

U-IV br. 1/21
19. oktobar 2023. godine
P o d g o r i c a

Na osnovu člana 40. st. 3, 4. i 5. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15), u predmetu poslovne oznake U-IV br. 1/21, uz zahtjev da se objavi, zajedno sa Rješenjem Ustavnog suda, u „Službenom listu Crne Gore“ i na internet stranici Ustavnog suda, sudija Milorad Gogić daje

IZDVOJENO MIŠLJENJE

Predlogom Skupštine Crne Gore, usvojenim na Trećoj sjednici Drugog redovnog zasijedanja u 2021. godini, dana 19. novembra 2021. godine, i podnijetim Ustavnom sudu, dana 22. decembra 2021. godine, pokrenut je postupak za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, povrijedio Ustav Crne Gore.

Odlučujući po navedenom predlogu, Ustavni sud, na sjednici od 19. oktobra 2023. godine, u predmetu poslovne oznake U-IV br. 1/21, većinom glasova sudija, donio je Rješenje kojim je obustavio postupak za utvrđivanje da li je Predsjednik povrijedio Ustav.

Nijesam saglasan sa Rješenjem većine sudija Suda donijetim u ovom predmetu jer smatram da je u obrazloženju predmetnog rješenja bilo neophodno navesti i dodatne razloge na koje ću ukazati u izdvojenom mišljenju.

Naime, obrazloženje predmetnog rješenja nije potpuno jer nije cjelovito sagledana priroda ovog ustavnopravnog pitanja, koje predstavlja temelj za stvaranje savremenih demokratskih država i ustavnopravnih sistema. U konkretnom predmetu, Ustavni sud je, pored ustavnopravnog značaja koji ima predmetni postupak utvrđivanja postojanja povrede Ustava od strane Predsjednika, morao da ima u vidu i društveni značaj istog, s obzirom na to da se odnosi i na kompleksna i veoma osjetljiva pitanja ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, koja su u velikoj mjeri preokupirala javnost i u odnosu na koje je ista tražila adekvatnu reakciju i odgovore Ustavnog suda. U tom smislu, Ustavni sud je morao najprije uvažiti značaj načela materijalne istine u ovom predmetu i, prije pozivanja na odredbe Ustava Crne Gore i Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore koje se tiču obustave postupka u konkretnom predmetu, razmotriti sadržinu Predloga Skupštine i u odnosu na isti dati odgovor na način kako slijedi u ovom izdvojenom mišljenju.

Nakon razmatranja navedenog predloga i cjelokupne prirode ovog ustavnopravnog pitanja smatram da je Predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, povrijedio ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredbe člana 14. Ustava Crne Gore.

Za ovakvo moje mišljenje u ovom predmetu, pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

"DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE
Ljudska prava i slobode
Član 6.

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Zabrana izazivanja mržnje

Član 7.

Zabranjeno je izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu.

Zabrana diskriminacije

Član 8.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Granice sloboda

Član 10.

U Crnoj Gori slobodno je sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno.

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Odvojenost vjerskih zajednica od države

Član 14.

Vjerske zajednice odvojene su od države.

Vjerske zajednice su ravnopravne i slobodne u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova.

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti

Član 46. st. 1. i 3.

Svakome se jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom.

Sloboda ispoljavanja vjerskih uvjerenja može se ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, kao i ostalih prava zajemčenih Ustavom.

DIO TREĆI

UREĐENJE VLASTI

2. PREDSJEDNIK CRNE GORE

Nadležnost

Član 95. tač. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9. i 10.

Predsjednik Crne Gore:

- 1) predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu;
- 2) komanduje Vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost;
- 3) ukazom proglašava zakone;
- 4) raspisuje izbore za Skupštinu;
- 6) postavlja i opoziva ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu, na predlog Vlade i uz mišljenje odbora Skupštine nadležnog za međunarodne odnose;
- 7) prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika;
- 8) dodjeljuje odlikovanja i priznanja Crne Gore;
- 9) daje pomilovanja;
- 10) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

Mandat

Član 97. st. 1. i 3.

Predsjednik Crne Gore bira se na pet godina.

Predsjednik Crne Gore stupa na dužnost danom polaganja zakletve.

Prestanak mandata

Član 98. st. 1, 2. i 5.

Mandat predsjednika Crne Gore prestaje istekom vremena na koje je biran, ostavkom, ako je trajno spriječen da vrši dužnost predsjednika i razrješenjem.

Predsjednik odgovara za povredu Ustava.

Odluku o postojanju ili nepostojanju povrede Ustava donosi Ustavni sud i bez odlaganja je objavljuje i dostavlja Skupštini i predsjedniku Crne Gore.

