

Predlog redizajniranja ustavnog položaja predsjednika

Crne Gore

Uvod

Ustavni položaj predsjednika države zavisi od tipa organizacije vlasti za koji se ustavotvorac opredijeli. U parlamentarnom sistemu predsjednik predstavlja slabiji dio bicefalne izvršne vlasti, mada se njegova uloga nerijetko predimenzionira. Njegove se nadležnosti svrstavaju u okviru „garancije ustava”, ali ne postoji jasan stav šta te garancije podrazumijevaju i koja su konkretno njegova ovlašćenja potrebna radi ispunjavanja tog cilja, pa ona mogu biti u rasponu od običnog formalnog prestiža do aktivnog intervenisanja, koje imaju sve karakteristike političkog odlučivanja.¹ Crnogorski Ustav donešen 2007. godine, nije se držao jasne idealno-tipske konstrukcije odnosa među najvišim organima državne vlasti pa on sadrži kombinaciju različitih rješenja od kojih neka karakterišu čisti parlamentarni sistem, a neka racionalizovani parlamentarizam.² Edin Šarčević će, potencirajući ova druga rješenja, pri

¹ Đuzepe Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2015, str. 595.

² Racionalizovani parlamentarizam se javio između dva svjetska rata kao odgovor na krizu parlamentarne vlade unutar fragmentiranog parlamentarnog sistema sa velikim brojem političkih partija i nestabilnom vladom. Njegov tvorac Boris Mirkin-Gecević je želio uspostaviti takav institucionni aranžman koji će čitav politički život podvesti pod ustav i odstraniti elemente nestabilnosti parlamentarnog sistema. No, racionalizovani parlamentarizam je u praksi prouzrokovao slabljenje zakonodavne vlasti i uspostavio parlamentarni sistem poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti., Vidjeti opširnije u: Petar Šturanović, *Zakonodavna nadležnost*

elaboraciji nacрта crnogorskog ustava izaći sa tezom o predsjedniku kao „sekularizovanom knjazu”.³ Smatrajući ovakvu tezu predimenzioniranom i teško održivom, a cijeneći da je proteklih deset godina od donošenja ustava bio dovoljan period da uvidimo i određene nedostatke, izložićemo jedan drugačiji pristup koji će analizirati poteškoće važećeg ustavnog modela u odnosu na položaj predsjednika Crne Gore i ponuditi određena rješenja kroz njegovo redizajniranje koje smatram potrebnim.

Način izbora predsjednika

Način izbora predsjednika republike zavisi od ovlašćenja koje mu ustav dodjeljuje, ali sa druge strane on utiče na funkcionisanje sistema organizacije vlasti. Dok se u predsjedničkom ili mješovitom sistemu neposredan izbor predsjednika podrazumijeva, u parlamentarnom sistemu stvari nijesu tako jasne pa figuriraju i posredni i neposredni način izbora. Posredan izbor predsjednika republike više odgovara zahtjevima jednakosti, saradnje i uzajamnosti u parlamentarnom modelu podjele vlasti.⁴

Bez obzira što je Ustav predvidio bicefalnu izvršnu vlast, oličenu u predsjedniku države i Vladi i što je predsjedniku predvidio duži mandat nego Vladi (pet godina), predsjednik Crne Gore, pored određenih povećanih ovlašćenja u sklopu racionalizacije parlamentarnog sistema, raspolaže prevashodno ovlašćenjima protokalne prirode.⁵ Mijat Šuković će analizirajući predsjednička ovlašćenja zaključiti da njegove nadležnosti i uloga nijesu ni približni

skupštine u savremenom parlamentarnom sistemu, Službeni list Crne Gore, Podgorica 2017, str. 12 -14.

³ Vidjeti opširnije u: Edin Šarčević, Podjela vlasti u ekspertskom tekstu ustava Crne Gore, u: E. Šarčević (ur.), *Ustavno zaokruživanje države: U susret novom ustavu Crne Gore*, Fondacija Heinrich Boll, Beograd 2007, str. 61 i dalje.

⁴ Irena Pejić, *Parlamentarna vlada – oscilacije u ravnoteži*, Niš, 2011, str. 146.

