

Zoran P. RAŠOVIĆ*

UVODNA RIJEČ

Poštovani predsjedniče CANU, poštovana predsjednice Skupštine Crne Gore, poštovani akademici, poštovana predsjednice i članovi Ustavnog odbora, dame i gospodo, dragi prijatelji,

U skladu sa dobrim običajima i odgovornošću koju ima, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti redovno obilježava značajnije godišnjice koje se tiču istaknutih ljudi složene personalnosti, znamenitih događaja, remek djela književnih, umjetničkih i naučnih, akata i drugih dokumenata od značenja, afirmišući na taj način prvenstveno našu duhovnu i državnu tradiciju, koju treba da nosimo u pameti, da je ne zaboravimo, da probudimo i obnovimo, da osjetimo i odmjerimo; sa manje ili više uspjeha da ostavimo moralni i duhovni dokument.

Jedni od krupnijih dokumenata, istorijskih i autoritativnih, na koje se gleda i osjeća dublje i stvarnije su Ustav i znameniti zakoni. Sa mnogo dobre volje i truda, CANU je organizovala značajne godišnjice od OIZ-a, našeg gorostasnog zakonika. Isto je učinila i povodom obilježavanja godišnjice našeg prvog ustava iz 1905. godine. I danas smo tu da uočimo i ocijenimo opšte značenje važećeg ustava Crne Gore, povodom 15 godina od njegovog proglašenja. Naše je zadovoljstvo veće što ovoga puta to činimo u saradnji sa Skupštinom Crne Gore, Udruženjem pravnika Crne Gore i pravnim fakultetima, čiji su istaknuti predstavnici i profesori danas ovdje. Izražavamo im veliku zahvalnost zbog toga.

* Akademik Zoran P. Rašović, redovni član Crnogorske akademije nauka i umjetnosti i redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore

Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore je na trećoj sjednici drugog redovnog zasjedanja u 2007. godini, 22. oktobra 2007. godine donijela Odluku o proglašenju Ustava Crne Gore. To je bio ustavni momenat od istorijskog značaja za Crnu Goru. Njegovi ciljevi su izraženi u preambuli. Preambula našeg ustava nije samo oratorska i svečarska. Ona je svojevrsni predgovor za Ustav, uvod u Ustav, koji pomaže utvrđivanju smisla pravnih normi, kao i popunjavanju ustavnih praznina. Preambula je tako važna za isticanje najvažnijih principa i ciljeva, tj. ustavnih vrijednosti. Ove vrijednosti treba da određuju prirodu i život Ustava i da, na izvjestan način, opravdaju sredstva naših institucija. Preambula je jedinstvena struktura suštinskih vrijednosti, koje bi trebalo da budu povezane sa objektivnim moralnim poretkom. Od Ustavnog suda se traži da mnogo snažnije doprinosi obezbjeđenju vršenja konkretnih prava i sloboda i njihovoj zaštiti, kako bi se imao prava djelotvorno okoristili ustavnim vrijednostima.

Petnaest godina primjene našeg svjetovno najvišeg zakona, opšteg pravnog akta najače pravne snage, kojim su uređeni osnovi društvene organizacije, način vršenja državne vlasti u njoj, kao i granice državne vlasti, dovoljan su period da ocijenimo njegove vrline i da ukažemo na njegove mane.

Ustav Crne Gore nesporno sadrži civilizacijske i evropske vrijednosti slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, principe vladavine prava. Međutim, očigledno je da potraga za vrijednostima demokratske ustavnosti u Crnoj Gori još nije završena. Od svakog ustava, pa i ovog našeg, očekuje se da bude legitiman i djelotvoran. Djelotvornost podrazumijeva da ustav u okvirima političkog sistema bude snažno uporište zakonodavnim, izvršnim i sudskim procesima, koji teku preko jasnih i preciznih procedura i pravila odlučivanja. S druge strane, nesporno je da, u smislu liberalnih i demokratskih kriterijuma, Ustav Crne Gore u priličnoj mjeri uređuje građanska i politička prava, kao i određene mehanizme koji obezbjeđuju demokratski javni karakter političkog procesa.

Ustavne vrijednosti nijesu samo izvor građanskih prava pojedinaca, već i izvor ustavnog i zakonodavnog djelovanja nadležnih državnih organa i tijela. Uostalom, zar ustavne vrijednosti ne treba da imaju supra-legislativni status? Zato one moraju biti odlučnije tumačene. Ne, dakle, tehničkim i nesuštinskim argumentima. Kako je neko dobro primijetio: „Ustav se bavi suštinom, a ne sjenama”.

