

1. TEORIJSKA STANOVIŠTA O ULOZI, FUNKCIJAMA I ODGOVORNOSTI DRŽAVA U USLOVIMA GLOBALIZACIJE, OSNOVNI PRINCIPI I KLJUČNI PRAVCI IZGRADNJE DRŽAVE CRNE GORE U NAREDNIM DECENIJAMA

(Jedna moguća vizija)

*Mijat Šuković**

Sažetak: Tekst sadrži jednu moguću viziju izgradnje države Crne Gore u sagledivoj budućnosti u narednim decenijama.

Na temelju analize i određenja glavnih i perspektivnih tokova globalizacije svijeta, prezentiranja teorijskih znanja i stanovišta o ulozi, funkcijama i odgovornosti država u uslovima globalizacije, identifikovanja pozicije države Crne Gore kao države regija – balkanske, mediteranske i srednjoevropske – i u procesima integracija evropskih i širih zajednica država, izveden je zaključak: a) u narednim decenijama država Crna Gora imaće ulogu, funkcije i odgovornost koje će standardno imati sve države Evropske unije. Obim i intenzitet vršenja svake od tih funkcija u Crnoj Gori ne mora biti identičan obimu i intenzitetu njihovog vršenja u drugim državama, već mora biti opredijeljen političkim, kulturnim, ekonomskim, mentalitetskim i drugim specifičnostima Crne Gore, ukupnom situacijom u njoj u pojedinim vremenskim periodima; b) od početka i kontinuirano u toku narednih decenija izgrađivati je da bude sposobna da, kao i druge države, odgovara na izazove, uspješno ostvaruje svoju ulogu i vrši sve svoje funkcije i c) ne izgrađivati je ni kao „makro”, ni kao „mikro-državu”.

Identifikovani su osnovni principi na kojima će se zasnivati izgradnja društvenog i političkog bića, društvenog i političkog karaktera države Crne Gore. To su: stalno osiguravanje nezavisnosti države Crne Gore, jedinstvena država sa razvijenom lokalnom samoupravom, bez političko-organizacione institucionalizacije regiona; država sa racionalnim i jakim aparatom; vladavina prava; pravno i institucionalno obezbjeđivanje ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda, čiji su integralni dio i manjinska prava; demokratska, građanska i ekološka država i država socijalne pravde; slobodno socijalno tržište sa okvirnom pravnom regulativom; učvršćenje ostvarivanja obaveze države da obezbjeđuje ravnomjerni razvoj njenih područja; princip „Slobodno je sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno” *zamijeni-*

* Akademik Mijat Šuković, CANU

ti principom „Slobodno je činiti sve što ne škodi drugome i poštuje pravni poredak i moralne vrijednosti”.

U dijelu o unapređenju i modernizaciji institucionalnog sistema vlasti, opredjeljenje je: nastaviti unapređenje i modernizaciju parlamentarnog sistema organizacije i ostvarivanja vlasti. Na konkretan način je identifikovano šta i kako činiti: da se unaprijede i modernizuju Skupština Crne Gore i njeni odnosi sa izvršnom granom vlasti i javna uprava; da ojača nezavisnost sudstva i da se unaprijedi kvalitet rada sudova i državnih tužilaštava i da se dograde ustavna rješenja o Ustavnom sudu.

Predloženo je da se obrazuje institucija koja će naučnim metodama izučavati tematiku izgradnje države i blagovremeno sačinjavati naučne analize i predloge i na njima zasnovati inicijative za unapređivanje izgradnje i funkcionisanja pojedinih grana vlasti, pojedinih institucija, principa ili cjeline sistema.

U završnom dijelu dat je odgovor na pitanje: Zašto državu Crnu Goru ne izgrađivati ni kao „makro”, ni kao „mikrodržavu”.

Ključne riječi: *država, globalizacija, pravedno pravo, vladavina prava, demokratija, građanska i ekološka država, socijalna pravda, slobodno sociotržišno privređivanje, parlamentarni sistem*

Abstract: The text comprises a possible vision of building up the state of Montenegro in the future that can be foreseen, i. e. in the decades to follow. On the basis of analysis and determination of main and perspective courses of world globalisation, by presenting theoretical knowledge and stands on the role, functions and responsibilities of the states in the era of globalisation, by identifying the position of state of Montenegro as the Balkan state, belonging also to the Mediterranean and middle European region – as well as the one included in the processes of integration of European and even wider unions of states, the following conclusions are been derived: a) in the coming decades the state of Montenegro will have the role, functions and responsibility that apply for all other states of the European Union. The extent and the intensity of performing any of these functions in Montenegro do not have to be identical to the extent and the intensity of their performing in other states, but it must be determined by political, cultural, economic, those of mentality and other specificities of Montenegro, by overall situation detected within the particular time periods; b) from the beginning and continuously throughout the following decades building the state so as to be capable, like other countries, to answer the challenges, to realize successfully its' role and to perform all its functions, and c) not to build it neither as a „macro”, nor as a „micro” state.

The basic principles, upon which the building of the societal and political being, of the social and political character of Montenegro will be founded, are identified. They include: constant ensuring of the independence of the state of Montenegro, of its' singularity, with developed local self-governing, without political-organizational institutionalization of the region; as the state with rational and strong mechanism; the rule of law; legal and institutional ensuring of exercising and protection of human rights and freedoms, including the rights of minorities as their integral part; as democratic, civil and ecological state and the state of social justice; free social market with general legal regulation; the embedding of fulfilment of the state's obligation to insure balanced development of its areas; the principle by which „It is free all that is not forbidden by the Constitution and the Law” to be replaced with the principle „It is free to do all that do not harm to other and is in line with the legal constitution and moral values”.

In the part that addresses the advancement and modernisation of the institutional system of governing, the stand is to: continue with the advancement and modernisation of the parliamentary system of organization and exercising of the power. It is identified in concrete

way what and how is to be done in order to: improve and modernize the Parliament of Montenegro and its relations with the executive branch of governing and public administration: to foster the independency of the courts and improve the quality of their work, as well as the work of the state prosecutions, and further on to amend the constitutional solutions concerning the Constitutional court.

It is proposed the constituting of the institution which will examine by scientific methods the matters concerning the state building and will timely prepare scientific analysis and suggestions on which the initiatives for improvement of building and functioning of particular aspects of administration, of particular institutions, principles or the system in general will be based.

In the concluding part is given the answer to the question: Why the state of Montenegro should not be built neither as a „macro”, nor as a „micro” state.

Key words: *state, globalisation, fairly law, the rule of law, democracy, civil and ecological state, social justice, free socio-market economy, parliamentary system*

1. 1. DRŽAVA CRNA GORA SADA, STANJE I PROBLEMI

Činjeni su i čine se naponi da država Crna Gora bude demokratska, građanska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava, da se obezbjeđuju ostvarivanje i zaštita ljudskih prava, da nezavisnost sudijska bude obezbijeđena a rad pravosudnih organa što efikasniji i kvalitetniji i da je odlikuju druge vrijednosti. Ti naponi rezultirali su i pozitivnim ostvarenjima. Na svim područjima stvarnost sada ima više pozitivnog nego na početku ili u sredini decenije koja se završava ove godine.

Uspostavljanje označenih vrijednosti proces je koji traži vrijeme. Ostvaruje se postupno. Svega je, međutim, četiri godine od obnove nezavisnosti države Crne Gore. To je jedan od razloga što nije ostvareno više pozitivnog. Da pozitivnog ne bude više osujećivalo je i postojanje, u čitavom četvorogodišnjem vremenu, organizovanog djelovanja političkih snaga, u Crnoj Gori i u okruženju, ciljno usmjerenog da se ukine nezavisnost države Crne Gore. Istorija, teorija i iskustvo kazuju, naime, da u političkim rasprava oko statusa države ima više sukoba nego istinskih dijaloga, „višak presija u pravcu razgrađivanja i manjak u pravcu građenja” (Janes Loung).

Saglasno činjenično utemeljenoj percepciji sadašnje stvarnosti Crne Gore – percepciji izvajanoj sa odlučnošću (a) da ne bude drugačija od zbilje i da odbija rasprostranjenu sklonost da se jedino i sa snažnijim naglašavanjem vide samo slabe strane stvarnosti i b) da se ne skrivaju slabe strane stvarnosti, a da kazivanje o percepciji slabog ne dobije prizvuk negacije pozitivnog, nego identifikovanja onog što se izgradnjom države koja predstoji ima činiti – konstatujem:

Uprkos pozitivnim naporima i ostvarenjima, u Crnoj Gori u sadašnjosti ima dosta problema, više ili manje krupnih.

U predstojećoj izgradnji države Crne Gore, da bi ona bila moderna i da bi je odlikovale sve bitne civilizacijske vrijednosti, *mora se mnogo uraditi da:*

– u punijoj mjeri budu uspostavljeni bitni sadržaji građanske države, a da se potisnu rasprostranjeni elemenati partijske države;

- postanu dominantni vladavina prava, puna jednakost svih građana u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda i jednaka zaštita svakome; da svako ispunjava dužnosti i da poštuje prava drugih;
- socijalna sigurnost u punoj civilizacijskoj mjeri bude postignuta;
- Crna Gora u stvarnosti postane demokratska, ekološka i država socijalne pravde;
- ostvarivanje vlasti u punoj mjeri bude na nivou standarda evropskog parlamentarizma;
- institucije države budu profesionalno dovoljno osposobljene da efikasno i kvalitetno obezbjeđuju ostvarivanje povjerenih im funkcija;
- građani steknu povjerenje u nezavisnost sudija i sudova;
- tripartitni socijalni dijalog – Vlada, sindikati i Unija poslodavaca – djelotvorne djeluju;
- državne institucije u potrebnoj mjeri primjenjuju objavljene i potvrđene međunarodne ugovore i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava;
- nadležnost jedinica lokalne samouprave i učešće građana u donošenju odluka u njima bude na nivou standarda propisanih *Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi*; centralizacija vršenja vlasti da ne bude na nivou koji sužava mogućnost građanima da ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu, koje ima status jednog od osnovnih ljudskih prava;
- aparat države i aparati jedinica lokalne samouprave budu racionalni, profesionalno sposobni i efikasni¹;
- dominantni pravac procesa građenja pravnog poretka, izrade zakona i akata strateškog značaja, „odozgo”, sa vrha države, i značajan debalans u korist političkih elita, partijskih i državnih, a na štetu građana kao nosilaca suverenosti, što izražava nedostatak značajnijeg dijaloga i aktivne participacije stručnih i naučnih subjekata, svih kreativnih činilaca društva u procesima donošenja zakona i drugih strateških akata, što je neadekvatna *vrijednosna i praktična* usmjerenost metoda i načina građenja pravnog poretka, bude z a m i j e n j e n metodom izgradnje poretka kreativnom interakcijom i sadejstvom „odozdo” i „odozgo” – a da izrada i konačno oblikovanje zakona i drugih strateških akata ne budu previše difuzni i da odgovornost onih za njihovo donošenje i njihov kvalitet previše ne zavisi od učešća drugih izvan zakonodavnih državnih organa, koji su dužni da prednjače u idejama i intenzitetu rada;
- utvrdi kako je stanje pravde i pravednosti u društvu, što do sada niko, ni od vlasti ni od drugih subjekata nije ni pokušao učiniti.

¹ MEI je u septembru mjesecu 2009. godine sačinio, na bazi podataka odnosnih institucija, *Pregled zaposlenih u državnim organima, lokalnoj samoupravi, regulatornim agencijama i pravnim licima sa javnim ovlašćenjima*, prema kojem je 52.194 lica uposlono u organima, fondovima, regulatornim agencijama i institucijama koje se u cjelini ili djelimično finansiraju iz budžetskih prihoda. Od toga je u zakonodavnim, izvršnim i upravnim državnim organima zaposleno 14.830 lica, u pravosuđu 1.873 lica, u jedinicama lokalne samouprave 11.321 lice, u ustanovama obrazovanja finansiranim iz budžeta Crne Gore 14.093 lica, itd.

Bez radikalnijeg unapređivanja i osposobljavanja državnih institucija (kapaciteta), načina njihovog rada i jačanja njihove odgovornosti, ne može se sve to postići. Gotovo je sve nužno mijenjati nabolje.

Mora se, takođe, cjelinom sistema, kvalitetom njegovog ostvarivanja, učvršćivanjem pozicije Crne Gore u međunarodnoj zajednici članstvom u najznačajnijim zajednicama država, otklanjati i iskorijeniti političko djelovanje protiv nezavisnosti države Crne Gore.

Javno iskazivanje tri međusobno suprotstavljena koncepta i modela države Crne Gore čine neizvjesnim koncept i model države Crne Gore u sagledivoj budućnosti, što podriva povjerenje u državu i njen autoritet. *Jedan se izražava kroz snažan politički pritisak da država Crna Gora ima ulogu i funkcije „makrodržave”. Tj., nadležnost da rješava sve probleme koji nastaju u društvu u svim oblastima života, u neproduktivnim preduzećima, socijalnoj sferi, lokalnoj infrastrukturi, stambenoj oblasti, i tako dalje, što implicira, u odnosu na evropski koncept i model države, uvećanje njene uloge i njenih funkcija. Za sve što je problem apeluje se na državu „da nešto učini”. Drugi koncept i model nazvan je „mikrodržava”. Podrazumijeva demontažu u sadašnjosti postojećeg koncepta i modela države Crne Gore i njegovu zamjenu konceptom i modelom koji odlikuje bitna redukcija uloge i funkcije države. Pored ostalog, da se državi Crnoj Gori oduzmu funkcije pravnog regulisanja okvira djelovanja slobodnog tržišta, uključujući finansijsko-berzansko tržište, i funkcija socijalne pravde i da se te funkcije prepuste slobodnom tržištu. Koncept i model koji „zvučiči privlačno”, ali ne odgovara na pitanje: Ima li država sa bitno reduciranom ulogom i funkcijama sposobnost i mogućnost da efikasno odgovara na izazove i zahtjeve vremena i može li ispunjavati obaveze države prema realnim i opravdanim zahtjevima društva, koje društvo ne može rješavati bez autoriteta države? Niti na pitanje: Ima li garancija objektivnog karaktera i ako ima koje su da bi „samoregulišuće tržište” blagovremeno i uspješno obezbjeđivalo zadovoljavanje opštedruštvenih potreba u svim oblastima i ostvarivanje principa socijalne pravde, bez koje nema ni ostvarivanja ljudskih prava za nemali dio stanovništva. Nema ni određenijeg preciziranja šta se dešava kada se država stavi u položaj milosti i nemilosti tržišnih aktera. A kompleksni i trajuci problemi koji su posljednjih godina pogodili države sa najrazvijenijim tipovima slobodnog tržišta, koje su i u Crnoj Gori uzimane za putokaz progressa (Island, Irska, Grčka itd.), imperativno traže činjenično utemeljen stav o ovom konceptu i modelu države. Treći koncept i model države je: ne graditi ni „makro ni mikrodržavu”, nego državu sa ulogom i funkcijama standardnim evropskim državama, uključujući i male članice Evropske unije.*

Postojanje ova tri koncepta države Crne Gore stvara obavezu i prisiljava da se u pristupu izrade vizije buduće izgradnje države Crne Gore decidirano odgovori na pitanje: Koji koncept i model države više od drugih omogućava Crnoj Gori da obezbjeđuje postizanje da crnogorsko društvo bude sve više ekonomski, socijalno i duhovno bogato, srećno, građansko, *demokratsko*, otvoreno, bezbjedno stabilno, sa čvrstom unutrašnjom socijalnom kohezijom; društvo zasnovano na radu, znanju, održivom razvoju, socijalnoj pravdi i vladavini prava, očuvanju multikulturalnog identiteta, da se u njemu sve punije i dosljednije poštuju i štite ljudska prava i slobode, či-

ji su sastavni dio i manjinska prava, i da se iz njihove suštine i sa njenom harmonizacijom sa društvenim potrebama i ciljevima razvoja kreira pravo u svim oblastima, što je prvi i presudni elemenat sadržine vladavine prava. Ciljevi koji su u odnosima međusobne isprepletenosti.

1. 2. METODOLOŠKI PRISTUP OBRADI TEMATIKE

Osnovne odlike svjetske zajednice i ključni tokovi u njoj bitno utiču na koncept, model i ključne pravce izgradnje svake države. Tako je bilo u prošlosti, tako je sada, tako će biti i perspektivno. To nalaže i opredjeljuje da razmatranje u cilju identifikovanja koncepta i modela države – u značenju: *njena uloga, ukupnost njenih funkcija i institucija, njihovih nadležnosti, prava, obaveza i odgovornosti i njihovog funkcionisanja* – koji u sagledivoj budućnosti, u narednim decenijama, najviše odgovara Crnoj Gori i njenim ciljevima, otpočne utvrđenjem teorijskih pogleda i stanovišta o ulozi i funkcijama države u globalizovanom svijetu iskazanim u savremenim relevantnim teorijskim djelima. Tematika i logika nalažu da se potom utvrdi pozicija države Crne Gore u svjetskom, evropskom i bližem regionalnom okruženju u narednim decenijama i da se, na osnovu utvrđenih rezultata jednog i drugog, i rezultata sagledavanja ključnih karakteristika socijalno-političkog, ekonomskog, kulturnog i ukupnog stanja u Crnoj Gori, uzimajući u obzir i njene istorijske, mentalitet-ske osobenosti i strateške ciljeve njenog razvoja u svim oblastima, identifikuje koncept i model države koji najviše odgovara uslovima, potrebama i identifikovanim ciljevima Crne Gore i projektuje vizija² ključnih pravaca njene izgradnje u narednim decenijama, u sada sagledivoj budućnosti.

² Izgradnja države Crne Gore, kao i izgradnja svake druge države, u dovoljnoj mjeri ne može biti uspješna – nauka i verifikovano iskustvo to dokazuju – ako se bude izgrađivala *ad hoc* poduhvatima, sa kratkoročnim pristupima. To nalaže izradu naučno zasnovane vizije ključnih pravaca njene izgradnje sa dugoročnijim pristupom. Kao i svaka vizija, tako i vizija izgradnje države Crne Gore u sada sagledivoj budućnosti nosi opasnost promašaja. Ovo zato što razvoj u budućnosti zavisi od mnogo faktora različite prirode, često sa suprotstavljenim zahtjevima. Među njima, značajan faktor su politička usmjerenost političkih elita koje će odlučivati o izgradnji države u pojedinim periodima u narednim decenijama i njihova sposobnost da prepoznaju, prihvataju i valorizuju mogućnosti koje okolnosti omogućavaju u datom vremenu, što je sada nepoznanica. Ma koliko da je tačno da su „svi cvjetovi budućnosti u sjemenu sadašnjosti”, da se „u velikoj mjeri određuje budućnost onim što se radi u sadašnjosti”, opasnost od promašaja proizilazi i iz činjenice što izgradnja svake države, u narednim decenijama, pa i Crne Gore, u znatnoj mjeri zavisi od tokova kakvi će stvarno biti u svijetu u budućnosti, od toga da li će naredne decenije zaista biti „zora drugačijeg i boljeg”, da li će se i u kojoj mjeri ostvariti optimističke prognoze da je „na pomolu jedna druga i progresivnija civilizacija”. Egzaktno je nepoznato ili je poznato samo u obliku pretpostavki, koliko će narednih decenija progres biti intenzivan u svijetu, koliko će uvećavati razvojne mogućnosti i šanse, koliko će novih problema razvoj otvarati u pojedinim oblastima. Zbog toga, ma koliko vizije sadašnjih generacija izgledale dobre u sadašnjosti, ma koliko da su dobre objektivno gledano sa sadašnjih vidika, *one nijesu kraj već početak truda za usmjeravanje razvoja, koji predstoji u budućnosti*. Uprkos tome, vizije su potrebne, legitimne i korisne.

1. 3. TEORIJSKA STANOVIŠTA O ULOZI, FUNKCIJAMA I ODGOVORNOSTI DRŽAVE U USLOVIMA GLOBALIZACIJE

Dvije su osnovne ključne i perspektivne odlike savremene svjetske zajednice bitne za buduću izgradnju države Crne Gore. To su *globalizacija i sve veća afirmacija uloge pojedinca*.

Globalizacija obuhvata sve oblasti – ekonomiju, informaciono-komunikacionu tehnologiju, informacije, zaštitu životne sredine, ljudska prava i slobode, kulturu, obrazovanje, nauku i sve druge oblasti. Ima jaku snagu da mijenja sve tradicionalne odnose i svijet, da tim mijenjanjem preoblikuje svjetsku zajednicu. Snaga njenog dejstva, njene tendencije i implikacije čine neophodnim zajedničku izgradnju internacionalnih i nadnacionalnih institucija, „novog svjetskog poretka”, kao poretka koji nadilazi države i njihove granice, koji je „izvan i iznad nivoa država”. Pruža mogućnost svakom kreativnom i preduzimljivom pojedincu za pokretljivost i kreaciju širom svijeta. Za afirmaciju pojedinca.

U brojnim političko-filozofskim, ekonomsko-filozofskim, politikološkim, pravnim i drugim djelima objavljenim širom svijeta u posljednjoj deceniji XX i u prvim godinama XXI stoljeća, iskazani su pogledi i stanovišta o perspektivi globalizacije svijeta i o ulozi i funkcijama država u globalizovanom svijetu. Iskazali su ih filozofi, ekonomisti, pravници, sociolozi, politikolozi, istoričari, državnici³. Iskazali su ih sa ciljem da doprinesu da se izgradnja svjetske zajednice i država zasniva na naučnim

Pa i one koje nijesu fiksirane na tačno određeni period. Korisne su jer podstiču razmišljanja, a time uvećavaju sposobnosti za kreaciju novih ideja i njihov razvoj, savladavanje konzervativizma i stalno traganje za pravcima nadgrađivanja postojećeg stanja. Legitimne su zato što sadašnje generacije vizijama koje sačinjavaju ne ograničavaju slobodu budućih generacija Crne Gore da biraju i utvrđuju pravce i oblike svoje političke organizacije, ekonomske, kulturne i druge pravce tokova života, vrijednosne sisteme. Vizije podrazumijevaju da buduće generacije i njihovi predstavnički organi redovno periodično podvrgavaju razmatranju vizije sadašnjih generacija i odlučuju da li će ih, u kojoj mjeri i u čemu slijediti. Vizije sadašnjih generacija važe dok ih prihvataju budući članovi crnogorskog društva. Ipak, valja pomenuti da istorijsko iskustvo kazuje da nije djelotvorno zanemarivati ostvarenja prethodnih generacija. Naravno, vizije podrazumijevaju da se u budućnosti mogu pojaviti: novi izazovi sada nepoznati, nova znanja i dostignuća istorijskog razvoja, drugo i drugačije stanje sa povoljnijim mogućnostima za izgradnju države, što će uslovljavati i nalagati stvaranje nove paradigme izgradnje države Crne Gore, njene uloge i funkcija, njenog državnog mehanizma, političkog, ekonomskog i ukupnog društvenog sistema.

³ Među najuticajnijim autorima širom svijeta koji su obradili označenu tematiku su: Antoni Gidens, Džon Rols, Robert Nozik, Fridrih fon Hajek, Milton Fridman, Karl Poper, Harold D. Lasvel, Jurgen Habermas, Leonard Travelni Hobhaus, Karl Jaspers, Hana Arent, Gvido Faso, Frensis Fukujama... Nalazi, ideje, pogledi i stanovišta u djelima ovih autora zauzimaju centralno mjesto u savremenoj duhovnosti o državi, njenoj ulozi i funkcijama. Njihova najvažnija djela prevedena su i kod nas. Korišćena su za izradu ove studije. Za izradu ove studije korišćena je i knjiga *Savremena država*, koja sadrži 12 referata izrađenih od članova naučnoistraživačkog tima za realizaciju naučno-istraživačkog projekta pod naslovom *Protivječnosti savremene države*, objavljenih nakon rasprave o njima održane na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 23. decembra 2008, Beograd, 2009, str. 250.

znanjima. Da se njihova izgradnja usmjerava tako da budu sposobne da blagovremeno i kvalitetno odgovaraju na izazove istorijskih tokova; da i svjetska zajednica i države svoje institucije i procedure prilagođavaju obavezama koje imaju u datim istorijskim uslovima, kako bi se postizali djelotvorni, demokratski, moralno prihvatljivi rezultati.

Pluralizam pravaca razmišljanja, ideja, opredjeljenja i stanovišta karakteriše ukupnu sadržinu označenih teorijskih djela. Karakteriše je više boja i njihovih nijansi, međusobno skladnih ili izrazito kontrastnih.

Različito se u njima, međutim, određuju uloga, funkcije i značaj država.

U djelima pisanim do sredine posljednje decenije XX stoljeća jako je naglašeno stanovište da globalizacija minimizira ulogu države i da traži smanjenje obima njenih funkcija u korist njihovog „izmještanja” u kompetenciju slobodnog tržišta, „privatnih aktera tržišta” i civilnog društva. Da funkcije države treba svesti na to da: „Štiti našu slobodu od spoljnih neprijatelja, ali i naših sugrađana; štiti zakon i red; podstiče privatne ugovore i štiti izvršavanje ugovornih obaveza; njeguje konkurentna tržišta”, a da nema ni pravo, ni obavezu, da „interveniše na tržištu ni da ublažava njegove oštre ivice” (Milton Fridman). Drugim riječima, funkcija i uloga države je da obezbijedi vojnike, policajce, zaštitu svojine i ugovornih obaveza putem sudske prinude, a svaka druga funkcija države njeno „je miješanje u tržište”, kao što je „ulazak neigrača na sportski teren za vrijeme utakmice” ili ugrožavanje slobode individue.

