

Pravni karakter unija kroz istorijske i savremene primjere

*Miodrag Vuković**

UDK 342.23/.24
341.17.01

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno: 12. 5. 2009.

Prihvaćeno: 12. 3. 2010.

Rad pokušava objasniti objektivnu razliku između državnog saveza i saveza država kao oblika federativnog odnosno konfederativnog uređenja odnosa među članicama, odnosno distingvirati između sintagmi statusa države i državnog statusa te uputiti na nužnost razlikovanja ustavnog kontinuiteta koji postoji u uslovima kad država ne mijenja status države i ustavnog diskontinuiteta kad dolazi do preobražaja državnog statusa određenog državnog subjekta. Na primjerima istorijskih i savremenih oblika unija, kroz istorijsku se dinamiku postojanja unija pokazuje da nijedna unija nije mogla niti može pretendovati da apsorbuje osnovne attribute članice/a, država, koje je čine. Ključna pitanja koja se obrađuju sa gledišta savremenog konstitucionalizma u odnosu na teorijski pojam unije su pitanja ustavnog diskontinuiteta do koga dolazi izlaskom članica unije iz njenog sastava, kao i posljedično tome međunarodnog priznanja i osamostaljenja članica unije.

Ključne riječi: status države, državni status, ustav, ustavna povelja, unija, ustavni (dis)kontinuitet, kriza ustavnosti,

* Doc. dr. sc. Miodrag Vuković, Podgorica, Crna Gora (Assistant Professor, Podgorica, Montenegro)

novi evropski konstitucionalizam, Dejtonski sporazum, Ohridski sporazum, državna zajednica *Srbija i Crna Gora*

1. Uvod

Konstituisanjem državne zajednice *Srbija i Crna Gora* 2003. stvorena je atipična državna tvorevina Crne Gore i Srbije. Njenom konstituisanju prethodila je duboka kriza u odnosima između dviju država koje su do tada funkcionisale u okviru federativne zajednice *Savezna Republika Jugoslavija* (SRJ). Na primjeru SRJ pokazala se neodrživost dvočlanih federativnih struktura. Prije su na različite načine nestajale tvorevine slične SRJ. Ustavnim promjenama iz 2000. kriza je kulminirala. Ipak, željelo se po svaku cijenu održati državno zajedništvo Crne Gore i Srbije. Poslije političkih promjena u Srbiji 2001. dvije države, uz pomoć Evropske unije (EU), dogovorile su »ustavni aranžman« poznat kao Beogradski sporazum koji je bio osnova za nastavak upravo pometnute državne zajednice *Srbija i Crna Gora*. Beogradski sporazum izazvao je niz kontroverza u teorijskom i praktično-političkom tumačenju. Po jednim je bio klasičan bilateralni međudržavni ugovor između Crne Gore i Srbije. Taj ugovor je imao međunarodnu dimenziju činjenicom da je, ne kao ravnopravan potpisnik, već kao svjedok onome što su se dvije države dogovorile, svjedočila EU u liku visokog komesara za spoljne poslove. Međutim postoje i oni koji su smatrali da je Beogradski sporazum zapravo samo bilateralni ugovor između članica nestajuće SRJ koji je za cilj imao redefinisane njihovih međusobnih odnosa i opstanak u novom zajedničkom državnom okviru.

Metodološki pristup u ovom radu dominantno je naslonjen na uporednu ustavnu opservaciju, ali i na istorijske opservacije u odnosu na postojeće istorijske primjere i savremene »uzore«, kako u prošlosti Evrope tako i u nedavnoj ustavnopravnoj prošlosti na ovome tlu, sa stanovišta ustavnopravnih aršina i teorije vlasti i države, ali i iz ugla međunarodnog i uporednog prava.

Korišćena su i uporednopravna iskustva sa stanovišta nove forme ustavnih akata koja se u Evropi već odomaćuju, jer je ustav kao klasičan pravni akt prevaziđen (»ostarao« – T. Fleiner), a stari se ustavi mijenjaju preko međunarodnih povelja o ljudskim pravima u svjetlu univerzalnosti tih akata koju su prihvatile zemlje EU i principa suprematije međunarodnog prava, naročito međunarodnog prava o ljudskim pravima, u odnosu na domaće, tj. nacionalno pravo koje prihvataju i budući članovi EU. Naravno i novog »ustavnog inženjeringa«.

2. Osnovni pojmovi nastanaka i nestanaka države

2.1. Status države i državni status

Status države znači svojstvo zajednice. Zajednica ima svojstvo države ako ima stanovništvo, teritoriju i vlast (*imperium*) (Lukić, 1978: 21–29). Status se, dakle, odnosi na svojstvo države, a to svojstvo imaju članice federacije kao i države članice Unije, a ne samo nezavisna država. Takav status nemaju autonomne zajednice, bilo da su teritorijalne ili administrativne, poput regiona u Italiji i Španiji, kao i autonomne pokrajine i/ili autonomne oblasti u pojedinim državama svijeta. Pogotovo ga nemaju lokalne zajednice.

Ako zajednica ima svojstvo države, postavlja se pitanje u kakvom se ona položaju može naći. Taj se položaj zove *državni status*. Dakle, ona jeste država, ali u državnom statusu može biti članica federacije, članica unije, članica konfederacije ili nezavisna država koja postoji samostalno, tj. nije u zajednici nezavisnih država.

Ovo pitanje potrebno je prethodno objasniti zbog brojnih dilema i sporova oko toga je li Crna Gora Beogradskim sporazumom promijenila državni status, kao i pogrešnih tumačenja da Crna Gora ima status države samo ako je nezavisna i ako je uz to i međunarodno priznata. Takođe, i zbog shvatanja da bi državni status promijenila samo onda ako bi postala nezavisna i međunarodno priznata država.

Svaka promjena državnog statusa, a ne samo nastanak ili nestanak države, predstavlja, sa stanovišta teorije ustavne države (Marković, 2002: 224; Lukić, S. M., 1995) i ustavnog prava, *državni diskontinuitet*, tj. prekid državnog kontinuiteta. Prekid državnog kontinuiteta predstavlja i prekid ustavnog kontinuiteta (Etinski, 1999: 123–139), tj. država, kada promijeni državni status, ne donosi ustav po pravilima koja su predviđena njenim ustavom u prethodnom državnom statusu. To je *procesni ustavni diskontinuitet*, tj. ustav se ne »oslanja« na prethodni ustav sa stanovišta procedure i ne donosi se po proceduri koju prethodni ustav propisuje, već država u novom »ruhu«, tj. u novom državnom statusu, sama propisuje proceduru po kojoj će donijeti nov ustav. Drugim riječima, promjena državnog statusa zahtijeva poštovanje načela *legitimiteta*, a ne *legaliteta*, tj. državna vlast, u novom »ruhu« i u novom statusu, vrši ustavotvornu vlast koja nije vezana prethodnim ustavom i donosi nov ustav ne poštujući proceduru, tj. pravila koja su utvrđena prethodnim ustavom.

Taj ustavni procesni diskontinuitet treba razlikovati od *diskontinuiteta ustavnog sistema* prethodne države. Drugim riječima, država može da za-

drži ustavni sistem koji je imala u prethodnom državnom statusu, tj. isto ustavno uređenje u pogledu svojine, organizacije vlasti i ljudskih prava, a da bude u ustavnoprocесnom diskontinuitetu, tj. ne treba da poštuje proceduru iz prethodnog ustava. Tada je ona u kontinuitetu ustavnog sistema, a u procesnom diskontinuitetu. U krajnjem, država može donijeti ustav i po proceduri starog ustava, ali ne zato što je obavezna na nju, već zato što »smatra« i odluči da i na takav način može donijeti ustav. Ta odluka, dakle, pripada isključivo vršiocu ustavotvorne vlasti, koja je »vlast donošenja ustava«, a ne vlast njegove promjene (revizionarna vlast). To proizilazi iz državnog diskontinuiteta. Dakle, državni diskontinuitet ima kao posljedicu i ustavnoprocесni diskontinuitet, pa se i ustavi doneseni nakon državnog diskontinuiteta nazivaju ustavi diskontinuiteta (Marković, 2002: 229), jer se donose mimo procedure prethodnog ustava, tj. u proceduralnom se smislu ne oslanjaju na njega.

2.2. Nezavisna država: međunarodno priznanje

Ni teorija, a kamoli politička javnost nije lišena nedoumica i dilema u vezi sa upotrebom naziva »nezavisna država«, »samostalna država«, »suverena država«. Ti se pojmovi još više komplikuju time što se po pojedinim gledištima traži i njeno međunarodno priznanje. Zatim se dodatno problematizuje dilema time što se pogrešno smatra da jedino transformacija federalne jedinice u nezavisnu državu predstavlja promjenu njenog državnog statusa. Očigledno da su u pitanju nejasnoće, a ne samo jezični problemi u interpretaciji tih pojmova. Suverena država ne mora biti nezavisna i samostalna, već to može biti i kao federalna jedinica koja ima suverenitet nad jednim brojem, najčešće većim dijelom, poslova, a dio suvereniteta prenosi na zajedničku državu. Termin »samostalna« država nastao je nakon oslobađanja kolonija od ropstva od strane bivših metropola, pa se taj termin često miješa sa nezavisnom (unitarnom) državom. Po pravilu, nezavisna država je samostalna država i država koja ima puni suverenitet na svojoj teritoriji. Po pravilu, ona je uvijek prosta, tj. unitarna država. Međunarodno priznanje nije uslov za nastajanje države i država nakon velikih sukoba, ratova, raspada, odnosno disolucija, agregacija ili devolucija. Međunarodno priznanje (Etinski, 1999: 88; Kreča, 1998: 191) znači prihvatanje jedne države od strane drugih država, pa se postavlja pitanje obima tog prihvatanja. Da li se, drugim riječima, smatra da je država priznata ako je priznaju susjedi ili ako je prizna određeni broj država, ili ako je prizna većina država, odnosno ako je priznaju članice OUN-a i me-

medunarodnih organizacija? Međunarodno priznanje često se postavlja kao uslov za prijem u te međunarodne organizacije. No, država postoji i bez međunarodnog priznanja. Puno je istorijskih primjera za to. *Međunarodno priznanje, dakle, nije uslov ni dokaz promjene državnog statusa, pogotovo kad nije uslov ni dokaz nastanka jedne države.* Postoje dvije teorije o konstitutivnom i deklarativnom dejstvu priznanja (Etinski, 1999: 92–94).

