

## Nacrt za istoriju ustavnosti Crne Gore

Predmet rada je prezentacija strukture Istorije ustavnosti Crne Gore čija izrada treba da nadomjesti izostanak cjelovitog djela koje se odnosi na ovu materiju. U tom cilju u radu se, pored uvodnih napomena, kao posebni djelovi obrađuju: opravdanost obrade teme; izazovi koji postoje u njenoj izradi; izvori i vrste dokumenata koji će biti korišćeni, kao i sistematika budućeg djela.

U radu su problemski naznačena otvorena pitanja sa kojima će se autor suočavati u pisanju o razvojnem putu naše ustavnosti, kao i njegovi odgovori na metodološke i teorijsko-normativne upite koji se pritom postavljaju. Centralni dio rada je struktuiran u dvanaest naslova koji će tvoriti sadržaj Istorije, a u okviru njih su date kraće naznake koje se odnose na sadržaj svake od odrednica. Obim i način obrade pojedinih etapa u razvoju ustavnosti u Crnoj Gori opredijeljen je oblicima u kojima se ona ostvarivala (nepisana i pisana), kao i materijalnim i formalnim izvorima koji su je oblikovali.

*Glavne riječi:* istorija ustavnosti, Ustav, zakon, organizacija vlasti, ljudska prava

### Uvod

Autor ovog rada namjerava da pristupi pisanju Istorije ustavnosti Crne Gore. Vjeruje da na taj način može dati doprinos nizu izdavačkih poduhvata kojima Crnogorska akademija nauka i umjetnosti osvjetljava značajne segmente razvoja crnogorskog društva i države. Svjestan značaja susreta sa zahtjevnim zadatkom autor se opredijelio da naučnoj i stručnoj javnosti predoči Nacrt istorije ustavnosti Crne Gore.

Takva zamisao je, po sebi, opredijelila da izrada Nacrta bude specifičan pravno-istorijski tekst koji izlazi iz okvira standardnih priloga za pravne časopise. To je izazov koji budi istraživačku i pravničku znatiželju o neobičnoj formi pravničkog stvaralaštva. Stoga je i koncepcija i struktura ovog rada po mnogo čemu osobena, ali ne i izvan granica onoga što su metodološki postulati pravne i istorijske nauke.

Izrada Istorije ustavnosti Crne Gore, pored toga, za autora ima i subjektivnu notu i označava zaokruživanje jednog od njegovih stvaralačkih ciklusa. Započet je izradom doktorske disertacije čija je tema

<sup>▪</sup> Redovni profesor, Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, *e-mail*: mladen.vukcevic@udg.edu.me.

bila uticaj sudske vlasti na stvaranje novovjekovne crnogorske države, da bi kasnije uslijedili i drugi radovi u kojima su se preplitale ustavne i istorijskopravne teme. Tematska i hronološka poveznica svega toga bila bi objavljivanje Istorije ustavnosti Crne Gore.

Stoga i ideja o pisanju Nacrta, kojim se u vidu radnih naznaka, pravničkoj i ukupnoj javnosti obznanjuje početak pisanja naše istorije ustavnosti. To je ujedno faza u stvaranju najavljenog djela u kojoj autor ima legitimno „pravo da obećava“, kako je pisao Umberto Eko. Sastavni dio te zamisli je i spremnost da se prihvate sugestije koje koncepciju rada mogu učiniti još boljom. Zato, zahvalnost svima koji se odazovu pozivu da ukažu na nedostatke, daju sugestije, upute autora na dodatnu građu ili daju kritički doprinos.

### *1. Opravdanost obrade teme*

Načelo ustavnosti je tekovina modernog doba, ali njegova izvorišta nalazimo u normama o vršenju vlasti koje sežu u daleku prošlost. Stoga je obaveza da se u formi istorijske sinteze oni zajedno obrade, i na primjeru istorijskog trajanja Crne Gore. U tom cilju neophodna je uporedna obrada ustavnosti u materijalnom i u formalnom smislu. U materijalnom, koju čine nesistematizovana (nepisana i pisana) pravila o ustrojstvu vlasti i pravima njenih građana, i formalnom, koji odlikuje njihovo uređivanje u najvišem pravnom aktu i drugim aktima ustavnog karaktera. Na taj način biće prikazan uticaj principa ustavnosti na različite forme i obilježja naše državnopravne tradicije. Ujedno, to je i pokušaj da se prikaže istorijska dimenzija našeg ustavnog identiteta, istorija našeg ustavnog dijaloga i umješnosti da se on pretoči u Ustav kao „sporazum sa potomcima koji će se roditi i od kojih se očekuje da žive u skladu sa njim“, kako piše Džozef Vajler u jednom od eseja o „Ustavu Evrope“.

Sve to upućuje na naučnu opravdanost da se pristupi pisanju nacionalne istorije ustavnosti. Djelo ove vrste upotpunilo bi pravnu književnost u Crnoj Gori, osvijetlilo njenu ustavnopravnu putanju i odlike državnopravnog trajanja utvrđene u sedam ustavnih tekstova usvojenih u 116 godina njene pisane ustavnosti.

Naša pravna literatura oskudijeva u djelima koja na cjelovit način obrađuju istorijat pojedinih oblasti ili grana prava, što važi i za ustavno pravo.<sup>1</sup> Izostaju objedinjene obrade njihovog razvoja i značaja za oblikovanje naše pravne kulture. Tako, pored ostalog, blijedi i sjećanje na sve one koji su dali doprinos stvaranju i primjeni prava i ukupnom pravnom prosvjećivanju. Odnosi se to i na Ustavno pravo kao relativno mladu pravnu disciplinu i njen uticaj na civilizovane modele vladanja, posebno u novovjekovnoj crnogorskoj državi.

<sup>1</sup> Ovu konstataciju potvrđuje i tematska bibliografija Pravnog zbornika, našeg najstarijeg pravnog časopisa, koju je sačinio autor ovog rada (Ustavne teme na stranicama Pravnog zbornika (1933–2017), Podgorica, 2017).

Stoga, pisanju istorije ustavnosti u Crnoj Gori treba pristupiti ne samo na osnovu hronološkog slaganja pravnih izvora i akata, već kritičkim osvrtom na ustavna pregnuća i njihove domete, počev od istorijskog kašnjenja u donošenju našeg prvog *lex superior*-a. Ovo iz razloga što se ustavno pravo, posebno „običajno ustavno pravo“ mijenja i bez formalne promjene ustava.

Zato su naziv i sadržaj ovog projektnog zadatka u mnogome specifični. Cijeneći značaj teme i njenu fragmentarnu obrađenost u našoj ustavnopravnoj i istorijskopravnoj literaturi, postoji opravdanje da se na ovaj način predoče osnovi ovog izazovnog i obimnog poduhvata. Naravno, bilo bi pretenciozno uzimati ovaj nacrt kao kanon i vjerovati da će njegova struktura biti nepromijenjena u konačnoj verziji naznačenog djela. Takođe, valja istaći da će istraživački postupak, poslije opsežnijeg izučavanja građe, dodatno oblikovati koncepciju i konačni sadržaj rada.

