

USTAV CRNE GORE JUČE, DANAS, ŠUTRA

Miodrag Vuković

The author of this paper analyses the present Constitution of Montenegro, the structure and content of the Constitutional text, the adoption procedure and characteristics of the Montenegrin governmental institutions. He also makes special reference to the current topic of the revision of the Constitution in the area of judiciary according to the requirements of the European Union and the dilemmas which occur in that regard.

Ustav Crne Gore usvojen je na sjednici Ustavotvorne skupštine 19. oktobra 2007. godine, zajedno sa Ustavnim zakonom za njegovo sprovođenje. Proglašeni su 22. oktobra 2007. godine. Novim Ustavom Crna Gora je oblikovala svoj novi državni status koji je bio posledica referendumu o nezavisnosti Države Crne Gore 21. maja 2006. godine.

Tek je nešto više od pet godina života u novom ustavnom ambijentu ove države, a već su stvoreni razlozi, uslovljeni objektivnim potrebama ili razlozima unutrašnje prirode i karaktera, da se pristupi reviziji tog Ustava.

U posljednje vrijeme aktuelna je procedura revizije crnogorskog Ustava u oblasti pravosuđa. Započelo je i preispitivanje ostalih djelova Ustava. Čini se da pri svemu tome treba uvažavati više činjenica, kako bi se došlo do ispravnog stava, kao osnove, za potreban i kavalitetan rad na izmjenama, dopunama, nužnim intervencijama, kada je ustavni tekst u pitanju.

Prije svega, treba uvažiti činjenicu da je Ustav Crne Gore „mlad i još svjež tekst“ i da treba vremena da bi se na objektivan način analizirao i u njemu pronašli nedostaci i razlozi za intervencije. Ovo tim prije što je i samo donošenje Ustava bilo komplikovano, ne samo u proceduralnom, nego i u političkom i ustavno-pravnom smislu. Sve to upućuje na potrebu da se bez velike nužde i ishitrenih zahtjeva, zasnovanih na političkim i drugim, navodno stručnim i naučnim isključivostima, ne dozvoli popravljavanje ustavnog teksta, imajući u vidu šta on, sam po sebi, znači za organizaciju jedne države, jedne društvene zajednice i života u njoj. Sa druge strane, pet godina određenog iskustva u realizaciji novog Ustava su mogle, i jesu nametnule potrebu suptilne analize ovog najvažnijeg pravno-političkog akta u zemlji. Istina, neki djelovi Ustava, pojedina rješenja, moraju se dorađivati i stipulisati jer to traže procesi u društvu.

No, obazrivost u svemu tome nije na odmet. Vode se rasprave u kojima se, bez uvažavanja okolnosti u kojima je Ustav donešen, i koje su bitno determinisale njegov karakter i sadržinu, u prvi plan isturaju zahtjevi doktrinarnog karaktera. Previše je akademski distanciranog u odnosu na Ustav i potrebu njegove blagovremene analize. Korespondencija sa stvarnošću koja je iznjedrila novu ustavnu organizaciju Crne Gore, a posebno u odnosu na društvene procese koji često trpe nasilje da budu drugačije ustavno kanalisani nego što je to objektivno moguće i potrebno, pojačavaju potrebu za tom oprežnošću.

Treba postaviti pitanja: Da li je nova ustavna organizacija „pustila korijenje“? Da li je Crna Gora krenula putem projektovanim ovim osnovnim pravno-političkim dokumentom ili i dalje, u prethodnih pet godina, pa i danas, traju naponi od kojih se ne odustaje, da se stvari vrate na početak, poništi nov ustavni iskaz crnogorske realnosti i bude zamijenjen manje ili više samoživo političkim, drugačijim rješenjima.

Proces „slabljenja Ustava“ je globalnog karaktera, zbog integracionih procesa koji imaju nadnacionalni karakter pa i u Crnoj Gori, koja se nalazi u procesu evropskih i atlantskih integracija „gubi na značaju“.

Za pet godina novog „ustavnog života“ Crna Gora je uspjela da položi sve ispite kvalifikacionog karaktera da bi otvorila pregovore sa Evropskom unijom, čime je sebe obavezala da mnoga isključivo ustavna ovlašćenja (nacionalna suverenost nad određenim pitanjima i procesima) postepeno, svjesno, prenosi na šire evropske i atlantske strukture. Međutim, to ni u kom slučaju ne treba da bude razlog za opšti juriš na sadašnji ustavni tekst. Naprotiv.

Crna Gora se danas nalazi u situaciji da konstituiše objektivni odnos prema svom Ustavu koji podrazumijeva ocjene o tome šta je od Ustavom projektovanog realizovano, a šta nije. Da li je nerealizovano rezultat „unutrašnjih slabosti i nedostataka sistema i njegovih subjekata, a šta objektivnih okolnosti“ i kako voditi revizione postupke u oblastima ili djelovima Ustava koji su nužni, od kojih su neki čak dovedeni do kraja.

Treba maksimalno uvažavati činjenicu da Ustav Crne Gore pripada grupi normativnih ustava, a ne nominalnih ili ustava „reda radi, fasadnih ustava“, iz čega je moguće izvući upravo prethodno tražene ocjene, koje u svom sučeljavanju treba da objektiviziraju pojedinačan, stručan i naučan pristup, ovim ozbiljnim stvarima.

Neke činjenice iz ustavne istorije ili istorije ustavnosti Crne Gore svojom aktuelnošću i danas upozoravaju i opominju. Crna Gora je država koja ima skromnu istoriju ustavnosti jer je prvi Ustav donijela 1905. godine. U trajanju Crne Gore bilo je bolnih prekida njenog državnog, pa i ustavnog bitisanja. Povratak nepravedno, nezakonito, nasilno i aneksijom oduzetog bio je skopčan sa velikim žrtvama.

Država Crna Gora je, u poslednjih nekoliko decenija, demonstriala svoju državnu nesebičnost i nacionalnu širinu, prilagođavajući sebe kroz promjene vlastite ustavne organizacije, svojim, ali više željama drugih, sa kojima je željela iskreno živjeti. Zbog toga je stradala, uvijek. Ta nesebičnost države Crne Gore bila je kažnjavana i bez izuzetka se ispoljavala na njenu štetu. Treba uvijek imati u vidu, i kada je o Ustavu riječ, bilo da se on mijenja ili doraduje, da je Crna Gora trpjela i ono što mnoge druge države nijesu mogle prihvatiti kao dio svoje državne ili ustavne stvarnosti.

Crna Gora je posljednja izašla iz Jugoslavije, one velike SFRJ i one „skraćene“ SRJ i državne zajednice Srbija i Crna Gora. U SR Jugoslaviju, ušla je, jer, nije imala dovoljno državnog ni nacionalnog kapaciteta, da početkom 90-tih godina prošlog vijeka, postane samostalnom državom, kao što su to uradile druge južnoslovenske republike.

Država Crna Gora je kasno ušla u političku i privrednu tranziciju iz socijalističke u kapitalističku privredu. Vodila je dva vrlo teška procesa istovremeno. Proces zamjene dotadašnjeg sistema, novim sistemom vrijednosti, bogatijim, demokratskijim, evropskijim modelom. Paralelno je tekao proces očuvanja elementarnih uslova, kroz pristajanje na nastavak života u zajednici sa jednom jedinom državom, iz ranijeg šestočlanog državnog saveza.

Ne treba zaboraviti, iako je to malo izučavano i u teoriji ustavnih sistema na ovim prostorima, da je Crna Gora ušla u SRJ, kao dvočlanu federaciju, kao saveznu državu, a ne državni savez, kao zajednicu u kojoj je izvorni suverenitet u njenim rukama i rukama druge države članice, a izvedeni na nivou zajedničke države, a ne obrnuto. Ustavno-pravno gledano Crna Gora je bila jedina članica te zajedničke države, jer druga država članica, Srbija, i pored zajedničkog Ustava iz 1993. godine, nikada nije svoju ustavnu organizaciju usaglasila, sa ustavnom

organizacijom nove zajedničke države. Srbija je imala, prije nastanka SRJ, svoj Ustav iz 1990. godine, koji nije mijenjala sve do sredine prethodne decenije, a bila je, faktički i institucionalno, vezana za zajedničku državu i obavezana „žabljačkim ustavom“ da se ustavno adaptira na novi državni aranžman sa Crnom Gorom. Nikada to nije uradila. Nastupila je međunarodna izolacija i kriza odnosa među članicama državne zajednice. Zbog krize, došlo je i do pokušaja redefinisanja odnosa u toj zajednici, neuspjelih, po ko zna koji put.

