

Проф. др Славко М. Лукић

УСТАВНА РЕКОНСТРУКЦИЈА ЦРНЕ ГОРЕ У СВЈЕТЛУ ДИСКОНТИНУИТЕТА - ЛЕГИТИМНА А НЕ ЛЕГАЛНА ПРОЦЕДУРА

У вези са Уставном реконструкцијом држава чланица, на темељу Београдског споразума, тј. у вези доношења устава РЦГ и/или његове измјене јављају се различити погледи и предлози.

I

У ЧЕМУ ЈЕ ПРОБЛЕМ/ДИЛЕМА

1. Проблем је у сљедећем: Устав РЦГ треба промијенити или донијети нови због Уставне повеље. Мишљења су различита, како у вези процедуре, тако и у вези форме. Да ли Устав мијењати амандманима или цјеловитим (новим) уставом? По општем или специјалном поступку? Са уставотворном или без уставотворне скупштине? Са изборима или без избора за уставотворну скупштину? Дилема: правна, проблем: политички. Проблем се своди на то да ли требају избори (за уставотворну скупштину) или не, и да ли је потребна 2/3 већина (два пута) или не. Да ли промјена путем уставотворне скупштине може блокирати доношење Устава, на дужи рок или не, и сл.

Правна дилема је и да ли поштовати процедуру по Уставу РЦГ или Устав донијети независно од ње?

2. Гледишта су различита, или у нечему слична, а у нечему различита.

Једни сматрају да Устав РЦГ треба амандманима, уподобити Уставној повељи не прецизирајући да ли мисле на амандмане које усваја садашња (редовна) скупштина или посебно изабрана уставотворна

скупштина.

Дрући сматрају да се по важећем уставу, „нови Устав доноси само када се мијењају: његове битне одредбе о: људским правима, државном статусу и облику владавине“, па стога треба донијети амандмане“, јер се Устав „битно не мијења“.

Треће гледиште, у једној обимној студији, посвећује више пажње рјешењима будућег Устава, „којег треба ургентно мијењати... јер је постојећи превазиђен, јер га је стварност превазишла, те да из тих разлога, ако он не важи, не важи ни процедура за његово мијењање..., да је квалитет рјешења важнији од саме процедуре“, итд.

Четврто гледиште је искључиво и инсистира на новом уставу, који би донијела уставотворна скупштина, на изборима за њу и на 2/3 већини, све у складу са процедуром важећег Устава.

Пето гледиште полази од промијењеног статуса Црне Горе коју више не обавезује процедура важећег Устава, већ процедура којом је Црна Гора усвојила Уставну повељу, односно њено право „да као суверена држава“ сама пропише процедуру.

II

ШТА ПИШЕ У УСТАВУ РЦГ И ОСВРТ НА ГЛЕДИШТА

1. Устав РЦГ из 1992. о овоме каже:

1.1. Устав РЦГ говори о „Промјени устава“ а не о „Доношењу устава“ у петом дијелу. Дакле и када се доноси нов устав, ради се о промјени тј. о замјени постојећег Устава, јер је тај нови устав, устав исте државе тј. Устав РЦГ као федералне јединице. Он се и доноси по истој процедури као и амандмани који се односе на важне промјене Устава. Другим ријечима, и нов Устав је акт промјене постојећег Устава који се од амандмана разликује само по обиму промјене. Нови Устав или замјењује постојећи уставни систем (уређење) или већ постојеће уставно уређење другачије, или у већем обиму профилише. Ствар је процјене уставотворца хоће ли промјену учинити амандманом или цјеловитим уставним актом. У чл. 119 стоји „ако се у предлогу за промјену предлаже доношење новог устава“, што говори да је и нов устав акт промјене, тј. ревизионе власти, а не уставотворне власти. Друкчије и не може бити, јер држава врши само једном уставотворну власт: када доноси свој први устав.

У прилог овоме ваља подсетити да ни Устав СРЈ не предвиђа (тј. не изјашњава се о облику промјене: амандмански или цјеловитим текстом Устава, већ то препушта уставотворном органу да он цијени хоће

ли „ићи“ са амандманима или цјеловитим Уставом. Такође и Устав СФРЈ од 1974.

