



FONDACIJA "INSTITUT ZA OTVORENO DRUŠTVO"  
PREDSTAVNIŠTVO U CRNOJ GORI

***Pravni aspekti  
referenduma u Crnoj Gori  
u kontekstu  
međunarodnog prava i prakse***

***Uvodni govori  
sa međunarodnog ekspertskeg okruglog stola,  
održanog u Podgorici,  
22-25. septembra 2005. god.***

Podgorica  
Decembar, 2005.

**Izdavač**

Foundation Open Society Institute, Predstavništvo Crna Gora  
Njegoševa 26  
81 000 Podgorica  
Crna Gora

Tel/Fax: + 381 81 665 099  
E-mail: montenegro@osim.cg.yu  
Web Site: www.osim.cg.yu

**Urednica**

Sanja Elezović

**Tehnički urednik**

Vladan Simonović

**Sa engleskog preveli**

Tanja Luburić i Uroš Zeković

**Dizajn i kompjuterska obrada**

Trikom doo

**Štampa**

3M Makarije

**Tiraž**

500

Štampano u Podgorici, decembra 2005

*Elektronska verzija publikacije je takođe dostupna na web-adresi: [www.osim.cg.yu](http://www.osim.cg.yu)*

## Sadržaj:

### Sesija 1: Pravo na samoopredjeljenje, sa osvrtom na međunarodno pravo i praksu

1. **Nebojša Vučinić:** Pravni aspekti ostvarenja prava naroda na samoopredjeljenje u slučaju Crne Gore ..... str 9 do 22
2. **Ralf Vajld:** Samoopredjeljenje u međunarodnom pravu i pozicija Crne Gore ..... str 25 do 36

### Sesija 2: Biračko pravo-uporedna iskustva

1. **Pol Vilijams:** Crna Gora: rezidencijalni uslov za glasanje na referendumu..... str 41 do 47

### Sesija 3: Većine

1. **Srđan Darmanović,** Većine u crnogorskom zakonodavstvu i u međunarodnom pravu..... str 51 do 57
2. **Karlos Flores Huberijas:** Neka pravna (i politička) razmatranja o pravnom aspektu referenduma u Crnoj Gori, u svijetlu evropskih iskustava i standarda ..... str 59 do 73

### Sesija 4: Uslovi za organizovanje referenduma

1. **Veselin Pavičević:** Kodeks dobrog vladanja u izborima – međunarodni standardi i crnogorsko zakonodavstvo..... str 77 do 80
2. **Hrer Balijan,** Pravni uslovi za referendum u Crnoj Gori ..... str 83 do 87

### Sesija 5: Međunarodni aspekti priznavanja rezultata referenduma

1. **Ciril Ribičić,** Iskustva Slovenije u pripremi i sprovođenju referenduma o njenoj samostalnosti i nezavisnosti ..... str 91 do 98
2. **Moris Mendelson,** Priznavanje referendumskih rezultata .....str 101 do 109



**Aneks 1:**

Program rada okruglog stola.....	str 112 do 113
Lista učesnika.....	str 114 do 115
Fotografije sa skupa.....	str 116 do 117

**Aneks 2:**

Zakon o referendumu Republike Crne Gore.....	str 120 do 129
Ustav Republike Crne Gore.....	str 130 do 150
Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora .....	str 152 do 167



## Bilješka urednika

U Podgorici je, 22-25. septembra 2005. godine, održan međunarodni ekspertski okrugli sto "Pravni aspekti referenduma u Crnoj Gori u kontekstu međunarodnog prava i prakse". Okrugli sto je organizovala Fondacija "Institut za otvoreno društvo", predstavništvo u Crnoj Gori<sup>1</sup> i bio je posvećen sledećim temama<sup>2</sup>:

- Pravo na samoopredjeljenje
- Pravo glasa
- Većine
- Uslovi za organizovanje referenduma
- Međunarodni aspekti priznavanja referendumskih rezultata

Učesnici<sup>3</sup> okruglog stola su bili ugledni stručnjaci iz više zemalja Evrope: Velike Britanije, Irske, Makedonije, Poljske, Slovenije, Srbije, Sjedinjenih americkih država, Crne Gore, Švajcarske i Španije. Gosti okruglog stola su bili predstavnici OEBS-a iz Podgorice i Beograda, zatim predstavnik OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava iz Varšave, kao i predstavnici Savjeta Evrope, Konzulata SAD u Podgorici, Ambasade Republike Češke, Britanske kancelarije u Podgorici i Generalnog konzulata Republike Hrvatske.

Ova publikacija sadrži uvodne govore devet istaknutih profesora i praktičara u oblastima međunarodnog, ustavnog i izbornog prava.<sup>4</sup>

Fondacija "Institut za otvoreno društvo" najsrdačnije zahvaljuje uvodničarima, kao i ostalim učesnicima okruglog stola, čije su diskusije i intervencije doprinijele profesionalnom nivou i kvalitetu ovog skupa.

<sup>1</sup> *Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), nevladina je i neprofitna fondacija, osnovana marta 2002. godine nakon reorganizacije Instituta za otvoreno društvo - Crna Gora, sa ciljem da podržava razvoj otvorenog građanskog društva i reformi u Crnoj Gori.*

*Djelatnost FOSI - Predstavništva Crna Gora nadograđuje se na građanski i reformski orijentisane programe koje je vodila kancelarija Jugoslovenskog fonda za otvoreno društvo od 1993. do 1999, a zatim Institut za otvoreno društvo Crna Gora od kraja 1999. do marta 2002. godine.*

*Misija Fondacije je da crnogorskom društvu pomogne da se, poštujući vrijednosti i principe otvorenog društva, razvija u skladu sa standardima i pozitivnim iskustvima u Evropskoj uniji. U ostvarenju te misije Fondacija ima programe u određenim oblastima i podržava sljedeće aktivnosti: reforma obrazovanja, reforma javne uprave i lokalne samouprave, evropske integracije, pravni program, program za razvoj kapaciteta, kao i Romski i ženski program.*

*FOSI - Predstavništvo Crna Gora je ogranak Instituta za otvoreno društvo Zug - Švajcarska, i dio je mreže Instituta za otvoreno društvo, čiji je osnivač filantrop George Soros.*

<sup>2</sup> *Program okruglog stola se nalazi u Aneksu I*

<sup>3</sup> *Lista učesnika se nalazi u Aneksu I*

<sup>4</sup> *Kratke biografije govornika/ autora tekstova se nalaze u Aneksu I*





***Sesija 1***  
***Pravo na samoopredjeljenje***  
***sa osvrtom na***  
***međunarodno pravo i praksu***





# **Pravni aspekti ostvarenja prava naroda na samoopredjeljenje u slučaju Crne Gore**

**Nebojša B. Vučinić<sup>1</sup>**

**profesor međunarodnog prava**

**na Pravnom fakultetu u Podgorici, Univerzitet Crne Gore**

## **1. Sadržina i pravna priroda prava naroda na samoopredjeljenje**

Konkretna primjena ovog fundamentalnog, jus-cogens pravila savremenog međunarodnog prava izaziva česte političke i pravne sporove i nedoumice. To je uslovljeno specifičnom i nedovoljno jasnom sadržinom ovog prava, kao i visokim stepenom njegove političke uslovljenosti - determinisanosti u procesu konkretne primjene. Naime, pozivom na ovo pravo, odnosno zahtijevom za njegovom primjenom, nastaju i nestaju države, što je nesumnjivo najdelikatniji i najosjetljiviji politički proces u savremenim međunarodnim odnosima. Procesi nastanka i nestanka država, po prirodi stvari izazivaju manju ili veću nestabilnost u međunarodnoj zajednici, uzrokuju promjene postojeće ravnoteže snaga, čime posredno utiču na interese drugih država i međunarodne zajednice kao cjeline. Zbog toga konkretno ostvarenje ovog prava često nažalost zavisi od interesa drugih država, velikih sila prije svega i međunarodne zajednice u cjelini, što rezultira većim ili manjim stepenom njihovog mješanja u postupak konkretne primjene ovog prava. To nedvosmisleno potvrđuje istorijska i savremena praksa ostvarenja ovog prava u svim fazama njegove evolucije: anti-feudalnoj ili nacionalno-konstitutivnoj; anti-imperijalnoj; **anti-kolonijalnoj**; anti-totalitarnoj ili anti-hegemonističkoj (anti-komunističkoj) .

<sup>1</sup> Predmet naučnog interesovanja profesora Vučinića su međunarodno pravo, ljudska prava i sudsko pravo. Objavio je više publikacija iz ovih oblasti, kao što su Moreuži u međunarodnom pravu”, “Međunarodnopravni status i zaštita osnovnih ljudskih i prava i sloboda”, “Osnovna ljudska prava”. Kao pravni ekspert je učestvovao u radu Državne komisije za razgraničenje sa Republikom Hrvatskom



Formulisanje prava naroda na samoopredjeljenje i njegova evolucija od političkog principa u pozitivno, jus-cogens pravilo savremenog međunarodnog prava, nakon I, posebno nakon II svjetskog rata, je rezultat težnji međunarodne zajednice da se osjetljivi i delikatni politički procesi stave pod kakvu, takvu pravnu kontrolu. U najširem filozofsko-politikološkom smislu pravo na samoopredjeljenje je izraz esencijalnog liberalno-demokratskog načela formulisanog još od strane Džona Loka " da je legitimna samo ona vlast koja je zasnovana na izričitom pristanku onih kojima ta vlast upravlja". U pitanju je suštinsko kolektivno, ali i individualno pravo, većine, odnosno svagog pojedinca na određenoj teritoriji, da slobodno izraženom voljom odrede pod kakvom vlašću će živjeti. Konkretnije, kako to ističe Karl Fridrih "sloboda samoopredjeljenja naroda koju predviđaju paktovi o pravima čovjeka je moderna verzija ove antičke slobode klasične Grčke; to je sloboda svakog čovjeka da živi pod vlašću-vladom koja pripada istoj nacionalnoj grupi kao i on, kao i da participira u njoj". ( K.J. Friedrich, Limited Government: A Comparasion, New Jersey, 1974, str.106). Dakle u političkom smislu kao kolektivno pravo, samoopredjeljenje se suštinski svodi na pravo, odnosno slobodu većine unutar grupe određene kao narod i svakog pojedinca unutar nje, da žive pod sopstvenom vlašću-vladom, da u njoj participiraju, da je kontrolišu i da je periodično smjenjuju. Kao individualno pravo samoopredjeljenje uključuje i slobodu nacionalnog i političkog izjašnjavanja, odnosno identifikovanja svakog pojedinca sa entitetom određenim kao "narod".

Detalnija pravna sadržina ovog prava određena je u čl.1. oba međunarodna pakta o ljudskim pravima (PGP i PESK). U skladu sa ovim odredbama, svi narodi imaju pravo da:

- slobodno odrede svoj politički položaj, odnosno državno-pravni status; da formiraju sopstvenu državu, ili da se udruže sa drugim narodom ili narodima i formiraju zajedničku složenu državu, federalnu, konfederalnu, uniju; ovo je tzv. spoljni vid prava na samoopredjeljenje;

- da slobodno izaberu i izgrađuju svoj privredni, društveni i kulturni razvoj, što predstavlja tzv. unutrašnji vid prava na samoopredjeljenje;

- da slobodno raspolazu svojim prirodnim bogatstvima i izvorima, što predstavlja tzv. ekonomski vid samoopredjeljenja;

- sve države članice međunarodnih paktova o ljudskim pravima, posebno one koje upravljaju nesamoupravnim i starateljskim teritorijama (kolonijama) obavezuju se da olakšaju ostvarivanje i poštovanje ovog pravau skladu sa č.1 i 55 povelje OUN.

Deklaracijom UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država od 24.oktobra 1970 god.(UN Res.2625, XXV) sadržina ovog prava je dopunjena sljedećim stavom:

- Ništa se u predhodnim paragrafima ne može tumačiti kao odobravanje ili podsticanje bilo kakve akcije koja bi imala za cilj da razori ili ugrozi, potpuno ili djelimično, teritorijalnu cjelovitost ili političku nezavisnost bilo koje suverene ili nezavisne države, koja se ponaša u skladu sa načelom ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda, i kojom otuda upravljavлада



koja predstavlja cjelokupan narod koji pripada njenoj teritoriji, bez razlikovanja u pogledu rase, vjere ili boje.

Završni dokument (Finalni akt) konferencije o evropskoj bezbjednosti i saradnji (KEBS, danas OEBS – Organizacija o evropskoj bezbjednosti i saradnji), krajem 70-tih, takođe nastoji da bliže odredi sadržinu, karakter i način ostvarenja ovog prava. U načelu VIII se ističe da se ovo pravo primjenjuje na narode unutar suverenih država u Evropi, ne i na nacionalne manjine, na koje se primjenjuje načelo VII o zaštiti manjinskih prava. Konstitutivni narodi u multi-etničkim, složenim državama (federacijama SSSR, SFRJ, ^SSR) nijesu manjine i otuda uživaju ovo pravo. Ovaj dokument otklanja i posljednje dileme oko tzv. "potrošivosti" ili "nepotrošivosti" ovog prava.

Naime, u 70-tim i 80-tim godinama prošlog vijeka pojedini intelektualni i ideološki krugovi unutar tzv. "realnog socijalizma" zastupali su stavove da se ovo pravo primjenjuje samo na narode pod kolonijalnom dominacijom i da kada se jednom iskoristi ono se "troši" i više se ne može koristiti. Ovakve stavove najbolje je demantovala post-hladnoratovska praksa primjene ovog prava, i to ne samo u odnosu na mnogobrojne narode iz nekadašnjih "socijalističkih federacija". Ono je u izvjesnom smislu kolektivno prirodno pravo naroda, što znači da narod uvijek ima pravo da razmotri i preispita svoj politički status u konkretnim istorijskim prilikama, i da donese odgovarajuće odluke u tom kontekstu. Savremeni euro-atlantski integracioni procesi do najbolje potvrđuju. Stvaranje nove, veoma specifične političke, ekonomske i pravne zajednice na konfederalno-federalnim ali i određenim unitarnim osnovama, nije ništa drugo do ponovno opredjeljivanje, odnosno samoopredjeljivanje mnogobrojnih evropskih naroda koji su jednom već ostvarili ovo pravo, o svom političkom statusu u novonastalim istorijskim, političkim i ekonomskim uslovima.

U odnosu na konkretne načine ostvarenja ovog prava Završni document KEBS posebno naglašava nužnost zaštite međunarodnog poretka i legitimnih interesa država učesnica KEBS. Države učesnice će prilikom primjene ovog načela uvijek postupati "u skladu sa ciljevima i načelima Povelje UN i sa relevantnim normama međunarodnog prava, uključujući one koje se tiču teritorijalnog integriteta država". U ovom kontekstu je značajna i završna odredba ovog dokumenta, u kojoj se ističe da se države učesnice KEBS obavezuju da će svih deset načela Deklaracije o principima odnosa, jednako i bezrezervno primjenjivati, uzimajući u obzir sve ostale prilikom tumačenja svakog od njih (a to znači i načela zabrane upotrebe sile, mirnog rješavanja sporova, teritorijalnog integriteta, poštovanja osnovnih ljudskih prava).

Sa druge strane nejasni su i neodređeni, čak i prilično sporni ostali bitni elementi sadržine ovoga prava, posebno kada dođemo na teren neposredne primjene: nije precizno određen titular-nosilac prava, jer pojam naroda nije međunarodno pravno određen i definisan; u različitim okolnostima pod pojmom naroda mogu se podrazumjevati i podvesti različiti entiteti i grupe pojedinaca; pravno nije određen ni preciziran nosilac obaveze u odnosu na



titulara prava; nadalje nema jasnih ni opšteprihvaćenih međunarodnopravnih standarda o uslovima i kriterijumima za različite modalitete primjene ovog prava u različitim istorijskim i političkim okolnostima; konačno, pravno nijesu određeni odnosi ovoga prava sa nekom drugim, takođe važnim pravilima savremenog međunarodnog prava, načelom teritorijalnog integriteta na primjer, sa kojim je pravo na samoopredjeljenje često u koliziji.

Praksa ostvarivanja prava na samoopredjeljenje u svim istorijsko-političkim periodima-fazama njegove primjene nedvosmisleno pokazuje da su ova suštinska pitanja više političkog nego pravnog karaktera, i da preciznije rečeno, odgovori na njih više zavise od političkih procjena i konsideracija, nego od preciznih pravnih kriterijuma, iako je moguće utvrditi relativno objektivne pravne kriterijume za odgovore na pomenuta pitanja koja su od suštinskog značaja za neposrednu primjenu ovog prava. Ovdje se nalazi suptilna i krhka granica gdje pravni kriterijumi prelaze u pravo, odnosno gdje predhodna politička pitanja determinešu primjenu prava, što u osnovi otežava, ponekad i potpuno isključuje objektivnu i nepristrasnu primjenu pravnih pravila. To je uostalom slučaj i sa drugim pravilima međunarodnog prava, posebno u situacijama kada različiti politički akteri pomoću istog pravila međunarodnog prava žele da ostvare ili zaštite različite interese i vrijednosti.

Pojam naroda je moguće odrediti na najmanje dva načina, od kojih svaki može proizvesti dijametralno suprotne posljedice u slučaju konkretne primjene ovog prava. Po tzv. teritorijalno-demokratskom, političkom konceptu narod se može odrediti kao skup svih ljudi, pojedinaca bez obzira na nacionalno, etničko, vjersko ili svako drugo porijeklo, koji trajno žive–prebivaju na teritoriji jedne države, ili unutar granica neke administrativni-političke teritorije koja nije država (kolonije, federalne jedinice, države-članice Unije, administrativne provincije).

Po tzv. etničko-kulturološkom, nacionalnom konceptu, narod je skup svih pojedinaca zajedničkog ili srodnog etničkog porijekla, zajedničkih tradicija, kulture, jezika, vjere, rasnih obilježja, koji žive u jednoj ili više država, odnosno jasno omeđenih teritorija koje nemaju status države.

Idealno bi bilo kada bi se u konkretnim slučajevima poudarala oba koncepta “naroda”, ali to često nije slučaj, što rezultira oštrim sporovima i što u cilju izbjegavanja upotrebe sile i krvoprolića, zahtijeva intervenciju-arbitriranje međunarodne zajednice, odnosno velikih sila. U dosadašnjoj, posebno anti-kolonijalnoj praksi UN, preovladavalo je prvo, “teritorijalno-demokratsko, političko” shvatanje “naroda”, pa je ovo pravo priznavano narodima kao skupinama pojedinaca unutar administrativnih granica određenih teritorija, zajedno sa principom “nemjenjanja administrativnih granica” – uti possidetis juris. To znači da su administrativne granice kolonijalnih teritorija u momentu sticanja nezavisnosti, odnosno ostvarenja prava na samoopredjeljenje, postajale međunarodno-priznate granice novih država. Osnovana negativna posljedica ovakve prakse proizilazila je iz



činjenice da su mnogi narodi u "etničko-kulturološkom, nacionalnom" smislu, odnosno pripadnici istih plemenskih, etničkih, jezičkih i kulturnih grupa ostali podijeljeni u više nezavisnih država.

Kao što je poznato, međunarodna zajednica je preporučila primjenu istih principa u slučajevima raspada SFRJ i SSSR-a. Na osnovu preporuka Badinterove arbitražne komisije, savjetodavnog tijela EU, uspostavljenog odlukom Konferencije o Jugoslaviji, pravo na samoopredjeljenje je priznato narodima kao skupinama pojedinaca unutar granica postojećih federalnih jedinica, uz pomenuti stav o nemjenjanju republičkih granica, koje su nakon priznanja postale granice novouspostavljenih država. S obzirom da su u većini federalnih jedinica većinu građana sačinjavali pripadnici jedne dominantne etničko-kulturne, nacionalne grupacije (Slovenci u tadašnjoj SR Sloveniji, Hrvati u SR Hrvatskoj, Makedonci u SR Makedoniji, Muslimani i Hrvati u SR BiH) u slučajevima svih naroda osim Srba, došlo je do podudaranja dva pomenuta koncepta "naroda" odnosno do priznanja ovog prava svim narodima u "etničko-kulturološkom, nacionalnom" smislu osim Srbima. To je izazvalo nasilne reakcije tadašnjeg srpskog režima, koji je uz pomoć JNA, sopstvenih policijskih i kriminalnih para-vojnih formacija, organizovao oružana pobune srpskog stanovništva u Hrvatskoj i BiH, i započeo rat, odnosno agresiju protiv novostvorenih država za nasilnu promjenu granica i ostvarenje sopstvenog koncepta samoopredjeljenja izraženog u političkom zahtijevu "svi Srbi u jednoj državi, svim sredstvima i po svaku cijenu".

Titular, odnosno nosilac obaveze u odnosu na "narod" kao nosilac prava, takođe nije precizno određen, iako je u ovom slučaju sistematskim i ciljnim tumačenjem to lakše utvrditi nego kada je u pitanju titular prava. U slučajevima antikolonijalnog samoopredjeljenja situacija je najjasnija: primarni i posebni titular obaveze je kolonijalna sila koja vrši dominaciju i vlast nad određenim narodom; sekundarni i opšti titular obaveze je međunarodna zajednica .

U drugim slučajevima to je država, odnosno državna vlast, ili vlast zajedničke države u slučajevima multi-etničkih i multi-nacionalnih država, koja vrši dominaciju nad odnosnim narodom, ili tako "funkcioniše" da spriječava, onemogućava ili otežava slobodan i neometan razvoj i afirmaciju odnosnog naroda. Dodatni nosilac obaveze je i ovdje međunarodna zajednica koja je dužna da preko odgovarajućih institucija i organa konstatuje i prizna kada se ispune uslovi za ostvarenje konkretnog samoopredjeljenja, što u principu zavisi mnogo više od političkih nego od pravnih okolnosti.

Konačno, pomenuti međunarodnopravni dokumenti ne sadrže nakakva preciznija određenja o načinima i uslovima ostvarenja ovog prava u konkretnim slučajevima, što takođe rezultira visokim stepenom pravne nesigurnosti i nejednakosti, odnosno političke arbiternosti međunarodne zajednice. Praksa primjene ovog prava upućuje uglavnom na referendum ili plebescit kao najčešći način "utvrđivanja narodne volje" ili "opredjeljivanja o političkom statusu", a u pojedinim slučajevima, posebno



“antikolonijalnog samoopredjeljenja” imamo i odluke međunarodnih organizacija i njihovih relevantnih organa (UN, Savjet Bezbjednosti, Generalna Skupština). Ono što je posebno značajno u ovom kontekstu jeste činjenica da međunarodno pravo ne sadrži nikakva precizna pravila i standarde, u formi međunarodnih ugovora, međunarodnih običaja ili opštih načela prava in foro domestico, o uslovima ostvarenja ovog prava. Dakle nema pravno obavezujućih pravila o tome ko ima pravo glasanja-opredjeljivanja, kolika izlaznost glasača je potrebna da bi plebescit-referendum bio važeći, kolika je većina neophodna za pozitivnu odluku, kako da se formuliše pitanje ili pitanja na glasačkom listiću? Pravila o ovim i sličnim pitanjima su utvrđivana od slučaja do slučaja, najčešće od strane lokalnih administracija teritorije (ili narodnooslobodilačkog pokreta) u pitanju uz saradnju i u koordinaciji sa relevantnim međunarodnim organizacijama, Društvom Naroda i OUN, prije svega.

Praksa sprovedenih referenduma nakon I i II svjetskog rata pokazuje na tendenciju da se pravo glasanja-opredjeljivanja prizna pojedincima koji su stalno boravili, odnosno koji su bili sudbinski povezani sa odnosnom teritorijom o čijem političkom statusu se odlučivalo. U tu kategoriju je spadao i određen broj onih koji nijesu trenutno boravili na odnosnoj teritoriji, već su je morali privremeno napustiti kao izbjeglice, zbog progona kome su bili izloženi od strane države koja je upravljala tom teritorijom, upravo zbog zalaganja za samoopredjeljenje (slučaj Istočnog Timora). U pogledu većine koja je neophodna za pozitivnu odluku, praksa je krajnje neujednačena i kreće se od obične-proste većine od onih koji su izašli, do nekih oblika kvalifikovane većine, najčešće polovina plus jedan glas od onih koji su izašli uz dodatni uslov da na plebescit izađe najmanje polovina od ukupnog broja upisanih birača.

Konkretno ostvarenje ovog univerzalnog, “prirodnog” prava priznatog svim narodima u formi stvaranje nezavisne države, čini se da je povezano sa ispunjenjem sljedećih uslova:

- postojanje nereprezentativne vlade-vlasti koja narod lišava osnovnih prava, služi kao instrument za dominaciju i hegemoniju nad tim narodom, odnosno vlade koja ne funkcioniše i tako onemogućava društveni, ekonomski, socijalni, kulturni razvoj odnosnog naroda;
- iscrpljenost, odnosno nemogućnost primjene bilo kog oblika tzv. “unutrašnjeg samoopredjeljenja”;
- određen stepen jedinstva i homogenosti dotičnog stanovništva, odnosno naroda izražen u postojanju određenog oblika kvalifikovane većine opredjeljene za nezavisnost;
- spremnost međunarodne zajednice, posebno velikih sila da se prizna nezavisnost i konstituiše novi subjekat međunarodnog prava.

Kao što je već istaknuto, ispunjenost pomenutih uslova se više cijeni po političkim, nego po pravnim kriterijumima, što je nažalost realna posljedica “realne” prirode odnosa među državama i međunarodne politike. Upotreba sile radi ostvarenja ovog kao i drugih prava



nije dozvoljene i ono se može ostvarivati jedino mirnim putem - legitimitet političkih ciljeva zavisi od legaliteta metoda i sredstava neophodnih za njihovo ostvarenje. Jedini izuzetak od ovoga je slučaj kada se predhodnom upotrebom sile narod onemogućava da ostvari ovo pravo, pa je u tom slučaju upotreba sile ustvari legitimna samoodbrana.

## 2. Pravni osnovi za primjenu prava na samoopredjeljenje u slučaju Crne Gore

Zahtjev Republike Crne Gore kao konstitutivne države članice Unije Srbije i Crne Gore, odnosno građana Crne Gore za ostvarenjem prava na samoopredjeljenje u formi stvaranja nezavisne, suverene i međunarodno - pravno priznate države zasnovan je kako na temeljnim principima i normama međunarodnog prava i tako na pravilima ustavnog prava, odnosno Ustavne Povelje Srbije i Crne Gore.

U formi temeljnog principa na kome se zasniva djelovanje OUN pravo na samoopredjeljenje je predviđeno u čl.1 i 55 Povelje UN. U ovom kontekstu stav o samoopredjeljenju se odnosi na metode razvijanja i unapređenja prijateljskih odnosa među državama u cilju učvršćenja mira i bezbjednosti, te rješavanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih problema, odnosno sveopšteg poštovanja ljudskih prava. Mnogo konkretnije pravo na samoopredjeljenje je predviđeno i regulisano odredbama čl. 1 oba međunarodna pakta o ljudskim pravima (PGP, PESK), a još detaljnije Deklaracijom principa međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji među državama iz 1970-te godine (Deklaracijom 7 načela). Na regionalnom nivou predviđeno je takozvanim pravilima "mekog prava" odnosno Završnim dokumentom KEBS (danas OEBS) sa kraja 70-tih, preciznije načelom VIII ovog dokumenta. Konačno, najpreciznije i najkonkretnije u odnosu na Crnu Goru ovo pravo je predviđeno preporukama Badinterove arbitražne komisije (preporuka br.10), savjetodavnog tijela EU sastavljenog od predsjednika ustavnih sudova najstarijih članica EU, sa ciljem da se formulišu pravna pravila za slučaj raspada SFRJ, kako bi se ovaj proces podvrgao kakvoj-takvoj pravnoj kontroli.

Svi pomenuti principi i pravila međunarodnog prava, opšteg (jus cogens) i posebnog karaktera, obavezuju Uniju Srbije i Crne Gore i ponaosob svaku od država članica. Oni su apsolutno primjenjivi na postojeću faktičku-političku situaciju u kojoj se nalazi Crna Gora, što znači da se u njima nalazi međunarodno-pravni osnov zahtijeva Crne Gore, odnosno njenih građana, za samoopredjeljenjem.

Na ustavno-pravnom planu ovo pravo je izričito predviđeno i propisano Odredbom čl.60 Ustavne Povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora iz 2003 godine. Po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno za istupanje iz državne zajednice, a odluka se donosi nakon referenduma. Zakon o referendumu donosi država članica, vodeći računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima (čl.60, st.3). Država članica koja iskoristi pravo



istupanja ne nasljeđuje pravo na međunarodno-pravni subjektivitet, a sva sporna pitanja posebno se regulišu između države-sljedbenice i osamostaljene države (čl.60, st.5). Ako se obje države članice opredijele za nezavisnost u referendumskom postupku, sva sporna pitanja se regulišu u postupku sukcesije, kao i u slučaju bivše SFRJ (čl.60, st.6).

Jezičko, sistematsko, ciljno i svako drugo tumačenje Ustavne Povelje kao cijeline i odredbe čl.60 posebno, kao i sveukupni pripremni radovi i pregovori u toku izrade Ustavne Povelje, posebno pregovori oko Beogradskog sporazuma, kao osnovnog materijalno-pravnog izvora Ustavne Povelje, nedvosmisleno upućuju na kristalno jasnu namjeru svih ugovornih strana da se državama-članicama izričito prizna pravo na samoopredjeljenje i način njegovog konkretnog ostvarenja, i to u formi nezavisne, suverene i međunarodno-pravno priznate države. Dakle nema ni govora o nasilnoj i protivpravnoj secesiji ili otcjepljenju, već je u pitanju pravno uređeni i unaprijed dogovoreni postupak ostvarenja prava na samoopredjeljenje.

Dakle Crna Gora kao kolektivni politički entitet-država članica Unije Srbija i Crna Gora, odnosno njeni građani, uživaju potpuno i neokrnjeno pravo na samoopredjeljenje, na osnovu međunarodnog i ustavnog prava u punom sadržinskom kapacitetu, kako je to predviđeno pomenutim međunarodnopravnim principima i normama. Sva tri vida ovog prava (spoljni, unutrašnji, ekonomski) su međusobno povezana i uslovljena, što znači da je spoljna sloboda – nezavisna i suverena država, preduslov za unutrašnju i ekonomsku slobodu, odnosno slobodan izbor i opredjeljenje u pogledu izgradnje unutrašnjeg pravno-političkog, društvenog i ekonomsko-socijalnog sistema, u skladu sa interesima većine građana Crne Gore. To znači suverena, nezavisna i međunarodno-pravno priznata država – zasnovana na vladavini prava i ljudskih prava, parlamentarnoj demokratiji i tržišnoj ekonomiji i socijalnoj pravdi, sa punim kapacitetima i nadležnostima neophodnim za uključenje (ponovno opredjeljivanje) u euro-atlantske integracione procese, kao i svaka druga nezavisna država u bližem i širem regionu; nikakva tzv. "mikro", "mini" država, odnosno slični socijalni i politički eksperimenti "in vivo".

Titular prava, odnosno narod čine građani Crne Gore bez obzira na nacionalno ili etničko porijeklo, vjersku ili jezičku pripadnost, kulturnu tradiciju, odnosno svi pojedinci koji trajno žive-prebivaju na teritoriji Crne Gore, koji uživaju biračko pravo u skladu sa propisima Crne Gore, koji su svoju egzistenciju izvorno, trajno i sudbinski vezali za teritoriju Crne Gore i koji zbog toga imaju isključivo pravo da odlučuju o političkom statusu i sudbini svoje države. Kako međunarodni dokumenti i praksa nedvosmisleno potvrđuju samoopredjeljenje je suštinski i dominantno teritorijalno pravo, dakle odlučivanje o statusu određene teritorije od strane onih koji na njoj žive – da li na toj teritoriji žele svoju suverenu vlast (vladu), vlast koju sami konstituišu svojom suverenom, slobodnom voljom ili vlast koju će uspostavljati i vršiti neko drugi.

Nosilac obaveze (titular) takođe je poznat i određen: primarno to je druga država članica postojeće Unije, odnosno Republika Srbija; sekundarno to je međunarodna





zajednica, odnosno druge države i relevantne međunarodne organizacije. U sadržinskom smislu titulari obaveze su dužni ne samo da priznaju i prihvate rezultate slobodnog i demokratskog izjašnjavanja naroda, odnosno većine građana Crne Gore, već i da se uzdrže od bilo kakvog mješanja u proces njegovog ostvarivanja. Ovo, bilo davanjem podrške i ohrabivanjem protivnika nezavisnosti, posebno eventualnoj upotrebi sile i nasilja od njihove strane, što se posebno odnosi na Srbiju, bilo nametanjem uslova i tzv."standarda" ostvarenja ovog prava koji su nepoznati u dosadašnjoj međunarodnoj i komparativno-pravnoj praksi, što se odnosi na međunarodnu zajednicu i njene glavne aktere.

Način ostvarenja je takođe preciziran i poznat: referendum-plebescit, nakon isteka perioda od tri godine od formiranja Unije Srbija i Crna Gora, koji se propisuje i sprovodi na osnovu zakona koji donosi odnosna država članica, vodeći računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima. Dakle ostvarenje prava na samoopredjeljenje, posebno propisivanje konkretnih uslova je u isključivoj nadležnosti Republike Crne Gore, uz obavezu da ti uslovi budu u skladu sa priznatim međunarodnim standardima u ovom kontekstu.

### **3. Osnovni politički uslovi za ostvarenje prava na samoopredjeljenje u Crnoj Gori**

U širem društvenom i faktičkom smislu, odavno su ispunjeni elementarni politički preduslovi za primjenu ovog prava u odnosu na Crnu Goru. Tačnije rečeno, Crna Gora se već duže vrijeme nalazi u političkom statusu za kakav je upravo predviđeno ostvarivanje prava na samoopredjeljenje, odnosno u situaciji kada je neophodno da njeni građani odluče da li će vaspostaviti nezavisnu državu i svoju sudbinu uzeti u svoje ruke. Naime, još od početka 90-tih godina prošlog vijeka, odnosno od raspada bivše SFRJ, Crna Gora se nalazi u nekoj vrsti anarhičnog prirodnog stanja, stanja "bez države", odnosno u stanju zajedničke države sa Srbijom koja skoro da ne funkcioniše, u kojoj vladaju stalni sporovi, tenzije, konflikti i permanentni deficit legitimiteta, a kada "funkcioniše" onda je to po pravilu na štetu Crne Gore i suštinskih interesa većine njenih građana. Takva "država" je prije svega institucionalni i pravno-politički okvir vjekovnih težnji velikosrpskih elita za potpunom dominacijom i hegemonijom nad Crnom Gorom i njenim građanima, odnosno pretvaranjem Crne Gore u prosti geografski pojam unutar jedinstvene-unitarne srpske države.

Nadalje, pitanje odnosa Crne Gore i Srbije, kako sadašnjih tako i budućih, ne može se posmatrati van opšteg konteksta raspada nekadašnje zajedničke države, SFRJ. U tom smislu može se konstatovati da proces raspada bivše SFRJ nije završen dok se god odnosi Srbije i Crne Gore ne regulišu na osnovu istih političkih i pravnih principa, kao što je to bio slučaj sa ostalim republikama bivše SFRJ, sada suverenim i nezavisnim državama. Prolongiranje pomenutog "anarhičnog prirodnog stanja" u odnosima Srbije i Crne Gore



uzrokuje dalju nestabilnost i stalne tenzije, kako u njihovim međusobnim odnosima, tako i u užem i širem regionu.

Dosadašnje-trogodišnje iskustvo funkcionisanje Unije Srbije i Crne Gore nedvosmisleno pokazuje da je i pored najbolje volje, postojeći državno-pravni okvir objektivno neodrživ, neadekvatan i neprihvatljiv za Crnu Goru. Praksa odnosa sa Srbijom, posljednjih 150 godina pokazuje da su ravnopravni odnosi sa Srbijom mogući jedino na osnovu principa suverenosti i nezavisnosti. Ogromne razlike u veličini, različiti prioriteti i interesi u unutrašnjoj i spoljnoj politici i permanentna težnja velikosrpskih elita da zajedničku državu koriste kao instrument dominacije, osporavanja i negiranja Crne Gore i njenih suštinskih političkih, ekonomskih, kulturnih i svih drugih interesa pokazuju i dokazuju da su principi nezavisnosti i suverenosti najbolji model za uspostavljanje normalnih, prijateljskih i bratskih odnosa između dvije bliske države i dva bliska naroda. Nije naodmet ponoviti da su dva puta u prošlom vijeku, 1918 i 1992 godine, velikosrpske elite uz pomoć dijela građana Crne Gore vatrenih zastupnika velikosrpske državne i nacionalne ideje, u ratnim i polu-ratnim uslovima, upotrebom i prijetnjom upotrebe sile, ukinule Crnogorsku državu i lišile većinu građana Crne Gore osnovnih nacionalnih, političkih i kulturnih prava.

Zbog toga je vaspostavljanje nezavisne i suverene države i njeno uključanje kao takve u euro-atlantske integracije važan factor mira, bezbjednosti i stabilnosti ne samo u međusobnim odnosima Srbije i Crne Gore, već u regionu uopšte. To je preduslov da se nizom bilateralnih, međudržavnih sporazuma, na mnogo bolji način nego do sada u "zajedničkoj" državi, regulišu sva važna pitanja, ekonomske saradnje prije svega, i faktički ostvari mnogo veći stepen ekonomske međuzavisnosti i integrisanosti, odnosno zajedničkog tržišta. Nezavisna i suverena država na osnovu prava na samoopredjeljenje je napokon garancija da Crna Gora i njeni građani više nikada ne budu taoci politike koja je uzrokovala najveće ratove, zločine i razaranja nakon II svjetskog rata u Evropi, politike čijim se akterima sudi u Međunarodnom krivičnom tribunalu za ratne zločine počinjene u bivšoj SFRJ u Hagu.

Činjenica da veliki dio građana Crne Gore ne podržava ideju nezavisnosti i da podržava zajedničku državu "sa" (suštinski pod) Srbijom, kao i mogućnost eventualne upotrebe sile od njihove strane u cilju spriječavanja samoopredjeljenja i nasilnog zadržavanja Crne Gore u "zajednici" sa Srbijom, navodi se kao glavni argument na unutrašnjem i međunarodnom planu protiv ostvarenja prava na samoopredjeljenje i raspisivanja referenduma. Kako je ranije istaknuto pravo na samoopredjeljenje je upravo predviđeno za mirno-pravno razrješavanje ovakvih i sličnih situacija, kada je neka zaokružena teritorijalno-politička cijelina podijeljena oko ovakvih i sličnih pitanja i kada se nalazi na istorijskoj "raskrsnici", kada elementarni demokratski principi nalažu da se ispita suverena volja građana koja je osnov svake legitimne demokratske vlasti, i da u demokratskim i fer uslovima većina donese odluku o daljoj sudbini zajednice. Oba puta u prošlom vijeku, 1918 i 1992, odluke



o državno-pravnoj sudbini Crne Gore su donošene u uslovima daleko od demokratskih i fer, u ratnom i polu-ratnom stanju, primjenom brutalnog nasilja, prevare i korupcije. Iako je sadašnja situacija opterećena ovim reliktima i resantimanima prošlosti, iako se ni sada u potpunosti ne može isključiti upotreba sile, postojeći uslovi za organizovanje i sprovođenje izjašnjavanja se po svim objektivnim političkim kriterijumima mogu okarakterisati kao mirnodopski, fer i regularni, tako da se odluka većine donijeta u takvim okolnostima može smatrati legitimnom i legalnom. Postojeći uslovi u Crnoj Gori nesumnjivo omogućavaju slobodno opredjeljivanje i izjašnjavanje građana o državno-pravnom statusu.

Upotreba ili prijetnja upotrebom sile od strane bilo kog aktera, domaćih sljedbenika velikosrpske ideje, Srbije ili i jednih i drugih, protiv legitimnog zahtijeva za samoopredjeljenjem Crne Gore, nesumnjivo bi predstavljala nedozvoljenu upotrebu sile u smislu čl. 2, st. 4 povelje UN i u tom kontekstu bi bila pravno i politički sankcionisana, odnosno predstavljala bi osnov za legalnu i legitimnu samoodbranu u smislu čl. 51 Povelje UN. U postojećim političkim i vojno-bezbjedonosnim okolnostima u užem i širem regionu vjerovatnoća upotrebe sile od strane bilo kog aktera je bitno smanjena, i suštinski se svodi na psihološko-političku prijetnju i nadmetanje, posebno ako se Srbija uzdrži od mješanja u proces Crnogorskog samoopredjeljenja.

Konačno, iako ne i najmanje važno, postojeća zajednica Srbije i Crne Gore kao takva, predviđena Beogradskim sporazumom i normativno-konstitucionalno ustrojena Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, vrlo je teško održiva i po prirodi stvari mora evoluirati ili u dvije nezavisne i suverene države ili u jedinstvenu-unitarnu, centralizovanu državu. Funkcionisanje u okviru euro-atlantskih integracija, posebno sprovođenje i primjena odluka organa EU, zahtijeva mnogo koherentniju i centralizovanju državu nego što je to slučaj sa sadašnjom zajednicom Srbija i Crna Gora.

