

Академик Мијат ШУКОВИЋ

СТВАРАТИ СИСТЕМ ПО МЈЕРИ ЦРНЕ ГОРЕ, А НЕ МОДЕЛА

I

ПРОБЛЕМАТИЗАЦИЈА ТЕМАТИКЕ

1. Креирање државног устројства, чији је један од стожерних стубова организација власти¹, и тежња да се пронађе оптимално устројство, примјерено потребама и визији, неодвојиво је од слободе појединца и друштва, демократије, односа грађанин и власт, повољности и неповољности за стваралаштво, односа цивилно друштво и држава, претпоставки развоја. Креирање државног устројства, у суштини, креирање је политичко-културног обрасца једног друштва, са тежиштем на вриједностима, ма колико да је ријеч и о организацији. Зато свуда и увијек, у Црној Гори такође, у њој можда и натпросјечно, овом темом се отвара обиман комплекс теоријско-практичних проблема, недоумица, тешкоћа.

У том обимном комплексу и контексту јесте и проблематика која је предмет ове научне расправе. Проблематика сложена, слојевита. О њој се у свијету континуирано воде расправе. Лајпхарт их назива „великом дебатом”². Њеном разматрању приступа се из различитих углова. То доводи до закључака с различитом садржином и смјером. Закључака чије садржинске разлике не произилазе из тога што су протагонисти предсједничког система „носиоци модер-

¹ Под организацијом власти подразумијева се скуп и склоп правно успостављених и уређених институција законодавне, извршне и судске власти и односа између њих.

² А. Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 2000, стр.27.

ног приступа”, а протагонисти парламентарног система „носиоци конзервативизма”, што су једни „рационалисти”, а други „демократе”. Ова и њима слична антиномијска сврставања не казују ниједну релевантну чињеницу за одговор на питање имплицитно исказано темом ове научне расправе, а отежавају дијалог и умањују изгледе да се у расправи продубљено и свестрано освијетле све чињенице релевантне за добијање тог траженог одговора, чињенично и теоријски утемељеног.

2. У савремености, у епохи глобализације, свијет је међузависан. Сваки његов дио зависи и од свјетских економских и политичких токова и процеса, који у великој мјери предодређују улогу и позицију сваке појединачне државе у свијету, њен конкретни регулативни и принудни капацитет, и битно утичу на функционисање њеног облика организације власти, био он предсједнички или парламентарни. Ниједна држава више не може потпуно аутономно одређивати своју улогу и позицију.

То се има уважити и у трагањима за оптималним обликом организације власти у новом уставу Црне Горе. Уважавање те чињенице налаже да прва комплексна тематика коју је нужно сагледати у том трагању буде – обим регулативног и принудног капацитета државе Црне Горе у садашњости и сада сагледивој будућности. Утврдити тип државе Црне Горе одређен њеним регулативним капацитетом, а који се има у виду када се ствара њен нови устав.

3. Сабрано искуство свијета, систематизовано и обрађено у новијој политичкој економској, социолошко-политичкој, правно-филозофској литератури, доказује да и у условима постојеће међузависности свијета облик и систем организације власти у свакој појединачној држави оптималан је онолико колико одговара специфичностима њеног бића, историјској ситуацији њеној, њеним особеностима – историјским, политичким, културолошким, социјално-менталитетским и другим. Оном што је Валтазар Богишић када је стварао *Општи имовински законик* именски означио одредницом – „мјесни елементи”.

У научној расправи о облику организације власти у новом уставу Црне Горе неопходно је, зато, идентификовати историјску ситуацију, особености бића и политичког живота Црне Горе у садашњости, укључујући и визију кретања у сада сагледивој будућности, а све на темељу резултата анализе конкретне стварности, особености Црне Горе – града, школе, тржишне економије и предузетни-

штва, отворене, усмјерене према интеграцијама са очувањем свог културног и укупног идентитета, антиратне, са динамичном социјалном имовинском диференцијацијом, која није резултат само способности. Црне Горе са знањем које се динамично усавршава. А не особености донедавне Црне Горе са доминантно сеоском популацијом. Резултати до којих се дође, имају бити *пресудни* за креацију система организације власти у новом уставу Црне Горе, са извршењем и обавезе да се дјелотворно функционализују и знања о врлинама предсједничког и парламентарног система, скупштинског система у Швајцарској, и свих варијанти ових система у свијету.

II

КОРИСНОСТ, АЛИ НЕДОВОЉНОСТ МОДЕЛСКОГ ПРИСТУПА

У досадашњим казивањима у овој садржински богатој расправи, у излагањима уводничара и досадашњих учесника у дијалогу, приказани су, прегледно, јасно и цјеловито, из угла праксе и савремене упоредне уставне и политиколошке теорије: конституенти модела предсједничког и парламентарног система и њихове чворишне моделске разлике; аргументи о врлинама и манама сваког од њих; ефекти њихових остваривања; предности једног у односу на други. Приказани су исцрпније и квалитетније од свих до сада објављених приказа у литератури на нашем језику. Прикази садрже драгоцене информације које обогаћују знањем релевантним не само за избор опредјељења облика организације власти него и за рјешавање бројних других питања у оквиру државног устројства Црне Горе у цјелини. То је драгоцен резултат ове научне расправе. Јер, потпуније знање о конституентима, врлинама и манама система организације власти у свијету, њиховом функционисању, њиховим ефектима у реалном животу у више земаља, подстиче на размишљања, оспособљава да се отклањају привиди, једностраности, искључивости, самодовољност.

Цјеловитост у расправи датих приказа чини непотребним да им ја било што додајем.

Казујем, међутим, дио закључака својих изучавања предметне тематике, систематизованих у три тачке. Вјерујем да су њихова садржина и поруке комплементарни садржини датих приказа. Казујем их зато што њихова садржина говори да је корисно знати конституенте два означена система, њихове разлике, начин и ефекте

њиховог функционисања, али да све то није довољно за избор облика организације власти у Црној Гори. Није довољно, поред осталог, и зато што сваки систем, ма какав да је, неизбјежно функционише са одступањима. Већим или мањим зависно од околности у којима се остварује. Зато што казују да нема универзалне предности једног система у односу на други у свим државама и свим историјским и друштвеним ситуацијама. И да нема основа да се било којем *појединачном сегменту* конституената једног система, који може имати предност пред односним сегментом конституената другог система, даје снага и моћ чиниоца који одређује предност система у цјелини.

1. Чворишна тачка и парламентарног и председничког система је однос законодавне и извршне власти, легислативе и егzekутиве. На тој тачки је и кључна теоријска и моделска разлика између њих.

Међутим, оба система у пракси функционишу тако да се на тој чворишној тачки *удаљавају* од својих модела. Удаљавају се од својих модела смјеровима који та два система на тој тачци *приближавају у реалном животу*. На тој тачки у пракси су им разлике далеко мање од њихових теоријских и моделских разлика.

Неколико аргумената то доказује.

Владе су најнеефективнији и најмоћнији орган власти у политичкој свакодневици у свим државама, и са председничким и са парламентарним системом. Оне фактички владају и управљају. У оба система владе доминантно врше власт на ауторитаран начин. Ни парламентарни, ни председнички систем у пракси – у садашњости не могу да отклоне ауторитарности у вршењу власти.

За успостављање ауторитарности у пракси нијесу пресудни ни величина територије, ни број становника. Ауторитарност постоји и у малобројним и у најбројнијим државама. Како оним са малом, тако и оним са великом територијом.

Има држава са парламентарним и са председничким системом у којима је извршна власт у реалности приграбила кључне полуге власти, ако не и сву ефективну власт. У којима се право парламента своди, више или мање, на каскање. У државама које остварују парламентарни систем, то је највидљивије у онима које су установиле канцеларски тип парламентарног система. У државама са председничким системом, моделски је сва оперативна ефективна власт у свакодневици концентрисана у извршном органу.

Моделски и теоријски веома битно се разликују положај и моћ председника владе у парламентарном и председничком систему, како у одређивању састава владе, тако и у доношењу одлука из надлежности владе. У пракси, међутим, разлика између њих нестаје у великој мјери. Нарочито када је председник владе у парламентарном систему и лидер партије која има већину у законодавном органу, што се веома често догађа. У тој ситуацији, која је честа, позиција мандатара за састав владе у парламентарном систему битно се не разликује од позиције изабраног председника да саставља владу у председничком систему. Пресудна су опредјељења и једног и другог за састав владе, иако и један и други прибављају утицајно опредјељење од законодавног органа. Разлика је само у томе што у председничком систему та улога произилази из самог система, а у парламентарном систему из реалних односа, које парламентарни систем респектује. Њихове позиције у процесима доношења одлука из надлежности владе, такође се приближавају, а разликују се по томе што једном позицију одређује систем, а другом реални односи. У председничком систему одлуке се, по правилу, не доносе на сједницама владе, него поједини министри предлажу одлуке и доносе их заједно са председником. А када се држи сједница, важи позната Вилсонова формула: ваших осам „не”, а моје једно „да”, одлука је донијета како каже моје „да”! Формула која приморава да се има у виду аксиом: „Што је виша власт, то је већа опасност од злоупотреба”. У парламентарном систему моделско је начело да влада одлучује колегијално и да једнаку снагу имају глас председника владе и сваког појединог њеног члана. У функционисању парламентарног система, у реалном животу, међутим, распрострањена је пракса да владе не доносе одлуке за које нијесу опредјељени председници односних влада.

Није то резултат само нечије личне воље, иако и она има уплив на то. Процеси глобализације, усмјерени на трајање, снажно утичу да се у владама концентрише власт и да оне буду најефективнији и најмоћнији орган власти у свакодневици – и у председничком и у парламентарном систему. Клатно историје у XIX и првој половини XX вијека усмјерено у правцу ширења демократске основе вршења власти и јачања улоге законодавних органа у вршењу надзора над извршном влашћу, у посљедњим деценијама преусмјерено је, широм свијета, у правцу увећавања обима и значаја послова из области међународних односа које врше државе, а природа тих по-

слова, објективно, приморава да у њиховом вршењу пресудну улогу има извршна власт. Како у парламентарном, тако и у предсједничком систему. Широм свијета, у свим системима организације власти, извршна власт је задобила одлучујућу улогу и у утврђивању и вођењу државне политике, организовању битних државних активности, концептуалном и садржинском обликовању кључних државних одлука. Улогу коју остварује комбинацијом самосталног дјеловања и заједничког дјеловања са међународним чиниоцима. Дјеловања кроз облике правно уређене и институционализоване, али и легитимне ванправне и ванинституционалне. Парламенти то не могу, објективно, отклонити ма колико томе тежили. Није ни дјелотворно то спречавати.

То све више поприма обиљежја неке врсте правилности или и закономјерности. Ни у једном систему организације власти то се не може мимоићи. Ни Црна Гора то не може мимоићи, било да се определијели за предсједнички, било парламентарни модел.

У парламентарном систему влада је „еманација парламентарне већине” која јој „гледа кроз прсте”. Сем приликом избора и у поступку за изгласавање неповјерења, у свему осталом, надзор владе и њеног рада од парламента у парламентарном систему фактички се приближава надзору владе коју врши парламент у предсједничком систему. И у једном и у другом систему, умјесто равнотеже и узајамног ограничавања, догађа се да краће или дуже вријеме извршна власт има фактичку надмоћ.