1.2. Устав РЦГ предвиђа: два поступка, двије фазе и два облика (акта) промјене и два пута $2/3$ већину (у обије фазе) и кад га мијења постојећа и/или уставотворна скупштина (у другој фази).

Један је поступак за све одредбе Устава, а други за посебно важне одредбе (о државном статусу, облику владавине или сужавању (укидању неких или рестрикцији постојећих) слобода и права, и онда када се предлаже доношење новог (тј. замјена постојећег-прим. С.Л.) Устава.

Устав се мијења у двије фазе: прва је иницирање уставне ревизије предлогом за промјену, а друга усвајање (нацрта) акта промјене: амандмана или новог цјеловитог Устава. Два су акта промјене: амандман, као правило и/или цјеловити (намјерно користим ово обиљежје) уставни текст као изузетак.

1.3. Ова два поступка нијесу различита од почетка, већ се *разликују у другој фази*. У првој фази, кад се утврђује предлог за промјену: исти су, а кад се усваја акт промјене: нијесу. Редовни (општи) поступак важи за све одредбе Устава и њега у обије фазе спроводи постојећа (обична скупштина) са $2/3$ већином свих посланика. Наравно: у форми амандмана.

Али шта се може десити? Може се десити да се предлог за промјену односи на важне (наведене) одредбе, или садржати одређење да се донесе нов Устав. Просто да предлог за промјену прерасте у предлог за доношење новог Устава. Тада ће потреба да се усвоје тако крупне промјене довести до одузимања легитимитета постојећој скупштини, тј. до њеног „распуштања“ и до избора за посебну уставотворну скупштину, која ће спровести другу фазу уставне промјене, тј. усвојити акт промјене, везана предлогом за промјену који је усвојила претходна (распуштена) скупштина. И то апсолутно везана његовим садржајем. Такође $2/3$ већином свих посланика, настављајући са радом као редовна. У овим изборима налази се прикривени уставни референдум, јер бирачи првенствено гласају за Устав, иако и овој уставотворној скупштини дају (касније) мандат редовне скупштине.

2. Осврћ на *ледишћа*:

2.1. *Прво ледишће* о врло рестриктивној промјени амандманима, претпостављам, настоји избјећи тешкоће и проблеме које може изазвати цјеловита уставна реформа. Или се желе избјећи избори за посебну уставотворну скупштину? Не прецизира се да ли амандмане доноси садашња (претпостављам да се мисли на то) или уставотворна скупш-

тина у другој фази. Амандманима се не може избјећи уставотворна скупштина, а ево зашто. Ако се предложи минимални, само нужни амандмани условљени Уставном повељом, предлог за доношење тих амандмана мора се односити на одредбе Устава РЦГ које треба мијењати, а односе се на државни статус Црне Горе. То значи, да се амандмани морају усвојити (друга фаза) у уставотворној скупштини, за коју се морају заказати избори.

2.2. *Друго љегитиме* погрешно тумачи Устав РЦГ кад тврди да се „нови“ Устав доноси само кад се мијењају његове битне одредбе (о државном статусу, облику владавине и сужавању права). Такође, то заснива на тврдњи да Београдским споразумом и Уставном повељом није ништа „битно“ промијењено те стога Устав РЦГ треба промијенити, „само незнатно амандманима“. Видјели смо да се и за амандмане којима се мијењају уставне одредбе о државном статусу (а статус остаје исти) предвиђа уставотворна скупштина и избори за њу, тако да, поред погрешне интерпретације Устава РЦГ, погрешно оцјењује и (то претпостављам) могућност да се, на основу Устава, могу избјећи избори. Садржи предлог, (мишљење) да се амандманима у обичној процедури (без уставотворне скупштине) може извршити обавеза из Београдског споразума и Уставне повеље. Иако разумијем (политичку) оријентацију овог става, коначно, и ово гледиште (као и прво) занемарује то да се и путем амандмана може извршити обимна и крупна уставна (као нпр. 1971.) промјена.

