

Neobičan slučaj kontinuiteta državnih institucija Crne Gore

Predmet ovog rada je skretanje pažnje na unutrašnju neusaglašenost pravnog poretka Crne Gore, koji se ogleda u neusaglašenom samodoživljaju kontinuiteta njenih državnih institucija. Autor prikazuje kako način na koji Skupština Crne Gore i Predsjednik Vlade Crne Gore zasnivaju svoj kontinuitet nije u skladu sa načinom na koji to radi Predsjednik Crne Gore, odnosno sa načinom na koji se Ustavni sud izjasnio o (dis)kontinuitetu Crne Gore i njenih institucija u odnosu na pređašnje državne oblike, kao i sa Ustavom proklamovanim načelom jedinstva i drugim Ustavom proklamovanim, osnovnim, načelima pravnog poretka Crne Gore.

Ključne riječi: Crna Gora, državni kontinuitet, identitet pravnog poretka, kontinuitet institucija, Ustavni sud

Uvod

Svaki poredak, a naročito pravni, teži tome da zasnuje unutrašnju usaglašenost svojih djelova. Zbog toga, svaki poredak prilikom svoje izgradnje mora iskazivati i ostati dosljedan određenoj pravilnosti. Ta pravilnost se, u slučaju pravnih poredaka, iskazuje u poštovanju određene hijerarhije normi. Na čelu pravnih poredaka obično stoji ustav kao najviši pravni akt kojim se udaraju temelji tom poretku. Sve što se u tom poretku dalje nadogradi, mora svoje osnove imati upravo u tom Ustavu i ostati njemu vjerno. Propisujući najopštije, osnovne principe jednog pravnog poretka, Ustav trasira pravac koji ostatak pravnog poretka mora da prati. U tom smislu, ustavna načela predstavljaju temeljne vrijednosti jednog pravnog poretka i određuju njegov sveukupni identitet, njegov *dub*. Ova načela, najprije određuju uopštenu sadržinu budućih pravnih normi, odnosno substancijalnu građu pravnog poretka. Tako se mogu, na primjer, kao osnovna načela jednog pravnog poretka odrediti: demokracija, poštovanje ljudskih prava i političkih sloboda. To bi značilo da bi svi sledejući zakoni morali podsticati, ili jednostavno ne narušavati ta načela, jer bi se, u suprotnom, ti zakoni morali odrediti kao protivni ustavu, kao *neustavni*, i samim tim ukloniti iz datog pravnog poretka.

[▪] Master opšte teorije države i prava, *e-mail*: mato.stol@gmail.com.

Poštovanje načela pravnog poretka ne ogleda se samo u određivanju i trasiranju sadržine pravnih normi i akata, već i u uređivanju postupka njihovog donošenja. Tako se, na primjer, načelo demokracije i podjele vlasti ogleda ne samo u potencijalnoj sadržini pravnih normi, već i u proceduri u kojoj se te norme imaju usvajati i uvoditi u pravni poredak. Određujući proceduru, koja je uslov punovažnosti svake pravne norme i akta, pravni poredak obezbjeđuje poštovanje njegovih načela i u proceduralnom smislu. Tako bi proceduralna manifestacija načela podjele vlasti bila u tome što, da bi jedan Zakon stupio na snagu, njega mora, na prvom mjestu, izglasati zakonom određeni postotak narodnih poslanika u Skupštini, ne bi li ga, potom, ukazom proglasio i Presjednik države.

Na Ustavu, dakle, moraju biti zasnovani, neposredno ili posredno, svi ostali pravni akti i norme jednog pravnog poretka. Međusobnu usklađenost sveukupnog pravnog poretka, a naročito njegovu usklađenost sa ustavom proklamovanim načelima, ispituje Ustavni sud u postupcima ocjene ustavnosti i zakonitosti. Uz njega, izvjesna nadležnost u ujednačavanju pravne prakse, a samim tim i pravnog poretka, pripada i vrhovnim sudovima. Postizanjem sveukupne usaglašenosti pravnih normi, naročito sa Ustavom, jeste cilj i zadatak svakog pravnog poretka, naročito onih koji se rukovode principima pravne države i vladavine prava.¹

Ne pripada, pak, svim načelima u okviru jednog pravnog poretka isti značaj. Različiti ustavi, odnosno ustavni sudovi, prepoznaju da određenim načelima pripada naročiti značaj pri oblikovanju sveukupnog identiteta i duha pravnog poretka. Takva načela, mi možemo nazvati osnovnim odnosno temeljnim načelima jednog pravnog poretka. „Ukupnost tih osnovnih ili vodećih principa obrazuje ustavnopravni osnovni poredak koji zauzima najviši stepen u celovitoj izgradnji državnopravnog poretka. Promena ili ukidanje jednog od osnovnih principa uvek bi značila suštinsku, odnosno celovitu promenu državnog bića“.² Drugim riječima, to su sva ona načela koja suštinski određuju duh i identitet jednog poretka. Sve ostale norme tog pravnog poretka, moraju ostati vjerne tim osnovnim načelima ne bi li sveukupan pravni poredak ostao vjeran svojoj suštini i održao svoj identitet.³

1. Ustavni identitet Crne Gore

Osnovna ustavna načela Crne Gore određena su Preambulom njenog Ustava i njegovim prvim šesnaest članova. Riječima Mijata

¹ *Vide:* Vladan Petrov, Savo Manojlović, Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije, CJP, Sarajevo 2014.

² Dragan Stojanović, *Ustavno pravo*, SVEN, Niš 2013, str. 218.

³ Više o proceduralnom i materijalnom aspektu (ustavno)pravnog kontinuiteta, *vide:* S. Lukić, M. Vuković, *Ustavno pravo — zbirka tekstova i dokumenata*, Centar za ustavno pravo, Podgorica 2007, str. 43.

Šukovića: „osnovni principi — konstituenti karaktera države Crne Gore i njenog državnog uređenja“⁴, određeni su „skupom i sklopom pojmovnih odrednica u *Osnovnim odredbama* Ustava“⁵, „Njihova ukupnost čini smisaonu cjelinu koja povezuje sve odredbe Ustava i prožima sadržinu svih njih. Svojevrsna je „lična karta“ države Crne Gore i njenog državnog uređenja“.⁶

Shodno Preambuli i navedenim odredbama, Crna Gora je određena kao „nezavisna i suverena država republikanskog oblika vladavine“⁷, koja je „građanska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava“.⁸ Pravni poredak Crne Gore podređen je međunarodnom pravnom poretku,⁹ a nosilac suverenosti je „građanin koji ima crnogorsko državljanstvo“.¹⁰ U njoj su zagarantovana ljudska i manjinska prava i svaka je vrsta diskriminacije, netrpeljivosti i asimilacije zabranjena.¹¹

Šuković primjećuje da: „Nijedno od citiranih utvrđenja, izdvojeno i nezavisno od svih drugih, ne iskazuje cjelovito, niti presudno, ustavno utvrđeni karaktet države Crne Gore i njenog pravnog dejstva, zajedno sa sadržinom i dejstvom sveukupnih ustavnih odredbi“¹², skrećući pažnju na jedinstvo sveukupnog pravnog poretka i zaključujući da: „*Osnovnim odredbama Ustava* iskazani su i utvrđeni esencijalni društveno-pravni elementi identiteta države Crne Gore“.¹³

Dakle, ovdje određena osnovna načela pravnog poretka određuju duh i ustavni identitet Crne Gore i ona moraju prožimati pravni poredak u cjelosti. Sve njegove norme i akti moraju ostati njima vjerni, međusobno usaglašene i monolitne. Jedino kroz međusobnu usklađenost svih pravnih akata i njihove sveukupne usklađenost sa ustavnim načelima, ostvaruje se i čuva ustavni identitet države Crne Gore.

To se postiže, u prvom redu kroz poštovanje Ustavom propisanih zakonodavnih procedura. Poštujući Ustavom određena pravila o nadogradnji i dopuni poretka, poretak obezbjeđuje svoj procesni kontinuitet i nesmetanu evoluciju. U svetskoj¹⁴ i domaćoj¹⁵ pravnoj nauci, dugo je preovladavalo mišljenje da je proceduralni momenat od

⁴ Mijat Šuković, *Ustavno pravo*, CID, Podgorica 2009, str. 175.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Ustav Crne Gore — UCG, „*Službeni list Crne Gore*“, br. 1/2007, čl. 1, st. 1.

⁸ UCG, čl. 1, st. 2.

⁹ UCG, čl. 9.

¹⁰ UCG, čl. 2.

¹¹ UCG, čl. 8, čl. 25.

¹² M. Šuković, *Ustavno pravo*, CID, Podgorica 2009, 177.

¹³ *Ibid.*, fn. 8.

¹⁴ Ovaj stav susrećemo još od Džona Ostina, (*vide*: John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, str. 288), premda je on svoju najdetaljniju razradu dobio u djelima Hansa Kelzena (*vide*: Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State*, Transaction Publishers, New Brunswick — New Jersey 2006, str. 411).