2.3. Protektorat i međunarodno posredovanje

Posebno je interesantno pitanje *protektorata* nad određenom državom, kad država vlast ne vrši samostalno, već uz prisustvo, uticaj ili kroz neposredno upravljanje međunarodnih organizacija, druge ili drugih država (Etinski, 1999: 121–129; Kreča, 1998: 199–200). Često su protektorati ili očekivani od države koja se u njihovom aranžmanu nalazi ili se, nerijetko, iza njih kriju prelazna stanja ili provizorijumi, jer je potrebna međunarodna podrška ili međunarodna zaštita novouspostavljenoj vlasti da bi mogla da uvede i stabilizuje institucije i efektivnu kontrolu nad političkim procesima, (eventualnim) konfliktima i nad građanima. Takođe, ti se protektorati javljaju i u situacijama kada se »strani faktor« uključuje u rješavanje sukoba između zaraćenih strana na teritoriji države koja se raspada, dezintegriše ili razdvaja; ili su na strani određenih teritorija prema kojima reflektiraju pojedine države kao susjedi; ili aspiriraju na njih iz istorijskih, nacionalnih, etničkih, imperijalističkih ili drugih motiva i razloga; ili pak te teritorije nastoje da (se) pretvore u državu(e).

Konačno, međunarodno posredovanje i arbitraža koje je, naročito, prisutno u zemljama ex Jugoslavije u kojima je disolucija obavljena uz građanski rat, velika razaranja i sukobe, bilo je oblik smirivanja sukoba i predstavljalo je vrstu pomoći: stručne, administrativne, političke i vojne u smislu stišavanja sukoba, lišavanja posljedica i sprečavanja daljnjih sukoba ili rješavanja mnogih pitanja oko kojih se zaraćene strane ili strane u sukobu spore kao teritorije, imovine, nasljeđivanja (sukcesije) i tome slično, što se na primjeru bivše Jugoslavije posebno manifestovalo putem raznih institucija, arbitražnih komisija i međunarodnih posrednika te evropskih i regionalnih organizacija, Ujedinjenih nacija, »inicijativa« pojedinih država te njihovih posebno za to obrazovanih organa i tijela (posebno Badinterova komisija i dr.).

No za neke dijelove ex Jugoslavije može se reći da su u protektoratu (BiH i Kosovo), gdje se preko »visokih komesara« upravlja, a »domaće« institucije imaju vrlo mala samostalna ovlašćenja ili se protektorat uspostavlja

kroz institucije (BiH – gdje su stranci sudije Ustavnog suda). To što je u Crnoj Gori predsjednik RRK bio stranac imalo je elemente protektorata, suprotno je Ustavu RCG u kome je stajalo da se u RCG može priznati samo ona vlast koja ima povjerenje naroda te da stranci nemaju biračko (posebno ne pasivno) pravo. Postavljalo se pitanje legitimiteta tog organa čiji je predsjednik bio stranac. Je li on imao legitimitet Skupštine RCG i može li ga imati, je li postojao »dvostruki legitimitet« te Komisije: članova prema Skupštini, a predsjednika prema EU i kakva je njena i njegova odgovornost i tsl.?

Riječ »protektorat« ne pominje se u BiH, ali je već postala »domaća riječ«. Takođe u Makedoniji gdje je Ohridskim sporazumom promijenjen Ustav Makedonije, »koja iako nije u protektoratu, svaki čas zove Brisel«. Dakle, međunarodni uticaj postoji i nije uvijek samo nametnut, kako zbog dojučerašnjih sukoba tako i standarda integracije i reformi, već je često i tražen i očekivan od domaćih vladajućih i preovlađujućih elita, koje ne uspijevaju da u podijeljenim društvima kontrolišu konflikte.

2.4. Unija i njene sličnosti i razlike u odnosu na konfederaciju i federaciju

Unija, federacija i konfederacija oblici su udruživanja država i zajedničke forme njihovog funkcionisanja. Iako su, u krajnjoj liniji, to forme federalizma, ipak se one bitno razlikuju. Ako je federacija savezna država, konfederacija je savez država, i to zajednica nezavisnih država, ili, kako se još zove, »unija nezavisnih država«. Za razliku od zajednice nezavisnih država (*union of states*), unija je državna zajednica (*state union*). Primjeri unija su brojni u istoriji, ali se u ustavnom razvoju savremenih zemalja rijetko javljaju.

Što suštinski razlikuje uniju od zajednice nezavisnih država? To što u zajednici nezavisnih država postoji ne samo veća samostalnost članica nego su one i samostalni međunarodni subjekti, dok se unija, iako ima mnogo manje zajedničkih poslova od zajednice nezavisnih država, pojavljuje kao jedini puni međunarodni subjekt, tj. sa pravom međunarodnog predstavljanja. U međunarodnim odnosima, dakle, unija je subjekt, a ne njene članice, dok su u zajednici nezavisnih država odnosno uniji država subjekt međunarodnih odnosa nezavisne države kao članice te unije država odnosno zajednice nezavisnih država.

Ovaj oblik najlabavijeg saveza nezavisnih država uglavnom je istorijski prevaziđen i zastario, a danas se u državnom odnosno ustavnom smislu

upotrebljava za razne saveze, koalicije, federacije i konfederacije, ali i za vandržavna, tj. ekonomska, uslužna i servisna udruživanja (npr. poštanska, carinska, željeznička, telekomunikaciona i monetarna unija), kao i razne vjerske i druge unije.

2.5. Primjeri unija

U državnompravnom smislu unije se pojavljuju kao personalne, realne i mješovite (de Vergottini, 1988: 1010–1018; Kuzmanović, 2000: 202–218; Nikolić, 2000: 414–424; Marković, 2005: 812–832; Rotunda, 2004: 1012–1022; Smerdel, Sokol, 2006: 101–119). *Personalne unije* predstavljaju savez koji nastaje jednom jedinom vezom, a to je zajednički šef države za dvije ili više samostalnih ili suverenih država, koje ne veže ništa drugo osim tog zajedničkog šefa države (car, kralj, monarh). Do zajedničkog šefa države dolazi se sopstvenim izborom, dogovorom ili na temelju propisanog nasljednog reda. Do izbora zajedničkog šefa države ne dolazi se na bazi međunarodnog ugovora, već na bazi ustava svake države ili slučajnog zajedničkog izbora. Unije, dakle, nastaju po propisima ustava dviju ili više država kada istovremeno jedna ličnost postane njihov državni poglavar, a raspadaju se u momentu kada, opet po slovu istih ustava, ta ličnost ne može biti državni poglavar. Tako je, na primjer, do takvog raspada Unije, koja je postojala od 1714., došlo između Engleske i Hanovera 1838., jer je na engleski prijesto došla kraljica Viktorija, žena koja po propisima tadašnjeg hanoverskog ustava nije to mogla biti. Engleski propisi pri nasljeđivanju daju prednost ženama vladajuće linije pred muškarcima pobočne linije. Hanoverski ustav dozvoljava ženama da dođu na prijesto tek onda kada više nema muškaraca ni u jednoj liniji.

U personalnoj uniji države ostaju i dalje samostalne, tj. svaka od njih odvojen je i poseban međunarodni subjekt. Dakle: unija prema tim državama nije država, već su one obuhvaćene unijom. Ona nema nikakve kompetencije: ni legislativu ni egzekutivu, i to ni na unutrašnjem ni na spoljnom planu.

One su naročito postojale na prelazu iz feudalizma u kapitalizam, kao i u ranom kapitalizmu: Unija Engleske i Hanovera te Unija Velike Britanije i Kanade (do prestanka imenovanja guvernera u Kanadi od strane britanske kraljice).

Za razliku od monarhija, personalne unije javljale su se vrlo rijetko u zemljama koje su imale republikanski oblik vladavine. Tada se, u liku predsjednika, oličavala personalna unija, kao na primjer: Unija Perua, Kolumbije

i Venezuele, pod predsjedništvom čuvenog Simona de Bolivara. Danas se pod personalnom unijom podrazumijeva nešto što ne spada u teoriju državnog prava, već se odnosi, u savremenom svijetu, na razne zajednice i blisku povezanost pojedinih organizacija posredstvom neke ličnosti, kao npr. akcionarska društva, gdje su ministri: direktori preduzeća.

Za razliku od personalne, *realna unija* postoji kao labavi savez dviju ili više država koje imaju zajedničkog vladara na osnovu međusobnog ugovora i koje imaju zajedničke spoljne poslove. Ta unija slična je konfederaciji, jer obje nastaju ugovorom, za razliku od personalne unije kod koje zajednički šef države ne nastaje ugovorom, već slučajno. U državama realne unije nema »više« vlasti. Svaka od država ima samostalno zakonodavstvo, samostalnu upravu i samostalno sudstvo. Međutim, realna je unija na međunarodnom planu samostalan i jedinstven subjekt međunarodnog prava i to je osnovna razlika između realne unije i zajednice nezavisnih država, odnosno konfederacije u kojoj su nezavisne države subjekti međunarodnog prava. Sa jedinstvenim međunarodnim subjektivitetom ona je slična federaciji, a time što nastaje ugovorom, slična je konfederaciji. Znači: unija nije država, jer nema vlast, tj. nema imperijum nad građanima i ne može je neposredno vršiti nad njima. Ona nema ni vlastite zakonodavne nadležnosti, ni izvršne vlasti (barem ne u cjelini). Njena »vlast« uglavnom se zasniva na *prenošenju ovlašćenja od država članica unije na njene institucije*.

Te su unije nastajale u XIX. i prvoj polovini XX. vijeka. Neka od takvih unija nastale su između Švedske i Norveške (1815–1905), Austrije i Ugarske (Mađarske) od 1867–1918. (Čulinović, 2000: 202–224, Kuzmanović, 2000) te Danske i Njemačke (1919–1941). Obično se u svim radovima navodi da je Austro-Ugarska tipičan primjer realne unije. Na čelu Austro-Ugarske bio je ustavni monarh, tj. vladar Habsburgovac: u Austriji se zvao car, a u Ugarskoj kralj. Takva carsko-kraljevska monarhija bila je jedinstvena, tj. predstavljala je jedan subjekt u međunarodnim odnosima. Sem zajedničkih spoljnih poslova, oni su imali zajedničku vojsku i mornaricu te neke zajedničke finansijske institucije radi finansiranja spoljnih poslova, vojske i mornarice. Sve ostalo je bilo odvojeno: tj. članice unije imale su svoj parlament, vladu i sudove. Propašću Austro-Ugarske Monarhije 1918., Austrija i Mađarska postale su odvojene i potpuno samostalne države.

