

IZBOR VLADE U USTAVU CRNE GORE OD 2007. U SVJETLU UPOREDNOG PRAVA

Sažetak

Uporedivši engleski i kontinentalni parlamentarizam, autor kao suštinsku razliku između njih uočava da u kontinentalnom parlamentarizmu postoji mogućnost izbora nove vlade u slučajevima izglasavanja nepovjerenja prethodnoj. Ukazujući na različita rješenja kojim se ova mogućnost ostvaruje, autor ističe rješenje Ustava Crne Gore od 2007. kao sporno. Autor predstavlja jezičko i sistemsko tumačenje ovog ustava i ispituje tezu da se njime normira kabinetski sistem vlasti, zatim pokazuje kako nosioci vlasti u stvarnosti tumače i primjenjuju njegove norme, problematizujući usaglašenost prakse sa tekstom Ustava. Autor ukazuje i na mišljenje Venecijanske komisije i Ustavnog suda Crne Gore, pa ispituje i tezu da se navedena praksa zasniva na ustavnim običajima, a ne na tekstu Ustava. Autor naposljetku ukazuje na neophodnost revizije važećeg rješenja Ustava Crne Gore.

Ključne riječi: Ustav Crne Gore od 2007, izbor vlade, ustavni običaj, investitura, kabinetski sistem.

* Master pravnik, doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Srbija.
E-mail: mato.stol@gmail.com

GOVERNMENT ELECTION IN THE CONSTITUTION OF MONTENEGRO FROM 2007 IN LIGHT OF COMPARATIVE LAW

Summary

After presenting the main mechanisms of parliamentary systems on a comparative level and their mutual differences, the author highlights the possibility of multiple elections of a government in a single parliamentary term, even after having a prior government voted out of confidence, as an essential element of the continental parliamentary system. The author then points out to different solutions by which this possibility is realized in the constitutions of European parliamentary democracies. The author then highlights the solution of the Constitution of Montenegro from 2007 as specific in terms of its nomotechnics. In the continuation of the work, the author presents a linguistic and systemic interpretation of the norms of that Constitution and examines the thesis that it introduces a “cabinet” system of government. The author then presents how the office holders in Montenegro actually interpret and apply the stated norms of the Constitution. After comparing the text of the Constitution and the practice of the office holders, the author questions the issue of their mutual compatibility. In doing so, the author points to the opinion of the Venice Commission, the Constitutional Court of Montenegro, exploring as well the grounding of the thesis that the aforementioned practice is based, not on the text of the Constitution, but on constitutional customs. Finally, the author critically examines the current version of the Constitution of Montenegro, concluding on the necessity of revising the Constitution of Montenegro in the part of its Government election procedure.

Keywords: Constitution of Montenegro, government election, constitutional custom, investiture, cabinet system.

1. Uvod

Slobodan Jovanović je u svojoj poznatoj studiji *O engleskom parlamentarizmu*, početkom XX vijeka, kao bitnu razliku između engleskog i kontinentalnog parlamentarizma istakao razliku u ravnoteži između vlade i parlamenta. Jovanović je objašnjavao kako u Engleskoj „skupština ne uživa nikakvo izuzetno

pravo na nedoslednost. Ako parlament može zbaciti jedne vođe, on ne može uzeti druge. Svoje pravo da bira vođe, sme upotrebiti samo jedanput” (1935, p. 342). Pod ovim se podrazumijevalo da je izglasavanje nepovjerenja jednoj vladi nužno proizvodilo raspuštanje parlamenta koji je tu vladu izabrao i održavanje novih parlamentarnih izbora. Iako je ovo pravilo ukinuto Zakonom o fiksnom mandatu Parlamenta od 2011. (*Fixed-term Parliament Act*) (vid. Norton, 2014) tako što je Vladi oduzeta mogućnost retributivnog i taktičkog raspuštanja Parlamenta, prekid u njenom važenju se ispostavio kao privremen, budući da je već 2022, usvajanjem Zakona o raspuštanju i sazivanju Parlamenta (*Dissolution and Calling of Parliament Act*), Vladi vraćeno njeno vjekovno pravo (vid. Bromo, 2023). Stoga je zaključak da „u pravom smislu reči, engleski parlament ne može oboriti vladu. On može samo pasti zajedno s njome, a to je sasvim nešto drugo” (Jovanović, 1935, p. 343) i dalje aktuelan, izražavajući jedan od osnovnih mehanizama engleske ustavne ravnoteže.

Suprotno tome, Jovanović je objašnjavao kako se odgovornost vlade pred parlamentom, van Engleske, razumije tako „da skupština postavlja i otpušta ministre sasvim po svojoj volji, kao što šef izvršne vlasti radi sa svojim činovnicima” (1935, p. 342). U tom smislu, kontinentalni parlamenti su, prije svega u Francuskoj, uživali mogućnost da biraju i „ruše” vlade, bez straha od sopstvenog raspuštanja i parlamentarnih izbora. Jovičić je to slikovito objašnjavao: „u Francuskoj nisu, kao u Engleskoj, parlament i vlada živeli i umirali zajedno. Parlament je mogao, nekažnjeno, da menja vlade, ostajući u bezbjednosti tokom četvorogodišnjeg mandata” (1984, p. 140). Činjenica da je parlament mogao nekažnjeno da bira i raspušta vlade, u kombinaciji sa nestalnim parlamentarnim većinama, doprinijela je poslovičnoj nestabilnosti izvršne vlasti u Trećoj francuskoj republici. Njene vlade su se upoređivale s kulama od karata – teško su se sastavljale, a lako rušile (Jovičić, 1984, p. 139). Stoga je, u procesu racionalizacije parlamentarizma, Francuska, kao i uopšte kontinentalna Evropa, nastojala da pronađe odgovarajuću ravnotežu između zakonodavne i izvršne vlasti (Marković, 2016, pp. 200-226).

U iznalaženju odgovarajuće ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti, ništa manji značaj od uređivanja postupka i posljedica izglasavanja nepovjerenja vladi imalo je uređivanje postupka njenog izbora, odnosno postupka imenovanja mandataru za sastav vlade. U Engleskoj, zahvaljujući neprikosnovenoj ustavnoj konvenciji prema kojoj bi šef države mandat za sastav vlade povjeravao vođi partije koja je ostvarila pobjedu na parlamentarnim izborima (Lou, 2010, p. 139; Jovičić, 1984, p. 42; Popović-Obradović, 1998, p. 37; Jovanović, 1935, pp. 307-308), nije bilo moguće zamisliti scenario u kojem mandatar za sastav vlade ne bi uživao povjerenje i podršku većine poslanika. S druge strane, u kontinentalnim porecima, konkretno u Trećoj francuskoj republici, uslijed nedovoljno iskristalisanih,

ali i suprotstavljenih shvatanja o položaju šefa države u odnosu na parlament, zabilježeni su pokušaji šefa države da predlaganjem mandataru koji nije odgovarao raspoloženju parlamenta, njemu nametne vladu po sopstvenom izboru (Simović, 2008, p. 67). Ovi pokušaji su se pokazali neuspješnim, pa je u odmjerenju snage šefa države s parlamentom, još tada, prevagu odnio parlament (Jovičić, 1986, pp. 136-137). Od tada pa nadalje, pravilo da šef države predlaže za mandataru onu ličnost za koju se objektivno može očekivati da će obezbijediti najveću podršku parlamenta i, sljedstveno tome, najstabilniju vladu, postalo je opšte mjesto i kontinentalnog parlamentarizma (vid. Brunclík, 2015, pp. 32-37; upor. Rasch, Martin & Cheibub, 2015, pp. 11-16).

