

Мијат ШУКОВИЋ*

САДРЖИНА, СМИСАО И ЗНАЧАЈ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПА У УСТАВУ ЦРНЕ ГОРЕ ОД 2007. ГОДИНЕ

У Уставу Црне Горе од 2007. године, у првом дијелу који има наслов *Основне одредбе* (чл. 1-16), утврђен је скуп и склоп *основних* уставних принципа и начелних утврђења чија садржина и смисао чине полазиште, концептуалну осу и оквир уставног уређења државе Црне Горе.

То су:

„Црна Гора је независна и суверена држава републиканског облика владавине”, „грађанска, демократска, еколошка и држава социјалне правде, заснована на владавини права” (чл. 1)¹.

„Носилац суверенитета је грађанин који има црногорско држављанство”, који „власт остварује непосредно и преко слободно изабраних представника”; не признаје се власт која не проистиче из „слободно изражене воље грађана на демократским изборима у складу са законом” (чл. 2).

* Академик Мијат Шуковић, ЦАНУ.

¹ Исказано је и једно мишљење да у уставу, у дефинисању државе и у читавом тексту, треба исказати „само оно са чиме се исказује функција државе”, а да су непотребни „атрибути” исказани у цитираној одредби члана 1 Устава Црне Горе. По том мишљењу, „атрибути” да је држава „грађанска, демократска и држава социјалне правде” и да је „заснована на владавини права”, „немају правно значење”, већ су политички и идеолошки декларативни искази, чије су „извориште програми политичких партија на власти”, и да су „фиктивни”. Анализа садржине, смисла и вриједности дијела цитираних одредница у члану 1 Устава Црне Горе у тексту који слиједи, може бити од помоћи да се оцијени валидност дијела констатованог мишљења. То јест мишљења да „немају правно значење”.

„Црна Гора јамчи и штити права и слободе” (чл. 6, став 1); јамчи и штити не само цивилизацијски корпус људских права и слобода, уставно утврђен у одредбама од члана 17. до члана 80, чији су интегрални дио (чл. 79) „*йосебна* права припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница” (формулација из Устава) већ и свако право и слободу зајамчене и заштићене међународним правом које је по Уставу саставни дио домаћег права (чл. 9):

Људска „права и слободе су неприкосновени” (чл. 6, став 2).

„Свако је обавезан да поштује права и слободе других”, што обавезује државу прије свега, а и свакога другог (чл. 6, став 3).

„Забрањена је свака непосредна или посредна дискриминација, по било ком основу” (чл. 8).

„Држава јамчи равноправност жене и мушкарца и развија политику једнаких шанси” (чл. 18)².

„Зајамчена људска права и слободе могу се ограничити само законом, у обиму који допушта Устав у мјери која је неопходна” (чл. 24, став 1).

„Потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују другачије од унутрашњег законодавства” (чл. 9);

„Слободно је све што Уставом и законом није забрањено” (чл. 10, став 1).

„Црна Гора, на принципима и правилима међународног права, сарађује и развија пријатељске односе са другим државама, регионалним и међународним организацијама”; у међународне организације може ступати без уставних ограничења, а „не може ступити у савез са другом државом (једнина) којим губи независност и пуни међународни субјективитет” (чл. 15).

У конкретној стварности државе Црне Горе карактер и домет *основној* уставног принципа има и утврђење да је држава дужна „да подстиче равномјеран економски развој свих њених подручја” (чл. 140, став 2).

² Право на „једнаке шансе у свему” универзално је право. Недостатак је уставног текста што садржину и дејство овог права сужава само на поље равноправности полова.

О САДРЖИНИ, СМISЛУ И ДЕЈСТВУ *ЎОЈЕГИНИХ* ОСНОВНИХ УСТАВНИХ ПРИНЦИПА

Разумно ограничен простор за овај рад не омогућава приказ садржине, смисла и значаја свих цитираних уставних принципа и начелних утврђења, већ само једног дијела од њих. Издвајам за обраду у овом раду оне чија садржина и смисао одређују карактер државе Црне Горе и који су *Ўолазишће* за сагледавање и разумијевање свеукупне садржине Устава Црне Горе од 2007. године. Идентификујем њихову садржину и смисао, потенцијале њихове и правце њиховог дејства, учинке којима у реалности могу резултирати. Дајем и свој одговор на питање: имају ли *основни* уставни принципи и друга начелна утврђења квалитете уставних принципа у државима развијене демократије.

а) Принципи да је Црна Гора грађанска држава

Принцип да је Црна Гора *грађанска* држава *основни* је уставни принцип којим се уставно утврђује концепт, карактер и тип државе Црне Горе. Правним, правно-филозофским и правно-политичким елементима своје садржине предодредио је и определијелио, као *полазиште*, више утврђења у Уставу на пољима људских права и слобода, организације власти, начина одлучивања у главним колегијалним органима државе и јединица локалне самоуправе.

Грађански тип државе савремени је демократски модел државе у свијету. Свуда гдје се досљедно остварује, даје врло позитивне резултате. Уставно правна наука казује да је грађанска држава демократска и перспективна. Небројено пута у научним и другим јавним расправама у Црној Гори, посљедњих неколико година аргументовано је преовладавало опредјељење за грађански тип државе Црне Горе. Исто опредјељење доминантно је и у резултатима јавне расправе о *Нацрћу усћава Црне Горе* у априлу и мају 2007. године

Укупност овога доказ је да концепт грађанске државе има предност пред алтернативом – државом чији су конституенти национални колективитети, пред националном државом. И казује да је вриједно и прогресивно што је уставно утврђено да се држава Црна Гора гради на принципима грађанске државе.

Потребно је ипак – нарочито зато што је утврђење да је Црна Гора грађанска држава било централна тема расправа у читавом про-

цесу израде и усвајања Устава³ – експлицитно потпуније изложити садржину овог уставног принципа и аргументе за његову предност у односу на алтернативу, на националну државу.

Садржину уставног принципа/уставног утврђења да је Црна Гора *џраћанска држава*⁴ чине четири утврђења. То су: 1) без обзира на националност, вјеру и друга својства, грађанин је носилац суверенитета, то јест извор власти и кључни чинилац одлучивања о друштвеним пословима, а то нијесу национални колективитети; 2) сви грађани који живе на територији државе, независно од националних и других својстава, имају једнака права у свему, укључујући и права на доступност сваког радног мјеста под једнаким условима и права да учествују, у складу са својим интересима и могућностима, у рјешавању друштвених питања. Сви имају и једнаку заштиту

³ Са највећим степеном упорности и истрајно у току читавог тока израде и усвајања Устава исказивано је залагање да се уставно утврди: „сувереност припада народима” (видјети чл. 2 уставног текста Српске листе). У завршној фази са еволуцијом у формулацију: Црна Гора је „држава равноправних црногорског и српског народа и других народа и грађана”, са консеквенцама тих одређења у одредбама о организацији власти, саставу представничких органа и уполслених у јавним службама. Залагање у којем је идеја о националној држави Црној Гори упорно уздизана до „нивоа судбинског циља”, са констатацијама о стању у реалности сличним екстремним исказима на међународном скупу одржаном у Бечу 1995. године о теми *Национална држава у данашњој Европи*. Залагање у којем су политичко-пропагандним тврдњама фабриковане „угрожености”, којих нема, појединих националности у Црној Гори, нарочито српске. Залагање за реализацију „националне државе” са садржином и значењем суштински другачијим од одреднице „национална држава” у историјско-територијалном значењу, којим се означава држава као таква на одређеној територији независно од њеног државног облика – република или монархија, са парламентарним или неким другим устројством, вишенационална или једноационална. Прихватање тог концепта „националне државе” у Уставу Црне Горе расточило би државу Црну Гору која има 620.145 становника мјешовитог националног састава – Црногораца, Срба, Бошњака, Албанаца, Муслимана, Хрвата и других (редосљед набрајања у *Преамбули* Устава) – на неколико самосталних ентитета, конституисаних на националној основи, са или без права вета. У нефункционалан и неефикасан облик државе сличан и садашњој држави Босни и Херцеговини. Облик државе са честим нерационалним блокадама у процесима одлучивања, који због тога не обезбеђује ни стабилност ни извјесност стабилне перспективе, ни ефикасно остваривање људских права.

⁴ У политиколошкој науци исти концепт артикулише се под називом *џринциј џраћансџива*.

својих права; 3) свако је пред законом једнак, независно од тога ко је је националности, вјере, је ли политички јак или није, је ли припадник естаблишмента или опозиције, који ранг има у државној и друштвеној структури, је ли „сиромашан или богат”, како је писао и правно обезбјеђивао Петар I Петровић Његош; 4) ова три утврђења морају бити полазиште и оквир конституисања организације власти, изборног система, свих сегмената правног поретка и континуирано остваривана у реалном животу.

Јединство ова четири уставна утврђења са најјачом правном снагом осигурава и учвршћује индивидуалну слободу, грађанску индивидуалност, што је основ за све друге слободе. На индивидуалној слободи успоставља *политичку заједницу грађана као слободних индивидуа, са једнаким правима, уједињених домовинским заједничким, заједничким правним порећком, заједничким усјановама и системом вриједности. Усјанавља јединствено грађанско друштво у којем слободне индивидуе слободно и равноправно живе у заједници живота, међусобно комуницирају, задовољавају своје потребе, заједнички и у односима једнакоправности остварују своје интересе и свако према свом интересу и сјемности за анјажовање партиципација у рјешавању друштвених проблема. Са таквим положајем и у таквој заједници, са институцијама једнако доступним свакоме, свако има гаранцију и сигурности за остваривање и заштити својих права и интереса, а нико, био припадник мањинске или већинске националности, нема потребе да у националности којој припада тражи механизам обезбјеђивања остваривања својих права и слобода и њихову заштити.*

Природна снага тога води *заједничком домовинском идентитету, грађанском црнојорско-државном идентитету, за све грађане у држави; идентитету домовинској карактера, који поштује национални, етнички, културни и сваки други идентитет сваког грађанина.*

Концепт грађанске државе уважава и поштује да је националност чињеница, да је социокултурно историјско наслеђе, да је национални идентитет снажно осјећање и да је његова моћ снажна. Истовремено уважава и поштује и чињеницу да је национална припадност приватно људско обиљежје, што се исказује и уставним утврђењем да нико није дужан да се изјашњава које је националности и да се свакоме гарантују и штите национални идентитет, пуна слобода националног, вјерског и сваког другог одређења и из-

јашњавања. Потврђује се то и тиме што уставно никоме није дато право да националност надређује једнаким правима свакога другог, индивидуалној слободи сваког појединца и карактеру државе са грађанским својствима. Нигдје, ни у праву, ни у свакодневном животу, ни у процесима одлучивања о друштвеним пословима.

Концепт грађанске државе са овим садржајима исказан је не само у одредби којом је дефинисана држава (чл. 1) већ и различено кроз цјелину Устава Црне Горе од 2007. године. Цјелина концепције и садржине Устава прожета је овим и свим другим својствима грађанске државе. Нарочито видљиво је исказан у дијелу о људским правима и слободама (чл. 17-78) и у одредбама о систему и средствима заштите људских права и слобода, што заједно чини готово половину уставног текста. У њима се сваком грађанину, независно од националних, вјерских и других личних својстава, гарантују цивилизацијски корпус људских права и слобода изричито именованих у Уставу и сва људска права и све слободе гарантоване општеприхваћеним правилима међународног права и свим потврђеним и објављеним међународним уговорима⁵. Свако право *једнако* је загарантовано и *једнако* заштићено свакоме, без обзира на националност и друга лична својства. Држава је обавезана да обезбјеђује једнако остваривање и једнаку заштиту права и слобода свакога. Једнакост у правима обухвата и једнакост у праву свакога на властити национални, културни и други идентитет, на једнако учешће у јавном животу и у одлучивању о заједничким пословима, и на сва права која из тога произилазе.

Ради осигурања остваривања једнакости у реалном животу, у Уставу су, као интегрални дио корпуса људских права, загарантована (одредбе у чл. 79) и *йосебна* права „припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница”, која „могу користити појединачно и у заједници са другима”. То није супротно концепту грађанске државе, већ је услов њеног остваривања у

⁵ У *Мишљењу о Уставу Црне Горе*, које је утврдила Европска комисија за демократију путем права, познатију под именом Венецијанска комисија, на својој 73. пленарној сједници, одржаној у Венецији 20. децембра 2007. године, под тач. 14, за дио о људским правима и слободама, други дио Устава, изричито се утврђује: „Текст дијела II Устава заслужује генерално позитивну оцјену”, а потом се указује да су могла бити „побољшана нека појединачна рјешења”. Указивање је на мјесту, јер нема људске творевине која се не може побољшавати. Позитивна оцјена се тим не мијења.

реалности. (Шире о овом у поглављу о слободама и правима, које слиједи под е)).

Уставним утврђењем концепта грађанске државе аутоматски се не успоставља грађанска држава у реалности. Нема једног чина, било које врсте, којим се то може постићи. Успостављање грађанске државе у реалности мора се стрпљиво и осмишљено градити. Њена изградња сложенија је у држави у којој постоји више националности, више вјерских заједница, са познатим својствима и моћима националних и вјерских идентитета, каква је структура становништва у држави Црној Гори. У њој се грађанска држава изграђује и једино може изграђивати са досљедним и пуним поштовањем мултинационалности, мултикултуралности, *са усмјерењем да мултикултуралност све више има обиљежја интеркултуралног прожимања.*

Устав Црне Горе од 2007. године на то обавезује свакога: власт, опозицију, све институције, грађане. Утврђује и чврст правни темељ и ослонац за такво свеобухватно и стрпљиво дјеловање. Обавезује да грађанска држава сваког дана све више постаје стварност.

Обавезује да се чине *дјела* којима ће се стално потврђивати једнакост у правима у реалном животу и равноправност у заједништву, у свакодневном животу и у учешћу у јавном животу. Којима ће се потврђивати разноликост у заједништву, јединство и заједништво разноликости. *Којима ће се ошклањати сваки етноцензурizam, зарађују снагу мултинационалне, мултикултурне и вишевјерске заједнице и прејреку интеркултуралног прожимања.* Обавезује да се осмишљено, свеобухватно, дугорочно програмирано, усмјерено на истрајност, а свакодневно остваривано, и усклађено дјелује у свим областима са циљем грађења и учвршћивања свијести и осјећања домовинске припадности држави Црној Гори, јачања отаџбинске свијести, домовинске топлине и љубави. Којим ће се образовно, културно, политички и укупно духовно градити *грађански црногорско-државни идентитет*, државно-статусног карактера, свих грађана државе Црне Горе. Који има моћну снагу и дејство, не мање од других идентитета. Идентитет чију садржину, сагласно суштини и захтјевима грађанске државе, творе: свјесна рационална и емоционална приврженост држави Црној Гори; њено доживљавање као своје домовине; однос према њој са поштовањем и с љубављу; критички однос према њеним слабостима и недосљедностима са циљем унапређивања и учвршћења њеног а не њеног потко-

павања и слабљења; свијест да је рад за добро своје државе рад за своје добро и за добро њеног народа, а да се радом којим се омаловажава, поткопава и слаби држава, поткопавају и слабе сигурност и перспектива свакога у држави, укључујући сигурност и перспективу онога ко је омаловажава и поткопава. Грађански црногорско-државни идентитет, који подразумијева поштовање националних, културних, вјерских и свих других врста и слојева идентитета које одликује свако поједино људско биће, идентитет који се умрежава у ту цјелину.

Друштвена подлога за то постоји. *Социологија* је доказала да постоји веза између простора и идентитета људских бића. Утврдила је да се људска бића одупиру друштвеном изоловању, да су много склонија да на територији на којој живе улазе у међусобне односе и граде друштвене мреже у којима живе заједнички живот, заједнички се боре за боље услове живота, остварују и бране своје интересе, стварају, стичу и у себе уграђују менталитет који их оспособљава и усмјерава да се идентификују са заједницом у којој живе, са територијом своје заједнице, да учвршћују осјећај припадности њима, да сви у њој постају „земљаци”. Говорећи речником произвођења вриједности, постоји материјал, сировине за грађење, на територијалној и домовинској подлози, грађанског црногорско-државног идентитета и његовог смисла. Чиниоци који дјелују у том правцу још су: заједничка историја; заједничко живљење; природа која је добро свакога у Црној Гори и чије вриједности и љепоте носи у свом срцу свако људско које их види и доживи; колективно памћење; језик који употребљава и разумије сваки грађанин Црне Горе и право свакога да у комуникацијама са другим и у јавном животу употребљава свој матерњи језик и да га именује по свом опредељењу; квалитет државе Црне Горе, њена просперитетна перспектива и низ других вриједних заједничких добара.