DIO ŠESTI

USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 4.

Ustavni sud odlučuje:

4) da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav.”

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 38/13):

“AMANDMAN V

5) Predlaže Skupštini: mandataru za sastav Vlade, nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini; dvoje sudija Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda;

Ovima amandmanom zamjenjuje se tačka 5. člana 95. Ustava Crne Gore.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15):

“III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I

PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 30. stav 1. tačka 3.

Podnesci kojima se pokreće postupak pred Ustavnim sudom su:

3) predlog za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav.

Član 36. tačka 1.

Postupak se smatra pokrenutim danom:

1) podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu.

Član 48. tačka 4.

Ustavni sud odlukom:

4) utvrđuje da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav.

4. Postupak odlučivanja da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav

Član 82.

U postupku odlučivanja da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav Ustavni sud je ograničen razlozima iz predloga.

Član 83. stav 1.

Pored razloga iz člana 38. ovog zakona, Ustavni sud će obustaviti postupak za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav u slučaju da u toku postupka Predsjedniku Crne Gore prestane funkcija.

Član 84.

Ustavni sud će odluku kojom se utvrđuje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav donijeti najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema predloga.”

Zakona o Predsjedniku Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 42/18):

„I. OSNOVNE ODREDBE

Obavljanje funkcije

Član 2.

Predsjednik obavlja funkciju u okviru nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom.

II. PRAVA I DUŽNOSTI PREDSJEDNIKA

Tekst zakletve

Član 7.

Predsjednik, prije stupanja na dužnost, pred poslanicima u Skupštini Crne Gore polaže zakletvu koja glasi:

"Zaklinjem se da ću dužnost Predsjednika vršiti odgovorno, časno, savjesno, pravedno i nepristrasno, po Ustavu i zakonu."

Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica ("Službeni list Crne Gore", br. 74/19. i 8/21):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti zajemčena Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ostvaruje se u skladu sa ovim zakonom.

Država garantuje nesmetano ostvarivanje slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti.

Član 4.

Sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja štiti teistička, neteistička i ateistička uvjerenja, kao i pravo da se, postupajući po sopstvenoj savjesti, ne ispoljava bilo kakva vjera ili uvjerenje.

Sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja podrazumijeva pravo svakog da, postupajući po sopstvenoj savjesti, sam ili u zajednici sa drugim, javno ili privatno ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovjedima, običajima, obredom ili na drugi način, pravo da prihvati ili promijeni vjeru ili uvjerenje, slobodu da učestvuje u vjerskoj pouci i nastavi, ili pouci odnosno nastavi koji odgovaraju nečijem uvjerenju, kao i pravo da njeguje i razvija vjersku tradiciju ili tradiciju u skladu sa nečijim uvjerenjem.

Član 7. st. 1. i 2.

Vjerske zajednice su crkve, zajednice vjernika i ostali institucionalni oblici vjerskog djelovanja.

Vjerska zajednica je slobodna u vršenju vjerskih obreda.

Član 8.

Djelovanje vjerskih zajednica ne smije biti usmjereno protiv drugih vjerskih zajednica i vjeroispovijesti ako je takvo djelovanje neprikladno i uvredljivo, niti smije biti na štetu drugih prava i sloboda vjernika i građana.

Vjerska zajednica u svom djelovanju podliježe samo ograničenjima propisanim zakonom, a koja su neophodna u demokratskom društvu radi zaštite javne bezbjednosti, javnog poretka, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih, pri čemu mjera ograničenja mora biti srazmjerna ovim vrijednostima.

Član 9.

U Crnoj Gori nijedna religija nema status državne religije. Odnosi između države i vjerskih zajednica zasnivaju se na uzajamnom razumijevanju i saradnji, posebno u oblasti karitativne, socijalne, zdravstvene, obrazovne i kulturne djelatnosti.

Država i vjerske zajednice podstiču toleranciju, dijalog i poštovanje između vjernika različitih vjerskih zajednica, kao i između vjernika i onih koji nijesu vjernici.

Član 13. stav 1.

Niko ne može na bilo koji način biti primoran ili spriječen da postane ili ostane član vjerske zajednice niti da učestvuje ili ne učestvuje u ispoljavanju vjeroispovijesti ili uvjerenja.

Član 14. stav 1.

Zabranjen je svaki vid posredne ili neposredne diskriminacije po osnovu vjere ili uvjerenja i podsticanje vjerske mržnje i netolerancije.

III. PRAVA I OBAVEZE VJERSKIH ZAJEDNICA I NJIHOVIH VJERNIKA

Član 45. st. 1. i 2.

Vjerski obredi vrše se u vjerskim objektima.