#### **4. Način i uslovi ostvarenja prava na samoopredjeljenje u slučaju Crne Gore**

Kako je to predviđeno pomenutim pravilima i praksom međunarodnog prava referendum-plebescit je najčešći i najkarakterističniji način ostvarenja prava naroda na samoopredjeljenje. U slučaju Crne Gore referendum je neposredno predviđen odredbom čl. 60 Ustavne Povelje Zajednice Srbija i Crna Gora. Propisivanje uslova, sprovođenje, objavljivanje i usvajanje rezultata referenduma je u isključivoj nadležnosti države članice, uz obavezu koja nije dovoljno precizna i određena da se prilikom donošenja zakona o referendumu vodi računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima. Ovo zbog već pomenute činjenice da međunarodno pravo ne sadrži obavezna i precizna pravila opšte prirode u vezi uslova referenduma koja bi bila primjenjiva na sve konkretne postojeće ili buduće slučajeve samoopredjeljenja. Dakle nema opštih



pravila međunarodnog ugovornog i običajnog prava, kao ni opštih principa prava in foro domestico koji određuju ko ima pravo glasa, kolika je većina neophodna da bi referendum bio pravno valjan, kolika je većina neophodna za pozitivnu odluku o nezavisnosti. U nedostatku pomenutih opštih pravila, potrebno je analizirati praksu referenduma o nezavisnosti u bližoj i daljoj prošlosti, posebno praksu nakon raspada bivših socijalističkih federacija, SFRJ, SSSR, ^SSR prije svega, kao i praksu opredjeljivanja evropskih država oko uključenja u Euro-atlantske integracije, naročito EU. Takođe je potrebno analizirati komparativno-pravna iskustva, odnosno postojeće zakone država iz užeg i šireg regiona koji se odnose na ovu problematiku.

U odnosu na pitanje ko ima pravo da glasa na referendumu, odnosno ko ima pravo da se opredjeljuje o političkom statusu neke teritorijalno-političke cijeline, sa izuzetkom referenduma u Hrvatskoj 1991 gdje su glasali svi "državljeni" odnosno sva lica hrvatske nacionalnosti-etničke pripadnosti, dakle i oni koji su stalno prebivali van teritorije tradašnje SR Hrvatske, međunarodna praksa nedvosmisleno potvrđuje tendenciju, koju možemo kvalifikovati kao "međunarodno priznati standard", da pravo glasanja, odnosno opredjeljivanja imaju samo "građani" dakle ona lica koja stalno prebivaju – borave na odnosnoj teritoriji.

U odnosu na druga dva važna pravna pitanja, odnosno uslova opredjeljivanja, kolika je većina neophodna za punovažnost referenduma (tzv."referendumski cenzus") i kolika je većina neophodna za pozitivnu odluku o nezavisnosti, praksa organizovanih referenduma za sticanje nezavisnosti nakon svjetskih ratova i tzv. "hladnog rata" je neujednačena i različita, ali se ipak nazire tendencija da to bude "polovina plus jedan" od upisanih, odnosno "polovina plus jedan" od onih koji su izašli na referendum i galasali. U svakom slučaju preovladava stav da je neki "oblik kvalifikovane većine" neophodan za organizovanje i priznanje rezultata referenduma o nezavisnosti.

Postojeća praksa država, posebno članica EU i Savjeta Evrope odnosno analiza njihovih zakona o referendumu u vezi ustavnih i pitanja državno-pravnog statusa pokazuje sljedeće:

dvanaest (12) država ne zahtijeva nikakav "referendumski cenzus" za punovažnost referenduma; Austrija, Danska, Finska, Francuska, Irska, Mađarska, Njemačka, V.Britanija-S.Irska, [panija, [vajcarska, Australija, Kanada-Kvebek;

šest (6) država zahtijeva referendumski cenzus od "50% +1", odnosno toliki procenat izlaznosti od ukupnog broja svih upisanih birača da bi referendum bio punovažan; Italija, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija [vedska;

trinaest (13) država zahtijeva prostu većinu, "50%+1" od onih koji su izašli i koji su glasali, za donošenje pozitivne odluke: Austrija, Finska, Francuska, Irska, Italija, Poljska, Portugal, Slovačka, V.Britanija-S.Irska, Slovenija, [panija, [vedska, Kanada-Kvebek;

šest (6) država zahtijeva dodatnu, kvalifikovanu većinu za donošenje pozitivne odluke; Mađarska - 25% od ukupnog broja svih upisanih birača; Njemačka – 25% od ukupnog



broja svih upisanih birača; Danska – 40% od ukupnog broja svih upisanih birača; [kotska - 40% od ukupnog broja svih upisanih birača; Australija i [vajcarska zahtijevaju “prostu većinu glasačau većini federalnih jedinica”.

Postojeći crnogorski Zakon o referendumu predviđa 1) obavezu da na referendum izađe “50%+1” od ukupnog broja svih upisanih birača , da bi referendum bio punovažan; 2) obavezu da “50%+1” od onih birača koji su izašli na referendum glasa “za” pozitivnu odluku o nezavisnosti. Zakon takođe predviđa da pravo glasa imaju isključivo “građani” dakle lica koja stalno prebivaju na teritoriji Crne Gore. Prema tome ovaj zakon je u skladu sa preovlađujućom komparativno-pravnom praksom država iz užeg i šireg regiona, što znači da se po njemu može organizovati i sprovesti izjašnjenje građana Crne Gore o državno-pravnom statusu.

U ocjeni ovog zakona od strane OEBS/ODHIR-a od 6.jula 2001 godine preporučeno je da se “zbog održavanja stabilnosti u Republici i regionu, utvrdi neki stepen valjane ili kavalifikovane većine. Vlast u Crnoj Gori treba da vodi o tome računa vezano za procenat registrovanih glasača ili onih koji su glasali. Zbog nepostojanja međunarodnih standarda po ovom pitanju poželjno je prije referenduma postići najširu moguću političku podršku u vezi sa pravilima i procedurama za održavanje referenduma”. Takođe se preporučuje detaljnije formulisanje referendumskog ili čak dva referendumka pitanja, kao i procedure koja slijedi u tom slučaju.

Nikako se ne preporučuje da se građanima SRJ (državljanima Crne Gore) rođenim u Crnoj Gori koji stalno žive u Srbiji omogući glasanje na referendumu o državno-pravnom statusu Crne Gore jer bi to bilo u suprotnosti sa međunarodnim standardima koji se odnose na pravo na samoopredjeljenje.

U vezi referendumke kampanje i medija OEBS/ODHIR preporučuju da vlasti Crne Gore obezbjede punu i faktičku ravnopravnost svih učesnika referendumskog procesa u pogledu neometanog iznošenje, zastupanja i odbrane svojih političkih stavova i mišljenja.

Nesumnjivo bi bilo veoma korisno, posebno sa stanovišta post-referendumskog razvoja, da se o ovim i sličnim pitanjima postigne sporazum među glavnim političkim akterima u Crnoj Gori. Ako do sporazuma ne dođe, jer su za dijalog i dogovor neophodne barem dvije strane, vlasti Crne Gore posjeduju puni legitimitet i legalitet da ostvarenje prava na samoopredjeljenje organizuju i sprovedu po postojećim propisima, vodeći računa da obezbjede mirne, slobodne, ravnopravne, demokratske i fer uslove za sve aktere procesa, kako za iznočenje i zastupanje političkih stavova, tako i za sam čin opredjeljivanja – glasanja, odnosno proglašenja rezultata plebescita. Nametanje bilo kakvih drugačijih i oštrijih uslova za organizovanje plebescita od pomenutih u komparativno-pravnoj praksi, od strane tzv. “međunarodne zajednice” EU prije svega, ne bi značilo ništa drugo nego diskriminatorno i neprincipijelno uskraćivanje prirodnog prava na samoopredjeljenje građanima Crne Gore, odnosno specifičan vid primjene politike sile. U političkom smislu



to bi značilo produženje nestabilnosti, tenzija i stagnacije, kako u Crnoj Gori , tako i u regionu.

Može se zaključiti da Crna Gora, odnosno njeni građani imaju pravo na samoopredjeljenje i vaspostavljanje nezavisne i međunarodno-priznate države, i to na osnovu međunarodnog i ustavnog prava, da im je to pravo potrebno kako bi vlastitu sudbinu uzeli u svoje ruke, odnosno prevazišli "prirodno stanje" u kome se nalaze već duže vrijeme i na osnovama principa nezavisnosti i suverenosti gradili buduće odnose sa Srbijom i svim drugim narodima i državama, da konačno postoje uslovi i propisi u kojima se i na osnovu kojih se može organizovati i sprovesti demokratsko i fer izjašnjanje.









# ***Samoopredjeljenje u međunarodnom pravu i pozicija Crne Gore***

**Ralf Vajld<sup>1</sup>**

**Vanredni profesor, Univerzitet u Londonu**

## **Uvod**

Poput 'suverenosti', koncept samoopredjeljenja, koji se bez dodatne razrade navodi u Povelji UN<sup>2</sup> i koji je takođe ugrađen u opštem članu 1 dva najvažnija globalna ugovora<sup>3</sup> o ljudskim pravima, dobio je sva moguća značenja raznim ljudima, a njegova primjena je kontraverzna. I dok po pitanju njegovog kontraverznog aspekta ne mogu uraditi ništa, svrha ovog rada je da se razjasni njegovo značenje u međunarodnom pravu i da se značaj pravnog okvira razmotri u slučaju Crne Gore.

## **Dvije vrste samoopredjeljenja**

U međunarodnom pravu samoopredjeljenje se manifestuje na dva načina, kao 'interno' i 'eksterno'. Oba se odnose na pravo neke grupacije stanovnika, koja se ponekad naziva

<sup>1</sup> Dr Vajld je ekspert za međunarodno javno pravo. Predmet njegovog naučnog interesovanja je takođe i odnos između međunarodnog prava i odgovarajućih akademskih disciplina, kao što su međunarodni odnosi, kao i pravna i politička teorija. Njegova najnovija istraživanja se odnose na administriranje teritorija od strane međunarodnih aktera, bilo da su u pitanju pojedinačne države, ili međunarodne organizacije.

<sup>2</sup> Povelja UN, čl. 1(2) i čl. 55. Vidjeti J. Crawford, *The Creation of States in International Law* (Oxford, 1979), na str. 89.

<sup>3</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Njujork, 16. decembar 1966. godine, 999 UNTS 171; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Njujork, 16. decembar 1966. godine, 993 UNTS 3.



i 'jedinica sa pravom samoopredjeljenja' i/ili 'narod', da odluči o svom statusu. Interno samoopredjeljenje podrazumijeva pravo naroda na neku vrstu autonomije u okviru šireg okvira neke države, na primjer autonomiju unutar nekog federalnog sistema. Za razliku od njega, eksterno samoopredjeljenje podrazumijeva pravo naroda da odluči o svom eksternom (međunarodnom) statusu, da li da ostanu u državi u kojoj se trenutno nalazi, da se pridruži drugoj državi, postane nezavisna država, ili odluči za neki drugi status. Samoopredjeljenje ima specijalni status u međunarodnom pravu, u smislu da obaveza njegove realizacije tamo gdje postoji funkcionise po principu *erga omnes* – u odnosu na sve – što znači da sve države, a ne samo konkretna jedinica sa pravom samoopredjeljenja o kojoj je riječ i, tamo gdje je to od značaja, država u kojoj se ona nalazi ili koja ju je okupirala, imaju interese u njegovu realizaciju.<sup>4</sup>

Ključni problem u pogledu samoopredjeljenja predstavlja pitanje koje grupe imaju to pravo i na koji oblik tog prava. Drugim riječima, ko čini jedan 'narod' ili šta čini jednu 'jedinicu sa pravom samoopredjeljenja', u svrhu 'internog' i 'eksternog' samoopredjeljenja. Odgovor se razlikuje u zavisnosti od vrste samoopredjeljenja o kojoj je riječ.

## Interno samoopredjeljenje

Primjenjivost i značenje

Uopšteno govoreći, sve grupe unutar jedne države imaju pravo na interno samoopredjeljenje bez obzira da li su formalno konstituisane, kao što je to Crna Gora u okviru trenutnog poretka u Srbiji i Crnoj Gori, ili ne, kao što je to slučaj sa manjinskim grupama unutar Crne Gore. Za grupu ono podrazumijeva pravo na neki stepen autonomije, a za pojedince pravo na učešće u javnom životu (npr. da se kandiduje na izborima za javnu funkciju) i da koriste svoj jezik.<sup>5</sup>

Crna Gora

Značaj ovog prava za Crnu Goru zavisi od toga da li će ona ostati dio državne zajednice Srbije i Crna Gora ili će steći državnu nezavisnost.

*Ako ostane dio Srbije i Crne Gore*

Ako se zadrži status quo, Crna Gora bi imala ovo interno pravo u odnosu na državu u cjelini. Jedan aspekt realizacije ovog prava mogao bi stoga podrazumijevati zadržavanje

<sup>4</sup> Vidjeti *Istočni Timor (Portugal protiv Australije)*, Izvještaj Međunarodnog suda pravde (MSP) iz 1995. godine, str. 90, na str. 102, stav 29; *Pravne posljedice izgradnje zida na okupiranoj palestinskoj teritoriji*, Izvještaj MSP iz 2004. godine, str. 136 (dalje u tekstu: 'Savjetodavno mišljenje o izgradnji zida'), na str. 199-200, stavovi 155-156.

<sup>5</sup> Vidi, npr. ICCPR, čl. 27. O pravu na javno učešće kao jednom aspektu prava na samoopredjeljenje, vidi npr. T. Franck, 'The Emerging Right to Democratic Governance', 86 (1992.) *AJIL* 46, na str. 57 – 60.



sadašnjeg stepena autonomije koju ima Crna Gora. Država Srbija i Crna Gora bi takođe bila obavezna da obezbijedi realizaciju internog samoopredjeljenja za pod-federalne grupe, kao što su manjine u Crnoj Gori, a svaka nesposobnost od strane federalnih vlasti da to obezbijedi ne bi imala značajna za crnogorske vlasti u smislu obaveze države da ispuni tu obavezu.

### *Ako postane nezavisna država*

Kad bi Crna Gora stekla državnu nezavisnost, pažnja bi se usmjerila na grupe na njenoj teritoriji i na realizaciju njihovog prava na interno samoopredjeljenje. To bi imalo dvije posljedice. Kao što će o tome vjerovatno više biti riječi tokom sesije o međunarodnom priznanju, saglasnost sa normama samoopredjeljenja danas ponekad utiče na odluke država da li da priznaju da su entiteti koji tvrde da su nove države zaista stekli taj status. I zaista, prihvatanje takvog pristupa potvrđeno je stavom koji je usvojila tadašnja Evropska zajednica po pitanju raspada bivšeg Sovjetskog Saveza i bivše SFRJ na početku devedesetih.<sup>6</sup> Druga posljedica je da ukoliko bi postala država, Crna Gora bi bila trajno obavezna da obezbijedi pravo na interno samoopredjeljenje onima koji se nalaze na njenoj teritoriji.

### **Eksterno samoopredjeljenje**

Šta podrazumijeva ovo pravo

Kao što smo naveli ranije, za razliku od 'internog' samoopredjeljenja, 'eksternim' se jednoj grupaciji stanovnika omogućava da se odluči za eksterni (međunarodni) status svoje teritorije, bilo da je riječ o formiranju dijela druge države ili uspostavljanja neke vrste slobodnog udruživanja sa njom (bilo sa državom u kojoj se trenutno nalazi ili nekom drugom državom), o nezavisnoj državi ili nekom drugom političkom statusu.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Vidjeti 'Smjernice o priznavanju novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu' Evropske Zajednice, 16. decembar 1991. godine (ponovo date u 4 (1992) EJIL 72) (dalje u tekstu 'Smjernice EZ') i Mišljenje Badinterov komisije, Nos. 1, 2 i 4, infra, napomena 16.

<sup>7</sup> Deklaracija o prijateljskim odnosima formuliše opcije za (eksterno) samoopredjeljenje na sljedeći način: nastanak suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili integracija sa nekom nezavisnom državom ili uspostavljanje bilo kog drugog političkog statusa za koji se narod slobodno odluči ...

Deklaracija o principima međunarodnog prava koji se odnose na prijateljske odnose i saradnju među državama u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija, Rezolucijom 2625 Generalne skupštine (XXV), 24. oktobra 1970. godine, (dalje u tekstu 'Deklaracija o prijateljskim odnosima'). U Rezoluciji 1541, Generalna skupština definiše tri scenarija po kojima se za neku 'teritoriju koja nema samoupravu može reći da je u potpunosti ostvarila samoupravu':

- (a) nastanak suverene i nezavisne države;
- (b) slobodno udruživanje sa nekom nezavisnom državom; ili
- (c) integracija sa nekom nezavisnom državom.



## Ko dobija ovo pravo

Prvi aspekt ovog prava koji zahtjeva dodatno pojašnjenje jeste ko na njega ima pravo, pošto njegova priroda pretpostavlja da ako se primjeni bilo koja opcija a da to nije *status quo*, a dati entitet je trenutno dio države, onda ta država gubi dio svog stanovništva i teritorije. Zbog potencijalno destabilizirajućih efekata koje to može izazvati, okolnosti pod kojima se ovo pravo javlja su ograničene.

### Države

Države imaju pravo na eksterno samoopredjeljenje.<sup>8</sup> Srbija i Crna Gora stoga imaju ovo pravo kao jedna država, dok Crna Gora kao pod-državni entitet nema to pravo po ovoj osnovi.

### Putem posebnog dogovora

Istorijski posmatrano, eksterno samoopredjeljenje je dogovarano ne zato što je neka teritorija spadala u određenu kategoriju, već kao *ad hoc* mehanizam rješavanja određenog teritorijalnog spora.<sup>9</sup> Ovo pravo je tako nastajalo kao vrsta ustupanja strana u sporu, od kojih su jedna ili više njih tvrdile da posjeduju zakonska ovlaštenja da raspolažu pravim statusom teritorije. Kao primjer mogu poslužiti plebisciti koji su se koristili u Evropi kao dio Versajskog sporazuma da se utvrdi status spornih teritorija, uključujući i plebiscit održan u oblasti Sar 1935. godine.

U skladu sa sporazumom iz 2002. godine, Crna Gora u suštini ima pravo na eksterno samoopredjeljenje, tako što joj je data opcija da nakon tri godine odluči da li da ostane dio ili da postane nezavisna od državne zajednice. Da li se ovim uspostavlja pravo u međunaodnom pravu ili samo 'interno' pravo u okviru države? Drugim riječima, da li je država koja se sada zove Srbija i Crna Gora obavezna da ga se pridržava u okviru međunarodnog prava ili samo unutrašnjeg prava? Odgovor na ovo pitanje zavisi od statusa Srbije i Crne Gore kada su sklopile sporazum, o čemu će više riječi biti kasnije.

### Kolonije, mandatno i starateljsko područje

Pravo na samoopredjeljenje postalo je poslije Drugog svjetskog rata primjenjivo na određene kategorije teritorija, a u običajnom međunarodnom pravu se javilo poslije

*Rezolucija 1541 Generalne skupštine (XV), aneks, Princip VI. Vidjeti takođe Zapadna Sabara, Izvještaj MSP iz 1975. godine, str. 12 (dalje u tekstu Savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sabari), stav 57; Crawford, Creation of States, supra, napomena 1, na str.. 102 i 367.*

<sup>8</sup> Vidjeti, npr, Crawford, *Creation of States, supra, napomena 1, na str. 101, tačka (3)(b).*

<sup>9</sup> Crawford, *Creation of States, supra, napomena 1, na str. 93, tekst koji prati napomenu 56 (i vidjeti izvore navedene u napomeni 56 56).*



osnivanja Ujedinjenih nacija<sup>10</sup> u pogledu naroda iz mandatnih i starateljskih područja<sup>11</sup> i nadovezivalo na odredbu iz Povelje da na starateljskim teritorijama treba da uslijedi 'progresivni razvoj događaja u pravcu samouprave ili nezavisnosti' (Mandatni sistem Lige naroda postao je dio Starateljskog sistema).<sup>12</sup>

Kategorija teritorija koje 'nemaju samoupravu' utvrđena je u UN u okviru poglavlja XI Povelje (i definisana članom 73), a obuhvata 'teritorije čiji narodi još uvijek nijesu stekli potpunu samoupravu'.<sup>13</sup> Iako je ova definicija koja pokreće niz pitanja potencijalno obuhvatila i mandatne i starateljske teritorije i kolonije, formulisana je na način da se obezbijedi sistem vladanja za ove druge koji će biti u skladu sa Starateljskim sistemom za ove prve.<sup>14</sup> Kao rezultat toga, samo su kolonijalne teritorije (i druge zavisne teritorije pored mandatnih i starateljskih) tretirane kao teritorije 'koje nemaju samoupravu' u svrhu člana 73.<sup>15</sup> Istovremeno, u poslijeratnom periodu kolonijalne teritorije pridružile su se mandatnim i starateljskim kao teritorije koje imaju pravo na eksterno samoopredjeljenje, a kategorija teritorije koja 'nema samoupravu' ponekad je upotrebljavana da se ukaže na obje vrste teritorija ili, drugim riječima, teritorije koje imaju pravo na eksterno samoopredjeljenje. Kao i u slučaju starateljskih teritorija, ovo pravo za kolonije se oslanjalo na odredbu Povelje da na teritorijama koje nemaju samoupravu treba razvijati 'samoupravu'.<sup>16</sup>

10 O pravu na samoopredjeljenje kao dijelu običajnog međunarodnog prava, vidi Savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari, stav 56.

11 O pravu na samoopredjeljenje mandatnih i starateljskih teritorija, vidi Mišljenje o pravnim posljedicama stalnog prisustva Južnoafričke Republike u Namibiji (Jugožapadna Afrika) uprkos Rezoluciji Savjeta bezbjednosti 276 (iz 1970. godine), Izvješčaj MSP iz 1971. godine, stav 52, str. 12 (dalje u tekstu 'Savjetodavo mišljenje o Namibiji iz 1971. godine'), na str. 31, stav 52; Crawford, *Creation of States*, supra, napomena 1, na str. 92, 101 i 334 (Mandatne i starateljske teritorije 'čine, dakle, primarnu vrstu teritorija za samoopredjeljenje', id. str. 334).

12 Povelja UN, čl. 76(b).

13 Povelja UN, čl. 73.

14 Što se tiče primjenjivosti na kolonije, Generalna skupština je navela da su autori Povelje ... smatrali da Poglavlje XI treba da se primjenjuje u slučaju teritorija za koje se tada znalo da su kolonijalnog tipa.

Rezolucija Generalne skupštine 1541 (XV), *Aneks, Princip I*.

15 Crawford, *Creation of States*, supra, napomena 1, na str. 358 – 363.

16 Povelja UN, čl. 73. Kao što je Međunarodni sud naveo u Savjetodavnom mišljenju o Namibiji, ...kasniji razvoj međunarodnog prava po pitanju teritorija koje nemaju samoupravu, kako su definisane Poveljom Ujedinjenih nacija, učinio je da se princip samoopredjeljenja može primjeniti na sve njih.

Savjetodavno mišljenje o Namibiji iz 1971, na str. 31, stav 52. Slično tome, kategorija naroda izloženi 'stranom porobljavanju, dominaciji i izrabljivanju' takođe je ponekad korišćena u vezi sa pravom na samoopredjeljenje. Ponekad se definiše na način kojim se sugerise jedna opšta kategorija za sve teritorije koje imaju pravo na eksterno samoopredjeljenje, uključujući ali ne ograničavajući se na mandatne/starateljske teritorije i kolonije. Na primjer, Rezolucija 1514 Generalne skupštine koristi kategoriju 'stranog porobljavanja' u prvom stavu i dalje ukazuje na Starateljske teritorije i teritorije koje nemaju samoupravu ili sve ostale teritorije koje još uvijek nijesu stekle nezavisnost

Rezolucija 1514 Generalne skupštine (XV).



Istorijski gledano, smatralo se da se pravo na eksterno samoopredjeljenje odnosi na narode koji naseljavaju kolonijalne, mandatne i starateljske teritorije, kategorije u koje Crna Gora ne spada. Poslednjih godina, međutim, predloženo je da ovo pravo imaju i dvije dodatne moguće kategorije. Ove kategorije se razlikuju od kolonijalne kategorije po tome što nijesu zasnovane na statusu teritorije, već zavise od pojave određenih događaja na njoj. U slučaju odsustva takvih događaja, ovo pravo ne postoji.

### *Konstitutivni djelovi federalne države kada se ta država rasformira*

Prva moguća postkolonijalna kategorija jedinice sa pravom samoopredjeljenja obuhvata konstitutivne entitete neke federalne države kada se ta država rasformira. Kao što je to bio slučaj i sa uključivanjem internog samoopredjeljenja kao faktora u međunarodnoj politici priznavanja, ova kategorija jedinice sa pravom na eksterno samoopredjeljenje postala je opšte poznata kada ju je prihvatila tadašnja EZ u kontekstu raspada SFRJ. Kada se neka situacija smatra 'rasformiranjem' u ove svrhe? Ovdje je problem što se stvarna situacija u kojoj jedna ili više konstitutivnih republika proglašavaju nezavisnost, i na taj način se povuku iz učešća u federalnim strukturama, može posmatrati ili kao čin unilateralnog otcjepljenja, što samo po sebi ne rezultira pravom na samoopredjeljenje, ili kao rasformiranje federalne države, što u tom slučaju rezultira ovim pravom. Koja će od ove dvije situacije odnijeti prevagu vjerovatno će se utvrditi politikom priznavanja koju primjenjuju druge države, kao što je to očigledno bio slučaj sa SFRJ 1991. godine kada su evropske države prihvatile stav Badinterove komisije<sup>17</sup> da je riječ o rasformiranju države a ne otcjepljenju.<sup>18</sup>

Čak i da je riječ o rasformiranju, sledeće pitanje koje se postavlja je koje grupe u okviru države koja se rasformira imaju pravo na samoopredjeljenje? Još jednom, stav Badinterove komisije, koji su prihvatile i države EZ, bio je da u situacijama rasformiranja federalnih država, *federalni* djelovi stiču pravo na eksterno samoopredjeljenje.<sup>19</sup> Pa tako, na primjer, smatralo se da svi stanovnici Bosne i Hercegovine, a ne samo bosanski Srbi, imaju pravo na eksterno samoopredjeljenje.

Kod ovakvog pristupa, smatralo se da Crna Gora 1991. godine ima pravo na eksterno

17 U pogledu procesa priznavanja, vidi npr. smjernice Evropske Zajednice, *supra*, napomena 5; 'Deklaracija o Jugoslaviji', 16. decembar 1991. godine (ponovo date u 4 (1992) EJIL 73); i vidi Mišljenja 1-10 arbitražne komisije formirane u okviru Konferencije o Jugoslaviji (sve ponovo dato u 31 (1992) ILM 1494 (dalje u tekstu 'Mišljenje Badinterove komisije'). Vidi takođe R. Badinter, 'L'Europe du Droit', 3 (1993) EJIL 15; M. Craven, 'The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia', 66 (1995) BYIL 333; A. Pellet, 'The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples', 3 (1992) EJIL 178; S. Terrett, *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: A Contextual Study of Peace-Making Efforts in the Post-Cold War World* (2000).

18 Mišljenje Badinterove komisije, Nos. 2 i 3.

19 Mišljenje Badinterove komisije, Nos. 2 i 3.



samoopredjeljenje na osnovu činjenice da je bila konstitutivna Republika u okviru federalne države koja se rasformirala.

### *Flagrantno kršenje internog samoopredjeljenja*

Druga postkolonijalna kategorija obuhvata narode kojima se na neki posebno ekstreman način uskraćuje njihovo pravo na interno samoopredjeljenje, na primjer da bude izložen zapanjujućim kršenjima ljudskih prava.<sup>20</sup> Međutim, ova kategorija u ovom trenutku ne raspolaže širokom podrškom.<sup>21</sup>

### *Gubi se kada se jednom iskoristi*

Potreba da se sačuva stabilnost međunarodnih granica ne samo da je dovela do sužavanja okolnosti u kojima se javlja pravo na samoopredjeljenje, već je i postala razlog zašto se neko dato pravo na samoopredjeljenje gubi kada se jednom iskoristi. To ne znači da za grupaciju stanovnika o kojoj je riječ mogu postojati različita prava na samoopredjeljenje. Kolonijalni narod koji je postao nezavisna država više nema pravo na samoopredjeljenje kao kolonijalni narod, ali ima to pravo kao stanovništvo države. Nasuprot tome, kolonijalni narod koji se odluči da postane dio stanovništva druge države nema trajno pravo na samoopredjeljenje, mada čine dio veće grupacije stanovnika koja naseljava teritoriju te države i koja ima to pravo.

### *Posljedice primjene ovog prava*

#### *Jasno prepoznatljiv pravni subjekt*

Jedna pravna posljedica prava na samopredjeljenje je to što 'jedinica sa pravom samoopredjeljenja' predstavlja jasno prepoznatljiv pravni subjekt. Generalna skupština Ujedinjenih nacija navela je da teritorija koja nema samoupravu:

20 *Mišljenje o Kvebeku odnosi se na situaciju kada je 'mogućnost jednog naroda da primjeni svoje pravo na interno opredjeljenje na neki način potpuno osujećena,' (Referentni materijal: Otcjepljenje Kvebeka, [1998] 2 SCR 217 (ponovo dato u 37 (1998) ILM 1340), stav 135) i 'kada je određena grupa uskraćena za značajnije učešće u upravljanju kako bi djelovala na svom političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom razvoju' (id., stav 138). Kada je odbacio mogućnost da situacija u Kvebeku spada u ovu kategoriju, Vrhovni sud Kanade navodi sa odobravanjem konstataciju koja implicira visok prag za ovu kategoriju: '[Narod Kvebeka nije žrtva napada na njegovu fizičku egzistenciju ili integritet ili masovnih kršenja njegovih osnovnih prava,' (id., stav 135). Čini se da se Mišljenje o Kvebeku bavi pravom na otcjepljenje, umjesto pravom na eksterno samoopredjeljenje strictu sensu; mada ovo prvo implicira ovo drugo, a obratno ne mora biti tačno. Nažalost, Vrhovni sud ponekad upotrebljava termine 'pravo na otcjepljenje' i 'pravo na eksterno samoopredjeljenje' kao ekvivalente.*

21 *Po pitanju druge kategorije, Vrhovni sud Kanade je primjetio da 'ostaje nejasno da li ovaj ... prijedlog [ova osnova za otcjepljenje] zaista odražava utvrđeni standard u međunarodnom pravu,' (Mišljenje o Kvebeku, stav. 135).*



“...ima...status zaseban i jasno prepoznatljiv od teritorije države koja njome upravlja, a takav zaseban i jasno prepoznatljiv status prema Povelji postoji dok narod ... te teritorije ne iskoristi svoje pravo na samoopredjeljenje u skladu sa Poveljom”.<sup>22</sup>

Bez obzira na namjeravano značenje ‘teritorije koja nema samoupravu’ u ovom primjeru, ova formulacija se može primjeniti na sve teritorije koje imaju pravo na samoopredjeljenje. Pošto lokalno stanovništvo ima pravo da promijeni svoj eksterni status, onda mora već posjedovati neki oblik jasno prepoznatljivog pravnog subjektiviteta. Ako se odluči na državnost, upravo ova povezanost između jedinice sa pravom na samoopredjeljenje i države koja ta jedinica postaje obezbjeđuje legitimitet toj državi. Drugim riječima, čak i kada u praktičnom smislu samoopredjeljenje nije realizovano, jedinica sa pravom samoopredjeljenja mora već imati neki pravni značaj zbog budućeg efekta koji će taj značaj imati na legitimnost države (ako se za taj status odluči narod države).<sup>23</sup> Dakle, sve jedinice sa pravom samoopredjeljenja imaju međunarodni pravni subjektivitet. Međutim, tačna priroda i efekti te subjektivnosti mogu se razlikovati u zavisnosti *inter alia* od toga da li ta jedinica predstavlja dio teritorije neke države ili ne.

Kada je jedinica dio teritorije neke države, kao što je to bio slučaj sa brojnim kolonijalnim teritorijama, onda ona ima dvostruki status: kao dio teritorije te države (do ishoda izjašnjavanja o samoopredjeljenju) ali i kao jasno prepoznatljiva pravna jedinica. Ovaj dvostruki status neizbježno znači da je priroda prava države po pitanju te jedinice posebne vrste. Kao što Kroford primjećuje, iako status smoopredjeljenja ne lišava državu suvereniteta, on ga ‘u značajnoj mjeri ograničava’.<sup>24</sup> Suverenost je uslovna u smislu da očuvanje prava na tu teritoriju zavisi od podrške koju ono dobije lokalnog stanovništva tokom izjašnjavanja o samoopredjeljenju.

### *Iskoristiti pravo – izabrati eksterni status*

Koju od različitih opcija upotrebe prava na eksterno samoopredjeljenje izabrati? Da li je potrebno organizovati izjašnjavanje naroda, odnosno referendum, ili je moguća i neka manje direktno reprezentativna osnova, kao što je glasanje u zakonodavnom tijelu i/

22 Deklaracija o prijateljskim odnosima. Vidi Crawford, *Creation of States*, supra, napomena 1, na str. 366 – 7.

23 Kao što Džems Kroford navodi u pogledu jedinica koje se samoopredjeljuju, nema ničeg protivurječnog u entitetu sa ograničenim statusom, koji se u prvom redu sastoji iz prava da se u nekom trenutku u budućnosti opredijeli za neki stalan status.

Crawford, *Creation of States*, supra, napomena 1, na str. 99.

24 Crawford, *Creation of States*, supra, napomena 1, na str. 363 – 4.





ili odluka koju donosi izvršni organ? Da li je za realizaciju eksternog samoopredjeljenja situacija ista u različitim opcijama?

Nije jasno da li je pravo na samoopredjeljenje na način na koji je formulirano u kolonijalno doba zahtjevalo izjašnjavaње naroda ili ne za potvrdu odluke o nezavisnosti kao ostvarenja prava na samoopredjeljenje. Brojni su primjeri u prošlosti u kojima su bivše kolonije postajale nezavisne države u okolnostima u kojima stanovništvo nije izabralo ovaj status putem referenduma. Međutim, definisanjem samoopredjeljenja kao ljudskog prava, *inter alia* putem dva najvažnija globalna ugovora o međunarodnim pravima, koji su stupili na snagu 1976. godine, osnova politike upotrebe prava na samoopredjeljenje proširena je sa prostog odbacivanja kolonijalizma (nešto što, ako se težilo nezavisnosti, samo po sebi nije zahtjevalo podršku naroda) do pozitivne potvrde teritorijalnog statusa od strane naroda koji živi na toj teritoriji. Kao posljedica toga, danas se zahtijeva da izjašnjavaње naroda prati sprovođenje svakog od različitih modela realizacije eksternog samoopredjeljenja, uključujući i nezavisnost.

Ovakav stav ogleda se u kanonskopравnim i akademskim komentarima na ovu temu. U svom savjetodavnom mišljenju iz 1975. godine o situaciji u Zapadnoj Sahari, Međunarodni sud pravde je naveo da 'primjena prava na samoopredjeljenje zahtjeva slobodno i autentično izražavanje volje naroda o kojima je riječ'<sup>25</sup> i ukazuje na uzimanje u obzir želja lokalnog stanovništva kao 'osnovne potrebe' kada se bira opcija za realizaciju eksternog samoopredjeljenja.<sup>26</sup> Džems Kroford tvrdio je 1979. godine da pravo na samoopredjeljenje neke jedinice:

"...da izabere sopstvenu političko ustrojstvo ... imajući u vidu njegovu blisku povezanost sa osnovnim ljudskim pravima, koristi narod jedinice o kojoj je riječ bez prinude i na osnovu jednakosti."<sup>27</sup>

Ogleda se i u praksi EZ i njene Badinterove arbitražne komisije, koja je insistirala da narodi odobre nezavisnost prije priznavanja četiri Republike SFRJ koje su se po tom pitanju izjašnjavale kao države, mada su u slučaju Bosne i Hercegovine referendum o nezavisnosti bojkotovali bosanski Srbi.<sup>28</sup>

### *Primjena rezultata samoopredjeljenja*

Ukoliko je jedinica sa pravom samoopredjeljenja dio neke države i odluči se za ishod koji podrazumijeva odvajanje od te države (da bi postala nezavisna država ili dio neke

25 *Mišljenje o Zapadnoj Sahari, stav 55.*

26 *Mišljenje o Zapadnoj Sahari, stav 58.*

27 *Crawford, Creation of States, supra, napomena 1, na str. 101.*

28 *Vidi Roland Rich, 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', 4 (1993) EJIL 36, na str. 50.*



druge države), država je obavezna da sprovede taj rezultat i odrekne se svog prava na suverenitet.

Status samoopredjeljenja kao *erga omnes* obaveze, kao što je to navedeno ranije, svrstava ga u posebnu kategoriju kada je u pitanju stav koji zauzimaju druge države kada se ona prekrši. U takvim okolnostima, svaka država kroz svoje odnose sa državom koja je odgovorna za kršenje ima pravo da se pozove na kršenje, da zatraži obustavu tih aktivnosti, garancije da se neće ponoviti i nadoknadu za one koji su direktno pogođeni, kao i da slučaj iznese pred međunarodnim sudom ili tribunalom pod uslovom da sud ima jurisdikciju u slučaju tih država i po tom pitanju.<sup>29</sup> U svom savjetodavnom mišljenju o zidu koji je Izrael izgradio na Okupiranim teritorijama, Međunarodni sud pravde je naveo da sve države takođe imaju *obavezu* da se 'pobrinu' da se prepreke ostvarenju *erga omnes* obaveza 'uklone', pod uslovom da te države djeluju u granicama međunarodnog prava.<sup>30</sup> Nije jasno šta ovo zapravo znači, ali sugerše pozitivno djelovanje država 'koje nijesu direktno pogođene', pored obično negativne pravne obaveze da se ne *pruža pomoć* prilikom čina kršenja međunarodnog prava koje se odnosi u svim oblastima međunarodnog prava.

#### Pozicija Crne Gore

Kao što je to ranije istaknuto, Crna Gora je kao Republika bivše SFRJ imala pravo na samoopredjeljenje 1991. godine na osnovu činjenice da je država u kojoj se nalazila prestala da postoji. Uprkos tome, Srbija i Crna Gora su tvrdile da predstavljaju nastavak SFRJ (ali kao SRJ), da bi od 2000. godine tvrdile da su nova država, u početku sa istim imenom a od 2004. godine pod imenom državna zajednica Srbija i Crna Gora.

Da li je pravo na samoopredjeljenje koje je Crna Gora imala 1991. godine iskorišćeno i time izgubljeno? Iako postoje dileme oko statusa SRJ u periodu između 1991. i 2001. godine, jasno je da je Crna Gora od 2001. godine pa nadalje sa Srbijom predstavljala dio nove države, a savez sa drugim entitetom u cilju formiranja jedne države je validna opcija primjene prava na eksterno samoopredjeljenje. Ključni problem tiče se prirode odobrenja naroda datog za ovakav ishod.

Prema izvještajima iz medija, stanovnici Crne Gore glasali su 1992. godine za savez sa Srbijom u SRJ.<sup>31</sup> Nažalost, nijesam bio u mogućnosti da dođem do informacija koje bi potvrdile da je taj referendum ocijenjen kao slobodan i fer. Međutim, čak i ako je

29 Vidi *tekstove Komisije za međunarodno pravo o odgovornosti država za međunarodno nezakonite radnje, kao i prateće Komentare koje je Komisija usvojila 10. avgusta 2001. godine (ponovo dati u J. Crawford, The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries (Cambridge, 2002)), a posebno član 48(1)(b).*

30 *Savjetodavno mišljenje o izgradnji zida, supra, napomena 3, na str. 200, stav 159.*

31 Vidi Y. Chazan, 'Bosnia starts to draw battle lines', *Gardijan*, 3. mart 1992. godine; C. Sudetic, 'Turnout in Bosnia Signals Independence', *Njujork tajms*, 2. mart 1992. godine



taj referendum bio slobodan i fer, sproveden je u širem kontekstu u kojem su Srbija i Crna Gora predstavljale nastavak stare (iako preimenovane) države SFRJ, nešto što je u suprotnosti sa stavom po tom pitanju u međunarodnom pravu. Rezultat je, tako, bio u korist nečega što je bilo pravno nemoguće: preostalog dijela postojeće države. Isto tako, glasanje sprovedeno na osnovu nastavljanja postojanja SFRJ pretpostavljalo je da Crna Gora nije imala pravo na samoopredjeljenje po osnovu rasformiranja SFRJ. Stoga se može tvrditi da stanovnici Crne Gore nikada nijesu izrazili svoj stav kada je riječ o ovom konkretnom pravu. Odnosno, iako su glasali da ostanu u savezu sa Srbijom glasanje se zasnivalo na pretpostavci (da SFRJ i dalje postoji) koja je bila u potpunoj suprotnosti sa stvarnom osnovom po kojoj su imali pravo na eksterno samoopredjeljenje i rezultiralo je odlukom u korist opcije koja je bila pravno gledano nemoguća.

Iz tih razloga, može se smatrati da je Crna Gora *i dalje* jedinica sa pravom na samoopredjeljenje na osnovu rasformiranja SFRJ koje se desilo 1991. godine, pošto njeni stanovnici još uvijek nijesu na validan način izrazili svoje stav kada je u pitanju primjena njihovog posebnog prava na eksterno samoopredjeljenje po ovoj osnovi.

Zbog toga se beogradski sporazum može posmatrati ne samo kao interni dokument između dva konstitutivna entiteta u okviru jedne države, već i kao međunarodni sporazum između dvije jedinice sa pravom samoopredjeljenja koje, kao što je to navedeno ranije, u međunarodnom pravu uživaju međunarodno pravni subjektivitet. Isto tako, njegove odredbe koje omogućavaju referendum o samoopredjeljenju mogu se protumačiti kao mehanizam pomoću kojeg stanovnici Crne Gore mogu iskoristiti svoje pravo po ovom pitanju.