Сва подручја и сви облици интелектуалног и друштвеног дјеловања подручја су и облици грађења, гајења и учвршћивања грађанског црногорског-државног идентитета свих грађана државе Црне Горе. Све дјелатности, међутим, немају једнак значај за то. Највећи имају све врсте активности у областима образовања. Нарочито образовање и васпитање за демократско грађанство (које је шире од једног наставног предмета и морало би прожимати све наставне садржаје), које учи комуникацијама, толеранцији, прихватању разлика, животу са разликама у државном јединству, отворе-

ности према прогресивним идејама и промјенама, које може бити снажна полуга за учвршћивање грађанске државе. Велики значај за то имају политичка култура, у значењу система погледа на друштво и човјека, култура уопште, наука, медији, сви облици цивилног друштва⁶. За то је неизоставно потребно да државна политика у свим областима буде континуирано досљедно примјерена грађанском концепту државе. Неизоставно је потребан стабилан економски раст и развој и чињење које има вриједност за уважавање у међународној заједници.

Стварање и учвршћивање грађанског црногорско-државног идентитета свих грађана државе Црне Горе претпоставља и подразумева да се дјеловањем са цивилизацијским садржајима сузбија и спречава свако свјесно чињење – у борбама за власт или у активностима са другим циљевима – којим се ниподаштавају, потко-

⁶ Недовољно је одређена друштвена категорија „цивилно друштво”. Ни интелектуални отац ове друштвене категорије, Антонио Грамши, није је прецизно одредио. Полазећи од суштине Грамшијевог одређења ове друштвене категорије, овдје се под цивилним друштвом подразумева у *народу добро укоријењена* мрежа разноврсних облика слободног организовања омладине, радника и грађана уопште, као што су професионална и друге врсте удружења, синдикалне организације и сви други облици организовања грађана чије се дјеловање заснива на интересима, одређењима и тежњама народа као цјелине, које одликују демократски садржаји, критичан приступ према мјерама и усмјерењима државе, дјелотворно усмјерен ка прогресивним промјенама, без тенденције преузимања компетенција државе и без елемената вербалног насиља изношењем неистинитих чињеница. „Цивилно друштво” далеко је шире од облика организовања названог „невладине организације”. Оне су дио „цивилног друштва” у мјери у којој произилазе из одређења грађана друштвене средине у којој се образују и дјелују, уколико је њихово дјеловање укоријењено у мрежу народних слојева, заснивано на интересима, одређењима и тежњама већине народа. Нијесу, међутим, дио „цивилног друштва” у мјери у којој су инструмент партијских, или било чијих друго, парцијалних политика и интереса, и у мјери у којој квалификују „црним” све што је усмјерење и дјело државе, а „бијелим” све што је усмјерење и дјело против државног дјеловања.

Организациони облици „цивилног друштва”, иако изгледа другачије, суштински су повлашћени дио укупне друштвене структуре. Сваки од тих облика и њихова мрежа у цјелини имају пуну слободу и легитимитет дјеловања без ограничења подручја – насупрот ограничењу надлежности државних и других друштвених субјеката само на поједина ужа подручја – што им омогућава да јавно легитимно дјелују на свим подручјима друштвеног живота. Неријетко имају и простор за испољавање политичких тежњи.

павају или покушава рушити држава Црна Гора, њена независност и њено државно достојанство. Када је нужно, подразумијева се одлучно, без опортунистичког уздржавања, спречавање и сузбијање са мјерама адекватне принуде, заснованим на закону и стриктно законито спровођеним, оних чињења којима се превазилази цивилизацијска граница лојалног односа према независној држави Црној Гори, понижава, скрнави њено државно достојанство или поткопава њен независни опстанак. Као и свака друга држава у свијету, и држава Црна Гора има обавезу да тако чини. Неразумно би било да држава Црна Гора поступа другачије. Држава која то не чини, која толерише своје поткопавање усмјерено на њено рушење, није држава која успјешно гради своју државност, свој ауторитет и своју перспективу.

Грађанска држава не може се изградити ако она функционише као партијска држава, било једне или више партија. Мора се то посебно и са нагласком акцентирати. Ово зато што је у посљедње двије деценије држава Црна Гора у реалности функционисала више као партијска држава скупа парламентарних партија, него као држава у којој је грађанин суверен, као грађанска држава.

Огледа се то у томе што је у пракси веома мноґо сужен ѧросѧор за ѧолиѧиѧки аѧѧивѧѧѧѧ бираѧа-ѧрађана на начин којѧм би оствѧривали своја ѧолиѧиѧѧка ѧрава у изборним ѧроѧесима и свѧх ѧрађана у ѧроѧесима вршења власѧи. За аѧѧивно оствѧривање индивидуалне ѧолиѧиѧѧке слободе и за уѧиѧиѧај ѧрађана на уобличавање концепѧиѧе и садрѧине одлука од биѧѧној значаја за ѧѧихов ѧоложај, живоѧи и рад.

Казује то чињеница да у изборним процесима апсолутно доминира политичка агресивност политичких партија и чињеница да садржину закона, других прописа и аката, значајних за положај, живот и рад грађана, пресудно или и искључиво одређују, изворно и по природи парцијални интереси, политички-интересно изграђени ставови врхова руководства парламентарних политичких партија, ѧихови компромиси или ѧихове искључивости, у великој мјери прожети ѧиховим дневно-политичким партијским разрачунима и обрачунима. Ставови које они реализују преко посланиѧѧких и одборниѧѧѧѧѧѧ (у јединиѧама локалне самоуправе) клубова, организованих искључиво на принципу партијске припадности, непореѧиво факѧѧѧѧѧѧ подређених ѧима, у којима је лојалношћу према ставовима „своје” партије факѧѧѧѧѧѧ отклоњена слобода индивиду-

алног опредјељивања и гласања, иначе и до сада уставно гарантована. То не само илуструје већ и снажно потврђује и садржина исказа великог дијела посланика о предлозима закона и других аката на сједницама Скупштине Црне Горе у поступку њиховог усвајања (Видјети објављене *Стенографске биљешке са засједања Скупштини Црне Горе*). Умјесто да њихове исказе доминантно одликује идентификовање сазнатих *изворно* исказаних интереса народа и сагласно тим интересима подношење амандмана на предлоге о којима са доносе одлуке, да тиме доприносе доношењу закона или других аката са садржином која ће бити правни израз тих интереса – садржину њихових исказа одликује исказивање ставова политички-интересно изграђених у врховима партија којима припадају и позивање на њих. Претежно дневно-политичких ставова. Неријетко и са усмјерењем на међупартијске дневно-политичке разрачунае и обрачунае априорно „против” предлога припадника партија из „другог блока” и „за” предлоге припадника партија из свог блока, што је супротно елементарној дужности посланика, био припадник политичке струје на власти или опозицији, да се у вршењу посланичке функције увијек руководи заједничким интересима народа као целине и да слиједи етички став: уважавати неприкосновеност чињеница, доказе и аргументе, независно од тога ко их износи.

Укупношћу приказаног, *грађани су истиснути на периферију одлучивања о друштвеним њословима*. Ономогућава се научним и стручним институцијама, професионалним и другим удружењима, другим облицима стручног и научног организовања и дјеловања (организоване тимове, експертско дјеловање и слично), другим сегментима цивилног друштва, да исказују своје погледе на концепцију и садржину пројеката закона и других аката, да о њима дају своја мишљења и предлоге за њихове измјене и допуне. Ономогућава остваривање не само људских права и слобода него и оно што је природа слободе. Природа њена, наиме, тражи да се остварује, да живи, а не њено свођење на номиналну егзистенцију!

Врхови политичких парламентарних партија, у које је учлањено само око 5% пунољетних грађана, на приказани начин присвајају себи право да, умјесто грађана чије је то уставно право, буду фактички носиоци суверенитета, да присвојено право остварују користећи позицију своје фактичне надређености посланицима у Скупштини Црне Горе и одборницима у скупштинама јединица локалне самоуправе.

Све овдје приказано *има и њравну њодлоју у законским одређењима која остојају на снази и након доношења Устава Црне Горе од 2007. њодине*, која врховима политичких партија дају право да утврђују ко ће бити посланички кандидат, редосљед на листама, да након избора, у почетку половину, потом неограничено, пресудно одређују ко ће са листе добити мандат посланика односно одборника, да својим одлукама врше њихове замјене. Учинак тога је да су централни, и у том смислу најзначајнији органи у систему власти – Скупштина Црне Горе и скупштине јединица локалне самоуправе – више форуми политичких партија него права представништва народа. Толико је то изразито и снажно да омогућава да договори врхова парламентарних политичких партија имају, неколико пута у пракси је то и доказано, и надуставну снагу!

Функционисање државе као партијске а не грађанске огледа се и у чињеници да се повјеравање послова у државним органима и у свим институционалним облицима дјеловања под окриљем државе, нарочито за вршење послова на руководећим мјестима, врши по партијској припадности више него по критеријумима професионалне оспособљености, часности, привржености обавези законитог вршења послова, савјесном и одговорном односу према радним обавезама.

Тенденција приказаног функционисања државе је јака. Непоречно је да онај ко не мора, неће да се одриче оног што му је корисно и што му погодује. То је довољан доказ да без *чврстѡих ѡравних ѡреѡрека* није реално очекивати заокрет ка напуштању поступања у пракси по принципима партијске државе. Довољан је доказ да се уставно утврђење да је Црна Гора грађанска држава детронизира и деградира у пракси и да функционише као и партијска држава.

Тражило је то, није претјерано рећи и обавезивало, нарочито када у држави Црној Гори демократија није учвршћена нити у довољној мјери конституисана, да се уставно утврде:

а) дужност посланика и одборника да у вршењу своје функције заступају интересе народа чији су изасланици, народа у цјелини у држави или јединици локалне самоуправе, и да су у чиновима опредјељивања и гласања слободни од захтјева и опредјељења партија којима припадају; б) макар минимално, кључни елементи процедуре доношења стратешких одлука и системских закона који би уставно обавезивали субјекте који их израђују и доносе да то чине на начин који обавезује на омогућавање научним, стручним инсти-

туцијама и другим облицима научног и стручног рада (тимови и слично), професионалним удружењима, грађанима – када се садржина закона или других стратешких аката односи и на питања од значаја за мањинске народе и друге мањинске националне заједнице, и њиховим облицима организовања – да дају мишљења и предлоге за измјене и допуне пројекта тих закона и других аката; в) обавеза њихових предлагача да о добијеним предлозима заузимају ставове и дају образложење зашто нијесу уважили оне предлоге које нијесу интегрисали у предлоге закона односно других аката. Тражило је и обавезивало да се у уставне принципе уврсте и принципи којима би се обезбиједило да се законима пропишу: а) начин и поступак избора посланика и одборника којим би осигурали лакше остваривање политичких права грађана-бирача у изборним процесима и чвршћа везаност посланика и одборника према народу него према политичким партијама и б) да се повјеравање вршења стручних послова у органима и свим институцијама државе и јединица локалне самоуправе, установама и организацијама које врше јавна овлашћења или послове од јавног интереса, и напредовање у служби, мора заснивати на критеријумима професионалне способности и компетентности, досљедности у поштовању и примјени Устава и закона, савјесности и одговорности у вршењу јавних послова, чиме би се правно изричито учинило нелегалним и нелегитимним фаворизовање партијске припадности као критеријума за повјеравање вршења државних и других јавних послова.

Устав Црне Горе, међутим, упркос очигледности приказане потребе, не садржи ниједну ефикасну препреку појавним облицима описане тенденције устоличавања у пракси партијске државе. Ова „уставна празнина”, ова дефицитарност уставних одређења, оставља *йревише* простора да се изборним прописима и прописима којима се разрађује положај Владе, посланика и одборника даје правна основа за наставак устоличавања партијске државе. Велики је то недостатак Устава, како са становишта ограничења власти тако и са становишта обезбјеђивања принципа грађанске државе.

Констатација да би попуњавање те празнине било на уштрб потребне краткоће Устава не оправдава остављање означене „уставне празнине”, мада је привлачна за журног читаоца. Обим уставног текста не може бити важнији и значајнији од потребе да се уставно утврде, тиме са највећом правном снагом и стабилно дугорочно створе правне препреке устаљеној тенденцији да се функциони-

сање државе Црне Горе остварује доминантно са партијским обиљежјима.

Но, ако не садржи ниједну ваљану и ефикасну препреку, Устав не садржи ниједну забрану да се те препреке утврђују законима и успостављају у пракси, што је добро. Остаје да се очекује да се те препреке законима установљавају.

Снагу уставног утврђења суверенитета грађана као стуба за постојање грађанске државе, које има супстанцијални значај за успостављање у реалности грађанске државе, значајно крњи и слаби рјешење (одредба у чл. 93, став 2) да „шест хиљада бирача” нема право да непосредно подноси предлог закона, већ само „преко посланика кога овласте”. Рјешење које законодавну иницијативу грађана доводи у зависност од политичке воље врхова парламентарних партија. Јер без њихове сагласности, готово је то извјесно, ниједан посланик неће преузети понуђено овлашћење. Рјешење које није демократско. Које битно крњи, готово одузима, право грађана на законодавну иницијативу и снагу тог права уопште. Које је корак назад у односу уставна утврђења у Црној Гори која су важила преко пола вијека. Без брисања овог одређења из Устава у поступку његове промјене, ово се не може отклонити. Може се, међутим, ублажавати разложним и разумним концептом законодавне процедуре.

Није у прилог учвршћивања свијести и значења утврђења да је грађанин носилац суверенитета ни то што се *само* у тој уставној одредби у читавом тексту Устава налази ријеч – грађанин. Што је ријеч „грађанин” изостављена из свих одредаба о људским правима и слободама, о организацији власти, о односима грађана и власти, ма колико да је имплицитно видљив субјективитет грађанина у већини тих одредаба.

Из свега казаног, слиједи закључак: уставно утврђени принцип да је Црна Гора грађанска држава *империјативно обавезује да свако у држави има једнака њрава и једнаку њравну заштитиу, независно од националних, вјерских и друћих особености. То чини да овај уставни ѡринцип ѡиѡнцијално има снају социјалне инѡѡѡрације мулти-националне, мултикултурне и више вјерске сѡруктуре сѡановништва државе Црне Горе, да буде „армаѡура ѡрађанске демократије у вишенационалној заједници”, да употребим формулацију која се често понавља од Томаса Хобса. Потенцијално има снагу чиниоца успостављања и обезбјеђивања хармоније у друштву, заједничке из-*

градње и заједничког прихватања грађанског црногорско-државног идентитета, *домовинској иденитијетету*, са пуним поштовањем посебних националних, културних, вјерских и других идентитета. У мјери у којој се остварује у пракси, грађанска држава је чинилац који омогућава заједничку изградњу грађанског друштва, стабилног и моћног. Укупност садржине и потенцијала концепта грађанске државе, чини да је грађанска држава не само основни уставни принцип већ и основно правно и политичко уставно добро.

б) *Принцип владавине њрава*

„Владавина права”, најкраће и најтачније речено, израз је за *владавину људских њрава и слобода*.

Правно-филозофском и филозофско-политичком садржином коју има појам „владавина права”, парадигматски сажето, исказују се цивилизацијски модерна схватања о држави, њеној улози, изворишту легитимације државне власти и положају грађана у држави. Еманципаторска идеја је садржина и смисао овога појма. Једна од еманципаторских идеја, идеја правне једнакости, правне сигурности, предвидљивости, демократије, у ширем смислу је културолошка вриједност и тековина.