Vjerski obredi mogu se vršiti i izvan vjerskih objekata na mjestima dostupnim građanima, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu organu državne uprave nadležnom za unutrašnje poslove, u skladu sa zakonom, koji uređuje pravo na javno okupljanje.”

U postupku ispitivanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje u ovom predmetu, utvrđene su sljedeće činjenice:

- da je Skupština Crne Gore, na Trećoj sjednici Drugog redovnog zasijedanja, dana 19. novembra 2021. godine, usvojila Predlog za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav Crne Gore¹, saglasno odredbi člana 98. stav 3. Ustava, i dostavila ga Ustavnom sudu Crne Gore, dana 22. decembra 2021. godine. Uz Predlog, Skupština Crne Gore dostavila je i CD sa audio zapisom koji, na pozicijama 5:38 min – 6:00 min i 7:45 min – 8:05 min, sadrži sljedeće izjave Predsjednika Crne Gore: *“da nije pametno insistirati na ustoličenju mitropolita Srpske pravoslavne crkve na Cetinju i u Cetinjskom manastiru. Mislim da je pametno izmjestiti taj događaj iz Prijestonice, da je pametno obaviti to na nekom drugom mjestu u Crnoj Gori, u nekom od brojnih hramova Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori.”* i *“Nadam se, dakle, da neću biti u situaciji, a moraću da budem u toj situaciji, ukoliko se ovaj apel ne uvaži, dakle, da petog na Cetinju i sam budem prisutan, dakle, tamo gdje je cijelo Cetinje, kao naša Prijestonica, tamo gdje je većinska Crna Gora i gdje se brani čast i dostojanstvo naše države.”*

- da je Ustavni sud Crne Gore, razmatrajući dostavljeni Predlog, utvrdio da Ustavnom sudu uz Predlog nije dostavljeno pisano izjašnjenje Predsjednika Crne Gore na isti, koje je od njega zatražila Skupština Crne Gore, saglasno odredbi člana 79. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, i da je Ustavni sud Skupštini Crne Gore, dana 27. decembra 2021. godine, dostavio obavještenje o navedenom nedostatku, sa zahtjevom da Ustavnom sudu dostavi pisano izjašnjenje Predsjednika Crne Gore;

- da je Skupština Crne Gore, dana 29. decembra 2021. godine, obavijestila Ustavni sud da je 10. septembra 2021. godine Predsjedniku Crne Gore dostavljen na izjašnjenje Predlog, na koji nije dostavljeno pisano izjašnjenje Predsjednika Crne Gore;

- da je Ustavni sud, dana 29. decembra 2021. godine, Predsjedniku Crne Gore dostavio obavještenje o podnijetom Predlogu i primjerak Predloga, i s tim u vezi, zahtjev da Ustavnom sudu može dostaviti izjašnjenje o podnijetom Predlogu i podnijeti dokumentaciju, podatke i obavještenja od značaja za vođenje postupka i odlučivanje, u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja i primjerka Predloga;

- da je Predsjednik Crne Gore, dana 14. januara 2022. godine, Ustavnom sudu dostavio pismeno izjašnjenje o Predlogu Skupštine o pokretanju postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav i

¹ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/281/2640-15294-.pdf>

- da je Predsjedniku Crne Gore, Milu Đukanoviću, funkcija prestala istekom mandata, dana 20. maja 2023. godine.

Iz podnijetog Predloga proizilazi da podnosilac smatra da je Predsjednik Crne Gore, prilikom obraćanja javnosti na Cetinju, dana 28. avgusta 2021. godine, svojom izjavom: *“da nije pametno insistirati na ustoličenju mitropolita Srpske pravoslavne crkve na Cetinju i u Cetinjskom manastiru. Mislim da je pametno izmjestiti taj događaj iz Prijestonice, da je pametno obaviti to na nekom drugom mjestu u Crnoj Gori, u nekom od brojnih hramova Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori.”* prekorao svoje nadležnosti utvrđene odredbom člana 95. Ustava i povrijedio ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredbe člana 14. Ustava, kao i da je izjavom: *“Nadam se, dakle, da neću biti u situaciji, a moraću da budem u toj situaciji, ukoliko se ovaj apel ne uvaži, dakle, da petog na Cetinju i sam budem prisutan, dakle, tamo gdje je cijelo Cetinje, kao naša Prijestonica, tamo gdje je većinska Crna Gora i gdje se brani čast i dostojanstvo naše države.”*, povrijedio ustavne principe o zaštiti ljudskih prava i sloboda, zabrani izazivanja mržnje, zabrani diskriminacije i odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredaba čl. 6, 7, 8. i 14. Ustava, i da je svojom izjavom na Cetinju, dana 5. septembra 2021. godine: *“Mislim da će im doći do svijesti da se ustoličenje ne može obaviti na Cetinju”*, povrijedio ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredbe člana 14. Ustava.

