

Миодраг Вуковић*

АМАНДМАНСКА ПРОМЈЕНА УСТАВА ЦРНЕ ГОРЕ ИЛИ ДОНОШЕЊЕ НОВОГ УСТАВА УЗ ОТВОРЕНО ПИТАЊЕ ПРОЦЕДУРЕ

Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора и Закон о њеном спровођењу предвиђају, поред осталог, да се у року од шест мјесеци од тренутка усвајања и проглашења Уставне повеље у Скупштини СРЈ, дакле, од 4. фебруара 2003. године, са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора ускладе Устав државе Србије и Устав државе Црне Горе. Начин тог усклађивања може бити двојак: измјена и допуна постојећих устава двије државе или доношење потпуно нових устава. Такав поступак предвиђа и Београдски споразум, који је политичка основа за доношење Уставне повеље. У дијелу Споразума који говори о уставној реконструкцији држава чланица, каже се да у склопу активности на доношењу Уставне повеље Србије и Црне Горе државе чланице требају да изврше измјену својих устава у сагласности са Уставном повељом Србије и Црне Горе или да донесу нове уставе најдаље до краја 2002. године.

Међутим, ништа од овога није испоштовано. Нити су државе чланице истовремено радиле на измјенама и допунама својих важећих устава односно на новим уставима, а нијесу то ни радиле истовремено са радом на Уставној повељи државне заједнице Србија и Црна Гора, тако да тај посао није ни могао бити завршен у предвиђеном року, дакле до краја 2002. године. Тај пропуст има несумњиве негативне посљедице и тешко га је објаснити. Јер, у обје државе могле су се формирати екипе компетентних личности које би приступиле извршењу ове

* Члан Комисије за писање Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора

обавезе из Београдског споразума. Истовремени рад на Уставној повељи државне заједнице и уставима држава чланица створио би висок степен синхронизације у раду и рјешењима ова три документа. Први проблем њихове међусобне усклађености био би истовремено ријешен. Такође, завршетак рада на сва три документа истовремено створио би услове да они буду усвојени и проглашени у три парламента на истовјетан начин и у исто вријеме, чиме би се елиминисало накнадно отворено питање: како то сада урадити.

Тај пропуст компензиран је, донекле, чланом 65 Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, у коме се каже да ће државе чланице извршити измјену својих устава или донијети нове уставе ради усклађивања с Уставном повељом у року од шест мјесеци од дана усвајања Уставне повеље. Уочљиво је да Београдски споразум говори о томе да државе чланице треба да изврше измјену својих устава у *сајласности* са Уставном повељом Србије и Црне Горе, док Уставна повеља говори о потреби за *усклађивањем* измијењених устава или потпуно нових устава са највишим правним актом државне заједнице Србија и Црна Гора. Ова разлика није само лексичке него и дубоко правне природе, са посљедицама које нијесу ни правно ни фактички истоврсне.

Пошто није испоштована одредба из Београдског споразума или, боље речено, пошто државе чланице нијесу искористиле предности које им је та одредба пружала, сада се налазе пред обавезом да до августа 2003. године измијене и допуне постојеће уставе или да донесу потпуно нове, али у сваком случају да их ускладе са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора. Истина, тај рок није преклузиван, односно не подразумијева санкцију ако не буде испоштован, већ је то инструктиван рок, који у сваком случају подразумијева висок степен не само политичке него и државничке одговорности и најављује захтјеван, тежак и одговоран посао. Ово тим прије што и Србија и Црна Гора, као посебне државе, већ дуже живе у условима фактичке неуставности, и то не само из разлога насталих уставном реорганизацијом њихових међусобних односа него и из разлога насталих прије конституисања државне заједнице Србија и Црне Горе. Дакле, двије државе живе у ситуацији у којој многи нужни демократски процеси који су започети или који већ дуже трају са мањим или већим успоравањима и у једној и у другој држави немају уставно утемељење. Стога обавезе пред којима су се нашли одговорни у ове двије државе отварају многа питања, чињећи поново актуелним раније дилеме и стварајући многе нове које траже компетентне и благовремене одговоре.

