



Fondacija Institut za otvoreno društvo
Predstavništvo Crna Gora

Novi Ustav

**karakter, principi i rješenja u
oblasti demokratije i ljudskih prava**

- izlaganja sa Okruglog stola -

Centar za razvoj
nevladinih organizacija
(CRNVO)

Fondacija Institut za otvoreno društvo
Predstavništvo Crna Gora
(FOSI ROM)



Novi Ustav

karakter, principi i rješenja u oblasti demokratije i ljudskih prava

- izlaganja sa Okruglog stola -

2. novembar 2006. g.

Podgorica

Impresum

Izdavač:

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Ul. Dalmatinska br. 22

81 000 Podgorica

Tel/ fax: 081/264-211, 264-267, 265-435, 265-441

E-mail: crnvo@cg.yu

www.crnvo.cg.yu

Naziv publikacije:

Novi Ustav - karakter, principi i rješenja u oblasti demokratije i ljudskih prava
- izlaganja sa Okruglog stola -

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednik publikacije:

Milena Milunović

Lektura i korektura:

Milena Milunović

Prepress:

Blažo Crvenica

Štampa:

Studio Mouse

Tiraž:

250 primjeraka

Podgorica, 2007. g.

Sadržaj

Sanja Elezović direktorka Fondacije Institut za otvoreno društvo - Predstavništvo Crna Gora	4
Stevo Muk direktor Centra za razvoj nevladinih organizacija	5
Mijat Šuković Predsjednik Savjeta za ustavna pitanja Skupštine RCG	7
Prof. dr Marijana Pajvančić Profesorica Pravnog fakulteta u Novom Sadu.....	22
Blagota Mitrić Profesor Pravnog fakulteta u Podgorici	29
Vladan Đuranović Pravni konsultant	31
mr Tea Gorjanc Prelević Akcija za ljudska prava	38
Radan Nikolić Predsjednik Udruženja boraca ratova od 1990. godine Crne Gore.....	47
Aleksandar Saša Zeković Istraživač kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori	51
Stanko Marić Predsjednik Udruženja pravnika Crne Gore	56
dr Avdul Kurpejović Predsjednik Matice muslimanske Crne Gore.....	59
Fadil Mučić Savez slijepih Crne Gore i Savez civilnih invalida rata Crne Gore	62
Prilog Tekst Inicijative nevladinih organizacija Predstavnicima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, političkim partijama, Univerzitetu Crne Gore, sindikata, medijima i drugim organizacijama civilnog društva, poslovnom sektoru i ukupnoj javnosti Crne Gore	63

Sanja Elezović

**direktorka Fondacije Institut za otvoreno društvo -
Predstavništvo Crna Gora**

Želim Vam dobrodošlicu u ime Fondacije Institut za otvoreno društvo koja je jedan od organizatora današnjeg skupa na temu "Novi Ustav RCG - karakter, principi i rješenja u oblasti demokratije i ljudskih prava". Htjela bih da iskoristim svoje uvodno obraćanje da Vas ukratko upoznam sa kontekstom iz kojega je nastala ideja da se organizuje ovaj Okrugli sto.

Naime, grupa od petnaestak nevladinih organizacija je nakon uspješnog završetka referenduma odlučila da se obrati predstavnicima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, svim političkim partijama, poslovnom sektoru i svim građanima Crne Gore jednom Inicijativom koja je objavljena u dnevnim novinama krajem jula mjeseca, a juče ponovljena još jedanput u dnevnim novinama. Inicijativa ima za cilj da upozna javnost sa stavovima dijela NVO sektora u vezi sa najvažnijim pitanjima koja su od značaja za dalji razvoj Crne Gore. Osnovni stavovi NVO sektora i osnovne ideje koje su navedene u ovoj Inicijativi ticale su se sljedećih oblasti: novog Ustava, demokratije i vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, dobre uprave, održivog razvoja i socijalne kohezije. U okviru svake oblasti, predstavnici dijela NVO sektora naveli su svoje konkretne prijedloge o tome kako poboljšati situaciju u određenoj oblasti. Sa svoje strane, potpisnici Inicijative su se obavezali da će otvoriti intenzivan javni dijalog koji će omogućiti direktnu razmjenu mišljenja o svakoj od navedenih oblasti i dogovorili se da se javni dijalog odvija kroz seriju od 5 okruglih stolova.

Današnji okrugli sto je prvi u nizu i koincidira sa jednim vrlo značajnim trenutkom u istoriji Crne Gore, izrade novog Ustava. Iako još nemamo zvaničan nacrt novog Ustava, niti je otvorena javna rasprava, namjera nam je da se usredsredimo na ekspertske tekst i da o njemu razgovaramo u krugu predstavnika civilnog sektora. Svi prijedlozi, primjedbe i sugestije koje se budu čule na današnjem skupu naći će se u publikaciji koju namjeravamo da distribuiramo svim institucijama države, političkim partijama i civilnom društvu, s namjerom da omogućimo da se ovi prijedlozi ozbiljno razmotre prilikom pravljenja nacrta Ustava. U publikaciji će se, pored izlaganja sa današnjeg skupa, naći i prijedlozi i sugestije svih predstavnika civilnog društva koji nijesu bili u mogućnosti da prisustvuju skupu, ali su izrazili želju da daju svoj doprinos javnom dijalogu o novom Ustavu.

Stevo Muk

direktor Centra za razvoj nevladinih organizacija

Centar za razvoj nevladinih organizacija je prihvatio dužnost da organizuje okrugli sto o novom Ustavu Crne Gore sa ciljem da pomogne i ohrabri javni dijalog o najvažnijem pravno - političkom aktu nove države i da pruži priliku stručnoj i naučnoj javnosti, a posebno predstavnicima nevladinih organizacija, da iznesu svoje stavove, prijedloge i sugestije u vezi sa karakterom, principima i rješenjima oblasti demokratije i ljudskih prava.

O novom Ustavu RCG govori se već dugo, debata se vodi na stranicama štampe, gotovo bez izuzetka među političarima, a to se najčešće čini površno, pristrasno i subjektivno.

Danas nam u prvom redu nijesu od značaja neka od tzv. simboličkih pitanja i njihove definicije u novom Ustavu, iako smatramo da je od važnosti njihovo definisanje i način koji će ih novi Ustav učiniti prihvatljivim za što veći broj građana Crne Gore.

Iz tog razloga želimo da ovaj skup relaksiramo rasprave o tim pitanjima i da fokus stavimo na pitanja organizacije vlasti, međusobnih odnosa i kontrole rada tri grane vlasti, civilne kontrole rada vlasti i ljudskih prava. Upravo na okviru i pretpostavkama za razvoj demokratije, i ljudskih prava.

Vjerujem da su javnost i civilno društvo prvenstveno zainteresovani za nezavisnost sudstva i tužilaštva, zaštitnika ljudskih prava i sloboda, mehanizme parlamentarne kontrole Vlade i posebno bezbjednosnih službi, transparentnost rada svih grana vlasti, status javnih dobara odnosno resursa, punu slobodu udruživanja i djelovanja civilnog društva.

Mi smatramo da je od najveće važnosti da se proces javnog dijaloga o tekstu novog Ustava otvori za najširu javnost i da formalne procedure za usvajanje novog ustava uključe mehanizme za kvalitetnu javnu raspravu, koja bi podrazumijevala obavezu Skupštine RCG da uvaži konkretne prijedloge građana i njihovih organizacija, ali i pruži odgovore povodom prihvatanja ili neprihvatanja pojedinih prijedloga.

Mi apelujemo na pravovremeno i kontinuirano, a ne naknadno uključenje građana i stručne javnosti, apelujemo na suštinsko i kvalitativno umjesto fo-

rmalnog. Hoćemo da pomognemo da svi zajedno kao društvo znamo više o onome što je predmet Ustava, što je iskustvo drugih i da novim tekstom riješimo probleme koje smo imali ranije i otvorimo mogućnosti za puni razvoj demokratije, civilnog društva i vladavine prava.

Želimo da Ustav bude brana neograničenoj vlasti, a da nikad više ne bude brana uvođenju novih mehanizama kontrole i javnosti.

To je bio razlog za otvaranje posebnog linka na web sajtu CRNVO-a na kojem su postavljeni tekstovi Ustava nekih najvažnijih demokratskih država i na kojem će se naći i izlaganja sa današnjeg skupa, ali i informacije o drugim kvalitetnim priložima u toku ukupne debate o Ustavu.

Iako ćemo danas čuti argumente u prilog verzije Ustava RCG koju je pripremio Savjet za ustavna pitanja Skupštine RCG, mi danas ne želimo da čujemo samo kritike ili pohvale na račun tog teksta, već prije svega suštinske i argumentovane prijedloge rješenja koja bi se trebala naći u novom Ustavu RCG.

Mijat Šuković

Predsjednik Savjeta za ustavna pitanja Skupštine RCG

NEKOLIKO PRINCIPA I ODREĐENJA KOJA BI TREBALO UGRADITI U USTAV CRNE GORE

Uvaženi učesnici ovog Okruglog stola,

Prije izlaganja o određenoj temi, činim dvije napomene.

Prvo. Smatram veoma korisnim i značajnim što je Centar za razvoj nevladinih organizacija organizovao dijalog u obliku okruglog stola o principima i rješenjima u oblasti ljudskih prava i demokratije koje bi trebalo ugraditi u novi Ustav Crne Gore. Veoma je djelotvorno i značajno uključivanje nevladinih organizacija, akademske strukture, udruženja, sindikata i drugih subjekata civilnog društva u procese donošenja novog Ustava Crne Gore. Značajno je tim više što postoji tendencija da se strateška opredjeljenja koja bi trebalo ugraditi u taj akt utvrđuju samo od partijsko-političkih struktura.

Drugo. Još nema nacrtu ustavnog teksta. Ekspertski tekst Ustava Crne Gore koji je objavljen, samo je polazna osnova za izradu nacrtu. Neizvjesno je koliko će iz njega preuzeti tijelo ovlašćeno za izradu nacrtu Ustava. Zato se nalazimo u situaciji koja opredjeljuje da se govori o tome koje bi principe i rješenja trebalo ugraditi u novi Ustav Crne Gore, a ne da se rasprava usmjeri da li se ili ne usvajaju određenja u Ekspertskom tekstu.

Tako će biti usmjereno moje izlaganje.

O predmetu i značaju Ustava

Ustav države, bilo koje, ima pravnu snagu koja obavezuje i obezbjeđuje da po pravilima utvrđenim u njemu funkcioniše država i da se po tim pravilima građani upravljaju u životu. To čini da je ustav, u svakoj državi i uvijek, bitan za stabilnost, unutrašnji mir i prosperitet države, za slobodu društva i svakog građanina u državi, slobodu pregalaštva i stvaralaštva, za odnose među građanima. Njime se uspostavlja i političko-kulturni obrazac društva i države i postavlja osnova za život u budućnosti. Ustav je i slika kojom se država predstavlja svijetu.

U mjeri u kojoj njegovu koncepciju odlikuju demokratske i moralno-filozofske misli i humani sistemi vrijednosti, vid je ljudske emancipacije i pravna snaga za uvećavanje demokratskih sadržaja u državnom poretku i životu društva. Zato je izuzetno značajno kreiranje ustava u svakoj državi i uvijek. Njegovim kreiranjem, u pravilu, piše se istorija.

U Crnoj Gori sada je istorijski prelomno vrijeme. Ta činjenica i sve prethodno kazano čini da je sada u njoj velika potreba, obaveza, odgovornost, da se izradi i donese Ustav koji će biti snaga obezbjeđivanja: slobode svakog građanina i društva kao cjeline; očuvanja i zaštite jedinstva države Crne Gore i demokratskog spajanja djelova u cjelinu; razvijanja i učvršćivanja osjećaja crnogorskog građanina u značenju pripadnosti državi Crnoj Gori i njenim vrijednostima nezavisno od nacionalne i vjerske pripadnosti. Koji će biti snaga obezbjeđivanja učvršćenja, zaštite i odbrane nezavisne države Crne Gore i njenog identiteta.

Duhovno nasljeđe, državotvorna znanja, pojedinačna i institucionalna, kojim se raspolaže, sada dominantna duhovna konstitucija većine građana Crne Gore, omogućavaju da se izradi novi Ustav Crne Gore sa sadržinom koja sve kazano može obezbijediti..

Potrebno je samo demokratski državotvorni pristup izradi i donošenju Ustava i otklanjanje u što većoj mjeri ideoloških i političko-stranačkih interesnih pristupa.

Sa Ustavom koji ne bi obezbijedio ostvarivanje suštine kazanog, istorija uči, nema stabilne države Crne Gore, niti osiguranja izvjesnosti trajnosti njene nezavisnosti.

Ima pitanja koja se ustavno uređuju a koja se mogu urediti i sa kompromisima koji mogu biti i djelotvorni. Međutim, nije djelotvorno, niti je ustavno-državnički mudro, praviti ustavne kompromise koji će radati nove probleme i rezultirati promašajima, pa ni onda kada se sa njima postiže neki politički rezultat kratkotrajno djelujući. Ustavi se grade na istini i demokratskim principima, sa kompromisima koji mogu biti izuzetak i ne na područjima strateškim za budućnost države. Ne sa kompromisima koji će biti izvor tenzija i sukoba većih od onih koje bi pratilo njihovo principijelno i na istini zasnovano rješavanje u ustavnom tekstu.

Bilo bi dobro da se Ustav donese konsenzusom. Ali, bitno je imati u vidu da narod nije samo nekoliko desetina ili stotina onih koji glasno viču, već je i

ona većina koja glasno ne govori, a kojoj je životni interes stabilna država i izvjesna njena budućnost.

Kreiranje ustava, uvijek i svuda, otvara obiman kompleks nedoumica, teškoća, teorijsko-praktičnih problema

Kreiranje ustava uvijek i svuda neraskidivo je povezano sa duhovnim stanjem i razvojnim usmjerenjem uticajnih činilaca u društvu. Neodvojivo je od istorije naroda i države čiji je ustav. Posebno njihove kulturne i pravne istorije.

To uslovljava da izrada ustava države, uvijek i svuda, otvara obiman kompleks nedoumica, dilema, teorijsko-pravnih problema, složenih i slojevitih. Naročito u prelomnim periodima istorije države koja pristupa izradi novog ustava.

Zato ne treba smatrati da je nešto izuzetno i nenormalno što se u Crnoj Gori iskazuju različita stanovišta, pa i međusobno potpuno protivrečna, o tome kakva sadržina bi trebalo da odlikuje budući Ustav Crne Gore.

Utvrđiti da je država Crna Gora - građanska država

Polazno utvrđenje bitno za razvoj i unapređivanje ljudskih prava i demokratije koje bi trebalo ugraditi u novi Ustav Crne Gore je utvrđenje - Crna Gora je građanska država. To bi trebalo utvrditi definicijom države, određenjem da je zasnovana na suverenitetu građana, odredbama o ljudskim pravima i slobodama, odredbama o organima vlasti i načinu donošenja državnih odluka. Tim određenjem utvrđuje se da su konstituenti države Crne Gore svi njeni građani, sa jednakim pravom svakog građanina, bez obzira na nacionalnost, vjeru, jezik i druge osobenosti, da učestvuje u javnom životu i rješavanju društvenih problema, da su građani odlučujući činioци u donošenju državnih odluka, bez čijeg se odlučivanja, neposrednog ili putem slobodno izabranih predstavnika, ne mogu legalno i legitimno donositi odluke o državnim poslovima.

Jednakopravnost pripadnika nacionalnih, vjerskih i jezičkih manjina obezbijediti i garantovanjem posebnih manjinskih prava, ne samo za očuvanje njihovog identiteta već i dalje unapređivanje vrijednosti značajnih za manjinski identitet. Utvrđenje posebnih manjinskih prava nije suprotno principima građanske države. Naprotiv, utvrđenje manjinskih prava koja su potrebna

za očuvanje i unapređivanje nacionalnog i kulturnog identiteta i za obezbjeđivanje učešća pripadnika manjina u javnom životu, bez povrede jednakopravnosti svih građana, uslov je ostvarivanja suštine građanske države.

Ovo utvrđenje saglasno se sa dosadašnjom istorijom Crne Gore. Izgradnja i funkcionisanje države Crne Gore kao građanske države rezultirao je dragocjenim međunacionalnim i viševjerskim skladom, multikulturalnošću, sa širenjem i jačanjem interkulturalnosti, što su odlike savremene države Crne Gore. Rezultiralo je tom dragocjenošću koja kazuje da nema ništa prirodnije i razumnije nego slijediti tu pozitivnu tradiciju i obavezuje da se to čini.

Utvrđenje da je Crna Gora građanska država saglasno je i sa voljom i opredjeljenjem većine građana Crne Gore, iskazanom nebrojeno puta i na razne načine, uvijek kada je govoreno i pisano o novom ustavu, u svim krajevima Crne Gore. Naučni, kulturni i drugi stvaraoci širom Crne Gore, u posljednjih nekoliko godina, u publikacijama i na razne druge načine, argumentovano su dokazali prednost izgradnje države Crne Gore kao građanske države.

Ustavno-pravna nauka utvrđuje da je koncept građanske države demokratski i perspektivan, da je u savremenosti model države u Evropi i svijetu, koji je demokratski i koji daje vrlo pozitivne rezultate svuda gdje se dosljedno ostvaruje.

Utvrđenjem da su konstituenti države Crne Gore njeni građani svih nacionalnosti, sa jednakim pravima i obavezama, potvrđuje se da su autohtone sve nacionalne cjeline koje žive na teritoriji Crne Gore, da su sve doprinosile izgradnji i napretku Crne Gore i da su privržene njenom napretku, da su jednako zaštićene, da je pripadnicima svake nacionalne cjeline, prema sposobnostima i kredibilitetu - koji se stiče stepenom poštovanja države Crne Gore, njenog ustava i poretka, savjesnošću u radu - dostupno svako radno mjesto. Ispunjavaju se, dakle, svi zahtjevi, bukvalno svi, kojima je do sada javno obrazlagan predlog da "narodi i nacionalne manjine" na tlu Crne Gore, kao kolektiviteti, budu konstituenti države Crne Gore.

Drugačiji predlog iskazan je u javnoj raspravi o ustavnim pitanjima u ime dvije političke partije. Predloženo je da se utvrdi da su konstituenti države Crne Gore nacionalni kolektiviteti koji u njoj žive. Po jednom predlogu da to budu samo Crnogorci i Srbi, a po drugom da to budu svi nacionalni kolektiviteti koji najmanje 3% participiraju u ukupnom broju građana Crne Gore.

Prihvatanjem bilo jednog bilo drugog ovog predloga poništila bi se konstitutivnost građana, a time i sve vrijednosti koje donosi. Time bi višenacionalna, multikulturalna i viševjerska država Crna Gora prestala biti jedinstvena država. Transformisala bi se u složenu državu sastavljenu od nekoliko posebnih politički i državotvorno organizovanih nacionalnih entiteta. Na odgovarajući način tome bi se morali prilagoditi organizacija vlasti i način donošenja odluka u državnim organima. Moralo bi se propisati da se odluke o pitanjima iz nadležnosti države donose na principu usklađivanja opredjeljenja nacionalnih kolektiviteta, kao konstitutivnih članova države. Moralo bi se propisati da organi zakonodavne i izvršne vlasti funkcionišu kao u složenim državama. Moralo bi se odustati od ustavnog utvrđenja da su profesionalnost i radni kredibilitet kriterijum za zapošljenje, i utvrditi da je nacionalna pripadnost bitan kriterijum za zapošljenje. čak bi se morale propisati i kvantitativne proporcije koliko pojedinoj nacionalnosti pripada radnih mjesta u državnim organima i institucijama koje vrše poslove od javnog interesa, iako kvantifikacije nijesu ustavna materija. Rezultiralo bi to političkoj i kulturnoj podjeli društvenog tkiva Crne Gore na više nacionalnih entiteta, a to bi vodilo i novim diobama, produbljivalo bi razlike, uvećavalo tenzije, rivalitete, konfrontacije. Zaustavilo bi progresivan ali još nejak proces usmjeren na to da multikulturalnost u Crnoj Gori sve više poprima obilježja i sadržaje interkulturalnosti.

