

ЖАБЉАЧКИ УСТАВ: ДЕЦЕНИЈА И „КУСУР“ НЕУСПЕШНОГ ПОКУШАЈА СТВАРАЊА И ОДРЖАВАЊА СРПСКО-ЦРНОГОРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

Сажетак

Предмет рада чини испитивање околности у оквиру којих је усвојен Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, како је он примењиван (и како је његова пуна примена била избегавана), те како је амандманима усвојеним 2000. године заправо учињен увод у распад државе чији је нормативни темељ био. Циљ рада састоји се у утврђивању да ли је, посматрано са тачке гледишта удаљеној готово три и по деценије од усвајања Устава Савезне Републике Југославије, било могуће одржати и даље градити државну заједницу између Републике Србије и Црне Горе. У раду је коришћен правноисторијски метод, уз извесне примесе тумачења позајмљених из политикологије. Закључује се да је заједница између последњих двеју југословенских република ипак била могућа, мада под другим именом и, највероватније, другим уставом.

Кључне речи: Устав Савезне Републике Југославије; Савезна Република Југославије; уставност Србије; Србија и Црна Гора.

* Аутор је научни сарадник на Институту за упоредно право. Електронске адресе аутора: v.mikic@iup.rs и mikic.vlada@gmail.com. ORCID: 0009-0001-8706-4175.

** Рад је настао као резултат научноистраживачког рада на Институту за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200049 од 5. 2. 2026).

1. УВОД

Савезна Република Југославија (СРЈ) настала је као следбеница Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). Хронолошки гледано, СРЈ је зачета на састанку делегација двеју њених будућих чланица, одржаном у Београду 5. фебруара 1992. године, на којем је усвојен документ назван „Основе уређења и функционисања Југославије као заједничке државе“ (Лилић 1992а, 1002). Потом су (23. априла) парламенти обеју будућих чланица дали своју сагласност на Предлог Устава, да би он коначно био усвојен четири дана касније. У Црној Гори, Устав је потврђен убедљивом подршком бирача, док „у Србији референдума није било“, јер „њена федералистичка воља и капацитет као да су се подразумевали“ (Хибер 1999, 29). Чини се да је Устав СРЈ усвојен вољом двеју партијских олигархија – Социјалистичке партије Србије (СПС) у Републици Србији и Демократске партије социјалиста (ДПС) у Црној Гори. Према једном мишљењу, СРЈ је настала, „у „жабљачкој копродукцији“ олигархија (...) загрљених и јединствених владајућих партија у Србији и Црној Гори. (Стефановић 2000).

СРЈ се 2006. године распала, под другим именом и битно измењеним политичким околностима, а на основу значајно другачијих прилика у односу на оне које су красиле њен настанак, 14 година раније. Устав СРЈ, квалитетан као правни документ, није могао да надживи низ изазова, па његовим ауторима не треба замерити на томе што је, коначно, замењен политички и нормативно недовољно добрим документом – Уставном повељом Државне заједнице Србије и Црна Гора (Уставна повеља ДЗСЦГ).

У првом делу рада истражује се питање легитимности Устава СРЈ, али и политичке и правно-теоријске поставке поводом (дис)континуитета СРЈ са СФРЈ. Следи опис структуре институција власти по Уставу СРЈ, као и дисфункционалности које су је пратиле у политичкој пракси. У раду су изложене хронолошке тачке постепеног удаљавања Црне Горе од примене Устава СРЈ и од заједничке државе у целини. Истовремено, представљен је поступак спорог стварања и брзог гашења Државне заједнице Србија и Црна Гора (ДЗСЦГ). Закључни део рада садржи ауторове ставове о начинима на које је изведена дисолуција заједничке државе Србије и Црне Горе.

2. САВЕЗНА РЕПУБЛИКА ЈУГОСЛАВИЈА: ПИТАЊЕ ЛЕГИТИМНОСТИ И КОНТИНУИТЕТА

Уставу СРЈ бројни аутори одричу легитимност. Ова се теза првенствено темељи на чињеници да је овај акт усвојен од стране непотпуног састава Савезне скупштине СФРЈ, као и да у поступку његовог усвајања нису учествовали представници опозиционих странака ни из Србије ни из Црне Горе. Уз то, усвајање Устава СРЈ није било спроведено у складу са стандардима јавне расправе.

Пре свега, Савезно веће, које је као горњи дом Савезне скупштине СФРЈ било овлашћено да „одлучује о промени Устава СФРЈ“ (Устав Социјалистичке Федеративне Југославије од 1974, чл. 285, т. 1), било је састављено од по 30 делегата из сваке републике, те по 20 делегата из сваке аутономне покрајине (чл. 291, ст. 1). Истовремено, за одлуку о промени Устава СФРЈ, према одредби његовог чл. 398, била је потребна „сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина“, док је за потврђивање ревизије била потребна подршка „две трећине свих делегата у Савезном већу“ (чл. 401, ст. 4) и потоња сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина (чл. 402, ст. 1).

Ипак, Устав СРЈ усвојен је гласовима ограниченог броја делегата Савезног већа – оних из Србије и Црне Горе. Устав је донео „непостојећи орган, крња Савезна скупштина“, што га дисквалификује у тој мери да је он „правно непостојећи акт“, којим су креирани „режим октроисаног устава“ и „неправна“ (Хибер 1999, 29), односно „партијска држава“ (Самарцић 1999). Према предлогу тадашњег народног посланика у Народној скупштини Републике Србије (НСРС) и будућег председника СРЈ, Војислава Коштунице, устав нове државе требало је да донесе Уставотворна скупштина, уз учешће демократски изабраних представника из обеју република, „а не нелегитимно и нелегално тело као што је Савезно веће Скупштине СФРЈ“ (Лилић 1992б, 301, фн. 9), противно начелу политичког плурализма у процесу уставотворства, те на основу договора „руководства две владајуће странке“ у републикама (Самарцић 1999). Павле Николић подсетио је да је мандат делегата у Савезном већу истекао две године раније (1990), те да су они „били бирани на једностраначким изборима 1986“ (према: Лилић 1992б,

