

Академик Мијат Шуковић

ДРЖАВЕ ИМА ОНОЛИКО КОЛИКО ЈЕ КОНСТИТУИРА УСТАВ

Два питања су у центру садашњих расправа о уставним промјенама у Црној Гори.

Прво, да ли свеукупно садашње стање условљава и налаже да се држава Црна Гора определијели да донесе нови устав, или је у садашњости довољно и дјелотворно амандманском измјеном номинално важећи Устав Републике Црне Горе од 1992. године ускладити са Уставном повељом државне заједнице ?

Изузетно је значајан одговор на ово питање. Таквим га чине: улога устава у држави и друштву, као правно-регулативног акта, као чиниоца културе и развојног прогреса; крупни проблеми на уставно-државном проблемском пољу Црне Горе у овом моменту и што се увијек кроз *квалификацијски и смјер рјешавања уставних питања на специфичан начин изражава одређени став државне политике, државној усмјерења и велики дио цјелине процеса.*

Друго, постоји ли или не постоји правна обавеза да се нови устав државе Црне Горе доноси примјеном одредаба чл. 119. сада номинално важећег Устава Републике Црне Горе од 1992. године?

Опречна до икључивости, потврдна и одречна, становишта која се исказују у одговору на ова два питања, поларизација уставно релевантних чинилаца око супротстављених становишта, закочила су расправу о полазиштима, оквиру, концептуалној и укупној садржини нашег будућег уставног уређења, па и само доношење одлуке о приступању усавршавању уставног поретка.

То условљава и усмјерава да ова два питања буду предмет мог водног казивања на овом скупу. Наравно, то не подразумијева редуци-

рање предмета разматрања на овом скупу само на та два питања. Напротив, подразумијева разматрање свих питања која обухвата тема скупа дефинисана у позивном писму за скуп. Подразумијева, дакле, разматрање и: полазишта, оквира, концептуалне и укупне садржине устава државе Црне Горе. У мом раду који је достављен учесницима овог скупа истовремено са позивом за скуп, објављеном и у листу *Публика*, исказан је скуп и склоп проблема и становишта и из те тематике. То је један од подстицаја за разматрање тих питања на овом скупу. То и ослобађа обавезе да и о тим питањима мора говорити и у овом уводном казивању.

I

ПРЕДНОСТ ИМА ДОНОШЕЊЕ НОВОГ ЦЈЕЛОВИТОГ КОНСТИТУТИВНОГ АКТА - УСТАВА ИЛИ УСТАВНОГ ЗАКОНА, СА ИЛИ БЕЗ ОДРЕДНИЦЕ ПРИВРЕМЕНИ

Значај и обимне конзеквенце одговора на питање: нови цјеловит устав или амандманске промјене постојећег, обавезују на холистички приступ тражењу одговора. И на метод саздан од комбинације чињеница из стварности и теоријских знања. Морају се имати у виду и политичке импликације.

Природа тематике одређује да разматрање почне анализом односа животне реалности и устава.

Повезаност животног реалности и устава

Уставноправна наука утврдила је повезаност животне реалности и устава као правно-регулативног акта. Повезаност у концептуалном обликовању садржине устава и у постојању претпоставки да устав може остваривати намијењену му улогу, да буде животан. Творе специфично интегрално јединство, иако се појмовно разликују и морају разликовати. Једно без другог не може се суштински разумјети.

Устав је темељ права и правног поретка државе. Тиме и државе као правно уређене заједнице. По међународним стандардима је уважени правни акт који се решпектује у међународним односима.

Намијењену му основну улогу - да ограничава власт и буде темељ и оквир правног поретка - устав може остваривати једино ако је и када је његова садржина усклађена са реалношћу. Ако и када су му политичко-филозофска основа и стратешка одређења истосмјерна са културним и духовним усмјерењем и стремљењима народа и државе и са стратешким токовима у реалности у датом времену. Са правцима развоја.

Само у тим условима устав има и може имати снагу највишег правног акта у држави. Само у тим условима устав јесте и може бити “најдивнији рад икад остварен мозгом и вољом човјека”, како га је окарактерисао Вилијам Гледстон, истакнути државник и мислилац Велике Британије. Ако је у садржинској дисхармонији са реалношћу, нити може имати животну снагу, нити остваривати улогу намијењену му.

А државе има само онолико колико је конституише њен устав. Стабилност и карактер државе, као дијела стварности, у великом степену зависни су и од квалитета и стабилности њеног устава. Без квалитетног и стабилног устава нема правне државе нити владавине права, у значењу владавине људских права и слобода. Власт у држави може бити правно ограничена само онолико колико је уставно ограничена. Без уставног ограничења бројнији или јачи у структури власти одређују шта је право.

Аристотел је констатовао: када једно, држава или устав, по свом бивству постане другачије, ни друго није исто како је било док су им бивства била у складу.

Та повезаност и међузависност устава и животне стварности условљава и опредјељује двоје: прво, сваки устав је производ времена у коме се доноси и носи његов печат и, друго, сваки је устав дјелотворан само док је правни основ и оквир правног поретка и прогресивним процесима у реалности.

Ова научна утврђења у цјелини важе и за државу Црну Гору и њен устав. Црногорска стварност их рељефно и потврђује.

Из тога слиједи: интегрално јединство црногорске животне реалности и црногорског устава као правно-регулативног акта - јединство у значењу изучавања и сагледавања животне реалности и устава без њиховог супстанцијалног одвајања и изоловања једног од другог - окретање ка чињеницама у обје означене црногорске равни - животној и уставној реалности - мора бити, објективно, полазиште тражењу одговора и на прво постављено питање.

Остварен темељни концептуални обрт у црногорској стварности - нови правни положај (ситуација) државе Црне Горе

Најбитнија садржина чињеничног налаза сазданог од скупа и склопа неколико група међусобно повезаних чињеница утврђених изучавањем животне и уставне црногорске стварности, јесте:

Прво. Садашњи номинално важећи Устав Републике Црне Горе донесен је 1992. године. Израз је тог времена. Њиме и Уставом Савезне

Републике Југославије, донесеним неколико мјесеци раније исте године, који чине јединство, уставно су утврђени правни положај (исто што и статус) и правни поредак Црне Горе. Концептуално и изведбено утврђени су по налогу ондашњих доминирајућих политичких усмјерења. Усмјерења која су минимизирала државност Црне Горе и успјела да тада задоминирају неисторијска и смутна схватања о државном, културном и националном идентитету Црне Горе и будућности опстојања државе Црне Горе.

Конституенти њима утврђеног правног положаја (статуса) и правног поретка Црне Горе су: Црна Гора је у саставу Савезне Републике Југославије, засноване на концепцији државног централизма; њена је федерална јединица без свих главних функција државе; суверена само у областима друштвених дјелатности, а и у њима не у пуној мјери; подређена центру федеративне државе, праву и одлукама које тај центар доноси; у свему зависна од тог центра; та њена подређеност и зависност одређујуће одређује њен правни положај (статус) и садржински детерминише, напада и прожима цијели њен правни поредак; широкообухватна уставна права савезне државе свеобухватно ограничавају права Црне Горе. У Уставу Републике Црне Горе нијесу чврсто одређено идентификовани ни идентитет ни биће државе Црне Горе.

Та свеобухватна ограниченост у правима кључни је конституент правног положаја (статуса) државе Црне Горе утврђен уставним поретком од 1992. године. Јер, исто као када су у питању други субјекти, правни положај (статус) и државе Црне Горе одређен је укупношћу њених уставно утврђених ограничења, права, обавеза и одговорности. У унутрашњости и у међународним односима.

Устав Републике Црне Горе од 1992. године и није устав државе у правом значењу, него устав федералне јединице свеограничене у правима од центра федерације. Њега животна садржина доминатно своди на организациони акт .

Друго. Од 1992. године до сада у реалности Црне Горе остварен је, животно и правно, темељни концептуални обрћ у свему бићном. Правно и животно усвојављен је нови правни положај (стајус) државе Црне Горе. Ниједан од конституената садашњеј правној положаја (стајуса) Црне Горе није идентичан са уставно усвојеним 1992. Ни идејно, ни правно, ни животно.

Пет чињеничних утврђења то доказује.

а) Конституисана је и животно се остварује нова филозофско-политичка, културолошка и економска концепција државе Црне Горе и њене европске будућности. Концепција државе са свим државним фу-

нкцијама, са компетенцијом да управља собом и својом будућношћу, са перспективом обнављања њене пуне независности, одређене за интеграције са полазишта очувања црногорског идентитета и субјективитета - државног, културног, националног, укупног.

Нове су и радикално другачије усмјерене матрица и матица садашњег дјеловања државе Црне Горе. По садржини и по смјеру супротне су уставним одређењима од 1992. године.