Својим садржином и дејством процеси глобализације продукују широм свијета односе које одликује све већи утицај спреге ауторитарних економских и политичких структура, окупљених око групних интереса, на концептуално и укупно садржинско креирање одлука о државним и друштвеним питањима. Структура интересно себичних, који свакодневно дјелима потврђују да нијесу определијелени да примат дају егзистенцијалним интересима народа и државним интересима пред својим себичним интересима. Не ријетко, битне одлуке из дјелокруга органа власти те структуре стварно се креирају ван институција организације власти. Ванинституционално креиране, уносе се у органе власти, који их изгласавају и објављују. Томе се и у парламентарном и у предсједничком систему *прилагођава* средишња, чворишна тачка оба система — однос извршне и законодавне власти.

Пракса је кључно мјерило вредновања система. Ако се и када се стање мјери тим мјерилом, извјестан скуп и склоп разлика и у пракси у односима између легислативе и егзекутиве који постоји у остваривању два означена система, нема пресудну снагу која би определијелила да један од њих има предност у односу на други. Ниједан од њих, сам по себи, ни искључиво, ни доминантно пресудно, у реалном животу, не детерминише односе моћи законодавног и извршног органа власти. Мноштво је других утицаја на конституисање односа моћи између њих, од процеса глобализације, до „мјесних елемената”.

2. Друга чворишна тачка на којој се разликују, теоријски и моделски, два означена система јесте – положај и улога грађанина, цјелине народа у држави, у процесима вршења власти између два изборна периода.

Моделска и теоријска разлика даје предност парламентарном систему, који предвиђа и подразумијева да грађани, народ као цјелина, у једној држави, „преко својих изабраних парламенара држе власт у свјим рукама” и у временском периоду између избора. Да имају утицај и на доношење и садржину одлука које доноси власт, а које се битно тичу грађана, њихових интереса и услова живота у локалној животној заједници, у радној средини, у држави. Непосредан утицај на законодавну власт, а посредством ње, као народног представништа, и на извршну власт. То се сматра битном одредницом степена демократије³, остваривања зајамчених права и слобода појединца и свих облика друштвеног организовања.

Парламентарни систем ни у државама у којима се остварује дуго времена није обезбиједио оживотворење тог начела. Утицај грађана на власт у парламентарном систему фактички није битно већи, просјечно гледано, од утицаја грађана на власт у предсједничком систему. У свим државама, независно од система организације власти, смањује се утицај грађана на вршење власти између избора. Независно

³ Демократијом се означава „облик политичког и друштвеног уређења у коме велика већина грађана, ако не и сви грађани, може да учествује у одлучивању о оним друштвеним проблемима који се битно тичу њихових индивидуалних живота – на послу, у локалној заједници и у нацији – и у којима се разлика између елита и маса своди на најмању могућу мјеру” (Т. Б. Ботомир, *Елите и друштво*, Београд, 1967).

Гледано садржински, демократија је одредница за скуп и склоп моралних и демократских политичких начела, на њима заснованих и њима прожетих, начина размишљања и дјеловања.

од система организације власти, улога грађана се своди на бирање посланика. И на том подручју улога се смањује пропорционално како расте монопол политичких партија и њихових врхова на формирање посланичких изборних листа и на одабир посланика са тих листа.

Стварно стање је: оба система обезбјеђују народу улогу да бира законодавну власт на изборима. Ниједан начин дјеловања изабраног представништва народа и других органа власти – грађанину, народу као цјелини, у периодима између избора, не обезбјеђује да стварно утичу на обликовање концепције и садржине одлука од битног значаја за услове живота у локалној зајеници, радној средини, држави.

Реални живот пун је факата који дају за право једној списатељки (Ведрана Рудан) која је у свом литерарном тексту написала: „Такозвани мали људи, такозвани грађани, ... осим у холивудским филмовима, нијесу фактор који ишта може учинити за своје боље”.

У опасности је демократија, дакле, ако је мјера демократије, како је напријед написано, степен учешћа политичких грађана и њихових слободних облика организовања и дјеловања у процесима одлучивања о питањима битним за њихов живот.

Чињенице ипак дају за право да се констатује: парламентарни систем има више потенцијала од предсједничког за побољшање учешћа политичких грађана у одлучивању о питањима битним за њихов живот у локалној заједници живота, у радној средини, у држави.

Но, то не зависи само од система. Зависи и од грађана, народа.

Наиме, ако и док у некој држави или у државама постоји паланачко поданичко *пристајање* политичких грађана, институција цивилног друштва и других друштвених чинилаца да власт „ради по своме” – без обзира на то да ли је то пристајање резултат незаинтересованости, увјерења да власт ради и дјелује најбоље што може, револта због искуствено доказаног узалудног дјеловања са смјером да се утиче на обликовање концепције и садржине одлука и на благовременост њиховог доношења – ако и док постоје: извитопереност реда на скали друштвених вриједности, пасиван однос интелектуалаца према усмјерености политичких и послодавачких елита да разним облицима манипулативног дјеловања маргинализују улогу политичких грађана и сваког другог чиниоца изван врхова власти и врхова политичких партија у процесима одлучивања о државним пословима, усмјереност медија да своју позицију користе за пропаганду умјесто за информисање и са тим повезана стања и усмјерења – независно од тога који је систем организације

власти у односној држави или државама, неће у њима бити откљоњена маргинализација учешћа грађана у процесима доношења државних одлука битних за услове живота и дјеловања грађана.

И обратно.

Културно-политички, духовни и укупни миље у једној држави, усмјереност да права и слобода чине основ закона и да њихова садржина прожима садржину закона више него облик организације власти у њој, сам по себи, предодређује степен остваривања и остварености економских и укупних слобода и демократизација власти.

Монополи појединих партија или коалиција партија снажно у пракси изрођавају оба система. Изразитије парламентарни систем, али не безначајно ни предсједнички,

Та истина налаже ослобађање од некритичког, а нарочито глотрификујућег приступа моделима предсједничког и парламентарног система организације власти. Јер, на нивоу модела оба система су концептуално и институционално садржински обликовани прије дуже од два вијека. Свијет се од тада промијенио. Сада су друштвени процеси и тенденције са обиљежјима битно другачијим од оних прије дуже од два вијека. Другачија су и обиљежја стварности државе Црне Горе. Историјска, политичка, културолошка, социјално-менталитетска и укупна.

3. Врлина предсједничког система је што обезбјеђује стабилност вршења власти у већем степену од парламентарног. У њему се увијек зна ко ће вршити власт у изборном периоду. Та врлина, међутим, има и другу страну медаље – неповољну. Огледа се у томе што искључује могућност разрјешавања могућих конфликта између законодавне и извршне власти, који по неколико година могу трајати и производити кризу власти са низом негативних последица⁴.

Питање је, међутим, да ли је предсједнички систем ефикаснији и рационалнији. Тврдње да јесте, нијесу непорециво аргументоване. Ефикасност се доказује само временским мјерилом – брзином

⁴ Неизбројиви су докази постојања те његове мане. Најраспрострањеније се то илуструје широко познатим примјером кризе власти дуже од годину дана у САД настале конфликтом извршне и законодавне власти поводом ратификације Версајског уговора. Сенат је ускратио ратификацију уговора и тиме изазвао кризу власти. Предсједнички систем није пружио инструменте и механизме да се распусти Сенат, нити да „падне” Влада. Криза је трајала све док је на редовним изборима, нешто дуже од годину дана касније, изабран шеф државе који је имао потребну већину у представничком тијелу.

доношења одлука. Ефикасност се, међутим, не састоји само из брзине доношења одлука и не доказује се само тиме. Компоненте ефикасности, заједно са тим су још и два квалитета – квалитет садржине одлука и квалитет поступка њихове израде и доношења. За то се не исказују докази. Рационалност се доказује упоређивањем броја институција у одабраним државама предсједничког и парламентарног система, а не одговара се на питања: да ли је нерационалност у једној држави проузрокована конститутивним елементима парламентарног система, самима по себи, или недоследностима у његовом остваривању, или другим разлозима. У вези са овим ваља констатирати: парламентарни систем у Великој Британији није мање ефикасан или мање рационалан од предсједничког система у било којој држави. На крају крајева, конститутивни елементи парламентарног система не спречавају да се број министарстава сведе на мјеру која одговара потребама. На 10, 7, 5, или колико потребе захтијевају. Ни парламентарни систем не спречава већ подразумеива, да се, у његовим широким координатама, установи систем инструмената и средстава за осигуравање политичке одговорности старјешина органа и дисциплинске одговорности извршилаца послова за неефикасност рада у било којој од компоненти ефикасности – времена рјешавања проблема и оба квалитета. Не мање ефикасан систем инструмента и средстава од могућег у предсједничком систему.

Но, све да су непорециво тачне тврдње да предсједнички систем, сам по себи, обезбјеђује већи степен ефикасности и рационалности, то није једино што треба да определијели избор система организације власти.

Синтетички закључак: поједини елементи у архитектури конституената парламентарног система могу имати предност у односу на одговарајуће елементе предсједничког система. И обратно. Нема увјерљивих доказа да један од њих, као цјеловит систем, у односу на други, има предност. Да има предност свуда и увијек, универзално.

Ниједан од њих није имун на изрођавања и злоупотребе. Степен изрођавања и злоупотребе и једног и другог не зависи прије свега од система организације власти самог по себи, већ од много другог.

Њихово остваривање у пракси потврђује давно утврђено: свака власт тежи да се отјеловљује ауторитарно; „свака власт тежи да поквари, а апсолутна квари апсолутно” (Лорд Ацтон).

Креацији облика организације власти у новом уставу Црне Горе, дакле, најдјелотворније је прилазити са становишта циља и исто-

ријске ситуације у којој се налази Црна Гора у садашњости, укључујући и визију сада сагледиве будућности. То значи: конституционално обликовати систем организације власти у Црној Гори који јој најбоље одговара, ради чега треба комбиновати компатибилне врлине сваког познатог система у свијету. Систем који ће пружати шансе да вршење власти буде стабилно, ефикасно, рационално и по другим мјерилима квалитетно. Није дјелотворно полазити са становишта избора једног од два означена система, са прилазом или/или, иако се морају имати у виду врлине и мане оба система.

III

КАПАЦИТЕТ ДРЖАВЕ У САВРЕМЕНОСТИ

У савремености увећани су улога и значај слободног тржишта. Слободно тржиште постало је битан чинилац друштвених токова и развоја. Процеси глобализације ће их још више увећавати. То сазида друштвене околности битно другачије од оних прије два вијека када су концептуално и институционално обликовани парламентарни и предсједнички систем. Околности које, исторично посматрано, еволутивно мијењају позицију и улогу државе као чиниоца друштвених токова и развоја, капацитет државе који се огледа у обиму државне регулације друштвених односа, однос државе и тржишта, слободу предузетништва и много чега другог.