302, фн. 13).¹ На ову легимитетску „рупу“ у доношењу Устава СРЈ истовремено је указивао и проф. Чавошки (Милошевић 2000а), а проф. Грубач подвукао је да је Устав СРЈ „наметнут“, те да му је, стога, недостајао „ауторитет“ (Боаров 2000). Дакле, према једном броју виђенијих домаћих аутора и наставника из области уставног права, СРЈ је била утемељена на веома спорним процедурално-легитимитетским основама.² Најзад, по речима (још једног) будућег председника СРЈ, Добрице Ћосића, конституисање СРЈ спроведено је „натегнуто“ (Ђукић 1994, 217) и уз неоправдано „наслеђивање“ имена „Југославија“,³ као и чињеницу да Устав Републике Србије из 1990. (Устав Републике Србије из 1990) није био усклађен са Уставом СРЈ (Батавелић 2006, 117; Ђурђев 2000, 98; Хибер 1999, 30-31).

Устав СРЈ усвојен је у веома кратком року и без претходно организоване јавне расправе. У црногорском граду Жабљаку (отуд назив „Жабљачки устав“), на сачињавању његовог текста учествовала је осмочлана експертска група, са тројицом чланова из Србије и петорицом из Црне Горе, која га је припремила у року од (свега) пет дана (Лилић 1992б, 300-301). Према мишљењу једног аутора, „надимак „жабљачки“ критичари су користили да нагласе нетранспарентност писања самог предлога“ (Јовановић 2024, 15).

Друго значајно питање у вези са настанком СРЈ тицало се тога да ли је ова држава била правна следбеница СФРЈ или не. Већ у оквирима постављеним Основама уређења и функционисања Југославије као заједничке државе (од 12. фебруара 1992. године) констатовано је да „заједничка држава обезбеђује континуитет Југославије“, са задржавањем заставе СФРЈ (без петокраке) и њене химне (Лилић 1992а, 1002), али и могућностима за проширењем

¹ Павле Николић, Уједињење ради раздвајања, *Борба*, Београд, 21. април 1992, стр. 11.

² СРЈ „су Србија и Црна Гора „прогласиле“ 27. априла 1992. Коришћењем термина „проглашавање“ уместо образовање или успостављање, руководства двеју република тежила су да нагласе да СРЈ представља континуитет са СФРЈ“ (Гоати 2013, 18).

³ Према Ћосићевим речима, „Југославија, створена је као држава Јужних Словена. Дакле, била је трочлана заједница. Иступањем Словенаца и Хрвата из ње, она није више држава Јужних Словена. Непристајањем Македонаца и Муслимана да остану са Србијом и Црном Гором чланице СР Југославије, не постоји етничко-историјско право да се присвоји назив – Југославија“ (Ђукић 1994, 300).

СРЈ,⁴ предвиђеним самим Уставом СРЈ, којој „могу приступити друге републике чланице“ (Устав Савезне Републике Југославије, чл. 2, ст. 2). У поступку израде самог Устава потврда ове тезе дошла је до изражаја изричитим навођењем става о постојању „непрекинутог субјективитета Југославије“ (Устав Савезне Републике Југославије, Преамбула), чему је првенствено допринео проф. Ратко Марковић, јер је „као кључни правни актер у писању Устава [СРЈ] био и „креатор уставних одредаба о континуитету [СРЈ]“ (Крећа 2024, 24; слично и: Петров 2024, 19). Уз то, у декларацији посвећеној заштити основних права и слобода грађана – која је усвојена заједно са Уставом СРЈ – подвучено је да „СРЈ наставља (...) континуитет СФРЈ и стриктно ће поштовати све обавезе које је СФРЈ, на међународном плану, преузела у прошлости“ (Лазих 1999, 40). Ипак, овај акт није имао „ни уставни, нити законски карактер и ранг“ (а није ни објављен у службеном гласилу СРЈ) (*Ibid*). У изјави за штампу датој након усвајања Устава СРЈ, проф. Кутлешић подвукао је да „међународноправни континуитет обезбеђује (...) да немамо потребу за међународним признањем“ (према: Лилић 1992а, 1003). Пуно година касније, теза о континуитету готово да је драматично појачана тврдњом једног од потпредседника савезне владе да ни евентуално отцепљење Црне Горе од СРЈ не би угрозило непрекинут субјективитет СФРЈ, изражен и кроз постојање (могуће) самосталне Србије (према: Хибер 1999, 28).

Критике на рачун поставке о континуитету између СФРЈ и СРЈ стизале су од стране и домаће стручне јавности. Роберт Бадинтер (*Robert Badinter*), председник међународне арбитражне комисије о правним аспектима дисолуције СФРЈ (у оквиру Хашке мировне конференције из 1991. године) изричито је тврдио да се та држава *распала*, при чему су границе њених чланица тим чином постале *државне* (Коштуница 2000, 120). У том контексту, треба додати да је СРЈ у тренутку настајања била *међународно непризната држава* (Лазих 1999, 35), што је видљиво и из текста Резолуције Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН) бр. 777 (од 17. септембра 1992. године), у којој се „констатује да је СФРЈ престала

⁴ „Имајући у виду да су Срби и Црногорци један народ, најприродније би било устројити (...) (...) заједничку српско-црногорску државу (...) Српско-црногорска реална унија би била у потпуности отворена и за приступање осталих српских земаља матици“ (Николић 2001, 8).

да постоји и да СРЈ (...) не може аутоматски да настави чланство бивше СФРЈ, већ треба да поднесе захтев за пријем у УН“, при чему је исти став заузела и Генерална скупштина Уједињених нација (ГС УН) (*Ibid*, 44), пет дана доцније, усвајањем Резолуције бр. 47/1.