в) Укинута су Савезна Република Југославија и њен Устав. Укинута су *Сјоразумом о њреуређењу односа Србије и Црне Горе*, од 14. марта 2002. године и *Усјавном њовељом државне заједнице Србија и Црна Гора*, од 4. фебруара 2003. године.

Укинута су, дакле, држава и њен устав који су били полазиште, државни и правни оквир Устава Републике Црне Горе од 1992. године. Укинута су оснивачким и конститутивним актима нове државне заједнице. Актима утемељеним на принципима супротним оним принципима на којима су утемељени укинута. Нијесу ни усвојени у поступку и на начин прописан у Уставу од 1992. године, важећем у вријеме њиховог усвајања.

Укинута је држава са којом је Црна Гора чинила чврсто државно јединство. Укинута, а не реорганизована. То доказују, заједно са казаним о утемељењу нове државне заједнице, и чињенице: Савезна скупштина није распуштена, да би се изабрао њен нови састав, него је једноставно престала да постоји. Престале су постојати и све друге њене институције - Влада и сва министарства, Уставни суд, Савезни суд, Савезно државно тужилаштво, и тако даље. У Закону за спровођење Уставне повеле, у чл. 16, 17. и другим, изричито се утврђује да престају постојати "савезни органи, организације, службе, стална и привремена стручна и савјетодавна радна тијела и комисије". Прописано је и шта државама чланицама припада од имовине, права и обавеза претходне државе. Отворено је, дакле, њено наслеђе. А наслеђе се отвара само када је престао постојати онај који се наслеђује.

То су чињенице које казују да нема државног континуитета, сем територијалног, између укинуте државе и нове државне заједнице.

Укинут је Устав са којим је Устав Републике Црне Горе чинио чврсто правно јединство, са приматом савезног устава. *Усјав из која је на својеврстан начин и изведен Усјав Републике Црне Горе од 1992. године. С којим је ордански њовезан и чини интјерално јединсјиво. Тиме је укинута и важност свих "федералних" одредби у усјавима и Црне Горе и Србије. То јесј, одредби које су биле животиње само у јединсјиву са важећим савезним усјавом. Те одредбе су укинуте у матјеријалном смислу.*

Укидањем Савезне Републике Југославије и њеног Устава престало је важење, дакле, полазишта и више нормативних одређења која су одређивала и испуњавала садржину, домет и значење низа дјелова Устава Републике Црне Горе од 1992. Друга конзеквенца тога је настанак празнина у уставном уређењу Црне Горе у мјери у којој су у Уставу Црне Горе од 1992. изостале одредбе садржане у савезном уставу које су уређивале уставни поредак и у Црној Гори. Међу њима настала је празнина и у уређењу својине, што је основно питање сваког устава. И неодређеност надлежности државе Црне Горе. Тим изричито је што на нову заједницу није пренесена ниједна државна функција. Институцијама нове заједнице само је “повјерено вршење одређених послова”, што није исто са преношењем државних функција.

ц) Истим актима створено је ново заједништво са Србијом радикално другачијег карактера. Обоје је остварено *Споразумом о преуређењу односа Србије и Црне Горе* од 14. марта 2002. и *Уставном повељом државне заједнице Србије и Црне Горе*. Нијесу, дакле, преуређени ранија федерација и њен устав, него се и у имену оснивачког акта нове државне заједнице изричито утврђује да су “преуређени односи Србије и Црне Горе”.

Умјесто федеративне државе, са јаким центром, који свеобухватно ограничава надлежност и слободу федералних јединица, успостављена је државна заједница са институцијама које врше само узак круг послова које су им државе чланице повјериле да их врше. Без самосталности у начину њиховог вршења. Са обавезом да их врше на начин прописан од држава чланица и да, изузев Суда, све битне одлуке доносе уз судјеловање или на основу сагласности органа двије државе чланице. У суштини, уговорно. Начин вршења послова повјерених појединим институцијама сада се и уређује “уговорима” и “споразумима” држава чланица.

Полазишта, концептуална и свеукупна садржина оснивачког и конститутивног акта нове државне заједнице потпуно су супротни садржини и Устава СРЈ и Устава Републике Црне Горе од 1992. Остварују потпуни *дисконтинуитет* с уставним одређењима 1992. Дисконтинуитет и у филозофско-политичкој и правној равни. Дисконтинуитет са њима исказује и чињеница да ни Споразум ни Уставна повеља нијесу засновани на начелима утврђеним у уставима од 1992. Нити су усвајани на начин и по поступку у њему прописаним.

Уставна комисија за израду новог устава државе Србије такође је утврдила: усвајањем Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора остварен је дисконтинуитет са дотадашњим уставним поретком Србије, који је “политички учињен 5. октобра 2000. године”, те да то

искључује потребу за доношењем “уставне декларације којом би се исказао дисконтинуитет с дотадашњим поретком, која би била увод у нови устав”.

д) Укидањем Савезне Републике Југославије и њеног Устава и стварањем потпуно новог заједништва Србије и Црне Горе, угашен је, престао је постојати, правни положај (статус) Црне Горе утврђен јединством савезног и црногорског устава од 1992. године. Угашен је, престао је постојати, њен правни положај (статус) “федералне јединице”, правно свеобухватно ограничене и подређене федеративном центру. Њен правни положај “републике” у статусном државном значењу, што је садржина и смисао тог појма, преузетог из совјетске уставности, у свим савезним уставима од 1946. све до 1992, а не утврђење облика владавине, што је иначе стандардна садржина појма “република” изван совјетске и наше уставности. Истовремено, умјесто њега истим актима којима су укинута Савезна Република Југославија и њен Устав, основана и конституисана нова државна заједница Србија и Црна Гора, успостављен је нови, по правима, обавезама и одговорностима - што су конституенти правног положаја (статуса) сваког субјекта, укључујући и државе - квалитетно другачији правни положај (статус) државе Црне Горе. Конституенти тог новог правног положаја (статуса) државе Црне Горе су: држава Црна Гора, исто као и држава Србија, јесте “држава чланица”, без ограничења уставно прописаних 1992. године. Са правом, обавезом и одговорношћу да легално и легитимно самостално и суверено прописује и остварује свој свеукупни правни поредак. Не само у областима друштвених дјелатности, као што је уставно утврђено 1992. године, него у свим областима унутрашњег живота. У областима: царина, монетарне сфере, пореског система, својинских односа и другим економским областима; држављанства, правосуђа - укључујући и отклањање самосталног војног правосуђа на њеној територији - државној безбједности, обликовању законодавног система, и свим другим областима.

Држава Црна Гора, дакле, пресјала је бивши објект о ограничења од центара федералне државе, што је била по уставним одређењима 1992. године. Ослобођења од тих ограничења, повратила је себи политички, економски и културни суверенитет. И има право да ограничава центар државне заједнице. Пошитоно су обрнута мјеста. То је кључни обрт којим је промијењен правни положај (статус) државе Црне Горе. Исто тако и Србије. То је и кључна конститутивна одредница садашње правног положаја (статуса) државе Црне Горе. Одредница чија је садржина: слобода од свеобухватне ограничености од институционалне структуре државне заједнице, право Црне Горе да самостално и

суверено њројисује свој свеукујни њравни њоредак и да свеобухвајно ојраничава инстѡијуционалну стѡруктуру државне заједнице. Заједнички са Србијом или/и самостјално ако и када нема заједничкој дјеловања.

Утврђење да је држава Црна Гора извојевала свој економски суверенитет, да је сада економски суверена, не може заједно са становиштем да није промијењен правни положај (статус) Црне Горе уставно прописан 1992.

е) Другачије не одређује ни прописано да “Уставна повеља, закони и надлежности Србије и Црне Горе и устави, закони и надлежности држава чланица морају бити усклађени” (чл. 51. Уставне повеље) и у Уставној повељи констатовано самообавезивање држава чланица да “ће извршити измјену својих устава или донијети нове уставе ради усклађивања с Уставном повељом, у року од шест мјесеци од дана усвајања Уставне повеље” (чл. 65).