U tom smislu, u konačnici, između engleskog i kontinentalnog parlamentarizma ne postoji suštinska razlika u mjerilima koja se primjenjuju pri predlaganju mandataru. S obzirom na to, ono što je ostala trajna specifičnost kontinentalnog parlamentarizma u odnosu na engleski jeste načelna mogućnost višestrukog izbora vlade u jednom parlamentarnom sazivu, čak i poslije izglasavanja nepovjerenja prethodno izabranoj vladi. U studiji 32 evropska ustava, Venecijanska komisija nije pronašla nijedan koji propisuje obavezno raspuštanje parlamenta u slučaju izglasavanja nepovjerenja vladi (Venice Commission, 2007). Iako, međutim, postoje ustavi koji predviđaju uslovno raspuštanje parlamenta u slučajevima nemogućnosti formiranja (nove) vlade, ili u drugim slučajevima diskrecione odluke šefa države (Bullmer, 2017, pp. 14-20), nigdje nije raspuštanje parlamenta u slučaju izglasavanja nepovjerenja vladi, kao u Engleskoj, uzdignuto na nivo pravila i ustavne konvencije (Kirby, 2018, p. 37). Stoga, budući da je načelna mogućnost višestrukog izbora vlade u jednom parlamentarnom sazivu opšte mjesto kontinentalnog parlamentarizma, sasvim je prirodno da se analizom više od trideset ustava savremenih kontinentalnih parlamentarnih demokratija¹ otkriva da

¹ Autor je ispitao sljedeće ustave: Ustav Republike Albanije od 1998. (rev. 2016), Ustav Republike Austrije od 1920. (rev. 2013), Ustav Knjaževine Andore od 1993, Ustav Republike Jermene od 1995. (rev. 2015), Ustav Kraljevine Belgije od 1831. (rev. 2014), Ustav Republike Bugarske od 1991. (rev. 2015), Ustav Republike Hrvatske od 1991. (rev. 2013), Ustav Češke Republike od 1993. (rev. 2013), Ustav Republike Estonije od 1992. (rev. 2015), Ustav Republike Finske od 1999. (rev. 2011), Ustav Republike Francuske od 1958. (rev. 2008), Ustav Republike Gruzije od 1999. (rev. 2018), Ustav SR Njemačke od 1949 (rev. 2014), Ustav Grčke Republike od 1975. (rev. 2008), Ustav Mađarske Republike od 2011. (rev. 2016), Ustav Irske Republike od 1937. (rev. 2009), Ustav Izraela od 1958. (rev. 2013), Ustav Italije od 1947. (rev. 2020), Ustav Republike Letonije od 1922. (rev. 2016), Ustav Republike Litvanije od 1992. (rev. 2011). Ustav Republike Malte od 1964. (rev. 2017), Ustav Republike Moldavije od 1992. (rev. 2016), Ustav Crne Gore od 2007. (rev. 2013), Ustav Republike Sjeverne Makedonije od 1991. (rev. 2019), Ustav Republike Poljske od 1997. (rev. 2009), Ustav Republike Srbije od 2006. (rev. 2021), Ustav Slovačke Republike od 1992. (rev. 2017), Ustav Republike Slovenije od 1992. (rev. 2017), Ustav Kraljevine Španije od 1978. (rev. 2015), Ustav Kraljevine Švedske od 1974. (rev. 2012). Za dalja metodološka objašnjenja vid. fn. 4.

veliki broj njih izričito propisuje ne samo postupak imenovanja mandataru za sastav prve vlade već i postupak imenovanja mandataru za sastav potencijalno narednih vlada u istom parlamentarnom sazivu.

2. Uporedni pregled postupka imenovanja mandataru

Prva grupa ustava pristupa pitanju višestrukog imenovanja mandataru tako što jednom normom obuhvata kako slučajevu prvobitnog, tako i slučajevu sekundarnog (i svakog narednog) imenovanja mandataru. To čini, na primjer, Ustav Republike Malte od 1964. (rev. 2017) odredbom da: „*Kad god se ukaže prilika za imenovanje premijera, predsjednik će za premijera imenovati člana Predstavničkog doma koji je, po njegovom mišljenju, u najboljem stanju da dobije podršku većine članova tog doma*” (čl. 75, st. 1). Slično tome, Ustav Kraljevine Švedske od 1974. (rev. 2012) propisuje da: „*U slučajevima kada se premijer ima izabrati, predsjednik parlamenta poziva na konsultacije svaku od stranaka zastupljenih u Riksdagu*” (gl. 6, čl. 4). Tako čini i Ustav Kraljevine Španije od 1978. (rev. 2011) koji propisuje: „*Posle svake obnove Kongresa, kao i u drugim slučajevima predviđenim Ustavom, Kralj će, preko predsjednika Kongresa, poslije konsultacija sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u njemu, da nominuje kandidata za predsjednika Vlade*” (čl. 99, st. 1). Ovaj pristup zauzimaju i brojni drugi ustavi.²

Drugu grupu ustava karakteriše nešto drugačiji pristup. Oni prvenstveno normiraju slučaj prvobitnog imenovanja mandataru, da bi zatim, posebnom normom, odredili njegovu analognu primjenu i u drugim slučajevima. To čini Ustav Grčke Republike od 1975. (rev. 2008) koji kroz čl. 37 normira postupak koji šef države mora da prati pri imenovanju predsjednika vlade, ne bi li zatim, u sljedećem članu, propisao da se u slučajevima ostavke vlade ili gubitka njenog povjerenja „*shodno primenjuju odredbe st. 2, 3. i 4. čl. 37*” (čl. 38, st. 1). Istu tehniku primjenjuje i Ustav Rumunije od 1991. (rev. 2003), čiji čl. 110, st. 3 određuje da se u slučajevima prijevremenog prestanka mandata vlade, „*shodno primenjuju odredbe čl. 103*” kojima se inače uređuje postupak izbora prve vlade. Ustav Bugarske od 1991. (rev. 2015) u čl. 99, st. 6 određuje da se postupak izbora vlade, inače normiran čl. 99, st. 1-5, ima „*primjenjivati i u slučajevima određenim čl. 111, st. 1*”, to jest u slučajevima kada vlada izgubi povjerenje, ili kada njen predsjednik umre ili da ostavku. Ustav Knjaževine Andore od 1993. takođe usvaja pristup da čl. 68, st. 1-5 normira postupak izbora vlade po konstituisanju parlamenta, da bi zatim,

² Konkretno, ustavi: Republike Gruzije, Republike Estonije, Republike Gruzije, Mađarske Republike, Republike Poljske, Republike Bugarske, Kraljevine Španije, Republike Albanije, Izraela. (vid. gore).

stavom 6 istog člana, odredio da će se „ista procedura primjenjivati i u drugim slučajevima upražnjavanja mjesta predsjednika Vlade”.

Treća grupa ustava u okviru normi kojima se propisuju osnovi i postupci prijevremenog prestanka mandata vlade, istovremeno uređuju i postupak izbora nove vlade. U tu grupu spada Ustav Republike Srbije od 2006. (rev. 2021), koji izričito normira postupak izbora nove vlade u slučajevima: izglasavanja nepovjerenja vladi (čl. 130), neizglasavanja povjerenja vladi (čl. 131) i ostavke predsjednika vlade (čl. 132). U slučaju ostvarenja bilo kojeg od ovih osnova prijevremenog prestanka mandata vlade, Ustav Republike Srbije normira istovjetan postupak: „Predsjednik Republike je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade. Ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana (...) predsjednik Republike je dužan da raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore”.³ Slično čini i Ustav Republike Hrvatske od 1990. (rev. 2013), koji određuje da će, u slučajevima kad vlada izgubi povjerenje, kao i u svim drugim slučajevima kada predsjednik vlade ili vlada podnesu ostavku, šef države raspustiti parlament, ukoliko u roku od 30 dana ne izglasa povjerenje novom mandataru i vladi (čl. 116, st. 7 i 9). Iako ne sasvim identični po svojoj nomotehnici, u ovu grupu ustava mogu se svrstati i oni ustavi koji poznaju institut konstruktivnog glasanja o nepovjerenju vladi, kao što su Ustav Savezne Republike Njemačke od 1949. (rev. 2011), Ustav Kraljevine Belgije od 1831. (rev. 2014), Ustav Republike Slovenije od 1991. (rev. 2016) i drugi. Ovo iz razloga što se i u ovim ustavima izglasavanje nepovjerenja jednoj vladi neposredno veže i čak uslovljava izborom naredne.

