**PREDLOG ZA PROMJENU USTAVA CRNE GORE**

Predlaže se promjena i dopuna odredaba Ustava Crne Gore kojima se uređuju:

1. Državni simboli, dopuna odredaba Ustava koje se odnose na državne simbole;

2. Jezik i pismo, dopuna odredaba Ustava koje se odnose na jezik i pismo;

3. Načelo zakonitosti, član 33;

4. Biračko pravo, član 45;

5. Direktna demokratija - referendum , član 45a;

6. Školovanje, član 75;

7. Posebna – majinska prava / Zaštita indetiteta, član 79 stav 1, tačka 9;

8. Odlučivanje, član 91, stav 3;

9. Predlaganje zakona i drugih akata, član 93;

10. Vrhovni sud , član 124;

11. Sastav sudskog savjeta, član 127;

12. Potvrda na referendumu, član 157;

**Obrazloženje**

1. **Pravni osnov za Predlog promjene Ustava Crne Gore**

Pravni osnov za Predlog promjene Ustava Crne Gore sadržan je  u članu 155 Ustava Crne Gore kojim je predviđeno da Predlog za promjene Ustava može podnijeti predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 25 poslanika i da se Predlogom za promjenu Ustava može predložiti izmjena ili dopuna pojedinih odredaba Ustava ili donešenje novog Ustava.

2. **Razlozi za promjenu Ustava Crne Gore**

Crnoj Gori je neophodan Ustav sa kojim će se svaki čovjek poistovjetiti i prihvatiti ga kao svoj.

Zbog zloupotreba Ustava od strane vlasti postojeći konflikti po indetitetskim pitanjima nijesu otklonjeni, već oni i dalje postoje u domenu ostvarivanja identitetskih prava.

Promjene Ustava u odnosu na ta pitanja, na način da se ne povređuju ničija prava, vode pomirenju u Crnoj Gori, i u opštem su interesu građana Crne Gore.

Razlog i cilj promjene člana 33 Ustava jeste omogućavanje kažnjavanja počinilaca teških krivičnih djela, kao i omogućavanje da se krivičnim i poreskim mehanizmima dio nepravedno preraspoređenog društvrnog bogatstva vrati društvenoj zajednici.

Crna Gora nikada u svojoj istoriji nije bila demokratska država. Vlast je uvijek bila uzurpirana od pojedinaca i interesnih grupa koji su je koristili protiv interesa naroda i države, a u cilju ličnog bogaćenja i nekontrolisane moći.

Zato se predlažu dopune Ustava i uvođenje mehanizama direktne demokratije, pomoću kojih bi građani mogli, u skladu sa propisanim procedurama, da na slobodnom referendumu provjeravaju odluke Vlade i zakone koje usvaja Skupština Crne Gore.

Narodu se mora vratiti moć odlučivanja o pitanjima koja bitno utiču na njihova ljudska prava i slobode, suverenost, ekonomske interese, a koju je uzurpirala vlast.

Slobodno izražavanje volje građana o važnim pitanjima na refrendumu treba da bude omogućeno i na državnom i na lokalnom nivou. Odluke sa referenduma bi bile obavezujuće.

Dramatične promjene na globalnom putu i sve izraženija i surovija konkurencija nameću potrebu ustavnih promjena u oblasti školovanja i uvođenja principa obaveznosti i besplatnosti školovanja do sticanja prvog stručnog zvanja-prve kvalifikacije.

Okolonost, da Ustav nije odredio pripadnicima kojih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica pripada mogućnost korišćenja prava na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, predstavlja bitan ograničavajući faktor, da bi Zakon o izboru odbornika i poslanika bio usklađen sa Ustavom.

Takođe, Venecijanska komisja i ODIHR su, u dostavljenim mišljenjima, preporučili Skupštini Crne Gore,  da se uslov za ostvarivanje birčakog prava vezan za dužinu trajanja prebivališta za nacionalne izbore briše iz Ustava i Zakona.

Ustavno određenje da je građanin nosilac suverenosti, treba potvrditi i kroz rješenje da pravo predlaganja zakona pored Vlade i poslanika ima i šest hiljada birača, bez ograničenja tog prava preko poslanika koga ovlaste.