S tim u vezi, u ovom predmetu, kao sporna, postavljaju se sljedeća ustavnopravna pitanja:

1. Da li javna izjava može predstavljati osnov za ustavnopravnu odgovornost Predsjednika Crne Gore?

Po mojoj ocjeni, za cjelovito sagledavanje prirode ovog ustavnopravnog pitanja, neophodno je analizirati normativni okvir za ispitivanje odgovornosti Predsjednika za povredu Ustava. Kao jedini razlog za ustavnopravnu odgovornost Predsjednika, Ustav Crne Gore propisuje „povredu Ustava“. Pojam „povreda Ustava“ normativnopravno nije bliže određen, pa otvara pitanja – da li se odnosi na svaku povredu Ustava ili samo na onu koja ima kapitalan karakter; da li krivičnopravna odgovornost neminovno vodi i u ustavnopravnu odgovornost; da li se radi o povredi konkretne ustavne odredbe ili o povredi nekog od ustavnih principa; čini li se povreda Ustava aktom, radnjom ili javnim izjavom? To što ustavotvorac daje široku formulaciju „povrede Ustava“ ne navodeći o kakvoj povredi se radi, ostavlja široko polje slobodne procjene i odgovornost Ustavnom sudu da kriterijume ustavnopravne odgovornosti šefa države utvrdi u praksi.

Namjera ustavotvorca, pak, u pogledu nadležnosti je jasna: dok Predsjednik Crne Gore predstavlja državu u zemlji i inostranstvu, Vlada vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore. Principijelno, Predsjednik Crne Gore bi trebalo da u najvećoj mogućoj mjeri bude politički neutralna vlast, jer je predstavnik svih građana od kojih je i dobio mandat neposrednim izborom. Upravo zbog toga što je politički „neutralna vlast“, Ustavom je funkcija šefa države oslobođena „čiste“ političke odgovornosti i ustavotvorac predviđa ustavnopravnu odgovornost Predsjednika. Dakle, ta odgovornost, nasuprot ministarskoj odgovornosti u parlamentarnom sistemu, nije politička, već je pravna, što njega čini stabilnim dijelom egzekutive. Suprotno

tome, Vlada je, kao kolegijalno tijelo, za razliku od šefa države, nestabilni dio egzekutive, koji je podložan političkoj odgovornosti pred Skupštinom za politiku koju utvrdi i vodi.

Dakle, ustavno normiranje položaja i ovlaštenja koja ima Predsjednik Crne Gore, u okviru sistema podjele vlasti, upućuje na zaključak da u vršenju funkcije šefa države treba da bude oličeno državno i građansko jedinstvo, politička ravnopravnost građana i njegova partijska neutralnost. Ističem da zaključak u ovom smislu potvrđuje i ustavnopravna literatura.²

Venecijanska komisija u svom *Mišljenju o odnosu između političke i krivične odgovornosti, od 8. marta 2013. godine*, CDL-AD(2013)001³, ističe da se odgovornost nosioca državne vlasti, smatra temom od prvorazrednog ustavnopravnog značaja, koja je kompleksna i veoma osjetljiva, te se o njoj mora odlučivati pažljivo.⁴

Evropski sud za ljudska prava, u predmetu *Paksas protiv Litvanije*, od 6. januara 2011. godine, ističe (stav 66) da ustavnopravni sistemi većine država Savjeta Evrope, sa republikanskim sistemom uređenja, ustanovljavaju ustavnopravnu odgovornost šefa države. U tom smislu, Evropski sud se bavio odlukom Ustavnog suda Litvanije, u pogledu utvrđivanja povrede Ustava od strane Predsjednika: „(...) Ustavni sud je ocijenio da je povreda zakletve predsjednika istovremeno i gruba povreda Ustava, a gruba povreda Ustava, ujedno, predstavlja i povredu zakletve narodu (...). Teška povreda Ustava ili zakletve podriiva povjerenje u instituciju Predsjednika i državnu vlast u cjelini (...). Razrješenje sa funkcije predsjednika koji je grubo prekršio Ustav ili zakletvu jedan je od načina zaštite države za opšte dobro društva, kako je to predviđeno Ustavom (...)“⁵. Ustavni sud Litvanije u ovom postupku je utvrdio da je Predsjednik Litvanije povrijedio Ustav, aktima koji nijesu izraz njegovih nadležnosti, ali jesu u vezi sa vršenjem funkcije šefa države.