Идеја о владавини права, иако није баш тако формулисана, датира још из античког доба. Налази се у дјелима античких филозофа Сократа, Платона и Аристотела. Исказали су је скупом идеја о једнакости, људској правди, на тој основи заснованих закона и обавези њихове примјене једнако за све слободне људе.

Све досадашње људске цивилизације функционисале су и на владавини неке врсте правила – религијских, обичајних, моралних, државних.

Иако датира још из античког доба, иако су све досадашње цивилизације функционисале и на владавини неке врсте правила (религијских, моралних, државних и других), темеље владавине права успоставиле су позитивне тековине двије револуције – Америчка и Француска, остварене крајем XVIII вијека на тековинама идеја друштвених покрета названих *хуманизам, ренесанса, њросвјетителство*.

На тим темељима у другој половини XX вијека, последице Другог свјетског рата, идеја владавине права добија и свој правни израз и све више постаје и правна обавеза. Све виче се уздиже на ни-

во правне обавезности највишег ранга, уградњом њене суштине у уставе или друге правне акте којима се даје правна снага. Постепено, иако не свеобухватно и не праволинијски у савремености, све више постаје и стварност.

Владавина права је услов за остваривање слободе, демократије, грађанске државе.

Констатовано казује да је велика вриједност што је у Уставу Црне Горе утврђено да се држава Црна Гора „заснива на владавини права”. То уздицање на правни ниво није само правно афирмисање једне прогресивне идеје него има и врло конкретне практичне конзеквенце. Састоје се у утврђењу врло конкретних обавеза чијим извршавањем се постиже да сваким даном све више и све потпуније владавина права постаје стварност Црне Горе.

Три међузависне обавезе, три међусобно зависна налога, међусобно зависне забране, утврђује садржина уставног принципа владавине права. То су:

Прво. Обавеза извршне и управне власти – у чијем саставу је и полиција – судске власти и сваког другог сегмента власти да функције власти врше стриктно у оквирима Устава и закона и на начин у њима прописан, што обухвата прописано и међународним правом које је саставни дио правног поретка Црне Горе (чл. 9 Устава). Стриктно и у оквирима Устава и закона, без обзира на ранг на љевствници државне и друштвене хијерархије, на пријатељске, професионалне, партијске и родбинске везе и друга лична својства. Обавеза која је истовремено и уставна забрана свим сегментима власти да функције власти врше по својим арбитражним одређењима, хтјењима, својим субјективним критеријумима и расположењима. Основни смисао и циљ, не и једини, владавине права и јесте – ограничење власти уставним и законским одређењима, које утврђује представништво народа, и утврђења права народа да непосредно и посредно политички контролише власт.

Друго. Друга обавеза коју утврђује уставни принцип владавине права произилази из непоречиве чињенице, научно и искуствено сазнате и небројено пута потврђене, да у реалном животу постоји и „законско неправо”, како гласи квалификација познатог правног филозофа Густава Родбруха. То јест, из чињенице да се људска права и слободе не крше само неизвршавањем закона него и поступањем у законима рјешења којима се недосљедно не поштују, већ више или мање крше људска права. То је обавеза законодавног орга-

на, Скупштине Црне Горе, и предлагача закона, прије свега Владе Црне Горе као предлагача највећег броја закона, да се у Црној Гори стварају и доносе не било какви закони по квалитету, већ закони чија се концепција и садржина изводе из суштинске људских људских права и слобода; којима се јасним и чврстим правилима осигуравају: индивидуална слобода, разборити и слободни индивидуални активизам заснован на индивидуалној слободи, знањима, савјестима, једнаким шансама свакоме у свему у држави и остваривању других пројективних идеја; забрана укидања или сужавања слобода и права свакоме ко слободу и права не користи на начин којим се повређују права и слобода других, и ефикасна заштитна свега њих демократским институцијама и одлукама комитетних и чврстих институција. Који се у највећој могућој мјери заснивају на истински људској правди, хармонији права, правде и морала, и који садрже рецепцију европских вредности и европских правних стандарда. У којима се наређења, забране, ограничења и обавезе утврђују са њим истовременом људској индигности и достојанства. Којима се утврђује да законом утврђено и прописано једнако важи за свакога – политички јако и нејако, сиромашно и богато, припадника етничких група и позиције, за државне органе, појединце у њима и све грађане. Који неће доуштити да једни лејално могу уживати и више „права“ од законима прописаних, а да други не могу остварити ни енциклопедијална права законима гарантована. Који ће сиречавати вршиоцима власти, економским и другим моћницима да својим одлукама крше људска права и повређују људско достојанство. Који ће усмјеравати, омогућавати и обезбјеђивати да се у реалном животу успоставља и остварује колективна индивидуалних слобода и слобода заједнице. Који неће избјежавати нужно и правично прописивање ограничења слобода сваком ко повређује зајамчена права и других или других, нарушава поредак или подрива државу, већ ће давати и овлашћења државним органима да на основу закона и на законима прописаним начинима, то чине и императивно их обавезати да иако поступају увијек када је нужно, што и није ограничење слобода већ успостављање прејурека њиховима која не оштетују слободу других и заједнице. Који ће утврђивати: а) чврсте забране економским моћницима да приватну својину користе за понижавања људској достојанства и за кршење људских права по основу извршеној рада оних који од њих енциклопедијално зависе и б) императивне обавезе надлежних државних органа и институција да приводе у-

ној њравној одговорности оне који њређују, а законима су обавезани да сјречавају кршење људској досјојанства и њрава њо основу извршеној рада које чине економски моћници.

Синђетички речено, усђавно усђврђење да се држава заснива на владавини њрава усђврђење је обавезе законодавној орђана, њредлађа-ча закона, државе у цјелини, да се ствара праведно право, које је ин-сђрументј обезбјеђивања, у максимално мојућој мјери, људских њрава, исђинске људске а не само законске њравде, а њиховој ођраничавања само када је друшђвено нужно, ради ојсђанка и њерсјекђиве заједнице, реда и моралности у њој.

Треће. Обавеза свих државних орђана да обезбјеђују да се у реалном животју њримјењује само праведно право; да се у најкраћем могућем року мијењају дјелови права чија примјена у пракси потврђује да немају својства праведног права или да нијесу израз „опште воље”; да се и у пракси уважава филозофско-правни принцип надређености „надзаконског права” над „законским неправом”, у значењу које је овим категоријама одредио правни филозоф, познати Густав Радбрух⁷.

Обавеза да се у њроцесима њримјене Усђава, закона и њрава уој-шђе, демократјским њроцедурама сјречава и онемојућава инсђи-тђуције и друђе њихове њримјењиваче да их њримјењују на начин који дојушђа систем арбђиђерне власђи. Систем који је ојаснији и од ауђоритђарне власђи. Да се сјречавају и онемојућавају сви облици дикђађура њолиђичких њарђиђа, несђособних, лиђених, њрисђра-сних и друђих бездушних чиновника, економских и друђих моћника.

Укупност ове три обавезе срж је смисла владавине права и чине да је овај принцип пут који води усђосђављању сушђински цивилизацијских односа између човјека и државе у реалном животју, који води добру у дубљем смислу. Наравно, такве међусобне односе човјека и државе у реалном животу може обезбиједити у мјери у којој у реалности постоји: систем јаких демократских институција и квалитетно демократско функционисање сваког сегмента тог система; развијена демократска одговорност; политички активни грађанин; смјелост и храброст грађана да се разумно акционо боре за пуну владавину права; конституисано јавно мњење. У мјери у којој то постоји, гаранција је за успостављање владавине права у реалном животу

⁷ Густав Радбрух, Филозофија њрава, додаток, Филозофско-њравни чланци, Нолит, Београд, 1980, стр. 292.

У дубљем историјском и структурном смислу и значењу, досљедно остваривање сва три означена садржаја владавине права темељно мијења и природу државне власти.

Садржина прво означене обавезе коју налаже уставни принцип владавине права идентична је са садржином обавезе коју налаже и исказује појам „правна држава”. У том елементу нема садржинске разлике између „правне државе” и „владавине права”.

Владавина права и „правна држава”, као правне и друштвене категорије, међутим, међусобно се значајно разликују.

„Правна држава” успоставља владавину закона, независно од њихове садржине и циља. Велики је искорак у односу на државу у којој влада арбитарност власти и моћника, у којој правни поредак чине „каучук правила”. Она, међутим, може постојати и када закон не одликују правда и правичност, европске вриједности и цивилизацијски правни стандарди. Када су на ниво закона уздигнути воља и интереси доносилаца закона и других правних прописа и када законска одређења занемарују или и негирају права и легитимне интересе, па и егзистенцијалне, појединих дјелова структуре друштва, када њихова садржина није доминантно ни цивилизацијска ни хумана, када закони цементирају неправду и легализују резултате неправде. Успоставља, дакле, владавину „законске правде”, а не истинске људске правде. Не може се порећи, на примјер, да је фашистичка Њемачка била „правна држава”, а резултат те „правне државе” је легализација геноцида. Суштину тога исказује и реченица у литератури Њемачке, која се често цитира: „Хтјели смо правду, а добили смо правну државу”. Са „правном државом” спојиви су ауторитарни облик владавине, репресивни систем, законско минимизирање људских права и слобода, усмјереност „законитости ка ограничавању људске слободе и демократије”. Историјски посматрамо, апсолутистичка држава је први лик правне државе. Држава у којој врх власти има моћ да одређује садржину закона и права уопште, моћ и оријентацију да правом повлашћује једне, а игнорише легитимне и егзистенцијалне интересе других. И када се у њој то право више или мање досљедно примјењује, у њој нема истинских људских права и слобода. Истинску људску правду замјењује законска правда *нејраведној људи*. По својој природи, апсолутистичка држава је антидемократска, па и онда када у одређеним периодима времена дјелује мање или више дјелотворно.

Владавина љрава јестје владавина закона, али је и више од ѿоја. Има шири обухваѿи и вриједносно дубљи смисао. Како је претходно констатовано, обухваѿи и садржину закона и уѿврђење да се њихова садржина изводи из људских љрава и слобода. То чини да је владавина љрава изнад вриједности „љравне државе”. Само ако „правна држава” има законе и право уопште са садржином и оријентацијом какве подразумијева владавина права, појам „правна држава” добија нову садржинску димензију, нови квалитет и тада правна држава и владавина права, мјерено са становишта правде и правичности, постају појмовне ознаке за исту садржину.

Владавина права претпоставка је демократије и чврст инструмент обезбјеђивања њеног остваривања у реалном животу. Јер демократија претпоставља и подразумијева правно регулисање процедура, овлашћења, односа, оквира за дјеловање. Без стабилних и чврстих процедуралних правних правила и правно прописаног начина одлучивања, нема трасе, чврсте и стабилне, за свакога јасне, успостављања демократских процеса. Правила којима се успоставља ред утврђују права и узајамне обавезе, која не спутавају разумну спонтаност и имају друге квалитете, претходно казане, које подразумијева владавина права. Нема демократије ни са правним правилима које не одликују квалитети, претходно констатовани, које подразумијева владавина права. Као идеја и као облик друштвеног поретка, демократија је, дакле, зависна од сва три претходно приказана елемента садржине коју подразумијева владавина права. Демократија се и не може остваривати у објективно могућој мјери без владавине права. Историја увјерава да је сваки историјски облик демократије оствариван и заштићиван само у мјери у којој је остваривана владавине права.

Немјерљиво је значајно уставно утврђење да се држава заснива на владавини права. Али, само за себе није гаранција да ће владавина права постати реалност у животу. У животу се владавина права не постиже једним чином, једном уставном нормом или са неколико њих, ма колико да су квалитетне. Постизање владавине права у реалном животу претпоставља и подразумијева постојање и досљедно остваривање система више правних принципа, инструментата, средстава, ефикасно и квалитетно функционисање система јаких демократских институција, уставно и законско прописивање демократских процедура одлучивања, развијену одговорност, досљедно остваривање и ефикасну заштиту свега тога. Само под

тим условима постоје услови да уставно прописана владавина права постане животна реалност.

Да ли је то осигурано Уставом Црне Горе?

Утврђени су у Уставу Црне Горе принципи неопходни за успостављање владавине права у животној реалности Црне Горе. То су уставни принципи: уставност и законитост; независност судства; да судови суде на основу и у оквиру Устава, закона, потврђених и објављених међународних уговора (било би сагласније уставном принципу о примату међународног права утврђеном одредбом у члану 9 Устава да је у ово одређење укључена и обавеза да суде и на основу „општеприхваћених правила међународног права“); да Уставни суд отклања из правног поретка сваки закон или његов дио несагласан са Уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима и сваки други правни пропис који није сагласан са законом (чл. 149). Утврђена је обавеза државних органа, свих и сваког појединачно, да своје дјеловање врше сагласно Уставу и законима и обавеза сваког субјекта у друштву да поступа сагласно уставним и законским одређењима. Заштитник људских права и слобода, црногорски Омбудсман (чл. 81) обавезан је да предузима мјере којима се обезбјеђује владавина права у пракси. Утврђена је и обавеза представничких органа, Скупштине Црне Горе и скупштина јединица локалне самоуправе да врше контролу законитости рада извршних и управних органа.

Грађанима и њиховим облицима асоцијација уставно је гарантовано право, не институционално и правно довољно обезбијеђено – што је мањкавост Устава – на активно дјеловање – појединачно и организовано кроз професионална удружења и разне облике цивилног друштва, путем јавних гласила – у процесима доношења закона и других одлука, којим могу утицати да њихова садржина буде адекватна суштинским захтјевима владавине права. Грађанима је гарантовано и право на „уставну жалбу због повреде људских права и слобода зајамчених Уставом након исцрпљивања свих дјелотворних правних средстава” (чл. 149). То су уставно гарантовани путеви и облици слободног дјеловања и ангажовања грађана за остваривање владавине права.

У државној структури, наглашеним ријечима исказује се приврженост владавини права. У животној реалности, међутим, не може бити владавине права, као што не може бити ни грађанске државе, када и док кључни органи власти своје дјеловање не заснивају до-

сљедно на поштовању фундаменталног уставно утврђеног права да је „грађанин носилац суверенитета”, када и док њихову улогу, на начин претходно описан, фактички преузимају врхови руководства парламентарних политичких партија. Поготову када усмјереност, садржину и циљеве њиховог дјеловања доминантно одликују национални набоји или националистичке искључивости. Остваривање посланичке и одборничке функције *по партијском директивизму* и није одлика владавине права, као што није ни својство грађанске већ партијске државе. То је владавина партијских олигархија, а не владавина права. То члановима *Скупштини Црне Горе, члановима законодавне ордана државе и члановима народних представништва у јединицама локалне самоуправе, одузима индивидуалну слободу. Одузима им право и слободу да по свом разуму и уму, са лично одговорношћу и храбро, одређују концепцију и садржину закона, других прописа и одлука, а законодавни орган државе и скупштина јединица локалне самоуправе у процесима вршења функција ставља у позицију да се испољавају више као предстваништва партија него као истинска предстваништва народа.* Са становишта владавине права и суверенитета грађанина, нема разлике да ли је партијски директивизам једне партије или више партија. То је начин којим се поткопавају снага права и есенцијална садржина владавине права и велика је опасност за владавину права, као и за грађанску државу, у реалном животу. У Црној Гори више од просјека зато што у њој нема конституисаног општег јавног мњења које би континуираним демократским притиском на власт утицало да се владавина права и грађанска држава у пракси остварују како Устав налаже.

Из казаног слиједи: у приличној мјери уставно су утврђени и могућност и обавеза да владавина права сваким даном све више постаје стварност. Ма колико да је то вриједно и значајно, ма колико да уставна снага даје основ за очекивање да ће обавезе бити извршаване, стварност казује: колико ће бити владавине права у реалном животу зависи од тога колико ће се на знању заснивати израда права и законодавни процеси, да ли ће демократски односи одликовати начин остваривања власти, којим темпом ће се у функционисању државе Црне Горе снажити својства грађанске државе и потискивати пренаглашеност елемената партијске државе, пренаглашена моћ утицаја партијских интереса које осамостаљено формулишу ужи врхови руководства парламентарних партија у процесима функционисања државе.

