

ODLUKE AVNOJ-a I VERTIKALA CRNOGORSKE DRŽAVNOSTI

Mladen Vukčević

This essay analyses the influence that the AVNOJ decisions had on the affirmation of the Montenegrin statehood. We therefore present an overview of documents on forming the first government bodies during the Second World War, as well as of Montenegro's Constitutions in the period from 1946 to 2007 including their legal analysis in the material and formal sense. Our intention was to reconsider the legal and political essence and present life giving quality of those convictions based on the original material, legal documents and literature seven decades later, without ideological or other reservations.

*Crna Gora je država koja nije znala
za državne granice, kao što nije znala
ni za granice života i smrti. Ona je vje-
čno otvoreni prozor slobode, koji ne-
prekidno nosi raskinute lance ropstva.*

Veljko Vlahović

Opšte naznake

Stvaranje države i njeno uokvirivanje pravom oduvijek je predmet interesovanja javnopravnih nauka, ali i brojnih istorijskih, filozofskih, kulturoloških i drugih razmatranja. To važi i za

balkanske prostore gdje su procesi nastajanja i nestajanja državnopravnih oblika imali brojne osobenosti, prisutne do mjere da ovaj dio Evrope možemo označiti i kao laboratoriju državnopravnih oblika. U tom istorijskom razvoju važno mjesto zauzimaju oblici južnoslovenske državnopravne izgradnje i razgradnje, gubitka i očuvanja nacionalnih posebnosti, ratnih sukoba i krhkih primirja. Sve su to pratila različita idejna i politička omeđavanja, doba jednopartizma i pluralizma, crtanja budućnosti, ali i zagledivanja u prošlost. To je na ovim prostorima stvaralo „višak istorije“ pa je teško i nezahvalno vrednovati istorijske događaje, posebno one najkrupnije, a da se ne skrene u zamku ideologizacije. U tom smislu, sedam decenija AVNOJ-a ne treba posmatrati samo kao jubilej i prigodu, već i kao priliku da se sa ove istorijske distance osvrnemo na AVNOJ-evska događanja i osporavanja, na njihove pravne i političke domete, doskorašnje i buduće.

Iz tog razloga se i ovaj skup* razlikuje od onih koje organizuju brojne međunarodne organizacije kako bi se „utvrdila istina“ o bivšoj Jugoslaviji, na kojima se stvara pojednostavljena slika o balkanskom ratnom usudu, koja se ponekad mjeri usiljenom ekskluzivnošću i iznosom grantova dodijeljenih za istraživanje naše novije istorije. Ujedno, to je prilika da se upitamo iz kojih razloga je „pamet“ regiona „izgubila kredibilitet da sama kreira, osmišljava i realizuje projekte od interesa za njihove sredine, što je toliko osiromašila da željno očekuje da to uradi neko drugi“ i zašto je „spremna da prihvati ulogu saradnika na projektima koji su, po pravilu, dio ekstra prihoda koji nastaju na izučavanju nesreće“ (Š. Rastoder).

Uopšteno, predmet ovog rada je ustavnopravno iskustvo Crne Gore, odnosno vertikala njenog državnog nastanka, nestanka i ponovne obnove.

* Rad je prezentiran na naučnom skupu „Drugo zasjedanje AVNOJ-a i državnost zemalja naslednica Jugoslavije 1943 - 2013“, koji je povodom 70-godišnjice AVNOJ-a održan 28. 11 2013.g. u Jajcu.

Crna Gora i njen ustavnopravni hod postoje, u materijalno-pravnom smislu, još od prvih južnoslovenskih država, preko doba kada su njeni prostori bili pod dominacijom dvije velike imperije, i do nastanka prvih pisanih akata u podlovcenskoj Crnoj Gori, na raskršću XVIII i XIX vijeka. U to doba će jačati svijest o zajedništvu te konfederacije plemena, koja će biti faktički valorizovana razgraničenjem sa susjedima, a potom i pravno utvrđena – odlukama Berlinskog kongresa (1878. g.). Ta nova evropska država će 1905. g. donijeti svoj prvi ustav i uređiti organizaciju vlasti i ljudska prava i slobode, ono što je sadržina svakog modernog ustava. Međutim, suprotno odredbama tog ustava ona biva prisajedinjena na oltar jugoslovenstva u unitarnoj formi. Nelegalno – jer takav pravni scenario nijesu sadržale revizione odredbe tada važećeg crnogorskog Ustava, i nelegitimno – zato što u radu te skupštine nijesu učestvovali demokratski izabrani predstavnici naroda, a o prisajedinjenju se odlučivalo u zgradi koju su okruživale vojne snage. Na taj način crnogorska državnost biva poništena, postaje dio unitarne države čiju su nestabilnost obilježili državni udari, oktroisani ustavi, politički prevrati i nemoć da se suprotstavi aveti fašizma. Obilježila su je i nečovječna postupanja prema onim pojedincima koji su se protivili takvom ujedinjenju, što je bila odlika postupanja vlasti te države, sve do njenog sloma u Aprilskom ratu.