Četvrtu grupu čine ustavi koji ne sadrže norme kojima se izričito predviđa ili uređuje mogućnost ponovnog izbora vlade od strane istog skupštinskog saziva.⁴ Tako, Ustav Francuske od 1958. (rev. 2008) normira da: „Predsjednik Republike imenuje premijera. On poništava imenovanje premijera u slučajevima kada Vlada podnese ostavku” (čl. 7, st. 1). Ustav Finske: „Parlament bira premijera, čije stupanje na funkciju proklamuje predsjednik Republike.” (Ustav Finske od 1999, rev. 2011, 2018, čl. 62, st. 1), Ustav Moldavije: „predsjednik Republike određuje kandidata za mjesto premijera pošto sasluša parlamentarne stranke” (Ustav Moldavije od 1994, rev. 2006, čl. 98, st. 1). Budući da nijedan od ovih ustava izbor vlade ne veže za konkretan trenutak u vremenu, postupak koji oni uređuju je

³ Vid. čl. 130, st. 4, čl. 131, st. 4, čl. 132, st. 5 Ustava Republike Srbije od 2006.

⁴ U ovu grupu spadaju ustavi: Republike Austrije, Francuske Republike, Češke Republike, Finske Republike, Republike Moldavije, Irske Republike, Republike Italije, Slovačke Republike, Republike Letonije i Republike Litvanije. U ovu grupu se mogu svrstati i ustavi brojnih parlamentarnih monarhija kao što su ustavi: Velikog Vojvodstva Luksemburga od 1868, Knjaževine Lihtenštajn od 1921, Kraljevine Holandije od 1814, Kraljevine Norveške od 1814. i Kraljevine Danske od 1953. Međutim, autor je zbog starosti ovih ustava i njihove specifične normativne tehnike, svojstvene parlamentarnim monarhijama, odlučio da ih izuzme iz šireg razmatranja.

moguće primijeniti, kako po konstituisanju parlamenta, tako i u drugim slučajevima kada vladi prestane mandat. Iako ne proklamuje izričitu mogućnost višestrukog imenovanja mandataru, takav pristup je podrazumijeva i omogućuje time što konstruiše matricu prema kojoj je imenovanje novog premijera moguće u svim slučajevima kada se za to ukaže prilika.

Petu grupu ustava čine ustavi koji, s jedne strane, vremenski fiksiraju čin imenovanja kandidata za premijera za trenutak konstituisanja parlamenta, dok, s druge strane, ne poznaju posebne norme kojima se propisuje ili poseban postupak za izbor nove vlade u slučajevima prijevremenog okončanja mandata prvobitno propisanog postupka u slučajevima naknadnih imenovanja. U tu grupu spadaju Ustav Crne Gore od 2007. (rev. 2013): „Predsjednik Crne Gore predlaže mandataru za sastav Vlade u roku od 30 dana od dana konstituisanja Skupštine” (čl. 103, st. 1) i Ustav Sjeverne Makedonije od 1991. (rev. 2019): „Predsednik Republike Makedonije je dužan da u roku od 10 dana od konstituisanja Sobraanja mandat za konstituisanje Vlade povjeri kandidatu stranke ili partije koja ima većinu u Sobraanju” (čl. 90, st. 1). U prisustvu normi koje postupak izbora vlade vremenski vežu za izvjesni trenutak (konstituisanje parlamenta), a u odsustvu normi koje bi predvidjele analognu primjenu tog postupka u drugim odgovarajućim slučajevima, ova dva ustava, na prvi pogled, isključuju mogućnost višestrukog izbora vlade u jednom parlamentarnom sazivu.

S tim u vezi, postavlja se pitanje da li ovi ustavi zaista onemogućuju višestruki izbor vlade u jednom parlamentarnom sazivu. Ustav Sjeverne Makedonije, ipak, predviđa da u slučajevima kada predsjednik Vlade razriješi više od trećine ministara, „parlament prati isti postupak kao prilikom izbora nove Vlade” (čl. 94), čime, iako na mala vrata, ipak najavljuje mogućnost višestrukog izbora Vlade u jednom parlamentarnom sazivu. Ustav Crne Gore, međutim, ne sadrži čak ni takvu odredbu. On, sa svojim rješenjem da s jedne strane investituru i izbor Vlade vremenski veže za trenutak konstituisanja Skupštine Crne Gore, a da, s druge strane, ni sa čim ne predvidi (ili barem nasluti) analognu primjenu tog postupka u drugim slučajevima, ostaje apsolutno usamljen u uporednopravnoj ravni.

S obzirom na specifičnost rješenja Ustava Crne Gore od 2007. (dalje: UCG), ostatak rada ćemo posvetiti njegovoj analizi, konkretno ispitivanju da li je navedeno rješenje UCG proizvod svjesnog opredijeljenja crnogorskog ustavotvorca za sistem s jednokratnim izborom vlade ili je proizvod propusta ustavotvorca prilikom izrade najvišeg pravnog akta.

3. Ustav Crne Gore od 2007.

3.1. Jezičko i sistemsko tumačenje UCG

Ukupan postupak izbora Vlade Crne Gore (dalje: Vlada), UCG svodi na svega nekoliko normi: predsjednik Crne Gore (dalje: predsjednik CG) predlaže mandataru za sastav Vlade nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini (dalje: SCG) (čl. 95, st. 1, tač. 5), u roku od 30 dana od dana konstituisanja SCG (čl. 103, st. 1). Mandatar iznosi u SCG svoj program i predlaže sastav Vlade (čl. 103, st. 1). O programu mandataru i predlogu za sastav Vlade, Skupština odlučuje istovremeno (čl. 103, st. 3), prostom većinom glasova (čl. 91, st. 2). Ukoliko SCG u roku od 90 dana od kada predsjednik CG prvi put predloži mandataru ne izabere Vladu, SCG se raspušta (čl. 92, st. 1).

U skladu s jezičkim tumačenjem UCG, moguće je razviti tezu da je ustavotvorac svjesno normirao sistem sa jednokratnim izborom vlade. Osnov za ovu tezu, pored odredbe iz čl. 105, st. 1 UCG i *argumenta a silentio* u vidu nedostatka propisa kojim se uređuje ponovni izbor vlade, zastupnici ove teze mogu da nađu i u čl. 2, st. 3 UCG, koji određuje da: „Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom”. Prema ovom mišljenju, ustavotvorac je svjesno normirao sistem u kojem poslanici stiču jednokratni mandat da, po konstituisanju parlamenta, izaberu vladu, koja je u skladu sa „izbornom voljom građana”. Takva postavka bi po svojim implikacijama, u izvjesnoj mjeri, odgovarala kabinetskom sistemu kojeg poznaje engleski parlamentarizam (Jovičić, 1984, pp. 39-46; Kutlešić, 2001, pp. 91-96; Popović-Obradović, 1998, pp. 40-42; Popović-Obradović *et al.*, 2002, pp. 23-28). U kabinetskom sistemu se parlamentarni izbori smatraju kao jedna vrsta „plebiscita” na kojem se glasa, ne toliko za poslanike, koliko za novog premijera (Jovanović, 1935, pp. 340 i dalje).

Međutim, ako bi se pošlo za tezom da je ustavotvorac u Crnoj Gori normirao svojevrstni kabinetski sistem, brzo bi se otkrila njena neosnovanost. Tako, za razliku od kabinetskog sistema u kojem je mjesto premijera predodređeno predsjedniku partije koja je osvojila većinu glasova na parlamentarnim izborima, mandatar za sastav Vlade u UCG uopšte ne mora da bude predsjednik partije koja je osvojila najveći broj mandata u parlamentu. On, jezičkim tumačenjem UCG, uopšte i ne mora da bude poslanik parlamenta. Međutim, suštinsko odstupanje od logike kabinetskog sistema predstavlja činjenica da Vlada, prema rješenju UCG, ne uživa mogućnost da u slučajevima kada joj parlament izgleda nepovjerenje, uzvratu raspuštanjem parlamenta. *A contrario*, UCG izričito isključuje mogućnost da Vlada, u situacijama kada je pokrenuta procedura glasanja o

nepovjerenju Vladi (čl. 92, st. 4), ili kada je ono izglasano (čl. 110, st. 3), raspusti parlament. Štaviše, jedini način da se, u tom slučaju, parlamentu okonča mandat jeste – odlukom samih poslanika, odnosno skraćanjem mandata parlamentu (čl. 84, st. 2; čl. 91, st. 2). Ovakvim rješenjem ne samo što se odlučno odstupa od logike kabinetskog sistema i njegovog osnovnog mehanizma ostvarivanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti već se stvara i normativna matrica u kojoj, u slučaju izglasavanja nepovjerenja jednoj vladi, po tumačenju UCG *expressis verbis*, niti je moguće izabrati novu vladu, niti je moguće raspustiti parlament drukčije do voljom samih poslanika.