То је условило да капацитет државе, регулативни и принудни, у условима развијеног тржишта и његове улоге у друштвеном развоју, постане средишња и доминантна тема у новијој политичко-економској, политиколошко-социолошкој и правно-филозофској литератури широм свијета⁵. Тема која је потиснула, готово потпуно ис-

⁵ Видјети: Фредман Милтон, *Капитализам и слобода*, 1992, Загреб; Самјуел П. Хантингтон, *Трећи талас*, Загреб (Политичка култура) и Подгорица (ЦИД), 2004; Џозеф Е. Стиглиц, *Противречности глобализације*, Београд, 2001; Д. Хелд, *Демократија и глобални поредак*, Београд, 1997; Нуман Никлас, *Друштвени системи*, Нови Сад, 2001; Офе Клаус, *Модерност и држава*, Београд, 1999; Тили Чарлс, *Суочавање са друштвеном промјеном*, Београд, 1997; Персонс Талкот, *Модерна друштва*, Ниш, 1992; Линц Хуан и Степан Алфред, *Демократска транзиција и консолидација*, Београд, 1998; Хинсли Френсис, *Савременост*, Београд, 2001; Хелд Дејвид, *Демократија и глобални поредак*, Београд, 1997; Арон Ремон, *Демократија и тоталитаризам*, Нови Сад, 1997; Ђовани Сартори, *Демократија, шта је то?*, Подгорица, 2001; Збигњев Бжежински, *Велика шаховска табла*, Подгорица, 1999; Hannah Arendt, *Totalitarizam*, Zagreb, 1996. Michael Hardt i Antonio Negri, *Imperij*, Zagreb, 2003.

тиснула, теме о држави као чиниоцу отуђења, монополисти легалне принуде, о класном карактеру државе и друге са њима повезане теме, које су наглашено доминирале у истој врсти литературе у току XX вијека, све до његове посљедње трећине. Податак који казује да у овој области нема ванвременских тема.

У дијелу те литературе посљедњих деценија недавно истеклог вијека, однос државе и тржишта парадигматично се исказује формулом – „држава *contra* тржиште”, а капацитет регулативне и принудне улоге државе формулом – „*минимална држава*”, односно „*микро држава*” по преводу на наш језик у црногорској економској литератури. Формулама које категоријално исказују *теорију*, са неколико дистинктивних варијанти, чија је срж – гледано са аспекта теме ове научне расправе – сљедећа: слободна приватна иницијатива, тржишна утакмица и право на имовинску неједнакост – као логички продукт квалитета приватне иницијативе и конкурентности – императив су живота и развоја у савремености, полазиште, оквир и граничник за одређивање улоге и капацитета државе и за стварање економског и политичког поретка. Императив који одређује да је *држава потребна и корисна само тамо гдје појединци и њихове организоване институције, организације и асоцијације, не могу осигуравати правну и пословну сигурност, да јој нема мјеста гдје су они у стању сами бринути о томе*⁶, а да је држава дјелотворна „само онолико колико потпомаже економске учинке”. Дакле, „*решто*” државна регулатива – искључиво тамо и временски тада гдје и када економски чиниоци споразумом не могу осигурати правну и пословну сигурност! Прећуткује се казати било што о обавезама према друштву. Акценат је да тржиште регулише односе у економској сфери, али је и одређење да се тржишни односи имају проширити на све сфере друштвеног живота.

Позиција државе наглашено се одређује са четворо – *мора*.

Мора имати *само минималну регулативну улогу*.

Мора бити *јефтина*, да „више средстава буде на располагању предузетништву”.

Мора бити *јака* да „ефикасно обезбјеђује и штити својинска права и осигурава извршавање уговора”.

⁶ Видјети: Жарко Пуховски, „Држава” (у) *Лексикон темељних појмова политике*, Загреб, Школска књига, 1990, стр. 138.

Мора имати облик организације власти консеквентно изведен из *начела подјеле власти*.

Наилази се у тој литератури и на констатације „да демократија може угрозити економски развој тиме што дозвољава да притисак јавности која захтијева потрошњу одвуче на другу страну средства потребна за инвестиције” (Валтер Галенсон) и овој сличне.

Исказује се и захтјев да се „мора умањити улога синдиката и других интересних група изван предузетништва, вршити маргинализација или укидање колективизма било које врсте” и свих облика организованог утицаја којима се може спутавати предузетништво. Укључујући и оне облике организовања који у укупности чине структуру „цивилног друштва”⁷.

„Минимална држава”, односно „микро држава” у преводу у економској литератури у Црној Гори, дакле, појам је за концепт државе са регулативном функцијом тржишта у обиму који је потребан и минималном регулативном функцијом државе, само тамо гдје појединци и њихови облици организовања не могу осигурати правну и пословну сигурност. Која „минимално интервенише у сфе-

⁷ Појам „цивилно друштво” има своју теоријску и практичну страну. Појам цивилног друштва јавља се на Западу око половине XVIII вијека. Јавио се у оквиру расправа о путевима и начинима ограничавања власти, односима суверенитета народа и суверенитета државе, односа државне власти и индивидуалне слободе, односа државе и друштва. Изворно је одредница за „облике удруживања у оквиру политичке заједнице слободних грађана ради артикулација интереса и потреба грађана из њиховог индивидуалног, породичног и заједничког живота, њихових потреба везаних за рад, здравство, образовање заштиту околине и заједничког утицаја на одлучивање о тим питањима и другим о пословима заједнице”. Седамдесетих година недавно истеклог вијека, раправа о цивилном друштву на просторима средње и источне Европе једна је од најдискутованијих тема. У њима се исказују контроверзна становишта. У њима је све наглашеније казивање да политичке партије, ради осигуравања својих монопола у тумачењу што су интереси и потребе грађана, потискују и успостављање правог цивилног друштва и утичу да се не афирмишу идеје о њему. Још није, међутим, дата теоријска елаборација концепта „цивилног друштва”. Ипак, у расправама о односима држава–власт–грађанин–слобода–демократија, категорија „цивилно друштво” редовно је неизоставна. Видјети: Драгица Војиновић, *Појам цивилног друштва у савременом контексту*; Лино Вељак, *Цивилно друштво, распад Југославије и будућност Југоисточне Европе*, Загорка Голубовић, *Ауторитарно наслеђе и препреке за развој цивилног друштва и демократске политичке културе*, и других у књизи групе аутора чији је наслов: *Између ауторитаризма и демократије – Србија, Црна Гора, Хрватска*, II књига, *Цивилно друштво и политичка култура*, ЦЕДЕТ, Београд, 2004.

ре предузетништва”. Али, држава јака за „ефикасно обезбјеђење и заштиту својинских права и осигуравање извршавања уговора”.

Компонента тог концепта је и умањивање улоге синдиката и свих других облика организовања у друштву.

Акценти ове теорије мање се наглашавају након објављивања књиге Џозефа Е. Стиглица *Противречности глобализације*⁸, чија је једна од битних порука да повезивање свјетских и националних економских моћника и њихова трка за профитом, доноси „велику опасност од грабљивих руку”. Али, иако се мање наглашавају у теорији, у животу их фаворизују са несмањеном упорношћу економски моћници. Како економски моћници у свјетским размјерама, тако и економски моћници у локалним размјерама. Добијају и присталице у државама „гладним” иностраног капитала.

Ова теорија полази од класичних либералних начела из времена либералног капитализма у XIX вијеку. Посљедњих деценија недавно истеклог вијека, ова теорија је доживјела ренесансу и функционализована је за успостављање односа са пресудно одлучујућом регулативном улогом тржишта у економској сфери, све више и у другим сферама друштвеног дјеловања и против теорије „партиципативне демократије”.

Резултати изучавања стварности казују да су три одређења, три захтјева ове теорије, императив стварности и развоја:

1. Правно утврдити, уставно и законски, рјешења која ће:

а) онемогућити Левијатанско разграновање државног механизма и мегаломанске амбиције државног апарата да свеобухватно и у свим областима регулише друштвене односе и обезбиједити рационално обликовање државног механизма, по мјери „услова и реалности на пољу примјене” (Никола Танзе); држава велике администрације, која није и сразмјери са економском моћи државе, није цивилизацијска вриједност, нити пут у просперитет у будућности;

б) обезбјеђивати функционалност и ефикасност државног механизма.

2. Уставно прописати обавезу државе да ствара што је могуће повољније опште услове за слободу предузетничке иницијативе, да подстиче предузетништво и утиче највише што може на постизање што бољих економских ефеката.

⁸ Џозеф Е. Стиглиц, *Противречности глобализације*, Београд, 2001.

3. Правно утврдити обавезу и одговорност државе да ефикасно штити својинска права и *принудно* извршавање уговора; установити механизме и инструменте чијим функционализовањем се то обезбјеђује.

Прогресивно је инсистирање теорије „минималне државе”, односно „микро државе” да се ово троје осигура. Настојање да се ово троје оствари што је могуће боље, мора се и имати у виду приликом обликовања државног устројства државе Црне Горе. Обликовање система организације власти о томе мора водити рачуна и све троје уважавати колико се објективно највише може.

Ово што је императив стварности може се, приближно једнако, остваривати и у парламентарном и у предсједничком систему. У свим њиховим познатим варијантама. То не предодређује облик организације власти сам по себи.

Могу се постићи рационалност и ефикасност и без усвајања концепта „микро државе”. Рационалност и ефикасност нијесу ни кључна одредница суштине и циља тог концепта и његовог разликовања од других концепата државе. Јер, и други концепти државе подразумевају рационалност и ефикасност.

Међутим, резултати изучавања стварности не потврђују реалност, ни дјелотворност, у *ововременој историјској ситуацији*, оријентацију других дјелова садржине теорије „минималне државе”, односно „микро државе”. Нити да ти други дјелови теорије имају снагу да пресудно опредјељују облик организације власти. Више упућују да су ти други дјелови садржине означене теорије израз интереса економских моћника и у њиховом интересу коришћења прилика које пружа савремена технологија за стварање тржишта без граница.

Аргументацију за овдје казано систематизујем у 5 тачака.

1. Држава је дужна да обезбјеђује *хармонизацију и усклађени развој свих области друштвеног живота*. Одговорна је за то. То је и услов здравог развоја. Та социјална функција битан је елемент сврхе и смисла и настајања и постојања државе и њене активности.

Усклађеност и хармонизација развоја свих области јесте и императив развојног успона и економије.

Развој ниједне друштвене области не може се осигурати без развојног успона економије, слободне предузетничке иницијативе и развијеног тржишта. За укупни друштвени развојни успон *тр-*

жиште и тржишни односи имају значајну улогу. Свакодневну и стратешко развојну. То се мора уважавати. Зато је друштвено потребна максимално могућа слобода предузетничких иницијатива и предузетништва. У том циљу је потребно њихово ослобађање од сваке друштвено непотребне државне регулативе. Од сваке тенденције тзв. „робусног” капацитета државног интервенисања у економске односе. То не може бити спорно.

Али, једно је то, а друго је обезбјеђивање друштвено здравих односа и понашања у тржишним односима и да ли је тржиште усмјерено и способно да само, уз „минималну” државну регулативу, „решито регулативу”, обезбјеђује усклађен и хармоничан развој свих друштвених области, остваривање друштвено неопходне солидарности, безбједносних и других потреба друштва. То је нужно раздвојити.