в) *Принцип да је Црна Гора
„и држава социјалне правде”*

За разумијевање уставног утврђења да је Црна Гора „и држава социјалне правде”, више него за било које друго уставно утврђење, значајни су садржина и порука законске изреке која гласи: „*Ко само ријечи законске знаде, њај још закон не зна, док му не схваћи разум и смисао*”⁸, коју је науци и животу оставио знаменити словенски великан у науци, законописац и правни класик, Валтазар Богишић. Значајни су зато што журни читаоци и они који социјалну правду подређују заштити профита, громогласно тврде да је уставно утврђење овог принципа негација слободе предузетништва, слободног тржишта, права својине, да је од судбинског значаја алтернатива: или слобода предузетништва и слободно тржиште или „социјална држава”, и да обоје не може заједно! Значајни су и зато што је разумијевање садржине и смисла овог уставног утврђења веома битно за разумијевање уставног утврђења *карактера државе* Црне Горе и свеукупног њеног уставног уређења.

То налаже да се утврде и схвате „разум и смисао” овог утврђења, како налаже цитирана изрека. Прије свега да се констатује: ријеч је о друштвеној правди, а не о некој уравниловки. О правди која је услов хармоније и хуманости сваке друштвене заједнице, која је императив друштвених потреба и услов напретка друштва као цјелине.

Уставно утврђење да је Црна Гора „и држава социјалне правде”, не негира ни слободу предузетништва, ни слободно тржиште, ни законито стицање својине у неограниченом обиму! Њиме се само утврђује *једна од више функција државе* Црне Горе. Функција да *осијурава*, у неопходној мјери, *да свако у друштву осигурава своја људска права и слободе сагласно уставној гаранцији*, да отклања или ублажава *лоше посљедице апсолутизовања до екстремних крајности и неправно и неправдано уставно гарантовање слободе предузетништва и слободе пословања по тржишним законитостима*. Истовремено се овим утврђењем *исказује етичко стање*, са *филозофско-политичком садржином* – *да људска егзистенција и егзистенцијална људска права имају примање пред екстремним извођењем било којеј принципима и пред захтјевима за максимализацију ефеката појединих принципа у користи појединих субјеката до мје-*

⁸ *Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору*, од 1888. године, члан 993.

ре која онемоћућава осјиваривање друштвено неопходних ефеката других принципа једнакој уставној и животној рани и бићних за изградњу хуманој и просјеритијетној друштва. И становишће да се држава Црна Гора изграђује као хумана заједница, са системом мишљења и дјеловања на принципима филозофској правца познатог под именом хуманизам. Правца који одликује, уз многу другој, и становишће да је право на правду највеће право!

То је суштина и смисао овог уставног утврђења.

Ни наука ни научно освијетљено искуство не дају основ за постављање дилеме: или слобода предузетништва, слободно тржиште и гарантовање својине или „и држава социјалне правде”, било да се поистовјећују или не поистовјећују садржине појма „социјална држава” и уставног одређења „и држава социјалне правде”. Напротив, научна знања, историјски и цивилизацијски захтјеви и животне чињенице императивно налажу: и слобода предузетништва, слободно тржиште, гарантовање својине, „и држава социјалне правде”. Све истовремено! Такође императивно налажу да се ниједан од тих принципа, укључујући и принцип социјалне правде, не апсолутизује и не примјењује са искључивостима. Јер у читавом свијету аксиоми су: нема права без обавеза, својина има и друштвену функцију и продукти који се постижу њеном употребом нијесу света недодирљива икона. На овој развојној етапи и у сада сагледивој будућности не може бити другачије. Објективно, нема ниједан основ да Црна Гора буде изузетак. Ништа није и не може бити другачије ни у времену историјски условљене трансформације друштвене својине у приватну. Нити је циљ те трансформације мијењање историјски изграђеног, исконског, конститутивног својства својине – да има и друштвену функцију.

Казано је разумљиво, логично и јасно. Распрострањеност и категоричност цитираних тврдњи, ипак, захтијевају и анализу која потврђује казано.

а) Наука и научно освијетљено искуство доказују да су кључни чинилац развоја слободно предузетништво, бизнис, слободно тржиште, а не државни механизам. Задатак државе је да осигурава правну сигурност својине и обезбјеђује њену ефикасну заштиту. То обавезује да се до максимално могуће мјере отклањању баријере слободи зачињања и изласка из бизниса (уласка у бизнис и изласка из бизниса); да се обезбјеђују: пуна слобода организације и дјеловања сваког предузетничког облика организовања, повезивања

на тржишту, отвореност привредног пословања; да се стално увећава обим слобода на сваком од ових подручја. То и јесте садржина слободе предузетништва и слободног тржишта. Обавезује да се са најјачом правном снагом гарантује и ефикасно штити неограничено законито стицање и посједовање својине. У мјери у којој се све то остварује у реалности, постижу се и обезбјеђују слобода предузетништва, слободно тржиште и својина права. То осигурава пут размаха предузетништва, јачања потребне предузетничке иницијативности, сигурности, предузетничког оптимизма и самопоуздања.

Ништа од тога не ограничава, не одузима, не искључује уставно утврђење да је Црна Гора „и држава социјалне правде”. Наравно, не ограничава и не искључује до границе од које почиње њихово апсолутизовање и њихово извлачење до екстремних крајности. Принцип социјалне правде, напротив, тражи и императивно налаже њихово гарантовање са најјачом правном снагом и остваривање у реалности, јер су неизоставна претпоставка стварања материјалне основе за остваривање социјалне правде.

Цјелина садржине Устава, укључујући и утврђење да је Црна Гора „и држава социјалне правде”, напротив цитираним тврдњама, обавезује државу да ствара услове за слободу бизниса, улагање капитала у пројекте развоја, отвореност тржишта, ефикасну заштиту својине. И да развија свијест о важности и значају бизниса, слободе предузетништва и слободног тржишта за развој друштва у цјелини.

Са друге стране гледано, нема аргумената да социјалну правду искључују слобода предузетништва, слободно тржиште и својини иманентна друштвена функција, сем ако се и када се апсолутизују екстремним крајностима које доводе до извитоперивања њихове праве суштине. Напротив, животни токови доказују да без поштовања људских права и слобода, чији је интегрални дио право на правду, које је, како је већ казано, највеће право, које обухвата и садржаје који се зову социјална правда, нема слободног друштва, слободних грађана, ни праве слободе у предузетничкој и тржишној сфери. Ако и када у објективно могућој мјери људска права и слободе, чији је интегрални дио и социјална правда, не прожимају предузетништво и слободно тржиште, ако и када се не поштује чињеница да је у природи својине и њена друштвена функција, да је то један од елемената који конституишу садржину својине, не може се ни говорити о слободи предузетништва и слободном тр-

жишту, већ о њиховом тоталитаризму. Другачије не може бити ни у околностима транзиције од колективне у приватну својину.

б) Уставно одређење да је Црна Гора „и држава социјалне правде” оспорава се и тврдњом да се тим утврђењем онемогућава оно што, према актерима те тврдње, логично и императивно налажу слобода предузетништва, слободно тржиште и својина. Онемогућава предузетницима да у *цјелини* располажу профитом који остварују њихове компаније и успостављање политичког и економског система „саморегулишујућег тржишта”. Система у коме „главни актери тржишта, међусобним договарањем, суверено одлучују и утврђују колико и када ће издвајати за друштвене потребе”, а „само када се они не договоре о томе и док се не договоре, држава има право да то утврђује”. Система у коме представништва народа – коме припадају и власници фирми које стварају профит и упослени у њима – *немају право да законима и актима јединица локалне самоуправе одлучују о томе, сем када изостане договор актера тржишта*.

Слобода предузетништва, слободно тржиште и својина, не садрже и не подразумевају, чак и не имплицирају, право власника компанија да суверено и самостално располажу „*цјелином* профита створеног предузетничким дјеловањем”, нити успостављање такозваног „саморегулишујућег тржишта”, нити обавезују „да се на тој основи мора градити правни и економски систем и да се све томе мора подредити”. Томе се противи и историјски условљена и за опстанак друштвене заједнице нужна обавеза свакога да, према свом материјалном стању, доприноси обезбјеђивању услова за *остваривање владавине права у свим областима, што обухвата и области социјалних потреба*. Противно је то и чињеници да је у профиту који власници компанија остварују њиховим дјеловањем садржан и дио који је резултат коришћења благодети природе, која припада свакоме и друштву као *цјелини*; коришћења саобраћајне и читавог разуђеног сплета мрежа инфраструктуре друге врсте, које је створило читаво друштво; коришћења кадрова школованих средствима друштва – из чега произилазе и њихове обавезе према друштву. Обавезе да, на принципу праведности и према својим могућностима, доприносе обезбјеђивању материјалних средстава за друштвено и економски неопходно: континуирано унапређивање образовања, културе, науке, здравствене заштите, очување природе и заштите човјекове околине; стварање учено способних кадрова у рационалном државном механизму, у сервису у служби еконо-

мије али и у служби свих других дјелатности и друштва у цјелини; изграђивање инфраструктуре и унапређивање општег друштвеног стандарда; и остваривање права на људску егзистенцију и људско достојанство оних који „немају материјалних могућности да остварују та егзистенцијална права”, који су у нужди и док су у нужди.

Јапан је у савремености најочигледнији примјер да је потребни обим издвајања из профита за развој културе, образовања, науке и иновација, не само претпоставка већ и гаранција за стабилан и дугорочно осигурани развој економије једног друштва.

Животно искуство непорециво доказује да трка главних актера тржишта да осигурају што већи профит за задовољавање личних планова и потреба, па и за луксуз, неотклоњиво продукује: похлепни материјални интерес, егоизам и одлучну усмјереност континуираног избјегавања и игнорисања обавеза према друштву. Евидентно је да и они који ни уз помоћ читавих тимова прецизно не могу знати шта и колико имају, ни они бројнији који једва знају шта и колико имају, дјелима показују усмјереност да до могућег максимума избјегавају, у правилу, да доприносе обезбјеђивању остваривања права на људску егзистенцију и људско достојанство оних грађана који „немају могућности да то обезбјеђују”, који без помоћи немају услове за егзистенцију, који су у „нужди и док су у нужди”, и задовољавању других означених друштвених потреба.

Та усмјереност актера тржишта не даје основ, у правилу, да се обезбјеђивање материјалних средстава за друштвене потребе и за обезбјеђење егзистенцијалних права и људског достојанства оних који су „у нужди и док су у нужди” решава на принципима „саморегулишућег тржишта” и „договорима актера тржишта”. Напротив, довољно је снажан доказ да је то једна личним интересима мотивисана жеља, у садејству са небригом за обим неопходних друштвених потреба.

До сада није нађен начин који би био примјеренији за континуирано и сигурно обезбјеђивање материјалних средстава за означене потребе, који би био ближи правичности, од прописивања обавеза законима и прописима јединица локалне самоуправе, *које до носе изабрана њредсџавнишџива народа*. Обавеза компанија, као и других субјеката, колико и када да из профита издвајају за означене друштвене потребе, које обухватају и потребу за задовољавање социјалне правде. Није у изгледу проналажење примјеренијег начина ни у сада сагледивој будућности. Такозвано „саморегулишујуће тр-

жиште” за то није примјерено, у догледно вријеме. Историјски је то условљено. Историјске развојне етапе не могу се прескакати.

Друго питање је одређивање, законима и прописима јединица локалне самоуправе, мјере обавеза доприноса за друштвене потребе из профита. То се мора одређивати разумним и разложним самјеравањем реалних друштвених потреба, са једне стране, и друштвене потребе да се не доведе у питање развојни успон предузетништва. Индикатори за та одређења су: скуп и склоп људских права и слобода, основни уставни принципи и дужност државе да обезбјеђује њихово остваривање и рационално задовољавање; дужност државе да обезбјеђује материјална средства за задовољавање потреба у образовању, здравству, науци, култури, за оспособљавање рационалног државног механизма да ефикасно и квалитетно врши државне функције као сервиса економије, дјелатности у свим областима и грађана и да ствара друштвени амбијент за квалитетан живот свих грађана и да при томе у максимално могућој мјери ствара услове за предузетништво и бизнис сагласно чињеници да су предузетништво и бизнис кључни чиниоци просперитетног развоја друштва у цјелини, да ствара амбијент који ће одликовати европски стандарди у свим областима. Увијек са динамичним промјенама зависно од развоја. То није лако, али је могуће. Свака економска политика слободног економског пословања која не укључује и обавезе према друштву, социјални аспект у економском субјекту и према друштвеној заједници, није интегрална, није сачињена са холистичким приступом.

Другачије речено: једно су економске слободе, које чине слобода предузетништва, слобода економског организовања, слобода од административних баријера које спречавају или отежавају економско дјеловање, слобода економског стваралаштва у производњи и промету, отвореност тржишта, што јесу подручја обезбјеђивања и афирмисања индивидуалне слободе као вриједности која је предуслов свих слобода и економских слобода, друго је ко и како да одређује шта су друштвене потребе и како их задовољавати, а треће је како одређивати те друштвене потребе и висину средстава неопходних за њихово задовољавање.

в) Разложно је тражити и одлучно се борити да државни механизам буде рационалан, управљачки способан, одговоран, учено оспособљен за вршење свих функција државе, да штити својину и обезбјеђује поштовање уговорних обавеза. То није спорно. Као

што није спорно да је то стварна потреба и реални интерес предузетничких структура.

То не подразумијева, нити налаже, међутим, устоличење концепта микро/мини/минималне државе. Концепта чија суштина није, како се објашњава, обезбјеђивање рационалног државног механизма – што је потреба и обавеза сваке државе у сваком облику, била мала или велика – него одузимање држави њене регулаторне функције у економској сфери и преношење те функције на такозвано „саморегулишујуће тржиште”, на кључне актере тржишта, да они „договорно и самостално утврђују и прописују колико и када из профита издвајати за друштвене потребе, а само ако се и када се не договоре, да ту функцију врши држава”, што би неотклоњиво изазвало неизвјесност и несигурност у задовољавању *еџисџиџениџалних* друштвених потреба на свим другим подручјима друштвене сфере и у негативном правцу промијенило положај грађана. Концепта који је као теоријска идеја стар око један вијек, а никада и нигдје до сада није реализован у пракси, па ни као експеримент, чија би реализација *краџкорочно сиџурно џоџодовала бизнису*, краткорочно била корисна бизнисменима, али и краткорочно и дугорочно угрозила просперитет друштва *као џјелине*. Нема ниједне чињенице која би доказала да би то *дуџорочно* било корисно за *бизнис*.

Концепт државе и њене улоге мора се заиста градити и са становишта тражења одговора на питање: шта је најбоље за бизнис, а да то не доводи у питање просперитет друштва као *џјелине*. Не може се, међутим, градити *искључиво* са те позиције. Мора се градити са позиције шта је најбоље за *друшџиво* у *џјелини*. Са холистичким приступом. Наравно, уважавајући чињеницу да је бизнис, а не државни механизам, кључни чинилац развоја.

Уставно утврђење да је Црна Гора држава „социјалне правде”, дакле, одазив је на историјски условљен и друштвено прогресивни захтјев да држава обезбјеђује задовољавање оних друштвених потреба без чијег задовољавања нема ни остваривања људских права и слобода, ни просперитета џјелине Црне Горе, а ни дугорочног економског просперитета. Утврђење је обавезе државе да регулативном функцијом, једнако за све, неутралише и отклања, у могућој и разумној мјери, посљедице настајања продуката садејства стихијности и суровости тржишта и похлепе материјалног еџоизма актера на тржишту, што резултира не само драстичним економским неједнакостима већ и раздирањем социјалне кохезије и јединства државе.

д) Уставно утврђење да је Црна Гора „и држава социјалне правде” сагласно је са суштином савремене и модерне научно утемељене либералне теорије о концепцији државе и друштва. Јер задржавајући бригу за заштиту грађанина од државе у центру своје садржине, савремена либерална теорија о концепцији државе и друштва садржи и филозофско-политичко становиште, филозофско-политичко учење, да држава има, на савременом степену развоја и да мора и имати, улогу да обезбјеђује прогрес образовања, културе, науке, здравства, социјалног осигурања, да помаже слојеве становништва који су у нужди и док су у нужди, и да на рационалан и креативан начин отклања неправде које продукују суровости стихије тржишта и занемаривање од актера тржишта социјалних и других друштвених потреба.