U djelima objavljenim od sredine posljednje decenije XX i u prvim godinama XXI stoljeća takođe se konstatuje da jača uloga globalizovanog svijeta, ali se identifikuje niz činjenica koje kazuju: *države su u doba globalizacije premise i elementi strukture svjetske zajednice i neotklonjivo su neophodne za njeno funkcionisanje. Jedino države, niko drugi, u doba globalizacije, mogu obezbjeđivati: poštovanje i izvršavanje internacionalnih pravila i međunarodnih dogovora o rješavanju globalnih problema; održiv razvoj; uspon obrazovanja, nauke, kulture, ekološke svijesti, zdravstvene i socijalne zaštite, podizanje opšteg društvenog standarda; rješavanje problema infrastrukture i brojnih životnih problema lokalnog značaja; sprečavanje i otklanjanje zloupotreba slobode, uključujući i zloupotrebe slobode u obliku tržišnih devijacija, u oblasti finansija i preduzetništva; sprečavanje kriminala, terorizma, nereda, negativnih činjenja zasnovanih na ekstremnom egoizmu, kolektivnom i individualnom; razvijanje i učvršćivanje svijesti o društveno nužnoj i zdravoj pravednosti i solidarnosti, kao bitnom elementu ljudskosti⁴; solidarnost koja je sadržinski i naročito ciljno bliska pravednosti.*

⁴ Pozitivne primjere u tom pravcu daju djelovi bitnih sadržaja skandinavskog modela života i socijaldemokratske koncepcije društvenog i državnog uređenja, austrijskog socijalnog dijaloga, njemačkog socijalno-tržišnog modela privrede, jakog javnog sektora na ključnim područjima za državu i građane u Francuskoj. Ekonomska kriza koja je počela u drugoj polovini 2008. godine – uzrokovana sadejstvom više faktora, otvorila je širom svijeta, u SAD, Evropskoj uniji, Australiji, u više djelova Azije, proces značajnijeg korigovanja dosadašnjeg oblika neoliberalnog kapitalizma u pravcu širenja primjene principa zdrave solidarnosti, sve do javnog finansiranja obimnih programa za rješavanje krucijalnih društvenih

Iz tih činjenica o nužnosti države i širih teorijskih pogleda izvedena su ova znanja i stanovišta: država ima ulogu i funkcije „makroekonomskog i mikroekonomskog regulatora, distributera prihoda radi obezbjeđenja zadovoljavanja opštih društvenih potreba, proizvođača u onim oblastima od posebnog značaja za društvo za koje privatni sektor nije zainteresovan ili nema mogućnosti da u njima organizuje proizvodnju na djelotvoran i za društvo zadovoljavajući način”. Ima ulogu i funkcije da „utvrđuje uslove privređivanja i utiče na raspodjelu dobiti”, „da donosi pravila i nameće njihovu primjenu”; da „otklanja nedjelotvorne učinke tržišta, naročito 'oštrice krstaškog pohoda tržišta', i time poboljšava rezultate slobodnog tržišta”. Konstatuje se: „brojni su faktori koji čine neizbježnim i neotklonjivim ulogu i funkcije države i u ekonomskoj sferi”, od potrebe da se postiže sigurnost svojine i ugovornih obaveza, „do izgradnje i održavanja raznovrsne infrastrukture”⁵. „Brojni su i socijalni razlozi protiv marginalizacije države”. I zaključuje se: „Politički slobodne i jake države” jedna je od „premissa izgradnje svjetske zajednice, harmonične i stabilne”. Države su neophodne. Neotklonjiv su uslov za stabilnost i prosperitet globalizovane svjetske zajednice i rješavanje brojnih globalnih, a ne samo lokalnih problema. Zbog svega toga „država se ne može marginalizovati, ni u vremenu mirnog razvoja, ni u vremenu kriza”. „Ne bilo kakva, nego demokratska i racionalna, sa profesionalno sposobnim aparatom da zakonito, efikasno, pravedno vrši sve funkcije imanentne državi u eri globalizacije”. Ne država koja gospodari „sveukupnim životom svog naroda”, već država „u kojoj se ljudi osjećaju slobodno, sigurno i dobro”. Neophodna je i zato što društvo do sada nije pronašlo neki drugi organizacioni oblik, drugi mehanizam, drugi subjekt, koji bi obavljao poslove i izvršavao ulogu koju ima država, niti ima indicija da pronalazak može biti na pomolu u sada sagledivoj budućnosti. Iako je izgrađivanje svjetske zajednice primarno u vidokrugu koncepcije i sadržine označenih djela, znatan dio naučnih nalaza u njima, direktno ili indirektno, posvećen je utvrđenju uloge i funkcija države u globalizovanom svijetu.

Izvedene su i konstatacije: (1) globalizacija nalaže napuštanje tradicionalnog koncepta *suvereniteta* država, njegovo saobražavanje procesima globalizacije i novim istorijskim uslovima i izazovima vremena; (2) ma koliko da će se u sagledivoj budućnosti uvećavati uloga i značaj pravila i standarda regionalnih zajednica i svjetske zajednice, *države će, sve one ukupno i svaka pojedinačno, i u sagledivoj budućno-*

problema, pomoći siromašnim, naročito najsiromašnijim u okviru siromašnih. To je značajno ne samo za siromašne nego i za jačanje stabilnosti u svijetu, biznisu veoma, veoma neophodno. Nije ironično, već razumno, što veliki propagatori neoliberalne ideologije, od države neregulisanog ili samo izuzetno malo regulisanog slobodnog i „samoregulišućeg tržišta” u prethodnim decenijama i godinama, sada veoma pragmatično rješavaju ili podržavaju državne akcije, regulatorne i finansijske.

⁵ Nije ovo tvrdnja da apsolutno nije moguće slobodno tržište kome nijesu inherentne „oštrice krstaških pohoda” i razni oblici brutalnosti prema uposlenim i ignorantski odnos prema problemima i nevoljama društva. Iako je istorija dokazala da su za bogate malo važni etika, briga za druge, za nevolje drugog, da je ta vrsta bolesti teško izlječiva, ipak nije isključeno da slobodno tržište, u nekim drugačijim uslovima u budućnosti izvan sada sagledive, može biti bez devijacija i „oštrice krstaških pohoda”.

sti, imati veoma važnu ulogu i značaj; biće i premisa funkcionisanja svjetske zajednice; (3) neophodno je da se znatan dio kreativne energije, u teoriji i u realnom životu, usmjerava i angažuje za sagledavanje uloge, funkcija i značaja država u dolazećoj budućnosti i njihovoj izgradnji; (4) države će morati da nadoknađuju manjak globalizacije, koji se ogleda u tome da se do sada „premalom radi” „na globalizaciji pravednosti i solidarnosti”.

U svom djelu *Građenje države* (prvo izdanje 2004. godine), u kome je prezentiran i svojevrstan pregled najbitnijih pogleda i stanovišta o ulozi i funkcijama države u doba globalizacije iskazanih u svim najuticajnijim djelima pisanim posljednjih decenija, i oslanjajući se na utvrđene činjenice i koncepte u njima i na činjenice dodatno utvrđene, poznati teoretičar tokova savremenog svijeta, *Fukujama*, iskazao je i afirmisao, između ostalih, i ova stanovišta: „Slabe ili propale države izvor su mnogih svjetskih problema, od siromaštva do droge i terorizma”. Predstavljaju „prijetnju međunarodnom poretku, jer su izvor konflikata i ozbiljnog kršenja ljudskih prava i postale su potencijalna legla nove vrste terorizma”. Od sposobnosti država da *regulativnom funkcijom* sprečavaju i otklanjaju konstatovane pojave bitno „će zavistiti bezbjednost u važnim djelovima svijeta”. Nedostatak uspješnih i jakih država počeo je mnogo direktnije da opterećuje razvijeni svijet”. I „humanitarne intervencije 1990-ih godina dovele su de fakto međunarodne imperijalne vlasti da vladaju dijelom slabih i neuspješnih država”. „I u globalizovanom svijetu jedino države su sposobne da obezbjeđuju primjenu zakona. Čak i kada bi međunarodno pravo i institucije tačno odražavali volju međunarodne zajednice (šta god to značilo), primjena bi i dalje u najvećoj mjeri ostala domen nacije-države”. „Sposobnost primjene normi u potpunosti zavisi od postupaka pojedinih nacija-država”. „Ono što su države, i jedino države, u stanju da urade jeste da objedine i svrhovito primijene legitimnu moć”. *Zato „građenje država je jedno od najvažnijih pitanja za svjetsku zajednicu”. „Zadatak je koji je postao od vitalnog značaja za međunarodnu bezbjednost”. „Građenje država je i nacionalno i međunarodno pitanje prvog reda”. „Oni koji su se zalagali za 'sumrak suverenosti' – bilo da su pristalice slobodnog tržišta, s jedne strane, ili posvećeni multilateralisti, s druge – moraju da objasne šta će zamijeniti suverene nacije-države u savremenom svijetu”. U savremenosti i sada sagledivoj budućnosti potrebne su „jake i efikasne države sa djelokrugom neophodnih funkcija”. Moć države „potrebna je da bi se primjenjivala vladavina prava i da bi se na međunarodnom nivou očuvao svjetski poredak”. „Ovladavanje procesom građenja države od ključnog je značaja za budućnost svjetskog poretka”. „Moramo da posvetimo mnogo više razmišljanja, pažnje i istraživanja u ovoj oblasti”. „Umjetnost građenja države biće ključna komponenta nacionalne moći, bitna koliko i sposobnost da se razvrsta i primijeni vojna sila u cilju održavanja svjetskog poretka”⁶.*

⁶ Sve pod navodnicima iz djela: Frensis Fukujama, *Građenje države*, prvo izdanje u Velikoj Britaniji, 2004, prevod, Izdavačka kuća „Filip Višnjić”, Beograd 2007, *Predgovor* i završni dio, str. 133–135.

Ne samo da je opravdano nego je i imperativna obaveza, kaže se, angažovati kreativne naučne, političke, kulturne i druge energije na izučavanju uloge, značaja i građenja pojedinačnih država.

Grupa autora, u djelu *Komparativna politika danas, svjetski pregled* (izdanje 2008), konstatuje: „Iako se umanjuje njihov suverenitet, države i dalje ostaju najznačajniji politički sistemi”⁷. „Vlade i njihove aktivnosti imaju ključni značaj za našu političku budućnost”. Dužnost i cilj nauke je „da ispita načine na koje građani i vlade, kreatori politika, odgovaraju na političke izazove sa kojima se suočavaju”⁸. Država sa značajnim „regulativnim funkcijama razvijena je u svim naprednim industrijskim društvima, suočenim sa složenim zahtjevima modernog doba”. Regulacijom po zahtjevu doba „vrši distribuciju radi obezbjeđivanja zdravstvenih usluga, obrazovanja, zaposlenosti”, „osigurava preraspodjelu od bogatih ka siromašnima” i „pomoći svojim građanima”⁹. „Vlade vrše regulaciju iz više razloga”. „U razvijenim industrijskim zemljama Sjeverne Amerike, u Japanu i Zapadnoj Evropi, regulacija je izuzetno povećana paralelno sa rastom industrijskih i postindustrijskih privreda”. „Regulacija države nije uvijek negativna; od nje zavise naša civilizacija i životne udobnosti...” „Regulacija države građane i potrošače štiti od prevara, manipulacija i neprijatnosti”, „utvrđuje standarde za razne proizvode”, sprečava „eksploataciju radne snage”, što čini da je i „neophodna za neometano” odvijanje društvenog života. Regulacija države „obično podstiče vrijednosti kao što su bezbjednost lica i imovine, primjena sanitarnih mjera, sprečavanje zagađivanja okoline, jednak pristup obrazovanju” itd. „Razvoj nauke i uvjerenje da ljudski rod može da ukroti i kontroliše prirodu nameću potrebu i dovode do učestalih zahtjeva za akcije vlada. Konačno, promjene u građanskim vrijednostima, pokreću akcije za nove vrste regulacije” od države.¹⁰

Globalni problemi u svjetskom društvu „zahtijevaju visok stepen odgovornosti pojedinačnih država. Rastuću odgovornost država. *A odgovornost podrazumijeva prava, to jest povećanu ulogu i funkcije pojedinačnih država*”. Ako toga nema, „globalizacija može dovesti, ako se njom ne upravlja na socijalno adekvatan način, do ogromnih socijalnih razlika” koje su potencijalna snaga nestabilnosti

Ni u jednom označenom djelu nema čak ni implicitne upitanosti da li teritorijalno i po broju stanovnika male države treba da imaju manju ulogu i manji obim funkcija u odnosu na ulogu i obim funkcija immanentnih državi kao takvoj u savremenim uslovima i sada sagledivoj budućnosti. Naprotiv, svuda se govori o državi kao takvoj, nezavisno od parametara koji određuju njenu veličinu. Ni u jednom od označenih djela uloga i funkcije države ne određuju se po kriterijumu veličine teritorije ili broja stanovništva. Životna moć i potencijalna snaga svake države, male i velike, mjeri se po

⁷ Gabrijel A. Almond, G. Bingham Pael, JR, Rasel A. Dalton, Kore Strom, *Komparativna politika danas, svjetski pregled*, stranica 787, prvo poglavlje, izdanje na našem jeziku, Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica 2009, Predgovor, str. 35.

⁸ *Ibid.*, str. 51.

⁹ *Ibid.*, str. 158.

¹⁰ *Ibid.*, str. 163–165.

kriterijumu sposobnosti i znanju kojim raspolaže da ostvaruje državnu ulogu i vrši državne funkcije, po njenoj funkcionalnosti, po tome da li svoj razvoj i svoje djelovanje zasniiva na naučnom znanju ili njegovom zanemarivanju, po stvaralačkoj energiji koju aktivno ispoljava za vršenje funkcija imanentnih državi, po civilizacijskim vrlinama koje posjeduje, i slično.

Ni u jednom nema ni implicitnog ukazivanja da neka teritorijalno i po broju stanovnika mala država, samo zbog toga što je mala, ima činjenični osnov i stvarnu potrebu da iz svojih funkcija isključi neku od funkcija imanentnih državi kao takvoj.

Naprotiv, u citiranom djelu grupe autora (str. 38) izričito se utvrđuje: „Bez obzira na to da li su nove ili stare, velike ili male, većina zemalja u svijetu suočava se sa jednim brojem istih izazova”. Izazovi od svake države zahtijevaju „sposobnost za podsticanje ekonomskog i društvenog razvoja...unapređivanje demokratije i građanskih sloboda ...izgradnju zajedničkog identiteta i osjećaja zajedništva građana”.

Profesor ekonomije na Islandskom univerzitetu, Torvaldur Gilfason, poslije finansijskog kolapsa te ostrvske male države u vremenu finansijske krize, napisao je: veličina zemlje nije kriva – „s boljim šefovima, manjom, kompetentnijom i odgovornijom političkom klasom, izbjegli bi ili bi bile lakše greške”. Ugledni lokalni slovenački list, *Finance*, koji se bavi ekonomskim temama, poziva i na Gilfasovo stanovište, ukazuje na to da su „sposobnost za vođenje države”, „zakulisne igre, stanje duha, morala”, „previše rasipničke diobe (državnog) imetka”, uticajnije na neuspjehe razvoja, na krize, od veličine zemlje same za sebe.

U knjizi *Savremena država* (fusnota 4), u uvodnom referatu autora Vukašina Pavlovića, redovnog profesora Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, kaže se: „...u modernom svetu nije moguće postojanje društva bez države. Danas su društvo i država u toj meri povezani i isprepleteni da ih je teško i zamisliti jedno bez drugoga” (str. 11).

U relevantnim teorijskim djelima, dakle, utvrđuje se *n a l a z*:

1) U narednim decenijama širiće se globalizacija, globalno tržište. Zakonomjerno će se uvećavati mogućnosti da individue u svjetskim razmjerama razvijaju djelatnost i iskazuju kreacije. To će činiti nužnim izgrađivanje novog svjetskog poretka i stvaranje internacionalnih i nadnacionalnih institucija. To će rezultirati smanjivanjem obima suvereniteta država i gubljenja funkcije njihovih granica da budu prepreke za kretanja i kreacije individua širom svijeta.

Neće to rezultirati, međutim, nestankom pojedinačnih država niti njihovih granica. Države će i u tim uslovima biti neophodna i značajna premisa funkcionisanja svjetske zajednice. Premisa na koju će se svjetska zajednica i oslanjati. Države će i u sagledivoj budućnosti imati veliku ulogu i odgovornost da odgovaraju na izazove vremena i da na svojoj teritoriji rješavaju brojne društvene probleme. Veliku ulogu i odgovornost, što je značajno i za građane i za svjetsku zajednicu. To opredjeljuje i određuje da svaka država i u sada sagledivoj budućnosti ima ulogu i funkcije neophodne da tome kontinuirano odgovara, da djelotvorno odgovara na izazove istorijskog vremena. Granice država, iako će biti manje važne nego što su sada, određivaće granice jurisdikcije i odgovornosti pojedinih država, što je veoma važno i za svjetski poredak.

Nalaz naučnih autoriteta ne sadrži nijednu činjenicu ili teorijsko stanovište koji bi mogli biti činjenični ili teorijski osnov za stanovište da će se u sada sagledivoj budućnosti, u narednim decenijama, demontirati i ukinuti dosadašnji obrazac pojedinačnih država i da će ga zamijeniti novi „individualni obrazac svijeta”, po kome će svijet postati „zajednica stotina i stotina manjih zajednica organizovanih na način drugačiji od organizovanja sadašnjih država”.

Naravno, neophodna je država koja neće biti autoritarna i nasilna, već demokratska; koja će garantovati ljudska prava i slobode, obezbjeđivati njihovo ostvarivanje i njihovu zaštitu; u kojoj će slobodno izražena volja građana biti jedina osnova legitimiteta državne vlasti; koja će zakonima usvajati međunarodne standarde i civilizacijske vrijednosti; koja će se zasnivati na vladavini prava; koja će biti odgovorna za rast ekonomije, koja će imati pravo i obavezu da, u neophodnoj mjeri, reguliše odnose u sferi ekonomije i finansija i obezbjeđuje poštovanje propisanih regula.

2) Male, veće i velike države u doba globalizacije *susreću se sa „istom vrstom problema” i odgovornosti*. Veličina teritorije i broj stanovnika – iako su značajni – nemaju presudan uticaj na sistemsko određenje funkcija, nadležnosti, bilo koje države i na njenu odgovornost. Svaka država, bila mala, veća ili velika, odgovorna je da vodi politike ciljno usmjerene da na svojoj teritoriji obezbjeđuje rast ekonomije i rješavanje čitavog niza problema, od izgradnje infrastrukture, obrazovanja, stalnog poboljšavanja životnog standarda, obezbjeđivanja socijalne sigurnosti, socijalne pravde. Svako odgovara, u načelu, globalno tržište, koje svakome pruža šanse za kreativnost u traženju i izboru razvojne paradigme i kvalitetnih razvojnih rješenja. *Za male države, izdvojeno se jedino naglašava, da je otvorenost za njih imperativ*.

Kao što se „veličina čovjeka ne mjeri njegovim rastom, nego količinom inteligencije i vrlina koje posjeduje” (Viktor Igo), ni veličina teritorije i broj stanovnika Crne Gore nijesu *presudna* mjera za određenje njene uloge i funkcija, sposobnosti i moći države Crne Gore da ih uspješno vrši. Mjera za to su uloga i funkcije imanentne državi uopšte u doba globalizacije. To proizilazi i iz citiranih stanovišta u teorijskim djelima.

3) *„Povjerenje u državu ogroman je ekonomski resurs. Jedan od najrelevantnijih”* (Kenet Eron). Pri tome, ne odvajaju se male od velikih država.

4) *„Globalizacija se širila na sve oblasti”* do sada, osim što „nije obuhvatila u dovoljnoj mjeri solidarnost i područje humanizma”; razvoj primorava da se „globalizacija proširi i na ta područja”, što nagovještava mogućnost da globalizacija, po tom kriterijumu, ulazi u novu fazu.

1. 4. CRNA GORA DRŽAVA REGIJA, BUDUĆA ČLANICA EVROPSKE UNIJE I ŠIRIH ZAJEDNICA DRŽAVA, UMREŽENA NA ŠIREM PROSTORU

*– Ambijent i uslovi u kojima će se država Crna Gora izgrađivati
u narednim decenijama –*

U sada sagledivoj budućnosti, u narednim decenijama, poziciju države Crne Gore, relevantnu za njenu izgradnju, primarno određuju: njena odlučna i čvrsta prak-

som iskazana i djelima dokazana opredijeljenost za koncept i status države regija – *u značenju njenog punog i svestranog sociopolitičkog, ekonomskog, kulturnog i svakog drugog funkcionalnog povezivanja i koordinacije djelovanja sa svim državama u balkanskoj, mediteranskoj i srednjoevropskoj regiji* – i činjenica da će u većem dijelu prve decenije, vremena za koje se radi ova vizija ključnih pravaca Crna Gora biti u statusu pridruženog člana Evropske unije, u procesima pridruživanja Međunarodnoj trgovinskoj organizaciji, NATO-u, a sa velikim stepenom vjerovatnoće biće članica svih tih asocijacija prije isteka prve naredne decenije. Biće i članica nekoliko drugih asocijacija država – mediteranskih, srednjoevropskih, balkanskih i drugih. To su veoma relevantne činjenice za kreiranje vizije ključnih pravaca razvoja Crne Gore. Sa jedne strane gledano, to će uticati da se Crna Gora izgrađuje u povoljnijim uslovima, što će omogućavati kreiranje novih i smelijih ideja o izgradnji i funkcionisanju države. Osigurava se pouzdanija stabilnost i nezavisnost države, što će otkloniti ono destabilizirajuće djelovanje koje je osujećivalo do sada veće prodore na području izgradnje i kvalitetnijeg funkcionisanja države. Gledano sa druge strane, stvara joj i stvorice nove obaveze da se pridržava svog pristajanja da djeluje saglasno pravilima tih asocijacija država i da se osposobljava da ostvaruje svoju ne laku ulogu u njima.

Ne zanemarujući i ne minimizirajući značaj svake od imenovanih i neimenovanih asocijacija država čija će članica biti Crna Gora, za kreiranje vizije njene izgradnje u narednim decenijama najbitnije je identifikovati osnovne karakteristike karaktera, društvenog i političkog bića Evropske unije u sada sagledivoj budućnosti.

Ugovorom o Evropskoj uniji, koji je prvi dio *Lisabonskog ugovora*, konstitutivnog i perspektivnog njenog akta, utvrđene su osnovne/temeljne vrijednosti njene. U drugom članu tog ugovora, utvrđuje se: „Unija se temelji na osnovnim vrijednostima: ‘poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanju ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina’, a ‘svojim građanima pruža slobodu i pravdu, slobodno kretanje osoba.’ Iz cjeline teksta proizilazi da se podrazumijevaju: *odgovorna demokratija, afirmacija individue, njene slobode i njenih prava i otklon prisile kolektiviteta individui, princip građanstva, odnosno usvajanje vrijednosti svojstvenih građanskoj državi.*

Zasniva se, dakle, na opštim vrijednostima.

Među značajnim principima za sadašnju viziju izgradnje države Crne Gore utvrđeni su i principi:

1. Evropska unija „poštuje temeljne funkcije svake države”, njene članice, „jednakost država članica, njihov nacionalni identitet, a „nadležnosti koje države nijesu prenijele na Uniju, države članice zadržavaju”; poštuje „kulturnu i jezičku raznolikost i očuvanje kulturnog nasljeđa” (čl. 3 i 4 prvog dijela *Lisabonskog ugovora* pod naslovom *Ugovor o Evropskoj uniji*).

2. „Unija i njene članice međusobno se pomažu” (član 4, stav 3). U tom cilju Unija razvija i podstiče „solidarnost među državama članicama” (čl. 3, stav 5).

3. „Unija uspostavlja unutrašnje tržište” i „radi na održivom razvoju utemeljenom na ... *socijalnom tržišnom gospodarstvu* (privređivanju), čiji je cilj puna zaposlenost, društveni napredak i visok nivo zaštite i poboljšanja kakvoće okoline”, pomoć

„napretku nauke i tehnologije”, „poštena trgovina, iskorjenjivanje siromaštva i zaštita ljudskih prava, osobito prava djeteta” (čl. 3 i 4).

4. „Granice nadležnosti EU utvrđene su i utvrđivaće se načelom dodjeljivanja”, a njene nadležnosti ostvaruju se na „načelima supsidijernosti i proporcionalnosti” (čl. 5).

U 37 protokola uz Lisabonski ugovor, 50 izjava potpisanih od svih članica Unije na dan kada je potpisan i Lisabonski ugovor i 15 izjava potpisanih od pojedinih država, nijedna država članica Evropske unije nije iskazala rezerve na citirana utvrđenja.

Ukupnost ovih i sa njima povezanih obilježja i odluka Evropske unije kazuje:

a) EU nije super-država i dok važi Lisabonski ugovor – vjerovatno je da će važiti duže – neće biti država. Biće zajednica država, njenih članica, koje su suverene, ograničene samo obavezama koje dobrovoljno preuzimaju u okviru Unije. Te dobrovoljno preuzete obaveze u okviru Unije u sada sagledivoj budućnosti sužavaće polje suvereniteta država njenih članica. Pod tim dejstvom i dejstvom globalizacije svijeta, modifikovaće se, u izvjesnom smislu, uloga država članica EU i način vršenja njihovih funkcija. Granice država će izgubiti snagu prepreka za slobodno kretanje i kreativno djelovanje u evropskim razmjerama i šire. Ali neće nestati države, niti njihove granice nakon članstva u Evropskoj uniji i drugim asocijacijama država. Granice država će i dalje postojati kao oznake njihove odgovornosti i jurisdikcije. Poštovaće se samostalnost, posebnost i temeljne funkcije svake države njene članice.

Pravna snaga osnovnog pravnog akata Evropske unije dejstvovaće tako da jačaju međusobna saradnja država njenih članica i svake od njih sa EU.

b) Nadležnost EU ustanovljava se na principu dodjeljivanja, tj. utvrđene su u granicama koje su joj države dodijelile usvajanjem Lisabonskog sporazuma i koje joj sve države članice, eventualno, dodijele u budućnosti. Zavisí, dakle, od država članica, od njihovog konsenzusa, a ne od nje same.

Utvrđeno je načelo da se u Uniji „odluke donose na što otvoreniji način i na nivou što je moguće bliže građanima” (čl. 1). Da Unija reguliše i rješava ono što je za sve bolje i efikasnije, a sve što države članice mogu uspješnije i efikasnije regulisati i rješavati, njima pripada da regulišu i rješavaju. U funkciji obezbjeđivanja ostvarivanja ovog načela ustanovljen je princip supsidijernosti i proporcionalnosti, čija sadržina i smisao su propisani odredbama u članu 5 Lisabonskog ugovora, a njegova primjena Protokolom broj 2 o primjeni načela supsidijernosti i proporcionalnosti. Sadržina, smisao i cilj ovog principa sa njemu imperativnom snagom nalaže EU da u procesima svog funkcionisanja dosljedno vrši vlast u granicama od članica joj dodijeljene nadležnosti (supsidijernost) i da „sadržaj i oblik mjere koju preduzima Unija ne smiju prelaziti ono što je prijeko potrebno za postizanje cilja Ugovora” (proporcionalnost). Dvije komplementarne sadržine koje čine jedinstven princip (čl. 5, tač. 4 Ugovora). Konceptijska i ciljna komplementarnost jednog i drugog čini njihovo jedinstvo, čini da su supsidijernost i proporcionalnost jedno načelo.

Snagom imperativa, naime, propisano je da se o njihovoj primjeni u procesu donošenja svakog akta sa zakonodavnom snagom „sprovedu opsežna savjetovanja”, sa ciljem da se obezbjeđuje da EU ne pređe granice svoje nadležnosti (čl. 2 Protokola). Ona se imaju ostvarivati tako što će se u procesu donošenja svakog akta sa zakonskom snagom Evropski parlament i parlamenti država članica dva puta izjašnjava-

ti o tome da li je u nacrtu i predlogu akta dosljedno primijenjen princip supsidijernosti i proporcionalnosti. Propisana je obaveza da se o tome izjašnjavaju na osnovu sadržine „izjave” (valjda predlagača), koja mora da sadrži iscrpne podatke koji omogućuju da parlamenti sa preciznošću procjenjuju poštovanje načela supsidijernosti i proporcionalnosti” (čl. 5 Protokola). Posljedica ocjene da nije dosljedno primijenjen princip supsidijernosti i proporcionalnosti je – nemogućnost donošenja akta sa zakonskom snagom.