Да ли и у ком обиму амандманима мијењати уставе Србије и Црне Горе и на тај начин их ускладити са Уставном повељом, или донијети потпуно нове уставе двије државе – питање је које већ дуже времена окупира политичку и стручну јавност у Србији и Црној Гори. Већ су видљиве подјеле у ставовима шта је опортуно, цјелисходно, политички одговорно, радити у садашњој ситуацији. Подјеле су, што је интересантно, мање изражене у политичкој него у стручној јавности. Истина, не слажу се у свему како тај посао треба урадити нити политичке структуре у Србији нити политичке структуре у Црној Гори. Специфичну тежину овом питању пред којим се налазе двије државе дају свакодневни различити и, често, конфронтирани коментари и предлози политичких структура кроз званична саопштења релевантних политичких субјеката, али и ставови и мишљења са разних правничких и других научних и стручних скупова. Оно што је као претходно питање већ затворено или ријешено јесте питање односа раније СРЈ и положаја њених конститутивних елемената, раније републике - чланице Федерације, а сада према новој уставној и правној ситуацији, према новој државној заједници Србија и Црна Гора, држава - чланица Србије и Црне Горе у њој. Мање-више, постоји сагласност да је Београдским споразумом, усвојеним у сва три парламента - српском, црногорском и савезном, као и Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора и усвојеним пратећим документима, такође изгласаним и промовисаним на исти начин у сва три парламента, направљен дефинитиван, несумњив, унутрашњи уставно-правни, државни и фактички дисконтинуитет између претходне СРЈ и новонастале државне заједнице Србија и Црна Гора. Истина, истовремено се уважава чињеница да је, из широј јавности познатих разлога, задржан међународни континуитет односно међународни субјективитет претходне СРЈ који је наслиједила на одговарајући начин новоконституисана државна заједница Србије и Црне Горе.

Савезна Република Југославије била је држава федеративног типа. То је био савез држава а не државни савез. Држава створена агрегацијом а не деволуцијом. Држава створена слободном вољом држава Србије и Црне Горе. Држава у којој је изворна надлежност била на нивоу држава чланица федерације а само ограничен обим те надлежности је изворно припадао самој федерацији. Истина, има и оних који, нападајући легитимитет начина конституисања те државне заједнице, истовремено приговарају да је то комбинација државног савеза и савеза држава, да није творевина створена по чистим обрасцима стварања федералних структура. Државна заједница Србија и Црна Гора није држава већ је

сложена творевина која се зове државном заједницом управо из разлога што је заједница коју чине државе. Дакле, деривативног је изведеног карактера, без икаквих, чак и пренесених надлежности, у којој је све задржано на нивоу држава чланица које су апсолутно самосталне, суверене у свим областима које државу чине државом, осим у домену опште међународне комуникације. Београдски споразум је ту апсолутно прецизан: достигнути ниво економских реформи у државама чланицама полазна је основа за уређење међусобних економских односа, а тако је и у другим областима. Београдски споразум, такође, прецизира да Уставном повељом треба да буду потврђени, у потпуности, елементи пуне државности Србије и Црне Горе који произлазе из »садашњег« (тадашњег, до сада непромијењеног) фактичког стања и историјских права обију држава чланица. Дакле, државна заједница Србија и Црна Гора је заједница држава и то суверених - државе Србије и државе Црне Горе – и представља само трансмисију њихових усаглашених интереса према међународној заједници. Ова државна заједница нема нити пренесене надлежности нити изворне надлежности нити права да конституише засебну политику у било којој области, већ је само структура коју чине не државни органи већ институције атипичног карактера које усаглашену политику држава Србије и Црне Горе транспонују према међународној заједници. У државној заједници Србија и Црна Гора не постоје три засебне политике ни у једној области, већ само двије, не постоје три државна интереса јер не постоје три државне структуре, већ само два јер постоје само двије државе. Све остало је ствар договора, конвенције, консензуса и обавеза да се остваре са држава на заједницу пренесени а усаглашени послови.