Istorija države Crne Gore govori da je nezavisna država Crna Gora, u 19. i početkom 20. vijeka, prije nego što je nestala voljom drugih, pokušala sa svojim sušedom da živi u istoj državnoj kući, ali ravnopravno. Druga strana nije prihvatila ravnopravnost kao temelj uređenja međusobnih odnosa. Crna Gora je pokušala i krajem 90-tih godina, bezuspješno da se izbori za ravnopravnost (istoričari kažu četvrti put).

Oslobađajući se zablude jugoslovenstva, Crna Gora je, bolno, prihvatila istinu, na koju su upozoravali teoretičari, posebno istoričari iz drugih zemalja: da je Jugoslavija, ma u kom obliku u prethodna dva vijeka, bila eufemizam za realizaciju veliko-državnih projekata političkih elita jedne zemlje, drugo ime za Veliku Srbiju.

Ne treba zaboraviti napor Evrope da održi zajedništvo dva državna subjekta, sa potpuno različitim političkim i državnim ambicijama, kakvi su bili Srbija i Crna Gora, početkom prethodne decenije. Evropska unija je mučno pristala da upali zeleno svijetlo Crnoj Gori, da iskoristi ono što je pisalo u Ustavnoj povelji državne zajednice Srbija i Crna Gora, i „da poslije tri godine trajanja te zajednice i jedna i druga država članica mogu na demokratskom referendumu provjeriti da li i dalje žele ostati u istoj“. Crnogorski referendum je zatvaranje kruga, i objektivno, jedino moguće rješenje vjekovne crnogorske zablude, kojim putem kao država treba da ide.

Na referendumu se odigrao „bliski susret prve vrste“ dva politička bloka. Referendum je bio kao trka dva takmaca na 100 metara, pri čemu je sudija obučen u odore evropskog zvaničnika dozvolio jednom da već pretrči 10 od potrebnih 100 metara i da se rezultat, na kraju, mjeri kao da je sve bilo uobičajeno. Suverenistički blok je okupljao političke, građanske strukture kod kojih je već sazrela demokratska i proevropska, crnogorska, suverenistička ideja.

Blok za opstanak Crne Gore „u zajednici sa velikim bratom“ okupljao je veći broj političkih i građanskih subjekata, nosilaca starih, a propalih ideologija, romantičara i nostalgicara, nacionalista, sve do krajnjih desničara, konzervativaca i šovinista koji su se pokazali u punoj snazi, upravo na referendumu. Taktika za ovaj blok razrađivana je i u Crnoj Gori, a više van nje.

Na referendumu je demokratski i ubjedljivo pobijedio suverenistički i proevropski blok. Pobjeda je priznata od Evrope i svih zemalja svijeta. Crna Gora je postala članica organizacije Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija i zajednica. Uspostavila je diplomatske odnose sa najvećim brojem zemalja svijeta. Kad je krenuo proces razmjene ambasadora, suverena Crna Gora je dugo čekala čestitku od države sa kojom je decenijama bila u zajednici. Kasnila je čestitka od onih, i sa onih adresa gdje se se projektovalo da Crna Gora bude privjesak ili da je nema.

Prilikom ustavnog oblikovanja dominantne referendumske volje, i sve vrijeme trajanja novog Ustava Crne Gore, do danas, šutra i ko zna koliko još godina će nastaviti da živi politička ideja koja ima nosioce i promotore: da Crna Gora ne treba da bude suverena. Dovoljno je, po tom uvjerenju, da postoji jedan subjekat „od dva oka u glavi, da dva brata ne treba da se dijele“, jer je zajednička istorija, kultura, tradicija, običaji, to što u jednoj demokratskoj državi mora biti tolerisano.

Građani su, na referendumu, donijeli odluku da Crna Gora mora biti samostalna država i da se mora vratiti sebi, okrenuti sebi, emitujući prema svima ostalima i dalje pozitivnu energiju i želju za međusobnim uvažavanjem, tolerancijom i svekolikim razumijevanjem.

Dakle, nakon referenduma trebalo je ustavno oblikovati Crnu Goru i pritom uvažiti dvije izuzetno konfrontirane ideje. Trebalo je postići visok stepen saglasnosti velikog broja različitih viđenja. To je shvatila Evropa. Savjet Evrope je obavijestio crnogorski parlament da Crna Gora mora da ispuni sedam uslova prilikom novog ustavnog oblikovanja. Prvi je bio odgovor na skoro sve dileme koje su opterećivale ovu državu.

„Crna Gora mora ostati građanska država“ pisalo je u prvom stavu preporuka Savjeta Evrope, upućenih crnogorskim ustavopiscima. Taj zahtjev Savjeta Evrope nije dočekan raširenih ruku. Crna Gora koja se većinski odlučila za samostalnu i suverenu državu bila je saglasna. Unionistički ili unitaristički blok nije gubio nadu da je sve privremeno. Jedan njegov istaknuti član je rekao da je „samostalna i suverena Crna Gora izglasana na referendumu najveći bespravno podignuti objekat na Balkanu“.

Nijesu postale prošlost ideje da Crna Gora ne bude građanska država, država ravnopravnih ljudi, bez obzira na razlike među njima. Unionisti žele da Crna Gora bude država „ravnopravnih naroda kao ustavnih konstituenata nove države“. Protiv toga je energično bila Evropa i protiv toga je bila, i danas je, sve više, demokratska Crna Gora. Vrlo su žilave unitarističke ideje i aktivno participiraju u svim politikama koje se vode u ovoj državi. U međuvremenu ignorišu, gaze Ustav, ponašanjem elementarno suprotnim zakonima države Crne Gore.

Crna Gora je u proceduri donošenja novog Ustava, pa i kada se radi o sadržaju ustavnog teksta, iskoristila sve što se moglo iz prakse demokratskih zemalja. Pravni okvir za pristupanje izradi

novog Ustava Crne Gore bili su Zakon o Ustavotvornoj skupštini Republike Crne Gore donijet 10. jula 2006. godine (koji je stupio na snagu 18. jula 2006. godine) i Zakon o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore koji je donijela Ustavotvorna skupština 26. oktobra 2006. godine (a koji je stupio na snagu 4. novembra iste godine).

Ustavotvorna skupština je, u skladu sa procedurom koju je sadržavo pomenuti Zakon, formirala Ustavni odbor 10. novembra 2006. godine. Sačinjavalo ga je 16 članova i predsjednik Odbora koji je bio predsjednik Ustavotvorne skupštine. Članovi su bili iz dva parlamentarna bloka, parlamentarne većine, koju su činile partije koje su promovisale ideju suverene i nezavisne Crne Gore, njih devet i osam poslanika parlamentarne opozicije koja je bila sastavljena, a i danas je od političkih stranaka koje su bile apsolutno protivne ideji takvog državnog statusa Crne Gore. Prva šednica Odbora bila je demonstracija onoga što se moglo očekivati, iz decenijama konfrontirane Crne Gore.

Prvoj šednici Odbora nijesu prisustvovali poslanici parlamentarne opozicije. Saopštili su da neće učestvovati u radu do donošenja odluke Ustavnog suda o ocjeni ustavnosti Zakona o Ustavotvornoj skupštini i Zakona o postupku za donošenje novog Ustava Crne Gore.

Upozoravani su da se tim propisima, zbog njihovog karaktera, ne može baviti Ustavni sud, jer se radi o materiji ustavnog karaktera, te da Ustavni sud ne ocjenjuje ustavnost „ustavnih dokumenata“. Vratili su se nakon odluke Ustavnog suda, koji je, 6. decembra 2006. godine, odbio prijedlog za utvrđivanje neustavnosti zakona, čime su se stekli uslovi da Ustavni odbor radi u punom sastavu.

Intenzivan rad pomenutog Odbora započinje drugom šednicom 16. januara 2007. godine. U međuvremenu, članovi Odbora iz parlamentarne većine, nastavili su rad u tri pododborra. Rad u pododborima je bio intenzivan, ali zbog bojkota

članova iz parlamentarne opozicije, nijesu zauzimana konačna rješenja dok se Odbor nije ponovo kompletirao. Osnov za početak rada Ustavnog odbora bio je ekspertski tekst Ustava koji je sačinio Savjet za ustavna pitanja Skupštine. Članovi Odbora iz parlamentarne opozicije nijesu ga prihvatili, čak ni „kao pomoćno štivo“ iako je sačinjen intenzivnim naporom većeg broja univerzitetskih profesora poznavalaca ustavne materije. Unionisti su tražili da se krene „od bijelog papira“, i na šednicu Odbora su došli sa svojom verzijom novog Ustava Crne Gore koji je očigledno bio sačinjen ekspresno i uz „obilatu“ pomoć stručnjaka sa strane. Ideje tog svog viđenja Ustava promovisali su na tribinama širom Crne Gore.