Upravo u to doba, u istorijskom kovitlacu II svjetskog rata dolazi do rađanja nove države koja će, u prvom redu, zahvaljujući svom federalnom ustrojstvu dati osnovu državnosti njenim konstitutivnim jedinicama i stvoriti podlogu za očuvanje nacionalne posebnosti njenih građana. U slučaju Crne Gore to će označiti i jednu specifičnost, novi organi vlasti postaće temelj za obnavljanje njene državnosti koja je nestala u temeljima prve Jugoslavije. Vodiće ka ispravljanju istorijske nepravde po kojoj je Crna Gora kao zemlja saveznica u I svjetskom ratu izgubila svoju državnost, a njen narod svoju samobitnost i sve ono što

tvori njegov vjekovima stvaran identitet. U tom smislu je AVNOJ značajna tačka u vertikali crnogorske državnosti u pravcu njenog obnavljanja. On je bio njen „san sa zapisanim rokom“ (B. Trejsi) koji je doveo do ostvarenja cilja. Istorijsko iskustvo AVNOJ-a utemeljeno na respektovanju ravnopravnosti južnoslovenskih naroda, oličeno u federativnoj državi pokazaće se kao okvir koji je u poluvjekovnom trajanju pokazao mogućnost državnopravnog i ukupnog suživota na ovim prostorima, ne ulazeći u ovom radu u razloge nestanka te zajednice.

Ustavna obilježja pravno-političkih akata prvih organa narodne vlasti u Crnoj Gori

Crnogorski antifašistički pokret svoje početke bilježi u danima koji su u Aprilskom ratu obilježili kapitulaciju jugoslovenske monarhije, da bi svoje ispoljenje dobio 13. jula 1941. u ustanku crnogorskog naroda. To nije bio ustanak jedne partije ili njenih oružanih formacija, već svenarodni antifašistički iskaz na velikom dijelu crnogorske teritorije. Ustanak u Crnoj Gori svojim datumom nosi istorijsku simboliku, jer je na isti dan (13. jul), koji se danas slavi kao državni praznik (Dan državnosti), 1878. godine na Berlinskom kongresu, Crna Gora priznata kao suverena država. Iz tih razloga, ta dva 13-ta jula, zajedno sa 13-tim julom 1944. godine kada je počela sa radom Crnogorska antifašistička skupština narodnog oslobođenja (CASNO), predstavljaju izvorišta crnogorskog ustavnog i državnopravnog koda.

U analizi avnojevskih državnopravnih ishodišta, na primjeru Crne Gore, moramo poći od ideja o širokom političkom frontu koji je bio komplementaran sa razvijanjem narodnooslobodilačkog pokreta. Tako su, nedjelju dana nakon početka oslobodilačke borbe, kao eho julske ustanka, u pojedinim djelovima Crne Gore formirani narodnooslobodilački odbori (NOO), kao prvi organi narodne vlasti. Oni su bili embrion za stvaranje novog pravnog poretka, a od tada pa do završetka rata trajaće intenzivna

normativna aktivnost na njihovom uobličavanju koje će biti zaokruženo donošenjem Ustava iz 1946. godine.

U početku NOO nijesu imali institucionalnu strukturu kakva odlikuje doba mira, ali je neupitna njihova reprezentativnost jer su proistekli iz neposrednih izbora. Konkretno, 21. jula 1941. g. formira se Skupština sreza Beranskog koju je činilo 217 delegata predstavnika svih političkih stranaka, iz šest opština. Na njoj su 21. jula 1941. godine usvojene odluke kojima su definisani osnovi i usmjerenja na kojima će biti uspostavljena buduća narodna vlast. U tom cilju usvojeno je pet sljedećih opredjeljenja:

1) Na oslobođenoj teritoriji prestaju da postoje svi organi vlasti (civilni, sudski i vojni) bilo da su to bivši jugoslovenski ili okupatorski, a cjelokupnu civilnu, sudsku i vojnu vlast preuzima narod;

2) Formira se Narodni odbor oslobođenja koji je vršilac cjelokupne vlasti na predmetnoj teritoriji, u opštinama će biti izabrani opštinski odbori, a u selima seoski;

3) Narodni odbor preuzeće državnu imovinu i finansijska sredstva svih nadležstava i banaka i staviti ih u funkciju narodnooslobodilačke borbe;

4) Garantuje se obezbjeđenje lične sigurnosti i imovine svim građanima uz obavezu da se odazivaju svim zahtjevima i odlukama odbora i

5) Na oslobođenoj teritoriji istaće se kao zastava jugoslovenska trobojka.