Ово утврђење није супротно ни слободи предузетништва. Јер слобода предузетништва дугорочно не може да даје ефекте без задовољавања означених друштвених потреба. Без тога настају колизије интереса, штрајкови, социјални сукоби, нестабилност, са свим негативним посљедицама, за бизнис и цијело друштво. Слобода предузетништва *дугорочно* обезбјеђује економски просперитет и стабилност друштва само кад се у држави успостави здрава синтеза и равнотежа те слободе и разумних захтјева за рјешавање социјалних проблема и других друштвених потреба.

Концепт државе социјалне правде је сагласан и са основним принципима и одређењима ревидиране (1999) *Евројске социјалне повеље*, са њеним правилима заштите економских и социјалних права.

и) Принципи да је Црна Гора еколошка држава

Уставним утврђењем да је Црна Гора *еколошка држава*⁹ утврђен је однос државе и човјека према природи и праву будућих генерација на очувана природна добра. Није ово утврђење оригинална кре-

⁹ Није први пут овим Уставом утврђено да је Црна Гора еколошка држава. Народна скупштина Црне Горе, 1991. године, усвојила је *Декларацију о Црној Гори као еколошкој држави*. Њоме је утврђено стратешко опредјељење да се Црна Гора развија у складу са еколошким принципима и захтјевима, на принципима одрживог развоја. У Уставу Црне Горе од 1992. такође је утврђено да је Црна Гора еколошка држава. Године 2000, Црна Гора је усвојила и стратешки докуменат *Правци развоја Црне Горе као еколошке државе*. Одређење у Уставу од 2007. године исказује и потврђује опредјељење које траје готово двије деценије.

ација ни Устава Црне Горе ни Црне Горе, већ рецепција филозофско-еколошког приступа људском животу, који је постао обиљежје глобалног људског идентитета¹⁰, иако су ријетки устави у свијету који садрже ово утврђење. Остварење је идеја и циљева исказаних *Евројском повељом о заштити околине и здрављу* (1989). Вриједносно је и циљно утврђење којим се утврђује скуп и склоп обавеза и права, чије остварење није ствар тренутка, већ процеса. Утврђење је које је дјелотворно и оправдано, као и постојање разноврсних вриједносних утврђења и одређења у уставним текстовима широм свијета. Није, дакле, правно констатовање да су у стварности државе Црне Горе достигнути пуни и врхунски еколошки стандарди.

Намјена овог текста није филозофско разматрање тематике еколошког приступа животу. Нужно је, међутим, ради разумијевања разлога констатованог уставног утврђења, његове садржине, домета његовог дејства, његовог значаја за будућност, подсјетити на основне елементе овим утврђењем реципираног филозофско-еколошког приступа животу.

Филозофско-еколошки приступ животу заснован је на знањима о постојању међузависности људског живота и природе. На знањима и становиштима које све више афирмише грана социолошких наука која се јавља у ембрионалним облицима са називом *Социјална екологија*. То су знања и становишта: „Човјек живи усред живота који такође хоће да живи”. „Човјек мора себе да одреди као човјека не само у друштву већ и у природи”. „До сада су морална мјерила била ограничена на односе према другим особама, дошло је вријеме да се она универзализују”. „Људи и природа чине дио једног јединственог универзума, уоквиреног стријелом времена”. „Човјек је постао средиште уништавања и загађивања природе”, „државе не дјелују и не врше своје функције да спречавају деструкцију природе. Једно и друго резултира опадањем квалитета живота”. „Еколошка свијест није пробуђена у неопходној мјери”. „Не развија се модерно еколошко мишљење и запоставља се учвршћивање и значење еколошке свијести и индивидуалне екологије”. „Занемарује се

¹⁰ Видјети: *Миленијумску декларацију Уједињених нација*, која је преточена у *Миленијумске развојне циљеве*, *Медијеранску стратегију одрживог развоја*, *Евројску повељу о заштити природе и здрављу*, програм УНЕСК-а *Човјек и биосфера*, *Декларацију из Рио*, *Декларацију из Јоханесбурга са Планом њене имплементације*, и *и*ако даље.

чињеница да су ограничени и природни капацитети”. „Изван паролa и прокламација, недовољно се чини у еколошкој области”. „Нужан је преокрет у понашању држава и свих субјеката у њима према природи”. „Наука, образовање и право имају посебно одговорну улогу и моралну обавезу на подручју еколошком”. „Свака средина има и специфичности на еколошком подручју”, условљене „логиком њене ситуације и конкретним околностима и могућностима”, као и „специфичне параметре за успостављање односа човјек и природа”.

Та и таква међузависност човјека и природе, указује садржина *Социјалне екологије*, захтијева да се и *йравно рејулише* не само дужност човјека према човјеку већ и дужност према природи сваке особе, сваког облика људског организовања и државе.

Указује се и на неопходност уочавања директне испреплетености али и нијансираних разлика између појма *екологија* и појма *заштита животне средине*. Констатује се да је појам *заштита животне средине* име за *дјелатност* усмјерену на спасавање од разних облика деструкције и уништавања шума, земљишта, зелених површина, природних ријеткости и љепота, од загађивања ваздуха и вода, а да је појам *екологија* обухватнији. Обухвата све то и још: *стварање новој културно-еколошкој обрасца и еколошке културе људске врсте*. Обрасца чија је основна садржина разумијевање да је људска врста саставни дио јединственог универзума иако постоји и релативност тог јединства, да постоји међудјеловање свих облика живота у земљиној орбити, и на том разумијевању грађење свијести, увјерења и вјеровања да је за човјека, за сваки народ, за људску врсту, драгоцјено, у максимално могућој мјери, чувати и штитити природу као људско добро, да је могуће, да се по природи ствари, у динамичној и еволутивној развојној перспективи, морају усклађивати развој и очување природе, да „људи немају право да смањују животне вриједности природе сем колико је неопходно за људску егзистенцију”. То је доктрина која има за циљ постизање да се констатована знања и схватања настане у људским умовина и да се тим путем ствара *још један људски идентитет*. У литератури се назива друштвено-биолошки. Идентитет који, као и сваки други идентитет, има моћ да опредјељује понашања и дјеловања. *Заштита животне средине*, дакле, *екологија* је на дјелу”.

Наглашава се да је „еколошка проблематика комплексан феномен” и да њено „научно изучавање мора имати своју теорију, своје методе, стратегију, тактику и средства”.

Мотиве, разлоге, смјер дејства, циљеве, значење и значај утврђења у Уставу Црне Горе да је Црна Гора еколошка држава освјетљавају цитирана знања, заједно са чињеницом да Црна Гора има изузетно вриједно разноврсно природно богатство¹¹, да оно – иако су последњих година проширени и свијет и чињења у прилог заштите човјекове околине – у довољној мјери није заштићено (испод европског просјека је заштићено) од интересно-профитног девастирања. И чињеницом да будућност живота на територији Црне Горе пресудно зависи од тога да ли ће се у максимално могућој мјери очувати њена природа, да ли ће се њени ресурси искоришћавати на нивоу нужног, рационално и сврсисходно.

У том контексту неопходно је и једино је исправно сагледавати садржину, смисао и оправданост уставног утврђења да је Црна Гора еколошка држава. Сагледавање садржине и смисла овог утврђења са апстрактним приступом, ван констатованог контекста, не води правом разумијевању овог уставног одређења. У овом контексту сазнаје се да је уставним утврђењем овог принципа уставно утврђен један скуп и склоп уставних обавеза и права. Обавеза свакога да *чува* природу и доприноси унапређују животне средине и право свакога „на здраву животну средину”, „на потпуно и благовремено информисање о стању животне средине” и на „утицај приликом одлучивања о питањима од значаја за животну средину”, и *йосебна обавеза државе* да, осим да чува и унапређује животну средину, *шиишии* природна добра од сваког облика девастације и уништава-

¹¹ На релативно малом простору, површине од 13. 812 квадратних километара, колика је површина Црне Горе, налазе се разнолике изузетне природне ријеткости. Међу њима су: Бока Которска, највећи и најљепши залив у Јадранској регији; највеће језеро на Балкану – Скадарско језеро; природни и језерски драгуљи – Биоградско језеро (у прашуми, на надморској висини од 1094 метра); Црно језеро (на надморској висини од 1418 метара); више глечерских језера на планинама, од којих је једно на надморској висини од 2500 метара; ријетко дубоки и изузетно лијепи и уникатни кањони, уврштени у „природне ријеткости”, ријека Таре, Мораче и Комарнице; око 293,5 километара дуге морске обале, са уским обалским појасом и ријетко лијепим плажама, са специфичним пејзажним вриједностима; знаменита планина Ловћен; планински вијенци планина Дурмитор, Сињајевина, Бјеласица, Комови, са предјелима нетакнуте природе и пејзажним вриједностима, и тако даље.

ња и да спречава њихово коришћење преко границе друштвене нужности (члан 23 Устава, који је у дијелу о људским правима и слободама). Да чува и штити *природни капитал*.

Уставно наглашено акцентирање обавезе „*и посебно државе*” да чува природу, утврђење је обавезе државе да врши надзор како свако у држави извршава уставно утврђене обавезе према природним добрима; да своје дјеловање и дјеловање сваког другог мјери и еколошким стандардима; да спречава и обезбјеђује да се на читавој територији државе поштују еколошки захтјеви и еколошка правила; да се природни ресурси, драгоцени природни капитал, разумно користе, да се не рабују више него што диктира друштвена нужност; да систем образовања, васпитања и укупну духовност усмјерава и у правцу успостављања еколошке колективне и појединачне свијести и стицања знања о вриједности здраве друштвене средине за квалитетан живот људских бића; да знање са тим квалитетом не стичу само организовани љубитељи природе већ и све већи дио свих грађана. Утврђење је обавезе државе да се стара и о изградњи култивисаног односа човјека према природи, све већем ширењу и коначно доминацији еколошке етике и холистичке представе о интегралности људског живота и природе. Да се то чини са снагом која ће доприносити ширењу и учвршћивању тих погледа и знања далеко више од административно донесених стратегија. Уставно је утврђење које „*тјера и има потенцијал да натјера државне органе, власт*”, да стварају и јачају институције које ће квалитетно управљати природним ресурсима, да се уводи и уведе систем интегралног управљања *природним капиталом*, да мјерама заснованим на закону и у законима прописаним поступцима, одлучно, без уздржавања из било којег разлога, онемогућавају и спречавају девастирање природе и загађивање животне средине, да обезбјеђују одговорност свакога у државној структури за неизвршавање својих обавеза у овој области, да се старају да еколошки циљеви динамично и све више постају чињеница у стварности.

Утврђење је које обавезује државу и све друге релевантне субјекте у њој да се установљава и стално унапређује *нови развојни модел, нови развојни тип, који ће одликовати разумни и разложни баланс економских, социјалних и еколошких параметара развоја*. То је, иначе, принцип који захтијева концепт модерне државности, који има за циљ отклањање захтјева и дејства елемената несавршености тржишта. Елемената који све, апсолутно све, подређују профиту.

Све претходно казано основ је да се констатује: уздизање на уставни ниво утврђења да је Црна Гора еколошка држава веома јако утврђује круг права човјека изузетно важан за квалитет људског живота, у садашњости и будућности, и изузетно важне обавезе и одговорности државе за стање на изузетно важном подручју. Уздигнуто на уставни ниво то утврђење чврст је, подстицајан чинилац и ослонац за континуирано децентрализовано друштвено организовање и дјеловање у правцу остваривања еколошких циљева и за државу да предузима мјере са истим циљем.

*г) Принцип/утврђење да држава Црна Гора
„јамчи и штити права и слободе”*

Уставним принципом, уставним утврђењем, да држава Црна Гора јамчи и штити људска права и слободе обухваћено је гарантовање и заштита корпуса људских права и слобода утврђених одредбама у члановима 17 до 80 – што са одредбама којима се утврђују институције, инструменти или средства за њихову заштиту чини безмало половину укупног уставног текста – и свеукупних права и слобода гарантованих и заштићених међународним правом, које је, по императиву Устава (одредба у чл. 9), саставни дио правног поретка Црне Горе. Описно речено, гарантовани су и заштићени и свако право и свака слобода утврђени у: *Универзалној декларацији о људским правима, Међународном пакту о грађанским и политичким правима, Декларацији Уједињених нација о људским правима, Конвенцији Уједињених нација о укидању свих облика дискриминације, Конвенцији о ројсџу, Евројској конвенцији за заштити људских права и слобода и више протокола који је слиједе, Евројској конвенцији о сиречавању мучења и нечовјечних и понижавајућих казни и постојања, Оквирној конвенцији за заштити људских права националних мањина, Евројској повељи о регионалним и мањинским језицима, Евројској социјалној повељи, Евројској повељи о локалној самоуправи,* и у свим другим потврђеним и објављеним међународним уговорима и свим другим актима који садрже општеприхваћена правила међународног права.

Гарнтовање и заштита обухвата права а) појединаца у односима са другим субјектима у друштву, б) појединаца у односима са државом и в) сваке људске особе према добрима која обезбјеђују добробит друштва и свакога у његовом саставу. Заштићени су тјелесни и

духовни интегритет сваке људске особе, једнакост свакога пред законом независно од личних својстава, својина, право на политичко и професионално удруживање и низ других заштитних објеката. Једнако сваком грађанину, независно да ли је припадник већинског народа или „припадник мањинских народа и других мањинских националних заједница” (уставна формулација, чл. 79). Ради обезбјеђивања њихове правне једнакости, припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница уставно је гарантован и заштићен (чл. 79-80) и посебан каталог људских права и слобода, које они могу уживати појединачно и заједнички (шире о овом у редовима који слиједе).

Уставно је гарантован и заштићен, дакле, скуп и склоп људских права и слобода на нивоу држава развијене демократије и водећих идеја цивилизације. Наравно, степен њиховог остваривања и њихове заштите у реалном животу зависе од организованости и способности институција државе, што ће показати животни токови у времену које долази.

Савремена листа правно гарантованих и заштићених људских права и слобода није затворена. Развитак цивилизације, као и до сада, увећаваће их.

Чињеница да се одредбе о људским правима и слободама у уставној систематици налазе у другом дијелу Устава Црне Горе, одмах иза *Основних одредби*, исказује да људска права и слободе имају велики значај и улогу у уставном поретку: да се читаво уставно уређење заснива на уважавању и заштити људских права и слобода; да је по људским правима и слободама моделирано читаво уставно уређење; да је поштовање слободе и права појединца изнад и испред свега другог. Исказује да је циљ њиховог утврђења – добробит појединца и заједнице, а не истицање апстрактних вриједности. Исказано је да се држава обавезује да све њене функције, укључујући законодавну, или прије свега њу, врши са пуним и досљедним поштовањем људских права и слобода. Само са таквим третирањем људских права и слобода могући су у реалности грађанска држава, владавина права и демократија. Само са таквим схватањем и третирањем људских права и слобода, могућа је заштита од „законског безакоња”.

Неопходност заједнице живота *коријен* је свим констатованим утврђењима и одређењима. Јер „у заједници живота једино је могућ слободан и пун развој личности појединца” (одредба у чл. 29 *Уни-*

верзалне декларације о људским њравима, донесене 1948. године). Из те неопходности произилази обавеза заједнице да обезбјеђује остваривање и заштиту људских права и слобода и обавеза сваке људске особе према другима у заједници и према заједници у којој живи и дјелује.

Филозофско-правни и филозофско-политички концепт људских права и слобода заснован је на сазнању да се „сва људска бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима”, а њихово уставно идентификовање је потврда и „*иризнање* урођеног достојанства, једнаких и неотуђивих права свим члановима људског рода” (одредбе *Универзалне декларације о људским њравима*), да су „сва лица пред законом једнака и имају једнака права на заштиту без икакве дискриминације” (одредба у чл. 26 *Међународној њакша о ѡрађанским и ѡолийичким ѡравима*, од 1966. године) и да су људска права и слободе „темељ слободе, правде и мира у свијету” (*Универзална декларација о људским ѡравима*).