Ovakva sadržina *supsidijernosti i proporcionalnosti* određuje da je političko-regulativno načelo, političko-regulatorni princip, demokratske sadržine. Suštinski je elemenat demokratije, moderne vlasti i modernog upravljanja. Izraz je životnog i naučnog znanja da je upravljanje najefikasnije i najdjelotvornije kada se kombinuju različiti nivoi odlučivanja, kada se tom kombinacijom obezbjeđuje sistem teže i protivteže u Medisonovom shvatanju podjele vlasti. U njegovoj osnovi je ideja slobode. U funkciji je zaštite od potčinjavanja i dominacije centra. Bitan je elemenat demokratiskog poretka odnosa Unije i njenih članica. Rukovodno je pravilo i standard za raspodjelu nadležnosti između Unije i članica.

c) Zasnivanje EU na načelu uzajamnog pomaganja, zdrave solidarnosti između država i između svake od njih i EU, u uslovima nejednakog rasporeda prirodnih i ljudskih resursa, nejednakog stepena razvoja i njegovo potvrđeno oživotvorenje (pomoć državama u krizi – Mađarska, Slovačka, Island, Grčka itd.), progresivno je i humano i veoma značajno za obezbjeđivanje kohezije EU, dugoročnu stabilnost i dugoročno skladniji razvoj svih država članica EU.

d) *Socijalno-tržišni model privređivanja*, „društveno odgovorno preduzetništvo”, izuzetno je važan princip. Uvažava važnost i značaj obezbjeđivanja slobode preduzetništva, ekonomskih sloboda i slobodnog tržišta i činjenicu da je slobodno tržište ključni faktor razvoja, a ne država, a istovremeno sa odrednicom da je tržište „socijalno”, utvrđuje se tržište u funkciji društvenog napretka cjeline. To jest, postizanje ljudskih prava *svih*, a ne samo aktera biznisa, „puna zaposlenost i društveni napredak te visoki nivo zaštite i poboljšanja okoline”, podsticanje „naučnog i tehnološkog napretka” (tač. 3, člana 3), a iz cjeline teksta proizilazi da je u funkciji cilja da se svim djelovima stanovništva obezbjeđuje ostvarivanje građanskih, političkih, ekonomskih, kulturnih i socijalnih prava, da države imaju „širu ali manje striktnu regulatornu ulogu”, da „tempo ekonomskog napretka i socijalna pravda idu zajedno”, da se „unapređuje obrazovanje onih koji su danas u lošoj situaciji”, što će „uvećati konkurentnost privrede i doprinijeti ostvarivanju veće jednakosti”¹¹.

Ostvarivanje socijalno tržišnog modela će jačati ulogu, značaj i uticaj humanističkih nauka. Uticaće i na ekonomske nauke da prevazilaze stege svog „umrežavanja sa laboratorijama interesa i potreba milijardera i brokera” i da na potrebu obezbjeđivanja sredstava za opšte društvene potrebe ne gledaju sa pozicije da profitu treba sve podređivati, da se u korist profita može sve potiskivati; da otklone svoje izbjegavanje da naučno i *socijalno odgovorno* obrađuju ulogu i značaj poslovne etike, so-

¹¹ Entoni Gidens, *Evropa u globalnom dobu*, Clio, Beograd, 2009, str. 14 i 15, 17, 125 i 130.

lidarnosti, odgovornosti aktera tržišta za razvoj i izvan ekonomskih oblasti, značaj smanjivanja i otklanjanja siromaštva, i da afirmišu istinu da racionalna i socijalno pravedna ulaganja za zadovoljavanje opštedruštvenih potreba vode razvojnom usponu cjeline društva, svake društvene oblasti, da su ta ulaganja djelotvorne investicije za obezbjeđenje *stabilnosti i dugoročnog razvoja privrede*. Naravno, podrazumijeva to da ekonomske nauke zadrže naglašavanje ispravnog stanovišta da je preduzetništvo ključni faktor ekonomskog razvoja, a ne država. Nije pretjerano očekivati da će novac manje biti *ekstremno* uzdizan na visinu do stepena koji zahtijeva da se njegovom sticanju u sve većem iznosu *mora podređivati sve drugo*, da neće postojati ni posljednjih godina postojeća lakoća sticanja novca i da će se uvećati *privlačnost* bavljenja naukom, obezbjeđivanjem pravde i pravičnosti, humanim djelatnostima.

e) Sadržina cjeline konstatovanih vrijednosti i principa stavlja u centar, afirmiše pojedinca, individuu, njegovu poziciju u sistemu, u državi članici, u zajednici država, a ne kolektivitet. Saglasno je to političko-filozofskim stanovištima da je u XXI stoljeću težište na pojedincu, individui, slobodi za njegovo samostalno kreativno djelovanje i povezivanje u razmjerama svijeta, za razliku od XIX i velikog dijela XX vijeka, koji su bili stoljeća u čijem je središtu bio kolektiv.

Sadržina, značenje i vrijednost vladavine prava, pravde uopšte i socijalne pravde, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda, uključujući prava pripadnika manjina, prikazani su u drugim djelovima ove studije.

1. 5. ULOGA, FUNKCIJE I ODGOVORNOST DRŽAVE CRNE GORE U NAREDNIM DECENIJAMA – KONCEPT I MODEL DRŽAVE

Teorijska i filozofska znanja o ulozi, funkcijama i odgovornosti države u globalizovanom svijetu – države u *značenju njene uloge, njenih funkcija, njene odgovornosti, njenog oblika organizacije vlasti, ukupnosti njenih osnovnih institucija, njihovih nadležnosti, osnovnih načela o njihovim međusobnim odnosima i njihovom funkcionisanju, kako se shvata država Crna Gora u čitavom ovom tekstu* – u okviru kojih je i znanje da se sve države u svijetu, bile nove ili stare, male ili velike, suočavaju i da će se suočavati u sagledivoj budućnosti „sa istom vrstom izazova”, konstatovana u prethodnim poglavljima, zajedno sa spoznajom stanja u državi Crnoj Gori i njenoj poziciji u svijetu i bližem okruženju, *opredjeljuju i određuju da se uloga, funkcije i odgovornost države Crne Gore određuju sa stanovišta imperativnih potreba i ciljeva integralnog ekonomskog i ukupnog socijalnog razvoja*, a ne samo sa parcijalnog stanovišta, ekonomskog ili socijalnog. Učvršćuju i znanje da država ne stvara i ne može stvarati bogatstvo, ali svojim djelovanjem može stvarati i stvara sve povoljnije i podsticajnije uslove za procvat preduzetništva i stvaralaštva svake druge vrste, uticati na način razmišljanja, gajenje stvaralačkog duha, preduzetničkog i drugog, na uspostavljanje i zaštitu stvaralaštvu odgovarajućeg sistema vrijednosti, djelovati da se društvo fundirano na prirodnim resursima sve više usmjerava da se razvoj u svim oblastima zasniva na resursu znanja. Dokazuju da država, u mjeri u kojoj to čini i postiže, *ima pozitivan uticaj i na ekonomski rast i na socijalni razvoj, na integralni razvoj*.

Opredjeljuju i određuju da država Crna Gora *objektivno mora biti odgovorna, zato mora biti nadležna i sposobna, kao i druge države u Evropskoj uniji, da na svojoj teritoriji blagovremeno i kvalitetno odgovara na izazove vremena, da strateški upravlja sveukupnim razvojem i preduzima mjere i aktivnosti da se postigne sveukupni napredak društva.*

To obavezuje da se izgradnjom države Crne Gore u narednim decenijama *obezbjeđuje stalno učvršćivanje nezavisnosti države Crne Gore, da bi se na toj vrijednosti gradile sve druge vrijednosti, i da se ona osposobljava da ostvarivanjem svoje uloge, vršenjem svojih funkcija, sveukupnim svojim djelovanjem, usmjeravanjem i podsticanjem, obezbjeđuje da se unutar nje postizu:*

- sloboda *svih*, stalno poboljšavanje ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda, čiji su sastavni dio i manjinska prava, jednakopravnost, jednake šanse i nediskriminacija građana, bez obzira na nacionalnost, vjerska, socijalna i druga svojstva – dva prava koja se po kriterijumima kompetentnih tijela za ljudska prava i slobode Ujedinjenih nacija kvalifikuju „najosnovnijim pravima” u dugačkom nizu osnovnih ljudskih prava;

- uspješan ekonomski razvoj, ostvarivanje i zaštita ekonomskih sloboda, svojinskih prava, ugovornih obaveza, otvorenost prema spoljnom svijetu, slobodno socijalno-tržišno privređivanje i organizovano socijalno- odgovorno preduzetništvo; uspješan razvojni uspon, *u čijoj je srži kvalitet* obrazovanja, nauke, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, infrastrukture svake vrste; da se u državi smanjuje siromaštvo, garantuju i štite minimalne zarade i druga prava radnika u privatnom i državnom sektoru; *da u njoj, kao i u drugim državama Evropske unije, „zajedno idu ekonomski napredak i socijalna pravda”*¹²; da crnogorsko društvo sve više postaje ekonomski i duhovno bogato, srećno, građanski i demokratski prosperitetno, otvoreno, stabilno, sa čvrstom unutrašnjom socijalnom kohezijom;

- da se njen ukupni razvoj kao države i političke zajednice zasniva na znanju, vladavini pravednog prava, načelima odgovorne demokratije, održivom razvoju, učvršćivanju i uzdizanju multietičkog sklada i interkulturalnosti, socijalnoj pravdi;

- da se iz suštine ljudskih prava i sloboda i harmonizovanja njihovog sa potrebama i ciljevima društva izvodi stvaranje pravednog prava i da se obezbjeđuje njegovo ostvarivanje u praksi; da se blagovremeno i kvalitetno izvršavaju pravila međunarodnog prava na čije se izvršavanje dobrovoljno obavezala;

- da uspješno vodi borbu protiv organizovanog i svakog drugog kriminala, terorizma, nasilja svake vrste, zloupotrebe slobode i prava u svim sferama.

Ciljevi koji su u odnosima međusobne isprepletenosti.

Iz toga slijedi: država Crna Gora u sada sagledivom budućem vremenu mora imati ulogu i funkcije, nadležnosti, pravno regulatorne i izvršne, standardno imanentne državi uopšte u doba globalizacije, koje će imati države članice Evropske unije, uključu-

¹² Pozitivne primjere u tom pravcu daju bitni djelovi sadržaja skandinavskog modela života i socijaldemokratske koncepcije društvenog i državnog uređenja, austrijskog socijalnog dijaloga, njemačkog socijalno-tržišnog modela privrede, jakog javnog sektora na ključnim područjima za državu i građane u Francuskoj, itd.

jući i male (Luksembur, Malta, Kipar itd.) i koje će imati one države koje se pripremaju da budu njene članice. Uslov je to i da sa njima može legitimno i legalno ostvarivati saradnju u svim oblastima i saodlučivati u donošenju odluka u okviru Evropske unije kada bude njena članica. Mora imati ulogu i funkcije ni manje ni više od standardnih funkcija i standardne uloge drugih država. Ne, dakle, ni makro ni mikrodržava¹³.

Rečeno uključuje da država Crna Gora u narednim decenijama ima nadležnost da pravno uređuje finansijsku i finansijsko-berzansku sferu, okvir funkcionisanja sloboodnog tržišta i da ima funkciju socijalne pravde.

Pri ocjeni društvene opravdanosti i djelotvornosti ovog određenja funkcija države valja imati u vidu i savremene teorijske nalaze da države sve više prerastaju u javne službe, da vršenje vlasti nije više samo pravo nego i dužnost da se vlast koristi „za sreću svih ljudi”, da su sve njene funkcije u suštini društvene, da sve manje ima odnosa podaništva prema državi. Da je država, po tendenciji razvoja, sve više izraz integrisanosti svih u ideji traženja kvalitetnijeg života svih.

Činjenica utvrđena od naučnika, prethodno već citirana, da se države u sadašnjosti i u budućnosti „u svijetu suočavaju sa jednim brojem istih izazova”, što potvrđuje svakodnevni život, zahtijeva „sposobnost svake države” da odgovara na izazove dolazećeg vremena, *ne pruža mogućnost, ne dopušta, ne zahtijeva i ne obavezuje* da se iz nadležnosti države Crne Gore izuzme bilo koja od funkcija imanentnih državi u doba globalizacije zato što je mala njena teritorija i što ima oko 650.000 stanovnika. Ovo tim prije što nema drugog subjekta koji bi mogao uspješno vršiti bilo koju od identifikovanih funkcija i koji bi preuzeo odgovornost za njihovo vršenje. To kazuje i činjenica *da razvoj i napredak pojedinih država u savremenosti, u budućnosti će to biti i više, ne zavise toliko od veličine koliko od pameti i da mjera snage i moći jednog naroda, jedne države, nijesu broj stanovnika i veličina teritorije, nego njihova intelektualna snaga*, što nalaže i podrazumijeva da se *uloga, funkcije i izgradnja države Crne Gore u budućnosti primarno zasnivaju na naučnim znanjima, a ne na veličini*. Nijedna od tih funkcija nije ni prepreka da se postavljaju visoki ciljevi u procesima izgradnje države koje treba postizati njihovim vršenjem.

Određenje da država Crna Gora u sada sagledivoj budućnosti vrši sve funkcije standardno imanentne svakoj država u doba globalizacije *podrazumijeva i znači da obim i intenzitet vršenja svake od njih u Crnoj Gori ne mora biti identičan obimu i intenzitetu njihovog vršenja u drugim državama*. Njihov obim, intenzitet i dinamika moraju opredjeljivati političke, kulturne, mentalitetske, ekonomske i druge specifične osobenosti i potrebe Crne Gore, ukupna situacija u njoj, uključujući i njenu veličinu i broj stanovnika. Jedno je funkcija, a sasvim drugo je obim i intenzitet njenog vršenja. Zatim, vršenje svake od njih u Crnoj Gori, *po obimu zahvata, kao i u svakoj drugoj državi, mora biti dinamično promjenljivo, zavisno od situacije u svakoj vremenskoj fazi. Zavisno od stepena nužnosti koju situacija diktira*. Kada se u ekonomskoj, obrazovnoj ili bilo kojoj drugoj oblasti poštuju pravila i vrijednosti, kada je situacija stabilna, država nema niti motiva, niti razloga da bilo koju funkciju vrši na način kojim

¹³ Zašto ne kao „makro” i „mikrodržava”, na kraju teksta.

se ograničava odgovorna sloboda pojedinaca ili poslovnih subjekata. Naprotiv, kada u ekonomskoj ili nekoj drugoj oblasti prijeti opasnost od poremećaja i destabilizacije ili kada su nastupili poremećaji i destabilizacija kojima se ugrožavaju vrijednosti, država je dužna, objektivno je primorana, da vrši funkcije tako što će preduzimati obimnije regulatorne i druge mjere da spriječi, odnosno da otkloni poremećaje i destabilizaciju u određenoj oblasti i društvu u cjelini.

Naučno, ekonomski i kulturološki razvijenije, politički i demokratski naprednije države u Evropskoj uniji i u drugim integrisanim zajednicama država u kojima će biti u narednim decenijama, omogućit će Crnoj Gori da proširuje, produbljuje i uvećava naučna, tehnička, tehnološka, politička, ekonomska, kulturološka i druga znanja, da znanja i iskustava razvijenih i demokratski naprednijih država koristi za svoj sveukupni razvoj i da u saradnji sa njima, na partnerskoj osnovi, rješava brojne političko-sistemske, ekonomsko-sistemske, finansijsko-sistemske, ekološko-sistemske, kulturološko-sistemske, informaciono-komunikacijske i druge probleme, uključujući i aktuelne probleme izgradnje države. To će rezultirati time da u sljedećim decenijama u Crnoj Gori, u odnosu na sadašnje stanje, bude znatno manji stepen neizvjesnosti, bitno više znanja i manje materijalne oskudice.

Ukupnost svega toga činiće da se lakše, u odnosu na sadašnje stanje, uspostavlja harmonija i ravnoteža interesa i volje pojedinaca, interesa i volje društva, da se usklađuje sloboda individue i djelotvorno funkcionisanje države Crne Gore. Pogodovaće to podsticanju rađanja novih i smjelijih ideja, novih poduhvata i prodora, uključujući i područje izgradnje država. Da se u okvirima koridora u ovoj viziji projektovanih ključnih pravaca izgradnje države i njima imanentnih implikacija, saglasno ciljevima i imanentnim im koridorima, u realnosti u budućnosti, adekvatno promjenljivim potrebama i situacijama, dinamično određuju konkretniji načini, oblici i postupci izgradnje države Crne Gore.

Oštro i istrajno se osporavaju dvije nadležnosti države Crne Gore u sada sagledivoj budućnosti, u narednim decenijama: nadležnost države da pravno reguliše okvir funkcionisanja slobodnog tržišnog privređivanja i da ima funkciju socijalne pravde.

Za pravo razumijevanje određenja ove dvije funkcije države u nizu brojnih funkcija države bitno je nekoliko činjenica. Prvo, njihovim *utvrđenjem ne utvrđuje se samo pravo države nego i njena dužnost imanentna pravima njima određenim*. Drugo, kao nerazlučivo jedinstvo prava i dužnosti države nalaže ih činjenica da se bez ove dvije funkcije države *ne mogu obezbjeđivati: jednake šanse svima i jednakost uslova za sve u ekonomsko-finansijskoj sferi i u tržišnom privređivanju, u društvu, ni vladavina prava u svim oblastima. Ne mogu se bez njih ni efikasno sprečavati i otklanjati tržišni monopoli, druge devijacije i njihove „oštrice”. Ne može biti ni legitimiteta i legaliteta podsticanja ravnotežnog razvoja sjevernog, srednjeg i južnog područja Crne Gore. Treće, država se u svijetu, u Crnoj Gori takođe, svakim korakom napretka u demokratiji i demokratskoj kontroli vlasti sve manje svodi „na vlastodržački aparat pri-nude” (Hana Arent) a sve više, iako ne baš brzo, nastaje kao organizovani oblik djelovanja društva.*

Nalaže ih i činjenica da država nije u funkciji samoobezbjeđivanja ekonomskog napretka i obezbjeđivanja da tržište slobodno funkcionise – iako je to važna funkcija

ja države – nego je i u funkciji napretka u svim oblastima cijelog društva. Ne samo u funkciji obezbjeđivanja ekonomskih sloboda nego i sloboda svih. Nalaže ih životna realnost, sama priroda stvari. Četvrto, osporavanje da označene dvije funkcije budu u okviru funkcija države zasnovano je na apsolutiziranju tržišta i profita, na način usmjeren na stvaranje duhovnosti po kojoj su samo preduzetništvo i profit neprikosnovena vrijednost, a sve drugo ima se podrediti njima i sve drugo uspostavljati jedino po mjeri potreba njihovog obezbjeđivanja. Duhovnosti po kojoj su pravno neograničeno tržište i raspolaganje profitom od njegovih vlasnika ishodišna vrijednost koja ničim ne treba da bude ograničavana i da se time postiže sloboda svih. To je suprotno prirodi stvari, jer život potvrđuje da pravno neograničena sloboda tržišta i dopuštanje da se samo na dobrovoljnoj osnovi vrši izdvajanje iz profita vlasnika za potrebe društva, neotklonjivo ograničava ili oduzima slobodu i prava mnogim građanima i uposlennima kod aktera tržišta.

Njihovo ustanovljenje kao funkcija države saglasno je i sa dva trenda u svijetu u sadašnjosti – posvećenost zdravlju i obrazovanju, kao najvažnijim faktorima za uspon znanja, inovacija, kreacija, a time i za uspon ekonomije.

Na kraju krajeva mora se imati u vidu da za društvo, za državu, kao i za čovjeka, važi načelo: u izboru između moralnosti i koristi, važnije je ostati dostojanstven nego postati uspješan u postizanju sve većeg bogatstva. I to nalaže čuvanje od brižljivosti koja šteti napretku društva kao cjeline.

Nekoliko argumenata posebno u prilog jednoj, odnosno drugoj osporenoj funkciji države.

1. 5. 1. KONKRETNIJE O SADRŽINI FUNKCIJE DRŽAVE DA REGULIŠE PRISTUP TRŽIŠNOM POSLOVANJU I OKVIR DJELOVANJA SLOBODNOG TRŽIŠTA

Država jeste potencijalna opasnost za ekonomske slobode i prirodno djelovanje slobodnog tržišta. Nedopustivo je ispustiti iz vida ili minimizirati tu potencijalnu opasnost. Ta opasnost postaje realnost uvijek kada država prigrabi neograničenu i nekontrolisanu moć i vlast. Tada ona svoje pravo da reguliše pristup tržištu i okvir djelovanja slobodnog tržišta preokreće u veće ili manje nasilje.

U savremenoj istorijskoj situaciji, zavisno od stepena razvijenosti i jačine uticaja demokratije, razvijenih informaciono-komunikacionih tehnologija, koje čine sve prozirnijim način i sadržinu državnih organa, država putem svojih organa, međutim, češće je oslonac za afirmaciju ljudskih prava, jedini siguran garant njihov i njihov zaštitnik, uključujući i prava u oblasti ekonomije i finansija, nego njihov gazitelj.

Utvrđenje prava države Crne Gore da u sada sagledivoj budućnosti pravno reguliše pristup tržišnom poslovanju i okvir (regulacija okvirne prirode) za djelovanje slobodnog tržišta, uključujući i finansijsko-berzansko tržište – što su dvije vrste pravne regulative u ekonomsko-finansijskoj oblasti – konceptualno i sadržinski oblikovano je tako da državu obavezuje da bude zaštitnik sloboda i prava svih građana, a ne njihov gazitelj. Cjelina koncepcije i sadržine ovdje date vizije kako graditi državu, naime, utvrđuje da je pravu države da reguliše okvir slobodnog tržišta in-

herentna (nerazdvojiva) dužnost države. Dužnost da vršenjem tog prava uvažava i poštuje: a) da je slobodno tržište ključni faktor razvoja, a ne državni mehanizam; b) da je sfera tržišnog privređivanja sfera isključivo individualnih odluka; c) da pravna regulativa kojom se propisuje pristup tržištu obezbeđuje ostvarivanje ekonomskih sloboda, što je sinonim za ekonomski liberalizam, to jest, da obezbeđuje objektivno moguće ubrzano otvaranje puta za realizovanje preduzetničkih inicijativa i činjenja, da na osnovu egzaktnog utvrđenja šta je nužno, šta je društveno opravdano, propisuje administrativne procedure za legalni pristup tržišnom poslovanju; d) da koncepciju i sadržinu pravne regulative kojom propisuje pravni okvir tržišnog djelovanja i zaštitu od tržišnih devijacija uvijek dimenzionira do granice nužnosti; e) da regulativa po kvalitetu odgovara modernom, socijalno-tržišnom privređivanju, zahtjevima održivog razvoja, jačanju ekološke svijesti, socijalno odgovornom preduzetništvu, slobodi i napretku cijelog naroda, svih građana, a ne samo slobodi i napretku biznismena.

Utvrđenje je obaveze države, dakle, da stvara pravnu regulativu kojom reguliše okvir funkcionisanja slobodnog tržišnog privređivanja po Humboltovoj formuli, koja glasi: „Država mora da zabrani ili ograniči one radnje čije posljedice povređuju prava drugih”¹⁴. Da bude konceptualno, sadržinski i ciljno usmjerena tako da tržište djeluje korisno i djelotvorno i za aktere tržišta i za cijeli narod. Da za sve bude više korisno nego ako bi djelovanje na tržištu bilo bez pravno regulisanog okvira. To će reći da djelovanje aktera tržišta bude slobodno sve do granice preko koje nastaju devijacije i poremećaji, da se regulativom predupređuje da na tržištu ne vladaju samo vještina i „snalažljivost” bez obzira na pravo, etiku i ljudskost, da se legalno, efikasno i uspješno sprečavaju i otklanjaju monopoli i druge devijacije na tržištu.

Utvrđenje je i obaveze države da pravnu regulativu *dinamično prilagođava konkretnoj situaciji* u svakom datom vremenu, tako da uvijek do maksimalno moguće mjere bude prilagođena situaciji i za datu situaciju dovoljno čvrsta. Da to prilagođavanje čini po diktatu prirode stvari. To jest, da je smanjuje u situacijama stabilnosti na tržištu, a uvećava kada poremećaji na tržištu novca, roba i usluga, u okruženju ili Crnoj Gori, to diktiraju, da bi se preduprijedili ili otklonili poremećaji. Utvrđenje je koje *obavezuje na traženje i nalaženje mjere pravne regulacije, a ne da se vršenje te funkcije čini na način kojim se ugrožava logika slobodnog tržišta, da sprečava da ono funkcionise na prirodan način, dok funkcionise bez devijacija i ekstrema, da se uvodi „logika ježa”.*

Pravo države Crne Gore da pravno reguliše pristup tržišnom privređivanju i okvir funkcionisanja slobodnog tržišnog privređivanja, dakle, ne postoji nezavisno od opisanog kompleksa obaveza kojih se država ima pridržavati prilikom njenog vršenja. *Jedno bez drugog ne postoji.* Niti se može potpuno i ispravno razumjeti jedno bez drugog. Istina je u njihovim relacijskim odnosima, u njihovoj uzajamnosti i njihovim interakcijskim odnosima. Nije utvrđenje prava na birokratski odnos prema privredi. Niti je utvrđenje uloge države u smislu radikalnog interpretiranja Kejnsovog učenja.

¹⁴ V. Humbolt, *Ideje za pokušaj određivanja granica djelotvornosti države*, Beograd, 1991, str. 113.