Uopšteno, raspuštanje SCG, koje predsjednik CG vrši ukazom, UCG dozvoljava u dva slučaja: kada SCG ne izabere Vladu u roku od 90 dana od kada zaprimi prvi predlog za mandataru (raspuštanje *ex constitutionem*) (čl. 92, st. 1) i kada Vlada, pošto sasluša predsjednika SCG i predsjednike poslaničkih klubova, donese odluku o raspuštanju SCG zbog toga što duže vrijeme ne obavlja svoje Ustavom određene nadležnosti (*raspuštanje po odluci Vlade*) (čl. 92, st. 2). S obzirom na to da je Vlada izričito onemogućena da donese odluku o raspuštanju parlamenta u slučajevima kada joj je izglasano nepovjerenje ili je pokrenut postupak glasanja o njenom nepovjerenju, kao jedini drugi mogući osnov raspuštanja parlamenta ostaje osnov iz čl. 92, st. 1 (raspuštanje *ex constitutionem*). Međutim, strogim jezičkim tumačenjem UCG, ni taj osnov nije moguće primjeniti, budući da on predsjednika CG izričito ovlašćuje da raspusti SCG samo u slučajevima kada parlament *ne izabere* Vladu u roku od 90 dana od prijema prvog predloga za mandataru (koji se dostavlja parlamentu u roku od 30 dana od njegovog konstituisanja).

Stoga, jezičko i sistemsko tumačenje normi UCG ne ostavljaju prostor zaključku da je posredi kabinetski sistem uređenja vlasti. Pored nemogućnosti retributivnog raspuštanja parlamenta od strane Vlade kojoj je izglasano nepovjerenje, UCG odstupa od logike kabinetskog sistema i u tome što svojim strogim jezičkim tumačenjem on apsolutno onemogućuje izbor nove vlade u istom parlamentarnom sazivu, ne samo u slučajevima izglasavanja nepovjerenja jednoj vladi, već i u svim slučajevima vanrednog prestanka mandata vlade, uključujući i ostavku ili smrt predsjednika vlade, što nije slučaj u kabinetskom sistemu. Ovakvim tumačenjem UCG, trasira se jedno nepraktično rješenje, prema kojem se u slučajevima vanrednog prestanka mandata prve vlade, izbor nove vlade čini mogućim samo poslije konstituisanja novog parlamenta, do čega pak može doći samo pošto poslanici donesu odluku o samoraspuštanju, odnosno skraćanju mandata SCG. Takvo rješenje omogućuje poslanicima da i po vanrednom okončanju mandata jedne vlade, odlaganjem skraćanja mandata SCG, izbor nove vlade odlože, možebiti i do redovnog okončanja mandata SCG.

3.2. Istorijsko tumačenje UCG

Iako nepraktično, prethodno opisano rješenje nalazi uporišta i u istorijskom tumačenju UCG. Naime, Ustav Republike Crne Gore od 1992. (dalje: Ustav od 1992), koji se primjenjivao do usvajanja UCG, nije preciznije uređivao postupak predlaganja mandataru, već se njegova normativa povodom tog pitanja iscrpljivala u dvijema odredbama: odredbi čl. 88, st. 1, tač. 4, koja je propisivala da predsjednik Republike: „predlaže Skupštini kandidata za predsjednika Vlade”, i odredbi čl. 92, st. 2, koja je propisivala: „Ako Skupština ne prihvati program, predsjednik Republike, u roku od 10 dana, predlaže novog kandidata za predsjednika Vlade”. Ovaj ustav, dakle, nije vezao čin predlaganja mandataru za trenutak konstituisanja parlamenta, a izričito je dozvoljavao mogućnost da predsjednik države, u slučajevima kad parlament odbije prvi predlog za mandataru, njemu uputi novi.

Prije donošenja novog ustava, Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore (dalje: Ustavotvorna skupština) usvojila je Zakon o postupku donošenja i proglašenja novog ustava Crne Gore (*Sl. list RCG*, br. 66/2006). Odredbe ovog zakona, kao i potonje postupanje ustavotvorca, čine mogućim da se rekonstruiše njegova volja i namjera (vid. Bidlinski, 2011, pp. 33 i dalje). Pomenutim zakonom je proizvodnja nacrtu novog ustava povjerena Ustavnom odboru Ustavotvorne skupštine (čl. 2). Ovaj odbor je, prilikom proizvodnje nacrtu novog ustava, prema čl. 5, st. 2 tog zakona, bio obavezan da „(...) kao polaznu osnovu, za izradu nacrtu Ustava koristi ekspertski tekst ustava koji je, na zahtjev Skupštine, izradio Savjet za ustavna pitanja” (čl. 5, st. 2).

Ekspertski tekst Ustava, za razliku od konačnog teksta UCG, sadržao je izričito normiran postupak (višestrukog) predlaganja mandataru, kao i detaljno normiran postupak izbora Vlade, postupak izglasavanja nepovjerenja Vladi i druge mehanizme racionalizovanog parlamentarizma. On je izričito predviđao mogućnost da isti saziv SCG izabere novu vladu u slučajevima prijevremenog prestanka mandata prethodne: „Kada Vladi prestane mandat podnošenjem ostavke ili gubitkom povjerenja, odmah se pokreće postupak za izbor Vlade u novom sastavu” (čl. 133, st. 5). U slučajevima izglasavanja nepovjerenja Vladi, bila je predviđena dužnost predsjednika CG da u roku od 15 dana predloži mandataru za sastav nove vlade, o čijem izboru bi se SCG morala izjasniti u roku od 30 dana „na isti način kao i o izboru Vlade kojoj je izglasala nepovjerenje” (čl. 131, st. 4-5). Ukoliko SCG ne bi izabrala novu vladu u tom roku, predsjednik CG bi mogao, u roku od 60 dana, jednom ili više puta da predloži nove mandatare. Ukoliko se ni poslije toga ne bi izabrala nova vlada, SCG bi se raspustila po sili Ustava i raspisali bi se novi parlamentarni izbori (čl. 131, st. 5). Ekspertski tekst je propisivao da se postupak za izbor Vlade u novom sastavu pokreće i u slučaju podnošenja njene ostavke (čl. 133, st. 5).

Međutim, ustavotvorac je, u postupku oblikovanja konačnog nacrtu UCG, odstranio gotovo sve norme sadržane u Ekspertskom tekstu Ustava. Tako je u tekstu Nacrta koji je dospio u skupštinsku proceduru (*Nacrt Ustava Crne Gore*), od svih prethodno pobrojanih odredaba zadržana sama jedna odredba, inače prethodno sadržana i u Ustavu od 1992: „Ako Skupština ne prihvati program, predsjednik Crne Gore, u roku od 10 dana, predlaže novog mandataru za sastav Vlade” (čl. 108, st. 3). Ipak, naposljetku je i ova norma odstranjena iz konačnog teksta UCG. Tako se ukupna normativa UCG povodom predlaganja mandataru svela na neobično rješenje da predsjednik CG predlaže mandataru u roku od 30 dana od konstituisanja SCG.

Tako, u konačnom, poređenju teksta Ustava od 1992. i UCG, otkriva se da je novi ustav uveo dvije bitne izmjene u dijelu postupka izbora Vlade. Prvu – *odstranjivanje* norme kojom se omogućavalo višestruko predlaganje mandataru po konstituisanju SCG (čl. 92, st. 2 Ustava od 1992) i drugu – *dodavanje* norme kojom je čin predlaganja mandataru izričito vezan za trenutak konstituisanja SCG (čl. 103, st. 1 UCG). Obje ove izmjene, ali i druge,⁵ mogu se tumačiti kao jasan argument u prilog tezi da je ustavotvorac svjesno normirao sistem jednokratnog izbora Vlade.