Уставно гарантовање људских права и слобода и њихова заштита не значи да их држава дарује људским бићима, већ се тиме изричито *ѡѡврђује* да им припадају по рођењу и да се држава Црна Гора обавезује да ће своју снагу и своје механизме употребљавати тако да се права и слободе остварују и штите, да буду реална и остварива.

Употреба два појма, двије правне категорије – људска права и људске слободе – не значи да се оне суштински разликују. Обје категорије садрже и исказују исту суштину и исте циљеве. Свака слобода је и право, а у свако право је и облик слободе. У теорији се казује да је „право” „правно уређена слобода”. Између права и слобода нема ни хијерархијске или друге разлике Шта је слобода а шта право, одређује се по два критеријума. Један је идејни, а други је прихватање навике. Идејни критеријум је мјера самосталности и индивидуалности људске особе у остваривању и уживању оног зашто треба одредити назив. Ако су у остваривању и уживању тога чему се одређује назив самосталност и индивидуалност изразитији и већи, даје му се назив слобода, а ако су мањи, даје му се назив право. Други критеријум је искуствени. Назив се даје једноставно како је уобичајено у реалном животу. Кад је у реалном животу уобичајено да се каже: *слобода* настањивања, тако се и правно назива, а кад је уобичајено да се каже: *ѡраво* на настањивање (по жељи), тако се и правно назива. Ниједан од ова два критеријума не примјењује се досљедно. Ни у међународним актима, ни у законима држава.

Сва гарантована права нијесу истовјетног значаја за слободу и живот појединца. Нијесу истовјетна ни по начину њиховог уживања, остваривања. Нека су услов егзистенције људске особе, а нека нијесу. Нека припадају појединим особама као људским бићима, а нека као политичким субјектима да партиципирају у одлучивању о друштвеним пословима. Нека су услов за економску и социјалну сигурност, а друга су услов за коришћење тековина цивилизације и културе, за научно, културно, умјетничко и друго стваралаштво. Није им истовјетан значај ни на подручју односа између појединца и државе. По тим критеријумима права и слободе групишу се у уставним и другим правним актима, у неколико цјелина, претежно четири. У лична права и слободе, политичка права и слободе, економска, социјална и културна права и слободе и посебна мањинска права.

Груписање људских права и слобода има релативно значење. Чини се ради прегледности, систематичности исказивања појединих група права. Сва људска права и слободе одликује њихова узајамна зависност и недјељивост. Њихова недјељивост исказана је и у *Бечкој декларацији* (1993). У њој се каже: „Сва људска права су јединствена, недјељива, узајамно зависна, међусобно повезана...” Груписањем њиховим у уже цјелине не установљава се никаква хијерархија унутар скупа и склопа људских права и слобода.

У свакој уставној одредби о људским правима и слободама у Уставу Црне Горе идентификован је ималац права, субјект, то јест онај коме се уставно гарантује да ужива односно право. Идентификован је општим појмовима: „свако”, „грађанин” (само једном, што је мањкавост уставног текста), „лице”, и тако даље. Појмовима који јесу општи, али не апстрактни. У свакој је одређен и објект права. Исказује се појмовима: „живот”, „слобода”, „безбједност”, „интегритет”, „приватност”, „породични живот”, и тако даље. У свакој је утврђена и садржина права односно слободе. То чини јасним сваку уставну одредбу о људским правима и слободама. Њихова јасноћа ослобађа да се у овом тексту препричава њихова садржина. Довољна су казана начелна становишта о људским правима и слободама. Цјелина садржине сваког права и слободе мора се утврђивати и у релацији са садржином законских прописа којима се конкретизују уставна одређења.

Потребно је, међутим, казати најбитније о посебним правима и слободама „мањинских народа и других мањинских националних

заједница”. Она обухватају два поља људског живота и дјеловања. На једном пољу су права и слободе којима се осигуравају очување, слободно испољавање и даље изграђивање националног и културног идентитета, њихова одбрана и заштита од асимилације. На другом пољу су права и слободе којима им се осигурава могућност дјелотворног учешћа, појединачног и колективног, у јавном и политичком животу, у вршењу власти и одлучивању о друштвеним пословима. На оба поља обухваћена су не само права и слободе припадницима мањинских националности таксативно набројена у Уставу Црне Горе већ и сва мањинска права и слободе утврђени општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним и објављеним међународним уговорима. Укупност права и слобода на ова два поља солидан је темељ да се законима којима се прописује „начин остваривања посебних мањинских права” (чл. 16) стварају механизми и инструменти којима ће се обезбјеђивати пуна једнакост у правима припадника мањинских националних заједница и припадника већинске нације.

Утврђење посебних права и слобода припадницима мањинских националних заједница засновано је на чињеници да је држава Црна Гора вишенационална, да у њој, како се утврђује у *Преамбули* Устава (у другој и трећој алинеји), живе „као слободни и равноправни грађани, припадници народа и националних мањина – Црногорци, Срби, Бошњаци, Албанци, Муслимани, Хрвати и други” – и да су сви одређени да у њој буду „основне вриједности: слобода, мир, толеранција, поштовање људских права и слобода, мултикултуралност, демократија и владавина права”. Засновано је и на уставном утврђењу принципа правне једнакости свих грађана, којим је утврђено и право свакога на национални и културни идентитет, њихово очување и заштиту. Темељи се и на вјековној баштини Црне Горе и баштини цивилизованих демократских држава. Сагласно је са теоријским и правно-филозофским и политичко-филозофским знањима и прогресивним усмјерењима у савременом демократском свијету.

Утврђење је које казује, и са највишом правном снагом потврђује, да су национална разноликост и мултикултуралност, са усмјерењем које омогућава интеркултурна прожимања, срж идентитета државе Црне Горе. Са позиције науке и савремених искустава широм свијета, није ни одрживо уопштено говорити у једнини о националном и културном идентитету било које државе. Нацио-

нална и културна хетерогеност становништва држава представља основну карактеристику савремености. Утврђење је које казује да је већина у Црној Гори свјесна значаја равноправног правног положаја припадника мањинских националних заједница и да је опредјељења да то остварује у реалности.

Уставно утврђени скуп и склоп права и слобода припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница не нарушава једнакост свих пред законом, нити је супротно суштини грађанске државе. Напротив, *у контексту свих констатованих уставних принципа и начелних утврђења, тиме је остварен равнотежни спој и реалан баланс грађанског и националног у држави Црној Гори.* Теоријска знања и савремена искуства, домаћа и страна, казују да је равнотежни спој и реалан баланс грађанског и националног неизоставан и дјелотворан услов за постојање правне једнакости грађана, за једнако учешће у јавном животу и у одлучивању о друштвеним пословима, за демократију, стабилност и просперитет државе. Суштине грађанске државе и нема уколико припадници мањинских народа и других мањинских националних заједница немају једнака права са припадницима већине да учествују у јавном животу и у процесима одлучивања о друштвеним пословима, нарочито о пословима егзистенцијално-онтолошког значаја за све или поједине мањинске националности које живе у држави. Другачије није ни могуће успоставити и остваривати грађанску државу на територији са више националности и више конфесионалности, што одликује и Црну Гору

Уставно остварени равнотежни спој и цивилизацијски баланс грађанског и националног, који припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница омогућава да се у пуној мјери интегришу, без асимилације, у црногорско друштво. Уставно постигнути дјелотворни спој грађанског и националног, у друштвено-националном ткиву државе Црне Горе и историјској ситуацији у којој се она налази, обезбјеђује стабилност државе и јачање њених демократских својстава далеко више од концепта националне државе.

Наравно, степен остварене демократије и њено стално унапређивање у Црној Гори, у цјелини, одређиваће степен остваривања свега казаног у реалном животу. У реалном животу битка за демократију битка је и за остваривање мањинских права.

ђ) *Принцип примата међународног права*

Обрада принципа примата потврђених и објављених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права над домаћим законодавством и одређења да се непосредно примјењују када односе уређују другачије од унутрашњег законодавства, утврђених у члану 9 Устава Црне Горе, обавезује да се прије свега идентификује шта су међународни уговори, а шта општеприхваћена правила међународног права.

„Међународни уговор је споразум између међународних субјеката уређен сагласно правилима међународног права”. Може бити универзални, регионални или билатерални. Међународним уговорима сматрају се и међународни акти који немају назив „уговор” већ споразум, конвенција, меморандум о сагласности, пакт, повеља и слично¹².

Општеприхваћена правила међународног права су „правна правила прокламована Повељом уједињених нација и другим основним међународним уговорима” које примјењује Међународни суд при рјешавању међународних спорова¹³ и правила садржана у основним актима свјетске заједнице „које су прихватиле све или готово све државе свијета¹⁴.

Обавезује такође да се одмах и прецизира: уставно је искључен примат било којег међународног прописа над Уставом Црне Горе. По правној снази на територији Црне Горе њен Устав је правни пропис највишег ранга. То је јасно и прецизно утврђено у дијелу цитиране одредбе у члану 9, Устава који утврђује примат међународног права *само* „над домаћим законодавством”. Ово утврђење налаже да се одлуке не заснивају аутоматски на појединим одређењима у међународним уговорима и општеприхваћеним пра-

¹² Видјети о томе: Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, универзитетски уџбеник, Нови Сад, 2003, стр. 30 и 33, као и одредбу у чл. 38, став 1, под ц) Статута Међународног суда.

¹³ *Ибид*, стр. 23. Међународно право није прецедентно право. Сагласно одредби у чл. 50 Статута Међународног суда одлука тог суда има обавезну снагу само за странке у спору. Али правници који стварају међународне правне акте и прописују у њима правила, не само да воде рачуна о одлукама Међународног суда већ врло често ставове из тих одлука уграђују у правне акте које стварају или у њихова тумачења.

¹⁴ *Ибид*, стр. 8.

вилима међународног права, него тек након утврђења да садржина њихових одредби релевантних за доношење рјешења није *суиروي-на* садржини Устава Црне Горе и да није *несагласна* са њом. То јест, да садржина норми релевантних, за доношење рјешења, изричито не крши ниједну појединачну одредбу у Уставу Црне Горе, што је садржина појма „супротно”, и да, иако не крши ниједну појединачну уставну одредбу, није несагласна са суштином и циљевима Устава Црне Горе као смисаоне цјелине, што је садржина појма „несагласност”. Ваља имати у виду ову нијансу у садржини и значењу појмова „супротност” и „несагласност”.

Уставним утврђењем овог принципа, држава Црна Гора самообавезала се да обезбјеђује остваривање и штити свако људско право и слободу утврђене *Евројском конвенцијом за заштитиу људских йрава и основних слобода* и свим протоколима који је прате, другим потврђеним (ратификованим) и објављеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, па и када у њима утврђена људска права и слободе нијесу гарантовани домаћим правом; да као држава поштује и извршава сваку обавезу која за њу произилази из тих уговора и да њихова садржина, а не само садржина домаћег права, ограничава државну власт, све њене органе и институције. Обавезала се да обезбјеђује да сваки њен орган и свака њена институција у вршењу функција власти, укључујући законодавни орган и Владу, и сваки правни субјект у њој, примјењује не само домаће законе већ и потврђене и објављене међународне уговоре и општеприхваћена правила међународног права, да њима у примјени дају примат када другачије уређују односе од унутрашњег права¹⁵.

¹⁵ Нема упориште, ни потврду у уставном тексту јавно исказана тврдња да формулација – „непосредно се примјењује када односе уређује другачије од домаћег законодавства” – ограничава примјену међународног права и да искључује примјену међународног права „када неки однос није уређен домаћим законодавством”. Систематски и телеолошки метод тумачења цитиране одредбе даје резултат који казује: мотивација и суштина цитиране формулације сасвим су другачији од цитиране тврдње. Њоме се *изричито йойврђује* да уређење односа домаћим законом другачије од његовог уређења међународним правом, искључује примјену домаћег закона. Тиме се отклања дилема који пропис примјенити када је домаћим законом однос уређен другачије него што је уређен међународним правом. Неуређеност неког односа домаћим законом, а уређеност међународним правом, такође је другачије уређење односа у смислу цитиране формулације, што прецизно одређује да се и у том случају примјењује међународно право.

Овим уставним утврђењем битно су *проширене* обавезе законодавног органа и Владе, управних органа, укључујући и полицију и службе безбједности, судове и Уставни суд. Сада је њихова обавеза императивни уставни налог, да у поступцима одлучивања о правима и слободама грађана досљедно примјењују утврђења и одређења у *Евројској конвенцији за заштити људских права и основних слобода* и свим протоколима који је прате, да при томе уважавају и правна схватања Европског суда за људска права, који има врхунски легитимитет да легално интерпретира суштину одредби у њој и протоколима уз њу, и утврђења у сваком потврђеном и објављеном међународном уговору. *Да у пракси принцип владавине права остварују и са примјеном потврђених и објављених међународних уговора и остварених правила међународног права*¹⁶.

Више државних органа уставно је изричито обавезано да осигуравају оживотворење у реалном животу овог уставног принципа, овог уставног утврђења.

Одредбом у чл. 145 Устава, Скупштина Црне Горе обавезана је да доноси законе који морају бити сагласни и са „потврђеним и објављеним међународним уговорима”. Обавезана је да обезбјеђује да се у домаће право – радно, социјално, финансијско, трговачко, кривично, саобраћајно, царинско и друго – уграђују рјешења којима се досљедно поштују људска права и слободе, чији су саставни дио мањинска права, начела хуманости и праведности и друге вриједности савремене епохе, исказане у међународним уговорима, општим правилима међународног права и у међународним правилима о односима између држава и између државе и појединаца у њој. Обавезана је да обезбјеђује да правни поредак Црне Горе буде ком-

¹⁶ Када је на округлом столу у Подгорици, одржаном 28. новембра 2006. године, расправљано о експертском тексту Устава Црне Горе, представник Венецијанске комисије, познати енглески професор и правни експерт, позитивно је оцијенио уношење овог принципа у Устав Црне Горе, али је његово уношење у уставни текст проблематизовао ријечима: уношење овог принципа у уставни текст подразумијева огромне обавезе које није лако остваривати у пракси. Тиме је упозорио на нужност оспособљавања органа и институција да успјешно остварују обавезе на које овај уставни принцип обавезује. У Уставном одбору било је противљења уношења овог принципа у Устав. Противљење је претежно или доминантно било са становишта заштите законодавног суверенитета државе Црне Горе.

патибилан, без унифициране подударности, са „правним поретком заједнице држава” и међународним поретком.

Судови су обавезани да суде не само на основу Устава и закона већ и на основу „потврђених и објављених међународних уговора” (чл. 118) и да на тај начин штите права, слободе и друге вриједности утврђене тим правним актима.

Уставни суд обавезан је да одлучује о сагласности закона не само са Уставом већ и са „потврђеним и објављеним међународним уговорима” (чл. 149, став 1, тач. 1) и да из правног система отклања све што у законима и другим правним прописима није сагласно са садржином потврђених и објављених међународних уговора.

Правно и институционално, дакле, уставно је обезбијеђено остваривање и заштита цитираног уставног принципа утврђеног у деветом члану Устава. Било би досљедније утврђењу у деветом члану Устава да је уставним одређењима о судовима и Уставном суду утврђено да доносе одлуке и на основу „општеприхваћених правила међународног права”.

Уградња овог принципа у Устав Црне Горе, правно и институционално обезбјеђење његовог остваривања, сагласно је са чињеницом да „већина држава даје примат правилима међународног права и да касније правило унутрашњег права не дерогира раније донесено правило међународног права,¹⁷. Сагласно је и са општеприхваћеним правилом међународног права и томе одговарајућим теоријским ставом да се националним правом одређују могућност и опсег примјене међународног права као саставног дијела унутрашњег права, да се самообавезивањем државе врши ограничење њеног правног суверенитета када историјски процеси чине то нужним или дјелотворним за остваривање властитих потреба и интереса.