¹⁵ *Vide*: Момир Милојевић, „Континуитет и дисконтинуитет државног правног поретка“, *Анали Правној факултету у Београду*, 2001, бр. 1–4, str. 193–194.

najvećeg značaja prilikom očuvanja sveukupnog kontinuiteta i identiteta jednog pravnog poretka i da svaki propis donijet mimo odgo-varajuće ustavom i zakonom propisane procedure, u bitnom narušava samu suštinu i identitet pravnog poretka. Ipak, vremenom je pravna teorija uvidjela da nisu sva ogriješenja o proceduralnu ustavnost i zakonitost *a priori* dovoljno značajna da bismo mogli da tvrdimo kako ona nužno diraju u sam identitet i suštinu pravnog poretka.¹⁶ Tako se došlo do mišljenja da se pažnja treba obratiti ne samo formi, već i *materijalnom* (substancijalnom) značaju takvih izmjena, njihovom udjelu u određivanju sveukupnog duha tog poretka.¹⁷ Jer, moguće je zamisliti da izvjesni akt, uprkos tome što je u skladu sa zakonodavnom procedurom, u bitnom narušava *duh* jednog pravnog poretka. Suprotno tome, moguće je zamisliti ogrešenja o zakonodavnu proceduru koja ne podrazumijevaju i ogriješenje o duh jednog pravnog poretka. Danas, ipak, ovakva razgraničenja u određenoj mjeri gube na samom značaju, budući da ustavi, obično, na osnovu udjela određenih normi i načela pri određivanju sveukupnog identiteta pravnog poretka, predviđaju posebne procedure za njihovu izmjenu, dok izmjenu određenih normi i načela u potpunosti isključuju.¹⁸

Ogriješenje o bilo koje osnovno načelo poretka, nužno će dovesti do gubitka njegovog identiteta, izgradnje suštinski drugačijeg pravnog poretka. Umjesto da se poredak nadogradi i evoluiraj, poredak se, uslijed pravne revolucije, urušava, on gubi svoj unutrašnji kontinuitet i umjesto njega nastupa diskontinuitet i nastaje pravni poredak sa suštinski drugačijim identitetom. To ne podrazumjeva i da je nastala nova država u smislu međunarodnog prava.¹⁹

2. Jedinstvo pravnog poretka Crne Gore

Pored osnovnih, identitetskih načela jednog pravnog poretka, postoje i druga načela koja predstavljaju logičnu implikaciju istih, budući da iz njih proishode. Jedno od tih je i *načelo jedinstva pravnog poretka*.²⁰ Ovo načelo prepoznato je Ustavom Crne Gore i predviđeno je njegovim 145. članom, koji nosi naslov „Saglasnost pravnih propisa“ i kojim se određuje da: „Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom“. Ovo načelo dalje je konkretizovano

¹⁶ Vide: Joseph Raz, „The Identity of Legal Systems“, *California Law Review*, 1971, 59(3), str. 795–815; Joseph Raz, „Kelsen’s theory of the Basic Norm“, *The American Journal of Jurisprudence*, 1974, 19(1), str. 94–111.

¹⁷ Joseph Raz, *The Concept of the Legal System*, Clarendon Press, Oxford 1980, str. 187.

¹⁸ V. Petrov, S. Manojlović, *Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije*, CJP, Sarajevo 2014, str. 3.

¹⁹ М. Милојевић, „Континуитет и дисконтинуитет државног правног поретка“, *Анали Правној факултету у Београду*, 2001, бр. 1–4, стр. 189–193.

²⁰ V. Petrov, S. Manojlović, *Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije*, CJP, Sarajevo 2014, str. 8–14.

i članom 148. Ustava koji predviđa da: „pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa zakonom“.

Na osnovu ovih članova, kao i odgovarajućih odluka Ustavnog suda, možemo da zaključimo da je u Crnoj Gori načelo jedinstva pravnog poretka shvaćeno kao poziv da se unutrašnja pravilnost poretka, njegova hijerarhija i usklađenost njegovih djelova ostvaruje u duhu osnovnih načela, riječju, njegova monolitnost i jedinstvo. U tom smislu, odnoseći se na „jedinstvo piramidalne strukture opštih pravnih akata u pravnom poretku“²¹, ono se definiše „i putem načela legaliteta (ustavnosti, konvencionalnosti i zakonitosti)“²². „Jedinstvo pravnog poretka (je) načelo svake ustavne države, nezavisno od konkretnog državnog uređenja“²³ i logična je tekovina vladavine prava i pravne države.

U presudi U-I br. 1/16, Ustavni sud Crne Gore to i potvrđuje: „Iz citirane odredbe člana 145. Ustava proizilazi da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav kao pravni akt najviše pravne snage. Načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je suprematija Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na zakon i Ustava i zakona u odnosu na druge propise. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava. Iz navedenih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da je država zasnovana na vladavini prava“.²⁴

Na osnovu ove, ali i drugih odluka Ustavnog suda, jasno je da je načelo jedinstva pravnog poretka prepoznato i usvojeno od strane Ustavnog suda Crne Gore kao pozitivno-pravno načelo na kojem počiva pravni poredak Crne Gore.²⁵ Posredstvom ovog načela, pravni

²¹ *Ibid.*, 8, fn. 16.

²² *Ibid.*, 9.

²³ *Ibid.*, 8, fn. 16.

²⁴ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-I. br. 1/16, od 26. juna 2018.

²⁵ U tom smislu, Ustavni sud ističe: „Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca predloga, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđenog odredbama člana 145. Ustava“ (Odluka Ustavnog suda U-I br. 11/15 od 25. jula 2017). Isti stav se ponavlja i u sledećim presudama: „Međutim, to ne znači da zakonodavac može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast. Ustavni sud, takođe, nalazi da jedinstvo pravnog poretka podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna oblast, mijenjaju pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast. (Odluka Ustavnog suda U-I br. 4/15 i 23/16, od 21. aprila 2017); „Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (člana 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, (...) uz poštovanje principa jedinstva (cjeline) Ustava, sa jedne strane i principa proporcionalnosti, sa druge strane.“, (Odluka Ustavnog suda U-I. br. 12/15 od 28. februara 2019), „Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbom člana 1. Zakona narušeno i načelo jedinstva

poredak Crne Gore uspostavlja svoju unutrašnju usklađenost i monolitonost. Kroz njega, osnovna ustavna načela dosledno prodiru u ukupnost pravnog poretka, koji se, u njima i kroz njih usklađuje i ujedinjuje. Ipak, bitno je istaći da načelo jedinstva pravnog poretka, kada se dovede u vezu sa načelom primata međunarodno-pravnog poretka, koje je takođe predviđeno Ustavom Crne Gore, rađa i potrebu za usklađivanjem propisa pravnog poretka Crne Gore, ne samo sa Ustavom Crne Gore i njegovim osnovnim načelima, već i sa međunarodno-pravnim poretkom i njegovim osnovnim načelima.

U tom smislu, pravni poredak Crne Gore, iako jedinstven, ne predstavlja u sebi zatvorenu cjelinu, već u njega takođe prodiru i osnovni principi međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori. „U ustavnopravnom poretku Crne Gore prihvaćen je sistem inkorporacije i pravni monizam. Zapravo u Crnoj Gori međunarodni ugovori imaju kvaziustavni položaj, jer ustavotvorac dozvoljava da se u odnosu na njih kontrolišu domaći zakoni, koje donosi državni parlament. Crnogorski ustavotvorac čini to izričito, odredbom člana 145. Ustava propisujući da „zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima”. Ustavno određenje mjesta međunarodnih ugovora u pravnom sistemu Crne Gore, kao akata nadzakonske pravne snage, koji se neposredno primjenjuju, pružilo je mogućnost Ustavnom sudu da se u vršenju funkcije kontrole ustavnosti pojavi „ekstra nivo” interpretacije, čime je Sudu ostavljen prostor da pređe i preko tradicionalnih granica tumačenja nacionalog prava“, primjećuje sudija Ustavnog suda Crne Gore, Desanka Lopičić.²⁶

Ovo je bitno istaći budući da je prilikom svakog utvrđivanja usklađenosti određene pravne norme ili akta sa cjelinom poretka, bitno imati na umu ne samo državni, već i međunarodni pravni poredak. Jer, kako je jedino moguće suditi o odnosu određenih djelova u cjelini tako što ćemo prvenstveno odrediti tu cjelinu, tako jedino možemo suditi i o mjestu pravnih normi i akata u poretku Crne Gore, i njihovoj međusobnoj usaglašenosti, ukoliko prethodno definišemo granice i položaj tog poretka u vremenu i prostoru, odnosno u međunarodnom pravu.

Prostorno rasprostiranje jednog pravnog poretka određeno je njegovim državnim granicama, odnosno teritorijom na kojoj se taj poredak rasprostire. U slučaju Crne Gore, ta je teritorija jedinstvena i, uglavnom, nesporna. Ono što može biti spornije jeste vremensko rasprostiranje tog poretka. Jer, dok se prostorno rasprostiranje pravnog poretka odnosi na njegov odnos sa drugim, postojećim i njemu

pravnog poretka, garantovano odredbom člana 145. Ustava, koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori i da ono načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim je uređena jedna oblast, ta oblast uređuje i mijenja drugim zakonom“ (Odluka Ustavnog suda U-I br. 10/14 od 30. oktobra 2018).

²⁶ Desanka Lopičić, „Uloga Ustavnog suda Crne Gore u zaštiti ustavnosti i ostvarivanju načela vladavine prava“, *Zbornik radova — Uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Miločer 2015, str. 20.

susjednim porecima, vremensko rasprostiranje pravnog poretka se odnosi na njegov odnos sa bivšim, njemu prethodećim pravnim porecima. Porecima koji su važili prije njega na datoj teritoriji, riječju, na njegov državno-pravni kontinuitet.

Na teritoriji Crne Gore je, u tom smislu, postojalo više pravnih poredaka. Samo tokom 20. vijeka, smijenile su se sljedeće države: nezavisna i međunarodno priznata Knjaževina/Kraljevina Crna Gora, Kraljevina SHS/Jugoslavija, u okviru koje Crna Gora nije uživala poseban status; Federativna Narodna Republika Jugoslavija, kasnija Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, u okviru koje je Crna Gora postojala kao posebna Narodna, kasnije Socijalistička Republika; zatim Savezna Republika Jugoslavija u okviru koje je Crna Gora figurirala kao posebna republika članica i, najzad, Državna zajednica Srbija i Crna Gora, u okviru koje je Crna Gora figurirala kao posebna, iako ne i nezavisna, *Republika Crna Gora*. Konačno, od godine 2006/7, sve do danas, Crna Gora postoji kao nezavisna država „republikanskog tipa“.²⁷

Postavlja se pitanje, dakle, kakav je odnos Crne Gore u odnosu na ove poretke? Da li je posredi jedan poredak, koji je mijenjao svoja imena, gubio i sticao nezavisnost ali održavao svoj kontinuitet, ili je, pak, u pitanju više različitih i posebnih poredaka?