3.3. Politička praksa u Crnoj Gori

Međutim, praksa nosilaca vlasti u Crnoj Gori (dalje: CG), uprkos opskurnosti ustavnog teksta, razvila je matricu koja je sasvim u skladu sa načelima klasičnog kontinentalnog parlamentarizma. Umjesto sistema s jednokratnim izborom vlade, nosioci vlasti u CG praktikuju klasičan parlamentarizam u kojem je parlament slobodan da, po sopstvenom nahođenju, „bira i otpušta” vladu više puta u toku jednog parlamentarnog saziva. CG je tako, od svog formiranja, imala šest saziva parlamenta i osam vlada, dok je postupak izbora devete, u trenutku pisanja rada, još uvijek u toku.

Prvu vladu je izabrala Ustavotvorna skupština (Odluka o izboru predsjednika Vlade Republike Crne Gore, 10. 11. 2006, *Sl. list RCG*, br. 70/2006). U trenutku izbora prve vlade, primjenjivale su se odredbe Ustava od 1992, na osnovu čijeg čl. 88, st. 1, tač. 4 je izvršena prva investitura u istoriji Crne Gore (Predlog

⁵ Znakovito je i to da je UCG umjesto prethodne vremenski neutralne odredbe: „Skupština se raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 60 dana od dana kada predsjednik Republike predloži kandidata za predsjednika Vlade” (čl. 84, st. 1) raspuštanje Skupštine takođe vezao za primarnu investituru: „Skupština se raspušta, ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od dana kada predsjednik Crne Gore *prvi put* predloži mandataru” (čl. 92, st. 1), zbog čega se postavlja pitanje ustavnosti eventualnog raspuštanja Skupštine u slučaju neizbora Vlade poslije potencijalno drugog ili *n*-tog predloga za mandataru.

predsjednika Republike Crne Gore br. 01-1335 od 12. 10. 2006). Ustavotvorna skupština je ovaj predlog usvojila i time je formirana prva vlada CG, koja se zbog specifičnog načina brojanja državnih institucija u CG označava kao 36. Vlada (Stojanović, 2021). Tokom mandata prve, a nominalno 36. Vlade, 29. 4. 2007, Ustavotvorna skupština je usvojila UCG.

Interesantno je da se pitanje izbora nove vlade, po prvi put od stupanja na snagu UCG, otvorilo, ne u kontekstu redovnog izbora vlade po konstituisanju parlamenta, već upravo u kontekstu izbora nove vlade poslije vanrednog okončanja mandata prethodne. Tako, pošto je početkom 2008. predsjednik 36. Vlade podnio ostavku, nosioci vlasti u Crnoj Gori su morali da zauzmu stav o izboru nove vlade (Pismo predsjednika Vlade Crne Gore Željka Šturanovića predsjedniku Skupštine Crne Gore Ranku Krivokapiću br. 01/898 od 31. 1. 2008). Dilema je riješena tako što je predsjednik CG, analogno primjenjujući postupak koji UCG propisuje za izbor Vlade po konstituisanju parlamenta, 20. 2. 2008. dostavio SCG predlog mandataru za sastav 37. Vlade. Predsjednik države je kao osnov za ovaj predlog uzeo isključivo čl. 95, st. 1, tač. 5 UCG, koji propisuje da šef države: „predlaže Skupštini mandataru za sastav Vlade, nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini” (Predlog predsjednika Crne Gore za mandataru za sastav 37. Vlade Crne Gore br. 01-301 od 20. 2. 2008).

SCG je 29. 2. 2008. usvojila predsjednikov predlog i tako je izabrala 37. Vladu (Odluka o izboru predsjednika i članova 37. Vlade Crne Gore od 29. 2. 2008, *Sl. list CG*, br. 20/2008). Međutim, iako izabrana „neredovnim putem”, 37. Vlada je svoj mandat okončala redovno, zajedno sa 23. sazivom SCG koji ju je izabrao. Poslije toga su održani novi parlamentarni izbori i formiran je novi, 24. saziv SCG. Novi saziv je izabrao novu, 38. Vladu u redovnom postupku, pošto je predsjednik CG, u roku od 30 dana od konstituisanja novog saziva SCG, dostavio predlog mandataru za sastav 38. Vlade (Predlog predsjednika Crne Gore za mandataru za sastav 38. Vlade od 7. 5. 2009; Odluka o izboru predsjednika i članova 38. Vlade Crne Gore od 10. 6. 2009. *Sl. list CG*, br. 40/2009). Međutim, uprkos činjenici da je ovog puta predlog za mandataru dat uz faktičko uvažavanje postupka iz čl. 103, st. 1 UCG, to jest u roku od 30 dana od konstituisanja novog saziva parlamenta, šef države se ni ovog puta u svom predlogu nije pozvao na normu iz čl. 103, st. 1 UCG, već je, kao i prethodnog puta, taj član u potpunosti zanemario, zasnovavši svoj predlog isključivo na čl. 95, st. 1, tač. 5 UCG.

Međutim, i 38. Vlada je svoj mandat okončala vanrednim putem – ostavkom njenog predsjednika (Izlaganje Mila Đukanovića, predsjednika Vlade Crne Gore na godišnjoj konferenciji za štampu od 21. 12. 2010). Time se, po drugi put od stupanja na snagu UCG, otvorilo pitanje mogućnosti izbora Vlade van uslova definisanih čl. 103. st. 1 UCG. I ovog puta, kao i prethodnog, to pitanje je riješeno bez

održavanja novih parlamentarnih izbora i bez konstituisanja novog saziva SCG, tako što je predsjednik CG, isključivo na osnovu čl. 95, st. 1, tač. 5 UCG, na tada tekućem 24. sazivu SCG, dostavio *drugi* po redu predlog za mandatara (Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 39. Vlade Crne Gore br. 01-2632/2 od 14. 12. 2010). SCG je o predlogu glasala 29. 12. 2010. i prihvatila ga, formirajući tako 39. Vladu (Odluka o izboru predsjednika i članova 39. Vlade od 29. 12. 2010, *Sl. list CG*, br. 80/2010). Ni ovog puta, kao ni prethodnog, predsjednik CG nije detaljnije obrazlagao pravni osnov druge po redu investiture u istom sazivu SCG.

Interesantno je i to da se ni prilikom imenovanja mandatara za sastav 40. Vlade (Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 40. Vlade Crne Gore br. 01-1681), kao i 41. Vlade (Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 41. Vlade Crne Gore br. 01-119) i 42. Vlade (Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 42. Vlade Crne Gore br. 01-1988/20 od 8. 10. 2020), šef države nije pozivao na čl. 103, st. 1 UCG, uprkos činjenici da je svaki od ova tri predloga učinjen u postupku izbora Vlade neposredno po konstituisanju novog saziva SCG, što će reci u skladu sa čl. 103, st. 1 UCG. Umjesto toga, sva tri predloga su donijeta isključivo s pozivom na čl. 95, st. 1, tač. 5 UCG, a isto je učinjeno i prilikom predlaganja mandatara za sastav 44. Vlade (Predlog mandatara za sastav 44. Vlade Crne Gore).