Теза о *дисконтинуитету* јасно је манифестована и кроз чињеницу да је, након политичких промена у Србији из 2000. године, од СРЈ захтевано да званично покрене процесе укључивања у међународне организације (што је СРЈ формално и прихватила). Тако је схватање о континуитету СРЈ „битку (...) изгубило на унутрашњем плану када је Влада СРЈ, у октобру 2000. године, прећутно се одрекавши континуитета СР Југославије, поднела молбу за пријем“ у Уједињене нације, „у својству нове државе, државе сукцесора бивше СФРЈ, равноправне с новим државама које су се отцепиле од СФРЈ“ (Крећа 2024, 34). СРЈ је на овај начин признала да није правна следбеница СФРЈ.

3. ИНСТИТУЦИЈЕ ВЛАСТИ ПРЕМА УСТАВУ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ПОРЕМЕЋАЈИ У ЊИХОВОМ ФУНКЦИОНИСАЊУ

Структура власти конструисана Уставом СРЈ конципирана је тако да претежну улогу у политички устројеним хијерархијским односима има колективни извршни орган – Савезна влада. Занимљиво је да се одредбе посвећене институцијама власти јављају *тек* у Одељку V Устава СРЈ (чл. 78-114).

Мада је у Уставу наведена тек након друга два политичка органа – Савезне скупштине (чл. 78-95) и Председника Републике (чл. 96-98), а пре Савезног суда (чл. 108-110), Савезног државног тужиоца (чл. 111-113) и Народне банке Југославије (чл. 114) – Савезна влада ипак је формално била виђена као носилац кључних политичких иницијатива и, генерално, највиших извршних овлашћења, судећи према садржини одредаба чл. 99-107. Бирана од стране Савезне скупштине, којој је имала и да одговара за свој рад (Устав Савезне Републике Југославије, чл. 101 и чл. 103), она је требало да „утврђује и води унутрашњу и спољну политику“ (чл 99, т. 1), што представља надлежност која значајно надмашује релативно симболичне ингеренције поверене шефу државе, који је, уосталом, ионако биран тек посредно – гласовима чланова Савезне скупштине (чл. 97 ст. 1; о промени ове одредбе Устава биће речи у 4. делу овог рада).

Међутим, у пракси примене Устава СРЈ, испоставило се да нема препрека да он заправо отвори простор за концентрисање ефективне власти на оној уставној позицији (функцији) коју би заузимао доминантни политички фактор, а то је увек био кључни чинилац који долази из Србије. У контексту посматрања политичке сцене у већој чланици федерације, радило се, од 1990. до 2000. године, о Слободану Милошевићу, председнику Републике Србије (1990-1997), а потом и СРЈ (1997-2000). О овој околности изнето је пуно критичких запажања током дугог низа година. Према једном виђењу, институција председника СРЈ била је осмишљена као „слаба“ управо зато што је у часу усвајања Устава СРЈ Милошевић био „заузет“: обављао је функцију председника „тек“ једне од чланица СРЈ (Чавошки 1992, 312). Ни Савезна скупштина није уживала ауторитет који је за њу био „осмишљен“ Уставом СРЈ,⁵ јер, између осталог, у њој „нису вођене расправе о најважнијим политичким питањима“ (Гоати 2013, 52). Уопште, постојали су позиви да се Устав СРЈ мења због тога што су његова решења испољила „бројне слабости тако да федерална држава не функционише као стабилна, ефикасна и правна држава“ (Ђурђев 2000, 98).

Већ приликом првих година важења Устава СРЈ наступио је „велики раскорак између уставног регулисања и праксе“ у функционисању савезних институција (Лазих 1999, 41). Одличан пример у том контексту пружа осврт на чињеницу да „Дејтонско-париски мировни споразум, којим је Југославија преузела значајне међународне обавезе, није у Савезној скупштини разматран на адекватан начин и потврђен (...), у складу са Уставом“ (*Ibid*). Овде треба подвући да је тај акт (којим су „отворена врата“ у правцу окончања ратних сукоба у бившој СФРЈ и изласка СРЈ из међународне изолације), Милошевић, у име СРЈ, потписао у својству *председника Републике Србије*. Сама ова чињеница пуно говори о истинском поремећају равнотеже који се временом развио између формалних уставних одговорности с једне стране и политичке реалности, са друге. Са сличном праксом наставило се и по ступању Милоше-

⁵ „Посебно је понижавајући ауторитет формално највеће власти – Скупштине СРЈ“ (Радиновић 1999, 6), „која ради ефективно мање и од 10 дана годишње. Из оваквог Парламента не може се формирати ауторитативна Савезна влада (...) (Радиновић 1999, 7).

вића на функцију председника СРЈ, 1997. године.⁶ Разумљиво је да на плану поштавања Устава СРЈ овакав развој догађаја није могао водити повољном дугорочном исходу. Раније, поступци званичног Београда претили су да доведу до тога да СРЈ постане „фасадна федерација“, без праве Уставом зајемчене равноправности чланица.

По логици, кључна уставна функција у СРЈ требало је да буде *председник Савезне владе* (савезни премијер), као особа која „руководи радом Савезне владе“ (Устав Савезне Републике Југославије, чл. 102, ст. 1). Можда је и на то мислио савезни премијер Милан Панић када је, на конференцији за штампу са шефом дипломатије Сједињених Америчких Држава (САД), без околишања утврдио: „Устав ми даје власт сличну [председнику САД] Бушу (*George Herbert Walker Bush*), а српском председнику као америчком гувернеру“ (према: Ђукић 1994, 232). Развој политичких догађаја – укључујући и Панићеву смену у Савезној скупштини, управо на иницијативу тог *гувернера*, односно „српског председника“ – убрзо ће показати да је институционални поредак СРЈ почивао на илузији да ће слово и дух њеног Устава бити поштовани. На сличан начин смењен је и председник СРЈ Добрица Ћосић.⁷ Вредна пажње је анализа према којој је овакво стање ствари заправо, наизглед парадоксално, одговарало црногорској руководећој структури.⁸

⁶ „Председник СРЈ уместо церемонијалног шефа државе (...) фактички узурпира и законодавну и извршну и судску власт, држећи под потпуном политичком контролом, на основу свог положаја председника једне партије, све полуге власти“ (Радиновић 1999, 7).