U ukupnosti vodilo bi to dezintegraciji države Crne Gore po nacionalnoj osnovi, mijenjalo bi karakter bića Crne Gore. Ne bi vodilo prosperitetu države Crne Gore, niti bi doprinijelo prosperitetu bilo koje nacionalne cjeline u Crnoj Gori, već obratno.

Bilo bi to veoma slično bosanskom modelu države zasnovane na političko-državnoj posebnosti nacionalnih entiteta.

Zato je konstatovana alternativa rješenje koje ne odgovara ni sadašnjoj stvarnosti, ni perspektivi države Crne Gore.

Na kraju krajeva država Crna Gora ne stvara se ustavom koji se donosi, da bi se tek sada utvrđivali njeni konstituenti. Ona je stvorena u procesima koji su dovršeni daleke 1803. godine, prije dva vijeka, a sada se samo ustavno preuređuje.

U Ekspertskom tekstu Ustava u definiciji države Crne Gore i u odredbama o organizaciji vlasti i načinu donošenja odluka o državnim poslovima, dosljedno je realizovan koncept građanske države.

Utvrđiti skup i sklop principa kojima se gradi demokratski poredak države

Da bi se osiguralo ostvarivanje ljudskih prava i sloboda i razvijali demokratski odnosi u Ustavu Crne Gore trebalo bi utvrditi pravni poredak države Crne Gore koji će odlikovati:

- suverenost građana;
- republikanski oblik vladavine;
- višestranu ograničenu državnu vlast - da može činiti samo ono što joj je Ustavom i zakonom dozvoljeno, da odluke i sve akte mora donositi samo na osnovu i u granicama Ustava i zakona, da je dužna poštovati i štiti ljudska prava i slobode i da poslove iz svoje nadležnosti vrši tako da stvara uslove da se o bitnim pitanjima koje rješava mogu djelotvorno izjašnjavati naučne i stručne institucije, udruženja, nevladine organizacije, manjinska vijeća i svi oblici organizovanja građana, naročito stvaralaca duhovnih i materijalnih vrijednosti;
- vladavina prava i pravna država - što podrazumijeva da nije pravna država sa bilo kakvim pravom već sa pravednim pravom;
- nezavisno sudstvo i pravo građana na suđenje u razumnom roku;
- ustavnost i zakonitost;
- utvrđenje da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšte-prihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, da imaju primat nad unutrašnjim pravom i da se neposredno primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg prava ili kada odnosi nijesu uređeni unutrašnjim pravom;
- utvrđenje da se država izgrađuje na znanju, to jest da se vršenje stručnih poslova u državnoj strukturi i svim oblastima povjerava primjenom principa profesionalnosti, kompetentnosti i kredibiliteta stečenog poštovanjem Ustava i zakona i efikasnim radom;
- garantovanje korpusa svih ljudskih prava i sloboda, čiji su sastavni dio i manjinska prava, koja se jemče opšteprihvaćenim pravilima i standardima međunarodnog prava, a koja se ustavno garantuju;

- sloboda naučnog i umjetničkog stvaranja i publikovanja rezultata naučnog i umjetničkog stvaranja;
- autonomija naučnih ustanova i univerziteta i garancija akademskih sloboda;
- sloboda organizovanja političkih partija, uz obavezu registrovanja, sa zabranom političkog organizovanja u državnim organima, i sloboda djelovanja političkih partija, uz obavezu poštovanja pravnog poretka;
- sloboda udruživanja i djelovanja udruženja sa obavezom poštovanja Ustava i zakona;
- sloboda misli, opredjeljenja i njihovog javnog iskazivanja bez povrede prava drugog i pluralizma medija;
- autonomnost lokalne samouprave sa kontrolom državnih organa samo radi obezbjeđivanja ustavnosti i zakonitosti;
- odvojenost crkve od države;
- sloboda vjeroispovijesti, vjerskih obreda, unutrašnjeg organizovanja, vjerskih škola i vjerskog djelovanja, uz obavezu poštovanja Ustava i zakona;
- tržišna privreda zasnovana na slobodi preduzetništva, liberalnom spoljnotrgovinskom sistemu i režimu, jednakim opštim uslovima privređivanja za sve privredne subjekte, garancija stranim investitorima;
- drugi sa ovim komplementarni principi.

Utvrđiti, dakle, skup i sklop principa i konkretnih određenja kojima se država Crna Gora pravno gradi kao država sa demokratskim poretkom. Poretkom koji pruža mogućnost i daje šansu za njen uspon u razvojni, ekonomskom, kulturnom, obrazovnom, naučnom, ukupnom.

Svi ovi principi i ova određenja ugrađeni su u Ekspertski tekst Ustava Crne Gore. Njihovo preciznije i u tom smislu bolje formulisanje može se unapređivati.

Kodifikovati ljudska prava i slobode u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim i evropskim standardima

Regulisanje ljudskih prava i sloboda u svakom ustavu ima trostruku ulogu i domet: obezbjeđuje se sloboda i položaj građana, ograničava se vlast i uobličava političko-kulturni obrazac sa demokratskim svojstvima. Zato ovoj tematici mora biti posvećena tome odgovarajuća pažnja u izradi novog Ustava Crne Gore.

Uloga i domet ljudskih prava i sloboda opredjeljuju da se tekst Ustava Crne Gore izradi sa realizacijom metodološko-kodifikatorskog principa, koji se realizuje u svim ustavima koji se donose posljednjih godina i koji je realizovan i u Ustavu Evropske unije čije je usvajanje u toku, kojem dijelu tog ustava nije iskazana rezerva ni od jedne države. Principa koji obavezuje da se u ustavnom tekstu iscrpno utvrde sva prava i slobode koje se ustavno jamče, pa i kada su utvrđena u potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i pozitivnim zakonima Crne Gore; da se opiše sadržina i smisao svakog onog prava čije je opisanje potrebno za potpunije razumijevanje; da se propišu načela o njihovom ostvarivanju i utvrde instrumenti kojima se obezbjeđuje njihovo ostvarivanje, osnove i okvir za moguća ograničenja i sve drugo što podrazumijeva ustavno regulisanje ove materije.

To i obavezuje i opredjeljuje da se utvrdi i načelo jedinstvenosti ljudskih prava i sloboda, po kojem su manjinska prava integralni dio ljudskih prava i sloboda. Načelo koje opredjeljuje da se odredbe o manjinskim pravima, u sistematici, nalaze u dijelu u kojem su odredbe o ljudskim pravima i slobodama svih građana. Naravno, da se u okviru tog dijela, u posebnom poglavlju, sa odgovarajućim naslovom, utvrde manjinska prava. To je adekvatnije konstatovanom načelu nego da se ta prava izdvajaju u poseban dio.

Sa ovim rukovodnim načelima napisane su odredbe o ljudskim pravima i slobodama u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore. Ogleda se to i u obimu odredbi o ljudskim pravima i slobodama, koje čine više od jedne trećine ukupnog ustavnog teksta, od člana 18. do 86, a ukupni tekst ima 188 članova.. Osim toga, niz drugih odredaba u ustavnom tekstu sadrži određenja o ljudskim pravima i slobodama i o njihovoj institucionalnoj zaštiti.

Gledano kompoziciono i sadržinski, dio o ljudskim pravima i slobodama vrijednosno jezgro Ekspertskog teksta Ustava.

Nijedno ljudsko djelo nije tako dobro da se ne može unaprijediti. Važi to i za odredbe o ljudskim pravima u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore. Zato je ukazivanje na nedostatke određenja u tekstu, veoma poželjno. Ali je ukazivanje djelotvorno samo onoliko koliko tačno identifikuju nedostatke, bez previdanja i određenja u cjelini teksta, bez uveličavanja, i koliko ukazivanje sadrži predloge sa čime nedostatke otkloniti i čime pogrešno zamijeniti.

U debati koja se vodila proteklih dana kazana je kategorička ocjena da ne zadovoljavaju, da su "ispod očekivanja", odredbe o ljudskim slobodama i pravima u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore. Kao dokaz za utemeljenost te ocjene označene su "odredbe o manjinskim pravima".

Čak i da postoje manjkavosti u odredbama o manjinskim pravima samo na osnovu njih nije primjereno, ni metodološki ni sadržinski, izvoditi kategorične nihilističke sudove o cjelini odredbi o ljudskim pravima i slobodama i o cjelini ustavnog teksta. Osnovno je pravilo da se generalne ocjene o svakom ustavnom tekstu, bile one pohvalne ili nihilističke, daju na osnovu analize kompozicione koncepcije, sadržinskog jezgra i čvorišnih sadržaja u tom jezgru i na osnovu sadržine njegove cjeline, a ne na osnovu jedne ili samo nekoliko odredbi. Pravilo je takođe da se vrijednosne ocjene i o svakoj odredbi daju na osnovu rezultata ukrštanja njene sadržine sa cjelinom ustavnog teksta, a ne izolovano.

Da li konstatovana ocjena ima utemeljenje i potvrdu u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore ?

U Ekspertskom tekstu Ustava izričito je zajamčeno nekoliko desetina manjinskih prava bitnih ne samo za očuvanje već i za unapređenje manjinskih identiteta. Nije izostavljeno nijedno poznato pravo iz te oblasti koje ima ustavni rang. Utvrđeno je da je pripadnicima manjina, kao i svima drugima, dostupno svako radno mjesto u državnoj strukturi i javnim službama pod uslovom ispunjenja uslova o profesionalnoj sposobnosti i kredibilnosti dokazanoj odnosom prema radu, kvalitetom rada i dosljednošću poštovanja Ustava i zakona. Manjinama, kao kolektiviteta, zajamčeno je pravo da putem svojih manjinskih vijeća učestvuju u javnom životu, u donošenju odluka, pravnih propisa, obrazovnih programa koji se odnose na njih, osnivanja prosvjetnih i kulturnih ustanova, medija. Dat je izričit pravni osnov (odredba u članu 83) da se "radi potpunije manjinske zastupljenosti u javnom životu, naročito u organima koji vrše zakonodavnu vlast", dinamično kako se šire mogućnosti i opredjeljenja, "zakonom mogu utvrditi i druga manjinska prava".

Dalje konkretizovanje, naročito kvantifikacije koje se iskazuju u procentima ili apsolutnim brojevima, svako ulaženje u materiju slično odredbama u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama koje je Ustavni sud Crne Gore proglasio neustavnim, bilo bi neprimjereno ustavnom normiranju. Dovoljno je što u datom ustavnom tekstu nema nijedne odredbe koja bi mogla biti osnov za anuliranje bilo čega što je propisano u važećim zakonima i odlukama i što se, kako je već rečeno, daje ustavni osnov da se sve kvantifikacije, koje su prihvatljive i ne narušavaju jednakopravnost građana, mogu utvrđivati zakonima. Ukoliko je neko očekivao da se sve kvantifikacije iz zakona prenesu u ustavni tekst, bez sumnje, nije uvažavao načelo što obuhvata ustavna materija.

U vezi sa tvrdnjom da je sistem zaštite ljudskih sloboda i prava u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore slabiji nego u postojećem Ustavu, nekoliko činjenica

Ekspertski tekst Ustava Crne Gore preuzima sve instrumente i sredstva zaštite ljudskih prava i sloboda koje ima sadašnji Ustav. Nije izostavljen nijedan instrument, nijedno sredstvo zaštite. Međutim, proširen je i preciznije utvrđen osnov za podnošenje ustavne žalbe, što je čini djelotvornijom u odnosu na sadašnje stanje, a ustavnim garantovanjem budžetske samostalnosti sudija i propisivanjem nove procedure izbora sudija koja je pruža više šansi da stručnost i moralna kredibilnost budu kriterijumi koji će opredjeljivati izbor djelatnika pravde, stvaraju se bolji uslovi za obezbjeđivanje efikasnije, u odnosu na sadašnje stanje, sudske zaštite ljudskih prava i sloboda.

Sa ustanovljenjem pet potpuno novih pravnih instrumenti za zaštitu ljudskih prava i sloboda, u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore obogaćen je dosadašnji sistem zaštite ljudskih sloboda i prava, uključujući i zaštitu manjinskih prava. Tih pet novih određenja su:

- 1) Ustavno garantovanje prava građaninu na donošenje odluke o njegovim pravima i slobodama u razumnom roku;
- 2) Ustavno garantovanje prava na ustavnu tužbu za zaštitu ljudskih prava i sloboda - novog pravnog sredstva za preispitivanje pravosnažnih sudskih presuda, uključujući i presude vijeća Vrhovnog suda, kojima je odlučeno o nekom ustavno zajamčenom pravu ili slobodi;
- 3) Ustavno garantovanje prava na zaštitu prava i sloboda od međunarodnih sudskih institucija i prava na zahtjev za pravnu pomoć od državne institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koja prava do sada nijesu bila ustavno zajamčena;

- 4) Ustavno obavezivanje državnih organa i institucija koje vrše javna ovlašćenja da u procesima donošenja odluka stvaraju uslove koji omogućavaju da građani, putem svojih organizacija i oblika djelovanja, naučnih i stručnih ustanova, udruženja i nevladinih organizacija, učestvuju u razmatranju nacрта i predloga odluka o svim bitnim pitanjima, i
- 5) Ustavno utvrđenje obaveze organa države i lokalne samouprave, ustanova i organizacija koje vrše javna ovlašćenja ili poslove od javnog interesa, u svim oblastima, da stručne poslove, a to su poslovi čijim se vršenjem najviše odlučuje o ljudskim pravima, povjeravaju licima po kriterijumima: profesionalna sposobnost i kompetentnost za određeni posao, dosljednost u poštovanju i primjeni Ustava i zakona, savjesnost i moralna čestitost, čime se implicitno proglašava protivustavnim povjeravanje stručnih poslova favorizovanjem partijske pripadnosti kao kriterijuma za povjeravanje stručnih poslova, što je jedna od bitnih garancija za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Ni autori konstatovanih ocjena, ni bilo ko drugi, do sada nije predložio sa čime zamijeniti, dopuniti ili unaprijediti date odredbe o zaštiti ljudskih prava i sloboda.. Dok to ne učine, njihove kategoričke ocjene ostaju gole tvrdnje, koje sa prazninom koja ih odlikuje ne pomažu unapređivanju ustavnog teksta.

Parlamentarni sistem Crnoj Gori više odgovara od predsjedničkog

U uslovima postojanja parlamentarne tradicije, institucionalizovanog parlamentarnog organizma i dominacije sklonosti ka autoritarizmu u Crnoj Gori, postojanja parlamentarizma u Evropskoj uniji kojoj stremi Crna Gora, prednost u Crnoj Gori ima parlamentarni oblik organizacije vlasti u Crnoj Gori u odnosu na predsjednički oblik organizacije vlasti. Parlamentarni sistem oblikovan po modelu koji se u teoriji naziva racionalizovani parlamentarni sistem, koji je zasnovan na načelima podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i odnosima između te tri vlasti primjerenim parlamentarizmu.

Parlamentarni sistem, ne bitno manje od predsjedničkog, podrazumijeva i omogućava racionalnost do granice koja odgovara stvarnim potrebama, jer nema nijednu sistemsku prepreku da se broj ministarstava svede na granicu odgovarajuću stvarnim potrebama. Omogućava, takođe, širok prostor za obezbjeđivanje efikasnosti. Efikasnost se obezbjeđuje dosljednim ostvarivanjem principa profesionalnosti, kompetentnosti i odgovornosti, a ne nijednim sistemom, samim za sebe i po sebi.

Sa druge strane gledano, parlamentarni sistem više od predsjedničkog pruža mogućnosti za djelotvorni uticaj građana na vršenje vlasti, za snaženje demokratskih procesa. Pogotovu u društvima naklonjenim autoritarnosti.

Ekspertski tekst Ustava Crne Gore utvrđuje parlamentarni sistem organizacije vlasti.

Maksimalno moguće ustavno osigurati nezavisnost sudske vlasti

Ustavno utvrđenje nezavisnosti sudske vlasti i maksimalno moguće pravno obezbjeđenje uslova bitnih za nezavisno vršenje sudske vlasti u praksi, veoma su bitni za ostvarivanje ljudskih prava i uspostavljanje u praksi demokratskih odnosa u društvu. Za postizanje društva reda, pravde i pravičnosti. Za pravnu državu i vladavinu prava. Za sveukupni prosperitet društva i države. Bez sudijske nezavisnosti nema u praksi ništa od toga.

Dva su načela koja morala biti ustavno utvrđena da bi se ustavno-pravno obezbijedila nezavisnost sudija. To su: sudija i sud kao institucija "ne smiju odlučivati po zahtjevima, uputima i sugestijama za donošenje sudske odluke bilo od koga da dolaze" i "niko ne smije vršiti uticaj na odlučivanje sudije".

Čvrstina ljudskog karaktera, lična privrženost istini i pravdi, moralna i etička svojstva sudije i stručna sposobnost najbitnija su garancija sudijske nezavisnosti u vršenju sudske vlasti. Ta i druga lična svojstva i stručna sposobnost se samoizgrađuju, a ne mogu se utiskivati u ličnost sudije. Ali, u ustavni tekst bi trebalo utvrditi nekoliko rješenja koja mogu biti impulsi koji će podsticati, snažiti, uticati da sudije odlučno odbijaju da sudske odluke donose kako se od njih drugi traže. Treba propisati da sudije imaju imunitet za sve što čine i ne čine zakonito, da sudije imaju pravo na kontinuirano stručno usavršavanje i dužnost države da im to obezbjeđuje, da se predmeti za suđenje raspoređuju primjenom objektiviziranih kriterijuma, da se primanja sudija uređuju posebnim zakonom, što bi trebalo da rezultira određivanjem sudijama plata u visini koja je primjerena težini i značaju posla koji vrše sudije, visini koja omogućava sudiji da sa punom snagom posveti sudijskom poslu i svom stručnom usavršavanju. Isto tako potrebno je da se postupak i način izbora sudije i organi koji će birati sudiju ustavno utvrde tako da se obezbijedi da se u najvećoj mogućoj mjeri obezbijedi da se za sudije biraju način i postupak izbora sudija koji u maksimalno mogućoj mjeri pravno obezbjeđuju da se za sudije biraju samo ličnosti sa takvim svojstvima, da se ne biraju oni kandidati koji ne garantuju da će nezavisno donositi sudske odluke.

U parlamentarnom sistemu postoji više modela izbora sudija. Rezultati njihovog izučavanja i međusobnog upoređivanja kazuju da nijedan nije idealan. Pojednim segmentima svakog od njih mogu se dati činjenično ili načelno utemeljeni prigovori. Načela parlamentarnog sistema opredjeljuju da Skupština, kao predstavništvo naroda, daje legitimitet za vršenje sudske funkcije, a to opredjeljuje da ih ona bira. Načelima parlamentarizma nije primjereno da sudska vlast samostalno sama sebi daje legitimitet za vršenje sudske funkcije. Ni druge grane vlasti same sebi ne daju legitimitet za donošenje odluka koje donose. To opredjeljuje da predloge za izbor sudija podnosi Sudski savjet u kojem, prilikom utvrđivanja predloga, sudije ne mogu biti preglasani. Naravno, da se pri tome mora otklanjati politizacija postupka izbora sudija, kako u dijelu utvrđivanja predloga, tako i prilikom izbora u Skupštini.