Tako utvrđena označena funkcija države, ako se i kada se ostvaruje na pravi način i u skladu sa njenim osnovnim ciljem, nije i ne može biti *prepreka optimalizaciji razvoja, privrede i društva*, kao što ni moralne norme nijesu tome prepreka. Naprotiv, razložno, razumno, optimalno (nepretjerano) državnoopravno regulisanje okvira funkcionisanja slobodnog tržišnog privređivanja *djelotvorno je za cjelinu društva i za privredu*. Istorija i savremena situacija širom svijeta ne daju nijedan uvjerljiv dokaz da slobodno tržište može opstajati, *naročito dugoročno*, bez koordinantnog sistema i tačaka oslonca tržišnog poretka uređenog zakonima i drugim pravnim pravilima i kontrole njihovog poštovanja. Ne daju nijedan uvjerljiv dokaz koji bi potvrdio činjeničnu utemeljenost doktrine takozvanog „samoregulišućeg tržišta”, prema kojoj bi, na principima spontaniteta, njegovi akteri obezbjeđivali jednake uslove i šanse svima na tržištu, da bi sprečavali i otklanjali monopole najmoćnijih, da bi dobrovoljno garantovali, obezbjeđivali i štitili ostvarivanje prava radnika i svih uposlenih, da bi blagovremeno i uspješno usaglašavali interese individua i interese društva kao cjeline, sprečavali i otklanjali nepoželjne pojave koje, zajedno sa pozitivnim, produkuje neadekvatno regulisano i nekontrolisano tržište izvan njegove strukture. Tržište to nikada do sada nije činilo u istoriji i nikada neće moći činiti u svim varijantama kapitalističkog sistema. Aktere tržišta njihovi materijalni interesi neotklonjivo usmjeravaju na postizanje što većeg profita, a ne na zadovoljavanje opštih društvenih potreba, na zadovoljavanje potreba društva kao cjeline, radnika. Ne usmjeravaju ih na činjenja kojima se podstiče smanjenje siromaštva, koje mnogima uskraćuje osnovna prava i dostupnost biznisu, niti na poštovanje etičkih pravila i na njima zasnovanog sistema vrijednosti. Potvrđuju to činjenice iz istorije i savremenosti. Potvrđuju da najmoćniji akteri tržišta, sem vrlo izuzetno, snažno zanemaruju i odbacuju humanističke ideje, socijalnu pravdu, ograničavanje eksploatacije, monopole, štetnost totalitarizma tržišta i ekonomski najmoćnijih na tržištu. Svaka optika posmatranja tržišnih tokova otkriva: konkurencija na tržištu, koja je pozitivna pojava, bez koje i nema tržišta, ne baš rijetko da se može zanemariti, prati korišćenje i neetičkih postupaka i metoda kojima se tržište pretvara u poligon za opšte ekonomsko ratovanje, sa raznim vrstama devijacija, uključujući monopolistička ponašanja kada im se god pruža prilika. Nijesu manje skloni tome od sklonosti države da koristi intervencionizam i kada to nije ni djelotvorno, ni nužno. *Otkriva, dakle, da je slobodno tržište takođe nesavršeno, ne manje, ako ne više, od nesavršenosti države i da funkciju države da pravno propisuje okvir funkcionisanja slobodnog tržišnog djelovanja nije djelotvorno „izmjestiti” u djelokrug aktera tržišta, u korist parcijalne strukture društva, sa institucionalizovanim posebnim ličnim interesima, primarno usmjerenim da pod plaštom borbe za liberalno-demokratske ideje, obezbjeđuje ostvarivanje svojih posebnih interesa, bez obzira na potrebe društva kao cjeline. Strukture na koje društvo ima manje instrumenata za uticaj nego na državu.*

Bez državne regulative kojom se propisuje pristup tržištu i regulative kojom se utvrđuje okvir funkcionisanja slobodnog tržišnog privređivanja, *ne može biti uspostavljena i ostvarivana ni vladavina prava na ekonomskom području, bez koje može biti samo krnje vladavine prava u državi, samo u pojedinim segmentima društvene strukture.*

U uslovima vladavine prava, demokratije, djelovanja i poštovanja drugih civilizacijskih vrijednosti, pravna regulativa države u ovoj sferi nije inkompatibilna sa ekonomskim slobodama, otvorenim i slobodnim tržištem i slobodnim preduzetničkim djelovanjem. *Objektivno se ne mora ni događati* da državna regulativa u ovoj sferi sputava inicijative, ideje, aktiviranje energije i njen razvoj, da onemogućava ili otežava objedinjavanje i upotrebu sa istim ciljem različitih energija (sinergiju), ekonomskih i drugih, niti da slabi samopouzdanje pojedinaca, timova ili naroda, posebno „najboljih”. Objektivno ne mora posljedično voditi pojavi pasivnosti i uslovljavati nastajanje sistema odnosa koji pojedince i timove „usmjeravaju da očekuju da ih neko drugi izdržava”. Da se takvim shvatanjem zamjenjuje progresivno shvatanje „da svako treba da vjeruje u sebe, u svoje sposobnosti i znanje”. Niti mora da ugrožava bilo koju drugu stvarnu vrijednost svojstvenu slobodnom kvalitetnom tržišnom priređivanju.

Ništa od konstatovanog ne dovodi u pitanje istinu da država nije savršen sistem, da nije imuna od sklonosti da preduzima intervencionističke mjere kojima remeti prirodni tok slobodnih tržišnih odnosa i da nije imuna od sklonosti da pravo na regulaciju koristi i za nepotrebno ograničavanje ekonomskih sloboda. Ne dovodi u pitanje zato što je njena uloga da funkcije vrši u korist društva, građana, privrednih i svih drugih subjekata. Kao organizam koji je sistemski pod kontrolom društva, čiji su vitalni dio i biznismeni koji imaju moć i kanale za uticanje na njeno odlučivanje i ponašanje, da regulativu konceptualno i sadržinski uobličavaju tako da bude u korist društva u cjelini, uključujući obezbjeđivanje dugoročnog razvoja biznisa.

Iz ukupnosti konstatovanog slijedi: *bolje je intelektualno znanje, energije i kreacije usredsrediti na to da se postiže što kvalitetnija pravna regulativa države, što podržumijeva i angažovanje da se ustanovljavaju kvalitetne političke elite, nego iscrpljivati kreativnu energiju i vrijeme za anatemisanje utvrđenja da država Crna Gora ima i ovu funkciju.*

1. 5. 2. ŠTA ČINI EKONOMSKE SLOBODE I KAKO IH RAZUMJETI?

Dvije činjenice čine se neophodnim da se precizira šta čini ekonomske slobode i kako ih razumjeti. Jedna je samoutvrđenje da je u nadležnosti države regulisanje pristupa tržišnom poslovanju i okvira tržišnog djelovanja, a druga je uporno tvrđenje protivnika da to utvrđenje nadležnosti države neotklonjivo ograničava i onemogućava ekonomske slobode.

Standardizovana definicija ekonomskih sloboda određuje da ih čine: *sloboda ulaska u svijet biznisa i započinjanja biznisa, pravo na slobodno preduzimanje preduzetničkih aktivnosti, slobodno donošenje biznis odluka i sloboda izlaska iz biznisa.*

Šire predstavljena sadržina ove definicije kazuje da ekonomske slobode čini skup i sklop više pojedinačnih sloboda. To su: sloboda začinjanja preduzetničke djelatnosti, koja obuhvata i pravo da se ostvaruje bez administrativnih prepreka koje nemaju racionalan i društveno razuman razlog i nužnost; sloboda izbora vrste preduzetništva, oblika organizacije poslovanja, načina djelovanja i povezivanja na tržištu; sloboda kretanja roba, usluga i kapitala; otvorenost privrednog i drugog poslovanja pre-

ma spoljnjem svijetu; sloboda i sigurnost sticanja svojine na zakonit način u neograničenom obimu i pravo na efikasnu zaštitu svojine; pravo preduzetnika na državnu zaštitu ugovornih obaveza; pravo preduzetnika da suvereno raspoláže profitom koji ostvaruju njegove firme, da saglasno svojim interesima vrši alokaciju sredstava kojima slobodno raspoláže, uz obavezu da iz profita izdvaja dio od države propisan za zadovoljavanje opštih društvenih potreba; pravo preduzetnika da se slobodno bore svim legitimnim sredstvima i načinima da država administrativnim mjerama, koje nijesu nužne, društveno razumne i opravdane, ne otežava ostvarivanje slobode preduzetništva, odnosno da neodložno otklanja svaku drugačiju prepreku ako je uspostavljena; da se bore za to da država putem obrazovanja i svim drugim načinima otklanja shvatanja koja anatemišu slobodno tržište, sa većim ili manjim isključivostima, što je jedna od bitnih prepreka ostvarivanju ekonomskih sloboda i napretku biznisa, a da afirmiše znanje da su preduzetništvo i biznis ključni faktori privrednog uspona i bitna snaga ukupnog društvenog razvoja.

Ekonomске slobode, svojom ukupnošću, grade *atraktivni* ambijent za biznis, što ih čini osnovnim resursom za ekonomski napredak društva, a time i za ukupni društveni napredak. To obavezuje da se obezbjeđuje njihovo maksimalno poštovanje u realnom životu. To je imperativna obaveza svakog ko brine o izgradnji države.

Relativno su samostalna cjelina. Ali nijesu izolovane i nezavisne. *Dio su cjeline* ljudskih sloboda i prava. I po mišljenju Fridmana, ekonomске slobode su „dio integralne slobode”. Samo u kontekstu cjeline kojoj pripadaju moguće je puno i pravo razumijevanje njihove sadržine, suštine i cilja. Neophodno ih je, stoga, uvijek posmatrati i analizirati u kontekstu cjeline. Kontekstu koji čine troje.

Prvo, svaka sloboda, *pa i ekonomska*, profiliše se i ostvaruje kroz njoj odgovarajuća prava i kroz dužnost svakoga da svoju slobodu ostvaruje na način kojim se poštuju slobode i prava koja prirodno pripadaju drugima, pravno zagwarantovanih. Obuhvata to i načelo djelotvorne solidarnosti i pravde kao civilizacijskih vrijednosti, kojima se nadilazi puki individualizam, *bez kojih vrijednosti ne može dugotrajno opstajati nijedna ljudska zajednica*.

Drugo, ekonomске slobode su u funkciji obezbjeđivanja slobode pojedinca. Ali, nijedan pojedinac, nijedan preduzetnički oblik, bez uključenosti u mreže svih društvenih podstruktura (sistemi obrazovanja, zdravstva, mehanizma zaštite svojine i ugovornih obaveza, asocijacija potrošača, itd.) *dugoročno* ne može obezbjeđivati svoj prosperitet. Jedino u toj mreži i sa prosperitetom svakog njenog segmenta mogu se *dugoročno* obezbjeđivati ekonomski prosperitet i sloboda preduzetničkog djelovanja. Određuje to da su one i u funkciji, najčešće posredno, doprinosa prosperitetu svih segmenata ove sveukupne mreže, a ne samo, ne jedino, u funkciji prosperiteta jedne parcijalne strukture društva, preduzetničke strukture.

Treće, iako je svaka ekonomska sloboda relativno samostalna, svaka postoji i ima se ostvarivati u totalitetu socijalnog realiteta, uključujući i onaj dio socijalnog realiteta koji čine implikacije njihove primjene, koje i određuju domet njihovog dejstva. Svaka i sve su sastavni dio širokog kompleksa ličnih, građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih u najširem smislu, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih i svih drugih ljudskih prava i sloboda, koji pripadaju svim građanima. Koje zajedno,

a ne izolovano, nijedna ekonomska ili druga sloboda, čine *opštedruštvenu slobodu kao fundamentalnu i ključnu vrijednost modernog svijeta. Kao ključni cilj svake društvene zajednice. Cilj da svako ljudsko biće u njoj uživa slobodu i ostvaruje svoja prava do nivoa koji omogućava raspoloživo bogatstvo njeno kao cjeline. Crne Gore takođe.*

Ukupnost ovo troje ne daje pravo da se o ekonomskim slobodama razmišlja izolovano, sa zanemarivanjem potreba društvene zajednice, koja i jeste prostor za ispoljavanje pojedinca, bez sagledavanja i efekata njihove primjene na opštedruštvenu slobodu. Izolovano razmišljanje o ekonomskim slobodama neotklonjivo vodi stanovištima suprotnim opštedruštvenoj slobodi, kao fundamentalnoj i ključnoj vrijednosti modernog svijeta.

Ekonomske slobode, kao i svaka druga sloboda, dakle, *u funkciji su i ostvarivanja opštedruštvene slobode kao fundamentalne vrijednosti i identifikovanog ključnog cilja modernog svijeta. To je neizostavan i bitan, iako ne jedini, elemenat njihove sadržine, smisla, razuma, cilja.* U funkciji su oslobađanja čovjeka, ne samo biznismena nego i drugih, i njegovih potencijala. I u funkciji socijalne integracije.

Dakle, ekonomske slobode, prema njihovom standardnom određenju širom svijeta, mada bi to biznisu kratkoročno odgovaralo, ne obuhvataju slobodu, odnosno pravo preduzetnika da suvereno raspolaze *cjelinom profita koji ostvaruju njihove firme; da suvereno odlučuju da li će, koliko će, kada će i za koje društvene potrebe izdvajati iz profita, što podrazumijeva doktrina „samoregulišuće tržišta”.*

1. 5. 3. NIGDJE U SVIJETU NE POSTOJI PRAVO VLASNIKA FIRMI DA RASPOLAŽE CJELINOM PROFITA KOJI ONE OSTVARE

Pravo vlasnika firme da suvereno raspolaze cjelinom profita koji one ostvare ne postoji nigdje u svijetu. Niti pravo aktera tržišta da samoregulišu iznos koji će izdvajati za opštedruštvene potrebe i za koje. Nije realan ni zahtjev da se to prava ustanove u Crnoj Gori. Realan je samo zahtjev da preduzetnik suvereno *vrši alokaciju većeg dijela ostvarenog profita. Dijela kojim se obezbjeđuje proširena reprodukcija, u maksimalno mogućem obimu, a da se ne ugrožava napredak cjeline društva.*

Neotklonjiva je, naime, *nužnost* svakog društva, svuda u svijetu, bez izuzetka, crnogorskog društva takođe, da se pravnom regulativom države utvrđuje dio profita ostvarenog djelovanjem preduzetničkih firmi koji se izdvaja za zadovoljavanje opštedruštvenih potreba i da država obezbjeđuje da se to čini blagovremeno. To je rješenje *odnosa slobode i društvene nužnosti.* Nigdje u svijetu, pa ni u državama manjim od Crne Gore, nije pronađen modus da se taj odnos rješava tako što će se prepustiti akterima slobodnog tržišta da suvereno odlučuju o tome koliko će iz profita i drugi stvaraoci prihoda iz prihoda izdvajati za zadovoljavanje opštih društvenih potreba. Nema uslova za to u savremenosti i sada sagledivoj budućnosti. To ne dopušta ni karakter kapitalističkog društva. Pogotovu ne u uslovima rasprostranjenosti koncepcije „antisocijalno-tržišne privrede”, antikorporativne društvene odgovornosti, uključujući i one vlasnike korporacija koji „ne znaju šta sve imaju”, već samo približan novčani izraz onoga što imaju. Zato u sučeljavanju odnosa neotklonjive nužnosti i bezgranične slobode prevagu mora dobiti nužnost. A ona diktira da propisiva-

nje osnove, vremena, načina i visine izdvajanja iz profita za opštedruštvene potrebe, objektivno, po sili nužnosti, mora biti u nadležnosti države.

Ne narušava to slobodu ulaska u biznis, izbor vrste biznisa i izlaska iz biznisa, što je opredjeljujuća sadržina ekonomskih sloboda. To je bitno, mada bi biznismeni-ma odgovaralo, makar kratkoročno, da oni „samoregulišuće” utvrđuju iznos pred-metnog izdvajanja.

Pravnom regulacijom okvira tržišnog djelovanja i izdvajanja iz profita dijela za opštedruštvene potrebe, tačno je to, država opredjeljuje i određuje veći ili manji stepen atraktivnosti ambijenta za biznis, za investicije, na svojoj teritoriji. Bez sumnje time država utiče na motivaciju i opredjeljenja za biznis, na vrstu preduzetničke dje-latnosti ili i na preduzetničku djelatnost uopšte. To ima značaj za razvoj i uspon bi-znisa i preduzetništva. Na izvjestan način to je *povezano sa ekonomskim slobodama, ali je ipak od njih odvojeno*. Kategorija je *druge vrste, drugačije pravne prirode*, u od-nosu na ekonomske slobode.

Bitno je, zbog toga, kakvim kvalitetom i smjerom država vrši tu funkciju. Posto-ji više činilaca i načina da se obezbjeđuje da je ona vrši na djelotvoran način. Prije svega, država ima motiva i ciljeva koji je usmjeravaju i prisiljavaju da regulaciju kon-ceptijski, sadržinski i ciljno oblikuje tako da stvara ambijent u najvećoj mjeri povol-jan za biznis, za investicije. Jer, ako to ne čini, onesposobljava sebe da uspješno iz-vršava obaveze koje ima. U krajnjem, potkopava svoju budućnost. Na to je sa najja-čom pravnom snagom obavezuju i upućuju ustavno utvrđeni konstituenti političkog bi-ća države Crne Gore, koji se opisuju u V dijelu ovog teksta pod naslovom *Osnovni principi izgradnje političkog bića države Crne Gore*. To su demokratija, građanska dr-žava, vladavina prava, suverenost građana i drugi. Oni sadrže pravni osnov, pravnu garanciju i pravno utvrđenu obavezu društvenim subjektima da svojim djelovanjem utiču na državu, da je politički pritiskaju, da regulaciju pristupa tržištu i okviru tr-žišnog djelovanja vrši djelotvorno, da ne ugrožava ekonomski napredak. Da svojim djelovanjem ograničava državu i sprečava da regulativom propisuje samo djelotvor-na pravila. Preduzetnici su jedan od tih subjekata. Sa ekonomskom moći kojom ras-polažu, sa motivima i ciljevima kojima se rukovode, oni mogu, u praksi to i čine, uti-cati na državu da njena pravna regulativa bude kvalitetna i djelotvorna. Građani su, takođe, subjekt koji može djelovati u rečenom smislu. Njihov je vitalni interes da se ne ugrožava privredni prosperitet. Taj interes ih motiviše i usmjerava, demokratski odnosi im omogućavaju da kroz razne oblike organizovanog djelovanja, neposred-no ili putem stručnih, naučnih i drugih institucija i udruženja, vrše politički pritisak da država pravnom regulativom uvažava te njihove interese.

Rečeno nije tvrdnja da će u realnosti regulacija države uvijek biti kvalitetna i dje-lotvorna. Postoji mogućnost da država izvitoperuje ovu svoju funkciju, kao što po-stoji mogućnost da se izvitoperuje svaka funkcija – šta je to što se ne može izvitope-ri-vati? Međutim, nije to dokaz da je nužno, još manje da je djelotvorno, državi odu-zeti pravo i obavezu da pravno reguliše ekonomsku – finansijsku sferu i okvir slo-bodnog tržišnog privređivanja. To samo nameće obavezu utvrđivanja puteva i nači-na čijom realizacijom se može sprečavati i brže otklanjati usmjerenost ka izvitoperi-vanju konstatovanih prava i obaveza.

Ako se događa da država propisuje, suprotno relevantnim parametrima i potrebama, previsoke poreske stope izdvajanja iz profita za zadovoljavanje opštedruštvenih potreba ili ako propisima bez opravdanog razvojnog razloga svojim mjerama protekcionistički favorizuje biznis u jednoj oblasti ili jednu vrstu biznisa, to nije rezultat *primarne* činjenice da je propisivanje poreza sistemski u nadležnosti države, nego nekvalitetnog rada donosilaca pravnih propisa, neizvršavanja ili pogrešnog izvršavanja, iz neznanja ili kao rezultat dnevne politike, obaveza koje proizilaze iz utvrđenja da su nadležni da donose odnosne pravne propise. Naravno, bez obzira na to čega je to rezultat, to može negativno uticati na razvoj biznisa, na njegovu strukturu i njegove efekte. Ta činjenica daje pravo i obavezuje na legitimno i legalno kreativno djelovanje da se mijenjaju u propisima iskazana politika i obezbjeđuje donošenje pravnih propisa saglasno ukupnim parametrima i opštedruštvenim potrebama. Za to se legitimno treba zalagati i boriti. Jer bi se u suprotnom ugrozio napredak ekonomije, a time i napredak društva kao cjeline.

Pravo preduzetnika da suvereno raspolažu cjelinom profita bilo bi suprotno i fundamentalnoj činjenici da je *neizostavni konstituent svojine i njena društvena funkcija*. Konstituent koji je uzdignut na pijedestal ustavnih garancija i vrijednosti prije skoro jedan puni vijek (Vajmarski ustav). U savremenosti to je prihvaćeno u čitavom svijetu. Konstituent koji utvrđuje da *svojina nije samo subjektivno pravo nego je i socijalna obaveza, iz koje proističe i obligacija čija je suština: rezultati njene upotrebe ne služe isključivo u lične svrhe vlasnika, već i za šire društvene i prosvjetiteljske svrhe, za razvoj obrazovanja, zaštite zdravlja, nauke, stvaranje uslova da se ostvaruje pravo na rad, svih drugih oblasti, za društveni razvoj, za podizanje standarda građana i druge društvene potrebe*. Poštovanje te činjenice nužno je za opstanak svake društvene zajednice, za stabilnost i *dugoročno* opstajanje slobode preduzetništva i slobodnog tržišta. Bilo bi to pravo preduzetnika suprotno i činjenici da je u profitu koji se ostvaruje djelovanjem njegovih kompanija sadržan i dio koji je rezultat korišćenja razuđenog spleta mreža infrastrukture, koju je stvorilo čitavo društvo, korišćenja prirodnih bogatstava koja pripadaju svakome i društvu kao cjelini; korišćenja kadrova školovanih sredstvima društva – iz čega proizlazi i pravo društva da putem predstavnštva naroda pravnom regulativom odlučuje koji će se dio profita ostvarenog od firme izdvajati za zadovoljavanje društvenih potreba.

Poruka konstatovanog o ovoj temi je: *bolje se angažovati da pravni propisi države o izdvajanju iz profita za opštedruštvene potrebe budu kvalitetni, da se nekvalitetni što je moguće brže otklanjaju, nego trošiti energiju da se dokaže, što je potpuno bezizgledno, da preduzetnici imaju pravo da suvereno raspolažu cjelinom profita koji ostvare njihove firme*.

1. 5. 4. FUNKCIJA SOCIJALNE PRAVDE UTEMELJENA NA NUŽNOSTI I VRIJEDNOSTIMA PRIHVAĆENIM U DRUŠTVU

Pravda, kao i istina, temeljna je vrijednost u životu jedne ljudske zajednice. Veoma je važno javno dobro. Moralna je i politička vrijednost „vjenčana sa ljudskim dostojanstvom” (Kostas Duzinas, „Ljudska pravda”). Vrijednost je ta koja održava zajednički život.

Socijalna pravda je sastavni i bitan dio pravde uopšte. Podrazumijeva „ispravnu ravnotežu u raspodjeli među sukobljenim zahtjevima” i „ne dopušta da se gubitak nečije slobode može opravdati većim dobrom drugih ljudi” (Džon Rols). Podrazumijeva „oduzimanje” koje se čini radi čovječnosti, humanizma, smanjenja tenzija i nezadovoljstava, radi postizanja stabilnosti, korisne i za onog od koga se „oduzima”, svojevrsna je polisa i njegovog osiguranja, i radi ostvarivanja svega garantovanog, u članu 26, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i slobodama Ujedinjenih nacija.

Imperativne životne potrebe nametnule su da svaka država, u nizu njenih funkcija, nizu njenih nadležnosti, ima i socijalnu funkciju. Ta funkcija postala je *imanentna* savremenoj državi. Svaka država je u realnosti i vrši je, pod različitim imenima. Objektivno je svaka mora vršiti, jer bez nje nijedna ne može uspješno rješavati veliki broj životnih društvenih problema i izvršavati više obaveza koje prirodno pripadaju državi. Ne može postizati harmoniju, koheziju i uspješan napredak društva kao cjeline. Ostvaruje se, međutim, u različitom obimu i na različite načine od države do države.

Imperativne životne potrebe obavezuju da i u sada sagledivoj budućnosti, kao i do sada, država Crna Gora u nizu njenih funkcija ima i funkciju *socijalne pravde*. Da ona bude jedno od bitnih konceptualnih *vrijednosnih* određenja karaktera države Crne Gore, njenog društvenog i državnog bića. Određenja koja će državu Crnu Goru *činiti i odlikovati kao državu socijalne pravde*.

To obavezuje da se odmah konstatuje šta su odlike države socijalne pravde.

Država socijalne pravde, socijalne sigurnosti, „socijalnog ulaganja” (Gidens), model je države koja je preuzela obavezu da na načelima pravde pravnom regulativom i djelovanjem svojih organa vrši društveno nužnu i opravdanu alokaciju (distribuciju) dijela društvenog bogatstva – uvažavajući činjenicu da je tržište bazični mehanizam alokacije, distribucije – sa ciljem da u objektivno mogućoj mjeri, u mjeri koju određuju ukupno društveno bogatstvo i razvojni ciljevi društva, osigurava zadovoljavanje opštih društvenih potreba, stvara objektivno moguće uslove života dostojne čovjeku, svakom svom građaninu i aktiviranje potencijalnih sposobnosti, znanja i vještina svakoga. Sa obavezom da „socijalno ulaganje” vrši u cilju poboljšavanja društvenog standarda i prioritetne infrastrukture svih vrsta i u svim oblastima, za obrazovanje, zdravstvo, obezbjeđivanja egzistencijalnih potreba nezaposlenih i kreiranje uslova za njihovo zaposlenje, pomaganje invalida, iznemoglih, siromašnih, podsticanje razvojnog uspona nauke i kulture, izgradnju socijalnih servisa i ustanova za besplatne ili subvencionirane usluge, prevashovno djeci, invalidima i starim.

Funkcija socijalne pravde sadrži i pravo i obavezu države da pravnom regulativom obezbjeđuje radnu sigurnost, bezbjednost, zaštitu, minimalnu zaradu, socijalno osiguranje i druga prava uposlenih i okvire za socijalni dijalog radnika i poslodavaca.

Drugačije rečeno, obavezuje državu da izgrađuje svoj pravni poredak, svoje ustrojstvo, koji obezbjeđuju da svi slojevi društva i svaka osoba u njoj imaju socijalnu sigurnost, uslove za dostojanstven život i za ostvarivanje svojih prava.

Sve su to vrijednosti društva i prihvaćene u društvu. Država socijalne pravde ih oživotvoruje u ime društva i u njemu javno iskristalisanih i prihvaćenih standarda pravde. U tom smislu više je vrijednost društva nego države. Jer država, vršeći funkciju socijalne pravde, oživotvoruje standarde pravde uspostavljene od društva.

Najsnažnije savremeno političko-filozofsko utemeljenje i opravdanje države socijalne pravde i na jednom mjestu najpotpuniju argumentaciju u njen prilog, sadrži djelo *Teorija pravde* autora Džona Rolsa. Poruka sadržine tog djela je: alokacija u ime i u granicama pravde, prema standardima pravde prihvaćenim u datom društvu, ma koliko izgledala kao davanje i pomaganje, u suštini je osiguravanje ostvarivanja socijalnih ljudskih prava, sa rezultatom da „svakom pripadne ono na šta ima civilizacijsko pravo”. I da je ustanovljenje države socijalne pravde povezivanje ideje jednakosti sa karakterom države.

Ovakav model i koncept države čini nužnim prije svega suština slobode. Jer sloboda je mnogo više od oslobođenja od robovanja, uključujući i robovanje arbitrarnoj državnoj vlasti. Puna sloboda nema bez osiguranja ljudskog dostojanstva, a nje ga nema bez zadovoljavanja egzistencijalnih potreba života za svakog, oslobođenja od bijede i drugih socijalnih zala, siromaštva u stepenu koji pruža mogućnost dostojnog života.

Čini ga nužnim i činjenica da poredak ne može biti ni stabilan, ni legitiman, ukoliko se, na načelima socijalne pravde, ne usklađuju, makar na nivou neophodnom za ljudsko dostojanstvo, zahtjevi raznih djelova strukture stanovništva. I to što je životno iskristalisanu i konstituisanu društvenu odgovornost za obezbjeđivanje socijalne sigurnosti i stabilnosti društva kao cjeline, što se ne može postizati bez pravde, individualne i kolektivne.

Pravednim i nužnim čini ga i to što je pravda, nesumnjivo, veoma važno javno dobro. Zajedničko svima. Moralna i politička vrijednost i vrlina. Vrijednost oko koje se i organizuje zajednički život. Njenim oživotvorenjem suprotstavljeni zahtjevi dovode se u ravnotežu i postiže se da svakom pripadne ono što mu pripada po načelima i javno iskristalisanim standardima socijalne pravde. Snaga je, pri tome, koja vodi uzajamnom potpomaganju, građanskim vrlinama, učvršćivanju privrženosti građana vrijednostima poretka, države, društva, što uvećava jedinstvo društva i države, uprkos tome što u njima postoje duboke razlike.