Iz navedenih odluka je evidentno da je ustanovljena hijerarhijska struktura novih organa vlasti (sreski, opštinski i seoski odbori), kao i da je formirano uže, operativno i izvršno tijelo – Narodni odbor oslobođenja koji su sačinjavali predsjednik, sekretar i 19 članova, i koje je svojim personalnim sastavom odlikavalo ideju fronta¹.

¹ Čelnici prvog Narodnog odbora bili su: Aleksandar Bojović, sveštenik (predsjednik); Simo Kastatović, profesor (potpredsjednik) i Panto Mališić, učitelj (sekretar).

Ustavnopravna analiza ovih odluka daje im karakter ustavnosti u materijalnom smislu, tj. njima su regulisani osnovni društveni odnosi, primarno utvrđena organizacija vlasti ali i pravac ustanovljavanja i garantovanja ljudskih prava i sloboda. Činjenica da je njima učinjen jasan otklon od ranijeg sistema vlasti i nagovještaji pravaca budućeg uređenja daju osnova za zaključak da su navedene odluke u ovom srezu, i drugim oslobođenim krajevima Crne Gore, bile embrion povratka crnogorske državnosti, kasnije strukturirane u federalnom ustrojstvu nove južnoslovenske zajednice. Osobenost stvaranja nove državne organizacije ogledala se u tome što su novi organi stvarani od primarnih, lokalnih nivoa vlasti što potvrđuje Tokvilovu misao da upravo u malim, primarnim zajednicama leži „snaga slobodnih naroda“.

U istom pravcu je i Proglas skupštine crnogorskih i bokeljskih rodoljuba od 8. februara 1942. godine² u kome su apostrofirane osnovne vrijednosti budućeg državnopravnog uređenja Crne Gore. U uvodnom dijelu ovog dokumenta koji je upućen „braći Crnogorcima i Bokeljima“, kao cilj oslobodilačke borbe i pretpostavka ostalih društvenih vrijednosti akcentirana je sloboda, riječima da je ona „najveća i najpreča stvar“. Na pomenutoj skupštini izabran je Narodnooslobodilački odbor za Crnu Goru i Boku sa zadatkom „da organizuje, izgradi i poveže sve narodnooslobodilačke odbore (seoske, opštinske i sreske) da ih podigne na stepen prave narodne vlasti“.³

Niz pravno-političkih akata Narodnooslobodilačkog pokreta nastavljen je usvajanjem Rezolucije sa konferencije rodoljuba Crne Gore, Boke i Sandžaka od 16. juna 1942. godine⁴ koja, u

² Sadržaj prema: Č. Bogičević, M. Šćepanović, R. Prelević, D. Radinović, *Na vrelima crnogorske ustavnosti*, Podgorica 2002, str. 452-455.

³ *Ibid*, str.453.

⁴ *Ibid*, str. 456.

prvom redu, osuđuje raspirivanje bratoubilačkog rata i poziva na akciono jedinstvo u kontekstu borbe savezničkih snaga protiv fašizma.

Neki od navedenih akata svojim nazivom upućuju na njihov pravni karakter (odluke), a drugi na pravopolitička obilježja (proglas, rezolucija), ali im je zajedničko da označavaju putanju stvaranja nove države, obezbjeđujući njenu postupnost, prikladnost (ratnom) stanju i obazrivost u formulacijama, kako bi se očuvala i učvrstila ideja fronta i zajedništva, i tada i danas, multietničke cjeline kakva je Crna Gora.

Stvaranje jedinstvenih pravnih propisa o radu NOO na jugoslovenskim prostorima

Formiranjem NOO u svim krajevima Crne Gore i ostalim jugoslovenskim prostorima, kao posljedici širenja oslobođene teritorije, nametnula se potreba donošenja unificiranih pravila o njihovom radu. Na taj način, pravnički rečeno, razgraničavana je stvarna i mjesna nadležnost NOO, a u političkoj ravni, nastavljen je kontinuitet u izgradnji novih organa vlasti.