⁵ Ustav Crne Gore iz 2007, čl. 94 i 95.

nadležnostima i ulozi predsjednika države u državama sa parlamentarnim sistemima ustanovljenim po modelu „jakog šefa države”.⁶ No, i pored alternative u izboru predsjednika u parlamentu pisci Ustava su se ipak odlučili za neposredni izbor.

Iako postojanje elemenata racionalizovanog parlamentarizma dijelom može biti izvorište, ipak je društveno-istorijski kontekst bio odlučujući da Ustav predvidi neposredno biranog predsjednika. Naime, bivše komunističke države, kao i sve države nastale raspadom nekadašnje SFRJ, u svojim ustavima nakon pada komunizma, opredijelile su se za ovakav način izbora. Nepostojanje pluralističke demokratije od II Svjetskog rata imalo je za posljedicu svojevrsno nadoknađivanje propuštenog, a ponovno uspostavljanje političkih stranaka dalo je podstrek neposrednom načinu izbora predsjednika, pa se on praktično po automatizmu propisivao. Ustavom Republike Crne Gore iz 1992. godine, ustanovljen je parlamentarni sistem sa neposredno biranim predsjednikom u okviru čijih ovlašćenja su uglavnom reprezentativne, inicijativno – predlagačke i promotivne funkcije.⁷ Nakon 15 godina, donošenjem važećeg Ustava iz 2007. nije se odustalo od neposrednog izbora. Međutim, imajući u vidu uporedna iskustva, iznose se razmišljanja o potrošenosti ovakvog, neposrednog modela izbora predsjednika.⁸

⁶ Mijat Šuković, *Ustavno pravo – univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, CID, Podgorica 2009, str. 353.

⁷ Olga Popović – Obradović, Mijat Šuković, Veselin Pavićević, *Parlamentarizam u Crnoj Gori*, CID, Podgorica 2002, str. 173 – 174.

⁸ Ratko Marković, kao pisac Ustava Srbije iz 1990, smatra da treba napustiti neposredan način izbora predsjednika uspostavljen tim Ustavom, a nepromijenjen Ustavom iz 2006. „Ustav Srbije iz 1990. predvidio je predsjednika republike koga biraju svi građani, ali s malim ovlašćenjima vlasti i istovremeno vladu, koju biraju samo predstavnici građana, ali s najvažnijim ovlašćenjima izvršne vlasti. Predsjednik republike je tokom ustavnog mandata nesmjernjiv, dok opstanak vlade zavisi od ćudljive parlamentarne većine. Kako građani misle da najveća vlast pripada onom državnom organu koji su oni neposredno izabrali, ova institucionalna mimikrija pokazala se

Dakle, kako Ustav Republike Crne Gore iz 1992. tako i važeći Ustav iz 2007. propisuju neposredan izbor predsjednika, dajući mu dodatni legitimitet naspram Vlade koja se bira u parlamentu. Međutim, Ustav mu nije dao ni izbliza značajne nadležnosti kao Vladi, te joj unutar izvršne grane vlasti ne može parirati. Sa ove distance, možemo utvrditi da se ovakvo rješenje nije pokazalo cjelishodnim i da je prouzrokovalo određene probleme u praksi. Naime, predsjednički izbori dobili su obilježje tzv. međuizbora,⁹ na kojima se prevashodno daju ocjene o radu Vlade, stavljajući u drugi plan ličnosti kandidata za šefa države. Konkretno, nakon donošenja Ustava 2007. predsjednički izbori iz 2008., a naročito 2013. godine, su predstavljali plebiscite o politici vlade. Nadolazeći izbori 2018. nesumnjivo će po svim najavama imati isti karakter. Predsjedničke izborne kampanje karakteriše nesklad između realnih, ustavom propisanih ingerencija predsjednika sa jedne strane i obećanja kandidata sa druge. Naime, kandidati u kampanji demagoški obećavaju da će preduzeti radnje na koje predsjednik nije ovlašćen, prvenstveno da bi zaveli biračko tijelo, nego što su stvarno spremni na protivustavno djelovanje nakon eventualne pobjede na izborima. Posljedica ovakvog pristupa je stvaranje nerealne slike o predsjedničkim ovlašćenjima u biračkom tijelu, što doprinosi njegovom neznanju i neobaviještenosti u pogledu funkcionisanja ustavnog sistema. Držanje biračkog tijela u prečestim kampanjama zakonomjerno dovodi do njegovog iscrpljivanja, što će prouzrokovati manju participaciju građana na izborima i krnji demokratski legitimitet.