Живот свакодневно продукује обиље доказа који не дају потврдан одговор на упитност исказану у претходном пасусу. Продукује обиље доказа да је економским моћницима, наднационалним и оним којих има у свакој друштвеној средини, њихов луксуз важнији од етике и људске солидарности, да их стална трка за што већим профитом за себе, као кључни мотив и циљ њиховог дјеловања, одвраћа да се, без правних регула државе, придржавају правила друштвено здравих тржишних односа, да у складу са висином профита који остварују – уз обезбјеђење репродукције свог иметка и људски веома удобних услова свог живота и живота својих породица – придоносе рјешавању егзистенцијалних потреба друштва и државе и невоља других. И обиље доказа да је тржишно свакодневље, и са постојећим обимом државних регула, не мало инфичирано штетним вирусима и разним моћничким нитковлацима, појавама веома проблематичним, како са становишта система друштвених вриједности, свеукупног друштвеног развоја, тако и са становишта друштвеног морала.

Аргументи који то доказују не дају ни основ да се о улози државе, њеном капацитету, регулативном и принудном, закључује само слиједом логике тржишта, само слиједом интереса и потреба економије, иако је то обоје врло значајно и не смије се минимизирати, а још мање занемаривати када се размишља и одлучује о капацитету државе. Поготову не даје основ за то да се само из садржине и циљева тржишних и чисто економских потреба и односа изводе закључци о друштвеној неопходности обима државне регулати-

ве. Поготово не да се то чини *искључиво* на основу прорачуна који обим државне регулативе осигурава да економски моћници *за себе* остварују највећу стопу профита. Јер, са њиховог становишта логично је и природно да је за њих најпогодније и најповољније да буде не само „минимум” него и мање од тога државне регулативе.

Друштвени је императив да се укупни профит у тржишним односима остварује на друштвено здрав начин, без шпекулативних и ненормалних изабљивања економски слабијих, уз поштовање људских права и слобода, бар са елементарним садржајима демократске политичке културе, и да дио тог профита – *чији обим не смије зависити само од споразума и добре воље предузетника и других економских моћника* зато што их трка за профитом чини себичним – мора бити усмјерен за развој других ванекономских друштвених области и других друштвених потреба. Тај друштвени императив не допушта да усклађеност и хармонизација развоја економије и других друштвених области *пресудно* зависе од споразума и воља актера у економској сфери и тржишним односима. То не би било ни у складу са сврхом и смислом настанка и постојања државе.

Одговорност државе за хармонични и усклађени развој свих друштвених области не може се ни приватизовати, ни подредити вољи и споразумима економских моћника. То је императив савремености.

Наравно, улога и обавеза државе у савремености јесте да ствара опште услове повољне за размах слободне иницијативе и слободног предузетништва, свеукупни амбијент повољан за развој тржишних односа и здраве пословне конкуренције. Али, не мањег значаја је и њена улога и обавеза да осигурава услове за уздизање општег друштвеног стандарда, унапређивање образовања, здравства, културе. Да осигурава сигурност лица и имовине, друштвену стабилност, успоставља демократске облике процеса припремања и доношења одлука о друштвеним пословима и осигурава услове за њихово успјешно функционисање. Да осигурава развојни успон капиталне инфраструктуре, очување животне средине, и много другог.

Ништа од тога није супротно интересима економије. Напротив, све то је услов бржег економског успона.

Када је тако, императив је да држава има онај обим регулативне улоге, у сфери економије и у другим областима, који ће обезбједити да држава може остваривати своју улогу и обавезе тако да

све то обезбјеђује у границама свеукупних друштвених могућности. Граница обима државне регулативе мора бити реално одређена, у свакој етапи развоја, тако да се, на једној страни, спријечи експанзија државне регулативе свуда и увијек гдје се и када се процеси могу аутономно рјешавати без штете за свеукупни складан развој, за права грађана, за системе друштвених вриједности и редосљеде на њиховим листама, а на другој страни, да се држави не одузме могућност да изврши улогу и обавезе њој намијењене. У условима нездравих појава на тржишту, када једни немају ништа, а други не знају што имају, када богатство и материјални интереси заслепљују и оне који га имају и оне који зависе од богатства другог, када се све може занемарити осим интереса, то није граница коју подразумева теорија „минималне државе” односно „микро државе”, са „решито” државном регулативом. То јест, граница капацитета регулативне улоге државе у сфери економије, као и у другим областима, сведена само на оно о чему се нијесу споразумјели појединци актери у економији и њихови облици организовања. Јер та граница не може осигурати складан и хармоничан развој у свим друштвеним областима.

Нужна је, разумно уставно одређена граница изнад „минимума” и без условљавања да „нема споразума”. Поготову што та граница државну регулативу условљава и постојањем доказа да се економски актери о нечему нијесу споразумјели.

Уставно одређење тих граница може бити и оквирно, са правом и обавезом државе да обим државне регулативе може сужавати или проширивати зависно од тенденција у тржишним односима и доминације регуларних или шпекулативних понашања актера економских односа.

2. Историја и савременост казују да обим регулативне улоге државе, сам по себи, није ни пресудан за економски и укупни развој. Има држава које су се успјешно и натпросјечно развијале, економски и укупно, а које су у пракси имале обимни и натпросјечни обим државне регулативе у периодима у којима су имале такав развојни успон, као што има држава са спорим развојним успоном, а које су у односним временским периодима имале минималан обим државне регулативе, око граница које одређује теорија „минималне државе”, односно „микро државе”⁹.

⁹ V. Th. Ertman, *Birth of the Leviantan*, Cambridge, 1997.

Наравно, ово не имплицира дјелотворност екстремног и неразумног уплитања државе у економске односе. Уплитање које фактички спутава предузетничке иницијативе и природни, лично и друштвено дјелотворни ток тржишних односа.

3. Нема примјера ни у историји, ни у савремености, квалитетног и пословно здравог каналисања и осигуравања тржишних односа само аутономном регулативом унутар економске сфере, само споразумима економских актера, са постојањем државне регулативе „само о ономе о чему се они нијесу споразумјели”. Са „решто” државном регулативом. Напротив, пракса обиљем аргумента доказује да без знатног обима регулативног *штићења* државном регулативом, угрожени су слобода и права бројних од злоупотребе слободе малобројних. Да се друштвено дјелотворни и стабилно уређени тржишни односи, друштвено дјелотворни тржишни поредак, може створити и одржавати само помоћу активног ауторитета регулативно и поуздано дјелујуће државе у економској сфери. Помоћу њене регулативе у обиму који спречава настајање и осигурава сузбијање монопола, свих врста шпекулативног дјеловања, спречавање избјегавања обавеза према друштвеној заједници, утврђивања права и обавеза значајних за јавни поредак. Ауторитета са дјеловањем у уставно разумно омеђеним границама и са демократским обликом одлучивања, који даје довољно простора за утицајну партиципацију актера и из економске сфере и из других друштвених области. Ауторитета кога неће одликовати алхемијска коегзистенција нормативно фиксираних демократских начела о уставном ограничењу власти, а у стварном животу доминација импровизоване арбитрности.

Савремена реалност и не казује да је факат, да је чињеница, да је „држава *contra* тржиште”, да је то универзално стање и важеће начело живота, што је смисао те парадигматичне формуле у теорији „минималне државе” односно „макро државе”. Крутим, дихотомним размишљањима „држава *contra* тржиште” више се исказује оријентација ка дистрибуцији својине него за стварање природних и логичних односа између та два ентитета који постоје на истом простору, у исто вријеме, без могућности да нестане један од њих, бар у савремености.

Држава и тржиште нијесу у односу искључивости. И у новом уставу Црне Горе морају се ставити у недихотомни однос.

Уосталом, ни природа тржишта не може да почива на односима доминације и апсолутизације било чијих права или потреба. И у тржишним односима слобода је и одговорност, уколико је слобода.

4. Нема увјерљивих доказа, ни у теорији, ни у искуству систематизованом и научно обрађеном у литератури да је држава јака и да може бити јака да успјешно осигурава и штити *свачија* својинска права и принудно извршавање уговора ако је успостављења и функционише како пројектује теорија „минималне државе” односно „микро државе”.

Историја и логика тржишта казују да, у условима када споразуми и неспоразуми актера у трци за профитом на тржишту постављају инфраструктуру, правила понашања и рјешавања спорова о правима, неотклоњиво је стварање амбијента у коме је ослабљен укупни ауторитет државе, а да у њој задобијају доминацију економски најмоћнији, најбогатији. На макроравни и у свакој животној заједници. Амбијент у коме су актери са немјерљиво високо неједнаком укупном моћи и у коме само економски моћнији могу имати извјесност да су им заштићена својинска права и извршавање уговорних одредница корисних за њих. Амбијент у коме ће и држава бити условљена споразумима економских актера, чију садржину у тржишним односима диктирају моћнији, богатији, и присиљена да своју улогу остварује штитећи претежно слободе и уговорна права имућнијих, богатијих.

Само држава која има легитимитет да својим прописима у друштвено-развојно оптималној мјери успоставља правну инфраструктуру за токове у цијелој економској сфери, да онемогућава и сузбија монополе, да прописује правила оптимална не само за економски најмоћније, за актере натпросјечне економске моћи, него и за актере високо неједнаке економске моћи, за обезбјеђивање складног и хармоничног развоја свих друштвених области, може бити јака да осигурава заштиту својинских права *свих* и извршавање уговорних обавеза од стране *свих* уговорача. Само тада може обезбјеђивати да слободу имају *сви*, а не само моћни и богати.

5. Нема поузданог основа претпоставци мудрости и непогрешивости државног ансамбла. Чак и ако је састављен од припадника елите зналаца. Ни претпоставци постојања *искључиво* добрих намјера и чињења тог ансамбла. Зато је разуман и оправдан захтјев теорије „минималне државе” односно „микро државе” да се поставе границе капацитета државе. Да се спречава ауторитарно вршење државне власти које ограничава слободу појединца и друштва.

Нема, међутим, ни основа претпоставци о постојању бриге монополско-картелског експанзионизма, који све више диктира стање у економској сфери, за складни и хармонични развој свих друштвених области, за државне обавезе и интересе, за рјешавање невоља других. Нити претпоставци да постоји њихово опредјељење да то осигуравају. Напротив, свакодневно се испољавају докази за супротно.

Између економски моћних и немјерљиво са њима економски неједанких, нема равнотеже интереса. У тим условима, ни у економској сфери не може се само аутономно успоставити стабилно уређење поредак. Нема равнотеже интереса ни између економије и других друштвених области. А гдје нема равнотеже интереса, живот то казује, нема могућности да се аутономно успостављају складно и хармонично дјеловање. Искуство из функционисања познатих самоуправних интересних заједница, то је потврдило. То казује да нема поузданих доказа да послодавци, предузетници, финансијери и други економски чиниоци – који се природно и логично руководе интересом да *за себе* остваре што већи профит – одсуство државне регулативе изнад од њих одређеног „минимума“ неће користити и на штету државних интереса, егзистенцијалних интереса народа, економски немоћних, складног и хармоничног развоја друштвених дјелатности. Тих доказа нема, а свакодневно се гомилају докази постојања Стиглицевих „опасних грабежних руку“ и да богати ушущкани у луксузна задовољства, не маре за етику, за солидарност, за невоље других, за државне интересе, за истину.