Od svih pobrojanih vlada, 42. Vlada se, u odnosu na sve njoj prethodeće, razlikovala u dvijema bitnim činjenicama. Prva činjenica je da je to bila prva vlada koja je konstituisana kao izraz parlamentarne većine koja nije bila proizvod Demokratske partije socijalista i njenih koalicionih partnera, koji su konstituisali parlamentarnu većinu od formiranja Crne Gore, te je predstavljala prvu vladu sastavljenu od tradicionalne parlamentarne opozicije. Druga činjenica je bila ta da je to bila prva vlada kojoj je SCG izglasala nepovjerenje i time okončala mandat. Upravo se u kontekstu okončanja mandata 42. Vlade u političkoj i široj javnosti otvorila rasprava o mogućnosti izbora nove vlade od strane istog saziva SCG. Nešto što je prethodno predstavljalo nomotehnički detalj, postalo je goruće ustavnopravno pitanje. Ono je „okončano” tako što je predsjednik CG, 3. marta 2022. godine, 27. sazivu SCG dostavio drugi po redu predlog za mandatara vlade, ovog puta 43. Vlade (Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 43. Vlade Crne Gore br. 00-33/22-3 od 3. 3. 2022). Kao osnov za predlog, predsjednik je, ponovo bez dodatnog obrazloženja, uzeo isključivo čl. 95, st. 1, tač. 5 UCG. O ovom predlogu je SCG odlučila 28. aprila 2022. i prihvatila ga (Odluka o izboru predsjednika i članova 43. Vlade Crne Gore od 28. 4. 2022, *Sl. list CG*, br. 48/2022). Međutim, novoizabrana vlada nije bila dužeg vijeka. SCG je i 43. Vladi, poslije samo 113 dana mandata, izglasala nepovjerenje. To je bio prvi put da se, za vrijeme trajanja jednog saziva SCG, vanredno okonča mandat dvijema vladama. Poslanici 27. saziva su, stoga, pristupili izboru

treće vlade. Međutim, ovaj pokušaj se pokazao neuspješnim. Pošto je obaviješten oličnosti potencijalnog mandataru 19. septembra 2022, predsjednik CG je, ne sporeći principijelnu mogućnost višestrukog izbora vlade u jednom sazivu SCG, istakao da poslanici nijesu dostavili potrebne „potpise podrške” u propisanom roku od 30 dana (koji je propisan čl. 103, st. 1 UCG – prim. M. S.). Predsjednik CG je tvrdio da su propuštanjem ovog roka poslanici prekludirani u vršenju njihovog prava, te je umjesto predloga mandataru SCG dostavio predlog o skraćanju mandata (Predlog predsjednika Crne Gore za skraćanje mandata Skupštine Crne Gore br. 01-961 od 20. 9. 2022). SCG je odbila da glasa o predsjednikovom predlogu za skraćanje mandata, smatrajući ga neustavnim (Izvještaj o glasanjima sa sjednice 11. vanrednog zasjedanja u 2022. godini od 30. 9. 2022).

3.4. Zakon o predsjedniku CG, Venecijanska komisija i Ustavni sud Crne Gore

Kao reakciju na to što predsjednik nije predložio mandataru o spremnosti čijeg izbora je bio upoznat, poslanici su usvojili Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Predsjedniku od 12. decembra 2022. (*Sl. list CG*, br. 140/2022). Ovim zakonom se detaljno regulisao postupak predlaganja mandataru i izričito se propisala mogućnost višestrukog izbora vlade u jednom parlamentarnom sazivu (čl. 7a, st. 1-2).⁶ Pored ovih odredaba, Zakonom je određena i fikcija da će se, ukoliko predsjednik odbije da izvrši investituru, mandatarom smatrati kandidat kojeg, potpisima u formi peticije, podrži većina poslanika u SCG (čl. 7f).

Cilj navedenih izmjena je bio da se omogući izbor 44. Vlade. Međutim, još prije njihovog usvajanja, postavilo se pitanje njihove ustavnosti. Kako Ustavni sud nije bio u kvorumu potrebnom da se izjasni, predsjednik CG se obratio Venecijanskoj komisiji (dalje: VK) za hitno mišljenje. U svom mišljenju od 9. decembra 2022, VK je „(...) analizirala ustavne odredbe o formiranju vlade, kojih je zaista veoma malo” i utvrdila da Izmjene i dopune Zakona o Predsjedniku njih „ne samo razjašnjavaju već ih dopunjuju, pa im čak i protivriječe” (Venice Commission,

⁶ Predsjednik CG bi u roku od 30 dana od svakog vanrednog prestanka mandataru Vlade, predložio novog mandataru (čl. 7a, st. 1-2) koga bi odredio kroz obavezne razgovore sa predstavnicima svih političkih partija (čl. 7b, st. 1 i 4). Podrška kandidatu bi se mogla utvrditi i dostavljanjem pisanog obavještenja poslanika ili potpisa podrške (7b, st. 2). Ukoliko se mandatar ne bi utvrdio u roku od 30 dana, predsjednik CG bi bio dužan da predloži SCG skraćanje mandataru (čl. 7d, st. 1), čijim odbijanjem bi se postupak izbora mandataru ponavljao (čl. 7d, st. 3). U slučajevima kada bi predsjednik CG izvršio investituru, SCG bi bila dužna da izabere Vladu u roku od 90 dana. U okviru tog roka, SCG bi mogla da vrati mandat predsjedniku CG jednom ili više puta, a on bi bio dužan da poslije svakog vraćanja, u roku od sedam dana, predloži novog mandataru, sve do isteka roka od 90 dana (čl. 7a, st. 3). Protekom roka od 90 dana, predsjednik CG bi bio dužan da donese ukaz o raspuštanju SCG (čl. 7e).

2022, p. 11). Iako se VK nije detaljnije bavila ustavnošću višestrukog izbora Vlade *per se*, ona jeste ukazala da „djeluje logično” da se rok i postupak propisan čl. 103, st. 1 UCG primjenjuje i kada se nova vlada formira nakon izglasavanja nepovjerenja, odnosno u drugim slučajevima prijevremenog prestanka njenog mandata, zbog čega je i ocijenila čl. 7a, st. 3, kojim je propisan sedmodnevni rok za imenovanje mandataru u slučaju „vraćanja mandata” prilikom prvobitnog izbora Vlade, kao neutemeljen u UCG. Pored toga, VK je ocijenila kao „očigledno neustavnu” odredbu čl. 7f, kojom se omogućilo da SCG, ukoliko predsjednik CG ne imenuje mandataru, to učini samostalno (2022, p. 9). U konačnom, VK je istakla da se ovim zakonom nesumnjivo uredila ustavna materija, koja bi se morala uređivati u postupku ustavne revizije, te je preporučila da se predložene izmjene ne usvoje, dok se o njima ne izjasni Ustavni sud Crne Gore (dalje: USCG) (2022, p. 11).

USCG se, po uspostavljanju kvoruma, o njima izjasnio Odlukom U-I br. 2/23 i 4/23 od 27. juna 2023. On je ukinuo odredbe čl. 7b, st. 1, čl. 7f, st. 1, čl. 7h, st. 2, 4, i 5 i čl. 24a Zakona o izmijenama i dopunama Zakona o Predsjedniku CG. Slično VK, USCG se nije bavio pitanjem ustavnosti višestrukog izbora Vlade *per se*. On je svoju odluku o neustavnosti ovih odredaba prije svega zasnovao na činjenici da je SCG, normiranjem nadležnosti predsjednika, povrijedila načelo podjele vlasti, ali i princip jedinstva pravnog poretka. Međutim, iako USCG nije ispitivao ustavnost čl. 7a, st. 2, kojim se propisuje obaveza predlaganja mandataru po vanrednom prestanku mandata Vlade, on jeste ispitivao, u smislu njegove eventualne neusaglašenosti sa čl. 103, st. 1 UCG, ustavnost čl. 7a, st. 3. On je propisivao da ukoliko poslije predlaganja prvog mandataru po konstituisanju parlamenta, mandat bude vraćen predsjedniku CG jednom ili više puta, predsjednik mora da predloži novog mandataru u roku od sedam dana. USCG je, u odnosu na čl. 103, st. 1, ispitivao i ustavnost čl. 7d, kojim se propisivalo da, ukoliko nakon isteka rokova za utvrđivanje kandidata, kandidat za mandataru ne bude utvrđen, predsjednik CG podnosi predlog za skraćenje mandata SCG, pa ukoliko on ne bude usvojen – pokreće novi postupak konsultacija i predlaže novog mandataru u skraćenom roku. USCG je zauzeo stav da su navodi o neusaglašenosti ovih odredaba s članom 103, st. 1 UCG „irelevantni za ocjenu njihove ustavnosti”, budući da se taj član „ne može dovesti u pravnu vezu s osporenim odredbama (...) kojima su uređeni postupak i rokovi predlaganja ’novog mandataru’ za slučaj da je ’mandat vraćen’, kao i skraćenje mandata Skupštine” (Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 2/23 i 4/23, p. 6)

