

Mladen VUKČEVIĆ*

POVODOM 15 GODINA OD USVAJANJA USTAVA CRNE GORE

Apstrakt: U radu je prezentirano ostvarivanje važećeg crnogorskog ustava u proteklih 15 godina. Sadržaj rada čine dva dijela: prvi, koji se odnosi na domete Ustava u navedenom periodu, i drugi, koji se odnosi na ustavnu svakodnevnicu i naznake kako je učiniti boljom u vremenu koje dolazi. U okviru prvog dijela rada data je ocjena o ostvarivanju Ustava i predočene promjene unutrašnjeg i međunarodnog konteksta u kome su egzistirala ustavna rješenja, uključujući i njihov uticaj na ustavna postignuća. Drugi dio rada sadrži problemski osvrt na neadekvatnost i nepotpunost pojedinih ustavnih rješenja, uz davanje predloga za njihovo unapređenje, primarno u normativnoj ravni. U tom cilju su naznačena tri moguća scenarija kao odgovor na aktuelnu ustavnu krizu. Na kraju rada, u vidu refleksija, upućeni su svojevrsni „savjeti za ustavotvorce”, kao podloga za puteve ustavne dinamike kojima se država Crna Gora treba kretati u budućnosti.

Ključne riječi: Ustav, suverenost, ustavna kriza, vladavina prava, ljudska prava, promjene ustava

Čini mi čast da imam izlaganje i povodom ove godišnjice Ustava, i u nešto manje od 15 minuta govoriću o 15 godina Ustava. S druge strane, obaveza je da moje riječi ne budu samo prigodne i svečarske. Na to upozorava i naša ustavna stvarnost i naša ustavna dinamika jer ustavi i njihova primjena su ekvivalenti vremena u kome traju, oni su sažeta priča o društvenom kontekstu i pravnom tekstu. Oni su izvor i mjerilo ostalih pravnih akata, a pritom, kako je pisao sudija Holms „ustavne odredbe nijesu matematičke formule već žive organske ustanove”.

* Prof. dr Mladen Vukčević, Univerzitet Donja Gorica

Stoga im obilježavamo godišnjice, sa nadom da protekom vremena dobijaju patinu koja ih čini vrednijim, ali i sa odgovornošću da ih dograđujemo po mjeri društva u kome živimo. Ustavni jubileji to zavrjeđuju, uostalom, datumi usvajanja ustava su državni praznici u nemalom broju država (Švajcarska, Japan, Finska, Norveška i dr.), a isječak ovog spiska svjedoči da se radi o krugu prosperitetnih država, koje imaju duge ustavne tradicije.

Sve ovo važi i za naše ustavno iskustvo, koje se manifestuje na osoben način. Crnogorski ustavi su usvajani i primjenjivani u svim državnim oblicima i zato se naše ustavno iskustvo razlikuje od većine država. Tako smo imali monarhističke i republikanske ustave, demokratski usvojene i jednopartijski potvrđene, ustave unitarne države i ustave federalne jedinice, ustave jedinstva i ustave podjele vlasti. Sve je to, posredno ili neposredno, uticalo i na 15 godina ustavnog iskustva koje danas obilježavamo, čije trajanje je vrijednost po sebi, budući da ćemo za četiri godine reći da je sadašnji ustav ujedno i najdugovječniji u našoj ustavnoj istoriji. Značaj ovog ustava, jeste u tome što je, kao najviši akt, bio pravna osnova naše tranzicije iz federalne jedinice u nezavisnu državu, tako da je ostvarivao ne samo ulogu novog ustava, već i ustava novostvorene (obnovljene) države. Pritom, posebno je pitanje da li je, paralelno sa tim procesom, migracija evropskih ustavnih ideja u naša ustavna rješenja mogla biti uspješnija.

Sve to opredjeljuje da moje izlaganje čine dva dijela: prvi, koji govori o dignitetu i domašajima Ustava u proteklih deceniju i po, i drugi, koji se odnosi na našu ustavnu svakodnevicu i naznake kako je učiniti boljom u vremenu koje dolazi.

