliko se ne usvoji, Vlada može da padne. Uvijek će se usvojiti prostom većinom ili tom uslovno kvalifikovanom većinom, jer kvalifikovanu većinu Vlada uvijek ima i budžet će uvijek biti usvojen. To je simbioza Vlade i Skupštine i zato je vrlo važno propisati većinu kod odlučivanja oko nekih krucijalnih stvari. Ako je to samo većina koja je uvijek obezbjeđena kao neka vladajuća politička većina, onda je parlament samo puka forma. Tako da tu treba dobro vidjeti koja pitanja zahtijevaju kvalifikovanu većinu u parlamentu, među njima je i budžet i kontrola budžeta, odnosno, ko će to da kontroliše. Je li to opet nezavisno tijelo i ko ga konstituše? Ja znam da je, recimo, u Engleskoj pravilo, ali mi smo na žalost daleko

od toga, da budžet kontroliše opozicija i da na čelu tijela koje kontroliše budžet stoji opozicioni poslanik. Mislim da bi bila srećna okolnost kada bi kod nas takvo rješenje moglo da prođe i da bi to bilo jedno od važnijih ustavnih rješenja. Na kraju, i ne manje važno, a kada je u pitanju Crna Gora izuzetno je važno pitanje prirodnih resursa. Da li prirodni resursi treba da nađu mjesto u Ustavu i kako da se oni zaštite? To je veliki problem Crne Gore i problem mnogih generacija u Crnoj Gori. Toliko i hvala.

Daliborka Uljarević: *Možda bismo mogli da čujemo još nekoliko pitanja, a onda da zamolimo naše goste da ih prokomentarišu.*

Dragan Čabarkapa: Poštovana gospodo, uvažene kolege, pošto je ovo jedinstvena prilika u Crnoj Gori da se o ovako važnim pitanjima organizuju javne rasprave van kontrole i glavnog učesća političara, ja se jako zahvaljujem organizatorima ovoga skupa i odajem vam priznanje za ovaj okrugli sto.

Ja sam magistrirao prije četiri godine na Pravnom fakultetu u Beogradu upravo na smjeru Ustavnog prava i političkog sistema, a moja tema je bila funkcionisanje parlamentarizma u Crnoj Gori na osnovu Ustava iz 1992. godine. To je ovaj ustav koji evo ističe i koji će uskoro biti prošli ustav. Međutim, to je ipak, bio jedan revolucionaran ustav, koji je vratio parlamentarni sistem vlasti u Crnoj Gori. On je bio daleko ispred vremena u kojem je donešen. To ja tvrdim i smatram da ovaj novi ustav koji tek treba da bude donešen mora da bude jedan tako napredan akt, kao što je tradicija na ovim prostorima, gde se ustavi kao najviši pravni akti rade na jednom visoko stručnom nivou. Ustavi treba uvijek da budu ispred vremena u kojem su pisani. Zbog toga bi bilo veoma loše ako ovaj novi crnogorski Ustav ne bi imao takav nivo. E, sada ako pogledamo kako se krenulo u samu proceduru, od početka rada do ekspertske verzije koja se pojavila u javnosti, tu bi se moglo otvoriti mnogo pitanja i to bi nas vratilo daleko nazad. Ja to u ovom momentu ne smatram ključnim i zbog toga se ne bih vraćao na ta pitanja. Mislim da treba ići u tom pravcu da se što više pita stručna javnost, jer kod nas, a pogotovo u Crnoj Gori, glavnu riječ po svim pitanjima vode političari. Oni često nisu obrazovani za sve oblasti, pogotovo za ove oblasti koje treba da rade visoko stručna lica. U tom smislu predlažem, bez obzira što se ta ustavna verzija pojavila i sada se samo pokušava politički usaglasiti, a vrijeme prolazi, da se uključi široka stručna javnost, da se radi više verzija Ustava. Gospodin Radojević je pomenuo da je u Srbiji

šest godina rađeno na Ustavu, a ja znam preko mog mentora profesora *Trkulje* da su u jednom momentu imali deset verzija ustava, koje su radile razne stručne ekipe. I zašto ne bi tako bilo i u Crnoj Gori, bez obzira što smo mi i relativno manji i imamo relativno manje stručnjaka. Mislim da bi se jedino tako došlo do jednog kvalitetnog teksta. Jer, ako se polazi samo od jednog teksta koji političari razmatraju, onda tu neće doći do kvaliteta. Političari opet vrte neke političke teme, sada se pokrenula velika rasprava oko jezika, oko većinskog ili manjinskog naroda, oko crkve, njenog pominjanja u Ustavu i tome slično. To nas opet vraća unazad i udaljuje od suštinskih pitanja. Zbog toga, moja ideja i preporuka jeste da i civilni i nevladin sektor, naravno, političke partije i svi ostali pokušamo da damo što veći doprinos da se dođe do nekog kostura razumnog teksta Ustava, a ta određena politika bi se kasnije usaglasila u zavisnosti od političke volje ili demokratskog kapaciteta koji u tom momentu bude postojao.