3. Pitanje kontinuiteta pravnog poretka Crne Gore pred Ustavnim sudom Crne Gore

Ustavni sud je svoj stav o državnom kontinuitetu Crne Gore, odnosno njenom odnosu spram njoj prethodećim državnim oblicima, riješio godine 2013, postupajući po žalbi na rješenje Republičke izborne komisije kojim je potvrđena kandidatura Filipa Vujanovića za predsjednika Crne Gore. Žalilac je smatrao da je rješenje Republičke izborne komisije suprotno Ustavu Crne Gore, tačnije njegovom 97. članu, kojim se propisuje da: „Isto lice može biti predsjednik Crne Gore najviše dva puta“²⁸. Oni su tvrdili da je sporna kandidatura treća po redu kandidatura Filipa Vujanovića, budući da je on već dva puta obavljao funkciju predsjednika Crne Gore, i to prvi put u okviru Republike Crne Gore, članice Državne zajednice Srbije i Crne Gore, a drugi put u okviru nezavisne države Crne Gore. Žalilac je smatrao da je obavljanjem ova dva mandata, ispunjen Ustavom predviđeni broj mandata i time iscrpljeno pravo Filipa Vujanovića da ubuduće vrši funkciju Predsjednika Crne Gore.

Njihovo rasuđivanje podrazumijevalo je da između *Republike Crne Gore* (članice SCG) i Crne Gore, postoji državno-pravni kontinuitet odnosno državni identitet i da trenutno važeći pravni poredak Crne Gore, nije *novi*, originerni, poredak — već nastavak pravnog

²⁷ M. Šuković, *Ustavno pravo*, CID, Podgorica 2009, str. 125–163.

²⁸ UCG, čl. 97.

poretka *Republike Crne Gore*. U žalbi se, u vezi sa tim, navodi: „vršenje funkcije predsjednika poslije obnove nezavisnosti (2006. godine) i usvajanja Ustava Crne Gore (2007. godine), nije prekinuto već je, u skladu s odredbom člana 2. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore, nastavljeno (...); Odluka o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore od 3. juna 2006. godine, (je) označila početak punog međunarodno-pravnog subjektiviteta Crne Gore“,²⁹ ali: „kao pravni osnov za donošenje (te) Odluke naznačene (su) odredbe: člana 2. *Ustava Republike Crne Gore* i člana 60. *Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crne Gore* (čime se ostvario procesno-pravni, a žalilac tvrdi i opšte-državni kontinuitet, između ova dva poretka — dodao M. S.)“³⁰. Samim tim, navodi žalilac: „nema ni jedne naznake državno-pravnog diskontinuiteta Republike Crne Gore sa nezavisnom Crnom Gorom, već da sve upućuje na suprotno jer je, u skladu sa tada važećim ustavnim aktima (Republike Crne Gore — istakao i dodao M. S.) konstituisan puni, umjesto ograničenog međunarodnog subjektiviteta, a državno pravni kontinuitet nije prekinut“.³¹ Zaključujući time da je: „prvi mandat Filipa Vujanovića započeo u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, u kojoj je Crna Gora, shodno Ustavnoj povelji, takođe, bila država u ustavnom određenju u okviru složene zajednice i da *promjena državno-pravnog statusa Crne Gore nije dovela do diskontinuiteta mandata organima državne vlasti* (istakao — M. S.), jer nakon promjene državno-pravnog statusa nijesu raspisani izbori za novi Parlament, niti su raspisani izbori za Predsjednika države“.³²

Dakle, navodi žalbe se daju svesti na to da je Crna Gora još i prije sticanja punog međunarodno-pravnog subjektiviteta postojala kao država pod imenom *Republika Crna Gora*, u okviru Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Svojstvo države je stekla 2002. godine, kada je, protivno važećim propisima Savezne Republike Jugoslavije, čiji je bila dio, ona, kao nezavisna i suverena država, pristupila pregovorima sa Republikom Srbijom, ne bi li zajedno postigle Beogradski sporazum, kojim je ugovoren jedan novi oblik državnog zajedništva u okviru kojeg bi obje ove države zadržale svoju suverenost.

Dakle — žalilac je u prilog tvrdnje da između nezavisne Crne Gore i Republike Crne Gore naveo činjenice da je trenutno važeći Ustav donijet u skladu sa odredbama Ustavne povelje Srbije i Crne Gore i Ustava Republike Crne Gore, da, samim tim, postoji procesno-pravni i opšti kontinuitet između ovih državnih tvorevina i da je, vršenjem mandata u jednoj — ravno vršenju mandata u drugoj i da je, samim tim, Filip Vujanović već iscrpio svoje pravo da ostvari dva mandata na mjesto Predsjednika Crne Gore.

²⁹ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-VI. br. 2/13, od 15. februara 2013.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

Ustavni sud je, pak, zauzeo drugačiji stav i odbio žalbu. U svom obrazloženju on je zastupao stav da je Crna Gora *nova* država. Svoj stav je zasnovao kako na tekstu i duhu Ustava Crne Gore, tako i na pravnoj doktrini.³³ Naime, sud je ispravno procijenio da postizanje proceduralnog kontinuiteta, samo po sebi nije dovoljno da održi sveukupni kontinuitet i identitet jednog pravnog poretka. Jednostavno, neki akti mogu biti toliko značajni po svojoj sadržini i smislu, da, bez obzira na to što su donijetu u skladu sa procedurom određenog poretka, oni, po prirodi stvari, svojim ostvarenjem njega poništavaju. Kako piše Milojević: „diskontinuitet unutrašnjeg pravnog poretka nije posledica samo revolucije već i drugih velikih promena u državi ili čak stvaranja nove države. Nestankom države nestaje i njen pravni poredak, kao što stvaranjem države nastaje njen pravni poredak bez ikakve veze s pravnim poretkom bilo koje druge države“.³⁴

Naime, sud se djelimično saglasio sa tvrdnjama žalioaca da je godine 2002, donošenjem Beogradskog sporazuma, ostvaren procesni diskontinuitet u odnosu na Saveznu Republiku Jugoslaviju, ali je zaključio da taj procesno-pravni kontinuitet još uvijek nije donio i sveukupni diskontinuitet koji bi za posljedicu imao konstituisanje nove državnosti Crne Gore, budući da ona još uvijek nije stekla svoj međunarodni subjektivitet. Taj trenutak, tvrdi Ustavni sud, nastupio je tek poslije referendumu o osamostaljivanju Crne Gore održanog 2006. godine, kada je:

„[K]onstituisanjem Ustavotvorne skupštine, u suštini, potvrđen je procesni diskontinuitet Ustava Republike Crne Gore. Ovaj formalni ustavni diskontinuitet značio je i suštinski, materijalni ustavni diskontinuitet (...). Na taj način, država Crna Gora je dobila novu ustavotvornu vlast, koja je originerna i pravom neograničena vlast, koja nije obavezna da se, kada stvara prvi ustav, povinuje ranije važećim, odnosno ranije donijetim normama, pa bile one i ustavnog karaktera. (...) Samim tim uspostavljen je pravni osnov za donošenje Ustava države u novom državnom statusu po postupku koji sama utvrdi, nezavisno od postojećih odredaba Ustava. Ustav donijet od posebne (ustavotvorne) skupštine i prema teoriji ustavnog prava je ustav diskontinuiteta, koji označava prekid ustavnog kontinuiteta, jer se radi o suštinskoj promjeni, odnosno donošenju novog ustava, nove države (diskontinuitet), a ne o ustavnoj reformi (kontinuitet)“.³⁵

Dakle, Ustavni sud zaključuje da je Ustavom iz 2007. „ustanovljen novi pravni poredak“ i da je Crna Gora „konsitutisana kao nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine (član 1.

³³ O procesno-pravnim aspektima crnogorske nezavisnosti *vide*: Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, str. 150; Јанко Ницковић, *Уставни развој „тиреће“ Југославије*, Ирва инвестиције, Београд 2013, 173, str. 204; Мijat Šuković, „Tri različita ustavna uređenja Crne Gore“, *Revus*, 2009, 11: str. 9–43.

³⁴ М. Милојевић, „Континуитет и дисконтинуитет државног правног поретка“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2001, бр. 1–4, str. 198.

³⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-VI. br. 2/13, od 15. februara 2013.

stav 1)³⁶ Što se, između ostalog, i zaključuje iz brojnih odredaba Ustava Crne Gore koje se odnose na državni suverenitet, „(odredbe o državnoj teritoriji, državnim simbolima, pravu na crnogorsko državljanstvo, odredbe o vojsci, vanrednom i ratnom stanju)³⁷. Na kraju: „Ustavni sud je, nakon razmatranja navedenih akata ocijenio da se mandat Predsjednika Republike Crne Gore, u sastavu savezne države (SRJ) i državne zajednice (SCG), razlikuje od mandata Predsjednika Crne Gore, u suverenoj, nezavisnoj i međunarodno priznatoj državi, *jer se radi o dva različita mandata ostvarena u dvije de facto i de jure različite države* (istakao — M. S.)“.³⁸

„Po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da ne postoji ustavni kontinuitet u pogledu vršenja funkcije predsjednika Crne Gore, stečene po Ustavu iz 1992. godine, *odnosno da predsjednički mandat Filipa Vujanovića u periodu od 2003. do 2008. godine, nije predsjednički mandat, u smislu odredaba člana 97. Ustava Crne Gore. Prvi mandat Predsjednika Crne Gore, po nalaženju Ustavnog suda, je samo mandat ostvaren prema važećem Ustavu suverene i međunarodno priznate države Crne Gore, a ne i mandat ostvaren po bilo kojem ranijem Ustavu Republike Crne Gore, u bilo kojoj od ranijih državnih zajednica (SFRJ, SRJ, SCG)* (istakao — M. S.)“.³⁹

Ovom stavu Ustavnog suda mi ne bismo imali mnogo šta da priговорimo. On je, u prvom redu, u skladu sa implicitnim odredbama Ustava, njegovom preambulom i njegovim sveukupnim duhom koji odiše diskontinuitetom. U vezi s tim, Šuković piše: „U svim ustavima države Crne Gore od 1946. do 1992. godine, koji je važio do 2007. godine, riječ „republika“ je i sastavni dio imena države Crne Gore. U imenu države Crne Gore utvrđenom u ustavu od 2007. godine nema te odrednice. Njenim izostavljanjem iskazan je diskontinuitet sa državnim statusom Crne Gore (...) u vremenu od 1945. do 2007. godine. *Diskontinuitet sa državnim statusom Crne Gore bez nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta* (istakao — M. S.)“.⁴⁰

Zenović dodaje: „Ustav Crne Gore iz 2007. godine je direktna posljedica obnovljene nezavisnosti Crne Gore, odnosno njenog istupanja iz Državne zajednice, a u skladu sa tačkama Beogradskog sporazuma. Na ovu plebiscitarnu odluku poziva se ustavotvorac u preambuli: „polazeći od odluke građana Crne Gore da žive u nezavisnoj i suverenoj državi Crnoj Gori, donesenoj na referendumu od 21. maja 2006. godine“. U prvom članu Ustava utvrđeno je da je Crna Gora država „republikanskog oblika vladavine „i republika se u nazivu, kako ispravno uočava Šuković, ne spominje. Cilj ovih dviju referenci

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ M. Šuković, *Ustavno pravo*, CID, Podgorica 2009, str. 178.

je upravo odlika ustavnog identiteta, a to je da istakne diskontinuitet uspostavljanjem novog poretka stvari“.⁴¹

Dakle, izostavljajući „Republika“ iz državnog naziva, Crna Gora je jasno htjela da naznači *diskontinuitet* u odnosu na brojne „*Republike*“ koje su postojala na teritoriji Crne Gore i nosile njeno ime, a da pritom nisu posjedovale državnost.

