

Prof. dr MLADEN VUKČEVIĆ

# KOMENTAR USTAVA CRNE GORE

(drugo osavremenjeno izdanje)

PODGORICA  
2021.

*Sva prava zadržana. Nije dozvoljeno da bilo koji dio ove knjige bude snimljen, emitovan ili reprodukovani na bilo koji način, uključujući, ali ne ograničavajući se na fotokopiranje, fotografiju, magnetni upis ili bilo koji drugi vid zapisa, bez prethodne dozvole autora i izdavača.*

# SADRŽAJ

Uvodna riječ .....	7
Spisak skraćenica .....	15

## I

### RAZVOJ USTAVNOSTI U CRNOJ GORI

1. Državni oblici i pravni akti do pojave pisane ustavnosti u Crnoj Gori .....	19
2. Ustav za knjaževinu Crne Gore (1905) .....	24
3. Crnogorska ustavnost u vrijeme postojanja južnoslovenskog državnog zajedništva — Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (KSHS), Kraljevine Jugoslavije i južnoslovenskih federacija .....	27
4. Usvajanje odluke o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore i Deklaracije nezavisne Republike Crne Gore .....	33
5. Osnovne naznake o postupku usvajanja Ustava Crne Gore i amandmana I–XVI na Ustav Crne Gore .....	36

## II

### USTAV CRNE GORE

• Odluka o proglašenju .....	43
• Preamble .....	44
• Dio prvi: Osnovne odredbe (čl. 1–16) .....	51
• Dio drugi: Ljudska prava i slobode (čl. 17–81) .....	91
• Dio treći: Uređenje vlasti (čl. 82–138) .....	229
• Dio četvrti: Ekonomsko uređenje (čl. 139–144) .....	339
• Dio peti: Ustavnost i zakonitost (čl. 145–148) .....	353
• Dio šesti: Ustavni sud Crne Gore (čl. 149–154) .....	365

• Dio sedmi: Promjena Ustava (čl. 155–157) .....	389
• Dio osmi: Prelazna i završna odredba (čl. 158) .....	399

## PRILOZI

• Odluka o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore .....	407
• Deklaracija nezavisne Republike Crne Gore .....	409
• Odluka o proglašenju Ustava Crne Gore .....	413
• Ustav Crne Gore .....	415
• Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore .....	457
• Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore .....	459
• Odluka o proglašenju amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore .....	463
• Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore .....	465
• Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore .....	473
• Ustavni zakon za sprovođenje amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore .....	475

# UVODNA RIJEĆ

Oblike komentarisanja pozitivnog prava nalazimo još u rimskom pravu, kasnije u obliku njegove recepcije, a počev od modernog doba posebno su zastupljeni u njemačkoj pravnoj tradiciji. Tumačenje koje se čini u tu svrhu predstavlja osnovu razumijevanja i preduslov ostvarivanja prava. U tom okviru posebno mjesto zauzimaju komentari najvažnijih pravnih akata, kao sistematizovane cjeline kojima se pospješuje njihovo razumijevanje i olakšava njihova primjena.

Proces tumačenja prava i sačinjavanja komentara posebno je složen na primjeru Ustava kao temeljnog pravnog akta. Pravni i društveni značaj Ustava, njegov uticaj na ostale pravne akte oličen u najvećoj pravnoj snazi i izraženoj apstraktnosti pojmove, čini veoma zahtjevnim utvrđivanje smisla njegovih normi. Jer, Ustav se tumači u više nivoa i pravaca (u postupcima primjene i promjene Ustava; u vođenju ustavne politike; u donošenju opštih pravnih akata; pri ustanovljavanju novih pravnih instituta; u analizi sudske prakse; u djelovanju državnih organa; u procesu propisivanja, ostvarivanja i zaštite ljudskih prava pred institucijama sudske i ustavnosudske vlasti; prilikom upoređivanja i usklađivanja domaćeg pravnog sistema sa međunarodnim pravom i dr.).

Tumačenje Ustava je pokušaj da se otkriva odnos između ustavnih rješenja i njihovog duha, između ustavnog teksta i društvenog konteksta, u vječnoj namjeri da se ostvari harmonija u odnosu društvo — pravo. Iz tog razloga se razotkrivanje Ustava može posmatrati i kao najodgovornija pravnička mentalna igra, koja daje smjer tumačenju ostalih pravnih akata, istovremeno ih uobličavajući u koherentnu cjelinu onoga što nazivamo ustavni poredak.