Mješovite ili atipične unije su one koje nijesu ni personalne ni realne unije, jer je nemoguće sve te labave državne zajednice i tvorevine označiti kao tradicionalne (klasične) realne i personalne unije. Ipak, one nemaju karakter države. To je zajednička karakteristika svih, pa i tih mješovitih unija. Mješovite unije su bile: Komonvelt, Francuska zajednica i Holand-

sko-indonežanska unija. Danas su to: Evropska unija, Unija Bosne i Hercegovine i Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Za Zajednicu nezavisnih država (država bivših SSSR-a) ne može se reći da je unija, već prije konfederacija, iako ima nekih elemenata unije, tj. zajedničkog »razmatranja« ekonomskih i vojnih pitanja ili čvršćeg vojnog povezivanja (Rusija, Ukrajina i Bjelorusija) i kao takva ona nije unija, već konfederacija, tj. zajednica nezavisnih država koje, svaka za sebe, imaju (svoj) međunarodni subjektivitet (Sawer, 1969: 1002–1029; de Vergottini, 1988: 981–998).

Komonvelt ili Britanska zajednica naroda primjer je tih mješovitih unija. Iako je ona tradicionalno kraljevina, primjerenije je da se zove carevina, pa se Britanija, sa svojom zajednicom (Komonvelt), dugo nazivala Britansko Carstvo. Imala je status imperijalne sile u više od 40 zemalja svijeta. Velik dio vlasti vršila je u tim zemljama u toku XIX. i u drugoj polovini XX. vijeka. Različit je bio položaj članica zemalja Komonvelta. Iako su neke imale samo prividnu ili malu samostalnost, tj. autonomiju, a sve ostalo imala je centralna vlast, odnosno Britanija, druge su imale malo viši stepen samostalnosti, ali su i dalje bile vezane za Britaniju. Treće države u Komonveltu bile su tzv. »slobodne zemlje« (slobodni dominioni) u kojima je bio zajednički šef države – monarh. Zakonodavna vlast i dalje je bila uskladen sa zakonima Britanije, a tek od Prvog svjetskog rata (1918.) dominioni su postali subjekti međunarodnog prava. Takođe, nakon Prvog svjetskog rata učvršćuje se Komonvelt na Imperijalnoj konferenciji u Londonu 1926., kad se u okviru njega nalaze 33 zemlje, a Velika Britanija u svojoj vladi formira posebno Ministarstvo za Komonvelt. Daljnja institucionalizacija izvršena je 1931. kad je donesen tzv. Vestminsterski statut Komonvelta. Od Drugog svjetskog rata Komonvelt gubi na čvrstini kao zajednica, a njegove članice postaju samostalne (npr. Indija, Šri Lanka, Gana, Malezija, Nigerija, Kipar i dr.) i uključuju se u Ujedinjene nacije. Prestao je da važi Vestminsterski statut pa je Komonvelt postao samo neformalni savez zasnovan na tradiciji.

Raspadom Komonvelta i Britanija, faktično, prestaje da bude imperijalna sila. Nakon dužeg vremena, na jednoj drugačijoj osnovi, nekoliko vodećih zemalja bivšeg Komonvelta iniciralo je međusobni dogovor u Singapuru 1971. radi neke vrste obnove Komonvelta. Tada su i šefovi država usvojili Deklaraciju o principima Komonvelta, kojom je utvrđeno da »Komonvelt čine nacije dobrovoljno udruženih suverenih država odgovornih svaka za svoju politiku, koje se savjetuju i saraduju u zajedničkom interesu svojih naroda i za unapređenje međunarodnog razumijevanja i svjetskog mira«. Britanska kraljica tada je ponovo mogla da bude počasni šef takve organi-

zacije Komonvelta. Ipak, on je danas samo jedna tradicionalna istorijska institucija.

Slično Komonveltu i *Francuska zajednica* (unija) (Elazar, 1994: 992–1112) u vrijeme Francuske kao kolonijalne sile takođe je postojala. Njena ekspanzija bila je uglavnom prema Africi, ali i prema drugim krajevima svijeta. Ona je, bez ikakvih posebnih pravila, upravljala kolonijama, a one su imale i određene specifičnosti, odnosno veća ili manja prava. Tek nakon Ustava 1946. formirana je Francuska unija sa zadatkom da što čvršće veže kolonijalne zemlje uz maticu Francusku. To je bio pokušaj spašavanja statusa imperijalne sile Francuske pošto su se zemlje kao francuske kolonije, počele osamostaljivati i odvajati. Tu Francusku uniju sačinjavali su Francuska sa prekomorskim departmanima i teritorijama te pridružene države-teritorije. Ona ipak nije ostala formalna organizacija, iako je imala inspiraciju i uzor na Komonvelt.

Donošenjem novog Ustava i dolaskom De Gola na mjesto predsjednika Republike 1958. dolazi do raspuštanja Unije i do formiranja tzv. Francuske zajednice koja je imala svoje organe: Skupštinu, izvršni savjet i predsjednika a njene članice visok stepen samostalnosti. Deset godina kasnije, Zajednica je postala puka formalnost te su se mnoge zemlje osamostalile i postale članice Ujedinjenih nacija. Tako se danas praktično 7–8 zemalja veže za Francusku, i to sasvim neformalno i neobavezno, a te su veze u oblasti trgovine i razmjene valutnih i finansijskih poslova i transakcija.

Holandsko-indonežanska unija posebna je vrsta zajednice koja nije ni federacija ni konfederacija. Ona je formirana 1948. jer je do početka Drugog svjetskog rata Indonezija bila holandska kolonija, a u ratu okupirana od Japana. Nakon završetka rata proglašava se nezavisnom državom, ali se Holandija ne odriče tog prava i nastaje međunarodni, spor pa i oružana intervencija Holandije. Ujedinjene nacije rješavaju taj spor 1948. sklapanjem međunarodnog sporazuma o Uniji. Ona je atipična, jer je Holandija kraljevina, a Indonezija republika, a osim toga je dogovoreno da holandski kralj bude šef Unije, tj. šef obiju država. Ali ta personalna unija kao neprirodna spona dvaju oblika vladavine (republike i monarhije) mogla se tolerisati jer unija ipak nije država, sa stanovišta teorije države. Ona je bila unija, a ne konfederacija, jer je postojala izvjesna saradnja i koordinacija u pogledu spoljnih poslova i djelimično nekih unutrašnjih poslova. Ona je, na osnovu saglasnosti obiju država, prestala da postoji 1954.

Evropska unija jedan je poseban vid unije koji ima sve karakteristike neklasične unije i svoje faze evolucije u kojima se formalno i postepeno razvijala. Prvo se pojavila kao Evropska ekonomska zajednica (EEZ)

osnovana 1956., a otpočela postojati 1958. Potpisnice sporazuma bile su Belgija, Francuska, Holandija, Italija, Luksemburg, SR Njemačka, a od 1973. i Velika Britanija, Danska i Irska. Od 1980. EEZ se transformiše u Evropsku zajednicu, s ciljem da se zemlje članice povezuju čvršće i na više osnova. Formirani su organi te zajednice: parlament, izvršni savjet i druga zajednička tijela.

Početkom 1990-ih Evropska zajednica dobija novo ime, Evropska unija, na osnovu Sporazuma u Mاستrihtu. Članice EU imaju program povezivanja usvojen u Evropskom parlamentu, naročito na ekonomskom, vojnom, monetarnom i drugim poljima. Zajednički organi su Evropski parlament, Savjet Evrope, Sud u Hagu. Sjedišta Evropske zajednice su u Briselu i Strazburu. Zatim je uspostavljena zajednička novčana jedinica *eki*, a kasnije *euro*. Unija nije država, ali ipak preuzima i obavlja niz zajedničkih poslova u ime država članica.

Na osnovu brojnih sporazuma u Amsterdamu i Rimu teče proces jačanja i širenja EU kao i jačanja njenih institucija i uloge EU u odnosu na države članice. Ovaj proces kulminira procesima proširenja članstva EU, ali i njezinim jačanjem kao zajednice, koje je naročito izraženo u poslednjoj deceniji.

Unija *Bosne i Hercegovine* predstavlja jednu specifičnu i neobičnu uniju. Ona kao unija nije država, jer nije u cjelini i u svemu suverena, iako je međunarodni subjekt. Ona nema svoje sudove, vojsku i policiju i sve ono što čini jednu (zajedničku) državu. Ima izvedenu, tj. derivativnu i delegiranu, ali ograničenu izvršnu vlast koja se uglavnom odnosi na spoljne i, samo djelimično, na unutrašnje poslove. Ona ne vrši vlast neposredno nad građanima, tj. nema imperijum nad njima, već sve prenosi na države članice, koje imaju efektivnu vlast nad građanima. Bosna i Hercegovina, iako se normativno imenuje državom, sa stanovišta nauke ona to stvarno nije. Sastavljena je od dviju država, odnosno dvaju entiteta različite strukture: Republike Srpske kao unitarne države i Federacije Bosne i Hercegovine, kao složene države. Dakle, zajednica u koju »ulazi« i jedna federacija. Unija je moguća između unitarne države i federacije, jer ona ne bi mogla postojati kao federacija sa jednom članicom koja je inače federacija i sa drugom koja je unitarna država. Sasvim je jasno da je to nemoguće, već one dvije mogu ući samo u labaviji oblik, a to je konfederacija ili unija. Ona je dakle konfederacija po brojnim svojstvima, ali dominantno ona je realna unija (Savić, 2000; Miliđragović, 2000: 412–443). I o ovoj uniji biće još riječi.

2.6. Ustav i »drugi ustavni akti«: ustavne povelje i ustavni zakoni. Deklaracije o ljudskim pravima

Iako je ustav najčešće upotrebljavan naziv za osnovni zakon jedne zemlje i za osnovni akt kojim se uređuje organizacija vlasti i položaj građana, ipak se u istoriji, savremenoj praksi i u trendovima novog evropskog konstitucionalizma pojavljuju i drugi ustavni akti.

Istorijski posmatrano, to su bile razne povelje (Pejvančić, 1999: 12-29, Basta, 1991: 29-58) koje su prethodile ustavima, naročito povelje kojima je ograničavana samovolja vladara ili kojima su od vladara davane privilegije plemstvu, ali i deklaracije o ljudskim pravima, koje su, naročito, iznjedrile tri krupne revolucije, a koje su, inače, prethodile ustavima. One su ustvari bile rodonačelnici ustava i nagovještaji ustavnog teksta jer se tako javljao onaj najvažniji dio ustava: njegova funkcija da ograniči vlast. A vlast se ograničava, prvenstveno, putem poštovanja ljudskih prava, pa su te deklaracije ustvari bile nepotpuni ustavi koji su kasnije postajali sastavni dio drugog dijela ustava i njegove strukture koji uređuje organizaciju vlasti.