Predlagači u potpunosti ostaju privrženi minimumu principa koje treba da uključi Ustav Crne Gore, u pogledu obezbjeđivanja dodatnih ustavnih garancija nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa. U potpunosti se slažemo da se mora izbjeći bilo kakva uloga političkih institucija u donošenju odluka u proceduri imenovanja i razrješenja sudija. S druge strane cijenimo da se u izboru modela organizacije pravosuđa mora dodatno povesti računa i o trenutnom stanju u pravosuđu, koje zahtijeva hitne i sveobuhvatne reformske mjere. Ovakvo pravosuđe, kakvo je danas, ne može da odgovori na sve veće zahtjeve i domaće i međunarodne javnosti u vezi uspostavljanja vladavine prava i efikasne borbe protiv korupcijei organizovanog kriminala.

Sa druge strane pravno i politički je neprincipijelno za promjenu pojedinih odredbi Ustava zahtijevati da se na državnom referendumu izjasni najmanje tri petine svih birača.

3. **Objašnjenje predloženih mjera**

Polazeći od navedeniih razloga predlažu se izmjene i dopune pojedinih odredaba Ustava i to:

**Odredbama člana 4**, potpisano je daCrna Gora ima grb,  zastavu i himnu; da je grb Crne Gore zlatni dvoglavi orao sa lavom  na prsima; da je zastava Crne Gore crvene boje sa grbom na sredini i zlatnim orubom; i da je himna Crne Gore ''Oj svijetla majska zoro''.

Predlaže se da se Ustav dopuni novim članom ''4a'' kojim bi bilo propisano da: pored zastave iz člana 4 Ustava Crna Gora ima i trobojku kao narodnu zastavu.

Predlog da Crna Gora pored državne zastave ima i narodnu zastavu crveno-plavo-bijelu trobojku, ima utemeljenje u Ustavnom kontinuitetu, istoriji i tradiciji Crne Gore.

**Odredbama člana 13**, propisano je: da je službeni jezik u Crnoj Gori crnogorski jezik; da su ćirilično i latinično pismo ravnopravni; i da su u službenoj upotrebi i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik.

Predlaže se da se Ustav dopuni novim članom''13a'', kojim bi bilo propisano da, ukoliko neki od jezika u službenoj upotrebi, prema rezultatima državnog popisa stanovništva, bude jezik kojim govori najveći broj građana Crne Gore, i taj jezik postaje službeni jezik u Crnoj Gori.

Predložena promjena Ustava polazi iz činjenice da i jezik kojim govori najveći broj građana u državi , treba da bude službeni jezik.

**Članom 33** Ustava defeinisano je načelo zakonitosti.

Predlagači cijene da ustavnim promjenama treba predvidjeti nezastarijevanje krivičnih djela organizovanog kriminala  i korupcije.

Crna Gora je u proteklih 30 godina prošla kroz dramatične političke, društvene i statusne promjene. Raspad bivše države, slom društveno-političkog uređenja, rat u okruženju, sankcije UN – kreirali su specifičan društveni ambijent u kojem je došlo do ozbiljnog narušavanja principa vladavine zakona i jednakosti građana pred zakonom.

Zloupotrebom vlasti, uz neposrednu logističku podršku bezbjednosnih službi i dijelova sistema državne vlasti (policija, carina, vojska i sl), obavljane su u dužem vremenskom intervalu kriminalne aktivnosti (krijumčarenje akciznih roba, nedozvoljeni promet oružja, trafiking, pranje novca, trgovina narkoticima i sl.) iz kojih je stečena ogromna materijalna korist na štetu budžeta države Crne Gore koja je po svemu sudeći, završila na privatnim računima protagonista ovih aktivnosti.

Političke blokade rada policije, tužilaštva i sudova prema protagonistima šverca, organizovanog kriminala i korupcije, rezultirale su potpunim nedostatkom bilo kakvih pravosnažnih krivičnih sankcija, a za mnoga krivična djela počinjenih početkom 90-tih, nastupila je zastara. I ako je u istom vremenskom periodu protiv visokih državnih funkcionera i šefova organizovanog kriminala iz Crne Gore, podignuto više optužbi u drugim zemljama. Zato bez obzira na različite teorije o pravnoj prirodi zastare (Institut materijalnog krivičnog prava, institut procesnog prava i sl.) pravedno je i utemeljeno na međunarodnom pravu koje obavezuje i Crnu Goru, da se ne prizna počiniocima teških krivičnih djela pravo da kalkulišu sa rokovima zastare i izbjegnu krivičnu odgovornost.