Појмови “ускладити два акта” и “усагласити један акт са другим” двије су различите уставноправне категорије, са различитим дометом и значењем. Не могу се, стога, поистовјећивати. Само површност, поједностављивање и подложност инерцији могу бити разлог њиховог поистовјећивања. Правна садржина ријечи “усагласити са” савезним прописом, савезним уставом или законом, је: савезни пропис, устав или закон, уставно су утврђена мјера, неприкосновен и непромјенљив критеријум, са којим се има усагласити пропис федералне јединице. Доследно томе, из тога слиједи право и дужност надлежне федералне институције (Уставног суда) да, примјеном те мјере, тог критеријума, на прописан начин, стави ван правне снаге сваку уставну и законску одредбу федералне јединице која није сагласна са савезним прописом. Правна садржина ријечи “морају бити усклађени” и да “ће извршити измјену својих устава или донијети нове уставе ради усклађивања с Уставном повељом” у цитираним одредбама (чл. 51. и 65. Уставне повеље), у контексту садржине одредбе става 2. чл. 48. Уставне повеље и у *контексту цјелине њене садржине*, међутим, не одређује, не фиксира, мјеру, критеријум, усклађивања. Не утврђује да се *једино и аутомајски* измјеном прописа државе чланице мора извршити усклађивање. То је исказано и тиме што Уставна повеља нема ни одредбе која би овлашћивала Суд државне заједнице да “ставља ван правне снаге” било који пропис државе чланице. Није та одредба ни могла постојати када није утврђена основа за њу. Овлашћен је (чл. 48. став 2) да ставља ван правне снаге једино прописе државне заједнице. Изричитост те одредбе искључује основ да се она тумачи тако да се њом

обухватају и прописи држава чланица. Детерминише то и домет одређења у алинејама 4. и 6. чл. 46. Уставне повеље. Ограничава домет њима прописане надлежности Суда на доношење одлуке којом се утврђује неусклађеност, без стављања ван правне снаге оцјењиване уставне или законске одредбе. Одлуке која има значајно правно обавезујуће дејство. Утврђује обавезу државе чланице да изврши своју самообавезу – да без одлагања измијени свој пропис или да сагласно свом праву иницира измјену прописа државне заједнице. Односно, ако јој иницијатива не успије, да измијени свој пропис који је Суд оцијенио неусклађеним са прописом државне заједнице. Садржина цитираних одредби и садржина њиховог контекста, дакле, даје могућност, подразумејева могућност, у најмању руку је не искључује, да државе чланице у сваком конкретном случају опредјељују да ли усклађивање остварити измјеном прописа државе чланице или прописа државне заједнице.

Може се процјењивати да су констатована одређења у Уставној повељи неодговарајућа, неефикасна, неефектна, неубичајена. Има аргумената, међутим, да су та одређења управо сагласна са друштвеном природом, са карактером, установљене државне заједнице. Да су из њих логично и произашла. Да би другачија одређења мијењала њену друштвену природу и карактер. Но, битно је: једно је квалитет одређења, а друго је, сасвим друго, утврђење садржине одређења таквих каква јесу.

Ново поозиционирање државе Црне Горе у међународне односе

Међународни субјективитет је такође један од конституената правног положаја (статуса) државе Црне Горе. Не једини, него само један од конституената. Битан, али само један. Мјерен квантитативно и параметрима квалитета, њен међународни субјективитет сада је значајно другачији од прописаног и подразумејеваног уставним одређењима 1992. године - иако и даље није међународно призната њена државна независност.

Међународни субјективитет, наиме, не своди се само на међународно признање државне независности, иако то јесте битна компонента међународног субјективитета. Он се исказује и потврђује кроз свеукупне односе са другим државама и међународним организацијама и заједницама. На свим подручјима - политичком, финансијском, укупном економском, културном и сваком другом - на којима се у међусобним односима стичу права, преузимају обавезе и

одговорности иза којих стоји државна организација, државни механизам, независно од постојања или непостојања признања независности. Исказује се и потврђује кроз више елемената, а не само кроз признање или непризнање државне независности.

Очигледне су чињенице које потврђују промјену обима и карактера субјективитета државе Црне Горе у међународним односима и њено јако позиционирање на том подручју.

Уставним одређењима од 1992. субјективитет државе Црне Горе у међународним односима ограничен је на могућност да “у оквиру своје надлежности може одржавати међународне односе” (чл. 7. Устава Савезне Републике Југославије). Одређењем - “у оквиру своје надлежности” њен међународни субјективитет сведен је на право повезивања са другим државама и другим међународним чиниоцима искључиво на подручју друштвених дјелатности. Јер, изван тога није било њене суверене надлежности. Искључено је право на њен субјективитет у сфери политичких, спољнотрговинских, царинских, монетарних, визних, лучких, безбједоносних и других односа. Субјективитет у тим сферама, по тадашњим уставним одређењима, припадао је савезној држави.

У протеклих пет година држава Црна Гора вишестрано и утемељено позиционирана је у међународне односе - иако јој и даље међународно није призната независност. Садржајно богато и транспарентно. Извојевала је и стекла *положај међународно уважене субјекта*. *Извојевала је себи, као држави, велики обим међународној субјективности*.

Много је чињеница које то доказују. Међу њима су и ове:

- Сада сви најзначајнији међународни чиниоци - за разлику од стања док су неприкосновено остваривана, до 1997. године, уставна одређења од 1992. године - прихватају и у свом дјеловању третирају Црну Гору и као посебни политички и економски државно-правни субјект, а не само као дио државне заједнице са Србијом. Са државом Црном Гором континуирано у току протеклих пет година и у садашњости ступају у политичке, економске, финансијске, образовне, културне и друге односе. Са њом закључују уговоре и друге разноврсне аранжмане, којима држава Црна Гора стиче не само права, него преузима и политичке, материјалне и друге обавезе и одговорности према чиниоцима међународне заједнице. Обавезе и одговорности које су својствене само државама. Преузимање обавеза и одговорности и добијање права у тим односима, доказ је њеног субјективитета у међународним односима и без њеног признања као независне државе.

Сличних примјера има много у пракси. Ни Савезна Република Југославија у читавом периоду од 1992. до краја 2000. године није међународно призната држава, а имала је међународни субјективитет до границе коју детерминише међународно признање као државе.

- У држави Црној Гори конзуларно-дипломатска представништва сада имају САД, Руска Федерација, Кина, Италија, Грчка, Хрватска, Словенија, ускоро и Чешка, а Француска и Њемачка отвориле су у Подгорици званичне офисе својих амбасада. То није резултат третирања Црне Горе као регије, него као посебног субјекта са државноправним положајем, фактичким и правно регулисаним. Своја представништва у Црној Гори установили су ОЕБС, Европска унија, Савјет Европе и друге међународне организације. Држава Црна Гора сада има своја стварно политичко-државна иако формално-правно привредна представништва у САД, Великој Британији, Брислу, Њемачкој, Италији, Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини, Македонији и тако даље.

- Споразум о преуређењу односа Србије и Црне Горе од 14. марта 2002. године и Уставна повеља државне заједнице утврђују одређења чија садржина констатује међународни субјективитет држава чланица, то јест и Црне Горе. То су одређења: Црна Гора свој економски систем хармонизује с економским системом Европске уније; Црна Гора, као држава, одговорна је за поштовање људских права и слобода на својој територији; њена је обавеза и њена је одговорност да се у њој “непосредно примјењују” “људска и мањинска права зајамчена општеприхваћеним правилима међународног права, као и међународним уговорима који важе на територији државне заједнице” Србија и Црна Гора и да се у њој зајамчена људска и мањинска права тумаче и у “складу са важећим међународним јемствима људских и мањинских права”; обавезна је поштовати “права међународних тијела која надзиру” остваривање људских и мањинских права; обавеза је њена да “прихвати надгледање процеса хармонизације” од стране Европске уније; Црна Гора као држава има право да “код Европске уније покрене питање” евентуалног “неиспуњења обавеза које произилазе из Споразума”. Изричито је утврђено да се и држава Црна Гора представља у међународним односима. Одредба о томе дословно гласи: “У представљању држава чланица у међународним организацијама (ОУН, ОЕБС, ЕУ, Савјет Европе) обезбједиће се паритет путем ротације”, а “у ДКП Србије и Црне Горе у иностранству постићи ће се посебан договор о пропорцији заступљености држава чланица”. Дакле, утврђује се да се представљају државе чланице, Србија и Црна Гора, путем заједничких представништва.

Сва та утврђења појединачно, а нарочито укупно, утврђују да по сада важећем унутрашњем праву држава Црна Гора, исто као и држава Србија, има међународни субјективитет, у свим односима у којима није услов међународно признање државне независности. То су широка и значајна подручја. То је нови конституент њеног свеукупног правног положаја (статуса).

Споразум од 14. марта потписао је и званични представник Европске уније. Тиме му је дат и међународни карактер. Прихватили су га, изричито, и сви релевантни међународни чиниоци. Тиме је тај обим субјективитета државе Црне Горе и међународно озваничен и прихваћен. То илуструје и чињеница да су *уговор* између Владе државе Црне Горе и Владе државе Србије о представљању у међународним финансијским институцијама, Међународни монетарни фонд и Свјетска банка примили као правни основ за доношење својих одлука о њиховом представљању у тим институцијама. Уставно одређени правни положај (статус) Црне Горе од 1992. године не само да није подразумијевао тако нешто него је то директно искључивао.

Елеменат којим се на специфичан начин исказују и потврђују посебност и нови међународни субјективитет државе Црне Горе исказује се и потврђује и именом државне заједнице. Ма колико неко тврдио да име државне заједнице - Србија и Црна Гора - не доноси ништа ново у садржини међународног субјективитета државе Црне Горе, чињеница је да то име кроз међународни простор и вријеме проноси посебни идентитет и субјективитет државе Црне Горе. Тиме се на специфичан начин потврђује њен нови положај у међународним односима.