3.5. Ustavni običaj – alternativni izvor prava?

Ako prihvatimo tezu da tekst UCG objektivno ne trasira matricu koja bi odgovarala praksi nosilaca vlasti u CG, kao i da uporednopravno i istorijsko tumačenje UCG govori u prilog njenoj neosnovanosti – postavlja se pitanje da li je tu praksu moguće zasnovati na alternativnim izvorima ustavnog prava, konkretno na ustavnom običaju. Ako ostavimo sa strane širu raspravu o pravnoj prirodi ustavnih običaja (Vasić, 1990, pp. 706-711; Marković, 2016, p. 25; Petrov & Stanković, 2020, p. 27), nesporno je da je u Crnoj Gori konstituisan izvjestan oblik ustavnog običaja u pogledu višestrukog izbora vlada u jednom skupštinskom sazivu.⁷ Međutim, nije jednostavno riješiti pitanje da li se takvim običajem interpretiraju (ustavni običaj *secundum constitutionem*), dopunjuju (ustavni običaj *preatorem constitutionem*) ili pak derogiraju (ustavni običaj *contra constitutionem*) norme UCG (vid. Jovičić, 1976, pp. 936-938; Marković, 2016, pp. 25-26). Odgovor na ovo pitanje zavisi od procjene značaja čl. 103, st. 1 UCG u ukupnom ustavnom identitetu CG, odnosno procjene da li je pseudokabinetski sistem, koji se na osnovu nje konstruiše, ciljani proizvod ustavotvorca i suštinski dio UCG. Istorijsko i uporednopravno tumačenje UCG idu u prilog tezi da jeste. S druge strane, mišljenje VK i dijela ustavnopravne nauke (Vukčević, 2021, pp. 285-286), kao i činjenica da je za izmjenu ove norme predviđen redovni postupak ustavne revizije (Petrov & Manojlović, 2014, p. 3), govori u prilog tome da ona ipak nije od izuzetnog značaja. Međutim, u konačnom se pitanje o pravom značaju ove norme, u praksi, ne može riješiti bez šireg razumijevanja ustavnog identiteta CG. To se pitanje, s druge strane, jedino može riješiti odgovarajućim aktivizmom USCG, koji je, za sada, izostao.

Ukoliko bi USCG zauzeo stanovište na koje upućuje uporednopravo i istorijsko tumačenje UCG, on bi morao da odluči da li je običaj višestrukog izbora vlade, koji su razvili nosioci vlasti u CG, *contra constitutionem*. Iako se ne bi mogla sporiti opšta prihvaćenost tog običaja, kao ni to da je njegovo konstituisanje proizvod potrebe da se naspram demokratskog, ali krutog rješenja koje trasira tekst UCG, uspostavi funkcionalni politički sistem i izbjegnu ustavni ćorsokaci u koje neminovno vodi tumačenje teksta UCG *expressis verbis*; ne bi se moglo sporiti ni to da

⁷ U prilog ovoj činjenici govori da su u navedenoj praksi u kontinuitetu učestvovali SCG, Vlada i predsjednik CG. Uz to, zaključno s pokušajem izbora 44. Vlade, sve parlamentarne stranke, bez obzira na to da li su opozicione ili pozicione, pa čak i one koje su javno sporile ustavnost izbora 43. Vlade ili su povodom istog podnijele ustavnu žalbu Ustavnom sudu (Demokratska Crna Gora), prihvatile su mogućnost višestrukog izbora vlade u jednom sazivu SCG. Time se, pored nesporne višegodišnje faktičke prakse upražnjavanja tog običaja, nesporno konstituisao i *opinio iuris sive necessitatis* u pogledu njegove obaveznosti, čime se konstituisao ustavni običaj (vid. Jovičić, 1976, pp. 937-938).

je konstituisanje ovog običaja, bez obzira na njegov odnos sa ustavom u formalnom smislu, motivisano političkom svrsishodnošću. Ipak, to ne riješava pitanje da li je opravdano u ime načela političke svrsishodnosti ugroziti načelo ustavnosti i zakonitosti (upor. Petrov, 2014). Ne može se zanemariti činjenica da se konstituisanjem i prihvatanjem običaja ove vrste vrši relativno široka intervencija u tekst UCG, koja podrazumijeva zadiranje u postupak investiture, postupak izbora Vlade, pa čak i uvođenje dodatnog osnova raspuštanja SCG (*supra*, fn. 5). To, da li bi se takva intervencija shvatila kao derogacija, dopuna ili interpretacija UCG ne bi mijenjalo njen obuhvat i domet. Kako Jovičić objašnjava, ustav koji je u:

„(...) Velikoj mjeri izmenjen ustavnim običajima, *gubi svoj raison d'être* i da ga, kada sazru uslovi, bez obzira na potrebe koje to unosi u život institucija, treba menjati. Nelogično je, kaže se, po svaku cenu formalno zadržavati i dalje ustavne odredbe koje su postale apsurdne, pod izgovorom da društvene potrebe imaju neospornu prednost pred slovom ustava. Ako se već praksa ne može prilagoditi ustavu, onda je bolje, da bi se izbegle nesigurnosti i dvosmislenosti, prilagoditi ustav praksi” (1976, p. 955).

4. Zaključak

Poslije izvedenih razmatranja, jasno je da se parlamentarni sistem u Crnoj Gori, uprkos opskurnosti ustavnog teksta, odvija u skladu s principima kontinentalnog parlamentarizma. Međutim, takođe je nesporno i to da, za razliku od drugih razmatranih ustava, UCG ne sadrži odgovarajući normativni osnov za takvo postupanje. Takođe je nesporno da strogo jezičko tumačenje UCG proizvodi niz krutih rješenja čija je funkcionalnost upitna. U tom smislu je na nosiocima političke vlasti u CG da se opredijele kojem će načelu, u odmjeraivanju načela ustavnosti i političke svrsishodnosti, da daju prednost. Ne može se sporiti da oba pristupa imaju svoje prednosti i nedostatke. U jednoj mladoj parlamentarnoj demokratiji, teško je odrediti šta je od većeg značaja – funkcionalni politički sistem ili kultura poštovanja ustava i ustavnost uopšte. Međutim, ova dilema bi, da je ustavotvorac posvetio dužnu pažnju normiranju teksta UCG, bila izlišna. Stoga nema sumnje da je jedino održivo dugoročno rješenje, na šta ukazuje i VK, revizija UCG, kojom bi se pitanje izbora Vlade, koje predstavlja nesumnjivu *materia constitutivna*, detaljnije normiralo.

Literatura

- Bidlinski, F. 2011. *Pravna metodologija: osnovi nauke o pravnim metodama*. Podgorica: CID.
- Bromo, F. 2023. Something Old, Something New? Votes of Confidence, Parliamentary Dissolution, Election Timing, and Judicial Review under the Dissolution and Calling of Parliament Act 2022. *Parliaments, Estates and Representation*, 43(2), pp. 194-211. <https://doi.org/10.1080/02606755.2023.2213530>
- Brunclík, M. 2015. Patterns of Government Formation in Europe: The Role of the Head of State. *Politologický časopis - Czech Journal of Political Science*, 1, pp. 26-42. <https://doi.org/10.5817/PC2015-1-26>
- Bullmer, E. 2017. *Dissolution of Parliament - International IDEA Constitution-Building Primer 16*. Stockholm: International IDEA, 2017. Dostupno na: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf> (27. 9. 2023).
- Jovanović, S. 1935. Engleski parlamentarizam. *Političke i pravne rasprave III*. Beograd: Geca Kon A.D. – Prosveta.
- Jovičić, M. 1976. Ustavni običaj: pravno-politikološka razmatranja. *Pregled*, 9, pp. 933-958.
- Jovičić, M. 1984. *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd: Svetozar Marković.
- Kirby, J. 2018. A. V. Dicey and English Constitutionalism. *History of European Ideas*, 45(1), pp. 33-46. <https://doi.org/10.1080/01916599.2018.1498012>
- Kutlešić, V. 2001. *Osnovi države i prava: izbor tekstova*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Lou, S. 2010. *Engleski parlamentarizam*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Marković, R. 2016. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Norton, P. 2014. From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act. *Journal of International and Comparative Law*, 1, pp. 203-220.
- Petrov, V. 2014. Uz dilemu o kontroli ustavnosti Briselskog sporazuma. *Srpska politička misao*, 4, pp. 111-120. <https://doi.org/10.22182/spm.4642014.6>
- Petrov, V. & Manojlović, S. 2014. Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije. U: Šarčević, E. (ur.). *Pravni principi*. Sarajevo: CJP, pp. 73-102 Dostupno na: https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov_i_Savo_Manojlovic.pdf (27. 3. 2024).
- Petrov, V. & Stanković, M. 2020. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Popović-Obradović, O. 1998. *Parlamentarizam u Srbiji : od 1903. do 1914. godine*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Popović-Obradović, O. et al. 2002. *Parlamentarizam u Crnoj Gori*. Podgorica: CID – SoCEN.