2.3. *Треће љегитиме* садржи једну озбиљну студију Устава РЦГ и предлаже комплетну уставну реформу. („Публика“ и „ЦАНУ“). Текст је мање посвећен процедури, а више потреби ургентног „доношења новог Устава“, јер је „постојећи“ превазиђен „стварношћу“. Уважавају се и Уставна повеља и Београдски споразум као разлог за промјену. Ипак се, као кључан, наводи његова превазиђеност. Иначе оно садржи врло вриједне ставове и интересантне закључке у *вези функције Устава* и његовог значења за стратешко опредељење ЦГ. Закључак је, такође, да „превазиђен Устав значи и превазиђену процедуру за његову промјену“, превазиђен не само стварношћу (што се наглашава) већ и нужан због Уставне повеље и промијењеног статуса ЦГ, итд.

Чини ми се да је овај предлог мало задоцнио. Он је био изводљив до Београдског споразума или до Уставне повеље, јер је Београдски споразум не само дозвољавао, већ налагао да се „у процесу доношења Повеље изврши промјена устава држава чланица.

У тексту у „Публици“ (врло студиозној анализи), више пажње је посвећено разлозима и смјеру промјене него процедури. Иако бих лично

ставио потпис на предлог да: *својина* има и социјалне функције, да либерални концепт треба замијенити или унаприједити социјалним функцијама државе итд, мислим да је то првенствено *иолиитичко-сйра-йешко иййшање*, на које наука тешко може да утиче, а и не може. Такође не сматрам да Устав треба мијењати зато што не садржи одредбе о *својини* и њеним функцијама и што нема прецизирану надлежност државе ЦГ. Прво, зато што је Устав РЦГ либерално орјентисан, па као такав и не смије регулисати својину, нити јој *давайти* „социјалне функције“, иако би мени била ближа та концепција. *Надлежностй ЦГ* је „у корист ЦГ“ и по Уставу СРЈ и по Уставу РЦГ. И то је добро. Она ће и сада бити (морати уставно) као и до сада, што се метода расподјеле тиче: „по остатку“. Али тако је боље и тако ЦГ има више, него да је обрнуто: да се то прецизира у Уставу РЦГ. Такође, нема потребе да се *надлежностй државе йрецизира*: јер је то немогуће, пошто се власт простире свуда, а односи рађају брже од норме, али уважавам потребу да се декларативном нормом ограничи власт, што је већ урађено и у Уставу РЦГ (члан 13), односно општом одредбом, пропише домен и границе законодавне власти. Власт је ограничена само људским правима. По Уставу бивше СФРЈ (СРЦГ) и „аутономним сектором“ („самоуправним положајем ОУР-а“, итд.). С друге стране, потпуно се слажем са аутором овог погледа да је Устав РЦГ „недоследно спровео свој либерални концепт“, јер није заштитио приватну својину досљедно нити људске слободе (јер прописује и дужности).

Сматрам да, поготову текст за ЦАНУ треба користити. Требало је извести тај концепт до краја, тј. заштитити приватна својину и личност тј. слободу.

Ово гледиште нарочито у самом усменом реферату аутора (академика М. Шуковића ЦАНУ) *иыак суйерише йроцедуру*. Наиме, полази од тога да се постојећи Устав *замјењује новим*, чиме признаје „извјесни дисконтинуитет Устава, јер је учињена стварна промјена“ (рекао бих: и уставоправна - прим. С.Л.). „Колика је да је учињена је, *једно је мијењање Устава, а сасвим друго доношење нової*. Поготову ако је концептуално другачије“. Да: *али је он и йагда, нови Усйав сйаре (исйе) државе, ийшо наводи на закључак да ово йледишйе смайра да йосйоји државни конйиниуишети а усйавни дисконйинуишети, йа би моїло да се закључи да нов Устав треба донијети по процедури важећег (сйарої Устава РЦГ)*. Но, ипак, аутор не искључује могућност да Црна Гора, односно њена Скупштина *може йосебним акйом йроиисайти йосебну йроцедуру*, независно од процедуре садашњег Устава РЦГ. Али: изнијећу свој став: *не зайшо како аушор каже „ишшо йо вријеме*

захџиџева“, јер је то требало урадити давно (макар 06.07.2000), већ зато што је донијета Уставна повеља и Црна Гора промијенила државни статус. Ако се у оквиру тога, постигне политички консенсуз да се концепција Устава измијени у коријену (што и аутор овог гледишта предлаже): зашто да не. Но, отом-потом.