Промијењен је и њравни њоредак Црне Горе

Усвајањем Уставне повеље државне заједнице и низом црногорских легалних и легитимних закона успостављен је нови правни поредак државе Црне Горе. Највећим дијелом концептуално и конкретно садржински противрјечно уставно прописаном поретку 1992. Највише утврђењем црногорског суверенитета у областима: царина, спољнотрговинског, граничног и визног система, монетарној сфери, правосуђа, државне безбједности, и тако даље. Противрјечност између новог правног поретка и уставно прописаног 1992. године остварује и потпуни *дисконџинуиџеиџи* новог правног поретка са прописаним 1992.

У садржини новог правног поретка има низ конкретних недостатака. Има садржаја и за оспоравање. Упркос тога, нови правни

поредак установљен низом црногорских закона, гледано у цјелини, израз је садашњег времена. Садашње филозофско-политичке концепције и визије црногорске државе и њене усмјерености. Окренут је захтјевима будућности неупоредиво више него ригидни правни поредак прописан уставима од 1992.

Нови правни поредак широко обухватно је животан у стварности. Дубоко прожима све друштвене токове. Будући је изван одређења уставима од 1992. године, одузима правно-регулативну обавезујућу снагу сада номинално важећем Уставу Републике Црне Горе од 1992. године. Одузима му снагу и моћ да остварује намијењену му улогу - да буде основ и оквир правних прописа и да ограничава власт. Да буде правни основ, оквир и путоказ реформи и даљег развоја правног поретка. Чини га потпуно превазиђеним.

Искључена је и могућност примјене одређења у Уставу од 1992.

С новом духовношћу, са усмјерењима потпуно другачијим од оних из 1992. године, с радикално промијењеним заједништвом са Србијом, с правним положајем (статусом) и правним поретком другачијим од уставно установљених 1992, држава Црна Гора већ неколико година живи, дјелује, ствара, пројектује. На тај начин и тако пресјали су постојање у реалном животи, сем на тај начин, правни положај (статус) државе Црне Горе и њен правни поредак успостављени уставима од 1992. Концепционална и укупна садржина новог правног положаја (статуса) и новог правног поретка државе Црне Горе у свему битно остварују дисконтинуитет с успављеним 1992. године.

Укупност утврђених правних и животних замјена и дисконтинуитета у стварности искључује могућност примјене одређења у Уставу Црне Горе од 1992, изузев његових одредби којима су установљени органи државне власти и начин њиховог конституисања. Искључује могућност примјене одредби о тим органима и у њиховим дјеловима којима је прописана надлежност органа државне власти. Јер, новим правним поретком свим државним органима Црне Горе, укључујући и законодавни и судске органе, изузев Уставном суду, знатно је проширена надлежност. И Уставни суд је новоуспостављеним поретком стварно ограничен да досљедно примјењује одређења у номинално важећем Уставу у поступцима одлучивања о уставности бројних црногорских закона, нарочито закона из економске сфере, пошто би тиме био паралисан правни живот у Црној Гори.

Садржина одредби о људским правима и слободама различита је у Уставу Републике Црне Горе од 1992. године и у Повељи о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која је саставни дио Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора. То чини да су сада беживотне и одредбе о људским правима и слободама у Уставу Републике Црне Горе.

Утврђене замјене и дисконтинуитети искључују и могућност да номинално важећи Устав од 1992. ограничава власт, да буде основа и оквир законодавне дјелатности и основ за отклањање из закона низа рјешења која немају упориште у њему.

То значи да држава Црна Гора сада живи, дјелује и пројектује у стању квази уставности. У стању које је препрека успостављању правне државе и правне сигурности. У којем је стабилност несигурна, а сигурност нестабилна. У којем постоје несигурност и нестабилност и сада животних: правног положаја (статуса) државе Црне Горе и њеног правног поретка. Несигурна је и трајност оквира и смјера реформи.

Легална и њерсијективна реалност примарнија је од нормативних одређења

Историја и свакодневни живот уче: штетно је даље задржавање констатованог стања - противрјечности уставно прописаног и новог правног положаја (статуса) и правног поретка државе Црне Горе. Неприродно је и противно цивилизацијским вриједностима садашњег времена. Јер, констатовано стање је својеврсни “непоредак” у Његошевом значењу.

Историјска ситуација и не усмјерава, а Устав од 1992. године нема ни капацитета за то, да се правни поредак “врати” у његове оквире.

А оно што реалност и прогрес намећу - нужно је.

Како отклонити “непоредак” ?

Природно је и општеприхваћено, у уставноправној науци и у животу, животно начело којим се утврђује: прогресивно усмјерена легална и легитимна животна реалност примарнија је од нормативних одређења. Материјална уставност испред је формалне.

Неизбројиво пута ово начело реализовано је и потврђено широм свијета.

Утврђени чињенични налаз условљава, захтијева и налаже, а консидишована теоријска утврђења упућују да се у Црној Гори - што је могуће брже - квази уставно стање замијени њуном и демократском уставношћу. Да се на уставни ниво издигну, уставном снагом обезбидје-

де и заштити, суверенитет државе Црне Горе у свим областима живота и њен правни положај (статус) као државе са јуним суверенитетом са савременим садржајем, не са садржином суверенитета из 19. вијека; да се уставно фиксира чврсти ослонац и оквир за израђу стабилних савремених институција, чијој је израђи и осмобљавању неопходно државнички одговорно присуство; да се уставно утврди чврсти и стабилан ослонац и оквир реформи. И да се с уставном обавезношћу фиксира трајешко усмјерење државе Црне Горе ка европским интеграцијама са правима и обавезама независне државе.

Условљавају, захтијевају и налажу да се уставном промјеном успостави и уставни дисконтинуитет између Устава од 1992. и новог.

Не учини ли се то, знатно је несигурнија и слабија позиција државе Црне Горе и у државној заједници са Србијом и у европским интеграцијама којима се тежи. Без правно јаког заштитног одбојника према захтјевима и хтјењима других, какав је концептуално и садржински квалитетан и животан устав, Црна Гора је изложена захтјевима и пресијама да одступа од примјене својих закона, што се не би могло захтијевати по међународним стандардима, да ти закони имају правно упориште у животном уставу. Изложена је ризику којем се излаже свако ко се у дјеловању не руководи животним искуством искристализованим као народна мудрост која се исказује изреком: “Најлакше се прђија купи код оних који не осигуравају своја права”.

Своје мјесто и своја права у државној заједници са Србијом, у европским и другим интеграцијама, држава Црна Гора може изборити и осигурати само ако је унутар себе правно изграђена и стабилна, ако има правни поредак кохерентан и стабилан, култивисан, са стабилним, ефикасним и ефективним институцијама.

Мијењање номинално важећег Устава јушем амандмана - није дјелотворан јуш ошклањања квази уставности

Амандманском замјеном одредница “Савезна Република Југославија”, “федерална јединица”, “етничка група” и других појмовно-терминолошких одредница у номинално важећем црногорском уставу од 1992. године одредницама “Србија и Црна Гора”, “држава чланица”, “националне мањине” или “мањински народи” и другим појмовно-терминолошким одредницама које садржи Уставна повеља државне заједнице, са додавањем “још само неколико најнеопходних промјена” - какво се опредјељење наговјештава из круга уставно одређених чинилаца уставних промјена - могуће је формално довести у

терминолошки склад номинално важећи Устав Црне Горе и Уставну повељу .

Тим путем, међутим, не може се постићи њихово суштинско усклађивање. Јер, Уставна повеља је концептуално, филозофско-политички, суштински другачија од уставног система установљеног 1992. Не би се тиме отклонила ни противрјечност између поретка уставно прописаног 1992. и сада постојећег у реалном животу, успостављеног перспективним реформским законима и Уставном повељом. Задржао би се и даље постојећи “својеврсни непоредак”, у Његошевом значењу. Не би се тиме ни створио чврст ослонац и оквир за изградњу и оспособљавање неопходних институција. *Неојходних зајшо ишо се нишша вриједно конјинуирано и трајно не јосише без стабилних и способних институција*. Био би то и игнорантски однос према животној реалности и матици токова. И према остварењима у протеклих пет година. У извјесном смислу и ироничан однос према тим остварењима.

Не може ни уз најбољу вољу и уз највеће напоре.

Тим путем се не може ни доћи до конститутивног акта који би концепцијски и укупно садржински био конзистентан и који би одговорио на захтјеве животне реалности. Који би на објективно могући начин отворио путеве реформама, осигурао стабилност реформи и са уставном снагом обезбиједио достигнути ниво државности и суверенитета државе Црне Горе.

Тај пут би донио и штету. Доприносио би ширењу и јачању неистинитих и интересно-политички смишљених или заблудних штетних тврдњи да је државна заједница надређена државама чланицама.