Ovde je večeras pomenuto mnogo stručnih pitanja o kojima bi trebalo raspravljati. Od strane prisutnih uvaženih gostiju pomenuto je više pitanja, a meni je posebno zanimljivo pitanje podjele vlasti. To pitanje u datom nacrtu nije jasno razdijeljeno i tu se mješa nekoliko sistema što kasnije u praksi dovodi do različitih problema. Ustav ne bi smio, barem načelno, da ostavi bilo kakve dileme, niti bi smio ostaviti bilo kakve pravne praznine. I zato mislim da bi trebalo organizovati jednu raspravu o parlamentarnom sistemu ili pojedinim funkcijama svih organa vlasti koji bi ustavom bili regulisani. U vezi komentara uvaženih profesora, pomenuo bih ovaj iznijeti koncept ustavnog patriotizma profesora *Šarčevića* koji nam je postavljen kao pitanje i kao sopstvena dilema i ideja. Ja mislim da je to jedna revolucionarna ideja, pozitivna i jako dobra. Na nju bi se mogao nasloniti jedan koncept građanskog ustava. A, s obzirom na naše političke prilike i na činjenicu da smo još uvijek po demokratskom kapacitetu daleko od zapadnih zemalja koje ste pominjali, Francuske i SAD, ne znam koliko je to u ovom momentu moguće. Bilo bi nam potrebno mnoštvo stručnih rasprava samo da bismo pomenutu temu stručno elaborirali. No, mislim da ste pogodili u srž i da je to jedna od pravnih tema koju bi u budućnosti trebalo razvijati. Hvala, toliko za sada i ostaviću mogućnost da kasnije uzmem riječ u odnosu na neka konkretna pitanja.

Daliborka Uljarević: *Hvala, čuli smo jako puno pitanja, a, s obzirom na to da nijedno pitanje nije bilo nekome konkretno upućeno, zamolila bih naše*

goste da svi prokomentarišu pitanja i primjedbe, posebno u onom dijelu sa samog početka koji se ticao najboljih ili najinovativnijih mjesta u Ustavu pa do onog koji se odnosi na komentar u vezi političke volje, u vezi procedure, u vezi s pitanjem da li čiste parlamentarne demokratije ili ne, u vezi podjele vlasti i kontrole vlasti imali smo još i dio koji se ticao nezavisnih regulatornih tijela, budžeta i da li prirodni resursi treba da imaju svoje mjesto u Ustavu ili ne.

Radojević: Evo, ja ću pokušati da unesem malo više svetla u ovo pitanje o takozvanom predsedničkom, o tzv. mešovitom, polupredsedničkom ili parlamentarnom predsedničkom sistemu vlasti. Naime, podsetio bih vas da je teorijska debata o oblicima vlasti zapravo intenzivno započela krajem osamdesetih godina prošlog veka i ona se zapravo ticala pitanja primene najboljeg oblika vlasti u afričkim i azijskim zemljama. To je pitanje koje su postavljali eminentni teoretičari kao što su *Linc* i *Stefan*. Pitanje je postavljeno iz perspektive koji sistem vlasti je bolji, parlamentarni lili predsednički. Kasnije se uz to pitanje sa krajem osamdesetih, odnosno početkom devedesetih, s pojavom postkomunističkih država pojavljuju druge dileme: da li je bolje klasični racionalizovani parlamentarni sistem ili polupredsednički sistem. Prema profesoru *Septoriju* dve su ključne karakteristike polupredsedničkog sistema. To su takozvana bicefalna egzekutiva i neposredno izabrani predsednik. Treba reći da u stručnoj javnosti postoji nešto što bih nazvao a priori negativnim stavom prema mešovitom predsedniku. To je naročito bio slučaj u Srbiji u vreme vladavine *Slobodana Miloševića*.

Kako će mešoviti polupredsednički sistem funkcionisati u praksi po profesoru *Diveržeu* zavisi od četiri faktora. To je normativna projekcija ovlašćenja, drugi faktor je kompozicija parlamentarne većine, treći faktor je interakcija slučaja i tradicije, četvrti pozicija predsednika u odnosu na parlament. Moguće je dakle uočiti tri situacije: prva, u kojoj imamo „fasadnog“ predsednika, kada je on zapravo u senci Vlade, druga kada on deli vlast sa Vladom, i treća kada imamo svemoćnog predsednika. Srbija je zapravo u poslednjih deceniju i po prošla sve ove tri faze o kojima sam govorio. Moje mišljenje je da je za većinu postkomunističkih država najbolji model polupredsedničkog sistema. Pre svega, on nije u neskladu sa sistemom podele vlasti jer se zapravo predsednik javlja kao neka vrsta moderatora između zakonodavne i izvršne vlasti, zatim to nije nedemokratski oblik vlasti. Predsednik veoma često može delovati kao kočnica razobručenoj parlamentarnoj većini. Drugi prigo-

vor, mešovitom, polupredsedničkom modelu je da polupredsednički sistem izaziva nestabilnost. Naveo bih suprotan primer, primer Mađarske koja ima klasičan parlamentarni sistem gde je tokom devedesetih dolazilo do sukoba između predsednika i vlade. Moram reći na kraju, i da završim s ovim modelom mešovitog polupredsedničkog sistema, da je to sistem vlasti koji ne vodi nužno nedemokratskoj vladavini.