Зато је нужна регулативна улога државе изнад равни „минимума“ који одређује теорија о „минималној држави“ односно „микро држави“. Не, наравно, мамутски схваћена улога.

Интеракција садржине констатованог у претходних пет тачака и синергетска снага тих садржина поуздан су основ да се закључи: *није опасност само од превелике и неконтролисане моћи политичке класе, већ и од себичних картелско-монополских слојева у свакој друштвеној средини. Развој друштва налаже да се ни њима не може препустити да само од њих или доминантно од њих зависи осигуравање егзистенцијалних интереса народа, државних интереса, складан и хармоничан развој свих друштвених области. Налаже да се не прихвати концепт државе који би обезбјеђивао да са њом стварно управља монополско-картелски слој, састављен од иностраних и домаћих богаташа,*

чији припадници не би вршили државне функције али би имали положај са снагом која би носиоце државних функција фактички стављала у положај да раде онако како би диктирао тај слој – а што је, у крајњем, суштина захтјева концепта „микро државе”. *Нужан је капацитет регулативне улоге државе до друштвено неопходне и истовремено довољне границе која омогућава да се обезбјеђује правна сигурност и заштита права свакога, стабилност, складан и хармоничан развојни успон у свим друштвеним областима и извршавање других обавеза државе.* Та граница је, без сумње, изнад „минимума” који пројектује теорија „минималне државе” односно „микро државе”. Условљена је природним друштвеним односима. Дјелотворна је и за економију. Јер, без тога нема стабилности и развојне извјесности ни у економији. Тако одређен обим државне регулативе и не досеже да ограничава предузетничку иницијативу сваког појединца, већ само оних појединаца који својим картелско-монополским позицијама и егоистичким интересима угрожавају слободу и здраве односе у друштву. У функцији је, дакле, слободе бројних од егоизма малобројних. Разумно одређена и изнад „минимума”, та граница може да осигурава слободу предузетничке иницијативе и предузетништва, слободу сваког облика стваралаштва, са истовременим давањем простора држави да својом регулацијом дјелотворно за све каналише токове и у економској сфери тако да се спречавају и отклањају злоупотребе зајамчене слободе на штету других, егзистенцијалних интереса народа, државних интереса. Подразумијева се да се обим регулативне улоге државе у тим границама може смањивати или повећавати зависно од токова и тенденција у тржишним односима, у цјелини економске сфере, раста или смањивања потреба у другим друштвеним сферама и безбједносних потреба државе и унутар ње.

На крају крајева, подсјећам: капацитет регулативне улоге државе ни класична економска теорија не своди на „решто”, нити „јакост” државе своди на заштиту својинских права и обезбјеђивање принудног извршавања уговора. То се чита и из дјела Адама Смита, ако се читају пажљиво и без уобичајених либералистичких претјеривања у интерпретацији његових мисли.

Другачије речено, као што је нужно ограничити капацитет државе, регулативни и принудни, нужно је државном регулативом односа и у економској сфери успостављати препреке да се слобода предузетничке иницијативе и предузетништва не изрођава и

не злоупотребава на штету људског достојанства, истине, заједнице, пословног морала, друштвене етике.

Са становишта теме ове научне расправе, закључак је: уставно ограничење регулативне и принудне улоге државе може се на идентичан начин регулисати и са установљењем парламентарног или предсједничког система. Зато теорија о „минималној држави” односно „микро држави” нема пресудан значај за избор облика организације власти. Њено аналитичко и рашчлањено анализирање, међутим, неопходно је за профилисање карактера државе Црне Горе у њеном новом уставу. То је разлог овом дијелу мог казивања у овој научној раправи.

IV

САДАШЊА ВАРИЈАНТА ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА У ЦРНОЈ ГОРИ НЕ ЗАДОВОЉАВА

Садашња варијанта парламентарног система у Црној Гори, како је нормативно (уставно, законима и пословнички) обликована и како функционише у пракси већ 13 година, не даје задовољавајуће ефекте.

Функционисање сваког система, свуда и увијек, у Црној Гори такође, има своју дистинктивну логику и операциону аутономију у односу на нормативна одређења. Више или мање одступа од прописаног. Тематика ове научне расправе, међутим, не захтијева да се посебно и раздвојено презентира што је у незадовољавајућем продукт само нормативног, а што само функционисања. Презентираће се скупно што је незадовољавајуће, с тим што ће се само на појединим мјестима казати како систем функционише у пракси, чиме се указује да су са тим повезани незадовољавајући ефекти доминантно продукт функционисања.

Незадовољавајуће се огледа, сумарно говорећи, у томе што у остваривању парламентарног система у реалном животу у Црној Гори нијесу постигнути потребни и могући нивои функционалности, ефикасности, рационалности, демократичности. Законодавни и уставни пореци нијесу усклађени. Само у неким сегментима поретка Црна Гора функционише као правна држава, али ни у њима не досљедно и истрајно. Нијесу на завидни ниво издигнути уставност и законитост. У управно-извршним структурама и стручним службама не доминира професионализам. Нема ни одлучне усмје-

рености да професионализам у њима задоминира. А гдје нема професионализма, нема ни стваралачких домета, ни ефикасности. Професионалци нијесу на цијени и када су у радном односу у управно-извршним структурама. На већој цијени су припадност и инострани кадрови.

Односи између законодавне и извршне власти нијесу испуњени есенцијалном садржином правила парламентарног система као модела организације власти.

Не остварује се у пунијој мјери ни врховни принцип, аксиоматско начело, на којем почива парламентарни систем – да народ путем слободно изабраног представништва народа, Скупштине Републике Црне Горе, и политичке одговорности посланика народу, и у релативно дугим временским периодима између избора, остварује уставно зајамчени народни суверенитет. Са гледишта демократског и културног напретка човјечанства, сматра се да једна држава заостаје у развоју ако у њој власт не потиче из народа и ако народ путем својих изабраника, механизма цивилног друштва, слободних медија и на друге начине, и у временским периодима између избора, нема уплив на садржину и благовременост доношења одлука од битног значаја за грађане у локалној заједници живота, у радној средини, у држави.

Суштина парламентарног система предвиђа и подразумева да у вршењу власти доминирају принципи, правила, институције, а не групе, појединци, врхови политичких партија и њихови лидери. То се такође не остварује ни приближно.

Није то ни посљедица демократије, ни пут у демократију, ефикасност, рационалност.

Ове сумарне и суморне констатације илуструјем са неколико података из резултата анализе дјеловања двије кључне институције садашње варијанте парламентарног система у Црној Гори.

1. Скупштине Републике Црне Горе, црногорском парламенту, установљеним парламентарним системом утврђена је улога и обавеза да – *државотворно ствара и дјелује и да тиме, као средишњи орган у институционалној архитектоници парламентарног система, ствара услове да сви други дјелови система функционишу на начин примјерен парламентарном систему*. Да ствара и дјелује прије свега на два начина. а) Да благовремено припрема доношење и да доноси законе којима ће све цјеловитије уређивати цјелокупни живот у Црној Гори на бази поштовања права и слобода

личности и одговорности власти за законито вршење послова. Да законима развојно уређује односе: грађанин и држава; грађанин и други грађани; вршење власти у складу са интересима, политичком вољом и опредјељењима народа, цијелог или већине; да законима ствара правну основу и правни оквир, механизме, институције и друге услове потребне да грађани благовремено, што потпуније и са мање препрека могу остваривати своја права, економске и друге слободе. То је све исказано и одредницом – законодавни орган. б) Да врши дјелотворни надзор над радом Владе, а преко ње и над управном влашћу. Надзор са сврхом успјешнијег остваривања интереса народа, државних интереса, права и слобода грађана, а не са смјером хијерархијског надгорњавања или спутавања оперативно-радног дјеловања тих грана власти. То подразумијева и право Скупштине да од Владе тражи да обустави своја чињења и усмјерења када оцијени да она воде „низ брдо”, али и да то чини на начин и у мјери која не повређује уставно утврђену подјелу компетенција и обострану радну и функционалну самосталност.

Парламентарни систем обавезује Скупштину да у свом дјеловању кроз ова два и све друге облике свога рада на поуздан начин истражује, сазнаје и идентификује државне интересе, жеље, хтјења и опредјељења народа или већине народа, и да слиједећи њих, обликује концепцију и садржину закона које доноси, односно смјер надзора и одлука које доноси у тој области. Она је у парламентарном систему одговорна и за то.

Успостављање парламента као и сваке друге државне институције нигдје у свијету, па ни у Црној Гори, не доноси ефекте као када се посади нека воћка. Посађено стабло воћке расте и даје плодове својствене тој врсти воћке. Не може бити другачије. У свим фазама развоја – воћка даје плодове одређене врсте. Са парламентом и другим државним институцијама, другачије је. Парламент у реалности није оно што је правно успостављено већ оно, само то, *што је конкретна садржина његовог унутрашњег живота, који се састоји искључиво из посланичке активности*. То важи и за друге институције.

У протеклом периоду, Скупштина Републике Црне Горе, међутим, за извршење ових својих парламентарних обавеза ангажовала је далеко мање своје креације, енергије, времена, од ангажовања за исцрпљујуће, нерационалне и за сваког заморне и одбојне расправе, о питањима изван домета предлога о којима се одлучује,

за остваривање заједничких и општих интереса недјелотворне. Недјелотворне зато што се исте ствари понављају годинама, а ништа не мијењају. Расправе политички ривалског и пропагандног карактера, испуњене политичком борбом за превласт, политичким сукобима и обрачунима, каткада, али не тако ријетко да би се могло прећутати, и блаћењем политичких противника. Расправе у којима су пресудно важни партијско-политички интереси и опредјељења и лично доказивање вјерности тим интересима и опредјељењима. Расправе које су на моменте више егзотичне, у значењу бизарне, него што су државотворне. У којима се припадници других партија не доживљавају као чиниоци који допуњавају слику сложене и противречне стварности, већ као непријатељи. У којима се на резултате чињења политичког противника све гледа из „црног угла”, иако је стварност, увијек и свуда, вишеслојна и у сталним промјенама. А знано је: „Никада у политичким борбама, као ни у рату, свјетлост или тама не могу бити само на једној страни” (Берђајев). У којима постоји само *за* и *против*. Само моја истина и неистина противника. Чиме се бројне могућности избора рјешења своде само на двије, а љубав за истину замјењује вољом за моћ и превласт. И занемарује да у реалности између два пола увијек има више вјероватних, разумних и корисних путева да се заједнички дође то рјешења. Чак и када се изнесу чињенице које несумњиво доказују супротно, истрајава се на неутемељеним тврдњама, са упињањем да се јавном мњењу натури своја верзија, па ако се успије добро је, а ако се не успије, не сматра се губитком.

Расправе о предлозима закона такође су издашно оптерећене ривалско-пропагандним садржајима, који се ни у чему не додирују са садржином пројекта закона на дневном реду, умјесто да се све знање, енергија и вријеме употребе за побољшање садржине пројекта закона.