Složenost tumačenja Ustava otvara pitanje da li se on uopšte (treba ili može) tumačiti u svom totalitetu. Ovo iz razloga što je Ustav ne samo pravni, već i pravnopolitički akt, „oblik koji se živeti razvija“ (Gete) i što su njegove promjene (formalne ili faktičke)

više nego kod ostalih akata, uslovljene društvenim kontekstom u kome nastaju i u kome se ostvaruju. Takva priroda Ustava upućuje na naučnu obazrivost.

Stoga, pisanje komentara Ustava iziskuje analizu uslova u kojima se on donosi, primjenjuje, mijenja, ostvaruje ili ne ostvaruje. Dodatno usložnjavanje problema u tumačenju Ustava nalazimo i u slučajevima tzv. faktičke promjene Ustava, kada se mijenja njegov smisao (ustavnim običajem, ustavnosudskim tumačenjem i dr.), a tekst ostaje isti.

Sve je to sačinjavalo izazov pred kojim sam se našao, uokviren prirodom i raznovrsnošću mojih pravničkih interesovanja i profesionalnih opredjeljenja. Univerzitetski poziv, s jedne strane, zahtijevao je da teorijski uobličavam i objašnjavam složene odnose koji se javljaju u analizi ustavnih rješenja i da ih podvodim pod odgovarajuće pravne principe i standarde koji egzistiraju u unutrašnjem i međunarodnom pravu. S druge strane, radno iskustvo koje sam sticao u organima uprave, zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, Ustavnom судu i Sudskom savjetu Crne Gore, iziskivalo je da iznutra uočavam i rješavam probleme u primjeni Ustava i drugih pravnih akata koji su izvori ustavnog prava.

Poznati metodi tumačenja prava na primjeru komentarisanja Ustava dobijaju jednu vrstu metodološkog prevrednovanja i gradaciju u upotrebi. Značaj metodološke osjetljivosti u tumačenju Ustava posebno se očitava u vremenu kada je kompleksnost njegovog sagledavanja imperativ, budući da ustavi u novije vrijeme, pored osnovne funkcije, postaju činioci stabilizacije društvenih odnosa i političkih prilika, značajni do mjere da su i sastavni dio međunarodnih mirovnih sporazuma.

Tako, normativni metod kao polazni u analizi i tumačenju Ustava danas ustupa značajan dio prostora sistematskom i ciljnom tumačenju ustavnog teksta. Bogišćeva misao, pretočena u odredbu člana 993. OIZ („Ko samo riječi zakonske znade, taj zakona ne zna dok mu ne shvati razum i smisao“) učinila mi se aktuelnom prilikom izrade Komentara. Jer, nedostatnost jezičkog i normativnog iskaza, uslijed naglašene opštosti normi, najviše dolazi do izražaja u Ustavu i u nauci ustavnog prava. Ovo posebno u doba ustanovljavanja novih značenja pojmova javnog prava, kao

što je npr. suverenost (postsuverenost, transsuverenost, „okrnjena“ suverenost, „otvorena državnost“ i sl.).

U tom smislu je i poštovanje sentence da se „treba čuvati odломaka, jer odlomci odvojeni od cjeline mogu dovesti do pogrešnih zaključaka“ (*Cavendum est a fragmentis*) ili ugroziti jedinstvo ustavnog teksta. Zato, sistematski pristup u tumačenju Ustava afirmiše i savremena ustavnosudska praksa, po kojoj Ustav treba posmatrati kao cjelinu u kojoj svaka odredba ima svoj puni smisao tek u odnosu sa ostalim odredbama. Uporedo sa tim i ciljno tumačenje dobija na značaju, ostvarujući na osoben način Jerin-gov moto da je „cilj tvorac cjelokupnog prava“.

U izradi Komentara korišćen je i istorijski metod, bez obzira na relativno kratku, trinaestogodišnju vremensku distancu od usvajanja Ustava. Tim metodom analiziran je istorijski hod crnogorske ustavnosti, razvoj ustavnih institucija i njihov uticaj na oblikovanje aktuelnih ustavnih rješenja.

Sociološki metod poslužio je za objašnjenje sadržine onih odredbi Ustava kojima je odgovoreno na složenu strukturu crnogorskog društva u nacionalnom, vjerskom, političkom ili drugom smislu.