Milosavljević: Ja bih ovu priliku sada iskoristio da dam odgovor na još jedno pitanje, a to je problem konsenzusa u Crnoj Gori. Čini mi se da se slažemo da tu vlast nije pokazala neku iskrenu želju da dođe do konsenzusa sa opozicijom. Čini mi se da pomalo i sama ova rasprava o ekspertskom Ustavu postaje izlišna nakon ovih vesti koje smo dobili i gde je i sam izvestilac Saveta Evrope rekao da će Crnoj Gori biti dostavljena jedna lista zahteva, odnosno onih ustavnih principa koji će morati biti uneti u novi ustav. Oni se pre svega, grubo skicirano odnose na primat međunarodnog prava, na položaj sudske vlasti, na bolju zaštitu ljudskih sloboda i prava. I postavlja se pitanje, nakon friziranja ovog „ekspertskog ustava“ da li će to biti isti ovakav model kakav imamo ovde.

Mi smo se više bavili slabostima, a uobičajeno je da se ustavni tekstovi kritikuju i ne postoji ustav neke zemlje koji se ne da kritikovati. Ipak, nije u pitanju sam kvalitet teksta koliko je u pitanju ono što je gospodin *Šarčević* pomenuo, i neki od vas, veoma je bitno kako se taj ustav u praksi docnije primenjuje: ima li čuvara ustavnosti, ima li dobronamernog zakonodavca, ne postoji dakle, mogućnost da se ustavnim tekstom, spreči zlonamerni zakonodavac. To je sada pitanje o kočnicama, ravnotežama, o tim elementima parlamentarnog sistema, za koje, ponavljam, nemamo vremena. Ja bih se naravno složio da ima i dobrih mesta u Ustavu, a da ih mi nismo pohvalili. Ja ih jesam na početku pohvalio, pre svega s aspekta da su tu otprilike sva ili većina pitanja koja se i inače razumeju kao ustavna materija. Drugo, tu je svakako sistematika uglavnom dobra i ima niz dobrih odredaba. Ali mi smo po prirodi stvari težili da identifikujemo konstelacije koje se daju bolje napisati, bolje urediti ili koje su u kontradikciji. Naravno, i ja sam se, kao i većina vas ovde informisao iz medija o spominjanim problemima. Mislim da su tu neka pitanja posebno u žiži javnosti. Za neke je to pitanje jezika, za druge to je pitanje crkve, no sâm nisam smatrao da treba time da se bavim. Zbog toga sam se držao spomenutih rešenja.

Možda još samo par napomena o spomenutim problemima. Palo mi je u oči da deo o lokalnoj samoupravi nije usklađen sa evropskom Pove-

ljom o lokalnoj samoupravi. Mi o tome uopšte nismo govorili, ali to će već neko iz Saveta Evrope primetiti, jer je to domen koji je veoma bitan i gde se uz ratifikaciju evropske Povelje upravo o tome vodi računa. Takođe, a time ću i da završim, nigde se u Ustavu ne pominje ratno stanje. Govori se samo o vanrednom stanju. Naravno mora se urediti funkcionisanje države i organa u ratnom stanju. Kod uređivanja vanrednog stanja sam uočio jednu vrlo neopreznu formulaciju: otprilike, da se vanredno stanje može uvesti kad se priprema ili se već dogodi ugrožavanje javnog reda i mira, a da uopšte nije rečeno u kom se obimu o narušavanju javnog reda i mira radi. Ako bi tako ostalo onda bi se moglo uvesti vanredno stanje i zbog nereda na jednoj fudbalskoj utakmici – to je sasvim pogrešno. O tome se nije vodilo računa, a takođe nije određeno ni trajanje vanrednog stanja. Vanredno stanje se mora odrediti, tri meseca maksimum ili neki drugi rok, ali svakakao se mora odrediti rok, naravno, uz mogućnost produženja. Ja sam zabeležio još brojne primedbe, no sada nije ni vreme ni mesto za to. Kada ubuduće budete organizovali ovakve rasprave, bilo bi dobro da se one tematizuju. Da se razgovara, na primer samo o organizaciji vlasti, ili na primer, o delovima organizacije vlasti, samo o principima, ili samo o položaju predsednika, ili samo o položaju parlamenta, ili o odnosima parlamenta i vlade, ili samo da se posveti pažnja ovim delovima o ljudskim pravima. Hvala!

Daliborka Uljarević: *Hvala.*

Šarčević: Ja bih, povodom pitanja kolegice *Kostić-Mandić* govoreći o dobrim aspektima ovoga ustava, podsjetio na jednu anegdotu sa sarajevskog Filozofskog fakulteta. Profesor ispituje studenticu iz filozofije, koja dolazi iz Dubrovnika, i pita je: „Šta, kolegice, mislite o marksizmu“, a ona odgovara: „Sve najlipše“. „Sve najlipše“ i ja mislim o ovom ustavu. Tekst je iz moje perspektive, ponavljam, sve u svemu pozitivno odgovorio zahtjevima crnogorske državnosti i radije bih bio u poziciji odbrane nego na liniji kritike ovog teksta.