Odbor je radio gotovo svakodnevno, razmatrajući na šednicama radne tekstove koje su prethodno sačinili pododbori. Na sedmoj i osmoj sjednici, koje su trajale više dana, Ustavni odbor je utvrdio tekst nacрта Ustava Crne Gore i 22. marta 2007. godine i dostavio Ustavotvornoj skupštini. Ustavotvorna skupština je razmatrala tekst Nacrta Ustava i 2. aprila 2007. godine utvrdila Nacrt Ustava Crne Gore i stavila ga na javnu raspravu koja je trajala od 4. aprila do 22. maja 2007. godine.

Nije moglo biti dogovora o jedinstvenom rješenju bilo kog pitanja. Svuda, tamo će su postojale razlike, a malo je bilo onoga će nijesu, demonstrirana su suprotstavljena mišljenja. Utvrđivan je tekst u dvije varijante: jednoj, na kojoj je insistirala parlamentarna većina, i drugoj na kojoj je insistirala parlamentarna opozicija. Radno tijelo Ustavotvorne skupštine, a i sama Ustavotvorna skupština je, idući linijom manjeg otpora, pokušavala da „pacifikuje ekstremne zahtjeve“ da bi korigovala izbornu volja većine građana Crne Gore. Da se prenebregnu zahtjevi evropskih institucija odgovornost je prepustila učesnicima javne rasprave: da odluče koje rješenje je prihvatljivije i kako konačno oblikovati na nov način Crnu Goru.

Iz javne rasprave o tako urađenom Nacrtu Ustava Crne Gore, Ustavotvornoj skupštini odnosno Ustavnom odboru dostavljeno je oko 400 stranica pisanog teksta od 120 učesnika u javnoj raspravi. Učestvovali su: državni organi, organizacije, institucije, nevladine organizacije i pojedinci. Bilo je blizu 500 sugestija, mišljenja i prijedloga. Znatno broj dostavljenih mišljenja nije sadržavao konkretne prijedloge i primjedbe, već se radilo o elaboraciji mogućih rješenja i naučno-teoretskim stavovima.

Nakon završetka javne rasprave nastavljen je intenzivan rad Ustavnog odbora, posebno njegovih pododbora na kojima su zauzimani stavovi o prijedlozima i sugestijama iz javne rasprave. Na svojoj 13. sjednici Ustavni odbor je utvrdio Prijedlog Ustava Crne Gore, a na narednoj i obrazloženje Prijedloga Ustava i Ustavni Zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, pri čemu su i Prijedlog Ustava i Prijedlog Ustavnog zakona dostavljeni Ustavotvornoj skupštini.

U skladu sa Zakonom o postupku donošenja Ustava Crne Gore, u proceduri u Ustavotvornoj skupštini, poslanici su imali pravo, koje su maksimalno iskoristili, da podnose amandmane na Prijedlog Ustava. Na 15. sjednici Ustavni odbor je razmatrao amandmane i o njima zauzeo stavove i dao svoje mišljenje Ustavotvornoj skupštini. Ustav i Ustavni zakon su usvojeni na sjednici Ustavotvorne skupštine 19. oktobra 2007. godine, a odluke o njihovom proglašenju 22. oktobra 2007. godine, u tekstu kako su bili utvrđeni na posljednjoj 16. sjednici Ustavnog odbora.

Rad na novom Ustavu Crne Gore bio je intenzivan, komplikovan i kompleksan. Crna Gora je u jesen 2007. godine, dobila novi Ustav koji je bio, u većini svojih odredaba, u skladu sa većinskom voljom u parlamentu, a koja se oslanjala na sugestije evropskih institucija i prije svega slobodnu volju građana Crne Gore, izraženu na referendumu. Ne mali broj njegovih odredbi predstavljao je kompromis između dva, tada i danas,

vidljivo konfrontirana pogleda na sadašnjost i budućnost države Crne Gore.

Crna Gora je imala potrebu da „potroši“ određen dio vremena poslije donošenja Ustava, kako bi se kompletna državna i društvena infrastruktura, institucije i pojedinci, prilagodili novim ustavnim rješenjima. Sa tim fenomenom suočile su se sve države koje su u postreferendumu donosile svoje ustave.

Problem Crne Gore je što predugo traje proces adaptacije, prije svega njenog pravnog sistema. Rokovi se stalno prolongiraju, a Ustavnim zakonom je predviđeno da se pojedini važniji propisi, zakoni prije svega, usklade sa Ustavom, u rokovima od nekoliko mjeseci do dvije godine. U pomenutom Ustavnom zakonu je pored ostalog rečeno da (član 2) „organi vlasti u Crnoj Gori i drugi državni organi, organizacije i službe i organi lokalne samouprave nastavljaju sa radom do isteka vremena na koje su birani, u okviru prava i dužnosti utvrđenih Ustavom, ako ovim zakonom nije drugačije određeno“. Takođe, u roku od dva mjeseca trebalo je da se donesu zakoni, njih pet: o crnogorskom državljanstvu, o putnim ispravama crnogorskih državljana, o prebivalištu i boravištu građana, o ličnoj karti, o socijalnom savjetu. U roku od šest mjeseci trebalo je donijeti Zakon o sudskom savjetu i Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore. U roku od tri mjeseca, trebalo je da se usklade sa Ustavom zakoni o izboru odbornika i poslanika, o izboru predsjednika Crne Gore, biračkim spiskovima, sudovima, državnom tužiocu, državnoj upravi, imovini Crne Gore, eksproprijaciji, manjinskim pravima i slobodama, dok je članom 9 kazano „ostali zakoni i drugi propisi uskladiće se sa Ustavom najkasnije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, a propisi za izvršavanje zakona u rokovima utvrđenim tim zakonima“. Skupštine jedinica lokalne samouprave bile su dužne svoje propise uskladiti sa Ustavom najkasnije u roku od jedne godine. Uz niz drugih odredaba procesnog karaktera ovaj ustavni zakon

sadrži i odredbu da danom proglašenja Ustava i ovog zakona Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore nastavlja rad kao Skupština Crne Gore, a Ustavni odbor prestaje sa radom.

Dobar dio odredbi proceduralnog karaktera iz Ustavnog zakona je korektno realizovan ali je ne mali broj prolongiran izmjenama i dopunama do tada važećih zakona, koji su utvrđivali nove rokove, drugačije od onih utvrđenih u Ustavu i Zakonu za donošenje i usklađivanje pojedinih dotadašnjih zakona države Crne Gore.

Ostaće upamćeno „zakonodavno mučenje“ crnogorskog parlamenta oko usaglašavanja Zakona o izboru odbornika i poslanika sa novim Ustavom. Na tim izmjenama i dopunama radilo se u Parlamentu pune četiri godine. Prolongiranje odredbi ranijeg zakona je isključivo iz političkih razloga. U ovom trenutku, pet godina po donošenju Ustava Crne Gore, i dalje funkcionišu mnogi zakoni, koji su po svom sadržaju, suprotni ustavnim rješenjima. Pravni sistem države Crne Gore nije usaglašen sa Ustavom iz 2007. godine. Nije uspio pokušaj Vlade da izvrši „giljotinu propisa“ i izostavi iz sistema sve one propise koje je demantovalo vrijeme. I danas je u pravnom sistemu Crne Gore aktuelan Zakon o dimnjačarima iz 1960. godine.

Tolerancija na proces privikavanja na nova ustavna rješenja države Crne Gore, njenih institucija i građana bila je, može se reći, neshvatljiva. Potreba da Crna Gora funkcionise kao ustavna država, država vladavine prava, kao pravna država, je uslov za njenu demokratsku legitimaciju. Zahtjevi iz evropske agende su obaveze koje stoje pred Crnom Gorom već nekoliko godina. Pred državom koja je duboko zagazila u procese evropskih integracija, stoje zadaci koji se moraju izvršiti.

Suverenost, legalitet i legitimitet, lokalna samouprava, parlamentarizam i neposredna demokratija su osnovna ustavna načela u ustavnom sistemu Crne Gore.

Suverenost je obilježje državne vlasti. Crna Gora ima punu suverenost kao samostalna država, tj. nije članica ni federacije ni unije. Sljedeće pitanje je pitanje suvereniteta tj. kome vlast u državi pripada – tu je Ustav vrlo jasan. On određuje da vlast pripada građanima i to građanima koji imaju crnogorsko državljanstvo. Dakle, između građanskog i državljanškog principa Ustav kombinuje i jedan i drugi.