U tom cilju, na nivou jugoslovenskih prostora, usvojeni su, februara 1942. godine, Fočanski propisi čiju sadržinu su činila dva akta: Zadaci i ustrojstvo narodnooslobodilačkih odbora i Objašnjenja i uputstva za rad narodnooslobodilačkih odbora u oslobođenim krajevima. Ovim aktima NOO su označeni kao privremeni organi vlasti, uređen je način njihovog izbora i oblikovana jedinstvena organizaciona struktura, a utvrđena je i njihova nadležnost u svim oblastima, izuzimajući „vojna pitanja“. Istovremeno, ovi akti su sadržali i odredbe koje se svrstavaju u oblast izbornog prava a odnose se na: utvrđivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, propisivanje prava glasa za žene, utvrđivanje načina izbora pojedinih nivoa NOO (neposredno ili posredno) i dr.

Dalja normativna dogradnja uslijediće usvajanjem Septembarskih propisa kojima su NOO određeni kao stalni organi narodne vlasti, uz kvalifikaciju da oni imaju demokratski karakter. I Fočanski i Septembarski propisi označili su prekid sa državno-pravnim sistemom prve jugoslovenske države i trasirali put ka stvaranju opštepredstavničkog tijela Narodnooslobodilačkog pokreta (NOP) koje će biti konstituisano novembra iste (1942) godine u Bihacu, u vidu Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ). To je bio logičan nastavak izgradnje organa nove vlasti, odnosno sazrijevanja uvjerenja da lokalni organi vlasti nijesu dovoljni za cjelovit proces vršenja vlasti, već da je neophodno i njihovo formiranje na centralnom nivou. Tako je omogućena veća koordinacija u njihovom radu i normativno uređeno njihovo jedinstveno postupanje.

Stupnjevitost ustavnog razvoja u ratnim uslovima može se zapaziti i u sadržini određenja AVNOJ-a. On je definisan kao „opštenarodno i opšepartijsko političko predstavništvo“, koje je bilo komplementarno sa ciljevima oslobodilačke borbe. Međutim, AVNOJ na svom prvom zasijedanju nije konstituisan kao najviši organ vlasti već kao „političko predstavništvo“ naroda Jugoslavije, što je, u prvom redu, bila posljedica uticaja međunarodnih činilaca u tom vremenu. Naime, saveznici su smatrali da njegova legitimaciona osnova treba da bude antifašizam, ali do mjere da se ne anticipiraju odrednice novog državno-pravnog ustrojstva zemlje. Značaj prvoavnojevskog konstituisanja bio je naglašen i uticajem na stvaranje zemaljskih antifašističkih vijeća na prostorima Jugoslavije, što će označiti klicu njihove državnosti, a na primjeru Crne Gore i samu obnovu državnosti. U tom smislu metodološki nije uputno praviti naglašenu demarkacionu liniju između prvog i drugog zasijedanja AVNOJ-a, jer su to dvije etape jednog istog procesa, pa iz tih razloga i naziv našeg skupa doživljavam kao sublimaciju ukupnih avnojevskih dometa, a ne samo drugog zasijedanja koje se po svojoj

kapitalnosti izdvaja. Iz tih razloga su i opredjeljenja II zasijedanja AVNOJ-a bila protkana „nekom vrstom sensimonovskog optimizma“ koji je označio i svojevrsan „raport istoriji“⁵.

Čin osnivanja Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja (ZAVNO) Crne Gore i Boke označio je, u faktičkoj ravni, konture stvaranja federalne države kao modusa za rješavanje odnosa u jednoj multinacionalnoj zajednici. Istovremeno, federalizam je kao „jedinstvo različitosti“ omogućio da se potencijalno prevladaju, pored nacionalnih, i političke, ekonomske, demografske, jezičke i druge razlike.

Legitimitet zasijedanju ZAVNO Crne Gore i Boke održanom 15. i 16. novembra 1943. godine u Kolašinu daju temeljne političke pripreme koje su mu prethodile. Naime, Inicijativni odbor za sazivanje ovog tijela bio je sačinjen od pojedinaca različitih profesija i političkih profilacija, koji su predstavljali različite krajeve Crne Gore. Od značaja na tom planu su i aktivnosti iz avgusta 1943. godine a vezuju se za održavanje (proširene) sjednice Pokrajinskog komiteta Komunističke partije Jugoslavije za Crnu Goru, Boku i Sandžak. Još u tim pripremama date su naznake o budućem ustanovljenju federalnog ustrojstva zemlje, jer su pojedini članovi Inicijativnog odbora (Ivan Milutinović) govorili o „slobodnoj, demokratskoj, federativno uređenoj Jugoslaviji u kojoj će svaki narod imati pravo da odlučuje o svojoj sudbini“⁶. Dokumenti iz tog perioda potvrđuju da je inicijativa za osnivanje ZAVNO Crne Gore i Boke potekla od J. B. Tita koji je preporučivao osnivanje ZAVNO-a „za te krajeve“ (Crnu Goru, Boku, Sandžak i Metohiju – prim M. V.).⁷

⁵ R. Radonjić, *Međasi i razmeđa*, Podgorica, 2013, str.37.