U prvom dijelu treba istaći da naš ustav, u osnovi, uređuje organizaciju vlasti i ljudska prava na postulatima savremenog konstitucionalizma, koje baštine evropske države, a najslabije onima koje su nastale na razmeđu prošlog i ovog vijeka.

Ostajem pri ocjeni koju sam izrekao povodom prethodnog jubileja: Ustav se pokazao kao dobra osnova za stvaranje zakonodavstva oslonjenog na evropsku pravnu tekovinu; kao temelj za unapređivanje ljudskih prava; kao preduslov za integracije i uporište za međunarodnu sudsku praksu. U cjelini, takav iskaz ne potiru ni njegova pojedinačna kršenja, učestalo donošenje neustavnih akata, ni njegova napregnuta tumačenja po mjeri političkih interesa ili potreba. Zato, ustavnost ne treba posmatrati kao čin, već kao proces čiji je cilj višegeneracijski, a ne jednogeneracijski ustav, kakve je, bez izuzetka, bilježila naša ustavna istorija.

Međutim, od prethodnog jubileja do danas, promijenio se naš i međunarodni kontekst, u pravnoj i vanpravnoj ravni, i to utiče na preslaganje ustavnih promišljanja, načela i instituta. Ja ću ih navesti bez pojedinačnog vrednovanja njihovog uticaja.

Na unutrašnjem planu: javili su se novi oblici afirmacije, ali i povrede ljudskih prava; osnovna nadležnost Ustavnog suda više nije ona zbog koje je sud nastao (normativna kontrola) jer, preko 90% predmeta čine oni po ustavnoj žalbi; odnos Ustavnog i redovnih sudova je djelotvornošću ustavne žalbe dobio nove dimenzije, a praksa je osvijetlila podnormiranost Ustava posebno u njegovom trećem dijelu (Uređenje vlasti).

Na međunarodnom planu izdvajaju se: nove dimenzije uticaja prakse Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU; promjene koncepta suverenosti savremenih država koji evoluiraju do ocjene da se govori o ograničenoj suverenosti, pa i postsuverenosti; napuštanje EU od strane jedne velike države; migrantska kriza i pandemija i njihov uticaj na ograničenje ljudskih prava, i na kraju, rat kome svjedočimo. Kao epilog nazire se nova evropska pravna i politička arhitektura, koja će uticati na nacionalne ustavne sisteme, direktno ili indirektno. Otvara se i pitanje da li će ustavi u novim uslovima suštinski ostvarivati ulogu stožernih instrumenata vladavine prava. I sve su to ustavni izazovi koji zahtijevaju osmišljenu ustavnu politiku, koja je posebno važna u podijeljenim društvima kakvo je naše.

Da li smo ovim izazovima odgovorili na pravi način u prethodnih 15 godina?

Dijelom jesmo, ustanovljavajući ustavne institucije, i zakonski, bliže oblikujući njihov položaj, kao i šireći katalog ljudskih prava. Međutim, detaljnije i sadržajnije obrazloženje ovog stava i profesori i pravnici-praktičari duguju javnosti. Zašto? Mi nemamo produbljenih, institucionalnih proučavanja naše ustavne prakse, ustava se sjetimo kada je on sredstvo ili smetnja za neki politički naum, najčešće kratkoročni. Povremeno izdavanje publikacija o nekim segmentima ostvarivanja ustava u vidu vodiča, zbirki odluka i slično jeste potrebno, ali nije dovoljno. Nedovoljan je i broj monografija i komentara pravnih akata. Stoga bih kao autor djela „Komentar Ustava Crne Gore” volio da on ne bude „dobar zato što je jedini”, već da bude „jedan od dobrih”.

Dalje, mi samo možemo pretpostavljati koliko poznajemo ustav, a drugi su to bez ustručavanja istraživali. Tako je, primjera radi, u pojedinim državama EU rezultat istraživanja pokazao da 46% visokoobrazovanih stanovnika elementarno ne poznaje postupak izbora vlade. I nama

trebaju takva suočavanja sa ustavnom stvarnošću, ona su djelotvorna za proces poštovanja ustava kao dobra svakog građanina.

