



MILAN PODUNAVAC  
PREDRAG ZENOVIĆ

POLITIČKI SISTEM  
CRNE GORE  
— osnovna polazišta



## — Osnovna polazišta —

### *Uvod*

ISTRAŽIVANJE političkog sistema Crne Gore neizostavno polazi od dvije metodološke pretpostavke. Prva je da se može istraživati komparativno, u okviru i kontekstu drugih političkih sistema u regionu, u svojevrsnoj *konstelaciji političkih sistema*. Druga je da *geneza političkog sistema*, kako tokom dužeg vremenskog perioda („istorija dugog trajanja”, Bordel), tako i tokom kratkog, ali dinamičnog razvoja unutar okvira koji nazivamo tranzicijom, koja determiniše važne elemente demokratske konsolidovanosti crnogorskog političkog sistema. Ove dvije ravni, istorijska i sinhronijska, u ovom radu biće analizirane kroz tri ključne perspektive: istorijsku, institucionalnu i normativnu.

### *Nasljeđe*

Istorijska komponenta nezaobilazna je kod analize političkog sistema. Naslijeđeni institucionalni, strukturni i kulturni modeli političke komunikacije umnogome određuju ishode savremenih modernizacijskih tokova i političkih stremljenja. Metodološka opreznost trebalo bi da u ovoj perspektivi izbjegne krajnosti istorijskog determinizma, ali i potpunog relativizovanja istorije političkog života.

U ovom dijelu analiziramo tri važna istorijski determinisana fenomena: nepostojanje kontinuirane demokratske tradicije, dirigovane modernizacijske tokove, neutemeljenost osnivačkog mita, te dijalektiku odnosa nacionalnog i državnog, kao dio političkog nasljeđa koji ima svoju refleksiju i u sadašnjem trenutku.

Demokratska tradicija u Crnoj Gori je u svojim najsvjetlijim momentima usko povezana sa formama neposredne demokratije. Opštercnogorski zbor je bio predstavništvo naroda svih crnogorskih plemena i na njemu je mogao učestvovati svaki punoljetni muškarac iz svih crnogorskih plemena. Odluke su obavezivale snagom političkog dogovora, moralno i politički. To je prva forma onoga što možemo nazvati društvenim ugovorom, kao imaginarnim momentom

---

\* Prof. dr Milan Podunavac, Humanističke studije, Univerzitet Donja Gorica

\*\* Dr Predrag Zenović, Humanističke studije, Univerzitet Donja Gorica

nastanka političke zajednice. No, čini se da je ova politička institucija rodno mjesto teritorijalizacije i centralizacije, važnih, istovremeno deskriptivnih i normativnih, načela nacionalne države. Teritorijalnost, funkcionalna specifikacija, centralizacija, ali i direktan pristup građana učešću u raspodjeli političkih dobara (prava), osnovna su obilježja države u modernom smislu. To je ona vrsta modernizacijskog procesa koju je Aleksis Tokvil (Tocqueville) označio u pojmovima „centralizacije” i „republikanizacije politike” i definisao ih kao „glavne političke produkte Francuske revolucije” (Tocqueville 1995). Opštegorskogor-ski zbor je tako tačka u kojoj se na lokalnom planu dešava tranzicija svojstvena političkoj filozofiji 18. stoljeća: tačka preinačenja klasične političke filozofije u modernu socijalnu i političku teoriju, kada se antička slika politike i političke zajednice kao istosti onih koji vladaju i onih nad kojima se vlada, rastače u dva jasno definisana pola: *dominium* vladara i poredak društva (*ordo societatis* kao zajednica individua)<sup>1</sup>. Ono što Ruvarac određuje kao republikansko-teokratski vid vladavine ranomodernog Crne Gore rastakaće se u nastajanju moderne države u različite oblike autokratije (vladika, knjaz, kralj) kao konstante crnogorske moderne političke kulture i primat nosilaca inokosnih funkcija u potonjem parlamentarnom sistemu vlasti. Pored demokratskog elementa genealogije političkog sistema, a u vezi sa egzekutivom kao elementom horizontalne podjele vlasti, važno je ukazati na dugotrajni teokratski oblik vladavine u političkoj povijesti Crne Gore, od ustanovljenja vladikata sve do knjaza Danila, uz izuzetak vladavine Šćepana Malog. Teokratski autoritarizmi i sinteza dviju vlasti (crkvene i svjetovne) u instituciji vladikata, ako slijedimo učenje istorijskog institucionalizma<sup>2</sup>, nužno su ostavili u nasljeđe pregnantni legitimitet crkvi kao društvenoj instituciji<sup>3</sup>.