Dakle, pojam ustav uglavnom se koristi za kodifikovan akt (Jovičić, 1990: 491–499) koji sadrži odredbe koje se odnose na uređenje vlasti, tj. on je osnovni zakon zemlje, ali i odredbe koje se odnose na ljudska prava, tj. katalog i deklaraciju o njima. Francuska revolucija i francuski ustavni primjeri pokazuju da se ustavi donose i u formi ustavnih zakona, dakle zakona koji uređuju vlast. Tako je i u Njemačkoj, gdje se nazivaju osnovni zakoni. U zemljama sa stabilnijim sistemima ili u onima u kojima se ne dešavaju krupne promjene javljaju se kodifikovani ustavi, tj. sve ustavne norme sadržane su u jednom ustavnom aktu. Dakle, odredbe koje sadrži ustav kao osnovni zakon kojima se uređuje vlast kao i odredbe koje se odnose na građanina i njegova prava. U Francuskoj su se u pojedinim periodima istorije pojavljivale i »ustavne povelje« koje su, u suštini, predstavljale ustave (*charte constitutionnelle*). Te forme u suštini su predstavljale ustave i ustavni tekst jer su imale istu funkciju koju danas ima ustav i koju je imao ustav u zemljama gdje se donosio kao kodifikovani pravni akt, i istu strukturu i »arhitekturu«.

Dakle, ustavna povelja predstavljala bi poseban sporazum kojim se uređuju ona pitanja koja se inače uređuju ustavom, ali ne predstavlja ustav u suštinskom smislu, jer je ustav akt koji donosi država, a ustavna povelja i sporazum, kakav je Ustavna povelja državne zajednice Srbije i Crne Gore, nije ustavni akt jer ga ne donosi država, već državna zajednica koja nije država.

Deklaracije o ljudskim pravima ili su sastavni dio ustava (njegov prvi ili drugi dio) ili nadomještaju taj dio ustava, kad su međunarodnog karaktera (kao npr. Evropska konvencija).

2.7. Savremena ustavnost i savremene funkcije ustava u Evropi

Postavlja se pitanje je li ustav zastario i ima li alternativu. Da li je ustav prevaziđen nekim novim oblicima regulacije, uređenja i ostvarivanja osnovnih funkcija zbog kojih se ustav donosi? Može se reći da se desio paradoks. Zemlje koje imaju vrlo stare ustave danas najviše poštuju ustav. Ustavi stari od 50 do 150 godina danas postoje u zemljama koje su najviše razvijene i u kojima se najviše poštuju ljudska prava i ostvaruje demokratija. To dovodi u sumnju samu funkciju ustava danas, kao instrumenta koji treba da prati društveni razvoj i koji je u funkciji razvoja demokratije.

Sem toga, može se reći da je ustav potisnut drugim pravilima, tj. presudama, precedentnim pravom i običajima kao i neformalnim pravilima, tj. konvencijama, koja se poštuju jednako kao da su striktno propisana. Danas sem toga svaki sudija očekuje da se stranke poravnaju, da se supružnici koji se razvode pomire i da se sve to desi po pravilima običajnog prava i mimo sudnice, jer su najbolje one presude na koje niko ne ulaže žalbu. Tako je pisano pravo u krizi, a time i sam ustav kao pisani akt, a posebno čvrsti ustav kao akt koji se »teže mijenja«.

Dakle, ustav je zastario (Fleiner, 2004: 204–229; Lassal, 1987) i djelimično je zamijenjen tim »pravilima«. S druge strane, međunarodno pravo, a naročito međunarodno pravo u oblasti ljudskih prava, praktično je izmijenilo onu važnu polovinu ustava koja se odnosi na garancije ljudskih prava, jer su ustavi naročito na tom planu zastarjeli. U brojnim od savremenih ustava i dalje su ostali npr. sloboda štampe, iako smo u eri elektroničkih medija, tajnost pisma, iako se danas vrlo malo pišu pisma, pravo na život u ustavima se svodi na smrtnu kaznu, a život se može izgubiti i u policijskoj akciji, nesavjesnom ljekarskom tretmanu, u postupku eutanazije, abortusa, kloniranja i tome slično. Dakle, *ustavi su zastarjeli*. Ipak, oni i dalje u Evropi garantuju ono što je tada bila njihova funkcija i što je zaista srž svake ustavne vlasti: da bude ograničena ustavom, da je izvršena demokratska podjela vlasti i da je ta vlast ograničena u odnosu na sferu pojedinca i njegovu slobodu. Sve ostalo što ustav nije u stanju da prati supstituisano je kako precedentnim pravom i običajima tako i međunarodnim pravom, odnosno konvencijama koje supstituišu nacionalne ustave i »domaće« za-

konodavstvo. Drugim riječima, »polovina ustava« svake evropske zemlje koja je članica Evropske unije ili je u procesu integracije, promijenjena je brojnim konvencijama koje regulišu ljudska prava: počev od Evropske konvencije o ljudskim pravima do Povelje o osnovnim pravima iz Nice i posebnih konvencija kojima se štite pojedine sfere i kategorije ljudskih prava (o zabrani torture, manjinskim pravima i sl.) (Vučinić, 2000).

Konačno, proces integracije istovremeno je proces ograničavanja nacionalnog ustava, odnosno proces odricanja izvjesnih nacionalnih ustavnih i tradicionalnih osobenosti države, jer parlamentarna demokratija, tržište i poštovanje ljudskih prava i vladavina prava postaju univerzalni principi koje svi bespogovorno poštuju i na kojima se nacionalne razlike ne preferiraju, niti podstiču. *Proces desuverenizacije, dakle, ide u korist blagodeti integracije.* Sem toga, EU jača kao struktura i sve više liči na državu, što potvrđuju i rješenja njenog ustava.

Na ustave se u EU djeluje dvojako: *prvo*, stari ustavi inoviraju se poveljama o ljudskim pravima (evropskog, tj. regionalnog dometa), kao i ustavnim konvencijama koje se poput običaja primjenjuju kao nepisana pravila, a koje su nastale u demokratskoj i parlamentarnoj praksi razvijenih zemalja, i to i onih koje »gaje« pisano pravo (*impeachment*, konsultacije partija kod obrazovanja vlade i druga); *drugo*, prema jugoistoku Evropa ustavno djeluje preko sporazuma (Dejtonski, Beogradski, Ohridski), kojima mijenja ustave kao i preko povelja o ljudskim pravima i tzv. »ustavnih okvira« (npr. na osnovu Rezolucije OUN-a – na Kosovu). Dakle, na sceni je novi »ustavni inženjering« EU prema regionu i državama, na ustavnom planu, a na političkom favorizovanje »konsocijativne« demokratije i njenih principa (Lijphart) kojima se znatno modifikuje parlamentarna demokratija u podijeljenim i konfliktnim društvima (Popović, 2004: 112–116).

3. Historijski i suvremeni primjeri ustavnih povelja, sporazuma i unija

3.1. Srednjevjekovne povelje o ljudskim pravima (Magna charta) u Engleskoj i ustavne povelje (charte constitutionnelle) u francuskoj teoriji i praksi. Deklaracije i povelje o ljudskim pravima nakon revolucija

Povelje o ljudskim pravima ne mogu se poistovjetiti sa ustavnom poveljom, jer ustavna povelja je ipak savremen akt kojim se uređuje državna

zajednica, dok su se *povelje o ljudskim pravima naročito donosile u srednjem vijeku*. Njima su podarivana prava odnosno privilegije za koje se izборilo plemstvo buneći se protiv kraljevog apsolutizma te kojima su garantovane određene slobode i prava samo plemićima. I povelje o ljudskim pravima javljale su se u XVII. vijeku kao sastavni dio ustavnih tekstova, odnosno prethodile su ustavu, kao i deklaracije, ne mogu se izjednačavati sa značenjem Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, odnosno ustavnog akta kojim se uređuje jedna državna zajednica, tj. realna unija.

Francuski primjeri »ustavnih povelja« (Favoreu, 2000: 202–224) predstavljaju ustave u punom i potpunom smislu riječi, s tim što ovdje važi drugačija retorika pa se jednom vrhovnom aktu zemlje daje naziv »ustavna povelja«, za razliku od ustava, ustavnog zakona i osnovnog zakona, koji se nazivi koriste u drugim državama. Dakle, ni povelje o ljudskim pravima ni ustavne povelje ne mogu biti, iako imaju sličan prizvuk, preteče savremenih ustavnih povelja, niti one mogu biti zamjena za ustavnu povelju koja, u ovom slučaju, predstavlja jednu vrstu ustavnog akta koji je ustavni sporazum, tj. takav ustavni akt koji sa stanovišta međunarodnog i ustavnog prava nije ni ustav ni ugovor u formalnom smislu. Dakle, akt *sui generis*, ali ipak konstitucionalni akt.

I povelje i deklaracije (kao one u Francuskoj i nakon Oktobarske revolucije) nijesu ustavi, već djelovi ustava zato što su nakon donošenja prenesene u ustavne tekstove (npr. Ustav Francuske iz 1791. i Ustav Rusije iz 1918).

Konačno, međunarodni dokumenti kojima se garantuju prava čovjeka (Univerzalna deklaracija o pravima, Povelja o socijalnim pravima, Povelja o osnovnim pravima iz Nice i slično) nijesu isto što i »ustavna povelja«, već predstavljaju međunarodne ugovore koji se nakon potpisivanja implementiraju u nacionalno pravo zemalja potpisnica. Oni imaju nadustavnu snagu zbog primata međunarodnog prava pred nacionalnim pravom i neposrednu primjenjivost od domaćih sudova.

3.2. Savremeni primjeri

3.2.1. *Evropska unija, evropski konstitucionalizam i nove forme ustavnih akata*

Danas se u Evropi sve više, umjesto revizije ustava izmjenama ili amandanima ili donošenjem novog ustava, interveniše na zastarele ustave

poveljama kojima se garantuju ljudska prava, odnosno posebnim međunarodnim dokumenatima kojima se garantuju ljudska prava i istovremeno vrši revizija ustavnog teksta, pa se, na taj način, »osvježavaju« stari ustavi (Hartley, 1998; Gambino, 2004; Vučić, 2005). Dakle taj se paradoks dešava u Evropi. Što je ustav stariji, to se više garantuje: vladavina prava, ljudske slobode i prava pa ustav ostvaruje svoju osnovnu funkciju, a to je ograničenje vlasti i garantovanje ljudskih prava. Očigledno da je ustav obavio onu osnovnu funkciju koju je imao u tim sistemima: da ograniči vlast te da uspostavi podjelu vlasti i garantuje ljudska prava, ali i da se ta ljudska prava, s obzirom na dinamičan razvoj, tj. brzo razvijanje i mijenjanje, moraju »pratiti« novim konvencijama i garancijama. U procesu integracija te konvencije dobijaju regionalni, međunarodni ili univerzalno međunarodni značaj, pa se na taj način ova značajna polovina ustava zemalja Evrope mijenja.