Упоредјујући ове двије уставно-правне ситуације лако је доћи до закључка о њиховим круцијалним разликама. Државе Србија и Црна Гора нијесу више чланице савеза држава, чланице федерације, нијесу републике у статусном државном смислу, већ су државе чланице уније. То што, намјерно или ненамјерно, многи и данас државе Србију и Црну Гору називају републикама, не одређујући тиме карактер њиховог унутрашњег уређења (јер нијесу нпр. парламентарне монархије), покушај је да се »забашури стварност«, јер многи, посебно у политичким структурама али и њима пратећим научним и стручним круговима, нијесу задовољни новим рјешењима па би »ново паковање да напуне старим садржајем«.

Београдским споразумом и Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора Устав СРЈ потпуно је суспендован. Он више никога не обавезује, неважећи је, постао је историјском баштином, иако је већ

неколико година, а од 6. јула 2000. године, очигледно, номинални а не нормативни Устав, акт коме није била прилагођена уставна организација Србије, који се није поштовао на територији Косова и који је обавезивао Црну Гору али само до поменутог датума и уставног насиља због којег је Црна Гора престала да поштује свјесно пренесене обавезе на СРЈ. Да је усвајањем Београдског споразума и Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора дошло до уставно-правног и државног дисконтинуитета најубједљивије говори чињеница, поред многих других, да су уставотворни органи држава Србије и Црне Горе, дакле, њихове скупштине, исти они органи који су се о Уставу СРЈ изјашњавали 1992. године и овога пута усвојили, гласали, на крају прогласили Уставну повељу којом се успостављају потпуно нови односи између двије државе, а да при том поменуте скупштине ни у чему нијесу поштовале одредбе о процедури коју је Устав СРЈ предвиђао када се отвори питање потребе за његовом промјеном, дјелимичном или комплетном, питање нужности његове допуне или цијелокупне замјене новим уставноправним актом.

Устав СРЈ предвиђао је два поступка измјена и допуна тог највишег уставно-правног акта. Један је поступак, који се односи на највећи број чланова тог Устава а који садрже рјешења која се не односе на статус република као чланица Федерације, поступак који у себи има двије фазе. Прва је фаза фаза предлагања измјена и допуна Устава СРЈ и фаза предлагања и усвајања акта измјена и допуна Устава СРЈ, при чему и једна и друга фаза морају бити реализоване у оба дома Скупштине СРЈ, и у Вијећу република и унитарном Вијећу грађана. При том морају бити усвојени са двотрећинском већином у оба дома. Други поступак или процедура односи се на ограничен број чланова Устава СРЈ који садрже одређења о државном статусу република чланица Федерације. Тај поступак, ако се дотакне ових чланова, мора бити проведен тако што предлог за измјене и допуне тих чланова Устава СРЈ добија пролазност ако га прихвате двије трећине посланика у унитарном Вијећу грађана федералне скупштине и истовремено се, дакле, кумулативно, обезбиједи сагласност скупштина република Црне Горе и Србије као чланица Федерације.

Да се желио унутрашњи уставноправни и државни континуитет између СРЈ и државне заједнице Србија и Црна Гора, Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора била би донесена по овој другој, Уставом СРЈ предвиђеној процедури, јер се мијењају не само чланови који не задиру у статус Србије и Црне Горе као чланица Федерације већ и чланови Устава СРЈ који директно говоре о њиховом државном

статусу. Мијењају се, дакле, комплетан Устав и уставна организација односа између Србије и Црне Горе. Међутим, та процедура није се поштовала. Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Горе, прије свега, одлуком скупштина двије државе и, превасходно и приоритетно, њиховим одлукама, игнорисала је у потпуности »те уставне обавезе« и усвојена је натполовичном већином у сва три парламента. Дакле, тај документ је усвојен већином која није двотрећинска, а коју је предвиђао Устав СРЈ. Чак су скупштине и Србије и Црне Горе и Савезна скупштина усвојиле пратећи закључак, приликом разматрања Уставне повеље, којим је прецизирано да се тај документ усвоја натполовичном већином укупног броја посланика сва три парламента, да се на тај документ не може амандмански дјеловати, да се у парламенту може водити расправа али да текст Уставне повеље, који је Комисије након усаглашавања сачинила и предложила, мора бити усвојен у предложеном тексту без икаквих измјена.