U drugom redu, ovakvo tumačenje je takođe u skladu sa Ustavom Crne Gore i prihvaćenim načelom primata međunarodnog poretka u odnosu na državni. Naime, s obzirom na to da je Ustavom određeno da međunarodni poredak uživa primat nad državnim, pravilno je, prilikom ispitivanja toga da li je Crna Gora (i kad) nastala kao država, primjenivati mjerila međunarodnog prava, konkretno odredbe Montevidejske konvencije iz 1933. godine, koja za konstituisanje državnosti predviđa samo postojanje teritorije, stanovništva i vlasti, već i njeno međunarodno priznanje.⁴² Time se vodi i Ustavni sud kada zaključuje da: „nezavisnost i suverenost Crne Gore priznale su Ujedinjene Nacije, Rezolucijom br. 60/264“, a „od 28. juna 2006. godine“. „Punopravna, 47-a članica Savjeta Evrope Crna Gora je postala 11. maja 2007. godine“.⁴³ Dakle, mi vidimo da je Crna Gora, kao država priznata tek po održanom referendumu, što će reći 2006 godine. U tom smislu, ostajući vjieran ustavnom principu primata međunarodnog prava, Ustavni sud je pravilno presudio da je Crna Gora nova država.

Samim tim, odluku Ustavnog suda, iz ovih razloga, mi možemo samo prihvatiti. Samim tim, vremenski obuhvat pravnog poretka mi određujemo tako da se on rasprostire od trenutka sticanje nezavisnosti Crne Gore i konstituisanja međunarodno-priznate države. Dakle, suština presude Ustavnog suda svodi se na to da je Crna Gora *nova* država, i da se, kao takva, ne nalazi u odnosu kontinuiteta ni sa jednom od njoj prethodećih državnih oblika. U skladu sa tim se jedino i može cijeliti udio pojedinačnih akata i normi u cjelokupnom poretku, njihovu ustavnost i međusobnu usaglašenost. Ustavni sud je zbog toga presudio da se politički mandati ostvareni u *de facto* i *de iure* drugim državnim porecima ne mogu smatrati mandatima u smislu pravnog poretka Crne Gore, zbog čega je ponovnu kandidaturu Filipa Vujanovića uzeo tek za drugu, ne priznajući kao mandat onaj ostvaren u Republici Crnoj Gori.

Zauzimanjem ovog stava, Ustavni sud je jasno riješio da je pozitivno-pravni status Crne Gore takav da je ona nova država. Čak i ukoliko se teorijski ne bismo slagali sa ovom presudom Ustavnog suda, naš stav ništa ne bi promijenio u pogledu činjenice da je, zahvaljujući ovoj presudi, ovaj stav postao pozitivno-pravna norma u odnosu na koju se ostatak pravnog poretka mora, shodno načelu ustavnosti

⁴¹ Predrag Zenović, *Saglasja*, JU Narodna Biblioteka, Budva 2018, str. 92.

⁴² *Vide*: Malcom N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, str. 178.

⁴³ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-VI. br. 2/13, od 15. februara 2013.

i jedinstva pravnog poretka, upodobiti. I upravo će to biti predmet ovog rada — da ispitamo da li je zauzeti stav, u skladu sa načelom jedinstva pravnog poretka Crne Gore, dosljedno sproveden u ostatku pravnog poretka, a prvenstveno u okviru (samo)doživljaja njenih institucija.

4. (Ne)usklađenost (samo)doživljaja osnovnih institucija Crne Gore sa odlukom Ustavnog suda

Da ponovimo, ustavnom poretku Crne Gore — po tumačenju Ustavnog suda, priznate su dva normativna zahtjeva. Prvi se ogleda tome da je Crna Gora *nova* država, njenom diskontinuitetu sa njom prethodećim državno-pravnim porecima, dok se drugi ogleda u načelu jedinstva pravnog poretka, propisanog članom 145. Ustava. Spajanjem ova dva normativna zahtjeva, nužno se formuliše i treći — potreba za formulisanjem jedinstvenog normativnog stanovišta o (dis)kontinuitetu institucija unutar pravnog poretka Crne Gore.

Pravilno bi bilo, shodno odluci Ustavnog suda da: „mandat Predsjednika Crne Gore, po nalaženju Ustavnog suda, je samo mandat ostvaren prema važećem Ustavu suverene i međunarodno priznate države Crne Gore, a ne i mandat ostvaren po bilo kojem ranijem Ustavu Republike Crne Gore, u bilo kojoj od ranijih državnih zajednica (SFRJ, SRJ, SCG)⁴⁴, da se i sazivi njene Skupštine i Vlade takođe računaju samo ukoliko su ostvareni u okviru suverene i međunarodne priznate države Crne Gore.

Takav jedinstven stav mi, ipak, ne možemo susrijesti. Način na koji ove dvije institucije doživljavaju svoj kontinuitet, u suprotnosti je sa načinom na koji kontinuitet državnih funkcija doživljava Ustavni sud. Najočigledniji primjer toga nam pruža Skupština Crne Gore. Ona, koja je u ime građana nosilac suverenosti u Crnoj Gori, svoj najnoviji saziv ne smatra za peti, kako bi trebala ukoliko se služila istim računom kao i Ustavni sud Crne Gore, već za dvadeset i sedmi.⁴⁵ Samim tim, ona zauzima stav suprotan onome da je mandat institucija Crne Gore: „*samo mandat ostvaren prema važećem Ustavu suverene i međunarodno priznate države Crne Gore, a ne i mandat ostvaren po bilo kojem ranijem Ustavu Republike Crne Gore, u bilo kojoj od ranijih državnih zajednica*“.⁴⁶ Naime, samodoživljaj Skupštine nije samo takav da, suprotno odluci Ustavnog suda, podrazumjeva identitet i kontinuitet njenih saziva sa vremenom Republike Crne Gore, već je takav da obuhvata da u taj kontinuitet ubraja i Saveznu Republiku Jugoslaviju, Saveznu Federativnu Republiku Jugoslaviju, njoj

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Odluka o izboru predsjednika skupštine Crne Gore 27. saziva, „*Službeni list Crne Gore*“, br. 97/2020.

⁴⁶ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-VI br. 2/13, od 15. februara 2013.

prethodeću Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju, i, najzad, period Knjaževine i Kraljevine Crne Gore.

Služeći se takvim rasuđivanjem, Skupština sebe uvrštava u niz saziva koji dosežu sve do 1905. godine, kada je donošenjem Ustava Knjaževine Crne Gore konstituisana prva Skupština Crne Gore. Počevši odatle, Skupština Crne Gore u istoriju svojih saziva ubrajaja četiri skupštinska saziva iz vremena same Knjaževine (kasnije Kraljevine) Crne Gore, ne bi li se, zatim, *izostavljajući* Podgoričku skupštinu i period Kraljevine Jugoslavije (tokom kojeg posebna skupština u Crnoj Gori nije postojala), nabranje nastavila sa prvom sjednicom Centralne antifašističke skupštine narodnog oslobođenja (CASNO) iz 1944, kada je crnogorska državnost navodno obnovljena, ubrajajući je kao peti saziv Skupštine Crne Gore; i nastavljajući tako, preko Ustavnotvorne Skupštine Narodne Republike Crne Gore, kroz sveukupnu skupštinsku praksu narodnih i socijalističkih republika Crne Gore (FNRJ i SFRJ), savezne republike Crne Gore (SRJ), republike Crne Gore (SCG), i savremene, nezavisne, države Crne Gore.⁴⁷

Ovaj način konstituisanja skupštinskog kontinuiteta mi možemo susrijesti u svim aktima izdatim od strane Skupštine, kao i onima njoj upućenih, a možemo ga naći i na zvaničnoj web-prezentaciji Skupštine Crne Gore.⁴⁸ Računanje koje bi bilo u skladu sa odlukom Ustavnog suda o državnom diskontinuitetu Crne Gore, ne možemo sresti ni u jednom od akata institucija Crne Gore.

Stvari postaju interesantnije kada ustanovimo da Skupština nije usamljena u ovom nabranjanju. Pored Skupštine Crne Gore, istovjetan način zasnivanja institucionalnog kontinuiteta nalazimo i u samodoživljaju Vlade Crne Gore, odnosno njenog Presjednika. Tako ćemo vidjeti da je trenutni presjednik Vlade, umjesto da bude 6, što bi bio broj koji odgovara broju Vlada konstituisanih od konstituisanja suverene, nezavisne Crne Gore, zapravo 42. presjednik Vlade Crne Gore.⁴⁹ Do takvog broja dolazi se primjenom istog kriterijuma kao i prilikom zasnivanja kontinuiteta skupštinskih saziva, s tom razlikom što je broj Vladinih saziva utoliko veći ukoliko je za vrijeme Kraljevine Crne Gore, poslije ukidanja Narodne skupštine godine 1916,⁵⁰ Vlada Crne Gore uspjela da je nadživi. Naime, Vlada je, na čelo sa svojim presjednikom, a zajedno sa Kraljem Nikolom, tokom i neposredno poslije Prvog svetskog rata, nastavila da predstavlja crnogorsku državu u izbjeglištvu. Tokom tog izbjeglištva, više se ličnosti smjenjivalo na mjestu presjednika Vlade Kraljevine Crne Gore, čime se broj ukupnih mandata presjednika Vlade povećao u odnosu

⁴⁷ Istorijat Skupštine Crne Gore, zvanična web-prezentacija: <http://skupstina.me/index.php/me/skupstina/o-skupstini/istorijat>, 20. mart. 2021.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Odluka o izboru presjednika i članova 42. Vlade Crne Gore, „*Službeni list Crne Gore*“, br. 117/2020.