Промијењен државни сџаџџ захџиџева нову џроџедуру. То је ур-џенџно. И то је битно за џроџедуру доношења новог Устава, јер се она не мора одвијати по слову важећег Устава. А у новом статусу, Црна Гора може да задржи или да промијени свој уставни систем (уређење). Уставни систем Црна Гора може (и до сада је могла) мијењаџи по проџедури садашњег Устава, у оквиру истог државног статуса (својину, организацију власти, људска права итд.). Није валидан *арџументџ да збоџ џромјене усџавноџ сисџема џреба наџуџџџџи џроџедуру за усџавну џромјену коју џроџисује садашњи Усџав РЦГ. Заџџо? Заџо џџо и кад мијења свој усџавни сисџем* она то чини као федерална јединица.

Ова уставна промјена иницирана је првенствено и искључиво Уставном повељом и измијењеним државним статусом Црне Горе. Може ли се извршити и корјенита, концепџијска *ревизија* (узгред): може. Али, то је *џолиџичка одлука*. Иначе, потпуно сам сагласан готово са свим осталим аналитичким *закључџима*. А и са овима бих, да нијесу закасњели и да су у складу са *џриориџеџом*, а *џо је* „уставна рекон-сџрукџија“ коју ЕУ форсира, а Усџавна џовеља дикџира. Тачан је став да Уставна повеља не спречава Црну Гору да иде и на корјениту, концепџијску уставну реформу. Али, признаћемо, то захџијева пуно времена. Такође, признаћемо: да је сада најважније питање проџедуре.

2.4. *Четвртџо џлеџиџџе* предвиђа, у складу са својим политичким опсервацијама и тумачењима Београдског споразума и Уставне повеље, уставни и државни континуитет, те нов Устав, са постојећом проџедуром, 2/3 већином свих посланика и уставотворном скупштином и наравно изборима.

2.5. *Петџо џлеџиџџе* уважава уставни и државни дисконтинуитет Црне Горе, нов статус ЦГ као државе („суверене“) и моменат кључан за даљу проџедуру доношења новог црногорског Устава, а то је Уставна повеља: како је она изгласана тако и Устав РЦГ треба донијети. Или да она пропише проџедуру независно од постојеће. Додуше не може се рећи да она то може учинити као „суверена држава“, али са измијењеним статусом (чланице уније) јесте.

2.6. *Шестџо џлеџиџџе* сматра да Устав ЦГ треба донијети као и Уставну повељу, али не због дисконтинуитета, већ зато што је она „виши акт од устава држава чланица“ тј. из разлога хијерархије, што је

апсурдно. Оно истиче једну нетачност да из Повеље „извире“ Устав ЦГ. Нетачно је зато што је Устав РЦГ морао бири измијењен и прије доношења Уставне повеље.

Наравно има још ставова и предлога о овом питању у настајању.

III

РЈЕШЕЊЕ ПРОБЛЕМА/ДИЛЕМЕ:

Лејтими́мна ꙗ̀роцедура-у складу са већ зајочейом (Београдским сїоразумом) или нова ꙗ̀роцедура у којој ꙗ̀треба усвојити исџи усџав са измјенама у ꙗ̀тексџу, и у ꙗ̀роцедури коју ꙗ̀ројшше Скујшџина ЦГ.