ODGOVORI NA PITANJA POSTAVLJENA U RASPRAVI

1. Odredba iz dosadašnjeg Ustava kojom je utvrđeno postojanje Republičkog savjeta za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa nije preuzeta u Ekspertski tekst Ustava Crne Gore iz dva razloga. Prvo, zato što zaštitu prava, pa i pravo pripadnika nacionalnih manjina, mogu vršiti samo organi koji mogu donositi meritorne odluke. Prava ne mogu štiti nikakvi savjeti, pa ni Savjet na čijem je čelu predsjednik države. Savjeti nijesu institucije za zaštitu prava. Drugo, zato što za 14 godina Republički savjet za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa nije učinio ništa bitno za zaštitu manjinskih prava i time potvrdio da nema mogućnosti da bilo što bitno učini na području zaštite prava. Nije glavni razlog za to što predsjednici države, kao predsjednici Savjeta, nijesu kvalitetno vršili svoj posao, kako se tvrdi. Suština je tome što Savjet nije ni mogao ništa bitno učiniti da više štiti prava, jer su sistemom svi instrumenti i sredstva za zaštitu ljudskih prava data u nadležnost drugim organima.
2. Predsjednik države, kao institucija, samostalni je organ u sistemu vlasti. U sistemu podjele vlasti, institucija Predsjednik države, iako je samostalan organ, pripada izvršnoj grani vlasti. Pripada izvršnoj vlasti i kada ga biraju građani i kada ga bira Skupština. U poziciji te institucije način izbora ništa ne mijenja. Bez obzira da li građani ili Skupština biraju ličnost predsjednika Republike, on ima isti status. On je nosilac državne izvršne funkcije, a ne predstavnik građana u značenju koje ima sintagma "predstavništvo građana". Broj funkcija ni u jednom ni u drugom slučaju, ne mijenja ništa. Sa druge strane gledano, parlamentarnom sistemu imanentno je da

građani, kao nosioci suvereniteta, imaju predstavništvo u licu ustavotvornog i zakonodavnog organa, a ne i u licu organa koji vrši izvršnu vlast. Paralelizam u davanju izvornog legitimiteta za vršenje zakonodavne i za vršenje makar dijela izvršne vlasti, nije imanentno svojstvo parlamentarizma. Na ovim činjenicama zasnovan je predlog da se predsjednik države Crne Gore bira u Skupštini. No, uvažavajući uvjerenje brojnih građana, koje nije rezultat sistemskog promišljanja, da predsjednika države treba da biraju građani, to je ugrađeno kao alternativa. Ako budu opredjeljivali principijelni sistemski razlozi, utvrdiće se da ga bira Skupština, a ako se bude dao primat drugim razlozima, usvojiće se alternativa.

3. Crna Gora je do 1992. godina imala pet ustava. Sedam puta je amandmanima dopunjavala i mijenjala ustave. Ni u jednom od tih ustavnih akata nije bilo propisano da je u Crnoj Gori u službenoj upotrebi "srpski jezik". To je prvi put u istoriji ustavnosti Crne Gore učinjeno 1992. godine na talasima takozvane "antibirokratske revolucije", događanja koje je rezultiralo učešćem u ratovima koji su najsramnija etapa u istoriji Crne Gore. Da ime jezika u službenoj upotrebi ne postoji u sadašnjem Ustavu ne bi bilo potrebe da se upisuje koji je jezik u službenoj upotrebi u Crnoj Gori. To je razlog što se sada mora unijeti ime jezika koji je u službenoj upotrebi. Iz državotvornih razloga, a zasnovano je na istorijskim i kulturološkim razlozima, a to su bitni razlozi za opredjeljenja u Ustavu kao osnovnom državnom aktu, u Ekspertskom tekstu upisano je da je u službenoj upotrebi "crnogorski jezik". Iznošenje tih razloga traži više vremena od raspoloživog, zato moram odgovor ovim završiti.
4. Imam razumijevanje za kritičan odnos prema imenovanju crkava i vjerskih zajednica u Ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore. Ali taj kritički odnos nameće pitanje: kako to da od 1992. do sada nikome nije smetalo što su crkve imenovane u važećem Ustavu. Pitanju ima mjesta tim više što je velika razlika između imenovanja crkava u važećem Ustavu i njihovog imenovanja u Ekspertskom tekstu. U važećem Ustavu njihovo imenovanje je u Osnovnim načelima Ustava, u članu 11, što tom imenovanju daje rang osnovnih ustavnih utvrđenja, a u Ekspertskom tekstu one su imenovane u dijelu o ljudskim pravima i samo su imenovane u odredbi u kojoj je njima zagarantovalo pravo na slobodu obreda i unutrašnjeg organizovanja, što njihovo imenovanje svodi na prava njihovih vjernika, a njihovim imenima ne daje rang jednog od osnovnih ustavnih utvrđenja. Garantovanje slobode vjerskih obreda i unutrašnjeg organizovanja, bez imenovanja kome se to garantuje, značilo bi garantovanje bez određenja subjekta kome se gara-

ntuje. Na ovo pitanje analiza daje odgovor: kritika se čini sa ciljem da se spriječi ime Crnogorske pravoslavne crkve u ustavnom tekstu i da se u oblasti pravoslavlja sačuva do sada utvrđeni monopol u Ustavu u jedini imenovane "pravoslavne crkve", to jest organizacionih djelova Srpske pravoslavne crkve na teritoriji Crne Gore. Da se spriječi sloboda vjernika u Crnoj Gori da biraju u kojoj će pravoslavnoj crkvi, kao zajednici građana, jer crkva to jeste, ispovijedati svoja vjerska osjećanja. U pitanju su, dakle, prava građana, a ne crkve. Crnogorska crkva postoji u realnosti duže od decenije. Desetinama hiljada vjernika u toj crkvi iskazuje i zadovoljava svoja vjerska osjećanja. Njima se mora zajemčiti sloboda i pravo da to i dalje čine. Nema nijedan valjan osnov da se svima drugim vjernicima garantuje to pravo, a da se njima to isto pravo oduzme. To što ona nije kanonski priznata, ne može poništiti građansko pravo vjernika te crkve da slobodno ostvaruju vjerska osjećanja u crkvi koju su odabrali. Za njeno imenovanje postoje i državotvorni razlozi. Hoće li to usvojiti Ustavni odbor, ostaje da se vidi.

5. Ustanovljenje institucije Manjinsko vijeće je institucionalizacija različitosti. Ova institucija se ustanovljava radi zajedničkog ostvarivanja prava pripadnika manjina koja oni jedino zajednički mogu cjelovito i uspješno ostvarivati. Ime "vijeće" više odgovara ovoj instituciji nego ime "savjet", jer ima da djeluje sa inicijativama i predlozima prema organima države, a ne da nekoga savjetuje. Ustanovljenje Manjinskog vijeća ne podrazumijeva da se bilo što mijenja u statusu i kompetencijama drugih oblika kulturnog, političkog i drugog organizovanja i djelovanja pripadnika manjina. Svi ti oblici djelovanja mogu opstojati paralelno sa Manjinskim vijećem. Razlika je samo u tome što svi drugi oblici dobrovoljno djeluju i sami sebi određuju djelokrug rada, a Manjinsko vijeće kada se obrazuje ima pravne dužnosti da djeluje u okviru pravom mu određenog djelokruga. Propisano je da se izbor manjinskog vijeća propisuje zakonom. Autori Ekspertskog teksta ne smatraju da karakteru ove institucije odgovara način izbora koji je sada propisan u postojećem zakonu koji uređuje oblast manjinskih prava. Zato kritični odnos prema ustanovljenju ove institucije ne treba graditi na sada zakonom propisanom postupku.

Prof. dr Marijana Pajvančić¹

Profesorica Pravnog fakulteta u Novom Sadu

Nekoliko prethodnih napomena

Kada u zajednici započne debata o ustavnom pitanju, potrebno je imati jasnu predstavu o subjektu ustavotvorne vlasti, o tome kako doći do ustavnog konsenzusa (procedura) i o društvenim prilikama u kojima se Ustav donosi (momenat usvajanja Ustava).

Ustavna revizija ima svoj supstancijalni i proceduralni aspekt. Supstancijalni aspekt je osnova legitimiteta. Proceduralni je merilo legaliteta. Spremnost da se uvaži podjednak značaj obe komponente ustavotvornog procesa, povećava izgleda ka uspostavljanju ustavne države jer uvažava dvostruko svojstvo ustava:

- ustava kao instrumenta (skup pravila koji regulišu politički poredak i pravila političkih odluka) i
- ustava kao simbola (vrednosni poredak - identitetska funkcija ustava).

Ustavnim promenama postavljaju se temelji koji stavljaju u izgled uspostavljanje kvalitativno nove zajednice. To zahteva povratak suštinskim vrednostima ustava (primat ljudskih prava i ograničena vlast) i postizanje konsenzusa "koji ne može stalno iznova biti stavljan na raspolaganje" (H. Forlander).

U momentu donošenja ustava, ne smeju se izgubiti iz vida društvene prilike u kojima se donosi ustav, posebno dva momenta:

Prvi je suštinska razlika između uslova nastanka političke zajednice na zapadu i uslova u kojima se ona uspostavlja u postsocijalizmu. To ima posledice po ustav, jer nema socijalnih pretpostavki ustavne države. U takvim okolnostima ustav nije akt u kome se pozitiviraju konsenzualno prihvaćeni principi na kojima počiva zajednica. On preuzima ulogu instrumenta koji stvara normativne pretpostavke kvalitativno drugačije zajednice. Utoliko je teža uloga koju ustav ima u procesu tranzicije. Očekivanja od njega su veća, a izgledi na uspeh neizvesni.

¹ Prof. Pajvančić je bila planirana kao panelistkinja na skupu, međutim, iz objektivnih razloga nije mogla da prisustvuje, pa je dostavila svoje izlaganje u pisanoj formi.

Drugi je strah kao potencijalna prepreka promjenama (strah od obnove autoritarnog režima i mogućeg socijalnog kolapsa izazvanog promjenama). On može uticati na tok i ishod ustavne debate. Pomenuću neke vidove. Ustav se koristi kao sredstvo preraspodele političke moći. Normativno je preopterećen. Izrazit je ustavni dinamizam. Gubi se suštinska razlika između ustavne i zakonske politike.

Osvrt na konkretna ustavna rješenja

U daljem tekstu iznosimo, u kratkim crtama nekoliko osnovnih napomena u vezi sa konkretnim tekstom ustava.

Razgraničenje ustavne i zakonske materije - pitanje kojim su se kriterijumima rukovodili pisci?

Moj je utisak da su u ustavu našla mesto mnoga pitanja koja nije nužno urediti ustavom, već ih je moguće delegirati zakonodavcu (st. 3 čl. 12; st. 1 čl. 11; čl. 108 st. 4 i 5; čl. 110; čl. 127 neka pitanja postupka izbora vlade; čl. 106 st. 3 profesionalizacija poslaničke pozicije)

Sa druge strane, neka pitanja koja bi poželjno da ustav uredi nisu našla mesto u tekstu (npr. izvorne nadležnosti lokalne zajednice bi bilo poželjno urediti ustavom - čl. 88 uređuje samo prenošenje poslova).

Definisanje nekih opštih ustavnih kategorija ne uzima u obzir ključne odrednice ovih kategorija:

Čl. 12 Ograničenje vlasti ne uzima u obzir princip podele vlasti - vertikalne i horizontalne, rješenja koja garantuju odvojenost partije od države i neke od odredbi iz poglavlja o organizaciji vlasti (npr. čl. 101 st. 1 - 3).

Čl. 16 Odvojenost verskih zajednica od države ne govori eksplicitno o svetovnom karakteru države što bi bio smisao ove odredbe, u kojoj su, u kontekstu osnovnih ustavnih odredbi stavovi 2 i 3 suvišni)

Čl. 18 Zabrana diskriminacije, nema odredbi koje dopuštaju državi da vodi politiku jednakih mogućnosti, da preduzima posebne mere (otklanja neravnopravnost), nediskriminatorni karakter ovih mera i njihovo temporarno dejstvo.

Čl. 101 st. 1 do 3 Definisanje ograničenja vlasti

Čl. 104 st. 5 uporediti sa čl. 106 st. 2. (Slobodan mandat)

Sistematika - neki instituti (npr. obaveza plaćanja poreza) našli su mesto u osnovnim odredbama što nije uobičajeno (sistemizuju se kod dužnosti građana), dok drugih koji bi se mogli očekivati u sadržaju osnovnih načela nema (npr. odredbe koje garantuju otklon od partijske države, odredbe o ograničenju i podeli vlasti, opšta odredba o integrativnoj klauzuli i sl.).

Nejasno je zašto su se u delu o organizaciji vlasti, u uvodnim odredbama (čl. 101) koje definišu vlast u granicama prava, našle odredbe o zakletvi koju polažu poslanici i druga lica (čl. 101 st. 4), tehničke upućujuće norme da se tekst zakletve uređuje zakonom.

Čl. 133 O početku i prestanku mandata vlade bi bilo logičnije da sledi iza člana koji uređuje izbor vlade.

Izvestan **nesklad u odnosima između deklaratornih** proklamacijskih i programskih normi koje nije moguće efektivno primeniti i **realnih normi**.

Čl. 21 st. 3 Država je dužna stvarati uslove da svaki može blagovremeno ostvarivati svoja prava i uživati ustavno zajemčenu slobodu.

Čl. 19 st. 2 Kakvo je značenje norme kojom se sud, ustavni sud i drugi državni organi obavezuju na efikasnu zaštitu ljudskih prava.

Čl. 18 st. 3 "Ravnopravnost žene i muškaraca mora biti obezbeđena u svim oblastima". Ovo pravo trebalo bi saglasno standardima CEDAW definisati kao ravnopravnost žena i muškaraca i obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti. Tada norma od deklarativne postaje realna.

Čl. 85 "Organi vlasti dužni su da, uzimajući u obzir sve uslove i okolnosti utvrđuju politike i mere za njihovo sprovođenje uz poštovanje zajemčenih ljudskih prava".

Opisne norme - ekstenzivnost u normativnom tekstu treba svesti na najmanju moguću meru.

Čl. 22 Prava i slobode svakog ograničeni su jednakim pravima i slobodama drugih. Svako je dužan da poštuje prava i slobode drugih. Niko nema prava da svoja prava i slobode ostvaruje na način kojim povređuje slobode i prava drugih"

Čl. 56 st. 5 Pravo glasa ima sudsku zaštitu / svako pravo pa i ovo uživa sudsku zaštitu (videti čl. 19 st. 1 i čl. 33 st. 1).

Čl. 81 st. 4 "Posebna manjinska prava ne mogu se ostvarivati suprotno ustavu...." valjda se ni jedno drugo, a ne samo posebno manjinsko pravo ne može koristiti suprotno ustavu.

Čl. 85 "Organi vlasti dužni su da, uzimajući u obzir sve uslove i okolnosti utvrđuju politike i mere za njihovo sprovođenje uz poštovanje zajemčenih ljudskih prava".

Čl. 120 u stavovima 3, 4 i 5 tekst je moguće racionalizovati i sažeti.

Čl. 185 stav 2 je suvišan, a st. 3 istog člana je odredba poslovnčkog karaktera.

Terminologija

Sinonimi se koriste što u praktičnoj primeni može stvoriti teškoće i zahtevati naknadne interpretacije.

Čl. 6 st. 5 "upotreba i korišćenje" čl. 19 st. 2 "efikasna i delotvorna"

Čl. 104 st. 2 tačka 4 "utvrđuje i uređuje"

Značenje termina bi moralo biti precizno a korišćenje konsekventno

Čl. 82 st. 3 i čl. 12 st. 2 Koriste se dva termina javna ovlašćenja / poslovi od javnog interesa, a u st. 3 samo javna ovlašćenja

Čl. 87 paralelno se koriste termini "opština" ili "jedinica lokalne samouprave"

Rubrum člana 102 "Funkcionalno određenje i nadležnost" ostavlja čitaoca u nedoumici šta se označava terminom funkcionalno određenje, budući da se sadržaj norme odnosi na nadležnosti skupštine.

"Funkcija" ili "nadležnost" ili "poslovi"

Čl. 149 u rubrumu se navode "funkcije" tužioca, a u tekstu "poslovi gonjenja"

Čl. 119 u rubrumu koristi termin nadležnost, a u tekstu termin poslovi

Čl. 153 u rubrumu koristi termin "funkcija" u smislu nadležnosti

Čl. 155 u rubrumu "prestanak funkcije" termin se koristi u značenju pozicije

"funkcija" u smislu pozicije - položaja (javna funkcija, funkcija člana vlade čl. 127; funkcija zaštitnika građana čl. 155)

Čl. 186 u rubrumu koristi naziv "akt o promeni ustava" i u svim stavovima izuzev Ustava 1 koristi isti naziv. U stavu 1 navodi se amandman kao akt kojim se menjaju pojedine odredbe ustava. Mislilo se verovatno na potpunu i delimičnu reviziju i na različite nazive akata kojima se ustav menja potpuno ili delimično, ali nije jasno saopšteno.

Nekonzistentnost nedoslednosti koje takođe mogu biti izvor nesporazuma i različitih naknadnih interpretacija.

Roditeljska prava nisu konsekventno definisana. Jednom su garantovana samo kao pravo majke (npr. čl. 66 stav 3), drugi put, u skladu sa međunarodnim standardima, kao roditeljska prava (npr. u čl. 64). Porodiljsko odsustvo garantuje se samo kao pravo majke, ne i kao pravo koje ima svaki od roditelja i koje podjednako mogu koristiti i majka i otac deteta (npr. čl. 66 stav 4)

Čl. 101 st. 2 "Vlast je ograničena Ustavom. Niko nije iznad Ustava i zakona". I u st. 2 "Svako vrši poverene mu poslove u granicama Ustava i zakona". Ostaje nejasno da li se radi o različitim okvirima ograničenja kojima podleže vlast (ustav) i svi ostali (ustav i zakon).

Čl. 111 st. 3 propisuje da se trajanje zasedanja skupštine utvrđuje poslovnikom. Takvo rešenje može faktički obesmisлити periodičnost zasedanja koju ustav utvrđuje kao pravilo rada skupštine.

Odredbe o imunitetu narodnih poslanika koje se preuzimaju za sve imunitete nisu odgovarajuće. One obuhvataju i materijalni i procesni imunitet, što nije slučaj obavezno i sa drugim imunitetima, osobito ako je u pitanju sadržaj materijalnog imuniteta koji je jedan ako su u pitanju poslanici, a drugi ako je u pitanju npr. šef države. Imunitete bi trebalo brižljivo sadržinski odrediti zavisno od toga ko uživa imunitetsku zaštitu. Izostalo je pravilo o mirovanju rokova za vreme imunitetske zaštite.

Rešenje prema kome je Vlada koja ne uživa poverenje parlamenta ograničena samo u pravu da raspusti skupštinu i predloži reviziju ustava, zapravo ostavlja vladi sve njene redovne nadležnosti. Pitanje je da li vlada koja ne uživa poverenje parlamentarne većine treba da raspolaže pravom

predlaganja zakona. Da li ona uopšte ima smisla pravo vlade da predlaže zakone budući da za predlog nema parlamentarnu većinu.

Odsustvo instituta premapotpisa.

Čl. 112 st. 2 i čl. 131 st. 2 neobično rešenje prema kome se ministrima u vladi kancelarskog tipa izglasava nepoverenje u skupštini.

Implementacija standarda ne bi mogla biti samo delimična

Čl. 18 zabranjuje diskriminaciju (direktnu i indirektnu) ali ne predviđa obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti niti da donosi posebne mere radi otklanjanja nejednakosti; nediskriminatorni i temporarni karakter ovih mera.

Čl. 27 koji reguliše zabranu ropstva i prinudnog rada nejasno je mesto st. 4 koji se odnosi na zabranu seksualnog i ekonomskog iskorišćavanja, upravo stoga jer je izostalo eksplicitno ukazivanje da je to jedan vid prinudnog rada i da je kao takav kažnjiv.

Čl. 104 st. 5 "poslanik raspolaže svojim mandatom" nije standard Kopenhaga koji se odnosi na mandat. To pravilo je na odgovarajući način i saglasno standardima Kopenhaga definisano u čl. 106 st. 2.