U autoritarnom ključu tako je moguće tumačiti gotovo sve modernizacijske procese od kojih su mnogi *conditio sine qua non* ondašnjeg i savremenog konstitucionalizma i demokratije. Naime, i sekularizam i opštedruštvena modernizacija, prosvijećenost ali i rudimentarni oblici ustavnosti, te *Ustav iz 1905.*

<sup>1</sup> Milan Matic, Milan Podunavac, *Politički sistem, teorije i principi*, FPN, Čigoga štampa, Beograd.

<sup>2</sup> Istorijski institucionalizam spada u krug novog institucionalizma. Cilj mu je da razumije institucionalni kontekst stvaranja i oblikovanja preferenci, ali i političko-istorijske faktore koji su uticali na strukturu i autoritet pojedinačnih institucija. v. Tom Ginsburg i Robert A. Kagan, eds, *Institutions & Public Law: Comparative Approaches*, New York: Peter Lang Publishing, 2005, p. 2.

<sup>3</sup> Istraživanja o povjerenju građana u institucije u Crnoj Gori iz 2014. (CEDEM) pokazuju da dominantna vjerska zajednica u Crnoj Gori, Srpska pravoslavna crkva, uživa veće povjerenje od vlade, predsjednika, ali i skupštine.

godine bili su dati, nametnuti, oktroisani. Klasična politička filosofija dakako nije kadra da razumije ovo posredovanje između *potestas* (suvereniteta) i građanski emancipovanog *societas* te kontraktualističku prirodu tog posredovanja. Metodički središnji pojmovi posredovanja: „civilno društvo”, „državni razlog” i „ugovor” ostaju bitne normativno-teorijske dileme savremenog crnogorskog političkog poretka.

Istorijska perspektiva mora posebno akcentovati važnost osnivačkog mita, kao svojvrnsni narativ o tumačenju života jedne političke zajednice kroz imaginarni početak političkog, *ergo* istorijsko mjesto i vrijeme nastanka političke zajednice. Bez osnivačkih mitova nijedna politička kultura, kao *animus* političke zajednice, nije dovršena, niti sama država može biti ideološki i sa staništa njenih pripadnika čvršće utemeljena. Karl Fridrih (...) ide daleko tvrdeći da je „otvoreno pitanje da li politička zajednica može da izgradi politički poredak, a da nije razvila ovaj osnovni mit”<sup>4</sup>. Pitanje osnivačkog mita je konstantna tačka političke deliberacije koja oblikuje političke procese i uslovljava političke ishode u Crnoj Gori. Osnivački mit generiše tačke polarizacije i dovodi u pitanje opštedruštveni konsenzus kao polazište utemeljenog političkog poretka. Mit o Ivanbegovini (kao mit o državnoj samobitnosti) i kosovski mit (mit o obnovi Dušanovog carstva) dvije su različite ideološke i političke matrice koje su Petrovići reaktuelizovali u vremenu romantičarskog nacionalnog buđenje. Ova dva mita u osnovi su matrice polarizacije prema kojima se i danas podvaja Crna Gora.

Dualnost političkog mita reflektuje se i na dihotomiju nacionalnog i državnog. Mit o Ivanbegovini je državotvorni mit, dok je kosovski mit primarno nacionalni mit. Izgradnja država i nacija na Balkanu specifična je jer se nacionalna samobitnost u multikulturnim projektima Austrougarske i Osmanskog carstva javlja prije ideje državnosti. Nacionalnost tako nije mogla biti politička, već nužno kulturna kategorija uz sve isključivosti koju takav vid askriptivnog pripadanja podrazumijeva. Nacionalna država je, sljedstveno tome, zamišljena kao država jednog kulturnog entiteta.

Prednost nacionalnog nad državnim može se smatrati uzrokom gubitka crnogorske nezavisnosti 1918, ali dobrim dijelom i njene obnove 2006. godine. Ipak, moguć iskorak crnogorske nacionalne države je upravo u građanskom i multikulturnom profilu u kojem je ona oduvijek egzistirala, a koji od obnovljene državnosti stavlja u fundamente svog ustavnog identiteta. Normativne

<sup>4</sup> Milan Podunavac, *Politička kultura i politički odnosi*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2008, 82.

reperkusije ovih istorijski omeđenih procesa biće analizirane u posljednjem dijelu analize.

