

UDK/UDC 340.131(497.16)  
342.4(497.16)

*Prof. dr Mladen Vukčević*  
*Doktorant Danilo Čupić*

Pravni fakultet Univerziteta „Mediterran“ u Podgorici

## **RAZVOJ IDEJE VLADAVINE PRAVA I PROMJENA USTAVA KAO PREDUSLOV EVROPSKIH INTEGRACIJA (PRIMJER CRNA GORA)**

*„Ni jedan narod ne može biti čestit i srećan  
u koemu zakonitoga suda i dobrog praviteljstva nema“  
(član 20 Zakonika obščeg crnogorskog i brdskog, 1798)*

*Predmet rada je razvoj ideje vladavine prava u istorijskopravnom hodu crnogorske ustavnosti, sa posebnim osvrtom na reviziju važećeg Ustava Crne Gore u dijelu koji se odnosi na promjene u pravosuđu. U radu je dat hronološki pregled odredaba koje se odnose na ustavno pozicioniranje ovog temeljnog pravnog načela i njegovo ostvarivanje u praksi u različitim istorijskim periodima, počev od 1905. do 2007. godine, odnosno od donošenja prvog, pa do usvajanja važećeg Ustava Crne Gore i usvajanja amandmana I–XVI iz 2013. godine*

*Centralni dio rada predstavlja analiza ustavnih odredaba kojima se u Ustavu Crne Gore uređuje oblast pravosuđa, u kontekstu zahtjeva da se one podvrgnu reviziji u procesu pristupanja evropskim integracijama. U tom smislu, vrši se komparacija, s jedne strane, između usvojenih amandmanskih promjena kojima se teži eliminaciji uticaja političkih činilaca na vršenje funkcija u pravosuđu i, s druge strane, mogućih dometa i ograničenja rješenja koja su predložena.*

**Ključne riječi:** Vladavina prava; Ustav Crne Gore; Ustavna revizija; Pravo-suđe; Evropske integracije.

## 1. UVODNA NAZNAKA

Predmet ovog rada jeste obrada načela vladavine prava u svjetlu evropskih integacionih procesa, u dijelu koji se odnosi na zahtjeve koje Evropska unija na ovom planu postavlja budućim članicama. Konkretnije, obrađuju se dometi evropskih preporuka koje se odnose na nezavisnost pravosuđa kao sastavni dio ostvarivanja ovog načela u kontekstu izvršenih promjena Ustava Crne Gore, sadržanih u amandmanima I–XVI na Ustav Crne Gore koji su usvojeni 31. jula 2013. godine. U radu se obrađuje onaj dio amandmana koji se odnosi na novine koje se predviđaju u izboru čelnika u pravosuđu i ustavnosudskoj vlasti, prvenstveno sa stanovišta da li će usvojene novine označiti eliminisanje političkog uticaja na rad ovih institucija ili će dovesti do novih oblika političkih nagodbi. Drugim riječima, da li će novousvojeni amandmani pospješiti ostvarivanje načela vladavine prava ili će imati karakter formalnog ispunjavanja zahtjeva sa međunarodnih adresa.

C ciljem razumijevanja aktuelnog ustavnog inženjeringa, u radu se daju osnovna određenja pojma vladavine prava i njenog razvoja na prostoru Crne Gore, uz opservacije u kojoj je mjeri načelo ustavnosti pospješivalo razvoj vladavine prava.

## 2. VLADAVINA PRAVA – POJAM I NOVI DOMETI

Zamisao o vladavini prava nalazimo još u antičko doba, u vjerovanju da mudro sastavljeni zakoni i „zakoni bez strasti“ obezbjeđuju pravilno funkcionisanje zajednice. Međutim, ova ideja ostaće u pravnim i političkim obrisima sve do usvajanja *Magna Carta Libertatum*. Svoj hod ona će nastaviti u aktima ustavnog karaktera usvojenim u kolijevci ustavnosti koja nikada nije usvojila svoj ustav.<sup>1</sup>

Ideju vladavine prava u savremenom obliku utemeljiće A. Dajsi (*Albert Venn Dicey*), koji u djelu *Uvod u izučavanje ustavnog prava (Introduction to the Study of the Law of the Constitution)* navodi tri njene sastavnice: nepostojanje arbitrarnog odlučivanja o neprikosnovenj sferi prava i sloboda pojedinaca; jednakost pred zakonom (i vlasti i građana); i obezbjeđenje pravne sigurnosti.

Koncept vladavine prava dalje je razradio Fridrih August fon Hajek (*Friedrich August von Hayek*), ističući razliku između ustava i „običnih zakona“, odnosno vezanosti sudije opštim pravilima prilikom rješavanja konkretnog slučaja i vezanosti zakonodavstva opštim načelima ustava pri

---

<sup>1</sup> Ideja vladavine prava uobličava se i u Peticiji o pravima (*Bill of Rights*) iz 1628. godine, *Habeas Corpus* aktu (*Habeas Corpus Act*) iz 1679. godine, Aktu o nasljeđivanju prestola (*Act of Settlement*) iz 1701. godine i dr.

donošenju posebnih zakona. Sve to uticalo je da se afirmiše ideja ustavnosti i ustavne kontrole zakona kao jedan od stubova vladavine prava. U tom smislu, tekao je i razvoj ideje „pravde i pravice“ kao ekvivalenta vladavine prava na crnogorskim prostorima, počev od rudimentarnih oblika sadržanih u narodnom predanju, preko prvih pisanih akata na raskršću XVIII i XIX vijeka, donošenja prvog ustava iz 1905. godine, pa sve do danas, kada u dobu transsuverenosti i (ili) postsuverenosti, Crna Gora nastoji da postane dio savremenog evropskog pravnog prostora.