uspješnom., Ratko Marković, Ka budućem ustavu Srbije, dostupno na: www.politika.rs/sr/clanak/384539/Ka-buducem-ustavu-Srbije., očitavanje: 10. XI 2017.

⁹ Međuizbori (midterm elections) za Predstavnički dom Kongresa i trećinu Senata u SAD-u održavaju se između dva ciklusa predsjedničkih izbora (nakon dvije godine od izbora predsjednika) i predstavljaju plebiscit o politici šefa države. Najčešće ih pobjeđuje opoziciona stranka (ona iz čijih redova nije predsjednik), ne bi li se uspostavila određena kontrateža predsjednikovoj vlasti.

Nesklad između nevelikih ovlašćenja predsjednika države i neposrednog načina izbora koji mu daju dodatni legitimitet, može se prevazići na dva načina. Potpunim mijenjanjem parlamentarnog sistema organizacije vlasti u pravcu polupredsjedničkog sistema, što bi podrazumijevalo obimnu reviziju ustava ako ne i donošenje novog ustava, sve da bi se kreirao potpuno nov sistem organizacije vlasti, a time i napustila ionako kratka i krhka tradicija parlamentarnog sistema uspostavljena padom komunizma.¹⁰ Nasuprot tome, logičnija solucija bila bi izmjena ustava u dijelu načina izbora šefa države, kojom bi se propisao izbor predsjednika u parlamentu. Na taj način bi se izbjegla dosadašnja problematična praksa, mijenjajući ustav u pravcu čistog parlamentarnog sistema.

Imajući u vidu dosadašnje crnogorsko iskustvo, izbor predsjednika bi u skladu sa njegovim prvenstveno protokolarnim ovlašćenjima, trebalo da ostane u rukama predstavničkog tijela. Razlog u prilog tome je što nijedna njegova nadležnost nije takve prirode da bi zahtijevala neposredan izbor od strane građana. S tim u vezi, predsjednik ionako ne sadrži ovlašćenje da raspušta Skupštinu (na predlog Vlade), poznato u parlamentarnom sistemu, već je pravo njenog raspuštanja Ustavom povjereno Vladi.¹¹ Neposrednim izborom on ne dobija mandat da „predstavlja sve građane” kako tvrde branioci sadašnjeg ustavnog rješenja, već „predstavlja državu Crnu Goru”, za razliku od Skupštine koja je jedino predstavništvo građana, pa i kada predsjednika Crne Gore biraju građani.¹² Treba reći da se i ustavnim promjenama 2013. godine, koje su imale za cilj uspostavljanje nezavisnosti nosilaca najviših pravosudnih funkcija kroz depolitizaciju njihovog izbora, usputno smanjio i uticaj predsjednika. Konkretno,

¹⁰ Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora sem parlamentarnog i na to upućuje politička logika jer je parlamentarni sistem organizacije vlasti najmanje podložan zloupotrebama i najteže može kliznuti u neki oblik diktature., Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjčić, Beograd 2003, str. 132.

¹¹ Ustav Crne Gore iz 2007, član 92.

¹² Mijat Šuković, op. cit., str. 357 – 358.

predsjednička ovlašćenja u pogledu predlaganja kandidata za sudije Ustavnog suda su već u određenoj mjeri sužena ustavnim promjenama iz 2013 godine, po kojim predsjednik predlaže samo dvoje kandidata za sudije Ustavnog suda, a ne sve sudije i predsjednika Ustavnog suda kao što je to bilo predviđeno Ustavom prije ustavne revizije.¹³ Zbog njegove neupitne funkcije da oličava jedinstvo zemlje trebalo bi nastojati da se uspostavi jedinstvo vlasti i opozicije kroz propisivanje kvalifikovane dvotrećinske većine za njegov izbor. Smanjenih ovlašćenja, ova funkcija bi bila pogodna za nestranačku ličnost koja bi na osnovu svoje stručnosti i autoriteta mogla da računa na podršku i vlasti i opozicije u parlamentu. Opozicija ne bi bila motivisana da blokira njegov izbor, jer bi kao deblokirajući mehanizam u drugom ili trećem glasanju bila dovoljna apsolutna većina za njegov izbor.