Полазни ПРЕДЛОГ И СТАВ: *У складу са Београдским сїоразумом, Усџавном ꙗ̀овељом и начином на који је она усвојена, или у ꙗ̀особно ꙗ̀ројисаном ꙗ̀осџууку усвојити важећи Усџав са неојходним измјенама у ꙗ̀тексџу, а не ꙗ̀уџем амандмана. Са ꙗ̀рејходном декларацијом или без ње у којој се консџаџује ꙗ̀ромијењен сџаџус ЦГ.*

1. Промјена Устава РЦГ или доношење новог Устава може се извршити и амандманима и цјеловитим (новим) Уставом. Политички, је готово свеједно: *и амандман и нов Усџав* захтијевају изборе за уставотворну скупштину. Са амандманима је мање посла уз мање времена. Ово важи, *само ако ꙗ̀реовлада ꙗ̀олиџички консензус, да се нов Усџав* доноси по правилима важећег Устава и/или то налажу *разлози ојорџуниџеџа*, било у виду притиска ЕУ, било да се обезбџеди квалификована *2/3 веџина*.

2. Сматрамо да је процедура за доношење Устава РЦГ већ започета. *Да је Скујшџина РЦГ усвојила и Београдски сїоразум и Усџавну ꙗ̀овељу обичном квалификованом веџином укујној броја ꙗ̀осланика.* Другим ријечима, није поштована процедура за доношење /Устава/ *Усџавне ꙗ̀овеље, ни ꙗ̀о Усџаву СРЈ ни ꙗ̀о Усџаву РЦГ.* Наиме, *Савезна скујшџина* није поштовала процедуру коју предвиђа Устав СРЈ (чл. 140. и 141) а она је много сложенија (и вишефазна) од оне којом је само усвојила, већ од стране скупштина: РЦГ и Србије, усвојену Уставну повељу. Уз то, поступак је „ишао“ од чланица и републичких парламената ка савезном парламенту.

3. Тврдимо да је Црна Гора Београдским споразумом и Повељом промијенила, боље рећи, *измијенила свој државни сџаџус* тј. од федералне јединице постала чланица уније. СРЈ је *несџала*, а како је нестала *федерација, ꙗ̀ресџао је да важи и Усџав СРЈ*, па и њејова *ꙗ̀равила за ꙗ̀ромјену усџава*. Уосталом, она, како рекох, *нијесу важила кад се доносила Повеља*. Постоји двоструки прекид (дисконтинуитет): и државни и

уставни. Са становишта Уставног права, створена је нова држава, а са становишта међународног права то је стара држава (због континуитета, посљедица, сукцесије и сл.) са међународним субјективитетом који је чини Унијом, иако је у свим другим својствима то конфедерација, тј. заједница независних држава.

Нова држава донијела је свој нови „устав“ (повељу) независно од процедуре тадашњег Устава СРЈ. Како унија и федерација нијесу исто, јер је прва држава а друга није, већ државна заједница: без устава, полиције, извршне и судске власти, тако ни Црна Гора није више федерална јединица, већ је постала држава-чланица уније. Додуше, не независна, али суверена у готово свим питањима.

4. Ако је Црна Гора *промијенила државни сџаитус*, она и не треба да мијења уставне одредбе о (свом) државном статусу, јер га је корјенито промијенила. Она је у двоструком дисконтинуитету: и државном и уставном. Зато она и не треба да поштује Устав РЦГ, када су у питању његове одредбе о поступку уставних промјена. Она Устав не треба да мијења ни амандманима ни да га замјењује новим, већ да у новом статусу донесе свој нови Устав или у измијењеном тексту усвоји исти. Није исправно сматрати да се државни статус мијења само ако Црна Гора постане независна. Државни статус се мијења и кад би она постала чланица заједнице независних држава (конфедерације), или кад би нестала у унитарној држави, или кад би са Србијом ушла у неку ширу заједницу, рецимо, са сусједима. И наравно, што је већ урађено, кад би постала: чланица Уније.

Кад мијења *уставне одредбе о државном сџаитусу*, Црна Гора не мијења статус, већ у оквиру истог државног статуса, мијења свој положај, остајући и даље федерална јединица. Кад то чини, онда она мора да поштује процедуру важећег Устава РЦГ (члан 119). *Кад је сџаитус измијењен, њу Устав више не обавезује*, па ни његова процедура.