Pojava određenih događaja takođe bi Crnoj Gori mogla dati pravo na samoopredjeljenje po drugim osnovama. Konkretno, kada bi došlo do flagrantnog negiranja prava na interno samoopredjeljenje (mada, kao što smo ranije ukazali, postojanje prava na samoopredjeljenje po ovoj osnovi je neizvjesno) ili kada bi država Srbija i Crna Gora prestala da postoji. Imajući u vidu stav koji su 1991. godine zauzele države EZ po pitanju SFRJ, moguće je da bi se jednostrano proglašenje nezavisnosti Crne Gore i istupanje Crne Gore iz struktura federacije/zajednice moglo posmatrati kao izazivanje rasformiranja države.

Pod pretpostavkom da se izjašnjavanje naroda sprovede na slobodan i fer način, većinska odluka onih koji budu glasali u korist opstanka ili u korist odvajanja od zajednice predstavljace validno izražavanje mišljenja lokalnog stanovništva u okviru primjene njegovog prava na eksterno samoopredjeljenje. Kao rezultat toga, država Srbija i Crna Gora i ostale države biće obavezne da ispoštuju taj rezultat. Za Srbiju i Crnu Goru to bi značilo ili prihvatanje postojećeg aranžmana ili omogućavanje Crnoj Gori da postane nezavisna država u praktičnom smislu, pri čemu bi se državna zajednica odrekla prava na crnogorsku teritoriju i priznala Crnu Goru kao nezavisnu državu. Za ostale države to bi značilo ili da nastave da priznaju Srbiju i Crnu Goru kao državu ili (ako rezultat



bude nezavisnost) izgradnja odnosa sa Srbijom na osnovu činjenice da ona više nije dio zajednice sa Crnom Gorom i izgradnja odnosa sa Crnom Gorom na osnovu poštovanja njenog prava na eksterno samoopredjeljenje.

Ako je odluka o nezavisnosti donijeta i sprovedena validnim putem, stanovnici Crne Gore će i dalje imati pravo na eksterno samoopredjeljenje ovog puta kao država. Stoga bi nekad u budućnosti mogli da odluče da se ponovo ujedine sa Srbijom. Ako je odluka o opstanku zajednice sa Srbijom donijeta i sprovedena validnim putem, stanovnici Crne Gore više ne bi imali pravo na samoopredjeljenje na osnovu rasformiranja SFRJ 1991. godine, ali bi zajedno sa stanovnicima Srbije imali pravo na eksterno samoopredjeljenje kao narod zajedničke države.







***SESIJA 2***  
***Biračko pravo***  
***– uporedna iskustva***





## **Crna Gora: rezidencijalni uslov za glasanje na referendumu**

**Pol Vilijams<sup>1</sup>,**

**Izvršni direktor, Grupa za međunarodno javno pravo i politiku, Vašington, SAD**

### **Izjava o svrsi**

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora daje Crnoj Gori pravo da održi referendum o otcjepljenju od državne zajednice. Crnogorski zakon propisuje da pojedinac mora imati prebivalište u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca da bi stekao pravo glasa na referendumima. Ova prezentacija analizira da li crnogorski zakoni koji se bave uslovima u pogledu prebivališta za glasanje na referendumu o državnom statusu ispunjavaju standarde međunarodnog prava i prakse u drugim državama. Iz ove analize je jasno da su zakoni Crne Gore u skladu sa međunarodnim pravom i praksom.

- Međunarodno pravo daje široku diskreciju prilikom utvrđivanja uslova u pogledu prebivališta za glasanje na izborima i referendumima.
- Crnogorski Zakon o referendumu je objektivna, uspostavlja jasne kriterijume i neophodno je u prihvatljivoj mjeri zaštititi demokratski integritet glasanja.
- Crnogorski uslov u pogledu prebivališta obezbjeđuje da o budućnosti Crne Gore odlučuju oni koji imaju dugoročnu namjeru da u njoj žive.
- Crnogorski uslov u pogledu prebivališta od najmanje 24 mjeseca u skladu je sa nedavno iznešenim mišljenjima Evropske komisije i sa slučajevima Evropskog suda za ljudska

<sup>1</sup> *Profesor prava i međunarodnih odnosa. Radio je i saradivao u uglednim organizacijama u Americi, kao što je Karnegijeva zadužbina za međunarodni mir i Američko udruženje za međunarodno pravo. Radio je i kao savjetnik u State Departmentu, a takođe je više puta angazovan kao pravni savetnik za međunarodno-pravna pitanja u zemljama Zapadnog Balkana i Baltičkim zemljama. Autor je brojnih publikacija iz oblasti međunarodnog prava, ljudskih prava itd.*



prava, kao i sa praksom u drugim državama.

- Kancelarija OEBS za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) i Venecijanska komisija ocijenili su crnogorsku uslov u pogledu prebivališta kao prihvatljiv u cilju zaštite integriteta demokratskog procesa.
- Crnogorci sa mjestom prebivališta u Srbiji ne žive u inostranstvu niti su izbjeglice. Oni su, štaviše, dobrovoljno i mirno nastanili u susjednoj republici iste države pa se time ne kvalifikuju za izuzetak koji se odnosi na izbjeglice.

### Relevantni crnogorski zakoni

Srbija i Crna Gora su u Martu 2002. godine potpisale beogradski sporazum i na taj način uspostavile labave formalne odnose između dvije države članice. I beogradski sporazum i Ustavna povelja jasno propisuju da po isteku perioda od tri godine svaka od država članica može istupiti iz državne zajednice nakon sprovedenog referenduma.

Član 60 Ustavne povelje propisuje da: "Po isteku period od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno za istupanje iz državne zajednice Srbija i Crna Gora. Odluka o istupanju iz državne zajednice Srbija i Crna Gora donosi se nakon referenduma."

Član 60 Povelje takođe propisuje da, "Zakon o referendumu donosi država članica, vodeći računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima."<sup>2</sup>

Član 7 Ustavne povelje propisuje da, "Državljanin države članice ima jednaka prava i obaveze u drugoj državi članici kao i njen državljanin, izuzev izbornog prava."<sup>3</sup>

Nadovezujući se na Povelju, crnogorski izborni zakon definiše jasne kriterijume za pravo glasa. Član 11 propisuje da,

"Pravo da bira i da bude biran za poslanika ima građanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života, koji je poslovno sposoban i koji ima prebivalište na teritoriji Republike najmanje 24 mjeseca prije dana održavanja izbora."<sup>4</sup>

### I. Međunarodno pravo daje široku diskreciju prilikom utvrđivanja uslova u pogledu prebivališta

Ni Evropska konvencija o zaštiti ljudskih šrava i osnovnih sloboda,<sup>5</sup> Međunarodni pakt o građanskim političkim pravima<sup>6</sup> niti bilo koja druga međunarodna konvencija ili ugovor

2 *Id.*

3 *Id.*

4 *Crnogorski Zakon o izboru odbornika i poslanika (u Skupštinu Republike Crne Gore) (1998, 2000, i 2001. godine, uključujući i amandmane usvojene 20. jula i 11. septembra 2002. godine), mogu se naći na <http://www.legislationline.org/view.php?document=55519>.*

5 *Može se naći na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.*

6 *Može se naći na <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.*



čiji je potpisnik<sup>7</sup> Srbija i Crna Gora ne propisuje obavezujuće standarde koji se posebno odnose na uslove u pogledu prebivališta u referendumskim zakonima.<sup>8</sup>

Ni praksa u različitim državama po ovom pitanju nije dovoljno konzistentna da bi se uspostavio princip u običajnom međunarodnom pravu. Umjesto toga, države smatraju da takvi detalji iz njihovih unutrašnjih izbornih zakona spadaju u nešto što je poznato kao "rezervisani domen domaće nadležnosti"<sup>9</sup> i ne podliježu obligaciji međunarodnog prava osim ako to nije slobodnom voljom dogovoreno putem neke međunarodne konvencije ili ugovora.

One konvencije i deklaracije koje se bave opštim pitanjima međunarodnih demokratskih standarda zahtijevaju da domaći zakoni budu objektivni i prihvatljivi. Kao takvi, principi i standardi koje utvrđuju dolje navedene međunarodne organizacije korisne su za usmjeravanje i definisanje prakse u državi po pitanju uslova za sticanje prava glasa.

*Međunarodne konvencije i proglasi preporučuju objektivnost i prihvatljivost kao standarde*  
Međunarodne konvencije i proglasi jednostavno propisuju da izborni standardi treba da budu objektivni i prihvatljivi.

**Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima:** Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR)<sup>10</sup> propisuje da, "Svaki građanin ima pravo i mora mu se obezbijediti prilika ... bez neprihvatljivih ograničenja: (b) da glasa ..."

**Izborni standardi UN:** Komisija Ujedinjenih nacija za ljudska prava utvrdila je 1996. godine izborne standarde. Komisija je propisala da se pravo glasa na izborima i referendumima

7 *Konvencija Savjeta Evrope daje pravo glasa svakom stranom građaninu u nekoj državi, "pod uslovom da je ispunio sve zakonom propisane uslove koji važe za državljane te države i uz to se pridržavao zakona i imao stalno mjesto boravka u državi o kojoj je riječ tokom perioda od 5 godina prije izbora."* Ova odredba nudi korisno uputstvo za uslove u pogledu prebivališta, mada se odnosi samo na strance koji žive u inostranstvu i koji žele da učestvuju na izborima, a ne na stanovnike iste države koji žive u drugoj republici, kao što je to slučaj sa zajednicom Srbija i Crna Gora. Srbija i Crna Gora nije strana u ovoj konvenciji. "Konvencija o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou," ETS - No. 144, Poglavlje C, član 6(1), Strazbur, 5.II.1992.

8 *Srbija i Crna Gora je potpisnik Protokola br. 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, čiji član 3 propisuje da "strane potpisnice preuzimaju obavezu da u prihvatljivim intervalima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji će obezbijediti slobodno izražavanje mišljenja naroda prilikom izbora zakonodavnog tijela."* Protokol Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 3 (20. mart 1952. godine). Evropska komisija o ljudskim pravima je ovu odredbu protumačila da se odnosi samo na institucije formirane ustavima strana potpisnica koje imaju pripadajuća ovlaštenja za usvajanje pravila. Vidjeti Polako i Garofalo protiv Italije, br. 23450/94 (Evropska komisija za ljudska prava, 15. septembar 1997. godine). Ova obaveza iz ugovora se stoga ne može primjeniti na crnogorski Zakon o referendumu. Međutim, čak i kada bi mogla da se primjeni, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava utvrdila je da se članom 3 ne uspostavlja "obaveza uvođenja posebnog sistema." *Matbiju-Mohin i Clerfijt protiv Belgije*, 113 Eur. Ct. H.R. (ser. A) na 23 (1987).

9 IAN BROWNLEE, *PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* 553 (4th ed. 1990).

10 *Srbija i Crna Gora je postala strana u ICCPR putem sukcesije 27. aprila 1992.*



mora definisati zakonom i može biti predmet prihvatljivih ograničenja.<sup>11</sup>

**Standardi Interparlamentarne unije:** Interparlamentarna unija je 1994. godine definisala standarde i principe kojima bi se države rukovodile prilikom sprovođenja slobodnih i poštenih izbora. U te principe spada i “pravo svakog građanina da bude registrovan kao glasač, a može biti izložen diskvalifikaciji samo u skladu sa jasnim kriterijumima utvrđenim zakonom koji se mogu objektivno potvrditi i nijesu predmet proizvoljne odluke.”<sup>12</sup>

Iako Crna Gora nije strana u međunarodnim konvencijama ili ugovorima koji obuhvataju posebne kriterijume za uslove u pogledu prebivališta,<sup>13</sup> a praksa u različitim državama po tom pitanju nije dovoljno konzistentna da bi se formiralo običajno pravo, crnogorski uslov u pogledu prebivališta je ipak u skladu sa standardima koje propisuju ove međunarodne organizacije. Članom 11 izbornog zakona Crne Gore propisuju se jasni kriterijumi za sticanje prava glasa. Kriterijum je prihvatljiv, objektivan i sasvim u okviru standarda međunarodnog prava i prakse u drugim državama.

*Mišljenja Evropske komisije i slučajevi pred Evropskim sudom za ljudska prava daju podršku širokoj diskreciji prilikom utvrđivanja uslova u pogledu prebivališta*

Nedavno iznešena mišljenja Evropske komisije i slučajevi pred Evropskim sudom za ljudska prava prihvatili su uslove u pogledu prebivališta u trajanju od četiri godine u Italiji, kao i deset i dvadeset godina u Francuskoj/Novoj Kaledoniji.

**Evropska komisija za ljudska prava:** U slučaju *Polako i Garofalo protiv Italije* (iz 1997. godine), Evropska komisija za ljudska prava je smatrala da je uslov u pogledu prebivališta od četiri godine da bi se glasalo na parlamentarnim izborima opravdan, dijelom zbog “pretpostavke da je građanin bez stalnog prebivališta manje direktno ili trajno zainteresovan i posjeduje manje znanje o svakodnevnim problemima zemlje.”<sup>14</sup>

**Evropski komitet za ljudska prava:** Evropski komitet za ljudska prava podržao je uslov

11 “Pravo učešća u javnim poslovima, pravo glasa i pravo na jednak pristup javnim službama,” 57. sesija, 510 sastanak, na 15, može se naći na <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo020/fmo020-5.htm>.

12 *Deklaracija o slobodnim i poštenim izborima* ‘zahtijeva od vlada i skupština širom svijeta da se rukovode utvrđenim principima i standardima’ (154. sesija, Pariz, 26. marta 1994. godine, <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>).

13 *Konvencija Savjeta Evrope daje pravo glasa svakom stranom građaninu u nekoj državi*, “pod uslovom da je ispunio sve zakonom propisane uslove koji važe za državljane te države i uz to se pridržavao zakona i imao stalno mjesto boravka u državi u kojoj je riječ tokom perioda od 5 godina prije izbora.” Ova odredba nudi korisno uputstvo za uslove u pogledu prebivališta, mada se odnosi samo na strance koji žive u inostranstvu i koji žele da učestvuju na izborima, a ne na stanovnike iste države koji žive u drugoj republici, kao što je to slučaj sa zajednicom Srbija i Crna Gora. Srbija i Crna Gora nije strana u ovoj konvenciji. “Konvencija o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou,” ETS - No. 144, Poglavlje C, član 6(1), Strazbur, 5.II.1992.

14 *Polako i Garofalo protiv Italije*, br. 23450/94, Evropska komisija za ljudska prava, 15. septembar 1997.



u pogledu prebivališta u trajanju od 20 godina za učešće na glasanju o autonomiji Nove Kaledonije od Francuske.<sup>15</sup> U slučaju *Marie Helen Gilo protiv Francuske*, Komitet je odbacio zahtjev koji je podnijela grupa francuskih državljana koji su živjeli u Novoj Kaledoniji i odlučio da Nova Kaledonija može da uvede stroge uslove u pogledu prebivališta jer je referendum podrazumijevao odluku o samoopredjeljenju i kraju kolonizacije na toj teritoriji. Osim toga, Komitet je zauzeo stav da u takvim situacijama države mogu da definišu uslove u pogledu prebivališta kako bi obezbijedile da samo građani koji duže vrijeme u njoj borave imaju ovlašćenja da promijene politički status teritorije.

**Evropski sud za ljudska prava:** U odvojenom slučaju koji se tiče Nove Kaledonije *Pi protiv France* (iz 2001. godine), Evropski sud za ljudska prava zaključio je da se uslovom u pogledu prebivališta u trajanju od 10 godina za učešće na izborima za Kongres i regionalne skupštine nije kršilo pravo tužioca da uzme učešća u Kongresu.<sup>16</sup> Sud je prihvatio pravilo kao neophodno u cilju zaštite od velikog broja glasova ljudi koji su nedavno pristigli i koji nijesu imali čvrste veze sa tom teritorijom. Sud je u propratnom komentaru slučaja *Pi protiv Francuske* definisao međunarodne izborne standarde: "Pravila o davanju prava glasa koja odražavaju potrebu da se obezbijedi i učešće građana i poznavanje date situacije u regionu o kojem je riječ razlikuju se u skladu sa istorijskim i političkim faktorima koji važe za svaku zemlju ponaosob."<sup>17</sup>

*Izuzetak koji se odnosi na izbjeglice ne može se primjeniti*

Države koje prolaze kroz etnička i/ili politička previranja imaju veće izgleda da građanima koji žive van njene teritorije dozvole da učestvuju na nacionalnim izborima i referendumima o suverenosti. Glasanje van zemlje omogućava izbjeglicama i žrtvama prisilnih migracija da učestvuju u političkom životu svojih zemalja, uprkos tome što nijesu u mogućnosti ili nijesu spremni da se vrate u zemlju. Države mogu uvesti uslov u pogledu prebivališta čak i u ovim situacijama. Irak, Eritreja i Istočni Timor služe kao primjeri država koje su dozvolile građanima koji su živjeli u inostranstvu da učestvuju da izborima i referendumima u svojim zemljama uprkos tome što nijesu bili u mogućnosti ili nijesu bili spremni da se u nju vrate.

Za razliku od tih zemalja, Crnogorci koji žive u Srbiji nijesu izbjeglice već su se dobrovoljno i mirno preselili u njihovo trenutno mjesto prebivališta. Crnogorci sa prebivalištem u Srbiji ne žive u inostranstvu već su se nastanili u susjednoj Republici iste države. Crnogorski uslov u pogledu prebivališta je prihvatljiv kriterijum neophodan za zaštitu demokratskog integriteta referendumskog procesa.

15 *Mari-Helen Gilo i ostali protiv Francuske*, App. br. 932/2000, može se naći na <http://www.echr.coe.int/> eng.

16 *Pi protiv Francuske*, App. br. 66289/01, 44 *Evropski sud za ljudska prava 2*, (2001. godine) (Izveštaj komisije).

17 *Id.*



## II. OEBS/ODIHR i Venecijanska komisija se slažu da je crnogorski uslov u pogledu prebivališta u skladu sa međunarodno priznatim demokratskim standardima

OEBS/ODIHR je 2001. godine sprovela ocjenu crnogorskog Zakona o referendumu.<sup>18</sup> U izvještaju se ističe da je uslov u pogledu prebivališta koji je propisala Crna Gora široko prihvaćen i da “se sve političke partije u Crnoj Gori, uključujući i opoziciju, slažu sa ovom odredbom i nijesu imale primjedbe.”<sup>19</sup> Osim toga, OEBS/ODIHR je prihvatila uslov u pogledu prebivališta kao neophodan za zaštitu integriteta demokratskog procesa u Crnoj Gori:

“Građani SRJ koji su rođeni u Crnoj Gori ali stalno naseljeni u Srbiji u suštini su prihvatili državljanstvo Srbije i tamo glasaju na izborima. Ako bi im se dozvolilo da glasaju i u Crnoj Gori, dobili bi dvostruko izborno pravo u okviru iste države.”<sup>20</sup>

Izvještaj nudi još nekoliko razloga da se uslov u pogledu prebivališta koji propisuje Crna Gora smatra prihvatljivim i neophodnim. U te razloge spadaju:

- (1) glasači koji biraju skupštinu treba da su iz iste grupe glasača i da ispunjavaju iste uslove za pravo glasa kao i glasači koji glasaju na referendumima,
- (2) precedent uspostavljen na referendumu 1992. godine kojim je prihvaćena federacija SRJ ograničio je mogućnost glasanja na građane ili Srbije ili Crne Gore sa mjestom prebivališta u Crnoj Gori,
- (3) kraći uslov u pogledu prebivališta ne bi omogućio značajno većem broju građana da glasaju nego to što omogućava uslov od 24 mjeseca, i
- (4) pored gore navedenog, pokušaj da se registruju građani Crne Gore koji žive u Srbiji bi nametnuo “nepremostive logističke teškoće.”<sup>21</sup>

Izvještaj zaključuje da, “ODIHR ne može preporučiti da se ti građani federacije, koji su rođeni u Crnoj Gori ali su stalno naseljeni u Srbiji, kvalifikuju da steknu pravo glasa u Crnoj Gori ...”<sup>22</sup>

Venecijanska komisija složila se sa ocjenom OSCE/ODIHR iz njenog “Privremenog izvještaja o ustavnoj situaciji u Saveznoj Republici Jugoslaviji”:

“Pravo glasa na referendumu treba da proizilazi iz prava glasa na izborima. Drugačije pravilo bi rezultiralo značajnim rizikom dvostrukog glasa pošto crnogorski građani koji žive u Srbiji mogu da glasaju na izborima u Srbiji. Komisija se stoga u potpunosti slaže sa ocjenom ODIHR da je u principu uslov u pogledu prebivališta opravdan ...”<sup>23</sup>

Iako Komisija u nastavku svog izvještaja navodi da se “čini pretjeranim zahtijevati

18 “Izvještaj OEBS/ODIHR,” *Varšava, 6. jul 2001. godine na str. 8.*

19 *Id.*

20 *Id.*

21 “Izvještaj OEBS/ODIHR,” *Varšava, 6. jul 2001. godine na str. 8.*

22 *Id.*

23 *Venecijanska komisija, Privremeni izvještaj, na ¶ 25.*



prebivalište u trajanju od 24 mjeseca“ ova izjava je ublažena kasnijom analizom jedinstvene situacije u kojoj se nalazi Crna Gora, u kojoj promjene u broju stanovnika mogu ugroziti integritet mogućeg referenduma. I zaista, Komisija navodi da je:

“u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima da u nekoj federalnoj državi svaki građanin glasa u entitetu ujedinjenom u federaciju u kojem ima prebivalište, bez obzira na činjenicu mogućeg entitetskog državljanstva,”<sup>24</sup> i kasnije, “da je u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima da zakon propisuje da glasači moraju imati mjesto boravka u Crnoj Gori.”<sup>25</sup>

Venecijanska komisija je zaključila da je crnogorski uslov u pogledu prebivališta od 24 mjeseca u skladu sa međunarodnim standardima i neophodan za zaštitu integriteta demokratskog procesa u Crnoj Gori.

## Zaključak

Međunarodni standardi obuhvataju pravo države da usvoji zakone o pravu glasa radi učešća na izborima i referendumima. Prema crnogorskom zakonu, glasači moraju imati prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije nego što steknu pravo glasa na referendumima. Građani sa mjestom prebivališta u Srbiji nemaju pravo glasa na referendumu koji organizuje Crna Gora. U suprotnom bi crnogorski građani koji žive u Srbiji i imaju pravo glasa na izborima u Srbiji stekli dvostruko izbornu pravo unutar iste države. Ovakvi standardi su očigledno objektivni i prihvatljivi.

OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija dijele mišljenje da su prihvatljivi uslovi u pogledu prebivališta opravdani i da je crnogorski uslov u pogledu prebivališta prihvatljiv. Poređenja nedavnih mišljenja Evropske komisije, slučajeva Evropskog suda za ljudska prava i relevantna praksa u državama pokazuju da je crnogorski uslov u pogledu prebivališta prihvatljiv i u skladu sa međunarodnim standardima.

---

24 *Id.*

25 *Venecijanska komisija, Privremeni izvještaj, na* ¶ 28.







***SESIJA 3***  
***Većine***



## ***Većine u crnogorskom zakonodavstvu i u međunarodnom pravu***

**Srđan Darmanović<sup>1</sup>**

**Profesor Savremenih političkih sistema na Pravnom fakultetu u Podgorici,  
Odjeljenje za političke studije, Univerzitet Crne Gore**

U prethodnom dijelu konferencije bavili smo se jednim pitanjem koje je dosta uzburkalo javnost, i to narocito nakon što je premijer Koštunica dao da se napravi spisak navodnih državljana Crne Gore koji žive u Srbiji i odnio ga Havijeru Solani u Brisel, kao relevantan dokaz, da bi možda ti ljudi koji uglavnom već decenijama žive u Srbiji, trebalo da glasaju ovdje. Međutim, meni se čini, koliko je god pitanje - ko treba da glasa, ozbiljno i može da bude eventualni predmet spora, da će u realnosti, u onome što slijedi u Crnoj Gori, a to je organizovanje referenduma o nezavisnosti iduće godine, raspravu prije biti fokusirana na pitanje – koja je *većina* potrebna za donošenje odluke.

Ja, naravno, mislim da je i to pitanje u dobroj mjeri riješeno, ali u pretpostavljam da će i politička i stručna međunarodna tijela, kao što su Venecenijanska komisija ili možda OEBS/ODIHR, još jednom raspraviti pitanje većine, zbog toga što je, na kraju krajeva, pitanje većine odlučiti o ishodu samoga referenduma. Kada je u pitanju crnogorski referendum, svi akteri pozivaju se na čuvenu rečenicu iz raznih međunarodnih dokumenata, ali i iz Ustavne povelje i amandmana na Ustavnu povelju - da referendum treba sprovesti u skladu sa *najvišim međunarodnim standardima*.

Crnogorska *opozicija* obično izjavljuje da ne bi ni učestvovala na referendumu koji ne bi bio sproveden po najvišim međunarodnim standardima. Crnogorska *vlada* tvrdi da će, zbog privr`enosti evropskim vrijednostima i deklarisanim namjerama da Crna Gora postane dio evropske porodice, referendum sprovesti upravo po najvišim međunarodnim standardima.

<sup>1</sup> *Osim savremenih političkih sistema, predmet naučnog interesovanja profesora Darmanovića su i teorija demokratije i političke tranzicije.*

*Objavio je veliki broj radova, među kojima su najznačajnije publikacije Izobličena demokratija i Real-socijalizam-anatomija sloma. Profesor Darmanović je takođe i jedan od osnivača uglednog crnogorskog think-tank-a Centar za demokratiju i ljudska prava.*



EU i njena tijela naglašavaju važnost primjene međunarodnih standarda, kao uslov pod kojim bi za njih rezultat referendumu u Crnoj Gori uopšte bio prihvatljiv, a i *Vlada Srbije*, kao političke partije u Srbiji, takođe kažu da je za njih referendum u Crnoj Gori prihvatljiv samo ako se sprovede po najvišim međunarodnim standardima. Ovdje, međutim, neočekivano dolazimo do jednog vrlo jednostavnog pitanja: *šta su to međunarodni standardi* i da li uopšte postoje kada je riječ o referendumima. Pod međunarodnim standardima mogli bi da podrazumijevamo neke opšte usvojene instrumente međunarodnog prava koji su postali dio međunarodno-pravnih dokumenata, instrumente o kojima se zapravo i ne raspravlja, već se oni, jednostavno, moraju primijeniti. Ako ovako shvatimo stvari, mogli bismo sa iznenađenjem zaključiti da, zapravo, *ne postoje opšte usvojeni međunarodni standardi* u vezi održavanja referendumu. Postoji samo *relevantna međunarodna praksa* u razvijenim demokratskim zemljama, kao i zemljama novo-demokratizovanim na talasu post-komunističke revolucije. Ukoliko je naša pretpostavka – da ne postoje opšte usvojeni međunarodni standardi tačna, proučavanje uporedne referendumske prakse i postupanje prema preovlađujućim modelima, postaje tim važnije.

Pitanje koje se onda postavlja glasi: šta je ono što Crna Gora mora da uradi, a da ne ide ispod te međunarodne prakse. Referendumska praksa u razvijenim zemljama relevantna je u našem slučaju samo kada se odnosi na pitanja od izuzetne važnosti, kao npr.: na sticanje nezavisnosti neke teritorije; na priključenje EU i ratifikaciji evropskog ustava i drugih ugovora u okviru EU; na ustavne promjene u pojedinim suverenim državama. Ukratko rečeno, za crnogorski slučaj relevantna je uporedna praksa iz ustavnih referendumu i referendumu o statusu. A, kada se radi o pitanju većine o kojemu mi raspravljamo na ovoj sesiji onda se stvar koncentriše na dva aspekta: a) broj onih koji treba da izađu na glasanju da bi referendum bio prihvaćen, kao validan, tj. participacija, učešće (turnout) i b) broj glasova koji je potreban da se donese odluka.

*Važeći crnogorski zakon o referendumu propisuje sljedeće:*

a) Obavezu da preko 50% ukupnog biračkog tijela, tj. osoba upisanih u birački spisak, mora izaći da glasa, da bi referendum bio validan. Referendum, po našem zakonu, ne može biti priznat kao validan ako, bi se, recimo ponovila nedavna situacija sa francuskog glasanja o novom ustrojstvu EU, kada je svega nešto preko 40% Francuza izašlo na birališta i odlučilo da odbaci predlog evropskog ustava.

b) Zakon propisuje da, ukoliko je prethodni uslov ispunjen, prosta većina (50% + 1 birač) od onih koji su izašli na glasanje potrebna je da bi ponudjena opcija ili neka od ponudjenih opcija bila izglašana na referendumu. Ovo su dvije ključne stvari kada se radi o pitanju većine u crnogorskom zakonu o referendumu.

Postavlja se logično pitanje u kakvom je odnosu ovaj zakon sa preovlađujućom međunarodnom praksom u svijetu, a posebno u EU, pošto mi pretendujemo da budemo u budućnosti dio EU i pošto je EU, na neki način, određena kao naš supervizor u pitanjima



referenduma. Ako pogledamo kako stoje stvari sa ustavnim sistemima i referendumskom praksom u EU i u nekim drugim relevantnim zemljama doći ćemo do sljedećeg.

Ustavni sistem i referendumski praksa 9 zemalja EU, to su: Austrija, Finska, Francuska, Francuska, Irska, Mađarska, Njemačka, Velika Britanija, (u slučaju Sjeverne Irske) i Španija, ne poznaju *nikakve zahtjeve za bilo kojom vrstom kvalifikovane većine* u bilo kojoj fazi procesa glasanja. Pored ovih zemalja to isto ne propisuje ni Australija, ni Kanada (u slučaju Kvebeka), niti Švajcarska. Dakle, koliko je god da je važno pitanje o kojemu se odlučuje, referendum će biti validan koliko god ljudi odluči da izađe na glasanje.

Šest zemalja EU ima slična određenja kao u crnogorskom zakonu. U Italiji, Poljskoj, Portugalu, Slovačkoj, Sloveniji i Švedskoj traži se da preko 50% od upisanih birača mora izaći da glasa da bi referendum bio validan. Prema tome, možemo da kažemo da u pitanje izlaska na glasanje crnogorski zakon spada medju najoštrije u Evropi, zajedno sa pomenutih šest zemalja EU.

Kada je u pitanju *većina koja je potrebna za odluku*, u 12 zemalja članica EU (Austriji, Finskoj, Francuskoj, Irskoj, Italiji, Poljskoj, Portugalu, Velikoj Britaniji u slučaju S.Irske, Sloveniji, Slovačkoj, Španiji i Švedskoj), kao i u Kanadi u slučaju Kvebeka i Švajcarskoj, *ne zahtijeva se nikakva kvalifikovana većina glasova potrebnih da bi se donijela odluka*, već prosta većina. To jest, da se za jednu opciju na referendumu izjasni više od 50%, od onih koji su izašli da glasaju, bez obzira koliko je ljudi iskoristilo svoje biračko pravo.

Neka vrsta kvalifikovane većine potrebna za odluku traži se u svega nekoliko zemalja. U Mađarskoj i Njemačkoj, traži se dodatni većinski kriterijum, pa osim što za ponudjenu ili jednu od opcija na referendumu treba da glasa više 50% od onih koji su izašli na birališta, taj broj mora, u isto vrijeme, da predstavlja i 25% ukupnog biračkog tijela ovih zemalja. Rekli bismo da 25% ukupnog biračkog tijela nije tako oštar zahtjev. Australija, što zbog federalnog karaktera države nije relevantan primjer za naš slučaj, traži da osim većine od 5%+1 od onih koji su izašli na glasanje, mora, u slučaju federalnog referenduma, biti zadovoljen i kriterijum da ta većina predstavlja u isto vrijeme i većinu federalnih jedinica.

I konačno, dva relativno najoštija primjera su slučajevi Danske i Velike Britanije (u slučaju Škotske), a to je, da se pored 50% od onih koji su izašli na glasanje, traži da to ujedno bude i 40% od ukupnog biračkog tijela. U Škotskoj je to jednom dovelo do propasti referenduma u devoluciji, ali je drugi put referendum uspio, naročito kada su političari u Londonu stali iza te ideje. U Danskoj pomenuta odredba nikada do sada u praksi nije primijenjena. Naizgled, 40% ukupnog biračkog tijela je teško dostižno za jednu podijeljenu zemlju kakva je Crna Gora. Međutim, možda će vam zvučati paradoksalno ali ja sam ubijedjen da je zahtjev da najmanje 40% od ukupnog biračkog tijela mora podržati ponudjenu ili jednu od opcija, u slučaju Crne Gore manje oštar zahtjev nego što se u zakonu traži da izlasnost mora biti preko 50% od ukupnog biračkog tijela. Ukoliko npr. anti-independistička opozicija odluči da pretvori u djelo ostvari svoju prijetnju da



će bojkotovati referendum, daleko je teže privući na birališta više 50% biračkog tijela, nego dostići 40% glasova "za". Jer, ako privučete na birališta više od 50% upisanih birača, samim tim ćete imati i onih 40% glasova "za". Moglo bi se zaključiti da danski i škotski slučaj u konkretnim crnogorskim prilikama ne djeluju tako oštro.

Postavlja se pitanje da li će se, obzirom da je u uporednoj međunarodnoj praksi zahtjev za izlaznošću od preko 50% upisanih birača jedan od najoštrijih postojećih vidova kvalifikovane većine, od Crne Gore tražiti i nešto više, jer se to "nešto više" kad-tad pominje u izjavama političara i međunarodnih birokrata iz Brisela, pa i na raznim drugim mjestima, kao što su ovakvi skupovi. Ako bi se tražilo to "nešto više", moglo bi se reći da bi se za Crnu Goru pravio specijalan slučaj u Evropi, jer je iz uporedne prakse zemalja EU, (pa čak i nekih vanevropskih zemalja) vidljivo da ne možemo naći nikakvu drugu traženu većinu, osim ovih koje sam naveo.

Šta bi mogli da budu eventualni dodatni zahtjevi? Postoji jedna nepotvrđena priča iz 2001. godine, kada je po prvi put raspravljano o pitanju referenduma, da je bilo nekakvih razgovora između tadašnjeg američkog ambasadora u Jugoslaviji g. Montgomerija i tadašnjeg predsjednika Republike, a današnjeg crnogorskog premijera Đukanovića, da bi možda većina od 55% glasova od onih koji izdju na birališta, bila dovoljno kredibilna za odluku.

Međutim, ova ideja (ako je uopšte bilo) nikada nije javno objavljena, niti je razmatrana kao predlog. Ali, ako bi tako nešto i bilo ponovo razmatrano, postavlja se pitanje zašto bi u Crnoj Gori bilo primijenjeno nešto što nije bilo primijenjeno negdje u svijetu. Iako sada izlazim iz pravnog okvira stvari, mogli bismo kazati da bi jedan takav neobičan predlog mogao bi eventualno biti motivisan razlozima bezbjednosti u samoj Crnoj Gori ili pak u regionu. Mislim da svi koji ovdje sjedite sasvim opravdano pretpostavljate da, nakon što je završena era vladavine Slobodana Miloševića, u pitanju crnogorskoga referenduma neće biti bilo kakvog nasilja. Sadašnjoj vladi Srbije se možda i ne sviđa ideja da Crna Gora postane nezavisna država, ali pomisao na to da bi ona mogla upotrijebiti vojsku ili neki drugi oblik široko organizovanog nasilja da rešava crnogorsko pitanje je, mislim, daleko od svake realnosti i vjerujem da od ljudi koji danas odlučuju u Beogradu niko na to i ne pomišlja.

U suštini, dodatna kvalifikovana većina (neka većina veća od 50% od onih koji su izašli da glasaju) na jednom narodnom glasanju, koja bi bila primijenjena specijalno za Crnu Goru, mogla bi se pretvoriti u jedan dvosjekli i relativno opasan mehanizam. Kvalifikovane većine su često pogodne za glasanje u parlamentima pogotovo za neka vrlo osjetljiva pitanja. Međutim, kvalifikovana većina na narodnom izjašnjanju znači da strana koja pobijedi zapravo može i da izgubi. Trebalo bi zamisliti situaciju da EU postavi Crnoj Gori neki relativno težak zahtjev da se ovdje, recimo mora ostvariti npr. 55% od izašlih, a da ovdje opcija koja je za nezavisnost pobijedi sa npr. 54,5%. Ko će iz EU u toj situaciji da se pojavi u Podgorici i objavi independističkoj većini da zapravo nije pobijedila nego izgubila. Kakve



bi to da reperkusije imalo? Kako bi takav jedan rezultat prihvatili pripadnici manjina, koji su, na jedan način, osnov stabilnosti Crne Gore, a podržavaju opciju za nezavisnost. Postavlja se pitanje da li je u takvim situacijama kvalifikovana većina mehanizam stabilnosti ili mehanizam dodatnog zapleta, ako tražite veću većinu nego bilo gdje u svijetu. Zato mi se čini da bi sva tijela koja bi se, eventualno, bavila crnogorskim referendumom i pitanjem većine, trebalo više da se okrenu samim uslovima za referendum. Dakle, da sve strane imaju jednake mogućnosti da predstavljaju svoje opcije, da postoji opšta stabilnost i moguća izgradnja izvjesnog konsensusa za postreferendumsku Crnu Goru, a da se ne dira u pitanje za koje se ne može naći presedan.

Ja sam svjestan toga da je ODHIR u svojim preporukama iz 2001. godine pomenuo, doduše dosta stidljivo, da bi možda trebalo razmisliti o nekoj vrsti kvalifikovane većine. Ta rečenica ne govori o kakvoj kvalifikovanoj većini je riječ, ali mislim da se u ovoj stvari mora biti vrlo precizan. Jednom kada se mehanizam kvalifikovane većine upotrijebi, on nužno mora da ima svoj konkretni, broičani izraz. Možda bi rešenje bilo u tome, ako bi se zaključilo da u crnogorskom zakonu već postoji zahtjev za kvalifikovanim većinom od 50%+1 onih koji moraju da izađu na glasanje da bi referendum bio validan, jer svega šest zemalja u EU ima takav, relativno oštar zahtjev. Bojim se, da ukoliko bi se išlo drugim putem i ukoliko bi u poslednji čas neko od relevantnih evropskih tijela isturilo pred Crnu Goru zahtjev za nekom neobičnom većinom, da vlada u Podgorici i parlament Crne Gore ne bi imali druge mogućnosti, nego da takav predlog odbiju, da zakažu referendum sa svim rizicima - ne smislim na rizike nasilja, nego na politički rizik - i da suoče svoje partnere iz EU sa time da referendumski rezultat priznaju ili ne priznaju. Sve drugo bi značilo da se od independističke zapravo opcije trazi da izgubi referendum prije i nego što je ovaj održan. Kvalifikovana većina je, zapravo to u Crnoj Gori.

Ovo je podijeljeno društvo, a uprkos toj činjenici, mi ovo pitanje statusa moramo da riješimo. Mi ne možemo u beskraj da držimo državno pitanje otvorenim. Ako pogledate abecedu današnje tranzitologije, svi važni autori govore o tome da je državno pitanje težak balast za one koji ga nijesu riješili, a hoće da sprovode ključne ekonomske i političke reforme. Dva su razloga za ovo. Prvo, treba znati teritoriju za koju se reforme sprovode, kako bi one dobile neophodan zakonski izraz, i drugo, ako se državno pitanje drži beskrajno otvorenim, političari će na njega besomučno da igraju i to do krajnjih granica. Otvoreno državno pitanje postaje alibi za sve neuspjehe ili problematične političke i ekonomske odluke.

Ovo pitanje se mora jednom zatvoriti. Mislim da je sada bezbjedonosni i svaki drugi kontekst takav da u Crnoj Gori postoje uslovi da se to pitanje zatvori na kvalitetetan način. Neka neobična kvalifikovana većina, ako se bude tražila, značila bi, kao što sam rekao, da se od pro-independističkih snaga traži da prihvate poraz unaprijed, kao da npr. fudbalsku utakmicu počinjete sa 0:1 ili 0:2 u prvom minutu. Ovakva situacija ne bi zatvorila pitanje statusa, već intenzivirala nastojanja ove ili neke druge političke generacije



independista da svoju opciju, inače u današnjem crnogorskog društvu, po svemu sudeći, većinsku, pretvore u realnost. Osim toga, današnji vodeći crnogorski političari, koji, kao i svi političari na svijetu, uvijek vode računa o instiktu za preživljavanje, vjerovatno bi se radije suočili sa rizikom da odbiju predlog koji ih direktno vodi u poraz, nego da se predaju bez ikakve borbe.