Evropski konstitucionalizam, sa stanovišta formalnopravnih intervencija u ustav, izgleda tako da su zadržani stari ustavi sa arhaičnim terminima i retorikom (Njemačka, Švajcarska, Holandija, Belgija, Luksemburg i dr.), ali da ne predstavljaju smetnju ni za ugrađivanje novih sloboda i ljudskih prava i njihovih novih institucionalnih garancija, kao ni za proces evropske integracije. Ta nova forma ustavnog akta, dakle, *ustav iz dva dijela* – jedan stari, koji se ne mijenja i koji je ugrađen u političko, društveno i kulturno tkivo jedne zemlje te u demokratsku tradiciju ograničenja vlasti i poštovanja ljudskih prava, i onaj drugi dio ustava, koji prati život i društveni razvitak, koji se dograđuje preko novih međunarodnih dokumenata i kroz princip superiornosti, odnosno primata međunarodnog prava, posebno u oblasti ljudskih prava, naročito potenciran i pospješen integracijama, posebno u zemljama koje predstavljaju matice Evropske unije iz koje se »prstenovi« i »krug« integracije širi prema zapadnom Balkanu i njegovim zemljama.

3.2.2. *Dejtonski sporazum(i) i unija Bosne i Hercegovine (BiH; 1995)*

U BiH egzistiraju tri ustava: Dejtonski ustav BiH, Vašingtonski ustav Federacije i Ustav Republike Srpske (Miodragović, 2000: 149–199; Savić, 2000). Dejtonskim sporazumima zaključenim i potvrđenim u Parizu krajem 1995. BiH je podijeljena na tri dijela. Ona je tim sporazumom bitno preoblikovana. Potvrđena su dva već postojeća entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Relativno mala teritorija BiH i njeno stanovništvo podijeljeni su na dva entiteta i na tri etnička dijela.

U Federaciji su konstitutivni narodi Bošnjaci i Hrvati, a u Republici Srpskoj Srbi. Prema Dejtonskom sporazumu u BiH su konstitutivna sva tri naroda, Srbi, Hrvati i Bošnjaci. Međutim, nijedan od tih triju naroda nije konstitutivan na cijeloj teritoriji BiH, nego je jedan narod konstitutivan u jednoj, a druga dva u drugoj polovini ove podijeljene zemlje.

Što se tiče međunarodnog subjektiviteta, BiH nastavlja da funkcioniše kao država sa međunarodno priznatim granicama i modifikovanom unutrašnjom strukturom. Ustav Bosnu i Hercegovinu proklamuje kao demokratsku državu i kao ustavnu državu koja će funkcionisati prema Ustavu, zakonu i »slobodnim demokratskim izborima«. Proklamuje se sloboda kretanja i entiteti »neće ometati kretanje lica«, roba, usluga i kapitala. Ustav BiH nije nastao kao sporazum suprotstavljenih strana, već kao rezultat spoljnog pritiska. Ako se polazi od toga da suverenost pripada narodu, da je donošenje ustava izraz narodne suverenosti, u Dejtonskom ustavu volja naroda BiH nije došla do izražaja. Ni uobičajeni načini donošenja, bilo da se donosi neposredno, putem referendumu ili putem ustavotvorne Skupštine, nijesu primijenjeni. Ustav nije donijela ni redovna skupština, nego su ga pripremili i usaglasili drugi. Jednostavno, on je nametnut narodima Bosne i Hercegovine.

U *nomotebničkom smislu* Ustav se ne može pohvaliti jasnoćom, konzistentnošću i pristupačnošću teksta. Primijenjena je posebna ustavopravna tehnika koja se na specifičan način praktikuje danas, ali se rijetko i malo praktikovala u evropskoj i svjetskoj ustavnosti. Dobio je i nove pojmove, poput kantona, ombudsmena, distrikta, guvernera i slično. Teritorije se u Federaciji nazivaju kantonima, iako su to Dejtonskim sporazumom bili okruzi. Hrvati kantone nazivaju županijama, a njihove guvernere županima, a to je naziv i za pojedine teritorije kod Srba, na čijem su čelu stajali župani.

Ovaj ustav je dosta kratak, odnosno spada u ustave sa najmanjim brojem članova poslije Ustava Liberije i Ustava Sjedinjenih Američkih Država. To je, po broju članova (12), najkraći ustav svijeta. Što se tiče sistematike, pojam člana više odgovara pojmu odjeljka, kako se ustavi uobičajeno struktuiraju. Poslovi su podijeljeni tako da prema Ustavu BiH u nadležnost njenih središnjih organa spadaju spoljni poslovi, spoljnotrgovinska, carinska i monetarna politika, imigracija izbjeglica, međunarodni i međuetnički kriminal te međunarodni saobraćaj i »zračna kontrola«.

Po svom karakteru, iako nije dobila ime unije po Dejtonskom sporazumu te iako se izričito ne određuje je li ona unija, konfederacija ili nešto treće, što daje osnova za različita tumačenja, ipak se može reći da je ona unija. Zvanični naziv bivše Republike Bosne i Hercegovine je *Bosna i Hercegovina*.

na. Republika Bosna i Hercegovina zvanično je prestala postojati danom donošenja Ustava BiH te inauguracijom njenih središnjih organa: Predsjedništva, Parlamentarne skupštine i Savjeta ministara.

BiH ima karakteristike realne unije i njena oba entiteta imaju zajedničkog šefa države, a oni su zadržali potpunu organizaciju i punu unutrašnju suverenost. U međunarodnim odnosima ona je suverena, dok su na unutrašnjem planu to entiteti, tj. suverene države. Ova suverenost unije je znatno ograničena od strane međunarodne zajednice, iako je ona nesporno subjekt u međunarodnim odnosima. Kako je sastavljena iz dvaju entiteta, Federacije i Republike Srpske, izvlači se zaključak da su to dvije države koje imaju dva različita sistema: politička, pravna i ekonomska. Entiteti imaju legalizovanu vojsku, policiju i sve druge institucije koje ima svaka suverena država. Suverenost je podijeljena, ali u korist entiteta čija je unutrašnja suverenost neokrnjena. Pored toga, i Federacija i Republika Srpska imaju utvrđene granice koje se ne mogu mijenjati bez saglasnosti oba entiteta. To znači da entiteti imaju svoju teritoriju, ali i integritet, potvrđen od međunarodne zajednice.

Ono što BiH daje svojstvo unije jeste to da je ona vrlo labava državna tvorovina sa slabom centralnom vlašću koja nema svoju vojsku, policiju i sudstvo i u mnogo čemu je zavisna od entiteta. Nema ni izvršnu vlast, tj. imperijum da izvršava zakone, te entitete ne može ni na šta da prisili. Ona je dakle u suštini konfederacija kao ugovorni savez između država u kojoj unutrašnji odnosi nijesu uređeni ustavom, nego ugovorom. Dakle, moglo bi se reći da je *Ustav BiH istovremeno i međunarodni ugovor*. Polazeći od toga da je BiH složena država odnosno unija, *Ustav BiH ima elemente i ustavnog akta*. Ona se razgraničava i u odnosu na federaciju, jer zaista nema posebnu strukturu, posebne ni više organe koji, da bi bili nosioci državne suverene vlasti, ne mogu da obavezuju entitete, u prvom slučaju Federaciju. A u Federaciji su odnosi između centralnih organa i organa federalnih jedinica čvršći, a odluke centralnih organa obavezne da se sprovedu.

Ima međutim i elemenata protektorata u postojećem ustavnom uređenju BiH. Njeno stanovništvo ne predstavljaju samo njeni organi, već ih prezentira i visoki predstavnici međunarodne zajednice za BiH. Ova država je dakle »ograničenog suvereniteta«, jer njena vlast nije najviša. Međunarodna zajednica postavlja ličnosti u njene organe i tijela iz drugih zemalja i tako obezbjeđuje kontrolu unutrašnjeg života BiH. Voljom međunarodne zajednice smjenjuju se funkcioneri koje biraju ili imenuju njeni legitimni organi. Protektorat se dakle, ustavno i faktički, sve više učvršćuje. Što se tiče ostalih elemenata, svojstava i simbola, može se reći da je BiH država

sa dva entiteta, tri naroda na tri teritorije, sa tri grba i zastave, tri privrede i valute, tri školska i informativna sistema i, najzad, tri vlasti koje su se nametnule ratom. Pored toga, treba reći da ta tri naroda razdvaja još i vjera, kultura, jezik i mentalitet, iako su, još do juče, živjeli u vrlo prisnim i tolerantnim odnosima u bivšoj SFRJ. Što se tiče državljanstva, ono je u BiH dvojno. Državljeni BiH su i državljani entiteta, a državljani entiteta su i državljani BiH. Svaki entitet garantuje prava svojim državljanima i pravo da uspostavlja posebne, paralelne odnose sa susjednim državama, s tim da vode računa o suverenitetu i teritorijalnom integritetu BiH. Ona je *sui generis* tvorevina, poseban, do sada nepoznat državnopravni fenomen i specifičan model državne organizacije sa vrlo izraženom bientitetskom strukturom, kakva je bila, na primjer, Austro-Ugarska.

Dejtonskim ustavom je dakle napravljen ustavni okvir za unutrašnje uređenje BiH, a taj ustav, kao i Vašingtonski, kojim se uređuje Federacija, sadrži mnogo novina u nomotehničkom smislu. Tako se uvodi asimetrično uređenje BiH. Primijenjena su dva različita, a ipak povezana oblika unutrašnjeg uređenja: jedan federativni, a drugi unitarni. *Federacija je maksimalno decentralizovana, a Republika Srpska centralizovana*. Federaciju čine kantoni – županije, odnosno federalne jedinice kao njeni sastavni dijelovi povezani u jednu federalnu zajednicu, kao jedinstvenu državnu cjelinu. Republika Srpska ima unitarni oblik uređenja i opštinu kao jednostepenu lokalnu upravu. Federativnim uređenjem obezbijedena je puna autonomija. Kantonima odnosno federalnim jedinicama daje se mogućnost ispoljavanja razlika i specifičnosti, naročito regionalnih i etničkih, te pojedini dijelovi tako uređene državne zajednice aktivno učestvuju u vršenju vlasti i drugih društvenih poslova. Federacija, s druge strane, obezbjeđuje jedinstvo u različitostima, ali usporava postupak donošenja odluka. Osim toga, federalna vlast podložna je često opstrukciji i sem te svoje višestepenosti, ona je vrlo razuđen, glomazan i skup aparat. Unitarno uređenje, pak, iako izgleda kao racionalan model i obezbjeđuje koheziju i jedinstveno djelovanje državnih organa, sistem odgovornosti i kontrole, kao i zakonitosti i efikasnosti, ipak prigušuje različitosti: regionalne, ekonomske i kulturne, kao i inicijative regiona i lokalnih zajednica.