Kolega *Mariću*, vraćam se na pitanja koja ste Vi postavili u pogledu nadležnosti vlade, upravo ste citirali jedan zanimljiv stav koji je bio predmet naših internih razgovora, naime, kako je vlada pozicionirana u sistemu vlasti i kakav je njen zadatak. Da li je njen zadatak da utvrđuje i vodi unutrašnju politiku? Na jednoj strani vi ste citirali jedan izolirani stav koji vladi daje određene ingerencije. One bi primarno trebale biti ingerencije parlamentarnog tijela, odnosno, Skupštine. Međutim, nije

neobično da se i na ovaj način opisuje nadležnost vlade, pogotovo u onom sistemu u kojem vlada podnosi vlastiti program na odobrenje parlamentarnom tijelu. To je model koji je projektovan u ekspertskom tekstu. Ukoliko pogledamo kako je normirana nadležnost vlade, vidjećete da nije sasvim kontradiktorno, odnosno, da se formulacijom koju dovodite u pitanje ne ugrožava funkcija crnogorskog parlamenta. Da vlada vodi i utvrđuje unutrašnju vanjsku politiku ne bi smjelo biti sporno s obzirom na činjenicu da je vladi *de facto* dat takav mandat onoga časa kada je skupštinsko parlamentarno tijelo, ovdje jednodomo, prihvatilo konkretan program vlade. Osim toga Skupština ima i dodatne mogućnosti. Ona može onoga časa kada vlada zloupotrebi politiku utvrđivanja i vođenja politike, postaviti pitanje odgovornosti vlade. Upravo u tom grmu odgovornosti vlade leži naš zec. Dakle, problem ne leži u pitanju da li će vlada utvrđivati vanjsku i spoljnu politiku, nego u pitanju ko i pod kojim uvjetima pokreće postupak odgovornosti vlade i pod kojim uvjetima se vlada može smijeniti. Ustav pravi kombinaciju u kojoj se za postupak pokretanja odgovornosti Vlade traži određena većina, odnosno jedna četvrtina parlamentaraca pokreće postupak odgovornosti vlade, a vladu može smijeniti obična većina, dakle polovica plus jedan. Za smjenjivanje vlade je postavljen relativno nizak prag, a za pokretanje odgovornosti u crnogorskim parlamentarnim uslovima taj prag je iz moje perspektive relativno visok. Ukoliko pogledate rješenja u ostalim evropskim zemljama, oni se kreću otprilike od jedne desetine do jedne šestine parlamentaraca. Stabilne demokratije su oborile taj prag, neke nove istočnoevropske zemlje su prag pomjerile prema gore, ali u svakom slučaju, za crnogorske prilike mislim da je jedna četvrtina visoka barijera. Treba imati u vidu šarenilo parlamenta i pozicije malih stranaka – zbog toga mi se čini neprimjerenim rješenje da jedna četvrtina parlamentarnih glasova može pokrenuti raspravu o povjerenju vladi. U ovom trenutku je moguće da koalicija opozicionih partija, bez velikih poteškoća, pokrene pitanje odgovornosti vlade, ali da joj ne može izglasti nepovjerenje. Ja sam skloniji drugoj alternative, da se ovaj prag pokretanja rasprave o odgovornosti vlade obori na, možda desetak parlamentarnih glasova. Jer pokretanje pitanja odgovornosti nije jednak opozivu same vlade. Ako javno raspravite probleme u radu vlade već ste postigli ograničen politički cilj: senzibilizirali ste političku javnost u Crnoj Gori kao i parlamentarne partije i, što je najvažnije, signalizirali ste vladi da se mora disciplinirati. Ako bih nešto mijenjao u tom pogledu, ja se ne bih koncentrirao na formulaciju o njenoj nadležnosti, nego

bih se koncentrirao na pitanje pokretanja odgovornosti i opoziva vlade, odnosno, na mehanizme kojima Skupština može kontrolirati rad vlade. U tom smislu ja ne vidim da je ovdje potrebno praviti veliku buku oko formulacije koja daje vladi unutrašnju i vanjsku politiku na tanjiru ustavnih ovlaštenja, odnosno, koja joj daje mogućnost da prema svojoj procjeni političkog interesa profilira ove politike. To bi bio moj odgovor - nadam se da sam bio razumljiv.