Као и друге државе, тако и држава Црна Гора, самообезививање заснива на визији о њеним долазећим обавезама у наредном, сада предвидивом, времену. Уважавање је и правне доктрине створене бројним одлукама Европског суда за људска права, сукцесивно доношеним од 1963. године до сада, поштованих од држава чланица Европске уније. Доктрине која је од почетног становишта да изузетно ријетко има основа за непосредно дејство одредби правних аката Европске уније (раније Европске заједнице) у државама чланицама еволуирала у садашње становиште да је то опште правило, да

¹⁷ Видјети: Родољуб Етински, *цитирано дјело*, стр. 10.

оне имају не само непосредно дејство у државама чланицама већ и примат (супремацију) над националним правима држава чланица.

Ове чињенице казују узроке, мотиве и циљеве уградње цитираног принципа у Устав Црне Горе, правно и институционално обезбјеђење његовог остваривања. Казују да је уставно установљење овог принципа и његово остваривање у пракси пут и начин уношења у црногорски правни поредак свих вриједности које садржи међународно право. Казују да овај принцип има велику вриједност и велики значај, упркос чињеници да се тиме у извјесној мјери сужава законодавни суверенитет Црне Горе, које сужавање оправдава чињеница да се чини самообавезивањем.

Не може се унапријед апсолутно искључити да садржина неких правних рјешења у прописима Европске уније, будући да су то прописи развијенијих држава и њима припадајућом културом и традицијом, може противречити традиционалним културолошким особеностима, нивоу економског развоја Црне Горе, неизграђености и неефикасности црногорске државе и да њихова примјена може резултирати неефикасности правног поретка, неразумијевањима и другим непожељностима. Може се у појединачним случајевима доживљавати и као неправда у Црној Гори. Европски правни стандарди, међутим, дају довољно простора за уграђивање у домаће законе, заједно са европским стандардима и вриједностима, и рјешења која ће одржавати домаће специфичности, правне традиције, правног језика и правне терминологије, културе црногорског права и друге културолошке особености на овим просторима, специфичности и особености које не противрече цивилизацијским вриједностима и стандардима. Ако се закони и друга акта у Црној Гори стварају без рјешења са оваквим циљевима, биће то резултат домаћег незнања, недостатка одлучности, храбрости и умијећа више него присиле међународног права. У том случају се жељена правна хармонизација остварује као непотребна и нежељена правна унификација, што противречи и принципу *суисидијарности* који је утврдила, којим се руководи Европска унија и који све више прожима њен правни поредак. Резултати досадашњег законодавног дјеловања у Црној Гори у посљедњих неколико година дају обиман основ да се ово каже. Да се на ово упозори.

У прилог констатацији да европски стандарди дају довољно простора за уграђивање у домаће законе и рјешења која ће одражавати домаће специфичности и особености, казујем:

Европска унија се обавезала да својим правом уважава особености појединих држава условљене развојем, традицијом, културолошки, које нијесу у сукобу са цивилизацијским регулисањем односа, права и дужности. За извршење ове своје обавезе, Европска унија је утврдила правни и политички принцип назван *супсидијарност* (неки писци га третирају као правило, а не принцип), који све више постаје свепрожимајући дио правне и политичке културе Европске уније. Принцип који не утврђује правило или принцип другоредности – какву садржину има појам „супсидијаран” у нашој литератури – већ утврђује веома значајан концепт по којем се разграничавају надлежности уређивања односа и вршења власти између држава чланица и институција Европске уније. Којим се, како пише у преамбули Мастрихтског уговора, утврђује „да се одлуке доносе што је могуће ближе грађанима”. Концепт чији је смисао у захтјеву и опредјељењу да институције Европске уније своја овлашћења не користе супротно овом принципу, да приликом правног уређивања друштвених односа не преузимају функције које успјешно могу вршити поједине државе чланице. Да се инвентивним проналажењем, што одговара аутентичној средини и цивилизацијским стандардима, утврђује на ком ће се нивоу регулисати неки односи и њима утврђивати права и обавезе.

Историја права доказује и учи да су у законима појединих држава увијек, уз прихватање правних начела шире или општеважећих, уграђивања и рјешења које су диктирали правна традиција и култура, правна терминологија и домицилни језик, и особености услова живота у односној држави. Природа ствари то тражи. И у околностима изузетно снажних утицаја страних законодавстава на правно регулисање односа на подручју Црне Горе, нарочито на црногорском Приморју, које је неколико вјекова било у саставу држава са надмоћним правом и правном културом, хармонизација домаћег права са правом великих држава остваривана је тако да су очувани домаћи правни институти, појмови и правна регулатива која одражава културне и друге локалне особености и потребе. Особености услова живота, културне и друге специфичности и особености на овим подручјима били су чиниоци који су и захтијевали и обезбиједили.

У савремености то тражи и универзално правило да су људска права и слободе и правда врховни принцип правног регулисања. Оно обавезује да се са његовом досљедном примјеном концептуал-

но и садржински обликује и сваки сегмент домаћег и међународног права. А једно од основних права је право да се у правном регулационом систему уважавају особености, идентитет, култура народа и да се изразе правним рјешењима која не противрече цивилизацијским достигнућима и вриједностима.

Позивом на констатоване принципе, историјско искуство, домаће специфичности и особености, ваљане аргументе да рјешења која одражавају домаће потребе, специфичности и особености Црне Горе, правну културу, правни и укупни идентитет Црне Горе нијесу супротна цивилизацијским достигнућима и европским стандардима, *нужно се одувирају* евентуалном противљењу и спречавању њихове уградње у домаће законе и друге акте.

Уставно утврђење принципа примата међународног права *ошклања* у Црној Гори разлог за спорове о томе да ли постоји супремација права Европске уније над националним законима, који се интензивно воде, поводом проблема практичне природе, у теорији и у пракси, унутар и изван Европске уније и између уставних судова појединих држава чланица и Европског суда за људска права.

Није, међутим, уставно прецизирано које врсте прописа Европске уније имају примат над домаћим законодавством. Нема сагласности о томе ни у теорији, ни у досадашњој европској пракси. Нема ни одговора на питање: да ли важи правни принцип да касније донесени домаћи закон дерогира обавезу примјене њему супротног или са њим несагласног раније потврђеног и објављеног међународног уговора или општеприхваћеног правила међународног права? Нити одговора на питање да ли ово начело установљава или води установљењу прецедентног права у домаћем правном поретку. Нема одговора и на још неколико питања на која се већ деценију траже одговори широм Европе, а која се сада отварају и у Црној Гори. Давање одговора на њих задатак је и практични и теоријски. Теорија има значајну улогу у налажењу одговора на та питања. Али рјешавање животних проблема наметнуће обавезу судовима, Уставном суду и другим државним органима, да одговоре на та питања дају чим почну рјешавати практичне животне проблеме.

Као допринос тражењу одговора на овдје постављена питања, у овом раду казујем сљедеће:

а) Универсализација људских права и слобода, извјесно је, казује да над домаћим законодавством имају примат и да се непосредно примјењују одредбе *Европске конвенције за заштити људских пра-*

ва и основних слобода, протокола који је прате, одредбе свих означених и других општеприхваћених правила међународног права и потврђених и објављених међународних уговора који регулишу људска права и слободе, укључујући и посебна мањинска права, без обзира на њихове називе.

б) Правни систем Европске уније чини јединство двије категорије прописа. Једну категорију чини *евројско примарно законодавство*, а другу *евројско секундарно законодавство*. У првој категорији су оснивачки и други конститутивни акти Европске уније, све до *Лисабонског споразума* (повеље или уговора) из 2007. године, када буде ратификован (чија је ратификација у току) и када ступи на снагу. То су својеврсни уставни акти Европске уније којима њене државе чланице признају наднационални карактер и прихватају обавезу да их примјењују. Динамика кретања Црне Горе ка чланству у Европску унију определијелиће када ће одредбе прописа из ове категорије обавезивати да се примјењују и у Црној Гори.

Наравно, одредбе оснивачких и других конститутивних аката нијесу написане да се непосредно примјењују и да се на њих непосредно заснивају одлуке. Обавезују, како се често констатује у одлукама Европског суда за људска права и Европског суда правде, њихов дух, општи програм и циљеви њихове укупне садржине као смисаоне цјелине.

Другу категорију прописа, скупно називану *евројско секундарно законодавство*, чини *пет врста евројског права: правила (Regulations), уредбе/dирективе (Directives), одлуке (Decisions), препоруке (Recommendations) и мишљења (Opinions)*. Иако су то дјелови јединственог правног поретка Европске уније, различита им је правна обавезност. Док се не промијени схема врста правних аката, очекује се да ће се то учинити *Лисабонским споразумом* (повељом или уговором), ова схема врсте правних аката Европске уније мора бити полазиште за тражење одговора на питања која се постављају и за рјешавање практичних проблема.

На основу теоријских знања, одлука међународних судова, резултата расправе унутар чланица Европске уније, у овом моменту могуће је констатовати само неколико начела. То су:

Правила су правни акти који се доносе у сложеној процедури одлучивања, у којој битну улогу има Европски парламент. Процедура у којој са знатним утицајем учествују чланице Европске уније и јавност. Обавеза је да њихова садржина мора уважавати национални

суверенитет и усаглашене интересе држава чланица. То и карактер Европске уније даје им карактер и снагу наднационалних правних прописа. Чланице Европске уније и кандидати за њено чланство имају обавезу да примјењују ову врсту прописа Европске уније.

Уредбе/Директиве су правни акти којима се исказују циљеви који се имају постићи њиховом примјеном и примјеном правног поретка Уније. Обавезују на доношење правних прописа којима се осигурава остваривање тих циљева, а државе чланице су слободне у избору путева, начина, средстава, инструмената, мјера за остварење тих циљева. Ова врста прописа обавезује да се у националним законима, постојећим или који ће бити донесени, не прописују и не примјењују рјешења са садржином супротном садржини њихових циљева.

Одлуке су врста прописа Европске уније са тачним одређењем на кога се односе и кога обавезују. То могу бити поједине државе или други субјекти.

Прејоруке и мишљења обавезују снагом аргумената у њиховој садржини и снагом ауторитета њихових издавалаца, а немају снагу правног обавезивања¹⁸.

в) Примјена свих прописа Европске уније подразумијева уважавање чињенице да Европска унија, са становишта њених компетенција, има „три стуба” и да се увијек мора утврдити у којем од ова три стуба одређени правни пропис уређује односе, јер и од тога зависи обавезност примјене. „Први стуб” обухвата подручја *јединствене* политике. То су послови које су државе чланице пренијеле на Европску унију да их рјешава. То су: царинска унија, јединствено тржиште, пољопривредна политика, монетарна унија, структурне реформе. Претпоставка је да су за све субјекте у Европској унији обавезни прописи којима она уређује односе у овим областима. „Други стуб” је подручје *заједничке* спољне и одбрамбено-безбједносне политике. На тим подручјима, државе чланице задржале су непосредну контролу. То одређује да право којим се од Европске уније регулишу односи у овим областима има карактер међудржавног права (врста међународног права), усмјереног на државе, без непосредног дејства на права и обавезе грађана. „Трећи стуб” је подручје *сарадње и усклађивања* политика и дјеловања у области правосуђа и унутрашњих послова. Споразум о установљењу „трећег сту-

¹⁸ Видјети публикацију: *Евројска унија за свакога*, специјално издање, 9. мај 2007.

ба” садржи одређење да сарадња и усклађивање обавезује да се доносе прописи којима ће се обезбјеђивати да пресуде донесене у једној земљи важе у свим земљама ЕУ; да органи унутрашњих послова дјелотворно чувају границе; да царински органи и граничне полиције ефикасно размјењују информације о кретањима лица која се потражују; да се на једнак начин рјешавају захтјеви тражилаца азила. Сагласно овоме, прописи који се доносе у Европској унији из ових области такође су усмјерени на државе, обавезују их на сарадњу и усклађивање, а немају непосредна дејства на права и обавезе према грађанима и немају супремацију над законодавством држава чланица.

г) На питања: шта бива са домаћим законом или неком његовом одредбом ако суд примјеном принципа примата права Европске уније одбије да га примјењује, да ли престаје њихово важење или опстаје без ефективне снаге и да ли се подразумијева настајање прецедентног права у домаћем правном поретку којем је то до сада било страно – елементи за одговоре морају се тражити и могу се наћи у начелима науке из области међународног јавног права и у одлукама Европског суда за људска права и Европског суда правде, у њиховим изрекама и образложењима¹⁹.

У закључку о вриједности и значају уставног утврђења овог принципа може се казати: принцип примата међународног права над домаћим законима условљен је историјском ситуацијом. Као што су

¹⁹ Пракса Европског суда за људска права еволуира. Мијењана је еволутивно од 1963. године до сада како се мијењао карактер заједнице дијела европских држава. У својим одлукама развио је доктрину да „упутство обавезује сваку државу чланицу Европске уније којој је упућено у погледу циљева који треба да се постигну, препуштајући националним органима да изаберу форму и средства за остваривање одређеног циља”, и да тако обавезују државу и „јавноправне субјекте” у њој. У тој доктрини у протеклој деценији Европски суд за људска права порекао је свој ранији став да упутства имају директно правно дејство према индивидуалним лицима, и заузео ново становиште да се свако може позивати на његова одређења у прилог аргументације за остваривање свога права које је зајамчено домаћим правом. За разлику од тога, по тој доктрини, конститутивни акти Европске уније имају дејство према свим државама Европске уније и на права индивидуалних лица којима дају одређена права и намећу им и обавезе. У оквиру тога је и становиште да се конститутивни акти Европске уније не могу различито примјењивати у појединим њеним чланицама, те да то искључује право држава чланица да својим прописима једнострано одређују домет дејства права Европске уније. И становиште да право Европске уније не може бити потиснуто националним правом.

неотклоњива, и зато оправдана, бројна рјешења условљена историјским ситуацијама, тако је неотклоњив и оправдан и принцип примата (супремације) над домаћим законима потврђених и објављених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. Било да је добро у свему, било да није у нечему, оправдава га прогресивни циљ – да се цивилизацијски вишим правним стандардима надрастају нижи правни стандарди који постоје и да се у корист народа ствара европски усклађени правни поредак.

Као што бројни добри принципи и добра конкретна рјешења када се примјењују без мјере могу производити и производе и по неки лош и нежељени резултат, тако и овај циљно и цивилизацијски добар принцип може собом носити, ако се примјењује без студиозног промишљања, и могућност да у савременој историјској ситуацији резултира и несигурностима у правном поретку Црне Горе. Та могућност се може отклонити или динамично све више отклањати квалитетом домаћег права. Отклањању те могућности могу доприносити и судови, тиме што ће у тумачењу правних норми давати предност, као што то чини Европски суд за људска права, телеолошком (према сврси) тумачењу правних норми пред њиховом језичком тумачењу, уважавајући важећи систем вриједности, визију његовог развоја и егзистенцијалну потребу да држава функционише и обезбеђује дати систем вриједности.

е) Принципи да је слободно све што није забрањено – Уставом и законом

У Устав Црне Горе уграђен је и принцип: „У Црној Гори слободно је све што Уставом и законом није забрањено” (чл. 10). Принцип који се деценијама хвали у текстовима доктринарне садржине. У мјери у којој је правни ослонац грађанима и другим субјектима да се штите од власти када им она онемогућава или забрањује дјеловање које законом није забрањено и које поштује права и слободе других, друштвени поредак и друштвене вриједности, овај принцип има вриједност.

Двије групе разлога чине упитним, међутим, исправност и дјелотворност утврђења овог принципа у Уставу Црне Горе у садашњој историјској ситуацији.

Прва група разлога заснива се на неспорној чињеници да не постоји подударност уставних и законских, моралних и етичких за-

брана. Поље дејства морала и етике много је обухватније од поља дејства изричитих утврђења у Уставу и законима. Поље њихово обухвата све сегменте егзистенцијалних и других друштвених односа који се не уређују ни Уставом ни законима. Зато није оправдано ни прихватљиво сводити моралну и етичку обавезност на законску обавезност, као што је чињено у периоду феудалног мрачњаштва. То и није ни улога ни предмет правних прописа. Значај и улога дејства морала и етике изван су и изнад законских и других правних забрана. Јер „и што није забрањено, може да не буде поштено”, написао је у члану 999 Општег имовинског законика за Црну Гору од 1888. године његов творац, знаменити правник читавог словенског простора Валтазар Богишић. Написао је то и на основу знања да је то елемент погледа на живот и свијет на црногорском тлу.