U modernom konstitucionalizmu, vladavina prava predstavlja težak, ali ne i nedostižan ideal ili cilj zasnovan na potrebi ograničenja državne vlasti putem prava. Smisao procesa ostvarivanja vladavine prava je da kao krovni pravni princip savremenih društava iznova podstiče donošenje pravnih akata i preduzimanje mjera (ne samo pravnih) kako bi se on ostvario. To ostvarenje odnosi se na dvije premise: 1) ograničenost političke vlasti samom svrhom svog konstituisanja,<sup>2</sup> i 2) poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao parametra demokratičnosti i perspektivnosti konkretnih političkih zajednica. Lidija Basta smatra da vladavine prava nema bez „nezavisnog položaja sudova i autoriteta prava (*auctoritas iuris*) koje je normativni izraz i granica političkoj vlasti“.<sup>3</sup>

Najšire, zamisao vladavine prava, a ne vladavine volje političke elite ili nosilaca funkcija državne vlasti, podrazumijeva: ustavno uređenu podjelu vlasti; pravno ograničenje same državne vlasti; zaštitu ustavnosti i zakonitosti, odsustvo arbitrarnosti u primjeni prava; širok katalog ljudskih prava i sloboda; ostvarivanje izbornih prava u funkciji demokratskog konstituisanja i promjene vlasti; postojanje nezavisnog sudstva i uređenog sudskog postupka. Osim toga, vladavina prava podrazumijeva i one sastojke koji imaju širi pravni, politički i demokratski karakter kao što su: postojanje demokratskih institucija i institucija civilnog sektora; postojanje određenih svojstava zakona (opštost, jasnost, postojanost, zabrana povratnog dejstva i dr.); odgovarajuću pravnu kulturu; postojanje materijalnih i proceduralnih jemstava za samo sudstvo, ali i građane koji putem suda štite i ostvaruju svoja prava.

Vladavina prava prisutna je u brojnim pravnim i političkim međunarodnopravnim aktima, počev od Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine. Od tada do danas, pored „unutrašnje“ dimenzije, ovo načelo sve više ostvaruje svoju misiju i na međunarodnom

---

<sup>2</sup> Slobodan Perović smatra da se srž vladavine prava nalazi u pojmu konstitucionalizma kao teorije i prakse ograničene vlasti, tj. vlasti ograničene pravom (*Rule of supremacy of Law*). – Vid. С. Перовић, *Правно-филозофске расправе*, Београд 1995, 413.

<sup>3</sup> Л. Баста, *Политика у границама права*, Београд 1984, 113.

planu, i to na više načina: promoviše ideju o očuvanju i ostvarenju osnovnih društvenih i pravnih vrijednosti, doprinosi širenju ideje ljudskih prava, podstiče razvoj pravnih sistema; utiče na ujednačavanje sudske prakse, postaje uslov za pristupanje različitim integracijama univerzalnog i regionalnog karaktera i dr.

Svi ovi zahtjevi o afirmaciji i poštovanju načela vladavine prava uobličavaju se i pravno uokviruju u različitim dokumentima, ali im je zajedničko da su usmjereni ka stvaranju pravednijeg svijeta u kome je zakon opšte pravilo koje važi za sve i u kome nema mjesta „nikakvim posebnim referencama za konkretna lica, mjesta ili objekte“ (F. A. Hajek). U tom smislu, vladavina prava predstavlja standard međunarodnog pravnog poretka, posebno u vrijeme kada je „politika vladavine sile ustupila mjesto vladavini prava, kao što je sistem ravnoteže snaga u međunarodnim odnosima ustupio mjesto sistemu kolektivne bezbjednosti“.<sup>4</sup>

Tako, na Čikaškom kolokvijumu (1957), posvećenom ostvarivanju vladavine prava, predviđene su sljedeće mjere za njegovu implementaciju: postojanje i uvažavanje tradicionalnih sloboda i prava, kao i sredstava za njihovu zaštitu; sistematizovane opšte norme koje obavezuju upravu i sudstvo; postojanje nezavisnog i stalnog sudstva; nepristrasan sudski postupak; sudski nadzor nad upravnim organima.

Ova opredjeljenja potvrđena su i kao stav Međunarodne komisije pravnik, u Delhijskoj deklaraciji (1959), u kojoj stoji: „Osnovna funkcija zakonodavstva u slobodnom društvu koje podliježe zakonitosti jeste da se stvore i održe uslovi koji će održati ponos čovjeka kao individue. Taj ponos zahtijeva ne samo određeno priznavanje njegovih građanskih i političkih prava, već i stvaranje društvenih ekonomskih, obrazovnih i kulturnih uslova koji su neophodni za razvoj njegove ličnosti.“ Navedeni zaključak u suštinskom smislu apostrofiran je u Lagoškom dokumentu iz 1961. godine, gdje se navodi da su za vladavinu prava neophodna tri uslova: postojanje efikasne vlade koja je sposobna da održi zakon i red i da obezbijedi društvene i ekonomske uslove života u društvu; nezavisno sudstvo i mogućnost da se oni koji krše zakon liše položaja, ugleda i sličnih društvenih dobara.

Evropska unija takođe zahtijeva ispunjenje uslova koji se odnose na vladavinu prava, uključujući i dodatne kriterijume koji se odnose na zemlje zapadnog Balkana. Naime, Savjet je još 1993. godine u Kopenhagenu utvrdio uslove za prijem u članstvo (Kopenhagenski kriterijumi), koje moraju ispuniti sve države koje pretenduju da budu primljene u članstvo. Ovi uslovi izloženi su u izvještaju Komisije od 16. 7. 1997. godine (Agenda 2000). Osnovni uslovi koje mora ispuniti svaka država kandidat (dakle, i Crna

---

<sup>4</sup> I. Jelić, *Ljudska prava i multikulturalizam*, Podgorica 2013, 13.

Gora) jesu, prije svega, političke, pravne i ekonomske prirode i, kao takvi, oni bitno utiču na sam politički sistem države kandidata.