## 2. Izazovi i dokumenti

Na ovom zadatku se kao ključni metodološki izazovi postavljaju — koje akte i dokumente (pisane i nepisane, pravne i političke) treba označiti kao izvore crnogorske ustavnosti; kako utvrditi njihov međusobni odnos; kako osvijetliti ustavotvornu nit i izdvojiti je iz različitih pravnih tradicija; na koji način objasniti povezanost ali i distinkciju sa državotvornom tradicijom; kojim mjerilima razvrstavati unutrašnje i međunarodne izvore ustavnog prava i sl.

Odgovor na ove upite zahtijeva obradu istorijskopravne građe i konsultovanje brojne i raznorodne literature, koja nije uvijek i na isti način sagledavala indikatore i mjerila ustavnosti. Zato je integralna obrada preduslov da se na valjan način prouči odnos (društvenog) konteksta i (ustavnog) teksta.

Važan zadatak pri izradi Istorije jeste sačinjavanje primjerene sistematike. U osnovi, ona ima za polazišta, s jedne strane, graničnike nastajanja ili nestajanja državnih oblika na crnogorskim prostorima, a s druge, datume usvajanja relevantnih akata, kojima je uređivana ustavnopravna materija, najčešće ustava.

U obradi teme treba koristiti istorijskopravne izvore<sup>2</sup> i izvore Ustavnog prava (ustave, zakone i podzakonske akte koji utvrđuju organizaciju vlasti i ljudska prava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, međunarodne ugovore). Pored toga, potrebno je koristiti sudsku praksu kao i relevantne radove nauke ustavnog prava, uključujući i drugu pravnu literaturu koja obrađuje pojedine etape u razvoju ustavnosti Crne Gore. U tom cilju potrebno je upoznavanje sa podacima koji se nalaze u: zbornicima ustava i drugih pravnih akata, njihovim komentarima, enciklopedijskim odrednicama (opštim

<sup>2</sup> Takvi su, primjera radi, oni koji su sadržani i sintetizovani u Istoriji Crne Gore (I–III), Titograd, 1967.

i pravnim), udžbeničkoj literaturi, izvještajima o javnim raspravama koje su prethodile usvajanju ustava, različitim radnim verzijama, prednacrtima i nacrtima ustava, ekspezeima najviših zvaničnika povodom usvajanja ustava, kao i radovima iz drugih društvenih nauka koji doprinose potpunijem sagledavanju ustavnopravnih fenomena.

U državi koja nema ustav a ponosi se svojom ustavnošću (Engleska) u nazivu svog jedinog (neuspjelog) pokušaja pisane ustavnosti iznjedren je naziv „Instrument vladanja“. Takvo označenje akata koji prethode pisanoj ustavnosti (instrumenti vladanja) čini nam se prikladnim i u Crnoj Gori, uključujući i oblike neposrednog učešća crnogorskih vladara u vršenju sudske i ustavnosudske funkcije. Ono olakšava označavanje ustavnih raskršća, opredjeljujući odrednice za istorijat crnogorske ustavnosti.

### 3. *Sistematika rada*

Osnovu sistematike činio bi hronološki raspored istorijskih datuma u periodu nepisane ustavnosti i datuma donošenja ustava u vrijeme pisane ustavnosti. On bi, saglasno standardnoj tipologiji koja postoji u jurisprudenciji, obuhvatio tradicionalni, moderni i postmoderni period u razvoju prava u Crnoj Gori. Tome bi prethodio uvod u kome bi bili objašnjeni razlozi, opravdanost i način obrade teme, kao i metodi koje će autor koristiti. Poslije toga bi uslijedila prezentacija izvora i relevantne literature koja se odnosi na razvoj ustavnosti Crne Gore. To podrazumijeva da bi pored naziva izvora i radova na ovu temu, uslijedio njihov kraći prikaz, odnosno značaj koji ih preporučuje da budu korišćeni u izradi istorije naše ustavnosti.

Istorija ustavnosti Crne Gore imala bi sljedeće odrednice<sup>3</sup>:

1. Uvod;
2. Izvori i literatura;
3. Instrumenti vladanja do nastanka novovjekovne crnogorske države;
4. Odredbe ustavnog karaktera u pravnim aktima do međunarodnog priznanja crnogorske države;
5. Period od sticanja državne nezavisnosti do donošenja prvog Ustava Crne Gore;
6. Ustav za Knjaževinu Crnu Goru;
7. Ustavi u vrijeme postojanja prve južnoslovenske države: Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca — Kraljevine Jugoslavije;
8. Odluke ustavnog karaktera usvojene tokom II svjetskog rata;
9. Ustavi Crne Gore u vrijeme jugoslovenske socijalističke federacije;

<sup>3</sup> Koncept sadržaja za Istoriju ustavnosti Crne Gore i njegovo obrazloženje ima osnovu u dijelu teksta o ustavnopravnom razvoju Crne Gore, koja je sastavni dio Komentara Ustava Crne Gore (Podgorica, 2021), koji je napisao autor ovog rada.

10. Ustavni akti u doba dvočlane zajednice Crne Gore i Srbije;
11. Ustavni značaj Odluke o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore i Deklaracije nezavisne Republike Crne Gore;
12. Postupak usvajanja Ustava Crne Gore i amandmana I–XVI na Ustav Crne Gore;
13. Ustav Crne Gore.

Većina navedenih odrednica će biti dodatno struktuirana u odjeljcima, saglasno vremenskim (pot)periodima na koje se odnose. Posebno će biti obrađeni i amandmani koji su usvajani nakon pojedinih ustava (1963, 1974, 2007), odnosno odredbe zakona kojima je mijenjan Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Narodne Republike Crne Gore i republičkim organima vlasti iz 1953. godine.

Na kraju rada bi bile izvedene zaključne ocjene i bibliografski navedeni korišćeni izvori i literatura.

#### 4. *Kraće naznake o etapama u razvoju ustavnosti na prostoru Crne Gore*

##### 4.1. *Instrumenti vladanja do nastanka novovjekovne crnogorske države*

Na području današnje Crne Gore egzistiralo je više državnopravnih oblika, koji su imali različite instrumente vladanja, odnosno strukturu pisanih i nepisanih pravila o njihovom funkcionisanju. Linija naše državnopravne tradicije počinje od Ilirske države i potom provincije Prevalis, koja je kao dio rimskog pravnog nasljeđa potpadala pod sistem organizacije vlasti koji je razlikovao *Rem publicam constituere* (norme o uređenju države) i *Legis scribere* (vlast donošenja zakona). O aktima koji imaju karakter „najviših normi“ u to doba može se govoriti samo u obrisima, ali postojanje plemenskih saveza i vrhovne vlasti upućuju na obradu izvora o organizaciji vlasti. U tom cilju treba pažljivo razgraničiti odnos duhovne i svjetovne vlasti, kao i akte koji sadrže religijske, moralne i pravne norme.

Poslije doseljavanja Slovena dolazi do promjena u administrativno-teritorijalnim jedinicama koje su poštovale centralnu vlast vizantijskog cara, a jedna od njih bila je i Duklja. Naznake pravila o funkcionisanju vlasti iz tog perioda nalazimo u Ljetopisu popa Dukljanina, značajnom pravnoistorijskom dokumentu, bez obzira na protivrječnosti koje postoje u njegovoj hronologiji i sistematici.<sup>4</sup> U Ljetopisu se, u djelovima posvećenim organizaciji vlasti, navodi da u svakoj pokrajini vlast vrše banovi (vojvode), kneževi, satnici i stotinaši. Pored toga, pominju se i narodni sabori na kojima su donošene značajne odluke o upravljanju državom, kao i županije i župski zborovi. Slijedeći

<sup>4</sup> Tako npr. u predgovoru D. Radojevića za izdanje ovog djela, pod naslovom *Popa Dukljanina Sclavorum Regnum*, Cetinje, 2016.

ograničenja pouzdanosti ovog istorijskog dokumenta biće bliže obrađene funkcije navedenih organa.