### *Institucionalni izazovi*

Istorijski činioци imaju dakako uticaj i na institucionalne aranžmane kao neizostavni dio političkog sistema. Potonji istorijski okvir tranzicije, međutim, ključno je odredio institucionalni razvoj crnogorskog političkog sistema. Tranzicija je na ovom prostoru sinonim za raskorak između dva velika političko-ekonomska modela<sup>5</sup>, ali i dva sistema bezbjednosti, odnosu prema ljudskim pravima, demokratiji, vladavini prava. Zapravo, tranzicija je i akseološka, a ne samo političko-ekonomska promjena.

Tranzicioni politički sistemi su oni sistemi koji su na prelazu iz autoritarnog socijalističkog u demokratsko-liberalni sistem. Konsolidovanim političkim sistemom nazivamo sistem u kojem su demokratske institucije razvijene, predvidive, neosporive, odgovorne i koje su poduprte demokratskom političkom kulturom društva u nastajanju.

U okviru sheme s početka ove analize, koju uvodi moderni politički teorijski diskurs, uz sav redukcionizam koji ona podrazumijeva, a koji sferu političkog posmatra kroz prizmu građanstva (*societas*) i mehanizama političke moći upravljanja (*potestas*), tranziciju možemo odrediti kao složen sistem promjena koje treba da dovedu do demokratskog političkog sistema: a) decentralizacija i difuzija političke moći, balans između vladanja i upravljanja, efikasnost i istovremeno ograničenost državne vlasti; b) partijski i društveni pluralizam, slobodna kompeticija ideja i dobara i, najzad, praktikovanje i sudska zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina. Crna Gora u svakom od navedenih normativnih ciljeva, koje teorija demokratizacije predviđa za države u tranziciji, ostvaruje rezultate i napredak, iako ne dinamikom koju bi željelo njeno civilno društvo ili Brisel.

Darmanović u slučaju Crne Gore govori o dvijema tranzicijama<sup>6</sup>: prva, koja je u stvari period zaustavljene tranzicije (1989–1996), u kojoj se jednopartijski sistem pretvorio u formalni multipartizam (hibridni semiautoritativni

<sup>5</sup> Pavle Jovanović, *Tranzicionizam: Refleksije o postkomunističkoj tranziciji*, Podgorica: CID, 2006. — Biblioteka Politea / CID, Podgorica, str. 19.

<sup>6</sup> Darmanovic, Srdjan. Montenegro: The Dilemmas of a Small Republic Journal of Democracy, Volume 14, Number 1, January 2003, pp. 145–153 (Article)

režim<sup>7</sup>), i druga (1996–2000), u kojoj se uspostavlja izborna demokratija, a koja se završava padom Miloševića kao eksterne prijetnje demokratskoj konsolidaciji. Paralelno sa političkom tranzicijom/tranzicijama dešavala se i ekonomska, čime se usložnjavala dimenzija građanstva i odnos prema političkom poretku kroz socijalnu prizmu. Tranziciju na ovom prostoru karakterisao je i građanski rat, pa se pravom može reći da je tranzicija bila u stvari prelaz iz neporetka u poredak. U cijelom spletu fluidnih promjena Crna Gora se referendumom odlučila za obnovu nezavisnosti. Ipak, za razliku od ostalih država na Balkanu, Crna Gora nijednom na izborima nije promijenila vlast, što njene kapacitete za demokratsku konsolidaciju čini dramatično upitnim. Iako je neposredno nakon referenduma političku arenu činio značajan broj aktera koji su dovodili u pitanje ishod referenduma i crnogorsku državnost, čini se da posljednji izbori govore o upostavljanju svojevrsnog konsenzusa o neupitnosti crnogorske nezavisnosti. Tako izbori i smjena vlasti koja ne bi dovela u pitanje okvir državnosti ostaju osnovno pitanje konsolidacije crnogorskog političkog sistema.

Institucionalno gledajući, a uzimajući u obzir regionalni kontekst, čini se da je moguće govoriti o konstelaciji političkih sistema — sazvježđu političkih poredaka koje karakteriše sličnost demokratske konsolidacije, spoljnopolitičke aspiracije i izazova tranzicije. Spoljnopolitička usmjerenost ka Evropskoj uniji, te pristupni pregovori sa Briselom garant su harmonizacije institucionalnih i zakonskih okvira daljeg razvoja političkog sistema.