⁵⁰ Новица Ракочевић, *Црна Гора у Првом свјејском рату*, Прометеј — Радио Телевизија Србије, Нови Сад — Београд, 2018, str. 209.

na broj saziva Skupštine.⁵¹ Baš kao i u slučaju Skupštine, ovaj način zasnivanja kontinuiteta prisutan je u aktima koje predsjednik Vlade, u ime Vlade, izdaje jednako kao i u aktima koji se na njega odnose, dok se nabranje koje bi bilo u skladu sa onim koje je Ustavni sud predstavio u svojoj odluci, ne može susresti ni u jednom od akata institucija države Crne Gore.

Ovo znači da sveukupno predstavnici dvije grane vlasti, zakonodavne i izvršne, Skupština Crne Gore i njena Vlada, njeguju kontinuitet, ne samo sa istovrsnim institucijama Republike Crne Gore, već i sa takvim institucijama iz vremena ne samo Savezne, Socijalističke i Narodne Republike Crne Gore, već i onima iz vremena Kraljevine i Knjaževine Crne Gore. To kako se ova pretenzija na kontinuitet može pomiriti sa odlukom Ustavnog suda da je Crna Gora nova država i da ne postoji kontinuitet mandata, teško je objasniti.

Ukoliko kontinuitet koji ove dvije institucije ističu podrazumjeva državno-pravni kontinuitet, onda moramo zaključiti da je način na koji se on predstavlja neusaglašen sa odlukom Ustavnog suda i samim tim neustavan. Ukoliko, pak, kontinuitet koji ove dvije institucije ispoljavaju nije zasnovan na državno-pravnom kontinuitetu Crne Gore, on nužno mora biti zasnovan na nekom drugom, ne nužno državno-pravnom, principu. Ovo znači da je ovaj način nabranja ili *neustavan* ili da se iza njega krije neka druga, može biti neprava, istorijska i *simbolička*, osnova, koja za predmet nema da predstavi *državno-pravni kontinuitet* Crne Gore i njenih institucija, već neku drugu tekovinu.

Ipak, sve i da prihvatimo tezu da iza ovakvog zasnivanja kontinuiteta institucija Crne Gore ne stoji pretenzija da se svjedoči o državno-pravnom kontinuitetu Crne Gore, već da je posrijedi simbolički kontinuitet — postavlja se pitanje, zašto takav način simboličkog nabranja mandata ne susrijecemo u zvaničnim aktima Predsjednika Crne Gore? Jedino u aktima izdatim od strane predsjednika, jednako kao i u onim njemu upućenim, *ne možemo susresti svjedočanstvo o bilo kakvom kontinuitetu ove funkcije*. Predsjednik se predstavlja tek sa „Predsjednik Crne Gore“, izbjegavajući svaku oznaku bilo kakvog kontinuiteta odnosno rednog broja. Postavlja se pitanje, ako je već kontinuitet koji svjedoče Skupština i Vlada Crne Gore samo simboličan, šta sprječava Predsjednika Crne Gore da i on ispolji isti takav, simboličan, kontinuitet?

I Predsjednik bi se, jednako kao Skupština i Vlada, u slučaju da primijenimo računicu shodno kojoj se kontinuitet ove funkcije veže za predsjednika (skupštine) Crne Gore iz 1994, kada je Crna Gora, po prvi put, umjesto Kralja dobila Predsjednika (doduše u okviru skupštinskog sistema, koji je bio ujedno i predsjednik skupštine!), mogao predstavljati kao 18. Predsjednik Crne Gore. Ako, pak, primijenimo stroži kriterijum, pa odbacimo mogućnost spojivosti funkcije

⁵¹ *Vodič kroz Vladu Republike Crne Gore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica 2007, str. 14–22.

šefa države i predsjednika njene skupštine, on bi i dalje mogao da se predstavlja kao 10. Predsjednik Crne Gore, vežući nastanak svoje funkcije za 1974. godinu, kada je uspostavljena funkcija Predsjednika Predsjedništva SR Crne Gore. Na kraju, sve i da tu vrstu nabrojavanja odbacimo, mi zaista ne bismo mogli, a da ga ne smatramo barem za 4. Predsjednika Crne Gore, koliko ih je i bilo od godine 1990, kada je uspostavljena funkcija Predsjednika Republike Crne Gore!⁵²

Ipak, činjenica ostaje da od svih navedenih čelnih državnih institucija, *jedino Predsjednik Crne Gore* u svojim aktima, ne pretenduje ni na kakav kontinuitet i ne navodi svoje mjesto u određenom nizu, što ne čine ni druge institucije prilikom obraćanja Predsjedniku Crne Gore. Ovo nas može navesti na sumnju da je razlog zbog čega to Predsjednik ne radi taj što bi se isticanje takvog kontinuiteta isuviše očigledno protivilo odluci Ustavnog suda. Uostalom, ne ulazeći u motive, ustavnost i unutrašnju logiku ovog postupanja, sama činjenica da dvije od tri vrhovne institucije kroz svoje akte iskazuju određenu pretenziju na određeni kontinuitet, dok to treća ne čini, predstavlja primjer neusaglašenosti pravnih akata kojim se ne narušava samo jedinstvo pravnog poretka, već, budući da se susrijeće na najvišem nivou poretka, i sam ugled države Crne Gore. Jer, zaista, ništa ne sprječava predsjednika da i on, kada već to rade ostali nosioci državne vlasti, iskaže sopstveni kontinuitet (ako on već nije neustavan!).

Dakle, sve i da prihvatimo da kontinuitet koji iskazuju najviši organi Crne Gore nema pretenziju da svjedoči o bukvalnom, *pravnom*, kontinuitetu ovih funkcija, već o izvjesnom *simboličkom*, istorijskom, kontinuitetu, mi ponovo nailazimo na probleme u vidu nedosljednog isticanja takvog, simboličkog, kontinuiteta, kojim se narušava unutrašnja usklađenost i jedinstvo pravnog poretka Crne Gore.

a. Ustavnost potencijalnog „simboličkog“ kontinuiteta institucija Crne Gore

Ipak, sveukupno naše dosadašnje razmatranje pretpostavljalo je da je konstituisanje kontinuiteta državnih institucija na simboličnim osnovama u skladu sa Ustavom Crne Gore. Ipak, postavlja se pitanje koliko je, sve i da zanemarimo prethodno raspravljenje neusaglašenosti, *ratio* iskazanog nabrajanja u skladu sa Ustavom proklamovanim načelima Crne Gore?

Dakle, Ustav Crne Gore je, a na osnovu njega i Ustavni sud kao najviša sudska instanca i čuvar ustavnosti te države, izričit u tome da je Crna Gora nova država i da ne postoji *pravni* kontinuitet između njenih institucija i institucija prethodnih državnih oblika koji su postojali na teritoriji države Crne Gore. Shodno tome, jasno je da navođenje bilo kakvog kontinuiteta ne može biti zasnovano na pravnom kontinuitetu Crne Gore, pa smo prinuđeni da svijest o određenom

⁵² Vide: J. Ницовић, *Уставни развој „грује“ Југославије*, Ирва инвестиције, Београд 2013.

kontinuitetu, koju susrijećemo u samodoživljaju njenih najviših institucija (lišev Predsjednika), ili odmah odredimo kao *neustavnu* (pretpostavljajući da se iza nje zaista krije pogrešna predstava o pravnom kontinuitetu ovih institucija), ili, pak, pokušamo da opravdamo time što bi našli određenu odgovarajuću, drugačiju osnovu tom nabrajanju.

Načelno, mi bismo mogli da kažemo da svaka država uživa slobodu da se sama odredi prema prethodnim državnim oblicima i da, eventualno, zasniva ili ne zasniva kontinuitet, pravni ili simbolički, sebe ili svojih institucija, u odnosu na njih. Kako kaže Slobodan Jovanović: „Da li će jedna država, s ustavnopavnog gledišta, biti nova ili stara, to je njena stvar. Ako hoće, ona može svoje ustavno stanje izvoditi iz jednog ranijeg ustavnog stanja, a može, isto tako, bez ikakve veze s prošlošću. Samo od nje zavisi, da li će njeno unutrašnje uređenje biti shvaćeno kao jedna istorijska ili kao jedna samonikla ustanova. (...) Strane države ne mogu se u to pitanje mešati, to je njena unutrašnja stvar“.⁵³

Takvo određivanje, kao što vidimo, pripada domenu državne politike i u njoj je slobodi da se po tom pitanju odredi kako ona smatra za shodnim. Ipak, koliku god slobodu određena država uživala prilikom njenog formulisanja njenog unutrašnjeg kontinuiteta, ta sloboda nije apsolutna. Ona mora biti ograničena ustavom proklamovanim načalima. Država, ako sebe smatra pravnom državom, taj kontinuitet ne bi smjela da formuliše na način koji bi bio suprotan odredbama i duhu njenog najvišeg pravog akta, ustava. U slučaju da tako nešto učini, ona bi relativizovala značaj pravnog poretka, njegovu jedinstvo i sigurnost, u korist političke samovolje, narušavajući tako sopstvene temelje.