U posljednje vrijeme procesi koje karakterišu nesporazumi između entiteta, entiteta sa predstavnikom međunarodne zajednice, prijetnje referendumom o izdvajanju jednog entiteta iz nefunkcionalne države, kao i zahtjevi za jačanje centralnih vlasti, što drugi prevode kao zahtjev ka unitarizaciji BiH, ozbiljno upozoravaju.

3.2.3. *Ohridski sporazum*

Ohridskim sporazumom (Škarić, 2004) najprije se utvrđuju osnovni principi kojima se zabranjuje upotreba sile u političkim ciljevima i utvrđuje isključiva primjena »mirnih političkih opcija«. Zatim se garantuje suverenitet i teritorijalni integritet Makedonije, što je razumljivo, jer je Sporazum nastao nakon pobune Albanaca u ljeto 2001. na jugu Srbije (Medveđa i dr.) koja se proširila na teritoriju Makedonije (Tetovo, Gostivar). Potom se utvrđuje da moderna demokratska država mora biti »građanska« sa visokim međunarodnim standardima. Konačno, garantuje se i razvoj lokalne samouprave koji će omogućiti participaciju građana u demokratskom životu i promovirati sve što je u korist »identiteta zajednice«. Zatim se u čl. 3. Ohridskog sporazuma preporučuje: revizija Zakona o lokalnoj samoupravi, istovremeno sa amandmanima koji su dati u Aneksu A na Ustav Makedonije, imajući u vidu Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi kao i principe koje nalaže EU. Ti se principi odnose na to da uprava treba da bude javni servis za gradske i seoske sredine, da treba da obezbijedi lokalni i ekonomski razvoj i kulturu, lokalne finansije, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Takođe se odnose i na Zakon o finansiranju lokalnih zajednica koji treba da obezbijedi adekvatan sistem finansiranja za sve zajednice. Zatim se u čl. 4. reguliše zabrana diskriminacije, odnosno »odgovarajuće predstavljanje i jednak tretman svih« pred zakonom, kako u vršenju javne administracije, javnih poslova i preduzeća tako i u odlučivanju u javnom finansiranju i u finansiranju javnih radova. Za usvajanje Zakona o lokalnoj samoupravi i ustavnih amandamana predviđa se kvalifikovana većina, tj. dvotrećinska većina birača, ali ne većina stanovništva Makedonije, već većina »glasova predstavnika«.

Za druge zakone predviđa se obična većina, kao npr. za zakone koji se tiču kulture, upotrebe jezika, obrazovanja, ličnih isprava i upotrebe simbola, kao i zakone u oblasti lokalnih finansija i lokalnih izbora, zakona o glavnom gradu, kao i pravu na obrazovanje i upotrebu svog jezika i pravu da se govori na svom »prirodnom (maternjem)« jeziku, čime se štite prava albanske manjine.

Nakon odredbi o implementaciji u čl. 9. predviđena su tri aneksa: Aneks A posvećen je ustavnim amandmanima, Aneks B izmjenama Zakona i Aneks C predviđa obaveze političkih partija u pogledu cenzusa i rokova za izbore (27. 1. 2002), kao i obaveze političkih partija na povraćaj izbjeglica i rehabilitaciju kao i konkretne obaveze vlade da se sprovede ovaj ugovor, ali i da se razvije decentralizovana uprava. Takođe je predviđena obaveza na jednaku zastupljenost i nediskriminaciju makedonskog stanovništva.

Naravno, sve to uz pomoć i saradnju partija i međunarodnih institucija, Savjeta Evrope i Evropske komisije.

Očigledno je da se i ovdje mogu uočiti neke sličnosti između Dejtonskog sporazuma i Okvirnog (Ohridskog) sporazuma kojim je izvršena i revizija Ustava Makedonije. Drugim riječima, EU interveniše i ustavnim aktima nakon mirovnih sporazuma, odnosno okončanja sukoba, kakav je slučaj bio i u BiH i u Makedoniji. To potvrđuje novu ustavnu retoriku, sistematiku akata i uvođenje jednog novog ustavnog duha kojim se ustav praktično ugrađuje i inkorporira u postojeće državno uređenje, uvodeći nove principe i standarde razvijenog svijeta i Evrope i na toj osnovi stvarajući pretpostavke za njima kompatibilno zakonodavstvo i pravo. I za nov »ustavni inženjering«

Drugim riječima, zakoni, primjenjivi standardi i međunarodni ugovori diktiraju i ustavna rješenja u novom evropskom konstitucionalizmu, za razliku od drugačijeg smjera koji se prije praktikovao, kad se prvo donose ustavi, pa se njima utječe na zakone i pravni sistem jedne zamlje. Sada se duh, standardi i principi zakona, naročito međunarodnih ugovora i standarda proizišlih iz prakse njihove implementacije, ugrađuju ne samo u ustave zemalja Evropske unije, već se poštuju i kao alternativa ustava, predstavljajući jedan vid osavremenjivanja ustava.

U konkretnom slučaju, za zemlje zapadnog Balkana to je jedan vid »ustavnog arbitriranja i intervencionizma« EU kako bi se ti sistemi upodobili ustavnim standardima u vezi sa: podjelom vlasti, nezavisnim sudstvom, garancijama ljudskih prava i vladavine prava, izborima kao i poštovanjem principa multietičnosti i nediskriminacije, naročito na nacionalnom i vjerskom planu. Zato je ovaj akt i bio predmet kratkog razmatranja na ovom mjestu.

3.2.4. Rezolucija 1244 OUN-a i Ustavni okvir za Kosovo

Još prije stupanja na snagu Ustava Srbije (1990.) donesen je Zakon o prestanku rada Skupštine Kosova i Izvršnog vijeća SAP Kosova. Poslove tih organa preuzela je Skupština SR Srbije, odnosno Izvršno vijeće Skupštine SR Srbije. Poslije donošenja Ustava iz 1990. Ustavni zakon za njegovo sprovođenje predvidio je da će Skupština Srbije donijeti privremenu statutarnu odluku za AP Kosovo i Metohiju i raspisati izbore za pokrajinsku skupštinu. Narodna skupština Srbije, međutim, nije donijela privremenu statutarnu odluku tako da su u toj autonomnoj jedinici konstituisani privremeni organi, a ne teritorijalna autonomija, saglasno Ustavu iz 1990.

Republika Srbija u šestom je mjesecu 1999., poslije tromjesečne vazdušne akcije snaga NATO nakon neuspješnih pregovora u Rambujeu o statusu

Kosova i Metohije, prihvatila *Rezoluciju Savjeta bezbjednosti br. 1244 od 10. juna 1999.*¹ Tom rezolucijom predviđeno je obrazovanje OUN-ove bezbjedonosne i civilne uprave na Kosovu, KFOR-a i UNMIK-a, čime je Srbija izgubila suverenu vlast na jednom dijelu dotad svoje teritorije. Rezolucijom su faktično suspendovane odredbe njenog Ustava o teritorijalnoj organizaciji te je uveden *međunarodni protektorat* na Kosovu i Metohiji.

Uredbom *Privremene administrativne misije UN* na Kosovu (UNMIK) br. 1999/1 od 25. 7. 1999. i njenim amandmanima uređeno je funkcionisanje međunarodne misije na Kosovu. Specijalni predstavnik generalnog sekretara UN-a Hans Haekerup potpisao je 15. 5. 2001. Uredbu br. 2001/XX kojom se proglašava tzv. *Ustavni okvir za privremenu samoupravu*. Cilj tog dokumenta je razvoj »značajne samouprave na Kosovu u očekivanju konačnog dogovora i uspostavljanje privremenih institucija samouprave u zakonodavnoj, izvršnoj i pravosudnoj sferi, učestvovanjem stanovništva Kosova na slobodnim i pravednim izborima« (Stojanović, 2004: 299–312).

Prema Ustavnom okviru, Kosovo je entitet pod privremenom međunarodnom upravom koji sa svojim stanovništvom ima jedinstvene istorijske, pravne, kulturne i jezičke attribute. Kosovo je nepodeljena teritorija širom koje privremene institucije samouprave obavljaju svoje dužnosti. Kosovom će se upravljati demokratski kroz zakonodavne, izvršne i pravosudne organe i institucije u skladu sa Ustavnim okvirom i Rezolucijom SB UN 1244 (1999). Privremene institucije samouprave su Skupština, predsjednik Kosova, Vlada, sudovi i ostali organi i institucije.

Privremene institucije samouprave treba da se pridržavaju međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i prava i slobode utvrđene u taksativno navedenim međunarodnim dokumentima. Na primjer u Opštoj deklaraciji o ljudskim pravima, Evropskoj konvenciji, Međunarodnom Paktu o građanskim i političkim pravima i drugim aktima, koji su u neposrednoj primjeni na Kosovu, kao dio Ustavnog okvira.

Djelovanje privremenih institucija samouprave ne može da utječe na ovlaštenja specijalnog predstavnika UN da obezbijedi potpunu primjenu Rezolucije 1244, uključujući nadgledanje tih institucija, njihovih zvaničnika

¹ Prije nje potpisan je tzv. *Kumanovski sporazum* (Vojno-tehnički sporazum KFOR-a i vlada SRJ i RS) i potvrđen dokument Ahtisarija. Time se razmještaju snage na Kosovu i obezbjeđuje efikasno međunarodno, civilno i bezbjedonosno prisustvo. Nakon toga, Rezolucija je dostavljena uz dva aneksa. Aneks I čine principi Grupe 8 iz Peterburga od 6. 5. 1999., a Aneksom II rješava se kriza. Savezna vlada SRJ i Vlada Republike Srbije usvojile su Deklaraciju o sprovođenju Rezolucije kojom su potvrđeni osnovni principi Rezolucije i Okvira saradnje UNMIK-a i KFOR-a sa državnim organima SRJ.

i organa te preduzimanje mjera kad god su njihovi postupci u suprotnosti sa Rezolucijom ili Ustavnim okvirom. Ništa u Ustavnom okviru ne može utjecati na ovlašćenja međunarodnih snaga bezbjednosti (KFOR) u ispunjavanju mandata, u skladu sa Rezolucijom 1244 i Vojno-tehničkim sporazumom (Kumanovskim sporazumom).