Krajem XI vijeka Duklja, pored državnog jačanja koje je uslijedilo priznanjem statusa kraljevine, širi svoju teritoriju, ali kasnije i gubi državnu samostalnost, a njeni prostori ostaju u sastavu države Nemanjića. Dolaskom na vlast dinastije Balšića, i kasnije Crnojevića dolazi do novog državnog oblikovanja na ovim prostorima. U tim razdobljima na području današnje Crne Gore primjenjuju se Zakonik cara Stefana Dušana, statuti primorskih gradova — Kotora i Budve, Zakonik Ivana Crnojevića i različite povelje. Obrada ustavnih fenomena u ovim i drugim izvorima treba da bude pravnički nijansirana, do mjere koja neće voditi glorifikaciji ustavnih toposa koji su u njima (potencijalno) sadržani.

Potpadanjem Zete (Crne Gore) pod tursku vlast (1496) nestaje njena samostalna državna organizacija. Od tada pa do početka XIX vijeka, prostori Crne Gore nalaze se pod dominacijom stranih sila. Taj period karakterišu plemenska organizovanost i dominacija običajnopравnih normi, koje, pored ostalog, uređuju i vršenje vlasti u tim zajednicama — ulogu narodnih zborova (plemenskih i međuplemenskih), ovlašćenja plemenskih starješina, rješavanje sporova i sl. To je i vrijeme ustanovljenja vladikata kao duhovnog i državotvornog središta Crne Gore. Stoga se kao zadatak postavlja obrada običajnih pravila koja su se odnosila na javnopravne odnose, uz prezentaciju važnijih pravnih akata na osnovu kojih su strane sile vršile vlast na prostoru Crne Gore.

#### *4.2. Odredbe ustavnog karaktera u pravnim aktima do međunarodnog priznanja crnogorske države*

Na razmeđu XVII i u prvim decenijama XVIII vijeka održani su značajni Opštecnogorski zborovi na kojima su donijete odluke koje imaju „srž ustavne materije“<sup>5</sup> i zato ova narodna predstavništva zavređuju detaljniju obradu od one koju im je do sada posvetila opšta i pravna istorija.

Poslije toga, u vrijeme značajnih istorijskih bitaka s kraja XVIII vijeka, na skupštinama crnogorskih glavara utvrđeno je jedinstvo Crne Gore i Brda donošenjem prvog pisanog pravnog akta pod nazivom *Stega* (1796), koji je posjedovao konstitutivne odlike. One proističu i iz samog naziva (*Stega*) — zaustavljanje (bezakonja), vezanost (normom) i sprečavanje (ponašanja koja ugrožavaju zajednicu). *Stega* se sastoji iz uvoda koji sadržinski predstavlja preambulu, kao i normativnog dijela od šest članova. U njoj su bile sadržane i značajne (ustavne) vrijednosti toga doba koje je čine svojevrsnom ustavnim deklaracijom.

Proces donošenja pisanih pravnih akata nastavljen je usvajanjem *Zakonika obščeg crnogorskog i brdskog* (1798). U njemu postoje

<sup>5</sup> Šuković Mijat, *Ustavno pravo*, Podgorica, 2009, str. 86–87.



elementi organizacije vlasti na nivou zemlje, ustanovljava se Praviteljstvo suda crnogorskog i brdskog kao najviši organ izvršne i sudske vlasti, koji zaokružuje sistem organizacije centralne vlasti — Crnogorskog zbora kao zakonodavnog organa, Vladike kao državnog poglavara i Narodne kancelarije koja je imala upravno-izvršne funkcije.

Usvajanjem ovog zakonika utemeljene su osnovne ustavne vrijednosti — sloboda, pravna sigurnost, načelo zakonitosti i pravo na pravično suđenje. U njegovom sadržaju potpunije je uređena organizacija centralnih organa vlasti i zaštićene slobode i prava građana, što je sadržina svakog ustavnog akta. Ostvarujući ulogu konstitutivnog akta zakonik je pravno-politički objedinio društvena, ekonomska i kulturna dostignuća Crne Gore toga doba, što mora imati primjerno mjesto u prikazu istorijskog hoda crnogorske ustavnosti.

Primjena zakonika u praksi, posebno u svjetlu izraženiije međunarodnopravne komunikacije Crne Gore, otvorila je vremenom i pitanje reformisanja navedenih organa vlasti. Tako je na skupštini glavarova na Cetinju (1831) osnovan Praviteljstvujušći senat crnogorski i brdski (Senat). Nadležnost Senata ustanovljena je u sve tri grane vlasti — zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, a imao je dominantnu ulogu u oblasti spoljne i unutrašnje politike donoseći pritom i akte ustavnog karaktera.

Odvajanjem duhovne i svjetovne vladavine u doba Knjaza Daniela, uslijedile su novine, oličene u potpunijem uređivanju organizacije vlasti. U tom smislu, *Odluka o ustanovljenju knjaževine iz 1852. godine* predstavlja akt ustavnog karaktera. Ustavne vrijednosti i postulati utemeljeni su i odredbama *Opšteg zemaljskog zakonika* (1855), kao prvog crnogorskog modernog kodeksa koji štiti univerzalne vrijednosti proklamovane ustavnim aktima i političkim deklaracijama kao normativnim iskazima građanskih revolucija XIX vijeka. Sastoji se iz preambule i 95 članova koji se odnose na različite grane prava, među kojima ustavno pravo zauzima značajno mjesto. U okviru toga, u Zakoniku su afirmisani ustavni principi: zakonitosti, jednakosti pred sudom, nezavisnosti u vršenju sudske funkcije, zbornosti u suđenju i višestепенosti. Utvrđene su i garancije koje se odnose na prava i slobode crnogorskih građana, ali i stranaca koji borave u Crnoj Gori. One moraju zavrijediti posebno mjesto u analizi ovog perioda u kome je Crna Gora imala faktičku, ali ne i formalnu nezavisnost.

#### *4.3. Period od sticanja državne nezavisnosti do donošenja prvog Ustava Crne Gore*

Poslije međunarodnopravnog priznanja Crne Gore (1878) uslijedile su značajne državne reforme, i zato se period od 1879. do 1902. godine naziva „reformno doba“. Tada je usvojen veći broj zakona i mnogi od njih imaju odlike formalnih izvora ustavnog prava, budući da bliže uređuju organizaciju vlasti. Stoga treba detaljno prezentirati nadležnost, organizaciju i međusobne odnose najviših organa vlasti u tom periodu.