Dakle, i pored toga što jedna država uživa načelnu slobodu da uređuje pitanje svog unutrašnjeg kontinuiteta, pa samim tim i kontinuiteta njenih institucija, osnovna obaveze svake države, a naročito one u kojoj je kao osnovno načelo priznato vladavina prava, jeste da poštuje i sprovodi svoj najviši pravni akt — ustav. Nama se, dakle, nameće sljedeće pitanje — da li je *ratio* na kojem se zasniva kontinuitet Skupštine i Vlade Crne Gore u skladu sa osnovnim ustavnim načelima pravnog poretka Crne Gore. Da li je uopšte simbolika koju to nabranje želi da iskaže u skladu sa duhom i osnovnim načelima pravnog poretka Crne Gore?

Da bismo dali odgovor na ovo pitanje, neophodno je prvo rekonstruisati sporni *ratio*. Ukoliko bismo se zapitali koja je nit veze institucije Knjaževine/Kraljevine Crne Gore, sa Crnom Gorom kao Narodnom, Socijalističkom i Saveznom Republikom, a njih sveukupno sa institucijama Republike Crne Gore i savremene Crne Gore — mogli bismo reći da je posredi činjenica da su sve te institucije, na jedan ili drugi način, proizvod „samobitnosti“ crnogorskog

⁵³ СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ, *Политичке и правне расправе II*, Просвета, Београд 2005. стр. 303–304.

naroda, njegove državotvornosti i istorijskih prava.⁵⁴ I zaista, ovakvo utemeljenje kontinuiteta ovih institucija, odnosno njihovo zasnivanje na određenom poimanju kontinuiteta državotvornosti crnogorskog naroda, zaista nalazimo i susrijećemo u odgovarajućoj literaturi i pravnim aktima. Naime, iako u Ustavu iz 1905. mi ne susrijećemo nikakvu odrednicu koja bi taj poredak odredila na način da on predstavlja proizvod državotvornosti crnogorskog naroda, u pravnoj literaturi mi nailazimo na tumačenja da je: „Kralj Nikola I Petrović Njegoš, sa ustavno utvrđenim zvanjem „Gospodar Crne Gore“ bio „personifikacija prava crnogorskog naroda na svoju državu, na svoju sveukupnu samobitnost“.⁵⁵ Ovo pravo nam daje objašnjenje zašto se i odluka Podgoričke skupštine iz 1918. godine izuzima prilikom nabiranja saziva skupština Crne Gore. Naime, ta je skupština, po mišljenju istog autora, povrijedila ovo pravo time što je ukinula crnogorsku državnost i samobitnost crnogorskog naroda. A činjenica da se ta državnost (doduše u ograničenom obimu), konstituisanjem CASNO-a 1944. obnovila, jeste razlog zašto se ova skupština uzima za 5. sjednicu skupštine Crne Gore.

„Na osnovu prava samoopredeljenja naroda Crne Gore, a u saglasnosti sa odlukama donesenim na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, (...) konstituise se u najviše zakonodavno tijelo Crne Gore, kao ravnopravne federativne zajednice u demokratskoj federativnoj Jugoslaviji“,⁵⁶ glasila je odluka CASNO-a. Iako bi formulacija „Narod Crne Gore“ mogla biti shvaćena šire od odrednice „crnogorski narod“, sistemskim tumačenjem ovog akta, odnosno referisanjem na odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a, mi vidimo da se kao konstituent nove državnosti upravo referiše na crnogorski narod.⁵⁷ U skladu sa tim Šuković i zaključuje: „*Obnovom* (istakao — M. S.) crnogorske države i stvaranjem avnojske federativne (...) otklonjena je iz života Odluka Podgoričke skupštine. Stavljena je van pravne i svake druge snage“⁵⁸.

Naime, da ovo tumačenje nije puko teorijsko, već i realno zasnovano, ukazuju i odredbe Ustava Narodne Republike Crne Gore iz 1946, koji na više mjesta iskazuje činjenicu da se zasniva na pravu na samoopredeljenje *crnogorskog naroda*. Tako piše da: „*crnogorski narod* ujedinió se na osnovu načela ravnopravnosti sa ostalim narodima Jugoslavije, i njihovim narodnim republikama“,⁵⁹ poziv na isto načelo prisutno je i u drugim mjestima u okviru ovog Ustava, konkretna u članu 11. koji predviđa: „Protivan je Ustavu Narodne Republike

⁵⁴ *Vide*: Мијат Шуковић, *Студије и есеји из историје државе Црне Горе*, Правни факултет, Подгорица 2003, стр. 233 и даље.

⁵⁵ *Ibid.*, 306.

⁵⁶ Зоран Лакић, *Црногорски рајни парламенти 1941–1945*, Историјски институт Црне Горе, Подгорица 2003, стр. 10–12.

⁵⁷ Декларација Другог засједанја AVNOJ-a, „*Službeni list DFJ*“, br. 1/1945.

⁵⁸ М. Шуковић, *Студије и есеји из историје државе Црне Горе*, Правни факултет, Подгорица 2003, стр. 407.

⁵⁹ Устав Народне Републике Црне Горе, „*Службени лист Народне Републике Црне Горе*“, бр. 2/1947, чл. 2.

Crne Gore svaki akt koji na njenoj teritoriji uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode crnogorskog naroda“.⁶⁰

Dakle, predstavljajući ostvarenje prava crnogorskog naroda na državnu i drugu samobitnost, shodno ovim tumačenjima, formiranjem NR Crne Gore, obnovljena je crnogorska država i uspostavljen je kontinuitet njenih institucija sa periodom Knjaževine i Kraljevine Crne Gore.⁶¹ Ipak, razvoj socijalističke državnosti bio je takav da je u kasnijim ustavnim aktima Narodne Republike Crne Gore, poziv na istorijsko pravo crnogorskog naroda bio sve slabiji. Već 1953. godine, nosilac suverenosti postaje, umjesto „crnogorskog naroda“ — „radni narod Crne Gore“, pa se određuje da „sva vlast u Narodnoj Republici Crnoj Gori pripada radnom narodu“,⁶² i da je Crna Gora „socijalistička država radnog naroda Crne Gore“. Ove odredbe svjedočile su o ubjedljivom prodoru socijalističkog načela u društvu i njegovom trijumfu u odnosu na narodno načelo, na koje se prethodno pravni poredak zasnivao.⁶³

Taj prodor nastavljao se i kroz odredbe Ustava iz 1963, uzdižući se na još viši nivo time što Republika Crna Gora, umjesto „narodne“ zvanično postaje „*Socijalistička* Republika Crna Gora“.⁶⁴ Tek ćemo Ustavom iz 1974. mi posvjedočiti (ograničenom) povratku narodnog načela u odredbi da je Socijalistička Republika Crna Gora, država: „crnogorskog naroda i pripadnika drugih naroda i narodnosti (...) koji u njoj žive“.⁶⁵ Ipak, mnogo jasniji izraz ovog istorijskog prava, prethodno iskazanog odlukama CASNO-a i Ustavom iz 1946, mi ćemo da susretnemo tek u Ustavu iz 1992 godine, poslije sloma socijalističkog režima. U preambuli ovog Ustava, vidimo da je on donijet: „Na osnovu istorijskog prava crnogorskog naroda na sopstvenu državu stečenog u vjekovnim borbama za slobodu“.⁶⁶

Ne ulazeći u dosljednost izražaja narodnog načela u okviru socijalističke ustavnosti Crne Gore (što je zapravo samo još jedan dokaz o unutrašnjoj nedoslednosti sveukupnog nabiranja), mi moramo da odgovorimo na pitanje koliko bi jedno takvo nabranje, zasnovano na svojevrsnom poimanju istorijske samobitnosti crnogorskog naroda i njegovog prava na državnost i samoopredeljenje, odgovaralo osnovnim ustavnim načelima države Crne Gore.

Naime, mi smo već rekli da je država Crna Gora, Ustavom iz 2007, definisana kao građanska, a ne kao nacionalna država crnogorskog

⁶⁰ *Ibid.*, čl. 11.

⁶¹ *Vide:* M. Šuković, *Студије и есеји из историје државе Црне Горе*, Правни факултет, Подгорица 2003.

⁶² M. Šuković, *Ustavno pravo*, CID, Podgorica 2009, str. 175. fn. 8.

⁶³ *Vide:* J. Ницовић, *Уставни развој „групе“ Југославије*, Ирва инвестиције, Београд 2013, 119, 247–286.

⁶⁴ *Ibid.*, takođe *vide:* Устав Социјалистичке Републике Црне Горе, „Службени лист Социјалистичке Републике Црне Горе“, бр.14/1963.

⁶⁵ M. Šuković, *Ustavno pravo*, CID, Podgorica 2009, fn. 8, str. 175.

⁶⁶ *Vide:* S. Lukić, M. Vuković, *Ustavno pravo — zbirka tekstova i dokumenata*, Centar za ustavno pravo, Podgorica 2007. str. 437.

naroda. Štaviše, u njenoj preambuli, niti u ostatku njenog Ustava, mi ne susrijećemo nikakvo pozivanje na istorijsko pravo crnogorskog naroda ili naroda Crne Gore. Preambulom je određeno da u Crnoj Gori „žive Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privreženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori“⁶⁷, dok se u normativnom dijelu Ustava određuje da nosilac suverenosti u Crnoj Gori nije ni jedan od pobrojanih naroda, niti svi oni skupa, već „građanin koji ima crnogorsko državljanstvo“,⁶⁸ što će reći zbir apstraktnih jedinki, nezavisnih od njihovog nacionalnog opredeljenja.

Ova odredba, iskazuje osnovno načelo ustavnog poretka Crne Gore, što potvrđuje i poseban postupak za njenu izmjenu (član 157 Ustava CG), koja je nemoguća bez kvalifikovane većine i referendumskog potvrđivanja. Samim tim, postavlja se pitanje koliko je zasnivanje kontinuiteta institucija Crne Gore na svojevrsnom „istorijskom pravu“ crnogorskog naroda i njegovoj „samobitnosti“ u skladu sa ovim i drugim načelima Ustava iz 2007? Da je slučaj drugačiji i da je Crna Gora Ustavom definisana kao nacionalna država Crnogoraca ili pak država koja svoj osnov ima u istorijskom pravu crnogorskog naroda na svoju državu i samobitnost, mi bismo ovakvom nabranjanju, naravno, mogli mnogo manje da prigovorimo.