Na osnovu ustavnih ovlaštenja, ali i ostalih ustavnih odredbi kojima se određuju načelni položaj, uloga i zadaci, kako Predsjednika Crne Gore, tako i njegove ustavnopravne odgovornosti, ne može se izbjeći zaključak, koji se široko prihvata u ustavnopravnoj teoriji, da je pojam odgovornosti Predsjednika zbog povrede Ustava usko povezan s njegovim nadležnostima i, uopšte, s njegovim postupanjem u svojstvu šefa države.

Činjenica je da se funkcija Predsjednika države najvećim dijelom vrši izražavanjem mišljenja u nekoj formi javnom izjavom, radnjama ili aktom, te da se vršenjem svoje funkcije, u

² Miro Cerar, Uloga predsjednika republike u slovenskom (ustavno)pravnom i političkom sustavu, *Politička misao*, Vol. XLII, (2005), br. 4, str. 39-66; Mladen Vukčević, *Komentar Ustava Crne Gore*, Udruženje pravika Crne Gore, 2021, str 262; Samir Vrabec, Zamjenjivanje predsjednika republike - teorijski i terminološki okvir, uređenje i primjena u poredbenom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 2/2013, str. 483-509; Christoph Möllers, *Problems of Separated Powers in the Constitutional State*, © Oxford University Press 2013. Published 2013 by Oxford University Press; Richard Albert, *Presidential values in parliamentary democracies*, Oxford University Press and New York University School of Law, *I•CON* (2010), Vol. 8 No. 2, 207–236.

³ Study No. 682/2012 CDL-AD (2013) 001 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT ON THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICAL AND CRIMINAL MINISTERIAL RESPONSIBILITY Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr James HAMILTON (Substitute Member, Ireland) Ms Maria Fernanda PALMA (Member, Portugal) Mr Fredrik SEJERSTED (Substitute Member, Norway) Mr Kaarlo TUORI (Member, Finland).

⁴ U sveobuhvatnoj naučnoj *Analizi komparativnog ustavnog prava o odgovornosti i opozivu predsjednika*, autori primjećuju da postojanje ustavnih odredaba o razrješenju predsjednika prati slična sveprisutnost pokušaja razrješavanja predsjednika. Da pokušaji u praksi nijesu rijetki, ali su rijetko uspješni. Odnosno, istraživanje za 61 državu pokazuje da je u periodu između 1990-2018, bilo ukupno 210 predloga protiv 128 šefova država, od čega je samo deset rezultiralo razrješenjem (Tom Ginsburg, *The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment*, University of Chicago, Law School).

⁵ Odluka Ustavnog suda Litvanije, od 25. maja 2004. godine, broj 24/04.

bilo kojem obliku, on/ona mora kretati u okvirima Ustava. Dakle, Predsjednik Crne Gore nije odgovoran samo kao građanin, građanima koji ga neposredno biraju, već je odgovoran kao nosilac državne funkcije, za povredu Ustava, odnosno onih ustavnih odredaba i principa na kojima se temelji ustavni poredak države. Komparativna ustavnopravna analiza pokazuje da povreda Ustava mora biti ozbiljne, a ne samo tehničke prirode.⁶

2. Da li je javnom izjavom Predsjednik Crne Gore povrijedio ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredbe člana 14. Ustava?

Osnova Predloga za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav oslanja se na načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države, odnosno da li je Predsjednik svojim javnim izjavama citiranim ranije, povrijedio odredbe člana 14. Ustava Crne Gore? Da bi se došlo do zaključka o ovom pitanju važno je ispitati načelo „odvojenosti vjerskih zajednica od države“ u svojoj cjelosti, u okviru ustavnog okvira. Ustav se treba čitati u cijelini i odredbe tumačiti imajući obzira prema međuzavisnoj prirodi različitih ustavnih odredbi.

Načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države najjača je ustavna garancija slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti sadržanih u odredbama člana 46. Ustava Crne Gore i člana 9. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kada država ne ustavnovljava, ne potpomaže, ne favorizuje, ali takođe, ne proganja, ne stigmatizuje, ne zabranjuje vjerske ustanove - sloboda vjeroispovijesti pojedinca ima najveće mogućnosti da se ostvari.

Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava konstatuje da u pitanjima religije uvijek treba imati u vidu širi kontekst, koji se tiče pravne tradicije svake države i značaja koji religija ima u određenom društvu, te konkretnog vremenskog i prostornog okvira u kojem se svi ti procesi odvijaju. U predmetu *Eveida i drugi protiv Velike Britanije*⁷, Evropski sud za ljudska prava podsjeća „da je sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti jedan od temelja demokratskog društva u smislu Konvencije. U svojoj religioznoj dimenziji, jedan je od najvitalnijih elemenata koji čine identitet vjernika, njihovu koncepciju života, ali je i dragocjeno bogatstvo za ateiste, agnostike, skeptike i nezainteresovane. Od toga zavisi pluralizam neodvojiv od demokratskog društva, koji je vjekovima osvajan“ (stav 79) (...). Sud, takođe, dodaje da se u polju odnosa religije, društva i države, domaćim vlastima mora dozvoliti široka sloboda procjene (stav 84).

Upravo ovako široko postavljene smjernice Evropskog suda za ljudska prava nam ukazuju koliko su pitanja religije i države izuzetno složena i osjetljiva, te da je jedini konsenzus koji postoji među članicama Savjeta Evrope, da države imaju široku slobodu procjene u regulisanju pitanja odnosa države i religije. O tome svjedoči i činjenica da *Mišljenje Venecijanske komisije na Ustav Crne Gore od 14. decembra 2007. godine, CDL-AD(2007)047-e*, ne sadrži komentar ustavnog načela „odvojenosti vjerskih zajednica od države“.

Ni ostali međunarodnopravni dokumenti ne upuštaju se u definiciju načela sekularizma, ostavljajući državama suvereno pravo definisanja ovog isključivo unutrašnjeg principa, sve dok

⁶ Postupak razrješenja predsjednika može se pokrenuti po sljedećim osnovama: kršenje ustava ili podriivanje ustavnog poretka (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Moldavija, Litvanija, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Sjeverna Makedonija); veleizdaja (Bugarska, Kipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Rumunija, Ruska Federacija); svjesno kršenje Ustava ili bilo kojeg saveznog zakona (Njemačka, Mađarska).

⁷ Broj predstavke 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10, od 27. maja. 2013. godine.

ne ugrožavaju načelo zabrane diskriminacije. *Izveštaj Ujedinjenih nacija o slobodi vjerovanja ili uvjerenja*, Specijalnog izvjestioca za slobodu vjerovanja ili uvjerenja, (1986 – 2011)⁸ navodi: „Ako se skup vjerovanja tretira kao zvanična ideologija u ustavima, statutima, proklamacijama vladajućih partija itd, ili u stvarnoj praksi, to ne smije dovesti do bilo kakvog narušavanja sloboda iz člana 18. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odnosno diskriminirati osobe koje ne prihvataju zvaničnu ideologiju ili joj se protive“.

Dalje, u *Izveštaju Ujedinjenih nacija o odnosima između države i vjere i njihovom uticaju na slobodu vjeroispovijesti ili uvjerenja*, od 28. februara 2020. godine, Specijalni izvjestilac ponavlja „važnost usvajanja modela za odnos države i vjerskih zajednica koji je u skladu sa konceptom „distance uz poštovanje“ – tj. političkog i pravnog, ali ne i socijalnog odvajanja od vjere – koja počiva na „dubokoj osnovi“ sekularnosti zasnovane na ljudskim pravima. Obaveza je države da djeluje kao nepristrasni garant slobode vjeroispovijesti ili uvjerenja bez obzira na odnose države i vjerskih zajednica“.

Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država je u nekoliko predmeta interpretirao načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države. Tako je u presudi *Everson protiv Odbora za obrazovanje (Everson v. Board of Education)* iz 1947. godine utvrdio da „klausula o utemeljivanju religije prvog amandmana znači da ni državna ni federalna vlada ne mogu uspostaviti crkvu, te da ne može biti usvojen zakon koji pomaže neku religiju, pomaže sve religije ili preferira neku od njih“. Jednako tako, u istoj odluci stoji da organi vlasti „ne mogu prisiljavati ni uticati na pojedince da pristupe nekoj crkvi ili da ostanu izvan crkve protivno njihovoj volji, niti mogu prisiljavati pojedinca da vjeruje ili ne vjeruje“.

Odredbama člana 14. Ustava Crne Gore i člana 9. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, u Crnoj Gori stvorena je institucionalna i normativna osnova za afirmisanje načela tolerancije, podsticanjem i uvažavanjem različitosti. S obzirom na to da nijedna religija u Crnoj Gori nema status državne, svako razlikovanje i klasifikovanje vjera i vjerskih zajednica, davajući privilegiju jednoj u odnosu na drugu, u potpunosti je suprotnosti sa načelom odvojenosti crkve od države.