- Rasch, B. E., Martin, S. & Cheibub, J. A. 2015. Investiture Rules Unpacked. In: Rasch, B. E., Martin, S. & Cheibub, J. A. (eds.). *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-28. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747017.003.0001>
- Simović, D. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.
- Stojanović, M. 2021. Neobičan slučaj kontinuiteta državnih institucija Crne Gore. *Studia Iuridica Montenegrina*, 1, pp. 75-99.
- Vasić, R. 1990. Ustavne konvencije. *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 6, pp. 702-712.
- Vukčević, M. 2021. *Komentar Ustava Crne Gore (drugo osavremenjeno izdanje)*. Podgorica: Udruženja pravnika Crne Gore.

Pravni izvori

- Constitution of Germany 1949 (rev. 2014).
- Constitution of Israel 1958 (rev. 2013).
- Constitution of Italy 1947 (rev. 2020).
- Constitution of Montenegro 2007 (rev. 2013).
- Constitution of the Czech Republic from 1993 (rev. 2013).
- Constitution of the Grand Duchy of Luxembourg 1868 (rev. 2009).
- Constitution of the Kingdom of Belgium 1831 (rev. 2014).
- Constitution of the Kingdom of Denmark 1953.
- Constitution of the Kingdom of Norway 1814 (rev. 2016).
- Constitution of the Kingdom of Spain 1978 (rev. 2015).
- Constitution of the Kingdom of Sweden 1974 (rev. 2012).
- Constitution of the Kingdom of the Netherlands 1814 (rev. 2018).
- Constitution of the Principality of Andorra 1993.
- Constitution of the Principality of Liechtenstein 1921 (rev. 2011).
- Constitution of the Republic of Albania from 1998 (rev. 2016).
- Constitution of the Republic of Armenia 1995 (rev. 2015).
- Constitution of the Republic of Austria from 1920 (rev. 2013).
- Constitution of the Republic of Bulgaria 1991 (rev. 2015).
- Constitution of the Republic of Croatia 1991 (rev. 2013).
- Constitution of the Republic of Estonia from 1992 (rev. 2015).
- Constitution of the Republic of Finland 1999 (rev. 2011).
- Constitution of the Republic of France 1958 (rev. 2008).
- Constitution of the Republic of Georgia 1999 (rev. 2018).
- Constitution of the Republic of Greece 1975 (rev. 2008).
- Constitution of the Republic of Hungary 2011 (rev. 2016).
- Constitution of the Republic of Ireland 1937 (rev. 2009).
- Constitution of the Republic of Latvia 1922 (rev. 2016).

- Constitution of the Republic of Lithuania 1992 (rev. 2011).
Constitution of the Republic of Malta 1964 (rev. 2017).
Constitution of the Republic of Moldova 1992 (rev. 2016).
Constitution of the Republic of North Macedonia 1991 (rev. 2019).
Constitution of the Republic of Poland 1997 (rev. 2009).
Constitution of the Republic of Serbia 2006 (rev. 2021).
Constitution of the Republic of Slovenia 1992 (rev. 2017).
Constitution of the Slovak Republic 1992 (rev. 2017).
Ekspertski tekst Ustava Crne Gore, Savjet za ustavna pitanja Skupštine Republike Crne Gore od 6. 9. 2006.
Odluka o izboru predsjednika i članova 37. Vlade Crne Gore od 29. 2. 2008, (*Sl. list CG*, br. 20/2008).
Odluka o izboru predsjednika i članova 38. Vlade Crne Gore od 10. 6. 2009 (*Sl. list CG*, br. 40/2009).
Odluka o izboru predsjednika i članova 39. Vlade od 29. 12. 2010. (*Sl. list CG*, br. 80/2010).
Odluka o izboru predsjednika i članova 40. Vlade Crne Gore od 4. 12. 2012. (*Sl. list CG*, br. 61/2012).
Odluka o izboru predsjednika i članova 41. Vlade Crne Gore od 28. 11. 2016. (*Sl. list CG*, br. 74/2016).
Odluka o izboru predsjednika i članova 42. Vlade Crne Gore od 4. 12. 2020, (*Sl. list CG*, br. 117/2020).
Odluka o izboru predsjednika i članova 43. Vlade Crne Gore od 28. 4. 2022, (*Sl. list CG*, br. 48/2022).
Odluka o izboru predsjednika Vlade Republike Crne Gore 10. 11. 2006 (*Sl. list CG*, br. 70/2006).
Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 2/23 i 4/23 od 27. 6. 2023, (*Sl. list CG*, br. 76/2023).
Pismo predsjednika Vlade Crne Gore Željka Šturanovića predsjedniku Skupštine Crne Gore Ranku Krivokapiću br. 01/898 od 31. 1. 2008, Arhiv Vlade Crne Gore.
Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 37. Vlade Crne Gore br. 01-301 od 20. 2. 2008, Arhiva Predsjednika Crne Gore.
Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 38. Vlade od 7. 5. 2009, Arhiva Predsjednika Crne Gore.
Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 39. Vlade Crne Gore br. 01-2632/2 od 14. 12. 2010, Arhiva Predsjednika Crne Gore.
Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 40. Vlade Crne Gore br. 01-1681, Arhiva Predsjednika Crne Gore.
Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 41. Vlade Crne Gore br. 01-1194, Arhiva Predsjednika Crne Gore.
Predlog predsjednika Crne Gore za mandatara za sastav 42. Vlade Crne Gore br. 01-1988/20 od 8. 10. 2020, Arhiva Predsjednika Crne Gore

Predlog predsjednika Crne Gore za mandataru za sastav 43. Vlade Crne Gore br. 00-33/22-3 od 3. 3. 2022, Arhiva Predsjednika Crne Gore.

Predlog Predsjednika Crne Gore za skraćenje mandata Skupštine Crne Gore br. 01-961 od 20. 9. 2022, Arhiva Predsjednika Crne Gore.

Predlog predsjednika Republike Crne Gore br. 01-1335 od 12. 10. 2006, Arhiva Predsjednika Crne Gore.

Tekst nacрта Ustava Crne Gore, Ustavni odbor, Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore.

Ustav Crne Gore, (*Sl. list CG*, br. 01/2007, 38/2013)

Ustav Republike Crne Gore od 1992. (*Sl. list RCG*, br. 48/1992).

Ustavna žalba Demokratske Crne Gore od 22. 6. 2022, Ustavni sud Crne Gore.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Predsjedniku od 12. 12. 2022. (*Sl. list CG*, br. 140/2022)

Zakon o postupku donošenja i proglašenja novog Ustava Crne Gore (*Sl. list RCG*, br. 66/06).

Internet izvori

Izlaganje Mila Đukanovića, predsjednika Vlade Crne Gore, na godišnjoj pres konferenciji od 21. 12. 2010, Vlada Crne Gore. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/582579fb-ef65-4746-ab8d-1d05627be9f1> (11. 3. 2024)

Izveštaj o glasanjima sa sjednice 11. vanrednog zasjedanja u 2022. godini od 30. 9. 2022, Skupština Crne Gore. Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/265/4138-.pdf>

Predlog Mandataru za sastav 44. Vlade Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, 11. 8. 2023. Dostupno na: <https://www.predsjednik.me/novosti/2478> (11. 3. 2024) Venice Comission, Note on the issue of dissolution of parliament, Study No. 426 / 2007, 10. 9. 2007. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)037add4-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)037add4-e) (11. 3. 2024)

Venice Comission, Montenegro - Urgent Opinion on the Law on amendments to the Law on the President of Montenegro No. 1111/2022, 9. 12. 2022. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)053-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)053-e) (11. 3. 2024)