U drugom redu, sve i da zamijenimo odredbu Ustava shodno kojoj je Crna Gora definisana kao građanska država drugom, shodno kojoj bi se ona definisala kao nacionalna država crnogorskog naroda, mi i dalje ne bismo mogli da rekonstruišemo željeni kontinuitet ukoliko ne bismo promijenili i odredbu Ustava kojom se određuje prvenstvo međunarodnog prava nad državnim. Već smo rekli da načelno svaka država uživa slobodu da se odredi u odnosu na njoj pretihodeće pravne poretke i institucije, ali u slučaju kada jedna država izričito prizna primat međunarodnog prava u odnosu na njeno sopstveno, i taj princip načini osnovnim načelom njenog poretka, ona bi morala, usled jednostavne težnje za samopoštovanjem sopstvenog poretka, svoj kontinuitet zasnovati na način koji je u skladu (i) sa međunarodnim pravom. Samim tim, mi otkrivamo prepreku koja se odnosi upravo na činjenicu da ovakav način konstituisanja kontinuiteta crnogorskih institucija neusklađen sa međunarodnom predstavom o kontinuitetu države Crne Gore, što znači i sa samim pravnim poretkom Crne Gore, budući da on priznaje primat međunarodnog prava. Ovo znači da bismo, sve i da odredimo Crnu Goru kao nacionalnu državu crnogorskog naroda, i dalje morali da objasnimo kako se ovaj kontinuitet institucija Crne Gore miri sa njenim međunarodno-pravnim diskontinuitetom.

Ipak, sve i da to ne učinimo, pa pokušamo da i u okvirima međunarodnog prava održimo našu tezu o toliko simboličnom kontinuitetu, koje se zasniva na pravu na samoopredeljenje crnogorskog naroda i njegovoj istorijskoj državnosti, mi bismo međunarodno

⁶⁷ UCG, Preambula.

⁶⁸ UCG, čl. 2, st. 1.

pravo morali da zanemarimo i utoliko što je ono, svojevremeno, Podgoričku skupštinu, koju mi iz našeg nabiranja izostavljamo, priznalo kao svojevrsan izraz prava na samoopredeljenje crnogorskog naroda, upravo onog istorijskog prava na osnovu kojeg mi zasnivamo sveukupni kontinuitet naših institucija.⁶⁹ Jer, odluka Podgoričke skupštine, baš kao i CASNO-a, pozivala se upravo na pravo na samoopredeljenje i ta njena odluka je, baš kao i odluka CASNO-a, upravo na tom osnovu eventualno i legalizovana u okvirima međunarodnog prava.⁷⁰

Dakle, mi vidimo da ovaj način uspostavljanja kontinuiteta institucija, čak i kad prihvatimo da je simboličan i nezasnovan na opšte-državnom kontinuitetu Crne Gore, i dalje neusaglašen sa osnovnim ustavnim načelima države Crne Gore. Prije svega onim shodno kojima je Crna Gora definisana kao *građanska* država u kojoj je nosilac suverenosti *građanin* sa državljanstvom Crne Gore. U Crnoj Gori, žive, između ostalog i Crnogorci, ali se ni po čemu ne da prepoznati da oni uživaju konstitutivni, državotvorni status. Sama činjenica da je multinacionalnost (odnosno nacionalna neutralnost) uzeta kao jedno od osnovnih načela Crne Gore predstavlja branu svakom kontinuitetu njenih institucija koji bi se pravdao nacionalnim obzirima.

Pored toga, ovakav način zasnivanja kontinuiteta odudara i od uporedne prakse drugih bivših jugoslovenskih republika. Republika Srbija, koja je ustavno određena kao „država Srba i svih koji u njoj žive“,⁷¹ svoj kontinuitet prati od 1992. godine, računajući aktuelni saziv njene Narodne skupštine za dvanaesti.⁷² Slično radi i Hrvatska, koja je kontinuitet svog Sabora prati od godine 1991, kada je stekla svoju nezavisnost, računajući njegov trenutni saziv kao deseti.⁷³

U oba ova slučaja, mi vidimo da se insistira samo na kontinuitetu skupštinskih saziva i da se oni *računaju od trenutka sticanja međunarodno-pravnog subjektiviteta*. Uprkos tome što u samoj preambuli Ustava Republike Hrvatske, odnosno u njegovim „izvorišnim osnovama“ mi susrijećemo poziv na „povijesno pravo hrvatskog naroda“ i njegovu „tisućoljetnju nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost (...) u različitim državnim oblicima“,⁷⁴ mi vidimo da Sabor Hrvatske svoj kontinuitet ne zasniva na *tom* istorijskom pravu hrvatskog

⁶⁹ Vide: Marina Vukčević, *Uloga Francuske u nasilnoj aneksiji Crne Gore*, CONTECO, Bar 2000, str. 11–12; Димо Вујовић, *Уједињење Црне Горе и Србије*, Историјски институт Народне републике Црне Горе, Титоград 1962, str. 310, 393–408.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Устав Републике Србије, „Службени лист Републике Србије“, бр. 98/2006, чл. 1.

⁷² Оdlука о избору председника Народне скупштине, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 125/2020.

⁷³ Вјест о конституисању 10. saziva Hrvatskog sabora на званичној web-prezentaciji Hrvatskog Sabora, <https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/konstituiran-10-saziv-hrvatskoga-sabora-za-predsjednika-po-drugi-put-izabran>, 20. mart 2021.

⁷⁴ Vide: Устав Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 56/1990.

naroda, već na državno-pravnom kontinuitetu Hrvatske Republike. Dakle, i pored činjenice što je pravni poredak Republike Hrvatske izričito konstituisan na osnovu *nacionalnog* prava on i dalje kontinuitet svojih institucija ne zasniva na kontinuitetu *tog* prava, već na opšte državnom kontinuitetu Republike Hrvatske, koji se da pratiti tek od 1991. godine.

Isti je slučaj i sa Republikom Srbijom. I pored činjenice da je ona zvanično „država srpskog naroda i svih koji u njoj žive“, kao i osnova da svoj kontinuitet zasnije na način sličan Crnoj Gori, pozivajući se na državotvorni kontinuitet srpskog naroda, koji bi, budući da bilježi na teritoriji Srbije duži (neprekinuti) institucionalni kontinuitet,⁷⁵ pružio osnovu organima Republike Srbije da u takvom nabranjanju prevaziđu i Crnu Goru, Republike Srbija kontinuitet svojih institucija prati tek od 1992. godine kada je, međunarodno-pravno posmatrano, ona konstituisana kao posebna (nova) država.⁷⁶

U tom smislu, praksa koju susrijećemo kod organa Crne Gore i pored spornih osnova je i uporednoj praksi jedinstvena. Naime, mi vidimo da se u slučaju Republike Srbije, kao i u slučaju Republike Hrvatske, kontinuitet institucija ravna sa opštim kontinuitetom države. Ovo je naročito značajno istaći s obzirom na to da oba ova poretka, nominalno, pružaju osnove da se druga vrsta kontinuiteta, preciznije ona koja bi se zasnivala na narodnom načelu, zasnije; što pak nije slučaj sa Crnom Gorom. Ipak, bez obzira na to, mi vidimo da se kao primaran princip uzima međunarodno-pravni kontinuitet tih država. Isto tako, indikativno je i to što se kontinuitet, u oba slučaja, ističe samo u aktima vrhovnih zakonodavnih organa, ali ne i u aktima organa izvršnih vlasti.

⁷⁵ Naime, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca je u okviru međunarodnog prava poimana kao država nastavljac državnosti Kraljevine Srbije. S tim u vezi, Republika Srbija, iako sama nije nastavljac državnosti Jugoslavije (pa samim tim ni Kraljevine i Knjaževine Srbije), bi ipak imala solidniji osnov da kontinuitet svojih institucija, a naročito Narodne Skupštine konstituiše na način koji bi podrazumjevao ne samo period Kraljevine Jugoslavije, već i cjelokupni period do 1858. godine, kada je prvi put konstituisana Narodna Skupština Srbije.

⁷⁶ 1992. godine je, po mišljenju Badinterove komisije i sveukupne međunarodne zajednice, posle raspada SFRJ konstituisana, između ostalih i Savezna Republika Jugoslavija (SRJ). Savezna Republika Jugoslavija je 2002. godine Beogradskim sporazumom, ne gubeći svoj međunarodno-pravni kontinuitet, preuređena kao Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Članom 52. Ustavne Povelje Srbije i Crne Gore bilo je predviđeno da svaka od država članica Zajednice ima pravo da napusti zajednicu, s tim da će međunarodno-pravni subjektivitet zajednice pripasti onoj državi koja to pravo ne iskoristi. U vezi sa tim je i stav Republike Srbije da njene državne institucije bilježe pravni kontinuitet od 1992. kada je zasnovana Savezna Republika Srbija u okviru SRJ. (*Vide*: J. Ницовић, *Уставни развој „ириће“ Југославије*, Ирва инвестиције, Београд 2013, стр. 27–28).

Zaključak

Jasno je da način uspostavljanja kontinuiteta državnih funkcija na način koji prisutan u Crnoj Gori odstupa od svakog pravila. On, bez ulaženja u njegovu osnovanost, na prvom mjestu nije dosledno sproveden. Iz nama nejasnog razloga, kontinuitet državnih institucija iskazuje se samo u aktima Skupštine Crne Gore i Vlade Crne Gore, ali ne i u aktima Predsjednika Crne Gore. Ovime se narušava ne samo usklađenost pravnog poretka, već i ugled države Crne Gore, budući da je riječ o neusklađenosti koju susrijećemo u aktima najviših državnih institucija.