Проглашењем Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора у Скупштини СРЈ и фактички је престала да постоји Скупштина бивше Федерације, дакле, она није распуштена него је отишла у историју, а и отпочела је процедура конституисања институција државне заједнице Србија и Црна Гора и међу првима конституисана Скупштина нове уније.

Србија је неколико дана по проглашењу Уставне повеље приступила договорима о процедури по којој ће ускладити властиту уставну организацију са новим уставним исказом властитих односа са Црном Гором. Устав Србије из 1990. године припада тзв. тврдим уставима који се врло тешко мијењају. Уз то, по том Уставу Србија је у цјелини суверена држава, потпуно ван, и формално и фактички, уставне организације СРЈ, јер сам тај акт, и данас важећи, помиње као могући изведени државни облик, у коме потенцијално може да функционише држава Србија, већ читаву деценију непостојећу СРФЈ. Из ове чињенице многи у Србији склони су ставу да потпуна одвојеност важећег Устава Србије и Устава СРЈ генерира апсолутно право надлежним структурама Србије да немају никакве, па ни додатне, обавезе да поштују процедуру предвиђену Уставом СРЈ.

Не само што је добила пуно право Уставном повељом да се понаша на потпуно нов начин, већ и из практичних, прије свега политичких, демократско-развојних разлога, Србија се на почетку определијелила да конципира сасвим особену процедуру по којој ће дефинисати своју нову уставну организацију, процедуру која је направила потпуни отклон у односу на процедуру предвиђену не само Уставом СРЈ него и њеним

садашњим уставом. Србија се определијелила за потпуни дисконтинуитет са наведеном процедуром и већ је формирала разна неопходна радна тијела консензусом свих релевантних не само политичких снага. Уз нужну консултацију са властитом стручном и научном памету у Скупштини Србије већ је усвојен Уставни закон којим је утврђено да ће Устав Србије бити цјеловит Устав нове државе, да ће бити усвојен натполовичном већином у садашњем парламенту државе Србије, потврђен на референдуму, и да ће се то десити у што краћем року. Релевантни политички и други субјекти у Србији скоро да су потпуно сагласни око тога да по доношењу новог устава треба ићи на нове парламентарне изборе, али да они треба да буду одржани у вријеме које је иначе планирано за редовне парламентарне изборе. Истина, у Србији су се релативно лако договорили о процедури усклађивања уставне организације Србије са Уставном повељом, али објективни посматрач с разлогом упозорава да је тиме, можда звучи апсурдно, завршен лакши дио посла. Постигнут је договор око процедуре која је у потпуном складу са уставно правним посљедицама које је изазвала Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора и која је у складу са препорукама које произлазе из тога акта, али тек предстоје за ту државу велике обавезе. Процедура је једно, а садржај је друго. Треба дефинисати садржај новог устава државе Србије, треба се договорити о начину на који ће она бити уставно правно обликована, определијелити се за карактер њеног државно-правног уређења, начин државне организације. Постављају се питања: Да ли ће Србија бити унитарна држава, република или парламентарна монархија, регионална држава или федерација републиканског карактера, какви облици аутономије ће се у будућности практиковати унутар те државе, какав ће бити статус Косова имајући у виду и међународно право и одлуке релевантних међународних организација када је ова бивша покрајина у питању а и садашње фактичко стање? Србија је формирала Уставну комисију у чијем саставу се налазе и политичари и стручњаци, али у њој нема представника Косова. Ето проблема на самом почетку. Већинско Косово себе види у сасвим другом аранжману, супротставља се концепту цјеловите, дакле заједно са Косовом, Републике Србије. Ради пуне истине треба рећи да су против ових претходних договора о процедури и роковима биле и оне политичке структуре у Србији из опозиционог блока које су и даље заробљеници унитаристичког националистичког великодржавног концепта те државе.