Za svaku državu koja teži prijemu u EU propisani su sljedeći uslovi: evropski identitet države; postojanje stabilnih, demokratskih institucija koje garantuju ostvarivanje ideje vladavine prava, kao i poštovanje osnovnih ljudskih prava i prava manjina; postojanje konkurentne privrede i funkcionisanje tržišne ekonomije i spremnost države da preuzme obaveze koje proističu iz članstva.

Ispunjavanje uslova međunarodne zajednice na planu ostvarivanja načela vladavine prava u novije vrijeme kao sastavni dio ima i zahtjev da se pristupi reviziji ustava države koja aplicira za članstvo u nekoj od međunarodnih integracija, a takva obaveza adresirana je i Crnoj Gori.

### **3. ISTORIJSKI RAZVOJ VLADAVINE PRAVA U CRNOJ GORI (OBRISI I OSTVARENJA)**

U ustavnom poretku Crne Gore princip vladavine prava ima istorijsko-pravni hod od prvih pisanih akata na raskršću XIX i XX vijeka, a od njenog prvog ustava (1905) prepoznat je i kao vitalni državopravni interes.

Prvi crnogorski pisani pravni akt koji ima elemente konstitucionalnosti jeste Stega, donesena krajem XVIII vijeka. Konstitucionalni karakter ovog dokumenta proističe i iz samog naziva koji označava zaustavljanje nekontrolisane vlasti i usmjerenost ka sprečavanju protivpravnih ponašanja. Ovaj akt sastoji se iz uvoda, koji sadržinski predstavlja preambulu, i normativnog dijela od šest članova. U uvodnom dijelu, naglašava se, između ostalog, i legitimitet donosioca, tj. kaže se da akt usvaja najšire demokratsko tijelo („glavari i starješine i ves zbor černogorskoga občestva“). Takođe, propisuje se zaštita kako univerzalnih vrijednosti (sloboda, otečestvo, imovina), tako i onih koji su u domenu individualnih prava (čast žena i djece). U Stegi je predviđeno polaganje zakletve kao potvrde poštovanja sadržine ovog akta, kao i njena promulgacija sa namjerom da se naglase međunarodnopravni dometi – isticanjem da će tekst biti upućen „svakomu carskomu, kraljevskomu, ali principskomu dvoru“.<sup>5</sup>

Poslije Stege, proces donošenja pisanih pravnih akata nastavlja se usvajanjem Zakonika obščeg crnogorskog i brdskog (1798), u kome se po prvi put uređuju elementi organizacije vlasti i ustanovljavaju pojedina ljudska prava koja se odnose na procesnopravne garancije u krivičnom postupku.

Odvajanje duhovne i svjetovne vladavine, dolaskom na vlast Danila Petrovića Njegoša, rezultiralo je novinama u uređenju države, koje imaju

---

<sup>5</sup> Detaljnije, vid. u: M. Pajvančić, M. Vukčević, *Ustavno pravo*, Podgorica 2009, 69.

obilježja ustavnog regulisanja. U prvom redu, to je utemeljeno odredbama Opšteg zemaljskog zakonika (1855), koji predstavlja „prvi crnogorski moderni kodeks koji štiti univerzalne vrijednosti proklamovane ustavnim aktima i političkim deklaracijama kao normativnim iskazima građanskih revolucija XIX vijeka“.<sup>6</sup>

Procesu razvoja pisane ustavnosti, krajem XIX i u osvit XX vijeka, pridružuje se i Crna Gora, međunarodno priznata kao nezavisna država na Berlinskom kongresu 1878. godine, koja svoj prvi ustav donosi 1905. godine. To je bilo od značaja za pravnu i ukupnu modernizaciju crnogorske države, posebno u dijelu koji se odnosi na: kontrolu i ograničenje monarhove vlasti, intenziviranje zakonodavnog rada, sprovođenje izbornih postupaka, formiranje političkih organizacija i stranaka i dr.

Crna Gora „dobija“ svoj prvi ustav na Nikoljdan 1905. godine. Po svim svojim karakteristikama on se klasifikuje u oktroisane – darovane ustave, kojima je knjaz, kasnije kralj Nikola I pristao da pod unutrašnjim i spoljnim pritiscima ograniči svoju apsolutističku vlast, „darujući“ narodu Crne Gore ustav. Ustav je suštinski sačinio knjaz uz pomoć bliskih saradnika i pročitao ga okupljenim poslanicima, bez rasprave i glasanja.<sup>7</sup>

Ustav Knjaževine Crne Gore sadrži jedan broj rješenja koja predstavljaju iskorak ka afirmaciji načela vladavine prava, a u drugom dijelu vidljiva su zaostajanja u odnosu na uporednu ustavnopravnu praksu. Kada se govori o rješenjima koja znače demokratski iskorak, tu se, prije svega, misli na: garantovanje šireg kataloga sloboda i prava građana, uključujući izborna i druga politička prava; definisanje nadležnosti šefa države (Knjaza); uvođenje poslaničkog imuniteta; uvođenje principa nezavisnosti sudstva; ustanovljenje Državnog savjeta i Glavne državne kontrole kao doprinos jačanju zakonitosti i skladnijoj organizaciji i funkcionisanju državnih organa i naglašavanje odgovornosti najviših državnih zvaničnika.

Kao nedovoljno demokratska ustavna rješenja, mogu se navesti: nedovoljno izvedeno načelo podjele vlasti; naglašene Knjaževine ingerencije, naročito pravo da postavlja i razrješava ministre i članove Državnog savjeta, kao i način „zajedničkog“ vršenja zakonodavne vlasti sa Skupštinom; nepostojanje precizne političke odgovornosti Vlade kao organa; sužavanje zakonodavne inicijative isključivo na Vladu i dr.

Propisivanjem da Skupština konačno odlučuje o reviziji ovog („čvrstog“) ustava, za čiju je promjenu potrebna dvotrećinska većina u dva uzastopna glasanja na redovnim sjednicama Skupštine, ovaj ustav dobio je

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, 71.