Није то ни рационалан начин уставних промјена. Јер, концептуално и конкретно садржинско обликовање рјешења којима ће се рјешења у црногорском уставу на прави начин ускладити с одређењима у Уставној повељи и учинити “још неколико најнеопходнијих промјена”, једнако ће бити тешко ако се та рјешења утврђују доношењем новог устава или амандманским уставним измјенама. Она ће тражити највише експертског и државничког суптилног рада и умјећа. О концепту и конкретној садржини рјешења на том подручју има највише и објективних тешкоћа, и нејасноћа, и супротстављених погледа и становишта унутар уставно одређених чинилаца одлучивања о уставним промјенама. Када се дође до тих рјешења, нови устав ће бити могуће довршити без много тешкоћа. Све друго ће бити релативно лако. Међутим, биће више тешкоћа, великог

довијања, да се нова амандманска рјешења утисну у постојећи узак и другачији концептуални и садржински оквир садашњег Устава. Да се доведу и концептуални и конкретно садржински склад са фундаментима тог устава, који су супротни фундаментима и Уставне повеље и “најнеоподнијих промјена” које црногорска стварност налаже. Да се утисну тако да се добије кохерентан и цјеловит уставни поредак.

Нови устав је дјеловорније ојредјељење

Предност пред амандманским уставним промјенама има, објективно, дошошење новог устава државе Црне Горе. Предност у свему, укључујући и рационалност. То *уловљава, захтијева, налаже да се држава Црна Гора ојредијели да без одлајања ирисцијуи доношењу и донесе нови устав државе Црне Горе. Устав који ће изразиити дух и сиремљења данашње државе Црне Горе и њеној народа. Који ће концепцијуално и конкретино садржински биити у функцији учвршћења државе Црне Горе, њеној идентитиетета и субјективитиетета, окренуи интијерацијама. Цјеловит и конзистентан. Концепцијуално и конкретино садржински биити изведен из система људских ирава и слобода, укључујући и иосебна ирава мањинских народа, демократиске културе и иринципа демократије. Који ће садржавати и концепцију социјалних циљева друштва. У иом оквиру и социјалну функцију својине. Који ће биити демократискији и ио смјеру ироиресивнији од иосиојећеј номинално важећеј. Којим ће се на уставни ниво издићи: до сада осиварени ситеен државности и суверенитетета државе Црне Горе, животино и иравно ишврђено ојредјељење да са државом Србијом буде у демократиском савезу држава, а не лишена свих кључних државних функција у централисичком државном облику, и њено усмјерење да са кайацијететом иосједовања свих државних функција сиюа у ироцесе европских интијерација. Којим ће се: усисаветити иравна основа за функционалнији, одговорнији, рационалније орианизовани, а тиме и сисобнији за вршење државних функција, систем инстицијуи у Црној Гори; унаириједиити инфрасируктура за развојни усдон демократије; иобољшати иравни и инстицијуионални систем демократиској оираничавања, конироле и одговорности власити; ирошириити и јаче иаранитоваити локална самоуправа; ишврдиити слобода свих облика својине, јасније, чвршће и савременије иравне основе и иравци реформи у свим обласитима.*

Подразумијева се, наравно, поштовање обавеза које је Црна Гора преузела Споразумом о преуређењу односа Србије и Црне Горе од 14.

марта 2002. и Уставном повељом од 4. фебруара 2003. године. Али, и успостављање чврстих уставноправних упоришта за одбијање наметања јој обавеза супротних њиховој садржини и легитимним интересима Црне Горе.

*Одређење привремености државне заједнице више обавезује него
сиречава доношење новој устава Црне Горе*

Није чињенично утемељена тврдња да је одређење у Уставној повељи о привременом трајању државне заједнице Србија и Црна Гора, ограничење њеног трајања на три године, препрека Црној Гори да донесе нови устав. Примјер Србије, која се налази у истом правном положају (статусу) као и Црна Гора, то потврђује. То доказује и чињеница да је у самој Уставној повељи државне заједнице изричито прописана могућност доношења нових устава држава чланица (чл.65).

Но, чак ако неко ту тврдњу уважава као једно од руководних начела, оно налаже само то да се ограничи временско трајање, док траје та државна заједница, оних одредаба новог устава чија је садржина детерминисана постојањем те заједнице. А то не искључује доношење новог устава држава чланица.

Привременост трајања постојеће државне заједнице Србија и Црна Гора може се усвојити, у крајњем, као разлог да се нови устав у цјелини означи привременим, док траје постојећа државна заједница. Може се конститутивни акт назвати уставни закон, умјесто устав. Са одредницом привремени или без тога. Битно је да се донесе нови цјеловит конститутивни акт, а не да се “крпи” постојећи само номинално важећи Устав. Његово име није пресудно, ма колико да је важно. У овом тексту константно се говори о новом уставу, у значењу да се подразумијева нови цјеловит конститутивни акт, што не искључује ни одређење његове привремености, ни да се назове - уставни закон.

Одређења у Уставној повељи, нарочито оцијењена у контексту смјера садашњих токова унутар државне заједнице Србија и Црна Гора, више обавезују да држава Црна Гора донесе нови цјеловит устав него што је препрека томе. Неколико чињеница које то казују:

Прво. У процесима израде и усвајања Уставне повеље и Закона о њеном спровођењу, у име друге државе чланице, Србије, континуирано и упорно исказивана је оријентација да се у јаку државу претвори државна заједница Србија и Црна Гора установљена *Споразумом о уређењу односа Србије и Црне Горе* од 14. марта 2002, која није држава већ по доминантним својствима својеврстан тип уније држава .

Попуштање и пристајање у име државе Црне Горе да се реализује дио те оријентације, резултирало је уградњом у Уставну повељу и Закон о њеном спровођењу једног скупа и склопа рјешења чија садржина, смјер и импликације одступају од концептуалне и укупне садржине Споразума. Одступају у правцу увећања компетенција државне заједнице и кориговања њеног карактера утврђеног Споразумом.

Прецизније казано: резултат тог усмјерења и пристајања да се дио његов реализује јесте: Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора саздана од рјешења чији један скуп и склоп изражава државотворну идеју јаке државе, надређене њеним државама чланицама, што је државотворна идеја Србије, а други државотворну идеју савеза држава, што је државотворна идеја Црне Горе. Та два скупа и склопа рјешења, исто као и двије означене државотворне идеје, међусобно се искључују у крајњем исходу, а налазе се паралелно, са истом снагом, у Уставној повељи. То није резултат компромиса те двије државотворне идеје, већ је производ узајамних уступака, у извјесном смислу и погодби, носилаца те двије државотворне идеје. Уступака изричито или прећутно исказаних, свеједно. За разлику од Споразума од 14. марта, који је пројектовао државну заједницу на једној државотворној идеји која је концептуално и укупно садржински компромис те двије државотворне идеје. Доброј или лошој, али на једној компромисној идеји. Која је пружала шансу да се сачини конститутивни акт који не би био извор тензија и конфликта.

Тај паралелизам скупа и склопа рјешења која изражавају међусобно супротстављење државотворне идеје, Уставну повељу чини, неотклоњиво, извором и правним ослоном перманентних тензија и конфликта. Одузима јој снагу да буде непорецива мјера за рјешавање проблема и доношење одлука. Представнике држава чланица ставља у положај да *ad hoc* договорима, узајамним уступцима, погодбама, у институцијама државне заједнице или и ванинституционално, рјешавају проблеме и доносе одлуке, умјесто примјеном непорецивих обавезујућих принципа и норми њеног конститутивног акта.

То државну заједницу паралише и онеспособљава за природан живот. Чини је неспособном да нормално функционише, да буде ефикасна. Без трајније перспективе.

Друго. Наставља се констатована оријентација обје стране у процесима израде и доношења закона и других прописа и утврђивања политике у институцијама државне заједнице.

Под изговором обезбјеђивања ефикасности и испуњења захтјева Европске уније, у име Србије инсистира се и даље на увећавању

компетенција државне заједнице, на јединственој држави као основном циљу, правном обезбјеђивању надређености њених институција државама чланицама, утврђивању рјешења која би тим институцијама дала право да осамостаљено од органа држава чланица одлучују о повјереним им пословима. Ова оријентација очевидно је исказана у предлозима законских пројеката из надлежности Скупштине државне заједнице. Највише у пројекту закона о Суду. И предсједник Скупштине Србије и Црне Горе, који представља Скупштину и њену бар глобалну политичку усмјереност, утврдио је, више пута, да је Србија и Црна Гора држава, формално означена државном заједницом, да она има примат у односу на државе чланице, да уз помоћ Европске уније треба обесхрабрити другачија настојања, којима је налијепио етикету - "сепаратистичка настојања".