<i>Bez ikakvog zahtjeva u pogledu procenta izlasnosti na referendum</i>	<i>Zahtjev za izlaznošću od 50% + 1</i>
<b>Austrija</b>	<b>Italija</b>
<b>Danska</b>	<b>Poljska</b>
<b>Finska</b>	<b>Portugal</b>
<b>Francuska</b>	<b>Slovačka</b>
<b>Irska</b>	<b>Slovenija</b>
<b>Mađarska</b>	<b>Švedska</b>
<b>Njemačka</b>	
<b>V. Britanija / Sjeverna Irska</b>	
<b>Španija</b>	
<b>Švajcarska</b>	
<b>Australija</b>	
<b>Kanada / Kvebek</b>	

**Tabela br. 2**

<i>Prosta većina – 50% + 1 od onih koji su glasali potrebna za odluku</i>	<i>Prosta većina (50% + 1) od onih koji su glasali + neka vrsta dodatnog zahtjeva</i>
<b>Austrija</b>	<b>Mađarska</b> (25% ukupnog biračkog tijela)
<b>Finska</b>	<b>Njemačka</b> (25% ukupnog biračkog tijela)
<b>Francuska</b>	<b>Danska</b> (40% ukupnog biračkog tijela)
<b>Irska</b>	<b>Škotska</b> (40% ukupnog biračkog tijela)
<b>Italija</b>	<b>Australija</b> (većina glasača u većini federalnih jedinica)
<b>Poljska</b>	
<b>Portugal</b>	
<b>V. Britanija / Sjeverna Irska</b>	
<b>Slovenija</b>	
<b>Slovačka</b>	
<b>Španija</b>	
<b>Švedska</b>	
<b>Švajcarska</b>	
<b>Kanada / Kvebek</b>	





## ***Neka pravna (i politička) razmatranja o pravnom aspektu referenduma u Crnoj Gori, u svjetlu evropskih iskustava i standarda***

**Karlos Flores Huberijas<sup>1</sup>**

**Profesor ustavnog prava na Odsjeku za ustavno pravo i političke nauke,  
Univerzitet Valensija, Španija**

### **Uvod**

Četrnaestog marta 2002. godine, lideri Srbije, Crne Gore i Savezne republike Jugoslavije potpisali su u Beogradu Sporazum kojim će jugoslovenska federacija, koju su u to vrijeme činile samo ove dvije preostale republike, ustupiti mjesto novom entitetu sa zvaničnim nazivom Državna zajednica Srbija i Crna Gora, labavom savezu u kome je bilo predviđeno da dvije države članice uživaju sve prerogative nezavisnih država osim onih koji zahtijevaju međunarodno priznanje. Beogradski sporazum obezbijedio je vješto sačinjeno ali i nezadovoljavajuće rješenje za dugotrajni spor između Srbije i Crne Gore, podjednako daleko od funkcionalne federacije koju su tražile vlasti iz Beograda kao i od odvajanja za koje se zalagala Podgorica. Ali, prije svega, Beogradski sporazum je od samog početka bio zamišljen kao privremena formula, malo više od prelaznog koraka sa ciljem da se kupi vrijeme<sup>2</sup>, zadovolji međunarodna zajednica i dvije republike pripreme za naredni korak. U stvari, u Ustavnoj povelji, u koju su prenesene glavne crte ovog

<sup>1</sup> Pored Španije, profesor Flores je predavao i na mnogim drugim univerzitetima u Evropi i Sjedinjenim američkim državama. Objavio je više od 60 komparativnih studija iz oblasti izbora i izbornog prava, partijskim sistemima, ustavnim procesima kao i evropskim integracijama u zemljama Jugoistočne Evrope. Urednik je je uglednog časopisa za ustavna pitanja "Cuadernos Constitucionales" i član savetodavnih odbora u časopisima i institucijama u Evropi.

<sup>2</sup> Vidjeti: Međunarodna krizna grupa, "Dalja kupovina vremena – Crna Gora, Srbija i Evropska unija", Izvještaj međunarodne krizne grupe za Evropu broj 129 (2002).



Sporazuma, izričito je priznato pravo svake države članice da ili pokrene postupak za promjenu postojećeg stanja ili se otcijepi od državne zajednice. Naveden je momenat – tri godine nakon usvajanja Povelje, kao i način na koji može doći do ove promjene – putem referendumu.

Sa Ustavom koji priznaje i garantuje pravo na otcjepljenje od državne zajednice, vremenom za pokretanje procesa koje je kalendarski blizu i odlukom o napredovanju u ovom pravcu koja je već donijeta, jedino preostalo pitanje jeste kako postupiti, tj. kako održati referendum o pitanju crnogorske nezavisnosti na kome će građani moći slobodno da izraze svoju volju a ta volja biti propisno uzeta u obzir. Na stranicama koje slijede pokušaću da obradim neke od najkontroverznijih aspekata postojećeg pravnog okvira za referendum o crnogorskoj nezavisnosti, kao i da predložim neka rješenja u svjetlu prethodnih evropskih iskustava i opšte prihvaćenih demokratskih standarda.

## A) Formulacija pitanja

Pitanje koje će se biračkom tijelu ponuditi predstavlja, sasvim očigledno, odlučujući faktor za konačni ishod referendumu. Prema tome, precizno formulisanje referenduskog pitanja je od ključnog značaja, kao i pitanje ko o tome odlučuje.

Čini se da u ovom momentu postoji širok konsenzus oko činjenice da će referendum u Crnoj Gori biti organizovan u cilju odluke “o istupanju iz državne zajednice Srbija i Crna Gora”, kako jasno stoji u članu 60, stav 2 Ustavne povelje. Ali uprkos činjenici da uslovi rasprave - da li ostati u državnoj zajednici ili iz nje izaći – mogu izgledati sasvim jasni, stvarna formulacija referenduskog pitanja mogla bi da iskomplikuje stvari, a ukoliko nešto u ovoj raspravi ne podliježe diskusiji to je da što preciznije bude pitanje to će veći značaj imati rezultati <sup>3</sup>.

Za početak, stav 1 člana 60 Ustavne povelje otvara mogućnost pokretanja postupka za mijenjanje strukture i nadležnosti državne zajednice prije donošenja drastičnije odluke o raspisivanju referendumu. Shodno tome, birači bi se mogli naći suočeni sa izborom u kome bi jedna od opcija – ostanak u državnoj zajednici pod novim uslovima – bila prilična nepoznanica za većinu birača, ili čak sa izborom između tri opcije: zadržati državnu zajednicu kakva je definisana Ustavnom poveljom iz 2003, ponovo je uspostaviti pod novim uslovima ili je okončati, povodom koga bi pometnja

<sup>3</sup> Ovo je upravo pozicija koju zauzima Venecijanska komisija, koja je u svojim smjernicama iz 2001. za referendumu o ustavu kazala: “la question soumise au vote doit être claire (non obscure ou ambiguë); elle ne doit pas induire en erreur; elle ne doit pas suggérer une réponse...” (Vidjeti: Venecijanska komisija, Lignes directrices sur le referendum constitutionnel a l’echelle nationale (CDL-INF [2001] 10), Council of Europe, Strasbourg, 2001, II.E). Ovo je takođe i pozicija OEBS/ODIHR Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, koja u svojim Ocjenama Zakona o referendumu, Republika Crna Gora / Savezna republika Jugoslavija (OSCE/ODIHR, Varšava, 2001, § C) zaključuje da je “formulacija referenduskih pitanja od ključne važnosti. Što je pitanje preciznije, to rezultat ima veće značenje. Slično tome, u svakom zakonodavstvu u vezi referendumu trebalo bi da bude jasno rečeno ko odlučuje o formulaciji pitanja.”



mogla da se uvećava velikom brzinom.

Međutim, značajniji rizik predstavlja formulisanje pitanja na takav način da odgovori mogu biti osjetno pristrasni prema jednoj od opcija. Postoji previše primjera kako to uraditi koji potiču sa skorašnjih referenduma da bi se ova mogućnost objektivno previdjela. Dok su na slovenačkom i estonskom referendumu o nezavisnosti iz decembra 1990. odnosno marta 1991. građanima ove dvije republike predočena jasna, direktna pitanja poput "Trebaju li Republika Slovenija da postane nezavisna država?" ili "Da li želite obnovu državnog suvereniteta i nezavisnosti Republike Estonije?", u slučaju hrvatskog referenduma o nezavisnosti iz 1991. ili referenduma održanog u Kvebeku 1995. dogodilo se suprotno. Na referendumima su postavljena dugačka, složena, čak komplikovana pitanja: "Da li želite da Republika Hrvatska bude suverena i nezavisna država koja garantuje kulturnu autonomiju i građanska prava Srbima i pripadnicima svih drugih naroda u Hrvatskoj, koja bi mogla ući u savez suverenih država sa drugim republikama (u skladu sa predlogom za rješenje krize SFRJ koji su podnijele Republika Hrvatska i Republika Slovenija?"; "Da li se slažete da Kvebek postane suveren nakon podnošenja Kanadi zvanične ponude o novom ekonomskom i političkom partnerstvu u kontekstu predloga zakona o budućnosti Kwebeka i sporazuma potpisanog u junu 1995?". U slučaju Hrvatske, mnogo je pažnje posvećeno da se srpskoj manjini daju uvjerenja da raspad jugoslovenske federacije neće nanijeti štetu njihovim interesima, što se odražava u pažljivoj formulaciji referendumskeg pitanja<sup>4</sup>, dok je u Kvebeku pitanje predstavljalo vješto sačinjenu formulaciju kojom su izbjegnuti izrazi "nezavisnost" ili "državnost", otvarajući tako mogućnost da veze sa Kanadom ne budu sasvim pokidane, čime se očito htjela pridobiti podrška segregacionista a da se ne uznemire previše umjereni birači<sup>5</sup>. U oba slučaja se očito našlo jasnoći i direktnosti.

Ovakve situacije su, jasno, nepoželjne, te bi crnogorskim biračima trebalo predočiti jasno, lako razumljivo pitanje, čiji je jedini cilj da utvrdi da li žele da ostanu u okviru postojeće državne zajednice ili da iz nje izađu kako bi uspostavili nezavisnu državu<sup>6</sup>. Preciznije, formulacija pitanja bi trebala da potpuno izbjegne bilo kakvu referencu na buduće članstvo u Evropskoj uniji, cilj koji vlast u Podgorici snažno podržava i koji zagovornici odvajanja redovno povezuju sa ciljem postizanja nezavisnosti, ali koji sigurno ne bi bio

<sup>4</sup> Siniša Rodin, "Croatia" (Hrvatska), u Andreas Auer, Michael Büttger: "Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience" (Neposredna demokratija – iskustvo iz Istočne i Centralne Evrope), Ashgate, Aldershot, 2001, str. 29-38, 37-38.

<sup>5</sup> Vidjeti John E. TRENT: "A Practical Guide to the 1995 Referendum" (Priručnik za referendum iz 1995);

<sup>6</sup> Vrijedi napomenuti da je u članu 6 nacrta Zakona o referendumu o državnom statusu Republike Crne Gore od 10. oktobra 2001, *lex specialis* koji je bio planiran da dopuni Zakon o referendumu usvojen 19. februara 2001, a kojim nikad nije usvojen, definisao sljedeće referendumsko pitanje: "Da li želite da Republika Crna Gora bude nezavisna država sa punim međunarodnim i pravnim subjektivitetom?". Ova formulacija bi se mogla koristiti sada, pošto je u potpunosti zadovoljavajuća i prihvaćena od strane OEBS-a (OEBS/ODIHR: Komentari na nacrt Zakona o referendumu o državnom statusu Republike Crne Gore, Savezna republika Jugoslavija, OEBS/ODIHR, Varšava, 2001, str. 3).



nimalo bliži ukoliko bi Crna Gora postala nezavisna, niti dalji ukoliko bi odlučila da ostane u postojećoj zajednici sa Srbijom.

Postojeći Zakon o referendumu se, naravno ne bavi načinom formulisanja referendumskog pitanja, vjerovatno zato što bi bilo sasvim beskorisno sa pravne tačke gledišta – a možda prilično naivno sa političkog stanovišta – da u Zakonu postoji odredba kojom se zahtijeva da pitanje bude postavljeno na jasan, objektivan i neutralan način. Ovim se daje još veći značaj tome ko odlučuje o formulaciji pitanja, čime se Zakon o referendumu bavi. U članu 5, stav 1 Zakona o referendumu (u skladu sa članom 83 Ustava Republike Crne Gore) stoji: “Odluku o raspisivanju republičkog referenduma donosi Skupština Republike, većinom glasova ukupnog broja poslanika u Skupštini”, dok se u stavu 3 dodaje: “Odlukom o raspisivanju referenduma utvrđuju se naročito: tekst pitanja o kome se građani izjašnjavaju na referendumu i datum održavanja referenduma”.

Bez sumnje, čini se da je to što Skupština odlučuje o formulaciji referendumskog pitanja – kao i o datumu referenduma – mnogo bolje rješenje nego da se ova odluka ostavi isključivo izvršnoj vlasti, bila to Vlada kao kolektivno tijelo ili pojedinačno njen predsjednik. Rasprava u zakonodavstvu sigurno će omogućiti svim bitnim činiocima da izraze svoja viđenja i rješenja kojima daju prednost u vezi oba aspekta narodnog izjašnjavanja, a mogla bi pripremiti teren za odluku zasnovnu na konsenzusu. Ali u izrazito podijeljenom parlamentu kakva je sadašnja crnogorska Skupština, uslov da se odluka donese samo većinom glasova ukupnog broja poslanika mogao bi omogućiti da vladajuća većina naklonjena nezavisnosti nametne određenu formulaciju i precizan datum referenduma, ignorišući ono što zastupa manjina koja se zalaže za saveznu državu. Kako bi se izbjegla ova nepoželjna mogućnost koja bi mogla kontaminirati kampanju i dati argument za osporavanje konačnih rezultata referenduma, treba obezbijediti rješenje oko koga bi postojao konsenzus ključnih političkih aktera kako strane koja je “za” tako i one koja je “protiv”<sup>7</sup>, bez obzira na to da li je moguće uslove iz postojećeg zakona zadovoljiti i drugačijim ishodom.

## B) Pitanje minimalnog odziva

Ključni aspekt pravnog regulisanja referenduma jesu uslovi koji se moraju ispuniti da bi referendum bio važeći i, u krajnjoj liniji, pravno obavezujući. Ovo nas dovodi do veoma osporavanog pitanja praga odziva, s obzirom da je aktivno učesće određenog procenta birača uobičajeni uslov za validnost referenduma u mnogim post-komunističkim zemljama i drugdje.

<sup>7</sup> Napomenimo da je stav OEBS/ODIHR o ovoj temi još jači nego onaj koji se ovdje iznosi. U Ocjenama Zakona o referendumu Republike Crne Gore, prethodno citiranom, istaknuto je da “Upotreba većinske odluke o raspisivanju referenduma mogla bi oslabiti institucionalni autoritet republičke Skupštine”, i preporučeno “da se razmotri izmjena Ustava Crne Gore kako bi se obezbijedili strožiji uslovi za sazivanje referenduma”.



Kao što je Georg Bruner<sup>8</sup> rezimirao, u Bjelorusiji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Litvaniji, Makedoniji, Poljskoj, Rusiji, Srbiji, Slovačkoj i Ukrajini postoji ili ustavna ili zakonska odredba kojom se zahtijeva da se, da bi referendum bio važeći, na njega izađe i učestvuje najmanje polovina građana koji imaju pravo glasa. U Moldaviji je ovaj uslov pojačan, s obzirom da je kvorum za učešće fiksiran na 60% ukupnog broja birača iz popisa, dok se u Letoniji kvorum od 50% računa na osnovu broja birača koji su glasali na posljednjim parlamentarnim izborima. Prema tome, jedino Estonija, Mađarska, Slovenija i Albanija imaju zakone o referendumu u kojima se ne pominje uslov kvoruma.

Izgleda da je ovaj uslov realan u onim ustavnim sistemima u kojima je raspisivanje referenduma politički instrument za koji se može reći da ima sredstava, posebno u mjestima gdje sami građani mogu zahtijevati referendum podnošenjem relativno malog broja potpisa. Uslov minimalnog odziva da bi referendum bio važeći daje običnim građanima koji možda ne smatraju da ih se tiče pitanje koje je podstaklo podnošenje potpisa jedan moćan i jednostavan instrument za obaranje takve inicijative - neizlaženje. Možda je najbolji primjer za ovo pružila Italija, gdje svega 500 000 građana može zahtijevati da se raspiše "referendum abrogativo", koji će međutim biti važeći jedino ako na njega izađe najmanje polovina registrovanih birača. Od 1970, kada je ova institucija konačno regulisana, raspisan je prilično veliki broj referenduma ali su samo oni koji su se bavili istinski relevantnim političkim i društvenim pitanjima (poput razvoda 1974, abortusa 1981. ili izbornog sistema 1991. i 1993) uspjeli da mobilišu dovoljan broj birača, dok su oni koji se su bavili marginalnim pitanjima, koja su relevantna samo za manjinu (poput propisa o lovu ili upotrebi pesticida iz 1990, agrarne politike iz 1997. ili eksperimentisanja sa matičnim ćelijama iz 2005) propali zbog slabog odziva<sup>9</sup>. Iako je razumno i demokratski dozvoliti manjini da predloži inicijativu za izmjenu postojećeg zakona, čini se da je to još više slučaj kad treba poštediti građane kojima odgovara postojeće stanje od obaveze da odlaze na birališta kako bi spriječili da se to stanje promijeni.

Ovaj argument, međutim, nema takvu snagu u slučajevima kada se referendum može raspisati jedino nakon odluke parlamenta, ili kada je tema referenduma istinski ključna politička odluka za koju je nezamislivo da građani nemaju svoje mišljenje ili da ne smatraju da ih se dovoljno tiče<sup>10</sup>. Kao prvo, zbog toga što u takvim slučajevima uslov od 50% obično

8 Georg BRUNNER, *Direct vs. Representative Democracy (Neposredna demokratija naspram predstavničke)*, u Andreas Auer i Michael Büttger: *Direct Democracy*, 215-227, 222.

9 Vidjeti: Paola TACCHI, *Partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffrè, Milano, 1996.

10 Zapravo, neki su tvrdili da formula sa 50% uopšte nije realna što se tiče odziva. Kao što kaže Kris Kobak ("Lessons Learned in the Participation Game" (Stechena iskustva u pogledu participacije), in Andreas Auer, Michael Büttger: *Direct Democracy...*, str 292-309, 293): "Neki posmatrači su predlagali da je 50% odgovarajuća brojka ispod koje rezultati referenduma ne bi bili važeći – neka vrsta kvoruma biračkog tijela. Ali nema ničeg magičnog u vezi brojke 50 kad je riječ o definisanju legitimnog odziva. Svakako, 50% ima suštinsku validnost pri određivanju pobjednika. Ona po definiciji predstavlja premoć većine. Ali kad je u pitanju odziv, ona je besmislena: ako 50% učestvuje, onda odluku može donijeti 25% stanovništva plus jedan. A definitivno nema ničeg magičnog oko brojke 25%. Minimalni odziv se ne može



postaje obesmišljen, pošto važnost pitanja uzrokuje visok odziv. Kao što je primijetio Kris Kobak <sup>11</sup>, kada su pitanja koja se tiču osnovnog okvira državnog sistema, kao što su objave nezavisnosti, postavljana na referendumima u post-komunističkim zemljama Evrope, prosječna izlaznost bila je čak 79%, zato što su takva pitanja budila jak interes kod građana koji se automatski pretočio u masovno učešće. A kada su na referendumima postavljana ustavna pitanja, kao na primjer pitanja u vezi kapitalnih promjena u obliku vladavine, stope učešća su bile manje ali ipak značajne, sa prosječnom izlaznošću oko 58%. U stvari, na svakom od referenduma o nezavisnosti održanim u Centralnoj i Istočnoj Evropi od 1989 (to jest: u Sloveniji 1990, trima baltičkim republikama, Hrvatskoj, Makedoniji i bivšim sovjetskim republikama Gruziji, Jermeniji i Azerbejdžanu 1991, Bosni i Hercegovini 1992. i Moldaviji 1994) postignuta je izlaznost znatno veća od 50%, od čega je najmanja bila u Bosni i Hercegovini, 64,1%. Samo u jednom slučaju, izrazito kontroverznog poljskog ustava iz 1997, ustavni referendum je privukao na birališta manje od 50% građana (Tabela I u Aneksu). Kao što Kobak tvrdi, stepen odziva je u post-komunističkoj Evropi padoo ispod 50% samo kada su na referendumu bila rutinska pitanja u vezi određenih politika, kada je prosječni odziv iznosio svega 46% <sup>12</sup>.

Kao drugo, zato što u ovakvim slučajevima zadržavanje uslova minimalnog odziva može postati znatan remetilački faktor. Navedeni uslov na neproporcionalan način ide na ruku onima koji se protive predloženoj odluci, pošto oni, da bi oborili inicijativu, mogu samo da se suzdrže od učešća i iskoriste neizbježnu pasivnost nezainteresovanih građana, kao i neizlaženje jednog broja do koga normalno dolazi usljed odsustva, grešaka u popisu i sl. Može se zapravo tvrditi, a iskustvo to u zantnoj mjeri potvrđuje, da kada postoji prag odziva, pokazuje se da je neizlaženje znatno uspješnija strategija za protivnike predložene odluke nego da glasaju protiv. Prema tome, zadržavanje ovog uslova u zakonu može podstaći bojkot i kasnije osporavanje legitimnosti referenduma od strane onih koji bi inače možda odlučili da na njemu učestvuju te bi tada bili obavezni da prihvate rezultate. Ohrabrivanje kampanja za neizlaženje koje bi mogle oslabiti neposrednu demokratiju, te orijentisanje referenduma u korist strane koja je protiv, iz čega proizilaze lažne većine, predstavljaju dva najznačajnija argumenta koja Kobak iznosi kada kritikuje uvođenje minimalnog učešća.

Kao što američki naučnik ubjedljivo iznosi, u demokratijama u Centralnoj i Istočnoj

---

*objektivno odrediti bilo kojom brojkom”.*

11 Kris Kobak: “Lessons Learned in the Participation Game”, str. 298-301.

12 Kobak nije mogao da u svojoj analizi uzme u obzir rezultate referenduma održanih između marta i septembra 2003 u osam novih članica Evropske unije povodom ratifikovanja sporazuma o pridruživanju, ali njihovi rezultati umnogome potvrđuju njegove ranije zaključke: prosječna izlaznost je bila oko 59%, pri čemu je najmanja bila u Mađarskoj – sa 45,6% jedina ispod 50%, a najveća u Letoniji – 72,5%. Kompletne podatke vidjeti u Carlos FLORES JUBERÍAS: “Polonia, en la vía de la adhesión: el referendun del 8 de junio de 2003”, u Rubén Darío Torres Kumbrián, José Luis González Esteban, Grazyna Bernatowicz & Joanna Grodzka (uredili): Polonia y España ante el futuro de la Unión Europea, Universidad de Castilla La Mancha, Toledo, 2003, str. 143-167.





Evropi rizik od kampanja za naizlaženje je posebno prisutan, i to više nego u zemljama kao što je Italija, gdje su referendumski često propadali usljed slabog odziva. Od kada je bojkotovanje izbora odigralo važnu ulogu u rušenju komunističkih režima kasnih osamdesetih – vrijedi se sjetiti bojkota koji je predvodila Solidarnost novembra 1987. protiv referenduma koje je raspisao general Jaruzelski, ili bojkota iz juna 1990. protiv referenduma o izboru predsjednika koji je predložila Socijalistička partija Mađarske – bojkot je uspio da postane vrlo cijenjen kod naroda, a takvo nasljeđe olakšava vođenje kampanje za neizlaženje, čak i kad više nema opresivnih režima. Posljedica ovoga jeste da “bez obzira da li takve kampanje zbilja uspiju da obore predlog protiv kojeg su usmjerene, one su uvijek destruktivne u pogledu institucije neposredne demokratije. One prenose poruku da je ne-učestvovanje odgovoran, prihvatljiv, čak uzvišen oblik političkog ponašanja”.

U vezi druge posljedice praga učešća, ne može se poreći da takva obilježja daju određenu prednost onima koji se protive mjeri koja se razmatra, pa prema tome mogu uticati na konačni ishod: “sa minimalnim odzivom od 50%, strana koja je ‘za’ mora ispuniti dva uslova da bi pobijedila. Kao prvo, moraju osigurati da veći dio biračkog tijela izađe da glasa. Kao drugo, moraju dobiti većinu glasova. Ukoliko ne ostvare bilo koji od dva uslova, izgubiće na referendumu. Nasuprot tome, strana koje je ‘protiv’ može pobijediti ili tako što će osigurati da veći dio biračkog tijela ne izađe, ili tako što će osvojiti većinu glasova na biralištima. Dakle, oni imaju dva načina da dođu do pobjede”. Oni takođe mogu uračunati i neodlučne glasače, kao i one koji će biti odsutni, bolesni ili zauzeti na dan glasanja, kao da su protiv predložene mjere, čime dobijaju lažnu većinu i iskrivljen ishod.

Crnogorski Zakon o referendumu iz 2001. godine zaista spada u kategoriju onih zakona koji zahtijevaju određeni minimum u pogledu odziva, pošto član 37 jasno kaže: “Odluka na referendumu donosi se većinom glasova građana koji su glasali, pod uslovom da je na referendum izašla većina od ukupnog broja građana koji imaju pravo izjašnjavanja na referendumu”. Ova odredba je bila u više navrata predmet kritike obje strane u političkoj areni i zapravo je predloženo da se poništi, u nacrtu Zakona o referendumu o državnom statusu Republike Crne Gore od 10. oktobra 2001, koji, kao što smo već rekli, Skupština nikad nije usvojila. Za vladajuće, pro-indipendističke snage uslov od 50% odziva da bi referendum bio važeći pruža moćnu inicijativu za bojkot, mogućnost koju je već predvidjela strana koja se protivi nezavisnosti, koja je već 2001. objavila da nije spremna da učestvuje na referendumu ukoliko se ne uvedu neke proceduralne garancije, koje još uvijek nisu prisutne u Zakonu<sup>13</sup>. Za opozicione partije, koje se zalažu za saveznu

13 Oktobra 2001, zvaničnici iz koalicije Zajedno za Jugoslaviju saopštili su delegatima Venecijanska komisije koji su bili u posjeti Crnoj Gori da bi oni učestvovali na referendumu o odvajanju Srbije i Crne Gore jedino pod uslovom da “(a) za usvajanje bude potrebna apsolutna većina registrovanih birača, a ne samo onih koji budu glasali; (b) državljani Crne Gore koji žive izvan Crne Gore, naročito u Srbiji, imaju pravo da učestvuju na referendumu; (c) birački spisak bude ispravljen, naročito u oblastima gdje žive manjine, i (d) na referendumu bude postavljeno samo jedno pitanje” (Venecijanska komisija, Privremeni izvještaj o ustavnoj situaciji u Saveznoj republici Jugoslaviji; usvojila Venecijanska komisija na svojoj



državu, prag učešća je očigledno nedovoljan, pošto odluku o ukidanju državne zajednice treba da donese samo apsolutna većina registrovanih birača. Prema tome, očito je da u aktuelnom sistemu postoji uslov u pogledu kvoruma koji nije ni neophodan, ni pravičan, niti zadovoljava postojeće političke snage, te zato treba adekvatno razmotriti njegovu zamjenu nekom boljom formulom.

### C) Pitanje neophodne većine

Dok bi jednostavna eliminacija uslova minimalnog odziva za važeći referendum riješila neke od problema koji su do sad istaknuti, nije teško predvidjeti da bi pruzrokovala nove, jednake ili čak veće važnosti. Sasvim je vjerovatno da bi rizik od bojkota referenduma u velikoj mjeri nestao, pošto bi građani koji se protive predloženoj inicijativi uvidjeli da je neizlaženje beskorisna strategija i da je jedini način da se inicijativa obori izaći na birališta i glasati protiv. Sem toga, i oni koji podržavaju predloženu mjeru i oni koji joj se protive imali bi identičnu poziciju u odnosu na referendum, pošto bi i jedni i drugi morali da zadobiju samo veći broj glasova u svoju korist.

Ovo je upravo problem o kome sam govorio – jednostavno brisanje uslova minimalnog odziva iz postojećeg Zakona omogućio bi da se odluka data na izjašnjavanje donese bez obzira na broj onih koji je podržavaju i bez obzira na procenat biračkog tijela koji oni predstavljaju, ukoliko ih ima samo za jedan glas više od onih koji su protiv. Tako bi se predlog dat na referendumu smatrao usvojenim ukoliko samo dva građana glasaju za a jedan protiv.

Naravno, takva situacija nije vjerovatna i zapravo izgleda više kao butada ili provokacija nego kao prava radna hipoteza. Ali ako zanemarimo takve nevjerovatne scenarije, moglo bi se tvrditi da odluku takve važnosti kao što je formiranje nezavisne i suverene države ne bi trebalo olako uzimati. Kao prvo, uzimjući u obzir da je to odluka koja utiče ili čak određuje svaki drugi politički izbor koji građani jedne države mogu odlučiti da naprave. Kao drugo, zato što u većini slučajeva –za razliku od mnogih drugih političkih pitanja o kojima se redovno odlučuje putem referenduma – odluka o nastanku nezavisne i suverene država teško da se može poništiti i obavezuje mnoge buduće generacije. Drugim riječima, može se tvrditi da bi odluku ove vrste trebalo donositi samo nakon što solidna većina građana definitivno odluči da je podrži, a to nije nešto što se može obezbijediti poništavanjem praga odziva predviđenog u članu 37 crnogorskog Zakona o referendumu. To zapravo nije nešto što bi zadržavanje ovog praga moglo garantovati, sem ako neko ne smatra da 26% za i 25% protiv nezavisnosti čini solidnu većinu.

**Iz tog razloga, pažnju treba posvetiti mogućnosti da se u postojeći Zakon o referendumu** 48. plenarnoj sjednici, Venecija, 19-20. oktobar 2001 (CDL-INF [2001] 23), Savjet Evrope, Strazbur, 2001). Do sada, uslovima pod (a) i (b) suprotstavljene su relevantne odredbe važećeg Zakona o referendumu, povodom uslova pod (c) nije učinjen nikakav bitan napor, a ne zna se kako će glasiti referendumsko pitanje (uslov c), tako da se mogućnost efektivnog bojkota čini sasvim realnom.



unese pravilo kojim se zahtijeva minimalni procenat biračkog tijela koje glasa za usvajanje predložene odluke, umjesto postojećeg pravila kojim se na jednoj strani zahtijeva minimalni odziv da bi referendum bio važeći, a na drugoj prosta većina glasova koji podržavaju predloženu odluku da bi ona bila usvojena.

Za početak, ovu formulu su već podržale razne evropske institucije i koristi se u nekoliko zemalja Centralne i Istočne Evrope. U Hrvatskoj, gdje se 50% odziva plus prosta većina koristi za obične referendume, zahtijeva se većina registrovanih birača kada je predmet referenduma neka značajnija stvar, poput udruživanja Hrvatske sa drugim državama, dok Litvanija redovno koristi ovu formulu.

Osim toga, Venecijanska komisija je dvaput izjavila da takva formula ne samo da je prihvatljiva nego čak ima prednost u odnosu na uvođenje minimuma odziva kada je riječ o definisanju smjernica i standarda za referendume u Evropi<sup>14</sup>. Takođe, ovo konsultativno tijelo Savjeta Evrope je čak preporučilo navedenu formulu u konkretnom slučaju crnogorskog Zakona o referendumu, tvrdeći da u slučaju referenduma o nezavisnosti "prihvaćenost od strane minimalnog procenta biračkog tijela ima prednost u odnosu na zahtijevanje minimalnog odziva kako se ne bi dala inicijativa za bojkot" te da "bi za pitanje ovakve važnosti bilo neadekvatno jednostavno izbrisati pravilo o minimalnom odzivu a da se ono ne zamijeni pravilom o minimalnom procentu biračkog tijela, zadržavajući samo uslov minimalnog procenta datih glasova"<sup>15</sup>.

Na sličan način, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je u svojoj temeljnoj analizi Zakona o referendumu od 19. februara 2001. godine<sup>16</sup> i nacrtu Zakona o referendumu o državnom statusu Republike Crne Gore od 10. oktobra 2001.<sup>17</sup> saopštila da "ODIHR ne može preporučiti odsustvo bilo kog kvalifikovanog ili statistički prilagođenog mehanizma iz dva razloga: kao prvo, legitimnost referenduma na kojem bi učešće bilo ispod 50% bila bi podložna osporavanju i na domaćem i na

14 U smjernicama za ustavne referendume iz 2001, Venecijanska komisija je zaključila "Il est admissible de subordonner la validité des résultats à l'acceptation par un pourcentage minimal du corps électoral. Un tel quorum est préférable à l'exigence d'un taux minimal de participation" (Venecijanska komisija: Lignes directrices sur le referendum..., II.O). Svoj stav o ovom pitanju je potvrdila i čak pojasnila u nedavnom Nacrtu izvještaja o preporukama Parlamentarne skupštine 1704 (2005) o pogledu referenduma: Ka dobroj praksi u Evropi (CDL-EL [2005] 032), Savjet Evrope, Strazbur, 2005, gdje kaže: "Postavljanje kvoruma da bi glasanje bilo važeće daje većini glasača utisak da se, ukoliko se ne postigne minimum, njihovo mišljenje ne uvažava. Dalje, u slučaju referenduma na kome se donosi odluka, ovo blokira čitav proces. Prema tome, bolje je odstraniti uslov kvoruma, zato što je teško učiniti glasanje obaveznim. Ako mora da postoji kvorum, onda to treba da bude kvorum usvajanja (da minimalni procenat biračkog tijela prihvata) prije nego kvorum učešća, što obrabruje one koji se protive da pozovu na bojkot u nadi da će oboriti predlog uprkos tome što predstavljaju manjinu".

15 Venecijanska komisija, Privremeni izvještaj o ustavnoj situaciji u Saveznoj republici Jugoslaviji, koji je Venecijanska komisija usvojila na 48. plenarnoj sjednici (CDL-INF [2001] 23, Savjet Evrope, Strazbur, 2001, § 23.

16 OEBS / ODIHR: Ocjena Zakona o referendumu

17 OEBS / ODIHR: Komentari na nacrt Zakona o referendumu o državnom statusu Republike Crne Gore, § B.



međunarodnom planu; kao drugo, pritisak takvim sredstvima na opoziciju nema izgleda da postigne željene rezultate, mogao bi još više naglasiti političku polarizaciju i tako mogao poslužiti kao podsticaj opoziciji da ne učestvuje". Zbog toga je u izvještaju OEBS/ODIHR-a preporučeno da "neku kvalifikovanu ili statistički prilagođenu većinu treba uvesti kako bi rezultati referenduma bili važeći" i napomenuto da "međunarodno pravo i obaveze koje propisuje OEBS sadržane u dokumentu iz Kopenhagena ne obuhvataju standarde u vezi ovog pitanja. Ipak, primjeri najbolje međunarodne prakse povodom organizovanja referenduma u sličnim situacijama govore da neki oblik statističke prilagođene ili kvalifikovane većine ima prednost, kako bi ishod referenduma bio manje sporan i kako bi se osigurala stabilnost. Nadalje, uslov kvalifikovane većine smanjuje mogućnost ponovljenih referenduma o istom pitanju usljed manjih promjena u raspoloženju javnosti". Izvještaj, međutim, ostavlja otvorena vrata za mogućnost izbora između uslova kvalifikovane većine koji je zasnovan na procentu registrovanih birača ili onog koji je zasnovan na broju izašlih birača.

Generalno, najčešći način na koji se ova vrsta uslova tretira u uporednom ustavnom pravu jeste uvođenje odredbe po kojoj je potrebna kvalifikovana većina od 50%+1 svih registrovanih birača koji se izjasne za, da bi referendum bio uspješan, pri čemu se u suprotnom predlog koji se razmatra odbija. Druge formule, kao ona uvedena 1997. u Mađarskoj<sup>18</sup>, prema kojoj je dovoljno dobiti podršku 25%+1 svih registrovanih birača, ili formule kojima se zahtijeva kvalifikovana većina izašlih birača su, nasuprot, sasvim neuobičajene.

Da li bi ovakvu formulu trebalo unijeti u postojeći pravni okvir za referendum u Crnoj Gori i primijeniti na najavljeni referendum o nezavisnosti? Po mom mišljenju, to bi moglo i trebalo da se učini. Međunarodna zajednica, koja je u više navrata tražila "jasnu i suštinsku većinu" koja bi glasala za okončanje državne zajednice sa Srbijom da bi crnogorsku nezavisnost razmotrila kao prihvatljivu mogućnost, teško da se može smatrati zadovoljnom u pogledu ovog uslova nečim manjim od kvalifikovane većine od 50%+1 svih registrovanih birača. Treba imati na umu da je svaka bivša jugoslovenska i sovjetska republika koja je zadobila nezavisnost putem referenduma u toku protekle decenije, to učinila na osnovu većine koja je znatno iznad ovog praga (vidjeti Tabelu I u Aneksu), te da je čak i u slučaju Bosne i Hercegovine, gdje je referendum o nezavisnosti bio temeljno bojkotovan od strane srpske zajednice, opcija "za" dobila glasove skoro dvije trećine svih registrovanih birača.

Unošenje takve odredbe bi zasigurno malo otežala stvari za stranu koja je "za", pošto bi broj glasova "za" koji je potreban da referendum uspije ostao isti bez obzira na stepen odziva. Drugim riječima, udio glasova potrebnih da bi referendum uspio rastao bi sa

18 Márta DEZSO i András BRAGYOVA: "Hungary" (Mađarska) u Auer i Büttger: *Direct Democracy...*, str. 63-93, 69-70.



opadanjem odziva i ostao bi na oko 50% izašlih birača jedino u slučaju masovnog izlaska<sup>19</sup>. Međutim, takav uslov ne zvuči nepravedno u sadašnjim okolnostima – nasuprot, nije posebno hrabro predvidjeti da bi objava nezavisnosti koja bi počivala na slabijoj većini vjerovatno bila osporena od gubitničke strane, da bi podstakla unutrašnji razdor i konflikt i stvorila nepovoljnu međunarodnu atmosferu za priznanje nezavisne Crne Gore.

## D) Pitanje javne kampanje

Postojeći crnogorski Zakon o referendumu daje samo nekoliko naznaka o načinu na koji bi trebalo sprovoditi javne kampanje u slučaju referenduma, prepuštajući detalje ovog pitanja budućoj odluci Skupštine, do čijeg usvajanja do ovog momenta nije došlo.

U cilju preciznosti, član 15 Zakona o referendumu kaže da “javnost postupka sprovođenja referenduma podrazumijeva pravo svakog građanina da, pod ravnopravnim uslovima, posredstvom javnih glasila, bude blagovremeno i istinito informisan o svim fazama postupka i različitim stavovima povodom pitanja koje je postavljeno na referendumu”, pri čemu se u stavu 2 dodaje da “bliže odredbe o kampanji posredstvom javnih glasila propisuje nadležna skupština posebnom odlukom”, a u stavu 3 da “kampanja preko javnih glasila i javnih skupova povodom referenduma prestaje 48 časova prije dana održavanja referenduma”.

Uslova da se informisanje o referendumu sprovodi putem javnih glasila, blagovremeno i istinito i pod ravnopravnim uslovima, tj. bez pokušaja da se na specifičan način utiče na mišljenje javnosti, bez sumnje predstavlja pozitivan aspekt postojećeg zakonodavstva. U zemlji u kojoj su javna glasila još uvijek za veliki broj ljudi glavni izvor informacija, neutralnost u pogledu tako osjetljivog pitanja, oko koga se ljudi toliko dijele, je obavezna. Sigurno je da postojeće zakonodavstvo, međutim, ne uspijeva da obezbijedi sredstva za uspješno postizanje ovih ciljeva, prepuštajući ovo pitanje budućoj odluci sazvane skupštine –u ovom slučaju Skupštine – bez preciziranja bilo kakvih proceduralnih garancija za njeno usvajanje. Činjenica da ova posebna odluka još nije donesena, te da je referendumska kampanja – bilo to i nezvanično - već u toku, mogla bi voditi žestokoj raspravi u parlamentu u kojoj bi zagovornici strana “za” i “protiv” mogli pokušati da osiguraju povoljnije predstavljanje svojih stavova u javnim glasilima. Strogo bi pridržavanje kriterijuma koje je već predložila Venecijanska komisija<sup>20</sup> i upozorenja od strane OEBS/

19 *Konkretnije: sa odzivom od 65%, potrebna je većina od 76,9% glasova da bi se zadovoljio uslov 50%+1 svih registrovanih birača. Sa odzivom od 75%, bilo bi dovoljno 66,7% glasova, a sa odzivom 81,8% – što je brojka sa posljednjih parlamentarnih izbora– nezavisnost bi se mogla postići sa 61,1% glasova za svih izašlih birača.*

20 *Tri tvrdnje sadržane u već citiranim smjernicama za referendume koje je izdala Venecijanska komisija čine se relevantnim, i to:*

a) *“Le autorités doivent fournir une information objective; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu’un rapport explicatif soient mis suffisamment à l’avance à la disposition des électeurs, de la manière suivante: – ils sont publiés dans un journal officiel au moins un mois avant le vote;*



ODIHR<sup>21</sup> u vezi ove teme moglo biti dobar način da se izbjegne takva nepoželjna situacija, kao i da se reformska kampanja uskladi sa najvišim demokratskim standardima.

Osim toga, Zakon o referendumu ne bavi se pitanjem javnog finansiranja partijskih kampanja. U Crnoj Gori ne postoji presedan referenduma za koji su kampanje za obje moguće pozicije za finansiranje svojih aktivnosti dobile državna sredstva, iako partije u Crnoj Gori redovno dobijaju pomoć od države kada učestvuju na lokalnim i parlamentarnim izborima. Osnov za ovu pomoć leži u činjenici da partije sarađuju sa državnim i privatnim medijima, kulturnim i ekonomskim institucijama, nevladinim organizacijama i pojedincima, čak i samom državom, u pružanju informacija i argumenata biračima kako bi formirali svoj stav i glasali u skladu sa tim, a to je aktivnost koju država može željeti da podrži finansijski. Zapravo nije nečuveno da političke partije dobijaju subvencije od države za svoje referendumske kampanje, jednako kao kada nominuju kandidate na parlamentarnim ili predsjedničkim izborima. U slučaju da ovu mogućnost bude trebalo da razmotri Skupština – što je opcija koju je Venecijanska komisija već utvrdila kao poželjnu<sup>22</sup> – trebalo bi odmah preduzeti korake da se pojasne stavovi partija o ovom pitanju i koordiniraju njihove inicijative i strategije kako bi se pomogla jednaka

– ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer au moins deux semaines avant le vote;

– le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif), mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée”

b) “Les autorités (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités dans la campagne référendaire proprement dite (soit dans le mois précédant la votation) doit être exclue. Un plafond strict doit être fixé à l'utilisation des fonds publics à des fins de propagande dans la période précédente”

c) Dans les émissions consacrées à la campagne électorale à la radio et à la télévision publiques, le temps attribué aux émissions favorables et défavorables au projet soumis au vote doit être égal. Un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des mass media publics, en particulier dans les émissions d'information. Les conditions financières ou autres de la publicité radio-télévisée doivent être égales pour les partisans et les adversaires du projet”

(Venecijanska komisija, Lignes directrices sur le referendum..., op. cit, II.E i II.H).