Treće načelo: parlamentarizam – regulisano je na taj način da Ustav uspostavlja parlamentarni sistem organizacije vlasti sa jakom vladom u cjelini, a ne sa jakim Predsjednikom Vlade ili Predsjednikom države. Ova ovlaštenja čine da crnogorski sistem, ima obilježje kabinetskog sistema. Vlada vodi unutrašnju i spoljnu politiku Crne Gore i može da raspusti Skupštinu Crne Gore, ukoliko se oni ne slože u postupku donošenja zakona. Može se reći da nijesu sasvim dobro izdiferencirane sve kategorije. Miješanje vlasti je, inače, karakteristično za mnoge ustavne sisteme koji nijesu dosljedno izveli podjelu koja je akademsko-teorijska. Ustav to direktno ne definiše jer to čini nauka.

Vlada odgovara Skupštini Crne Gore, a poslanici Skupštine imaju imunitet. Predsjednik države odgovara samo ako povrijedi Ustav, a bira se neposredno od strane građana na period od pet godina kako bi mogao duže od Skupštine i Vlade da ostane na vlasti, odnosno da raspiše sljedeće izbore, i da kao vrhovni komandant i kao organ koji ima važna ovlaštenja ostane u tom periodu dok se izbori ne sprovedu, odnosno Skupština i Vlada ne obrazuju.

Što se legitimiteta tiče, Ustav navodi da se „ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana“. Dakle, građanski suverenitet je ključan.

Što se tiče legaliteta, Ustav sadrži odredbe o „vladavini prava“ i odredbe o „ustavnosti i zakonitosti“ tj. o skladnosti svih pravnih akata sa Ustavom CG i ograničenošću države i vlasti Ustavom i zakonom. U odredbama o vladavini prava stoji da

„država počiva na vladavini prava i da je vlast vezana Ustavom i zakonom“.

Neposredna demokratija je u Ustavu regulisana tako što Ustav predviđa referendum kao oblik neposrednog učešća građana u izjašnjavanju o pojedinim pitanjima. Za pojedine ustavne odredbe, ako se mijenjaju, obavezan je referendum.

Što se tiče institucija, Ustav predviđa sljedeće institucije: Skupštinu Crne Gore, Predsjednika Crne Gore, Vladu, Sud i Državno tužilaštvo, kao i institucije za zaštitu Ustava: Ustavni sud Crne Gore i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Ustav pored ovih institucija predviđa posebna tijela i savjete, kao što su: Pravosudni savjet, Tužilački savjet, Savjet za odbranu, što nije karakteristično za mnoge ustave. Nekima od njih, kao recimo Pravosudnom savjetu data su prilično široka ovlašćenja.

Skupština Crne Gore vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast u Crnoj Gori. Ona vrši izbornu funkciju tj. obrazuje Vladu koja joj odgovara za svoj rad i vrši političku kontrolu nad organima javne uprave. Nadležnost izbora sudija je prenijeta na Pravosudni savjet, koji nikome ne odgovara, niti to Ustav precizira.

Predsjednik Crne Gore ima četiri osnovne funkcije: predstavljanje, proglašavanje ukazom zakona sa pravom privremenog suspenzivnog veta da zakon ne stupi na snagu tj. da nije konačan i važeći. Jedino Predsjednik države ima pravo da predloži mandataru Vlade. On ima i klasične funkcije šefa države u pogledu pomilovanja i odlikovanja. Bira se neposredno od strane građana i mandat mu traje pet godina. Godinu duže od Skupštine i Vlade, kako bi mogao da raspiše izbore i da predloži mandataru, kako država ne bi ostala bez šefa u tom izbornom, tj. redovnom interregnumu.

Vlada Crne Gore je osnovni izvršni organ, koji ima dvije jake funkcije, koje nam daju za pravo da ovaj sistem nazivamo kabinetskim parlamentarizmom. Vlada Crne Gore vodi unutrašnju i

spoljnu politiku. Drugo, Vlada može da raspusti Skupštinu Crne Gore u slučaju da zakonski prijedlog koji ona uputi Skupštini „ne prođe“. Vladu čine ministri koji ne smiju i ne mogu biti poslanici po načelu inkompatibiliteta. Mandat Vlade traje četiri godine.

Ministri, po Ustavu Crne Gore, mogu da odgovaraju na pet načina. Na obično pitanje ministar ne mora odmah da odgovori, na kvalifikovano pitanje mora odgovoriti usmeno i odmah, a nakon toga slijedi rasprava koja može dovesti do glasanja o povjerenju.

Pitanje povjerenja Ustav daje poslanicima kao posebno pravo: da ga postave i samoj Vladi. Kontrolno saslušanje i anketni odbori su posebni metodi kojima se Skupština prema Vladi Crne Gore određuje kao kvazi sudski organ, u kome treba da se, praktično, sudi pojedinim vladinim funkcionerima, za šta parlament u ovom trenutku nije sasvim osposobljen.

Vlada, takođe, kontroliše i nadzire organe uprave dajući im obavezna uputstva i smjernice za rad, sa mogućnošću da ukine akt koji je nezakonit. Takođe Vlada imenuje starješine organa Uprave. Dakle, funkcija Vlade je izvršna – jer se stara o izvršenju propisa; predlagačka – predlaže zakone i propise; kontrolna – kontroliše rad organa uprave i normativna – donosi podzakonske akte radi sprovođenja zakona. Najčešće su to tzv. uredbе.

Naravno organi Uprave imaju ovlašćenja u redovnom stanju, ali, u vanrednom stanju do izražaja dolaze organi poput Vlade, ali i Savjeta za odbranu kojeg čine najviši državni funkcioneri u Crnoj Gori – Predsjednik Crne Gore, Predsjednik Vlade i Predsjednik Skupštine Crne Gore.

Sudovima je, na načelima nezavisnosti i samostalnosti, ustavnosti i zakonitosti, kolegijalnosti, načelu materijalne istine i kontradiktornosti, povjerena sudska funkcija.

Državno tužilaštvo je organ koji Ustav samo inauguriše, a prepušta zakonu da ga doradi. Funkcioniše na osnovu tri principa:

principa preuzimanja nadležnosti, supstitucije ili zamjene nadležnosti i principa ovlašćenja nižeg tužioca od strane višeg tužioca, delegacije i ustupanja.

Ljudska prava u Ustavu Crne Gore klasifikovana su na uobičajen način. To su: osnovna i lična prava, socijalna, ekonomska i kulturna prava, politička prava i slobode i „nova“ prava i slobode među kojima su ekološko pravo, pravo na razvoj. Posebno su garantovana prava nacionalnih manjina.

Što se tiče pojedinih osnovnih ljudskih prava, iako Ustav sadrži garancije ovih prava, mnoga od njih se, po načelu direktne primjene Evropske konvencije o osnovnim pravima, praktično, suspenduju u Ustavu. Primjenjuju se samo ona prava koja nijesu u suprotnosti ili koja se ne razlikuju od sadržine i standarda tih prava u Konvenciji o osnovnim pravima.

Međunarodna Konvencija o osnovnim pravima ne sadrži samo lična prava, već pod osnovnim pravima podrazumijeva i neka politička, socijalna i ekonomska prava. Naš Ustav takve kategorije ne sadrži. S obzirom na veliki značaj međunarodnog prava, kada se direktno primjenjuju ovi ugovori i kada se sudski proces ne završava u Crnoj Gori, nego pred Sudom u Strazburu, treba imati u vidu da je značaj ovih ustavnih odredbi relativan, ali i da ih postojeći Ustav Crne Gore sadrži. Kad su u pitanju ljudska prava Ustav se zamjenjuje Evropskom konvencijom. Ona se može direktno sprovesti jer se i sudski procesi ne završavaju u Crnoj Gori nego u sistemu evropske zaštite, pred Sudom za ljudska prava u Strazburu.

Osnovna lična prava štite najosnovnije vrijednosti čovjeka: život, slobodu, privatnost itd. Pravo na život, pravo na slobodu, nepovredivost stana, tajnost pisma i tako dalje - po pravilu, po svojoj prirodi su pasivna prava, tj. za njih je najvažnije da ne budu povrijeđena, a ne da se ostvare. Ona se najčešće povređuju od strane države, a ne samo od strane pojedinca.

Politička prava su aktivna prava i tu spadaju: pravo na izbore, pravo na političko organizovanje (političke partije), pravo na javno okupljanje, sloboda misli i opredjeljenja i tome slično. Ova prava podrazumijevaju njihovo aktivno korišćenje od strane pojedinaca. Naravno, ova prava i slobode imaju svoje granice. To su obično javni interesi, bezbjednost, odbrana, ustavni poredak, prava drugih ljudi, prava nacionalnih manjina, javni moral, zdravlje itd.