Istraživanje sadržine i smisla ustavnih odredaba i njihovo tumačenje zasnovano na cjelovitim i naučno utemeljenim premisama ima opravdanje i doprinosi standardizaciji i stabilnosti pravnog sistema. U tom smislu ujednačavanje ustavne teorije i prakse postaje sastavni dio procesa globalizacije prava oličenog u kompresiji vremena i „smanjivanju svijeta“ u kome živimo. Ujedno, tako se sužava prostor za kreativno tumačenje Ustava koje, u principu, obesmišljava autoritet ustavnog teksta svodeći ga na parče hartije. Jer, tamo „gdje se sudija stavlja iznad pisanih ustava, on ne tumači, nego mijenja ili krši pisani ustav“ (K. Hesse).

\*

Imajući u vidu iznijeto, svjestan da tumačenje Ustava ne može biti ni savršen, ni završen čin, pristupio sam pisanju drugog, osavremenjenog izdanja Komentara. Jer, ne može se govoriti o jednom, za svagda datom tumačenju bilo kog ustava, pa ni crnogorskog. To upućuje da je drugo izdanje novi pokušaj odgonetanja

njegove suštine, učinjen poslije pet godina od prvog izdanja. Stoga su u tekstu izvršene izmjene i dopune koje su, u osnovi, rezultat više činilaca: novih sagledavanja, kvalifikovanja i klasifikovanja fenomena savremene ustavnosti, promjene zakonskih i podzakonskih akata koji imaju karakter unutrašnjih izvora ustavnog prava, kao i razvoja domaće i uporedne ustavosudske i sudske prakse.

To iznova potvrđuje da komentarisanje Ustava ima dinamički, a ne statički karakter, posebno u tumačenju instituta, standarda i pojmoveva koji su najšire određeni („javni interes“, „razuman rok“, „pravično suđenje“ i sl.). Iz tog razloga vjerujem da će i drugo izdanie biti podsticajno za nova i drugačija čitanja Ustava, za otvaranje novih modaliteta ustavnog dijaloga.

Navedene dileme i izazovi su me opredijelili da teorijskoj ravni tumačenja Ustava, i u ovom izdanju dodam životnu ravan, oличenu prvenstveno u odlukama ustavnih sudova, uvažavajući da su „sudije pod ustavom, ali je ustav ono što sudije kažu da on jeste“, kako je govorio C. E. Hughes, sudija Vrhovnog suda SAD. U okviru ustavosudske prakse koristio sam odluke Ustavnog suda Crne Gore, ustavnih sudova država regiona, i posebno, Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, kao evropskog „suda uzora“, posebno u pogledu normativne kontrole ustavnosti. Imajući u vidu da je novi koncept ustavne žalbe približio ustavno sudstvo i „redovne“ sudove, obradio sam i primjere iz njihove prakse.

Uporednopravni pristup zasnovao sam na analizi i prezenciji međunarodnopravnih akata, naročito iz oblasti ljudskih prava i sloboda, a sudske praksu u osnovi sam obradio kroz postupanje Evropskog suda za ljudska prava. Takav pristup potvrđuje, s jedne strane, da je nauka ustavnog prava granična disciplina između unutrašnjeg i međunarodnog prava i da ne može pledirati ka cijelovitom izučavanju svog predmeta, ukoliko paralelno ne izučava te dvije pravne oblasti. S druge strane, ukazuje da prezentacija prakse međunarodnih sudova i drugih institucija otvara prostor za dinamičko i razvojno sagledavanje novih pravaca u primjeni ustava.

To je rezultiralo činjenicom da su članovi Ustava komentarišani u različitom obimu, ali se iz toga ne može izvlačiti zaklju-

čak o njihovoj manjoj ili većoj važnosti. Jer, kriterijum za obim komentarisanja pojedinog člana bila je potreba (manjeg ili većeg) razjašnjavanja njegove sadržine, a ne eventualna važnost norme. Namjera mi je bila da tekst ove vrste ne pišem pravničkom linearnošću ili striktnim ujednačavanjem obrade, već da poštujem „zakonjačku (pravnu) izreku“ iz člana 994. Opštег imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru (OIZ) — „Što svak jednako razumije, tome tumača ne treba“.

Istovremeno, pisanjem Komentara pokušao sam učiniti otklon od ideoloških, političkih, ili čak partijskih tumačenja Ustava, koja su bila ne tako rijetka u nešto više od decenije njegove primjene. Takva tumačenja najvišeg pravnog akta, iako legitimna, nijesu u potrebnoj mjeri usmjerena ka razvoju Ustava i ustavnosti, već za prioritet imaju traženje onog smisla ustavne norme koji će zadovoljiti uže interes, a zaobići suštinu spoznaje prava.