Transparentnost političkog finansiranja, problem korupcije, arhitektonika sudske vlasti, garancija osnovnih prava i sloboda samo su neka od polja koja iziskuju institucionalne reforme. Pored slobode i jednakosti, osnovno normativno pitanje svakako je pitanje pravde, tranzicione, postkonfliktne ali i „svakodnevnne pravde” kao temeljnog pitanja jednog poretka. Problemi se usložnjavaju kada su različiti aspekti tranzicije razilaze ili kada su u potpunoj (ili prividnoj) kontradikciji i mogu se artikulirati kroz tri praktičke dileme: demokratski vs. liberalni princip (dilema suvereniteta), pravna država vs. vladavina prava (dilema legitimiteta), liberalizacija tržišta vs. socijalna prava (dilema građanstva).

Demokratska konsolidacija trebalo bi da podrazumijeva najmanje dvije značajke. Prva je, da ponovimo opšte mjesto Huana Linca i Alfreda Stepana koji pod pojmom konsolidovane demokratije podrazumijevaju „situaciju u kojoj je, jednom riječju, demokratija postala jedina igra u gradu”. Druga bi bila,

<sup>7</sup> *Neki od alternativnih naziva za ovakav hibridni sistem su: neliberalna demokratija, kompetitivna poludemokratija, restriktivna semidemokratija, demokratūra.*

uspostaviti demokratske principe tako da oni ne narušavaju slobodu pojedinca, da se ne izvrgavaju u tiraniju većine (Mil). Demokratski princip treba osnažiti liberalnim principom koji kao dva lica boga Janusa čine neodvojive komponente suvereniteta<sup>8</sup>.

Pojmovi i prakse pravne države i vladavine prava imaju različito značenje i dolaze iz različitih političkih tradicija. Tradicija koncepta pravne države (*Rechtsstaat*) vezuje se za njemačku pravnu nauku i po svojoj prirodi je etatistička. Koncept vladavina prava engleskog je porijekla, a srž nalazi u „pojmu konstitucionalizma, kao teorije i prakse vlasti ograničene pravom (*rule or supremacy of law*)”<sup>9</sup> Crna Gora ima zadatak da u predstojećem periodu ojača pravnu državu i istovremeno ograniča njenu moć vladavinom prava. Ovaj paradoks prepoznaje se u svim zemljama demokratske konsolidacije.

Treća dilema odnosi se na različite dimenzije građanstva. Dok liberalizacija tržišta kao važna dimenzija kopenhaskih kriterija (politički, ekonomski, pravni) zahtjeva povlačenje države iz osnovnih makroekonomskih procesa društvene reprodukcije, socijalna država i država blagostanja podrazumijevaju niz naslijeđenih institucija, koje u svojoj svrsishodnosti i legitimnosti<sup>10</sup> treba prilagoditi ciljevima tranzicije.

Institucionalni izazovi su primarno u adekvatnoj recepciji zapadnoevropskih institucionalnih okvira, zakonskih formulacija i rješenja, ali i u iscrpnoj komparativnoj analizi institucionalnih reformi zemalja koje su otišle dalje u konsolidaciji demokratije od Crne Gore. Teorijski gledano, i tu bi pouke istorijskog institucionalizma bile od pomoći. Naime, različitost istorijsko-političkog konteksta u koji se situiraju institucije određuje i njihovu efikasnost, preferencije i djelanje subjekata prema njima. Zato je važno osnažiti deliberativne

<sup>8</sup> „Suverenitet pripada građanima, svima ponaosob i svima kao jednom aktivnom političkom entitetu. Već tu naslućujemo unutrašnju suprotstavljenost (ili dijalektiku) principa suverenosti koji je između liberalizma i republikanizma, ljudskih prava i demokratije, pojedinca i zajednice. Kako Habermas objašnjava svojom tezom o suporijeklu (*co-originality*) ljudskih prava i demokratske suverenosti: oba nastaju konstituisanjem osnovnih principa jedne političke zajednice, jedno uslovljava drugo, dijalektički se prožima i bez drugog ne postoji.” Predrag Zenović, „Kad prestane strah počinje sloboda”, *Matica*, br. 67, Podgorica, 2016: 96.

<sup>9</sup> v. Ljubomir Tadić, „Metamorfoze pravne države”, u *Pravna država*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1991.