Ustavni okvir ima jaču pravnu snagu od bilo kog zakona Skupštine. Specijalni predstavnik UN može, po sopstvenoj inicijativi ili na osnovu zahtjeva koji podrže dvije trećine članova Skupštine, donositi amandmane na Ustavni okvir. Prema tome, Kosovo i Metohija se, još uvijek, nalaze pod privremenom međunarodnom upravom do konačnog rješenja njihovog statusa. Ovlašćenja koja su Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu rezervisana za specijalnog predstavnika UN i administraciju UNMIK-a, bar formalno, pokazuju da samoupravne institucije Kosova ne mogu da vrše akte suverenosti iako raspolažu širokim samoupravnim pravima. S druge strane, Rezolucija Savjeta bezbjednosti UN garantuje suverenost i teritorijalni integritet SR Jugoslavije, kasnije državne zajednice Srbije i Crne Gore. Konačni status Kosova i Metohije može da znači njihovu potpunu nezavisnost, ali i status autonomije ili federalne jedinice u okviru Srbije. Nije isključeno ni rješenje koje bi se nalazilo negdje između ta dva krajnja pola.

Tako je bilo do proglašenja Kosova nezavisnom državom i priznanjem te realnosti od većine zemalja regiona, članica EU i NATO-a, velikog broj država članica OUN, što je za posebnu analizu.

3.2.5. Pravna priroda i koncepcija ustavne povelje i pravni karakter Državne zajednice Srbije i Crne Gore

Državna zajednica Srbije i Crne Gore bila je specifična državopravna tvorevina koja je najviše ličila na realnu uniju i koja je po jednom svojstvu dominantno bila unija, a to je da je u međunarodnom predstavljanju ona bila jedan i jedini međunarodni subjekt. Po svim drugim svojstvima ta zajednica predstavljala je zajednicu nezavisnih država, tj. konfederaciju sa ne samo izvornim već i punim suverenitetom država članica (Vuković, 2009). Ta državna zajednica nije imala svoje nadležnosti, već derivativna ovlašćenja i funkcije koje su joj povjeravali organi države članice i za čije je izvršenje ona bila u punoj zavisnosti od njih. Ona nije imala sud, niti sudsku instacionu nadležnost, nije imala imperium nad svojim građanima kao ni izvršnu vlast. Nije mogla donijeti ni jednu odluku koja je mogla obavezati države članice i njene građane.

Sa druge strane, Ustavna povelja te unije bila je akt implementacije Beogradskog sporazuma. On je u suštini predstavljao međunarodni ugovor i međudržavni dogovor o preuređenju odnosa Srbije i Crne Gore, koji su one zaključile uz učešće predstavnika EU. Imao je dakle elemente međunarodnog ugovora, ali i neka druga pravna svojstva. A to su da je bio konstitutivni pravni akt kojim je stvorena Državna zajednica i da je formalnopravno predstavljao Prijedlog za donošenje Ustavne povelje. Takođe, sadržao je i principe na bazi kojih je njegov drugi dio, koji se ne pretače u Ustavnu povelju, predstavljao podlogu za proces evropske integracije, odnosno za zaključivanje Sporazuma o asocijaciji i pridruživanju sa svim fazama i pretpostavkama tog procesa, od izrade studije izvodljivosti do učlanjavanja u EU.

Beogradski sporazum je, dakle, predstavljao međunarodni ugovor, konstitutivni akt, prijedlog za ustavnu promjenu, ali i međunarodni ugovor koji je u sebi sadržavao i navedene principe »preuređenja odnosa« Srbije i Crne Gore. S obzirom na to da predstavnik EZ nije bio punopravan subjekt potpisivanja ovog ugovora, već samo svjedok njegovog potpisivanja, ima gledišta da Beogradski sporazum ipak nije bio trilateralni, već bilateralni ugovor kojim se preuređuju državni odnosi Srbije i Crne Gore, stvara SCG i stvaraju osnovi za evropsku integraciju i zaključenje SAP-a. Takođe, ne može se reći, iako i takvih gledišta ima, da je njime stvoren protektorat kao što je slučaj sa Dejtonskim sporazumom (i Pariskim mirom) u BiH.

Takva procedura donošenja, uz učešće EU, doduše asocira na elemente protektorata i opredijelila je brojna rješenja u Ustavnoj povelji i Beogradskom sporazumu. Ipak, po njima, institucije SCG su imale svoju samostalnost, dok u BiH postoje posebne institucije protektorata. Međutim, posredovanje i involviranje međunarodnog faktora i u proces rješavanja sukoba na relaciji savezne administracije i Crne Gore i njenog prava na nezavisnost, rezultirali su brojnim kompromisima u Ustavnoj povelji koji ovaj akt čine ne samo prilično specifičnim nego ponegdje i nerazumljivim, nekonzistentnim i suviše deklarativnim i nepreciznim. A kompromisi su ipak bili opravdani, s obzirom na teškoće i vrlo naporan pregovarački proces u donošenju i usvajanju tog akta i traganju za rješenjima koja treba da prevaziđu krizu odnosa između zvaničnog Beograda i Podgorice.

Beogradski sporazum i Ustavna povelja potvrdili su i državni i ustavnopravni, naročito ustavni procesnopravni diskontinuitet sa starom državom i ustavima, zadržavajući samo njen međunarodni kontinuitet (Vuković, 2009). Posljedice tog diskontinuiteta u prvom su redu da je od federacije nastala unija, da je promijenjen državni status, da su države članice u

novom državnom statusu te da nijesu više članice federacije, da su imale punu suverenost i nezavisnost na svojoj teritoriji, da unija nije bila država prema njima, niti prema njihovim građanima, već samo u jednom dijelu međunarodnog kapaciteta prema evropskoj zajednici i njenim članicama, i to u funkciji pospješivanja procesa učlanjivanja država članica i državne zajednice (!?) u EU. Konačno, bilo je predviđeno da ustave članica treba uskladiti sa Ustavnom poveljom, mimo procedura važećih ustava, jer ni procedura Ustava SRJ nije poštovana kad je Ustavna povelja donesena.

Kako državna zajednica nije imala vlast, tako ni njeni organi nijesu imali nadležnosti, već funkcije i relativna, tj. izvedena ovlašćenja koja su na njih prenijele države članice zadržavajući punu suverenost i svoje puno i prilično razučeno institucionalno učešće u odlučivanju i sprovođenju odluka koje su donosile te institucije. Oskudna zakonodavna nadležnost, nedostatak izvršne vlasti i nepostojanje sudske instancione vlasti činile su ovu zajednicu u suštini konfederacijom, tj. zajednicom nezavisnih država koje su samo prenijele dio svojih ovlašćenja na institucije Unije.

Proces harmonizacije ekonomskih sistema, koji je po slovu Beogradskog sporazuma trebao da teče prema Briselu od strane državne zajednice, prebačen je na »dvostruki kolosijek« po kome su države članice imale mandat da samostalno usklađuju svoje ekonomske, carinske i spoljnotrgovinske sisteme sa EU. To je još više činilo ovu državnu zajednicu konfederacijom i još jače naglašavalo samostalnost država članica i njihovu odgovornost za procese koji teku prema Briselu: sa »svoje državne adrese«.

Za proces »ustavne rekonstrukcije«, u skladu sa Ustavnom poveljom, može se reći sljedeće. Ustavna povelja nije bila hijerarhijski nadređen akt, iako je bilo nekih rješenja, kao u Zakonu o Sudu državne zajednice, kojima se indirektno uspostavljala hijerarhija. Što se tiče procedure u uslovima punog državnog i ustavnog diskontinuiteta, važan je legitimitet procedure, što znači da skupština države članice može da propiše proceduru usvajanja novog ustava odnosno amandanskog usklađivanja postojećeg ustava sa Ustavnom poveljom i Beogradskim sporazumom ili da primijeni istu proceduru, odnosno da na isti način i istom procedurom, kako je usvojen Beogradski sporazum i Ustavna povelja, donese nov ustav ili izvrši promjene tog ustava, jer ona je i tu proceduru posebnim zaključkom »propisala«.

Ustavna povelja nije bila međunarodni ugovor, iako se temeljila na međunarodnom ugovoru, jer njime nije stvorena zajednica nezavisnih država, tj. konfederacija, već unija. Nije ni ustav, naročito ne u klasičnom smislu, jer unija nije država pa ne može imati ustav. Neke elemente ustava ipak

je imala, kao i sličnu strukturu i važenje. No, nije imala suprematiju u odnosu na ustav i zakone članica, jer unija nije posjedovala dva pravna poretka: jedan unije i drugi država članica, zato što pravni sistem ima samo ona zajednica koja ima imperium, tj. vlast – a to je država. Svoјstvo države imaju samo države članice, pa i svoje ustave i svoj pravni poredak iznad kojeg nema viših normi.

Privremenost ove državne zajednice Ustavna povelja potvrdila je kroz pravo države članice na »istupanje iz SCG«. Ta privremenost potvrđuje njen nedržavni karakter (SCG) jer se države ne obrazuju da budu privremene, a referendum je sredstvo trajnijeg rješenja državnog statusa obiju članica, posebno Crne Gore, koji je i prije Beogradskog sporazuma od zvanične Podgorice promovisan kao prioritetna državna ideja i orijentacija.

Po svom karakteru državna zajednica bila je vrlo atipična tvorevina: ni sasvim konfederacija – ni u mnogo čemu unija (Vuković, 2009). Raspodjela nadležnosti bila je izvršena na vrlo restriktivnu nadležnost državne zajednice, nadležnost zavisnu, tj. u »sadejstvu sa članicama kao i na nadležnost koju dogovorno prenesu članice na nju«. Sve ostalo, a ustvari skoro sve kompetencije pripadale su članicama na principu njihovog izvornog suvereniteta.

Organizacija vlasti, iako je počivala na parlamentarnom modelu, nije ga sprovala dosljedno, jer nije predviđala kolegijalnu vladu, već »jakog predsjednika«, kojem prestaje mandat raspuštanjem parlamenta (što je nonsens) i moglo bi se reći ustupa mjesto principu »konsocijativne demokratije« čija se sva četiri principa ovdje nalaze: velike koalicije u parlamentu unije, veto manjine (u ovom slučaju svake, pogotovo manje članice); ljudska prava i slobode, posebno manjinska prava, decentralizacija: u SCG preko naglašene državnosti i uloge članica te proporcionalni izborni sistem (paritet, rotacija, proporcionalni sistem u sastavu institucija). Uz to, sve što Povelja nije regulisala prepušteno je bilo političkim elitama – pa i sporovi i sukobi čije procedure rješavanja nijesu regulisane.