⁷ „Оно што Ћосић није учинио против Милошевића, а могао је, учиниће Милошевић против Ћосића, чак са запрепашћујућом аргументацијом – да председник Републике Југославије крши Устав.“ (Ђукић 1994, 254). Тако, „човек који није имао никакву власт окривљен је због кршења Устава, у земљи у којој ниједна институција не функционише и у којој је Слободан Милошевић једина институција“ (*Ibid*, 279-280).

⁸ „Српски председник је схватио Југославију као свој посед: савезне институције признавао је само онолико колико су биле под његовом контролом. Мада је оваквим понашањем Црна Гора била у подређеном положају, њено вођство није од тога правило питање, јер је дезавуисање савезних институција јачало републичку независност (*Ibid*, 282-283).

4. УДАЉАВАЊЕ СЛУЖБЕНЕ ЦРНЕ ГОРЕ ОД ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВЕ И ПРОЦЕС ДИСОЛУЦИЈЕ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

„Жабљачки“ устав, свакако *делимично* примењиван у политичкој пракси, у великој је мери дезавуисан у оквиру процеса постепеног разилажења политичких вођстава Црне Горе и Србије. Настала понешто аномално, као облик федерације која је, у уставноправној теорији, обележена као „држава у двоје“ (*un Etat d'entre-deux* [Delpérée 2004, 25]), делује као да је СРЈ од самих њених почетака „обећавала“ да ће се угасити и нестати, баш због тога што је било реч о партнерству између субјеката федерације чији су капацитети по својој природи узајамно били изразито различити.⁹ На овом плану посебан допринос дао је став руководства Црне Горе, грађен од 1997. до 2003. године, мада се може подвући да је СРЈ настала договором између двеју водећих политичких странака (структура) Србије и Црне Горе,¹⁰ те да је горак раскорак међу њима „кумовао“ и распаду (готово на аксиоматичан начин нужне) заједничке државе. Ипак, кључну чињеницу, према овом аутору, представља неискоришћен потенцијал за редефинисање основа заједничке државе, који је био циљано пренебрегнут од стране политичког руководства Црне Горе, од октобра 2000. године изненадно суоченим са уверљиво демократски и дијалошки настројеним новим вођством из Београда. Уз то, СРЈ је била држава са два потпуно раздвојена политичка система, јер у њој није било

⁹ „Већ првим чланом овог нацрта устава тзв. треће Југославије изричито је утврђено да се она заснива на равноправности грађана и равноправности република чланица. Ова друга равноправност обезбеђена је потпуно једнаком заступљеношћу држава чланица (са по 20 посланика) у Већу република. Како, међутим, Црна Гора има шеснаест пута мање становника од Србије, то би значило да су у Већу република црногорски грађани шеснаест пута равноправнији од грађана Србије.“ Истовремено, у Већу грађана, „предвиђен је један ”мали” изузетак - савезни посланик се бира на 65 хиљада бирача, али ни једна република не може имати мање од 30 посланика у Већу грађана. То се искључиво односи на Црну Гору која ће, уместо шест или седам посланика колико би имала сразмерно броју својих бирача, имати 30 посланика“ (Чавошки 1992, 312).

¹⁰ „Управо су руководства која су се договорили о уставним оквирима кршила уставне норме федерације. Федерација је функционисала у виду *ad hoc* договора челника или руководства две странке“ (Самарџић 1999).

ниједне странке која би била заступљена у политичким органима друге федералне јединице, што је, *eo ipso*, водило ка фактички *конфедералном* уређењу државе (Антонић 1999).

Након бројних доказа доминантног положаја Србије у односу на њу (попут „упада“ републичког министарства унутрашњих послова у просторије савезног ресорног министарства (Ђукић 1994, 251-252; Хибер 1999, 32), службена Црна Гора, покренувши предлог да СРЈ започне процес приступања чланству у међународним организацијама, јасно је (премда безуспешно), 1998. године, изразила своје незадовољство стањем у федерацији (Лазичић 1999, 43). Пошто су њене иницијативе наишле на игнорисање од стране званичне Србије, Црна Гора се определила да савезне прописе примењује селективно, доносећи властите акте (примера ради, о увођењу паралелне валуте: Радиновић 1999, 6) и не поштујући одлуке Савезног суда, наводно дискредитованог укључивањем у изборни процес у Републици Црној Гори (Хибер 1999, 31). Иако су представници ДПС гласали за избор Слободана Милошевића на функцију председника СРЈ (1997. године), „иза кулиса“ су остала неслагања између те странке и српског политичког вођства, због тога што врх црногорске власти није прихватио предлог СПС да се изменом Устава СРЈ уведе непосредан избор председника федерације (Гоати 2013, 104; Милошевић 2000б).

Односи између двеју република клизили су постепено у узајамно неповерење, које су хранили „институционална неизграђеност“ и „популистичко-волунтаристички систем“, при чему је федерална држава постајала „оно шта у датом тренутку одговара најмоћнијима“ (Хибер 1999, 32). У састав Већа република НСРС упутила је нерепрезентативну делегацију, пошто је (значајан) део опозиције бојкотовао рад НСРС, што није сметало игнорисању те чињенице – па су целу српску делегацију у овом дому Савезне скупштине заправо чинили делегати који су долазили из странака које су чиниле коалицију која је била на власти у Србији (Милошевић 2000б).