Čl. 141 st. 2 mere ograničenja ljudskih prava za vreme vanrednog stanja, prema PGP ne uključuju i suspendovanje ("ne mogu se oduzimati"), već samo ograničenje prava.

Zaštita ljudskih prava. Odnos između instituta **ustavne žalbe** (pred ustavnim sudom) i **ustavne tužbe** (pred Vrhovnim sudom). To je neobično rešenje i dobro bi bilo znati razloge kojima su se pisci rukovodili kada su neposrednu ustavosudsku zaštitu ljudskih prava ograničili samo za pravosnažne pojedinačne upravne akte, a sudsku zaštitu. (čl. 34 st. 3 i 4).

Manjinska prava (oprez i strah od manjinskih prava) ilustruju

Čl. 81 st. 4 "Posebna manjinska prava ne mogu se ostvarivati suprotno ustavu.... valjda se ni jedno drugo, a ne samo posebno manjinsko pravo ne može koristiti suprotno ustavu...."

Čl. 85 "Organi vlasti dužni su da, uzimajući u obzir sve uslove i okolnosti utvrđuju politike i mere za njihovo sprovođenje uz poštovanje zajemčenih ljudskih prava"

Čl. 83 zakonom se mogu ustanoviti i druga prava vezana za zastupljenost u javnom životu naročito u organima koji vrše zakonodavnu vlast" u granicama koje ne povređuju jednakost građana, integritet države Crne Gore, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i međuetnički sklad.

- postoji samo jedan organ zakonodavne vlasti (ne može se koristiti plural)
- potpunija zastupljenost pretpostavlja posebne mere u čl. 18 zabrana diskriminacije, nema odredbi koje obavezuju državu i omogućuju joj da vodi politiku jednakih mogućnosti, da preduzima posebne mere (otklanja neravnopravnost), nediskriminatorni karakter ovih mera i njihovo temporarno dejstvo.
- izostale su ratifikovane međunarodne konvencije i standardi koje oni utvrđuju

Princip decentralizacije i regionalizacije kao evropske vrednosti nije našao mesta u konceptu. U ustavu nije zastupljen koncept decentralizovane države. Mnoga važna načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi nisu uzeta u obzir prilikom određivanja statusa lokalne zajednice.

- princip subsidijariteta
- pravo lokalne zajednice da prenete poslove prilagođava svojim potrebama
- garantovanje zaštite prava na lokalnu samoupravu (organi koji o tome odlučuju, instrumenti, procedure...)
- pravo jedinica lokalne samouprave na pristup nacionalnom tržištu kapitala i dr.

Ponavljanje odredbi ili izostavljanje odredbi

Čl. 102 među nadležnostima skupštine ne navode se neke koje su navedene kada su u pitanju nadležnostima vlade (čl. 126) donošenje poslovnika o radu, pravo skupštine da formira stručne službe

Čl. 104 st. 7, čl. 101 st. 4 i čl. 108 st. 4 i 5 govore o zakletvi poslanika.

Čl. 116 st. 1 i čl. 119 st. 1 tačka 9 sadrže istovetne norme o proglašenju zakona ukazom predsednika republike.

Čl. 120 u stavovima 3, 4 i 5 tekst je moguće racionalizovati izostavljanjem ponavljanja "pre isteka mandata predsednika kome mandat ističe".

Blagota Mitrić

Profesor Pravnog fakulteta u Podgorici

Ja sam želio da kažem samo određene dileme vezano za neka konkretna rješenja. U crnogorskoj stvarnosti ostvaren je jedan od najvećih mogućih strateških ciljeva, bar većinske volje crnogorskog naroda odnosno građana, a to je nezavisna, suverena, međunarodno priznata država Crna Gora. Drugi najveći strateški cilj trebalo bi da bude ostvarenje vjekovnog i demokratskog i civilizacijskog načela koje postoji u svim demokratskim državama, a to je vladavina prava. Bojim se da neki najnoviji potezi vezani za usvajanje zakona o načinu i postupku donošenja Ustava (koji je donešen potpuno nezakonito, mimo važećeg zakona o ustavotvornoj skupštini i mimo poslanika) i neka rješenja u novoj verziji Ustava, ne idu u tom pravcu. Neka su rješenja kontraproduktivna; bio sam jedan od učesnika koji su radili na Ustavu iz 1992. g. i imam slobodu i to mogu da kažem sasvim javno, neka rješenja su ne samo dezavuisana nego su i pogoršana i to na radikalna način.

Opšte je poznato da je Crna Gora multietnička i multikonfesionalna država, a onda imamo član 81 i 82 koji se tiču manjinskih naroda i koji su potpuno konfuzni i kontraproduktivni.

Institut predsjednika države (iako kod nas po ustavnom rješenju nije jak predsjednik) je po ovom Ustavu proširio svoje ustavne nadležnosti i to na kapitalan, važan način, a da se predlaže njegov izbor u Skupštini voljom nekoliko političkih partija? Trebalo je da se pojača uloga predsjednika države kad su mu date ove nadležnosti, a da ga narod bira da bi pokrio svoj legitimitet.

Institut referenduma, je riješen suprotno Povelji UN i nedemokratsko. Ne piše da se na referendumu ne može odlučivati o državnom statusu, ali postoji član 117 i posljednja norma gdje stvarno to sad predstavlja onaj tvrdi Ustav. Možda je ta norma dobra gdje se kaže da se 2/3 većinom ne mogu mijenjati ustavna rješenja koja se tiču osnovne slobode, biračko pravo itd.

Član 117 je interesantan, ali se bojim da stav 1 i stav 3 su kompatibilni jedan drugom. U stavu 1 kaže da: "O pitanju svoje nadležnosti Skupština može raspisati referendum." U stavu 3 stoji: "Predmet referenduma ne mogu biti...", pa se navodi i praktično je pola nadležnosti izbačeno o čemu narod ne može da raspravlja, a u članu 3 stoji: "U Crnoj Gori vlast pripada građanima i

građani vlast ostvaruju preko svog izabranog predstavnika ili neposredno putem referenduma...." itd. Ovo je rogovatno rješenje, jer se građani ograničavaju.

Izbor sudija - ovo pitanje treba izmjestiti iz Skupštine, jer je ona glavni zakonodavni organ Crne Gore. Sudski savjet je najstručnije moguće tijelo za izbor sudija - tu bi trebalo da budu recimo 5 sudija Vrhovnog suda na čelu sa predsjednikom tog suda koji bi bio i predsjednik tog savjeta, 3 renomirana profesora Pravnog fakulteta sa zvanjem redovnog profesora, 3 renomirana advokata sa najvećim mogućim stručnim i drugim moralnim i profesionalnim referencama, Ministar pravde. Ovo bi bilo tijelo od 14-15 ljudi koje je po svim mjerilima i kriterijumima potpuno legitimno, legalno i stručno.

Vladan Đuranović,

Pravni konsultant

KRATAK KOMENTAR POJEDINIH DJELOVA EKSPERTSKOG TEKSTA USTAVA RCG

Poštovani učesnici,

Prije svega želim da Vas pozdravim i da se zahvalim organizatoru na pozivu da učestvujem u radu ovog Okruglog stola. Želio bih da napomenem da sam, imajući u vidu širinu materije i kratkoću vremena, odlučio da izložim nekoliko opštih komentara i da malo detaljnije prokomentarišem odredbe koje se odnose na životnu sredinu, lokalnu samoupravu i sudsku vlast.

OPŠTI KOMENTARI

1. Postupak za donošenje Ustava uređen je Zakonom o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore. Mislim da se odmah vidi da je procedura tako definisana da ne obezbjeđuje niti transparentnost rada Odbora za ustavna pitanja, niti adekvatno učešće građana i svih zainteresovanih subjekata. Ustav se priprema i usvaja u okviru Skupštine Crne Gore, sa svega 30 dana za javnu raspravu. Ono što je posebno loše je činjenica da Zakon ne uspostavlja bilo kakvu obavezu (za bilo koji državni organ) da obezbijedi učešće široke javnosti u pripremi teksta, tj. u fazi kada se utvrđuju suštinska rešenja i kada se definiše da li će i na koji način pojedina pitanja biti uređena Ustavom. Građanima će se predstaviti Nacrt Ustava, dakle već formirani tekst koji u sebi već sadrži gotova rešenja o kojima nije lako raspravljati, čak ni sa stručnog aspekta. Dalje, Zakon ne utvrđuje bilo kakvu obavezu, za bilo koji državni organ da omogući građanima učešće u javnoj raspravi povodom Nacrta. Jedina obaveza je objavljivanje teksta Nacrta na web stranici i u dnevnoj štampi. Autor se pita: da li neko može da zamisli građane Crne Gore kako čitaju Nacrt, pišu primjedbe i dostavljaj ih Odboru koji, uzgred budi rečeno, nema nikakvu obavezu da na te primjedbe odgovara? Na kraju ovog dijela samo zaključak da niz pravnih akata mnogo manje snage donosi se u proceduri koja zahtijeva obezbjeđivanje uslova građanima da neposredno iznesu svoje mišljenje o njima.

2. Nadalje, bilo bi dobro da je uz tekst priloženo i obrazloženje pojedinih instituta kako bi se jasno vidio koncept Ustavni rešenja, tj. šta se i zbog čega htjelo postići pojedinom normom. Bilo bi lakše imati politički koncept Ustava i onda raspravljati bilo o konceptu, bilo o tome da li tekst predloženih normi služi ostvarivanju tog koncepta. U tom pravcu, uputio bih sugestiju da se, ukoliko je to moguće, organizuje posebna rasprava o ciljevima Ustava i sadržinskim rješenjima, a zatim, takođe posebna rasprava, o tome da li se predloženim tekstom ta sadržinska rješenja adekvatno štite i ostvaruju.
3. Nažalost, ono što se primjećuje na prvi pogled je jedan izuzetno loš stil kako jezički, tako i pravno - tehnički, kojim je Ustav napisan i koji često čitaoca dovodi u nedoumicu i pruža mogućnost različitih tumačenja. Mislim da ne moram posebno elaborirati ove navode, samo nekoliko primjera: član 13: svako je dužan da plaća poreze i dažbine srazmjerno svojoj ekonomskoj snazi - ako bi se norma posmatrala izdvojeno iz konteksta, moglo bi se pomisliti da poreski obveznik treba da odluči koliko će platiti: Vjerujem da se htjelo reći da se porezi i dažbine određuju u skladu sa ekonomskom snagom poreskih obveznika, ali ovakva formulacija zaista proizvodi nedoumice. Još primjera: odredbe člana 11, 12, U pravno tehničkom smislu: postoji određeni broj normi koje se ponavljaju (jedan primjer pominje se u daljem toku ovog izlaganja), sistematičnost bi svakako mogla biti bolja, itd. Konačno, u tekstu je niz odredbi koje po svojoj prirodi mnogo više pripadaju zakonima, ili čak podzakonskim aktima, a ne Ustavu. (Npr. član 100/5-obaveza iskazivanja prihoda i rashoda u budžetima, čl. 145/1 itd.), o čemu će još biti govora u daljem toku izlaganja.
4. Nema određenja o tome šta se mora uređivati Zakonom (kao što je to u članu 12. postojećeg Ustava), a mišljenje ovog izlagača je da bi takva odredba trebala da postoji i to iz razloga pravne sigurnosti.
5. Odredbe člana 34. st. 3. (ustavna žalba) i st. 4. (ustavna tužba) nijesu jasno definisane, u potpunosti su u suprotnosti sa pravnim sistemom koji se utvrđuje tekstem, a onako kako su određene u tekstu, ne pripadaju ustavnim odredbama. Prije svega, autor nije protiv određenih instituta zaštite pred Ustavnim sudom i ako se postave kao krajnja mjera, svakako su korisni. Međutim, ustavna žalba i ustavna tužba u ovom tekstu mogu voditi samo konfuziji i komplikovanju postupaka, bez ikakvog suštinskog dejstva. Razlozi koji se predviđaju za podnošenje obje žalbe su, po prirodi stvari takvi da se mogu pojaviti maltene u svim slučajevima. Kada se govori o ustavnoj žalbi, ustanovljava se pravo na pokretanje postupka pred

Ustavnim sudom protiv pravosnažnih akata u upravnom postupku. To znači da se praktično, kao redovni pravni lijek, uvodi ustavna žalba koja se podnosi Ustavnom sudu koji na taj način postaje žalbena instanca Upravnom sudu što, sigurni smo, ne treba da bude zadatak Ustavnog suda. Zaštita ljudskih prava i sloboda je zadatak sudova (član 142. st. 2. teksta), dok Ustavni sud štiti ustavnost i zakonitost (član 167. st. 1. teksta), dakle pravni poredak. Zaštita pojedinačnih prava od strane Ustavnog suda treba da bude izuzetak, a ne pravilo. Vrlo slična situacija je i sa ustavnom tužbom iz stava 4, s tim što se ovdje u ulozi Ustavnog suda pojavljuje Vrhovni sud, mada nije jasno zbog čega je kod Ustavne žalbe nadležan Ustavni sud (iako u upravnom postupku postoje vanredni pravni lijekovi koji se ulažu kod Vrhovnog suda), a kod ustavne tužbe Vrhovni sud.

6. Na kraju ovog dijela, sugerisali bi smo i uspostavljanje jednog principa na osnovu kojeg bi se svi pojedinačni akti državne uprave i lokalne samouprave koji sadrže određene nejasnoće morali tumačiti u korist fizičkog ili pravnog lica koje je stranka u postupku, naravno uz ograničenja da se time ne nanosi šteta ili povređuju prava drugih građana. Razrada ovog prijedloga zahtijeva detaljnu elaboraciju za koju sada nema dovoljno vremena, ali se u suštini radi o zaštiti prava građana od nemara administracije i, istovremeno, jačanju obaveze državnih i lokalnih organa uprave da kvalitetno vrše poslove.

ŽIVOTNA SREDINA

Životna sredina se tretira na izuzetno uopšten način, generalnim odredbama (član 1, 79, 99). Ovaj izlagač smatra da bi Ustav morao uspostaviti mehanizme primjene propisa o životnoj sredini (u ovom tekstu takvi mehanizmi predviđeni su za stvari koje su mnogo manje važne) i ispitati da li postoji mogućnost da se očuvanje i zaštita životne sredine inkorporira i u neke druge djelove teksta i to iz dva osnovna razloga: preko 30% prava EU kojoj želimo da pristupimo su propisi o životnoj sredini, i, drugo: jedna država koja je sebe definisala kao ekološku državu trebalo bi da tu definiciju elaborira na pravi način i u Ustavu. U tom pravcu, autor ukazuje da bi očuvanje životne sredine moralo biti na nivou osnovnih načela Ustava, uz uspostavljanje principa "zagađivač plaća" odnosno obavezne kompenzacije za štete u životnoj sredini, uz jasno uspostavljeni primat u odnosu na niz ekonomskih i drugih aktivnosti koje po svojoj prirodi dovode do zagađenja životne sredine.

IMOVINA OPŠTINE

U ovom dijelu komentarišu se odredbe kojima se uređuje pravo opštine (lokalne samouprave) na imovinu. Prije svega, ukazao bih na odredbu člana 92. st. 4. kojom se definiše imovina opštine, tj. da je čine nepokretne i pokretne stvari... i druga imovinska prava.... Htio bih da ukažem da je po opštem stanovištu naše pravne teorije imovina skup prava i obaveza, a ne skup stvari bilo pokretnih, bilo nepokretnih. Stvari čine imovinsku masu, a ne imovinu. Mislim da bi je tako trebalo definisati i u Ustavu. Kada se ovaj član uporedi sa članom 96. (nosioci prava svojine), posebno sa stavom 2. i 3. proizilazi da opština nema pravo svojine, nego da ima samo imovinu, a na državnoj svojini ima pravo korišćenja. Dalje, član 98. govori o prirodnim bogatstvima i dobrima u opštoj upotrebi pa se u stavu 2 govori da gradsko građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište mogu biti u državnoj i privatnoj svojini. Dakle, opština ne može imati pravo svojine ni na jednoj stvari. Mislim da je ovaj koncept u potpunosti suprotan procesu decentralizacije promovisanom prije nekoliko godina i da u praksi razvijenih zemalja nije prihvaćen, barem ne u velikoj mjeri. Smatram da bi opština morala imati pravo svojine na nepokretnim i pokretnim stvarima koja služe za obavljanje djelatnosti, na prihodima iz u skladu sa zakonom, na zemljištu kao i na drugim pokretnim i nepokretnim stvarima u skladu sa propisom koji bi se, između ostalog, temeljio i na analizi šta od sadašnje državne svojine, šta po prirodi treba da ostane u državnoj svojini a šta da bude u svojini opština.

SUDSKA VLAST

Sudska vlast uređena je članom 142-149.

Načela vršenja sudske vlasti (čl. 142)

Na početku ovog dijela želimo da ukažemo na stav 12. koji govori o kontroli efikasnosti rada sudske vlasti koje vrši ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa (opet se ne zna šta pravosuđe obuhvata) i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Ovako definisana norma direktno zadire u nezavisnost sudske vlasti. Efikasnost, makar u uobičajenom shvatanju, u sebi sadrži i element uspješnosti rada što se kod sudova može ustanovljavati kroz broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka. Kontrola efikasnosti, kako se može shvatiti iz ove formulacije, nužno bi značila i kontrolu presuđenja što se ne smije dopustiti.

Načela vršenja sudske vlasti utvrđena su članom 142. koji je, u suštini kompilacija osnovnih načela važećeg Zakona o sudovima. Političko je, a ne pravno pitanje da li sva ta načela treba da budu izdignuta na nivo ustavnih načela i postoje li argumenti za oba pristupa. Međutim, radi jasnoće i dosljednosti, onda je trebalo unijeti i normu iz sadašnjeg člana 2. st. 2. Zakona o sudovima: "Sudsku funkciju vrši sudija i sudija-porotnik". Unošenjem ove odredbe, izbjegla bi se situacija kakva je u tekstu - da se ne zna šta su sudije. Naime, pojam "sudije" uvodi se u st. 3. gdje se nakon st. 1. i 2. u kojima se govori isključivo o sudovima, odjednom govori o sudijama kao nezavisnim u suđenju pri čemu nije jasno šta su, u stvari, sudije.

Odredba stava 2. ovog člana je problematična jer se postavlja pitanje da li su obuhvaćene sve nadležnosti sudova. Ako se Ekspertski tim već odlučio za metod enumeracije funkcija, za šta mislim da je nepotrebno, onda se moralo povesti računa o tome da ta enumeracija ne ostavlja mjesto sumnji i da se zasniva na jasnom kriterijumu. Ovako, postoji generalna odrednica (zaštita ljudskih prava i sloboda), a onda jedna stilski i pravno tehnički veoma loša odrednica: "...štite...prava i zakonite interese privrednih i drugih subjekata...". Nije jasno ko su subjekti, niti kako su podijeljeni na privredne i "druge". U ovu formulaciju se veoma teško mogu uklopiti nadležnosti Vrhovnog suda, Upravnog i Apelacionog suda, sem u odrednicu zaštite ljudskih prava i sloboda. Međutim, onda se postavlja pitanje čemu odrednica o privrednim i drugim subjektima. Mislim da je nabranje funkcija u potpunosti nepotrebno i da nužno vodi prepisivanju svih nadležnosti iz Zakona o sudovima što, mislim, nije cilj Ustava. Dovoljno je reći da sudovi vrše sudska vlast. Ako se ipak želi nabranje funkcija, onda se negdje mora ubaciti određenje da sudovi svoju funkciju vrše kroz zakonom uređene postupke i u okviru nadležnosti utvrđenih zakonom.

