

Академик Зоран ЛАКИЋ

БАЛКАНСКА ВАРИЈАНТА ПАРЛАМЕНТАРНОГ ИЛИ ПРЕДСЈЕДНИЧКОГ СИСТЕМА У ЦРНОЈ ГОРИ

Са пуно разлога, како је то већ истакнуто приликом отварања ове наше расправе, ЦАНУ се определијелила за овакву тему и уврстила је у програм активности за 2004. годину, на нивоу Одбора за политички и правни систем, који дјелује кроз Одјељење друштвених наука ЦАНУ. Дакле, *Парламентарни или предсједнички систем у новом уставу Црне Горе*. Оцијењено је да ова тема спада међу значајне теме у овом тренутку Црне Горе. Ова расправа, и то је речено, дио је ширег научног пројекта *Уставни систем и законодавство Црне Горе и правци његовог даљег развоја или унапређивања*, који је, иначе, вишегодишњи пројекат ЦАНУ.

Намјеру овог нашег окупљања јасно је изразио предсједник Научног одбора академик Мијат Шуковић, да сублимирам – да би дали допринос будућем актуелном рјешењу или још боље речено опредјељењу Црне Горе, јер овај тренутак се може схватити и као једно од раскршћа у њеној новијој историји. Како је већ речено, позив за расправу је упућен на 59 адреса. Није дакле случајно што смо се определијелили да упутимо позив тако великом броју личности, односно на тако велики број адреса. Жељели смо да се ова тема што потпуније објасни са најразличитијих аспеката. Евидентно је да се у довољној мјери нијесу одазвали Правни факултет који је, како сте видјели из позива, суорганизатор овог нашег Округлог стола, а како смо чули из дискусије и тока расправе могло би се рећи да су на одређени начин апстинирали у већој мјери Уставни и Врховни суд, дакле, све институције које уз ЦАНУ могу да дају научни допринос у рјешавању овог питања, а то је била и основна мисао организатора скупа.

Поставља се питање зашто нас је мало, иако цијеним, како то често и бива, да једна мања група може да на својим леђима изнесе и велики терет. И у одговору на ово питање отварају се неки проблеми који су и те како важни за тему коју расправљамо. На примјер, питање *односа науке и политике*. Размишљам да ли се у научним кадровима није увријежило мишљење да како год наука понудила рјешење или покушала да дâ одређено рјешење, политика ће то чинити својом логиком, што не би било добро са становишта друштва у цјелини. Друго, размишљање да ли је ово и најзначајније друштвено питање у савременом тренутку Црне Горе који карактеришу велика политичка нестабилност, неповољна привредна кретања, осиромашени народ – све тежи услови голе егзистенције. Само примјера ради наводим податак да је буџет ЦАНУ, у ребалансу буџета Републике за 2004. годину, умањен за око 50.000 еура, а толики су планирани укупни трошкови за њен научноистраживачки рад у истој години. Да ли се и како може објаснити да је буџет Републике умањен у просјеку за 0,3%, а да је буџет ЦАНУ – смањен чак за 13%? Наравно да су се овдје као дилеме отварала и нека друга питања, чули смо од претходника: питање кадрова за опредјељење за један или други модел система, питање традиције, питање услова, и то актуелних услова који би најприкладнији били парламентарном или предсједничком систему у тренутку транзиције не само Црне Горе него и земљама које су у транзицији.

Овдје смо чули врло занимљива мишљења свих претходника. Али сви претходници су рекли да нам недостају још нека врло битна стручна мишљења која би била драгоцену помоћ у нуђењу комплекснијег рјешења. Конкретније речено, као професионални историчар, могу да запазим да нам је недостајало и једно темељно саопштење на тему о историјским вертикалама парламентарног или предсједничког система овдје у Црној Гори. Оно би указало када смо у односу на Европу – кренули са парламентаризмом. И зашто смо толико каснили? И да ли је то био прави парламентаризам: нормативни и декларативни или стварни и суштински. Најзад, ко га је и када угрожавао? Итд., итд.