<sup>7</sup> Lučindanskim proglasom iz 1905. g., Knjaz se obavezao da će, po starom crnogorskom običaju, pozvati narodne predstavnike da učestvuju u izradi ustavnog teksta, ali je od te ideje kasnije odustao.

svoystvo čvrstog ustava. Međutim, ta formalna čvrstina, pokazće slijed istorijskih događaja, neće biti dovoljna brana za njegovo opstajanje, odnosno nelegitimno i nelegalno poništavanje.

Dalji razvoj crnogorske ustavnosti bilježi da je na osnovu odluka Podgoričke skupštine iz 1918. godine, Crna Gora prisajedinjena Srbiji, te Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije je bila u sastavu Kraljevine Jugoslavije, da bi od 1945. godine nastavila svoj ustavnopravni život, kao država članica socijalističke Jugoslavije.

U periodu socijalističke ustavnosti (1945–1992) donesena su četiri ustava, koja su pravno uokvirila jednopartijski sistem kao vodeći koncept uređenja političkih odnosa, te se o ograničenju državne vlasti, kao jednom od glavnih preduslova vladavine prava, u suštinskom smislu ne može govoriti. Druga komponenta ustavnog sistema (ljudska prava i slobode) u takvim uslovima sadržala je prepoznatljiv katalog prava iz „socijalističke“ ustavnosti, sa deficitom koji je posebno bio naglašen u sferi ličnih i političkih prava.

Tako, Ustav Narodne Republike Crne Gore (NRCG) iz 1946. godine, prateći trend „socijalističke“ ustavnosti, jemstvu i zaštiti ljudskih prava posvećuje poseban dio, dajući prednost normama o narodnoj vlasti, osnovnim pravima naroda i NRCG i društveno-ekonomskom uređenju. Principi vladavine prava mogu se očitati i u normama o narodnom suverenitetu (član 7 Ustava), nezavisnosti sudske vlasti (član 108 Ustava), javnosti suđenja i sl. Nažalost, pokazalo se da sama ustavna garancija nekih od postulata vladavine prava ne znači automatski i njihovu djelotvornu primjenu. Ambijent i okolnosti uzrokovane korjenitom promjenom ustavnog, političkog i društvenog poretka (prelazak iz monarhije u jednopartijski politički sistem) doveli su do brojnih kršenja ustavom garantovanih ljudskih prava i sloboda – likvidacije „reakcije“ i političkih protivnika bez suđenja, ograničavanja slobode kretanja, zabrane učestvovanja protivnika sistema u političkom životu i sl.

Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja Narodne Republike Crne Gore i republičkim organima vlasti iz 1953. godine, ljudskim pravima se više ne posvećuje poseban dio ustavnog teksta, niti se vrši njihova individualizacija, već se ona posredno propisuju kroz garantovanje dvije kategorije prava: prava iz rada i prava iz samoupravljanja, koje predstavlja osnovu društvenog i političkog uređenja zemlje. Takođe, izmijenjen je i nosilac suverenosti, pa umjesto građanina to postaje „radni narod“, koji uživa pravo na samoupravljanje. Ustavni zakon odustaje od prakse da poimenice nabraja ljudska prava i slobode koje štiti, već je jedino jemstvo ljudskih prava i sloboda prisutno u opštoj konstataciji člana 4 da su garantovani: slobodno udruživanje radnog naroda radi ostvarivanja demokratskih političkih, ekonomskih, socijalnih, naučnih, kulturnih,

umjetničkih, stručnih, sportskih i drugih zajedničkih interesa; lične slobode i druga osnovna prava čovjeka i građanina i pravo na rad.

Ustavom Socijalističke Republike Crne Gore (SRCG) iz 1963. godine izvršena je reforma dotadašnjeg društveno-političkog sistema, konstituisan je sistem samoupravnog socijalističkog društva, u kojem „čovjek, i kao radnik, i kao građanin ima centralno mjesto, tj. odlučujuću ulogu u procesu upravljanja u društvu uopšte”.<sup>8</sup> S ciljem zaštite ustavnih vrijednosti i ljudskih prava i sloboda, po prvi put se u našoj pravnoj tradiciji uvodi sudski sistem kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti. To uključuje pravo Ustavnog suda Crne Gore da odlučuje o zaštiti prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih Ustavom, kada su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom, od strane Republike i u drugim slučajevima koje odredi zakon, a nije obezbijedena druga sudska zaštita (član 218 Ustava). Međutim, koncepcija vladavine prava nije dosljedno ispoštovana u ustavnom tekstu, tako da nema posebnih i jasnih garancija ograničenja državne vlasti, a ljudska prava i slobode se samo naznačavaju u osnovnim načelima, kroz opštu proklamaciju o nužnosti garancije i zaštite ljudskih prava i sloboda.<sup>9</sup>

Princip samoupravnog socijalizma, kao ključna odrednica ustavnog uređenja, zadržan je i u Ustavu Socijalističke Republike Crne Gore iz 1974. godine, koji je nastao iz potrebe za konstitucionalizacijom novonastalih društvenih i političkih odnosa, izraženih u amandmanima na Ustav iz 1963. godine. Ustav pruža garancije ljudskih prava i sloboda, posvećujući ovoj materiji Glavu III, drugog dijela Ustava, ali o značaju koji je ustavopisac dao ljudskim pravima govori činjenica da su ove norme sadržane u svega 48 od 426 članova Ustava. Ustavom zajemčena ljudska prava i slobode imale su obezbijedenu sudsku ali ne i punu ustavnosudsku zaštitu, jer Ustavni sud nije imao ovlašćenja da neposredno odlučuje o povredi ljudskih prava i sloboda. Ustav je garantovao i poseban, samostalan i nezavisan položaj sudstva (član 243 Ustava).