⁶ Z. Lakić, *ZAVNO Crne Gore i Boke* (Zbirka dokumenata), Titograd, 1963, str 21.

⁷ Ibid, str. 58

Kako je navedeno, u Kolašinu je 15. i 16. novembra 1943. održana skupština ZAVNO Crne Gore i Boke, uz prisustvo 538 delegata i predstavnika „crnogorskog naroda i naroda Boke“ koja je imala različitu socijalnu, političku, obrazovnu i starosnu strukturu, a delegati su dolazili iz svih krajeva Crne Gore. U strukturi delegata se zapaža ponavljanje imena članova prvih NOO, učesnika Skupštine rodoljuba održane februara prethodne godine u Ostrogu, i učesnika Prvog zasijedanja AVNOJ-a, jednom riječju, uočava se, pored organizacionog i kadrovski kontinuitet u obrazovanju novih organa narodne vlasti.

Ono što je nagoviješteno u pripremama ZAVNO a odnosi se na anticipaciju društvenog uređenja (na federalnim osnovama), na što je ukazano u raspravi, utvrđeno je tokom rada ovog tijela - da položaj naroda Crne Gore i Boke, može biti politički i državno valorizovan samo ako bude građen na ravnopravnim osnovama sa drugim narodima na području Jugoslavije. Na kraju zasijedanja izabrana je Skupština kao „politički i predstavnički organ“ koju je činilo 118 narodnih predstavnika i Izvršni odbor koji je imao 10 članova, čiji je sastav takođe oslikavao kadrovski kontinuitet.

Odluke ZAVNO Crne Gore i Boke (Rezolucija o osnivanju ZAVNO Crne Gore i Boke; Rezolucija o organizaciji ZAVNO Crne Gore i Boke i Proglas naroda Crne Gore i Boke) predstavljaju po svojoj suštini političko-pravne dokumente, ali je nesporan njihov ustavni značaj u materijalnoj ravni, budući da je do prerastanja ZAVNO u Crnogorsku antifašističku skupštinu narodnog oslobođenja (CASNO) u njihovoj realizaciji usvojeno više stotina različitih akata niže pravne snage – odluka, uputstva i dr. Od najvećeg značaja u pomenutim odlukama jeste definisanje zajedničke države, i mjesta Crne Gore kao konstituenta te države. Za (re)afirmaciju crnogorske državnosti bitna su određenja iz dvije pomenute rezolucije. U rezoluciji o osnivanju ZAVNO Crne Gore i Boke ističe se da je:

- Evidentna upotreba jasne nacionalne odrednice („crnogorski narod“) u svim tačkama rezolucije, što će označiti otklon od koncepcije „tri naroda“ koji žive na prostoru Jugoslavije;
- da je osporeno pravo Vladi Kraljevine Jugoslavije da „u bilo kom obliku zastupa crnogorski narod i narod Boke“;
- istaknut stav da su „nacionalna sloboda i ravnopravnost jedan od stubova te (buduće – prim M.V.) narodne zajednice“;
- potencirano pravo svih slobodoljubivih naroda da odluče o svojoj sudbini i da je kao takvo garantovano i na savezničkim konferencijama.

Temelji obnove crnogorske državnosti dati su decidno i u Rezoluciji o organizaciji ZAVNO Crne Gore i Boke, gdje su u tački 1. navedeni zadaci, među kojima je i onaj koji se odnosi na stvaranje uslova za bolju i srećniju budućnost u slobodnoj, demokratskoj i federativnoj Jugoslaviji.

Sva navedena opredjeljenja iz pomenutih rezolucija imala su svoju provjeru „na terenu“ jer su nakon novembarskog zasjedanja u Kolašinu ona bila predmet brojnih konferencija i narodnih zborova koji su održavani širom Crne Gore, a odluke ZAVNO bile su publikovane i u glasilima koja su u to vrijeme izlazila u Crnoj Gori. Na taj način održana je svojevrsna javna rasprava o ovim dokumentima ustavnog karaktera.