U namjeri da se cjelovito uredi funkcionisanje najviših organa vlasti usvojeni su 1902. godine Zakon o knjaževskoj vladi i Zakon o državnom savjetu. Odredbe ovih zakona imaju ustavni karakter, potrebno ih je izdvojiti i posebno analizirati. To važi i za zakone kojima je tada sistemski uređen status, organizacija, kao i stvarna i mjesta nadležnost sudova u Crnoj Gori (Osnovni zakon o državnoj sudskoj vlasti, Zakon o ustrojstvu sudova, Zakon o građanskoj sudskoj nadležnosti i Zakon o krivičnoj sudskoj nadležnosti). Svi ovi zakoni, navedeni *exempli causa*, predstavljaju akte koji su bili osnova za izgradnju ustavnosti i parlamentarizma u Crnoj Gori.

Od značaja za razvoj ustavnosti u Crnoj Gori je i usvajanje *Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru* (1888) u koji je ugrađen dio načela i odredbi koje se odnose na uređenje vlasti i utvrđivanje ljudskih prava i sloboda. To je navedeno i u ukazu o proglašenju Zakonika, u kome je apostrofirao značaj državne nezavisnosti i potreba da u njenoj osnovi bude pravni sistem zasnovan na principima pravde i pravnoj tradiciji Crne Gore, kao i modernim rješenjima koja je baštiniio evropski pravni prostor toga doba.

U prvom dijelu Zakonika (Uvodna pravila i naređenja), Razdio prvi (O zakonima) sadržane su odredbe koje imaju ustavne odlike, a odnose se na izvore prava i odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava. Takva struktura slična je mjestu i ulozi koje imaju osnovne (opšte) odredbe u ustavnim tekstovima, koje određuju smjer, smisao i sadržaj ostalih odredbi.

Ovo važi i za šesti dio Zakonika (Objašnjenja, određenja, dopune) koji sadrži principe i institute koji imaju odlike ustavnog karaktera, koji će biti predmet posebne analize. Neki od tih principa su: proglašenje zakona i stupanje na snagu zakona; zabrana povratnog dejstva zakona; princip *lex posterior derogat legi priori*; odnos zakona i običajnog prava; mjesto sudske prakse kao izvora prava; odnos prava i pravde („suđenje po pravdi i pravici,“) i dr.

Pored toga, i zakonjačke (pravničke) izreke i postavke (čl. 987–1031), sadrže određeni broj ustavnih principa, kao npr. „Zakon je za svakoga zakon“, „Zakon je zakon, ma kako opor bio“, „Ne sudi se po primjerima nego po pravilima“, „Nikom se ne krati da uživa ono što je po prirodi svačije, il što je određeno da svakome služi“ i dr. One su bile predmet brojnih radova u našoj i stranoj literaturi, ali, sa ustavnog aspekta nijesu analizirane u dovoljnoj mjeri i na cjelovit način. Polazeći od navedenog, sadržaj Istorije treba da obuhvati uporedni prikaz principa ovog Zakonika i onih koji su sadržani u Ustavu za Knjaževinu Crnu Goru.

#### 4.4. Ustav za Knjaževinu Crnu Goru

Početakom XX vijeka usvojen je naš prvi ustav u formalnom smislu — Ustav za Knjaževinu Crnu Goru (1905), čime je na novim osnovama organizovano uređenje vlasti, a sistem vladanja „krenuo je od novog početka“ (K. Ver).



Na usvajanje prvog crnogorskog Ustava uticalo je više činilaca koji se u osnovi mogu podijeliti na unutrašnjepolitičke i spoljnopolitičke. Svi oni moraju biti predmet pojedinačne obrade, u posebnom odjeljku, kako bi (i) u ovom slučaju sagledali odnos tekst — kontekst, toliko važan za razumijevanje ustavnih odredbi. Istovremeno, treba obrazložiti i činjenicu da je Crna Gora bila na kraju istorijskog niza u kome su usvajani evropski ustavi, počev od francuskog ustava iz 1791. godine.

Donošenju prvog crnogorskog Ustava nije prethodila temeljita priprema koja bi trebalo da prati rad na ustavu kao najvišem pravno-političkom aktu. Naprotiv, po načinu pripreme i donošenja on je imao karakter oktroisanog ustava, koga je Knjaz po ubrzanom postupku najavio i „darivao“, odnosno prezentirao Skupštini koja ga je aklamacijom odobrila. Međutim, to ne znači da u krugu nosilaca najviših funkcija on nije razmatran, i stoga treba koristeći arhivske fondove obraditi polazne pristupe u njegovom oblikovanju.<sup>6</sup>

Bez obzira na način donošenja, ovaj Ustav je po prvi put cjelovito uredio materiju ustavnog prava i njegovih 15 djelova i 222 člana treba da budu detaljnije obrađeni, do mjere „opšteg komentara“ njegovih odredbi.

Primjera radi, treba ukazati da je: apsolutna monarhija zamijenjena „nasljednom ustavnom monarhijom sa narodnijem predstavnštvom“; državno uređenje, u osnovi, zasnovano na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast; zakonodavnu vlast imala Narodna skupština, uz učešće Knjaza kao državnog poglavara; izvršnu i upravnu vlast vršila Vlada, kao i Državni savjet i Glavna državna kontrola; u Ustavu utvrđeno više načela (materijalnih i procesnih) koja se odnose na položaj suda i sudija i dr.

Osim normativnog pristupa, potrebno je sagledati i šire domete donošenja Ustava koji se odnose na razvoj demokratskih odnosa, zaštitu sloboda i prava građana i ukupnu modernizaciju crnogorskog društva. Prije svega, to se odnosi na: intenziviranje političkog života, ograničenje monarhove vlasti; organizovanje parlamentarnih izbora; širenje slobode štampe; formiranje političkih stranaka i dalje širenje prostora za političko djelovanje na demokratskim osnovama. U tom cilju potrebno je temeljno izučiti stenografske bilješke o radu Skupštine, od uvođenja parlamentarizma i sve do početka ratnih dejstava koja su prekinula njen rad. To je put da se sazna primjerenost i primjena pojedinih ustavom utvrđenih instituta i mehanizama, odnosno da se uvidi koliko su oni uticali na otklon od tradicionalnih modela i praksi vladanja.

<sup>6</sup> Detaljnije u: Vukčević Mladen, Vukčević Ivan, Izrada Ustava za Knjaževinu Crnu Goru (autorstvo i hod od Nacrta do Ustava), Pravni zbornik, Podgorica, 1/2017.

#### 4.5. *Ustavi u vrijeme postojanja prve južnoslovenske države Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca — Kraljevine Jugoslavije*

Promjene državnopravnog statusa, po pravilu, prati novi ustavni inženjering, što važi i za proces nestajanja Crne Gore sa mape nezavisnih država, nakon I svjetskog rata. To važi i za odluke tzv. Podgoričke skupštine iz 1918. godine, kojima se u istorijskopravnoj nauci osporava legalitet — nepoštovanje odredaba važećeg Ustava, i legitimitet — način izbora i rada koji nije bio zasnovan na demokratski izraženoj narodnoj volji. Crna Gora je tim odlukama prisajedinjena Srbiji da bi kasnije postala dio Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca (KSHS) izgubivši pritom sopstvenu nacionalnu odrednicu u okviru države „troimenog naroda“. Zato, projekti državnog uređenja, postupak stvaranja nove države, kao i mjesto i učešće Crne Gore u tim procesima treba da imaju odgovarajući prostor u obradi ove etape razvoja njene ustavnosti. To je važno i osjetljivo pitanje budući da Crna Gora u periodu od 1918. do kraja II svjetskog rata nije imala izvornu ustavotvornu vlast opredmećenu u donošenju ustava kao najvišeg akta.