У Црној Гори се о обавези усклађивања Устава Црне Горе са Уставном повељом, такође, већ данима говори на отвореној политичкој,

стручној и јавној сцени. Пред очи јавности износе се различита виђења политичких и стручних кругова и долазе различити предлози. Одржавају се скупови научног и стручног карактера на којима се говори о процедури по којој треба измијенити и допунити постојећи устав или донијети нови устав Црне Горе, као и то шта би тај устав требало да садржи. Наглашавамо, Србија се одлучила за уставни закон по новој процедури, договорила је натполовичну већину за усвајање новог устава, затим верификацију тог акта на референдуму, а у Црној Гори дилеме су тек отворене и ствар је на почетку.

У Црној Гори очигледне су подјеле и различита мишљења. Подјеле су више видљиве у политичким структурама него у стручној јавности. Једни мисле да Београдски споразум, који је усвојила и Скупштина Црне Горе, представља својеврсни предлог за промјену Устава Црне Горе који, истина, не познаје садашњи Устав те државе, да је то предлог из кога је произашла и Уставна повеље државне заједнице Србија и Црна Гора. Оба документа, познато је, усвојена су у црногорском Парламенту натполовичном већином укупног броја посланика. Заговорници овог мишљења сматрају да је тим документима промијењена уставна конфигурација Црне Горе као државе, да је Црна Гора промијенила државни статус, те да више није република чланица федерације зване СРЈ, како пише у члану 1 важећег Устава Црне Горе, већ да је држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора, како пише у Уставној повељи Заједнице. Многи сматрају да је Уставна повеља највиши правни акт државне заједнице Србија и Црна Гора, како то пише и у њој и у Београдском споразуму, али не само на хоризонталном нивоу, дакле, на нивоу институција државне заједнице, него да је највиши правни акт и по »вертикали«, односно надређена је уставима и Србије и Црне Горе. Из тога извлаче закључак да се не може различито судити у истим стварима. Скупштина Црне Горе мора свој устав, било да он буде измијењен и допуњен амандманима, било да буде потпуно нов и цјеловит, донијети и усвојити на исти начин како је то урађено са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора. Дакле, натполовичном већином укупног броја посланика црногорског Парламента. Овакав закључак извлаче и они који дијеле њихово мишљење због чињенице да се истоврстан поступак усвајања Уставне повеље и устава државе чланице подразумемијева из одреднице да они морају бити »усклађени«. Међу њима нема дилеме да је Црној Гори ипак потребан цјеловит устав и да »усклађивање са Уставном повељом« треба искористити да се донесе нови уставни акт државе Црне Горе.

Иако је садашњи Устав Црне Горе усклађен са Уставом СРЈ из

1992. године, након уставног пуча од 6. јула 2000. године и познате скупштинске Резолуције о заштити државних, националних и грађанских интереса Црне Горе од уставног, правног и политичког насиља тзв. савезне администрације, Црна Гора је и фактички повратила пренесени дио суверености са савезног у свој државни портфељ и обављала многе послове који немају утемељење у њеном важећем Уставу. Црна Гора је у претходне три године постала суверена у свим питањима у области економије, царина, у монетарној политици, спољнотрговинском промету. Има »своју« монету и своју Централну банку. А то, осим у одговарајућим законима, није уписано и у њен највиши уставно правни акт - Устав Црне Горе. И Уставном повељом верификовано је затечено стање у свим овим областима, стање пуне суверености државе Црне Горе, које нема уставни исказ у Уставу Црне Горе, а то додатно актуелизује потребу за доношењем новог Устава Црне Горе.