Моралност и етика су њихово вриједност, њихово постојање свакој друштва у сваком времену. То одређује да забране моралности и етике морају бити обухватније од уставних и законских забрана.

Морал и етика у садашњости не сијају пуним сјајем. Али без њих и таквих какви јесу, цивилизација би имала разлога да се више плаши него што се плаши са њима и са нешто тамнијим сјајем од моралних и етичких врхова. Зато није ни оправдано, ни дјелотворно одрицати се њиховог пуног и максималног дејства, редуцирати њихово поље дејства.

Други сет разлога који чини упитним овдје разматрани принцип су двије чињенице. Једна је уставно и у пракси успостављен разубуђен систем институција, инструмената и средстава за заштиту права грађана од власти (судски систем, уставно судство, омбудсман, више међународних институција, јавно мњење и тако даље). Њихово постојање чини да дјеловање власти у савремености постаје све прозирније, све више је контролисано и не представља једину, па ни главну, опасност за кршење људског права на слободно дјеловање, главну опасност за сигурност и права људских особа. Друга чињеница – у савремености је у замаху агресивно гажење на бескрупулозан начин – ради остваривања појединачних и групних интереса – елементарних моралних и етичких друштвених начела. Интереси, идеологија, политика и партијско-политичка контрола, разни облици корупције и злочиначких удруживања, заробљавају умове појединаца, усмјеравају их да стичу што више профита па и под цијену гажења права оних особа које егзистенцијал-

но зависе од њих. Неријетко се, ради остваривања интереса поједи-наца или група, снижава и ниво праведности и етичности закон-ских одређења – одређеним групацијама или појединцима се за-конима обезбјеђују привилегије и нарушавају начела једнакости и принцип једнаких шанси за све, супротно правди, моралним и ет-ничким нормама као драгоцјеним вриједностима друштва, па и ка-да нијесу озакоњене.

Ове појаве веома су опасне за социјалну сигурност човјека, за његова права на слободно дјеловање и за слободу и права човје-ка. По више мјерних инструмената и скала опасније су од могућег државног спречавања појединцима или њиховим асоцијацијама да чине што је законом, морално и етички дозвољено. За отклањање те опасности, међутим, није ни правно установљен ни у пракси из-грађен систем институција и правила одбране и заштите.

Укупност обје групе разлога, поуздан је основ да се оцијени: не само да није прихватљиво и дјелотворно већ носи опасност за со-цијалну сигурност, за једнакост у правима, за моралност друштва, за његову будућност, уставно прогласити да је све дозвољено што законом није изричито забрањено. Јер тиме се даје пуни легалитет гажењу свих моралних и етичких норми које нијесу фиксирани и као законска обавеза и забрана. Одузима се и правни основ јавном мњењу да истинито оцјењује и суди о свачијем дјеловању, па и о мо-ралности и етичности појединих законских одобрења, да о дјелова-њу и појединачно и власти суди не само са становишта закона већ и са становишта моралности и етичности. Одузети друштву устав-ни основ за вредновање свачијег и сваког дјеловања по критерију-му морала, етике и истинске људске правде, а не само по критери-јуму законске правде, није добро за друштво. Негативне посљеди-це тога за изградњу здравог друштвеног амбијента и друштва могу бити велике и врло штетне.

ж) Ограничење стицања у савез са другом државом

Није уобичајено у уставима прописивати забрану ступања у са-вез са другом државом ако би она тиме губила независност и међу-народни субјективитет и да се то одређење може промијенити са-мо „ако се на државном референдуму за промјену изјасни најма-ње три петине свих бирача” (чл. 157). Апстрактним приступом мо-гу се искључивати потреба и оправданост овог уставног утврђења.

Историјско-контекстуалним приступом, међутим, оцјена је друга-чија. Добијају се сљедећи резултати:

Уношење ових одређења у Устав Црне Горе условило је и изнудило јединство црногорског историјског искуства и организоване и истрајне агресивне усмјерености против независности државе Црне Горе, исказане у процесима израде Устава и све до његовог доношења. То оправдава цитирано одређење.

Историјско искуство увјерљиво доказује: нелегално и нелегитимно укидање независности државе Црне Горе и њено присаједињење држави Србији, 1918. године, резултирало је изразито крупним и историјски значајним негативним посљедицама за Црну Гору и њен народ²⁰ и да је недостатак њене независности у вријеме њеног савеза са Србијом од 1992. до 2002. године и у државној заједници *Србија и Црна Гора* од 2002. до 2006. године резултирао низом неповољности за њен народ и њен развој²¹. Организовану и истрајну агресивну усмјереност против независности Црне Горе у процесима израде и доношења Устава исказала је групација парламентарних политичких партија. И у својим програмима оне имају утврђен циљ да се ликвидира независност државе Црне Горе и да се она „уједини са Србијом у једну државу”. У суштини и у крајњем да се њој присаједини црногорска територија.

Цитирано уставно одређење историјски и вриједносно оправдава и то што је независна држава, као политички облик друштва, најкомплетније добро које има један народ. Она то јесте независно од усвајања било којег схватања државе из широке лепезе њених одређења у филозофско-политичкој, правној и политиколошкој литератури. Без своје државе ниједан народ, па ни народ Црне Го-

²⁰ Црна Гора је присаједињењем Србији 1918. године изгубила не само државу већ и црногорско име, сваки облик политичког субјективитета и право да као политичка заједница учествује у рјешавању питања која за њу имају егзистенцијални значај. Велики дио утврђене накнаде Црној Гори за ратну штету причињену јој од окупационих снага за вријеме Првог свјетског рата и уплаћен југословенској држави за Црну Гору употребљен је ван њене територије. У економском расту и развоју изразито је заостајала за другим дјеловима југословенске државе. Какве су економске посљедице биле, видјети: Спасоје Меденица, *Привредни развој Црне Горе 1918-1941*, Титоград 1959; друго издање, Подгорица, ЦИД, 2007, страна 216.

²¹ То потврђују изразито бржи развој и снажно ојачани субјективитет у међународним односима државе Црне Горе након обнове независности.

ре, нема услова да управља собом и својом будућношћу, да по мјери свог система вриједности и своје културе уређује односе унутар себе и са другима, утврђује права и дужности, креира просперитет културе или култура на територији на којој живи, да обезбјеђује сигурност. Без своје независне државе, нема ни пуне слободе, индивидуе и друштва као цјелине. Нема ни могућности да организовано и у оптимално могућој мјери брани своју слободу, обезбјеђује развој и очување свог опстанка. Нема услова ни за много чега другог.

*з) Принцип/утврђење да је држава обавезна да
погосииче равномјеран економски развој свих подручја*

Равномјерни економски развој свих подручја једне државе природна је потреба. Задовољавање ове потребе постиже се мјерама економске и других политика. Утврђење ове обавезе државе стандардно не спада у уставну материју.

Стварност Црне Горе условила је, није претјерано казати и присилила, да се потреба равномјерног економског развоја свих подручја Црне Горе уздигне на ниво императивне уставне обавезе. Снага која је то условила и присилила налази се у чињеници да је разлика у степену економске развијености, а тиме и укупне развијености, сјевера и југа Црне Горе драстично велика да и социјално и економски пријети да угрози, уколико се не отвори процес њеног смањивања, стабилност Црне Горе, њену хомогеност и динамику њеног развоја као интегралне цјелине, њеног економског, социјалног, културног и демократског развоја. То је у садашњости један од кључних проблема у држави. Проблем чије је рјешавање обавеза од егзистенцијалног значаја за интегритет државе Црне Горе, за њен хармоничан, стабилан и динамичан развитак, за њену будућност.

Ова обавеза не подразумеива ништа више од природне обавезе државе: створити и успоставити системски и стратешко развојни однос према регионалном развоју државе, са смјером који ће обезбиједити изградњу неопходне инфраструктуре, прописивање адекватних системских мјера чијом ће се реализацијом на сјеверу Црне Горе убрзано створити стимулативан амбијент за предузетништво и инвестиције, за валоризацију неискоришћених природних и људских ресурса са којима располаже сјеверни регион.

ОСНОВНИ УСТАВНИ ПРИНЦИПИ ИМАЈУ ПОТЕНЦИЈАЛ
ДА ОБЕЗБИЈЕДЕ ДА ПРАВНИ ПОРЕДАК ДРЖАВЕ ЦРНЕ ГОРЕ
БУДЕ НА НИВОУ ПРАВНИХ ПОРЕДАКА ДЕМОКРАТСКИХ
ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Укупност концепције, садржине, смисла, правних потенцијала и усмјерења дејства скупа и склопа приказаних основних уставних принципа у Уставу Црне Горе од 2007. године, укупност њихова као једне смисаоне цјелине, има квалитете и потенцијалну снагу, потребни да се њиховом досљедном разрадом и обезбјеђивањем њиховог досљедног остваривања у држави Црној Гори изграђује и учвршћује демократски правни поредак на нивоу правних поредака демократских европских држава, да се остварује модерни концепт демократије. Има правну снагу потребну да вриједности садржане у њима напајају садржину, смисао и циљеве појединачних уставних рјешења, да тиме придонеси и њиховој демократичности. Такви су њихова вриједност и њихов значај.

Закључак о квалитету основних принципа и других начелних утврђења које садржи Устав Црне Горе од 2007. године, наравно, није тврдња да је самим утврђењем у Уставу квалитетних и демократских принципа обезбијеђено да у реалности буде у свему каква је њихова садржина, какви су њихови налози, да су обезбијеђени демократичност, стабилност и чврстина правног поретка у реалном животу. То се уставно и не може обезбиједити. То могу обезбиједити стабилност, чврстина, стручна компетентност, демократски квалитети институција. То је најважнија гаранција за постојање и демократског квалитета, стабилности и чврстине правног поретка и државе у реалном животу. Али њихова чврстина и стабилност зависни су и од тога да ли су квалитетни, демократски и чврсти принципи, који чине темељ правног поретка, у основним уставним принципима и одређењима институције имају чврст, стабилан и демократски правни ослонац. Уз много другог казаног, у томе је такође значај квалитета и дејства цитираних и обрађених основних уставних принципа.

У исказаном закључку је ријеч, да се још једном нагласи, да приказани основни уставни принципи имају вриједности и обавезујућу потенцијалну снагу да у животу буде како је њима прописано, а у којој мјери ће стварно тако бити зависи од усмјерености, демократских капацитета, способности система државних институција

које су уставно дужне да основне принципе разрађују и да обезбјеђују њихово досљедно остваривање, од виталности и храбрости система чинилаца који чине цивилно друштво, јавног мњења, од тога да ли ће нестати или ће опстајати усмјереност парламентарних партија да подривају независност државе Црне Горе, да се боре за њено укидање. Ово посљедње веома је битно. Јер *наука и историјско искуство казују: јдје јод има сјорова о државном иишању и док их јод има, ујрожени су и ірађански концейїи државе, и владавина ірава, и људска ірава и слободе, и демокраїија.*

Изведени закључак није ни тврдња да је свако појединачно рјешење у Уставу Црне Горе стриктно у својим оквирима; да у њему нема неусклађености које имају елементе уставно правне неусклађености, а не само редакцијске; да у њему нема појединачних рјешења која концептуално и садржински одударају од њихове суштине; да у њему нема недоречености, „уставних празнина”, које остављају сувише широк простор да се правним прописима нижег правног ранга изрођава суштина неких од приказаних основних начела. Напротив, као што у свијету нема устава који је у свакој појединости његове садржине апсолутно конзистентан уставним полазштима и основним принципима, који је у свакој појединости апсолутно демократски, као што нема људског дјела које се не би могло унаприједити, ни Устав Црне Горе није без појединачних рјешења која нијесу на висини суштине приказаних принципа и других начелних утврђења.

Вриједност ниједног устава, Устава Црне Горе од 2007. такође, не мјери се и не утврђује се само по квалитету принципа и начелних одређења које садржи већ по квалитету његове цјелине, његове свеукупности. Коначни суд о вриједности Устава Црне Горе као цјелине, као и сваког другог устава, мора се извести из квалитета његове цјелине, његове свеукупности, која обухвата не само принципе него и друга начелна утврђења већ и свако појединачно рјешење и одређење, па и сваки нормативни дефицит у њему. При томе се не може занемарити да некада може бити „враг у малом, у појединости”, али се мора уважити и научно утврђена истина да методолошка и вриједносна правила за оцјењивање било које цјелине, па и цјелине Устава Црне Горе, искључују да било која појединост, ма колико одударала од суштине скупа и склопа принципа које садржи, може имати снагу да поништи вриједност основних принципа и начелних одређења, као што искључује да вриједност основних прин-

ципа и других начелних утврђења може лоша појединачна рјешења преобразити у квалитетна. Искључују, дакле, да било који појединачни сегмент Устава Црне Горе, као и било којег устава, може бити репрезентант њега као цјелине; да било које недемократско рјешење у њему може обезвриједити принципе грађанске државе, владавине права и скупа и склопа других квалитетних уставних принципа, других начелних одређења и доминантног дијела појединачних рјешења, чије су вриједности далеко веће од једног дијела некавалитетних или недовољно квалитетних појединачних рјешења; да се оцјене о вриједности Устава као цјелине изводе на основу само неке појединости у њему, била квалитетна или не.

Зато закључак о вриједности Устава Црне Горе, као и о било којем другом уставу, не може бити *аисолутино линеаран у свему*. Ипак, као што *основни* уставни принципи и друга уставна утврђења начелног карактера чине уставну срж, осу која предодређује уставну концепцију око које се све врти, тако и њихова садржина има *субстанцијално мјесто и улогу у извођењу вриједносне оцјене уставне цјелине*. Није ни методски, ни садржински исправно некавалитетне појединости или нормативни дефицит у Уставу вриједносно надређивати доминантном његовом квалитету. Тим више што се мора имати у виду да је Устав Црне Горе од 2007. године израђен по мјери „политички могућег у времену када је израђен и донесен”. Времену у којем воља политичких чинилаца није омогућила да се досегне мјера научно и стручно могућег.

Мијат ШУКОВИЋ

THE CONTENT, MEANING AND IMPORTANCE
OF THE GENERAL PRINCIPLES IN THE CONSTITUTION
OF MONTENEGRO FROM 2007

Summary

In this paper are presented the content, meaning, potential legal strength, directions of legal impact of nine general principles established in the Constitution of Montenegro from 2007. These principles are: the state of Montenegro is 1) civil, 2) ecological, 3) “and state of the social justice”, 4) founded on the rule of law (article 1 of the Constitution); 5) confirmed and published international contracts and overallly ac-

cepted rules of the international law are constitutional part of the inner legal order, having advantage over the national legislature and being applied directly (article 9); 6) the state of Montenegro guarantees and protects human rights and freedoms established by the provisions within articles 17 to 80, which integral part are the special rights and freedoms of the “people in minority and other minority national communities that can make use of it individually and in relation with others” (constitutional indication)—which provisions, together with the provision establishing the institutions and instruments for the protection of human rights and freedoms, occupy almost one half of the whole text of the Constitution—and all rights and freedoms established by the international legal acts which became constitutional part of the inner law; 7) “all is free that is not forbidden by the law” (article 10 of the Constitution); 8) restriction (article 15, paragraph 4, and article 157), in creating union with another state (singular); and 9) the state of Montenegro is obliged to encourage even development of all its regions (article 140, paragraph 2).

Each of the principles is treated separately.

Based on the results of the analysis, in conclusions is stated: the concept, content, sense, legal potential and directions of the impact in whole, the organization of the presented general principles have the potential strength needed for building up and foster, by its consistent elaboration and by providing their systematic realization, stable, democratic legal order in the state of Montenegro at the same level as in democratic European countries. It has legal power needed for implementing the values given in content, sense and aims of the particular constitutional solutions, contributing by this to their democracy as well. Such are their values and importance as of one constitutional and meaningful totality. It is emphasized that it does not mean that all the constitutional provisions are consistent regarding the principles considered, that there are no defects in securing their consistent realization, on which new papers will certainly follow.