Nakon disolucije SFRJ i napuštanja koncepta socijalizma i jednopartijskog sistema, Crna Gora 1992. godine donosi Ustav, kao članica nove jugoslovenske zajednice – Savezne Republike Jugoslavije. Napuštajući ideološki plašt marksizma i komunizma, novi ustav uvodi koncept vladavine prava kao temeljni konstitucionalni princip, propisan članom 4 osnovnih

---

<sup>8</sup> П. Николић, *Уставно право*, Београд 1995, 139.

<sup>9</sup> U Ustavu SR Crne Gore iz 1963. godine posebno se ne pominju lična prava i slobode, a politička prava garantuju se u dijelu Ustava koji se odnosi na organizaciju vlasti (biračko pravo, pravo opoziva, zborovi birača, referendum). S druge strane, socijalno-ekonomska prava imaju centralno mjesto u katalogu garantovanih ljudskih prava i sloboda. Novinu predstavlja i grupa normi koje propisuju posebna prava pripadnika albanske nacionalne manjine.



odredaba, po kome država počiva na vladavini prava, a vlast je vezana Ustavom i zakonom. Ustav je utvrdio da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana, te da se vlast uređuje po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Ustav Crne Gore prati međunarodne standarde u propisivanju i zaštiti ljudskih prava, garantujući ih u drugom dijelu Ustava, prije odredaba o organizaciji vlasti. Ustav u čl. 5 („Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud“) poznaje načelo sudske kontrole ustavnosti, čime je usvojio jednu od osnovnih teokovina vladavine prava. Tako se suštinski ostvaruje ideja o primatu najvišeg pravnog akta, Ustav oduzima državnoj vlasti epitet apsolutne vlasti, a čovjeku karakter podanika. Ljudskim pravima posvećuje se više od polovine članova Ustava, tačnije, 63 od 121 člana. Ustav propušta da u preambuli i osnovnim odredbama navede zaštitu ljudskih prava i sloboda kao osnovni ustavni princip. U pogledu pretpostavki ljudskih prava, posebno se ističe: da se ona ostvaruju na osnovu Ustava; da su građani slobodni i jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo; da su svi pred zakonom jednaki; da su slobode i prava nepovredivi i da je svako obavezan da poštuje slobode i prava drugih; zabrana zloupotrebe prava; da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku, te pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rješava o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu; pravo na pravnu pomoć i pravo na zdravu životnu sredinu. Ovaj ustav jemčio je pravo na jednaku zaštitu sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku, a po prvi put je u ustavni sistem ugradio institut ustavne žalbe.

#### **4. USTAV CRNE GORE IZ 2007. GODINE I VLADAVINA PRAVA**

U preambuli Ustava Crne Gore iz 2007. godine zaokružene su ranije tendencije koje su stremile ka oblikovanju koncepta vladavine prava i ona se proklamuje kao temelj ustavnog sistema, kroz opredjeljenje građana da žive u državi u kojoj su, pored ostalih, osnovne društvene vrijednosti principi demokratije i vladavine prava.<sup>10</sup>

Princip vladavine prava jemči se i prvim članom normativnog dijela Ustava, koji proklamuje Crnu Goru kao građansku, demokratsku, ekološku i državu socijalne pravde, zasnovanu na vladavini prava. U Ustavu je utvrđeno ograničenje državne vlasti navedenom odredbom da država počiva na vladavini prava i da je „vlast vezana Ustavom i zakonom“ (čl. 11 Ustava). Dalje, da „ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud“ (čl. 11 Ustava), i da se „slobode i prava građana ostvaruju na osnovu Ustava“ (čl. 17 Ustava), grupišući ih u lične, političke, ekonomske, socijalne i kulturne

---

<sup>10</sup> U preambuli Ustava, kao osnovne društvene vrijednosti navode se i: sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda i multikulturalnost.

slobode i prava i posebna prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa. Na taj način, ustavotvorac je ograničio državnu vlast, a ljudska prava, kao temeljna prava čovjeka i građanina, podigao na pijedestal, povjerivši njihovu neposrednu zaštitu Ustavnom sudu.

Postojanje nezavisnog sudstva učvršćeno je ustavnim određenjem da je ono „nezavisno i samostalno“ i da „sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora“ (čl. 118 Ustava), javnošću rada suda (čl. 120 Ustava), stalnošću i nespojivošću sudijske funkcije sa drugim funkcijama (čl. 121 i 123 Ustava). Sud u vršenju svoje funkcije mora biti nezavisan od uplitanja ostalih vlasti, budući da je to jedna od osnovnih karakteristika slobodnog društva. Ovo je važno, prije svega, zbog činjenice da se sporovi koji dolaze pred sud mogu presuđivati jedino na osnovu dugotrajnog i detaljnog izučavanja prava uopšte, kao i ranije sudske prakse. U istom pravcu su i određenja o Ustavnom sudu: utvrđivanje njegove nadležnosti (čl. 149 Ustava); sastav i izbor sudija Ustavnog suda (čl. 153 Ustava) i prestanak funkcije predsjednika i sudije Ustavnog suda (čl. 154 Ustava).

## **5. USTAVNA REVIZIJA IZ 2013. GODINE I VLADAVINA PRAVA – PREDUSLOV EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Od trenutka donošenja ustava počinje njegova interakcija sa društvenom zajednicom, nastaje povratna informacija o valjanosti i primjenljivosti ustavnih rješenja i dolazi do spoznaje njihove realnosti. Iako se za ustav veže presumpcija vječnosti i nepromjenljivosti, viševjekovna praksa donošenja i primjene ustava ukazuje da svaki pravni akt, pa i ustav, vremenom dođe do tačke kada biva izmijenjen, dopunjen ili zamijenjen drugim – nekada ne i nužno boljim, ali za novo vrijeme prikladnijim aktom. Osnovni razlog ustavne revizije leži u dinamičnosti društvenih odnosa, koju ustav teško može da prati, te se nužno mora prilagođavati novoj društvenoj zbilji.