Model države socijalne pravde čini nužnim i to što siromaštvo, nezaposlenost, bijeda brojnih kojima su usmjerena alokaciona sredstava, njihova dospelost na društvene margine, mogu postojati, najčešće i postoje, *daleko više* usljed spleta društvenih, istorijskih, prirodnih i dugih okolnosti i slučajnosti – nemanje šansi, nemogućnost obrazovanja, nerazvijenosti sredine, nekada i fizičkih nedostataka, nerijetko i sistemskih nepravdi, itd. – *a manje*, nekada nimalo, isključivo kao posljedica lijenosti ili neodgovornosti pojedinaca i grupa koji se nalaze u tom stanju.

Socijalna pravda je upravo put i način ublažavanja nepravdi koje zadese pojedince i grupe. Nepravdi koje oni nijesu i ne bi ih izabrali da su imali mogućnost da biraju.

To su sve razlozi koji nadjačavaju razloge na kojima se temelji osporavanje države socijalne pravde. *Osporavanje koje je, u suštini i u krajnjem, osporavanje sistema grupacije socijalnih prava, treće generacije ljudskih prava i sloboda, univerzalno*

priznate. Oспорavanje koje se čini najviše u ime napretka nacionalnih ekonomija, a obrazlaže se jednom istinitom činjenicom i jednom tvrdnjom zasnovanom na pretpostavkama, a ne dokazima egzaktnije utvrđenim. Istinita činjenica je: postoji obrazac oštре konkurencije, koji globalizacija nameće nacionalnim ekonomijama, a ako se iz profita za opštedruštvene potrebe izdvaja koliko ugrožava proširenu reprodukciju, slabi to konkurentnost svake nacionalne ekonomije i obrazac poslovanja ključnih međunarodnih finansijskih institucija koji traži sve veće redukovanje izdataka po osnovu socijalne pravde, što Habermas karakteriše „socijalnom nemilosrdnošću desnice neoliberalista”. Tvrdnja zasnovana na pretpostavkama je da se primjenom socijalne pravde, „pasiviziraju njeni korisnici” (Hajek), iako su vrsni naučnici istraživanjem pokazali da oni koji su korisnici socijalne pravde, po pravilu, „ne bi izabrali ni život zavisan od socijalne donacije da su uopšte bili u prilici da biraju i da ne bi izabrali da nastave taj život ako im se ukaže šansa” (Gidens, *Treći put*).

Umjesto osporavanja države socijalne pravde, u djelima koja su korišćena za ovu studiju, čija su imena autora navedena u fusnoti na samom početku, izlaz se vidi u djelovanju u tri smjera: građenje ekonomije znanja umjesto ekonomije zasnovane na resursima, izgradnjom kriterijuma i načina da se uspostavlja ravnoteža između izdvajanja za zadovoljavanje opštih društvenih potreba i siguranja proširene reprodukcije do maksimalno mogućeg nivoa i, po mišljenju Habermasa, nužnom obezbjeđivanju socijalne pravde sadejstvom „nacionalne, regionalne i kosmopolitske solidarnosti”, „umreženjem sudbina”.

Uspostavljanje ravnoteže između izdvajanja za opštedruštvene potrebe i osiguranja proširene reprodukcije – što je u srži cilja države socijalne pravde – nameće da u budućoj izgradnji države Crne Gore sadržinu, smisao, cilj i pravni domet funkcije socijalne pravde ne određuju samo riječi kojima je ustanovljena, same za sebe, nego one konceptualno *uvezane* u sistem svih funkcija, svih konstitutivnih načela državnog uređenja i cjeline određenja pravnog poretka. To jest, konceptualno stalno obezbjeđivati da se domet njenog pravnog dejstva neposredno susreće, sučeljava, dopunjava, presijeca sa dometima pravnog dejstva svih načela pravnog poretka i svih funkcija države. Da se *time čuva obezbjeđenje da se uzajamno ograničavaju pravni dometi socijalne pravde i svih drugih načela i konkretnih određenja pravnog poretka* – vladavina prava, ekonomske slobode, pravo na slobodno socijalno-tržišno privređivanje, pravo na sticanje svojine u neograničenom obimu i sva druga pravna načela i principi pravnog poretka, uključujući i moralna pravila. Da u cjelini pravnog poretka socijalna pravda obavezuje da se ostvaruje bez protekcionizma, bez podsticanja i omogućavanja pasivnog odnosa pojedinaca i grupa prema obavezi da brinu o sebi, o kvalitetu svog života. Da ostvarivanje socijalne pravde, kao i ciljeva niza drugih funkcija države, načela i ciljeva pravnog poretka, negira legitimitet koncepcije uravnilovke i podržavanja ljenstvovanja sposobnih za rad, življenje na račun društva i drugih ili neprikosnovenost svojine.

Ustanovljenje socijalne pravde kao funkcije države, dakle, jeste ustanovljenje prava, države, ali ne neograničenog, već prava koje sadrži iz njega *neizdvojivu, nje-mu inherentnu imperativnu obavezu* da se ostvaruje u kontekstu ograničenja pravnog dejstva ukupnih načelnih i konkretnih određenja pravnog poretka. Obavezu

koja imperativno nalaže da se zakonima i drugim pravnim propisima zasnovanim na zakonima utvrđuje da se alokacija sredstava radi obezbjeđivanja socijalne pravde – to jest, za društveno neophodno, svrsishodno, razumno i društveno opravdano *obezbjeđivanje zadovoljavanja opštih društvenih potreba*, uključujući osposobljavanje državnog mehanizma da efikasno vrši poslove javne službe u korist građana, privrede i sveukupnog prosperiteta cjeline Crne Gore – *vrši u granicama materijalnih mogućnosti društva kao cjeline, sveukupnog društvenog bogatstva, bez ugrožavanja ekonomskog napretka i napretka društva kao cjeline, bez čega nema ni dugoročnog ekonomskog prosperiteta*.

Obaveza podrazumijeva da se sredstava za smanjenje siromaštva iz alociranih sredstava *primarno* koriste za investicije koje će stvarati i uvećavati šanse siromašnim, podsticati ih i pomagati im da idejama i radom mijenjaju i podižu svoj društveni status, a ne davanjem socijalne pomoći.

Pri tome pravnim oblikovanjem izgradnje države učvršćivati utvrđenje da zakone i druge na zakonima zasnovane propise o alokaciji sredstava za zadovoljavanje opštih društvenih potreba, *za formiranje humanog kapitala*, donose *isključivo* organi izabrani od naroda tajnim glasanjem na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava ili organi na koje oni zakonom prenose to pravo. Organi od kojih niko drugi u društvu, pa ni preduzetnička struktura, nema više legitimiteta da određuje šta su potrebe i interesi društva kao cjeline, niti veću obavezu da brine o prosperitetu društva kao cjeline. Organi koje načela demokratije, uloga građanina kao nosioca suverenosti i druga sa njima povezana načela poretka, obavezuju da pravila po kojima se vrši alokacija sredstava za zadovoljavanje potreba društva donose na osnovu rezultata javnog dijaloškog pretresanja svih činjenica i okolnosti relevantnih za *iznalaženje razložne i razumne ravnoteže* između, na jednoj strani, potrebe i značaja zadovoljavanja, na određenom nivou, opštedruštvenih potreba i time obezbjeđivanja napretka društva i države kao cjeline, i, na drugoj strani, obaveze da se obveznici izdvajanja za te potrebe, među kojima je najznačajnija preduzetnička struktura – ključni činioци ekonomskog razvoja – ne opterete prekomjernim obavezama koje bi im oduzimale materijalnu osnovu za njihov prosperitet, čime bi se umanjivale šanse za napredak cjeline društva. I da izvršenje te obaveze podliježe ustavno-sudskoj kontroli i zaštiti.

U tom cilju neophodno je izgradnjom države u narednim decenijama sistemski ojačati i učvrstiti *instituciju efektivnog socijalnog dijaloga – dijaloga između Vlade i socijalnih partnera: sindikata i Unija poslodavaca*, u čemu je u Crnoj Gori u sadašnjosti veoma ozbiljan deficit. Socijalnog dijaloga kao instrumenta demokratije i participacije u odlučivanju svih zainteresovanih činilaca. Bez čvrsto pravno obavezujućeg efektivnog socijalnog dijaloga teško je uspostaviti izbalansirano finansijsko i radno zakonodavstvo, kao i zakonodavstvo o besplatnom obrazovanju i zdravstvenom osiguranju i zadovoljavajuće ostvarivanje ukupnog obuhvata principa socijalne pravde. Teško se bez toga može uspostaviti odgovornost države prema društvu. Afirmisanje socijalnog dijaloga je efektivan i neizostavan put za postizanje i prožimanja političke kulture sadržajima i ciljevima socijalne pravde, među kojima su: pogled i svijest da poredak ne može biti ni stabilan, ni legitiman ukoliko se ne usklađuju zahtjevi građana primjenom principa socijalne pravde, da ostvarivanje socijalne

pravde u razumnoj mjeri ima pozitivne efekte na ekonomski i ukupni razvoj društva i da razlozi socijalne pravde doprinose razumijevanju stvarnosti, učvršćivanju vrijednosti, saradnji i nadjačavaju razloge srdžbe, sukoba i njihovog rasplamsavanja, a sve to učvršćuje koheziju društva i države.

Utvrđenje da država Crna Gora ima funkciju, nadležnost uspostavljanja i obezbjeđivanje socijalne pravde, saglasno je sa suštinom savremene i moderne naučno utemeljene liberalne teorije o koncepciji države i društva. Moderna liberalna teorija, naime, zadržava u centru svog vidokruga brigu za zaštitu građanina od države, ali sadrži i filozofsko-političko stanovište, filozofsko-političko učenje, da na savremenom stepenu razvoja država ima i mora imati ulogu i tome odgovarajuću funkciju da obezbjeđuje progres u svim sferama društva kao cjeline, da pruža pomoć siromašnim slojevima stanovništva i obezbjeđuje egzistencijalne uslove za život svakom njenom građaninu kada je u nuždi i dok je u nuždi.

Saglasno je i sa određenjima revidirane (1999) *Evropske socijalne povelje*, sa njenim pravilima koja utvrđuju obavezu obezbjeđivanja dostojanstva svake ličnosti, obavezu stvaranja uslova za ostvarivanje socijalnih i kulturnih prava i njihovu zaštitu i sa utvrđenjem odredbom u članu 2 *Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama*, koja glasi: „Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje”. Saglasno je i sa modelom socijalne politike Evropske unije, zasnovane na stanovištu da „ulaganje u obrazovanje, specijalizacije, istraživanja, zdravlje” – koja se u objektivno mogućoj mjeri i blagovremeno ne mogu legalno obezbjeđivati bez utvrđenja da država ima funkciju socijalne pravde – „nije prepreka ekonomskom rastu, već jedan od njegovih ključnih faktora”, bitan „ključ uspjeha ekonomije”. I sa konceptom „sigurnosti i pravde”, „socijalnog tržišnog privređivanja”, utvrđenim u konstitutivnom aktu Evropske unije – Lisabonskom ugovoru (čl 2, tač. 2 i 3).

Civilizacijska obaveza da se u maksimalno mogućoj mjeri postiže moralnost društva takođe je nalog za utvrđenje da država ima funkciju socijalne pravde i da se ona ostvaruje.

Utvrđenje da država ima funkciju i socijalne pravde ne potire i ne odstranjuje iz poretka slobodu preduzetništva, tržišno privređivanje, zakonito sticanje svojine u neograničenom obimu, niti bilo koju ekonomsku slobodu. Ne pomjera im rang i pravnu snagu na ljestvici svih pravnih utvrđenja. Naprotiv, funkcija socijalne pravde podrazumijeva da je i za njeno ostvarivanje *neizostavna pretpostavka afirmacija ekonomskih sloboda, preduzetništvo, zdravo funkcionisanje slobodnog tržišta*. Bez toga socijalna pravda i nema perspektivu, pa je apsurd tvrdnja da postojanje prava i dužnosti države da uspostavlja i obezbjeđuje socijalnu pravdu uništava ekonomski razvoj.

Kazanom se dodaje: nema slobodnog tržišta bez zaštite autorskih prava, naročito bez zaštite autorskih prava u oblasti koja se označava pojmom „kreativna industrija” (moderna informativno-komunikaciona produkcija, itd.), koja u ne malom procentu učestvuje u stvaranju GDP-a. Ta prava ne mogu se garantovati i štititi bez zakonske regulative i državnih institucija ovlašćenih da ih štite, bez direktnog državnog regulisanja okvira tržišnog poslovanja.

Nije isključeno da socijalna pravda nekada može biti korišćena kao osnov za donošenje alokacionih pravila koja mogu imati za rezultat ugrožavanje ekonomskog prosperiteta. Ni svjetonazor iskazan u ovom tekstu apriorno ne odobrava svaki potez državne vlasti, kao što ne odobrava ni svaki zahtjev i potez tržišnih velikana, po jedinaca ili tržišnih kartela. Međutim, to nema snagu dovoljnu da negira opravdanost i vrijednost socijalne pravde kao funkcije u građenju i funkcionisanju države. To samo obavezuje da se odlučno, odgovorno i argumentovano propisuju ograničenja i prepreke kojima će se sprečavati moguća izvitoperivanja u praksi ostvarivanja socijalne funkcije. Lijek za to, kao i za otklanjanje svih mogućih zloupotreba, su: demokratizacija procesa odlučivanja, ograničavanje vlasti i jačanje odgovornosti, ne samo pravno nego i konkretno, moralno i politički.

Utvrđenje da je socijalna pravda jedna od funkcija države Crne Gore *nije* „zov za egalitarizam”, niti je prepreka za legalno sticanje svojine u neograničenom obimu. U datim sistemskim načelima sa kojima se u procesu primjene sučeljava princip socijalne pravde, ideja egalitarizma ne može dobijati zamahe niti predstavljati opasnost. Alarm da ta opasnost postoji stvaranje je atmosfere pogodne da se izdejstvuje odbacivanje socijalno-tržišnog modela privređivanja i korporacijske društvene odgovornosti, koji ima prednost pred tržišnim modelom monopolistički bogatih i njegovim apsolutiziranjem.

Stvarnost, nauka, istorijsko iskustvo, bez upitnosti i dilema, dakle, *imperativno nalažu da se u procesima izgradnje države obezbjeđuju istovremeno: sloboda preduzetništva, slobodno tržište, garantovanje zakonitog sticanja svojine u neograničenom obimu i država socijalne pravde*. Nalažu da se nijedno od tih utvrđenja, uključujući utvrđenje socijalne pravde, ne apsolutizuje, ne shvata sa isključivostima i ne izvodi do ekstremnih krajnosti, ne vodeći računa o ciljevima drugih utvrđenja. U sada sagledivoj budućnosti nigdje u svijetu ne može biti drugačije. Objektivno. Nema nijednog osnova da Crna Gora bude izuzetak.

1. 6. OSNOVNI PRINCIPI IZGRADNJE DRŽAVE CRNE GORE U NAREDNIM DECENIJAMA

Nije svako pojedinačno rješenje u sada važećem Ustavu Crne Gore takvog kvaliteta da bude činilac određivanja i ograničavanje pravaca izgradnje države Crne Gore u sagledivoj budućnosti u narednim decenijama.

Teorijska i filozofska znanja o državi, iskustvo, sadašnji perspektivni tokovi i futuristički pogledi naučnika i filozofa o strateškim tokovima u sagledivoj budućnosti, međutim, kazuju da su, uprkos zamjerkama koje se opravdano mogu dati pojedinim rješenjima sadržanim u njemu, u sada važećem Ustavu Crne Gore utvrđeni *kvalitetni osnovni principi na kojima u sada sagledivoj budućnosti treba izgrađivati državu Crnu Goru*. To su principi: „Crna Gora je nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine”, „građanska (je), demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava” (čl. 1); „nosilac suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo” i „građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika” (čl. 2); „osnovne vrijednosti” u njoj treba da bu-

du „sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava” (*Preambula Ustava*, alineja 2); „Crna Gora jamči i štiti ljudska prava i slobode”, čiji sastavni dio su i manjinska prava, da su „nepovredivi ljudska prava i slobode” i da je „svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih” (čl. 6 i 79); zabranjeni su „izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti” i „svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu” (čl. 7 i 8); „svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona” (čl. 10, stav 2); „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju” (čl. 9); „vlast je ograničena Ustavom i zakonom”, „vlast je uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku”, „ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud”, „vojska i bezbjednosne službe su pod demokratskom i civilnom kontrolom” (čl. 11); „vjerske zajednice su odvojene od države” (čl. 14); „jamči se pravo na školovanje pod jednakim uslovima”, „osnovno školovanje je obavezno i besplatno”, jamče se „autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova” i „sloboda naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva”, „objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima moralna i materijalna prava” (čl. 75 i 76); jamče se svakome: lična sloboda, integritet, dostojanstvo, privatnosti, slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti, izražavanja, okupljanja, udruživanja, obraćanja (peticije), štampe, preduzetništva, pravo na lokalnu samoupravu; garantuje se zasnivanje ekonomskog uređenja „na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine” i utvrđuje se da je „teritorija Crne Gore jedinstven ekonomski prostor” i dužnost države da „podstiče ravnomjerni razvoj svih njenih područja” (čl. 139 i 140).

Sa više uzajamno povezanih i istosmjernih koridora njihova ukupnost vodi i može dovesti da se država Crna Gora izgrađuje i izgradi tako da bude harmonično jedinstvena, stabilna država, civilizacijski organizovana i uređena. Da se izgradi država u kojoj će u državnom mehanizmu svako nalaziti sigurnost da će ostvariti svoja prava i slobode, svoje legitimne interese i potrebe i njihovu zaštitu. To će otklanjati potrebu da pojedinci od nacionalnosti kojoj pripadaju traže obezbjeđivanje njihovog ostvarivanja i njihovu zaštitu.

Ne dovodi ovo u pitanje činjenica da citirana načela u sadašnjem Ustavu do sada nijesu obezbijedila da državu Crnu Goru u realnosti dominantno odlikuju konstatovana ustavna utvrđenja. Zbog čega do sada to nije postignuto, nije razlog njihov kvalitet i potencijalna snaga, nego set drugih razloga.

Jedan je relativno kratko vrijeme od sticanja nezavisnosti države Crne Gore. Koliko je kratko vrijeme uticalo da se ne ostvare citirani demokratski principi, toliko vrijeme u narednim decenijama pruža šansu da se ostvare u potpunosti ili bar radikalno potpunije.

Postojeća apsolutna dominacija političkih partija u procesima donošenja zakona i drugih strateških odluka o društvenim poslovima, njihovo preuzimanje suverenog prava građana, jedan je od faktora uticaja da se nedovoljno uspješno ostvaruju citirani principi.

Postojanje i djelovanje političkih snaga u susjedstvu i u Crnoj Gori, čiji dio djeluje i u zakonodavnom organu, usmjerenih da izmijene status samostalnosti i nezavisnosti države Crne Gore, takođe su uticali da se ne postižu uspjesi u ostvarivanju označenih demokratskih principa. Istorija i iskustvo dokazuju i uvjeravaju, naime, da osporavanje samostalnosti i nezavisnosti države vodi raspravama u kojima ima više sukoba nego istinskog dijaloga, viška presija u „pravcu razgrađivanja i manjka u pravcu građena” (Janes Loung). Bez sumnje, dok to postoji, postoji prepreka konsolidaciji demokratije, jačanju građanske države, vladavine prava, konzistentnosti u izgradnji pravnog poretka i države.

Razlog za to nalazi se i u tome što u ukupnoj duhovnosti Crne Gore – duhovnost i nematerijalna kultura svuda bitno utiču na društvene tokove – još uvijek nijesu dovoljno jake progresivne demokratske ideje na područjima: pogleda na svijet, smjerova razmišljanja o pravcima razvoja, obezbjeđivanja prava pojedinca i grupa da slobodno, neometano od države, drugih pojedinaca i grupa – dok ne povređuju slobode i prava drugih – ostvaruju svoje interese i ciljeve u životu. U Crnoj Gori, kao i drugim državama iz poluvjekovnog socijalističkog evropskog tabora, u praksi nije dovršena ni početna faza procesa građenja vrijednosnog razumijevanja odnosa država, političke partije, civilno društvo, što je u evropskim državama razvijenije demokratije davno i uspješno savladano.

Bitan razlog je i taj što na osposobljavanju i usmjeravanju državnih institucija da obezbjeđuju uspostavljanje poretka sa ustavno utvrđenim svojstvima *do sada nije učinjeno, pravno i u praksi, izuzev u izvjesnoj mjeri u oblasti pravosuđa, ni izbliza ono i onoliko koliko označena ustavna utvrđenja podrazumijevaju i pretpostavljaju*. Razlog koji obavezuje na *rekonceptualizaciju usmjerenja izgrađivanja države Crne Gore. Rekonceptualizaciju u pravcu radikalno dosljednijeg i uspješnijeg obezbjeđivanja da država Crna Gora i u realnosti, a ne samo normativno, bude građanska, demokratska, ekološka, sposobna da kvalitetno i efikasno obezbjeđuje jednakost svih, vladavinu prava, socijalnu pravdu, socijalnu zaštitu nemoćnih i siromašnih, prosperitet cjeline društva i države. To zahtijeva i pretpostavlja značajnije unapređivanje i osposobljavanje državnih institucija (kapaciteta), unapređivanje načina njihovog rada i jačanje njihove odgovornosti. Bez radikalne promjene u tom pravcu, ne može biti pune vladavine prava, punijeg ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i njihove zaštite, ispunjenja dužnosti svakoga da poštuje prava drugih, niti djelotvornog rješenja nijednog od identifikovanih i sa njima povezanih drugih problema*.

U poglavljima koja slijede utvrđuju se kompleksne sadržine osnovnih principa na kojima treba izgrađivati državu Crnu Goru u narednim decenijama, putevi i načini kako postizati i postići oživotvorenje tih principa u crnogorskoj realnosti.

1. 6. 1. DRŽAVA SA RACIONALNIM I PROFESIONALNO JAKIM APARATOM

Funkcije države Crne Gore utvrđene saglasno standardnom konceptu i modelu evropskih država ne zahtijevaju, ne obavezuju, ne primoravaju da ima glomazan državni aparat.

Naprotiv, objektivna situacija i ciljevi društva snažno *diktiraju* da država Crna Gora funkcije vrši sa državnim aparatom koji će po obimu biti najviše moguće racionalan, a koji će činiti institucionalni kapaciteti profesionalno sposobni, u tom smislu jaki, moderni, da kvalitetno, efikasno i efektno ostvaruju ulogu i vrše funkcije za koje je država odgovorna, usmjereni da zadovoljavaju potrebe građana, privrednih i drugih subjekata; koji će građane tretirati kao subjekte i partnere u vršenju poslova.

Podrazumijeva to da se bez odlaganja, od prvog koraka, a potom kontinuirano u svakoj vremenskoj etapi, obezbjeđuje *smanjivanje* sada postojećeg glomaznog državnog aparata. To čine potrebnim i nužnim najmanje četiri razloga: a) ekonomija države od 650.000 stanovnika ne može izdržavati glomazan državni aparat bez ugrožavanja prosperiteta biznisa, ključnog faktora razvoja; b) angažovanje velikog broja građana u mehanizmima države i jedinica lokalne samouprave nepovoljno utiče na aktivno učešće tolikog broja stanovnika u društvenom, političkom i ekonomskom životu, na širenje slobode i demokratije; c) velika brojnost državnog aparata podstiče migraciju ljudskih resursa iz proizvodno-tehničkih, obrazovnih, naučnih, kulturnih, zdravstvenih organizacionih oblika ka administraciji, što slabi privredu i institucije društvenih djelatnosti i nepovoljno utiče na razvoj i uspon demokratije; d) u uslovima postojanja glomaznog državnog aparata neotklonjivo je razbijanje na djelove pojedinih integralnih cjelina poslova, na više postupaka i izvršilaca, što potencijalno i stvarno umanjuje efikasnost i otežava građanima lako ostvarivanje prava.

Smanjenje državnog aparata do objektivno mogućeg nivoa, zbog toga, *imperativ* je kojim se ima i mora rukovoditi svako ko odlučuje o izgradnji države Crne Gore. To će imati i pozitivne efekte na područjima političke slobode, uloge pojedinca u društvu, demokratije.

Ne podrazumijeva to, naravno, smanjenje državnog aparata do nivoa 333 uposlena lica, kako se propagira zalaganjima za „mikrodržavu”. Protivrječi to i samom konceptu i modelu „mikrodržave”, koji traži jako, sposobno i efikasno pravosuđe u kojem u Crnoj Gori, prema sadašnjim realnim potrebama koje će se, prema razvojnim tendencijama, uvećavati u narednim decenijama, radi 1.879 uposlenih. Da se državni aparat smanji i do nivoa 100 puta većeg od 333 uposlena, smanjenje je gotovo polovine sadašnje brojnosti.

Koncept i model države Crne Gore sa ulogom i funkcijama standardnim državi uopšte u doba globalizacije, sam po sebi, nije prepreka da se državni aparat Crne Gore smanjuje i smanji do optimalne granice, kao što ni sadašnji glomazni, institucionalno i personalno, državni aparat primarno nije rezultat funkcija države već *čitavog niza drugih faktora: politike, socijalnih razloga, protekcionizma, snažnih elemenata partijske države, partijskog nepotizma, oportunističkog nadoknađivanja kvantitetom nedostataka kvaliteta* i mnogo čega drugog.

Svođenje državnog aparata do optimalne granice obezbjeđivati kontinuiranim uvećavanjem njegove profesionalne sposobnosti, odgovornosti i otklanjanjem svakog od označenih faktora koji su doveli do glomaznosti državnog aparata. Ne umanjujući ulogu i značaj svakog od tih faktora, u srži mjera u tom pravcu mora biti sljedeće: (a) odlučno obezbjeđivati da u institucijama države, na stručnim poslovima, rade isključivo profesionalno kreativno sposobni, najsposobniji među sposobnima,

što podrazumijeva radikalno otklanjanje prakse da partijska pripadnost ima primat u odnosu na profesionalno znanje prilikom povjeravanja vršenja stručnih poslova u državnom mehanizmu. Primarni je to put da se *profesionalnim kvalitetom uposlenih obezbeđuje efikasno, efektno i u svemu kvalitetno* vršenje državnih poslova, da se sa *manjom brojnošću postiže bolji kvalitet*; (b) otklanjati *pretjerano i neoptimalno* parcelisanje osnovnih državnih organa i njihovih nadležnosti formiranjem samostalnih oragnizacionih jedinica, što neotklonjivo vodi dupliranju ili preplitanju nadležnosti, postupaka ili radnji; (c) obezbeđivanje da se sve više i sve uspješnije koriste savremenije informaciono-komunikacione tehnologije.