5. Друга важна чињеница је *већ маркирана процедура*. Скупштина РЦГ је Повељу усвојила натполовичном већином укупног броја посланика. Београдски споразум такође, том истом обичном квалификованом већином. Државни статус је Београдским споразумом промијењен: и Црне Горе и Србије, а и СРЈ (јер је нема). То је урађено легитимно, од стране највиших представника СРЈ, Србије и Црне Горе, додуше не по Уставу РЦГ референдумом, како је требало да би то било легално. Али, легитимитет је изнад легалитета. Па и онда, када статусно гледано, нова држава сама прописује поступак за доношење свог (новог) Устава.

6. Да ли је Устав СРЈ донијет по правилима Устава СФРЈ? Није. И

тада је легитимитет био изнад (и мимо) легалитета. Да ли ће Србија, ускладити свој устав са Повељом на начин како предвиђа Устав Србије, у једној врло тешкој процедури? Готово сам сигуран да јој то не пада на памет. Већ је прописала процедуру посебним законом.

7. Још један разлог иде у прилог изнијетом предлогу. Процедура важећег Устава била не само нелегитимна, и неусклађена постојећем државном статусу Црне Горе, већ би могла довести до блокаде доношења новог Устава, јер би било готово немогуће обезбиједити исту коалицију и у првој и у другој фази (након избора за уставотворну скупштину). Такође, могуће је да једна „уставна“ коалиција предлаже доношење Устава, а да се након нацрта промјене разиђе или да се разиђе на изборима за уставотворну Скупштину, који нијесу расписани само за то да она донесе Устав, већ њима бирачи дају мандат партијама и „за власт“, јер, након усвајања Устава, она, наставља рад као редовна.

Такође, могуће је да се усвоји предлог за промјену, спроведу избори и изабере уставотворна скупштина, али да она неће да донесе Устав, онако (онакав) како (какав) јој је претходна у предлогу за промјену наложила (а што је дужна да поштује). И ето опет блокаде, на крају. Најзад, какав би био изборни програм на изборима за ову посебну скупштину: окренут уставу и/или освајању власти? Ето и ту блокада.

8. Београдски споразум је јасан. Он је двоструки акт: акт стварања нове државе и предлог за доношење новог устава: како устава чланица, тако и „Уставне повеље“.

Он је предвиђао могућности да се усправи држава чланица промијене у току доношења, дакле и прије усвајања, Уставне повеље. То је пропуштено. Да је Устав ЦГ донијет (измијењен) тада, лакше и брже би се дошло до Повеље, и она би била краћа, суверенитет Црне Горе и Србије (изворни) више наглашен, и та промјена би се могла усвојити обичном квалификованом већином, како се иначе усвојила и Повеља. Тада би аргументација за посебном 2/3 већином, посебном скупштином и изборима била сувишна, јер би уставна реконструкција „у пакету“, или чак прије Повеље, како због условљености Повеље изгласавањем устава, тако и због рокова, била обављена. Другим ријечима, пристало се на крајњи (од годину) а није се искористио оптимални рок, за уставну ревизију чланица: тј. у „процесу доношења Повеље“. А ако је процес доношења Повеље и доношења устава држава-чланица, по Београдском споразуму, јединствен, онда је јединствена и процедура измјена Устава државе Црне Горе и Устава државе Србије. То значи, како Повељу тако и Устав Црне Горе, а то је: **обичном квалификованом већином**. Ово је најважнији аргумент, који сматрам исправним са становишта легити-

митета и легалитета процедуре.

9. Легитимно, али не и легално, обзиром да постоји дисконтинуитет, би било да, сагласно државном и уставном дисконтинуитету, неко *леиштимно иијело* (најпримјереније Скупштина РЦГ) својим актом, *иroyише ироцедуру*. Сигурно би било опортуно да у обије фазе то *уради истиа Скуишшина* (било постојећа, било посебна уставотворна). Ово не искључује ни цитирано треће гледиште. Или неку другу процедуру: са референдумом или референдумом и уставотворном/редовном скупштинском у комбинацији (претходним или накнадним). Рецимо, као у Србији: у првој фази (предлог): обичном већином у Скупштини, а у другој (акт) на референдуму.