Нестабилност федерације потврђена је и током преговора (тачније, „преговора“) о статусу Аутономне покрајине Косово и Метохија вођених у замку Рамбује, недалеко од Париза, непосредно пре агресије Организације северноатлантског уговора на СРЈ, почетком 1999. године. Тада су делови владајуће црногорске коалиције запретили отцепљењем уколико Црна Гора (која није била заступљена у Рамбујеу) буде била игнорисана у поступку утврђи-

вања статуса Косова и Метохије у оквиру СРЈ (Стефановић 1999). Из Црне Горе стизале су процене да је наступило „стање неподношљиве неправноправности и неподношљиве неуставности“, у оквиру којег „најзначајније савезне институције (...) готово да више и немају никаквог стварног ауторитета“ (Радиновић 1999, 6). Ипак, по једном (аутентичном) ставу, Црна Гора није имала право да напусти федерацију.¹¹

Заједничка држава уистину је могла да буде (пре)уређена тако да постане конфедерација, „обична“ федерација, јака федерација, или унитарна држава (Радиновић 1999, 6). Ипак, преуређењем федерације амандманима усвојеним у јулу 2000. године дошло је до фактичког снажења позиције Србије – пре свега, самом чињеницом да је њима утврђено да се председник СРЈ убудуће бира непосредно (Устав Савезне Републике Југославије, Амандман V). Као што је и усвојен, Устав СРЈ је мењан брзо (без учешћа посланика владајуће црногорске коалиције), у „најбржем могућем, готово завереничком поступку (посланици су обавештени претходног дана, али нису имали текст уставних измена о којима ће одлучивати, већ само текст и иницијативе групе посланика)“, а овим је путем „утицај Црне Горе на избор шефа федералне државе смањен на симболичних 6,25 одсто у бирачком телу“ (Милошевић 2020б), чиме је „унет крупан поремећај у (...) систем власти“, пошто је непосредан избор председника ставио „грађане Црне Горе у изразито неправан положај, јер су због шеснаест пута мањег броја грађана са бирачким правом, фактички лишени могућности да утичу на избор председника СРЈ“ (Центар за слободне изборе и демократију 2003, 38).¹² Пошто је „јулска промена Устава изведена на хајдучки и нелегитиман начин“ (Стефановић 2000), црногорска влада, а потом и скупштина, саопштила је да неће признати правне последице уставне ревизије, пошто је, по процени Филипа Вујановића, председника Владе Републике Црне Горе, покушано да се СРЈ претвори „у велику Србију“,

¹¹ „(...) Сложили смо се да ако је право република на самоопредељење и постојало после одлуке базиране на Уставу СФРЈ из 1974. године, оно је исцрпљено када је нови савезни устав усвојен 1992. године“ (Вотс и др. 2002, 30).

¹² „Не постоји начин (...) којим Црна Гора може да докаже, да са својим многоструко мањим волуменом и потенцијалом, има у заједничкој држави исту позицију и права као и Србија“, „са 6,4 пута мањом територијом, 15,9 пута мањим бројем становника, 17,9 пута мањим друштвеним производом и 19 пута мањим националних дохотком (...)“ (Радоњић 1999, 113-114).

док, према оцени председника Скупштине Републике Црне Горе Светозара Маровића, променама Устава СРЈ, „Југославија више није земља за коју се 1992. године определила Црна Гора“ (Милошевић 2000а). На тај начин настављен процес делигитимизације савезних институција, готово видљив голим оком и исправно је (и благовремено) речено да „одлагање решавања отворених уставних питања у [СРЈ] значи продубљивање већ настале уставне кризе, при чему „постојеће стање поспешује конфедерализацију па чак и распад савезне државе“ (Ђурђевић 1999, 154).

Службена црногорска политика деловала је након промена у Србији 2000. године као недовољно конзистентна, посебно ако је посматрана као изигравање исхода очекивања која су из званичне Подгорице била упућивана пре наведених промена. Тако, према речима тадашњег председника Владе Републике Црне Горе, Мила Ђукановића, „ако Србија прихвати демократску идеју, онда можемо остати заједно, а у супротном, одржаћемо референдум о нашој будућности“, ¹³ а Драган Шоћ, министар правде Црне Горе и председник црногорске Народне странке, казао је да „Југославије нема без Црне Горе“, као што је нема ни „са понижењем Црном Гором“ (Милошевић 2000).

Ипак, Србија је, крајем 2000. године, „прихватила демократску идеју“, ¹⁴ победивши Слободана Милошевића на изборима за председника СРЈ и показавши општу изборну вољу која је била усмерена против његове аутократије. Међутим, Црна Гора је, после година више или мање неуспешног преговарања о новом форма-

¹³ Ђукановић је, као премијер Републике Црне Горе, казао и следеће: „Југословенска идеја старија је и од Момира Булатовића, и од Слободана Милошевића – она је, ако хоћете, првенствено његошевска и она је нашла своје упориште у историјском и актуелном интересу српског и црногорског народа и грађана данашње Југославије“ (Бачевић, Батић 1997).

¹⁴ „Откако се догодила промена режима у Србији питање опстанка заједничке државе Србије и Црне Горе имало је наглу еволуцију, од негативног ка афирмативном ставу европских и свих других заинтересованих политичких делатника. Свој позитиван приступ федералном решењу кризе у међувремену су исказали Европска унија, ОЕБС, Савет Европе и све утицајне државе Европе и света. Сијасет изјава, декларација и анализа у корист одржавања заједничке државе говоре у најмању руку о томе да су ставови Европе и света према питању опстанка државе дијаметрално супротни онима који су преовлађивали пре десет година када је прошла федерација била у стању унутрашњег колапса“ (Вотс и др. 2002, 9).

тирању заједничке државе, одржала референдум о независности и – напустила заједничку државу. Свакако, Црну Гору и Србију, као прерано нарушену заједницу, делиле су разлике које су биле *пре-мостиве*, упркос ономе што је наизглед деловало као немогућност демократске синтезе двеју тако разноликих јединица, ако се у обзир узму њихов демографски, економски и територијални потенцијали. Премда су отворена питања између Црне Горе и Србије стварала „неподношљиву неизвесност“ (Вотс и др. 2002, 19-20), она су могла да буду решавана, постепено и уз постојање минималне узајамне толеранције, без нужног призивања права на сецесију (које је, уосталом, било илегално,¹⁵ иако службени Београд није инсистирао на тој тези, настојећи да у политички вокабулар унесе првенствено демократију, уставност и владавину права).¹⁶

Чланице федерације представиле су своје документе за уређење СРЈ, али без нарочитог успеха (*Ibid*, 13). Иако је формирана ДЗСЦГ (као сукцесор СРЈ), није било практичне могућности за наставак заједничког државног живота. Према црногорском званичном предлогу, СРЈ би заменио конфедерални савез (пун отворених контрадикторности) двеју чланица, које би биле међународно признате (*Ibid*, 23 и 51). Таква држава „имала би слабију централну власт од оне успостављене у Босни [и Херцеговини] након Дејтонског споразума, а републике би биле сувереније него што су то данас босански ентитети“ (Анастасијевић 2001). СРЈ би, уистину, имала да буде формирана као да заједничка држава претходно није ни била постојала (Милошевић 2001).