Marić: To bi bio vaš stav za koji imate odgovarajuću argumentaciju, ali ukupni, suštinski ambijent u jednoj državi se pravi na osnovu tradicije, stanja demokratske svijesti i ukupnog razvoja demokratije u datom trenutku. Upravo zbog toga mislim da ne možemo imati jaku vladu. Po meni, jake vlade mogu postojati u razvijenim demokratijama. U nerazvijenim demokratijama, a priznaćemo, ove postkomunističke zemlje su takve, mislim da je najprimerenije da postoji jak parlament. To sam uostalom vidio i pričtao kod veoma uvaženih ustavno-pravnih teoretičara, gdje čak i u razvijenim demokratijama preferiraju jak parlament, a u nerazvijenim demokratijama, pogotovo. Vi kažete da je brana, kontrolni mehanizam interpelacija, nizak nivo pokretanja odgovornosti, poslaničkih glasova itd. Šta to znači, kad postoji simbioza vlade i parlamenta, parlamentarne većine. To je simbioza. Čak i u razvijenim demokratijama. U ovakvim demokratijama, balkanskim? Kada će parlamentarna većina da smijeni vladu? A koji je drugi način da se ona smijeni? Ja ne vidim rješenje. I na kraju, zašto to nijesu uradile i bivše jugoslovenske republike i bivše postkomunističke zemlje? Recite mi neku zemlju u kojoj je u ustavu utvrđeno da vlada utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku. I da vam kažem, prvo da vidimo šta je utvrđivanje i kojim aktima se utvrđuje politika? Po mom mišljenju, prije svaga, to su zakoni. Ko ih donosi? To su strateški dokumenti. Ko treba da ih donese? Na žalost, kod nas ih ne donosi parlament. Po mom mišljenju, sva strateška dokumenta treba da donosi parlament i to kroz dva vida: kroz zakone i kroz strateške dokumente. To je moje mišljenje. Hvala vam.

Šarčević: Vidite bilo bi zahvalnije da smo se koncentrirali na jednu temu. Ovdje bismo zaista imali materijala da razmjenimo mišljenje i da suprotstavimo naše političke filozofije. Vaše je mišljenje legitimno kao i moje, međutim, mi slijedimo vrlo različite političke filozofije u pogledu ovog jednog stava. Na ovom mjestu, međutim, moram pod pritiskom vremena i svjestan činjenice da drugim učesnicima oduzimamo mogućnost istupa ostaviti ovo pitanje otvorenim.

Drugo pitanje iz kompleksa podjele vlasti se odnosi na mišljenje kolege *Radojevića* o izričitom spominjanju principa podjele vlasti - informacije koje ste dali su mi vrlo korisne i poučne. Međutim, mislim da spomenuti ustav, ipak, *expressis verbis* utvrđuje da je princip podjele vlasti noseći princip ustava. U članu 101 se kaže da se vlast uređuje i vrši na načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Mi imamo masu evropskih ustava, u kojima princip podjele vlasti nije uopće, naime, nije *expressis verbis* pomenut, ali je u organizacionom dijelu ustava jednoznačno proveden. U članu 101 Ekspertskog teksta, princip podjele vlasti je proklamiran tako da on nije više samo ustavna proklamacija, nego obavezuje državu da poštuje tradiciju podjele vlasti. Smatram da je to ovdje na sasvim zadovoljavajući način regulirano i s dovoljnom preciznošću stavljeno na znanje. Isto tako, smatram da se ne može uzeti kako je negativna osobina ustavnog teksta da on nije eksplicitno odredio o kakvom se tipu podjele vlasti radi. To nije ni zadatak ustavnog teksta - to je zadatak ustavne teorije i dogmatike, to je zadatak pravnih doktrina. Oni moraju dati odgovor na pitanje kakav tip podjele vlasti konkretan ustav programira. Mi danas baratamo sa idealtipovima kao što su parlamentarna demokratija i predsjednički ili polupredsjednički sistem, a da zapravo ne znamo šta to konkretno znači. Kada pomenemo predsjednički sistem, mi u prvom redu imamo pred očima američki organizacioni sistem. Ako kažemo parlamentarni sistem, nismo sigurni šta to konkretno znači... Možemo se koncentrirati na nekoliko modela, možemo uzeti engleski sistem kao model, ali on ipak nije tipičan. Ako pogledamo sve zapadnoevropske ustavne sisteme, tipično je da ne postoji tipična podjela vlasti. I samo to je tipično. Kakav je tip podjele vlasti, to se mora izvoditi iz ustavne filozofije, odnosno iz tipa, ingerencija i pravila o podjeli nadležnosti u konkretnom ustavu. Ja tvrdim da je taj princip u načelu dobro proveden, s tim što je mješoviti sistem, kako je ovdje napravljen, favorizirao u prvom redu predsjednika države. Ako bih ga ja mogao korigirati, onda bih predsjedničke nadležnosti prebacio djelom na parlament, a dijelom na vladu i dobio bih jednog predsjednika koji ni pod kakvim ustavnim pretpostavkama ne može proizvoljno vladati. To je najvažnije u postsocijalističkim demokratijama, odnosno u našem kulturnom krugu.

Dopustite mi još jednu napomenu o Ustavnom sudu. U priloženom ustavnom tekstu se na nedopustiv način miješaju nadležnosti Ustavnog suda i Vrhovnog suda. Isključiva nadležnost Ustavnog suda, i to je pravilo, jeste primjena ustavnih propisa u formi sudskih odluka. U tom se dijelu nadležnost ne smiju mješati. Dakle, tumačenje ustavnih normi