Na osnovu sprovedenog postupka usvajanja odluka i njihove dodatne legitimacije na narodnim skupovima crnogorski predstavnici su imali osnova da, u obje rezolucije, zaključe da će sve buduće odluke biti donošene u skladu sa odlukama AVNOJ-a. Time je u vertikali obnove crnogorske državnosti i nacionalne samostalnosti potvrđeno da je AVNOJ bio temelj i agens ovih kretanja koja su na kvalitativno nov način oblikovala državno biće Crne Gore. Tako je antifašistička Crna Gora pokazala spremnost, ne samo da bude oslobođena, već i političku zrelost da na novim osnovama definiše svoju državnopravnu budućnost.

Odlukama II zasjedanja AVNOJ-a (nova) Jugoslavija će postati država, ne samo u faktičkoj, već i u formalnopravnoj ravni, a to će označiti i proces zaokruženja državnosti njenih federalnih jedinica, među kojima i Crne Gore. Te odluke, u povodu čijih sedam decenija smo danas okupljeni, imale su ustavne odlike i mogu se smatrati posebnom vrstom pisanog, nekodifikovanog ustava. U tim odlukama naročito je akceptirano načelo federativnog uređenja buduće države koje je tada, umjesto programskih deklaracija i privremenosti dobilo odlike stalnosti. Konkretno, u Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu (tačka 2.) ovo načelo se smatra nerazdvojivim od načela suverenosti naroda i osnovom za ostvarivanje ravnopravnosti poimenično navedenih naroda, među kojima su, navedeni i Crnogorci i narodi Crne Gore, po prvi put u aktu ustavnog karaktera u jednoj južnoslovenskoj zajednici. Status Crne Gore kao federalne jedinice utvrđen je i tačkom 3. Odluke kojom je verifikovana uloga NOO i ZAVNO Crne Gore i Boke kao organa vlasti na teritoriji Crne Gore.

Na taj način Crnoj Gori je na osnovu prava naroda na samoodređenje priznat državni i politički individualitet ukinut odlukama Podgoričke skupštine iz 1918. godine. Ovo potvrđuje da su procesi stvaranja savezne države i državnosti njenih konstitutivnih činilaca (budućih republika) tekli uporedo i da su imali osobenosti koje su uvažavane i pravno valorizovane u tom procesu. Bio je to specifičan i primjeren način ostvarivanja ovog prava pod kojim se nije podrazumijevalo isključivo „teorijski deklarirano pravo na samoodređenje, nego i suvereno pravo naroda na samoupravljanje, na organizaciju i izgradnju vlastitog aparata vlasti kojim narod samostalno uređuje društvene odnose na svom državnom području“⁸.

⁸ H. Sirotković, „Stvaranje federalne Hrvatske u narodnooslobodilačkoj borbi“, *Časopis za suvremenu povijest*, br.II-III, 1971, str. 15. (Citirano prema: V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Zagreb, 1981, str. 121.)

Avnojevska opredjeljenja, slijedeći put kontinuirane izgradnje organa nove vlasti imaće direktan uticaj i dobiće svoju potvrdu nakon prerastanja ZAVNO Crne Gore u u Crnogorsku antifašističku skupštinu narodnog oslobođenja (CASNO) koja je održana u Kolašinu,⁹ simbolički počela 13. a završena 15. jula 1944. godine. Tada su ustanovljeni težišni elementi ustavnog poretka Crne Gore i formalno obnovljena njena državnost, a koji su proistekli iz Odluke o pretvaranju ZAVNO-a Crne Gore i Boke u Crnogorsku antifašističku skupštinu narodnog oslobođenja i konstituisanju ove u najviše zakonodavno i izvršno tijelo Crne Gore, u čijem članu 2. je eksplicirano da se „pravo na samoopredjeljenje naroda Crne Gore“ ostvaruje „u saglasnosti sa odlukama donesenim na Drugom zasjedanju AVNOJ-a“, kao i da se CASNO konstituiše u „najviše zakonodavno tijelo Crne Gore, kao ravnopravne federativne zajednice u demokratskoj federativnoj Jugoslaviji“. U prilog tome je i pozdravno pismo CASNO-a AVNOJ-u od 15. jula 1944. g. u kome se kao ključna poruka ističe „Izgrađujući našu federativnu zajednicu u skladu sa odlukama II zasijedanja AVNOJ-a i ustanovljavajući najviše zemaljske organe Crne Gore, izjavljujemo da smo spremni da svjesno ispunimo svoje obaveze prema bratskoj zajednici naših naroda..“

CASNO je u prisustvu 151 delegata sa prostora cijele Crne Gore usvojio više odluka ustavnog karaktera od kojih su najznačajnije:

- Odluka o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom tijelu i nacionalnom komitetu oslobođenja Crne Gore u kojoj je, pored ostalog, utvrđeno da je CASNO najviši organ vlasti Crne Gore „federalne jedinice ravnopravne sa drugima u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji“;

⁹ Citirano prema: *CASNO – Crnogorska antifašistička skupština narodnog oslobođenja* (Zbirka dokumenata), Titograd, 1975, str. 72.