<sup>10</sup> Zanimljivo je da, kako pokazuju istraživanja, jedine institucije koji uživaju veće povjerenje od crkve jesu tekovina i dva temeljna stuba države blagostanja socijalističkog sistema: obrazovanje i zdravstvo. v. <http://www.cedem.me/me/programi/istraivanja-javnog-mnjenja/politikojavno-mnjenje/summary/29-politicko-javno-mnjenje/821-istraivanje-javnogmnjenja-crne-gore-o-nato-integracijama>



processe koji bi vodili ka modifikaciji preuzetih zakonskih i institucionalnih rješenja, a istovremeno dali legitimnost novom institucionalnom aranžmanu. Uloga egzekutive bi u tom procesu bila svakako da taj proces učini efikasnijim i bržim.

### *Normativne perspektive*

Nakon istorijsko-institucionalne analize, uz sva preplitanja ovih dviju dimenzija, važno je ukazati na važne normativne perspektive crnogorskog političkog sistema. Naime, postoje važne determinante političke kulture i tradicije koje određuju sistem, a koje nijesu nužno dio postojećih institucionalnih aranžmana.

Ustavni identitet Crne Gore profilisao se *Ustavom iz 2007*, koji je i sam refleksija vanustavnih obilježja crnogorskog društva. *Osnovnim odredbama u članu 1* data je ustavnom definicija države Crne Gore koja glasi: „Država Crna Gora je nezavisna i suverena država republikanskog oblika vladavine”, „građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava”. Iako se u preambuli naglašava multikulturni karakter Crne Gore, ustavotvorac se odlučio za građanski koncept, koji svakom građaninu u državi Crnoj Gori daje jednaka prava i slobode, kao i jednaku pravnu zaštitu nezavisno od nacionalnih, vjerskih i drugih osobnosti, čineći ga nosiocem suvereniteta. Princip građanstva je konstitutivni element demokratskog političkog poretka, koji se suprotstavlja principu kolektiviteta. Građanska koncepcija države i društveni multikulturalizam, međutim, ne predstavljaju nužno kontradikciju, posebno ako se uzme u obzir činjenica da se Crna Gora dosta uspješno koristi modelima politike priznanja i, uprkos etničkoj distanci između određenih etničkih grupa na koju ukazuju društvena istraživanja<sup>11</sup>, uspijeva da legitimiše politički poredak i obezbijedi neophodnu političku lojalnost. Afirmativna akcija za pripadnike albanske, bošnjačke i hrvatske etničke zajednice u vidu nižeg izbornog praga jedan je od korektivnih mehanizama politike multikulturalizma kojim se odstupa od građanskog liberalnog egalitarizma.

Ipak, crnogorsko društvo je polarizovano pa se u istorijskom presjeku perioda tranzicije lako mogu uočiti tačke polarizacije koje govore o liniji podijeljenosti (rascjepu) koju karakteriše konstantnost. Dakle, nije u pitanju splet

<sup>11</sup> <http://www.cedem.me/publikacije/studije-i-javne-politike/download/69-studije-i-javne-politike/720-etnika-distanca-2013>

rascjepa koji se u zavisnosti od važnih momenata opredjeljenja za političku zajednicu mijenjaju, već je riječ o konstantnoj i sporo promjenljivoj polarizaciji. Puni smisao ove polarizacije ogleda se u ključnim tačkama koje su opredjeljujuće za politički sistem. Pored toga, nerijetko se ovoj polarizaciji pripisuje nacionalno obilježje, pa se ova dva pola određuju kao prosrpski i procrnogorski. Međutim, u pitanju je složenija političko-ideološka matrica, a takav pristup ovom rascjepu daje bolji eksplanatorni model od nacionalnog.

Polarizovanost unutar crnogorskog društva generiše jedan specifičan vid *političkog*. Ključno političko teorijsko pitanje za budućnost crnogorske državnosti jeste odnos prema politici i političkom. Koncept političkog u Crnoj Gori ne može se bolje objasniti nego mišlju Karla Šmita<sup>12</sup>. I za Šmita koncept države podrazumijeva koncept političkog, koji je baziran na osnovnoj dihotomiji prijatelj — neprijatelj. Zajednica ima svoje postojanje prije svog pravnog okvira dok god postoji svijest o zajedničkom identitetu dovoljno jakom da motiviše svoje članove da se bore i daju život za zajednicu. Političko je, dakle, polje egzistencijalne borbe. Svako liberalno razvodnjavanje ove podjele, smatra Šmit, kroz afirmaciju individualnih sloboda, dovodi u pitanje cijeli poredak<sup>13</sup>. Ovakav binarni i isključujući koncept političkog bio je višestruko poguban za Crnu Goru i danas je nesumnjivo najznačajnija prepreka utemeljenju ustavnog poretka i procesu demokratizacije.