Политичари не мисле на исти начин о овом проблему, иако стручна јавност, треба поновити, врло лако налази разлоге за рационалан однос према њему. Постоје политички кругови који имају сасвим супротан став у односу на претходно. Наиме, они сматрају да се усвајањем Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора ништа није крупно и радикално промијенило и да нема потребе за предузимањем »тектонских« уставних промјена и поремећаја у Црној Гори. По њима, тим документом није се промијенио државни статус Црне Горе. То што је Црна Гора држава чланице уније а не држава – република чланица федерације није промјена државног статуса, јер државни статус се мијења само добијањем или изостанком међународног признања стеченог државног капацитета. Истина, протагонисти оваквих ставова тешко на стручном нивоу могу одговорити на питање: Да ли је промјена државног статуса везана само за међународно признање, јер теорија и пракса познају и друге видове промјене државног статуса, као што су настанак и нестанак државе, прелазак из чланице федерације у чланицу конфедерације, осамостаљивање и губљење самосталности, претварање сложене државе у регионалну, утапање у унитарну државу.

На питање да ли Устав Црне Горе, нов или амандмански усклађен са новонасталом ситуацијом, треба донијети натполовичном већином, односно већином којом је парламент Црне Горе усвојио Уставну повељу, многи из поменутих кругова одговарају да је Уставна повеља највиши правни акт на нивоу државне заједнице али не и на нивоу држава чланица, па, дакле, не и на нивоу државе Црне Горе. Стога сматрају да Устав Црне Горе не треба да буде *усаглашен* са Уставном повељом већ *усклађен*, а то су двије различите уставно-правне ситуације, посебне по

својим посљедицама. Из те чињенице они лако извлаче закључак да Суд Србије и Црне Горе, који није класични ни редовни ни уставни суд, не може судити о усаглашености, а посебно не о уставности аката државе Црне Горе са актима државне заједнице, већ само о њиховој међусобној усклађености, јер би у супротном на сцени била инстанциона надлежност и дошло би до касационих поступака у односу на »неусаглашене и неуставне« акте Црне Горе као државе. По њима, све су то разлози да се закључи да је важећи Устав Црне Горе дејствујући, живући акт, чија процедура за измјене и допуне или за доношење потпуно новог акта, предвиђена актуелним Уставом Црне Горе, и даље обавезује. Један дио политичке јавности, пак, мисли да Црна Гора не би требало да доноси нови устав, већ треба да амандманима измијени и допуни постојећи, и то врло рестриктивно односно тамо гдје је то неопходно. Такав став правда се потребом да се са цјеловитом уставном ревизијом сачека још три године, да се спроведе планирани референдум о државном статусу Црне Горе и да се онда уставно уобличи посљедице тог референдума. Они који размишљају на овај начин, политички схватљиво, стручно и научно, релативно лако бране свој став и објашњавају да непромијењен статус Црне Горе не провоцира да се, поштујући уставну процедуру стимулисану садашњим Уставом Црне Горе, распушта садашња скупштина и иде на нове изборе. Наиме, Устав Црне Горе предвиђа подршку двије трећине скупштинског сазива за предлог о измјенама и допунама и за доношење новог устава. Садашњи сазив Скупштине Црне Горе остаје и не иде се на нове изборе ако измјене и допуне амандманског карактера не утичу на државни статус Црне Горе, а они тврде да државни статус није промијењен, затим ако се не тичу чланова који дефинишу људска права и слободе или ако се промјенама не жели њихово сужавање или суспензија односно ако се не иде на изразу потпуно новог устава. У супротном, предлог мора бити усвојен двотрећинском већином у Парламенту, али се у том случају распушта садашњи састав скупштине и иде се на нове изборе, након чега се конституише нова скупштина, која такође са двије трећине мора усвојити оне измјене и допуне које су биле предмет двотрећинске подршке раније скупштине и које садржи акт који је добио ту подршку. Многи правници кажу да је ова процедура не само компликована, непотребна, него и правно некоректна, па, чак, и стручно нејасна.