Što se tiče socijalno-ekonomskih i kulturnih prava, Ustav Crne Gore, iako liberalno orijentisan, deklarativno se ne opredjeljuje za klasičan i totalan sistem liberalne ustavnosti u kome su najvažniji „svojina i sloboda, porez i profit“, a manje socijalna država. Naš Ustav štiti prava kojima se zabranjuje siromaštvo i obezbjeđuje socijalna i druga zaštita. S obzirom na poodmaklu fazu privatizacije i liberalizma, teško je reći da ove ustavne norme imaju svoju praktičnu vrijednost.

U okviru ekonomskih sloboda najvažnija je sloboda rada koja se garantuje kroz zabranu prinudnog rada i slobodan izbor zanimanja. Trebalo je, u okviru nje, garantovati pravo da se prema sposobnostima odredi radno mjesto građanina. Pravo na zapošljenje država ne može da garantuje svakom radno sposobnom stanovniku. To pravo se i u razvijenom svijetu garantuje samo deklarativno. Kod prava zaposlenih posebno mjesto zauzima pravo na odmore i odsustva. Danas se se to pravo često krši i predmet je brojnih sudskih procesa i rasprava, pred evropskim institucijama, u kojima se veoma strogo kažnjavaju poslodavci koji ih krše.

Prava manjina su naročito zastupljena u Crnoj Gori jer je društvo višenacionalno. Ona su jednaka za sve pripadnike nacionalnih zajednica. Garantuju se lična i kolektivna prava: pravo „na upotrebu zastave, jezika, pisma, školovanja na svom jeziku i osnivanja škola i tzv. dvojezičnu administraciju“.

Neka „nova prava“ poput ekološkog prava, prava na razvoj i sl. takođe su našla mjesto u Ustavu, iako se može reći da ona

često predstavljaju samo deklaracije. Nastoji se da se ova prava uklope u koncept Crne Gore kao ekološke države.

Socijalna, kulturna i ekonomska prava takođe se Ustavom garantuju, u relativnom smislu. Ne može se garantovati svima radno sposobnim, pravo na posao. Može se garantovati šansa za zaposlenje kao i jednak status u tom procesu. Naravno, ovđe su inkorporirana i prava zapošljenih lica u skladu sa Evropskom poveljom o socijalnim i kulturnim pravima.

Tri su osnovna odnosa između ustava i međunarodnog ugovora. Jedan je suprematija međunarodnog ugovora u odnosu na Ustav. Drugi je njegova koherentnost i(ne)usklađenost. Treći je davanje primata Ustavu. U Ustavu Crne Gore piše da su međunarodni sporazumi i ugovori iznad Ustava Crne Gore i da oni obavezuju. Mogu se direktno primjenjivati. Ustav se mora uskladiti sa njima jer su oni akti veće pravne snage.

Načelo neposredne i direktne primjene i implementacije je prethodilo periodu sticanja crnogorske samostalnosti, kao važan kriterijum koji je evropska zajednica tumačila kao opredjeljenje Crne Gore da poštuje evropske vrijednosti i evropska pravila.

* * *

Ovaj kratki pregled strukture i sadržaja ustavnog teksta govori o tome da je urađen ozbiljan posao kada je u pitanju potreba da Crna Gora dobije novi ustavno-pravni iskaz. Potpuno je razumljivo da se na „novu“ Crnu Goru trebalo navići i da je za to trebalo vrijeme. Međutim, od donošenja Ustava postojale su, i danas postoje, otvorene opstrukcije. Crna Gora ne može da profunkcioniše na način projektovan novim Ustavom. Postoje otpori za koje se više ne može imati razumijevanje.

Prethodnih pet godina nova Crna Gora živi s problemom izgradnje državnog identiteta – nezavisne i međunarodno priznate države Crne Gore, kao Ustavom definisanog okvira, u

kome će se ostvarivati sve politike i odvijati svi procesi ako se ima ambicija da Crna Gora bude ili da vremenom postane ustavna država. Radi se o trajućem „nesporazumu“. Koji je to nužan i objektivni okvir u kome će se realizovati planirana, razvojna politika? Time se otvara drugo važno pitanje koje treba imati u vidu kada se govori o Ustavu iz 2007. godine, kvalitetu i prihvatljivosti njegovih normi – o tome koliko su svi u Crnoj Gori bili iskreno posvećeni potrebi realizacije onoga što je Ustavom predviđeno i projektovano. Postojeći crnogorski Ustav, kao normativan, ostvarljiv Ustav, anticipirao je i neke stvari koje će se dešavati u vremenima budućim i koje treba dosegnuti pravnom razradom, blagovremeno.

Crnogorski parlament je usvojio Ustav dvotrećinskom većinom, dakle ne saglasnošću svih političkih subjekata koji su ga činili. Od strane jedne političke strukture sve je rađeno da se spriječi koncipiranje i usvajanje Ustava. Kao ni u jednoj zemlji na svijetu, u Crnoj Gori su se, prilikom usvajanja Ustava dešavale političke manifestacije koje govore o političkoj nezrelosti društva, političkoj neodgovornosti predstavnika društva u Zakonodavnom tijelu. Bilo je i nedostatka elementarne političke i ljudske kulture narodnih poslanika.

U samom Parlamentu, pred očima javnosti, čovjek iz redova parlamentarne opozicije, iz njemu znanih razloga, javno je pocijepao Ustav Crne Gore, obećavajući da ga nikada neće prihvatiti ni on, ni oni koji misle kao on. Nije bilo reakcije nadležnih državnih organa, makar one najblaže, upozoravajuće, na ovaj političko-vandalski čin.

Nastavljeno je sa tolerisanjem drugačijeg političkog patriotizma koji je direktno konfrontiran sa potrebom pune afirmacije subjektiviteta i identiteta države Crne Gore. Dok se u crnogorskom parlamentu radilo i glasalo o zakonima koje je trebalo usaglasiti sa Ustavom, kad je trebalo donijeti nove pravne propise, ne rijetko je demonstrirano političko nasilje koje se

takođe zamotavalo u „za demokratiju prihvatljive oblike parlamentarne opstrukcije“. A radilo se o otvorenom bojkotu i blokadi, klasičnoj destrukciji političke desnice, namjernom i projektovanom sprečavanju utemeljenja novih ustavnih rješenja, njihovoj materijalizaciji i oblikovanju društvenih procesa.

Niko u Skupštini Crne Gore ne može biti aboliran od odgovornosti što ne sprečava izlive protivustavnog ponašanja. Ovo tim prije što novi državni identitet Crne Gore niko u međunarodnoj zajednici, niti je dovodio, niti dovodi u pitanje. Nažalost „u našoj kući“ može se vidjeti „golim okom“ ponašanje onih koji su ustavnim obavezama prišli sa, nedozvoljeno visokim stepenom, neodgovornog ponašanja. Dakle, univerzalni problem adaptiranja na novu ili inoviranu ustavnu organizaciju, koji se, kada je Crna Gora u pitanju morao riješiti tolerancijom, nužnom za privikavanje, uz vidljivu potrebu dosljednosti i posvećenosti, pretvorio se u svoju suprotnost. Mnogi u Crnoj Gori nijesu spremni da žive sa novim Ustavom i po novom Ustavu. Nemaju izgrađenu odgovornost za obaveze, pa smo došli u situaciju, da poslije pet godina moramo konstatovati da više nema smisla biti tolerantan prema određenim ljudima. Ne radi se o sporoj reakciji na novo ustavno rješenje već o potpunom, istinskom, nepoštovanju Ustava, zakona i same države kao takve.

Ustav Crne Gore je normativan Ustav i pravno oblikuje crnogorsku stvarnost i omogućava da Crna Gora realno anticipira i vlastitu budućnost. Međutim, u ovom trenutku mora se konstatovati da realnih problema u primjeni Ustava ima, jer su na snazi mnogi propisi od zakona „pa naniže“ koji nijesu u skladu sa novim ustavnim rješenjima. Neke imperativne ustavne norme, čak, i od strane državnih organa, pa i samog zakonodavnog (izmjenama i dopunama dosadašnjih zakona), vrlo rastegljivo se tumače i odlaže njihova konkretna i korektna primjena i realizacija. Primjera je i previše. Država se, u cjelini gledano, se nije proslavila kada je ostvarivanje Ustava u pitanju.