Sa promjenom načina izbora potrebno bi bilo izvršiti korekciju pojedinih njegovih ovlašćenja u pogledu parlamentarnih procedura. U prvom redu, trebala bi se preciznije urediti procedura predlaganja mandatara. Naime, po Ustavu predsjednik „predlaže Skupštini mandatara za sastav Vlade nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini”.¹⁴ Ovakva anahrona formulacija omogućava predsjedniku da arbitrira i usmjerava stvaranje postizborne koalicije i utiče na to ko će u konačnom formirati vladu. Dajući mandat za sastav vlade na osnovu svoje procjene ili političkog uvjerenja, on može staviti u neravnopravan položaj određenu političku skupinu kojoj ne pripada, a favorizovati onu iz koje je potekao. U cilju otklanjanja eventualne zloupotrebe ovlašćenja cjelishodno bi bilo reći da predsjednik daje mandat onom ko ima parlamentarnu većinu za sastav Vlade.¹⁵ Predsjednik nije nosilac

¹³ Ustav Crne Gore iz 2007, amandman XVI.

¹⁴ Ustav Crne Gore iz 2007, član 95 stav 5.

¹⁵ Ustav Republike Hrvatske preciznije uređuje ovu nadležnost propisujući da predsjednik „povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konsultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika“, Ustav Republike Hrvatske iz 1990, član 98 stav 3.

zakonodavne inicijative, ali jeste ustavotvorne inicijative, pa bi mu u sklopu smanjivanja njegovih ovlašćenja trebalo oduzeti pravo predlaganja promjene Ustava, jer ono predsjedniku biranom u parlamentu i ne stoji. U tom pravcu, imamo i iskustva država kod kojih i neposredno birani predsjednik nema pravo predlaganja ustavne revizije.¹⁶

Suspenzivni veto

Suspenzivni veto predsjednika republike je ovlašćenje ovog organa da vrati, u ustavom predviđenom roku, zakonski predlog jednom usvojen u parlamentu na ponovno odlučivanje, kad smatra da je ovaj neustavan ili necjelishodan, s tim da ne može spriječiti stupanje na snagu zakona ukoliko ga parlament ponovno izglasa potrebnom većinom.¹⁷ Nastao je kao derivacija zakonodavne sankcije u apsolutnim monarhijama i predstavlja ovlašćenje šefa države u zakonodavnoj sferi. U komparativnoj praksi ćemo naći različito postavljen okvir ovlašćenja, pa predsjednik Republike Italije ima pravo, da uz pisano obrazloženje vrati zakon iz razloga neustavnosti, ali ne i necjelishodnosti. Osnovni zakon SR Njemačke decidno ne kaže da li predsjednik ima pravo da vrati zakon iz razloga neustavnosti i necjelishodnosti, ali pravna nauka stoji na stanovištu da bi predsjednik imao pravo da uskrati potpis ukoliko usvojeni zakon ima formalne nedostatke.¹⁸ Ustav Crne Gore je dao predsjedniku pravo korišćenja suspenzivnog veta u roku od sedam dana od usvajanja zakona u redovnom postupku, odnosno tri dana od usvajanja zakona po hitnom postupku,

¹⁶ Pravo da predlože pokretanje postupka promjene Ustava, imaju dvadeset poslanika Državnog zbora, Vlada i najmanje trideset hiljada birača., Ustav Republike Slovenije iz 1991, član 168 stav 1.

¹⁷ Vladan Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu 2010, str. 180 – 186.