Оцјењивано мјерилом садржине претежног дијела њеног рада, Скупштина је више политичко-страначки расправни клуб него у правом смислу државотворни орган.

Пословничка одређења, садржински дефицитарна средствима и инструментима за спречавање нерационалних и државотворно недјелотворних казивања, и одсуство одлучности да се досљедно примјењују недовољна али ипак корисна пословничка постојећа одређења, не могу отклонити такву усмјереност Скупштине и такве токове у њој.

Сукоби који се одвијају на засједањима Скупштине, не продукују само тензије, неслогу, унутар ње саме. Не онеспособљавају само њу да се исказује као државотворни орган првог реда. Тензије се стварају и у односима са Владом. Исијавају штетне вирусе и у политичко свакодневље на читавом терену Црне Горе, што је смјер несагласан са начелима и циљевима парламентаризма.

Далеко је таква усмјереност од парламентарне зрелости. Напротив, то је смјер којим Скупштина сама себи урушава ауторитет и државотворну улогу.

Констатована усмјереност у раду и дефицитарно пословничко уређење, нијесу продукт парламентарне демократије, нити су пут ка њој.

У конкретизацији констатујем још два резултата изучавања.

а) Посланици припадници појединих политичких партија на скупштинским засједањима *саопштавају монизам, унисоност, страначког мишљења. Репродукују* ставове, опредјељења, интересе утврђене од вођстава њихових партија. Тако исказују да су представници партија, њихових интереса и опредјељења, а не представници народа и њихових интереса. Свака групација посланика припадника једне партије, интересе и опредјељења вођства своје партије проглашава за заједничке, опште или државне интересе и на њима инсистира до искључивости. Без спремности и опредјељености да сви, у толерантном и аргументованом дијалогу, из мноштва елемената стварности и парцијалних интереса, заједнички искристилишу што је заједнички, општи, државни интерес и да то уграде у своја опредјељења и одлуке. На прсте се могу набројити изузеци сагласности о томе што је, у датом моменту, заједнички интерес.

б) Посланици се и опредјељују и гласају по критеријуму партијске припадности. Ни изузетно се не остварује есенцијални парламентарни принцип да се „посланик опредјељује и гласа по сопственом увјерењу”. Принцип који је и изричито фиксиран у Уставу Републике Црне Горе (чл. 77, став 2).

Радну умјереност Скупштине Црне Горе, црногорског парламента, у садашњости, дакле, карактерише двоје. Прво, *пресудан утицај* вођстава политичких партија. *Оних који нијесу уставни носиоци власти.* Пресуднији, много пресуднији, од оног који може бити у складу са есенцијалним начелима парламентарног система. Утицај не политичких партија као цјелина, њиховог чланства, већ партијских вођстава којима је врховни интерес – власт. Свеједно је

да ли је у питању освајање или задржавање власти. Друго, маргинализовани или готово отклоњени утицај народа. *Оног чиниоца који је уставни носилац власти.*

Право значење, смисао и консеквенце тога казује чињеница да су политичке партије свуда у свијету, по дефиницији, *носиоци партиципалних интереса*. То казује и њихова одредница – партија (part – дио). Сабрано искуство обрађено у литератури, које се свакодневно потврђује резултатима систематског праћења стања, казује да вођства партија нијесу, у правилу, само прости протагонисти партиципалних интереса, већ ауторитарно позициониране интересно-сегментно дјелујуће групације.

Из тога слиједе двије битне констатације: а) законодавни орган садашње варијанте парламентарног система у Црној Гори, Скупштина, *радно* је искоријењен из основе одређене јој парламентарним системом, и б) *њена праксом успостављена институционална радна матрица је – постојећи партијски систем*. Персонално је састављена од представника политичких партија са унутрашњом хијерархијском организацијом, чија су ауторитарна вођства одлучујућа моторна снага функционисања Скупштине, концептуалног и конкретног садржинског усмјерења њеног рада; такав какав је. Пун ауторитарности и сукобљених оријентација, укључујући и оне оријентације које се директно тичу будућности државе.

Тиме партијски систем, фактички систем вођстава политичких партија, постаје основа и матрица и државног живота државе Црне Горе. Основа и матрица која доминантно обликује и форму државе! Матрица која носи усмјереност да грађанина, као полазишта и темеља система, замијени колективистички дух политичких партија; да мноштвеност политичких и интересних плурализма, замијени доминација плурализма монопола вођстава парламентарних политичких партија. Монопола који су задобили чак такву позицију да њихов консензус, како и наша пракса казује, има надуставну снагу!?!; да правну државу, замијени партијска држава, било једне партије, било коалиције партија.

Све то је супротно општем духу народног суверенитета и есенцијалним циљевима парламентаризма.

Гдје год се то десило и када год се то десило у свијету, то је штетило кохерентности државе. Штетило је демократији и деформисало је остваривање начела парламентаризма.

Приказано стање у свјетлости парламентарних начела и разумно судећи, намеће питање: колико Скупштина у садашњости дјелује као право народно представништво а колико је постала средство у рукама ауторитарно организованих и интересно супротстављених себичних вођстава политичких партија?

У констатованом налазе се и разлози што начела парламентарног система до сада нијесу ни укоријењена у реални живот у Црној Гори.

Са свих тих видика гледано, приказана усмјереност у раду Скупштине Републике Црне Горе у протеклом периоду – истина обавезује да се употребе и непријатне констатације – изрођавање је и разарање средишног органа институционалне архитектуре парламентаризма. А када се изрођава и разара тај орган, у било којој држави и било када, подрива се читав систем организације власти у односној држави и велико је слабљење државе.

Казано није, наравно, ни негирање, ни минимизирање важне улоге политичких партија у парламентарном систему. Напротив, уважавање је тога. Казано је само констатовање фактичког стања које *суштински одудара* од оне улоге коју парламентарни систем намјењује политичким партијама. Улоге коју парламентарни систем *лоцира на подручје односа гласачи – партија у фазама избора*. У фазама конституисања персоналног састава представништва народа, Скупштине Црне Горе. Улоге коју остварује изборним стратегијама. Артикулисањем у тим стратегијама одређених друштвених интереса и оријентација и знања о путевима како они да се остварују и остваре. И повезивањем различитих актера друштва око артикулисаних оријентација у тим стратегијама.

Искуствено је очигледно: партијама је и у избору оријентација врховни интерес – освајање или опстајање на власти.

Начела парламентаризма опредјељују да партије којима је изборни резултат определијелио позицију мањине, до нових изборних стратегија, немају легитимитет да у расправама и доношењу одлука у парламенту игноришу већинско опредјељење грађана исказано већинским опредјељењем на изборима, да дјелују против опредјељења већине народа. Опредјељују да имају легитимитет за троје: да спречавају могуће тенденције изборне већине да изиграва већинско опредјељење народа, да у координатама већинског опредјељења настоји у скупштинске одлуке уградити и одговарајуће компатибилне интересе изборне мањине и да на та два начина ствара-

ју повољну чињеничну основу за нову изборну стратегију. На тај начин, без сумње, партијски систем битно утиче на смјер дјеловања државе, а посредно преко тога и на њену форму. То јесте више од улоге коју партије у парламентарном ситему остварују путем система изборних стратегија. Али, није супротно начелима парламентаризма.

Комплекс односа између партијског система и државе у Црној Гори, по много чему судећи, ургентна је тема за научну расправу.

2. У Влади је концентрисано вршење укупне ефективне власти која се остварује у свакодневици. Влада врши послове, изузев послова у фази разматрања предлога закона, *радно* осамостаљено од Скупштине. У не малој мјери обоје је посљедица приказане усмјерености рада Скупштине. На то утиче, такође у не малој мјери, чињеница да у веома разуђеној и интезивној комуникацији са иностраним чиниоцима у рјешавању економских, политичких, правних и других питања, међународни чиниоци Владу траже за партнера, што је, у садејству са уставним овлашћењем да утврђује и води политику, фактички ставља у положај да те послове врши без комуникације са Скупштином.

Констатованим чињеницама и укупним резултатима рада Владе, ма колико да у њима може бити и промашаја, може се објаснити и правдати начин рада Владе. Системски парламентарно гледано, то је, међутим, недоследно остваривање начела парламентаризма.

Изостаје и вршење парламентарним системом одређеног задатка Скупштине да са Владом остварује дјелотворну радну комуникацију, да над њеним усмјерењима и радом врши дјелотворни надзор. Опозициона групација, у описаним расправама, континуирано рад и резултате Владе оцјењује у свему „црно”, да црње не може бити. Без зрнциета другачијег. Спори јој и добре намјере и циљеве. Сумњичи је и у равни морала. Често је и ружно квалификује. Оштро је осуђује и за оно што ни та групација која суди, очигледно не би могла остварити да је на мјесту Владе. У објашњењима оцрњеног суђења, више је тврдњи него аргумената. Упркос дугвременог осуђивања, не користи се – бар не до сада, иако је садашњој Влади истекло више од пола мандата – парламентарни институт одлучивања о повјерењу Влади.

У вези са овим упутно је цитирати широко познати *закључак Монтескјеа* исказан након опширне анализе, а који гласи: „*Врло је лако оптужити једну владу што није савршена, лако је ство-*

рити код народа презир према њој – свако ко се тога прихватио, успио је. Али, када је ваљало успоставити бољи поредак намјесто онога који се обара, пропали су многи који су то покушали”. И став Петра I Петровића Његоша исказан у једној његовој посланици, који гласи: „*Тешко оном човјеку који говори да је свјетлост тмина, а тмина да је освјетљење (...) Нека ме за моје правдољубље мрзи тко хоће*”.¹⁰

Већина у Скупштини, која је и образовала Владу, такође стаје на негирању тврдњи групације опозиционих посланика. Без активности и усмјерења да се утврђује истина – колико су усмјереност и рад Владе у складу са координатама већинског опредјељења народа на изборима, са начелима и принципима система.

Резултат: односи између Скупштине и Владе, до сада, далеко су од есенцијалних правила парламентаризма.

Упоредно гледано, стање је: сем избора чланова Владе у Скупштини, које се у датој ситуацији само по форми, а не и по пресудности утицаја, разликује од давања сагласности на министре у предсједничком ситему, и по потенцијалној могућности гласања о повјерењу Влади, која се могућност у пракси до сада не користи – у свему другом у односима Скупштине и Владе у остваривању црногорске варијанте парламентарног система, нема битне разлике.

Констатовано неотклоњиво намеће *крајњи закључак*: парламентарни систем како је нормативно уређен и *нарочито* како се остварује у реалном животу у Црној Гори, не задовољава. Не осигурава постизање објективно могуће функционалности, ефикасности, одговорности, рационалности у вршењу власти. Развојни успон није извјестан без отклањања констатованих незадовољавајућих стања и усмјерења.