1. 6. 2. JEDINSTVENA DRŽAVA SA RAZVIJENOM LOKALNOM SAMOUPRAVOM

U sagledivoj budućnosti zadržati i stalno učvršćivati sadašnja ustavna utvrđenja da je „teritorija Crne Gore jedinstvena i neotuđiva”, „jedinствен ekonomski prostor”, da su jedinstveni njeni pravni i ekonomski poredak, da zakoni jednako važe na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Rezultati naučnih izučavanja ne potvrđuju opravdanost i djelotvornost pravno-sistemskog političko-organizacionog institucionalizovanja regiona na teritoriji Crne Gore. Relativno mala teritorija Crne Gore, koja će u neposrednoj budućnosti biti znatno bolje saobraćajno i opštekomunikaciono povezana, i relativno malobrojno njeno stanovništvo Crne Gore, ne iziskuju potrebu za institucionalizaciju regiona. Vodilo bi to uspostavljanju posrednika između jedinica lokalne samouprave i centralnih organa države, umanjenju uloge i nadležnosti jedinica lokalne samouprave, uvećanju administracije, većem opterećenju privrede, usložnjavanju procesa donošenja odluka, umanjenju efikasnosti odlučivanja, usložnjavanju kontrole i smanjivanju njene efikasnosti, a ne bi uvećavalo učešće građana u vršenju vlasti, niti doprinosilo usponu demokratije, građanske države i vladavine prava.

Jedinstvo države, međutim, ne znači uspostavljanje nedjelotvornog stepena centralizacije vršenja vlasti. Naprotiv, podrazumijeva i pretpostavlja razboritu decentralizaciju vršenja vlasti u korist lokalne samouprave, zasnovane na međunarodnom standardu da je „pravo na lokalnu samoupravu jedno od osnovnih ljudskih prava”, što je utvrđeno i u Ustavu Crne Gore (čl. 22). Da se izgradnjom države obezbijedi da opštine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, imaju nadležnost ustavno zagarantovanu i sistemskim zakonom precizno utvrđenu, saglasno koncepciji i određenjima *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* i saglasno principima: „toliko državi koliko je neophodno, a jedinicama unutar nje onoliko koliko je moguće”; „država ne treba da se bavi onim što mogu da urade manje jedinice”, opštine u crnogorskom primjeru; donositi odluke i „stvari rješavati najbliže građanima”.

Nalaže to i činjenica da od obima i stabilnosti nadležnosti lokalne samouprave u velikoj mjeri zavise: ne samo karakter i vrijednost lokalne samouprave nego i demokratski karakter države, demokratizacija društva i vlasti u cjelini, ostvarivanje prava građana kao nosilaca vlasti da na području na kojemu žive „uređuju i upravljaju

ju poslovima”, određenim ustavom i zakonima, „na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”, što je sadržina prava na lokalnu samoupravu.

Demokratija nigdje dobro ne funkcioniše i ne razvija se gdje nema razvijeni-
jeg oblika lokalne samouprave. Gdje nje nema običan građanin i nema šansu da učestvuje u političkoj kontroli vršenja vlasti. Pretjerana centralizacija „guta” ljudska prava. Sa druge strane gledano, ukupni progres, ukupni razvoj, obezbjeđuje stvaralački duh, a ne centralizacija.

Za jačanje i razvoj lokalne samouprave značajno je ostvarenje dva određenja u *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi*: određenja da se prava i dužnosti lokalne samouprave *primarno* „utvrđuju ustavom”, što je bitno za njenu *stabilnost*, a što zahtijeva dopunu važećeg Ustava sa ciljem da se potpunije ili bar okvirno u njemu utvrde „javni i drugi poslovi” koje građani vrše u jedinicama lokalne samouprave, i određenja da se „lokalne vlasti konsultuju u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču”.

Utvrđivanje nadležnosti opština vrlo je složeno i odgovorno. Ima to društveno-političku stranu, upravno i zakonodavno stručnu dimenziju, značajne i u znatnoj mjeri dalekosežne političke, ekonomske i socijalne posljedice. Obavezuje to da se uvećavanje nadležnosti opština uvijek vrši na osnovu rezultata produbljenog izučavanja i svestranog procjenjivanja šta se bolje i efikasnije može ostvarivati u centru, a šta u opštinama.

Veliki principijelni a ne terminološki značaj ima dosljedno ostvarivanje sadašnjeg ustavno-zakonskog određenja da se vrši teritorijalna organizacija Crne Gore, a ne podjela njene jedinstvene teritorije na opštine. To jest utvrđenje: država ima teritoriju, a pojedine opštine područja te jedinstvene teritorije.

U cilju demokratskih odnosa u jedinicama lokalne samouprave i sve punijeg ostvarivanja prava građana na lokalnu samoupravu, koje je kategorisano kao jedno od njihovih osnovnih prava, odvojeno od zakonskih propisa o izboru narodnih poslanika, posebnim zakonom propisati izbor, prava i dužnosti narodnih odbornika. Zakonskim određenjima obezbijediti da građani narodne odbornike biraju primarno po referencama čestitosti i sposobnosti, a ne dominantno po svrstavanju na partijske liste. Zakonski ih obavezati na kontinuiranu komunikaciju sa građanima (što nije isto „sa onima koji su ih birali”). Propisati evropski standard – da građanin sa stalnim boravkom na području jedinice lokalne samouprave, sa navršenih 18 godina, a koji nije crnogorski državljanin, ima pravo glasa na izborima za organe vlasti odnosno jedinice lokalne samouprave.

1. 6. 3. DRŽAVA VLADAVINE PRAVA

Smisao i cilj vladavine prava je da ograničava vlast, sprečava njenu samovolju i arbitrarnost, obezbjeđuje ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, time i socijalnu i ličnu sigurnost. Da uspostavlja suštinski civilizacijski odnos između građana i vlasti. To vladavinu prava čini osom oko koje se okreće sve što se odnosi na karakter i funkcionisanje države i odnose između čovjeka i države u realnom životu. U ve-

likoj mjeri vladavina prava presudno određuje karakter države i njen poredak. *U dubljem istorijskom i strukturnom smislu i značenju, ne samo ograničava nego i temeljno mijenja prirodu državne vlasti.* To vladavinu prava čini društvenim dobrom u dubljem smislu, civilizacijskom, demokratskom, kulturološkom. I emancipatorskom vrijednošću prvog reda. *Prosvjetiteljstvo je novog vremena.* Saglasno tome, pozitivan odnos prema vladavini prava iskazuje, paradigmatički sažeto, civilizacijski moderna shvatanja o državi, njenoj ulozi, izvorištu legitimacije državne vlasti. Ukupnost toga određuje da se vladavina prava ne može ostvariti jednim činom ili samo sa nekoliko njih, već kontinuirano sa ciljem da se sve više uvećava i jača. Zato je urgentni i kontinuirani pravac izgradnje države obezbjeđivati vladavinu prava.

Filozofsko-politička i filozofsko-pravna misao i ukupna pravna, politikološka i sociološka teorijska znanja utvrđuju: *vladavina prava postiže se izradom i donošenjem pravednog prava i njegovom dosljednom primjenom. Kumulativno oboje, dakle.*

a) *Pravedno pravo postoji kada koncepciju i sadržinu ustava, zakona i ukupnog prava, u objektivno najvećoj mogućoj mjeri, odlikuje harmonizacija: ljudskih prava i sloboda, stvarnih društvenih potreba, razuma, socijalne pravde, moralnih načela, civilizacijskog sistema vrijednosti i recepcija iz stranih prava standarda u datom vremenu. Bez toga nema vladavine prava.*

b) Druga komponenta vladavine prava sastoji se u *dosljednoj primjeni pravednog, ne drugačijeg prava. Dosljednoj primjeni od svakoga, a prije svega od organa države i jedinica lokalne samouprave i subjekata koji vrše javna ovlašćenja. Dosljednoj u korišćenju ovlašćenja i vršenju svakog posla. I jednako prema svakome.*

Vladavine prava, dakle, ima onoliko koliko je pravo pravedno i koliko se dosljedno primjenjuje samo to pravo.

Suprotno je vladavini prava, dakle, ne samo neizvršavanje zakona i drugih pravnih propisa sa sadržinom koja je pravedna ili njihova različita primjena na suštinski iste slučajeve nego i postojanje u zakonima, i u pravu uopšte, rješenja koja više ili manje krše ili ograničenjima reduciraju suštinu pojedinih ljudskih prava i sloboda i pojedinih civilizacijskih vrijednosti.

Ovo konstatovanje obavezuje neporeciva činjenica, naučno i iskustveno saznanje i nebrojeno puta u realnom životu potvrđena, da u realnom životu mogu postojati i postoje rješenja u zakonima i drugim pravnim propisima koja su instrumenti za obezbjeđivanje privilegovanja pojedinih grupa ili pojedinaca, ili su sredstva pomoću kojih jedni vladaju drugima. Njih je pravni filozof Gustav Radbruch¹⁵ okarakterisao odrednicom „zakonsko nepravo”. To je široko afirmisano u teorijskoj pravnoj misli širom svijeta, u široj pravnoj literaturi i raznim vrstama praktikuma.

Vladavina prava, zbog složenosti uspostavljanja i obezbjeđivanja, ne uspostavlja se, ne postiže se jednim činom ili samo sa nekoliko njih, već istrajnim kontinuiranim činjenjima, nepokolebljivo usmjerenim da vladavine prava, obje njegove komponente, svakim danom bude sve više.

¹⁵ Gustav Radbruch, *Filozofija prava*, dodatak, *Filozofsko-pravni članci*, Beograd, Nolit, 1980, str. 292.

Obaveza države da stvara *pravedno pravo* obaveza je, prije svega, Skupštine Crne Gore, skupština jedinica lokalne samouprave. Obaveza je i svih donosilaca drugih propisa, predlagača zakona i drugih propisa. Obaveza da *pravno obezbjeđuju*: slobodu svakome dok je koristi na način kojim se poštuju prava i slobode drugoga; apsolutnu jednakost, pod jednakim uslovima, svih građana u pravima i obavezama; jednakost svakog pred zakonom, politički jakog i nejakog, siromašnog i bogatog, pripadnika establišmenta i opozicije; jednake šanse svakome i u svemu; slobodu individualnog aktivnog djelovanja; efikasnu zaštitu svega toga u demokratskim postupcima. Da utvrđuju pravne zabrane da jedni legalno i lako mogu uživati i više „prava”, a da drugi ne mogu ili sa teškoćama mogu ostvariti prava zakonima garantovana, i odgovornost za kršenje tih zabrana. Da uspostavljaju skladnu pravnu harmoniju individualnih sloboda i slobode zajednice. Da se u pravnim propisima naređenja, zabrane, ograničenja i obaveze utvrđuju sa punim poštovanjem ljudskog integriteta i dostojanstva. Da se državni organi, organi jedinica lokalne samouprave i službe koje vrše javna ovlašćenja pravnim propisima snabdijevaju ovlašćenjima da na osnovu zakona i u zakonima propisanim postupcima apsolutno svakoga, bez izuzetka, blagovremeno privode odgovornosti za činjenja kojima se krše zakoni i povređuje ljudsko dostojanstvo.

Dakle, da stvaraju pravo koje će građani doživljavati kao snagu kojom se obezbjeđuju i štite ljudska prava i slobode, pravda i pravičnost, što će, više nego prinuda koju iskazuju, obezbjeđivati njegov autoritet, njegovo poštovanje i autoritet institucija koje pravo sprovode.

Teorijskim rječnikom i kategorijama kazano, vladavina prava imperativno obavezuje one koji izrađuju i donose zakone i druge pravne propise da se u procesima njihove izrade i donošenja rukovode filozofsko-pravnim principom *nadređenosti svemu ljudskih prava i sloboda i društvene pravde*, koje Radbruch karakteriše „nadzakonskim pravom”. Vladavina prava, dakle, obavezuje na nadređenost ljudskih prava i sloboda i *nad* „zakonskim nepravom”. To jest, nad zakonima koji svojom sadržinom i ciljevima odudaraju od poštovanja ljudskih prava i sloboda, naročito prava svakoga na jednakost šansi, jednakost svih pred zakonom, prava na ljudsko dostojanstvo. *U tom smislu, vladavina prava je sinonim za vladavinu ljudskih prava i sloboda.*

Od toga koliko će predlagači i donosioci zakona i drugih pravnih propisa obezbjeđivati da ih odlikuju sadržaji pravednog prava, koliko će njihova sadržina odstranjivati vaninstitucionalno donošenje odluka, u velikoj mjeri primarno zavisice koliko će vladavine prava biti u stvarnosti Crne Gore. Značajno to zavisi i od postojanosti i dužine trajanja pozitivnih zakonskih i drugih pravnih propisa, naročito sistemskih zakona. Često mijenjanje sistemskih zakona nepovoljno utiče na vladavinu zakona. Zavisi i od toga koliko će se u pravo ugrađivati svojstva demokratije, građanske, ekološke države i države socijalne pravde.

Obaveza dosljednog primjenjivanja pravednog prava obaveza je, prije svega, izvršne i upravne vlasti – u čijem sastavu je i policija – svake sudske jedinice, svakog segmenta vlasti države i jedinica lokalne samouprave, svake službe koja vrši javna ovlašćenja, ali i svakog ljudskog ili drugog subjekta. Da pravedno pravo primjenjuju jednako na svakoga, bez obzira na rang na ljestvici društvene i državne hijerarhi-

je; prijateljske, rodbinske ili partijske veze i na druga lična svojstva. Da striktno poštuju zabranu da „jači u snazi, ekonomskoj ili političkoj, u prijateljstvu i poznanstvu, ne smije biti jači i u pravu”. I zabranu *da se nikakav takozvani viši interes, državni ili nacionalni, ne smije stavljati iznad zakona i prava uopšte*.

Značaj ove obaveze uvećava historijski potvrđena istina – da ništa ne štiti individualnu slobodu, državu i svaku instituciju, kao što ih štiti poštovanje pravila poretka. „Pravni sistem može postojati i biti djelotvoran *samo ako je stvarno na snazi*” – utvrđuje Harbert Hat, istaknuti profesor Oksfordskog univerziteta u svom djelu *Pojam prava*¹⁶.

Vladavina prava ograničava i ustavotvornu vlast. Nije ispravno, kako se ponekad čini i u teoriji, vladavinu prava *a priori* izjednačavati sa principom ustavnosti. Ustavnost se može izjednačavati sa vladavinom prava samo kada ustav odlikuju sadržaji *pravednog prava* i u mjeri u kojoj ga odlikuju. Vladavina prava podrazumijeva ustav „kakav po razumu uistinu treba da bude”, a ne „kakav stvarno jeste”. Ustav koji nije „kakav treba da bude” po razumu i pravdi samo pomaže da se ostvari vladavina zakona, a ne vladavina prava.

Vladavina prava razlikuje se, dakle, od „pravne države”.

„Pravna država” pojmovna je oznaka za vladavinu zakona, nezavisno od njihove sadržine i cilja. *Vladavina prava je više od toga. Obavezuje stvaranje prava odgovarajućeg kvaliteta, pravednog prava. Ima i dublji smisao od „pravne države” – da mijenja prirodu vlasti, a ne samo da je disciplinuje da primjenjuje zakone i druge oblike prava*. Razlika između vladavine prava i „pravne države” smanjuje se kako se poboljšava kvalitet prava. Što se pravo konceptualno i sadržinski uobličava sa više poštovanja ljudskih prava i sloboda, pravde uopšte i socijalne pravde, sve više se približava vladavini prava.

1. 6. 4. PRAVNO I INSTITUCIONALNO OBEZBJEĐIVANJE OSTVARIVANJA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA I JAČANJE SISTEMA NJIHOVE ZAŠTITE

Civilizacijski katalog ljudskih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava, *zajamčen* je važećim Ustavom Crne Gore, izričitim nabranjanjem prava i sloboda i utvrđenjem (čl. 9 Ustava) da su sastavni dio domaćeg unutrašnjeg pravnog poretka potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i da se neposredno primjenjuju. Time je postignut evropski standard na području njihovog pravnog jamčenja.

To je veoma važno i dobro. Ali i samo potencijalna vrijednost. Tek kada se obezbijede njihovo dosljedno ostvarivanje i zaštita, iz sfere normativnog prelaze u stvarnost. Puni smisao ljudskih prava i sloboda i nije u njihovom pravnom identifikovanju i fiksiranju, nego u njihovom ostvarivanju i zaštiti u realnom životu. Na ljudska prava u punoj mjeri odnosi se pravna sentenca: *sustina* „prava je sam život ljudi, po-

¹⁶ H. L. A. Hart, *Pojam prava*, Podgorica, CID, 1994.

smatran s jedne posebne strane” (Savinji). Po tome kakvo je stanje u životu, ocjenjuje se i mjeri demokratski kvalitet društva i države.

Na području ostvarivanja i zaštite ljudskih prava u Crnoj Gori, međutim, nije postignut standard kao u njihovom pravnom identifikovanju, uprkos činjenici da je u sadašnjosti stanje poboljšano u odnosu na stanje do 2007. godine, to jest, do donošenja važećeg Ustava. U realnosti Crne Gore, naime, postoji više problema na području ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda. Nalaže i obavezuje to da ta tematika u procesima izgradnje države Crne Gore u budućnosti bude u središtu kreativnih napora. I da se stalno uvažava činjenica da je slobodi i svakom pravu imanentna (neodvojiva) odgovornost za način i smjer njihovog korišćenja.

Pri tome uvažavati naučno i iskustveno spoznato da nije djelotvorno minimizirati činjenicu da država potencijalno može biti opasnost za ljudska prava i slobode, da ima moć da uskraćuje prava, da u pojedinačnim slučajevima svoje pravo da ograničava prava pretvara u nasilje. Ali u savremenoj civilizaciji uloga i smisao države je da bude oslonac za afirmaciju, garant za ostvarivanje i zaštitnik od povreda ljudskih prava i sloboda. Stvarno su to države češće i više nego njihovi gazitelji. Ka toj ulozi i tom smislu države ima se kontinuirano usmjeravati njena izgradnja.

Pravac kreacije usmjeriti polazeći od naučno i iskustveno spoznatog: da je svako ljudsko pravo značajno; da su važni ostvarivanje i zaštita svakog; da su „sva ljudska prava jedinstvena, nedjeljiva, uzajamno zavisna, međusobno povezana” i čine integralnu cjelinu (*Deklaracija Svjetske konferencije o ljudskim pravima i slobodama*, održana u Beču, 1993). Zato izgradnjom države, kroz njen pravni i institucionalni sistem, djelokrug i profilaciju njenih institucija oblikovati tako da je svaka dužna da u okviru svog djelokruga obezbjeđuje ostvarivanje i zaštitu svakog ljudskog prava i sloboda.

Činjenice iz stvarnosti Crne Gore, moto je pod kojim održana označena Svjetska konferencija u Beču, koji glasi: „Sva ljudska prava za svakoga”, i sadržina „Rezolucije o principima jednakosti”, donesene od Ujedinjenih nacija, 2008. godine, osnov su koji opravdava i obavezuje da se u budućoj izgradnji države naročiti stepen pažnje i kreacije usredsredi na ostvarivanje i zaštitu *prava na jednakost i na pravo ne-diskriminacije. Na obezbjeđivanje i zaštitu njihovu i u građanskim, političkim, ekonomskim, kulturnim i svim drugim odnosima, a zbog najčešćeg kršenja, naročito u oblasti zapošljavanja*. To su dva prava koja imaju utemeljenje u ljudskoj prirodi. U čijoj suštini je sloboda. Čija sadržina, suština i ciljevi isključuju svaku asimetriju. Riječ je, razumije se, o društvenoj jednakosti u korišćenju prava i uživanju u njima, uključujući i pravo na jednake šanse. Jednakost koja ne potire, već uvažava razlike u sposobnostima i kreativnost. Poboljšanje stanja u ostvarivanju i zaštiti ta dva prava uslov je da se ostvaruje moralna suština kao osnova svih ljudskih prava i sloboda.

Unapređivanje *sistema zaštite* od povreda ljudskih prava i sloboda podrazumijeva neizostavnu ustavnu doradu instituta ustavne žalbe; jačanje odgovornosti za podizanje zakonitosti rada organa svih grana vlasti, suđenja, presuđenja i izvršenja sudskih odluka u „razumnom roku”; zamjenom sadašnjeg ustavnog određenja u čl. 93 stav 2, sa utvrđenjem da određeni broj građana ima pravo da *neposredno*, a ne „preko poslanika koga ovlaste”, podnosi Skupštini predloge zakona; ustanovljenjem obaveze države i svake jedinice lokalne samouprave da obrazuju institucije pravne

pomoći građanima, što je sve predmet obrade u dijelu pod naslovom *Pravci unapređivanja državnih institucija*, koji slijedi.

Sistem zaštite od povreda ljudskih prava i sloboda unapređuje i svaki korak u ostvarivanju vladavine prava, uspostavljanja demokratskih odnosa, ostvarivanja suštine građanske države.

Obezbjedivanje ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i u narednom periodu neophodno je činiti i propisivanjem posebnih manjinskih prava, kao sastavnim dijelom integralnog kataloga ljudskih prava i sloboda. To je neophodno u Crnoj Gori, koja je višenacionalna, multikulturalna i viševjerska. To će doprinosti očuvanju i učvršćivanju nacionalnog, kulturnog i vjerskog sklada koji Crna Gora baštini, što je njeno značajno i vrijedno dostignuće, za koje zaslugu imaju građani svih nacionalnosti, kultura i vjera, a ne samo lideri i vrhovi političkih činilaca.

Propisivanje posebnih prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica saglasno je činjenici da ljudska prava pripadaju po rođenju svakom ljudskom biću i principu „afirmativne akcije”, ustanovljenog međunarodnim aktima¹⁷, koji je civilizacijska vrijednost. Čija primjena nije ograničena samo na polje predstavljanja u organima vlasti, nego se može primjenjivati u oblazovanju, kulturi i svim drugim oblastima života. To obavezuje da se u izgradnji države Crne Gore u narednim decenijama u katalog manjinskih prava utvrđuje sve što doprinosi da pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, koji imaju ili osjećaju inferioran položaj¹⁸ u ostvarivanju ljudskih prava, u bilo kojem vidu i u bilo kojoj oblasti, steknu *jednake uslove i mogućnosti*, kao i pripadnici većine, za korišćenje ljudskih prava i sloboda zajamčenim svim građanima. U međunarodnim dokumentima se o tome utvrđuje: legitimni su svaka pojedinačna mjera i ukupni sistem mjera „afirmativne akcije” konceptulano, sadržinski i ciljno usmjereni da se istovremeno postiže sljedeće: (a) da se stvaranju uslovi i mogućnosti pripadnicima manjinskih zajednica da, u istoj mjeri kao i pripadnici većinskog naroda, mogu uživati zajamčena ljudska prava i slobode; (b) da svaka mjera pojedinačno i sve one doprinose učvršćivanju povjerenja među nacionalnim, etičkim i drugim socijalnim grupama, međunacionalnom, međuetničkom i multikulturnom skladu. A tom povjerenju doprinose ako ne „ugrožavaju opštu pravnu jed-

¹⁷ Vidjeti: Referat specijalnog izvjestioca Komisije za ljudska prava Ujedinjenih nacija, od 17. juna 2002. godine, pod naslovom *Prevenција diskriminacije* i podnaslovom *Koncept i primjena afirmativne* (arhivska signatura E/CN, 4/predmet 2/2002/21, GE, 02 -14 014 (E) 210602), objavljen saglasno odluci Ekonomskog i Socijalnog savjeta Ujedinjenih nacija (arhivska signatura E/CN. 4/predmet 2/2000/11, Coord. 1), sačinjen, kako piše u samom dokumentu, na osnovu rezultata anketiranja više država i međunarodnih organizacija i, prema fusnotama, korišćenjem preko 200 drugih izvora.

¹⁸ Sve više se u najnovijoj literaturi ukazuje da određivanje, sa stanovišta ljudskih prava, koja se nacionalna zajednica manjina ne treba primarno određivati po brojnom odnosu, ekonomskoj i drugoj moći u relaciji sa drugima, nego po tome imaju li ili nemaju pripadnici određene nacionalne zajednice inferioran položaj u ostvarivanju prava u odnosu na pripadnike većinske ili drugih nacionalnih zajednica.

nakost svih građana, ne stvaraju nove grupe ugroženih u ostvarivanju ljudskih prava” i „ne narušavaju fond fundamentalnih prava i fundamentalnih sloboda lica koja ne pripadaju manjinskim zajednicama”. „... Nijedna mjera” koja se nastoji ustanoviti ili je ustanovljena pod oznakom principa afirmativne akcije „ne može biti opravdana samo sa jednim aspektom cilja afirmativne akcije, koliko god da je taj cilj legitiman”. Nelegitimna je svaka mjera koja se nastoji ustanoviti ili je ustanovljena pod oznakom principa „afirmativne akcije” koja pripadnike bilo koje socijalne grupe u zajednici na koju se ne primjenjuje „lišava bilo kojeg zajamčenog prava ili zajamčene slobode”¹⁹. Mjere propisane radi uspostavljanja „pune i efikasne ravnopravnosti pripadnika bilo koje manjinske nacionalne zajednice i onih koji pripadaju većini” treba da budu „adekvatne”, da ne „krše prava drugih”, da „ne pređu, u vremenu i po obimu, neophodno za ostvarivanje pune i efikasne ravnopravnosti” i „opšte jednakosti svih stanovnika određene zemlje”.²⁰

Posebna manjinska prava, kada se i ako se propisuju i ostvaruju dosljedno označenim civilizacijskim načelima, nijesu suprotna konceptu građanske države. Ona mogu postati suprotna ako se i kada se *apsolutizuje* čisti demografski pristup, ako se on maksimalizuje, a zanemaruje se građanski pristup. To se događa onda kada se sve svodi na prebrojavanje i upoređivanje brojeva, a ne sagledava se dublje i ne utvrđuje da li je stručna osposobljenost, u svakom pojedinačnom slučaju, objektivno, prepreka primjeni demografskog principa.

Dakle, nijesu „adekvatni” suštini i ciljevima principa „afirmativne akcije”, već višak nacionalnog i manjak građanskog, orijentacija i zahtjevi da se sadržina „prava na autentičnu zastupljenost, shodno principu afirmativne akcije” u predstavničkim organima vlasti zakonski proširi izvan i preko konceptualnog i sadržinskog obuhvata i cilja principa „afirmativne akcije”. Orijetacije i zahtjevi čiji je smjer potiskivanje građanina kao nosioca suverenosti, stvaranje busija na nacionalnoj osnovi, ugrožavanje jednakopravnosti građana i svojstava građanske države. Jedna od takvih orijentacija iskazuje se, na primjer, insistiranjem na tome da se zakonom utvrdi da „autentični zastupnik” građana jedne nacionalnosti i njihovih interesa u predstavničkim organima vlasti može biti *isključivo* pripadnik političke partije u čijem imenu je nacionalno ima odnosne nacionalnosti. Jer etimologija pojma „autentičan” i njegovo teorijsko konceptualno i sadržinsko određenje utvrđuju da „autentično” znači – istinito, vjerodostojno. A istinito i vjerodostojno može zastupati građane ličnost bilo koje nacionalnosti građanske provinijencije, bez obzira na partijsku pripadnost, koja djelima ili sadržinom programa koji slijedi dokazuje svoju opredijeljenost da istinito i vjerodostojno zastupa stvarne interese građana na određenoj teritoriji, a koju je ličnost narod na toj teritoriji, uz sudjelovanje i pripadnika određene nacionalnosti, izabrao na izborima za poslanika ili odbornika. To je saglasno i činjenici da je u pitanju političko predstavljanje, politička participacija, a ne predstavljanje u demografskom smislu. *Legitimitet autentičnog zastupanja daju birači, a ne ime političke partije.*

¹⁹ Citirano iz referata identifikovanog u prethodnoj fusnoti, tač. 9, 39, 71, 81, 107 i 108.