Ова оријентација изражава расположење и одређење не само још увијек доминантног дијела политичких званичника државе Србије него и оног дијела културно-духовне елите у Србији која има доминантну позицију у идејном и културном животу. Елите чијем је дијелу и душа опустошена страшћу против посебности црногорске државности и посебности њених легитимних интереса. *То казује га ће се и њерсијективни испиравајати на истиј оријентацији.* "У Гангу је вода увијек друга, али је Ганг увијек исти" (Махмут Ганди).

У име Црне Горе, под изговором да се избјегне окривљивање за опструкцију, настављају се уступци пристајањем на извјестан број рјешења којима се остварује оријентација даљег одступања у означеним правцима од Уставне повеље.

Резултат означених оријентација и уступака је: гомилају се рјешења којима се другачије од одређења у Уставној повељи одређују компетенције државне заједнице и њен карактер. Којима се корак по корак граде елементи и стубови којима се државна заједница типа уније усмјерава у правцу унитарне државе. Којима се предодређује да у европске интеграције, у Европску унију, државна заједница Србија и Црна Гора ступа *по моделу унитарне државе.*

Даље кретање тим правцима неотклоњиво ће водити унутрашњој унитаризацији са свим негативним посљедицама по будућност Црне Горе. То би угрозило легитимне интересе Црне Горе и њен посебни субјективитет. У крајњем - њен државни идентитет и опстанак.

Државничка дужност обавезује државу Црну Гору да се одлучно и принципијелно досљедно придржава одређења у Споразуму од 14. марта и Уставне повеље и да не пристаје на нова рјешења која одступају од тих одређења и која угрожавају или могу угрозити њене стратешке

легитимне интересе и њена егзистенцијална права. На то држава Црна Гора има право изричито фиксирано и у Споразуму и у Уставној повељи. Утемељено на историјском праву и на комплексном праву на развој међународно признатом. Праву на развој које се схвата као право на “ширење стварних слобода које људи уживају”. То јој налажу и њени легитимни интереси, определијељеност већине њених релевантних чинилаца ка пуној независности. Налаже јој и њена дужност да и сада гради боље њеном народу у будућности.

За учвршћење и увећање снаге правног ослонаца и путоказа за испуњавање те државничке дужности потребан је, чак и нужан, нови цјеловит и квалитетан устав државе Црне Горе, који би садржавао одредбе о надлежности државе Црне Горе и које би је правно јаче од закона оспособљавале да успјешно одбија тенденцију сужавања њених компетенција и њеног Уставном повељом гарантованог правног положаја (статуса), њеног гарантованог права да једнакоправно са Србијом одлучујуће опредељује смјер и суштину одлука у институцијама државне заједнице.

Потребно је тим више што има чињеница које упозоравају да се објашњењима представника Црне Горе да пристају на одступања од Споразума и Уставне повеље мотивисаним потребом за избегавањем оптужби за опструкцију - за шта се може имати извјесно разумијевање у условима када царују партијско-интересни партикуларизми у оцјенама опредељења, а не објективност - прикривају и покривају и неријетки: прилична површност у раду, недовољна способност, одсуство институционалног оспособљавања и институционалне одговорности за конкретан посао, одсуство институционално чврсте и квалитетне координације, недовољно знање о значају и импликацијама такозваних “ситних рјешења” и знање да *скујови и склојови више такозваних “ситних рјешења”, не ријетко, констипуишу и сирајешко рјешење и иредогређују сирајешко оiredјељење.*

Нови устав може драгоцјено допринијети унапређењу и учвршћењу правног поретка Црне Горе, оспособљавању институција и њихових односа, што би било дјелотворно и за отклањање матрице констатованих недовољности.

Треће. Нефункционалност и неефикасност државне заједнице овакве каква је конституисана и како се у реалности већ испољава, укупност свега напријед приказаног, условљава неотклоњивост замјене, у наредне три године, садашње државне заједнице Србија и Црна Гора - са новим обликом односа између државе Црне Горе и државе Србије. Замјеном једним од два облика: или поновно враћање на установљење

заједничке државе, јаке и чврсте, или успостављање независности и Србије и Црне Горе, са савезом држава или без њега.

За избор новог облика њихових односа биће значајни: правна и фактичка физиономија државне заједнице како буде изграђена, њене остварене компетенције и начин њиховог остваривања. Стање које се тиме створи биће у кругу оних фактора који ће предодредити или и определијелити облик те заједнице. Зато је изузетно значајно за будућност каква се сада усвајају и такозвана “ситна рјешења”, правна и споразумна, и стварају фактичка стања.

Али, грађани Црне Горе и држава Црна Гора о новом облику односа између државе Црне Горе и државе Србије - њихов однос као независних држава или њихова заједничка држава - определијелиће се прије свега по томе да ли ће држава Црна Гора имати кохерентан, чврст, стабилан и демократски правни поредак; да ли ће бити правно и институционално уређена тако и толико да грађанима обезбјеђује правну и социјалну сигурност, слободу, правно стабилне услове за живот, за рад, за стваралаштво; колико ће бити правна држава и држава владавине права; колико ће бити демократска, оспособљена и усмјерена да одлучно и ефикасно развија процес реформи у свим областима, да континуирано води борбу против криминала и корупције; колико ће у њу имати повјерење.

И однос Европске уније и других међународних чинилаца према могућој и очекиваној одлуци Црне Горе за независност, судећи по казивањима њихових представника, пресудно ће зависити од тога.

За успостављање правног поретка, правне државе, владавине праве, карактера и способности државе Црне Горе у коју ће њени грађани и међународни чиниоци имати повјерење, незамјењива је улога усвајања новог устава.

Без тога, ризик за Црну Гору већи је од објективно неотклоњивог.

Државнички је: повољније околности стварати а не чекати

Дио уставотворних чинилаца увиђа потребу и ургентност доношења новог устава државе Црне Горе, али не исказује државничку одлучност да се и задовољи та потреба, већ се придружује опредјељењу за амандманске “терминолошко-редакцијске и друге нужне промјене” номинално важећег Устава. То објашњавају и правдају констатацијом “да нијесу повољне политичке прилике у Црној Гори” за доношење новог устава.

Истина је да у Црној Гори сада нијесу повољне политичке

прилике за доношење новог устава. Истина је такође да историјско искуство казује да чекање не гарантује да ће “се десити”, да ће “се стећи” жељене повољне прилике, и да је државнички дјелотворније - умјесто чекања да “се десе” - храбро и одговорно чинити оно што историјска ситуација налаже или чини нужним, а у ходу побољшавати политичке прилике државничком предузимљивошћу, организованошћу, акционим сједињењем енергије, знања, умјећа, квалитетом рада.

Историјско искуство такође поручује: ко није храбро и одлучно учинио оно што је историјска ситуација од њега захтијевала, ко није преузео и неотклоњиви могући ризик тог чињења, сусрео се, у правилу, са већим ризицима и губицима.

Вршиоци уставотворне власти имају снагу да учине грубачије

Вршиоци уставотворне власти у Црној Гори, на основу властите процјене, могу и за то имају снагу, учинити и другачије од оног што казују резултати научних изучавања. Могу садашње уставне проблеме рјешавати путем амандмана.

Ако то учине, без обзира на намјере, оставиће Црну Гору и даље у стању квази уставности, без уставног обезбјеђења и уставне заштите суверенитета и државности које је освојила и има у реалности, без кохерентног правног поретка који је услов стабилности и остваривања правне државе, без уставног ограничења власти и без свега напријед утврђеног што се новим уставом може постићи.

Изложиће је и ризику круњења и губитка појединих елемената државности и суверенитета животно сада постојећих.

II

УГАШЕНИ СУ ПРЕТПОСТАВКА И ОБАВЕЗА ПРИМЈЕНЕ ПОСТУПКА ПРОПИСАНОГ 1992.

Да ли у конкретној садашњој црногорској стварности постоји или је угашена, нестала, правна обавеза примјене поступка и начина доношења новог устава прописана у чл. 119. номинално важећег Устава Републике Црне Горе од 1992. године?

Одговор на ово питање мора се темељити на чињеницама из конкретне садашње црногорске правне и укупне стварности, на општеприхваћним правним начелима и на искуствима широм свијета и на нашем тлу.

1. Чињенице из садашње конкретне црногорске стварности

релевантне за одговор на ово питање идентификоване су у првом дијелу овог текста. Нужно је и неотклоњиво да се овдје понове најбитније за одговор на постављено питање. То су:

Устав Републике Црне Горе од 1992. године у коме се налазе одредбе чл. 119. којима су прописани поступак и начин доношења новог устава државе Црне Горе, органски је дио јединствене цјелине коју су чинили тај устав и Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године. Црногорски устав је на својеврстан начин изведен из савезног устава.

Њиховим јединством, њиховом комплементарношћу утврђен је правни положај (статус) Црне Горе. У тој органској цјелини норме о правном положају (статусу) Републике Црне Горе у њеном уставу и о мијењању тог положаја, уређују обавезе Црне Горе у федералним односима. Имају карактер, правно гледано, “федералних одредби” у уставу федералне јединице. Те одредбе, те норме су не само комплементарне него и потпуно зависне од одредби, од норми у савезном уставу.