Bilo je predviđeno da se donese novi Zakon o crnogorskom državljanstvu, što je i urađeno. Trebalo je, dakle, da se definiše na savremen način uspostavljanje javno-pravnog odnosa pojedinca i države, ali tim povodom mnoge stvari nikako da se zakonom zaktvore i postanu praksa. U Ustavu Crne Gore, na primjer, precizno piše da aktivno i pasivno biračko pravo imaju državljani Crne Gore čime je izbrisana kategorija građanin, ali su i stvorene ustavne i zakonske mogućnosti da se iz statusa građanina oni, koji na to imaju pravo, blagovremeno prebace u status državljanina i budu korisnici tog ustavnog prava. Prolongirana je ta obaveza „jer se radi o desetinama hiljada onih koji se nalaze u biračkim spiskovima i koji bi primjenom ustavne norme izgubili pravo da odlučuju o državi u kojoj žive“. Na svim izborima, od donošenja novog Ustava do danas, birački spiskovi nijesu upodobili kategoriju birača - građanina novoj ustavnoj odrednici birač - državljanin. Time se kompromituje Ustav kao najviši pravni akt države.

Crna Gora ustavnim određenjima još nije pretočila u život statute svojih stanovnika. To otvara mogućnost da i stranci u Crnoj Gori legitimno, na osnovu zakona, koji neobjašnjivo rastegljivo tumače precizne ustavne norme, budu u istom statusu, kao i oni koji imaju državljanstvo Crne Gore. Iz izbornog ciklusa u izborni ciklus se produžava rok za sticanje crnogorskog državljanstva, a posljednje prolongiranje je oročeno sa 01. januarom 2013. godine, do kada se građani Crne Gore mogu legitimisati i ostvarivati svoja građanska i druga prava i sa dokumentima propisanim Zakonom iz 1993. godine, kao i Zakonom iz 2003. godine, koji je nekoliko puta mijenjan.

Koji su to ljudi iz državnih organa oportunisti te neće da se zamjere onima koji ne osjećaju nikakvu potrebu da obave građansku dužnost? Zašto o državi i dalje mogu da odlučuju oni koji po Ustavu iz 2007. godine, na to nemaju pravo?

Konačno je vrijeme da nadležni državni organi energično počnu raditi svoj posao u smislu stvaranja uslova da svi pojedinci

u državi budu blagovremeno obaviješteni šta im je činiti, ali i da počnu privoditi kraju registre koji potvrđuju da su oni tu svoju obavezu u odnosu na državu i sa državom uredili kako to Ustav traži. Bez dobrih propisa i bez poštovanja istih, a posebno bez poštovanja Ustava biće nemoguće realizovati bilo koju ozbiljniju politiku koju projektuju, i na kojoj insistiraju da bude prihvaćena isti ti državni organi.

Nedostatak državnog patriotizma u institucijama države kao što je njen Parlament i dalje će stvarati uslove za potcjenjivanje države. Samo u Crnoj Gori može čovjek, koji je član zakonodavnog organa, da napušta sjednice državnog parlamenta kada se intonira nacionalna himna i da za takvo ponašanje ne bude kažnjen. Samo u Crnoj Gori ljudi kojima Skupština daje visoku platu mogu da ignorišu zastavu i naziv zvaničnog službenog jezika – crnogorskog. Plate i privilegije prihvataju. Je li to dvostruki moral?

Teško je razumjeti da se pojedini državni organi, ni do danas, nijesu adaptirali na novo ime države, na njen suvereni državni status. Na ulazima mnogih državnih institucija u lokalnim samoupravama i dalje stoje table sa nazivom Republika pa i Socijalistička Republika Crna Gora, čemu je dramatičan dokaz i tabla na ulaznim vratima jednog od sudova za prekršaje u Crnoj Gori, a da o graničnim prelazima ne govorim. (Pet godina je na jednom graničnom prijelazu sa susjednom državom tolerisano „egzistiranje“ tabli sa „institucijama“ koje dočekuju goste koji ulaze u državu. Na istom prijelazu mjesecima je na jarbolu visila pocijepana državna zastava koja je dokaz nevjerovatno neodgovornog odnosa i službenika na tom prijelazu kao i njihovih „šefova u državnim centralama“.)

Više ne treba tolerisati ignorisanje državne himne „zato što se nekome ne dopada, ranije čitava, a u posljednje vrijeme ne baš čitava, ali u svakom slučaju njen drugi dio iliti zadnje dvije strofe koje je napisao fašistički saradnik“. Vrijeme višegodišnje

tolerancije treba da bude prošlost jer se Ustav, konačno, mora poštovati. U svakoj zemlji, zakon, ma koliko da je loš, mora se poštovati, sve dok ne bude promijenjen boljim. Zakon obavezuje svakoga. Ko ga krši mora biti kažnjen.

U Ustavu piše da je službeni jezik crnogorski, ali komunikacija pojedinih državnih organa i javnih službi sa javnošću, pa i, takozvanih, javnih servisa, nerijetko se obavlja na jednom od jezika u službenoj upotrebi. Krše se i ustavne norme u državnim organima đe su zapošljeni ljudi koji ne ispunjavaju sve pravno-formalne uslove ili nijesu državljani Crne Gore.

Poslije sedam godina, svi u državi Crnoj Gori, treba da shvate, da je Ustav– Ustav, zakon – zakon i da se moraju poštovati jer „fleksibilan“ odnos, nepoznat u demokratskim državama, demonstriran u Crnoj Gori, od državnih organa i pojedinaca i grupa prema ustavnim i zakonskim obavezama, ako i dalje potraje, može uništiti suverenu Državu Crnu Goru.

Niko ne tvrdi da je sadašnji crnogorski Ustav savršen tekst koji ne treba dirati. Radno tijelo Savjeta Evrope, Venecijanska komisija, prilikom konsultativnog učešća na izradi Ustava Crne Gore 2007. godine, konstatovala je: Crna Gora je dobila novi Ustav i on je u najvećoj mjeri dobar ustavni tekst, odgovara realnim i potencijalnim potrebama demokratskog razvoja Crne Gore. Odredbe su u skladu sa objektivnim zahtjevima realne društvene situacije, ali će se vremenom pojaviti potreba da se on mijenja, dopunjuje, prilagođava zahtjevima unutrašnjeg razvoja države i preporukama međunarodnih organizacija.

Zbog potreba „života koji se sada živi“ treba ući u reviziju onih djelova Ustava koji očigledno predstavljaju normativne kočnice za podizanje nivoa kompetentnosti, profesionalnosti, odgovornosti svih uključenih u procese demokratskog razvoja Crne Gore, posebno državnih institucija. Ovo tim prije što je Crna Gora država, od strane međunarodne zajednice ocijenjena državom primjerom u regionu te je zavrijedela da otvori pregovore o

ulasku u Evropsku Uniju. Međunarodna zajednica, od nje, kao partnera koji je prihvaćen kao ravnopravan, očekuje da postane dio porodice razvijenih država i naroda.

Evropska komisija je, prilikom davanja statusa Države kandidata za ulazak u EU, pred Crnu Goru postavila nekoliko uslova koje mora ispuniti da bi iz statusa kandidata ušla u proces pregovaranja sa Evropskom Unijom. Proces pregovora je potpuno nova situacija koja utiče i na ustavnu organizaciju Crne Gore. Crna Gora pregovara tako što, pored ostalog, mnoge Ustavom definisane oblasti u kojima je suverena i o kojima samostalno odlučuje, prenosi sa nacionalnog na nadnacionalni nivo, na nivo institucija Evropske Unije, čime i Ustav Crne Gore nužno mora biti mijenjan, i upodobljen ustavima ostalih država.

Svi u Crnoj Gori treba da znaju da moraju postojati prioriteti u reviziji Ustava. Postoje problemi koje morate odmah rješavati jer ako ih odložite stvoriće se mnogi novi problemi. Postoje problemi koje konstatujete u ustavnom tekstu, ali ih rješavate postupno, kroz proceduru koja zahtijeva i vrijeme. Na kraju, postoje problemi koji su evidentni ali koje ne treba odmah rješavati, jer ne postoji urgentna potreba za tim. Treba ih držati otvorenim i čekati trenutak koji će aktuelizovati potrebu da se njima zajednica pozabavi. Treba raditi na razvoju države kao države vladavine prava, pravne države, države u kojoj se garantuju evropske vrijednosti posebno u oblasti ljudskih prava i sloboda i mijenjati ustavne odredbe u oblastima ili djelovima Ustava koje nijesu korektan izraz takvih zahtjeva, i ne predstavljaju dobru normativnu osnovu, za dodatnu afirmaciju institucija koje treba da budu prepoznatljive, po svom pojačanom radu na stvaranju novog, demokratskog, lika Crne Gore, u ovoj oblasti.

Sada je aktuelna priča o promjenama Ustava u oblasti pravosuđa i njoj treba posvetiti pažnju cjelokupne stručne, naučne, političke javnosti. Zbog te potrebe treba pozvati na

odgovoran odnos institucije koje će započeti revizionni postupak Ustava na preporuku Evropske komisije, a na prijedlog Vlade Crne Gore koji u crnogorskom parlamentu traje već više od godinu dana.