Prvi ustav južnoslovenske države usvojen je 28. juna 1921. godine (Vidovdanski ustav) i njime je ustanovljena unitarna i centralizovana država, monarhijskog oblika vladavine. Ovu državu, koja je kasnije promijenila naziv u „Kraljevina Jugoslavija“ karakterisala je izrazita politička nestabilnost i brojne krize koje su, pored ostalog, bile izazvane neuvažavanjem ravnopravnosti njenih konstituenata i naroda, i stoga, treba obraditi društvene uzroke i posljedice takvog ustavnog uređenja. Takođe, i pokušaj da se one razriješe uvođenjem „šestojanuarske diktature“ (1929) i donošenjem oktroisanog Ustava Kraljevine Jugoslavije (1931).

#### 4.6. *Odluke ustavnog karaktera usvojene tokom II svjetskog rata*

Početak II Svjetskog rata i kapitulacija Kraljevine Jugoslavije označila je početak nestajanja stare i nastanak nove jugoslovenske države. U tim uslovima usvajanjem odgovarajućih odluka formiraju se osnovni teritorijalno-politički organi vlasti pod nazivom narodnooslobodilački odbori. Tada se stvaraju nova pravna pravila, koja su ideološki bila označena kao „jedno običajno, narodno, narodno-ratno i ustaničko pravo, koje je bilo izraženo ... principom da je zakonito samo ono što pomaže interesu narodnooslobodilačke borbe“ (M. Pijade).<sup>7</sup>

Atribute svoje državnosti Crna Gora je obnovila odlukama Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja (ZAVNO) Crne Gore i Boke održanom 15. novembra 1943. godine i potvrdila odlukama drugog zasjedanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) od 29. novembra 1943. godine kojima je i ustanovljena nova jugoslovenska država federalnog karaktera, a

<sup>7</sup> Citirano prema: Jovanović Blažo, Narodna vlast i ustavno sudstvo, Podgorica, 1983, str. 252.

Narodna Republika Crna Gora postala je jedna od šest federalnih jedinica. Polazeći od toga Crnogorska antifašistička skupština narodnog oslobođenja (CASNO) konstituisana je 14. jula 1944. godine u najviše predstavničko tijelo, a njenim odlukama ustanovljeni su elementi ustavnog uređenja Crne Gore.<sup>8</sup> Sve to potvrđuje vertikalnu crnogorske državnosti u ratnom periodu i postojanje elemenata ustavnosti u materijalnom smislu, kombinovane sa odlukama koje su imale ustavni karakter, što upućuje na potrebu njihove analize sa stanovišta mjerila ustavnosti u vanrednim uslovima. Takođe, u ustavnopravnoj optici treba da bude i odnos ovih odluka prema odlukama tzv. Podgoričke skupštine, odnosno odgovor na upit da li je njihovim usvajanjem došlo do eliminisanja odluka iz 1918. godine, ili je to trebalo izričito utvrditi u kasnijim ustavima Crne Gore, o čemu su posljednjih decenija vođene brojne pravničke rasprave.

#### *4.7. Ustavi Crne Gore u vrijeme jugoslovenske socijalističke federacije*

U vrijeme trajanja jugoslovenske federacije usvojeno je više ustava, saveznih i federalnih jedinica koje su je konstituisale. Njihove osnovne odlike bile su sadržane u dominaciji jedne partije (komunističke) i sistemu društvenih odnosa koje je karakterisalo državno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju i planska privreda. Pored toga, ove ustave odlikovalo je postojanje principa jedinstva vlasti, naglašene opširnosti ustavnih tekstova i isto takvih osnovnih načela koja su oslikavala njihova idejno-politička polazišta. Namjera je da se ovi ustavi prikažu u mjeri koja je neophodna da se predoči njihov pravni ali i političko-ideološki sadržaj.

To je neophodno učiniti i iz razloga što su u našoj pravnoj nauci zaobilazena mišljenja koja su ukazivala na sistemske probleme tzv. socijalističkog prava. U prilog tome je, primjera radi, stav R. Davida po kome takvo pravo odstupa i od kontinentalno-evropskog sistema prava. On kao argument navodi da su pravni sistemi tadašnjih socijalističkih društava težili novom društvenom poretku u kome: treba da odumre država; je pravo instrument vladajuće klase; ono ne treba da bude neutralno u zaštiti poretka zasnovanog na privatnoj svojini; čitavo pravo postaje javno pravo, jer redukuje privatnopravne odnose u poređenju sa predmarksističkim periodom i dr.

Prvi poslijeratni Ustav Narodne Republike Crne Gore (NRCG) usvojen je 1946. godine. Promjene u društvenim odnosima, prvenstveno uvođenje samoupravljanja, uslovile su i potrebu njegove promjene, te je 1953. godine donijet Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja NRCG i republičkim organima vlasti. Poslije toga, značajne novine sadržane su u saveznom ustavu iz 1963. godine koji je označio promjene u uređivanju koncepta federalizma. Iste godine bio je usvojen i crnogorski ustav koji je, kako je isticano,

<sup>8</sup> Šuković Mijat, *Ustavno pravo*, Podgorica, 2009, str. 157.

rezultat „materijalnog uspona i neprestanog produbljanja neposredne socijalističke demokratije“.<sup>9</sup> On je u društveno-ekonomskoj sferi obuhvatio promjene u privrednom poslovanju, kao i širenje kruga socijalnih prava. U društveno-političkoj sferi ustav je inkorporirao pređašnje uvođenje komunalnog sistema (1955), ukidanje srezova (1958) i širenje koncepta po kome je radni narod nosilac vlasti i upravljanja društvenim poslovima. U okviru prikaza ovog ustava neophodno je učiniti i osvrt na uvođenje ustavnog sudstva kao centralne institucije za zaštitu principa ustavnosti i zakonitosti.

Sljedeći savezni ustav usvojen je 1974. godine, a njegova osnovna obilježja bila su: definisanje šest federalnih jedinica (republika) kao država i uspostavljanje i jačanje statusa dvije autonomne pokrajine. Utvrđeno je da se Ustav ne može mijenjati bez saglasnosti federalnih jedinica, što je ojačalo elemente njihove državnosti kao i njihov dezintegracioni potencijal u odnosu na savezne organe. Iste godine usvojen je i Ustav Socijalističke Republike Crne Gore, a razlozi za njegovo donošenje obrazloženi su dinamičnim razvojem u privredi i u društvenim djelatnostima. Takav pristup je za ideološku podlogu imao Marksova promišljanja po kojima je nužno da „kretanje ustava postane principom ustava ... sam napredak je tada ustav“.<sup>10</sup> I u ovom slučaju, ideološki su potirani problemi u funkcionisanju federacije i zaodijevani u ustavnopravno ruho i zato je potrebna analiza političkih dokumenata tog vremena i njihovog uticaja na oblikovanje ustavnog teksta. Takođe, treba uporedno proučiti ustavna rješenja drugih republika i vidjeti u kojoj je mjeri Crna Gora u odnosu na njih koristila ustavni prostor koji joj je savezni ustav omogućavao.

Zajednička odlika navedenih ustava, sve do crnogorskog ustava iz 1992. godine, bila je njihova opširnost i „dvostruka priroda“, jer su bili, s jedne strane, „povelje“ društva koje izgrađuje socijalističke društvene odnose i, s druge strane, klasični, konstitutivni akti koji utvrđuju organizaciju vlasti i ljudska prava i slobode.