Није најјасније да ли је службена Подгорица уопште и „мислила“ да одржи заједницу са Србијом, правдајући се сталним стра-

¹⁵ „(...) Црна Гора мора поштовати члан 1 свог устава, у коме се каже да је Црна Гора део СРЈ. Следствено томе, свака одлука Црне Горе да се отцепи или оснује конфедерални савез, захтева промену члана 1 Устава.“ (Вотс и др. 2002, 35); „Предлог Владе Црне Горе води дисфункционалном савезу и распаду СРЈ нелегалним једностраним референдумом, што је у супротности са одредбама које регулишу промену статуса републике (члан 2, став 4, чланови 118 и 119 Устава Републике Црне Горе из 1992. године)“ (Вотс и др. 2002, 52).

¹⁶ „Децембарска платформа црногорске Владе (2000) која прокламује независност Црне Горе као кључни политички циљ, изазвала је у Србији негативне реакције свих релевантних партија, јер је тежња за очувањем федералне државе представљала једну од ретких додирних тачака у њиховим опредељењима“ (Гоати 2013, 159).

хом од унитаризације СРЈ, мада ју је на приближавање са Београдом „усмеравала“ и Европска унија.¹⁷ Све је ово непотребно претварало СРЈ (а потом и ДЗСЦГ) у позорницу сталних политичких (уставних) сукоба. Дестабилизацији односа између чланица СРЈ од помоћи је била и чињеница да су у Србији „пропала“ (због одсуства потребног учешћа бирача) три циклуса за избор председника републике (1997, 2002. и 2003. године), што је у Црној Гори био случај два пута (2002. и 2003. године), као и то да је једна од чланица владајуће коалиције у Србији инсистирала на независности Србије, односно њеном „отцепљењу“ од Црне Горе.¹⁸

Упркос постојању замашне збирке могућих (кон)федералних модела, са свим теоријским рукавцима, вољом службене Црне Горе – чија се осетљивост „морала“ штедети – није долазило ни до каквих решења у правцу одржања заједничке државе. Понуда Подгорице из прве деценије XXI века, ослобођена сваког декора федерализма, да Црна Гора и Србија постану самостални субјекти међународног права, веома је личила на концепт садржан у Уставу СФРЈ из 1974. године, према којем су републике (и покрајине) непосредно одлучивале о закључивању највећег броја међународних уговора. Поменуто решење (из 1974. године) подстакло је реакцију бројних зналаца уставног права и, поред осталог, водило усвајању Устава Србије из 1990. С друге стране, предлози Србије за разрешење кризе федерације после јесени 2000. године чине се толико

¹⁷ Савет за општа питања ЕУ објавио је 22. јануара 2001. године *Закључке о СРЈ/Србији*, којима је, *inter alia*, „апеловао на власти како у Београду тако и у Подгорици да постигну сагласност о отвореном и демократском процесу, у оквиру савезне државе и да донесу одлуку о новом уставном аранжману о односима између чланица федерације, који би био прихватљив за све стране“, подвукао „да је врло важно избећи свако једнострано деловање које би могло угрозити преговарачки процес и обезбедити демократски легитимитет његовог исхода“ и истакао да „сваки поновни преговори о односима у федерацији морају бити у сагласју са стабилношћу СРЈ и регионалном стабилношћу Југоисточне Европе“ (према: Вотс и др. 2002, 72). Овај је став поновљен у саопштењима Савета објављеним у јулу и септембру 2001. године (*Ibid*, 73). Поред тога, „Државној заједници Србија и Црна Гора је у априлу 2004. године понуђен „Предлог европског партнерства“, а у складу са одлуком Самита Европске уније, одржаном у Солуну у јуну 2003. године“ (Батавелић 2006, 121).

¹⁸ „До извесних напетости „у остатку ДОС“-а доводила је од почетка 2002. и Демокришћанска странка Србије (ДХСС) јер је, насупротив осталим партијама тог партијског „пола“, захтевала независност Србије“ (Гоати 2013, 55).

флексибилним и правичним да је могуће да би, да је у сличном облику и у различитим приликама, била „на столу“ десетак година раније, (чак) и бивша Југославија била очувана у својим границама (дакле, да до ратова у СФРЈ не би можда ни дошло).

Уместо било каквог дугорочно прихватљивог решења, 4. фебруара 2003. године, уз бројна кашњења, а „на основу Полазних основа за преуређење односа Србије и Црне Горе од 14. марта 2002. године“ (Батављевић 2006, 118 и 120), усвојена је Уставна повеља ДЗСЦГ. Одјек разочарења нејасном уставном природом ДЗСЦГ огледа се и у коментарима којима је овом ентитету дат епитет „бастардне државне заједнице“ (Марковић 2007, 53-54), односно оцена по којој тај документ „мало ко узима као обавезујући највиши правни акт“ (Петров 2006, 229) и који „садржи многе недоречености, празнине, уопштена и (или) тешко спроводљива решења“ (Гоати 2013, 162). Београдским споразумом, закљученим у пролеће 2002. године, којим је формирана ДЗСЦГ, Црна Гора је „прихватила да се уздржи од својих захтева за независношћу – привремено (*for the moment*)“ (The Economist 2002, 8).