Odredba iz stava 3. (sudije ne smiju primati ni od koga upute ili sugestije za donošenje odluke) takođe je nejasna, jer se ne može sa sigurnošću reći da li termini "uput" i "sugestija" obuhvataju sve vrste uticaja. Kao i ranije, ako se smatra da ovu normu treba izdići na ustavni nivo, bolje je bilo iskoristiti normu iz čl. 3. st. 2. Zakona o sudovima (sudijska funkcija ne smije se vršiti ni pod čijim uticajem).

Odredba iz stava 4. (sudije ne mogu biti obavezne da o suštini predmeta u kojima postupaju obavještavaju bilo koga van pravosudnih organa) takođe je nejasna i može se tumačiti na razne načine što može izazvati probleme u praksi. Prije svega nema definicije pravosudnih organa tako da se ne zna na koga se ovo ograničenje odnosi. Zatim, nije jasno šta se podrazumijeva pod "suštinom" predmeta.

Odredba iz stava 5. koja govori o izvorima prava koje sudovi mogu primijeniti nije jasna u dijelu u kojem govori o "opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava", a posebno je nepotrebno pozivanje na "objavljene" međunarodne ugovore. Nejasno je šta su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, a međunarodni ugovori potvrđuju se zakonom tako da pozivanje na objavljivanje nema nikakve svrhe.

Osnivanje, ukidanje i utvrđivanje nadležnosti sudova (143-145)

Prije svega, ukazujemo da odredbe iz člana 146. uređuju utvrđivanje broja sudija, izbor sudija, sastav Sudskog savjeta, izbor predsjednika suda, izbor predsjednika Vrhovnog suda, trajanje sudijskog mandata, zakletvu, nespojivost sudske funkcije sa članstvom u političkoj partiji i imunitet. S aspekta pravne tehnike, stila i sistematičnosti, neprihvatljivo je da jedan član sadrži sve ove institute.

Generalno gledano, smatramo da je predloženo rešenje da Skupština bira sudije najbolja opcija.

Nadalje, odredba iz člana 146. istovjetna je sa odredbom člana 143. st. 1. (utvrđivanje broja sudija) tako da jednu treba brisati.

Treba zaista razmotriti da li sve odredbe koje se odnose na Sudski savjet treba da ostanu u Ustavu jer među njima ima i onih koje po svojoj prirodi pripadaju podzakonskim aktima (poslovnik) i to odredba da akte Sudskog savjeta potpisuje predsjednik Sudskog savjeta. Ako takva odredba stoji u Ustavu, onda u Ustavu treba da se riješi šta se dešava u slučaju spriječenosti predsjednika Sudskog savjeta, bolesti, itd. Ukoliko se opet želi da sve ove odredbe ostanu u Ustavu, onda makar treba da budu unutar jednog dijela koji govori samo o Sudskom savjetu. Isto važi i za ostale odredbe ovog člana.

Ono što posebno treba uraditi je utvrditi da se postupak izbora članova Sudskog savjeta uređuje zakonom, i navesti kako se osniva Sudski savjet i koje su njegove uloge jer izbor i razrešenje sudija ne bi trebalo da budu jedine.

Smatramo da sastav Sudskog savjeta (čl. 146. st. 3.) nije definisan na pravi način. Naime, prisustvo poslanika u Sudskom savjetu može značiti konflikt interesa (ista lica imaju i poziciju predlagača i poziciju u kojoj o predlogu odlučuju i to o radu tijela koje nije skupštinsko), a posebno, proširuje partijski uticaj na izbor sudija. Situacija predviđena članom 146. st. 5. (odbijanje pred-

loga Sudskog savjeta za izbor sudije ili predsjednika od strane Skupštine, mogućnost istog predloga i neophodne 2/3 većine za odbijanje) je krajnje diskutabilna. Skupština koja je jednom odbila prijedlog mora ga odbijati ponovo, sada sa dvotrećinskom većinom. Prije svega, nelogično je da Sudski savjet predlaže istog kandidata Skupštini koja je već jednom odbila taj prijedlog, a još je manje logično da ga Skupština sada mora odbiti sa dvotrećinskom većinom. Ako se želi pojačati značaj i uloga Sudskog savjeta, onda je dovoljno reći da će prijedlog biti odbijen ukoliko dvije trećine poslanika glasaju protiv i time završiti postupak. Međutim, ako je, a jeste, Skupština ta koja treba da da legitimitet nekome da vrši sudijsku funkciju, onda je najpravičnije rešenje da Skupština može odbiti prijedlog prostom većinom od ukupnog broja poslanika, čime se prihvata da su odsutni poslanici glasali za prijedlog.

Nije jasno zbog čega se daje poseban značaj izboru predsjednika sudova kada tekst ne utvrđuje nikakva posebna ovlašćenja predsjednika sudova.

Odredba iz čl. 147. st. 2. da se sudija smatra razriješenim ukoliko Skupština u roku od 30 dana ne odluči o prijedlogu za razrešenje sudije ili predsjednika suda je kompletna dezavuacija sudijske funkcije. Pitanje je zar je moguće dozvoliti zrnice mogućnosti da se Skupština uopšte ne izjašnjava o prijedlogu za razrešenje sudije?

Sredstva za rad sudova (čl. 148)

Autor smatra da je uređenje finansiranja sudova u tekstu napredak u odnosu na postojeća rešenja. Ovdje se, naime, uloga izvršne vlasti svodi na najmanju moguću mjeru kako u postupku predlaganja, tako i u postupku odlučivanja. Isto tako, smatramo da je i rešenje iz stava 3. da se budžet utvrđuje za svaki sud ponaosob jedino pravilno. Treba samo reći da će primjena ovih rešenja zahtijevati određenu osposobljenost administrativnog kadra u sudovima, kako bi se potrebe sudova potpuno utvrdile i na pravi način prezentovale tijelima koja odlučuju o budžetu.

mr Tea Gorjanc Prelević

Akcija za ljudska prava

Pohvaljujemo entuzijazam organizatora da organizuju raspravu o budućem Ustavu Crne Gore i zahvaljujemo na pozivu da u njoj učestvujemo.

Smatramo da bi ovaj skup trebalo da uputi apel nadležnima da obezbijede da se Ustav donese na osnovu odgovarajuće javne debate, uz uvažavanje sugestija stručne javnosti i svih zainteresovanih građana koji racionalno obrazlože svoje prijedloge. Usvajanje Ustava po principu "uzmi ili ostavi", nedavno primijenjenom u Srbiji, nedostojno je značaja i ozbiljnosti najvišeg pravnog akta koji bi jedna ozbiljna država trebalo da može da usvoji i konsenzusom.

Akcija za ljudska prava svoje komentare ekspertskeg Nacrta Ustava svodi na odredbe kojima se obezbjeđuje zaštita ljudskih prava. U najkraćem, smatramo da je Nacrt Ustava od 08.09.2006. g. neophodno unaprijediti tako da obezbijedi:

1. zaštitu nezavisnosti sudstva,
2. djelotvornu ustavnu žalbu i
3. jemstvo stečenih prava.
4. Prilažemo i sugestije o potpunijem definisanju normi kojima se pojedinačno garantuju ljudska prava, kako one ne bi bile u suprotnosti sa međunarodnim standardima.

1. Nezavisnost sudske vlasti: Smatramo da se nezavisnost sudske vlasti Nacrtom ne štiti na odgovarajući način. Predviđa se da sudije i dalje bira Skupština, iako se u praksi to pokazalo kao loše rješenje. Sastav Sudskog savjeta se mijenja u odnosu na postojeće zakonsko rješenje i to na gore. Sudski budžet ponovo nije odgovarajuće osamostaljen, iako je to jedna od osnovnih pretpostavki nezavisnosti sudske vlasti. Načelo stalnosti sudijske funkcije, ključna pretpostavka nezavisnosti, poništava se predviđanjem reizbora poslije 5 godina staža, i to u Skupštini, od strane političara! Sudije moraju imati obavezu da se stručno usavršavaju, a ne samo pravo da to čine. U nastavku detaljnije o svakoj primjedbi:

- Izbor sudija (čl. 146). Sudije bi trebalo da bira Opšta ili Proširena sjednica sudija Vrhovnog suda na prijedlog Sudskog savjeta, ili sam Savjet u po-

stojećem sastavu (u ovom smislu vidjeti Načelo I, st. 2, tač. c Preporuke br. R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija i prateće obrazloženje). Neophodno je Ustavom obezbijediti da se izbor sudija zasniva isključivo na objektivnim kriterijumima. Učešće Skupštine u izboru sudija u Crnoj Gori do sada nije obezbjeđivalo ovo načelo. Pri pozivanju na uporedna iskustva, treba imati u vidu da se rješenja koja obuhvataju učešće vlade, skupštine ili predsjednika države u nekim zapadnim demokratijama uspješno primjenjuju vjekovima ili decenijama najčešće zbog toga što se uvijek prihvataju sugestije nezavisnog i stručnog tijela koje predlaže kandidate za izbor. S druge strane, treba imati u vidu da u sve više država sudije bira stručno tijelo, Sudski savjet, čije članove djelimično bira samo sudstvo, a djelimično Skupština.

- Sastav Sudskog savjeta (čl. 146, st. 3). Sudski savjet mora biti stručno, nepristrasno i nezavisno tijelo. Zbog čega se u Nacrtu odstupa od postojećeg sastava Savjeta, predviđenog u čl. 76 Zakona o sudovima? U svakom slučaju ne treba mijenjati postojeći sastav Savjeta, pogotovo u pravcu uključivanja u njegov sastav predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti, tj. političara. Treba imati u vidu da prema postojećem zakonskom rješenju, svih deset članova Savjeta bira Skupština, iako u nekim državama većinu članova Savjeta bira i samo sudstvo.

- Izbor i mandat predsjednika Vrhovnog suda i ostalih sudova (čl. 146, st. 8). Predsjednike sudova bi trebalo da biraju isključivo njihove kolege, sudije, na opštoj sjednici. Predsjednika Vrhovnog suda mogla bi, eventualno, da imenuje i Skupština na prijedlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, ali tako što bi prijedlog Vrhovnog suda mogla odbiti samo 2/3 većinom ukupnog broja poslanika. Mandat predsjednika Vrhovnog suda od 6 godina i ostalih predsjednika od pet godina je neopravdano dug.

- Reizbor sudija (čl. 146, str. 9). Neophodno je odustati od predviđenog reizbora sudija jer se na taj način ukida stalnost sudijske funkcije, što je jedna od osnovnih garancija nezavisnosti (vidjeti tačku 12 Osnovnih načela nezavisnosti sudstva, Rezolucija Generalne skupštine UN br. 40/32, 29.11.1985. g, i načelo I, tač. 2, a), ii, Preporuke br. R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija)². Ako je cilj ideje reizbora bio obezbijediti, odnosno provjeriti, stručnost i efikasnost, onda to treba učiniti s kandidatima prije nego se izaberu za sudije, npr. dok

² Prevod objavljen u publikaciji "Nezavisan i nepristrasan sud", Centar za obuku sudija RCG, oktobar 2001.

su stručni saradnici. Reizbor, pogotovo od strane političara u Skupštini, obezbjeđuje kontrolu političke podobnosti, umjesto stručnosti, što je u potpunom neskladu sa obavezom obezbjeđenja nepristrasnosti i nezavisnosti sudstva. Podsjećamo da su sudije, u skladu sa Zakonom o sudovima, podvrgnute disciplinskoj odgovornosti kao i postupku razrješenja u slučaju nesavesnog i nepristrasnog rada, pa zaista ne vidimo opravdanje za politički reizbor u cilju preispitivanja kvaliteta njihovog rada, ako je stvarni cilj obezbjeđiti nezavisnost sudske vlasti.

- Sredstva za rad sudova (čl. 148, st. 1, 3 i 4). Samostalnost sudskog budžeta je od izuzetnog značaja za nezavisnost sudske vlasti. Trebalo bi provjeriti mogućnost da sudski budžet bude izvan državnog budžeta, kao npr. opštinski budžet. U protivnom, obezbijediti da sudstvo neposredno predlaže Skupštini prijedlog sudskog budžeta, da sastavni dio sudskog budžeta budu prihodi od sudskih такси i da godišnja sredstva koja Skupština odobri sudstvu ne mogu biti manja od, na primjer, 10% ukupnog državnog budžeta (do sada je ovaj procenat bio manji od 2%, što je zaista nesrazmjerno, imajući u vidu da je sudstvo posebna grana vlasti). Stav 2 treba dopuniti na slijedeći način: "Sredstva za zarade i rješavanje stambenih pitanja sudija obezbjeđuju se u okviru sudskog budžeta i uređuju posebnim zakonom." Do sada je Komisija Vlade odlučivala o tome koji sudija će dobiti stan. Mislimo da je neophodno da se ovo ovlašćenje prenese na samo sudstvo, tj. na sudski budžet.

- Načela vršenja sudske vlasti (čl. 142, st. 4 i 8). Stav 4 treba izmijeniti tako da "Sudije ne mogu biti obavezane da o suštini predmeta u kojima postupaju obavještavaju bilo koga osim nadležnog suda u postupku po žalbi, odnosno vanrednim pravnim lijekovima (BRISATI: van pravosudnih organa), a dužni su ovlašćenim kontrolorima efikasnosti pružati podatke o rokovima postupanja." U stavu 8 dodati da pored "prava" sudije imaju i obavezu profesionalnog usavršavanja, što je u skladu i sa čl. 4 Zakona o edukaciji u pravosudnim organima donijetim u aprilu 2006. godine.

2. Ustavna žalba (članovi 34, 168 i 174 Nacrta): Ustavna žalba je krajnji mehanizam zaštite ljudskih prava u unutrašnjem pravu. Do sada je bila neodgovarajuće normirana tako da se ispostavila kao krajnje nedjelotvorno sredstvo zaštite. Predlažemo da se ona normira po uzoru na uporedna iskustva Njemačke, Austrije, Španije, Hrvatske, Makedonije, na slijedeći način³:

³ Vidi "Upravna stvar i ustavna žalba", mr Dražen Cerović, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore i Službeni list Crne Gore, Podgorica, 2004; Vladimir Đurić, "Ustavna žalba", Beogradski centar za ljudska prava, 2000.

a) Ustavni sud mora biti nadležan da odlučuje o povredi Ustavom garantovanih prava i sloboda koji su povređeni pojedinačnim aktom, kako upravnim, tako i sudskim i to kako u parničnom, tako i u krivičnom postupku, koji je neopravdano izostavljen iz Nacrta. Smatramo da je neophodno predvidjeti mogućnost da se ustavna žalba podnese i protiv pravosnažne presude donijete u krivičnom postupku, jer i ovaj postupak pruža izuzetne mogućnosti za povredu ustavom garantovanih prava, što je praksa pokazala i kod nas i u svijetu.

b) Predvidjeti mogućnost da se ustavna žalba podnese i protiv materijalnih akata uprave, tj. upravnih radnji, kao i zbog propusta koji dovode do povrede ustavnih prava - npr. nepostupanje državnih organa kada su obavezni na činjenje (kao što je na primjer, neodlučivanje u razumnom roku).

c) Smatramo da je apsolutno neodgovarajuće da Vrhovni sud rješava po ustavnoj žalbi, tj. "tužbi" jer je to isti sud čije odluke mogu biti predmet preispitivanja na osnovu ustavne žalbe, tj. "tužbe". Ako je bio cilj da se Ustavni sud poštedi prevelikog posla, onda ga treba ostvariti na drugi način, tako što će se predvidjeti više sudija, obezbijediti odgovarajuća podrška stručnih saradnika, a nikako ne upropaštavanjem prava na podnošenje djelotvorne ustavne žalbe Ustavnom sudu, što je od suštinskog značaja za zaštitu ljudskih prava u praksi. U protivnom, dovešće do masovnog obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

d) Trebalo bi propisati jedinstven rok za podnošenje ustavne žalbe protiv svih pravosnažnih odluka, npr. 3 mjeseca od pravosnažnosti.

3. Jemstvo stečenih prava (član 10, str. 2 Nacrta): Ustav Crne Gore, kao samostalne države, treba da obezbijedi neposrednu primjenu opšte-prihvaćenih pravila međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora, odnosno njihov primat nad domaćim pravom. Ovo jeste prihvaćeno u čl. 10 Ustava, ali bi u posebnom stavu istog člana na slijedeći način trebalo naglasiti da će Crna Gora nastaviti da primjenjuje sve međunarodne ugovore u oblasti ljudskih prava koji su važili i u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora:

"Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati.

Ovim Ustavom se ne ukidaju niti mijenjaju ljudska prava, odnosno prava pripadnika nacionalnih manjina, stečena propisima koji su se primjenjivali do njegovog stupanja na snagu, uključujući prava stečena na osnovu međunarodnih ugovora koji su važili u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora."

Odredba je formulisana po uzoru na čl. 57 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice SiCG, koju je usvojila i Skupština RCG, 26. februara 2003. godine.

4. Pojedinačne garancije ljudskih prava: Prihvaćeno rješenje da odredbe međunarodnog prava ljudskih prava imaju primat i nad odredbama Ustava znači da u suštini i nije važno da li su ustavne odredbe u suprotnosti sa međunarodnim garancijama. Međutim, ako stvarno želimo da postignemo zaštitu ljudskih prava u Crnoj Gori, onda bi Ustav trebalo da pomogne da ova prava svim crnogorskim građanima budu jasno predstavljena, u duhu i na jeziku Crne Gore, ali i tako da se vjerno predstavljaju minimalni međunarodni standardi i eventualno viši standard prava koji bi garantovala Crna Gora. Zbog toga iznosimo primjedbe na odredbe Nacrta u kojima međunarodni standardi nijesu odgovarajuće garantovani:

a) Čl. 12, st. 2: "Rad organa i institucija države i jedinica lokalne samouprave, ustanova, organizacija koje vrše javna ovlaštenja ili poslove od javnog interesa, javan je. Zakonom i na osnovu kriterijuma utvrđenih zakonom, pojedini akti i radnje mogu se, u propisanom postupku, proglasiti tajnom."

- Pravo na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja vid slobode izražavanja i informisanja i kao takvo bi ga trebalo jasno garantovati u okviru odredbe čl. 49. Ograničenje ovog prava, kao što je proglašavanje određenih akata ili radnji za tajne, koje se ovdje predviđa, moguće je propisati zakonom i to samo ako bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili nacionalna i javna bezbjednost, krivični postupak i pravo na privatnost lica. Smatramo da bi sve ovo trebalo garantovati u jednom članu, posvećenom slobodi izražavanja i informisanja (vidjeti dolje tač. I))

b) Čl. 16, st. 3: "Protivustavna je i kažnjiva zloupotreba vjere, crkve i drugih vjerskih zajednica u političke svrhe."

- Ova odredba otvara vrata arbitrarnom kažnjavanju (KZ RCG ne predviđa ni isto ni slično krivično djelo), ograničavanju slobode misli, izražavanja i vjeroispovijesti, a može dovesti i do neželjenog efekta pojačanja vjerske netolerancije.

c) Čl. 18, st. 1: "Svakome u Crnoj Gori jamče se ljudska prava i slobode", treba dopuniti na slijedeći način:

- Svakome u nadležnosti Crne Gore jemče se najviši međunarodni standardi ljudskih prava i sloboda (razmisliti da se ova garancija poveže sa čl. 9, st. 1 i izbjegne ponavljanje).

d) Čl. 18, st. 4: "Zabranjena je bilo kakva, neposredna ili posredna diskriminacija po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, boje kože, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva."

- Zabranjena je svaka diskriminacija po osnovu ... imovnog stanja, rođenja, polnog opredjeljenja, invaliditeta, bračnog stanja i bilo kakvog drugog ličnog svojstva ...