У круг тих одредби, тих норми, спадају и одредбе члана 119. Јер *њихов смисао је*, без сумње, прописивање начина и поступака уставних промјена којим се мијења правни положај државе Црне Горе, као федералне јединице.

Устав Савезне Републике Југославије од 1992. и Савезна Република Југославија историјска су прошлост. Федерација је престала постојати и престала је важност њеног устава усвајањем *Сјоразума о њреуређењу односа Србије и Црне Горе* од 14. марта 2002. године и *Уставне повеље* државне заједнице Србија и Црна Гора од 5. фебруара 2003. године.

Њима је правно, а фактичким чињенима и животно, успостављен правни положај (статус) државе Црне Горе и њен правни поредак у свему битном квалитетно другачији од уставно упостављених 1992. Тиме су угашени, отклоњени из стварности, нестали су: и правни положај (статус) државе Црне Горе и њен правни поредак прописани у оба означена устава од 1992. Њих више нема у реалном животу. Сем беживотно на папиру. Између ранијих и нових успостављених Уставном повељом и законима, остварен је пуни *дисконтинуитет*. У равни живота и равни права. Дисконтинуитет уставноправни, државни, свеукупни. Насљеђивање међународног субјективитета, самим тим што се насљеђивање остварује по нестанку живота наслијеђеног - то такође казује.

Тиме је угашена и правна важност, престала је обавезност

примјене, свих “федералних” норми у Уставу Републике Црне Горе од 1992.

За одредбе, норме о уставним промјенама, то јест садржане у чл. 119, то казује и потврђује и природа ствари и односа: *оно чеја нема не може се ни мијењати, нији замјењивати, ња губи и смисао и важности њојисивање у њима њосиујка и начина њромјене. На мјесту оној шњо је стварно несјало, чеја у живоју нема, има се ѡрадији ново и њо новим ѡправилима. То је ѡриродно до очиледности. Ко ѡриродно не види као ѡриродно - одбојан је и ѡрема сваком арјуменију. Зајо је излишно износији било какве и које арјуменије. Природно се и не доказује. Само се констјатује.*

Правне и живојине чињенице, дакле, казују да је ујашена, да је несјала, ѡправна обавеза ѡримјене ѡсиујка и начина доношења новој усјава ѡројисаних одредбама чл. 119. номинално важећеј Усјава од 1992. усвајањем означених Сјоразума и Усјавне ѡовеље.

Нема правног основа, ни у правним начелима ни у конкретним одредбама, да се арбитрерно животно могу конвалидирати правне норме, укључујући и уставне, за чију примјену су отклоњене правно прописане претпоставке.

Све и да није овако како се овдје утврђује, а стварност казује да јесте, одредбе члана 2, став 2. и 3. садашњег номинално важећег Устава, садрже уставни основ и пружају могућност да Скупштина Црне Горе, као представништво суверенитета грађана, на прописани начин, законом или уставним законом специфичног карактера, пропише нови поступак доношења новог устава. Садржи уставни основ и пружа означену могућност тиме што се тим одредбама утврђује да “суверенитет припада грађанима”. То је утврђење да је политичка воља већине грађана, легално утврђена и исказана, врховно начело изнад сваке правне норме, укључујући и норме о поступку. И да то своје право грађани остварују “непосредно или преко слободно изабраних представника”.

2. Правно начело да је животна реалност примарнија од нормативних одређења општеприхваћено је и у науци и у животу. Важи и за поступке и начине доношења нових уставних конститутивних аката.

Уставноправна наука и историјски животни токови високо су афирмисали и друга два међусобно повезана начела, за ову тему такође релевантна. То су: извор легитимности поступка доношења новог устава је у стварности, у потребама и императивима које она намеће, и у одређењу већине народа, а не у испуњењу процедуралних одређења

раније прописаних; начело које одузима легитимитет свакој генерацији да нормама које доноси онемогући слиједеће генерације да остварују свој суверенитет на начин и у поступку који сматрају најдјелотворнијим и, друго: обавезност примјене једне процедуралне норме за промјену или доношење устава, као и сваке друге правне норме, више је у њеној дјелотворности него у њеној наредби. Више је у разуму, него у обавези подређивања.

3. Искуство казује: ова правна начела реализована су и у поступцима усвајања у скупштинама *Сборазума о уређењу односа Србије и Црне Горе* и *Уставне повеље* нове државне заједнице. Животна и перспективна реалност усвојила је и наложила да их скупштине усвоје у поступку радикално другачијем од прописаног у Уставу СРЈ од 1992. (чл. 398. до 403), иако је он био важећи у часовима њиховог усвајања. Реализована су и приликом доношења устава 1992. И то чак и са истовременим инсистирањем да се осигурава пуни континуитет са претходном државом.

Цитирана правна начела реализују се и у садашњем поступку доношења новог устава државе Србије. Уважена је реалност, а не норма у номинално важећем Уставу Републике Србије.

Широм свијета, од првих устава до сада, неизбројиво је много нових устава донесено у поступку и на начин прописан у вријеме њиховог доношења и независно од прописаних у тада важећим уставним одредбама. Тако су донесени нови уставни, у правилу, увијек у ситуацијама које карактерише: дисконтинуитет животне реалности и прописаног уставног поретка номинално важећег и када је животна реалност захтијевала да нови устав изрази и уставни дисконтинуитет. То су изњедрили врхунски животни закони: закони живота, слободе, природе ствари и налози комплексног права на развој, као што постојање складности животне реалности и принципа важећег уставног поретка и опредјељење за очување уставног континуитета, самом природном ствари, њедре опредјељење да се нови устав доноси у поступку и на начин прописаним у дотадашњем уставу.

Историја је верификовала тако доношење нових устава. Нема ниједног другачијег примјера у историји.

Уставноправна наука је из тога извела правило (на уставноправном подручју нема закономјерности као на неким другим) да дисконтинуитети правни и животни искључују обавезу примјене номинално важећих норми о поступку и начину доношења новог устава.

Устав Норвешке чак и прописује да се уставне промјене врше “када то тражи пракса”.

Уставноправна и политичка наука, управо уопштавањем научним методама констатованих историјских искустава и рецепцијом знаменитих државничких мисли, искристалисале су и усмјеравајућу поруку: поступак и начин доношења нових устава одређују разум и разумијевање времена, комплексно право на развој, потребе које из тога произлазе, а не важеће процедуралне уставне норме које нијесу у складу са њима.

Искуство, свјетско и на нашем тлу, дакле, потврђује да животна реалност има примат у односу на номинално важеће уставне норме. И да нема основа за апсолутизацију одредаба чл. 119. номинално важећег Устава чак и да се сматра да није угашена обавеза њихове примјене усвајањем Споразума и Уставне повеље и новим правним поретком који постоји у животу.

4. Животно и Уставном повељом успостављени свеукупно нови правни положај (статус) и правни поредак Црне Горе даје легитимитет Скупштини Црне Горе, легалном и легитимном представништву суверенитета грађана, да *законом или уставним законом* особеног карактера пропише нови поступак доношења новог устава. То је у цјелини сагласно: правној чињеници да је угашена, да је престала правна обавеза примјене поступка и начина доношења новог устава прописаног 1992. напријед цитираним општеприхваћеним животним начелима и животним искуством. Да пропише поступак који одговара новој стварности, уважава демократска начела и европске стандарде. О којем би се постигао што је могуће већи степен консензуса свих уставноправних чинилаца. Који би био и демократскији од прописаног у чл. 119. Устава. Који ће отклонити недемократску могућност и правни основ да једна трећина посланика плус један обезвриједи и поништи референдумско одређење већине грађана, коју могућност даје одредба члана 119. сада номинално важећег Устава. Могућност која чини да њиме прописани поступак и начин доношења новог устава нијесу у складу са демократским стандардима и вриједностима у свијету, који поштовање референдумске политичке воље већине грађана утврђују као врхунско начело. Избори посланика са задатком да одлуче хоће ли бити устав или не већ усвојени предлог текста устава, без права на његову измјену у било чему - што је прописано чл. 119. Устава од 1992 - у суштини, наиме, својеврсни је референдум о предлогу устава. Он је то и по мотивима, и по разлозима расписивања избора, и по одлуци о предлогу устава. Било да изабрани посланици одлуком усвоје или не усвоје предлог устава који је утврдио претходни персонални састав Скупштине.

Био би демократскији од прописаног у чл. 119. нарочито ако би прописао: устав усвојен у Скупштини пуноважан је ако на референдуму за његово прихватање гласа већина грађана изашлих на референдум. Са могућношћу додавања и других услова. Поступак са тим елементом релативизира проблем одређења којом већином ће се устав усвајати у Скупштини. А демократски је то релативизирати у условима садашњег правног положаја посланика, утврђеног изборним законом и оснаженим, на жалост, одлуком Уставног суда Црне Горе. Правни положај који их фактички чини представницима врхова политичких партија, централистичко-олигархијски организованих, а не слободним посланицама, слободним тумачима народних интереса и жеља.