Šta bi bilo sa Ustavnom poveljom nakon referenduma u slučaju osamostaljenja Crne Gore – postavljalo se od početka kao pitanje. Opet je to ostavljeno na volju političkim elitama i EU da opet politički, a ne ustavnopravno obezbijede kraći ustavni i državni provizorij i prelazak u novo ustavno stanje. Šta bi bilo sa Ustavnom poveljom ako pak referendum ne uspije, takode je bilo i ostalo neriješeno pitanje.

Referendum o državnom statusu sproveden u Crnoj Gori 21. 5. 2006. označio je prestanak Državne zajednice SCG. On je proizveo najmanje tri pravne posljedice: prestanak važenja Ustavne povelje i Državne zajednice

Srbije i Crne Gore; promjenu državnog statusa Crne Gore, ali i Srbije, tj. nastajanje dviju samostalnih država i, konačno, prestanak važenja pojedinih odredaba Ustava Republike Crne Gore (1992.) koje se odnose na: državni status, (obim) suverenosti i zakonodavni kapacitet Republike Crne Gore, kao i potrebu da Crna Gora donese nov ustav kao samostalna država; naravno, uslijed ustavnog diskontinuiteta, po postupku mimo odredbi tadašnjeg Ustava Crne Gore. To naravno ne znači da tadašnji Ustav Republike Crne Gore nije važio. Ne važe samo one odredbe koje se odnose na proceduru njegovog donošenja (promjene), i one ne važe jer država, kad se stvara kao nova ili mijenja državni status, vrši ustavotvornu vlast, a ta vlast je originerna, tj. izvorna, i nije vezana pravilima prethodnog ustava. To je Skupština Republike Crne Gore uradila, opredjeljujući se za Ustavotvornu skupštinu, koja je, nakon usvajanja novog Ustava, postala redovna.

4. Zaključak

Na osnovu gore navedenih primjera i teorijskih stavova o pravnom karakteru unija, uporednih iskustava takvih i sličnih zajednica i njihovih osnovnih pravnih akata, dolazi se do zaključka da unija nije jednobrazna pravna i državna tvorevina. Posebno interesantno pitanje za pravnu struku i teoriju jeste pitanje statusa članica složenih državnih struktura kojima na određen način pripadaju i različiti oblici unija.

Ipak, prije svega toga mora se odgovoriti na pitanje da li su status države i državni status kategorije istog pravnog sadržaja ili se radi o različitim pravnim situacijama. Na osnovu prethodno saopštenog razlika je očigledna. Status države i državni status dvije su potpuno različite, ne samo pravne, situacije. One bi se mogle uporediti, a razliku je među njima očiglednije uočiti ako bismo ih doveli u vezu, recimo, sa statusom studenta i studentskim statusom. Status države i status studenta su konstante, a državni status i studentski status su pravno i ukupno gledano promjenljive kategorije. Student je čovjek koji studira, dakle čovjek koji studira ima status studenta. Politička zajednica koja ispunjava uslove da se zove državom (stanovništvo, imperium, teritorija) jeste država u punom smislu riječi. Država kao takva može imati različit status. Dakle zajednica koja ima status države može biti u različitim statusnim situacijama. Student može biti vanredan, redovni, samofinansirajući ili pak korisnik budžetskih olakšica. Država može biti samostalna ili u savezu sa drugom državom ili sa drugim

državama. Država može biti članica federacije koja, po mišljenju pravnih teoretičara, može biti državni savez ili savez država, zavisno od toga da li izvorni suverenitet pripada državi članici ili državnom savezu, preciznije da li federacija nastaje devolucijom, evolucijom ili agregacijom, pretvaranjem unitarne države u složenu državu ili stvaranjem složene države udruživanjem dviju ili više samostalnih država.

Kada samostalna država zadržava status države, ona može da vrši različite oblike ustavne revizije, a da se ne mijenja status države, kao što pokazuje primjer Makedonije kojoj Ohridski sporazum nije ugrozio status države, ali jeste promijenio njenu unutrašnju državnu organizaciju, tj. njen državni status. Jednom riječju, u ovom i sličnim primjerima vidi se da su osnovnim aktom očuvani osnovni atributi zajednice kao države, izvorni suverenitet, puni državni kapacitet. Slično tome, zajednica će promijeniti državni status, kao u slučaju gubljenja osnovnih državnih atributa kao što se desilo sa BiH Dejtonskim sporazumom kojim je bivša unitarna Bosna i Hercegovina postala zajednica dvaju entiteta na koja je prenesen dobar dio državnog suvereniteta prijašnje BiH.

Pitanje koje zaslužuje dodatna naučna istraživanja jeste i pitanje ne samo nastanka i karaktera složenih država nego i pitanje njihovog nestanka, prije svega sa aspekta da li se njihovim nestankom dešava zakonito ustavni-pravni-procesni diskontinuitet. U tom smislu posebno je značajna situacija koju možemo naći u savremenim primjerima različitim državnim savezima, konfederacija, a posebno unija. Na primjeru Državne zajednice Srbije i Crne Gore, tvorevine koja još ni izbliza nije teorijski ni naučno dovoljno obrađena, vidi se sva složenost, pa čak i konfuznost i kontradiktornost pojedinih naučnih stavova o državama i njihovim jačim ili slabijim složenim savezima. Na primjeru te zajednice, koja svojim trajanjem nije potvrdila vlastito ime odnosno namjeru onih koju su je formirali da bude državna zajednica, što znači složena zajednica sa jakim državnim atributima, u skladu sa prethodno rečenim čak jedan od oblika federacije, vidi se sva relativnost pomenutih doktrinarnih koncepcija. Ta »državna zajednica«, i pored »napisanog za nju i o njoj«, slabo je funkcionisala, bila je savez konfliktnih struktura, a ne struktura za kooperativne politike. Bila je više nego očigledno jedan od oblika labavih unija.

Na primjeru nastanka i nestanka te državne zajednice najbolje se vidi ustavni diskontinuitet koji se dešava kada se promjenom statusa države kada su i Crna Gora i Srbija u jednoj »idealnoj sekundi« promijenile svoj status države i od članica nekadašnje dvočlane jugoslovenske federacije prije formalnog stavljanja potpisa na Beogradski sporazum postale nezavisne države sa punim statusom države. U toj situaciji stvaranje nove

državne zajednice nije obavljeno po proceduri predviđenoj za ustavnu reviziju ranije jugoslovenske federacije, već su se i jedna i druga do tada članica te federacije, a sada kao nezavisne države, same dogovorile i same propisale novu proceduru stvaranja »zajedničke države« i proceduru izlaska iz nje. Referendum u Crnoj Gori najbolji je primjer legitimne procedure provedene na osnovu novog dogovora tih dviju država o tome kako može prestati da postoji njihov novi državni aranžman.

Literatura

- Basta, L. (1991) *Anglosaksonski konstitucionalizam*. Beograd
- Elazar, D. J. (1994) *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Jerusalem
- Etinski, R. (1999) *Međunarodno javno pravo*. Novi Sad
- Favoreu, L. (2000) *Droit Constitutionnelle*. Paris: Sorbonne
- Favoreu, L. (2001) *Experiences of Constitutional Court of BiH (1998–2000)*. Sarajevo
- Fleiner, T. (2004) *Geronted Constitutions*. Fribourg: IFF
- Gambino (2004) *Europa: Regioni e Costituttoni*. Bologna
- Hartley, T. C. (1998) *Osnovi prava Evropske zajednice*. Beograd
- Jovičić, M. (1990) *O Ustavu*. Beograd: SA
- Kreča, M. (1998) *Međunarodno javno pravo*. Beograd
- Kuzmanović, R. (2000) *Ustavno pravo*. Banja Luka
- Lassal, F. (1987) *O suštini ustava*. Beograd
- Lukić, S. M. (1995) *Institutional and Constitutional (Dis)continuity*. V World Congress /IACL/ (national report). Tokyo
- Lukić, R. (1978) *Politička teorija države*. Beograd
- Marković, R. (2002) *Ustavno pravo*. Beograd
- Marković, R. (2005) *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd
- Milidragović, M. (2000) *Ustavno uređenje BiH*, Arhiv za pravne i društvene nauke br. 2–3. Beograd, str. 412–443.
- Nikolić, P. (2000) *Ustavno pravo*. Beograd
- Popović, D. (2004) *Osnovi ustavnog prava*. Beograd
- Pejvančić, M. (1999) *Ustavno pravo I i II*. Novi Sad
- Rotunda, P. (2004) *Comparative Constitutionalism*. Alabama: Alabama Press
- Savić, S. (2000) *Dejtonski sporazum*. Banja Luka
- Sawer, G. F. (1969) *Modern Federalism*. London
- Smerdel, B., Sokol, S. (2005) *Ustavno pravo*. Zagreb
- Stojanović, D. (2004) *Ustavno pravo*. Niš

- Škarić, S. (2004) Ustavnoe pravo na Makedonia: Tom III. Skopje
- de Vergottini, G. (1988) Diritto Costituzionale Comparato. Padova
- Vuković, M. (2009) Pravna priroda i koncepcija Ustavne povelje i pravni karakter Drzavne zajednice Srbija i Crna Gora. Podgorica: Centar za Ustavno pravo Crne Gore
- Vučić, O. (2005) Promena i trajanje ustava. Beograd: SA
- Vučinić, N. (2000) Osnovi ljudskih prava. Podgorica: CID

LEGAL NATURE OF UNIONS IN HISTORICAL AND CONTEMPORARY EXAMPLES

Summary

The paper attempts to explain the objective difference between a state union and a union of states as the respective forms of federative and confederative systems of government. It tries to distinguish between the expressions status of a country and state status and to point out the necessity of distinguishing between constitutional continuity that exists when a country does not change its status and constitutional discontinuity when the state status of a country is changed. The historical and contemporary examples of unions show that no union could have aspired or can aspire to absorb the basic features of its member state(s). The key issues, dealt with from the aspect of contemporary constitutionalism and theoretical idea of a union, are the issues of constitutional discontinuity that occurs when member state(s) decide to leave the union, form independent state(s) and demand international recognition.

Key words: status of a country, state status, constitution, constitutional charter, union, constitutional continuity, constitutional discontinuity, constitutional crisis, new European constitutionalism, Dayton Agreement, Ohrid Agreement, Sate Union of Serbia and Montenegro