U teoriji je odnos državnog i nacionalnog prisutan u različitim formulacijama. Majneke je 1908. prvi napravio razliku između *Staatnation* i *Kulturnation*; Antoni Smit razlikuje *građanski* i *etnički* pojam nacije; Erik Hobsbaum govori o *revolucionarno-demokratskom* i *nacionalističkom* poimanju nacije; a često se govori o dva modela nacije: *francuskom* i *njemačkom*. „Ako je revolucionarna i republikanska ideja nacionaliteta u Francuskoj zadobila ujedinjavajuća, univerzalistička, racionalistička, asimilatorska i politička obilježja, njemačka tradicija je iznjedrila drugi tip nacionaliteta: partikularistički, organski, isključiv i nepolitički. Sažeto, njemačka ideja nacije, ishodišno, niti je politička niti povezana sa apstraktnom idejom građanstva. Ova nepolitička i prepolitička ideja nacionaliteta nije razumijevana kao nosilac univerzalnih vrijednosti, već je kao jedna organska, kulturna, lingvistička i rasna zajednica, kao

<sup>12</sup> Šmitijanska koncepcija poretka i suverenosti ne uklapa se u normativnu shemu koju ovdje zastupaju autori. U svom eseju „Politička teologija” (1922) Šmit zanimljivo definiše suverena kao onog ko odlučuje o stanju vanrednosti (izuzetka) u odnosu na postojeću ustavnu i zakonsku shemu u momentima od javnog interesa. Suveren ukida, dakle, pravni poredak i tako manifestuje svoju suverenost.

<sup>13</sup> v. Carl Schmitt, „Pojam političkog”, u *Politički spisi*, Politička kultura, Zagreb, 2007.

osobena i neponovljiva narodna zajednica (*Volkemenschschaft*) ili kao zajednica usuda (*Schichalgemeinschaft*). Dosledno izvedena, ova ideja kaže: nacionalitet je oblikovan formama etnokulturnog ujedinjavanja, koji zakonito traži svoj izraz u političkom jedinstvu države. Kako to ističe u svojoj studiji Franc Nojman, za razliku od Francuske, njemački razvoj nikada nije naglašavao nacionalni suverenitet, pa otuda, koncept političke nacije nikada nije ni bio prihvaćen u Njemačkoj... Mada insistira na državi, ovo romantičarsko razumijevanje nacionaliteta je dominantno etnokulturno. *Volkegeist* je konstitutivan, država je prosta ekspresija nacionaliteta.<sup>14</sup> Ne može se prenebregnuti činjenica da je crnogorski identitet ipak ostao nešto inkluzivniji od drugih balkanskih nacionalnih identiteta. Međutim, pitanje je da li je taj identitet dovoljno inkluzivan i da li korespondira konceptu građanstva.

Nacionalno i državno, posebno u balkanskom kontekstu, imaju specifičnu dijalektiku. Nacionalno je u isto vrijeme i istorijska okosnica državotvornog, izvor patriotske lojalnosti<sup>15</sup>, ali i vankonstitucionalni element koji može da dovede u pitanje same temelje liberalno-demokratskog poretka. Fridrih Majneke ukazuje na dva ključna obrasca formiranja modernih država u Evropi: *nacionalizacija države* — već postojeće teritorijalne države rekonstituišu se u državu-nacije i *etatizacija nacije* — anticipiranu nacionalnu svijest širi propaganda koja zacrtava pozicije koje vode ka formiranju nacionalnih država.<sup>16</sup> Čini se da se ova dva procesa dopunjuju u nastupu kulturnih i političkih elita i da su državni, ustavni te politički identitet nedovoljno formirani, što usporava razvojne procese demokratskog političkog sistema.

Premda se teza o validnosti liberalnog nacionalizma javlja kao nova koncepcija nacionalnog, ona obesmišljava modernu državu kao normativni okvir u okviru kojeg komuniciraju različiti, nekad suprotstavljeni svjetonazori. Građanska država danas nesumnjivo predstavlja provjereno održivi okvir demokratije i vladavine prava. Izazov za Crnu Goru je da istorijski kratko vrijeme od svoje međunarodno priznate nezavisnosti do evropskih integracija iskoristi kako bi svom ustavnom identitetu dala jačinu i trajnost. „Ustavni identitet tiče se unutrašnje organizacije poretka i osnova njegove legitimacije. Složenost međuetničkih i međureligijskih odnosa u post-konfliktnom društvu nameće pitanje najbolje konstitucionalizacije — ustavotvorstva shvaćenog u

<sup>14</sup> Milan Podunavac, *Princip građanstva i poredak politike*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2001, pp. 82–83.