**Članom 45 stav 1,**propisano je da pravo da bira i bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Predlaže se da se odredbe člana 45 stav 1 promijene tako da glase: ''pravo da bude bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima prebivalište u Crnoj Gori''.

Venecijanska komisija i ODIHR, dana 4. jula 2010. godine, a potom i 18. maja 2011. godine, dali su mišljenje o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, koji im je dostavljen od strane Skupštine Crne Gore, odnosno Kolegijuma Predsjednika Skupštine Crne Gore.

U dostavljenim mišljenjima, između ostalog tretirana je odredba člana 45 Ustava Crne Gore, u dijelu koji se kao uslov za ostvarivanje biračkog prava predviđa da državljanin Crne Gore, koji je navršio 18 godina života, mora imati najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori, prije dana održavanja izbora.

S tim u vezi, Venecijanska komisija i ODIHR, ocijenii su da se rok od 24 mjeseca prebivališta za izbore na državnom nivou ''ne može smatrati opravdanim ograničenjem''.

S toga su u oba naznačena mišljenja preporučili da se uslov vezan za dužinu trajanja prebivališta briše iz Ustava i Zakona.

**Članom 45a** u naš ustavni i politički sistem uvode se mehanizmi direktne, neposredne demokratije, pomoću kojih će gradjani moći da preuzmu odgovornost i izjasne se o odredjenim važnim pitanjima i propisima, koja se tiču njihovih prava i interesa.

Ovi članom se definiše fakultativni referendum tjizjašnjavanje gradjana na referendumu o propisima usvojenimna državnom i lokalnom nivou.

Predlaže se novi član 45a koji glasi :

“1 Ukoliko 3% upisanih birača  uputi zahtjev , održaće se glasanje gradjana na državnom referendumu o :

zakonima

Uredbama i odlukama Vlade

2. Ukoliko, 3% od upisanih birača iz te lokalne samoupraveuputi zahtjev, održaće se glasanje gradjana na lokalnomreferendumu o

odlukama lokalnih skupština i organa vlasti

3. Predlozi koji su podneti na glasanje naroda putemreferenduma se prihvataju ako ih odobri većina onih koji suglasali.

4. Propisi sa državnog i lokalnog nivoa, koji ne dobijupodršku birača na državnom i loklanom referendumu, stavljaju se van pravne snage”

Predloženi mehanizmi će pozitivno uticati na otvaranjepartijskih struktura moći i primorati Vladu, Parlament i  lokalne organe vlasti da u toku izrade propisa , povedu računai o stavovima gradjana i šire javnosti.  Poznata je praksaaktuelne vlasti da neke veoma važne odluke koje direktnozadiru u interese gradjanja,  njihova prava i slobode,  dovodeu pitanje sistem vrijednosti zajednice, donosi sa ozbiljnimdeficitom legitimiteta , tj bez neophodne podrške gradjana.

Predloženi mehanizmi direktne demokratije povećavajuotvorenost i transparetnost političkog procesa i povećavajuodgovorost političke elite pred gradjanima. Ovimmehanizama se omogućava veći politički aktivizam i nadržavnom i na lokalnom nivou, te značajno doprinosi  jačanjumedjusobne kontrole I ravnoteže moći izmedju organa vlasti, ali I izmedju vlasti i gradjana.

Istovremeno, kroz otvaranje ovakvih procesa povećava se informisanost javnosti i stepen razumjevanja efekata odredjenih propisa na njihove prava i interese.

Ovakvo otvaranje političkog procesa , povećava i odgovornost vlasti u pisanju propisa u pravcu zaštite javnog interesa , jer uvijek postoji ustavna mogućnost da gradjani putem referenduma mogu staviti van pravne snage bilo koji propis ili odluku koju ne podržavaju.