10. Могуће је да се донесе нов Устав нове државе, а задржи постојећи уставни систем. Дакле, са мало, само нужних условљених промјена, без промјене уставног система. Теоријски и практично је могуће донијети нов Устав, нове државе (измијењен статус) са истим уставним уређењем (својине, власти и људских права), као и обрнуто: нов устав исте (старе) државе да корјенио измијени уставни систем те државе (Устав СФРЈ 1963., амандмани 1988. на Устав СФРЈ од 1974. итд.).

Могуће је и извршити узгред (не потцјењујем значај и тога, али то моја маленкост није овлашћења) *корјенишу концепцијску уставну реформу у Црној Гори*. За све ово потребна је политичка мериторна одлука и стратешко опредјељење снага које доносе (нов) Устав. Стручна процјена је другоразредна и технички је посао. „Одијело не прави онај ко га шије, већ онај ко га кроји“.

Важно је да се прогласи тј. констатује дисконтинуитет тј. нови државни статус, претходно, иако је то већ урађено закључцима Скупштине РЦГ кад је усвојен Београдски споразум. Додуше прећутно.

IV

УМЈЕСТО ЗАКЉУЧКА

1. На основу изнијетог, уставна ревизија се може, али и мора јер је то политичко питање, учинити у складу са политичком процјеном, која би спријечила блокаду или у складу са већ започетом процедуром, тј. онако како је усвојен Београдски споразум а нарочито Уставна повеља, тј. обичном већином, укупног броја посланика (обичном квалификованом већином), јер Београдски споразум предвиђа као јединствен процес доношење Повеље и измјена устава чланица.

Та је процедура више легитимна (јер ЦГ не обавезује важећи Устав), а мање легална, тј. не по Уставу, *јер јединствен ироцес иогразу-*

мијева и јединствену процедуру. Како за Повељу, тако и за уставе чланица.

Такође, процедура за предлагање уставних промјена и усвајања акта промјене, кад другачије није предвиђено, идентична је, не само у садржинском смислу, већ и процедурално. Што садржи предлог садржи и устав. Како се усваја предлог, тако се, по правилу, усваја и Устав. Аналогије ради пресуда се може односити само на тужбу (парнична) или на оптужницу (кривична). Исто судско вијеће разматра тужбу (оптужницу) и доноси пресуду. На исти начин и са истом већином.

2. Уставна ревизија се може спровести и на сљедећи начин. Да Скупштина РЦГ посебном одлуком пропише процедуру за доношење новог устава. Са предходном декларацијом (или без ње) прогласила би измијењен државни статус Црне Горе и у суштини задржала овај исти Устав, само са нужним измјенама које изискује Београдски споразум. Дакле нов, али исти Устав у погледу готово свих рјешења, изузев неопходних.

3. Ако би амандманима то било урађено, тешко се могу избјећи избори за (уставотворну) скупштину. А ево зашто. Ако се чак не призна да је промијењен државни статус Црне Горе, не може се негирати да се поједине одредбе Устава РЦГ морају мијењати, а које се односе на државни статус. Ако се не признаје промјена статуса, и остаје на томе да се Устав мијења амандманима, не може се негирати да се амандмани односе на уставне одредбе о државном статусу. А кад се мијењају те одредбе, тада амандманска процедура, у другој фази (усвајање акта промјене), обавезно подразумијева распуштање скупштине и изборе за нову (уставотворну) скупштину.

Очигледно да и гледиште које не признаје промијењен државни статус РЦГ не може негирати да амандманима треба мијењати одредбе Устава РЦГ које се односе на „државни статус“, јер просто мора се промијенити члан 1 Устава РЦГ, а та одредба се односи на државни статус. А промјена те и таквих одредби подразумијева, у другој фази амандманске промјене, изборе за уставотворну скупштину.