Ustavna i zakonska rješenja, iako predviđaju različite oblike udruživanja, počivaju na načelu odvojenosti vjerskih zajednica od države, koje podrazumijeva neutralnost i toleranciju, kao i obavezu države, pa i Predsjednika Crne Gore, da ne pravi nikakvu razliku između pojedinih vjerskih ubjeđenja i ne interveniše, posredno ili neposredno, u unutrašnja pitanja vjerskih ustanova. Sa druge strane, polazeći od slobode vjeroispovijesti koja određuje obavezu države da svakome osigura mogućnost da prisustvuje obredima svoje vjerske zajednice, neutralnost države može da bude samo pozitivna, odnosno usmjerena ka stvaranju vjerskog mira i tolerancije kroz obezbjeđivanje jednakih uslova za javno vršenje službe svih vjerskih zajednica.

Iz svega navedenog, zaključuje se da je ustavno načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države temelj za stvaranje savremenih demokratskih država i ustavno-pravnih sistema. Ono podrazumijeva odsustvo bilo kojeg službenog stava po osnovu vjeroispovijesti ili uvjerenja, osim u slučaju obezbjeđivanja pune slobode vjeroispovijesti ili uvjerenja svim građanima ravnopravno i bez diskriminacije. Sve vjerske zajednice i drugačija uvjerenja o vjerskim

⁸ Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief Excerpts of the Reports from 1986 to 2011 by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Arranged by Topics of the Framework for Communication

pitanjima se moraju tretirati potpuno ravnopravno i nediskriminatorski od strane pravnog sistema i javnih institucija. U sekularnom uređenju javnih institucija svi građani imaju pravo na slobodu vjeroispovijesti ili uvjerenja, međutim obaveza je države, s tim u vezi i Predsjednika Crne Gore, da ni na koji način ne favorizuje ili privileguje bilo koji vjersku zajednicu, nezavisno od toga da li je neka vjerska zajednica većinska ili nije.

Iz citiranih odredaba Ustava prozilazi da Crna Gora jemči i štiti prava i slobode, koja su nepovrediva, i da je svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih i da se pridržava Ustava i zakona (član 6. i član 10. stav 2). Prema Ustavu, vjerske zajednice odvojene su od države i ravnopravne su i slobodne u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova (član 14). Navedenim odredbama Ustava propisane su nadležnosti Predsjednika Crne Gore, i to da Predsjednik Crne Gore: predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu; komanduje Vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost; ukazom proglašava zakone; raspisuje izbore za Skupštinu; predlaže Skupštini mandataru za sastav Vlade (nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini), dvoje sudija Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda; postavlja i opoziva ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu, na predlog Vlade i uz mišljenje odbora Skupštine nadležnog za međunarodne odnose; prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika; dodjeljuje odlikovanja i priznanja Crne Gore; daje pomilovanja i vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom (član 95). Odredbama člana 98. stav 2. i člana 149. tačka 4. Ustava propisano je da Predsjednik Crne Gore odgovara za povredu Ustava i da je Ustavni sud nadležan da odlučuje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav.

Polazeći od navedenih odredaba Ustava i sadržine Predloga za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, razmatrajući ustavnopravno odgovornost Predsjednika, kao i ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, utvrđuje se da se Predsjednik svojom javnom izjavom, datom dana 28. avgusta 2021. godine na Cetinju: „*da nije pametno insistirati na ustoličenju mitropolita Srpske pravoslavne crkve na Cetinju i u Cetinjskom manastiru. Mislim da je pametno izmjestiti taj događaj iz Prijestonice, da je pametno obaviti to na nekom drugom mjestu u Crnoj Gori, u nekom od brojnih hramova Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori.*“ direktno umiješao u unutrašnja pitanja vjerskih ustanova, čime je ozbiljno povrijedio temeljni ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredbe člana 14. stav 1. Ustava Crne Gore. Dalje, izjavom: „*Nadam se, dakle, da neću biti u situaciji, a moraću da budem u toj situaciji, ukoliko se ovaj apel ne uvaži, dakle, da petog na Cetinju i sam budem prisutan, dakle, tamo gdje je cijelo Cetinje, kao naša Prijestonica, tamo gdje je većinska Crna Gora i gdje se brani čast i dostojanstvo naše države.*“ Predsjednik Crne Gore je vjerski čin jedne od vjerskih zajednica koje postoje u Crnoj Gori izjednačio sa dostojanstvom države, a ujedno i privilegovao jednu kategoriju vjernika u odnosu na druge, čime je ozbiljno povrijedio odredbu člana 14. stav 2. Ustava Crne Gore kojom je propisano da su vjerske zajednice slobodne i ravnopravne u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova. Podsjećam da Predsjednik države predstavlja jedinstvo naroda, a ne djelimične interese, većinske ili manjinske, političke, vjerske, nacionalne ili bilo koje druge grupacije. Javno istupanje, u pogledu odnosa države i vjerskih zajednica, pa i kritike, dozvoljeno je, ali samo ukoliko je ta kritika konstruktivna, odnosno usmjerena ka očuvanju osnovnih ustavnih načela na kojima počiva ustavni poredak Crne Gore. Ukoliko se,