U biti konstitucionalizma je da je svako vršenje državne vlasti, zakonodavne, izvršne ili sudske, podvrgnuto važnim suštinskim i proceduralnim ograničenjima. Ostvarivanje ustavnih vrijednosti obezbjeđuje

legitimnost ustava. Ako legitimnost izostane, dovodi se u pitanje i sam ustav. Međutim, nije realno očekivati da ustav obuhvati sve norme ustavne materije. U cilju smanjenja potreba za formalnim promjenama ustava, dopušteno je pojedine segmente materije urediti i zakonima, naravno saglasno sa ustavom. Time se izbjegavaju i političke napetosti koje bi izmjenе i dopune ustava povlačile za sobom. Naravno, kao što u teoriji govorimo o zakonskom rezervatu, isto tako možemo govoriti o najznačajnijim segmentima ustavne materije kao opšteprihvaćenom ustavnom rezervatu. Zato je neprihvatljiv upad zakonodavca u ustavni rezervat, tj. uređivanje onih odnosa koje je ustavotvorac rezervisao za sebe.

Poštovani prijatelji,

Petnaest godina života našeg ustava otkrivaju i neke njegove mane, kojih, čini mi se, nije mali broj. Da bismo bili sigurni koje su to mane, prethodno treba dati odgovore na brojna pitanja. Možda neka od pitanja koja slijede zaslužuju odgovarajući odgovor. Pitanja su sljedeća:

1. Da li Ustav i u kojoj mjeri onemogućava subjektivnost, samovolju i zloupotrebu vršilaca državne vlasti?

2. Da li je Ustav akt institucionalizacije i objektivizacije vršenja državne vlasti?

3. Da li su Ustavom u dovoljnoj mjeri propisani pravni mehanizmi za saradnju više vlasti, kako bi se izbjegli zastoji i blokade u vršenju vlasti?

4. Da li je Ustavom djelotvorno ograničena državna vlast?

5. Da li je Ustavom na odgovarajući način propisan postupak vršenja državne vlasti?

6. Da li je u Ustavu na odgovarajući način izvršena funkcionalna podjela vlasti, tj. da li su u njemu na odgovarajući način sprovedena podjela ovlašćenja za stvaranje i primjenu prava, uključujući i rješavanje sporova koji nastaju prilikom tumačenja pravila o takvoj podjeli? S tim u vezi je i pitanje: da li se svakodnevno uočavaju raskoraci između onoga što je propisano u Ustavu i onoga što je u stvarnosti?

7. Da li smo na odgovarajući način u Ustavu uredili postupak koji se tiče načina formiranja vlasti, kao što su npr. izbori i postavljenja?

8. Da li su neki ustavni amandmani racionalan metod ustavnih promjena i adekvatan odgovor prilagođavanju Ustava društvenoj stvarnosti? Da li su neki od ustavnih amandmana konceptijski i logički u skladu sa ustavnim sistemom utvrđenim prvobitnim tekstom Ustava?

9. Da li su neki amandmani akti razvijanja, poboljšanja i dopune načela i institucija sadržanih u osnovnom tekstu Ustava, što se uostalom

od njih i očekuje, ili su akti promjene tih načela i uvođenja novih, što više odgovara istini i što je stvorilo brojne probleme? Da li je ustavnim amandmanima obezbijedena dugovječnost našeg ustava, ili oni djelimično znače zamjenjivanje novim ustavom? Da li je njima razrađen i dopunjen Ustav ili je ovaj akt u bitnosti izmijenjen, i time otvoren put ka primjeni interpretativnog pravila *lex posterior derogat priori*?

10. Da li iz našeg najvišeg opšteg pravnog akta proizilazi pravni sistem zemlje u cjelosti? Da li je njegovo svojstvo nepovredivosti u odnosu na norme nižeg stepena dovedeno u pitanje nekim takvim normama? S tim u vezi i pitanje: da li su od strane Ustavnog suda lišeni pravne snage oni pravni akti, posebno neki zakoni ili neke odredbe u njima koje nije su saglasne sa Ustavom i koliki je njihov broj?

11. Da li se pri tumačenju Ustava interpretatori sve više okreću ka Ustavu kao ideološko i programsko deklarativnom aktu, a sve manje ka njegovom pravnom svojstvu da je osnovni zakon i da je najviši opšti pravni akt? S tim u vezi je i pitanje: da li su stavovi nekih domaćih i stranih stručnih tijela, ma kakav autoritet uživali, jači od ustavnih pravila?