i sudovanje u situacijama u kojim je došlo do specifične povrede ustavnog prava jeste i može biti samo isključiva nadležnost Ustavnog suda. Ovdje nedostaju, a ja bih volio da u ovome tekstu postoje tzv. Organske tužbe, dakle tužbe posredstvom kojih pojedini ustavni organi mogu tužiti druge organe zbog kršenja Ustava. U toj situaciji je *de facto* svejedno kako će se opisati ingerencije vlade ukoliko jedna frakcija unutar parlamenta može tužiti vladu pred Ustavnim sudom zbog povrede Ustava, a osim odgovarajućih argumenata iza sebe ima nekorumpirani Ustavni sud koji sudi po slovu ustava. Ako je obezbjeđena takve mogućnost u državnompravnom smislu je osigurana ustavnost punog kapaciteta. Ja znam da neutralnu primjenu ustava ne mogu obezbjeđiti korumpirane sudije, da je tip nekorumpiranog sudije neophodno odgojiti, da odgoj započne sa nadprosječnom novčanom nadoknadom za sudijsku funkciju itd. Meni je, također, jasno da je ovdje vrlo teško doći do standarda neovisnog i nepristrasnog suda, ali znam da nije i nemoguće.

Radojević: Ako mogu da repliciram. Što se tiče podele vlasti, ja sam rekao da nije *expressis verbis* definisan u osnovnim odredbama, a to čini većina drugih ustava u post-komunističkim državama, da pomenemo Ustav Slovenije, Hrvatske Srbije, a evo kako to čini Ustav Hrvatske u članu 4: „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom, zajamčenim pravom na lokalnu, područnu i regionalnu samoupravu.“ Dakle, imate i horizontalnu i vertikalnu podjelu vlasti. To je po meni veoma važno. Drugi nedostatak bi bio taj što zapravo nisu određeni nosioci državnih funkcija. To je sa pravno-tehničkog stanovišta veoma važno naročito kada imate spor pred Ustavnim sudom između nosilaca državnih funkcija. Dakle, tada Ustavni sud veoma jasno može da se poziva na odredbu o podjeli vlasti.

Ervin Ibrahimović: Po vokaciji nisam pravnik, pa ću probati loptu da prebacim na ne manje važno pitanje. Predloženo je da novi crnogorski Ustav bude građanski ustav. Kakve mehanizme zaštite takav ustav ostavlja drugim narodima u Crnoj Gori? Pozdravljam ideju profesora *Šarčevića*, ali ipak moramo biti realni i shvatiti da je crnogorsko društvo daleko od razvijenih društava Evrope. Ne znam da li sam bio jasan, a pitanje je za gospodina *Šarčevića*.

Šarčević: Vi ste apsolutno jasni, međutim, moramo imati na umu da se budućnost u ustavnom smislu ne dešava sama od sebe, budućnost se planira. Ukoliko hoćete budućnost racionalno planirati, morate ima-

te instrument koji se zove ustav. Ustavom se moraju projicirati pravne kategorije, tako da one budu otvorene izazovima budućnosti i kompatibilne sa internacionalnim standardima. U Crnoj Gor, i situacija nije ni politički, ni kulturološki, ni ekonomski mnogo gora nego u drugim državama nasljednicama Jugoslavije. Rekao bih da Crna Gora čak ima bolje pretpostavke za uspješan i održiv razvoj. To je teritorijalno kompaktna, populaciono mala država, koja svoj ustav može prilagoditi savremenim ustavnim standardima i tako programirati svoju budućnost ustavnim tekstom. Meni je jasno da ovdje postoje različiti narodi i ne želim nikome da kažem da se mora određivati kao Srbin, Hrvat, Bošnjak, Musliman. Ali, kažem da prednosti postoje u koncepciji priznavanja svoje pripadnosti jednoj državi, jednom državnom narodu, tvrdim da je takvo opredjeljenje, ne samo moderno, nego i imperativ pravne državnosti. Model pravne države se može razvijati u onom okruženju u kojem se favorizira pripadnost državnom narodu ili državi nacije. Ako bih to izveo na nivo pravila, onda bi vrijedilo da se kolektivna prava ne mogu štiti prije nego što je obezbjeđena potpuna zaštita individualnih prava - u tom se iskazu sažima suština tzv. građanskog principa, odnosno, građanske države.

O mehanizmima zaštite kolektivnih prava - dakle, prava naroda koji predstavljaju konstitutivni dio jedinstvenog crnogorskog državnog naroda - može se govoriti samo u formi ustavne garancije posebnih, kolektivnih prava. Zaštita kolektivnih prava najjednostavnije se obezbjeđuje konstituiranjem jednog skupštinskog vijeća, odnosno, doma u kojem će se artikulirati politički interesi kolektiviteta. Takvo vijeće bi moralo biti sastavljeno po paritetnom principu i moralo bi imati pravo da u zakonodavnoj proceduri blokira inicijative i zakone koji dodiruju ili vrijeđaju unaprijed nabrojana kolektivna prava. Ako takvog vijeća nema - kako je to slučaj sa predloženim ustavnim tekstom - ostaje kao mogućnost da se u posebnom ustavnom dijelu tačno propiše obim i sadržaj kolektivnih prava koja se jamče crnogorskim narodima. Zatim bi se morala predvidjeti mogućnost dvotrećinskih većina u parlamentu za odluke o ovim pravima kao i mogućnost jednostavnog pokretanja ustavne žalbe ili tužbe kada se ova prava ugrožavaju u parlamentarnim ili drugim procedurama. Ekspertski tekst ustava nema ovakve odredbe i na njima bi, već prema koncepciji parlamentarne vlasti, trebalo raditi.