Mehanizmi direktne demokratije osnažuju participaciju gradjana u zakonodavnom procesu i povećavaju kontrolnu funkciju javnosti na vlast.

Direktna demokratija smanjuje podjele u društvu i nudi mirne i političke mehanizme za prevazilaženje dubokih podjela i antagonizama, koje u slučaju Crne Gore, predstvljaju jednu od najvećih barijera za razvoj i prosperitet društva. Nepovjerenje izmedju vlasti i opozicije i izmedju gradjana i institucija vlasti i drave , može dovesti do sukoba i nestabilnosti. Direktna demokratija je preventivni emhanizma koji pomaže u rješavanju konflikata i pozitivno utiče na mir i stabilnost u zemlji.

**Odredbe člana 75**Ustava utvrđuju obaveznost i besplatnost osnovnog obrazovanja.

Predlagači smatraju da izazovi pred kojima se nalazi crnogorsko društvo u bliskoj budućnosti nameću potrebu da Ustav propiše obaveznost i besplatnost školovanja do sticanja prvog zvanja – prve kvalifikacije.

**Odredbama člana 79 stav 1 tačka 9 –**propisano je da se pripadnicima manjisnkih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.

Iz ovakvog Ustavnog određenje ne može se zaključiti pripadnici kojih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica mogu pojedinačno ili u zajednici sa drugima koristiti pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore.

Predlaže se da se u članu 79 stav 1 tačka 9, izmijeni način kojim bi bilo propisano pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore mogu koristiti pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica Bošnjaka, Albanaca, Muslimana i Hrvata, kao i pripadnici drugih manjinskih nacionalnih zajednica sa učešćem u ukupnom stanovništvu od 0,5% do 2%, prema rezultatima poslednjeg popisa.

**Odredbama člana 93 stav 1 i 2**Ustava propisano je, da pravo  predlaganja zakona i drugih akata imaju Vlada i poslanik, kao i da pravo predlaganja zakona ima i šest hiljada birača, preko poslanika koga ovlaste.

Predlaže se da se citirane odredbe člana 93 stav 1 i 2 Ustava izmijene tako da se propiše da pravo predlaganja zakona i drugih akata imaju Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada birača.

Naznačenom promjenom konstituisalo bi se pravo da i najmanje šest hiljada birača mogu biti ovlašćeni predlagači zakona i drugih akata.

Time se dodatno osnažuje ustavno određenje da je građanin nosilac suverenosti i omogućava direktna građanska inicijativa prema Skupštini.

**Odredbama člana 91 stav 3**je propisano u kojim slučajevima  Skupština odlučuje kvalifikovanom dvotrećinskom većinom.

Ustavnim promjenama predlaže se da svi članovi Sudskog savjeta, Vrhovni državni tužilac i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, biraju dvotrećinskom većinom svih poslanika u Skupštini Crne Gore.

Dosadašnja ustavna rešenja su omogućavala vladajućoj većini da nametne i izabere svoje kandidate za ove funkcije, što je predstavljalo direktni politički uticaj, o čemu su već dobijena negativna mišljenja u dokumentima EK i Venecijanske komisije.

U cilju iniciranja sveobuhvatnih reformi  u oblasti pravosuđa, cijenimo neophodnim postizanjem političkog konsezusa o vodećim ličnostima Sudstva i Tužilaštva i prekidanje dosadašnje prakse nametanja kandidata od strane vlasti.

Odredbama **člana 124** propisan je način izbora Predsjednika Vrhovnog Suda.

Imajući u vidu dosadašnja veoma negativna iskustva u procedurama izbora Predsjednika Vrhovnog suda, direktnog kršenja Ustava izborom istog kandidata tri puta na ovu funkciju, kao i veoma opasne tendencije zatvaranja pravosudja i izbjegavnja bilo kakve kontrolne funkcije i odgovornosti prema Skupštini, cijenimo da su nužne izmjene člana 124 Ustava i to na način da se Predsjednik Vrhovnog suda bira kvalifikovanom većinom od dvije trećine svih poslanika u Skupštini Crne Gore.