Није, међутим, то и доказ да су незадовољавајући резултати у Црној Гори иманентно својствени парламентарном систему. Да се узрок томе налази у начелима и суштини парламентарног система уопште. Нити је доказ да се досљеднијом имплементацијом, у нормирању и пракси, начела парламентаризма не могу постизати више задовољавајући резултати. Више је доказ да се примарни узрок незадовољавајућих резултата налази у томе што у Црној Гори није-су исцрпљене, ни у нормативном уређењу и нарочито не у досада-

¹⁰ *Посланица Ђоку Мартиновићу, 1823.*

шњем остваривању, све потенцијалне могућности које пружају начела и суштина парламентарног система.

V

ПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ И СТВАРНОСТ ЦРНЕ ГОРЕ

Тема ове научне расправе, утврђено да успјешност сваког система зависи и од конкретне историјске ситуације сваке поједине државе и напријед изведени закључак, не намећу питање да ли један систем начелно има предност, већ питање: *да ли би замјена парламентарног са предсједничким системом у новом уставу Црне Горе и његово остваривање у конкретном историјском, политичком, културном, менталитетском и укупном црногорском миљеу и амбијенту, осигурало да Црна Гора има функционалнији, ефикаснији, рационалнији, истовремено и демократски систем организације власти?*

Као и у другим државама, предсједнички систем и у Црној Гори обезбиједио би да се зна ко ће вршити власт у читавом изборном периоду, чиме се осигурава стабилност вршења власти. Прецизно би лоцирао одговорност за чињења и нечињења у вршењу власти.

Ова вриједност има и другу страну медаље – неповољну. Она казује да сигурност вршења власти коју доноси, искључује могућност разрјешавања ситуација конфликтних односа између законодавне и извршне власти у току изборног периода, које могу континуирано трајати и по неколико година и наносити велике штете и држави и грађанима. То нигдје и никада није донијело позитивне резултате. Нема изгледа да би их донијело ни у Црној Гори. Континуирано напети односи између законодавног и извршног органа у Црној Гори, појачавају обавезу да се ово цијени с повећаном пажњом. На овом мјесту није неумјесно поновити: штетност тога илуструје податак да је Конгрес САД одбио да ратификује Мировни уговор по завршетку Првог свјетског рата и тиме изазвао кризу власти која је трајала дуже времена, све до нових избора.

Ова неповољна страна рјешења које својом другом осигурава стабилност вршења власти, релативизира његову привлачност.

Искуство неколико држава у којима се остварује предсједнички систем, упућује да би се могло очекивати да тај систем и у Црној Гори, као и у њима, пружи шансу да се постиже извјестан, више

или мање задовољавајући степен функционалности, ефикасности у извршној сфери – ако се ефикасност мјери само брзином доношења одлука – и рационалности. Шансу, не и гаранцију.

Ефикасност је значајна вриједност, па и када је остварена само у извршној, а не и законодавној сфери. Тиме се постиже брже остваривање права грађана и других субјеката, ефикаснија заштита тих права, отклањају се препреке за убрзавање остваривања предузетничких иницијатива, охрабрују инвестициони подухвати, подиже степен остваривања правне државе и много другог пожељног.

Међутим, ефикасност се не постиже само брзином доношења одлука и избјегавањем провођења дужих процедура. То је само једна компонента ефикасности. Ефикасност се постиже тек ако се истовремено са брзином постигну још два друга квалитета, који су такође компоненте пуне ефикасности. То су: квалитет одлука и квалитет процедура њиховог доношења. Предсједнички систем, сам по себи, не пружа повољне услове да се постижу и та два квалитета. Искуство сабрано у литератури и научно обрађено указује да је брзина често на рачун једног или другог квалитета или оба. Да брзина, без друге двије компоненте, води аутократији.

Рационалност је такође вриједност. Ни њу не обезбјеђује систем сам по себи. Условљена је и низом социјалних и других околности.

Свака констатована потенцијална могућност и у предсједничком систему може се изрођавати. Ни тај систем нема заштитни механизам од тога.

Но, чак и под претпоставком да се може са сигурношћу очекивати да се у Црној Гори остварују све овдје означене врлине предсједничког система, оне нијесу једино што се има цијенити да би се одговорило на постављено питање. Много другог се мора цијенити. Велики дио тога ружичасто не обећава.

Предсједнички систем у Црној Гори, као и у свим државама у којима се остварује, неотклоњиво:

а) концентрисао би велику власт и моћ у рукама једне личности, носиоца двије кључне државне функције – предсједника државе и владе. Његову моћ увећавала би челна функција у партији која га је канديدовала, што је најчешће свуда реалност;

б) ту личност и владу којом руководи изузео би од политичке одговорности пред народним представништвом; у летарутири се констатује да су они у предсједничком систему „одговорни само Богу и јавности”;

в) министрима би определијелио статус савјетника премијера, без самосталности у доношењу одлука из дјелокруга министарстава, а на сједницама владе опредјељење премијера је одлучујуће, макар сви министри гласали другачије;

г) неизбјежно би поларизовао политичке партије учеснике у изборним процесима на – потпуне побједнике и потпуне губитнике;

д) концентрисао би сву законодавну власт, од иницијативе, преко израде законских текстова, до изгласавања, у руке парламента; за законе би био одговоран само парламент.

Прво троје би се увећано испољавало ако би се предсједнички систем у пракси реализовао у облику „јаког” или „супер јаког” предсједника, што зависи од личности и околности у којима врши функцију, а не од система самог по себи.

У свима доступној литератури приказана је историјска ситуација у којој се налази Црна Гора и изнесени су и научно освијетљени резултати истраживања историјске, политичке, културне, социјално-менталитетске и друге особености у њој. Учесницима ове расправе, онима који ће писати текст новог устава Црне Горе и онима који ће одлучивати о његовој садржини, позната је садржина приказа тих особености. То ослобађа потребе да све то описујем у овом исказу. То би увећало и овако релативно обимни исказ. Подсјећам само на недавно објављене резултате социолошко-политиколошких истраживања о политичкој култури, становиштима о вриједностима и садржини политичког стања и процеса у Црној Гори и да је и њихова садржина вриједан извор за спознају црногорских особености¹¹.

На темељу садржине резултата изучавања црногорске стварности, историјске и садашње, политичких, културних, социјално-менталитетских и других особености у тој стварности, релевантних за конституисање амбијента вршења власти, изводим закључак:

Не налазим довољно доказа да би се замјеном парламентарног система са предсједничким системом у Црној Гори, самим по се-

¹¹ То су књиге: Павле Б. Јовановић и Милош Марјановић, *Политичка култура у Црној Гори*, СоЦЕН, Подгорица, 2002, стр. 255, и Б. Ђукановић и М. Бешић, *Свјетови вриједности*, СоЦЕН, Подгорица, 2000, стр. 329; Драгица Војиновић, Лино Вељак, Владимир Гоати, Веселин Павићевић и тд, *Између ауторитаризма и демократије*, Србија, Црна Гора, Хрватска, књ. I и II, Београд 2002. и 2004; *Вриједносне оријентације и нивои друштвеног активизма студената Универзитета Црне Горе*, Nansen Dialogne Centre Montenegro, Подгорица, 2001.

би, створили повољни системски услови: за политички положај грађанина и цјелине грађана у процесима одлучивања о питањима значајним за њихов живот у локалној заједници, у радној средини, у држави; за превагу у вршењу власти скупа и склопа моралних и демократских политичких начела, начина размишљања и дјеловања заснованих на тим начелима и прожетих њима; да *сви или већина* успјешније остварују економске и укупне слободе, иако би вјероватно тада били повољни услови да економски актери који остварују спрегу са појединим слојевима власти брже и успјешније реализују своје предузетничке иницијативе; за демократизацију власти и вршења власти.

У конкретизацији и четири појединачна закључка.

а) Особености Црне Горе упућују да је у њој, више него у многим другим државама, ризик концентрисати власт у рукама једне личности ослобођене политичке одговорности пред народним представништвом. Ризик је да се умјесто демократске, не конституише ауторитарна власт. На то упућују, међу осталим, и ове особености у црногорском друштву: више је оријентисаних према личностима него према институцијама; бројнији су они који се више уздају у поједине личности него у законе; јака је социјално-менталитетска склоност ка подаништву власти; неразвијеност цивилног друштва; неодговарајућа организованост друштва; интересно-себично усмјерене политичке партије; политичка култура коју не одликује култура људских права; подложност не малог дијела интелигенције захтјевима економских моћника или моћника у власти и веома споро превазилажење економске основе повољне да се то отклони; реална тенденција стварања картелско-монополске економске и политичке спреге, у локалним размјерама моћне, па и када су немоћне у ширим размјерама.

Особености које налажу поштовање изреке која садржи народну мудрост: „Три пута мјери, а потом сијеци”.

Извођење закључака само на појединим врлинама предсједничког система, биле оне вриједности типа ефикасности, и пренаглашавање њиховог значаја, може довести до другачијег одговора. Али, одговор није утемељен ако се даје само на основу појединачних, па чак и укупних одлика самог система, а не и резултата сагледавања особености црногорске стварности.

Наравно, да ли би означена концентрација власти и стварно довела до ауторитаризма зависи и од карактера, политичке и укупне

културе и умјерености личности на челу извршне власти. Али, искуство потврђује да „свака власт квари” и да се готово никада томе сасвим не одупиру они који располажу врховном влашћу, контролисани само „од Бога и јавности”. При томе се мора имати у виду да су у Црној Гори бројни навијачи „чврсте руке”.

б) Искуство из законодавног рада у Црној Гори, искуство других анализирано у релевантној литератури, доказује да нема основа закључку да би Скупштина Црне Горе могла благовремено и успјешно вршити цјелокупну законодавну власт, концентрисану у њој од иницијативе, преко израде законских текстова до њиховог усвајања – што је један од постулата председничког система. Више је аргумената који упућују да би тиме било угрожено благовремено и квалитетно вршење законодавне функције. Ваља имати у виду и искуство САД. И после две деценије од два вијека функционисања председничког система у САД, проблем је недостатак права извршне власти на законодавну иницијативу, што се у релевантној литератури и у стручним институцијама оцјењује као недостатак који умањује благовременост, квалитет и државничку одговорност на подручју вршења законодавне власти. Поред осталог и зато што парламент много спорије од извршне власти долази до знања потребних за утврђење потребе доношења неког закона и грађе за његову израду. Председници САД ублажавају проблем на два начина: слањем Конгресу „поруке” изјавама о нужности доношења одређених закона или измјена постојећих закона и давањем нацрта закона посланицима из партије чији је и он припадник, које они потом предлажу Конгресу као своје.

в) Чињенице које говоре о искуству не потврђују да се функционисањем председничког система досљедно остварује принцип подјеле власти. Познати и признати професор политичког система и уставног права и председник САД Вудро Вилсон у својој књизи *Влада Конгреса* констатује: у реалном животу Влада и Конгрес САД су у колаборацији, у којој у начелу првенство припада Конгресу, а „по који пут председнику САД”. Систем функционише и одржава се сукцесивним уступцима и узајамним компензацијама извршне и законодавне власти, према приликама момента. Некада према личним карактерима оних који се налазе на челним мјестима извршне и законодавне власти. Искуство из функционисања председничког система у другим државама такође казује да се и у њима на штету квалитетног вршења власти и одговорности за про-

машаје успостављају разни облици недјелотворне колаборације извршне и законодавне власти.