Ревалоризација закључака о заједничкој српско-црногорској држави деловала је закаснело, јер је, по свему судећи, несигурна у својим изговорима и вођена тешко разумљивом строгошћу, службена Подгорица била неспремна да се укључи у рационалне аргументационе токове, чак и у контексту радикалне промене политичког садржаја односа између двеју чланица створених Уставом СРЈ (делимично и због коалиционих опредељења продемократског Београда).¹⁹ Потенцијал независности Црне Горе афирмисан је као неопозива реакција на осећај о доминантној и, на међународном

¹⁹ ДОС-ова „(...) коалиција са дојучерашњим Милошевићевим савезницима имала је, дугорочно гледано и неке изузетно неповољне ефекте. Жртва оваквог „брзог и лаког“ конституисања Савезне владе постала је продемократска владајућа црногорска коалиција, која је бојкотовала савезне изборе јер је у њиховој припреми Милошевић на неуставан начин променио Устав СРЈ на штету Црне Горе. Изостављање из Савезне владе демократски одређене владајуће коалиције Црне Горе (...) представљало је санкцију за њено противљење Милошевићевом „уставном пучу“, док су промилосевићевске опозиционе странке Црне Горе, које су учествовале у пучу, награђене коалицијом у Савезној влади! Пристајући да интересе владајуће демократске коалиције у Црној Гори „пусти низ воду“, ДОС је појачао уверење у неопходност да Црна Гора постане независна држава“ (Гоати 2013, 159).

плану, ратољубивој Србији, искљученој из свих релевантних економских и дипломатских токова. Иако је постојала врло жива могућност да се Црна Гора „предомисли“ на плану поновног осмишљавања заједнице са Србијом, она, вођена улититарном свешћу као руководним критеријумом, није реализована, у поамној радости (еуфорији) насталој идејом о самосталности и пуном међународном субјективитету, свакако нараслој у препричавањима, распаљивој реторици и обмањујућим конотацијама које не узимају у обзир ограниченост суверености државе у савременом свету.

5. ЗАКЉУЧАК

Устав СРЈ, усвојен „за трептај ока“ и на нетранспарентан начин, није могао да преживи озбиљне демократске и политичке трзавице које су пратиле његову примену. Он нарочито није био у могућности да надвлада велике разлике које су биле испољаване од стране руководства двеју чланица СРЈ. Ипак, уз одговарајуће уставне аранжмане и бољу вољу службене Подгорице, није немогуће да би та два субјекта могла да креирају државну заједницу која би могла да функционише, упркос свим препрекама. Црна Гора и Србија сувише су историјски дубински повезане да би се могло тврдити да није могуће да буду повезане у оквиру својеврсног новог упоредног федералног искуства.

Негативно асоциран појам Југославије пренет је, очигледно, и у разматрања очувања заједничке државе коју би имале да творе Црна Гора и Србија. Свакако, искуства настала живљењем у СРЈ не морају да буду водич за било какву сродну федерацију, остаје утисак да су Србија и Црна Гора могле да нађу пут до бољег уставног и политичког решења за заједнички живот. Посебно због тога што је само једна од чланица, 1992. године, имала могућност да се определи за учешће у федерацији као облику остварења националне самобитности.

Устав СРЈ једини је правни документ на основу којег су (само) Србија и само Црна Гора ступиле у заједничку државу. Њему не треба прелако судити: усвојен је у временима која су била обележена великим ризицима, његов је текст квалитетан и његова је примена – као што је случај са бројним (свим) другим уставима – могла бити спроведена доследније. Ипак, остаје за науку да су уставни попут тог увек подложни корекцији, не систематском игнорисању

и последичном „гашењу“. Можда би било од користи када би такви примери уставних докумената у нашој националној историји уживали пунију пажњу и добронамернију анализу.

ЛИТЕРАТУРА

Анастасијевић, Дејан. 2001. „Србија и Црна Гора: Платформа за разлаз“. *Време* бр. 542, 4. јануар 2001. https://old.vreme.com/arhiva_html/522/05.html. (14.02.2026).

Антонић, Слободан. 1999. „Србија у разбијеном огледалу: Да ли се жабљачки устав може поправити“. *Време*, бр. 446, 24. јул 1999. https://old.vreme.com/arhiva_html/446/4.html. (14.02.2026).

Батављевић, Драган. 2006. „Уставно питање у Србији – јуче, данас, сутра“. У: Драган Батављевић (ур.), *Одјеци Срећења: Србија у потрази за новим Уставом* (стр. 110 – 124). Крагујевац: Град Крагујевац.

Бачевић, Батић. 1997. „Саговорник НИН-а: Мило Ђукановић, црногорски премијер“. *Недељне информативне новине*, бр. 2438, 18. септембар 1997, <https://www.nin.rs/arhiva/2438/3.html>.

Боаров, Димитрије. 2000. „Интервју: проф. др Момчило Грубач, министар правде СРЈ: Само се закону може робовати“. *Време* бр. 514, 9. новембар 2000. https://old.vreme.com/arhiva_html/514/06.html. (17.02.2026).

Вотс, Роланд Л., Флајнер, Томас, Шнајдер, Ханс-Петер. 2002. *Уставно преуређење Савезне Републике Југославије*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Гоати, Владимир. 2013. *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. до 2013. и у СРЈ од 1992. до 2003.* Београд: Центар за слободне изборе и демократију, Национални демократски институт за међународне односе (НДИ).

Delpérée, Francois. 2004. “De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire“, У Marc Verdussen (ed.), *La Constitution belge : Lignes & entrelignes* (p. 23 – 25). Bruxelles: Le Cri édition.

Ђукић, Славољуб. 1994. *Између славе и анатеме: политичка биографија Слободана Милошевића*. Београд: Филип Вишњић.

Ђурђевић, Александар. 2000. „Нека претходна питања реформе Устава СР Југославије“. У Милијан Поповић (прир.), *Реконструкција правног система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде* (стр. 97 – 108). Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Ђурђевић, Александар. 1999. „Нека претходна питања реформе Устава СР Југославије“. У Чедомир Богићевић, Драган Радиновић и Радомир Прелевић (ур.), *Уставно-правни аспекти југословенске федерације* (стр. 151 – 169). Подгорица: Удружења правника Црне Горе.