Prezentirani koncept uređenja jugoslovenske federacije nije se pokazao djelotvornim, već je samo odložio probleme u funkcionisanju zajedničke države. Pokušaji da se predlože nove ustavne promjene bili su neuspješni, uprkos usvajanju više pravno-političkih akata u to vrijeme. Epilog je bilo nestajanje druge južnoslovenske zajednice u XX vijeku, koja je u ustavnoj literaturi još u vrijeme njenog trajanja označena kao „mikrokozam najteže rješivih problema savremenog svijeta“ (O. Gruenvald).

#### *4.8. Ustavni akti u doba dvočlane zajednice Crne Gore i Srbije*

Crne Gora i Srbija su kao članice bivše SFRJ formirale 1992. godine dvočlanu federaciju pod nazivom Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), sa ambicijom da nastave međunarodnopravni i ustavni

<sup>9</sup> Jovanović Blažo, Narodna vlast i ustavno sudstvo, Podgorica, 1983, str. 189.

<sup>10</sup> Marks Karl, Kritika Hegelove filozofije državnog prava, Sarajevo, 1960, str. 77.

kontinuitet prethodne države. Ustav ove nove, složene države, usvojen je iste godine, a polazna osnova za njegovu izradu bio je materijal pod nazivom „Osnovi uređenja i funkcionisanja Jugoslavije kao zajedničke države“. Međutim, njegovo donošenje iz više razloga nije bilo zasnovano na legalnim i legitimnim pravno-političkim polazištima. U prvom redu, nije poštovan revizioni postupak predviđen odredbama prethodnog Ustava, niti su ukupne okolnosti (oružani sukobi na području bivše države) činile demokratski ambijent u kome se na pravi način mogla izraziti narodna volja. Tome naša ustavnopravna nauka nije posvetila potrebnu pažnju i zato ovo ustavotvorno iskustvo treba da ima posebnu odrednicu u ustavnoj istoriji Crne Gore.

Centralni organi vlasti po Ustavu SRJ bili su Savezna skupština, Savezna vlada i Predsjednik Republike. Strukturu Savezne skupštine činila su dva doma — Vijeće građana i Vijeće republika. Predsjednika Republike birala je Savezna skupština. Savezna vlada je, formalno posmatrano, imala odlike „jake vlade“, sa elementima kancelarskog sistema, uključujući i mogućnost da raspusti Saveznu skupštinu. S druge strane, Savezna skupština je samo saglasnim odlukama oba doma mogla smijeniti vladu. Revizija ovog ustava izvršena je sa devet amandmana usvojenih u 1992. i 2000. godini, čije su pojedine odredbe, kao npr. o neposrednom izboru šefa države, produbile ustavnu i političku krizu.

Polazeći od Ustava SRJ, i Crna Gora je kao država-članica iste godine donijela Ustav kojim su, pored ostalog, izvršene korjenite ustavne promjene u pravcu prelaska na vrijednosti pluralističkog društva i njima primjerenu organizaciju države. Sa stanovišta ustavnopravnog statusa, u Osnovnim odredbama ovog Ustava, bilo je, pored ostalog utvrđeno da je Crne Gora „suverena u pitanjima koja nije prenijela u nadležnost SRJ“, kao i da se „o promjeni državnog statusa, oblika vladavine i promjeni granice ne može odlučivati bez prethodno sprovedenog referenduma građana“. To je, zajedno sa ostalim odredbama o organizaciji vlasti, otvorilo prostor za dalje jačanje njenog državnog subjektiviteta.

U namjeri da još jednom redefinišu odnose Srbije i Crne Gore njihove političke elite su, uz učešće međunarodne zajednice, na osnovu dokumenta „Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore“, oblikovale Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora (DZSCG). Taj oblik državnog zajedništva je imao obilježja u kojima su se preplitale odrednice federacije, konfederacije i unije. I u ovom slučaju nameće se neophodnost analize ustavotvornog postupka, isto kao i prilikom donošenja Ustava SRJ i Crne Gore, oba iz 1992. godine.

Najviši pravni akt ove zajednice (Ustavna povelja) usvojen je 2003. godine, a uporedo sa njom usvojena je i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama — tzv. „Mala povelja“. To potvrđuje da se radi o ustavnom aktu koji nema odlike kodifikovanosti i takav specifikum mora u Istoriji biti posebno obrazložen.

Strukturu vlasti u DZSCG činili su: Skupština, Savjet ministara i Sud Srbije i Crne Gore. Skupština je bila jednodomna, sačinjavali su



je 91 poslanik iz Srbije i 35 iz Crne Gore, uvažavajući princip pozitivne diskriminacije. Savjet ministara je po svojoj strukturi i nadležnostima bio specifičan organ izvršne vlasti, a na njegovom čelu nalazio se Predsjednik Srbije i Crne Gore. Način odlučivanja u ovom organu bio je zasnovan na većinskom principu, ali uz uslov da za odluku glasa makar po jedan ministar iz svake države-članice. Pored toga, u slučaju jednakog broja glasova odlučivao je glas predsjednika. Sud Srbije i Crne Gore bio je zasnovan na načelu pariteta, a po nadležnosti je bio sinteza najvišeg redovnog suda i ustavnog suda na nivou zajednice.

Ustavnom poveljom ustanovljena je, dakle, zajednica sa naglašenim konfederalnim elementima koja se nije potvrdila kao adekvatan ustavni okvir za države-članice. Takav epilog zavređuje detaljniju razradu primjerenosti tada važećih ustavnih rješenja.

#### *4.9. Ustavni značaj Odluke o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore i Deklaracije nezavisne Republike Crne Gore*

Ustavnopravno trajanje posljednjeg oblika zajedništva Crne Gore i Srbije (DZSCG) nije bilo dugo. Crna Gora je, koristeći se pravom na istupanje iz državne zajednice, poslije isteka roka od tri godine, pokrenula postupak za promjenu državnog statusa i pristupila organizovanju državnopravnog referenduma.

Odlukom građana na referendumu održanom 21. maja 2006. godine, organizovanom uz posredovanje Evropske unije, Crna Gora je postala nezavisna država. Izvršavajući odluku građana, Skupština RCG je na sjednici od 3. juna 2006. godine usvojila dva akta: Odluku o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore i Deklaraciju nezavisne Republike Crne Gore. Po usvajanju one nijesu bile u dovoljnoj mjeri predmet pravničkih razmatranja.

U ovim aktima pravno-političke prirode, koji su imali ustavne odlike, izražena su osnovna opredjeljenja na kojima će biti zasnovana novostvorena (obnovljena) država. Njihova funkcija bila je dvostruka: 1) uređivanje temeljnih ustavnih odnosa u periodu od održavanja referenduma do usvajanja novog ustava, i 2) ustanovljavanje idejnih i vrednosnih usmjerenja za oblikovanje novog ustava. U svakom slučaju njihova obrada ne treba da se zadrži na nivou ovih, opštih određenja.