¹⁸ Vidjeti opširnije u: Sanja Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u savremenim evropskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci 2009, str. 75 – 77.

ali nije zahtijevao snažniju većinu u ponovnom odlučivanju, te je dovoljno da Skupština ponovo izglasa zakon istom većinom kao u prvom glasanju, da bi ga predsjednik morao proglasiti. Ustav ne predviđa razloge za upotrebu veta pa možemo smatrati da su to i razlozi neustavnosti i necjelishodnosti.

Dakle, Ustav je u zakonodavnoj sferi ostavio predsjedniku pravo nedjelotvornog suspenzivnog veta, gdje on mora proglasiti od Skupštine ponovo izglasani zakon (istom većinom). Npropisivanje kvalifikovanije većine za ponovno glasanje, nakon korišćenja veta, prilično obesmišljava ovo ovlašćenje,¹⁹ što je praksa njegove (ne)upotrebe i pokazala. Naime, predsjednik Crne Gore je usko tumačio svoje ovlašćenje da koristi suspenzivni veto, upotrebljavajući ga samo u slučajevima kada je smatrao da postoji unutrašnja pravna kolizija unutar izglasanog zakona. Predsjednik je smatrao da je Skupština kao zakonodavno tijelo odgovorna za sadržinski kvalitet zakonskih rješenja, a sa druge strane da je Ustavni sud organ koji treba da cijeni usklađenost zakona sa ustavom. Posljedica takvog stanovišta, kao i nepostojanja kvalifikovane većine u ponovnom glasanju, bila je veoma rijetka upotreba veta, pa je predsjednik u ovih deset godina od donošenja ustava, vetirao samo dva zakona.

Imajući u vidu ustavni okvir za djelovanje predsjednika u zakonodavnoj sferi, ali i njegovo praktikovanje ovlašćenja, možemo donijeti zaključak da ovako postavljen institut suspenzivnog veta nije služio svrsi. U skladu sa predloženim redizajniranjem ustavnog položaja predsjednika, kao legitimna se nameće opcija ukidanja ovog, pokazalo se necjelishodnog ovlašćenja. Kao primjer nam može poslužiti rješenje iz Ustava Republike Hrvatske koji ne daje pravo suspenzivnog

¹⁹ Branko Smerdel smatra da je, bez propisivanja kvalifikovane većine u ponovnom glasanju, ovo „skupo a nedjelotvorno rješenje”., Ekspertski tekst Ustava Crne Gore, u: *Ustavno zaokruživanje države: U susret novom ustavu Crne Gore*, Fondacija Heinrich Boll, Beograd 2007, str. 116.

veta predsjedniku, već mu ostavlja mogućnost pokretanja inicijative pred Ustavnim sudom ukoliko smatra da je usvojeni zakon neustavan.²⁰

Procedura razrješenja predsjednika

Predsjednik republike ima određenu pogodnost u odnosu na obične građane, kad je u pitanju pravna odgovornost i ona se ogleda u tome da predsjedniku ne sudi redovni sud, već predstavničko tijelo ili posebna vrsta suda.²¹ Predsjednik najčešće odgovara za povredu ustava, ali uporedna praksa nam govori da on može odgovarati i za povredu zakona, veleizdaju i druga krivična djela.²² Procedura razrješenja podrazumijeva učešće i saradnju više državnih organa, shodno njenom značaju i poziciji koju predsjednik republike ima. U Saveznoj Republici Njemačkoj proceduru pokreću oba doma parlamenta (na odvojenim sjednicama), a konačnu odluku donosi Savezni Ustavni sud.²³ U Italiji parlament podnosi optužbu, a Ustavni sud odlučuje uz prisustvo dodatnih sudija koji su izabrani sa liste parlamenta za tu priliku.²⁴ Zatim, u određenim zemljama koje imaju parlamentarni sistem organizacije vlasti, a predsjednika

²⁰ Predsjednik Republike proglasiće zakone u roku od osam dana od kada su izglasani u Hrvatskom saboru. Ako Predsjednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske., Ustav Republike Hrvatske, član 89.

²¹ Košutić P. Budimir, *Uvod u jurisprudenciju*, CID, Podgorica 2008, str. 87.

²² Vidjeti: M. Dmičić, M. Pilipović, „Uloga Ustavnog suda u postupcima optužbe protiv najviših državnih funkcionera”, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2013, str. 29.