Predložene dopune u skladu su sa čl. 2, st. 1 Predloga Zakona o zaštiti ravnopravnosti građana. Treba imati u vidu da će ovaj Zakon iscrpno urediti ovu materiju, definisati posrednu i neposrednu diskriminaciju i da zbog toga ne treba opterećivati tekst Ustava.

e) Čl. 23 Ograničenja ljudskih prava i sloboda: Među predviđenim načelima za tumačenje odredaba o ljudskim pravima i slobodama u čl. 20, nedostaje uputstvo državnim organima, pogotovo sudovima, o primjeni načela proporcionalnosti prilikom tumačenja ustavom i zakonom propisanih ograničenja ljudskih prava, koje je predviđeno u čl. 23 ali nedovoljno potpuno i jasno. čl. 23, st. 2 i 3 trebalo bi izmijeniti na sljedeći način i spojiti sa čl. 20:

"Zajemčeno ljudsko pravo i sloboda ne smiju se ograničiti u obimu većem nego što je Ustavom dopušteno i neophodno u slobodnom, demokratskom društvu.

Državni organi dužni su uvijek voditi računa:

- o svrsi zbog koje je ograničenje propisano i o značaju te svrhe;
- da ograničenje ne zadire u suštinu prava koje se ograničava;
- da se ograničenje primjenjuje u mjeri koja je srazmjerna njegovoj svrsi,
- da li se ista svrha može postići manjim ograničenjem prava."

Ovo uputstvo predstavlja tzv. načelo proporcionalnosti koje primjenjuje Evropski sud za ljudska prava, a koje je novina u našem zakonodavstvu i pogotovo praksi, pa smatramo da je važno da uđe u tekst Ustava. Slično je bilo uključeno u tekst Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice SiCG (čl. 5, st. 3,4,5).

f) Čl. 24, st. 1: "Ljudski život je neprikosnoven."

- Šta stvarno znači da je ljudski život neprikosnoven? Trebalo bi precizirati da je pravo na život zaštićeno zakonom, da država ima obavezu da preduzme sve nužne mere zaštite života, kao i da efikasno istraži uzroke smrti, pogotovo ubistva (vidjeti praksu Evropskog suda za ljudska prava u pogledu proceduralnog aspekta čl. 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima, npr. Mahmut Kaya protiv Turske, 2000, Gongadze protiv Ukrajine, 2005, Byrzykowski protiv Poljske, 2006 itd.).

g) Čl. 28 Jemstva zaštite u slučaju lišenja slobode

- Ovdje nedostaje garancija prava na bezbjednost ličnosti koje znači obavezu države da zaštiti svako lice u njenoj nadležnosti kome se prijeti napadom na fizički integritet, odnosno lišenjem života, itd. (Ne zove se bez razloga to pravo u međunarodnim instrumentima Pravo na slobodu i bezbjednost).

h) Čl. 29, st 1 dopuniti: "Lice za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo krivično djelo, može biti pritvoreno na osnovu odluke nadležnog suda samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom."

i) Čl. 30 skratiti tako da glasi: "Zabranjeno je svako nasilje, iznuđivanje iskaza, nečovječno i ponižavajuće postupanje prema licu koje je lišeno slobode, pritvoreno ili na izdržavanju kazne."

j) Čl. 33, str. 1 i 2: Ovdje od 2 stava treba napraviti jedan, koji bi glasio:

- "Svako ima pravo da o njegovim pravima, obavezama, kao i optužbama protiv njega, bez odlaganja, u zakonom propisanom postupku, odlučuje nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljeni sud ili drugi organ i da u razumnom roku dobije odluku i ostvari svoje pravo".

Pravo na pravično suđenje obuhvata i pravo da se u razumnom roku ne samo "dobije", već i izvrši odluka (vidjeti praksu Evropskog suda za ljudska prava, Scopelliti protiv Italije, 1993, Deweer protiv Belgije, 1980)

k) Čl. 44, st. 4 treba dopuniti: "Svako ima pravo na uvid, na način utvrđen zakonom, u prikupljene podatke koji se odnose na njega, pravo na ispravljanje neistinitih podataka i na sudsku zaštitu u slučaju njihove zloupotrebe."

- Pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe ličnih podataka garantovano

je postojećim crnogorskim Ustavom i mislimo da nema opravdanja da se ovo pravo ne predvidi i u novom Ustavu.

l) Čl. 49, st. 1: "Svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način, da traži, prima i širi obavještenja i ideje."

- Predlažemo dopunu, odnosno preciziranje ovog stava na sljedeći način:

"Svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način. Ovo pravo uključuje i slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, traženja, primanja i saopštavanja obavještenja i ideja."

- Predlažemo da se doda sljedeći stav:

"Niko se ne smije ugrožavati zbog svog mišljenja, niti obavezati da se izjašnjava o svom mišljenju."

(Prvi dio odredbe je stav 1 čl. 19 Pakta o građanskim i političkim pravima, a drugi dio čini postojeći čl. 34, st. 2 Ustava RCG).

- Problem predstavlja formulacija čl. 49 st. 2,

"Pravo na slobodu izražavanja zloupotrebljava se ako se koristi tako da se povređuju dostojanstvo, ugled i čast drugoga, javni moral, ugrožava država ili njena bezbjednost i bez činjeničnog osnova ruši autoritet suda."

i čl. 25, st. 2:

"Svako ima pravo na zaštitu svog dostojanstva, časti i ugleda, a dužan je poštovati dostojanstvo, čast i ugled drugoga."

Stiče se utisak da je u Crnoj Gori najvažnije zaštititi pravo na čast i ugled, iako to pravo, na primjer, uopšte nije izričito zaštićeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Konvencija dozvoljava da se sloboda izražavanja, kao osnovno pravo koje se štiti, ograniči zakonom, samo ako je to neophodno u demokratskom društvu da bi se zaštitila prava i ugled drugih lica, očuvao autoritet i nepristrasnost suda itd. Drugim riječima, ako se insistira na formulaciji iz stava 2 čl. 49, onda u istom ili sljedećem stavu treba napisati da sloboda izražavanja, ako se radi o stvari od javnog interesa, obuhvata i pravo na šokiranje javnosti, pretjerivanje i vređanje i to pogotovo političara, koji su

dužni da trpe mnogo veću kritiku od običnih građana. U suprotnom, izgledaće kao da se u Crnoj Gori ne razumije suština prava na slobodu izražavanja, koju je Evropski sud za ljudska prava više puta nazvao "stubom", "kamenom temeljcem" Konvencije, itd.

- Čl. 49, st. 4: "Izuzetno, zakonom se može propisati pod kojim uslovima pojedini dokumenti ili podaci u posjedu organa države i jedinica lokalne samouprave ne mogu biti dostupni drugima."

Trebalo bi gornji stav spojiti sa čl. 12, st. 2 (vidjeti gore tačku 1) na sljedeći način:

"Zakonom i na osnovu kriterijuma utvrđenih zakonom, pojedini akti i radnje mogu se, izuzetno, u propisanom postupku, proglasiti tajnom, samo ako bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili nacionalna i javna bezbjednost, krivični postupak i pravo na privatnost lica."

lj) Čl. 51, st. 1: "Jamči se sloboda mirnog okupljanja, bez oružja."

Brisati "bez oružja", jer se to podrazumijeva pod "mirnim" okupljanjem, odnosno precizira se zakonom. U suprotnom, trebalo bi dodati "i bez municije, bojnih otrova i sl.", jer termin "oružje" sve to ne obuhvata.

m) Čl. 47, st. 1: nepotrebno je nabrajati pojedine vjerske zajednice, već ovaj član početi sa "Sve vjerske institucije slobodne su ...".

n) Čl. 48, Prigovor savjesti: Ako čl. 184, st. 3 ("Vojsku sačinjavaju crnogorski državljani, koji profesionalno vrše vojne dužnosti") znači da se ukida obavezni vojni rok i rezervni sastav, a uvodi profesionalna vojska, onda ne vidimo razlog za dalje garantovanje prava na prigovor savjesti.

nj) Čl. 73 Prava boraca, vojnih invalida i civilnih žrtava antifašističkog narodnooslobodilačkog rata: Neopravdano su izostavljeni borci, invalidi i žrtve ratova vođenih u periodu od 1991. g. do 1995. godine.

o) Posebna manjinska prava (čl. 81, 82) bi trebalo urediti po uzoru na glavu III Povelje o ljudskim i manjinskim pravima SiCG, pri čemu posebno treba uzeti u obzir čl. 47 ove Povelje "Osnov i okvir prava pripadnika nacionalnih manjina".

p) Crnogorski Ustav bi trebalo da garantuje i pravo na stanovanje, tj. smještaj beskućnika, predviđeno čl. 11, str. 1 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Radan Nikolić

Predsjednik Udruženja boraca ratova od 1990. godine Crne Gore

Počecu sa ocjenom da je načinom donošenja i sadržajem Zakona o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore napravljen nepovoljan politički ambijent za donošenje ovog akta i postizanje konsenzusa parlamentarnih stranaka po ovom pitanju. Nije dobra poruka Evropi da navedeni Zakon izglasaju poslanici partija na vlasti bez prisustva opozicije, a uz pomoć glasova aktuelnog predsjednika Vlade i ministara, koji su, uprkos ustavnom načelu nespojivosti funkcije poslanika i člana Vlade, za ovaj Zakon glasali pred televizijskim kamerama.

Na osnovu pojedinih rješenja iz ekspertskog teksta, nije teško zaključiti da iza njega stoji politička volja ljudi iz vlasti. Načelno, smatram da je ekspertski tekst Ustava mnogo lošiji od teksta postojećeg Ustava zbog čega sam, ispred Udruženja, nedavno saopštio stav da bi za izradu novog Ustava kao polazni radni materijal trebalo uzeti važeći Ustav. Uporedo sa ocjenom da kao pravnik smatram da je Zakon o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore protivan Ustavu Republike, zbog činjenice da je tim zakonom propisano da će Ustavni odbor kao polaznu osnovu za izradu nacrtu Ustava koristiti ekspertski tekst Ustava, osvrnuću se na pojedine diskriminatorne i nedemokratske odredbe iz toga teksta.

Članom 73. ekspertskog teksta Ustava sa naslovom "Prava boraca, vojnih invalida i civilnih žrtava antifašističkog narodnooslobodilačkog rata" posebna socijalna prava zajamčena su samo borcima, porodicama boraca, vojnim invalidima i civilnim žrtvama antifašističkog narodnooslobodilačkog rata, čime se borci, vojni invalidi i porodice boraca iz drugih ratova dovode u neravnopravan položaj. Podsjećam ustavopisce da je pravo na jednakost i ravnopravnost jedno od prvih prava za koje su se ljudi zalagali i koje su teško izborili. Naglašavam da je članom 69. radne verzije ekspertskog teksta, koji je 28.09.2006. g. objavio dnevni list "Dan", bilo propisano da se zakonom mogu propisati posebna socijalna prava borcima i invalidima drugih ratova. Navedenim članom 73. ekspertskog teksta Ustava, ta mogućnost je odbačena. Zbog navedenog, podsjećam glavnog ustavopisca - gospodina Mijata šukovića, da je po postojećem Ustavu protivustavno i kažnjivo svako izazivanje bilo kog oblika neravnopravnosti. Takođe ga podsjećam da je u ratovima 1991-1999. godine, na poziv države, odnosno bivše JNA i Vojske Jugoslavije, učestvovalo oko 40000 crnogorskih građana i da su u tim ratovi-

ma poginula 242 borca iz Crne Gore iza kojih su ostale unesrećene porodice i više od 150-oro ratne siročadi. Ratovi su proizveli i preko 500 ratnih vojnih invalida i neutvrđen broj boraca sa ratnim traumama. Citiranom odredbom ekspertskega teksta, navedena populacija se dovodi u neravnopravan položaj i vrijeđa. U vezi sa tim, konkretno po ovom pitanju, predlažem da se citirani član 73 ekspertskega teksta ustava briše, a da se promijeni stav 2 člana 72 istog teksta koji treba da glasi: "Invalidi, ratni veterani i žrtve rata imaju pravo na posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom".

Ideološka ostrašćenost i partijski zadatak ustavopisaca najbolje se vidi kroz nedemokratske odredbe ekspertskega teksta koje se odnose na jezik i vjerske zajednice. Naime, suprotno većinskoj izjavi crnogorskih građana na zadnjem popisu stanovništva da govore srpskim jezikom, koji je po važećem Ustavu u službenoj upotrebi, voljom naručioca ekspertskega teksta Ustava, kao jezik u službenoj upotrebi, promoviraju se crnogorski jezik. Takođe, suprotno načelu odvojenosti vjerskih zajednica od države i ne miješanja države u ustrojstvo i rad vjerskih zajednica, odredbama ekspertskega teksta Ustava promoviraju se nevladina organizacija Crnogorska pravoslavna crkva kao vjerska zajednica, čime Ustav poprima karakter osnivačkog akta te zajednice, a to predstavlja jedinstven slučaj u historiji države i prava. Po našem mišljenju, ova dva pitanja moraju se Ustavom riješiti na demokratski način, a to znači da se ispoštuje iskazana volja većine sa popisa stanovništva i u službenoj upotrebi ostane srpski jezik, ili da se, ukoliko se ne postigne konsenzus po ovom pitanju, to pitanje razriješi referendumom. Što se pak tiče vjerskih zajednica, to pitanje treba riješiti bez njihovog pojedinačnog imenovanja u tekstu Ustava, uz primjenu načela odvojenosti vjerskih zajednica od države i jednakosti pred zakonom, odnosno garanciju slobode vjeroispovijesti i slobodnog vršenja vjerskih obreda i drugih poslova uz zaštitu i pomoć države. Napominjem da sam, interesujući se po ovom pitanju i nekim drugim rešenjima iz ekspertskega teksta Ustava, pogledao tekstove Ustava više država iz neposrednog okruženja, od kojih bih izdvojio one novije kao što su Ustav Republike Srbije i Ustav Republike Hrvatske, kao i Ustav Italije kao zemlje članice Evropske unije. Upravo navedenim ustavima pitanje vjerskih zajednica je riješeno na način koji sam izložio, dakle uz striktnu primjenu načela odvojenosti vjerskih zajednica od države i bez njihovog pojedinačnog imenovanja u Ustavu. U prilog navedenom, ukazao bih i na činjenicu da bi rešenje iz ekspertskega teksta ustava kojim se pojedinačno imenuju vjerske zajednice, između ostalog, imalo za posljedicu da bi formiranje novih vjerskih zajednica (u skladu sa njihovim pravilima) iziskivalo promjenu Ustava kao najvišeg pravnog akta države. Dakle, važno je da država garantuje jednakost vjerskih zajednica pred zakonom, slobodu vršenja vjerskih obreda i da ih pomaže, kao i da se u

Ustav ne unose prijeteće, dnevno-politički motivisane odredbe. Konkretno, predlažem da po ovom pitanju ne budemo "veći katolici od pape" i ovo pitanje riješimo na način propisan članom 44 Ustava Republike Srbije, odnosno na način propisan ustavima Italije ili Hrvatske.

Ocjenu o lošim rješenjima u ekspertskom tekstu ustava potkrepljujem i činjenicom da njime nije dosljedno izveden koncept građanske države, a odredbe koje se odnose na manjinska prava su nedorečene, konfuzne i preopširne. Mi se u Udruženju zalažemo za jasan koncept građanske države koji garantuje sprovođenje principa jednakosti i ravnopravnosti svih građana Crne Gore i ostvarivanje posebnih specifičnih prava nacionalnih manjina i etničkih grupa. članom 9. ekspertskog teksta, s pozivom u fus noti na formulacije iz člana 1 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, a što sa pravnog stanovišta smatram veoma problematičnim, uvedeni su pojmovi "manjinski narodi", "nacionalne manjine" i "etničke manjine", da bi se već stavom 3 člana 15 pravo na službenu upotrebu svoga jezika garantovalo samo nacionalnim manjinama.

Poznato je da su pojedine odredbe Zakona o manjinskim pravima i slobodama, neposredno po njegovom donošenju, proglašene neustavnim. Mislim da su i mnoge druge odredbe tog zakona koje još uvijek nijesu došle pod lupu Ustavnog suda, takođe neustavne. Kao čovjek iz sektora obrazovanja, upozoravam da se pojedinim odredbama Zakona o manjinskim pravima i slobodama grubo zadire u ranije donešene zakonske propise iz oblasti obrazovanja, što je tema za posebnu raspravu. U vezi sa tim, samo ću napomenuti da je za mene neprihvatljiv propis iz tog Zakona da za izvođenje nastave na jeziku manjine prvenstvo imaju nastavnici iz reda te manjine. Bojim se da kod većine političkih stranaka sa nacionalnim predznakom postoje jasne namjere, odnosno veliki apetiti da se zarad političkog profiterstva ugrozi upravo građanski koncept države, kao i državnost Crne Gore.

Podsjećam da Zakon o manjinskim pravima i slobodama jedinstveno definiše manjinske narode, nacionalne i etničke manjine kao državljane Republike bročano manje od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koji imaju zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva. Pri tome je potpuno nejasno koje je to "preovladavajuće stanovništvo" isto kao što je jasno da se prilikom definisanja toga pojma mora poći od nekih konkretnih pokazatelja, odnosno statističkih podataka sa popisa stanovništva. Po zadnjem popisu stanovništva u Crnoj Gori, nijedna nacionalna grupacija ne broji više od polovine ukupnog stanovništva, a crnogorska je većinska samo u odnosu na pojedine druge nacionalne grupacije. Jedino

ubjedljivo preovlađujuće stanovništvo je pravoslavno stanovništvo, koje čini oko 75% ukupnog stanovništva, a koje, u poznatom odnosu, čine oni koji se nacionalno izjašnjavaju kao Crnogorci i oni koji se izjašnjavaju kao Srbi. Napominjem da su u prethodnom tekstu nacrtu Zakona o manjinskim pravima i slobodama koji nije ušao u skupštinsku proceduru, kao manjinski narodi bili nabrojani Srbi, Bošnjaci, Muslimani, Hrvati, Albanci. U donešenom Zakonu toga nema, već se pojam manjina definiše u odnosu na nedefinisano preovladavajuće stanovništvo, a što je apsurdno i veliko otvoreno pitanje u postupku ustavnog uređenja posebnih prava manjinskih naroda, nacionalnih manjina i etničkih manjina. Hrvatska je Ustavom definisana kao država hrvatskog naroda i ostalih nacionalnih manjina, a Ustav Srbije kaže da je Srbija država srpskog naroda i drugih građana. Važeći crnogorski Ustav ne odgovara direktno na pitanje čija je Crna Gora država, mada se u njegovoj preambuli navodi "istorijsko pravo crnogorskog naroda na sopstvenu državu". Po ekspertskom tekstu Ustava, Crna Gora je država svih njenih građana, a u preambuli teksta Ustava, navedena je problematična teza da se država Crna Gora, nastala u vjekovnoj borbi crnogorskog naroda za slobodu, od kraja devetnaestog vijeka voljom građana izgrađivala kao građanska država. Konkretno, po ovom pitanju, smatram da termin manjinskih narod treba izbaciti iz teksta Ustava i, kako je to urađeno ustavima Srbije i Hrvatske, kao i važećim tekstom crnogorskog Ustava, upotrebljavati termine nacionalnih manjina i etničkih grupa. Na kraju, ističem da je neophodno da se u član 23 ekspertskog teksta Ustava, koji govori o ograničenju ljudskih prava i sloboda, ugradi odredba koja glasi: "Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati". Takođe, posebno ukazujem na potrebu da se u tekst novog Ustava ugradi odredbe kojima se precizira način upotrebe crnogorske vojske van granica Crne Gore, kao i korišćenje teritorije Crne Gore u vojne svrhe.