Јовановић, Милан. 2024. „Ратко Марковић између права и политике“, У Дарко Симовић (ур.), *Омаж проф. др Ратку Марковићу: зборник радова* (стр. 11 – 22). Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет, 2024.

Коштуница, Војислав. 2000. *Између силе и права: косовски записи*. Београд: Хришћанска мисао.

Крећа, Миленко. 2024. „Међународноправно значење схватања континуитета СР Југославије професора Марковића“, У Дарко Симовић (ур.), *Омаж проф. др Ратку Марковићу: зборник радова* (стр. 23 – 34). Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

Лазевић, Душан. 1999. „Спољна политика Југославије – неопходност темељних промена“. У: *Уставна и правна питања југословенске државе: Расправе у радној групи Београдског центра за људска права* (стр. 35 – 57). Београд: Београдски центар за људска права.

Лилић, Стеван. 1992а. Олако доношење устава. Правни живот: часопис за правну теорију и праксу, 7-8/1992, година XLII, књига 399, стр. 943-1150.

Лилић, Стеван. 1992б. Устав непосредне ратне опасности. Анали Правног факултета 4/1992, стр. 299-308.

Марковић, Ратко. 2007. „Устав Републике Србије од 2006. – критички поглед“. У: Ратко Марковић, Драгутин Брчин (ур.), *Устав Србије – критичка анализа* (стр. 9 – 55). Београд: Београдски форум за свет равноправних.

Милошевић, Милан. 2000а. „Изборни закон“. *Време* бр. 499, 29. јул 2000. https://old.vreme.com/arhiva_html/499/02.html. (18.02.2026).

Милошевић, Милан. 20006. „Југославија или Слободан I: опасан уставни трик“. *Време* бр. 497, 15. јул 2000. https://old.vreme.com/arhiva_html/497/02.html. (18.02.2026).

Милошевић, Милан. 2001. „Устав СРЈ : Има ли венчања после развода“. *Време* бр. 523, 11. јануар 2001. https://old.vreme.com/arhiva_html/523/index.html. (21.02.2026).

Николић, Павле. 2001. *Устав Краљевине Србије (нацрт)*. Београд.

Петров, Владан. 2024. *Уставна и друга сабирања*. Београд: Политика око.

Петров, Владан. 2006. „Уставна реформа – наше не(схватање) устава“. У Драган Батављевић (ур.), *Одјеци Срећења: Србија у потрази за новим Уставом* (стр. 227 – 231). Крагујевац: Град Крагујевац.

Радиновић, Драган. 1999. „Неподношљива неуставност“. У Чedomир Богићевић, Драган Радиновић, Радомир Прелевић (ур.), *Уставно-правни аспекти југословенске федерације* (стр. 5 – 12). Подгорица: Удружење правника Црне Горе.

Радоњић, Радован. 1999. „Југославија – неостварљиви пројекат“. У Чedomир Богићевић, Драган Радиновић, Радомир Прелевић (ур.), *Уставно-правни аспекти југословенске федерације* (стр. 83 – 127). Подгорица: Удружење правника Црне Горе.

Самарџић, Слободан. 1999. „Србија у разбијеном огледалу : Да ли се жабљачки устав може поправити“. *Време*, бр. 446, 24. јул 1999. https://old.vreme.com/arhiva_html/446/4.html. (18.02.2026).

Стефановић, Ненад Љ. 2000. „Српско-црногорско изборно надигравање : Чаша меда пуна жучи“. *Време* бр. 504, 2. септембар 2000. https://old.vreme.com/arhiva_html/504/08.html. (19.02.2026).

Стефановић, Ненад Љ. 1999. „Српско паковање : Један за све“. *Време* бр. 433, фебруар 1999. https://old.vreme.com/arhiva_html/433/5.html. (19.02.2026).

The Economist, March 16th-22nd 2002.

Хибер, Драгор. 1999. „Југославија као федерација, Србија и Црна Гора као федералне јединице“. У *Уставна и правна питања југословенске државе: Расправе у радној групи Београдског центра за*

људска права (стр. 25 – 34). Београд: Београдски центар за људска права.

Центар за слободне изборе и демократију. 2003. *Око избора: Извештај са парламентарних и председничких избора у СРЈ и покрајинских избора у Војводини (септембар – октобар 2000)*. Београд.

Чавошки, Коста. 1992. Трећа Југославија у новом уставном руху. *Анали Правног факултета*, 4/40, стр. 309-316.

ИЗВОРИ ПРАВА

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 1/1990.

Устав Републике Црне Горе, *Службени гласник РЦГ*, 48/1992.

Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, 1/1992 и 29/2000.

Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист СЦГ*, 1/2003 и 26/2005 – Амандмани I-III).

Vladimir Mikić

THE ZABLJAK CONSTITUTION: A DECADE AND A “LITTLE MORE” OF A FAILED ATTEMPT TO CREATE AND MAINTAIN A SERB AND MONTENEGRIN COMMUNITY

Resume

The subject of the paper is the examination of the circumstances under which the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia of 1992 was adopted, how it was implemented (and how its full implementation was evaded), as well as how the amendments adopted in 2000 actually led to the disintegration of the state which was founded by it. The aim of the paper is to determine, as precisely as possible, viewed from a point of view of almost three and a half decades after the adoption of the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia, whether it was possible to maintain and further build the state union between the Republic of Serbia and Montenegro. The method of legal history was used in the paper, with certain amalgam of interpretations borrowed from political science. In the paper it is suggested that a union between the last two Yugoslav republics was still possible, albeit under a different name and, most likely, a dissimilar constitution.

Keywords: Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia; Federal Republic of Yugoslavia; Constitutionality of Serbia; Serbia and Montenegro.

Достављено: 8.5.2026. године
Прихваћено: 17.6.2026. године