²³ Osnovni zakon SR Njemačke, član 61.

²⁴ Ustav Republike Italije iz 1948, čl. 90, 134 i 135.

biraju neposredno, procedura je slična i konačnu presudu izriče Ustavni sud ili Vrhovni sud.²⁵

Ustav Crne Gore propisao je da predsjednik odgovara za povredu Ustava, a da postupak može pokrenuti Skupština na predlog najmanje 25 poslanika. Odluku o tome da li je predsjednik povrijedio Ustav donosi Ustavni sud, nakon čega Skupština, u slučaju da je Ustavni sud utvrdio povredu Ustava, može donijeti odluku o njegovoj smjeni.²⁶ Ovako definisana procedura razrješenja predsjednika države preuzeta je iz Ustava Republike Crne Gore iz 1992. godine i nažalost nije izmijenjena u važećem Ustavu. Očigledno nije dobro zamišljena, problematična je po više osnova, ona ne samo da predsjednika čini nesmjnjivim već i rađa sistemske protivurječnosti i kolizije unutar ustavnih normi.

Naime, kad je u pitanju aktiviranje procedure, Skupština je *može* (ali ne mora!) pokrenuti, iako se ispuni uslov podrške predlogu od strane 25 poslanika. Ustav je ovakvim rješenjem učinio neobavezujućim pokretanje procedure i praktično je rezervisao za skupštinsku većinu. Na taj način, u partijski ustrojenom parlamentu, skupštinska manjina je suštinski onemogućena da pokrene proceduru razrješenja predsjednika, bez obzira na to koliko snažne sumnje postoje o predsjednikovom eventualnom kršenju Ustava. S obzirom na to, neophodno bi bilo učiniti obaveznim pokretanje procedure propisujući da se ona *mora* pokrenuti na predlog najmanje 25 poslanika.

Ustavni sud je najpozvaniji da, kao organ koji predstavlja "čuvara Ustava", donese odluku da li je predsjednik povrijedio Ustav. U slučaju da Ustavni sud utvrdi da predsjednik nije povrijedio Ustav, procedura se nesporno završava. Međutim, određene kontroverze nastaju u slučaju da Ustavni sud utvrdi da je predsjednik povrijedio Ustav. Tada konačnu riječ daje Skupština, odlučujući

²⁵ U Austriji procedure opoziva pokreću dva doma objedinjena u Federalnoj skupštini, a odlučuje Ustavni sud, dok u Finskoj skupštinska komisija odlučuje da optuži predsjednika, a Vrhovni sud donosi presudu o tom pitanju., Đuzepe Vergotini, op. cit., str. 599.

²⁶ Ustav Crne Gore iz 2007, član 98.

većinom od ukupnog broja poslanika, da li će smijeniti predsjednika, pa se ona ne pojavljuje samo kao organ koji pokreće proceduru, nego i kao organ koji je glasanjem završava, što je neopravdano. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da je predsjednik povrijedio Ustav, partijska većina u Skupštini se može usprotiviti odluci Ustavnog suda, bez obzira na pravnu i političku težinu jedne takve odluke. Na ovaj način se sudbina predsjednika (nažalost i Ustava) stavlja u ruke Skupštine, odnosno drugog ešalona partijskih vojnika koji kao poslanici u parlamentu sprovode politiku partijske vrhuške,²⁷ koji će po direktivi podržati predsjednika koji dolazi iz njihove stranke, bez obzira na to što je Ustavni sud utvrdio povredu Ustava. Ovim putem se Skupština postavlja iznad Ustava, jedna pravna procedura transformiše u političku, a odgovornost šefa države pred ustavom u političku odgovornost. Zatim, ovako nespretno koncipirana procedura kontradiktorna je sa normom Ustava koja predviđa da su odluke Ustavnog suda obavezne i izvršne.²⁸ Odlučivanjem Skupštine o prethodnoj odluci Ustavnog suda da je predsjednik povrijedio Ustav, u proceduri za razrješenje predsjednika, oduzima takvoj odluci Ustavnog suda karakter izvršnosti. Takođe, ovakvo rješenje je suprotno normi Ustava koja kaže da je „svako obavezan da se pridržava Ustava i zakona”.²⁹