javnom izjavom, Predsjednik, u skladu sa svojim političkim uvjerenjima, a suprotno ustavnim i zakonskim odredbama, miješa u unutrašnja pitanja vjerskih zajednica, odvrćanjem jedne vjerske zajednice od obavljanja svojih vjerskih obreda, kako ih je i do sad činila, onda neminovno proizilazi da takva javna izjava, pogotovo kada dolazi sa jedne od najviših državnih instanci, znači ozbiljnu povredu načela odvojenosti države od vjerskih zajednica.

Predlogom podnosioca navedeno je i da je Predsjednik Crne Gore spornom izjavom: *“Nadam se, dakle, da neću biti u situaciji, a moraću da budem u toj situaciji, ukoliko se ovaj apel ne uvaži, dakle, da petog na Cetinju i sam budem prisutan, dakle, tamo gdje je cijelo Cetinje, kao naša Prijestonica, tamo gdje je većinska Crna Gora i gdje se brani čast i dostojanstvo naše države.”*, povrijedio i ustavne principe o zaštiti ljudskih prava i sloboda, zabrani izazivanja mržnje i zabrani diskriminacije, iz odredaba čl. 6, 7. i 8. Ustava. S obzirom na to da je Ustavni sud, u postupku odlučivanja da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, ograničen razlozima iz Predloga, saglasno odredi člana 82. Zakona o Ustavnom sudu, a da podnosilac Predloga nije na jasan i precizan način obrazložio navodni osnov diskriminacije, kao i osnov i radnje za izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti, ocijenio sam da ne postoje procesne pretpostavke za utvrđivanje Ustavnog suda da li je Predsjednik ovom izjavom povrijedio navedene odredbe Ustava.

U odnosu na navode podnosioca Predloga da je Predsjednik Crne Gore svojom izjavom na Cetinju od 5. septembra 2021. godine: *“Mislim da će im doći do svijesti da se ustoličenje ne može obaviti na Cetinju”*, povrijedio ustavni princip o odvojenosti vjerskih zajednica od države, iz odredbe člana 14. Ustava, ističem da je odredbom člana 79. Zakona o Ustavnom sudu propisano da predlog Skupštine Crne Gore za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav mora biti obrazložen i sadržati navode zbog kojih se smatra da je Predsjednik povrijedio Ustav i da Skupština uz predlog prilaže dokumenta na osnovu kojih je utvrdila predlog i pisano izjašnjenje Predsjednika koje je od njega zatražila Skupština, u skladu sa članom 98. stav 4. Ustava. U konkretnom slučaju, Skupština je Ustavnom sudu uz Predlog za utvrđivanje da li je Predsjednik povrijedio Ustav, dostavila i dokument (CD), koji sadrži audio zapis izjava Predsjednika, na osnovu kojeg je utvrdila Predlog. Međutim, uvidom u dostavljeni CD, utvrđeno je da se na istom ne nalazi audio snimak izjave Predsjednika navedene sadržine, odnosno da Skupština nije dostavila Ustavnom sudu dokumenta na osnovu kojih je utvrdila ove navode iz Predloga o povredi Ustava od strane Predsjednika, iz kojih razloga ne postoje procesne pretpostavke za utvrđivanje da li je Predsjednik navedenom izjavom povrijedio odredbe člana 14. Ustava.

Iz citiranih odredba člana 98. stav 1. Ustava i člana 83. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, pored ostalog, proizilazi da mandat Predsjedniku Crne Gore prestaje istekom vremena na koje je biran i da će Ustavni sud obustaviti postupak za utvrđivanje da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav u slučaju kada u toku postupka Predsjedniku Crne Gore prestane funkcija. Imajući u vidu navedene imperativne odredbe Ustava i Zakona, kao i činjenicu da je Predsjedniku Crne Gore, Milu Đukanoviću, funkcija prestala istekom mandata, dana 20. maja 2023. godine, u toku postupka pred ovim sudom, smatram da su se, u konkretnom slučaju, i pored ocjene da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav na način opisan u ovom izdvojenom

mišljenju, stekli uslovi, iz odredbe člana 83. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, da se postupak u ovom predmetu obustavi.

Izdvojeno mišljenje zasnovano je na odredbama člana 40. st. 3, 4. i 5. Zakona o Ustavnom sudu.

Sudija Ustavnog suda Crne Gore,
Milorad Gogić, s.r.