12. Da li je Ustav, osim što je pozitivno-pravni tekst, u određenom smislu tekst koji će bez izmjena i dopuna važiti dugovječnije u budućnosti?

13. Da li u našem ustavu nedopustivo postoji veliki broj pravnih praznina, koje treba popunjavati pomoću tumačenja? S tim u vezi je i pitanje: da li su prilikom donošenja našeg ustava u njegovoj izradi učestvovali pravnoj struci vješti ljudi, posebno obdareni za stvaranje pravnih, osobito ustavnopravnih normi? Kao što je poznato, osnovni način tumačenja u najširem smislu, pomoću koga se popunjavaju pravne praznine, je tzv. analogija, odnosno tumačenje po sličnosti. S tim u vezi je i pitanje: da li naš ustav preko uobičajene mjere pruža šansu analognom zaključku? Prilikom primjene analogije mora se utvrditi odgovarajući društveni interes koji se štiti normom, koja treba da bude primijenjena analogijom. Drugim riječima, treba utvrditi tzv. zakonski razlog — *ratio legis* donošenja odgovarajuće norme. To se postiže ciljnim tumačenjem. S tim u vezi je i pitanje: da li pri tumačenju Ustava imamo neuobičajni broj interpretatora koji zagovaraju stav da se pravne praznine u Ustavu popunjavaju na način koji je suprotan analogiji, dakle *argumentumom a contrario*? Naravno, tumač treba da procijeni da li je neuređeni slučaj istovjetan sa onim slučajevima koji su obuhvaćeni. Ustavotvorac ne smije dati mnogo šansi jednom ili drugom načinu tumačenja, posebno u dijelu ustavne procedure koja se odnosi na izbore, imenovanja, postavljenja i sl.

14. Da li se ustavotvorac na odgovarajući način pobrinuo da se u Ustavu obezbijede adekvatni zaštitni mehanizmi kojima se čuva bit i autoritet Ustava kao najvišeg pravnog akta? S tim u vezi je i pitanje: da li su ustavne obaveze u našem ustavu dovoljno naglašeno jake i autorativne da svojom pravnom snagom čuvaju, razvijaju i unapređuju najviše ustavne vrijednosti, čuvajući na taj način i državu Crnu Goru?

15. Da li smo i u kojoj mjeri ustavne patriote?

16. Koliko doprinosimo osnaženju ustavnih vrijednosti, posebno onih promovisanih u članu 1 Ustava, gdje je određeno da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava? Da li, kako je neko primijetio, *praznimo polupraznu čašu ili punimo polunapunjenu?*

17. Na kraju, razumije se ne i na posljednjem mjestu, pitanje je da li je naša petnaestogodišnja primjena ukazala na nužnost promjene pojedinih odredaba Ustava amandmanima? Možda bi ispravnije bilo reći dopune pojedinih odredaba Ustava u cilju popunjavanja uočenih pravnih praznina. Ako do toga zaključka dođemo, onda bolje tako postupiti što prije. U protivnom, zapuštanje vršenja prava može mnogo da škodi.

Poštovani prijatelji,

Koliko god je prostranstvo života svakog ustava, pa i ovog našeg, na površini i u širini, toliko ga ima u dubini. Probleme koje imamo u primjeni Ustava ne smijemo posmatrati nemoćno i bez našeg udjela. Ovim današnjim skupom želimo, između ostalog da doprinesemo rješavanju brojnih problema, na način da to bude svrsishodno i da naša nada ne bude isprazna. Otkrivajući šavove i pukotine, želimo da damo nova tumačenja i objašnjenja.

Danas smo se okupili da, u mjeri mogućeg, uočimo i ocijenimo opšte značenje Ustava i njegovu petnaestogodišnju primjenu. Naše je zadovoljstvo što su tim povodom sa nama osobe koje su spremne zaći u ova pitanja i dati odgovarajuće odgovore. Zadovoljstvo nam je da pozdravimo predsjednicu Skupštine Crne Gore gospođu Danijelu Đurović, predsjednika Udruženja pravnika Crne Gore profesora Branislava Radulovića i profesore Ustavnog prava na našim pravnim fakultetima, Mladena Vukčevića i Milana Markovića. Pozivam ih da uzmu riječ.

Svoje impresije o ovom značajnom jubileju i o primjeni Ustava najprije će nam saopštiti gospođa Danijela Đurović, predsjednica Skupštine Crne Gore.

Gospođo Đurović, izvolite.