4. Најзад, не треба Устав РЦГ мијењати по истом поступку којим је усвојена Уставна повеља „зато што је она виши акт од Устава држава чланица“. Још мање би таква процедура потврдила супрематију Уставне повеље, већ треба имати у виду да је и она донијета независно од процедуре за промјену Устава СРЈ и потврдила тиме не само дисконтинуитет државе, већ и уставни дисконтинуитет.

Значи, аналогије ради, треба на исти начин мијењати Устав РЦГ - а не из обавезе да Устав РЦГ буде усклађен са њом, јер је она виши акт.

Устав ЦГ треба донијети оном већином којом је усвојен Београдски споразум, који је у ствари *формални предлог за (ћромјену) доношење* не само Уставне повеље, већ и устава држава чланица. *Да је Устав РЦГ донијет прије Уставне повеље или истовремено са њом, ово се ишање не би ни пошављало* јер би тада Скупштина РЦГ истом већином којом се усвајао и Споразум и Уставна повеља, усвојила и Устав РЦГ.

По Београдском споразуму, Црна Гора је требала измијенити Устав „у сагласности“ са Уставном повељом до доношења те Повеље, а након њеног доношења, „усагласити“ Устав са Уставном повељом. Скоро да је ирелевантно, језички гледано, што је „сагласно и усаглашено“ јер се Устав РЦГ „усаглашава“ са Повељом док она није створена, а кад је Повеља донијета, онда се са њом „усклађују“ уставни чланица.

То нарочито није значајно и зато што је дејство одлуке о неуставности Суда Заједнице такво да се не прави разлика. Он их „ставља ван снаге“ тј. касира. Понављамо да је и рјешењем Повеље о дејству одлуке овај суд направљен Уставним судом. Да је стављено: да неуставне прописе Суд „одбија да примијени у конкретном случају“ - хијерархија аката, па и устава чланица не би имала никакав практичан значај - чак и да је Повељом прописана.

Конечно, амандманско усавршавање било би опортуно због политичке стабилности и не треба га искључити ако је, у шта сумњам, могућа вишефазна сагласност политичких субјеката и коалиција и ако то не би довело до блокаде.

5. Није искључено да ће ЕУ инсистирати на „блискости“ тј. идентичности процедура за измјену устава држава чланица. Нарочито обзиром на то да је њен приоритет бржа и извјеснија процедура, не баш толика важност њене легалности, посебно у односу на чињеницу да је Србија прописала нову процедуру, а поготово обзиром на општи курс Европске заједнице у коме је легалитет мање битан од начела хитности и потребе да се овај регион што прије, па и Србија и Црна Гора, подведу у „формулу *сиурносити*“ коју ЕУ политичким и правним мјерама, сугестијама и притисцима промовише, нарочито у посљедње вријеме. Сагласно њој, толерисаће се рокови - али неће извјесност посла који води „затварању“ те формуле, тј. стварању једне „безконфликтне заједнице“ преко које ће и Србија и Црна Гора ићи према ЕУ вољно, својим путем, и која представља интерес Европе.

6. Биће такође важна околност да ли ће Устав Црне Горе морати да буде из два дијела тј. из организационог дијела који регулише власт и Повеље о људским правима. Сасвим је извјесно, да ће морати да се, или

донесе посебна Повеља уз Устав, или да се Устав „допуни“ измјењеним каталогом слобода и права тј. измјењених одредби о њима. Поред тога, постојећа Повеља о правима уз Уставну повељу није потпуна: многа права је потребно ускладити са међународним стандардима, нека су застарела, а посебно и зато што остваривање и заштита људских права спада у домен држава чланица тј. њихове регулативе и јурисдикције, па је реално очекивати да се у Уставу РЦГ или уз Устав РЦГ посебном повељом она регулишу.

Реално је очекивати посебну Повељу о правима уз Устав РЦГ а Устав измијенити само толико, колико то Уставна повеља и Београдски споразум нужно захтијевају. Наравно у што „бржој“ процедури, која би ишла на руку ефикасности овог посла.