- Odluka o narodnoj vlasti na teritoriji Crne Gore, u kojoj je navedeno da su NOO organi vlasti koji su bili osnova za stvaranje CASNO ;

- Odluka o osnivanju narodnih sudova i

- Izjava o pravima i dužnostima građana Crne Gore kojima je garantovan katalog ličnih političkih, socijalno-ekonomskih i manjinskih prava.

Navedene odluke, kako se vidi iz njihove sadržine, regulisale su organizaciju vlasti i ljudska prava i slobode što čini *materiae constitutionis* i što im daje odlike novog ustava obnovljene crnogorske države.

CASNO je funkcionisala do aprila 1945. godine kada je pre-
rasla u Crnogorsku narodnu skupštinu.

Avnojevska određenja i crnogorski ustavi

U slijedu pravno-političkih događaja od značaja za državnost Crne Gore jeste izbor Ustavotvorne skupštine (3. novembra 1946. g.) koja je nepuna dva mjeseca nakon toga (31. decembra 1946. g.) usvojila Ustav Narodne Republike Crne Gore. U čl. 1 ovog ustava Crna Gora je definisana kao „država republikanskog oblika“, a u čl. 2. je utvrđeno da je čin stvaranja nove države ostvaren na osnovu „prava svakoga naroda na samoopredjeljenje, uključujući pravo na otečjepljenje i ujedinjenje sa drugim narodima“ i njihovim narodnim republikama (koje su taksativno nabrojane – prim. M. V.) u „zajedničku, saveznu državu – Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju“. Usvajanje citiranih ustavnih odredbi potvrdilo je ravnopravan položaj Crne Gore u jugoslovenskoj federaciji, odnosno položaj koji je odlikovala „samostalnost zasnovana na izvornom pravu, a ne na ovlašćenjima savezne države; dobrovoljnost opstajanja u federaciji; nemogućnost promjene

Ustava bez njene saglasnosti; predstavljenost u savezним organima i obaveza da njen sistem bude saglasan sa federativnim sistemom“.¹⁰

Poslije ovog Ustava donijet je Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Narodne Republike Crne Gore i republičkim organima vlasti (1953), ustavi Socijalističke Republike Crne Gore iz 1963. i 1974 godine, i Ustav Republike Crne Gore (1992). Kako se vidi iz ustavnog naziva države ovi ustavi usvojeni su u periodu kada je Crne Gora bila članica izvorne, jugoslovenske federacije, dok je ustav iz 1992. g. usvojen kao prvi ustav pluralističkog društva. Osim tog ustava svaki prethodni bio je „konceptijski, sadržinski i vremenski... vezan za odgovarajući ustav jugoslovenske federacije“, a karakterisalo ih je preuzimanje sljedećih odrednica iz saveznih ustava: „socijalistički smjer društvenog razvoja, zajednička država i njen federativni oblik, suverenost naroda, vlast i samoupravljanje radničke klase, skupštinski sistem organizacije vlasti, usklađenost sa savezним ustavima svakog dijela crnogorskog ustava“.¹¹

Sve navedeno svjedoči da su ovi ustavi bili zasnovani na avnojevskim temeljima, a životvornost avnojevskih postulata potvrđuje i činjenica da su njihove principe u preambule svojih ustava (Hrvatska, Makedonija) ugradile i neke od bivših članica federativne Jugoslavije koje su sada nezavisne i međunarodno priznate države.

S druge strane, blisko istorijsko iskustvo Crne Gore i oblik federalizma oličeni u dvočlanoj zajednici, Saveznoj Republici Jugoslaviji i Državnoj Zajednici Srbija i Crna Gore, pokazao se kao u praksi kao neodrživ projekat. Zašto? Ne samo usljed

¹⁰ M. Šuković, *Ustavno pravo*, Podgorica, 2009, str. 158.

¹¹ Isto, str. 161.