²⁰ Objašnjenje uz *Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina* Savjeta Evrope, pod tač. 39.

Ovo je saglasno sa utvrđenjem u međunarodnim aktima i u Ustavu Crne Gore da pripadnici manjinskih naroda i drugih nacionalnih manjinskih zajednica manjinska prava i slobode „mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima” (uvodna rečenica čl. 79 Ustava Crne Gore), pri čemu se u međunarodnim aktima konstatuje da utvrđenje „sa drugima” ne znači da se manjinska prava mogu koristiti zajedno samo pripadnici određene manjinske zajednice, ne znači „zatvaranje” isključivo u taj okvir, izolaciju, nego i da svaki pripadnik bilo koje manjinske zajednice manjinska prava može koristiti i „sa drugima”, sa pripadnicima drugih manjinskih zajednica ili većine²¹.

Saglasno je i činjenici da je XXI stoljeće vijek individue, a ne kolektiviteta i pri-nude kolektiva.

Izgradnja države u ovoj oblasti pretpostavlja i podrazumijeva i izgradnju kulture manjinskih prava i sloboda. Podrazumijeva i imperativno zahtijeva se da paralelizam kultura, koji se iskazuje pojmom multikulturalnost, postupno i sve više uzdiže u *interkulturalnost, u interkulturni dijalog, što je viši kvalitet*. U „proces koji obuhvata otvorenu i dostojanstvenu razmjenu mišljenja između pojedinaca i grupa različitog etničkog, kulturnog, vjerskog, jezičkog porijekla i nasljeđa, uz uzajamno poštovanje i razumijevanje” – kako se interkulturni dijalog definiše u *Bijeloj knjizi o interkulturalnom dijalogu* Savjeta Evrope, izdate 2008. godine.

1. 6. 5. CRNA GORA GRAĐANSKA DRŽAVA. SISTEMSKI, INSTITUCIONALNO I RADNO OPERATIVNO UVEĆAVATI I UČVRŠĆIVATI SVOJSTVA GRAĐANSKE DRŽAVE

Građanska država²² demokratski je model i tip države u savremenom svijetu. U Evropi je standardni. Svuda gdje se dosljedno ostvaruje daje pozitivne rezultate. Ima perspektivu u svijetu. Preporučuju je i teorijska znanja koja afirmišu nauku ustavnog prava, političke nauke, pravna i politička filozofija. Njene osnovne odlike su: sloboda individue; jednakost građana u pravima i pred zakonom, nezavisno od nacionalnih, vjerskih i drugih osobenosti; svakome jednaka zaštita i prava i sloboda; „jedan čovjek jedan glas jednak sa glasom svakog drugog građanina u državi”; jednake šanse svima; svakome je dostupno svako radno mjesto pod jednakim profesionalnim i drugim uslovima; položaj svakog pojedinog građanina ne smije da zavisi od toga kako se nacionalno osjeća i izjašnjava, koje je vjere i drugih ličnih svojstava, već *isključivo* od sposobnosti, odnosa prema radnim obavezama, obavezi poštovanja zakona, sloboda i prava drugih, od toga da li svoje sposobnosti, svoju slobodu i svoja prava koristi i za svoje dobro bez ugrožavanja slobode, prava drugih i ciljeva društva. Velika su to pravna, politička i kulturna dobra. Ukupnost tih dobara otklanja potrebu da pripadnici pojedinih nacionalnosti za ostvarivanje svojih prava traže oslonac i protekcionističku podršku u aktiviranju nacionalnosti kojima prpa-

²¹ Vidi: *Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina*, Savjet Evrope, 1992. i zvanično *Objašnjenje* uz nju, tač. 13 i 37.

²² U politikološkoj nauci isti koncept artikuliše se i pod nazivom princip građanstva.

daju. Motiviraju svakoga da državu u kojoj živi smatra dobrom i za sebe. To građanskoj državi daje prednost pred svim drugim mogućim alternativama. Pred državom koju konstituišu nacionalni kolektiviteti, „nacionalnom državom”, u značenju države u kojoj su nacionalni kolektiviteti nosioci suverenosti i pred partijskom državom.

Građanska država ne potire niti relativizuje već uvažava i poštuje nacionalni identitet i svakome garantuje slobodu nacionalnog opredjeljenja i izjašnjavanja. Uvažava i poštuje da je nacionalnost sociokulturno istorijsko nasljeđe, da je snažno osjećanje koje ima i snažnu moć, u sadašnjosti i u neposrednoj budućnosti. Podrazumijeva da je nacionalna pripadnost privatno ljudsko obilježje, a dok to u punoj mjeri ne postane stvarnost, pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica garantuju se i posebna manjinska prava radi očuvanja i unapređivanja nacionalnih svojstava i radi izjednačavanja uslova i mogućnosti²³ za njihovo ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, sa uslovima i mogućnostima koje imaju pripadnici većine.

Građanskoj državi imanentan je i *domovinski građansko-državni identitet državno statusnog karaktera*, zajednički je svim građanima koji žive u istoj državi, kome se ime daje po imenu države. Između građenja domovinskog građansko-državnog identiteta i izgradnje građanske države postoji međuzavisnost i uzajamno prožimanje. Što se uspješnije gradi i učvršćuje građanska država, uspješnije se gradi i učvršćuje građansko-državni identitet. I obratno.

Domovinski građansko-državni identitet svuda u svijetu ima moćnu snagu usmjeravanja i osposobljavanja građana da jedni druge doživljavaju kao „sugrađane”, kao „zemljake”, da se kao sugrađani identifikuju i po državi u kojoj žive, da učvršćuju osjećaj zajedništva, pripadnosti njoj i svijest da su to činioci uspostavljanja kohezije i harmonije u društvu i državi. Zato se *domovinski građansko-državni identitet i odnos prema njemu u svakoj građanskoj državi uzdižu u načelo življenja, suživota, ljudskosti, privrženosti domovini, slozi, jedinstvu*.

Iako je ustavno utvrđeno da je država Crna Gora građanska država, do sada ona, kako je konstatovano u prvom poglavlju, u realnosti ne dominira, nije dovršena. Na više područja dominiraju sadržaji partijske države, a ima relevantnih političkih snaga koje i dalje preferiraju koncept i model nacionalne države.

Konstatovane osnovne odlike građanske države opredjeljuju da se u budućoj izgradnji države Crne Gore, od prvog koraka kontinuirano i istrajno, sistemski, institucionalno i radno u praksi, *nepokolebljivo i sveobuhvatno šire i učvršćuju sadržaji koji su odlike građanske države*, a da se iz njenog pravnog, institucionalnog, obrazovnog i kulturnog sistema i njihovog funkcionisanja otklanjaju sadržaji i ponašanja koji vode partijskoj državi ili državi koju konstituišu nacionalne zajednice. Da se izgrađuju sistem prava i institucija koji će pružati garancije svakome da će putem institucija sistema i primjenom prava uspješno ostvarivati prava i štititi slobodu, što će isključivati potrebu traženja podrške ili protekcije osloncem na svoju nacionalnu

²³ Jedni teoretičari kazuju da se radi o „izjednačavanju uslova”, a drugi o „izjednačavanju mogućnosti”. Saglasni su svi, međutim, da se „prepusti svakome kako će mogućnosti i uslove koristiti i da svakoga treba činiti odgovornim za to”, za svoju sudbinu.

pripadnost ili članstvo u političkoj partiji, niti će biti oslonca i zaštite u sistemu bilo čijem usmjerenju da individualnoj slobodi bilo kojeg pojedinca nadređuje stavove nacionalnog kolektiviteta, ili da svoju nacionalnost nadređuje pripadnicima drugih nacionalnosti.

Izgradnja države Crne Gore podrazumijeva obavezu da se u njoj kontinuirano i osmišljeno izgrađuje *domovinski (otadžbinski) građansko-državni crnogorski identitet, statusno državnog karaktera i suštine, zajedničkog svim građanima*. Izgrađivati ga tako da njegovu suštinu, saglasno suštini i zahtjevima građanske države, tvore: svjesna racionalna i emocionalna privrženost državi Crnoj Gori; doživljavanje nje kao svoje domovine, odnos prema njoj s poštovanjem i s ljubavlju; kritički odnos prema njenim slabostima i nedosljednostima sa ciljem unapređivanja i njenog učvršćenja, a ne sa ciljem njenog slabljenja ili potkopavanja. Identitet koji poštuje nacionalni, etnički, kulturni, vjerski i svaki drugi identitet svakog građanina i koji se umrežava u ukupnost svih drugih identiteta. Domovinski identitet sa takvom suštinom, kao i u svakoj državi, iskazuje i potvrđuje civilizacijsko-patriotski odnos prema državi u kojoj se živi, ima potencijalnu snagu da bude „armatura građanske demokratije u višenacionalnoj zajednici” (formulacija Tomasa Hobsa koja se u literaturi često ponavlja). Vrijednost je koju je neophodno, malo je reći potrebno, sistemski, kulturno, politički i na sve druge načine *uzdizati u načelo življenja, suživota, ljudskosti, privrženosti domovini, slozi, jedinstvu*.

Od bitnog značaja za izgradnju građanske države je da se multikulturalnost – što označava postojanje i koegzistenciju više kultura jednih pored drugih i njihovo razvijanje jednih paralelno sa drugima – *podize na nivo interkulturalnosti*. To jest, na nivo prožimanja ideja i kreacija svih kultura na tlu Crne Gore. U procesima „koji obuhvataju otvorenu i dostojanstvenu razmjenu mišljenja između pojedinaca i grupa različitog etničkog, kulturnog, vjerskog, jezičkog porijekla i nasljeđa, uz uzajamno poštovanje i razumijevanje” – kako je već rečeno, a na ovom mjestu je opravdano ponoviti kako je interkulturalni dijalog definisan u *Bijeloj knjizi o interkulturalnom dijalogu* Savjeta Evrope, izdatoj 2008. godine.

Takođe, i stvaranje zajedničke građanske kulture zasnovane na zajedničkim vrijednostima i ciljevima, među kojima su i sistemski određena: građanin je nosilac suverenosti; jednakost ljudskih prava i sloboda nezavisno od nacionalnih, vjerskih i drugih osobenosti; jednake šanse svima; poštovanje i slijeđenje moralnih principa i vrijednosti; domovinski odnos prema državi Crnoj Gori i vrijednostima njenog pravno-institucionalnog i ekonomskog sistema; ukupnost građana stvarni je izvor vlasti, i slično.

1. 6. 6. CRNA GORA DEMOKRATSKA DRŽAVA. UVEĆAVATI I UČVRŠĆIVATI DEMOKRATSKE SADRŽAJE U DRUŠTVU I DRŽAVI

Demokratija je politički oblik i poredak savremenih modernih država i društava. Oblik koji nije savršen, niti imun od devijacija i padova. Ali je vredniji i kvalitetniji od svakog drugog do sada poznatog političkog oblika i poretka društva i države.

Civilizacijska je potreba i obaveza da se, u sada sagledivoj budućnosti, država Crna Gora izgrađuje i da funkcioniše kao demokratska država. Da se u sagledivoj budućnosti, od starta, bez zastoja i prekida, u njen pravni i institucionalni sistem izgrađuje i svakodnevni život organizuje u smjeru da se stalno uvećavaju i učvršćuju demokratski sadržaji.

Demokratija se ne izgrađuje, ne uspostavlja i ne unapređuje kao izdvojen i potpuno autonoman sadržaj, nego dosljednim ostvarivanjem i zaštitom ljudskih prava i sloboda – građanskih, političkih, ekonomskih, obrazovnih kulturnih i drugih – vladavinom prava, afirmacijom građanske države, otklonom uspostavljanja autoritarnosti ili totalitarizma bilo od koga i bilo koje vrste i sa svim tim povezanim sadržajima i vrijednostima.

Politička i pravna teorija i političko-filozofska misao utvrđuju: prava i puna demokratija postoje tamo gdje se počinje sa poštovanjem i ispunjavanjem obaveze da se ne učini ništa što povređuje prava i slobode drugih i gdje se sa te pozicije nastavlja korišćenje sopstvenih prava i sloboda; gdje postoji puna vladavina prava u svim komponentama koje čine njegovu sadržinu, suštinu i vrijednost; gdje procese odlučivanja o pitanjima koja se tiču uslova života građana i razvoja odlikuje otvorenost za učešće i djelotvoran uticaj svih zainteresovanih subjekata i odgovoran odnos onih koji su nadležni da donose odluke prema legitimnim i argumentovanim predlozima i zahtjevima učesnika u tim procesima.

Gdje se ne uspostavlja i ne ostvaruje sve to, ne postoji prava i puna već nepotpuna ili krnja demokratija. Krnja je demokratija i kada se u praksi od kompleksnog prava građana da participiraju u donošenju odluka iz oblasti državnog odlučivanja efektivno ostvaruje *jedino* pravo da u određenim vremenskim periodima građani učestvuju na izborima, ma koliko da je korišćenje tog prava jedno od bitnih obilježja demokratije. Pogotovu je krnja kada redosljed na izbornim listama nije isključivi kriterijum za dobijanje mandata. Jer u tim uslovima između izbora građanin nije politički subjekt već u velikoj mjeri podanik.

Bitnu sadržinu savremene demokratije čine *pravila za donošenje odluka* i njihovo utvrđenje *unaprijed*, sa širom saglasnošću ili konsenzusom. Pravila koja demokratska svojstva imaju samo kada pravno sprečavaju političko-državne vrhove države, jedinice lokalne samouprave, i druge subjekte koji donose odluke o društvenim poslovima, da unutar sebe „zatvaraju” odlučivanje time što utvrđuju njihovu dužnost da se ciljevi i ključna sadržina sistemskih zakona i odluka, značajnih za uslove života građana ili za strateško uobličavanje poretka, u svakom konkretnom slučaju, izrađuju i utvrđuju *kroz interakciju širokih mreža institucija društva, države i institucija koje vrše javna ovlašćenja*. Interakcije koja omogućava slobodno i djelotvorno aktiviranje ukupnog znanja i energije, ukupnog kreativnog potencijala društva i države Crne Gore u datom vremenu, svakog zainteresovanog naučnog, visokoobrazovnog, kulturnog i drugog subjekta, strukovnih i drugih udruženja građana – što ni u čemu nije dovođenje u pitanje nadležnosti ovlašćenih organa, tijela i institucija da, po završetku procesa razmatranja, samostalno donose zakone i druge odluke. Bez toga dominira favorizovanje interesa i opredjeljenja u datom trenutku ja-

kih i najjačih. Bez toga može postojati samo dekoracija demokratije, fasadna demokratija ili neki drugi njen krnji oblik ili surogat.

Konstatovano je toliko značajno da ima teoretičara i filozofskih mislilaca koji smatraju da demokratije ima samo onoliko koliko su demokratska pravila donošenja zakona, drugih propisa i odluka i koliko se dosljedno ostvaruju u praksi, koji smatraju da su pravila za donošenje i usvajanje zakona, drugih propisa i odluka *jedini* standardni konstituent demokratije i *jedini* univerzalni njen konstituent. Teoretičari i filozofski mislioci koji to ne usvajaju, značaj pravila za donošenje zakona, drugih propisa i odluka i njihovu dosljednu primjenu u praksi uzdižu iznad svih drugih konstituenata demokratije.

Sušтина demokratskog političkog oblika države podrazumijeva obavezu vlasti da uvažava u datoj situaciji legitimne, *realno ostvarljive* i sa društvenog stanovišta opravdane zahtjeve naroda date sredine, iskazane u procesima razmatranja nacrtata i predloga zakona i drugih odluka. Ali, dužnost je vlasti, vrha države naročito, da prednjači sa progresivnim idejama, opredjeljenjima, realnim vizijama, da njih ugrađuje u odluke koje donosi, da ne povlađuje populističkim zahtjevima, pritiscima i manipulacijama zasnovanim samo na parcijalnim interesima, usmjerenim da se donose odluke u korist samo pojedinih socijalnih slojevima, a na štetu drugih i društva kao cjeline. Imanentno je demokratiji da, na odgovornost vrhova vlasti, uvažava tu njihovu dužnost.

Demokratija, njeno produbljivanje i jačanje najviše zavise od organa vlasti. Ali ne zavise samo od njih. Zavise i od kvaliteta odnosa unutar političkih partija i stepena progresivnosti njihovog djelovanja, od mnoštva strukovnih i sindikalnih udruženja, naučnih, obrazovnih, kulturnih i drugih institucija, raznovrsnih društvenih institucija i drugih oblika organizovanja civilnog društva. Od njihove umješnosti, odlučnosti i razložne hrabrosti da doprinose uključivanju građana da organizovano participiraju u rješavanju pitanja od životnog interesa za građane.

Demokratija je donijela i donosi mnogo dobrog. Pruža, međutim, i mogućnost da donosi i slabo. Potencijalno pruža mogućnost da se shvata kao pravo na djelovanje bez granica, bez obaveze poštovanja moralnih i etičkih normi. To obavezuje da se konstatuje: Demokratija *nije sloboda bez granica* i da joj je strano tolerisanje pretvaranja razumne slobode u „pravo” na neograničenu i „razuzdanu” slobodu za sebe. Ili kako znameniti naučnik Valtazar Bogišić u svojim pravničkim izrekama iskazuje: „Ni svojim se pravom služiti nemoš, tek drugome na štetu ili dosadu” (Izreka u čl. 1000 *Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru* od 1888. godine). Drugačije rečeno: demokratiji su neophodni i država i vlast. Oni su neophodni strukturni institucionalni elementi demokratije. Podrazumijeva se visokoorganizovana, profesionalno sposobna i odlučna državna struktura da efikasno obezbjeđuje vladavinu prava u društvu, osigurava i štiti ljudske slobode i prava i sve društvene vrijednosti. U tom smislu jaka. Sposobna i jaka, odgovorna da sve što čini zasniva na vladavini prava, sa pravom i dužnosti da zakonima propisuje i upotrebu civilizacijski dopuštenih sredstava prinude, kada se drugačije ne mogu postići: zaštita slobode i prava svakoga, jednakost pred zakonom, red, poredak i druge društvene vrijednosti. Demokratija je i najrazvijenija i najdjelotvornija u visokoorganizovanoj dr-

žavi. Slaba država ne može obezbjeđivati ni jednakost pred zakonom, ni ljudske slobode i prava, ni vladavinu prava, ni pravo svojine. Ne može ih obezbjeđivati i efikasno štiti ni država jaka u rečenom smislu ako propušta da efikasno i na samom početku suzbija štetna činjenja. *Zato se u procesima izgradnje države i pravnog poretka sa smjerom uspostavljanja demokratije ne smije izostavljati spoznaja da su za njenu zaštitu neophodni na vladavini prava zasnovane sposobna i jaka država i veoma odgovorna vlast. Bez toga takođe nema pune demokratije. Relativizacija odgovornosti i tolerancija neodgovornosti suprotni su sadržini i suštini demokratija.*

Iako je jaka država, u rečenom smislu, neophodan institucionalni strukturni elemenat demokratije, nijedna državna vlast nije imuna od činjenja kojima se urušava demokratija. Opasnost za demokratiju je olako sistemsko davanje mogućnosti državnoj vlasti da ograničava ili oduzima pojedina prava ili pojedine slobode pojedincima ili svima, da svojim odlukama i sama produkuje nejednakosti u ljudskim pravima i slobodama, koja se u procesima donošenja odluka zatvara u sebe ili u koaliciju sa vrhovima političkih partija, koja sporo ili nikako preduzima mjere za sprečavanje djelovanja kojima se povrjeđuju ljudska prava i slobode drugih.

1. 6. 7. OBEZBJEĐIVATI RAZVIJANJE I JAČANJE EKOLOŠKE SVIJESTI I ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Činjenica da „ljudska bića i priroda čine dio jednog jedinstvenog univerzuma” i da je „visok stepen međuzavisnosti ljudskih bića i prirode” imperativno nalaže da se u sagledivoj budućnosti izgradnjom pravno-institucionalnog sistema države Crne Gore, obrazovnom i kulturnom, ekonomskom i drugima politikama, kontinuirano, a ne jednim činom, obezbjeđuju efikasna zaštita životne sredine, šire i učvršćuju ekološka svijest, *kulturno-ekološki obrazac ljudskog života, ekološka kultura. Da se kreira sveobuhvatna ekološka misao u čijoj srži je i znanje da ekologija nije kočnica razvoja, već način i put obezbjeđivanja harmoničnog razvoja. Značenje i značaj toga je u tome, kaže to teorija o društvu, da prinudna snaga kolektivne svijesti ima višestruk i nemjerljiv uticaj na individualna usmjerenja i ponašanja. U ovom slučaju i za stvaranje i izgradnju još jednog ljudskog identiteta, u literaturi nazvanog društveno-ekološki. Identiteta koji, kao i svaki drugi identitet, ima moć da opredjeljuje ponašanja i djelovanja, kojim će se obezbjeđivati da Crna Gora svakim danom sve više postaje ekološka država.*

Tu obavezu nameće i činjenica da Crna Gora ima izuzetno vrijedno raznovrsno prirodno bogatstvo, da su prirodna i kulturna baština njen najvredniji materijalni potencijal, *društveni kapital neprocjenjive vrijednosti*, da to bogatstvo – iako su posljednjih godina prošireni svijet i činjenja u prilog zaštiti čovjekove okoline – nije zaštićeno u dovoljnoj mjeri (ispod evropskog prosjeka je zaštićeno) od devastiranja u obimu većem od racionalnog korišćenja. Nameće je i cilj da se osigura da u budućnosti nivo kvaliteta života na teritoriji Crne Gore bude veći.

Ekološku svijest izgrađivati i učvršćivati na znanjima *Socijalne ekologije, grane Sociologije. U kojoj se, između ostalog, utvrđuje: Ljudi i priroda čine dio jednog jedinstvenog univerzuma, uokvirenog strijelom vremena. Čovjek živi usred života koji*

takođe hoće da živi. Čovjek mora sebe da odredi kao čovjeka ne samo u društvu već i u prirodi. Do sada su moralna mjerila bila ograničena na odnose prema drugim osobama, došlo je vrijeme da se ona univerzalizuju. Čovjek je postao središte uništavanja i zagađivanja prirode, države ne djeluju i ne vrše svoje funkcije da sprječavaju destrukciju prirode. Jedno i drugo rezultira opadanjem kvaliteta života. Ekološka svijest nije probuđena u neophodnoj mjeri. Ne razvija se moderno ekološko mišljenje i zapostavlja se učvršćivanje i značenje ekološke svijesti i individualne ekologije. Zanemaruje se činjenica da su ograničeni i prirodni kapaciteti. Izvan parola i proklamacija, nedovoljno se čini u ekološkoj oblasti. Nužan je preokret u ponašanju država i svih subjekata u njima prema prirodi. Nauka, obrazovanje i pravo imaju posebno odgovornu ulogu i moralnu obavezu na području ekološkom. Svaka sredina ima i specifičnosti na ekološkom području, uslovljene logikom njene situacije i konkretnim okolnostima i mogućnostima, kao i specifične parametre za uspostavljanje odnosa čovjek i priroda.

Koncept ekološke države i države koja vodi politiku održivog razvoja je koncept relativno skupe države. To, međutim, ne smije da bude razlog da se kontinuirano ne izgrađuje država sa tim svojstvima.

1. 6. 8. ČINIOCI IZGRADNJE DEMOKRATIJE, SVOJSTAVA GRAĐANSKE I EKOLOŠKE DRŽAVE I DRŽAVE SOCIJALNE PRAVDE, ZASNOVANE NA VLADAVINI PRAVA

Najvažniju i najznačajniju ulogu i odgovornost za oživotvorenje u realnosti demokratske, građanske, ekološke države i države socijalne pravde Crne Gore i njenog zasnivanja na vladavini prava imaju njeni organi. Naročito oni koji pripremaju i donose zakone od značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, kojima se propisuju organizacija vlasti, izborni sistem, pravni, ekonomski, socijalni i politički poredak, pravosudni sistem, načini i sredstva obezbjeđivanja oživotvorenja i efikasne zaštite vrijednosti ukupnog poretka.

Mjera utvrđenja ispunjenja njihove uloge i odgovornosti je kvalitet zakona i odluka koje donose i stepen stvarnog oživotvorenja utvrđenja da je „građanin nosilac suverenosti”.

U dijelu koji slijedi, u kojem se identifikuju pravci unapređivanja i modernizacije institucija vlasti, naznačeni su pravci unapređenja ključnih državnih institucija čijom se realizacijom one mogu više osposobiti da u budućnosti uspješnije ostvaruju svoju ulogu i odgovornost u obezbjeđivanju da označeni principi postanu i životna realnost, prikazuje se u sljedećem dijelu,

Međutim, *jedino* od njih to ne zavisi. Nijesu oni jedino odgovorni za raskorak između pravnog i stvarnog. Za postizanje u realnosti da državu Crnu Goru odlikuju sadržina i ciljevi prikazanih principa veoma je značajno kvalitetno ostvarivanje uloge političkih partija. One imaju ključnu ulogu u procesima izbora, veoma važnu ulogu na području okupljanja, organizovanja i organizovanog djelovanja građana, osvjetljavanja građanima društvenih procesa, pojedinih društvenih problema, kvaliteta rada vlasti, podsticanja, osposobljavanja i usmjeravanja građana da se kao politički subjekti, kao nosioci suverenosti, uključuju u društvene procese, da putem

skupova građana, stručnih i naučnih institucija, kulturnih ustanova, profesionalnih udruženja, medija, sindikalnih organizacija, svih oblika organizovanja i djelovanja građana, uključujući i poslovne oblike organizovanja, organizovano kristališu i artikulišu svoje potrebe i interese, utiču na predstavnike naroda u organima i tijelima u kojima se donose odluke, prije svega na poslanike i odbornike, da odlukama koje donose zadovoljavaju interese i potrebe cjeline naroda Crne Gore, odnosno određene jedinice lokalne samouprave. Sistemskim određenjima imaju se političkim partijama obezbjeđivati mogućnosti da one uspješno ostvaruju tu svoju ulogu, kako u procesima pravnog konstituisanja državnog sistema tako i u njegovom funkcionisanju u realnosti.

Činjenice u crnogorskoj realnosti takođe nalažu da se dogradnjom ustavnih, zakonskih i poslovnih rješenja i modernizacijom djelovanja u praksi kontinuirano stvaraju i stvore dovoljno jake i efikasne pravne prepreke kojima će se *otkloniti sadašnji stvarni monopol političkih partija*, suštinski njihovih lidera i rukovodstva, u oblikovanju koncepcije i sadržine zakona, strateških i svih drugih odluka o društvenim poslovima, *njihova faktička uzurpacija pozicija nosilaca suverenosti*, što bitno utiče na to da se država Crna Gora u dosadašnjoj praksi u velikoj mjeri iskazuje više kao partijska nego kao građanska, što doprinosi tome da u njenoj realnosti *nema osiguranja da se stvara i donosi pravedno pravo, da ne dominira vladavina prava, da ne dominiraju demokratski sadržaji*. Političke partije su postale faktički jače od pojedinih institucija, a za sadržinu odluka i politike i za posljedice one okrivljuju institucije. Nastavljanje dosadašnjeg stanja ne vodi napretku ni na jednom području.