Све у свему, најјаче политичке снаге у Црној Гори имају висок степен сагласности, бар ако је вјеровати њиховим садашњим политичким ставовима, да треба ићи на амандманско мијењање постојећег Устава Црне Горе, и то у скромном и неопходном обиму. Истина, већ је

видљиво да та сагласност има различиту политичку конотацију. Доминантне политичке структуре желе скромну амандманску измјену постојећег Устава с намјером да се избјегну непотребни ванредни парламентарни избори, тврдећи да државни статус Црне Горе није измијењен те да зато избори нијесу потребни, док опозиционе политичке структуре инсистирају на истој процедури, али траже да она буде испоштована до краја, да се иде на распуштање Скупштине и нове изборе, јер је Црна Гора, по њима, промијенила државно-правни статус.

У сваком случају, наредних дана треба да се конституише Уставни одбор Скупштине Црне Горе који ће дефинисати свој радни задатак. Већ се може претпоставити да ће бити затезања и различитих мишљења, што све може довести до тога да се не само пробију рокови већ и да Црна Гора не добије измијењен и допуњен Устав или нов Устав, односно да се посао уопште и не помјери са мјеста. Предстоји договор о томе ко ће радити на овом важном питању, али већ изражене политичке разлике упозоравају. Став да се може десити да не дође до било какве очекиване и подразумијеване интервенције на постојећи Устав Црне Горе темељи се на оцјени да ће бити тешко постићи сагласност о питањима која могу добити двотрећинску подршку садашњег сазива Парламента. Неки, посебно из стручне јавности, предлажу да црногорски Парламент донесе, слично српском, један број привремених закона уставног карактера којима ће се бајпасирати за извјестан период садашње стање. Јер, у супротном, инсистирање у црногорском парламенту на натполовичној већини испровоцирало би реанимацију тзв. »интензивне парламентарне мањине« која је и до сада, и по много мање важним питањима, правила проблеме и спречавала демократске искораке Црне Горе.

Све у свему, питање устава Црне Горе озбиљно је и компликовано. Многе дилеме су отворене, а могућа су различита рјешења. Треба поновити да су за стручну и за политичку јавност у већини одговори на два кључна питања већ дати. На питање: Да ли промјену Устава Црне Горе извршити уставним амандманима или доношењем новог Устава већина одговара да треба донијети нови Устав са једном одредбом, која ће важити до спровођења референдума, да је Црна Гора привремено чланица уније. Ако на том референдуму Црна Гора постане суверена, важиће и послје референдума, дакле, ако остане у заједници. На питање по ком поступку ту промјену треба извршити, да ли по поступку који предвиђа Устав Црне Горе, значи двотрећинском већином, или по поступку по коме је Скупштина Црне Горе усвојила Београдски споразум и Уставну повељу, одговара се: већином гласова укупног броја

посланика, апсолутном већином, што не би изазвало потребу за бирањем уставотворне скупштине. »У овом времену објективна историјска и друштвено политичка потреба Црне Горе је да добије нови устав да би уставно изразила све оне промјене које су се десиле у укупности живота Црне Горе од доношења постојећег Устава, нарочито од 1997 године и промјена које су настале у уставном систему доношењем Београдског споразума и Уставне повеље. Историја уставности потврђује да је обим уставних промјена односно устава увијек зависио од обима укупних промјена једне политичке и државне заједнице. То треба да буде основ уставног избора Црне Горе.«