Црној Гори никада није мањкало стваралачких и провокативних тема.

Како је сазријевала политичка мисао, тако их је бивало све више. Занимљива би била елаборација – када се оне јављају, ко су

њихови протагонисти, а ко заклето опоненти – и зашто. Да ли су такве идеје биле насушна потреба друштва у цјелини, или само неких његових дјелова и којих. Најзад, колики је био њихов друштвени утицај? Највише их је било у немирним временима, временима револуција а револуције су, по правилу, насиље организоване мањине, које изазива отпор неорганизоване већине. У сваком случају тада су услови били најсложенији, а реализација идеја је била најтежа. Чини ми се да је слична ситуација и са временом одржавања нашег Округлог стола, што вјероватно не би било тешко елаборирати.

Историјска вертикала може бити од драгоцене помоћи. Дуга је историјска традиција Црне Горе. Династија Петровић Његош у Црној Гори владала је више од 200 година. Остварила је највеће историјске успјехе – и без парламентаризма као политичког система, и наравно без његове данашње алтернативе – председничког система. Утисак је да је народ био задовољан; то се видјело када је дочекао посмртне остатке свога господара дуго година након његове смрти и својевременог прогонства у егзил. При томе ваља имати у виду да од његовог живота у егзилу и повратка посмртних остатака у земљу није било текстова – новинских, публицистичких, па и научних – у којима је позитивно оцјењивано његово владање Црном Гором. Црна Гора је била посљедња држава у Европи која је донијела устав, који је, ипак, више био формални него суштински правни акт.

Да ли је таква и толика популарност господара Црне Горе, као народног вође, била последица страха од претходне туђинске власти, па касније и од саме своје власти, дакле – страх од саме власти – било чија била, или је то респект према изузетној личности вође, којих је било доста из династије Петровића, остаје да се проучи. У народној традицији народни првак или вођа, морао је бити најмудрији, најодлучнији, најправеднији, најауторитативнији, па и најстаситији. У том смислу карактеристичан је начин како су поданици ословљавали свога господара у жалбеним и другим писмима: понизно се господару љубе скути, и ноге, и руке. Вишевјековни слободари – поданичког менталитета. У сваком случају та форма је, наравно, далеко од слободе, коју данас прокламује и подразумева председнички систем.

У периоду када је Црна Гора била дио међуратне заједничке државе – Краљевине Југославије (1918-1941), јављају се области и бановине са административним управљачима, чијих се имена данас тешко сјетити без подсјетника. А знало се за заједничког краља,

прво Петра I ослободиоца, а касније за краља Александра I Карађорђевића, који је по мајчиној линији био унук господара краља Николе I Петровића. И његова популарност у Црној Гори била је велика. На примједбе неких политичких опонената у Црној Гори – да је у влади мало министара Црногораца, анегдотски је одговорио: „Зар вам је мало што имате за краља једног Црногорца?”. Краљ Александар је по Уставу из 1921. године значајно дијелио власт са Парламентом. Могли би навести чланове Видовданског устава да би се то илустративно видјело.

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, какав је био њен званични назив, дефинисана је као уставна, парламентарна и наследна монархија. Мада је Устав почивао на стандардној диоби власти – на законодавну, извршну и судску, давао је значајна овлашћења краљу: „Краљ потврђује и проглашава законе”, „Краљ је врховни заповједник све војне виле”, „Он оглашује рат и закључује мир”, с тим што је „за оглас рата потребан претходни пристанак Народне скупштине”, „Државна територија не може се отуђити или разменити, без „одобрења Народне скупштине”. „Народна скупштина, одобрава државни буџет”, „О државним зајмовима решава Народна скупштина”. Најзад, „Министри су одговорни краљу и Народној скупштини”, „Предлог да се у Уставу што измени или допуни, може учинити „краљ и Народна скупштина”.