činjenice da u uporednom pravu takvi oblici nijesu imali dugi vijek, već (i) na našem primjeru, usled demografske, ekonomske i ostalih disproporcija, kao i raznolikosti nacionalne strukture koja odlikuje Crnu Goru i Srbiju, što je teško pretočiti u ustavna rješenja a da se veći ne osjeća uskraćenim a manji ima doživljaj majorizacije. Bez preuranjenog zaključivanja, ali osnovi te zajednice nijesu sadržali ono vezivno tkivo ravnopravnosti koje je na ovom mjestu oblikovano prije sedamdeset godina i zato su ti pokušaji opstanka, koje su neki nazivali „skraćena Jugoslavija“, imali kratko istorijsko trajanje.

Zato ih je istorijski nadvladala ideja obnavljanja crnogorske državnosti kao ustavni model aranžiranja jedne multietničke i multivjerske zajednice, zasnovan na slobodnom referendumskom izjašnjavanju građana 21. maja 2006. godine, a ustavno verifikovan donošenjem ustava Crne Gore u oktobru naredne godine. U temeljima te odluke su i postulati avnojevske odluka kao podloga ostvarene državnosti, ali i kao brana stvaranja jugoslovenske zajednice koja bi, pod plaštom jednakosti, bila primjer izvitoperenog federalizma. Tako se potvrdilo istorijsko iskustvo da samo istinska a ne virtuelna ravnopravnost može tvoriti istinsku, federalno uređenu državu.

I aktuelni ustav nezavisne države Crne Gore u svojoj preambuli ističe kao osnovne vrijednosti: slobodu, mir, toleranciju, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratiju i vladavinu prava, koje su u najvećem dijelu bile apostrofirane u navedenim dokumentima o izgradnji Druge Jugoslavije i u njenim ustavima. Na taj način one su istovremeno i naše ustavno nasljeđe i podloga naše ustavne aktuelnosti.

Još eksplicitnije, ideja građanske države data je u dijelu preambule u kojoj je je utvrđen građanski karakter države, uz nabranje naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori (Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi).

Bez obzira na različita shvatanja o tome da li preambula ima ili nema pravnu snagu, nesporno je da su ove vrijednosti osnova normativnog dijela Ustava i osnova za njegovo tumačenje.

Zaključna ocjena

U istorijskom razvoju Crne Gore i utemeljenju njene državnosti AVNOJ, i posebno opredjeljenja njegovog Drugog zasijedanja, imaju važnu ulogu. Ona su označila stvaranje nove države, a za Crnu Goru su značile i trasiranje povratka njene državnosti koja je 1918-te nestala na temeljima jugoslovenskog unitarnog zajedništva. Avnojevska opredjeljenja pretočena kasnije i u vrijednosni sistem crnogorskih ustava, zaključno sa važećim, bila su u velikoj mjeri doprinos političkoj emancipaciji crnogorskog društva i njegovoj usmjerenosti ka ostvarenju države koja počiva na idejama antifašizma, slobode i socijalne pravde. Označila su federalizam utemeljen na ravnopravnosti i jednakosti federalnih jedinica i naroda koji u njima žive. Taj oblik federalizma je u navedenim istorijskim okolnostima imao opravdanje, a pokušaj njegove izvedbe u dvočlanoj federaciji nije mogao biti zamjena niti nastavak državno-pravnog kontinuiteta bivše jugoslovenske zajednice. Voljom građana Crne Gore, 21. maja 2006. godine, istorijsko klatno je pomjereno u smjeru pune državne nezavisnosti, i taj proces je u svom ishodištu, pored ostalih, imao odluke koje su ovdje donijete prije sedam decenija.

Ipak, to ne treba da znači glorifikaciju avnojevskih odluka, već podsjećanje na njih, kako bi izbjegli zamke loših odnosa država nasljednica. Zato su dobrosusjedstvo, saradnja u brojnim oblastima, izgradnja zdravih ekonomskih i političkih odnosa i zajedničko stremljenje ka evropskim integracijama kvalitetna osnova i potvrda avnojevskih opredjeljenja o multikulturalnosti

i ravnopravnim odnosima država nasljednica i njihovih građana. To potvrđuje istorijsku zasnovanost tih odluka i nove mogućnosti njihovog čitanja u promijenjenoj državnoj realnosti regiona kome pripadamo. Međutim, sve to nije samo zadatak državnih rukovodstava, već i civilnog društva, u kome organizacije antifašista imaju važnu ulogu, budući da je ideja antifašizma duboko utkana u temelje modernog evropskog zajedništva.