Nakon vijeka razvoja pisane ustavnosti, Crna Gora je 2007. godine ponovo dobila ustav nezavisne države. Nastao je kao ishod burnog perioda političke borbe za obnovu nezavisnosti, koji je karakterisalo nepostojanje društvenog saglasja o osnovnim pravcima ustavne regulacije novouspostavljenih odnosa. Mada je šestogodišnji period primjene osnovnog zakona kratak za sveobuhvatnu i konačnu ocjenu valjanosti i primjenljivosti njegovih rješenja, ipak se mogu izvesti određeni zaključci o dometima ustavnog teksta i odnosu institucija i građana prema Ustavom uspostavljenom sistemu vrijednosti. Iz tih razloga, ukazala se i potreba za ustavnom revizijom.

Neodrživost nekih propisanih rješenja bila je više nego evidentna, na što je ukazivala kako domaća javnost, tako i međunarodna stručna tijela,

posebno Komisija za demokratiju putem prava („Venecijanska komisija”). Iz tih razloga, Ustav Crne Gore je, u prvom redu pod uticajem međunarodne zajednice (ustavna revizija bila je ključni uslov otvaranja pregovaračkih poglavlja 23 i 24 za pridruživanje Crne Gore Evropskoj uniji), amandmanski revidiran 31. jula 2013 godine. Ustavnim promjenama dominantno je obuhvaćena oblast pravosuđa u širem smislu, iako je po mišljenju autora imalo potrebe i prostora za širu reviziju osnovnih normi.

Iako je princip nezavisnosti pravosuđa bio vodilja ustavotvoraca koji su 2007. godine oblikovali Ustav Crne Gore, oni nijesu imali sluha za primjedbe upućivane od strane domaćih, ali i međunarodnih činilaca, pa su ovu oblast uredili na način koji nije u punoj mjeri saglasan sa međunarodnim standardima i preporukama. Pretjeran i neprimjeren uticaj politike na funkcionisanje pravosuđa u širem smislu viđen je, između ostalog, i kao glavni kamen spoticanja u otpočinjanju pregovora o pridruživanju Crne Gore Evropskoj uniji.

Na nedostatnosti i potrebu da se ustavna rješenja revidiraju ukazivalo se još u postupku donošenja Ustava, prije svega od strane „Venecijanske komisije“, koja je još 2007. u svom mišljenju na tadašnji nacrt Ustava ukazala da je „način imenovanja, razrješenja i karijera sudija, kao i sastav Sudskog savjeta izuzetno kontrovezno pitanje“, te da je Crna Gora prijemom u Savjet Evrope „eksplicitno prihvatila obavezu da izbjegava bilo kakvu odlučujuću ulogu političkog uticaja kod imenovanja sudija“ (tačke 155–171).<sup>11</sup>

Nakon donošenja Ustava nastavljena je njegova kritička analiza od strane međunarodnih institucija i dat je čitav spektar sugestija za njegovu dogradnju, koje se mogu hronološki i sadržinski gradirati.

U godišnjem izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2008. godinu, ukazano je da, pored značajnih reformskih poduhvata, postoji potreba dalje reforme pravosudnog sistema i konsolidacije i kompletiranja koraka u stvaranju osnove za sudsku nezavisnost, odgovornost i efikasno funkcionisanje sudskog sistema.<sup>12</sup> U izvještaju za 2009. godinu, konstatuje se da „nije bilo daljeg napretka u dopunjavanju Ustava odredbama za sprovođenje, usklađenim sa evropskim standardima, u oblasti pravosuđa i tužilaštva, gdje još uvijek postoji političko uplitanje. Ostaje ozbiljna zabrinutost u pogledu nezavisnosti sudija i tužilaca. Nejasna podjela nadležnosti u pogledu nadzora sudova između Ministarstva pravde i Sudskog savjeta, učešće ministra pravde u Sudskom savjetu kao njegovog

---

<sup>11</sup> Mišljenje Venecijanske komisije na Ustav Crne Gore, br. CDL-AD(2007)047.

<sup>12</sup> Godišnji izvještaj o napretku Crne Gore za 2008. godinu, SEC(2008) 269, [http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske\\_integracije/Godisnji\\_izvjetaj\\_o\\_napretku\\_Crne\\_Gore\\_za\\_2008.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Godisnji_izvjetaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2008.pdf).

člana i imenovanje i razrješenje predsjednika Sudskog savjeta od strane Skupštine, predstavljaju dalje uzroke zabrinutosti kada je riječ o nezavisnosti pravosuđa<sup>13</sup>.

Isto tako, u Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, konstatuje se da i dalje „postoji ozbiljna zabrinutost povodom nezavisnosti pravosuđa, s obzirom na to da zakonski okvir ostavlja prostor za nesrazmjerni politički uticaj“, te da postoji „pretjerano gomilanje ovlašćenja u funkciji predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca koje Skupština bira prostom većinom“.<sup>14</sup> U Analitičkom izvještaju koji je dat uz Mišljenje, između ostalog, navodi se da „iako sudije bira Sudski savjet, većinu njegovih članova bira Skupština ili Vlada. Sve državne tužioce bira Skupština. Zamjenike državnih tužilaca imenuje Tužilački savjet, koji bira Skupština. Zakonodavstvo takođe omogućava pretjerano gomilanje ovlašćenja u funkciji predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca, koje takođe bira Skupština prostom većinom. Predsjednik Vrhovnog suda predsjedava i Sudskom savjetu i tročlanoj Komisiji za imenovanje sudija, uz ovlašćenje da upravlja i organizuje rad Konferencije sudija.“

Svi navedeni činioци doveli su do toga da Vlada u maju 2011. godine usvoji Prijedlog za promjenu Ustava Crne Gore.<sup>15</sup> U njemu se konstatuje da „princip podjele vlasti, kako je uređen Ustavom, je u skladu sa standardima, ali se ovaj princip problematizuje sa stanovišta njegovog opšteg određenja i kasnijih odredaba kojima je uređena sudska vlast sa stanovišta narušavanja ravnoteže tri vlasti i samim tim nezavisnosti sudske vlasti“.