Нови такозвани Октроисани устав донесен 1931. године, на десетогодишњицу Видовданског устава није детаљније мијењао карактер државе; само је потврђен. Јединство и цјелину државе симболизовао је краљ. Краљевина Југославија је дефинисана као наследна и уставна монархија. Уведен је дводомни парламент: Народна скупштина и Сенат, чији су чланови били посредно бирани или једноставно постављани од краља. Краљу је дато право да мимо уставних и законских норматива може прогласити ванредно стање у земљи. „Краљева је личност неприкосновена. Краљу се не може ништа у одговорност ставити, нити Краљ може бити тужен”.

Наведени примјери говоре да је била дјелимично ограничена његова власт од стране Парламента. Па и та Уставом сужена права, оцјењивано је касније, била су пут у његову личну диктатуру, како је и названо стање без устава од 1929. године до 1931. године. Октроисани устав из 1931. године оцјењиван је новим настојањем *једног човјека* да сву власт приграби за себе, упркос супротним уставним рјешењима. Једном ријечју страховало се од превелике

моћи *појединца* – звао се он краљ или предсједник. У ствари, остало је неповјерење између прокламованог и стварног.

У сличном смислу односа теорије и праксе занимљив је и послеријатни период. У федерацији која је демократичнија од централизма и монархије, конституисан је парламентарни систем са свим адекватним институцијама – у свим републикама као њеним дјеловима, па тако и у Црној Гори, и наравно у федерацији као савезној држави. Суштински имали смо једнопартијску државу. Све што се усвајало као државна политика претходно је пролазило кроз партијски механизам. У томе смислу гледано много су важније и занимљивије сједнице Централног комитета КПЈ, него парламента и влада на савезном или републичком нивоу. Тако је промовисан и први предсједник Југославије 1953. године. У ствари, власт је била сконцентрисана у рукама првог човјека владајуће партије, јер других и није било. А уста су била пуна демократије. Осмотримо само партијска документа, документа парламента и владе. Упоредимо их. Осмотримо, најзад, посебно и медије. Као анегдота остала је прича како је Тито хтио да продужи мандат своје предсједништву, са чијим радом је био веома задовољан. Када је био упозорен да то не дозвољава постојећи Устав, захтијевао је: промијените Устав.

Сљедећи примјер је још занимљивији за научну анализу. Након бурних расправа на свим нивоима власти у земљи, бројних амандмана и др.– приступило се 1974. године доношењу новог устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Оцијењен је, иначе, као „најтврђи” устав у дотадашњој историји државе и права. За сваку, ма и најмању уставну промјену, тражена је апсолутна сагласност (консенсус) свих државних, у ствари, политичких субјеката у земљи од федерације, преко република, па све до обје покрајине. Вјеровало се да је то била брана од дезинтеграционих тенденција које су увелико надолазиле из неких република и покрајина, у чему су предњачиле Словенија и Хрватска, односно Косово и Метохија. У стварности се десило нешто сасвим друго; југословенска федерација је формално правно била брзо разбијена. Политичке елите из наведених република то су хтјеле и радиле мимо важећих уставних норми. Наиме, била је дозвољена и могућност издвајања неких дјелова из заједничке цјелине, али ако се коришћењем тога права не угрожава право оних дјелова земље и народа који желе да и даље живе у заједничкој држави.

Десило се, међутим, да је територија заједничке државе, мимо важећих уставних норми, била практично издробљена, чак и на

више дјелова од оних из којих је била састављена 1918. године, јер су тако жељели сви њени народи – и када су је стварали и када су је рушили. Сличан однос је био и однос великих сила, које су увијек управљале судбином мањих народа. Опет ћу парафразирати ријечи академика Милорада Екмечића, историчара од међународног угледа, који је у вријеме уставне кризе 1968-1974. године визионарски оцијенио актуелно стање на сљедећи начин: Југославију је 1918. године створила Европа да буде брана од нарастајућег большевизма, након Октобарске револуције у Русији 1917. године и пријетећег реваншизма поражених сила у I свјетском рату. Када тој истој Европи више не буде требала тако моћна држава између Истока и Запада, Југославије више неће бити на политичкој карти Европе. И заиста након пада Берлинског зида и уједињења Њемачке – односно урушавања СССР-а, као реалне опасности за капиталистички Запад, престали су разлози за постојање тако моћне и снажне Југославије, која је била превише велика за мали Балкан, коме је намијењена, извјесно, друга улога у ери глобализма.