Evropska komisija je 2011. godine, predložila, a Vlada prihvatila predloženo, da se uđe u ustavnu reviziju u oblasti pravosuđa. Prijedlog je prihvatila Skupština, njen Zakonodavni odbor je uradio Nacrt amandmana koji su bili na javnoj raspravi mjesec dana, da bi poslije toga isto radno tijelo Skupštine utvrdilo prijedlog amandmana koji je sada u skupštinskoj proceduri. O prijedlogu amandmana, koje je uradila poslanička većina u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo, i o alternativnom prijedlogu amandmana opozicione partije mišljenje je ovih dana dala Venecijanska komisija čime su stvoreni uslovi da Skupština na zadnjoj šednici prvog redovnog zasijedanja 24. saziva krajem decembra 2012. godine, zaključi da posao na izradi prijedloga amandmana uz uvažavanje sugestija Venecijanske komisije Savjeta Evrope treba da nastavi novo konstituisano radno tijelo crnogorskog parlamenta, Ustavni odbor, i da taj posao bude završen što prije.

Inicijativa za amandmane na Ustav Crne Gore koji se, uglavnom, i najviše tiču reforme pravosuđa, proizašla je iz objektivne potrebe da se Crna Gora nakon dobijanja statusa Države kandidata za članstvo u Evropskoj uniji upodobi procesu na osnovu Mišljenja Evropske komisije od 09. 12. 2010. godine. Sadrži sedam ključnih prioriteta s naglaskom na jačanje vladavine prava kroz depolitizovano i na stručnim zaslugama zasnovano postavljanje članova Tužilačkog i Sudskog savjeta kao i kroz jačanje nezavisnosti i autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca.

U analitičkom izvještaju koji je dat uz Mišljenje navodi se da je „nezavisnost pravosuđa, autonomija državnog tužilaštva, nepristrasnost sudija ustavom utvrđena“. Međutim, postoji

ozbiljna zabrinutost povodom ostvarivanja nezavisnosti pravosuđa s obzirom da zakonski okvir ostavlja prostora za nesrazmjerni politički uticaj. Iako sudije bira Sudski savjet, većinu njegovih članova bira Skupština ili Vlada. Sve državne tužioce bira Skupština, a zamjenike državnih tužilaca imenuje Tužilački savjet, kojeg, opet, bira Skupština.

Zakonodavstvo, takođe, omogućava prećerano gomilanje ovlašćenja u funkciji Predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca kojeg takođe bira Skupština, kvalifikovanom većinom. Predsjednik Vrhovnog suda predšedava i Sudskim savjetom i tročlanom komisijom za imenovanje sudija, uz ovlašćenje da upravlja i organizuje rad Konferencije sudova. Imenovanje Vrhovnog državnog tužioca od strane Skupštine izaziva „dodatnu zabrinutost zbog hijerarhijske strukture tužilačke službe“.

Politički kriterijumi, dakle, u fokusu su Evropske unije prema zemljama koje se pridružuju Evropskoj uniji, a to su: jačanje vladavine prava, snaženje institucija nezavisnog pravosuđa, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, te zaštita ljudskih prava i regionalna i sušedska saradnja.

Da bi se realizovao ovaj zahtjev oko jačanja vladavine prava potrebno je, na osnovu poglavlja 23 analitičkog izvještaja, pristupiti promjenama ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe i to onih odredbi u kojima je prepoznat najveći uticaj na nezavisnost pravosuđa – izbor Predsjednika Vrhovnog suda, sastav Sudskog savjeta, izbor Tužilačkog savjeta i državnih tužilaca od strane Skupštine.

Vlada Crne Gore je pitanju promjene Ustava Crne Gore pristupila na sednici od 24. februara 2011. godine i usvojila analizu potrebe i promjene Ustava u pogledu jačanja nezavisnosti pravosuđa i apostrofirala par okvirnih smjerova te promjene. Jačanje principa podjele vlasti i čuvanje nezavisnosti sudske vlasti, zatim garanciju pravičnog i javnog suđenja, te zabranu političkog organizovanja u smislu da sudije ne mogu

biti članovi političkih organizacija, što čini ustavnu garanciju samostalnosti Suda. Zatim da se razlog za prestanak sudijske funkcije i razrješenja treba da propiše „zakonom (?), dok bi Ustav sadržao samo odredbu o obaveznom razrješenju, u slučaju ako je sudija pravosnažnom odlukom osuđen za krivično djelo učinjeno sa umišljajem i za zloupotrebu sudijske funkcije“.

Izbor Predsjednika Vrhovnog suda takođe zaslužuje revizionu pažnju, s obzirom da ga imenuje i razrješava Skupština koja imenuje i razrješava i Vrhovnog državnog tužioca i Tužilački savjet i prepoznat je kao politički uticaj na nezavisnost pravosuđa. Predsjednika Vrhovnog suda predlažu Skupštini tri najvažnija funkcionera u državi. I izbor velikog broja članova Sudskog savjeta, na čiji izbor se može uticati, a koji se biraju izvan sastava Suda, kao i uglednih pravnika koje predlaže Predsjednik Crne Gore, predmet su revizije u amandmanima.

Što se tiče pomenutih amandmana, potrebno je reći par načelnih napomena. Ovim amandmanima se mijenja jezgro Ustava, a to je reforma pravosuđa. Oni imaju u zadatim okvirima ciljani izbor i tok. Niti je napor mali, niti je učinak za potjenjivanje. No, ova reforma se ne može sprovesti ako se ne revidiraju i pravosudna prava građana u cjelini. Takođe, bez dosljednog sprovođenja principa podjele vlasti nemoguće je sprovesti reformu pravosuđa, odnosno sprovesti ove promjene. Bolje reći, bez ravnoteže vlasti. A ravnoteže nema ako nema miješanja zakonodavne, izvršne i upravne vlasti. Što više miješanja vlasti, veća je ravnoteža.

No, za Sud važi princip: što manje miješanja - više nezavisnosti. Slabe su garancije nezavisnosti Suda ili su prilično jednostrane u amandmanima, zato što se Sud distancira od drugih grana vlasti. Više je okrenut Sud - Sudu, tako da se reforma teško može sprovesti, a da se ne izbjegne da Sud bude iznad Suda. A ova rješenja u amandmanima naginju tome. Instrukcija i sugestija Savjeta Evrope upravo je na tom polju, u tom pravcu.

Očigledno je da su sve zemlje u tranziciji krenule putem koji nije slijedio tzv. „engleski put“. Zemljama u tranziciji bila su puna usta demokratije, a ne pravde i vladavine prava. Smatralo se da se demokratijom dolazi do vladavine prava, dok Englezi drže da se vladavinom prava i pravnom državom dolazi do demokratije. Iz ovih razloga je i sudska funkcija bila potisnuta ili pod velikim uticajem političkih faktora, tako da je Sud sada na dnevnom redu.

Treba istaći da su brojna ustavna rješenja iz „pravosudnog korpusa“ mogla da budu predmet amandmanskih izmjena. Najprije je to ono rješenje u kome se kaže da je „slobodno sve što zakonom i ustavom nije zabranjeno“. To je stara garancija koja je nastala u Engleskoj, u onim pravilima kojima je na taj način zaštićen stalež. Jer, ustav nije spisak zabrana, a takva odredba ipak stoji u Ustavu Crne Gore.

Ustav Crne Gore formalno ustanovljava, doduše indirektno, načelo formalne, a ne materijalne istine, jer, ustavna odredba predviđa da se pritvorenik mora upozoriti da može da ne govori, jer sve što kaže može se upotrijebiti protiv njega. To je suprotno načelu materijalne istine koje je važeće načelo i imanentno svojstvo našeg pravosudnog sistema.

Pored toga, Ustav sadrži neke nepreciznosti. U njemu piše da ne može međunarodni ugovor imati primat. S druge strane, neposredno se primjenjuje, što je kontradiktorno.

Zakonom se predviđa način ostvarivanja posebnih manjinskih prava čime se ona udaljavaju od svoje suštine. Takođe, sloboda rada se normira djelimično kao slobodan izbor zanimanja i kao zabrana prinudnog rada. Samo te komponente ove slobode se apostrofiraju i ona kao generalni okvir. Pitanje je da li se zakon može donositi o Ustavnom sudu, jer taj isti zakon može biti predmet ocjene od strane Ustavnog suda.

Zakon o Ustavnom sudu ovlašćuje Ustavni sud da odlučuje o odlukama Suda kao državnog organa. A on sudi propisima, a ne

ljudima. Tačno je da pojedini ustavni sudovi (Ustavni sud Austrije) predviđaju da se ustavna žalba može podnijeti protiv odluka sudova, ali tu se misli prije svega na Upravni sud.