»На одлуку о потреби доношења устава уопште па и Устава Црне Горе утичу три фундаментална односа које сваки устав регулише и треба да регулише. То су: слобода и права човјека и грађанина, власт и својина. Са гледишта сва три наведена односа боље речено са гледишта савременог развоја Црне Горе првенствено са гледишта власти односно државног статуса Црне Горе нужно је доношења новог устава. Доношењем Београдског споразума и Уставне повеље Црна Гора није више чланица федерације, јер федерације више нема, није више република чланица него је држава конфедерације, тачније уније са повећањем низа нормативних надлежности које су до сада биле у надлежност СРЈ. Са промјеном државног уређења тј. преласком из федерације у конфедерацију Црна Гора улази у обавезу уставно нормативних промјена у низу области друштвено-економског и политичког живота. Обавеза је Црне Горе да уради оно што је европска установност успоставила и заштитила: грађанско друштво, слобода и права човјека и грађанина, независност судства, подјелу власти, парламентаризам, међународне правне стандарде, тржишну привреду, политички плурализам, изборни систем, демократске процедуре«. И даље »уставни избор је најважнији избор који једна заједница врши у оквиру своје продукције друштвеног смисла, односно смисла својих облика, односно и институција које установљава. Црна Гора у том смислу, у овом времену, има историјску потребу да уставно изрази и заштити свој државни, национални, грађански и културни идентитет као услов свог историјског опстанка. У погледу питања по коме поступку треба извршити промјену Устава Црне Горе, односно доношење новог устава Црне Горе, да ли по поступку који предвиђа Устав Црне Горе, значи двотрећинском већином, или по поступку по коме је Скупштина Црне Горе (па и Савезна скупштина) усвојила Београдски споразум и донијела Уставну повељу, значи већином гласова укупног броја посланика (члан 83. став 2 Устава ЦГ), треба поћи од правне теорије и уставног права. То значи да треба

поћи од политичког и правног дејства и ефекта Београдског споразума и Уставне повеље. Београдски споразум политички је извршио замјену савезне државе државном заједницом Србије и Црне Горе, а Уставна повеља то правно конституисала. Оба акта су започела уставну реконструкцију држава-чланица, обавезујући их на измјену њихових устава у сагласности са Уставном повељом, или на доношење нових устава. Нема више уставног система заједничке државе, нити знатног дијела уставног система држава-чланица, с гледишта Београдског споразума и Уставне повеље. Зато је, с гледишта правне теорије и уставног права, легитимно сматрати да је поступак доношење новог Устава Црне Горе започео и да траје, зато што је Скупштина Црне Горе усвојила Београдски споразум и Уставну повељу већином гласова укупног броја посланика (апсолутном, а не квалификованом двотрећинском већином), што је урадила и Савезна Скупштина која није поштовала поступак промјене односно доношење Устава СРЈ. Зато је измјена односно доношење нових устава држава чланица у поступку њихове уставне реконструкције дио и наставак већ започетог поступка, па га треба и завршити на начин и по поступку по коме је усвојен Београдски споразум и донијета Уставна повеља, а то значи већином гласова укупног броја посланика. Иза таквог става стоји кључни разлог: Црна Гора је Београдским споразумом и Уставном повељом промијенила свој државни статус, од федералне јединице постала је чланица уније. Наступио је прекид уставног и државног континуитета, што је Црну Гору учинило државом новог статуса, новом државом, што треба да се изрази новим Уставом, који треба донијети на начин и по поступку како је почела њена уставна реконструкција, с гледишта Београдског споразума и Уставне повеље. Не може се негирати чињеница да су Београдски споразум и Уставна повеља акти стварања нових држава и предлог за доношење нових устава и нових држава, држава – чланица уније».

Ово је само једно од многих, јавно саопштених, стручно и политички обликованих, мишљења у Црној Гори око тога како »ускладити« Устав Црне Горе са Уставном повељом. Прецизније, не мали број људи, у чију компетентност не треба сумњати, каже: у складу са ставовима правне теорије и уставног права треба донијети нов Устав Црне Горе на начин и по поступку како је усвојен Београдски споразум и донијета Уставна повеља, значи већином гласова укупног броја посланика, апсолутном већином. Но, поред овог, иако доминантног мишљења, не треба занемарити и оно друго: да треба поштовати процедуру постојећег устава и амандманима у ограниченом обиму ускладити постојећи Устав са Уставном повељом, а комплетну уставну ревизију

Црне Горе одложити за нека боља времена. Све у свему, ово питање завређује највећи степен пажње и одговорности која лежи, прије свега, на Уставном одбору и Скупштини Републике Црне Горе.