Pored toga, mi nemamo ni izvještaja i analiza o ostvarivanju načela ustavnosti i zakonitosti, čak ni onih na koje zakon obavezuje. Primjera radi, u Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore, u članu 112, utvrđena je obaveza obavještavanja Skupštine o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti u skladu sa članom 149 stav 3 Ustava, i propisano da to čini Ustavni sud podnošenjem godišnjeg izvještaja. Na značaj ove odredbe ukazuje zakonska obaveza da se ovaj izvještaj objavljuje u Službenom listu. Međutim, praksa primjene ove odredbe od 2015. godine, kada je donijet predmetni zakon, kod nas ne postoji. Uporedio sam to sa sličnim zakonskim određenjima u regionu i kod njih naišao na izvještaje koji ne sadrže samo opis stanja, već i ukazivanje na strukturne probleme, kao i smjernice za unapređenje primjene ustava. Stoga je neophodno da ubuduće afirmišemo i ovaj instrument vođenja ustavne politike.

O drugom pitanju koje se odnosi na naše ustavne aktuelnosti, u problemskoj ravni, iznijecu neka kratka zapažanja. Ja ne pripadam krugu onih koji kažu da su ustavne nejasnoće i praznine naš jedini problem. Figurativno se stavljajući u ulogu „ustavobranitelja”, mislim da je veći problem naša spremnost da bez priziva funkcionišemo u okviru ustava. Drugim riječima, da praksom nadomještavamo podnormiranost ustava, naravno u njegovim granicama, sve dok ne pristupimo promjeni ustava. Umjesto toga, kod nas se formira mantra „ustavnog optimizma” po kojoj je dovoljno propisati da bi se ostvarilo, odnosno treba hitno promijeniti ustav, poželjno do mjere poslovničkog uređivanja i sve će biti u redu. Sve ovo prati i proširenje kruga tumača ustava, koje češće upoznajemo po portalima, nego što ih sriječemo u stručnoj literaturi, koji više doprinose stranačkim homogenizacijama, nego razjašnjenju normi.

Pored toga, ustavna kriza je izostrila neke ustavne dileme, koje je promjena vlasti aktuelizovala, i to je, u principu, dobro za ustavnu praksu i ustavni inženjering. U žižu su pristigla konkretna pitanja (izglasavanje nepovjerenja Vladi; utvrđivanje predloga za mandatar; postupak utvrđivanja povrede Ustava od strane predsjednika države; raspuštanje i skraćivanje mandata Skupštini; potreba usvajanja Zakona o Vladi i Zakona o Skupštini i dr.).

Priroda ovog skupa i ovog izlaganja ne stremlji davanju odgovora na njih pojedinačno, ali ono što je zbirni odgovor jeste sljedeće — ne može se iz ustavne krize izići povlačenjem neustavnih poteza. Stoga su pred nama tri moguća scenarija: razrješenje ovog ustavnog čvorišta dijalogom i

na ustavan način; nastavak tehničkog, prelaznog stanja koje ima neupitnu legalnost i upitnu legitimnost; povlačenje unilateralnih poteza, kojima se izlazi iz okvira ustava i ulazi u scenario koga se svako razuman pribojava.

Dovedemo li ove aktuelne dileme u vezu sa dijelom odredaba koje su od ranije na spisku ustavne revizije kakve su, primjera radi, odredba o članstvu ministra pravde u Sudskom savjetu, ili odredbe koje se odnose na uređenje pravosuđa, u svijetlu primjene pravnih tekovina EU iz oblasti pravde, slobode i bezbjednosti, otvara se skup ustavnih pitanja iz kojih može proizaći amandmanski paket ustavnih promjena. Međutim, promjene ustava ne treba požurivati jer ustav je i po postupku svoje promjene privilegovan akt. Dakle, ne preuraniti i ne zakasniti, ne kontaminirati polje dogovora temama koje nas dijele, pokazati mudrost ustavotvorca na tragu sentence „polako požuri”. Ovdje je bitno traženje tačaka saglasja u postupku ustavne revizije. Samo to je zaloga za legitimitet ustava, za primjenu i trajanje novousvojenih rješenja.