Što se amandmana tiče, kaže se: Vlada obrazuje nakon obavljenog razgovora mandatar sa predstavnicima političkih partija. To ne mora da stoji, prosto zato što u sastav Vlade mogu da uđu i oni koji nijesu članovi političkih partija.

Navodi se da sudiji prestaje mandat i razrješava se u postupku koji propisuje zakon. Ovđe se narušava ustavni princip i to se prepušta zakonu, čime se ne daju jake garancije za stalnost sudijske funkcije i za njihovu nezavisnost, jer zakon je danas ovakav, sutra onakav. To, takođe, važi za tužioce.

Sudski savjet imenuje i razrješava sudije. Postavlja se pitanje šta je Sudski savjet, da li je to državni organ? Da li je to radno tijelo, konstitutivno i/ili savjetodavno? Da li je to paradržavna institucija? Kome odgovara? Uopšte se ne predviđa kome odgovara. Dakle, jedna institucija, može se reći, koja nije državni organ i za koju nije predviđena odgovornost, a ima tako velika i krupna ovlašćenja. Postavlja se pitanje: da li se kod izbora sudija može prevazići ovo rješenje, s obzirom da Sudski savjet nema zakonsko pravo, a da su sudije vršioци vlasti koja pripada građanima koji je vrše neposredno ili preko svojih predstavnika.

Drugim riječima sudska vlast ne može biti nelegitimna tj. mora imati ili izvorni građanski legitimitet ili ga imati od strane parlamenta. Tačno je da su politički uticaji itekako bili prisutni u protekloj deceniji, i ranije, u procesu izbora sudija i njihovog rada kao i njihova politička zavisnost. Zato bi se mogao, u nekoj fazi, sprovesti izbor sudija, tako da se „pita“ i Parlament i Sudski savjet pa i naučna i stručna udruženja, javnost i sudije takođe. Tu proceduru bi trebalo učiniti malo složenijom, tj. višefaznom, kako bi pojedini subjekti imali svoj udio. Jedni u smislu inicijative, drugi u smislu prijedloga, a treći u smislu verifikacije i davanja mišljenja kao i konačnog izbora.

Predviđeno je da Sudski savjet bira i razrješava trećinu sudija Ustavnog suda. Ustavni sud je sud koji sudi propisima, a ne ljudima, i ponovićemo, neprimjereno je konceptu ustavosudske funkcije i položaja, ovakvo predloženo rješenje.

Moglo bi se predložiti formiranje odjeljenja Ustavnog suda specijalizovanog za određene grane zakonodavstva. Da li da se sudije Ustavnog suda Crne Gore specijalizuju za određene oblasti zakonodavstva, što bi moglo dovesti do poboljšanja njihovog učinka? Izbjegla bi se praksa da sve sudije rade sve predmete. Sudije bi mogle biti birane na konkursu, predlagane od stručnih udruženja, bili podložni jednoj provjeri, akademskoj, stručnoj i sudijskoj: znanja, sposobnosti i časnosti za tu funkciju. U pojedinim fazama bi se mogla pitati i Skupština, ali i sudije, kako bi se izbjegao politički uticaj, ali i opasnost od sudokratije, odnosno od toga da sudije biraju sudije i pogotovo da to rade tijela koja nijesu organi vlasti, niti imaju direktni legitimitet od strane građana, već samo indirektni ili djelimični od strane parlamenta, s obzirom da pojedine članove biraju i nosioci drugih javnih (izvršnih) funkcija. Veliko je pitanje u kojoj mjeri on može biti garant nezavisnosti i samostalnosti Suda što, inače, stoji u Ustavu kao osnovna funkcija Sudskog savjeta.

Narednih mjeseci treba očekivati ozbiljan rad na tekstu amandmana o kojima je riječ i na njihovom prosljeđivanju plenumu, crnogorskom parlamentu, uz očekivanje da se neće desiti, kao sa nekim zakonima koje je trebalo upodobiti novom Ustavu, da dođe do blokade usvajanja nužne revizije Ustava u oblasti pravosuđa, od strane parlamentarne opozicije koja je i u ovom sazivu crnogorskog parlamenta (u političkom smislu) ostala ista ona iz prethodnog saziva. Ta opozicija je davanje saglasnosti, na prilagođavanje zakona, uslovljavala nekim ustupcima koji nijesu imali nikakve veze sa predmetom i problemom koji se nalazio pred Parlamentom. Treba očekivati da se ne ponovi situacija sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika kada je njegovo

usvajanje (inače predviđeno dvotrećinskom većinom) bilo uci-
jenjeno nužnošću da se koriguju zakoni iz oblasti obrazovanja i
da se zakonima „u mjeri mogućeg“ koriguju ustavne odredbe o
službenom jeziku i jezicima u službenoj upotrebi.

Namjanje bi bilo dobro za Crnu Goru da se i ovoga puta
amandmani, dio koji se odnosi na pravosuđe odnosno davanje
saglasnosti na njih, od strane opozicije uslovi izmjenama
državnog identiteta Crne Gore, promjenama državnih simbola,
statusa jezika, crkve, himne, zastave...

Venecijanska komisija je potvrdila validnost najvećeg broja
predloženih amandmana (njih je 13) konstatujući da je urađen
dobar posao i da su organi pravosuđa, prije svega sudovi,
oslobođeni političkog uticaja time što je promijenjena ustavna
odredba o načinu izbora Predsjednika Vrhovnog suda, strukture i
nadležnosti Sudskog savjeta. Istina, prihvaćen je amandman iz
seta alternativnih amandmana koje je podnijela opoziciona par-
tija, koji se tiče izbora Vrhovnog državnog tužioca. Sugerisano
je da se Vrhovni državni tužilac bira u Parlamentu dvotrećin-
skom većinom (pri čemu je i Venecijanska komisija pogriješila
u kritici sadašnjeg rješenja govoreći da je neprihvatljivo njego-
vo biranje prostom većinom iako se radi o takozvanoj kvalifiko-
vanoj ili apsolutnoj većini) pri čemu je i sama Venecijanska
komisija svjesna nedovoljne političke zrelosti čitavih političkih
struktura u crnogorskom parlamentu, njihove političke neod-
govornosti i realne mogućnosti da blokiraju usvajanje amand-
mana zbog zloupotrebe dvotrećinske većine.

Venecijanska komisija je sugerisala da crnogorski parlament
mora amandmanima pronaći i deblokirajuće mehanizme ako se
desi ta situacija. A pošto je, nažalost, izvjesno da se realno može
desiti, jedini izlaz je primjena postojećeg ustavnog rješenja: prvi
put se zahtijeva dvotrećinska većina, pa ako se ne obezbijedi
ista, izbor se vrši za najviše mjesec dana, apsolutnom većinom
crnogorskih parlamentaraca.

Sve u svemu crnogorski Ustav je dobar Ustav. Podstiče demokratske procese u Crnoj Gori, afirmiše Crnu Goru kao građansku državu. Ustav ne može riješiti decenijske probleme koje Crna Gora i danas živi: nepostojanje potrebe za punom afirmacijom crnogorskog državnog i nacionalnog identiteta, jer egzistiraju konzervativni i zastarjeli običaji, ubjeđenja nekih političkih struktura u Crnoj Gori.

Ući će Crna Gora i u Evropsku Uniju ali teško da se može vjerovati da će tada funkcionisati kao neke zemlje stare demokratije. Kažu da u Finskoj ili nekoj drugoj skandinavskoj zemlji postoji džentlmenski sporazum između vlasti i opozicije da kada na šednicu, na kojoj se poslanici izjašnjavaju, o prethodno razmatranim zakonskim i drugim projektima, ne dođe jedan ili više poslanika vladajuće koalicije da će toliko manje biti poslanika i u redovima opozicije, da se ne bi remetio odnos uspostavljen izbornom voljom građana države. To se sigurno u Crnoj Gori neće desiti „skorih dana“ i ne treba imati iluziju bilo kakve vrste u vezi sa tim.

Crna Gora će nastaviti putem kojim je krenula. Dobro bi bilo da taj put bude popločan većim stepenom uvažavanja Ustava Crne Gore iz 2007. godine. Taj tekst je dobar, ali je i tekst, na kome se mora raditi ozbiljno i odgovorno, da bi bio promijenjen, dopunjen, izmijenjen bez opstrukcije od strane parlamentarne destrukcije koja je i danas dio parlamentarne stvarnosti u Crnoj Gori“. Ustav nikada nije bio, niti će biti u bilo kojoj zemlji, pa i u Crnoj Gori, definitivno ispričana priča. Odnos prema Ustavu je pitanje ozbiljnosti s kojom se odgovorni uključuju u taj proces.