Poštojeće ustavno rešenje modela upravljanja pravosudjem je pokazalo da na ovom stepenu demokratskog razvoja društva i bez sprovedenih reformi koje bi dovele do diskontnuiteta uticaja partije na vlasti na čelne ljude pravosudja, ustavni model nije obezbjedio efikasne kontrolne mehanizme od strane Skupštine, kao nosioca suvereniteta gradjana, što je dovelo do samoizolacije pravosudja , netransprentnog rada, pa čak i do otvorenih mjera odmazde prema poslanicima koji otvaraju pitanja u vezi nekih aspeketa rada pravsudja.

Postojeći ustavni model, je omogućio tužilaštvu i pravosudju da zloupotrebljavajući svoja ovlašćenja, ugrožavaju ustavnu poziciju poslanika i Skupštine, što je dovelo do protivustavnog hapšenja poslanika za izneseno politčko mišljenje, bez skidanja imuniteta. Poštujući princip nezavisnosti pravosudja, predlagači cijene da je neophodno ojačati kontrolne mehanizme Skupštine prema pravosudju u cilju omogućavanja ravnoteže moći zakonodavne i pravosdbne grane vlasti.

**Odredbama člana 127**propisan je sastav Sudskog savjeta.

Predlagači su snažno uvjereni da je aktuelno ustavno rješenje, koje predviđa da sudije same biraju članove Sudskog savjeta iz reda sudija, dodatno cementiralo prethodno loše stanje u pravosuđu . Predlagači su zato uvjereni da bi dalji opstanak ovog modela, a pogotovo njegovo širenje koje zagovara aktuelna vlast, dovelo do još gore situacije i na duži rok bi onemogućilo nužne reforme. Predlagači stoga, insistiraju da je sada prioritet obezbijediti ustavne mehanizme potrebne za sprovođenje neophodnih reformi u pravosuđu, uz puno poštovanje temeljnog principa i standarda Savjeta Evrope.

Mi predlažemo model u kojem će sve članove Sudskog savjeta birati Skupština kvalifikovanom većinom svih poslanika, između više predloženih kandidata  od broja koji se bira. Cijenimo da u Sudskom savjetu ne treba da bude nijedna politička ličnost već isključivo nezavisni pravni stručnjaci, po mogućnosti sa iskustvom u pravosuđu. Predlažemo da većinu članova Sudskog savjeta  (6) čine sudije koje će, u zakonom propisanoj proceduri, biti predložene od strane Opšte konferencije sudija. Uvažavajući uporedna iskustva iz regiona, smatramo da predsjednici sudova ne mogu biti predlagani niti birani za članove Sudskog savjeta. Dalje, predlažemo da se ostatak članova Sudskog savjeta  (5) bira iz reda nezavisnih pravnih stručnjaka koje će predlagati ovlašćeni predlagači – pravni fakulteti, Advokatska komora CG i relevantne NVO iz oblasti zaštite ljuskih prava, vladavine prava, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zbog povećanja konkurencija i izbjegavanja uticaja klanova, cijenimo da bi bilo poželjno obezbijediti i mehanizam samokandidovanja. Sudski savjet bi samostalno birao svog predsjednika u skladu sa zakonom i svojim internim aktima.

Ovako izabrani Savjet bi nakon toga, potpuno autonomno, vršio izbor, imenovanje i unapređenje sudija, u skladu sa preciznim u zakonu propisanim kriterijumima.

Na ovaj način Skupština Crne Gore ne bi imala nikakav uticaj na izbor i razrješenje sudija,ali bi zadržala neophodnu kontrolnu funkciju u cilju obezbjeđivanja nužnog balansa između zakonodavne i sudske vlasti.

**Odredbama člana 157,** propisano je da je promjena članova 1, 2, 3, 4, 12, 13, 15, 45 i 157, konačna ako se na državnom referendumu za promjenu izjasni najmanje tri petine svih birača.

Predlaže se da se izjašnjenje na državnom referendumu ne odnosi na promjene članova 45 i 157 Ustava.

Ovo posebno ako se ima u vidu da postojeće Ustavno rješenje predstavlja bitno ograničavajući faktor i kada su u pitanju  preporuke relevantnih međunarodnih organizacija za promjenu pojedinih odredbi Ustava.