Preovlađujuće mišljenje o načinu izmjene Ustava formulisano je tek nakon dvije godine, na skupštinskom Ustavnom odboru, uz pozitivno mišljenje Venecijanske komisije.<sup>16</sup> Amandmani na Ustav Crne Gore (I–XVI) usvojeni su 31. jula 2013. godine.

S ciljem jačanja nezavisnosti pravosuđa, amandmanima VI–IX izmijenjen je čitav set ustavnih normi, u namjeri jačanja vladavine prava, kroz viši stepen nezavisnosti sudstva. Osnovne novine su da: predsjednika Vr-

---

<sup>13</sup> Godišnji izvještaj o napretku Crne Gore za 2009. godinu, SEC(2009) 133, [http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske\\_integracije/Godisnji\\_izvjetaj\\_o\\_napretku\\_Crne\\_Gore\\_za\\_2009.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Godisnji_izvjetaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2009.pdf).

<sup>14</sup> Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (SEC(2010) 1334, <http://www.undp.org/me/home/actualities/ec/Misljenje%20EK%20o%20zahtjevu%20CG%20za%20clanstvo%20u%20EU,%209.%20nov.%202010.pdf>).

<sup>15</sup> Prijedlog za promjenu Ustava Crne Gore. Dostupno na: [www.pravda.gov.me](http://www.pravda.gov.me).

<sup>16</sup> Vid. Nacrt Mišljenja Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) o nacrtu izmjena i dopuna tri ustavne odredbe koje se odnose na Ustavni sud, Državnog tužioca i Sudski savjet Crne Gore (CDL(2013)033), [http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Nacrt\\_misljenja\\_Venecijanska\\_komisija.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Nacrt_misljenja_Venecijanska_komisija.pdf), 11. avgust 2013.

hovnog suda, na mandat od pet godina, sa pravom jednog reizbora bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, na prijedlog Opšte sjednice Vrhovnog suda; te da su prema revizionoj normi članovi Sudskog savjeta: predsjednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudija, četiri ugledna pravnik a koje bira i razrješava Skupština, na prijedlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu i ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Predmet amandmanskog djelovanja bilo je i tužilaštvo, na način što se amandmanima X–XIII, pored ostalog, propisuje: da Vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore nakon saslušanja u nadležnom radnom tijelu Skupštine, na prijedlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu, a da se Vrhovni državni tužilac i rukovodioci državnih tužilaštava biraju na vrijeme od pet godina.

U oblasti ustavnog sudstva novine, predviđene amandmanima XV i XVI, odnose se na: promjenu mandata ustavnih sudija sa devet na 12 godina i propisivanje da se ima pravo samo na jedan mandat; promjenu načina izbora ustavnih sudija, koje sada bira i razrješava Skupština, i to: dvoje sudija na prijedlog Predsjednika Crne Gore i pet sudija na prijedlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu. Sudije Ustavnog suda sada iz svog sastava biraju predsjednika Ustavnog suda na vrijeme od tri godine, pri čemu isto lice može biti birano samo jednom za predsjednika i sudiju Ustavnog suda.

## 6. KRITIČKI OSVRT NA PREDLOŽENA RJEŠENJA

Nakon usvajanja amandmana na Ustav Crne Gore, iniciranih postojanjem „neprimjerenog političkog uticaja“ na pravosuđe i Ustavni sud, postavilo se pitanje da li je ustavnom revizijom postignut napredak u depolitizaciji pravosuđa kao jednom od temeljnih postulata vladavine prava?

U odgovoru na ovo pitanje navodimo, primjera radi, po dva rješenja koja označavaju iskorake i nedorečenosti usvojenih ustavnih promjena.

Kao napredak se mogu označiti sljedeća rješenja. Dosadašnje rješenje da se predsjednik Vrhovnog suda bira na prijedlog tri predsjednika (države, Skupštine i Vlade) u potpunosti je isključivalo uticaj sudske vlasti, a, s druge strane, omogućavalo je da tri najistaknutije političke ličnosti vrše direktan uticaj na kadrovsko kreiranje sudske vlasti. Novo rješenje o jačanju uloge Opšte sjednice Vrhovnog suda (koja daje prijedlog) i donošenju dvotrećinske odluke Sudskog savjeta, u kome nosioci sudske funkcije čine polovinu članova, predstavlja afirmaciju „sudskog esnafa“ i smanjuje uticaj političkih struktura. Pozitivno je i to što je ograničen mandat predsjednika Vrhovnog suda, budući da je postojanje ustavne praznine

otvorilo dileme i stvorilo praksu po kojoj je taj mandat faktički produžavan, čime je dobio karakter neograničenog mandata, što nije bila zamisao tvoraca ustava.

U načinu izbora sudija Ustavnog suda, iskorak je učinjen u pravcu da šef države, kao dominantna politička ličnost, više nije ekskluzivni predlagatelj kandidata za izbor ustavnih sudija, već to pravo sada dijeli sa Skupštinom, i to na osnovu sprovedenog javnog oglašavanja. Iskorak je učinjen i u pravcu da Skupština bira ustavne sudije kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom u prvom krugu, odnosno većinom od 3/5 u drugom krugu glasanja. Na taj način, dozvoljava se i opoziciji da utiče na izbor sudija Ustavnog suda, te se jača njihova nezavisnost i autoritet u javnosti.

Pored navedenih iskoraka, amandmani sadrže niz rješenja koja otvaraju pitanje njihove „održivosti“, budući da ne garantuju obezbjeđenje potrebnog nivoa depolitizacije i nezavisnosti ove grane državne vlasti. U spisku nedorečenosti amandmanskih rješenja izdvajamo sljedeće.