<sup>15</sup> v. Miller, David. *On Nationality*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

<sup>16</sup> Milan Podunavac, „Rekonstitucija moderne države i nacije”, *Glasnik odjeljenja društvenih nauka*, br. 19, CANU, 2008, p. 143.

najširem smislu, kao traganje za vrjednosnom matricom cijeloga poretka. Ideološka razjedinjenost, kulturna različitost, novi društveni pokreti i nevidljive manjine izazov su za legitimitet političkog sistema i stabilnost zajednice.”<sup>17</sup> Građanski osmišljena nacionalna država je tako aksiološka zajednica okupljena oko vrijednosti i principa.”<sup>18</sup> Heterogena društvenost balkanskih naroda, partikularne koncepcije dobrog života, sveobuhvatni svjetonazori nacionalnih, religijskih i ideoloških etika izazov su za utemeljenje jednog ustavno-pravnog poretka i njegovu legitimnost. Država mora svoju legitimnost da opravda opštošću interesa i neutralnošću u odnosu na partikularne koncepte dobra. Ova republikansko-liberalna koncepcija ustavnog identiteta Crne Gore ključna je dimenzija razvoja političkog sistema Crne Gore od referenduma o nezavisnosti do danas. Crna Gora je deset godina nakon svoje nezavisnosti: *nedovršena* država<sup>19</sup>, a to se najviše ogleda u činjenici da pravna država i njene institucije nijesu uspostavile svoje autonomno djelovanje, koje bi bilo neuslovljeno partikularnim interesima pojedinaca i grupa. Država, građanstvo, društveni pakt kategorije su koje nužno podrazumijevaju univerzalnost kao svoj normativni ideal.

Osnivački mitovi svoju materijalizaciju u modernim političkim porecima pronalaze u osnivačkim ustavima. Osnivački ustavi su savremeni odraz genealogije osnivačkog mita jedne zajednice. Konkurišući osnivački mitovi nude različite konceptualizacije konstitucionalne moći u osnivačkim ustavima. „Ustavi su nakon urušavanja „staroga režima” osnovna osa normativne integracije novih poredaka. Novi se poredak u osnovi legitimizira kroz novo razumevanje

<sup>17</sup> Razlike i različitost su fundamentalne osobine složenih poredaka. Koncept države i ustavnosti računa na različitost kao osnovnu društvenu premisu. U uslovima slobode, različitost pojedinaca je neumitna. Država nastaje u pluralitetu sukobljenih interesa, svjetonazora i vidova života. Različitost nosilaca interesa i samih interesa uslovlila je postojanje zajedničke tačke djelanja kako bi osnovne društvene funkcije bile ostvarene. Moderna Crna Gora nastala je u prevladavanju plemenskih nesuglasica, kroz Opšti crnogorski zbor, sudove i zakonike, vladičanske anateme.

<sup>18</sup> Predrag Zenović, *Crnogorski identitet pred evropskim izazovima*, časopis Matice crnogorske, br. 59, 2014.

<sup>19</sup> Pojam nedovršene države u kaleidoskop ovdašnje političke misli uvodi Zoran Đinđić. U istoimenom djelu Đinđić o Jugoslaviji govori kao nedovršenoj državi: *U vakuumu koji se širi iza komunističkog pojma (ili tačnije: ne-pojma) državnosti izraslo je raznovrsno bilje, koje je nedostatak pretpostavki za život pretvorilo u vlastitu pretpostavku za život* (Đinđić, Zoran. *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada (1988), str. 19, 21). Isti pojam upotrebljava Nenad Dimitrijević za Miloševiću i postpetooktobarsu Srbiju, uz istu dijagnozu. Dimitrijević, Nenad, „Srbija kao nedovršena država”, Peščanik. <http://pescanik.net/srbija-kao-nedovrsena-drzava/>

položaja čoveka, odnos građana i države i novo razumevanje slobode.”<sup>20</sup> Ergo, druga tranzicija kroz koju prolazi Crna Gora od momenta obnovljene državnosti ima za cilj ne samo da odstupi od starog poretka, nego da uspostavi novi i osigura njegovu političku reprodukciju. Ustav, kao srž uspostavljanja novog poretka političke zajednice, ima trojaku uslovljenost: da bude efikasan, te se od njega očekuje da uspostavi koherentan i stabilan okvir za reprodukciju političke moći, da je legitiman, dakle da inkorporira skup civilnih i političkih prava, kao i mehanizme koji treba da osiguraju demokratski i javni karakter političkih procesa i konačno, da bude usidren u liberalnim vrijednostima konstitucionalizma i konstitucionalne kulture<sup>21</sup>.