Praktičnim jezikom: ukoliko vi u Crnoj Gori hoćete da budete po nacionalnosti Srbin ili Bošnjak, a ne Crnogorac, onda vi niste više dio crno-

gorskog državnog naroda nego ste samo nacionalna manjina i nećete uživati prava koja uživaju građani Crne Gore kao pripadnici crnogorske nacije, nego ćete uživati manjinska prava koja važe u Crnoj Gori za nacionalne manjine. Ukoliko ste, suprotno tome, nacionalni Crnogorac, a pripadate jednom narodu, onda ste izjednačeni kao građanin, kao dio državnog naroda sa svim Crnogorcima. No, takav status nosi rizike demokratije - preglasavanje u segmentu prava koja zadiru u kolektivne identitete. Ustavom u tom slučaju mora biti zajamčen i praktično ostvariv poseban segment kolektivnih prava rezerviran za narode. Razlika je u tome da li ćete živjeti po pravilima za nacionalne manjine ili po pravilima za građane Crne Gore, a razliku konstituiše pojam nacije - zapadnoevropski tj. državnopravni ili istočnoevropski, tj. kulturno-biološki koncept nacije. To je abeceda državnog prava.

Daliborka Uljarević: *Hvala.*

Osman Nurković, član predsjedništva Bošnjačke stranke: Čini mi se da smo malo pažnje posvetili manjinskim pravima večeras, a u tom pravcu će i komisija i svi koji rade na ovom ustavu imati najviše pitanja i čini mi se da se sugestije međunarodnih organizacija najviše kreću u tom pravcu. Čini mi se da se u Skupštini već stvara neka većina koja zastupa koncept građanske države i da to podrazumjeva društvo jednakih šansi. Mislim da smo mi daleko od toga. Da pođemo s te tačke. Gledao sam ovaj budžet koji se sada priprema i analizirao ga. Tamo se iz budžeta finansira otprilike tridesetak hiljada zaposlenih. Ja bih ovdje samo postavio pitanje: koliko od tih tridesetak hiljada ima zaposlenih Bošnjaka? Koliko u vladi, koliko u tim državnim organima? Samo ću jedan primjer da navedem. U Centru bezbjednosti Berane, koji obuhvata 4 opštine, živi otprilike 60% Bošnjaka, a od dvadeset rukovodilaca, nijedan nije Bošnjak. Da ne pričam o tome kakva je situacija u Upravi policije, Ministarstvu policije itd. Kako će se taj set prava definisati u Ustavu konkretno? Kako će da se nadoknadi taj debalans u dosadašnjem zapošljavanju i kako će se ta srazmerna i proporcionalna zaposlenost provesti u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Drugo pitanje je vezano za Zakon o manjinskim pravima koji je usvojen pred referendum, čini mi se pod nekim pritiskom i gde se govorilo o „garantovanim mandatima“. Odmah poslije toga, na inicijativu Narodne stranke, Ustavni sud je stavio van snage član 23. i 25. tog Zakona gde se garantuju prava manjinskim narodima. To znači da nije definisano niti je zagantovano pravo mandata Bošnjacima niti posebna izborna jedinica, kao što je to

za Albance. To nije garantovano u Crnoj Gori. Ili, recimo, pro forme se biraju neki Bošnjaci, eto videli ste u novinama: izbor za članove vlade i jedan od ministara je, kako se kaže, Bošnjak u Vladi Crne Gore. Nije tačno da je on Bošnjak. Zna se da je on promovisao ideju da su u Crnoj Gori Muslimani. Ili, recimo drugi, koji se tamo računa kao Bošnjak, on se na popisu izjašnjava kao Crnogorac islamske vjere. Oni ne zastupaju interese Bošnjaka, onih koji se na popisu izjasnili kao Bošnjaci i kojih je 9,4% u Crnoj Gori. Zahvaljujem se.

Daliborka Uljarević: *Da li neko od naših večerašnjih gostiju želi da prokomentariše pitanje uređenja manjinskih prava s ovoga aspekta.? Hoćete vi profesore?*

Milosavljević: Mislim da se radi zbilja o jednom vanredno važnom pitanju i da u ovom momentu ne možemo, naravno, otvoriti sve njegove složene i značajne aspekte. Iz prostog razloga što je planirano vreme za naš rad isteklo. Slažem se s tim da se eventualno napravi jedna posebna rasprava i da onda ovo pitanje bude i tematizovano.