Aleksandar Saša Zeković

Istraživač kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori

USTAV JE OKVIR ZA PRINCIPIJELNO I DOSLJEDNO POŠTOVANJE SVIH LJUDSKIH PRAVA

Dobro je što se debata o potrebi definisanja stavova, koncepta javnosti o budućoj sadržini ili očekivanoj sadržini budućeg Ustava širi, prije svega na stručnu i ekspertsku javnost, zatim na akademsku javnost, i naravno, civilno društvo. Zašto ovo ističem? Zato što je u dosadašnjem periodu očigledna definitivna dominacija uticaja političkih stranaka na formiranje stavova javnog mnjenja uopšte i kreiranje određenih rješenja važnih za život i funkcionisanje društva, bez obzira da li je riječ o Ustavu, zakonima, politikama u praksi. Ta "diktatura stranaka" definitivno ne proizvodi dovoljno kvalitetna i društveno prihvatljiva rješenja. Naravno, postavlja se pitanje i koliko će ustavotvorci i uvažiti sve što budemo mi danas ovđe i u svim narednim prilikama i situacijama rekli, jer znamo koliko se stav koji ne dolazi iz političkih stranaka u Crnoj Gori dovoljno dobro i glasno čuje.

Mislim da je dobro podržati građanski koncept crnogorske države, ali kad se to kaže, mislim da ne treba ispustiti iz vida motive ili razloge onih koji predlažu i druga rješenja. Mislim da su uglavnom u tim stavovima i predlaganju alternativa vođeni praksom primjene postojećeg Ustava. Gotovo svi autoriteti - pravni eksperti, međunarodni i domaća javnost se slažu da Ustav iz 1992. godine i danas sadrži veoma kvalitetna i pozitivna rješenja, posebno kada je riječ recimo o manjinama. Posebno je pitanje odnosno problem koja se od tih rješenja jesu ili nijesu primijenila. Gotovo je jedinstvena ocjena javnosti posvećene zaštiti ljudskih i manjinskih prava da su određena rješenja iz crnogorskog Ustava (a imajući u vidu vrijeme i ambijent njegovog donošenja) značajno bila ispred ondašnjeg vremena. U svakom slučaju, ovaj Ustav ne bi trebalo da ide ispod pozitivnih rješenja iz sadašnjeg Ustava, ispod onog što garantuje Ustavna povelja bivše državne zajednice i posebno ispod onog što predstavlja trenutno dostignuće i potreba razvoja savremenog koncepta zaštite ljudskih prava.

Mislim da ideja koju neki predlažu oko minimalnog praga konstitutivnosti od 3% za narode nije dobra. To ne kažem samo iz razloga što bi se time, prije svega, diskvalifikovale brojčano manje manjinske zajednice od kojih su neke čak i autohtone u Crnoj Gori (poput Hrvata - jer oni ne bi imali taj prag da uđu

u ova rješenja), već i što bi to proizvelo mnoštvo problema i kolektiv bi bio snažno postavljen ispred sloboda i volje pojedinca, građanina. Dalje, mislim da bi to rješenje otežalo relacije i odnose u društvu i državi, posebno postupak donošenja odluka. Viđite kako i sad to sve funkcionise, a kamoli kad bi potpuno promijenili praksu i postojeći koncept države. I, konačno, mislim da bi takvo opredjeljenje proizvelo produblјivanje etničke(ih) distance(i) koja je u Crnoj Gori i te kako snažna, iako nas ima puno koji bučno govore o Crnoj Gori kao par exelanse građanskoj i posebno multikulturalnoj državi. Vjerujem i da među nama ovđe ima onih koji ne samo što će naći mnoštvo primjera koji ne idu tome u prilog, već ima i onih koji ustvari ne znaju što to u praksi znači. To je postala jedna politička floskula koja je nezaobilazni element brojnih političkih govora i demagogija. Uvijek ističemo Crna Gora je multikulturalna, multikonfesionalna, itd. Istina je da na ovom prostoru žive različiti narodi, različite vjeroispovijesti, ali kakav je kvalitet tih odnosa i koliko smo svi dovoljno dobro uključeni u sve društvene tokove, je potpuno druga stvar koju (ne)namjerno zaobilazimo. čujemo da je zvanična sveobuhvatna politika multikulturalna. Postavlja se pitanje što je uistinu sadržaj te zvanične multikulturalne politike. Koji su to njeni pokazatelji, koji su to njeni indikatori, koji su rezultati. Barem posljednjih 15-tak godina konstantno pričamo o multikulturalnoj politici ali vrlo malo govorimo o njenim efektima i djelotvornosti. Možda je prvenstveno pitanje koje traži pošten odgovor - da li doista ona i postoji? Iz ovih iznijetih razloga, mislim da ne možemo prihvatiti te prijedloge i po meni je dobro što tih ideja i nema u ekspertskoj verziji prijedloga Ustava.

Zaključio bih ovaj dio svojih zapažanja afirmišući ono prvotno pitanje - da li je sve što se nalazi u ovom prijedlogu za razmišljanje o Ustavu (to je ustvari tzv. ekspertska verzija Ustava akademika šukovića) uključujući i kritike koje se na isti odnose (pogotovo one koje dolaze od nekih političkih stranaka ili NVO, da kažem uslovno i oprezno, desnog opredeljenja) frustracija ili posljedica straha od neke ranije društvene prakse i čvrstog opredeljenja brojnih društvenih grupa, da novim Ustavom, ne žele biti dodatno ili ponovno marginalizovane.

Rješenja oko ljudskih i manjinskih prava moraju biti snažnija i dovoljno precizna, posebno sa aspekta trenutnog i budućeg traženja osnova za donošenje novih zakona (iskustvo sa primjenom Zakona o slobodama i pravima manjina i proglašenje neustavnim njegove dvije ključne odredbe). Posebno je važno imati i vidu djelotvorno učešće manjina u javnom životu. Ekspertski prijedlog za razmišljanja o Ustavu takva opredeljenja ne sadrži.

Složio bih se sa ocjenom profesora dr. Mitrića da ne treba odustati od Savjeta pri predsjedniku Republike za zaštitu manjina. To je kvalitetno rješenje koje nije zaživjelo u praksi. Razlog za to nije Ustav već persone koje su od 1992. godine obavljale dužnost predsjednika Republike. Možda su gospoda bivši i aktuelni predsjednik mogli imati više inicijative, više spremnosti, više sluha za javnu debatu o ljudskim pravima i usmjeravanju njihovog razvoja. Predsjednik Republike je odgovoran za funkcionisanje tog Savjeta. On je taj koji je bio u prilici da zakaže i vodi njegova zasijedanja kad god je postojala kakva društvena dilema i potreba, a imali smo ih jako puno. Savjet zbog nečinjenja njegovog domaćina, predsjednika Republike, na žalost nije postao tijelo koje hoće i može pospješiti društvenu debatu o važnim pitanjima iz oblasti ljudskih prava i manjinske politike. Svi znamo koliko je sjednica održao taj Savjet, no i ne treba možda zbog te loše prakse odustati od tog, ponavljam, kvalitetnog rješenja. Sugerisao bih njegovo programsko i strukturalno širenje - pored manjinske zaštite, Savjet bi mogao da se bavi svim važnim pitanjima iz oblasti realizacije ljudskih prava u Crnoj Gori - sloboda i prava pojedinca, negativni aspekti tradicija, rodna ravnopravnost i jednakost muškaraca i žena, prava lica sa hendikepom, seksualne manjine. Radi se o rješenju koje je zaista dobro i kojemu treba dati šansu da na neki način nastavi svoj život. Zašto ovo ističem? Mislim da Savjet za ljudska i manjinska prava može da unaprijedi crnogorsku društvenu koheziju koja je posebno ugrožena te da time dobijamo jednu ozbiljnu adresu kojoj se mogu obraćati organizacije civilnog društva i međunarodne institucije i koja na neki način može biti generator i usmjerivač jedne pozitivnije društvene atmosfere.

Mislim da je neprihvatljivo da u evropskom Ustavu stoji da Crna Gora isključivo priznaje borce NOR-a. Potpuno bih podržao gospodina profesora Nikolića koji kaže da borce, iz različitih istorijskih dimenzija, u Crnoj Gori treba izjednačiti u statusu i pravima. Ne treba isticati samo one iz NOB-a, mislim da je dovoljno reći da svi borci imaju konkretna prava koja će se zakonima dalje urediti. Može se pomisliti da se novim Ustavom država hoće distancirati od svoje prošlosti na taj način što će i ustavno potvrditi svoje antifašističke vrijednosti. Ipak, nameće se i pitanje - da li se to država stidi drugih ratnika koje je lično otpremila na ratišta širom bivših jugoslovenskih prostora. Da li su za državu društveno prihvatljivi samo ratnici iz perioda 1941-45 ili je to posljedica restriktivne javne potrošnje s obzirom da se ova kategorija, isključivo iz bioloških razloga, osipa. Ipak, nijesu ratnici iz 1991. godine samoinicijativno uzeli oružje i krenuli u ratne pohode, kao što to često možemo videti preko nekih filmova zvanične produkcije. Umjesto da se stidimo ratnika, mi trebamo da se stidimo ratne prošlosti i da se stidimo te politike, ali ne konkretnih ljudi koji zaista moraju da imaju neku vrstu naše podrške.

Nije tačno da je u ekspertske verziji Zakona o manjinama bilo rješenje u kojem se taksativno nabrajaju koji to manjinski narodi žive u Crnoj Gori. Ovdje se to čulo i mislim da je važno da kao član grupe koja je pisala taj prijedlog zakona, to snažno demantujem.

Važno je zbog aktuelne ustavne debate sugerisati da izgradimo pristup konstruktivne kritike što znači da kada imamo potrebu nešto kritikovati, to onda i uradimo, ali upućujući odnosno predlažući i novo konkretno i bolje rješenje. Kritikerstvo napokon treba proćerati sa crnogorskih prostora. Zašto ovo ističem u slučaju gospodina Nikolića? Iz razloga što to nije prihvatljivo na jednom mjestu zalagati se za punu ravnopravnost svih lica, svih građana, svih društvenih i socijalnih grupa, a sa druge strane onemogućavati opet određenim kategorijama neka konkretna i veoma važna prava. Niđe u ekspertske verziji Ustava ne piše nekakav primat Crnogorske pravoslavne crkve u odnosu na bilo koju drugu, nego se ističe puna sloboda vjeroispovijesti, te da je Crkva odvojena od Države. Mislim da Ustav ne treba da prati izjašnjavanja građana (popis) jer bi onda bili u obavezi da ga mijenjamo svakih deset godina shodno rezultatima novog popisa stanovništva. Tim prije ako imamo u vidu rezultate popisa stanovništva 1991. godine i ranije. Mislim da je ovo rješenje što se tiče vjerskih sloboda dobro iz razloga što ne daje primat bilo kome, ali nijesam ni protiv mogućnosti da u Ustavu nabrojimo sve zvanično registrovane vjerske organizacije. Iz kojeg razloga? Zato da se konačno prihvati da nije loše da bude neko vjernik i Crnogorske pravoslavne crkve, da nije to nikakva sekta, da to nije satanizam, kao i da oni koji su muslimani nijesu Turci, kako ih je ranije prepoznavao dio političke elite. Takođe, uopšte nije neprihvatljivo da neko bude pristalica "Jehovinih svjedoka" za koje znamo kakav je stav javnosti o njima, ili Adventističke crkve. Možda se treba opredijeliti za stav da ih sve nabrojimo, ali da nikako ne prihvatimo rješenje "i druge". Ovim želim da uđem u završnicu izlaganja; važno je da ustavno prepoznamo ljudska prava, moguće osnove diskriminacije kao i sve vjere i vjerske organizacije i to upravo zbog prepoznavanja ljudskih prava jer brojni građani, brojne čak političke strukture uopšte nijesu svjesne što su to ljudska prava i što je savremeni koncept ideje ljudskih prava. Mnogi i dalje nijesu senzibilisani za ta pitanja i time bi preventivno spriječili svako djelovanje koje vodi ka kršenju ljudskih prava. Takođe, takvim opredjeljenjem bismo počeli otklanjati distancu koju kao društvo, gajimo prema određenim vjerskim zajednicama, konkretno naveo sam primjer alternativnih tzv. malih vjerskih zajednica koje većina u Crnoj Gori doživljava kao vjerske sekte. Time Ustav može jednostavno da unaprijedi, poboljša i radi na koheziji i po ovom pitanju. Prilikom diskusije o ljudskim pravima i konkretnim rješenjima moramo biti principijelni i dosljedni. Svako ljudsko pravo treba štiti, bilo će i bilo kada,

a ne samo onda kada je eventualno ugroženo neko od prava grupe ili grupa kojima pripadamo. Ustavnu zabranu, diskriminacije, takođe treba upotpuniti i po osnovu hendikepa, ali i seksualnog opredjeljenja. Predlažem da se vodimo rješenjima iz Evropske povelje o ljudskim pravima iz 2000. godine. Na kraju, sugerisao bih da koliko god možemo ohrabrujemo razgovore o Ustavu. Posebno je važno da se kompromisi političara ne kreiraju na štetu ljudskih i manjinskih prava i savremenih tendencija iz te oblasti.

Stanko Marić

Predsjednik Udruženja pravnika Crne Gore

Zahvaljujem se organizatoru na pozivu da prisustvujem ovom važnom skupu. Nastojću da budem što kraći u obraćanju. Neću da govorim o ekspertskom tekstu, iz prostog razloga što nijesam siguran koliko će taj tekst biti osnova nacrtu novog Ustava. Poseban problem je sama procedura, koja je propisana za donošenje novog Ustava i koja je takva da ne garantuje da se u Ustavu uspostave odnosi kako to zahtjeva jedan demokratski Ustav. Ustav treba da bude garancija stabilnosti svake države, ali kako može biti garancija Ustav koji donosi prosta većina ukupnog broja poslanika u Skupštini i gdje se amandmani na Ustav usvajaju dvotrećinskom većinom? To upućuje da se tekst koji bude utvrdio Ustavni odbor neće biti moguće mijenjati. Znači, sama procedura ne obezbjeđuje harmonične i usklađene odnose što je neophodno za stabilnost države i što može da bude veći problem od bilo kog ustavnog rješenja o kojem smo do sada ovdje govorili.

Drugo pitanje koje je po meni jako važno, su ljudska prava i slobode i tu uvijek ima prostora da se ona što bolje definišu u Ustavu. Mislim da su ona relativno dobro ili sasvim dobro definisana u postojećem Ustavu. Međutim, svjedoci smo koliko je bilo koje ljudsko pravo ili sloboda svih ovih 14 godina bilo zaštićeno, ili koliko je i na koji način neko mogao da ostvari ta svoja prava i slobode. Zato su za mene mnogo važniji mehanizmi zaštite prava i sloboda koji, na žalost, u postojećem Ustavu nijesu adekvatno izvedeni. Imajući to u vidu, poglavlje u Ustavu u kojem se definišu ljudska prava i slobode, u stvari predstavlja deklaraciju kao formalni izraz demokratskog društva. Možemo nastojati da sadržaj ljudskih prava i sloboda bude još kvalitetnije izražen u novom Ustavu, ali ne znam da li će zbog procedure o kojoj sam govorio to moći da prođe.

Po meni, jedno od suštinskih pitanja je i zaštita prirodnih resursa. To je jako važno jer bez prirodnih resursa koji čine esenciju svakog društva, nema ni zaštite ljudskih prava.

I konačno, što je suština, šta treba definisati u Ustavu? Adekvatnu podjelu i međusobnu kontrolu vlasti, što takođe u postojećem Ustavu nije adekvatno izvedeno. U postojećem Ustavu imamo kancelarski sistem, a ne parlamentarni za koji se, naravno, zalažem. Izvršna i sudska vlast su bez suštinske kontrole. Nije samostalnost i nezavisnost, odsustvo transparentnosti i javno-

sti rada, bez adekvatnosti kontrole. Građanin je suveren, ali je i te kako kontrolisan i mora se ponašati po Ustavu i zakonu. Garantuje se čitava lepeza prava i sloboda ali, prekrši li zakon, znaju se posljedice. A šta biva ako izvršna i sudska vlast krše zakon? što ćemo ako se sudovi ne pridržavaju Zakona o sudovima, ako se ne pridržavaju procedure koja garantuje svakom građaninu pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku? Kad je neko vidio izvještaj sudova na Parlamentu, koji je izraz suverene volje građana? Nije nezavisnost sudstva da o svom radu ne informiše građane i Parlament. Za mene je jedina nezavisnost slobodno sudijsko uvjerenje prilikom rešavanja predmeta i to je početak i kraj nezavisnosti. Naravno, treba stvoriti sve neophodne uslove za efikasan i zakonit rad sudova. Neophodno je obezbijediti kontrolu suđenja u razumnom roku, ali svakako ne preko ministarstva, već preko Sudskog savjeta, kako je to u razvijenim zemljama.

Vidim da se u preporuci jednog broja relevantnih nevladinih i drugih organizacija traži transparentnost i javnost rada i traži se donošenje Zakona o zaštiti ličnih podataka i o službenoj tajni. čim prije treba donijeti te zakone da se zna koji se lični podaci štite i šta je službena i državna tajna. Sve ostalo treba da je javno i to treba da stoji u Ustavu.

Kada govorimo o zaštiti prirodnih dobara, postavlja se veoma ozbiljno pitanje - kako se može raspolagati sa prirodnim dobrima na način koji nije dostupan javnosti. To ne može da bude i to mora u Ustavu da se utvrdi da svako raspolaganje državnim imovinom i prirodnim dobrima i dobrima od opšteg interesa uživa posebnu zaštitu i transparentnost raspolaganja.

Samo još nekoliko napomena. Svako ovo i niz drugih pitanja zahtjeva poseban okrugli sto i posebne rasprave. Napraviću samo jednu paralelu između sudske i izvršne vlasti. Po Ustavu, sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu, ali sva pitanja vezana za rad sudstva uređuje Parlament, pa čak i ministarstva i Vlada. S druge strane, Vlada sama uređuje sve za sebe - i svoju organizaciju, i broj ministarstava, i način rada, itd. Apsolutno je izgubljena ravnoteža između zakonodavne i izvršne vlasti, što je posljedica određenja u postojećem Ustavu da Vlada utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku, a da za svoj rad ne odgovara Parlamentu. Problematičan je i način obrazovanja i rada kontrolnih i regulatornih tijela. Koji je to odnos u samostalnosti u radu Vlade i nezavisnosti u radu sudova? To nije ustavno izvedeno i to je jedno od pitanja koja zaslužuju posebnu pažnju. Kada je u pitanju izborni sistem - mora se Ustavom garantovati da je predstavnički organ izraz volje građana. Da li je u Ustavu i Zakonu o izboru odbornika i poslanika to garantovano?

I na samom kraju, lokalna samouprava. Razvijena lokalna samouprava je garancija razvoja demokratije u jednom društvu i koliko je lokalna samouprava razvijena, to su izraz demokratski kapaciteti jednog društva veći. Mi nemamo garantovanu lokalnu samoupravu onako kako to treba kada je u pitanju svojina, finansiranje i poslovi - Ustavom treba da se utvrdi koji su poslovi lokalne samouprave i uslovi njihovog vršenja, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Završavam jednom konstatacijom da svi mi treba da dobro pogledamo kada bude na javnoj raspravi Nacrt Ustava kao zvanični dokument. Ovo je neka preliminarna priča koja može da posluži za pripremu Nacrta Ustava, kojemu treba da posvetimo posebnu pažnju kada bude na javnoj raspravi.

dr Avdul Kurpejović

Predsjednik Matice muslimanske Crne Gore

Ja smatram, a podosta se razumijem u ovu materiju, da je tekst Ustava savremen, sažet, stručno napisan, jasan, obuhvatan, razumljiv i time u cjelini uzeto prihvatljiv kao solidna osnova pisanja konačnog teksta za javnu raspravu. No, to ne znači da se nema što reći u pogledu pojedinih rješenja, manjkavosti i propusta.

Čitajući tekst Ustava i slušajući izlaganje autora akademika dr Mijata šukovića, za mene se postavlja pitanje - da li postoji jedinstvena opredijeljenost da budući Ustav bude Ustav građanske, demokratske i kapitalističke države Crne Gore, Ustav sadašnjosti i daleke budućnosti.