Закључак који намеће све констатовано јесте:

Утемељено је и у право, и у општеприхваћена правна начела и у животно искуство, свијета и на нашем тлу, да се, у конкретной садашњој црногорској стварности, нови устав доноси по поступку и на начин који Скупштина Републике Црне Горе, као легално и легитимно представништво суверенитета грађана, пропише законом или својеврсним уставним законом приликом доношења одлуке о изради новог устава. Ако то одговара, ако се то хоће, њима се може преузети свеукупна садржина одредби чл. 119. номинално важећег Устава. Битно је да се поступак и начин доношења новог устава пропишу истовремено са доношењем одлуке о приступању изради новог устава и од истог органа.

Примјена одредаба чл. 119. сада номинално важећег Устава, са разлога напријед утврђених, била би арбитрерна, правно нелогична конвалидација норми чија је важност угашена, за чију су примјену отклоњене, животно и правно, правно прописане претпоставке. Чиме је угашена, нестала, и обавеза њихове примјене.

Одлучивање о томе у којем поступку и на који начин ће се донијети нови устав својеврсни је и тест односа према суверенитету грађана и њиховим основним правима. Тест који потврђује поштовање суверенитета грађана или подређивање стварне воље већине суверених грађана написаном у прошлости. Подређивање стварне воље већине грађана такозваном “тврдом” моделу устава, чији су мотив и циљ да заштити одржавање на власти његовог доносиоца!

Овај чињенични налаз и чињенично-оцјенски закључак не може оспорити чињеница да није изричито и формално правно укинута предметна одредба чл. 119, на шта се своди без било којег другог правног, теоријскоправног или искуственог доказа, елаборација тврдње - да постоји императивна уставна обавеза да се нови устав доноси у

поступку и на начин прописане у тој одредби. Тврдње без било какве продубљене чињеничне, теоријскоправне и искуствене анализе, што је чини суштински доктринарном и мотивисаном бригом не за уставност него нечим другим. Не може оспорити не само зато што је материјална уставност јача од формалне, него и зато што: нема уставног и најшире правног, теоријског или било којег другог основа за апсолутизацију било које правне или друге одредбе, јер ниједна ни у примјени није независна од примјене других са којима је повезана и од којих је зависна, што подразумијева да престаје обавеза примјене једне ако је престала важност друге од које зависи и њена примјена; што би априорна одлука о њеној примјени суспендовала врховно уставно утврђење да је “суверенитет грађана” врховна уставна обавеза, која у свакој ситуацији подразумијева њено поштовање, и што је правни поредак у животној реалности примарнији од сваке формално важеће норме.

Поступак и начин доношења новог устава сваке државе и није ствар за доктринарно и политичко лицитирање и надгорњавање. Нити за политичко погађање. Нити је за свођење свега на изоловано третирање, за апсолутизацију, само једне једине чињенице, ма каквог карактера да је. То је свуда у свијету ствар за прецизно утврђење и суптилну анализу свих релевантних чињеница и њихових односа.

5) Овај одговор на постављено питање о поступку и начину доношења новог устава има релативно значење за амандмански приступ промјени постојећег номинално важећег Устава. Јер, амандманско мијењање устава, само по себи, уважава правну фикцију - да и даље постоје, да нијесу замијењени, ни правни положај (статус) државе Црне Горе ни њен правни поредак установљени Уставом од 1992. године. И да се тек амандманима мијењају или модификују њен правни положај (статус) и њен правни поредак. Укључујући и правну фикцију да су и сада у важности све “федералне” норме у црногорском уставу, укључујући и одредбе у чл. 119, којима су прописани поступак и начин промјене Устава, како путем амандмана тако и замјеном, доношењем новог устава. Уважавање те правне фикције има консеквенцу: постоји обавеза потпуне примјене одредаба означеног члана 119. Без права на селекцију да се примијене нека од одређења у одредбама тог члана, а не и друга, па и када се испуне за то прописане претпоставке.

Правна је фикција, апсурд је, зато што није ни правно ни животно тачно да тек амандманима треба промијенити правни положај (статус) и правни поредак државе Црне Горе прописан 1992. Они су промијењени, како казују напријед утврђене чињенице. Њих више нема. Тиме је угашена, нестала је и обавеза прописана 1992. у одредби чл. 119.

Прихватање да већ није промијењен правни положај (статус) државе Црне Горе, уз све друго, дезавуисало би већ постојећу пуну легализацију више црногорских закона коју су (легализацију) правно утврдили и Споразум о преуређењу односа Србије и Црне Горе и Уставна повеља.

Прихватање да већ није промијењен правни положај (статус) државе Црне Горе прописан 1992. године има и још једну конкретну конзеквенцу: неотклоњиво је амандманима обухватити промјену одредби у ст. 3. чл. 1. и ст. 1. чл. 3. у садашњем Уставу. Одредби чија је важност угашена бар усвајањем Уставне повеље, ако није и раније. Мијењаће се оно што нема важност. Неотклоњиво је њихово мијењање зато што без њихових промјена нема ни појмовно-терминолошког, ни формалног, усклађивања са Уставном повељом. Пошто су то одредбе у Уставу којима је утврђен статус (правни положај) Црне Горе - осим те двије одредбе у Уставу Републике Црне Горе од 1992. и нема других одредаба "које се односе на државни статус" тако директно као ове двије - ствара се правна ситуација која обавезује примјену почетног дијела одредбе чл. 119. Конзеквенца тога је: предлог амандманске промјене усвојен је ако за њега гласа двотрећинска већина свих посланика и даном усвајања предлога распушта се Скупштина (чл. 119. Устава).

На крају да констатујем и слједеће: напријед казано је комбинација чињеничног налаза и чињенично-оцјенског закључивања, изведеног из утврђених чињеница, а не мишљење у уобичајеном значењу ријечи.

Дужности научника и других експерата у процесима рјешавања уставних питања

Наша стварност и одсуство са овог скупа једног дијела позваних подстичу да на крају кажем и слједеће:

Државничко одлучивање мора имати пред собом и друге хоризонте, а не само резултате научних изучавања и промишљања. То су дужни уважавати и научници и други експерти.

Животно искуство казује да не ријетко политички чиниоци и доносе одлуке о бројним питањима, укључујући и уставна, с концептуалном и конкретном садржином другачијом од јавно објављених резултата научних и експертских изучавања. То, међутим, не мора да значи да ти резултати нијесу узимани у разматрање приликом

доношења тих одлука, него значи да су одлуке примарно ослоњене на друге релевантне чињенице. Такво одређивање пада на њихову савјест и одговорност. А не повређује дигнитет научника и других експерата који су јавно објавили резултате својих изучавања.

Било да је тако, било да доносиоци одлука и не узимају у разматрање резултате научних и других експертских исказа, то, међутим, не ослобађа научнике и стручњаке обавезе да благовремено, квалитетно, научно и експертски стручно одговорно, не извршавају своју улогу. Не оправдава њихово нечињење.

И у тим условима дужност је научника и стручњака да о уставним питањима и другим државним проблемима јавно кажу оно што утврде као резултат својих појединачних и заједничких изучавања и научних промишљања. Што сматрају да је вриједно, корисно или нужно. Да то стављају на располагање свакоме. На овај или на други дјелотворан начин.

Испуњење ове дужности на уставноправном проблемском пољу повећавају улога и значај устава као правно-регулативног акта и значај избора пута рјешавања уставних питања. То налаже да ни избор тога пута, ни концептуално и укупно садржинско обликовање устава, не буду дјело арбитража једне или неколико удружених или сукобљених политичких воља, већ да буде резултат утврђивања чињеница и нужности: егзистенцијалних, уставноправних, политичких, социјалних, економских, културних и других. Постојећих и развојних. Сучељавања стварности и визија, демократских идеја, вриједносних система, научних и стручних знања, политичких хтјења. И њихових вибрација.

Испуњење означене дужности увећава и обавеза освајања интелектуалне слободе. Она се осваја и остварује управо исказивањем резултата слободног изучавања, научних и стручних промишљања, становишта. Креацијом и доприносом креацији. Интелектуалци и немају право на комодитет када се рјешавају есенцијална и егзистенцијална питања, међу којима спадају и уставна. Ако се у њих угнијезди и њима загосподари комодитет у процесима одлучивања о кључним уставним питањима, угнијездиће се и загосподарити у цјелини друштва. Интелектуална умртвљеност ствара друштвено стање које омогућава да у круговима политичких чинилаца велики утицај на обликовање одређивања имају они који једино или доминантно мисле у координатама партијске идеологије, партијских интереса и ставова партијских врхова, који од страсти за партијско не виде државно.