U završnom dijelu, ponukan Mek Vinijevim uputima za ustavotvorce, izlaganje svodim na nekoliko refleksija. Ja ih navodim ovim redom: 1) treba kontinuirano voditi ustavni dijalog koji za polazište ima trojstvo: ustavnih vrijednosti, ustavnih rješenja i ustavne prakse; 2) ne raditi ishitreno na dogradnji Ustava i zakona koji su izvori Ustavnog prava, uostalom, nekad su usporavanja u pravu dio pravničke mudrosti, napisao je neko pametniji od mene; 3) pogledati kako je neko prije nas oblikovao ustavne sisteme, ali ne koristiti pravne transplantate do mjere do koje ih naš ustavni organizam može prihvatiti; 4) konsultovati Venecijansku komisiju i inostrane pravne autoritete, ali ne primati bezuslovno i nekritički svaki predlog jer, upravo sada, najviše raspravljamo oko onih rješenja koja smo bespogovorno prihvatili; 5) saslušati domaće pravne stručnjake, one koji znaju i posebno one koji misle drugačije jer niko nije vlasnik ustavnih istina, odnosno ne umišljati da smo prvopozvani da sudimo ustavu samim tim što smo viši na akademskoj ili političkoj ljestvici; 6) saslušati i nepravnike, ali im ne prepustiti da oni neposredno oblikuju normu, da epilog ne bude da jedino u našem ustavu, zahvaljujući ingenioznosti jednog nepravnikar imamo naslov „biomedicina” u označavanju jednog ličnog prava; 7) uvažavati inkluzivnost, ali ne do mjere da je pretpostavimo kompetentnosti jer najpoznatiji zakonic se pamte po pojedincima ili užim timovima pravnih znalaca, a ne po učesnicima u javnoj raspravi, iako ne sporim njihovu korisnost. Ovim se spisak uputa za valjano ustavotvorstvo ne završava, on će se proširivati novim izazovima i njihovim

vrednovanjima unutar pravničke struke, na svim skupovima gdje se bude zborilo i tvorilo o ustavu.

I na kraju, završna rečenica, uz dozu potrebnog ponavljanja. Neophodni su nam kontinuirani razgovori o ustavu jer odavno se ustavi ne oktroišu, već zajednički oblikuju. Time ćemo dati doprinos demokratizaciji crnogorskog društva i njegovom stremljenju da postane društvo „pravde i pravice”, odnosno vladavine prava kao središnje ustavne vrijednosti upisane u početnom članu našeg ustava.

Mladen VUKČEVIĆ

ON THE OCCASION OF 15 YEARS SINCE THE ADOPTION
OF THE CONSTITUTION OF MONTENEGRO

Summary

The paper presents the implementation of the current Montenegrin Constitution in the past 15 years. The content of the paper consists of two parts: the first, which refers to the scope of the Constitution in the mentioned period, and the second, which refers to everyday Constitutional life and indications on how to improve it in the time to come. In the first part of the work, an assessment of the realization of the Constitution was given and changes in the internal and international context in which Constitutional solutions existed, including their impact on Constitutional achievements, were presented. The second part of the paper contains a problematic overview of the inadequacy and incompleteness of certain Constitutional solutions, along with proposals for their improvement, primarily at the normative level. To that end, three possible scenarios are indicated as a response to the current Constitutional crisis. At the end of the paper, in the form of reflections, a kind of „advice for constitutional makers” was sent, as a basis for the paths of Constitutional dynamics that the state of Montenegro should follow in the future.

Key words: Constitution, Sovereignty, Constitutional crisis, Rule of Law, Human Rights, Constitutional amendment