Ali, moram da kažem još dve rečenice. Već sam rekao da ekspertska verzija to pitanje nije dobro rešila. Oni to i kažu, da to pitanje nisu dovršili i da ono treba još da se razradi. Dakle, sami priznaju nedostatke u ovom području. Kao što sam rekao, u Maloj povelji, dakle u povelji koja se odnosi na manjinska i ljudska prava, ima dobrih odredaba o manjinskim pravima. Ukoliko sam dobro razumeo gospodina Šarčevića, a mi ćemo se posle verovatno objasniti oko jednog njegovog stava, koji je meni zazvučao neobično, on je otprilike ovako rekao: ako želite biti manjina, Srbin u Crnoj Gori, onda ćete imati samo pravo kao manjina a ne kao Crnogorac, državljanin Crne Gore. Mislim da to nije dobro, jer ako ste manjina u nekoj državi, imaćete sva prava kao i građanin te države, plus manjinska prava. Ja mislim da je to formulacija, i da ste vi to zapravo htjeli reći, a da je ispalo nešto obrnuto. I druga stvar koju sam čuo da je gospodin Nurković ovde pomenuo je to večito pitanje srazmerne zastupljenosti. Mislim da nigde u svetu, to moram reći, ja sam to izučavao dugo, srazmerna zastupljenost ne znači procentualnu zastupljenost pripadnika manjina u organima vlasti. Amerika je jedina pokušavala to jedno vreme da primenjuje i od toga je odustala. Ideja je bila da u svim organima vlasti u Americi bude toliko crnih, obojenih, o tome se radilo pre svega, bude onoliko procenata koliko ih učestvuje u stanovništvu. I jedno vreme se to primenjivalo prilikom napredovanja u okviru državnih institucija, od policije, pa redom... Da, na primer, u

odnosu na svakog belca koji napreduje u službi moraju da napreduju bar dva ili tri crnca. Odustali su od toga. Ustavni sud je odlučio da je to pogrešan princip i da se od toga mora odustati i zaključilo se da se time zapravo ruši sama ideja ravnopravnosti. Za to nemamo zapravo vremena. Samo da pomenem Los Angeles, od 19 šefova policije 17 su Irci, ljudi koji su poreklom Irci. U stanovništvu imate jako mnogo Španjolaca, odnosno latino-amerikanaca i crnaca.

Daliborka Uljarević: *Hvala, znam da bismo večeras mogli još jako dugo razgovarati, vrlo detaljno o svim aspektima predloženog ekspertskog teksta, ali naprosto su nam i i vrijeme i koncentracija ograničeni. Zahvaljujem se našim gostima, dr Šarčeviću, dr Milosavljeviću i dr Radojeviću na veoma važnim preporukama i analizama. Neću pogriješiti ako kažem da je njihovo uključenje imalo posebnu vrijednost u kontekstu tekućih rasprava o Ekspertskom tekstu. Prije svega, oni nisu odavde i upravo su njihove analize bile oslobođene naših dnevnopolitičkih polemika koje su često i površne i ostrašćene. U nadi da će ovo biti jedan kvalitetan i djelotvoran doprinos dijalogu različitih društvenih aktera u najvažnijem pravnom, a vidjeli smo i u političkom aktu koji Crna Gora treba da usvoji, pozdravljam vas u ime Fondacije Heinrich Böll, a zahvaljujem se i na vašoj pažnji, interesovanju i aktivnom uključanju.*

Paola Petrić: *U ime Fondacije Heinrich Böll htela bih da naglasim da je naša prvobitna ideja bila da i predstavnici ekspertskog tima koji je radio na predlogu za novi Ustav Crne Gore budu na podijumu, ili bar neko od njih. Međutim, u nekoliko navrata je došlo do pomeranja datuma skupa, onda su oni rekli da ne mogu da se odazovu našem pozivu za ovaj termin, što ne isključuje njihovu spremnost da učestvuju u debatama sličnog tipa u budućnosti.*

Bilješke o autorima

Blažić, Đorđije (1957), profesor Upravnog prava na Fakultetu za državne studije i evropske integracije u Podgorici, težište naučnog rada u području javne uprave; e-mail: djokob@cg.yu

Judson, Fred (19##), profesor političkih nauka na Univerzitetu Alberta (Kanada), težište naučnog rada u područjima komparativne politike i međunarodnih odnosa, međunarodne političke ekonomije i latinoameričkih demokratskih iskustava; e-mail: fred.judson@ualberta.ca

Kavalski, Emilian (19##), naučni saradnik na katedri Političkih nauka Univerziteta Alberta (Kanada); težište naučnog rada u području teorije i historije međunarodnih odnosa, post-hladnoratovskog razvoja na Balkanu, procesa i uticaja širenja EU i NATO na Istok; e-mail: kavalski@ualberta.ca

Kostić-Mandić, Maja (1969), docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore u Podgorici, težište naučnog rada u području Međunarodnog privatnog prava i Ekološkog prava; e-mail: majak@cg.yu

Milosavljević, Bogoljub (1953), profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta UNION u Beogradu, težište naučnog rada u području Ustavnog i Upravnog prava; e-mail: bogoljubm@yahoo.com

Radojević, Miodrag (1969), saradnik Instituta za političke studije u Beogradu. Težište naučnog rada u oblasti ustavnih sistema i političkih teorija; e-mail: radojevicsekulovic@sbb.co.yu

Smerdel, Branko (1949) profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, težište znanstvenog rada u području Ustavnog prava, Hrvatskog i poredbenog prava; e-mail: branko.smerdel@zg.htnet.hr

Šarčević, Edin (1958), profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Leipzigu (SR Njemačka), težište naučnog rada u područjima Državnog prava, Evropskog i Međunarodnog prava, Filozofije države i prava; e-mail: edin@uni-leipzig.de