Iz tog razloga učinicemo njihov kraći prikaz kao primjer za ono što u Istoriji treba uraditi, ne samo po ovoj temi. Polazeći od toga:

*Odluka o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore* ima obilježja objave nezavisnosti. Ovim aktom Skupština RCG je iskazala spremnost da sprovede odluku građana kojom je obnovljena nezavisnost Crne Gore i njen međunarodnopravni subjektivitet. U Odluci se konstatuje da Crna Gora postaje nezavisna država sa punim međunarodnopravnim subjektivitetom u njenim postojećim državnim granicama i propisuje se da preuzima sve poslove koje je prethodno povjerila DZSCG. Takođe, preuzima se obaveza o primjeni



međunarodnih ugovora i sporazuma koje je zaključila državna zajednica. *Ratio* donošenja ove odluke je konstatacija legitimnosti, legalnosti i ustavne zasnovanosti državnog osamostaljenja, i istovremeno utvrđivanje pravnog režima kojim će se obezbijediti kontinuitet u funkcionisanju državnih organa do usvajanja novog ustava.

*Deklaracija nezavisne Republike Crne Gore* upućena je *urbi et orbi* i okrenuta prevashodno međunarodnim organizacijama. U svojevrsnoj preambuli ove odluke, a polazeći od istorijskih izvorišta (viševekovne državne nezavisnosti i međunarodnog priznanja Knjaževine Crne Gore na Berlinskom kongresu 13. jula 1878. godine) i slobodno izražene volje građana na referendumu o državno-pravnom statusu, iskazuje se posvećenost promovisanju osnovnih principa međunarodnog prava i istovremeno predočava pravni, politički i vrednosni supstrat na kome je novonastala (obnovljena) država zasnovana.

Deklaracija u četiri tačke sadrži težišna određenja kojima se:

1) definišu sadržaj i oblik državnopravnog subjektiviteta Crne Gore, odnosno temeljne vrijednosti i strukturalni principi na kojima je zasnovano njeno državno biće — građanska država, multinacionalno, multietničko, multikulturno i viševejsko društvo, poštovanje i zaštita ljudskih prava i prava manjina, vladavina prava i tržišna ekonomija;

2) utvrđuju opredjeljenja o pristupanju, principi, obaveze, strateški prioriteti i načini saradnje na kojima će biti zasnovani odnosi sa, poimenično navedenim, međunarodnim organizacijama i institucijama.

3) afirmišu principi međunarodnog prava koji se odnose na bilateralne odnose sa drugim državama;

4) izražava spremnost da se sa Republikom Srbijom, sa kojom je Crna Gora tokom istorije bila u različitim oblicima državnopravnog zajedništva, regulišu međusobna prava i obaveze, na osnovama dobrih i prijateljskih međudržavnih odnosa.

Navedena četiri određenja iz Deklaracije, zajedno sa onima koja su sadržana u Odluci oblikuju „ustavne suštine“ (*constitutional essentials*) koje su u ustavotvornom postupku kasnije pretočene u najviši pravni akt države Crne Gore. Njihovo kraće navođenje u ovom Nacrtu, će u Istoriji biti zamijenjeno potpunijim obrazloženjem, koje polazi od navedenih odrednica.

#### *4.10. Postupak usvajanja Ustava Crne Gore i amandmana I–XVI na Ustav Crne Gore*

Ova odrednica će, kako i naslov implicira, u Istoriji biti razdvojena na dva odjeljka. Jedan, koji se odnosi na postupak usvajanja ustava, i drugi, koja se odnosi na postupak usvajanja ustavnih amandmana.

Postupak izrade novog ustava uslijedio je nakon održavanja referenduma i donošenja Odluke i Deklaracije. Na sjednici Skupštine RCG usvojen je Zakon o Ustavotvornoj skupštini Republike Crne Gore i utvrđeno da to tijelo donese novi Ustav. Zakonom je propisano da donošenjem i proglašenjem novog Ustava, Ustavotvorna skupština

nastavlja rad kao Skupština Republike Crne Gore, što je u stručnoj i političkoj javnosti izazvalo oprečna gledišta.

Izbori za Ustavotvornu skupštinu održani su u septembru 2006. godine, ona je konstituisana oktobru 2006, a potom je usvojila Zakon o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore. Ovim zakonom obrazovan je Ustavni odbor, sa zadatkom da sačini tekst nacrtu ustava, organizuje javnu raspravu i kasnije utvrdi predlog Ustava.

U postupku oblikovanja i usvajanja Ustava, pored Ustavnog odbora, naglašenu ulogu imale su institucije međunarodne zajednice, u prvom redu, Savjet Evrope (SE) — putem Odbora za politička pitanja i Evropske komisije za demokratiju putem prava — Venecijanska komisija (VK), kao i Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS).

U početnoj fazi izrade Ustava, SE je preporučio usvajanje sedam principa koji bi bili jemstva njegove demokratske legitimacije. Ti principi bili su:

1) Ustav mora da naglasi da je Crna Gora građanska država, koja se zasniva na građanskim principima po kojima su svi ljudi jednaki, a ne na jednakosti konstitutivnih naroda;

2) Ustav treba da garantuje nezavisnost sudstva i da prepozna imperativ da se izbjegne bilo kakva uloga političkih institucija u donošenju odluka u proceduri imenovanja i razrješenja sudija i tužilaca;

3) U cilju izbjegavanja konflikta interesa, uloga i zadaci javnog tužioca ne treba da uključuju sprovođenje pravne pomoći za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i predstavljanje države u imovinsko-pravnim odnosima;

4) Efikasna zaštita ljudskih prava mora biti osigurana;

5) U Ustavu treba utvrditi da je smrtna kazna zabranjena;

6) Ustav treba da sadrži odredbe o retroaktivnoj primjeni normi „u odnosu na prošle događaje“. To uključuje i retroaktivnost u primjeni Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i uz nju usvojenih protokola;

7) Ustav treba da uredi status oružanih snaga, bezbjednosnih i obavještajnih službi i instrumenata njihovog nadzora od strane Skupštine, kao i da funkciju vrhovnog zapovjednika vrši civilno lice.<sup>11</sup>

Polazeći od toga na sjednici Ustavnog odbora usvojen je Tekst nacrtu ustava Crne Gore (sa alternativama), da bi kasnije Ustavotvorna skupština utvrdila Nacrt ustava sa obrazloženjem i uputila ga na javnu raspravu. U javnoj raspravi je istaknut veliki broj predloga, sugestija i mišljenja od strane različitih subjekata (državnih institucija, političkih stranaka, nevladinih organizacija, vjerskih zajednica i po jedinaca). Neke od njih, koje se izdvajaju svojim značajem i relevantnošću biće posebno obrađene.

<sup>11</sup> U Istoriji će biti prikazano u kojoj mjeri su ovi principi implementirani u usvojeni ustavni tekst.

Na sjednici Ustavnog odbora iz jula 2007. godine utvrđen je Predlog ustava Crne Gore. Na kraju, Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore usvojila je (19. oktobra 2007) i proglasila Ustav Crne Gore (22. oktobra 2007) zajedno sa Ustavnim zakonom za njegovo sprovođenje. Na taj način, poslije vijeka njene pisane ustavnosti, usvojen je drugi ustav nezavisne crnogorske države.