г) Систем који учеснике у изборима резултатима избора поларизује на – апсолутне побједнике и апсолутне губитнике, у црногорском амбијенту, може само да увећава подјеле и супротстављања, којих је и без тога много у Црној Гори. Систем који омогућава постизборне коалиције, отклања поларизовање на апсолутне губитнике и побједнике, што му је предност.

VI

НАДЈЕЛОТВОРНИИ ПУТ У ЦРНОГОРСКИМ САДАШЊИМ УСЛОВИМА

Напријед извршене анализе и изведени закључци, посебно закључак да постојећа варијанта парламентарног система не даје задовољавајуће резултате и да установљење предсједничког система није примјерено особеностима Црне Горе, отварају питање: постоје ли путеви да се отклони садашње стање и створе системски и други услови да облик организације власти у Црној Гори резултира ефектима повољнијим од оних који су постизани и ако постоје, који су?

Одговор је: путеви су – *истовремено* и по смјеру *усклађено* дјеловање у три правца. То су:

а) унаприједити постојеће нормативно уређење – уставно, законско и пословничко – парламентарног система у Црној Гори, тако да више одговара конкретним особеностима Црне Горе, зашта начела парламентарног система пружају могућност;

б) са позиције да је грађанин полазиште система, законима уредити изборни систем и положај посланика, а у укупној политичкој и партијској реалности стварати околности – прије свега нормалну сједињеност цијелог становништва са државом Црном Гором – повољније од досадашњих за остваривање парламентарног система;

в) досљедно и одлучно спречавати изрођавање институција система и начела парламентаризма на било који начин.

Истовремено и паралелно дјеловање у сва три правца, неопходно је. Унапређивање нормативних одређења, само за себе, ма колико да може бити корисно, не може резултирати објективно могу-

ћим квалитетима ако не буде резултата дјеловања и на друга два правца.

Услов за успјех, за напредак, јесте – да се приликом приступања изради новог устава Црне Горе, у складу са овим поставе циљеве. У животу и није могуће напредовати без циљева.

Становиште да Црној Гори облик организације власти заснован на начелима парламентаризма више одговара од алтернативе – предсједничког система, заснива се на томе што он више од алтернативе пружа: шанси, канала, да се у реалности остварује начело суверенитета народа, да се отклања концентрација власти и моћи у једном органу и личности и успоставља ауторитарно вршење власти, да се демократизују и власт и вршење власти, као и на томе што се његовим добрим извођењем из парламентарних начела могу установити инструменти и средства чијом се досљедном примјеном могу осигуравати функционалност, ефикасност, рационалност, остваривање правне државе, професионализам у вршењу извршне и управне власти. У парламентарном систему потпуно једнако као у предсједничком систему може се одредити број министарстава. Број министарстава одређују стварне потребе, а не систем сам по себи. Наравно, не дневне потребе и дневна политика, што усмјерава да се гомилају државне и парадржавне институције и број запослених у њима, него потребе које се утврђују стратешким опредељењима. Није без значаја за ово становиште ни усмјереност и перспектива Црне Горе да постане чланица европске заједнице у којој је доминација принципа и облика парламентаризма.

Разлог, свакако, није, како се приговара од протагониста алтернативе, фаворизовање парламентарног система због тога што сада постоји у Црној Гори, иако се ни то не може игнорисати. Није ни због тога што је жива традиционална свијет да се путем парламентарног облика власти у Црној Гори на почетку XX вијека водила политичка борба за ограничење аутократске власти монарха.

1. Нова рјешења којима би се унаприједила постојећа варијанта парламентарног система у Црној Гори – што је првоодређени правац дјеловања – исправно је изводити из резултата дијалога о томе. Није на појединцу да их сам обликује. Иницијално, за дијалог, у овој расправи и у каснијим активностима, *а без амбиције на исцрпност*, указујем на неке правце тражења бољих рјешења од садашњих.

а) У парламентарном систему битна је друштвена и политичка природа мандата. Од њихове природе много зависи како се оства-

рује читав систем. Друштвену и политичку природу мандата одређује начин избора. Искуство казује да би појединачни избор, а не по листама, и посланика и министара, унаприједио постојећи систем у цјелини, увећао његову демократизацију, појачао одговорност; посланике би ставио у положај да буду заиста представници народа а не изасланици партија и да слиједе парламентарни принцип одлучивања и гласања по сопственом увјерењу, а не по налогу вођства партије. Појединачни избор министара пружио би шансу да се у парламентарној расправи о сваком кандидату за министра сагледава његова способност да врши намијењене му послове и да кандидат добије додатна сазнања о потребама у одређеној области. Тиме се истовремено постиже афирмација способности и честитости, умјесто да доминацију има припадност некој партији или групацији. Појединачни избор посланика и министара није супротан ниједном изворном парламентарном начелу. Устаљеност схватања о предности листа, може бити препрека томе. Наша схватања и наше навике јесу велике сметње и индивидуалним и друштвеним стратегијама које би водиле промјенама и напретку. Али, ова је отклоњива. Овакав начин избора може се уредити уставним одредбама, законима о изборима и о Влади.

б) Пословници о раду органа врло су важни дјелови нормативног уређења парламентарног система. Без њих парламентарни систем није ни конституционализован до краја. Штетно је олако приступање изради пословника и умањивање њиховог значаја. И нарочито лакоћа њиховог кршења. Лакоћа која постаје пракса.

Постојећи пословници и Скупштине и Владе могу се унаприједити. Тиме би читав систем добио нове елементе квалитета. Пословник Скупштине *прописивањем*: демократских препрека за претварање сједница Скупштине у политичку или партијско-политичку трибину, за расправе ван дневног реда, што је услов обезбјеђења да Скупштина, *буде оно што парламентарни систем предвиђа— државотворни орган са законодавном надлежношћу*; да радна тијела имају већу улогу у процесима скупштинског рада; метода рада који ће осигурати системско стручно-експертско ангажовање и консултовање у фазама рада које претходе усвајању одлука; облика и динамике комуникације са Владом, дјелотворнијих и примјеренијих парламентарним начелима, и тако даље. А Пословник Владе може се унаприједити нарочито у два правца. У правцу досљедног имплементирања парламентарних начела о њеним

односима са Скупштином и у правцу успостављања ефикаснијих инструмената и средстава за пунију реализацију начела о ефикасности и рационалности вршења власти у свим министарствима, управама и другим институцијама. Ваља утврдити и да ли има разлога за пословничко сужавање простора за доношење одлука из дјелокруга Владе у њеним ужим тијелима, умјесто на сједницама Владе.

в) Компетенције институције Предсједник Републике могу се увећати и начин избора предсједника промијенити, а да се не изађе из оквира начела парламентаризма. Искуства других отварају питање: зашто предсједник Републике не би имао право и обавезу да, када користи право на „суспензивно вето”, својим аргументованим предлозима и „суштински утиче” на садржинско обликовање законских рјешења умјесто оних која су била основ за коришћење института суспензије; зашто не би имао право да и по сопственој иницијативи у Скупштини износи становишта о појединим значајним државним питањима и да тражи расправу о њима. Или, зашто да нема право и дужност да предлаже Скупштини да расправља о раду појединих носилаца државних функција и право да након расправе оцијени његов рад, у циљу подизања његове одговорности, одговорности носилаца државних функција, улоге и афирмације Скупштине у вршењу њене функције дјелотворног надзора.

2. Нормативно унапређење облика организације власти, ма колико да је посебно и корисно, не може продукovati, само по себи, завидне промјене и побољшања стања. Друштвене промјене и подразумијевају не само правну и економску трансформацију већ и квалитетно нове демократске политичке и културне обрасце. За то су неопходни и шири захвати, бар у два правца.

а) У правцу изградње укупних политичких односа заснованих на слободном политичком грађанину, са грађанским образовањем и грађанском културом, спремном и одлучном да – ношен сопственим интересом и циљевима који воде развојном успону – својом активношћу кроз институције друштвеног организма и путем представништва народа, партиципира у одлучивању о друштвеним пословима који се битно тичу његовог положаја у друштву, његовог статуса, општих услова живота у локалној заједници, радној средини, држави. Подизања грађанске и политичке културе.

То је дјелотворан пут за одузимање вођствима политичких партија да своје интересе – а њихов врховни интерес је освајање или

задржавање власти – проглашавају и намећу као интересе грађана, народа, да осамостаљено или у спрези са монополско-картелским групацијама условљавају или диктирају доношење одлука које афирмишу њихове интересе и када нијесу у складу са интересима народа, што им не припада ни у једном систему. Дјелотворан је пут за демократизацију система власти и вршења власти, за подизање ефикасности и рационалности и за остваривање државе као правне државе. Дугорочно је то важнији пут за све казано и од самог нормативног уређивања система;

б) У правцу стварања и афирмације цивилног друштва, као облика организације слободних грађана и њихових струковних, мјесних, културних и других организација, слободних од доминације и државе и политичких партија. Друштва у коме ће слободни грађани међусобне односе регулисати аутономним правилима, са јединим ограничењима: слобода, мир, достојанство личности, мултикултуралност, друштвено важећи систем вриједности, уважавање државе и државног интереса. Стварањем и афирмацијом цивилног друштва са усмјерењем да се његовом активношћу, на различитим нивоима организовања, исказује мрежа посебних и разноврсних интереса мноштвене структуре, адекватно сложене и мноштвеној структури Црне Горе, из чијих интеракција и чијим рационалним синтетичким интегрисањем, могу се успјешно изводити заједнички интереси – који и јесу изведена категорија.

Подразумијева се, наравно, и дјеловање у том оквиру у правцу да медији све више објективно информишу, а све мање врше пропаганду у корист појединих парцијалних интереса. И да се све организованије конституише, квалитетније изграђује и уважава институција јавног мњења.

Све док се дјеловањем у два означена правца не почне мијењати постојећи и конституисати укупни нови црногорски амбијент, нема гаранције да ће и нормативно унапријеђени систем организације власти и вршење власти бити демократскији, функционалнији, ефикаснији, рационалнији, да ће држава функционисати као правна држава.

У црногорској стварности зачети су процеси који дају наду да дуже неће трајати тензије и супротности око државног статуса Црне Горе и око редосљеда на листи друштвених вриједности, што је до сада грађене гурало у поларизације и било им велика препрека да стварају организам цивилног друштва и путем њега и представ-

ништва народа разложно и дјелотворно учествују у разматрању друштвених питања и њиховом рјешавању. Надати се да ће то водити и уздизању политичке културе. Јер, политичка култура је, пише Ендру Хејвуд у својој студији о политици, „можда више посљедица него чинилац демократије” и може нам „послужити као индекс здравља демократије”. То отвара могућност не само за дјеловање у два означена правца, него и да се тим дјеловањем унапређује црногорски друштвени амбијент и даје задовољавајуће резултате.

Стварност је, дакле, са отвореним путем за дјеловање и дубље захвате дугорочно усмјерене. И призива подсјећање на мисао Иве Андрића да сваки покушај не успијева, али без покушаја нема успјеха. И на његов симболички закључак: „Нико не може да исправи криву Дрину, али никада не треба престати да се она исправља”.