Na drugom mjestu, ostaje nejasno na koji način ova praksa odgovara odluci da se: „mandat (...) u sastavu savezne države (SRJ) i državne zajednice (SCG), razlikuje od mandata (...), u suverenoj, nezavisnoj i međunarodno priznatoj državi, jer se radi o dva različita mandata ostvarena u dvije de facto i de jure različite države“, i da: „predsjednički mandat (...) u periodu od 2003. do 2008. godine, nije predsjednički mandat, u smislu odredaba člana 97. Ustava Crne Gore. Prvi mandat Predsjednika Crne Gore, po nalaženju Ustavnog suda, je samo mandat ostvaren prema važećem Ustavu suverene i međunarodno priznate države Crne Gore, a ne i mandat ostvaren po bilo kojem ranijem Ustavu Republike Crne Gore, u bilo kojoj od ranijih državnih zajednica“. Ovo pitanje je od naročitog značaja. Budući da se Ustavni sud jasno odredio u vezi s tim da je Crna Gora nova država i da se mandati ostvareni u okviru drugih državnih zajednica ne mogu smatrati mandatima u smislu države Crne Gore, sveukupna ustavnost ovog nabranja ostaje pod velikim znakom pitanja. U nedostatku detaljnijeg objašnjenja, nama ostaje da zaključimo da je ovaj poziv na kontinuitet, ne samo nedosledno sproveden već i neustavan.

Ipak, sve i da *a priori* ne odbacimo ustavnost ovog nabranja iz razloga njegove nesaglansosti sa izričitim odlukama Ustavnog suda, što bi značilo da, protivno uporednoj praksi, prihvatamo da kontinuitet državnih institucija zasnujemo ne na opšte-državnom kontinuitetu (na način na koji je shvaćen u okviru međunarodnog prava), već na nekom, istorijskom ili simboličkom kontinuitetu ovih institucija — mi i dalje ne rješavamo problem u potpunosti budući da se ne oslobađamo obaveze da dokažemo da i takav, istorijski odnosno simbolički kontinuitet nije suprostavljn *drugim* ustavom proklamovanim načelima.

U slučaju Crne Gore, ostaje pitanje koliko je *ratio* ovog nabranja u skladu sa ustavom proklamovanom odredbom o Crnoj Gori kao o građanskoj državi, budući da se ono, kao što je to u odgovarajućoj literaturu iskazano, zasnovano na određenom tumačenju državotvornosti crnogorskog naroda, koji, shodno ustavnom određenju, niti je nosilac suverenosti u Crnoj Gori, niti je po bilo čemu drugom njegov značaj, u pravnom smislu, uzdignut iznad ostalih naroda koji žive u

Crnoj Gori, u kojoj je jedini nosilac suverenosti građanin sa crnogorskim državljanstvom. Pored toga, sve i da dozvolimo da se kontinuitet institucija u jednoj građanskoj zemlji, suprotno ustavu, zasniva na nacionalnom kriterijumu, ostaće sporno koliko je takvo, nacionalno konstituisanje kontinuiteta ovih institucija dosledno sprovedeno, budući da zanemaruje Podgoričku skupštinu i s njom povezane organe, koje su takođe bili izrazi političke samobitnosti crnogorskog naroda, barem u onom smislu da su kao takvi priznati od strane međunarodno-pravnog poretka, koji uživa primat nad nacionalnim poretkom Crne Gore, i u odnosu na koji državni poredak Crne Gore takođe mora biti usaglašen.

U svakom slučaju, neusklađenost i aproksimativnost u konstituisanju kontinuiteta državnih institucija može samo narušiti ugled države Crne Gore, usklađenost i jedinstvo njenog pravnog poretka. Insistiranjem na kontinuitetima koji se kose sa odlukama Ustavnog suda, relativizuje se značaj Ustava Crne Gore, ustavnog sudstva i sveukupne vladavine prava u državi Crnoj Gori. Zasnivanjem kontinuiteta državnih funkcija na nacionalnim osnovama, narušava se i ustavno načelo o građanskom karakteru Crne Gore i građanima kao nosiocima njene suverenosti. Mišljenja smo da jedna suverena i pravna država, nikako ne bi smjela, na prvom mjestu, da gazi odluke svog Ustavnog suda, a na drugom mjestu da pozajmljuje kontinuitet od drugih poredaka, koliko god oni bili slični ili srodni njemu. Ipak, sve i da institucije jednog poretka svjedoče o određenom kontinuitetu, koji ne mora nužno biti usklađen sa opštim državno-pravnim kontinuitetom, čak i takav kontinuitet bi nužno, ako već nije usklađen sa osnovnim Ustavom proklamovanim načelima, morao biti dosledno sproveden ne bi li se očuvalo kakav-takav sklad u pravnom poretku i u ugled države.

U svakom sučaju, Ustavni sud, ili pak pojedinačne državne institucije bi morale da se izjasne o navedenom problemu. Jedna država koja drži do sebe ne bi smjela da dopusti da njene najbitnije institucije svoj kontinuitet zasnivaju na nedovoljno određenom i nedosledno primijenjenom principu, principu za koji postoji osnovana sumnja da nije u skladu sa osnovnim ustavnim načelima tog poretka i odlukama njegovog Ustavnog suda.

Literatura

1. Austin J., *The Province of Jurisprudence Determined*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
2. Јовановић С., *Политичке и правне расправе II*, Београд 2005.
3. Kelsen H., *The General Theory of Law and State*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey 2006.
4. Лакић З., *Црногорски райни парламенти 1941–1945*, Историјски институт СР Црне Горе, Подгорица 2003.

5. Lopičić D., „Uloga Ustavnog suda Crne Gore u zaštiti ustavnosti i ostvarivanju načela vladavine prava“, *Zbornik radova uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Miločer 2015, 17–27.
6. Lukić S., Vuković M., *Ustavno pravo — zbirka tekstova i dokumenata*, Centar za ustavno pravo, Podgorica 2007.
7. Марковић Р., *Уставно право*, Правни факултет Университета у Београду, Београд 2013.
8. Милојевић М., „Континуитет и дисконтинуитет државног правног поретка“, *Анали Правног факултета у Београду* 2001, бр. 1–4, 186–204.
9. Ницовић Ј., *Уставни развој „групе“ Југославије*, Ирва инвестиције, Београд 2013.
10. Ницовић Ј., *Уставни развој „шреће“ Југославије*, Ирва инвестиције, Београд 2013.
11. Petrov V., Manojlović S., *Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije*, CJP, Sarajevo 2014. (dostupno na: <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=572011>).
12. Ракочевић Н., *Црна Гора у Првом светском рату*, Прометеј — Радио-телевизија Србије, Нови Сад — Београд 2018.
13. Raz J., „Kelsen’s theory of the Basic Norm“, *The American Journal of Jurisprudence*, 1974, 19(1), str. 84–111.
14. Raz J., „The Identity of Legal Systems“, *California Law Review*, 59(3), str. 795–815.
15. Raz J., *The Concept of Legal Systems*, Clarendon Press, Oxford, 1980.
16. Shaw N. M., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
17. Stojanović D., *Ustavno pravo*, SVEN, Niš 2013.
18. Шуковић М., *Својине и есеји из историје државе Црне Горе*, Правни факултет, Подгорица 2003.
19. Šuković M., „Tri različita ustavna uređenja Crne Gore“, *Revus*, 2009, 11: str. 9–43.
20. Šuković M., *Ustavno Pravo*, CID, Podgorica 2009.
21. Вујовић Д., *Уједињење Црне Горе и Србије*, Историјски институт Народне Републике Црне Горе, Титоград 1962.
22. Zenović P., *Saglasja*, JU Narodna Biblioteka, Budva 2018, 92.

Ostali izvori:

1. Deklaracija Drugog zasjedanja AVNOJ-a, „Službeni list DFJ“, br. 1/1945.
2. Istorijat Skupštine Crne Gore, <http://skupstina.me/index.php/me/skupstina/o-skupstini/istorijat>, 20. mart 2021.
3. Одлука о избору председника Народне скупштине, „Службени гласник Републике Србије“, 125/2020.
4. Одлука о избору председника скупштине Црне Горе 27. сазива, „Службени лист Црне Горе“, број 97/2020.
5. Одлука о избору председника и чланова 42. Владе Црне Горе, „Службени лист Црне Горе“, број 117/2020.
6. Одлука Уставног суда Црне Горе, U-VI. br. 2/13 od 15. februara 2013.
7. Одлука Уставног суда Црне Горе, U-I br. 4/15 i 23 /16, od 21. aprila 2017.
8. Одлука Уставног суда Црне Горе, U-I br. 11/15, od 25. jula 2017.
9. Одлука Уставног суда Црне Горе, U-I br. 1/16, od 26. juna 2018.
10. Одлука Уставног суда Црне Горе, U-I br. 10/14, od 30. oktobra 2018.

11. Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-I. br. 12/15, od 28. februara 2019.
12. Ustav Republike Hrvatske, „*Narodne novine*“, br. 56/1990.
13. Устав Народне Републике Црне Горе, „*Службени листи НР Црне Горе*“, бр. 2/1947.
14. Устав Републике Србије, „*Службени гласник Републике Србије*“, бр. 98/2006.
15. Устав Социјалистичке Републике Црне Горе, „*Службени листи Социјалистичке Републике Црне Горе*“, бр. 14/1963.
16. Vijest o konstituisanju 10. saziva Hrvatskog Sabora <https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/konstituiran-10-saziv-hrvatskoga-sabora-za-predsjednika-po-drugi-put-izabran>, 20. mart 2021.
17. *Vodič kroz Vladu Republike Crne Gore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica 2007.

Matija Stojanović, master

THE CURIOUS CASE OF THE CONTINUITY OF MONTENEGRIN LEGAL INSTITUTIONS

In this article, the author draws the reader's attention to the curious manner in which the continuity of Montenegrin state institutions is presented and the fact that it might very well be in collision with the decisions of the Constitutional principles of Montenegro. There are numerous points of collision: the first and the most obvious one is the fact that the manner that the Montenegrin Parliament and the Prime Minister base their continuity on, is inconsistent with the decision made by the Constitutional Court of Montenegro stating that, in terms of the legal order of Montenegro, Presidential mandates are only the ones achieved within the country of Montenegro, i. e., after it had reached full international sovereignty and subjectivity. On the other hand, even the attempt to present this continuity as a symbolic and historic one, has difficulties answering the question: how exactly can such continuity be aligned with the constitutional principle of Montenegro being a civil state, considering that it can only be based on a specific understanding of the continuity of Montenegrin people's statehood. At the end, such continuity also is problematic in terms of aligning with the principle of primacy of international order and overall unity of the Montenegrin legal order.

Keywords: Montenegro, State Continuity, The Identity of the Legal Order, The Continuity of Institutions, Constitutional Court.