To znači, da li u polaznim osnovama imamo decidno pojmovno određenje, definiciju države za koju treba napisati Ustav, tj. hoćemo li građansku državu ili državu građana. Svaka država, bila feudalna, kapitalistička ili socijalistička je država građana, što nije isto sa građanskom državom koju poznaje istorija prošlosti. Iz člana 2 Ustava se ne vidi kakva će država biti Crna Gora koja prolazi kroz tranziciju iz socijalističke države. Hoće li biti država liberalnog kapitalizma koja nije čisto liberalnog, niti državnog kapitalizma?

Ja ne vidim objektivno date uslove da se Crna Gora preobrazi iz socijalističke, balkanske, nerazvijene države u kapitalističku, demokratsku, evropsku državu. Nije ostvarljivo usvajati evropske demokratske standarde u Crnoj Gori koja se po ekonomskoj razvijenosti nalazi u grupi nerazvijenih afričkih država.

Da li će stvarno Crna Gora biti građanska i demokratska ako u Ustavu napišemo da je država građana, a ne i naroda, kada su svi identiteti prisutni, posebno nacionalni, vjerski i jezički. Mi se tih identifikacija građana ne možemo osloboditi time što ćemo tako napisati u Ustavu.

Ja se zalažem za svestranu i naučno utemeljenu raspravu o pojmovnom određenju, definisanju države Crne Gore u novom Ustavu, jer to pitanje nije izučeno niti jedinstveno prihvaćeno. Kada ovo kažem, upozoravam na pitanje da li smo mi u Crnoj Gori dostigli intelektualni i samosvjesni nivo da stvaramo državu građana, a da vjerska, kulturna i nacionalna pripadnost budu privatna, lična stvar svakog građanina? Ja tvrdim da nijesmo.

Ako se u građanskoj, demokratskoj i razvijenoj evropskoj državi vrši odabir poslanika i službenika po sposobnosti i djelimično po političkoj pripadnosti, a ne po nacionalnoj, može li tako biti i u Crnoj Gori? Ne može, jer kod nas je dominantna nacionalna i politička identifikacija, a ne znanje, sposobnosti i umijeće. To su pokazali i najnoviji parlamentarni izbori i sve što poslije njih slijedi.

Crna Gora će još dugo biti država građana i naroda, odnosno država naroda i građana. Ove činjenice se ne smiju prenebreći, niti potcijeniti.

Predlažem da Ustav Crne Gore neizostavno sadrži odredbe:

1. Da garantuje i predvidi mehanizme ostvarivanja ravnomjernijeg regionalnog razvoja i bržeg razvoja nerazvijenog kontinentalnog regiona. Ne može se brže razvijati Crna Gora, niti izaći iz ovako duboke ekonomsko-socijalne i svake druge krize, bez ravnomjernijeg razvoja, zapošljavanja, smanjenja siromaštva i korišćenja ljudskog faktora i prirodnih resursa. Bez ravnomjernijeg ekonomsko-socijalnog razvoja, nema stvarne ravnopravnosti i jednakosti građana. Za Crnu Goru je ravnomjerniji regionalni razvoj i brži razvoj kontinentalnog regiona uslovljen i time što gro pripadnika manjinskih naroda i pripadnika nacionalnih manjina živi na tom prostoru.
2. Ustavom treba decidno zabraniti svaki vid djelovanja kojim se namjerava ili direktno vrši diskriminacija i asimilacija pripadnika neke nacionalnosti ili vjeroispovijesti. U tekstu se zabranjuje diskriminacija, ali ne i asimilacija, iako skoro sva dokumenta Ujedinjenih Nacija i Evrope aminuju zabranu svih vidova asimilacije. Kod nas u Crnoj Gori se sprovodi bošnjačka asimilacija Muslimana skoro deset godina, a to niko ne sprječava i time se krši član 67 Ustava Crne Gore.
3. Umjesto podnaslova **Posebna manjinska prava**, treba da stoji podnaslov: **Posebna prava pripadnika manjinskih naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa** - jer to je crnogorska stvarnost i specifičnosti. U Crnoj Gori postoje autohtoni malobrojni narodi: Muslimani, Albanci i Hrvati i pripadnici nacionalnih manjina, Bošnjaci, Makedonci i drugi kao i pripadnici etničkih grupa Romi, Egipćani i dr. Tekst napisan u Ustavu nije prilagođen ustavnim normama, već ima karakter nekog izlaganja ili novinarskog teksta. Predlažem da se u cjelosti preuzme tekst iz sadašnjeg Ustava, od člana 67 do zaključno sa članom 76, uz potrebno prilagođavanje i dopunjavanje. U tom se cilju treba promijeniti naslov, kako sam već predložio. član 81. treba zamijeniti tekstem iz sadašnjeg Ustava uz odbacivanje teksta koji nije

ustavna materija. Posebno je diskutabilan član Manjinsko Vijeće, kome se daju prevelika i sveobuhvatna ovlašćenja i time onemogućavaju svaki drugi oblici djelovanja na polje kulture, obrazovanja, medija i dr. Vijeće postaje neka vrsta AOR-a, Administrativno operativnog tijela za manjinske narode, iz doba administrativnog upravljanja privredom i centralističkog društva. Kome to treba takvo Vijeće? Sigurno da nije potrebno pripadnicima manjinskih naroda i nacionalnih manjina, nego političkim liderima, karijeristima i svima kojima je lični interes iznad interesa naroda kome pripadaju.

4. Predlažem da se što prije napiše tekst Ustavnog zakona i istovremeno vodi rasprava, jer taj tako rađeni dokument prođe olako, što se negativno održava na sprovođenje Ustavom garantovanih prava, kakav je slučaj sa mnogim pravima pripadnika manjinskih naroda koja se ne ostvaruju iz subjektivnih, a ne objektivnih razloga.
5. Ustavom treba garantovati pravo glasanja za pojedinca, a ne poslaničku ili odborničku listu političke partije, jer se sadašnjim sistemom krše pasivna biračka prava i omogućava izbor lica koja nemaju povjerenje birača, ali ih poslanička lista štiti, odnosno umjesto birača bira. Vrijeme je da se to eliminiše i demokratizuju izbori, neposredni. Ne smije se dozvoliti ustavna legalizacija kolektivnih ljudskih prava, na čemu insistiraju lideri nekih nacionalnih partija, jer ona nijesu dozvoljena, niti su u interesu naroda, građana, pa ni pripadnika manjinskih naroda. Presedan je napravljen Zakonom o manjinskim pravima i slobodama kojim su legalizovana kolektivna prava.

Fadil Mučić

Savez slijepih Crne Gore i Savez civilnih invalida rata Crne Gore

PRIJEDLOZI NA EKSPERTSKI TEKST USTAVA CRNE GORE

DIO DRUGI

LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

Član 18

U stavu 4, iza riječi: "imovnog stanja", dodaje se riječ "invalidnost"

Član 35

U stavu 2, iza riječi: "na kome se vodi postupak", dodaju se riječi "a za gluva lica tumača za gestovni govor".

Član 68

U stavu 2, riječ "invalidi", zamjenjuje se riječima "osobe sa invaliditetom"

Član 71

U stavu 6, iza riječi : "zakonom", dodaju se riječi "i osobama sa 100% invaliditetom"

Član 73

U stavu 1, riječi: "civilnih žrtava", zamjenjuju se riječima "civilnih invalida"
U stavu 2, riječi: "civilnim žrtvama", zamjenjuju se riječima "civilnim invalidima"

Član 75

Iza stava 6, dodaje se stav 6a koji glasi:

"Država je dužna stvarati systemske i druge uslove za specijalno i inkluzivno osnovno i srednje obrazovanje osoba sa invaliditetom."

Prilog

Tekst Inicijative nevladinih organizacija Predstavnicima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, političkim partijama, Univerzitetu Crne Gore, sindikatima, medijima i drugim organizacijama civilnog društva, poslovnom sektoru i ukupnoj javnosti Crne Gore

Polazeći od potrebe učešća svih društvenih snaga u procesu integracije Crne Gore u sistem vrijednosti i standarda Evropske unije,

Uvjereni u potrebu intenzivnijeg razvoja demokratije, vladavine prava i civilnog društva,

Vjerujući da nevladine organizacije i mediji moraju prepoznati novi prostor za svoje intenzivnije djelovanje i uključenje u procese demokratizacije,

Ohrabreni činjenicom da konačno rješenje pitanja državnog statusa Crne Gore otvara širi prostor javnog dijaloga i djelovanja o pitanjima demokratije, ekonomije, socijalne politike i drugim životnim pitanjima i temama,

Smatrajući da je naša obaveza da kontinuirano ukazujemo na važna društvena pitanja i probleme, nudimo odgovore i alternative i utičemo na one koji imaju formalnu moć i legitimitet da izvedu društvene promjene,

Upućujemo

INICIJATIVU

Predstavnicima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, političkim partijama, Univerzitetu Crne Gore, sindikatima, medijima i drugim organizacijama civilnog društva, poslovnom sektoru i ukupnoj javnosti Crne Gore da preduzmu odgovarajuće mjere i aktivnosti u sljedećim oblastima:

Država i Ustav RCG

- Pozivamo sve političke partije i društvene subjekte da javno, ali i u svojim programima i političkim platformama u potpunosti priznaju legalitet i legitimitet rezultata referenduma koji je održan o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore,

- Pozivamo Vladu RCG i Skupštinu RCG da u cjelosti i efikasno ispunjavaju preporuke Evropske komisije i iskažu punu posvećenost procesu evropskih integracija Crne Gore,
- Pozivamo Predsjednike Skupštine RCG i Vlade RCG da proces izrade novog Ustava RCG otvore za adekvatno učešće političkih partija, Univerziteta Crne Gore i organizacija civilnog društva,
- Polazeći od činjenice da su postojeće sektorske strategije ograničene na postizanje pojedinačnih ciljeva i da nijesu međusobno usklađene, pozivamo Vladu RCG da hitno pristupi izradi sveobuhvatnog Nacionalnog plana razvoja (NPR) koji bi predstavljao integrisanu viziju Crne Gore i počivao na imperativu da ekonomske reforme moraju biti praćene napretkom u demokratiji, ukupnim društvenim razvojem i smanjenjem socijalnih tenzija. Posebno ističemo neophodnost da se kroz NPR dugoročno reguliše pitanje održivog razvoja i očuvanja dva najvrednija resursa Crne Gore - prostora i ljudi. Pozivamo Vladu RCG da proces izrade NPR otvori za učešće kako civilnog, tako i poslovnog sektora.

Demokratija i vladavina prava

- Pozivamo političke partije da revidiraju svoje programe u skladu sa realnim društvenim i ekonomskim problemima, da ponude modalitete za rješavanje tih problema i da daju svoj doprinos kreiranju širokog društvenog konsenzusa vezanog za ukupni razvoj Crne Gore i za njen put ka evropskim integracijama,
- Pozivamo sve političke partije da bez rezervi priznaju važnost uloge koju nevladine organizacije u Crnoj Gori igraju u promociji demokratije, kulture ljudskih i manjinskih prava,
- Pozivamo Univerzitet Crne Gore, studente i studentske organizacije i grupe da u punoj mjeri otvore Univerzitet Crne Gore za intelektualnu debatu o svim društvenim temama i pitanjima,
- Pozivamo Skupštinu RCG i Vladu RCG da omoguće sve potrebne organizacijske, tehničke i finansijske uslove za nesmetan, nezavisan, odgovoran i funkcionalno-djelotvoran rad Savjeta za građansku kontrolu policije,
- Pozivamo političke partije, Vladu RCG i Skupštinu RCG i vjerske zajednice da u dobroj volji pristupe postizanju konsenzusa o novom Zakonu o vjerskim zajednicama koji bi uredio pravni status svih vjerskih zajednica, pravnu sigurnost imovine i punu slobodu vjeroispovijesti,

- Pozivamo Vladu RCG i Skupštinu RCG da pripremi odnosno usvoji Zakon o transparentnosti i sprječavanju medijske koncentracije u oblasti štampanih i elektronskih medija,
- Pozivamo na hitne izmjene Zakona o javnim radio difuznim servisima "Radio Crne Gore" i "Televizija Crne Gore" kako bi se što prije obezbijedile snažnije garancije nezavisnosti Savjeta RTCG i istinska reprezentacija najšire crnogorske javnosti,
- Pozivamo javni servis RTCG da kroz redovne emisije otvorene za najširi krug političkih, društvenih i akademskih subjekata podstakne intelektualnu raspravu o najvažnijim političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim pitanjima,
- Pozivamo privatne medije da snažnije, posebno kroz istraživačko novinarstvo, doprinesu borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i punoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija.

Ljudska i manjinska prava

- Pozivamo Vladu RCG i druge organe da u punoj mjeri primijene međunarodne i domaće standarde u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, unaprijede učešće manjinskih naroda u javnim poslovima, kao i da doprinesu izgradnji održive i opšteprihvaćene vizije multikulturalnosti Crne Gore i time doprinesu pozitivnoj interakciji etničkih grupa u Crnoj Gori,
- Pozivamo Vladu RCG da se intenzivnije posveti uključenju osoba sa invaliditetom u crnogorsko društvo, posebno da finansijski podstakne i podrži obrazovanje i zapošljavanje ove marginalizovane grupe, kao i da zakonski i finansijski podstakne i podrži prilagođavanje fizičke sredine potrebama ove populacije shodno evropskim standardima,
- Pozivamo Vladu RCG da se intenzivnije posveti uključivanju Roma u crnogorsko društvo, posebno da finansijski podstakne i podrži obrazovanje i zapošljavanje ove etničke grupe,
- Pozivamo sve društvene aktore da pristupe procesu suočavanja sa prošlošću, a nadležne pravosudne organe da efikasno sprovedu i okončaju postupke u slučajevima deportacije građana BiH 1992. godine, štrbaca i Bukovice,
- Pozivamo Vladu RCG da se intenzivnije posveti rješenju problema i obezbjeđenju prava izbjeglicama i raseljenim licima u skladu sa međunarodnim standardima.

- Pozivamo Vladu RCG da pripremi a Skupštinu RCG da usvoji djelotvoran i efikasan Zakon o rodnoj ravnopravnosti kao i da stvore potrebne finansijske, organizacione i tehničke uslove za implementaciju Nacionalnog Akcionog Plana za rodnu ravnopravnost

Dobra uprava

- Pozivamo Vladu RCG i Skupštinu RCG da otvore proces izrade nacionalnog budžeta za organizacije civilnog društva i omoguće da te informacije budu dostupne i razumljive građanima,
- Pozivamo pravosudne organe i Ministarstvo pravde RCG da dosljedno i efikasno primijene Zakon o sudovima, a posebno u dijelu koji se odnosi na slučajne dodjele predmeta, funkcionisanje Administrativnog ureda, odgovornost predsjednika sudova i pravo nadzora Ministarstva pravde nad radom sudske uprave,
- Pozivamo Vladu RCG da u punoj mjeri pristupi realizaciji Akcionog plana programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, te da najhitnije usvoji odnosno primijeni unaprijedene tekstove Zakona o javnim nabavkama, Zakona o konfliktu interesa i Zakona o finansiranju političkih partija, i utiče na donošenje Zakona o državnoj izbornoj komisiji,
- Pozivamo Vladu RCG da pristupi temeljnim reformama Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB-a), a Skupštinu RCG da u punoj mjeri iskoristi svoja prava nadzora nad radom ANB-a, kao i da pripreme i usvoje Zakon o pristupu dosijeima koji se vode kod ANB-a,
- Pozivamo Vladu RCG i Skupštinu RCG da pripremi odnosno usvoji Zakon o zaštiti ličnih podataka i Zakon o državnoj tajni radi efikasnije primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama,
- Pozivamo Vladu RCG i lokalne samouprave da pristupe postizanju konsenzusa o narednim koracima u suštinskoj i održivoj decentralizaciji nadležnosti,
- Pozivamo Vladu RCG da pristupi ispunjavanju obaveza iz dokumenta o osnovama saradnje sa nevladinim organizacijama, da imenuje koordinateure za saradnju sa NVO na nivou Vlade RCG i organa državne uprave, da pripremi i usvoji Strategiju odnosa sa NVO.

Održivi razvoj i socijalna kohezija

- Pozivamo Vladu RCG i lokalne samouprave da se u punoj mjeri i kroz aktivnu socijalnu politiku posvete borbi protiv siromaštva i socijalnom uključivanju najugroženijih grupa, a u skladu sa preuzetim obavezama iz Strategije za razvoj i smanjenje siromaštva, kao i da rade na ravnomjernijem regionalnom razvoju Crne Gore,
- Pozivamo Vladu RCG i lokalne samouprave da sa punom pažnjom i u najboljem interesu države Crne Gore i njenih građana zaštite prirodne resurse, kao i da u punoj mjeri realizuju principe održivog razvoja i da uvedu nove odnosno rigoroznije kontrolišu primjenu postojećih ekoloških standarda,
- Pozivamo Vladu RCG i sindikate da pristupe izradi Zakona o sindikatima koji će doprinijeti stvarnoj pluralizaciji i boljim efektima sindikalnog organizovanja,
- Pozivamo na donošenje Zakona o transparentnosti privatizacije kojim bi se obavezalo na potpunu transparentnost svih privatizacionih ugovora, vlasništva kompanija koje učestvuju u privatizacijama, kao i onemogućilo učešće nepoznatih kompanija u privatizacijama crnogorskih preduzeća,
- Pozivamo privredna preduzeća i preduzetnike da u punoj mjeri pristupe realizaciji koncepta društvene odgovornosti preduzeća kroz snažnija davanja u humanitarne i razvojne svrhe, kvalitetniji i odgovorniji odnos prema zapošljenima, životnoj sredini i zajednici u kojoj djeluju.

Sa svoje strane, potpisnici ove Inicijative se obavezuju da će angažovati sve svoje ljudske i intelektualne resurse da daju puni doprinos ostvarenju navedenih ciljeva, kako kroz saradnju sa pomenutim akterima, tako i kroz monitoring postignutih rezultata i preporuke za njihovo unapređenje.

- Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)
- Centar za građansko obrazovanje (CGO)
- Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG)
- Centar za monitoring (CEMI)
- Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)
- Fondacija za stipendiranje Roma (FSR)
- Omladinski kulturni centar Juventas
- Almanah, udruženje i časopis za izučavanje, prezentaciju i zaštitu kulturno-istorijske baštine Bošnjaka/Muslimana Crne Gore
- SOS telefon Podgorica

- Evropsko udruženje studenata prava u Crnoj Gori (ELSA)
- Bonum
- Green Home
- Udruženje politikologa Crne Gore
- Savez slijepih Crne Gore
- Udruženje paraplegičara Crne Gore
- Matica Muslimanska
- Udruženje za pomoć licima ometenim u psihofizičkom razvoju Nikšić
- Udruženje "Staro Tuze"
- Omladinski centar Herceg Novi
- Forum Bošnjaka/ Muslimana u Crnoj Gori
- Fondacija Institut otvoreno društvo, Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM)

CIP – Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе,
Цетиње

342.4(497.16) (049.2)

NOVI Ustav : karakter, principi i rješenja u
oblasti demokratije i ljudskih prava : izlaganja
sa Okruglog stola / [urednik publikacije Milena
Milunović]. - Podgorica : Centar za razvoj
Nevladinih organizacija, 2007 (Podgorica :
Studio Mouse). - 68 str. ; 25 cm

Tiraž 250. - Bilješke uz tekst. - Registar.

ISBN 978-86-85579-21-9

a) Устав - Црна Гора - Полемике
COBISS.CG-ID 11253520

Centar za razvoj nevladinih organizacija
ul. Dalmatinska 22, Podgorica
tel/fax: 081 264 211, 264 267, 265 435, 265 441
e-mail: crnvo@cg.yu
www.crnvo.cg.yu