Konstitutivna moć je sama politička (djelatna) suština ustavotvorstva. Ustav nominuje one u čijim je rukama politička moć, ali i samo donošenje ustava je već emanacija političke, dakako, konstitutivne moći. Crnogorski ustav iz 2007. godine jasno naznačava da je suverenost, kao najviša vlast, podarena građaninu. Ipak, nerijetko konstitutivna moć stavi u sjenku konstitutivni identitet, pa je tako moguće da nacija, što je slučaj sa velikim broj postkomunističkih društava, kao izvanustavni nosilac konstitutivne moći ima *de facto* prednost nad građanski koncipiranim ustavnim identitetom. Nacija se u nas valja razumjeti u već spomenutom njemačkom konceptu „zakašnjele nacije” (Plesner) kao nepolitičke i transpolitičke<sup>22</sup>. Specifičnost postkomunističkih društava ogleda se u razlici koju Ivan Prpić pravi između dviju konstitucionalnih konstelacija: evropske i komunističke. Zadatak postkomunističkih društava je za njega pokušaj nadoknađivanja zaostajanja za modernom evropskom nacionalnom državom. Ključno zaostajanje je u temeljnom pitanju političkog poretka, koji smo i mi ovdje izdvojili kao ključni izazov crnogorskog političkog sistema: legitimnost. Za komunistički poredak država je bila tek „fasada”, društvo nije bilo etatističko jer država i nije bila suverena, suverenost i legitimacija poretka pripadali su „komunističkoj zajednici”, ergo partiji<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Milan Podunavac, „Konstitutivna moć u osnivačkim ustavima”, *Političke perspektive*, FPN, FPZ, Beograd, Zagreb, 2016, 20.

<sup>21</sup> v. *Ibid.*

<sup>22</sup> Podunavac, *ibid.*

<sup>23</sup> v. Podunavac, *ibid.*, Prpić, Ivan, „Križa legitimnosti komunističkih poredaka”, *Politička misao*, XXVIII, 1997.

Ustavnost<sup>24</sup> je, kako ispravno zaključuje Rozenfeld, refleks pluralnosti, individualne i komunalne (one koja se odnosi na različitost društvenih grupa)<sup>25</sup>. Crnogorska ustavnost u generisanju svog legitimacijskog kapaciteta mora da se utemelji na novom društvenom ugovoru, kao vidu političkog okvira, u kojem se iznova utemeljuje politička zajednica i jaz polarizacije prenosi u institucionalne okvire. Time bi politički sistem bio osnažen novim temeljom političkog poretka, revitalizovani legitimitet kao osnova stabilnosti političkog sistema. Novi društveni ugovor mora osnažiti liberalno-demokratske kapacitete građanske države i ustavno načelo građanske države kao antipoda nacionalnog, ideološkog i partijskog partikularizma. Premda bi ovakva konstrukcija crnogorskog ustavnog identiteta bila ujedno i odstupanje od dominantne niti genealogije izgradnje države i nacije, te regionalne konstelacije ustavnih poredaka, upravo ova formula sažima najsnažniji potencijal za stvaranje stabilnog i pravednog političkog sistema.

<sup>24</sup> O važnosti „ustavnog momenta” u političkoj povijesti centralnih i istočnoevropskih društava u tranziciji ka novom poretku Podunavac navodi sljedeće: „U temelju ovih revolucija, kako to potvrđuje politička i konstitucionalna dinamika ovih društava, nije bilo utemeljenje novih socijalnih, ekonomskih i kulturalnih poredaka; osnovna aspiracija „liberalnih revolucija” istočne i centralne Evrope bila je utemeljenje novih konstitucionalnih poredaka (Ackerman 1998). Konstitucionalizam se vraća redu vodećih pojmova političke teorije. Rekonstitucija postkomunističkih društava, kako to upućuje Holms (Holmes), počinje od krova, od ustava.” Podunavac, Milan, *ibid.*, 20

<sup>25</sup> Michel Rosenfeld, „The Constitutional Subject, Its Other, and the Perplexing Quest for an Identity of Its Own: A Reply to My Critics”, *Cardozo Legal Studies Research Paper* No. 358, 2012.