Uslovi za izbor sudija propisani Ustavom veoma su šturi (ugled istaknutog pravnog stručnjaka, sa najmanje 40 godina života i 15 godina rada u struci, bez posebnog preciziranja kriterijuma o tome šta znači pojam „istaknuti pravni stručnjak“). To ne garantuje ni potrebnu diversifikaciju u sastavu ovog organa, koja je od nasušnog značaja za donošenje teških i kompleksnih odluka, kakve su odluke u ustavnim sporovima. Dakle, „istaknuti“ pravnici biraju se na osnovu javnog poziva, a ne na prijedlog strukovnih organizacija (npr. advokatske komore, pravnih fakulteta, Udruženja pravika i sl.), što bi im dalo veći legitimitet.

Drugo, Ustavni zakon za sprovođenje ustavnih amandmana izričito ne propisuje obavezu reizbora nosilaca pravosudnih funkcija, prije svega državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda. Međutim, „primjenjivači“ ustavnih normi (prije svega, Skupština i Vlada) zauzeli su stav da Ustavni zakon treba ekstenzivno tumačiti, te su usvojeni zakoni o tužilaštvu i Ustavnom sudu, po kojima je to obaveza. Ovakav stav može dovesti do situacije u kojoj se našao pravosudni sistem Republike Srbije, u kome je Ustavni sud proglasio neustavnim sprovedeni postupak reizbora sudija, što je izazvalo brojne reakcije, ugrozilo pravnu sigurnost i dovelo do značajnih troškova za državni budžet.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vid. <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Steta-od-reizbora-sudija-10-miliona-evra.lt.html>, 18. oktobar 2013.

## 7. ZAKLJUČNA OCJENA

Ustavno oblikovanje Crne Gore, od sticanja statusa nezavisne države (2006) do danas, pratilo je mnoštvo dilema, proisteklih iz složenog društvenog i političkog konteksta, uz uticaj brojnih činilaca na unutrašnjem i međunarodnom planu. To je i razlog da je Ustav iz 2007. godine tekst koji nije u potpunosti ispunio sve ono što bi ga učinilo optimalnom poveljom organizacije vlasti crnogorske države i prava i sloboda njenih građana. Međutim, neophodnost ustavnih promjena ne smije biti izgovor za ishitrenost u njihovom kreiranju i usvajanju, jer Ustav jeste kompromis, ali ne i ogoljena partijska nagodba, on jeste i politički akt, ali ne samo to. Iz tih razloga, (formalno) poštovanje preporuka Venecijanske komisije i EU prilikom izrade i usvajanja amandmana na Ustav Crne Gore može biti uknjiženo kao osvajanje stepenika na evropskom putu, ali ako ono ne rezultira usvajanjem ustavnih promjena koje odgovaraju crnogorskoj društvenoj realnosti, onda će na gubitku biti i građani i načelo vladavine prava kao vrhunsko ustavno načelo.

### LISTA REFERENCI

#### Bibliografske reference

1. Баста, Лидија, *Политика у границама права*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Београд 1984;
2. Jelić, Ivana, *Ljudska prava i multikulturalizam*, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica 2013;
3. Николић, Павле, *Уставно право*, Просвета, Београд 1995;
4. Pajvančić, Marijana, Vukčević, Mladen, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta „Mediterran“, Podgorica 2009;
5. Перовић, Слободан, *Правно-филозофске расправе*, Службени лист, Београд 1995.

#### Pravni dokumenti

1. Godišnji izvještaj o napretku Crne Gore za 2008. godinu, SEC(2008) 269, [http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske\\_integracije/Godisnji\\_izvjetaj\\_o\\_napretku\\_Crne\\_Gore\\_za\\_2008.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Godisnji_izvjetaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2008.pdf);
2. Godišnji izvještaj o napretku Crne Gore za 2009. godinu, SEC(2009) 133, [http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske\\_integracije/Godisnji\\_izvjetaj\\_o\\_napretku\\_Crne\\_Gore\\_za\\_2009.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Godisnji_izvjetaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2009.pdf);
3. Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (SEC(2010) 1334, <http://www.undp.org.me/home/actualities/ec/Misljenje%20EK%20o%20zahtjevu%20CG%20za%20clanstvo%20u%20EU,%209.%20nov.%202010.pdf>;

4. Mišljenje Venecijanske komisije na Ustav Crne Gore br. CDL-AD(2007)047;
5. Nacrt Mišljenja Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) o nacrtu izmjena i dopuna tri ustavne odredbe koje se odnose na Ustavni sud, Državnog tužioca i Sudski savjet Crne Gore (CDL(2013)033), [http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Nacrt\\_mišljenja\\_Venecijanska\\_komisija.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Nacrt_mišljenja_Venecijanska_komisija.pdf).

*Full Professor Mladen Vukčević, LL.D.*  
*Danilo Čupić, PhD Student.*

Faculty of Law, University „Mediterranean“ in Podgorica

## **DEVELOPMENT OF THE IDEA OF THE RULE OF LAW AND AMENDMENT TO THE CONSTITUTION AS A PRECONDITION OF THE EUROPEAN INTEGRATIONS (THE CASE OF MONTENEGRO)**

### *Summary*

The subject of this paper is the development of the idea of the rule of law in Montenegrin history and constitutionality, with a special reference to the current revision of the Constitution of Montenegro, in part related to changes in the judiciary. This paper presents a chronological overview of the provisions referring to the constitutional position of the fundamental legal principle and its implementation in different historical periods, starting from 1905 to 2007, from the first constitution up to the adoption of the current Constitution of Montenegro and the amendment I–XVI in 2013.

The central part of the work is the analysis of the constitutional provisions which regulate the judiciary in the Constitution of Montenegro in the context of the requirement that they should undergo a revision in the process of European integration. In this sense, the comparison is done between, on the one hand, the approved amending changes which tend to eliminate the influence of political factors on the performance of the functions of the judiciary, and on the other hand, the potential scope and limitations of the solutions that have been proposed.

**Key words:** *Rule of law; Constitution of Montenegro; Constitutional revision; Judicial authority; European integrations.*