Ovako postavljenu proceduru razrješenja predsjednika neće legitimisati činjenica da to nije samo crnogorski specijalitet i da ćemo sličnu šemu, uz zahtijevanje dvotrećinske većine za razrješenje pronaći i u Ustavu Srbije iz 2006. godine.³⁰ S druge strane, imamo primjere Ustava Republike Hrvatske ili Ustava Makedonije koji nam, uz otklanjanje određenih manjkavosti, mogu pokazati u kojem bi smjeru proceduru trebalo reformisati.³¹ Imajući navedeno u vidu,

²⁷ Petar Šturanović, op. cit, str. 257.

²⁸ Ustav Crne Gore iz 2007, član 151 stav 3.

²⁹ *Ibid.*, član 10, stav 2.

³⁰ Ustav Republike Srbije iz 2006, čl. 118 i 166.

³¹ Ustav Republike Hrvatske i Ustav Republike Makedonije, pored problematičnog rješenja za pokretanje procedure u parlamentu (dvotrećinskom većinom), predviđaju da konačnu riječ daje

trebalo bi proceduru razrješenja uskladiti sa Ustavom, što će je ujedno učiniti manje komplikovanom. Treba odustati od glasanja u Skupštini o odluci Ustavnog suda kao posljednjeg koraka koji proceduru razrješenja predsjednika kompromituje, već propisati da u tom slučaju predsjedniku prestaje mandat po sili Ustava. Na taj način bi se otklonila kontradiktornost sa normom Ustava koja njegove odluke definiše obaveznim i izvršnim.

Ustav Crne Gore propisuje da u slučaju prestanka mandata, ali i u slučaju privremene spriječenosti predsjednika da vrši svoju funkciju, njegovu dužnost obavlja predsjednik Skupštine.³² Nažalost, pisci ustava nijesu našli za shodno da propišu odgovarajuću proceduru utvrđivanja privremene spriječenosti predsjednika da vrši svoju funkciju. Naime, Ustavom nije definisano ko pokreće proceduru predlažući utvrđivanje privremene spriječenosti, kao ni to ko odlučuje o privremenoj spriječenosti predsjednika da obavlja svoju funkciju. Stoga bi bilo cjelishodno propisati valjanu proceduru, ne bi li se izbjegle eventualne posljedice kakve smo imali u uporednoj praksi.³³ Imajući u vidu prethodno analiziranu proceduru razrješenja predsjednika, kao i njene nedostatke, ovu proceduru ne treba komplikovati, već je učiniti jednostavnom i efikasnom. U tom smislu, nameće se da bi proceduru utvrđivanja privremene spriječenosti predsjednika da obavlja svoju funkciju, kao i kod procedure razrješenja, trebalo da pokreće

Ustavni sud dvotrećinskom većinom glasova sudija, nakon čega mu, ukoliko Ustavni sud odluči da je predsjednik povrijedio Ustav, mandat prestaje po sili Ustava, bez ponovnog uključivanja zakonodavnog tijela. Ustav Republike Hrvatske iz 1990, član 105, Ustav Republike Makedonije iz 1991, član 87.

³² Ustav Crne Gore iz 2007, član 99.

³³ Zalažući se za detaljnije regulisanje ove procedure Branko Smerdel svedoči o mogućim problemima. „Hrvatsko iskustvo je vrlo traumatično. Odbijanjem predsjednika Vlade da predloži Ustavnom sudu utvrđivanje „trajnije spriječenosti“ predsjednika Republike dovelo je u novembru 1999. godine do teške krize i velike opasnosti po stabilnost institucija.”, Branko Smerdel, op. cit., str. 117.

Skupština Crne Gore prije nego li Vlada, a da konačnu odluku o privremenoj spriječenosti donosi Ustavni sud.