21 Dvije sugestija su upućene na ovu temu u poznatoj Ojeni Zakona o referendumu OEBS/ ODIHR-a, § K:

– “Trebalo bi razmotriti proširenje principa ‘jednakih uslova’ iz člana 15 na plaćenu promociju u privatnim medijima kako bi se osiguralo da se obje strane referenduma u potpunosti objasne glasačima. ODIHR preporučuje da se ista komercijalna stopa za promociju povodom referenduma ponudi svim stranam koje vode kampanju i da vrijeme i mjesto njihovih propagandnih poruka bude ujednačeno. Umjesto toga, zakonom bi se mogle spriječiti bilo kakvo političke propagandne poruke u referendumske kampanji. Ove sugestije su iznijete s obzirom da se cilj objektivnog informisanja glasača iz člana 15 može oslabiti ukoliko princip ‘jednakih uslova’ bude regulisao samo javna glasila.”

– “Cilj člana 15 mogao bi se zaobići i ukoliko javna glasila budu favorizovala bilo koju stranu u referendumske kampanji u vijestima, političkim izvještajima, forumima, ili uredničkim člancima. ODIHR preporučuje da se član 15 izmijeni kako bi se zabranilo pristrasno izvještavanje ili tretman i od nadležnih vlasti tražilo da reaguju neposredno po bilo kakvom kršenju.”

22 Vidjeti: Venecijanska komisija, Lignes directrices sur le referendum..., II.F: “Les règles générales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent s'appliquer, aussi bien en ce qui concerne le financement public que le financement privé”.



raspodjela sredstava stranama "za" i "protiv". Postojeća, prilično raširena praksa da se partijama obezbjeđuje javno finansiranje zavisno od njihove zastupljenosti u parlamentu ili broja glasova dobijenih na posljednjim izborima čini se neadekvatnom u ovakvom kontekstu, gdje parlamentarna podrška dvijema suprotstavljenim stranama može biti neuravnotežena. Ovakvi kriterijumi za raspodjelu, ukoliko bi se primijenili, samo bi pogoršali ovaj nedostatak ravnoteže i negativno bi uticali na pravičnost kampanje.

## E) Pitanje ponovljenog referenduma

Član 12 Zakona o referendumu sadrži odredbu koja je očito neobjektivna i koja bi mogla nanijeti znatnu štetu političkoj stabilnosti u Crnoj Gori. Ona kaže: "Ako su se građani na referendumu izjasnili protiv određenog pitanja, ne može se u roku od 12 mjeseci to pitanje ponovo iznijeti na referendum".

Svakako, raspisivanje novog referenduma o pitanju koje je već jednom postavljano građanima samo po sebi ne podliježe kritici. Većina zakonodavnih sistema daje ovu mogućnost ili je jednostavno ne isključuje, pošto se čini logičnim da mijenjanje okolnosti može ljudima dati osnova da zauzmu drugačiji stav na novom referendumu, a čini se očigledno nepravednim obavezivati buduće generacije odlukama donesenim na referendumima u prošlosti. U politici ne postoji konačna riječ o nekom pitanju.

U slučaju crnogorskog odvajanja, međutim, prilično je teško opravdati zašto je novi referendum moguće raspisati samo ako rezultat na prethodnom bude negativan, a ne i ako bude pozitivan. Svakako, raspisivanje novog referenduma nakon što je odlučeno i sprovedeno ukidanje državne zajednice sa Srbijom moglo bi rezultirati besmislenim naporom: povratak zajednici možda više ne bi bila opcija, pošto zajednica prestaje da postoji kada je Crna Gora napusti, a bila bi potrebna politička volja obje strane da se ona oživi. Ali način na koji je formulisan član 12 jednostavno govori da zagovornici državne zajednice treba konstantno da je brane svojim glasovima, dok zagovornici nezavisnosti treba samo jednom da odnesu pobjedu kako bi definitivno postigli svoj cilj, što je očito nepravedno.

Osim toga, čini se da je interval od 12 mjeseci između prvog i eventualnog ponovljenog referenduma prekratak i da očito šteti cilju političke stabilnosti. Ukoliko je osnov za održavanje drugog referenduma o određenom pitanju da se ljudi ponovo odrede nakon što su se okolnosti znatno promijenile ili da se budućim generacijama da isto pravo na odluku koje su uživale prethodne generacije, jasno je da tako kratak period nije adekvatan. Ukoliko bi bio raspisan u tako kratkom intervalu, ne čini se da bi kampanja za novi referendum pružila nove ideje i perspective - obratno, samo bi omogućila partijama da ponove svoje stare argumente uz svjež novac za propagandu, dok bi porasle tenzije i razočaranje u politiku. U Kvebeku, Zakon o referendumu zabranjuje održavanje dva referenduma dok traje isto zakonodavstvo. Zapravo, prošlo je 15 godina



do sazivanja novog referenduma poslije onog neuspješnog iz 1980, a nakon tijesnog poraza segregacionista 1995. nije raspisivan novi. U Sjevernoj Irskoj zakon propisuje interval od deset godina za ponavljanje referenduma o statusu teritorije. Obje formule se čine logičnijim od one koju sadrži član 12 crnogorskog Zakona o referendumu.

## Zaključci

Nakon pažljivog analiziranja nekih kontroverznijih aspekata postojeće normative regulative o referendumu u Crnoj Gori, može se zaključiti da je pravni okvir za referendum o odluci da se istupi iz državne zajednica Srbija i Crna Gora ili u njoj ostane u skladu sa standardima demokratskog glasanja koje je postavila međunarodna zajednica, konkretnije evropske države kroz svoje zajedničke institucije. Međutim, niz odredbi iz ovog pravnog okvira su zaista problematične iz pravne perspektive i politički su kontroverzne, kao što su u više navrata istakle same ove institucije.

Na referendumu povodom tako značajnog pitanja kao što je državna nezavisnost, a u kontekstu kakav je trenutni u Crnoj Gori, obilježenom akutnim podjelama u pogledu teme, od suštinske je važnosti da pravila budu jasna, objektivna i jednoglasno prihvaćena od strane svih relevantnih političkih činilaca. Ovo je najvažniji pojedinačni uslov za sređen i miran tok procesa, njegov nedostatak bi dao opravdanje za konflikt prije, u toku ili čak poslije demokratskog glasanja, bez obzira na njegov ishod.

Trenutno postoje tehnički nedostaci u pravnom okviru za referendum u Crnoj Gori koje bi se lako mogle ukloniti. Nasuprot tome, karakteristike Zakona o referendumu koje su više politički kontroverzne mogle bi zahtijevati pažljivu potragu za adekvatnom formulom koja bi mogla da zadovolji sve političke činioce koji učestvuju i najvišojim standardima koje postavlja međunarodna zajednica. S obzirom da je trogodišnjeg perioda koji se pominje u članu 60, stav 1 Ustavne povelje ističe uskoro, veoma je podesno preduzeti neposredne mjere, a od apsolutnog značaja obezbijediti maksimalni konsenzus. Međunarodna zajednica, kroz institucije kao što su OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava i Venecijanska komisija, koje su već toliko puta dale vrijedan doprinos demokratiji i vladavini prava u Centralnoj i Istočnoj Evropi, trebalo bi da budu glavni partner u pomaganju crnogorskom zakonodavstvu da postigne ove ciljeve na zadovoljavajući način<sup>23</sup>. Ako će Crna Gora postati najnovija članica međunarodne zajednice suverenih i nezavisnih država, to treba da uslijedi jedino nakon transparentnog demokratskog procesa u kome su slobodno izražene i na objektivnan način uvažene želje svih crnogorskih građana.

<sup>23</sup> Ova saradnja je zapravo autentični ustavni uslov da bi referendum bio važeći, pošto je Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora nedavno izmijenjena kako bi se unio dodatni stav u član 60, kojim "Propisi u vezi mogućeg referenduma moraju se zasnivati na međunarodno priznatim demokratskim standardima. Država članica koja organizuje referendum saraduje sa Evropskom unijom na polju poštovanja međunarodnih demokratskih standarda, kao što je predviđeno Ustavnom poveljom".





## Aneks

TABELA I REFERENDUMI O NEZAVISNOSTI I USTAVU U ISTOČNOJ EVROPI								
Država	Referendum o nezavisnosti				Referendum o ustavu			
	Datum	Odziv %	Glaso- va za (% izašliih birača)	Glaso- va za (% birača sa pr- av o m glasa)	Datum	Odziv %	Glaso- va za (% izašliih birača)	Glaso- va za (% birača sa pravom glasa)
Albanija					06.11.94	84,4	41,7	35,2
					22.11.98	50,6	90,8	45,9
Jermenija	21.09.91	94,4	99,2	93,6	05.07.95	55,6	68,0	37,8
Azerbejdžan	29.12.91	95,3	99,6	94,9	22.11.95	54,6	91,9	50,2
Bosna i Hercegovina	01.03.92	64,1	99,4	63,8				
Hrvatska	19.05.91	83,0	94,2	78,1				
Estonija	03.03.91	82,7	77,8	64,5	28.06.92	66,8	91,3	61,0
Gruzija	31.03.91	90,5	98,9	89,6				
Letonija	03.03.91	87,6	73,7	64,5				
Litvanija	09.12.91	84,5	90,5	76,5	25.10.92	75,3	75,4	57,8
Makedonija	08.09.91	74,0	95,0	70,3				
Moldavija	06.03.94	75,1	95,4	71,6				
Poljska					25.05.97	42,9	52,7	22,6
Rumunija					08.12.91	69,2	77,3	53,5
Ruska feder- acija					12.12.93	54,4	57,1	31,0
Srbija					02.07.90	76,0	96,8	73,6
Slovenija	23.12.90	93,3	94,8	88,5				
Ukrajina	01.12.91	84,2	90,3	76,0				
PREUZETO IZ: <i>Georg BRUNNER</i> : "Direct vs. Representative Democracy", str. 221-222.								





***SESIJA 4***  
***Uslovi za***  
***organizovanje referendumu***



## **Kodeks dobrog vladanja u izborima – međunarodni standardi i crnogorsko zakonodavstvo**

**Veselin Pavićević<sup>1</sup>**

**Profesor izbornog prava i izbornih sistema**

**na Pravnom i Ekonomskom fakultetu u Podgorici**

U nedostatku jasno i precizno definisanih standarda međunarodnog prava i prakse, preostaje da se tačke oslonca u analizi kompatibilnosti zakonodavstva Crne Gore sa normama međunarodnog prava i prakse traže u okviru postojećih preporuka i sugestija sa relevantnih adresa.

Zapravo, sve dok se, shodno Preporuci Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope br. 1704 od 29. aprila 2005. godine, ne izradi Priručnik o referendumima i sličnim inicijativama, među najvažnije tačke oslonca, bez sumnje, spadaju:

1. Dokument Kopenhaške konferencije OEBS-a o ljudskoj dimenziji od 29. juna 1990;
2. Pregled stavova i preporuka OEBS-a/ODIHR-a o crnogorskom Zakonu o referendumu od 6. jula 2001. godine;
3. Izvještaji Misije OEBS-a/ODIHR-a o parlamentarnim i predsjedničkim izborima održanim u Crnoj Gori u periodu od 1998 do 2003. godine;
4. Uputstva za ustavne referendume na nacionalnom nivou Venecijanske komisije od 6 i 7. jula 2001. godine;

**5. Smjernice za izbore Venecijanske komisije od 18 i 19. oktobra 2002. godine. Smjernice**

<sup>1</sup> Prof. Pavićević takođe predaje i sociologiju, političke sisteme i teoriju izbora na Ekonomskom fakultetu u Podgorici. Glavno polje njegovog interesovanja je sociologija politike, odnosno sociologija izbora. Do sada je objavio veći broj radova, od kojih je najznačajnija knjiga *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori od 1990 do 1999. godine*. Takođe je jedan od osnivača Centra za demokratiju i ljudska prava.



za izbore Venecijanske komisije predstavljaju zapravo konkretne odgovore na pitanja i zahtjeve formulisane u Rezoluciji 1264 Stalnog odbora Parlamentarne skupštine savjeta Evrope od 8. marta 2001. godine. Skupština je ovaj dokument usvojila pod nazivom *Kodeks dobrog vladanja u izborima* početkom 2003. godine. Inače, kako se navodi u ovom dokumentu, preporuke se zasnivaju na osnovnim principima evropskog izbornog nasljeđa i, prije svega, one predstavljaju suštinu pozitivne prakse u izbornim pitanjima. Polazeći od činjenice da je veza između referenduma i izbora jasna koliko su komplementarni direktna i predstavnička demokratija, posebnu pažnju valja posvetiti onome što preporučuju upravo Smjernice Venecijanske komisije. Odnosno, šta pozitivno zakonodavstvo Crne Gore, prije svega, Zakon o referendumu, Zakon o izboru odbornika i poslanika, odnosno Zakon o biračkim spiskovima sadrže, odnosno eventualno ne sadrže u skladu sa navedenim smjernicama?

### A) Opšte pravo glasa - pravila i principa:

#### 1. Ograničenja:

**STAROST** - pravila i principi ispunjeni su u potpunosti - i aktivna i pasivna biračka legitimacija stiče se minimalnom starošću, odnosno punoljetstvom i to sa 18 godina;

**DRŽAVLJANSTVO** - državljanstvo kao uslov za glasanje postojalo je u izbornom zakonodavstvu Crne Gore u periodu od oktobra 1992. do februara 1998. godine. U pozitivnom Zakonu predviđeno je kao uslov za pasivnu biračku legitimaciju (čl. 41, st.1);

**PREBIVALIŠTE** - ono se predviđa kao uslov, i to na način kako pojam prebivališta tretiraju Smjernice Venecijanske komisije. Inače, dužina trajanja prebivališta tokom razvoja u izbornom zakonodavstvu Crne Gore kratala se u rasponu od 3 do 24 mjeseca. Uz to, pozitivne norme rezultat su konsenzusa kreatora zakona a produkt su, prije svega, njihovog nastojanja da se eliminišu eventualne mogućnosti zloupotrebe službenih ovlašćenja državnih organa. Međutim, važeća norma krije u sebi i mogućnost kršenja osnovnog prava tj. ostvarivanja prava glasa na lokalnom nivou za birače koji u među intervalu promijene mjesto prebivališta unutar teritorije Crne Gore; što se, naravno ne manifestuje u slučaju referenduma;

**ODUZIMANJE BIRAČKOG PRAVA** - pozitivni zakoni Crne Gore spadaju u najliberalnije, odnosno slučajevi i kada postoje zasnovani su na zakonu, tiču se isključivo poslovne nesposobnosti i podrazumijevaju pravosnažnu sudsku odluku. Nijedna druga kategorija birača ne dolazi pod udar ovog izuzetka.



## 2. Birački spisak:

- evidencija biračkog prava u Crnoj Gori počiva na načelima opštosti, jedinstvenosti i stalnosti biračkog spiska, što se u uporednoj praksi pokazuje kao efikasniji metod od posebnih, nejedinstvenih i povremenih registracija birača;
  - birački spisak vodi se po službenoj dužnosti čime se smanjuje mogućnost improvizacije i propusta koji neminovno prate povremeno organizovanu administraciju, odnosno povećava efikasnost kontrole evidencije;
  - birački spisak je javna isprava u koju se, uz obavezu nadležnog državnog organa da o tome obavijesti građane, može ostvariti uvid, upis, brisanje, izmjena, dopuna ili ispravka u roku od tri dana od dana raspisivanja izbora do dana njegovog zaključenja. Naknadne intervencije mogu se vršiti na osnovu odluke suda;
- Dakle, u pogledu evidencije birača ispunjeni su svi normativni kriterijumi predviđeni Smjernicama.

### **B) JEDNAKO PRAVA GLASA:**

1. Svaki birač ima jedan glas;
  2. U pogledu ravnopravnosti, naročito one koja se odnosi na kampanju, to jeste medijsku pokrivenost a naročito od strane državnih medija i finansiranje kampanje, Zakon o referendumu, kao osnovni akt je ostao nedorečen. Naime, članom 15 st. 2 predviđeno je da će bliže odredbe o kampanji posrestvom javnih glasila propisati nadležna skupština posebnom odlukom, dok o finansijskim sredstvima za kampanju nema nijedne odredbe;
- Realno je pretpostaviti da će najveći dio neriješenih pitanja biti uređen na sličan način kao u slučaju sprovođenja izbora, o čemu su inače stranke postigle najveći stepen saglasnosti, kao uostalom u slučaju dužine prebivališta;

### **C) SLOBODNO PRAVA GLASA:**

1. Kad je u pitanju sloboda birača da formiraju mišljenje, situacija je izvjesno slična problemima kampanje, s tim što bi se moralo voditi računa o preporukama ODHIR-a iz 2001. godine, pri čemu opozicija treba da ima u vidu konstataciju izrečenu u Uputstvu Venecijanske komisije da za razliku od izbora u slučaju referenduma nije potrebna totalna zabrana da vlasti podržavaju, odnosno da su protiv predloga koji se stavlja na referendum.
2. U dijelu koji tretira slobodu birača da izraze želje i borbu protiv izborne krađe dokument podrazumijeva pravila ponašanja obuhvaćena kroz 15 tačaka. Deset od njih u potpunosti



su inkorporirane u važeći zakon o izborima, tri su djelimično obuhvaćene a dvije nikada nijesu ni bile dio normi i prakse izbora u Crnoj Gori. Riječ je o glasanju elektronskim putem, odnosno upotrebi tzv. mobilnih glasačkih kutija.

#### **D) Tajnost prava glasa:**

Zakonodavac je predvidio visok stepen zaštite. Doduše, postoje preporuke Posmatračke misije koje se tiču jednog tehničkog detalja, odnosno postupka odvajanja kupona sa glasačkog listića što bi u konačnom označilo eliminisanje eventualne mogućnosti narušavanja principa u dijelu koji, faktički, ne utiče na regularnost izbora.

\*\*\*

Napokon, u pogledu uslova za implementaciju navedenih principa, a u skladu sa Smjernicama Venecijanske komisije, može se konstatovati sljedeće:

1. Opšti uslov - poštovanje osnovnih ljudskih prava a posebno slobode izražavanja i okupljanja - ispunjen je u mjeri da zadovoljava kriterijume dobrog vladanja u izborima;

2. Za razliku od opšteg uslova, za izborni zakon se ne može reći da posjeduje neophodni stepen stabilnosti, pri čemu ne mislim na zaštitu od manipulacija jedne ili više partija u odnosu na ostale partnere u izbornom procesu, već na činjenicu da je sistem, saglasno volji svih ključnih aktera na političkoj sceni, u pojedinim strukturnim elementima često izložen promjenama i to nerijetko u intervalima kraćim od godinu dana od dana održavanja izbora. Iz tog razloga sklon sam tvrdnji da ovdašnje partije doživljavaju politički prostor kao privatno vlasništvo, koristeći pravila o izborima kao sredstva za jednokratno upravljanje konfliktima. Ili drugačije rečeno, konstanta u razvoju izbornog sistema u Crnoj Gori je jačanje mjesta i uloge partija na račun ostalih sudionika izbornog procesa, odnosno birača, kandidata i organa za sprovođenje izbora. Naravno, kad su u pitanju birači i kandidati taj se problem ne može manifestovati u slučaju referenduma već se tiče isključivo izbora za predstavničku vlast. Međutim, u pogledu organa za sprovođenje referenduma situacija je drugačija. Naime, imajući u vidu opasnost od mogućeg bojkota referenduma zakonodavac se opredijelio za jedino moguće rješenje, a to je ne propisati obavezu višestranačkog sastava komisija za sprovođenje referenduma. Opasnost o kojoj je riječ, bila ona otvorena ili latentna, treba imati u vidu kao mogućnost osporavanja validnosti rezultata referenduma od strane zagovornika bojkota. U tom slučaju, jedino rješenje ovog problema nalazi se u rukama ovlašćenih posmatračkih misija.

3. Poslednje i najvažnije, normativno i stvarno nesporno je obezbijeđen neophodan broj proceduralnih garancija, naročito u vezi organizacije glasanja.









## **Pravni uslovi za referendum u Crnoj Gori**

**Hrer Balijan<sup>1</sup>**

**Zamenik direktora Centra za bezbednosnu politiku iz Zeneve**

Prezentaciju ću započeti tako što ću se ograditi povodom dvije stvari a jednu pojasniti. Kao prvo, ja ovdje predstavljam sopstvena, a ne viđenja institucije u kojoj radim tj. Ženevskog centra za bezbjednosnu politiku (GCSP). Kao drugo, moje učešće na ovoj konferenciji i izlaganje o pravnim uslovima u pogledu eventualnog referenduma ne znače podršku otcjepljenju i nezavisnosti.

Međutim, ukoliko Crna Gora treba da donese odluku po pitanju okončanja državne zajednice, takva će se odluka najbolje izraziti putem referenduma koji bi (a) bio održan u skladu sa ustavima i zakonima SCG i Republike Crne Gore, (b) odgovarao međunarodnim standardima demokratskog glasanja, te ukoliko se (c) nakon donošenja odluke, stvore uslovi za stabilan prelazak na nezavisnost.

Prema tome, govoriću o uslovima za referendum iz nacionalnog i međunarodnog prava. U ovom kontekstu, veći dio mog današnjeg izlaganja predstavljace ponavljanje stavova koje smo zauzeli prije 3-4 godine, u vrijeme kada sam ja bio šef odjeljenja za izbore OEBS/ODIHR. Izvještaji ODIHR (Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava) o ovom pitanju, koji su i danas vrlo aktuelni, mogu se naći na internet sajtu OEBS-a, sa mnogo

*1 Prije nego što se pridružio Centru, dr. Balijan je radio u OEBS-ovoj kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava u Varšavi. Bio je zadužen za jačanja demokratskih institucija putem dugoročnih posmatračkih misija i programa stručne pomoći na cijelom području koje pokriva ova organizacija. Od 1996. do maja 1998. radio je u Sarajevu za Međunarodnu kriznu grupu. Kao direktor njihovog projekta za Balkan razvijao je i realizovao politiku ove organizacije, istraživački i rad na zastupanju u regionu. Bio je glavni autor, koautor i urednik preko 100 strateških izvještaja Grupe, radova i savetničkih mišljenja u kojima je analizirano sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma i predlagane mere za prevazilaženje prepreka.*



više detalja nego što nam vrijeme dozvoljava da danas obuhvatimo.

Ako krenemo od domaćeg ustavnog i zakonodavnog okvira za referendum o budućem statusu Crne Gore, postoje dva relevantna ustavna dokumenta: Ustavna povelja državne zajednice SCG i Ustav Crne Gore.

Da počnemo od Ustavne povelje Državne zajednice i pogledamo šta je njome propisano u pogledu prava članica na otcjepljenje. Tri tačke člana 60 tiču se ovoga: kao prvo, ovim članom je utvrđeno da tri godine po potpisivanju Ustavne povelje države ili republike članice imaju pravo da pokrenu postupak za otcjepljenje od državne zajednice, kao drugo, odluka o otcjepljenju mora biti donijeta na referendumu, a, kao treće, postupak mora biti vođen prema republičkim zakonima o referendumu koji su u skladu sa međunarodnim standardima.

Da pogledamo, dalje, crnogorski Ustav, čija se tri člana bave ovim pitanjem, a to su članovi 2, 118 i 119.

○ U članu 2 se kaže: *“O promjeni državnog statusa... ne može se odlučivati bez prethodno sprovedenog referenduma građana.”*

○ U članu 118 se kaže: *“... O promjeni Ustava Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom svih poslanika.”*

○ U članu 119 se kaže: *“Ako se predlog za promjenu Ustava odnosi na odredbe o državnom statusu ... ili ako se predlaže donošenje novog Ustava, danom usvajanja predloga Skupština se raspušta, a nova Skupština saziva u roku od 90 dana od dana kada je predlog usvojen. Nova Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom svih poslanika samo o onim promjenama Ustava ...”*

Suprotna tumačenja dejstva navedenih članova moguća su i već postoje:

○ Venecijanska komisija Savjeta Evrope zauzela je restriktivno i, po mom mišljenju paradoksalno tumačenje da je za promjenu statusa, pored referenduma, potrebna i dvotrećinska većina u Skupštini.

○ Drugi zastupaju sljedeće, uvjerljivije, gledište: (1) član 2 Ustava izričito daje ovlašćenje crnogorskim biračima da odluče o statusu entiteta na referendumu; (2) sadašnji Ustav gubi svoj pravni značaj ukoliko ishod glasanja bude u prilog nezavisnosti; (3) mora se donijeti novi ustav u skladu sa Ustavotvornom skupštinom ili nekim drugim tradicionalnim tijelom za izradu nacrtu ustava nove države.<sup>2</sup>

○ ODIHR mudro nije ulazio u tumačenje tri ustavne odredbe i umjesto toga je pozvao da Ustavni sud Crne Gore hitno razmotri ovo pitanje i pruži autoritativno tumačenje, kako bi se izbjegli nepotrebni i destabilizujući sporovi nakon održavanja referenduma.

Mislim da se Ustavni sud Crne Gore do danas nije pozabavio ovim spornim pitanjem, a prvi hitni zadatak prije raspisivanja referenduma o statusu Crne Gore mora biti razrješavanje ove ustavne kontroverze od strane suda, na uvjerljiv način i, naravno, bez zauzimanja

<sup>2</sup> Vidjeti: Pol Vilijams i Erik Kadel: *“Nacrt pravne analize Privremenog izvještaja Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u SRJ”* od 11. 12. 2001.



stava o predmetu referenduma. U skladu sa primjerima međunarodne najbolje prakse u pogledu ustavnih nejasnoća, najbolji tumač nacionalnog ustava jeste Ustavni sud Crne Gore.

Imajući na umu ustavne uslove, pogledajmo sada šta o referendumima kaže crnogorsko zakonodavstvo. Opšti zakon o referendumima usvojem u februaru 2001. godine reguliše sprovođenje referenduma u Crnoj Gori. Dalje, oktobra 2001. godine, kada je razmatran referendum o statusu, predložen je *lex specialis* koji se bavi konkretnim pitanjima u vezi referenduma o statusu. Od ovoga se kasnije odustalo, ali se može ponovo predložiti.

Uopšteno gledano, oba zakona su u skladu sa međunarodnim standardima demokratskog glasanja. Međutim, zakoni sadrže neke politički problematične odredbe kojima ću se ovdje ukratko baviti. Oni takođe sadrže neke bitne tehničke odredbe koje je neophodno poboljšati. Ovo je detaljno navedeno u izvještajima ODIHR, te danas neću trošiti vrijeme baveći se tehničkim odredbama.

Koje su to politički problematične odredbe? Tri su glavna polja koja ću obuhvatiti:

Kao prvo, opšti zakon o referendumima zahtijeva da, kako bi referendum bio validan, 50% +1 svih registrovanih birača mora glasati a referendum mora biti potvrđen prostom većinom onih koji glasaju. *Lex specialis* je, međutim, uklonio uslov izlaznosti od 50%+1 za referendum o statusu Crne Gore. Mada ne postoje međunarodni standardi ili od OEBS-a propisane obaveze u pogledu potrebne većine da bi se takav referendum potvrdio, određeni nivo statistički prilagođene ili kvalifikovane većine doprinio bi kredibilitetu referendumske odluke i stabilnijem prelazu.

Kao drugo, zakonom je određeno da od referenduma mora proći dvanaest mjeseci prije nego što se može isto pitanje predložiti za ponovljeni referendum. Ovaj interval od dvanaest mjeseci je prekratak za ponovljeni referendum, te bi mogao biti duži u cilju unapređenja stabilnosti. Na primjer, u slučaju Sjeverne Irske je propisan period od sedam godina kad je u pitanju ponovni referendum o statusu teritorije.

Treća oblast se čini najkontroverznijom, a tiče se uslova u pogledu državljanstva i prebivališta. Crnogorski Ustav i zakoni propisuju uslov boravka u Republici u trajanju od 24 mjeseca da bi građanin učestvovao na referendumu. Nedavno je Beograd insistirao da državljani SCG koji su rođeni u Crnoj Gori ali imaju stalno prebivalište u Srbiji – oko 260 000 birača – takođe treba da imaju pravo da glasaju na crnogorskom referendumu. Ovaj argument je neosnovan.

Jul 2001. godine ODIHR je objavio izvještaj u kome smo, između ostalog, komentarisali i ovo pitanje. Tih 260 000 državljana SCG sa pravom glasa, koji su rođeni u Crnoj Gori i koji po rođenju imaju pravo na crnogorsko državljanstvo, preselili su se u Srbiju tokom proteklih decenija, imaju stalno prebivalište u Srbiji, glasali su na izborima u Srbiji i sa Crnom Gorom ih nije vezivalo ništa sem mjesta rođenja.

Zakon koji reguliše parlamentarne izbore u Crnoj Gori takođe ograničava pravo glasa



na državljane sa dvije godine boravka u Republici. Sve političke partije u Crnoj Gori, uključujući opoziciju, složile su se sa ovom odredbom i nijesu dale primjedbe prilikom ponovljenih parlamentarnih izbora.

Prema tome, državljani SCG koji su rođeni u Crnoj Gori ali imaju stalno prebivalište u Srbiji, u suštini su uzeli državljanstvo Srbije i glasaju na tamošnjim izborima. Ako bi im se omogućilo da glasaju i u Crnoj Gori, bilo bi im dato dvostruko pravo glasa u okviru jedne države. Član 7 Ustavne povelje državne zajednice potvrđuje: "Državljanin države članice ima jednaka prava i obaveze u drugoj državi članici kao i njen državljanin, izuzev izbornog prava." Ovo bi moglo biti još jedno pitanje koje bi se mogla iznijeti pred Ustavni sud Crne Gore.

I Venecijanska komisija Savjeta Evrope u potpunosti se složila sa ovom analizom u svom mišljenju objavljenom 2001.<sup>3</sup> Međutim, u junu 2005, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PACE) usvojila je rezoluciju 1459 (2005), koja kaže:

- "... prioritet treba dati davanju efektivnih biračkih prava ... najvećem mogućem broju građana ...";
- "... bilo kakvi izuzeci od ovog pravila moraju biti zakonom propisani, imati legitiman cilj i ne smiju biti proizvoljni ili neproporcionalni".
- Potom se rezolucijom pozivaju države članice Savjeta Evrope da "daju biračka prava svim svojim građanima ..., bez nametanja uslova u pogledu prebivališta".

Ova rezolucija se s pravom odnosi na one zemlje u kojima se nekim građanima posve odriče pravo glasa. U SCG to nije slučaj, građani rođeni u Crnoj Gori ali sa prebivalištem u Srbiji imaju pravo da glasaju u Srbiji i to pravo su godinama koristili u Srbiji. Ukoliko bi im se dalo pravo da glasaju i u Crnoj Gori, tada će u suštini imati pravo glasa na oba mjesta, čime dolazi do neprihvatljive anomalije. Oni će, na primjer, imati pravo da dvaput glasaju na saveznim izborima ili referendumu o usvajanju nove ustavne povelje - jednom u Srbiji, kao mjestu prebivališta i drugi put u Crnoj Gori, mjestu gdje su rođeni. Ovo svakako nije logično. Takođe, poslednji citat iz odluke PACE ne može se opravdati: mnoge demokratije sa dugom tradicijom imaju uslov prebivališta kad je riječ o pravu glasa. Štaviše, tijelo koje je u okviru Savjeta Evrope kompetentnije u pogledu takvih pravnih pitanja, Venecijanska komisija, već je dala mišljenje povodom ove teme u kome se slaže sa uslovom prebivališta.

Nakon što sam obuhvatio samo politički kontroverzna pitanja, ne želim da ostavim utisak da su zakoni koji regulišu referendum savršeni i da nema potrebe za poboljšanjem bitnih tehničkih aspekata. Naprotiv, ODIHR je već izvijestio o jasnim preporukama kojima se hitno treba pozabaviti. Od ključne je važnosti da se svi kojih se tiče referendum u Crnoj Gori još strožije pridržavaju svih međunarodnih standarda demokratskog glasanja. Tako se referendum mora održati prema najstrožim odredbama opšteg, tajnog, slobodnog, pravednog, jednakog, odgovornog i transparentnog glasanja koji

3 "O ustavnoj situaciji u SRJ", CDL-INF-(2001)023, 26. 10. 2001.



su definisani dokumentom iz Kopenhagena iz 1990. Posebna pažnja se mora posvetiti objektivnom izvještavanju medija o razlozima za i protiv predmeta referenduma, posebno izvještavanju medija koji su u vlasništvu ili pod kontrolom države. Dok je u prošlosti Crna Gora sprovodila predsjedničke, parlamentarne i lokalne izbore generalno u skladu sa međunarodnim standardima, sprovođenje referenduma mora zadovoljiti još više standarde i mora dobiti odgovarajuću ocjenu međunarodne zajednice.

Da rezimiram i zaključim svoje izlaganje:

- Kao prvo, Ustavni sud Crne Gore mora se hitno pozabaviti kontroverzom sadržanom u članovima 2, 118 i 119 Ustava;
- Kao drugo, treba tražiti određeni nivo statistički prilagođene ili kvalifikovane većine za usvajanje rezultata referenduma;
- Treće, zakonsko rješenje o ponavljanju referenduma o statusu, što je sada moguće svakih dvanaest mjeseci, treba promijeniti kako bi se napravio razmak između glasanja i doprinijelo stabilnosti;
- Četvrto, nema osnova za mijenjanje sadašnjih uslova u pogledu državljanstva i prebivališta kako bi se omogućilo državljanima SCG koji su rođeni u Crnoj Gori a žive u Srbiji da učestvuju u glasanju. Ipak, ovo bi moglo biti drugo pitanje kojim bi se bavio Ustavni sud Crne Gore.
- Peto, preporuke ODIHR iz 2001. godine koje se tiču demokratskog referenduma moraju hitno biti uzete u obzir, sprovođenje referenduma mora zadovoljiti još više standarde a međunarodna zajednica u skladu s tim donijeti ocjenu referenduma.







***SESIJA 5***  
***Međunarodni aspekti***  
***priznavanja rezultata***  
***referenduma***



## ***Iskustva Slovenije u pripremi i sprovođenju referenduma, o njenoj samostalnosti i nezavisnosti***

**Ciril Ribičić<sup>1</sup>**

**Profesor ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Ljubljani**

**Ostvarivanje prava na samoodlučivanje, koje uključuje i pravo na otcjepljenje, je previše fatalno, osjetljivo i kompleksno pitanje da bi mogli da ga rješavate na osnovu savjeta “sa strane”.**

- Ograničavam se na prikaz iskustava Slovenije, koja se odnose na pripreme i sprovođenje referenduma o samostalnosti i nezavisnosti Slovenije, za koja smatram da se iz njih može ponešto naučiti, ukoliko se nađete u sličnoj situaciji, kao što je bila ona u Sloveniji prije 15 godina.

- O tome sam pisao u knjizi Ustavnopravni aspekti osamostaljivanja Slovenije već 1992. godine; moji pogledi, stavovi i napomene u vezi sa tim se nisu značajnije promijenili u ovih 13 godina.

- Govorim kao profesor ustavnog prava i kao učesnik istorijskih dešavanja (poslanik i predsjednik opozicione stranke koji je pozvao na napuštanje 13. kongresa ZKJ i kasnije potpisnik sporazuma parlamentarnih stranaka o referendumu).

---

*1          Profesor Ribičić predaje na Pravnom fakultetu već više od trideset godina. Osim ustavnog, predaje i pravo Savjeta Evrope. Autor je brojnih publikacija i članaka iz ovih oblasti. Takođe se aktivno bavio politikom i 10 godina je bio poslanik u Parlamentu Slovenije. Učestvovao je u radu Ustavne komisije, gde je vodio radnu grupu za državni sistem. Pisao je o ustavnim aspektima procesa sticanja slovenačke nezavisnosti, kao i eseje o parlamentarizmu. Profesor Ribičić je takođe i sudija Ustavnog suda Slovenije.*



## Ustavnopravni aspekti osamostaljivanja Slovenije, 1992. godine

1. Uvodna objasnjenja
2. Istorijski koraci za slovenacku drzavnost
3. Reforma jugoslovenske federacije 1968-1974
4. Politicke borbe za drugaciju Jugoslaviju
5. Uvazavanje asimetricnog položaja Slovenije
6. Proces osamostaljivanja Slovenije poslije izbora 1990 godine
7. Slovenacko-hrvatski konfederalni model
8. Raspisivanje i sprovođenje referenduma
9. Ostvarivanje referendumske odluke
10. Osamostaljivanje, oruzana agresija i medjunarodno priznanje Slovenije
11. Postjugoslovenski ustavi Srbije, Hrvatske, Makedonije i Slovenije
12. Ustav Republike Slovenije iz 1991 godine

### Pravo na samoodlučivanje

- Beogradska ustavnopravna škola je pravo na samoodlučivanje razmatrala kao jednokratno pravo koje se gubi ulaskom u federaciju.
- Pravo na samoodlučivanje, koje također uključuje pravo na otcjepljenje, je naravno potrebno razmatrati kao trajno i neotuđivo, koje svoj pravi smisao dobija (i ne gubi) sa uključivanjem u federaciju.
- Pitanje koje ne bi trebalo da bude sporno je Slovenija razriješila sa amandmanom X u Ustavu SR Slovenije iz septembra 1989. godine kojim je definisano da je pravo slovenačkog naroda na samoodlučivanje "trajno, cjelovito i neotuđivo".

*Slovenija je imala velike probleme zbog toga jer je zvanican stav, politicki stav, tada u Jugoslaviji krajem 80-tih godina bio da je pravo na samoopredjeljenje posebno pravo na otcjepljenje, nesto sto je jednokratno pravo koje se konzumira stupanjem u federaciju, kako je pisalo u Ustavu Jugoslavije 1974, ali se tumacilo kao konzumirano pravo. Mi smo i na mnogim naučnim skupovima neuspješno pokušali negirati teoriju o konzumiranom pravu, koju su zastupale kolege iz beogradske ustavnopravne škole. Zato je Slovenija odlucila da ide na ustavne promjene i na pocetku tih ustavnih promjena u amandmanu X u septembru 1989. je jasno zapisano sta znaci pravo na samoopredjeljenje koje ukljucuje pravo na otcjepljenje. Jasno je receno da je to trajno, cjelovito i neotudjivo pravo. To je bio znacajan korak u osamostaljivanju Slovenije.*



## Referendumsko pitanje

- U Sloveniji smo ga formulisali na način koji povezuje i ne razdvaja.
- Iz njega je proizišlo ono čemu pristalice osamostaljenja teže (veća samostalnost i nezavisnost Slovenije), bez naglašavanja konačnog cilja ili konkretizacije načina realizacije samostalnosti.
- Između ostalog, nije bila isključena mogućnost konfederalne saradnje sa tadašnjim republikama, naravno pošto Slovenija postane međunarodnopravni subjekt i samostalna.
- Pitanje je bilo kratko, jasno, razumljivo i nije dozvoljavalo različite interpretacije.

Referendumsko pitanje 25. decembar 1990. godine

Da li Republika Slovenija treba da postane samostalna i nezavisna država?

- DA
- NE

*Oko referenduskog pitanja je bilo puno politickih rasprava. Na kraju se doslo do pitanja "Da li Republika Slovenija treba da postane samostalna i nezavisna drzava?" sa mogucim odgovorima »Da« i »Ne«. To pitanje je po mojoj ocjeni uspjesno postavljeno u tom smislu da povezuje a ne razdvaja tadašnje politicke snage Slovenije. Dakle, ako bi postavili pitanje da li ste za odcepljenje sto prije i po svaku cijenu, ili ako bi postavili pitanje da li ste zato da se Slovenija ostane u Jugoslaviji zauvijek i po svaku cijenu, onda bi dobili podjelu i konflikte. Tako mislim da smo dobili jedan rezultat gdje su se udruživale one snage koje su bile za osamostaljivanje Slovenije sa drugima, koji su imali za cilj veci stepen samostalnosti Slovenije, sto nije isključivalo mogucnosti konfederalnog saveza suverenih nezavisnih drzava koje bi nastale na tlu nekadasnje Jugoslavije. Pitanje je, po mojoj ocjeni, bilo kratko, jasno i razumljivo. Bilo je malo nevazecih glasova i mislim da ih nije prouzrokovalo pitanje. Pitanje je sa tog stanovista bilo dobro postavljeno. Pitanje nije uključivalo neke konkretizacije, nije ni govorilo o konacnom cilju ali ipak je Zakon o plebiscitu govorio o tome kakve su pravne I druge posljedice odluke na plebiscitu.*

## Šta ne može da znači negativni rezultat?

- Referendum u ničemu ne iscrpljuje trajno i neotuđivo pravo slovenačkog naroda na samoodlučivanje a posebno ne pravo na ostvarivanje državne samostalnosti i nezavisnosti. (11. član Zakona o referendumu o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije)



## Posljedice referendumske odluke

- Referendumsko pitanje je bilo u Zakonu objavljeno sa detaljnim objašnjenjima šta znači a šta ne znači njegovo glasanje “za” i “protiv”.
- (Ustavno)pravna priprema osamostaljenja u šest mjeseci – najbitnija obaveza koja proizilazi iz referendumske odluke.
- Negativna odluka ne bi iscrpila pravo slovenačkog naroda na samoodlučivanje.