Sve navedeno uticalo je da ovaj komentar ima karakter početnog štiva o smislu i dometima crnogorskog *lex superiora* jer zakonomjernost ustavnog razvjeta svjedoči da ustavne norme nijesu vječne i nepromjenljive. Ovo iz razloga što se u svakoj državi mijenjaju vrijednosti na kojima one počivaju, a to uzrokuje i promjenu njihove interpretacije.

To sam istakao i u izlaganju na Svečanoj sjednici Skupštine Crne Gore, održanoj povodom obilježavanja 10 godina od usvajanja Ustava (Cetinje, 22. oktobar 2017) navodeći da se Ustav Crne Gore u proteklom periodu pokazao kao „dobra osnova za primat međunarodnog prava i zakonodavstva oslonjenog na evropsku pravnu tekvinu; kao temelj za unapređivanje ljudskih prava; kao preduslov za međunarodne integracije i uporište za međunarodnu sudsку praksu, i najvažnije, kao oslonac za učvršćivanje državnog identiteta. Tu sliku nijesu izmijenila ni njegova pojedinačna kršenja, učestalo donošenje neustavnih akata, ni njegova napregnuta tumačenja po mjeri političkih interesa ili potreba. Zato, ustavnost ne treba posmatrati kao čin, već kao proces u izgradnji ustavnog patriotizma kao zajedničkog imenitelja nacionalne, vjerske i ukupne raznolikosti Crne Gore. To je lakše reći nego ostvariti, ali, da bismo gradili put moramo znati cilj, a to je višegeneracijski, a ne jednogeneracijski Ustav, kakve je bilježila naša ustavna istorija.“

Tokom rada na prvom izdanju Komentara izvršene su promjene Ustava Crne Gore, usvajanjem amandmana I–XVI, od 31. jula 2013. godine. U tom izdanju amandmani su prezentirani i komentarisani nakon članova Ustava koji su njihovim donošenjem promijenjeni ili brisani. U ovom (drugom) izdanju integralno je prezentiran važeći (prečišćeni) tekst Ustava i komentari njegovih odredaba. Uvjerен sam da će to tekst učiniti preglednijim.

Vjerujem da će ovo izdanje Komentara biti od koristi, kako onima koji se u različitim disciplinama bave proučavanjem prava, tako i pravnicima-praktičarima u procesu njegove primjene. Nadam se da će zavrijediti pažnju i onih koji učestvuju u vršenju ili kreiranju ustavotvorne i zakonodavne vlasti, u najširem smislu. Uvažavajući vanpravne dimenzije Ustava kao akta, cijelim da će izazvati interes nepravnika, i na taj način uticati na širenje svijesti o značaju razumijevanja načela ustavnosti, kao i značaja Ustava kao osnovnog zakona i jemca ljudskih prava.

U namjeri da se upotpuni razumijevanje važećeg Ustava i ustavnog sistema Crne Gore, i u ovom izdanju dat je sumarni prikaz razvoja ustavnosti u Crnoj Gori. Sadržaj ovog dijela rada ima za osnovu odgovarajuće poglavlje udžbenika (M. Pajvančić, M. Vukčević, *Ustavno pravo*, Podgorica, 2016), čiji je autor M. Vukčević. Predočavanje akata, institucija i ustavnih procesa, posebno od nastanka crnogorske novovjekovne države pa do danas, od koristi je za razumijevanje aktuelnih ustavnih dilema. Na našem primjeru to iznova potvrđuje misao A. Votsona da je „savremeno pravo zapanjujuće ukorijenjeno u prošlosti“.

Dugujem zahvalnost svima koji su mi pomogli u prikupljanju građe, otvaranju ili otklanjanju dilema, uobradi, redakturi, lekturi, dizajniranju i štampanju ovog rada. Mada je isticanje pojedinaca iz tog spiska osjetljiv i često nezahvalan čin, ipak, izdvajam trud, kompetentnost i posvećenost koji su u recenziju ovog rada ugradile: prof. dr Bosa Nenadić, ranija predsjednica Ustavnog suda Republike Srbije i prof. dr Marijana Pajvančić, profesorka Ustavnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu. Zahvalan sam za podršku supruzi Zorici, budući da sam tokom rada na oba izdanja Komentara pomišljao da ovaj složeni za-

datak podijelim sa potencijalnim koautorima, i na taj način umanjim vrijeme koje sam uskratio porodici. Hvala mom mlađem sinu Ivanu, doktorandu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, koji mi je pomagao i ovoga puta, potvrđujući svoju posvećenost u razmatranju pravnih fenomena.

U Podgorici,  
septembar 2020. godine.

AUTOR