Zaključak

Konstitucionalna doktrina progresom konstitucionalnih tehnika, uz konstitucionalnu istoriju treba da vodi ka uspostavljanju idealnog sistema, a za klasične konstitucionaliste to je parlamentarni sistem, jer on uprkos određenim lutanjima uvijek dolazi do ispravnih rješenja.³⁴ S obzirom da su predsjednički i polupredsjednički sistemi mnogo skloniji nestabilnosti (pa i kolapsu)³⁵ nego parlamentarni sistem, potrebno je ispravljati određene njegove nedostatke i graditi tradiciju parlamentarizma u Crnoj Gori, gdje bi parlamentarni sistem postajao dio ustavnog identiteta. Nadamo se da će i crnogorski parlamentarni režim poslije određenih preispitivanja pronaći rješenja koja će odgovarati sadašnjem trenutku.

U tom smislu sam u ovom radu nastojao da dam jedan kritički osvrt na pojedina rješenja koja su se pokazala lošim, nudeći alternativne predloge, ali i da predložim jedan širi okvir, koji bi intervencije u ustavni tekst trebale da imaju. Neka od njih, kao što je reforma procedure razrješenja predsjednika, su neophodna jer su postojeća rješenja sistemski neodrživa. Druga su potrebna (promjena načina izbora predsjednika) jer je do sada neposredan izbor istrošio svoj *ratio* i sve više postaje sam sebi svrha, iz čega se generišu prvenstveno politički problemi. Treća su poželjna, poput smanjivanja ovlašćenja predsjednika u zakonodavnoj sferi kao što je ukidanje suspenzivnog veta čija je praksa (ne)korišćenja najbolji argument u tom pravcu. U konačnom, sva ta rješenja vode

³⁴ Mišel Troper, *Pravna teorija države*, Službeni glasnik, 2014, str. 253 – 254.

³⁵ Abraham Diskin, Hana Diskin, Reuven Hazan, „ Why democracies collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success”, in: *International Political Science Review*, Vol. 26, 2005, str. 292.

jednom zajedničkom ishodištu, uspostavljanju čistog parlamentarnog sistema kao institucionalnog sklopa koji bi trebao biti najfunkcionalniji za Crnu Goru u ovom istorijskom momentu.

Rezime

Nakon deset godina od donošenja Ustava Crne Gore iz 2007 godine, potrebno je napraviti osvrt, kako na ustavna rješenja koja je Ustav uspostavio, tako i na njihovo funkcionisanje u praksi. Autor se fokusirao na određene slabosti i nedostatke koje karakterišu ustavni tekst. Predmet ove analize je ustavna pozicija predsjednika države i potreba njenog redizajniranja. Autor smatra da određene procedure zahtijevaju reformisanje, s obzirom da sadrže ozbiljne nedostatke, kao što je procedura razrješenja predsjednika, dok određene koje je Ustav propustio da definiše, kao što je procedura utvrđivanja privremene spriječenosti predsjednika da vrši funkciju trebaju biti uključene u Ustav. U cilju jačanja koncepta parlamentarne vlade on razmatra mogućnosti sužavanja ovlašćenja predsjednika u zakonodavnoj sferi, kroz ukidanje suspenzivnog veta. Predlaže da se izbor predsjednika prepusti parlamentu, zaključujući da se dosadašnji neposredni način izbora predsjednika pokazao neuspješnim.

Ključne riječi: predsjednik, parlamentarni sistem, procedura razrješenja predsjednika, suspenzivni veto, posredan izbor predsjednika

Summary

After ten years since the adoption of the Constitution of Montenegro of 2007, it is necessary to make a review of the provisions it contains, as well as their functioning in practice. The author did not write about good sides, but he focused on certain weaknesses that characterize the constitutional text. The subject of the analysis is the constitutional position of the president of the state and the need for its redesigning. Author considers that certain procedures should be reformed because they contain serious disadvantages, such as the procedure of recall of the president, while certain ones that the Constitution has failed to define, such as the procedure for determining the temporary impediment of the president to exercise office, should be included in the Constitution. In order to strengthen the parliamentary government, article is considering the possibilities of

narrowing the powers of the president in the legislative sphere through the abolition of a suspensive veto. The author proposes the election of the president in parliament, believing that the direct presidential elections so far have proved unsuccessful.

Key words: president, parliamentary system, procedure of recall of the president, suspensive veto, indirect presidential elections