*To je bilo unapred određeno u Zakonu o plebiscitu, u kome je pisalo da za pola godine treba pripremiti sve pravne, prije svega ustavno-pravne osnove za osamostaljivanje. Doslovno posljednji dan isteka ovog roka Slovenija je u Parlamentu na tajnom noćnom zasijedanju donijeta Temeljna Ustavna povelja kojom je bila proglašeno osamostaljenje. Dakle, pola godine poslije referenduma, kao što je bilo predviđeno sa Zakonom o referendumu. U tom zakonu je bilo navedeno i to da negativna odluka ne množe znaciti, da je u bilo kom smislu pravo na samoopredelenje iscrpljeno.*

## Većina koja je potrebna za odluku

- Činjenice, koje idu u prilog obične relativne većine: velik dio pripadnika drugih naroda, slabo učešće zbog mogućnosti zemljotresa, poplave, jake zime sa snježnim nametima itd. (obična većina onih koji učestvuju na referendumu).
- Zašto je bila prihvaćena zahtjevnija većina (svih s pravom glasa a ne samo onih koji učestvuju na referendumu):
- “Za” su se jednoglasno opredijelile sve parlamentarne političke stranke sa posebnim sporazumom (usput: danas se ne poštuje odredba tog sporazuma da nijedna stranka ili koalicija neće prisvojiti rezultate referenduma),
- Referendum o samodoprinosu u nekim lokalnim zajednicama nije (bilo) moguće uvesti, ako to nije bila odluka većine svih sa pravom glasa,-
- Odluka je od ključnog značaja sa dalekosežnim poslasticama, jer se radi o ostvarivanju prava na samoodlučivanje
- Za međunarodnu javnost minimalna većina ne bi bila dovoljno ubjedljiva.

*Tu je bilo dosta polemika. Ovo što je u prvoj alineji navedeno (u tom smislu, da bi moglo doci do zemljotresa, poplava ili velikog snega) nijesu bas ozbiljni argumenti, dakle to su navodili oni koji nijesu realno ocjenjivali stanje politickih snaga i misljenje ljudi u Sloveniji. Ozbiljna diskusija se vodila o tome da li relativna vecina ili apsolutna vecina, dakle vecina svih, koji imaju pravo glasa, a u raspravi je bilo i kompromisno rjesenje koje je glasilo, otprilike ovako, da odlucuje obicna relativna vecina i da treba biti za vise od trecine svih koji imaju pravo*



*glasa. Ali i uredjenje koje imate vi o kojem je tu bilo rasprave mi poznajemo u sadašnjem vazecem Ustavu Republike Slovenije: kad se radi o referendumu o promjeni ustava onda je propisano da treba vecina biraca da dodje na referendum da bi bilo vazeci.*

### **Ko ima pravo glasa na referendumu?**

- Svi koji su imali pravo glasa na izborima na proljeće 1990. godine, što znači pola godine prije referenduma (bez obzira na državljanstvo, dakle samo na osnovu stalnog prebivališta).
- U isto vrijeme dobili su obećanje o mogućnosti dobijanja državljanstva samo na osnovu stalnog prebivališta u vrijeme referenduma.
- Posebno obećanje o tome da im se položaj neće pogoršati su takođe dobile italijanska i mađarska narodna zajednica (manjina).
- To nije bilo bitno samo zbog rezultata nego i zbog ubjeđivanja svjetske javnosti o tome da su ispoštovani i ispunjeni evropski i svjetski demokratski standardi.

*Tu je resenje na slovenskom plebiscitu bilo vrlo siroko. Dakle, pravo galas na referendumu je dobio svako, ko je imao pravo glasa na parlamentarnim izborima pola godine prije a to su bili svi koji su imali stalno prebivaliste u Sloveniji bez obzira na drzavljanstvo. U to vrijeme drzavljanstvo je bilo dosta relativna stvar i ne samo to da su svi koji su imali stalno prebivaliste imali pravo glasa na ovom referendumu nego su dobili obećanje prije održavanja referenduma, ukljuceno u Zakon o referendumu, da svako moze dobiti drzavljanstvo samo na osnovu cinjenice da je u momentu kada se održao plebiscit imao stalno prebivaliste u Sloveniji. I to obećanje je uglavnom, to ce reci malo kasnije, u cjelini održano. Posebno obećanje su dobili i italijanska i madjarska narodna manjina da neće doci do pogorsanja njihovo položaja, sto je isto tako ostvareno (znate da danas imaju svoje predstavnike u parlamentu i neka druga prava koja su iznad evropskih standarda sto se tice zastite manjina). Slovenija je na taj nacin pokusala ubijediti tadasnju jugoslovensku javnost i svjetsku javnost i medjunarodnu zajednicu u legitimitet plebiscita.*

### **Elementi koji su davali referendumskoj odluci legitimnost u očima međunarodne javnosti**

- Ujedinjenost političkih stranaka (Demosove koalicije i opozicije) na osnovu posebnog sporazuma.
- Primjena referendumске odluke (88,5% svih sa pravom glasa je glasalo “za”).
- Visokom rezultatu su doprinijele takođe greške protivnika osamostaljenja izvan Slovenije: pokušaji recentralizacije, velikosrpske težnje, oružani sukobi na Kosovu, u Vojvodini i Crnoj Gori, pozivi na bojkot proizvoda slovenačke privrede.
- Neuspješnost pokušaja da se postigne konfederalno uređenje i uključenje u evropske



integracije sa dogovorom svih federalnih članica SFRJ.- oVećinska podrška među pripadnicima ostalih naroda koji su živjeli u Sloveniji.

- Većinska podrška među pripadnicima obje autohtone narodne zajednice.
- Obećanje o dobijanju slovenačkog državljanstva bez dodatnih uslova.

*Ako sad pogledamo koji su to elementi koji su imali taj cilj da ubjedjuju domacu i siru javnost o tome da plebiscit izrazava pravu volju slovenackog naroda i svih koji su zivjeli tada u Sloveniji. Osnova toga bio sporazum svih politickih stranaka zastupljenih u Parlamentu. Dakle, mi kad se radi o plebiscitu u Sloveniji nismo imali organizovanu opoziciju tom predlogu. I ta vecina, apsolutna vecina svih biraca za odluku, je posljedica toga, da su sveezultat ocjene da kada se sve politicke snage, sve Parlamentarne stranke odluce da podrze plebiscite, onda nije primjerenoa relativna vecina. U takvim uslovima je korektno da se uslovi o tome, kada je odluka na plebiscite vazeca postave stroze nego tada kad se radi o manje znacajnom pitanju ili kada se odluci protiv organizovana opozicija. Ja mislim da je rezultat u kojem cu jos nesto reci bio donekle i rezultat pogresaka koje su radili u to vrijeme protivnici osamostaljivanja Slovenije.*

*Ja mislim da je jedna od najznacajnijih pogresaka, koja je najvise doprinjela tome da je velika vecina Slovenaca shvatila da mora otici iz Jugoslavije, bio bojkot slovenackih proizvoda. Od tog trenutka dalje je bilo jasno da kao najrazvijenija privreda nemamo prave perspektive u jugoslovenskoj zajednici naroda. Po mojoj ocjeni smo dobili vecinsku potporu na plebiscitu ne samo od Slovenaca nego i od Italijana i Madjara, pa i pripadnika drugih naroda i narodnosti koje su zivjeli u Sloveniji.*

### **Poziv delegatima da napuste kongres SKJ, januar 1990. godine**

Sljedeci slajd, pokazuje trenutak kada smo napustili Beograd, i to u januaru 1990. godine, kada je slovenacka delegacija napustila 14. kongres Saveza Komunisti Jugoslavije. Ja sam tada, kada sam pozvao naše delegate da napuste Kongres, razmisljao, koliko se mogu sjetiti, sta nas ceeka kada izađemo iz Sava centra, policija ili vojska ili nesto trece... Danas bi mogao reci da je u tom trenutku, bas u tom momentu koji pokazuje ta slika, sazrelo saznanje da nema nista od naseg skorog stupanja u Evropsku uniju ako se ne osamostalimo. Naime, mi smo dosli na Kongres sa programom koji je glasio "Evropa zdaj!" , ali na bedzu ispod tog gesla, sto je manje poznato, je stajalo "Sa Jugoslavijom u Evropu". Na Kongresu su svi amandmani, koji su se odnosili na promjene, povezane sa evropskom perspektivom, bili odbaceni velikom vecinom, tako da taj dodatak geslu "Evropa sada!" vise nije bio aktuelan.





## Rezultati referenduma

- Predatih 1.359.581 glasačkih listića;
- Da, je odgovorilo 1.289.369;
- Ne, je odgovorilo 57.800;
- Nevažeći listići: 12.412
- Da, je odgovorilo 88,5% svih koji su imali pravo glasa.

*Od oko 1,5 miliona građana koji su imali pravo glasa, glasalo je 1.359.581 ljudi. Od toga, "za" je odgovorilo negdje 95% protiv oko 4%, što znači da je sa "da" odgovorilo 88,5% svih koji su imali pravo glasa.*

## Ostvarivanje referendumske odluke

- Referendumski ishod je bio demokratski kamen temeljac cijelokupnom procesu osamostaljivanja: većinska podrška tom procesu više nije bila pod znakom pitanja.
- Bez referenduma, pokušaji da se Slovenija zadrži u Jugoslaviji oružanom silom bili bi sve jači i istrajniji.
- Izvršavanje referendumske odluke možemo procjeniti kao priču o uspjehu sa izuzetkom nepravilnosti koje su bile po osamostaljenju napravljene tzv. "izbrisanim".

*Postavlja se pitanje kakve su bile posljedice. Najznacajnije posljedice je u tome da svako u Sloveniji, tadašnoj Jugoslaviji i svijetu znao da vrlo ubedljiva većina svih stanovnika u Sloveniji hoće samostaln(ij)u državu. Radi se po mojoj ocjeni o prici o uspjehu, koju bih htio relativizirati sa dvije kritične primjedbe.*

*Prva je u tome da je Slovenija postupila zaista široko kod priprema ovog plebiscita, mislim na odnos prema onima koji su živjeli u Sloveniji a nijesu imali njeno državljanstvo i prema manjinama. Pitanje je bilo postavljeno vrlo korektno, isto vazi i za pravo glasa i pitanje većine i ubedljivost konačnog rezultata. Sa druge strane su kasnije državni organi Slovenije ozbiljno pogresili kada su bez ustavne osnove oduzeli stalno prebivaliste onima koji nijesu tražili odnosno nijesu dobili slovensko državljanstvo. Slovenacko državljanstvo je na osnovu tih odluka o kojima sam govorio dobilo oko 180.000 ljudi u Sloveniji (blizu 9% svih državljana) koji su bili iz drugih republika i koji su odlučili da žive u Sloveniji. Samo su trebali napisati molbu da hoće da žive u Sloveniji i da hoće slovenacko državljanstvo i dokazati da su imali stalno prebivaliste u Sloveniji u vrijeme plebiscita. Oko 10% tih ljudi nije dobilo državljanstvo, uglavnom ga nijesu ni tražili, neki nijesu ni vjerovali da će Slovenija opstati. Oni su i to je logično, postali stranci. Ono što nije bilo korektno i što Slovenija nije trebala uraditi (bilo je i protivustavno i protivzakonito po odluci Ustavnog suda, koja se, nazalost, u ovom momentu*



*ne primjenjuje dosljedno) da je bio oduzet status stalnog prebivalista onima koji su odlucili da ne traze drzvljanstvo ili oni kojima je odbijena molba za drzavljanstvo. To je bila greska i nazalost Slovenija nije do sada nasla dovoljno snage da tu gresku u cijelini i za sve, efikasno i brzo, popravi.*

*I drugo, ako me pitate da li smo ubijedili medjunarodnu zajednicu odnosno one koji su u ime medjunarodne zajednice odlucivali tada o sudbini svijeta sa ovim izuzetnim rezultatom plebiscita, moj odgovor je vrlo jasan. Ne, nijesmo. Pola godine poslije plebiscita je bila donijeta odluka o osamostaljivanju i tada smo imali proslavu na koju smo pozvali predstavnike stranih drzava. Nijedna drzava nije zastupljena a pogotovu nije niko dosao iz drzava, koje su odlucivale o sudbini svijeta u onom trenutku. Sa izuzetkom nekih predstavnika tih zemalja, njihovih vojnih atasea, koji su tada dosli u Sloveniju, ali ne na proslavu vec da slijedece jutro prate sta ce se zbivati, da prate koliko efikasna ce biti jugoslovenska armija kad bude intervenisala protiv osamostaljenja. Mozda smo dakle ubijedili znacajan deo medjunarodne javnosti ali nikako ne one, koji u ime medjunarodne zajednice odlucuju. Tako je tek uspjesan otpor protiv intervencije JNA naknadno ubijedio vecinu odgovorornih drzavnika svijeta kada su se morali odluciti za jednu ili drugu stranu, da ipak treba podrzati osamostaljenje Slovenije. Rezultati plebiscite, iako vrlo ubedljivi, sami po sebi nisu bili dovoljni za takvu odluku.*







## Priznavanje referendumskih rezultata

**MORIS MENDELSON<sup>1</sup>**

Član Kraljičinog savjeta, advokat i penzionisani profesor  
međunarodnog prava na Univerzitetu u Londonu

### Uvod

Odluka o održavanju referenduma kao i kako će se na njemu glasati politička su pitanja na koja nemam komentar. Pretpostavka na koju se oslanja ovaj referat je da će u Crnoj Gori biti održan referendum u skladu sa prva tri stava člana 60 Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore i da će ishod referenduma biti odluka o odvajanju. Zamoljen sam da govorim o međunarodnim pravnim pitanjima koja se tiču priznanja Crne Gore nakon takvog događaja.

### Razmotriću sljedeća, međusobno povezana, pitanja:

*1 Doktor Mendelson se preko 35 godina bavio akademskim radom na univerzitetima u Oksfordu i Londonu, odakle je pošao u ranu penziju kako bi se u potpunosti posvetio advokatskoj praksi.*

*Zastupao je i bio savjetnik brojnim vladama, međuvladinim i nevladinim organizacijama, multinacionalnim i nacionalnim korporacijama, kao i pojedincima. Njegov rad obuhvata sudske sporove (na primjer pred Međunarodnim sudom pravde, Evropskim sudom pravde, Evropskim sudom za ljudska prava, međunarodnim arbitražnim sudovima i državnim sudovima), transakcije (na primjer međudržavni pregovori i savjetovanje u pogledu ugovora između država i korporacija), savjetodavne usluge i vještačenje u stranim i međunarodnim sudovima.*

*Međunarodno je priznat kao autoritet za izvore međunarodnog prava, ima široku praksu iz većine polja ove oblasti (o njima je i pisao), među kojima su: pomorsko pravo, teritorijalni suverenitet i pitanja granica, zaštita investicija, odnos između međunarodnog i državnog prava (uključujući imunitete), donošenje međunarodnih presuda i međunarodna arbitraža, međunarodne organizacije, ljudska prava. Između ostalih počasti, biran je za starijeg člana Advokatske komore Linkolnz In i člana Američkog instituta za pravo, nosilac je odlikovanja za zasluge Kameruna. Autor je brojnih članaka o mnogim raznim aspektima međunarodnog javnog prava, o čemu trenutno piše i knjigu.*



1. Koji su kriterijumi državnosti u međunarodnom pravu?
2. Šta o priznanju kaže međunarodna prva teorija?
3. Koji su oblici priznanja?
4. Zašto je priznanje bitno?
5. Na koji način se priznanje može sprovesti?
6. Na koji način bi se, u praktičnom smislu, postupalo u cilju postizanja priznanja u slučaju Crne Gore?

### **1. Koji su kriterijumi državnosti u međunarodnom pravu?**

Konvencija iz Montevidea o pravima i obavezama država iz 1933. godine je opšte prihvaćena kao dokument kojim se u običajnom međunarodnom pravu utvrđuju kriterijumi za postojanje neke države (iako je ona obavezujuća za relativno mali broj država i nije direktno obavezujuća u datom slučaju). Dati kriterijumi su:

1. stalno stanovništvo;
2. [realno] definisna teritorija;
3. [interno] djelotvorna vlada;
4. nezavisnost od drugih država. (Četvrti kriterijum u Konvenciji se opisuje kao “kapacitet uspostavljanja pravnih odnosa sa drugim državama”, ali u pitanju je posljedica državnosti i njen je dokaz, pa je opšti dogovor da je četvrti kriterijum nezavisnost.)
5. Kelsen je takođe ispravno dodao i peti kriterijum: realni izgledi za trajanjem – entitet koji se odvoji od neke države i koji je privremeno uspješan, ali koji vjerovatno neće moći da održi svoje odvajanje, nema prava da bude tretiran kao država.
6. Pojedinci su nastojali da dodaju nove kriterijume, kao što su poštovanje demokratije i/ili ljudskih prava. Ovaj kriterijum je moguće osporiti. Međutim, oni koji se nalaze u poziciji da utiču na budućnost Crne Gore mogu se naći i u poziciji da na ovome insistiraju. Ovoj temi vratiću se kasnije.

Želio bih da istaknem da su ovi kriterijumi stvar činjenica, mjere, i donekle procjene. Na primjer, da li neka vlada kontroliše sopstvenu teritoriju pitanje je činjenice, pa čak i ako nije u poziciji da se u početku njene uredbe u potpunosti primjenjuju, to se neće pokazati od presudne važnosti sve dok u *prihvatljivoj mjeri* kontroliše svoju teritoriju. Pošto je riječ o pitanjima činjenice i mjere, proizilazi da se čak i među nezavisnim spoljnim posmatračima koji nemaju sopstvenih interesa mogu javiti legitimne razlike u procjenama u pogledu ovih pitanja ili pojedini mogu smatrati da su ovi kriterijumi ispunjeni prije od ostalih. Stvar se dodatno komplikuje činjenicom da su spoljni posmatrači čije je mišljenje zaista bitno ustvari vlade drugih država, a one obično *imaju* neki svoj interes.



## 2. Šta o priznanju kaže međunarodna pravna teorija?

U prošlosti se vodila burna debata između zagovornika dvije glavne teorije: "objave" i "konstituisanja".

Teorija "objave" smatra da je entitet koji ispuni kriterijume međunarodnog prava o državnosti (koje ću nakratko zvati "kriterijume iz Montevidea", mada smo već vidjeli da su to nešto širi kriterijumi) već država i da ima pravo da bude tako tretiran u svojim međunarodnim odnosima. Ima dakle pravo da šalje i prima ambasadore, sklapa ugovore, da se brani upotrebom sile, itd. Priznanje predstavlja samo *objavu* nečega što je već pravno posmatrano stvarno stanje. Logično slijedi da priznanje ili njegovo uskraćivanje ne bi trebalo da ima pravni značaj, barem na međunarodnom planu, već isključivo *politički*. Druga, škola "konstituisanja" smatra da je situacija upravo obrnuta: čak i ako neki entitet objektivno<sup>2</sup> ispuni kriterijume iz Montevidea, on još uvijek nije država dok ne bude zaista priznat kao takav. Drugim riječima, pravno posmatrano, samo ga priznanje *konstituiše* kao člana međunarodne zajednice ili društva država. Za neke zagovornike ove škole čin priznavanja je diskrecioni. Za druge postoji *obaveza* priznanja entiteta koji ispunjava pravne kriterijume. U svakom slučaju, ako države ne urade što je njihova obaveza, entitet se ne može konstituisati kao država.

Koja je od ove dvije teorije u pravu? Neki su nastojali odgovor da daju logičnim promišljanjem, pritom ističući na primjer da teorija konstituisanja može dovesti do prilično čudne relativnosti. Pretpostavimo da država A u potpunosti prizna entitet X kao državu. Država B takođe ga priznaje, ali samo djelimično ili privremeno, što je poznato kao *de facto* priznanje. Država C se još uvijek nije odlučila šta da radi, a država D kategorično odbija da prizna X kao državu. Da li je X država ili ne? Za A jeste, za B jeste u određenoj mjeri, za C možda, dok za D definitivno nije. Ali, zapravo, iako je ova relativnost postojanja prilično absurda, riječ je o još jednom primjeru kojim se ilustruje činjenica da se međunarodno pravo često *autointerpretativno*, što znači svaka zemlja sama odlučuje o zakonitosti neke situacije. Ne postoji neki viši sud ili autoritet, a to čak nijesu ni UN, sa obavezujućom nadležnošću na osnovu koje bi donio definitivnu odluku po ovim pitanjima.

Mislim da se opravdano može reći da se na ova pitanja ne može odgovoriti logički. Do odgovora se može doći samo induktivno, posmatranjem šta države koje su tvorci, tumači i nosioci međunarodnog prava smatraju tačnim odgovorom. U suštini, postaviti pitanje da li je teorija objave ili teorija konstituisanja tačna, tj. da li jedna od njih najbolje odgovara praksi, znači postaviti pogrešno pitanje, zato što je riječ o pretjeranom pojednostavljivanju.

2 *Relativno govoreći.*



- Kao prvo, sebi moramo postaviti sledeće pitanje: *šta se priznaje?* Postoji veliki broj različitih vrsta entiteta ili situacija u međunarodnim odnosima koje se mogu priznati: priznanje država, vlada priznatih država, zaraćenih strana, pobunjenika, međunarodnih organizacija, prava na teritoriju, itd. Nema *a priori* razloga da odgovor mora biti isti u svakoj od različitih situacija. Na primjer, teorija objave možda je više u skladu sa praksom kada je riječ o državnosti, dok bi teorija konstituisanja mogla biti (a ja smatram da ustvari i jeste) više u skladu sa dosadašnjom praksom kada je u pitanju pravni subjektivitet međunarodnih organizacija.
- Drugo, moramo se pitati: priznanje *na kom nivou?* Čak i ako, na primjer, zauzmemo stav da je priznanje državnosti samo pitanje objave kada su u pitanju isključivo *međunarodni* pravni odnosi, ne znači da je to nužno tačno i kada je riječ o pravnim posljedicama državnosti u *domaćem* pravu drugih zemalja. Na primjer, u značajnom broju zemalja stav je takav da ako vlada države u kojoj se sudi ne prizna entitet o kojem je riječ kao državu, on nema pravo da podnosi tužbu ili da bude tužen pred domaćim sudovima, da posjeduje imovinu, dodjeljuje diplomatski status i imunitet, itd, a njegovi zakoni neće biti priznati ni u svrhe međunarodnog privatnog prava
- Treće, moguća su *odstupanja od opšteg pravila*. Pretpostavimo, na primjer, da određena teorija generalno posmatrano predstavlja bolje objašnjenje kako se države ponašaju prema određenom pitanju, recimo državnosti. Time se ne isključuje mogućnost da u izuzetnim slučajevima odgovor bude drugačiji. Biću konkretniji: smatram da će vlade uglavnom prihvatiti državnost entiteta koji ispunjavaju kriterijume iz Montevidea i odbiti da je prihvate ako ih ne ispunjavaju. Ali, uzmimo za primjer slučaj Južne Rodezije čija je rasistička bjelačka vlast 1965. godine jednostrano proglasila nezavisnost od Velike Britanije. Imala je definisanu teritoriju, djelotvornu vladu i bila je nezavisna u smislu da više nije primala naređenja od Velike Britanije ili bilo koga drugog. (Tačno je da je otcjepljenje bilo protivzakonito prema zakonima Velike Britanije, ali to nije od presudnog značaja: međunarodno pravo ne definiše pobunu kao nezakonitu, inače bi u suprotnom, na primjer, SAD u međunarodnom pravu ostale kolonija još dugo pošto je to zaista prestao da bude slučaj.) Pošto se vlada Velike Britanije odrekla bilo kakvu namjere upotrebe sile kako bi je vratila pod svoju kontrolu, Južna Rodezija je takođe imala realne izgleda za trajnim opstankom. Međutim, međunarodna zajednica je odbila da prizna Južnu Rodeziju kao državu pa ona stoga, u praktičnom smislu, štogod bi teoretičari mogli kazati na to, nije bila država. I obratno, entitet može biti priznat kao država čak i ako ne zadovoljava kriterijume iz Montevidea, pa je tako cijela međunarodna zajednica priznala Papu kao međunarodni pravni subjekt čak i kada nije imao teritoriju da njome upravlja, pa ni sićušni grad Vatikan. Isto tako, veliki broj država priznao je palestinski entitet kao državu (a ne samo kao neku drugu vrstu pravnog subjekta) čak i prije nego što je imao bilo kakvu teritoriju pod svojom kontrolom. Ukratko, iako je teorija objave uglavnom više u skladu sa praksom država, kada je u pitanju državnost na međunarodnom planu odstupanja su moguća i bilo ih je i ranije.





### 3. Koji su oblici priznanja?

Pošto sam već istakao da se *objekat* priznanja može razlikovati - različite vrste entiteta, različite vrste situacija – o oblicima priznanja mogu govoriti ukratko. Postoje u suštini dva: *de facto* i *de jure*. *De facto* priznanje je donekle kategorija uslovnog, privremenog i neradog priznanja. Na primjer, ako je neka vlada osvojila vlast na način koji druga država smatra neustavnim prema zakonima države o kojoj je riječ, onda je moguće da ta vlada bude priznata *de facto*. Na ovaj način bi se, jezikom diplomatije, moglo poručiti: "Ne dopadate nam se i nadamo se da ćete nestati i da će vas zamijeniti legitimna vlast. Ali, u međuvremenu, vi ste ti koji su na vlasti pa stoga moramo saradivati sa vama". Na ovaj način se isto tako može izraziti više oprez a manje nedostatak naklonosti: "Vaša zemlja je u građanskom ratu. Vi ste sada na vlasti i mi ćemo vas trenutno priznati. Ali, možemo se predomisliti ako se situacija promijeni." Nasuprot tome, priznanje *de jure* je normalno, direktno priznanje postojanja nekog entiteta ili situacije, bez ijednog od ovih ograničenja ili uslova. U građanskom ratu, prethodnoj vlasti može se i dalje priznavati *de jure* a pobunjenicima *de facto* kontrola nad dijelom ili cjelokupnom njenom teritorijom. Pri tom se ne mora koristiti termin *de jure*: ako ne postoje ograničenja ili uslovi, pretpostavlja se da je riječ o *de jure* priznanju.<sup>3</sup>

### 4. Zašto je priznanje bitno?

Neki tvrde da nije bitno da li je neka zemlja priznata ili nije. Veliki dio međunarodnih odnosa ovih dana odvija se u međunarodnim organizacijama i u takvim organizacijama je moguće da države sjede pored drugih koje ih ne priznaju (na primjer, Izrael i arapske države). Isto tako, veliki dio međunarodnog prava regulisan je multilateralnim konvencijama, a činjenica da jednu od potpisnica ne priznaje jedna ili više drugih ne sprječava je da ona bude jedan od potpisnika. Čak i na bilateralnom nivou, moguće je imati *neformalni* sporazum sa entitetom koji formalno nije priznat. Jednako je moguće uspostaviti kontakte slične diplomatskim odnosima a da oni to formalno nijesu. Na primjer, Tajvan ima svoju "trgovinsku delegaciju" u Londonu, a u prošlosti smo takođe imali i istočnonjemačke "novinare". Pa zašto je onda bitno, pitaju se pojedinci.

<sup>3</sup> Međutim, trebali bi istaći dvije stvari u vezi *de facto* priznanja. Prvo, priznanje se uvijek može povući ako se na bilo koji način stvarna situacija promijeni, čak i ako je bilo u pitanju *de jure* priznanje. I drugo, uprkos nekim odstupanjima, međunarodno pravo i praksa obično nijesu uvodile ustavni legitimitet kao kriterijum, barem u većem dijelu tokom posljednja dva vijeka. Dakle, u izzyjesnom smislu, *de facto* oblik priznanja je u velikoj mjeri nebitan iz ugla čistog međunarodnog javnog prava. Razlog zašto ono postoji je u suštini političke prirode. Međutim, to ne znači i da ono nema nikakvih pravnih posljedica, barem na nivou domaćeg prava. Na primjer, ako je vlada neke države priznata samo *de facto*, ona nema prava da raspolaže imovinom te države u nekoj drugoj stranoj zemlji.



Naime, ako bi se Crna Gora odlučila za nezavisnost, onda možda i ne bi imalo previše značaja ako bi, na primjer, Mali odbili da je prizna. Pretpostavljam da Crna Gora nema puno veza sa Malijem. Ali, ako bi Sjedinjene države odbile da je priznaju, to bi već bilo nešto drugo. Odnosi sa tom moćnom zemljom mogu biti izuzetno važni, imajući u vidu njen uticaj u svijetu kao i značaj priznanja ili njegovog odsustva za *domaće* pravo SAD. Možda bi *a fortiori* primjer bio ukoliko to budu Evropska unija i njene članice koje bi odbile da priznaju Crnu Goru. Kao susjed nekih od članica, takva bi politika mogla imati nepovoljne efekte po Crnu Goru. Kao što je to Turska Republika Sjeverni Kipar spoznala na svoju štetu, odbijanje EU i njenih država članica da prihvate njenu državnost rezultiralo je uskraćivanjem značajnih ekonomskih, a da ne pominjemo političkih, povoljnosti. Priznanje (ili njegovo odsustvo) od strane međunarodne zajednice *u cjelni* je takođe veoma bitno. Ako jednu zemlju prizna većina država (ili ako u svakom slučaju one ne odbijaju da je priznaju) onda ona može steći članstvo u Ujedinjenim nacijama, njenim specijalizovanim agencijama (kao što su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond) i mnogim drugim međunarodnim organizacijama koje obezbjeđuju forum za multilateralnu diplomatiju, sredstvo za međunarodnu pomoć ako se za njom iskaže potreba i mehanizam za učešće u međunarodno regulisanje prekograničnih problema. Takvo učešće predstavlja značajnu, možda čak i prijeko potrebnu, prednost za države. Ukratko, uprkos tvrdnjama nekih, priznanje *jeste* bitno.

## 5. Na koji se način priznanje može sprovesti?

Kada govorimo o priznanju obično pomislimo na izričitu izjavu neke vlade da ona priznaje nezavisnost neke druge države. Ali, priznanje može biti i implicitno. Razmjena diplomatskih predstavnika, izdavanje konzularnog *exequatur* i sklapanje bilateralnih ugovornih odnosa su sredstva pomoću kojih može doći do implicitnog priznanja, mada ono zavisi od namjera države za koju se tvrdi da je primjenila takvu vrstu priznanja. Nasuprot tome, zajedničko učešće u multilateralnim ugovorima koji obuhvataju veliki broj članica *ne* implicira priznanje. U situacija u kojima su ugovor ili data organizacija otvoreni za svega nekoliko država, to može biti granično slučaj.

Mislim da se u našem slučaju više nije potrebno zadržavati na pitanju implicitnog priznanja, pošto smatram da je malo vjerovatno da će se stvari odvijati u tom pravcu u slučaju Crne Gore. Međunarodna zajednica, a posebno EU, toliko je aktivno uključena u sudbinu bivše Jugoslavije i njenih sastavnih djelova da ne mogu da zamislim da neće uzeti neposrednog učešća u svaku odluku ove zemlje da se odvoji od Srbije. Tako sam stigao do poslednjeg pitanja koje sam postavio na početku ovog izlaganja:



## 6. Na koji način bi se, u praktičnom smislu, postupalo u cilju postizanja priznanja u slučaju Crne Gore?

Ovih dana, načini na koje nastaje nova država su ili dekolonizacija (proces koji je gotovo završen), otcepljenje od većeg entiteta (na primjer, republike bivšeg SSSR) ili potpunim raspadom države na sastavne jedinice, kao što su to UN smatrale da je bio slučaj sa Jugoslavijom. Takve države obično podnesu zahtjev za članstvo u UN, što je proces koji zahtijeva pristanak i Savjeta bezbjednosti i Generalne skupštine. Članice Ujedinjenih nacija mogu biti samo države, pa bi bilo razumno pretpostaviti da je prijem u UN neka vrsta kolektivnog priznanja od strane međunarodne zajednice. Razumno ali, strogo govoreći, pogrešno. UN nijesu tijelo koje su njene članice ovlastile, niti kroz Povelju niti u praksi, da prizna neku državu u ime svih njih. Entitet o kojem je riječ smatra se članom za sva interna pitanja UN, čak i kada se neke članice strogo suprostavljaju prijemu tog entiteta. Član 2(4) Povelje UN zabranjuje nezakonitu upotrebu ili prijetnju silom protiv "svake države", pa kad bi jednu državu članicu napala druga država napadač se u UN ne bi mogao braniti stavom da objekat njegovog napada nije država. Međutim, u druge svrhe, pravno posmatrano, države članice su slobodne, van zidova UN tako reći, da nastave sa uskraćivanjem priznanja: tako su arapske države dugo postupale u odnosu na Izrael, Irak u odnosu na Kuvajt, a Maroko prema Mauritaniji.

Kada smo već kod toga, tačno je da, politički rečeno, UN funkcionišu kao organ kolektivne legitimacije i kada se jednom neka zemlja primi u članstvo stav države koja odbija da je prizna nailazi na snažan otpor.

Iz velikog broja razloga, pretpostavljam da bi Crna Gora željela da bude samostalno primljena u UN i iskoristi sve prednosti ovog političkog čina odobrenja. UN se ne odlučuju lako da uskrate priznanje, pa ukoliko se ne bi desilo nešto užasno od danas do trenutka kada bi Crna Gora izabrala da se odvoji od Srbije, sumnjam da bi bilo teškoća da se ono postigne.

Međutim, Crna Gora bi bez sumnje željela da je prizna i EU i to barem iz tri razloga. Prvo, EU je veoma značajna regionalna sila i (potencijalni) trgovinski partner. Drugo, Crna Gora bi pretpostavljam željela da se naposljetku pridruži EU, proces koji je već u manjoj ili većoj mjeri u toku sa svim bivšim djelovima Jugoslavije koji joj se još nijesu pridružili. I treće, UN su uglavnom do sada bile zadovoljne što EU preuzima glavnu ulogu po ovim pitanjima kada je u pitanju bivša Jugoslavija i mogle bi da odlože prijem dok EU ne bude zadovoljna. Ili, što se u velikoj mjeri svodi na isto, UN bi sa EU mogle blisko sarađivati po ovom pitanju.

Mislim da iz dva razloga ovo ne bi predstavljalo problem, pod pretpostavkom da se sve uradi u skladu sa Ustavnom poveljom. Prvi, ako međunarodno pravo priznaje pravo država da istupe iz unije čak i "nelegalno" u smislu prethodno važećeg ustava, stoga a



*fortiori* treba da prihvati istupanje koje je u skladu sa prethodnim sporazumom između dvije strana. Drugi razlog je taj da je sama EU bila pokrovitelj Ustavne povelje.

Kada su u pitanju ostale države koje su tvrdile da su sljedbenice bivše Jugoslavije, EU je insistirala na postojanju dovoljno jakih garancija za manjine u svakoj od novonastalih država. Koliko ja znam, u Crnoj Gori nema značajnije etničke manjine ili manjina i ako je to tačno onda ovakav stav ne bi trebao biti problem. Ako EU bude insistirala na poštovanju ljudskih prava u širem smislu, moja saznanja su da je na polju demokratije i ljudskih prava ovdje već ostvaren značajan napredak. Ukoliko i postoji neki problem, pretpostavljam da bi Crna Gora željela da ga riješi što prije, posebno ako se nada pridruživanju EU kao punopravan član u bliskoj budućnosti.

Još jedna stvar na kojoj EU uporno insistira je obaveza bivših djelova Federacije da poštuju integritet međunarodnih granica. To očigledno znači zabranu upotrebe sile u pokušaju da se one promijene i u tome uspije, a isto tako mislim da u praksi znači poštovanje administrativnih granica Jugoslavije kao glavne osnove za međunarodne granice nove države, u skladu sa doktrinom koja je postala poznata kao *uti possidetis*. Ne vidim da ova obaveza sama po sebi isključuje mogućnost pokretanja spora pred, na primjer, Međunarodnim sudom pravde ili nekim međunarodnim arbitražnim tribunalom oko toga koje su tačne granice. Međutim, rečeno mi je da je praktično mala vjerovatnoća da Crna Gora ima probleme po pitanju granica sa svojim susjedima. Ako je to tačno, onda po tom pitanju ne treba reći ništa više od onoga što je već rečeno.

Posljednje pitanje tiče se sukcesije državne imovine, prava i obaveza, i na nacionalnom i na međunarodnom nivou. Jasno je da će EU zahtijevati da se ova pitanja riješe mirnim putem. Ali, veliki su izgledi da će se tu javiti neki izuzetno složeni pravni problemi. Badinterova komisija nije odradila naročito impresivan posao u smislu ukazivanja na kriterijume koje treba primjeniti. Međutim, to ne treba da nas iznenađuje jer ni sama Komisija za međunarodno pravo nije obavila naročito impresivan posao u svojim pokušajima da kodifikuje sukcesiju država. Razlog tome leži djelimično u činjenici da je broj mogućih razvoja događaja ogroman ako se uzme u obzir broj različitih činjeničnih situacija koje mogu pokrenuti pitanja sukcesije (kao što su dekolonizacija, ujedinjenje, raspad, prenošenje dijela teritorije jedne države u nadležnost druge, itd) kombinovanih sa brojem različitih pitanja koja mogu nastati (prava i obaveze prema multilateralnim ugovorima, prava i obaveze prema bilateralnim ugovorima, članstvo u međunarodnim organizacijama, granice, dugovanja drugim državama ili novčana potraživanja od njih, obaveze države prema državljanima drugih država, vlasništvo nad državnim trezorom, arhive, odgovornost za isplatu penzija, itd.) Ali, razlog je takođe bio i taj što je proces kodifikacije u Komisiji za međunarodno pravo postao, u ovom slučaju, izuzetno ispolitizovan, pa je većina država ostala nezadovoljna dvijema Bečkim konvencijama o sukcesiji i one su se pokazale kao priličan promašaj. Time se ne želi reći da ne postoji međunarodno pravo na ovu temu. Uvijek postoji običajno međunarodno pravo, ali je u



nekim slučajevima ono neprecizno a u situacijama kada to nije, razvrstavanje različitih mogućnosti, kada se imaju u vidu sve varijante, može se pokazati teškim. Tako je u slučaju pet zemalja nasljednica Jugoslavije problem morao da se rješava dugim i napornim pregovorima. Ako do sličnog procesa dođe između Crne Gore i Srbije, pretpostavljam da bi se i u tom slučaju stvari odvijale teško.

Usput da dodam da za ova pitanja nikakvo olakšanje ne predstavljaju prilično nesrećno formulisani stavovi četiri i pet člana 60 Ustavne povelje državne zajednice. Oni (zajedno sa poslednjim stavom) propisuju barem neko rješenje pitanja sukcesije u slučaju odvajanja. Osnovna ideja je očigledno da se Srbija tretira kao pravni nastavljatelj entiteta prethodno poznatog kao "Državna zajednica Srbija i Crna Gora", a Crna Gora kao nova država. Ovaj način rješavanja pitanja sukcesije je uobičajen. Međutim, uobičajen način opisivanja pravnog odnosa između dva entiteta i pravnih veza između njih je da se jedna država nazove "država nastavljatelj" (kao što je to bio slučaj sa Rusijom) a nova država (ili države) kao "sljedbenik" (npr. Gruzija). Međutim, u Ustavnoj povelji *Srbija* je opisana kao "država-sljedbenik". Možda je ova čudna formulacija rezultat protivljenja crnogorskih učesnika u procesu izrade nacrtu Povelje koji su time željeli da izbjegnu implikaciju da Crna Gora nije bila država prije stupanja u državnu zajednicu. A možda je samo riječ o lošoj formulaciji i konfuziji nastaloj usljed činjenice da su, u odnosu na bivšu Jugoslaviju, Srbija i Crna Gora tretirane kao država-sljedbenik federacije. Ili možda postoji neko drugo objašnjenje. Međutim, mislim da je namjera dovoljno jasna i nadam se da ovakva formulacija neće izazvati probleme.

Vraćajući se na uslove koje EU može tražiti za priznanje, zaista vjerujem da je sve što ona može da uradi je da kaže da strane treba da u pozitivnom duhu pregovaraju po ovom pitanju. Ne mogu da vjerujem da bi *uspješan ishod* tih pregovora EU mogla definisati kao preduslov za priznanje Crne Gore, jer bi to Crnu Goru učinilo taocem moguće nespremnosti Srbije da bude realna i time bi Srbiji dala moćan pregovarački instrument. Dakle, kao što sam rekao, vjerujem da je najviše što ćemo vidjeti po tom pitanju insistiranje da se Crna Gora obaveže na mirne pregovore oko pitanja sukcesije i ne mogu da zamislim da bi to za Crnu Goru mogao biti problem.

To bi, dakle, bio moj doprinos pitanju međunarodnih aspekata priznanja rezultata referenduma, pod pretpostavkom da su oni u korist istupanja. Nadam se da će biti od koristi tokom diskusije koja slijedi.





***ANEKS 1***

## Međunarodni ekspertski okrugli sto

### *“Pravni aspekti referenduma u Crnoj Gori u kontekstu međunarodnog prava i prakse”*

Podgorica, Hotel «Crna Gora»  
22-25 septembar 2005.