У том послеријатном периоду у Црној Гори израста једна изузетна личност, која све више добија атрибут народног вође. Једна занимљива књига насловљена је *Потоњи господар Црне Горе*, а, у ствари, је ријеч о монографији о Блажу Јовановићу. Неспорно је да је био популаран у народу, уважаван и са једне и са друге политички супротстављене стране. Имао је и популаран позив – адвокат. Борио се против неправде, штитио сиротињу, био и народни трибун. И народ га је заволио. Праштао му је грешке лакше него другима. Ако би се некоме учинила лична неправда припријеђено је: за ово ће знати друг Блажо, који је, дакле, био и врховни судија и модерни омбудсман.

Наведени примјери отварају кључно питање: да ли се хоће господар или демократија. Једно са другим не иде, макар у институционалном смислу. У ту дилему је на свој начин ускочио и вишегодишњи предсједник Црне Горе, кога је народ, не без симпатија назвао, „Мило бритва”. На свим изборима је био побједник. Без обзира на њихову мању или већу демократичност, они се могу узети у обзир као илустратор популарности коју је уживао у народу „до једне уре”. Наиме, анкете показују пад његовог рејтинга у последњим годинама. Према анкети коју је објавио подгорички Дан – налази се тек на петом мјесту. Замјера му се да је сконцентрисао много власти у својим рукама, без обзира на постојање демократ-

ских институција. Опет се зато дошло до старог питања форме и садржине. Односно, шта заправо значи у овом друштвеном тренутку Црне Горе актуелизирање овог питања?

Плашим се да и наша расправа може да упадне у ту клопку. При томе не мислим да се *a priori* преферира било која опција; то је препуштено учесницима научне расправе јер се оцјењује да је то у првом реду теоријско, односно научно питање. Балканска варијанта предсједничког система могао је бити систем монархије у међуратној Југославији, када је монарх по Уставу 1921. и 1931. године дијелио власт са Парламентом; није се могао назвати – нити парламентаризмом, нити монархизмом, већ парламентарном монархијом. У послеријатном периоду 1945. године имали смо прво једнопартијски систем; касније је уведен вишестраначки систем у коме и данас живимо. Уз оба система постојао је парламент и друге демократске институције; постојао је устав, као највиши правни акт једне државе. Све то постоји и данас у нашем актуелном устројству. Па зар у досадашњој расправи више пута нисмо чули – није важан устав, нису битни закони – важно је како се политичке странке договоре. Зар то није, да се тако изразим, груба суспензија важећег политичког система, мимо народне воље, а да се при томе прокламује деморкратичност и демократија. Хтио сам рећи да се тако суштина претвара у форму у којој је суштинска власт у рукама странака и њихових страначких лидера. Како би се рецимо понашао предсједник једне странке ако би дошло до раскорака са његовим страначким потпредсједником, који је, (рецимо и то), шеф државе, парламента или владе. Да будем још конкретнији, суштинско питање је колико се легалне институције политичког система заобилазе и суспендују и колико власт припада онима који у актуелном политичком систему нијесу означени као њени носиоци.

Уз уважавање свих који су изложили своја припремљена излагања и оних који су партиципирали у расправи дискусијом или питањима, слободан сам да предложим да се упуте нови позиви, макар, онима који су били спријечени да учествују у раду нашег Округлог стола и да се замоле да писмено доставе најављена саопштења и предлоге за могућа рјешења. Након тога би добили панораму мишљења на сва покренута питања, која би као докуменат ЦАНУ учинили јавним за коришћење и даљу употребу. При томе не мислим на докуменат као израз некаквог једногласја. Напротив. Вјерујем у будућност науке неистомишљеника.