U drugom odjeljku ove odrednice Istorije polazna pretpostavka je da je primjena Ustava vremenom pokazala neodrživost pojedinih rješenja, i zato se pristupilo *postupku usvajanja amandmana na Ustav Crne Gore*. Na potrebu revizije Ustava ukazivali su, kako domaća javnost, tako i međunarodne institucije. Od strane međunarodnih institucija, urađena je kritička analiza primjene Ustava i dat niz sugestija za dogradnju ustavnih rješenja, koje će u Istoriji biti hronološki i sadržinski gradirane. To posebno važi za izvještaje Evropske komisije o napretku Crne Gore, Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji i Analitički izvještaj koji je dat uz njega.

U raspravama o predloženim amandmanima koje su trajale od 2011. godine nije profilisana potrebna dvotrećinska većina, da bi dvije godine nakon toga u Skupštini ona bila postignuta i 31. jula 2013. godine usvojeni su amandmani na Ustav Crne Gore (I–XVI).

Amandmanima je obuhvaćena oblast pravosuđa (u širem smislu), mada je, po mišljenju stručne javnosti, bilo potrebe i za reviziju u drugim djelovima Ustava. Protek vremena je to potvrdio, i to će u Istoriji naći svoje mjesto.

#### 4.11. Ustav Crne Gore

Važeći Ustav Crne Gore biće obrađen detaljnije od ostalih crnogorskih ustava i drugih izvora naše ustavnosti kroz istoriju. Prikaz će sadržati i osvrt na njegove odlike sa aspekta uporedne ustavnosti, normativno i vezi sa praksom međunarodnih sudova, posebno onoga što se naziva *strazburški aquis*. Međutim, to neće biti učinjeno u formi komentara njegovih odredbi već prezentacijom osnovnih obilježja objedinjenih u njegovih 158 članova. U tom cilju biće osvijetljena njegova idejna i vrednosna polazišta utvrđena u preambuli, koja su smjernice cjeline ustavnog teksta.

Poslije toga, uslijedila bi analiza Osnovnih odredbi sadržanih u prvom od osam djelova Ustava, koje „omeđavaju ustavni sistem i predstavljaju polaznu tačku za razumijevanje i tumačenje ustavnog teksta“.<sup>12</sup> Preciznije, to znači obradu osnovnih ustavnih principa koji se odnose na: 1) organizaciju i formalna obilježja, kao i odnos sa međunarodnim pravom i međunarodnim organizacijama i 2) ljudska prava i slobode.

Obrada ostalih djelova Ustava biće urađena u formi prikaza osnovnih principa, institucija i njihovog ustavnog statusa. Detaljnije će biti

<sup>12</sup> Vukčević Mladen, Komentar Ustava Crne Gore, Podgorica, 2021, str. 53.

apostrofirana u okviru drugog i trećeg dijela ustava (Ljudska prava i slobode i Uređenje vlasti), budući da oni, sa stanovišta sistematike imaju dodatno strukturiranje po odjeljcima.

Posebna pažnja biće posvećena sadržaju principa ustavnosti i zakonitosti, u petom dijelu Ustava i njegovom pozicioniranju u ostvarivanju funkcije Ustavnog suda, u šestom dijelu Ustava. Dio Istorije koji se odnosi na važeći crnogorski ustav biće zaokružen prezentacijom načina njegove promjene, odnosno obilježjima koja ga svrstavaju u tzv. čvrste ustave.

Poslije navedenih odrednica, u završnom dijelu najavljenog rada, na sintetizovan način biće objedinjena pitanja istorijskog razvoja crnogorske ustavnosti, primarno oličena u sedam ustava i različitim državnim oblicima koji su njima ustanovljavani.

### *Zaključak*

U crnogorskoj pravnoj nauci nijesu u dovoljnoj mjeri, sa istorijsko-pravnog aspekta, obrađene pojedine grane prava, uključujući naročito težišne principe na kojima se zasnivaju. Posebno nijesu izučavane u cjelini istorijskog toka, od nastanka do pravnih normi koje danas imaju pozitivnopravno važenje. To važi i za razvoj ustavnog prava i principa ustavnosti, kao osnove koja tvori jedinstvo pravnog poretka. Iz toga proističe i opredjeljenje autora ovog rada da pristupi pisanju Istorije ustavnosti Crne Gore.

Uvažavajući značaj takvog poduhvata za širu, i ne samo pravničku javnost, uputno je u formi nacrtu predočiti strukturu budućeg djela, uključujući metodološke i sadržinske izazove koji se javljaju u njegovoj izradi. U tom cilju u radu se daju naznake pojedinih dimenzija u kojima se ostvarivao princip ustavnosti, u pisanom i nepisanom obliku, u evolutivnom ili revolucionarnom okružju. Takav pristup i na nivou hipoteze otvara pitanje funkcionisanja državnopravnih oblika u kojima je egzistirala Crna Gora i njena ustavnost (demokratija i autokratija, unitarna i federalna država, monarhija i republika, sistema jedinstva i podjele vlasti).

Sve navedeno, hronološki posmatrano, ima pravna sidrišta u ustavima kao najvišim pravnim aktima i principu ustavnosti kao njihovom izrazu, odnosno u ustavnim običajima i drugim aktima u periodu ustavnosti u materijalnom smislu. Navedeno potvrđuju i kraće naznake o etapama u razvoju crnogorske ustavnosti koje su predočene u Nacrtu, proistekle iz ranijih autorovih istraživanja ovog dijela našeg pravničkog nasljeđa.

Istorija ustavnosti Crne Gore, zasnovana na tim polazištima može biti valjana osnova za dalja proučavanja, prevashodno u pozitivnopravnim disciplinama, koje za predmet obrade imaju (i) Ustav kao izvorište.

## *Literatura*

1. Đuričanin Radojko, Ustavni sud Crne Gore (1963–2001), Cetinje, 2001.
2. Istorija Crne Gore (I–III), Titograd, 1967.
3. Jovanović Blažo, Narodna vlast i ustavno sudstvo, Podgorica, 1983.
4. Marks Karl, Kritika Hegelove filozofije državnog prava, Sarajevo, 1960.
5. Popa Dukljanina *Sclavorum Regnum*, Cetinje, 2016.
6. Šuković Mijat, Ustavno pravo, Podgorica, 2009.
7. Vukčević Mladen, Komentar Ustava Crne Gore, Podgorica, 2021.
8. Vukčević Mladen, Vukčević Ivan, Izrada Ustava za Knjaževinu Crnu Goru (autorstvo i hod od Nacrta do Ustava), Pravni zbornik, Podgorica, 1/2017.

Mladen Vukčević, PhD

### THE OUTLINE OF THE HISTORY OF MONTENEGRIN CONSTITUTIONALITY

The subject of this paper is the presentation of the structure of The History of Montenegrin Constitutionality which is created to compensate for the absence of the entire work concerning the aforementioned matter. To this end, in addition to the introductory remarks, the paper individually deals with the following sections: justification of the topic, challenges that exist in its development, sources and types of documents that shall be used, as well as the taxonomy of the future work.

Open points that the author shall confront while writing about the development of our Constitutionality, as well as his answers to the methodological, theoretical and normative questions that arise in this process, have been highlighted as problematic. The central part of this paper is organized in twelve titles that shall comprise the History, and within which, shorter notes relating to the content of each of the entries are given. The scope and manner of the analysis of each phase in the development of Montenegrin Constitutionality is defined by the forms in which it was achieved (written and oral), as well as material and formal sources that shaped it.

*Key Words:* History of Constitutionality, Constitution, Law, Organization of Government, Human Rights.