## *Plan rada*

Petak 23. septembar

### **10.00-10.10 Otvaranje**

Sanja Elezović, Direktorica Fondacije «Institut za otvoreno društvo» predstavništvo Crna Gora

### **10.10-11.30 Sesija 1: Pravo na samoopredjeljenje, sa osvrtom na međunarodno pravo i praksu**

#### **Uvodni govori:**

10.10-10.30 Nebojša Vučinić, Profesor Međunarodnog prava na Pravnom fakultetu Podgorica, Univerzitet Crne Gore

10.30-10.50 Ralf Vajld, Predavač, UCL Pravni Fakultet, Univerzitet u Londonu, Velika Britanija

### **10.50-11.30 Diskusija**

### **11.30-13.00 Sesija 2: Biračko pravo-uporedna iskustva**

#### **Uvodni govor:**

11.30-11.50 Pol Vilijams, Izvršni direktor Grupe za međunarodno javno pravo i politiku

### **11.50-13.00 Diskusija**





**15.00-16.30 Sesija 3: Većine**

**Uvodni govor:**

15.00-15.20 Srđan Darmanović, Profesor Savremenih političkih sistema na Pravnom fakultetu, Odjeljenje za političke studije, Univerzitet u Crnoj Gori  
15.20-15.40 Karlos Flores Huberijas, Profesor Ustavnog prava na Univerzitetu u Valensiji, Odjeljenje za Ustavno pravo i političke nauke, Španija

**15.40-16.40** Diskusija

Subota 24. septembar

**10.00-11.30 Sesija 4: Uslovi za organizovanje referenduma**

**Uvodni govor:**

10.00-10.20 Veselin Pavićević, Profesor Izbornih sistema na Ekonomskom fakultetu Podgorica, Univerzitet u Crnoj Gori  
10.20-10.40 Hrer Balijan, Zamjenik direktora Centra za sigurnosnu politiku u Ženevi

**10.40-11.40** Diskusija

**12.00-14.00 Sesija 5: Međunarodni aspekti priznavanja rezultata referenduma**

**Uvodni govor:**

12.00-12.20 Iskustvo Slovenije, Ciril Ribičić, profesor ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Ljubljani  
12.20-12.40 Moris Mendelson, Kraljičin savjetnik, Advokat, Blackstone Chambers, London; Profesor međunarodnog prava, Univerzitet u Londonu, Velika Britanija

**12.40-13.40** Diskusija

**Završni govor:**

**13.40-14.00** Kazimir Živko Pregl, Predsjedavajući Međunarodnog savjetodavnog odbora Fondacije «Institut za otvoreno društvo» predstavništvo Crna Gora



## **Listu učesnika<sup>1</sup>**

- 1. Hrer Balijan**, Zamjenik direktora Centra za sigurnosnu politiku u Ženevi
- 2. Robert Bikroft**, Ambasador, Profesor na Fakultetu za studije nacionalne odbrane, Vašington, SAD
- 3. Majkl P. Burk**, Upravnik pravnih poslova, Komisija za procjenu povreda, Republika Irska
- 4. Alan Karlson**, Konzulat Sjedinjenih američkih država u Crnoj Gori, Odjeljenje za politiku i ekonomiju
- 5. Igor Čupić**, Zamjenik Generalnog konzula, Generalni konzulat Republike Hrvatske u Crnoj Gori
- 6. Srđan Darmanović**, Profesor Savremenih političkih sistema na Pravnom fakultetu, Odjeljenje za političke studije, Univerzitet u Crnoj Gori
- 7. Sanja Elezović**, Direktorica Fondacije "Institut za otvoreno društvo" predstavništvo Crna Gora
- 8. Karsten Fris**, Viši politički savjetnik, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori
- 9. Vladimir Goati**, Istraživač u Centru za politikološke studije i javno mnjenje, Institut društvenih nauka Beograd, Srbija
- 10. Vanesa Himenez**, Savjetnik, Grupa za međunarodno javno pravo i politiku, SAD
- 11. Karlos Flores Huberijas**, Profesor Ustavnog prava na Univerzitetu u Valensiji, Odjeljenje za ustavno pravo i političke nauke, Spanija
- 12. Biljana Kovačević Vučo**, Predsjednica Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, Srbija
- 13. Stevan Lilić**, Profesor na Pravnom fakultetu Beograd, Srbija
- 14. Moris Mendelson**, Član Kraljevskog savjeta, Advokat, Blackstone Chambers, London; Profesor međunarodnog prava, Univerzitet u Londonu, Velika Britanija
- 15. Konrad Olževski**, OSCE Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR)
- 16. Veselin Pavićević**, Profesor Izbornih sistema na Ekonomskom fakultetu Podgorica, Univerzitet u Crnoj Gori

---

<sup>1</sup> Abecedni red



17. **Kazimir Živko Pregl**, *Predsjedavajući Međunarodnog savjetodavnog odbora Fondacije «Institut za otvoreno društvo» predstavništvo Crna Gora*
18. **Irena Radović**, *Sefica Britanske kancelarije u Podgorici*
19. **Ciril Ribičić**, *Profesor ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Ljubljani, Slovenija*
20. **Vladimir Ristovski**, *Šef kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici*
21. **Vladimir Savkovic**, *Viši pravni savjetnik, Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori kancelarija u Podgorici*
22. **Gordana Siljanovska**, *Profesorica Ustavnog prava, Političkih sistema i Savremenih političkih sistema na Pravnom fakultetu u Skopju, Makedonija*
23. **Vojčeh Stanisławski**, *Centar za istočne studije, Poljska*
24. **Srđan Stojanović**, *Analitičar Međunarodne krizne grupe*
25. **Mijat Šuković**, *Akademik, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti*
26. **Karel Vondrak**, *Prvi sekretar ambasade Češke u Beogradu*
27. **Nebojša Vučinić**, *Profesor Međunarodnog prava na Pravnom fakultetu Podgorica, Univerzitet Crne Gore*
28. **Mladen Vukčević**, *Predsjednik Ustavnog suda Republike Crne Gore*
29. **Elizabet Voker**, *Istraživač, Grupa za međunarodno javno pravo i politiku, SAD*
30. **Noel Velan** *Advokat, Republika Irska*
31. **Ralf Vajld**, *Vanredni profesor, UCL Pravni Fakultet, Univerzitet u Londonu, Velika Britanija*
32. **Pol Vilijams**, *Profesor prava i međunarodnih odnosa na Američkom univerzitetu, Izvršni direktor Grupe za međunarodno javno pravo i politiku, SAD*



## Fotografije sa skupa







***ANEKS 2***

## **ZAKON O REFERENDUMU**

“Službeni list RCG”, br. 9/01,

“Službeni list SRJ”, br. 17/01

Na osnovu člana 88 tačka 2 Ustava Republike Crne Gore donosim

U K A Z

### O PROGLAŠENJU ZAKONA O REFERENDUMU

Proglašava se Zakon o referendumu koji je donijela Skupština Republike Crne Gore, na sjednici prvog vanrednog zasijedanja u 2001. godini, dana 19. februara 2001. godine  
Broj: 01-569/2 Podgorica, 20. februar 2001. godine

Predsjednik Republike Crne Gore  
Milo Đukanović, s. r.

# **ZAKON O REFERENDUMU**

## **I OSNOVNE ODREDBE**

### **Član 1**

Ovim zakonom uređuje se raspisivanje i sprovođenje referenduma, kao oblika prethodnog izjašnjavanja građana, organi za sprovođenje referenduma, način neposrednog izjašnjavanja građana na referendumu i zaštita prava građana u sprovođenju referenduma.

### **Član 2**

Referendum u Republici Crnoj Gori (u daljem tekstu: republički referendum) raspisuje se radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti Skupštine Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština Republike), na teritoriji ili dijelu teritorije Republike.

Referendum u opštini, Prestonici Crne Gore, odnosno glavnom gradu (u daljem tekstu: opštinski referendum) raspisuje se radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine.

### **Član 3**

Republički referendum mora se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o promjeni državnog statusa, promjeni oblika vladavine i promjeni granica.





Republički referendum može se raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti Skupštine Republike.

Opštinski referendum mora se raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana o osnivanju novih opština, ukidanja ili spajanja postojećih opština i promjeni sjedišta opština.

Opštinski referendum može se raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom opštine, u skladu sa zakonom.

#### Član 4

Rezultati referenduma su obavezujući za skupštinu koja je raspisala referendum.

#### Član 5

Odluku o raspisivanju republičkog referenduma donosi Skupština Republike, većinom glasova ukupnog broja poslanika u Skupštini.

Odluku o raspisivanju opštinskog referenduma donosi skupština opštine, u skladu sa statutom opštine.

Odlukom o raspisivanju referenduma utvrđuju se naročito: tekst pitanja o kome se građani izjašnjavaju na referendumu i datum održavanja referenduma.

Odluka o raspisivanju referenduma objavljuje se na način na koji se objavljuju propisi organa koji je raspisao referendum.

#### Član 6

Građanin se na referendumu izjašnjava o jednom ili više pitanja.

#### Član 7

Od dana raspisivanja referenduma do dana održavanja referenduma ne može proteći manje od 45 ni više od 90 dana.

#### Član 8 \*)

Pravo izjašnjenja na referendumu ima građanin koji, u skladu sa propisima o izborima, ima biračko pravo.

#### Član 9

Niko ne može pozvati na odgovornost građanina zbog izjašnjenja na referendumu, niti od njega tražiti da se izjasni kako je glasao ili zašto nije glasao.

---

\*) *Videti: Odluku Saveznog ustavnog suda IU broj 31/2001 kojom se utvrđuje da odredba čl. 8. nije saglasna sa Ustavom SRJ*



### **Član 10**

Na referendumu se građanin izjašnjava tajnim glasanjem.

Glasanje se vrši glasačkim listićem.

Glasati se može samo lično.

### **Član 11**

Organ koji je raspisao referendum dužan je da, najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja izvještaja nadležne komisije, konstatuje rezultate referenduma.

Organ iz stava 1 ovog člana dužan je da, u roku od 60 dana od dana održanog referenduma, donese odgovarajući akt, ako takva obaveza proizilazi iz rezultata referenduma.

### **Član 12**

Ako su se građani na referendumu izjasnili protiv određenog pitanja, ne može se u roku od 12 mjeseci to pitanje ponovo iznijeti na referendum.

### **Član 13**

Organi za sprovođenje referenduma su komisije i glasački odbori.

### **Član 14**

Sredstva za sprovođenje referenduma obezbjeđuju se u budžetu Republike, odnosno opštine.

Na radnje, akte, podneske i ostale spise u vezi sa sprovođenjem referenduma ne plaća se taksa.

### **Član 15**

Postupak sprovođenja referenduma je javan.

Javnost postupka sprovođenja referenduma podrazumijeva pravo svakog građanina da, pod ravnopravnim uslovima, posredstvom javnih glasila, bude blagovremeno i istinito informisan o svim fazama postupka i različitim stavovima povodom pitanja koje je postavljeno na referendumu.

Bliže odredbe o kampanji posredstvom javnih glasila propisuje nadležna skupština posebnom odlukom.

Kampanja preko javnih glasila i javnih skupova povodom referenduma prestaje 48 časova prije dana održavanja referenduma.

### **Član 16**

Zaštitu prava građana u sprovođenju referenduma obezbjeđuju komisije za sprovođenje referenduma, Ustavni sud Republike Crne Gore i nadležni sudovi.



## II ORGANI ZA SPROVOĐENJE REFERENDUMA

### Član 17

Organi za sprovođenje referenduma rade na osnovu zakona.

Za svoj rad organi za sprovođenje referenduma odgovaraju organu koji ih je imenovao.

Državni organi i organizacije i organi lokalne samouprave dužni su da organima za sprovođenje referenduma dostavljaju podatke potrebne za rad.

### Član 18

Organi za sprovođenje referenduma odlučuju većinom glasova ukupnog broja članova.

### Član 19

Rad organa za sprovođenje referenduma je javan.

### Član 20

Komisiju za sprovođenje referenduma čine: predsjednik, sekretar i određen broj članova.

Prilikom imenovanja članova komisije obavezno se vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti političkih stranaka u skupštini koja je raspisala referendum.

Predsjedniku, sekretaru i članovima komisije imenuju se zamjenici.

Predsjedniku, sekretaru i članovima komisije mandat traje do konstatovanja rezultata referenduma od strane skupštine koja je raspisala referendum.

Predsjednik, sekretar i članovi komisije imenuju se iz reda diplomiranih pravnika i moraju imati biračko pravo.

### Član 21

Republički referendum sprovode:

- Republička komisija za sprovođenje referenduma (u daljem tekstu: Republička komisija),
- Komisija za sprovođenje republičkog referenduma u opštini i
- glasački odbori.

Komisije iz stava 1 ovog člana imenuje Skupština Republike, najkasnije u roku od 10 dana od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju referenduma.



### Član 22

Republičku komisiju čine: predsjednik, sekretar i devet članova.

Komisiju za sprovođenje republičkog referenduma u opštini čine: predsjednik, sekretar i sedam članova.

### Član 23

Republička komisija:

- donosi poslovnik o svom radu,
- stara se o zakonitom sprovođenju republičkog referenduma,
- usklađuje rad komisija i daje im uputstva za sprovođenje republičkog referenduma,
- stara se o obezbjeđivanju materijala za glasanje za sve organe koji sprovode republički referendum, kao i za izvršavanje tehničkih priprema referenduma,
- propisuje obrasce za sprovođenje republičkog referenduma,
- utvrđuje rezultate republičkog referenduma,
  - podnosi izvještaj Skupštini Republike o rezultatu glasanja na republičkom referendumu,
- javno objavljuje rezultate republičkog referenduma i po svakom glasačkom mjestu u Republici,
- vrši druge poslove utvrđene ovim zakonom.

### Član 24

Komisija za sprovođenje republičkog referenduma u opštini:

- donosi poslovnik o svom radu,
- određuje glasačka mjesta,
- imenuje glasačke odbore i stara se o pravilnosti njihovog rada,
- vrši tehničke pripreme glasanja na republičkom referendumu,
- preuzima od glasačkih odbora materijale o glasanju na republičkom referendumu,
- utvrđuje rezultat glasanja republičkog referenduma na teritoriji opštine,
- dostavlja izvještaj Republičkoj komisiji o rezultatima glasanja,
- vrši druge poslove utvrđene ovim zakonom.

### Član 25

Opštinski referendum sprovodi:

- komisija za sprovođenje opštinskog referenduma i
- glasački odbori.

Komisiju za sprovođenje opštinskog referenduma imenuje skupština opštine najkasnije u roku od 10 dana od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju referenduma.

Aktom o obrazovanju komisije za sprovođenje opštinskog referenduma određuje se broj članova i imenuje članovi komisije, u skladu sa ovim zakonom.



### Član 26

Komisija za sprovođenje opštinskog referenduma:

- donosi poslovnik o svom radu,
- stara se o zakonitom sprovođenju opštinskog referenduma,
- stara se o obezbjeđivanju materijala za glasanje i propisuje obrasce za sprovođenje opštinskog referenduma,
- određuje glasačka mjesta,
- imenuje glasačke odbore i stara se o pravilnosti njihovog rada,
- utvrđuje rezultate opštinskog referenduma,
- podnosi izvještaj skupštini opštine o rezultatima glasanja na opštinskom referendumu,
- javno objavljuje rezultate opštinskog referenduma i po svakom glasačkom mjestu u opštini,
- vrši druge poslove utvrđene ovim zakonom.

### Član 27

Glasački odbor imenuje se za svako glasačko mjesto, najkasnije 10 dana prije dana određenog za izjašnjavanje na referendumu.

Glasački odbor čine predsjednik i šest članova.

Predsjedniku i članovima glasačkog odbora imenuju se zamjenici.

Predsjednik i članovi glasačkog odbora i njihovi zamjenici imenuju se za svaki referendum.

Prilikom imenovanja glasačkog odbora, obavezno se vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti političkih stranaka u skupštini koja je raspisala referendum.

Predsjednik i članovi glasačkog odbora moraju imati biračko pravo.

### Član 28

Glasački odbor rukovodi glasanjem na glasačkom mjestu, obezbjeđuje pravilnost i tajnost glasanja i utvrđuje rezultate glasanja na glasačkom mjestu.

Glasački odbor se stara o održavanju reda na glasačkom mjestu za vrijeme izjašnjavanja na referendumu.

Glasački odbor, iz reda svojih članova, određuje dva povjerenika za glasanje van biračkog mjesta, s tim da jedan od povjerenika, po mogućnosti, bude iz jedne od dvije opozicione partije u odgovarajućoj skupštini koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj glasova.



### III SPROVOĐENJE REFERENDUMA

#### Član 29

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na: biračka mjesta i glasanje na biračkim mjestima i glasanje putem pisma; izborni materijal; glasanje; utvrđivanje rezultata, ponavljanje izbora; posmatračice izbora, troškove sprovođenja izbora i druga pitanja, shodno se primjenjuju u postupku sprovođenja referenduma, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

#### Član 30

Referendum se sprovodi po biračkom spisku koji služi za izbore. U postupku sprovođenja referenduma primjenjuju se odredbe Zakona o biračkim spiskovima.

#### Član 31

Glasački listić za glasanje na referendumu sadrži:

- 1) naziv organa koji je raspisao referendum,
- 2) dan održavanja referenduma,
- 3) tekst pitanja o kome građani treba da se izjasne na referendumu,
- 4) riječ "za" i riječ "protiv" odštampane jedna pored druge, ako je postavljeno jedno pitanje, a ako je postavljeno više pitanja ispred svakog pitanja koja su poređana jedno ispod drugog stoji redni broj,
- 5) otisak pečata nadležne komisije.

Pored podataka iz stava 1 ovog člana, glasački listić na poledini u gornjem desnom uglu sadrži naziv opštine, naziv glasačkog mjesta, oznaku za broj glasačkog mjesta i pečat glasačkog odbora koji sadrži naziv i broj glasačkog mjesta.

#### Član 32

Glasački listić štampa se tako da ima dva dijela i to kontrolni kupon, odnosno odrezak glasačkog listića na kojem se nalazi jedinstveni serijski broj i glasački listić.

Jedinstveni serijski broj ne smije biti odštampan na glasačkom listiću.

Kontrolni kupon, odnosno odrezak glasačkog listića i glasački listić odvojeni su perforacijom.

Raspon serijskih brojeva na kontrolnom kuponu odgovara broju glasača upisanih u birački spisak, s tim što se broj glasačkih listića po redosljedu serijskih brojeva na kontrolnom kuponu određuje za svako glasačko mjesto.

Kontrolni kupon glasačkog listića štampa se, po širini, najviše do jedne polovine širine glasačkog listića.



### Član 33

Ako je na referendumu postavljeno jedno pitanje, građanin glasa tako što zaokružuje riječ "za" ili riječ "protiv".

Ako je na referendumu postavljeno više pitanja, građanin glasa zaokruživanjem rednog broja ispred pitanja.

Nevažeći glasački listić, ako je na referendumu postavljeno jedno pitanje, je onaj na kome građanin nije zaokružio ni riječ "za" ni riječ "protiv" ili je zaokružio riječi tako da se sa sigurnošću ne može utvrditi za što se građanin izjasnio ili onaj na kome je zaokružena i riječ "za" i riječ "protiv".

Nevažeći glasački listić, ako je na referendumu postavljeno više pitanja, je onaj na kome građanin nije zaokružio ni jedan redni broj ili je zaokružio tako da se sa sigurnošću ne može utvrditi zašto je glasao, ili onaj na kome je zaokruženo više rednih brojeva.

### Član 34

Na republičkom referendumu koristi se nevidljivo mastilo - sprej i optički čitač spreja.

### Član 35

Po završenom glasanju glasački odbor utvrđuje i broj građana koji su glasali "za" i broj građana koji su glasali "protiv", ako je na referendumu postavljeno jedno pitanje, a ako je postavljeno više pitanja utvrđuje i broj glasova koje je dobilo pojedino pitanje.

U zapisnik, odnosno izvještaj organa za sprovođenje referenduma unose se i podaci iz stava 1 ovog člana.

### Član 36

Republička komisija utvrđuje i objavljuje rezultate republičkog referenduma.

Komisija za sprovođenje opštinskog referenduma utvrđuje i objavljuje rezultat opštinskog referenduma.

Republička, odnosno komisija za sprovođenje opštinskog referenduma javno objavljuje podatke o:

- broju glasača upisanih u birački spisak,
- broju glasača koji su glasali na glasačkom mjestu,
- broju glasača koji su glasali van glasačkog mjesta,
- broju glasača koji su glasali,
- broju primljenih glasačkih listića,
- broju neupotrijebljenih glasačkih listića,
- broju upotrijebljenih glasačkih listića,
- broju važećih glasačkih listića,
- broju nevažećih glasačkih listića,
- broju glasača koji su glasali "za",



- broju glasača koji su glasali "protiv",
- broju glasova koje je dobilo pojedino pitanje.

Rezultati republičkog referenduma objavljuju se u "Službenom listu Republike Crne Gore", a opštinskog referenduma u "Službenom listu Republike Crne Gore - opštinski propisi", najkasnije u roku od 15 dana od dana održavanja referenduma.

### **Član 37**

Odluka na referendumu donosi se većinom glasova građana koji su glasali, pod uslovom da je na referendum izašla većina od ukupnog broja građana koji imaju pravo izjašnjavanja na referendumu.

## **IV ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA U SPROVOĐENJU REFERENDUMA**

### **Član 38**

Građanin koji ima pravo izjašnjavanja na referendumu može podnijeti prigovor nadležnoj komisiji zbog nepravilnosti u sprovođenju referenduma.

Prigovor iz stava 1 ovog člana podnosi se u roku od 72 časa od časa kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja.

Prigovor iz stava 1 ovog člana podnosi se neposredno nadležnoj komisiji.

### **Član 39**

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta glasačkog odbora podnosi se nadležnoj komisiji.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta komisije za sprovođenje republičkog referenduma u opštini, podnosi se Republičkoj komisiji.

### **Član 40**

Nadležna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.

Ako nadležna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju.

Ako nadležna komisija po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

### **Član 41**

Protiv rješenja komisije za sprovođenje opštinskog referenduma, kojim je odbačen ili odbijen prigovor ili protiv odluke, radnje ili propusta ove komisije može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Republike Crne Gore.





### Član 42

Protiv rješenja komisije za sprovođenje republičkog referenduma u opštini, kojim je odbačen ili odbijen prigovor, može se izjaviti prigovor Republičkoj komisiji.

Protiv rješenja Republičke komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor ili protiv odluke, radnje ili propusta ove komisije može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Republike Crne Gore.

### V ZAVRŠNE ODREDBE

### Član 43

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o referendumu ("Službeni list RCG", br. 3/92 i 7/92).

### Član 44

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Republike Crne Gore".



Na osnovu amandmana LXXXII tačka 1. stav 7. na Ustav republike Crne Gore, na sjednici održanoj 12.10.92., donijeta je odluka o proglašenju Ustava Republike Crne Gore.

## **USTAV REPUBLIKE CRNE GORE**

*(Objavljen u "Sl. listu RCG", br. 48/92)*

Na osnovu istorijskog prava crnogorskog naroda na sopstvenu državu stečenog u vjekovnim borbama za slobodu;

na osnovu privrženosti građana Crne Gore slobodi, demokratiji, jednakosti među ljudima i prijateljstvu među narodima;

na osnovu uvjerenja da je priroda izvor zdravlja, duhovnosti i kulture ljudskog roda, a država čuvar svetinje i čistote prirode;

na osnovu odluke građana da Crna Gora, kao suverena i ravnopravna republika, nastavi da živi u zajedničkoj državi Jugoslaviji -

Skupština Republike Crne Gore, u težnji da trajno obezbijedi i učvrsti blagodeti mira, čovječnosti, pravde i slobode, usvaja i proglašava Ustav Republike Crne Gore.

### **PRVI DIO**

#### **OSNOVNE ODREDBE**

##### **Član 1.**

###### **Država**

Crna Gora je demokratska, socijalna i ekološka država. Crna Gora je republika. Crna Gora je članica SR Jugoslavije.

##### **Član 2.**

###### **Suverenost**

Crna Gora je suverena u pitanjima koja nije prenijela u nadležnost SRJ. Suverenost pripada građanima. Građani ostvaruju vlast neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika. O promjeni državnog statusa, oblika vladavine i promjeni granice ne može se odlučivati bez prethodno sprovedenog referenduma građana.



**Član 3****Demokratija**

Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana.

**Član 4.****Vladavina prava**

Država počiva na vladavini prava. Vlast je vezana Ustavom i zakonom.

**Član 5.****Podjela vlasti**

Vlast u Crnoj Gori uređuje se po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast Vlada a sudsku vlast sudovi. Crnu Goru predstavlja predsjednik Republike. Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud .

**Član 6.****Državni simboli**

Crna Gora ima grb, zastavu i himnu.

**Član 7.****Glavni grad**

Glavni grad Crne Gore je Podgorica.

Prestonica Crne Gore je Cetinje.

**Član 8.****Teritorija**

Teritorija Crne Gore je jedinstvena i neutuđiva. Crna Gora se teritorijalno organizuje u opštine.

**Član 9.****Jezik i pismo**

U Crnoj Gori u službenoj upotrebi je srpski jezik ijekavskog izgovora. Ravnopravno je ćirilčno i latinično pismo. U opštinama u kojima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici nacionalnih i etničkih grupa u službenoj upotrebi su i njihovi jezici i pisma.

**Član 10.****Državljanstvo**

U Crnoj Gori postoji crnogorsko državljanstvo. Niko ne može biti lišen crnogorskog državljanstva niti prava da promijeni to državljanstvo.

**Član 11.****Vjeroispovijesti**

Pravoslavna crkva, Islamska vjerska zajednica, Rimokatolička crkva i druge vjeroispovijesti su odvojene od države. Vjeroispovijesti samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju i vjerske poslove, u granicama pravnog poretka. Država materijalno pomaže vjeroispovijesti.



### **Član 12.**

#### **Zakonodavstvo**

Zakonom se u skladu sa ustavom uređuju:

- 1) način ostvarivanja sloboda i prava ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 2) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;
- 3) sistem lokalne samouprave ;
- 4) druga pitanja od interesa za republiku.

### **Član 13.**

#### **Granice sloboda**

U Crnoj Gori slobodno je sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno. Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona. Javni funkcioner obavezan je da savjesno i čestito obavlja funkciju i odgovoran je za to.

## **DRUGI DIO**

### **SLOBODE I PRAVA**

### **Član 14.**

#### **Osnov**

Slobode i prava ostvaruju se na osnovu Ustava.

### **Član 15.**

#### **Sloboda i jednakost**

Građani su slobodni i jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost i lično svojstvo. Svi su pred zakonom jednaki.

### **Član 16.**

#### **Nepovredivost**

Slobode i prava su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje slobode i prava drugih. Zloupotreba sloboda i prava protivustavna je i kažnjiva.

### **Član 17.**

#### **Zaštita**

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku.

Pravo žalbe: Svakome se jamči pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rešava o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

### **Član 18.**

#### **Pravna pomoć**

Svako ima pravo na pravnu pomoć. Pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba i druge službe.



**Član 19.****Životna sredina**

Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obavještenje o njenom stanju. Svako je obavezan da unapređuje i čuva životnu sredinu.

**1. Lične slobode i prava****Član 20.****Nepovredivost ličnosti**

Jamči se nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka, njegove privatnosti i ličnih prava. Jamči se dostojanstvo i sigurnost čovjeka.

**Član 21.****Smrtna kazna**

Život čovjeka je neprikosnoven. Smrtna kazna može se propisati i izreći samo za najteže oblike krivičnih djela.

**Član 22.****Lišenje slobode**

Svako ima pravo na ličnu slobodu. Lice lišeno slobode mora odmah biti obaviješteno, na svom jeziku ili jeziku koji razumije, o razlozima lišenja slobode. Lice lišeno slobode istovremeno mora biti upoznato da nije dužno ništa da izjavi. Na zahtjev lica lišenog slobode organ je dužan da o lišenju slobode odmah obavijesti njegove najbliže. Lice lišeno slobode ima pravo da njegovom saslušanju prisustvuje branilac koga izabere. Nezakonito lišavanje slobode je kažnjivo.

**Član 23.****Pritvor**

Lice za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo krivično djelo može, na osnovu odluke nadležnog suda, biti pritvoreno i zadržano u pritvoru, samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka. Pritvorenom licu mora se uručiti obrazloženo rešenje u času pritvaranja ili najkasnije u roku 24 časa od pritvaranja. Protiv ovog rešenja pritvoreno lice ima pravo žalbe, o kojoj sud odlučuje u roku od 48 časova. Trajanje pritvora mora biti svedeno na najkraće moguće vrijeme. Pritvor može trajati po odluci prvostepenog suda najduže tri mjeseca od dana pritvaranja. Ovaj rok se odlukom višeg suda može produžiti još za tri mjeseca. Ako se do isteka tih rokova ne podigne optužnica, okrivljeni se pušta na slobodu. Pritvor maloljetnika ne može trajati duže od 60 dana.



**Član 24.****Poštovanje ličnosti**

Jamči se poštovanje ljudske ličnosti i dostojanstva u krivičnom i svakom drugom postupku, u slučaju lišenja, odnosno ograničenja slobode i za vrijeme izvršavanja kazne. Zabranjeno je i kažnjivo svako nasilje nad licem koje je lišeno slobode, odnosno kome je sloboda ograničena, kao i svako iznuđivanje priznanja i izjava.

**Zaštita fizičkog integriteta**

Niko ne smije biti podvrgnut mučenju, ponižavajućem kažnjavanju i postupanju. Zabranjeno je vršiti na čovjeku, bez njegove dozvole, medicinske i druge oglede.

**Član 25.****Načelo zakonitosti**

Niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo predviđeno zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena. Krivična djela i krivične sankcije određuju se zakonom. Niko ne može biti smatran krivim za krivično djelo dok to ne bude utvrđeno pravosnažnom odlukom suda.

**Naknada štete**

Lice koje je neosnovano lišeno slobode ili je neosnovano osuđeno ima pravo na naknadu štete od države.

**Pravo na odbranu**

Svakome se jamči pravo na odbranu i pravo da uzme branioca pred sudom ili drugim organom nadležnim za vođenje postupka.

**Član 26.****Blaži zakon**

Krivična i druga kažnjiva djela utvrđuju se i kazne za njih izriču po zakonu ili propisu zasnovanom na zakonu koji je važio u vrijeme izvršenja djela, osim ako je novi zakon ili propis zasnovan na zakonu blaži za učinioca.

**Član 27.****Ne bis in idem**

Niko ne može dva puta odgovarati za isto kažnjivo djelo.

**Član 28.****Kretanje i nastanjivanje**

Građaninu se jamči sloboda kretanja i nastanjivanja. Sloboda kretanja i nastanjivanja može se ograničiti samo ako je to potrebno za vođenje krivičnog postupka, sprečavanja širenja zaraznih bolesti ili za odbranu SR Jugoslavije.

**Član 29.****Stan**

Stan je nepovrediv. Službeno lice može ući u stan ili druge prostorije protiv volje njegovog držaoca i u njima vršiti pretres na osnovu odluke suda. Pretres se vrši u prisustvu dva



svjedoka. Službeno lice smije ući u tuđi stan ili druge prostorije i bez odluke suda i vršiti pretres bez prisustva svjedoka ako je to neophodno radi neposrednog hvatanja učinioca krivičnog djela ili radi spasavanja ljudi i imovine.

#### **Član 30.**

##### **Tajna pisma**

Tajna pisma i drugih sredstava opštenja je nepovrediva. Od načela nepovredivosti tajne pisma i drugih sredstava opštenja može se odstupiti na osnovu odluke suda ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za odbranu SR Jugoslavije.

#### **Član 31.**

##### **Podaci od ličnosti**

Jamči se zaštita podataka o ličnosti. Zabranjena je upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni. Svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o ličnosti koji se na njega odnose, kao i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe.

## **2. Političke slobode i prava**

#### **Član 32.**

##### **Biračko pravo**

Građanin Crne Gore koji je navršio 18 godina ima pravo da bira i da bude biran. Biračko pravo se ostvaruje na izborima. Biračko pravo je opšte i jednako. Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

#### **Član 33.**

##### **Inicijativa, predstavka i peticija**

Svako ima pravo da pokrene inicijativu, podnese predstavku, peticiju ili predlog državnom organu i da dobije odgovor. Niko ne može da bude pozvan na odgovornost, niti trpeti druge štetne posledice zbog stavova iznijetih u inicijativi, predstavci, peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično djelo.

#### **Član 34.**

##### **Slobode čovjeka**

Jamči se sloboda ubjeđenja i savjesti. Jamči se sloboda misli i izražavanja mišljenja, slobode vjerovanja, javnog ili privatnog ispovijedanja vjere, kao i sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, kulture i upotrebe svog jezika i pisma. Niko nije obavezan da se izjašnjava o svom mišljenju, vjeri i nacionalnoj pripadnosti.

#### **Član 35.**

##### **Sloboda štampe**

Jamči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještenja. Građani imaju pravo da u sredstvima javnog obavještanja izražavaju i objavljuju svoja mišljenja. Izdavanje novina



i javno obavještanje dostupno je svima, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa. Radio-difuzni sistem uređuje se zakonom.

#### **Član 36.**

##### **Odgovor, ispravka, naknada štete**

Jamči se pravo na ogovor i pravo na ispravku objavljenog netačnog podatka ili obavještenja, kao i pravo na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja.

#### **Član 37.**

##### **Cenzura štampe**

Zabranjena je cenzura štampe i drugih vidova javnog obavještanja.

##### **Rasturanje štampe**

Niko ne može spriječiti rasturanje štampe i širenje drugih obavještenja, osim ako se odlukom suda utvrdi da se njima poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore i SR Jugoslavije, kršenje zajamčenih sloboda i prava, ili izaziva nacionalna, rasna ili vjerska mržnja i netrpeljivost.

#### **Član 38.**

##### **Sloboda govora**

Jamči se sloboda govora i javnog istupanja.

#### **Član 39.**

##### **Sloboda zbora**

Građanima se jamči sloboda zbora i drugog mirnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu. Sloboda zbora i drugog mirnog okupljanja građana može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog organa radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja i morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine.

#### **Član 40.**

##### **Sloboda udruživanja**

Građanima se jamči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa. Država pomaže politička, sindikalna i druga udruženja, kad za to postoji javni interes.

#### **Član 41.**

##### **Zabrana organizovanja**

Zabranjeno je političko organizovanje u državnim organima. Profesionalni pripadnici policije ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Sudije, sudije Ustavnog suda i državni tužilac ne mogu biti članovi organa političkih stranaka.

#### **Član 42.**

##### **Tajne i paravojne organizacije**

Zabranjeno je djelovanje političkih, sindikalnih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore





i SR Jugoslavije, kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti. Zabranjeno je osnivanje tajnih organizacija i neregularnih vojski.

#### **Član 43.**

##### **Neravnopravnost i netrpeljivost**

Protivustavno je i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje nacionalne, vjerske, rasne i druge neravnopravnosti, kao i izazivanje i raspirivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti.

#### **Član 44.**

##### **Građani i međunarodne organizacije**

Građani imaju pravo učešća u regionalnim i međunarodnim nevladinim organizacijama. Građani imaju pravo obraćanja međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajamčenih Ustavom

### ***3. Ekonomske, socijalne i kulturne slobode i prava***

#### **Član 45.**

##### **Svojina**

Jamči se pravo svojine. Niko ne može biti lišen prava svojine niti mu se pravo svojine može ograničiti osim kada to zahtijeva javni interes utvrđen zakonom ili na osnovu zakona uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.

#### **Član 46.**

##### **Nasleđivanje**

Jamči se pravo nasleđivanja.

#### **Član 47.**

##### **Privređivanje i preduzetništvo**

Jamči se sloboda privređivanja i sloboda preduzetništva. Zabranjeni su svaki akt i radnja kojima se stvara ili podstiče monopolski položaj i sprečava tržišno privređivanje.

#### **Član 48.**

##### **Ograničavanja svojine i privređivanja**

Pravo svojine i sloboda privređivanja mogu se ograničiti zakonom, odnosno uredbom sa zakonskom snagom, za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja.

#### **Član 49.**

##### **Porezi**

Svako je obavezan da plaća poreze i druge dažbine.



**Član 50.****Autorska prava**

Jamči se sloboda stvaranja i objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima moralna i imovinska prava.

**Član 51.****Opšta opasnost**

Svako je obavezan da učestvuje u sprečavanju i otklanjanju opšte opasnosti.

**Član 52.****Pravo na rad**

Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti. Zabranjen je prinudni rad.

**Član 53.****Prava zaposlenih**

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu. Zaposleni imaju pravo na ograničeno radno vrijeme i plaćeni odmor. Zaposleni imaju pravo na zaštitu na radu. Omladina, žene i invalidi uživaju posebnu zaštitu na radu.

**Član 54.****Štrajk**

Zaposleni imaju pravo na štrajk radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa. Zaposleni u državnim organima i profesionalni pripadnici policije nemaju pravo na štrajk.

**Član 55.****Socijalno osiguranje**

Obaveznim osiguranjem zaposleni obezbjeđuju sebi i članovima porodice sve oblike socijalnog osiguranja. Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost građaninu koji je nesposoban za rad i nema sredstva za život, kao i građaninu koji nema sredstva za život.

**Član 56.****Zaštita invalida**

Invalidima se jamči posebna zaštita.

**Član 57.****Zdrastvena zaštita**

Svako ima pravo na zaštitu zdravlja. Djeca, trudnice i stara lica imaju pravo na zdrastvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu.

**Član 58.****Brak**

Brak se može zakljuciti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca.

**Član 59.**

Porodica uživa posebnu zaštitu. Roditelji su obavezni da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju.

Djeca su obavezna da se staraju o svojim roditeljima kojima je potrebna pomoć.



**Član 60.****Majka i dijete**

Majka i dijete uživaju posebnu zaštitu. Djeca rođena van braka imaju ista prava i obaveze kao i djeca rođena u braku.

**Član 61.****Zloupotreba djece**

Zabranjena je zloupotreba djece. Zabranjeno je zapošljavanje djece i maloljetnjika na poslovima štetnim za njihovo zdravlje i razvoj.

**Član 62.****Školovanje**

Svako ima pravo na školovanje pod jednakim uslovima. Osnovno školovanje je obavezno i za njega se ne plaća školarina.

**Član 63.****Autonomija univerziteta**

Jamči se autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova.

**Član 64.****Nauka, kultura i umjetnost**

Država pomaže i podstiče razvoj prosvete, nauke, kulture, umjetnosti, sporta, fizičke i tehničke kulture. Država štiti naučne, kulturne, umjetničke i istrijske vrijednosti.

**Član 65.****Država i priroda**

Država štiti životnu sredinu. Sloboda privređivanja i sloboda preduzetništva ograničene su zaštitom životne sredine.

**4. Lokalna samouprava****Član 66.****Lokalna samouprava**

Jamči se pravo na lokalnu samoupravu. Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini i glavnom gradu. Građani u lokalnoj samoupravi odlučuju neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika o određenim javnim i drugim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo. Organi lokalne samouprave u opštini su skupština i predsjednik opštine.

Republika pomaže lokalnu samoupravu.



## ***5. Posebna prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa***

### **Član 67.**

#### **Zaštita identita**

Pripadnicima nacionalnih i etničkih grupa jamči se zaštita nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Zaštita prava nacionalnih i etničkih grupa ostvaruje se u skladu sa međunarodnom zaštitom ljudskih i građanskih prava.

### **Član 68.**

#### **Jezik, pismo, školovanje i informisanje**

Pripadnici nacionalnih i etničkih grupa imaju pravo na slobodnu upotrebu svog jezika i pisma, pravo na školovanje i pravo na informisanje na svom jeziku.

### **Član 69.**

#### **Simboli**

Pripadnici nacionalnih i etničkih grupa imaju pravo na upotrebu i isticanje nacionalnih simbola.

### **Član 70.**

#### **Udruživanje**

Pripadnici nacionalnih i etničkih grupa imaju pravo osnivanja prosvjetnih, kulturnih i vjerskih udruženja, uz materijalnu pomoć države.

### **Član 71.**

#### **Nastavni programi**

Nastavni programi prosvjetnih ustanova obuhvataju i istoriju i kulturu nacionalnih i etničkih grupa.

### **Član 72.**

#### **Jezik**

Pripadnicima nacionalnih i etničkih grupa jamči se pravo na upotrebu svog jezika u postupku pred državnim organima.

### **Član 73.**

#### **Zastupljenost**

Pripadnicima nacionalnih i etničkih grupa jamči se pravo srazmjerne zastupljenosti u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave.

### **Član 74.**

#### **Kontakti**

Pripadnici nacionalnih i etničkih grupa imaju pravo da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno i istorijsko nasleđe, kao i vjerska ubjeđenja, bez štete za Crnu Goru.



**Pravo obraćanja**

Pripadnici nacionalnih i etničkih grupa imaju pravo učešća u regionalnim i međunarodnim nevladinim organizacijama, kao i pravo obraćanja međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajamčenih Ustavom.

**Član 75.****Ostvarivanje prava**

Posebna prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa ne mogu se ostvariti suprotno Ustavu, načelima međunarodnog prava i načelu teritorijalne cjelovitosti Crne Gore.

**Član 76.**

Radi očuvanja i zaštite nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta pripadnika nacionalnih i etničkih grupa i ostvarivanja njihovih prava utvrđenih Ustavom, u Crnoj Gori se obrazuje Republički savjet za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa. Republičkim savjetom za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa rukovodi predsjednik Republike.

Sastav i nadležnosti Republičkog savjeta utvrđuje Skupština.

**TREĆI DIO****UREĐENJE VLASTI****1. Skupština****Član 77.****Sastav i izbor**

Skupštinu čine poslanici koje biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava. Poslanik se bira na šest hiljada birača.

**Samostalnost poslanika**

Poslanik se opredeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i ne može biti opozvan.

**Profesionalnost**

Poslanik ima pravo da funkciju obavlja profesionalno.

**Član 78.**

Mandat Skupštine traje četiri godine. Za vrijeme ratnog stanja, mandat Skupštine produžava se do uspostave mira. Na predlog najmanje 25 poslanika, vlade ili predsjednika Republike, Skupština može skratiti mandat.

**Član 79.****Imunitet**

Poslanik uživa imunitet. Poslanik ne može biti pozvan na odgovornost za govor u Skupštini. Protiv poslanika ne može se pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor bez



prethodnog odobrenja Skupštine. Poslanik može biti pritvoren bez odobrenja Skupštine ako je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora.

Imunitet, kao i poslanik, uživaju: predsjednik Republike, članovi Vlade, sudije, sudije Ustavnog suda i državni tužilac.

#### **Član 80.**

##### **Predsjednik i potpredsjednik**

Skupština ima predsjednika i jednog ili više potpredsjednika, koje bira iz svog sastava, na vrijeme od četiri godine. Predsjednik predstavlja Skupštinu, raspisuje izbore za predsjednika Republike i vrši druge poslove utvrđene Poslovníkom Skupštine.

#### **Član 81.**

##### **Nadležnost**

Skupština:

- 1) donosi Ustav;
- 2) donosi zakone, druge propise i opšte akte;
- 3) donosi prostorni plan Crne Gore, budžet i završni račun;
- 4) utvrđuje načela za organizaciju državne uprave;
- 5) potvrđuje međunarodne ugovore iz nadležnosti Republike;
- 6) raspisuje republički referendum;
- 7) raspisuje javne zajmove i odlučuje o zaduživanju Crne Gore;
- 8) bira i razrješava predsjednika i članove Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda, predsjednike i sudije svih sudova;
- 9) imenuje i razrješava državnog tužioca i druge funkcionare;
- 10) daje amnestiju za krivična djela utvrđena republičkim zakonom;
- 11) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

#### **Član 82.**

##### **Zasijedanja**

Skupština radi na redovnim i vanrednim zasijedanjima. Redovno zasijedanje održava se dva puta godišnje, u skladu sa Poslovníkom Skupštine. Prvo redovno zasijedanje počinje prvog radnog dana u martu, a drugo prvog radnog dana u oktobru. Vanredno zasijedanje saziva se na zahtjev najmanje trećine ukupnog broja poslanika, predsjednika Republike i predsjednika Vlade.

#### **Član 83.**

##### **Odlučivanje**

Skupština odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine ukupnog broja poslanika, a odluke donosi većinom glasova prisutnih poslanika, ako Ustavom nije drukčije određeno. Skupština odlučuje većinom glasova ukupnog broja poslanika o zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava, uređuje izborni sistem, utvrđuje materijalne obaveze građana, uređuju državni simboli, o razrješanju predsjednika Republike, o izboru



Vlade i povjerenju Vladi, o raspisivanju referenduma, o skraćivanju mandata i o svom poslovniku ..

#### **Član 84.**

##### **Raspuštanje Skupštine**

Skupština se raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 60 dana od dana kada predsjednik Republike predloži kandidata za predsjednika Vlade. Skupština se ne može raspuštiti za vrijeme ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti ili vanrednog stanja. Ako Skupština duže vrijeme ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom, Vlada može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika u Skupštini, raspustiti Skupštinu. Vlada ne može raspustiti Skupštinu ako je pokrenut postupak glasanja o nepovjerenju Vladi. Raspuštanje Skupštine utvrđuje ukazom predsjednik Republike i određuje datum izbora za novu Skupštinu.

#### **Član 85.**

##### **Predlaganje zakona**

Pravo predlaganja zakona, drugog propisa ili opšteg akta imaju Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada birača.

## **2. Predsjednik Republike**

#### **Član 86.**

##### **Izbor**

Predsjednika Republike biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, na vrijeme od pet godina. Za vrijeme ratnog stanja mandat predsjednika Republike se produžava do uspostavljanja mira. Isto lice može biti izabrano za predsjednika Republike najviše dva puta .

#### **Član 87.**

##### **Prestanak mandata**

Mandat predsjednika Republike prestaje istekom vremena na koje je biran, razrješenjem ili ostavkom. Predsjednika Republike može razriješiti Skupština samo kad Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav. Postupak za utvrđivanje povrede Ustava pokreće Skupština.

#### **Član 88.**

##### **Nadležnost**

Predsjednik Republike:

- 1) predstavlja Republiku u zemlji i inostranstvu;
- 2) proglašava ukazom zakone;
- 3) raspisuje izbore za Skupštinu;
- 4) predlaže Skupštini kandidata za predsjednika Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda;
- 5) predlaže Skupštini raspisivanje republičkog referenduma;



- 6) daje pomilovanja za krivična djela propisana republičkim zakonom;
- 7) daje odlikovanja i priznanja;
- 8) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

Predsjednik Republike je član Vrhovnog savjeta odbrane.

#### **Član 89.**

##### **Proglašenje zakona**

Predsjednik Republike ukazom proglašava zakon u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja. Predsjednik Republike može, u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona, zahtijevati da Skupština ponovo odlučuje o zakonu. Predsjednik Republike je dužan da proglasi ponovo usvojeni zakon.

#### **Član 90.**

##### **Vršenje funkcije**

U slučaju prestanka mandata predsjednika Republike, do izbora novog predsjednika, kao i u slučaju privremene spriječenosti predsjednika da obavlja svoju funkciju, tu funkciju obavlja predsjednik Skupštine, odnosno predsjednik Vlade ako je Skupština raspuštena.

### **3. Vlada**

#### **Član 91.**

##### **Sastav**

Vladu čine predsjednik, jedan ili više podpredsjednika i ministri.

##### **Predsjednik**

Predsjednik Vlade rukovodi Vladom.

#### **Član 92.**

##### **Izbor**

Kandidat za predsjednika Vlade iznosi u Skupštini svoj program i predlaže sastav Vlade. Ako Skupština ne prihvati program, predsjednik Republike, u roku od deset dana, predlaže novog kandidata za predsjednika Vlade.

#### **Član 93.**

##### **Nespojivost funkcije**

Član Vlade ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.





**Član 94.****Nadležnost**

Vlada:

- 1) utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku;
- 2) predlaže i izvršava zakone, druge propise i opšte akte;
- 3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;
- 4) zaključuje međunarodne ugovore iz nadležnosti Republike;
- 5) predlaže prostorni plan, budžet i završni račun Republike;
- 6) utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave;
- 7) vrši nadzor nad radom ministarstava i drugih organa uprave, poništava i ukida njihove akte;
- 8) donosi odredbe sa zakonskom snagom za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili rata, ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane, koje je dužna podnijeti na potvrdu Skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom.

**Član 95.****Ostavka**

Vlada i član Vlade mogu podnijeti ostavku. Ostavka predsjednika Vlade smatra se ostavkom Vlade.

**Razrješenje**

Predsjednik Vlade može predložiti Skupštini da razriješi člana Vlade.

**Član 96.****Pitanje povjerenja**

Vlada može u Skupštini postaviti pitanje svog povjerenja.

**Član 97.****Pitanje nepovjerenja**

Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi. Predlog da se glasa o nepovjerenju može podnijeti najmanje deset poslanika. O nepovjerenju Vladi glasa se najranije tri dana od podnošenja predloga. Ako je Vlada dobila povjerenje, predlog za glasanje o nepovjerenju iz istih razloga ne može se podnijeti u roku kraćem od 90 dana od dana glasanja.

**Član 98.****Prestanak mandata**

Vladi prestaje mandat prestankom mandata Skupštine, raspuštanjem Skupštine, podnošenjem ostavke i kad izgubi povjerenje. Vlada koja je izgubila povjerenje, koja je podnijela ostavku ili joj je prestao mandat zbog raspuštanja Skupštine, vrši funkciju do izbora nove Vlade.

**Član 99.****Državna uprava**

Poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave.



**Prenošenje i povjeravanje**

Pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu. Pojedini poslovi državne uprave mogu se propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi, ustanovama i pravnim licima.

**4. Sudstvo i državni tužilac****Član 100.****Samostalnost i nezavisnost**

Sudstvo je samostalno i nezavisno. Sud sudi na osnovu Ustava i zakona.

**Član 101.****Sudsko vijeće**

Sud sudi u vijeću, osim kada je zakonom određeno da sudi sudija pojedinac.

**Sudije**

Sudsku funkciju vrši sudija i sudija porotnik.

**Član 102.****Javnost suđenja**

Rasprava pred sudom je javna. Izuzetno, sud može isključiti javnost rasprave ili njenog dijela.

**Član 103.****Stalnost funkcije**

Sudijska funkcija je stalna. Sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kad ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Sudija se razrješava dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudske funkcije, ako nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije. Sudija ne može biti premješten protiv svoje volje.

**Član 104.****Vrhovni sud**

Vrhovni sud je najviši sud Republike.

**Član 105.****Državni tužilac**

Državni tužilac vrši poslove krivičnog gonjenja, ulaže pravna sredstva radi zaštite ustavnosti i zakonitosti i zastupa Republiku u imovinsko-pravnim odnosima.

**Nezavisnost**

Državni tužilac vrši svoju funkciju na osnovu Ustava i zakona.

**Mandat**

Državni tužilac se imenuje na vrijeme od pet godina.



**Član 106.****Nespojivost funkcije**

Sudija i državni tužilac ne mogu vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.

**ČETVRTI DIO****USTAVNOST I ZAKONITOST****Član 107.****Ustavnost i zakonitost**

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom, a drugi propis i opšti akt sa Ustavom i zakonom.

**Član 108.****Vacatio legis**

Zakon, drugi propis i opšti akt objavljuje se prije stupanja na snagu. Zakon, drugi propis i opšti akt stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Izuzetno, kad za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, može se predvidjeti da zakon, drugi propis ili opšti akt stupa na snagu najranije danom objavljivanja.

**Član 109.****Povratno dejstvo**

Zakon, drugi propis i opšti akt ne može imati povratno dejstvo. Izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes, utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

**Član 110.****Zakonitost pojedinačnih akata**

O zakonitosti pojedinačnih akata, kojima organi državne uprave i organi sa javnim ovlaštenjima rješavaju o pravima ili obavezama, odlučuje sud u upravnom sporu, ako za određenu stvar nije predviđena druga sudska zaštita. Izuzetno, u određenim vrstama upravnih stvari, upravni spor se može isključiti zakonom.

**Ustavni sud****Član 111.****Sastav suda**

Ustavni sud ima pet sudija.

**Izbor**

Sudija Ustavnog suda bira se na vrijeme od devet godina i ne može biti ponovo biran.



Sudija Ustavnog suda bira se iz reda istaknutih pravnika sa najmanje petnaest godina rada u struci.

#### **Mandat**

Predsjednik Ustavnog suda bira se iz reda sudija Ustavnog suda, na vrijeme od tri godine.

#### **Nespojivost funkcije**

Predsjednik i sudija Ustavnog suda ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.

#### **Član 112.**

##### **Prestanak funkcije**

Sudiji Ustavnog suda prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je izabran ako to sam zatraži, kad ispuni uslove za starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.

##### **Razrješenje**

Sudija Ustavnog suda razrješava se dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje funkcije sudije Ustavnog suda.

##### **Suspenzija**

Ustavni sud može odlučiti da sudija Ustavnog suda protiv koga je pokrenut krivični postupak ne vrši dužnost dok taj postupak traje.

#### **Član 113.**

##### **Nadležnost**

Ustavni sud:

- 1) odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom;
- 2) odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata o saglasnosti sa Ustavom i zakonom;
- 3) utvrđuje da li je predsjednik Republike povrijedio ustav;
- 4) odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede, pojedinačnim aktom ili radnjom, sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom, kad takva zaštita nije u nadležnosti Saveznog ustavnog suda i kada nije predviđena druga sudska zaštita;
- 5) rješava sukob nadležnosti između upravnih i sudskih organa, sukob nadležnosti između ovih organa i organa lokalne samouprave i sukob nadležnosti između jedinica lokalne samouprave;
- 6) odlučuje o saglasnosti akata političke stranke i udruženja građana;
- 7) odlučuje o zabrani rada političkih stranaka i udruženja građana;
- 8) odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom, koji nijesu u nadležnosti redovnih sudova;
- 9) vrši druge poslove utvrđene Ustavom;

Ustavni sud može odlučivati o ustavnosti i zakonitosti akata koji su prestali da važe, ako od prestanka važenja pa do pokretanja postupka nije proteklo više od jedne godine.



**Član 114.****Pokretanje postupka**

Svako može dati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti. Postupak pred Ustavnim sudom pokreću državni organi i pravna lica kad ocijene da im je povrijeđeno pravo ili interes aktom čija se ustavnost i zakonitost osporava. Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti.

**Član 115.****Prestanak važenja**

Kad Ustavni sud utvrdi da zakon, drugi propis ili opšti akt nije u saglasnosti sa Ustavom, odnosno zakonom, taj zakon, drugi propis ili opšti akt prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda.

**Privremena naredba**

U toku postupka, do donošenja odluke, Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršavanje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost odnosno zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice.

**Član 116.****Odluka**

Ustavni sud odlučuje većinom glasova. Odluka Ustavnog suda je opšteobavezna i izvršna. Odluke Ustavnog suda objavljuju se zajedno sa mišljenjem sudija koji nijesu glasali za odluku. Kad je to potrebno, izvršenje odluke Ustavnog suda obezbjeđuje Vlada.

**PETI DIO****PROMJENA USTAVA****Član 117.****Predlog za promjenu**

Predlog za promjenu Ustava može podnijeti najmanje deset hiljada birača, najmanje dvadesetpet poslanika, predsjednik Republike i Vlada. Predlog za promjenu Ustava sadrži odredbe za čije se promjene traži i obrazloženje. O predlogu za promjenu Ustava odlučuje Skupština dvotrećinskom većinom svih poslanika. Ako predlog za promjenu Ustava nije usvojen, isti predlog ne može se ponoviti prije isteka jedne godine od dana kada je predlog odbijen.

**Član 118.****Amandmani**

Promjena Ustava vrši se amandmanima na ustav.



### **Nacrt**

Skupština utvrđuje nacrt amandmana na ustav. O promjeni Ustava Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom svih poslanika.

### **Član 119.**

#### **Bitne promjene i novi Ustav**

Ako se predlog za promjenu Ustava odnosi na odredbe o državnom statusu i obliku vladavine, ako se njima sužavaju slobode i prava ili ako se predlaže donošenje novog Ustava, danom usvajanja predloga Skupština se raspušta, a nova Skupština saziva u roku od 90 dana od dana kada je predlog usvojen. Nova Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom svih poslanika samo o onim promjenama Ustava koji sadrži usvojeni predlog, odnosno o usvojenom predlogu za donošenje novog Ustava.

## **ŠESTI DIO**

### **ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Član 120.**

#### **Ustavni zakon**

Za sprovođenje Ustava Republike Crne Gore donijeće se ustavni zakon. Ustavni zakon proglašava se i stupa na snagu istovremeno sa Ustavom Republike Crne Gore.

### **Član 121.**

#### **Stupanje na snagu**

Ovaj Ustav stupa na snagu danom proglašenja.





# **USTAVNA POVELJA DRŽAVNE ZAJEDNICE SRBIJA I CRNA GORA**

Polazeći od ravnopravnosti dvije države članice, države Crne Gore i države Srbije koja uključuje Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohiju, koja se u skladu sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija trenutno nalazi pod upravom međunarodne administracije, na osnovu Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore od 14. marta 2002. godine

Narodna skupština Republike Srbije, Skupština Republike Crne Gore i Savezna skupština, donose USTAVNU POVELJU DRŽAVNE ZAJEDNICE SRBIJA I CRNA GORA

## **I**

### **Ime**

#### **Član 1**

Ime državne zajednice je Srbija i Crna Gora.

### **Načelo ravnopravnosti**

#### **Član 2**

Srbija i Crna Gora zasnovana je na ravnopravnosti dvije države članice, države Srbije i države Crne Gore.

### **Ciljevi**

#### **Član 3**

Ciljevi Srbije i Crne Gore su:

- poštovanje ljudskih prava svih lica u njenoj nadležnosti,
- očuvanje i unaprjeđenje ljudskog dostojanstva, ravnopravnosti i vladavine prava,
- uključivanje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju,
- usklađivanje propisa i prakse sa evropskim i međunarodnim standardima,
- stvaranje tržišne ekonomije koja se zasniva na slobodi preduzetništva, konkurenciji i socijalnoj pravdi i
- uspostavljanje i obezbjeđivanje neometanog funkcionisanja zajedničkog tržišta na svojoj teritoriji, kroz koordinaciju i harmonizaciju ekonomskih





sistema država članica, u skladu sa principima i standardima Evropske unije.

**Simboli****Član 4**

Srbija i Crna Gora ima zastavu, himnu i grb, koji se uređuju zakonom Srbije i Crne Gore.

**Teritorija****Član 5**

Teritoriju Srbije i Crne Gore čine teritorije država članica Srbije i Crne Gore.

Granica Srbije i Crne Gore je nepovrjediva.

Granica između država članica je nepromjenljiva, osim uz obostranu saglasnost.

**Sjedište institucija****Član 6**

Administrativni centar Srbije i Crne Gore je u Beogradu.

Sjedište Skupštine Srbije i Crne Gore i Savjeta ministara je u Beogradu, a sjedište Suda Srbije i Crne Gore u Podgorici.

**Državljanstvo****Član 7**

Državljanin države članice je i državljanin Srbije i Crne Gore.

Državljanin države članice ima jednaka prava i obaveze u drugoj državi članici kao i njen državljanin, izuzev izbornog prava.

**Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama****Član 8**

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koja je sastavni dio Ustavne povelje, usvaja se po postupku i na način predviđen za usvajanje Ustavne povelje.

**Ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda****Član 9**

Države članice uređuju, obezbjeđuju i štite ljudska i manjinska prava i građanske slobode na svojoj teritoriji.



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

Srbija i Crna Gora prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i obezbjeđuje njihovu zaštitu, u slučaju kada ta zaštita nije obezbjeđena u državama članicama.

**Neposredna primjena međunarodnih ugovora** **Član 10**

Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji važe na teritoriji Srbije i Crne Gore neposredno se primjenjuju.



**Principi tržišne ekonomije** **Član 11**

Ekonomski odnosi u Srbiji i Crnoj Gori zasnivaju se na tržišnoj ekonomiji utemeljenoj na slobodnom preduzetništvu, konkurenciji, liberalnoj spoljnotrgovinskoj politici i zaštiti svojine.

Srbija i Crna Gora sa državama članicama koordinira i harmonizuje ekonomske sisteme.

**Zajedničko tržište** **Član 12**

Srbija i Crna Gora ima zajedničko tržište.

Za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta odgovorne su države članice.

**Sloboda kretanja** **Član 13**

U Srbiji i Crnoj Gori slobodno je kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala.

Zabranjeno je sprječavanje slobodnog protoka ljudi, robe, usluga i kapitala između države Srbije i države Crne Gore.



## IV

### **Međunarodni subjektivitet**

#### **Član 14**

Srbija i Crna Gora je jedan subjekt međunarodnog prava i član međunarodnih globalnih i regionalnih organizacija za čije članstvo je uslov međunarodni subjektivitet.

Države članice mogu biti članice međunarodnih globalnih i regionalnih organizacija za čije članstvo nije uslov međunarodni subjektivitet.

### **Uspostavljanje i održavanje međunarodnih odnosa**

#### **Član 15**

Srbija i Crna Gora uspostavlja međunarodne odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama i zaključuje međunarodne ugovore i sporazume.

Države članice mogu održavati međunarodne odnose, zaključivati međunarodne sporazume i osnivati predstavništva u drugim državama, ako to nije u suprotnosti sa nadležnostima Srbije i Crne Gore i interesima druge države članice.

### **Primat međunarodnog prava**

#### **Član 16**

Ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom Srbije i Crne Gore i pravom država članica.

## V

### **Utvrđivanje nadležnosti državne zajednice Srbija i Crna Gora**

#### **Član 17**

Srbija i Crna Gora ima one nadležnosti koje su joj povjerene Ustavnom poveljom.

Države članice mogu zajednički povjeriti Srbiji i Crnoj Gori vršenje dodatnih poslova iz svoje nadležnosti.



**Finansiranje** **Član 18**  
**nadležnosti državne**  
**zajednice Srbija i Crna Gora**

Države članice će obezbijediti finansijska sredstva za obavljanje povjerenih nadležnosti i dodatnih poslova Srbije i Crne Gore.

## VI

### 1. SKUPŠTINA SRBIJE I CRNE GORE

**Nadležnost** **Član 19**

Skupština Srbije i Crne Gore odlučuje o Ustavnoj povelji, kao najvišem pravnom aktu Srbije i Crne Gore, na način utvrđen Ustavnom poveljom i donosi zakone i druge akte o:

- institucijama osnovanim u skladu s Ustavnom poveljom i njihovom funkcionisanju;
- primjeni međunarodnog prava i konvencija koje utvrđuju obaveze o saradnji Srbije i Crne Gore sa međunarodnim sudovima;
- proglašenju i ukidanju ratnog stanja, uz prethodnu saglasnost skupština država članica;
- vojnim pitanjima i odbrani;
- članstvu Srbije i Crne Gore, kao subjekta međunarodnog prava, u međunarodnim organizacijama i o pravima i obavezama koji proističu iz tog članstva, uz prethodnu saglasnost nadležnih organa država članica;
- utvrđivanju granica Srbije i Crne Gore, uz prethodnu saglasnost skupštine države članice na čijoj teritoriji je ta granica;
- pitanjima koja se odnose na standardizaciju, intelektualnu svojinu, mjere i dragocene metale i statistiku;
- politici useljavanja, davanja azila, viznog sistema i integrisanom upravljanju pograničnim poslovima, u skladu sa standardima Evropske unije;
- ratifikovanju međunarodnih ugovora i sporazuma Srbije i Crne Gore;
- godišnjim prihodima i rashodima neophodnim za finansiranje nadležnosti povjerenih Srbiji i Crnoj Gori, na predlog nadležnih organa država članica i Savjeta ministara;
- sprječavanju i uklanjanju prepreka slobodnom kretanju ljudi, robe, usluga i kapitala u okviru Srbije i Crne Gore;
- izboru predsjednika Srbije i Crne Gore i Savjeta ministra;



- zastavi, himni i grbu Srbije i Crne Gore.

Skupština Srbije i Crne Gore obavlja i druge poslove iz nadležnosti Srbije i Crne Gore, utvrđene Ustavnom poveljom.

Skupština Srbije i Crne Gore donosi poslovnik o svom radu.

### **Sastav i izbor**

#### **Član 20**

Skupština Srbije i Crne Gore je jednodoma i čini je 126 poslanika, od kojih je 91 iz Srbije i 35 iz Crne Gore.

Poslanici Skupštine Srbije i Crne Gore biraju se iz svake države članice, u skladu sa evropskim i demokratskim standardima, na osnovu zakona država članica. Tokom prve dvije godine po usvajanju Ustavne povelje poslanici se biraju posredno, srazmjerno zastupljenosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije i Skupštini Republike Crne Gore.

Na prvim izborima poslanici se biraju iz sastava Narodne skupštine Republike Srbije, Skupštine Republike Crne Gore i Savezne skupštine. Ako se u državi članici u tom periodu održe parlamentarni izbori, sastav njene delegacije u Skupštini Srbije i Crne Gore biće usaglašen srazmjerno rezultatima izbora. Poslije ovog početnog perioda poslanici Skupštine Srbije i Crne Gore biraju se na neposrednim izborima.

Mandat poslanika traje četiri godine.

### **Predsjednik i**

#### **Član 21**

### **potpredsjednik S**

### **kupštine Srbije i Crne Gore**

Skupština iz reda poslanika bira predsjednika i potpredsjednika Skupštine Srbije i Crne Gore, koji ne mogu biti iz iste države članice.

### **Nespojivost funkcija**

#### **Član 22**

Predsjednik Skupštine Srbije i Crne Gore i predsjednik Srbije i Crne Gore ne mogu biti iz iste države članice.

### **Način odlučivanja**

#### **Član 23**

Skupština Srbije i Crne Gore odluke donosi većinom glasova od ukupnog broja poslanika, s tim da za odluku glasa i većina od ukupnog broja poslanika iz svake države članice.

### **Sloboda govora i imunitet**

#### **Član 24**

Poslanik ima slobodu govora u Skupštini Srbije i Crne Gore i uživa imunitet za izgovorene riječi i druga djela izvršena u svojstvu poslanika.



Poslanik ne može biti pozvan na odgovornost, pritvoren ili kažnjen bez odobrenja Skupštine Srbije i Crne Gore, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina.

Predsjednik Srbije i Crne Gore, članici Savjeta ministara i sudije Suda Srbije i Crne Gore uživaju imunitet kao poslanici.

### **Pravo predlaganja zakona    Član 25**

Predlog zakona Skupštini Srbije i Crne Gore može podnijeti Savjet ministara, poslanik i skupština države članice.

## **2. PREDSJEDNIK SRBIJE I CRNE GORE**

### **Nadležnost                      Član 26**

Predsjednik Srbije i Crne Gore:

- predstavlja Srbiju i Crnu Goru u zemlji i inostranstvu;
- predsjedava Savjetom ministra i rukovodi njegovim radom;
- predlaže Skupštini Srbije i Crne Gore sastav Savjeta ministara i razrješenje njegovih članova;
- član je Vrhovnog savjeta odbrane;
- donosi ukaze o postavljenju i opozivu šefova diplomatsko-konzularnih predstavništava Srbije i Crne Gore i prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika;
- dodjeljuje odlikovanja i druge počasti;
- proglašava zakone koje donosi Skupština Srbije i Crne Gore i propise koje donosi Savjet ministra;
- raspisuje izbore za Skupštinu Srbije i Crne Gore i
- obavlja i druge poslove utvrđene Ustavnom poveljom.

### **Izbor                                      Član 27**

Predsjednik i potpredsjednik Skupštine Srbije i Crne Gore predlažu Skupštini kandidata za predsjednika Srbije i Crne Gore.

Ako predloženi kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova, predsjednik i potpredsjednik Skupštine Srbije i Crne Gore, u roku od 10 dana, predlažu novog kandidata.

Ukoliko i taj kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova, Skupština Srbije i Crne Gore se raspušta i raspisuju se izbori.

Ukoliko je izabrani predsjednik Srbije i Crne Gore iz iste države članice kao i



predsjednik Skupštine Srbije i Crne Gore, tada predsjednik i potpredsjednik Skupštine Srbije i Crne Gore zamjenjuju funkcije.

Predsjednik Srbije i Crne Gore ne može dva puta uzastopno biti iz iste države članice.

Postupak izbora i razrješenja predsjednika Srbije i Crne Gore uređuje se zakonom.

#### **Odgovornost**

#### **Član 28**

Predsjednik Srbije i Crne Gore za svoj rad odgovara Skupštini Srbije i Crne Gore.

#### **Mandat**

#### **Član 29**

Mandat predsjednika Srbije i Crne Gore traje četiri godine.

#### **Prestanak mandata**

#### **Član 30**

Mandat predsjedniku Srbije i Crne Gore može prestati prije vremena na koje je izabran - ostavkom, razrješenjem i raspuštanjem Skupštine Srbije i Crne Gore.

Mandat predsjednika Srbije i Crne Gore prestaje ostavkom kada je konstatuje Skupština Srbije i Crne Gore.

#### **Razrješenje**

#### **Član 31**

Skupština Srbije i Crne Gore može razriješiti dužnosti predsjednika Srbije i Crne Gore ako se utvrdi da je povrijedio Ustavnu povelju.

Povredu Ustavne povelje utvrđuje Sud Srbije i Crne Gore.

Postupak za utvrđivanje povrede Ustavne povelje pokreće Skupština Srbije i Crne Gore.

#### **Vršenje dužnosti**

#### **Član 32**

#### **po prestanku mandata**

Predsjednik Srbije i Crne Gore kome je mandat prestao zbog raspuštanja Skupštine Srbije i Crne Gore nastavlja da vrši dužnost do izbora novog predsjednika.

Ako predsjednik Srbije i Crne Gore podnese ostavku ili bude razriješen, njegovu dužnost privremeno do izbor novog predsjednika Srbije i Crne Gore preuzima potpredsjednik Skupštine Srbije i Crne Gore.



### 3. SAVJET MINISTARA

#### Nadležnost

#### Član 33

Savjet ministara:

- utvrđuje i sprovodi politiku Srbije i Crne Gore, saglasno zajedničkoj politici i interesima država članica;
- koordinira rad ministarstava;
- predlaže Skupštini Srbije i Crne Gore zakone i druge akte iz nadležnosti ministarstava;
- imenuje i razrješava šefove diplomatsko-konzularnih predstavništava Srbije i Crne Gore i druge funkcionere, u skladu sa zakonom;
- donosi podzakonske akte, odluke i druge opšte akte za izvršavanje zakona Srbije i Crne Gore i
- obavlja i druge izvršne funkcije, u skladu sa Ustavnom poveljom.

#### Način predstavljanja Srbije i Crne Gore

#### Član 34

U predstavništvima Srbije i Crne Gore u međunarodnim organizacijama, Ujedinjenim nacijama, Organizaciji za evropsku bezbjednost i saradnju, Evropskoj uniji, Savjetu Evrope, države članice su predstavljene na paritetnoj osnovi, putem rotacije.

Način predstavljanja i zastupljenosti država članica u međunarodnim finansijskim organizacijama utvrđuje Savjet ministara, uz saglasnost nadležnih organa država članica.

Zastupljenost država članica u diplomatsko konzularnim predstavništvima Srbije i Crne Gore određuje Savjet ministara, uz saglasnost nadležnih organa država članica.

#### Izbor

#### Član 35

Predsjednik Srbije i Crne Gore predlaže Skupštini Srbije i Crne Gore kandidate za ministre Savjeta ministara i kandidate za zamjenika ministra spoljnih poslova i zamjenika ministra odbrane.

Dva kandidata za ministra su iz iste države članice kao i predsjednik Srbije i Crne Gore, a tri iz druge države članice.

Kandidati za ministra spoljnih poslova i ministra odbrane su iz različitih država članica, kao i njihovi zamjenici.

Skupština glasa za listu kandidata za Savjet ministara.

Ako lista ne dobije potrebnu većinu glasova, predsjednik može predložiti





još dva puta liste kandidata.

Ukoliko ni tada lista kandidata ne dobije potrebnu većinu glasova, u roku od 60 dana od dana predlaganja prve liste kandidata, Skupština Srbije i Crne Gore se raspušta i raspisuju se izbori.

Postupak izbora i prestanka mandata Savjeta ministara uređuje se zakonom.

#### **Način odlučivanja**                      **Član 36**

Savjet ministara odluke donosi većinom glasova.

U slučaju jednakog broja glasova, odlučujući je glas predsjednika, ukoliko je za odluku glasao bar jedan ministar iz druge države članice.

#### **Odgovornost**                              **Član 37**

Savjet ministara za svoj rad odgovara Skupštini Srbije i Crne Gore.

#### **Mandat**                                      **Član 38**

Mandat ministara traje četiri godine.

#### **Prestanak mandata**                      **Član 39**

Mandat ministara i zamjenika ministara može prestati prije vremena na koje su izabrani - ostavkom, izglasavanjem nepoverenja, razrješenjem ili raspuštanjem Skupštine Srbije i Crne Gore.

Ministri i zamjenici ministara kojima je prestao mandat obavljaju funkciju do izbora novih.

#### **Ministri**                                      **Član 40**

Ministar spoljnih poslova sprovodi i odgovoran je za sprovođenje spoljne politike Srbije i Crne Gore, pregovara o međunarodnim sporazumima i predlaže Savjetu ministara kandidate za šefove diplomatsko-konzularnih predstavništava Srbije i Crne Gore.

Ministar spoljnih poslova koordinira utvrđivanje spoljne politike sa nadležnim organima država članica.

#### **Član 41**

Ministar odbrane koordinira i sprovodi utvrđenu odbrambenu politiku i rukovodi Vojskom u skladu sa zakonom i ovlašćenjima Vrhovnog savjeta odbrane.

Ministar odbrane predlaže Vrhovnom savjetu odbrane kandidate za imenovanje i postavlja, unapređuje i razrješava dužnosti oficire, u skladu sa zakonom.

Ministar odbrane je civilno lice.



**Član 42**

Nakon perioda od dvije godine, ministri spoljnih poslova i odbrane zamjenjuju funkcije sa svojim zamjenicima.

**Član 43**

Ministar za međunarodne ekonomske odnose je odgovoran za pregovaranje i koordinaciju implementacije međunarodnih sporazuma, uključujući ugovorne odnose s Evropskom unijom i koordinaciju odnosa s međunarodnim ekonomskim i finansijskim institucijama, nakon konsultacija s nadležnim ministrima država članica.

**Član 44**

Ministar za unutrašnje ekonomske odnose je odgovoran za koordinaciju i harmonizaciju ekonomskih sistema država članica u cilju uspostavljanja i neometanog funkcionisanja zajedničkog tržišta, uključujući slobodno kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala.

**Član 45**

Ministar za ljudska i manjinska prava prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i s nadležnim organima država članica koordinira rad na sprovođenju i poštovanju međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.

**4. SUD SRBIJE I CRNE GORE****Nadležnost****Član 46**

Sud Srbije i Crne Gore:

- rješava sporove između institucija Srbije i Crne Gore o pitanjima njihove nadležnosti iz Ustavne povelje;
- rješava sporove između Srbije i Crne Gore i jedne ili obje države članice ili između dvije države članice o pitanjima iz njihove nadležnosti;
- odlučuje o žalbama građana, kada im institucija Srbije i Crne Gore ugrozi prava ili slobode garantovane Ustavnom poveljom, ukoliko nije predviđen drugi postupak pravne zaštite;
- odlučuje o usklađenosti ustava država članica s Ustavnom poveljom;
- odlučuje o usklađenosti zakona Srbije i Crne Gore s Ustavnom poveljom;
- odlučuje o usklađenosti zakona država članica sa zakonom Srbije i Crne Gore;
- odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata institucija Srbije i Crne Gore.



Sud zauzima pravne stavove i mišljenja koji se odnose na ujednačavanje sudske prakse.

### **Sastav i izbor**

#### **Član 47**

Sud Srbije i Crne Gore čini jednak broj sudija iz obje države članice. Sudije Suda Srbije i Crne Gore bira Skupština Srbije i Crne Gore na predlog Savjeta ministara, na period od šest godina. Sudije su diplomirani pravnici sa najmanje 15 godina iskustva u struci. Sudije mogu biti samo jednom birane. Sudije su nezavisne u svom radu i ne mogu biti razriješeni dužnosti prije isteka vremena na koje su birani, izuzev u slučajevima propisanim zakonom.

### **Odluke Suda**

#### **Član 48**

Odluke Suda Srbije i Crne Gore su obavezujuće i bez prava žalbe. Sud je ovlašćen da stavi van snage zakone, druge propise i akte institucija Srbije i Crne Gore koji su u suprotnosti s Ustavnom poveljom i zakonima Srbije i Crne Gore.

### **Rad Suda**

#### **Član 49**

Kada se ocjenjuje usklađenost zakona ili nadležnosti država članica sa zakonima ili nadležnostima Srbije i Crne Gore ili država članica međusobno, u radu sjednice Suda Srbije i Crne Gore učestvuju i odlučuju i sudije ustavnih sudova država članica.

Kada se ocjenjuje usklađenost ustava, zakona ili nadležnosti države članice s Ustavnom poveljom, zakonima ili nadležnostima Srbije i Crne Gore, u radu sjednice Suda Srbije i Crne Gore učestvuju i odlučuju i sudije ustavnog suda te države članice.

### **Organizacije, funkcionisanje i način odlučivanja**

#### **Član 50**

Organizacija, funkcionisanje i način odlučivanja Suda Srbije i Crne Gore uređuju se zakonom.



## VII

### **Usklađenost pravnih akata    Član 51**

Ustavna povelja, zakoni i nadležnosti Srbije i Crne Gore i ustavi, zakoni i nadležnosti država članica moraju biti usklađeni.

### **Stupanje na snagu            Član 52**

Zakoni i drugi opšti akti institucija Srbije i Crne Gore stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku njegovog donošenja, može se predvidjeti da zakon i drugi opšti akti institucija Srbije i Crne Gore stupe na snagu najranije danom objavljivanja.

### **Povratno dejstvo            Član 53**

Zakoni i drugi opšti akti institucija Srbije i Crne Gore ne mogu imati povratno dejstvo.

Izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

## VIII

### **Vojska Srbije i Crne Gore    Član 54**

Srbija i Crna Gora ima Vojsku koja je pod demokratskom i civilnom kontrolom.

### **Zadatak Vojske            Član 55** **Srbije i Crne Gore**

Zadatak Vojske je odbrana Srbije i Crne Gore, u skladu s Ustavnom poveljom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile.

Strategiju odbrane donosi Skupština Srbije i Crne Gore, u skladu sa zakonom.

### **Vrhovni savjet odbrane    Član 56**

Vrhovni komandant Vojske je Vrhovni savjet odbrane, koji odlučuje o upotrebi Vojske Srbije i Crne Gore.

Vrhovni savjet odbrane čine predsjednik Srbije i Crne Gore i predsjednici



država članica.

Vrhovni savjet odbrane odluke donosi konsenzusom.

#### **Služenje vojnog roka      Član 57**

Regnuti vojni rok služe na teritoriji države članice čiji su državljani, uz mogućnost služenja na teritoriji druge države članice po svojoj slobodnoj volji.

#### **Prigovor savjesti      Član 58**

Regnutu se garantuje pravo na prigovor savjesti.

## **IX**

#### **Imovina Srbije i Crne Gore      Član 59**

Imovina Savezne Republike Jugoslavije potrebna za rad institucija Srbije i Crne Gore imovina je Srbije i Crne Gore.

Imovina Savezne Republike Jugoslavije u inostranstvu imovina je Srbije i Crne Gore.

Imovina Savezne Republike Jugoslavije na teritoriji država članica imovina je država članica po teritorijalnom principu.

#### **Istupanje iz državne zajednice Srbija i Crna Gora      Član 60**

Po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno za istupanje iz državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Odluka o istupanju iz državne zajednice Srbija i Crna Gora donosi se nakon referenduma.

Zakon o referendumu donosi država članica, vodeći računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima.

U slučaju istupanja države Crne Gore iz državne zajednice Srbija i Crna Gora, međunarodni dokumenti koji se odnose na Saveznu Republiku Jugoslaviju, posebno Rezolucija 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija, odnosili bi se i u cjelosti važili za državu Srbiju, kao sljedbenika.

Država članica koja iskoristi pravo istupanja ne nasljeđuje pravo na međunarodno-pravni subjektivitet, a sva sporna pitanja posebno se regulišu između države-sljedbenika i osamostaljene države.

U slučaju da se obje države članice u referendumskom postupku izjasne za



promjenu državnog statusa, odnosno nezavisnost, u postupku sukcesije regulišu se sva sporna pitanja, kao i u slučaju bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

#### **Usvajanje Ustavne povelje    Član 61**

Ustavna povelja usvaja se u Narodnoj skupštini Republike Srbije i Skupštini Republike Crne Gore u istovjetnom tekstu i stupa na snagu kada se, u tom tekstu, usvoji i proglasi u Saveznoj skupštini.

## **X**

#### **Promjena Ustavne povelje    Član 62**

Promjena Ustavne povelje vrši se po postupku i na način na koji se donosi Ustavna povelja.

## **XI**

#### **Prenošenje prava i obaveza    Član 63**

Nakon stupanja na snagu Ustavne povelje, sva prava i obaveze Savezne Republike Jugoslavije prelaze na Srbiju i Crnu Goru, u skladu s Ustavnom poveljom.

#### **Primjena zakona                    Član 64** **Savezne Republike Jugoslavije**

Zakoni Savezne Republike Jugoslavije u poslovima Srbije i Crne Gore primjenjivaće se kao zakoni Srbije i Crne Gore.

Zakoni Savezne Republike Jugoslavije izvan poslova Srbije i Crne Gore primjenjivaće se kao zakoni država članica, do donošenja novih propisa od strane država članica, osim zakona za koje skupština države članice odluči da se ne primjenjuje.

#### **Usklađivanje s                        Član 65** **Ustavnom poveljom**

Države članice će izvršiti izmjenu svojih ustava ili doneti nove ustave radi usklađivanja s Ustavnom poveljom, u roku od šest mjeseci od dana usvajanja Ustavne povelje.



**Prenos nadležnosti**      **Član 66**

Nadležnost vojnih sudova, tužilaštava i pravobranilaštava prenosi se na organe država članica, u skladu sa zakonom.

## **XII**

**Zakon za sprovođenje**      **Član 67**

**Ustavne povelje**

Zakon za sprovođenje Ustavne povelje donosi se na isti način i istovremeno s Ustavnom poveljom.



ЦИП - Каталогизација и публикација  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

342.573 (497.16) (082)

342.573 (497.16) (094.5)

342(497.16) "1992"

342(497.11+497.16) "2003"

PRAVNI aspekti referenduma u Crnoj Gori  
u kontekstu međunarodnog prava i prakse;  
uvodni govori sa međunarodnog ekspertskeg okruglog sto-  
la, održanog u Podgorici 22-25. septembra 2005.

(urednica Sanja Elezović; prevela Tamara Jurlina).

- Podgorica: Fondacija Institut za otvoreno društvo,  
Predstavništvo u Crnoj Gori

2005 (Podgorica: 3M Makarije).

- 168 str. : ilustr. / 24 cm

Izv. stv. nasl.: Legal Aspects for Referendum in Montene-  
gro in the Context of International Law and Practice.

Tiraž 500. - Bilješke uz tekst. - Sadrži i : Zakon o refer-  
endumu RCG; Ustav RCG; Ustavna povelja državne za-  
jednice Srbija i Crna Gora

ISBN 86-907299-0-9

a) Референдум - Црна Гора - Зборници b)

Референдум - Црна Гора - Законски прописи c)

Устав - Црна Гора - 1992 d) Уставна повеља

државне заједнице Србија и Црна Гора - 2003

COBISS.CG-ID 9771536