Odlučan otklon svega toga bitan je i neophodan uslov da se dosljedno ili bar mnogo dosljednije ostvaruju identifikovani principi na kojima se ima zasnivati izgradnja države, unapređuju i modernizuju institucije sistema vlasti u narednim decenijama.

Sve to pojačava činjenica da su partije, u pravilu, autoritarno organizovane u svojoj unutrašnjoj strukturi, da počivaju na autoritetu lidera, sa pravom na direktivizam. Djelovanje njihovo, pa i prilikom odlučivanja o društvenim poslovima, odlikuje stroga disciplina, zasnovana na direktivizmu i hijerarhijskim odnosima i liderskoj neprikosновенosti, *što ograničava dijaloge, guši brojne stvaralačke kreacije i unutar partija i šire, što je velika prepreka demokratizaciji i društva i države*.

Značenje i značaj toga, u Crnoj Gori, kao i svuda u svijetu, određuje i činjenica da političke partije izvire iz društvenih protivrječnosti i podjela u društvu, da su nosioci *parcijalnih interesa* (kazuje to i odrednica u njihovom zajedničkom imenu: *part – dio*), da se politički „vezuju” za određene društvene grupe, pomoću kojih se bore da osvoje vlast ili da održe svoju vlast, što im je ključni cilj. To ih gura da se *primarno* bore za vlast i interese „svojih” grupa. Ne baš rijetko, radi ostvarenja tih ciljeva koriste se devizom „cilj opravdava sredstvo”. Parcijalni interesi čiji su one nosioci političkim partijama *diktiraju* da su im oni, u pravilu, *primarniji* od opštedruštvenih, da su im *privlačnije* partijska država nego građanska, vrsta demokratije koja više pogoduje ostvarivanju partijskih ciljeva, u kojoj važe principi selektivne vladavine prava i socijalne pravde nego jednakopravnost svih i svakoga, nego puna jednakost šansi.

Ukupnost toga čini neophodnim da se ustavnim i zakonskim određenjima:

a) izborni sistem konstituiše tako da pravno *obezbjeđuje, više nego sada*, da zaista građani budu nosioci suverenosti; u tom cilju, bez odlaganja, ukinuti pravo političkih partija, faktički njihovih lidera i vrhova, da odlučuju ko će sa liste kandidata dobiti poslanički odnosno odbornički mandat nezavisno od redosljeda kandidata na izbornim listima, što u velikoj mjeri utiče na to da se Skupština Crne Gore i skupštine jedinica lokalne samouprave u radu preobražavaju od istinskog predstavništva naroda u predstavništvo parlamentarnih političkih partija;

b) u ustavni i zakonski sistem i poslovnike ugraditi rješenja koja će *obavezivati donosioce zakona i drugih akata da, u zakonodavnim procesima i procesima donošenja strateških akata, omogućavaju* naučnim i stručnim institucijama, profesionalnim i stručnim udruženjima i društvima, ukupnoj društvenoj javnosti, građanima kao nosiocima suverenosti, da razmatraju projekte zakona i akata koje donose predstavništva naroda, sa sadržinom i ciljevima bitnim za građane ili pojedine društvene oblasti, da iskazuju šta odgovara potrebama i interesima građana i razvoju društva, zahtjeve, očekivanja, sugestije i predloge i da se zakoni i drugi označeni akti usvajaju kao kreativna sinteza interesa, potreba, opredjeljenja, zahtjeva i očekivanja svih socijalnih struktura u Crnoj Gori, odnosno u određenoj jedinici lokalne samouprave;

c) ustavno i zakonima utvrditi *imperativnu obavezu* da se vršenje stručnih poslova u državnom mehanizmu i institucijama pod organizaciono-upravljačkom državnom kapom povjerava *isključivo* po kriterijumima: profesionalne sposobnosti potrebne za posao na konkretnim radnim mjestima, odnosu prema radnim obavezama, rezultatima rada i života dokazanih dosljednosti u poštovanju i primjeni zakona, karaktera koga odlikuju moralne i etičke vrline, i istovremeno utvrditi da je protivustavno i protivzakonito povjeravanje vršenja stručnih poslova primjenom kriterijuma partijske pripadnosti, nadređivanjem partijnosti profesionalnosti, što vodi ne samo partijskoj državi, umjesto građanskoj, nego rušenju vladavine prava, zakonitosti, carovanju partijskog nepotizma, sa svim negativnim efektima;

d) ustavnim ili zakonskim određenjima utvrditi, skupštinskim poslovniciima razraditi i osigurati, praktičnim djelovanjem postići, da je svaki poslanik i odbornik, u procesima odlučivanja o društvenim poslovima, dužan da djeluje kao predstavnik svih građana Crne Gore, odnosno svih građana jedinica lokalne samouprave, a ne kao predstavnik samo onih birača koji su glasali za pojedine od njih ili za liste na kojima su njihova imena, da se „opredjeljuju i glasaju po sopstvenom uvjerenju”, a ne po discipliniranom slijedenju diktata lidera ili vođstava parlamentarnih političkih partija. Otkloniti praksu da „vrhovi partija misle i odlučuju, a poslanici i odbornici glasaju”.

Makar se ovo shvatalo kao idealno razmišljanje, nauka obavezuje da se kaže. Pogotovu kada se ovo piše za naredne decenije. Jer bez ograničenja pretjerane moći političkih partija u sistemu vršenja vlasti ne može se spriječiti i onemogućiti nastajanje, održavanje i snaženje elemenata partijske države i snaženje u praksi elemenata politokratije umjesto snaženja demokratije.

Izgradnjom sveukupnog pravnog sistema stavljati političke partije u položaj koji će djelovati da se i unutar njihovog članstva razvijaju dijalozi, da se demokratizuju i njihovi unutrašnji odnosi. Ma koliko da je to i unutrašnje pitanje političkih orga-

nizacija, teorijski nalazi, iskustveno potvrđeni nebrojeno puta u svijetu, kazuju da je to veoma važno pitanje i za društvo i državu. Ti nalazi i iskustvo, naime, kazuju da je za demokratizaciju društva i države veoma bitna demokratizacija unutar političkih partija i u njihovom djelovanju. U krajnjem, demokratizacija društava i država u velikoj mjeri započinje demokratizacijom unutar parlamentarnih političkih partija i u njihovom djelovanju. Ukoliko njihovo djelovanje preovlađujuće odlikuju autokratski odnosi, nacionalističke isključivosti i netolerancija prema drugima, nadređivanje partijskih interesa opštedruštvenim, ne može ni biti razvijenije demokratije u društvu i državi, niti vladavine prava. Naročito ih nema ukoliko se takve usmjerenosti političkih partija ustoliče, preko njihovih disciplinovanih izabranika, i ustale u narodnim predstavništvima. U Crnoj Gori u njenoj Skupštini i skupštinama jedinica lokalne samouprave. Jer iz njih se ta usmjerenost prelijeva u javnost, putem prenosa, medija i na druge načine, i utiče da se istim smjerom formiraju svijest, shvatanja, usmjerenja u čitavom društvu. U tim okolnostima konsenzus parlamentarnih partija može dobijati i nadustavnu snagu. I obratno, ako je ličnost pojedinca u njima glavni akter procesa, ako demokratski odnosi, državotvorna sposobnost, kulturalnost rada i djelovanja, etika, istina, odgovornost i druge vrline dominiraju unutar i između parlamentarnih partija, te vrijednosti se unose u rad predstavničkih organa i obezbjeđuje se demokratizam u njima, a iz predstavničkih organa prenose se, životna praksa to kazuje, u sve državne strukture, u nemaloj mjeri i u društvo. Sve društvene strukture zahvataju usmjerenja koja dominiraju u predstavničkim organima.

Da u realnosti Crne Gore postaju životna realnost vladavina prava, demokratija, građanska država, socijalna pravda, ekološka svijest i praksa, mogu doprinositi, u različitom obimu, i svi drugi društveni subjekti. Svako od njih, srazmjerno svom položaju i društvenoj ulozi, nosi dio odgovornosti za raskorak između sistema i realnog života.

Na svim područjima društvenog života i djelovanja – obrazovnom, naučnom, kulturnom, političkom medijskom, u oblasti političke kulture, svih oblika civilnog društva, i svi oblici intelektualnog i društvenog djelovanja u Crnoj Gori, područja su i oblici mogućeg i neophodnog djelovanja sa smjerom i ciljem građenja i učvršćivanja Crne Gore kao građanske države, građenja i učvršćivanja domovinskog građansko-državnog crnogorskog identiteta, demokratije, vladavine prava, socijalne pravde, ekološke svijesti i prakse.

Od svih drugih područja za njihovo uspostavljanje i građenje u realnosti najveći značaj imaju kvalitet obrazovanja i vaspitanja. Jer putem obrazovanja i vaspitanja prenose se znanja, vrijednosti, stavovi. To opredjeljuje da su usmjerenost i kvalitet obrazovanja i vaspitanja društvena odgovornost. I obavezuje da se obrazovni i vaspitni programi stvaraju konceptijski, sadržinski i ciljno tako da ih prožima sadržina svih označenih osnovnih principa izgradnje države, da motivišu činjenja sa ciljem snaženja svojstava države koja se utvrđuju tim principima. Između ostalog, to podrazumijeva da se programima obrazovanja i njihovom realizacijom uči komunikacijama, toleranciji, njegovanju dijaloga, prihvatanju života sa razlikama, otvorenosti prema progresivnim idejama i promjenama, potrebama i značaju širenja i učvršćivanja istine o vrijednostima svake od nacionalnih kultura na teritoriji Crne Gore, pro-

dubljenog razumijevanja svake kulture i svake vjeroispovijesti u Crnoj Gori, otklanjanja predrasuda i neistina o pojedincima od njih, postizanja intelektualnog povezivanja kultura i njihovog interkulturalnog prožimanja. Neophodan je to put prihvatanja svakog u državi za ravnopravnog partnera u građanskom smislu. Neophodna je to brana od indoktrinacija na nacionalističkoj osnovi, koja je potencijalna snaga za nastajanje manjih ili većih imperijalnih ambicija na nacionalističkoj osnovi i sa nacionalističkim ciljevima, ideološkog i političkog nadređivanja jednih drugima, i da se koncept građanske države zamjenjuje konceptom nacionalne, gaze demokratske vrijednosti i vladavina prava²⁴.

U mjeri u kojoj se kroz sistem obrazovanja sve to postiže u mnogome zavisi kojim tempom će označeni principi postajati i životna realnost. Zato je neopravdano zanemarivati ili minimizirati ulogu obrazovanja u izgradnji države Crne Gore.

Politička kultura – u značenju sistema dominirajućih pogleda, uvjerenja, stavova, o društvu, čovjeku, ljudskim pravima, slobodama i dužnostima, o vrijednostima i nevrijednostima, o odnosu državnih organa prema pravu građana kao nosilaca suverenosti, o odnosu prema odgovornosti – takođe je veoma značajna za oživotvorenje svih označenih osnovnih principa izgradnje države Crne Gore. Iskazuje se na dva nivoa. Na nivou sistema i na nivou politike. Na nivou sistema kroz ustavnu i zakonsku sadržinu, a na nivou politike kroz izbor i njenih ciljeva i pravaca realizacije, saglasnih ili nesaglasnih sa kulturom i ciljevima pravno-sistemskih određenja.

Njena moć i snaga su veliki zato što, u pravilu, sažima u sebi istoriju, tradicije, vrijednosti i elemente, makar embrionalne, vizije budućnosti određenog društva.

I kultura uopšte, kao neformalna institucija koja usmjerava ponašanje pojednaca, nauka, mediji, svi organizacioni oblici civilnog društva, javno mnjenje, takođe su snaga čija društvena uloga im opredjeljuje dužnost i mogućnost da doprinose oživotvorenju, učvršćivanju i afirmaciji, konstatovanih osnovnih principa izgradnje države. U realnosti doprinose tome u mjeri u kojoj u koncepciji, sadržini i ciljevima njihovog djelovanja dominiraju: privrženost slobodi i pravima svakog, istini i pravdi, ljudskim tolerantnim dijalozima, multikulturalnosti i njenom prerastanju u interkulturalnost, pozitivna usmjerenost za učešće građana u odlučivanju, sprečavanju i otklanjanju svih smjerova i oblika nacionalizma kao ideološkog pravca i svakog oblika nacionalističkog akcionog djelovanja, jednog od najopasnijih rušilaca građanske države, demokratije, vladavine prava i svih sa njima povezanih vrijednosti. I obratno, ukoliko u koncepciji, sadržini i ciljevima njihovog djelovanja dominiraju suprotni sadržaji, naročito ako dominiraju nacionalistička usmjerenost i po tom osnovu netolerancija, ako se bez odgovornosti istina zamjenjuje neistinom i manipulacijama, snaga su koja sprečava ili i ruši oživotvorenje svih osnovnih principa izgradnje države.

²⁴ Nacionalizam u XIX vijeku i na početku XX vijeka bio je progresivna ideja. Suštinu nacionalizma tada je odlikovao princip: jedan narod ne treba da bude podanik drugog ili drugih naroda, u značenju da drugi odlučuje o njemu, već da ima svoju državu, da u njoj živi i odlučuje o sebi i svojoj budućnosti. U savremenosti nacionalizam je ideologija za ideološko i političko potčinjavanje.

Uloga medija, posebno u konstituisanju i osposobljavanju javnog mnjenja da kontinuiranim demokratskim i konstruktivnim pritiskom utiče i na vlast da se vladavina prava, demokratija i građanska država, socijalna pravda u praksi ostvaruju dosljedno, izuzetno je važna u izgradnji i funkcionisanju države. Njihovo pozitivno dejstvo u tom pravcu biće utoliko veće ukoliko njihovo djelovanje odlikuju istina, profesionalnost, etika. Ukoliko brže i odlučnije građanima daju dovoljno cjelovite i pouzdane informacije o nedosljednostima u primjeni pravnih određenja i stanju u stvarnosti Crne Gore, otklanjaju činjenično neutemeljene informacije, jednostranosti, pre naglašavanje pojedinosti, namjerno prećutkivanje cjelovitosti. Ukoliko dosljedno poštuju da je odgovornost za istinu u srži slobode informisanja. Samo kada se građanima pružaju istiniti podaci, koji im omogućavaju da razumiju suštinu društvenih procesa, njihove matice i njihova ishodišta, mediji na djelotvoran način utiču u pozitivnom pravcu na izgradnju i funkcionisanje države. Ukoliko mediji produkuju iskrivljene predstave o stvarnosti i zablude, produkuju zbunjenost i smetnje da se konstituiše kritička javnost sposobna da svojim djelovanjem vrši konstruktivan pritisak u pravcu postizanja da se svakog dana sve više učvršćuju vladavina prava i druga osnovna svojstva države.

1. 6. 9. SLOBODNO TRŽIŠTE SA OKVIRNOM PRAVNOM REGULATIVOM

Za izgradnju demokratske, građanske i ekološke države i države socijalne pravde, za vladavinu prava, i za unapređenje i modernizaciju institucionalnog sistema vlasti, veoma je bitan i karakter ekonomskog sistema u narednim decenijama, što je dio društvenog tkiva države. Ekonomski sistem Crne Gore predmet je potprojekta *Ekonomski razvoj*. Ovdje se, radi identifikovanja cjeline područja koju obuhvata izgradnja države, konstatuje samo ključni princip na kojemu se ima zasnovati ekonomski sistem u državi, a cjelina ekonomskog obrađuje u označenom drugom potprojektu. Konstatuje se da se ekonomski sistem ima zasnovati na principima slobodnog tržišta sa okvirnom pravnom regulativom. Princip koji podrazumijeva:

- punu garanciju i zaštitu ekonomskih sloboda;
- slobodu preduzetništva, socijalno odgovornog korporativnog preduzetništva, sa mogućnošću ograničavanja samo radi zaštite zdravlja, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine, bezbjednosti ili odbrane Crne Gore;
- sloboda konkurencije i zaštita od nelojalne konkurencije i monopola;
- slobodno i otvoreno tržište je ključni faktor razvoja, a to nije država;
- samostalnost privrednih subjekata i njihova odgovornost za preuzete obaveze u poslovanju i prometu;
- pravo države da zakonima reguliše odnose u ekonomsko-finansijskoj sferi i okvir funkcionisanja slobodnog tržišta i njena dužnost da regulativu dinamičnim mijenjanjem prilagođava karakteru tokova u ekonomsko-finansijskoj sferi i na tržištu;
- sticanje svojine u neograničenom obimu na zakonit način, punu garanciju i zaštitu prava svojine i ravnopravnosti svih oblika svojine, sa mogućnošću ograničavanja ili oduzimanja svojine kada to zahtijeva javni interes i uz pravičnu naknadu.

1. 6. 10. SISTEMSKI UČVRSTITI IZVRŠAVANJE PRINCIPA DA DRŽAVA OBEZBJEĐUJE RAVNOMJERNI RAZVOJ NJENIH PODRUČJA

Velike razlike u stepenu ekonomske i ukupne razvijenosti sjevernog i južnog područja Crne Gore, nastale u dugom istorijskom vremenu, ukoliko se ne ubrza proces njihovog smanjivanja, ugrožavaće homogenost, unutrašnju koheziju Crne Gore, dinamiku njenog razvojnog napretka kao integralne cjeline. Njenog ekonomskog, kulturnog, socijalnog, demokratskog i ukupnog napretka. To čini da je ravnomjerni razvoj sjevera i juga Crne Gore jedna od najznačajnijih potreba države Crne Gore u sada sagledivoj budućnosti. Potreba koja obavezuje da to bude jedan od bitnih konstituenata karaktera, političkog bića, države Crne Gore. I nalaže da se u procesima izgradnje države Crne Gore sistemski učvršćuje i jača njena obaveza da mjerama ekonomske, obrazovne, kulturne, zdravstvene i drugih politika podstiče i obezbeđuje ravnomjerni razvoj njenog sjevernog i južnog područja.

1. 6. 11. PRINCIP „SLOBODNO JE SVE ŠTO USTAVOM I ZAKONOM NIJE ZABRANJENO” U USTAVU CRNE GORE ZAMIJENITI PRINCIPOM „SLOBODNO JE ČINITI SVE ŠTO NE ŠKODI DRUGOME I POŠTUJE PRAVNI POREDAK I MORALNE VRIJEDNOSTI”

Djelotvornost ustavnog utvrđenja da je u *Crnoj Gori slobodno sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno* (čl. 10 Ustava) objašnjava se konstatacijom da se time ograničava vlast da građanima i drugim subjektima ne može legalno i legitimno zabranjivati ništa što Ustavom i zakonom nije zabranjeno. Kada bi samo to bila sadržina i pravno dejstvo ovog principa, njegovo utvrđenje bilo bo prihvatljivo, mada se njime samo ponavlja zabrana utvrđena u Ustavu odredbama da je vlast ograničena Ustavom i zakonima, da je svako, a to znači vlast prije svega, dužan pridržavati se Ustava i zakona, što je utvrđeno i kompleksnom sadržinom principa ustavnosti i zakonitosti, koji je jedan od ključnih konstituenata ustavnog poretka, Drugim riječima, mogao bi biti prihvatljiv, iako nije nužno ponavljati zabranu koja je višestruko ustavno utvrđena.

Međutim, sadržina ovog pravnog principa ima i drugi pravac dejstva. Neotklonjiv. Pravac dejstva koji *isključuje moralne i etičke norme iz kruga legalno valjanih osnova i mjerila prosuđivanja ponašanja, postupaka i činjenja pojedinaca, grupa, vlasti. Ne samo kao primarno valjano mjerilo nego i kao posredno ili dopunsko. Legalizuje činjenja i postupke kojima se krše, pa i drastično, moralna i etička pravila, ako nijesu izričito inkorporirana u tekstove Ustava i zakona. Otklonjena je u svakom zdravom društvu postojeća dužnost ljudi, svake institucije, privrednih subjekata, organa vlasti, da poštuju moralne i etičke norme i kada nijesu inkorporirane u ustavne i zakonske norme. Oduzet je pravni osnov javnom mnjenju da mjerilima standardnih pravila etike i morala, a ne samo mjerilima zakonskih određenja, sudi: o sadržini zakona i drugih pravnih propisa, njihovom tumačenju i primjeni, o djelovanju i djelima svakoga i kada su formalno „pokriveni” određenjima u zakonima ili drugim pravnim propisima. Oduzet je javnom mnjenju legitiman i legalan osnov i podsti-*

caj za moguće efektivno pokretanje i vođenje akcija sa karakterom kolektivnih pritisaka ciljno usmjerenih na sprečavanje i otklanjanje devijantnih postupaka, ponašanja i činjenja u društvu, koje čine vlast, pojedinačne osobe ili drugi subjekti, kojima se krše moralna i etička načela, a koja su formalno „pokrivena” pravnim propisima. Time su – u odnosu na društvene potrebe, mjesto, značaj i vrijednosti etike i morala kao mjerila u procesima vrednovanja postupaka i djela vlasti, pojedinačnih osoba i drugih subjekata – devalvirani mjesto, značaj i uloga moralnih i etičkih pravila. Negiran je društveni i pravni aksiom: *I što je zakonito, može da ne bude pošteno* (član 999 *Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru*). Negirano je već citirano znanje da „moral izgrađuje svaki odnos, pa i poslovni”, da je djelotvorno samo „uz više morala, više profita” (Isak Adižes). Negirano je znanje da je društveno neophodno sistemom moralnih normi obezbjeđivati „socijalnu zaštitu onih koji su gubitnici globalizacije” (Entoni Gidens). Devalviran je i značaj moralnih sankcija, koje narod shvata i tretira kao najznačajnije sankcije, kao sankcije društveno pravednije i sa značajnijim efektima od zakonskih. Etička i moralna pravila sabijena su u intimu pojedinačnih osoba. Toliko sabijena da je učinjeno da su akciono nemoćna u realnom životu.

Naučna utvrđenja i životno iskustvo, međutim, uvjerljivo dokazuju: *moralnost i etičnost temeljne su vrijednosti, temeljno pitanje svakog društva u svakom vremenu. Čine bitni dio sadržine duhovne strane ljudske zajednice. Sadržine energetski jake i zgusnute, koja vrijednosno orijentiše i usmjerava. I dužnosti su moralne, a ne samo pravne. Slobodno, zdravo i prosperitetno društvo ne može se ni izgraditi bez njihove afirmacije. To državu, kao instituciju, obavezuje da djeluje da moralizira društvo, da afirmiše značaj, snagu i vrijednost društvenog morala i etike, moralnog poretka, da se moralna i etička pravila njeguju kod njenih građana, da u tom cilju i radi svojeg prosperiteta obezbjeđuje da njeno sveukupno djelovanje, pa i sadržina njenog ustava, izražava kolektivnu moralnost, slijeđenje moralnih i etičkih vrijednosti. Ako ne gradi i ne njeguje takav moralni ambijent unutar sebe, država može napredovati izvjesno vrijeme, ali neće izbjeći sunovrat. To opredjeljuje da država mora imati obavezu da njeguje moralna i etička pravila, da priznaje i afirmiše njihove vrijednosti i snagu njihovog dejstva na ponašanje i postupke vlasti i svakog drugog, pa i kada nijesu integrisane u zakone. Da uvažava činjenicu da su moralnost i etičnost, u odnosu na zakonitost, mjere dublje, vrijednosno potpunije i pravednije što je pravedno, pošteno po shvatanjima naroda, civilizacijskim vrijednostima, a što nije. To kazuje da se moralnost i etičnost tiču više države nego pojedine individue. Pojedinaac bi mogao proživjeti pun život i bez poštovanja moralnih i etičkih pravila, a za trajni, prosperitetan i stabilan opstanak države neophodna je moralna i etička zrelost, afirmisanje i poštovanje moralnih i etičkih načela.*

Zato moralna i etička pravila moraju biti jedno od *neizostavnih mjerila vrednovanja ponašanja i djela svakoga, od vrha vlasti do svakog pojedinog subjekta u državi Crnoj Gori*. Ako tako nije, apsolutizuje se formalno legalno i onda kada *nije* društveno legitimno, pošteno i prihvatljivo. Sa sobom to nosi ne samo negativne posljedice nego i veliku opasnost.

Propisivanje da je slobodno sve što izričito pravno nije zabranjeno, međutim, negiranje je društvene uloge i društvenog značaja moralnosti i etike, komplementarnosti prava, morala i etike, političko je oslobođenje od društveno čvrste obaveze da se poštuju moral i etika.

Sve ovo kazuje da se isključenjem moralnih i etičkih pravila iz legalnih mjerila za prosuđivanje ponašanja, postupaka i odluka vlasti i svakog drugog pojedinačnog i kolektivnog subjekta, usmjerava nedjelotvorno formiranje društvene svijesti, pogotovu mladih, o tome što je pošteno i prihvatljivo, a što nije.

Naučna znanja i životno iskustvo kazuju da je sve to štetno za zdravlje društva i njegov napredak. Suprotno je i fundamentalnim principima na kojima počiva poredak Crne Gore. Kazuju da se i u Crnoj Gori, kao i u drugim demokratskim zajednicama, ima graditi društvena svijest o snazi i važnosti pravila morala i etike. Da se sankcioniše svako kršenje moralnih i etičkih pravila, *makar primjenom instituta ostavki i razrješenja od dužnosti*, pa i kada se brane „saglasnošću činjenja sa nekom pojedinačnom zakonskom normom”.

Za pravni poredak i za zdrav razvoj Crne Gore, kao društva i države, to je štetno. Bolje je citirani princip zamijeniti principom „*Slobodno je činiti sve što ne škodi drugome i poštuje pravni poredak i moralne vrijednosti*”. Principom čija je suština sadržana u *Deklaraciji prava čovjeka i građanina* iz 1789. i više je saglasna sa osnovnim principima i ključnom sadržinom ustavnog uređenja Crne Gore.

Možda je suviše ovo obrazlagati, ali neslaganje sa ovim stavom iskazano u *Završnoj javnoj raspravi* o rezultatima izučavanja u okviru realizacije potprojekta *Izgradnja države Crne Gore* prisiljavaju da se kazano stanovište i analitički obrazloži.

A) Integralni poredak se u Crnoj Gori, kao i u svakoj drugoj ljudskoj zajednici, sastoji iz dva vrijednosna poretka. *Jedan je pravni, a drugi etički i moralni*. Oba poretka određuju šta je društveno pošteno, prihvatljivo, slobodno, pravedno, vrijedno.

Pravni poredak, oslobođen voluntarizma i totalitarizma, sadrži u sebi, više ili manje, moralnih i etičkih supstanci. Prožet je, više ili manje, vrijednostima etičkog i moralnog poretka datog društva u datom vremenu. U mjeri u kojoj se to događa, preklapa se sa moralnim i etičkim poretkom.

Međutim, gotovo nikad i nigdje moralnost i pravo potpuno identično ne određuju šta je dopušteno, pošteno, pravedno, vrijedno. Nijesu podudarni. Razlikuju se trostruko. Po obuhvatu društvenih polja, načinu nastajanja, što rezultira njihovim razlikovanjem i u sadržini.

Društveno polje na kojem pravni poredak uređuje odnose i utvrđuje pravila prihvatljivog i neprihvatljivog, *mnogo je uže* od društvenih polja na kojima se etičkim i moralnim pravilima utvrđuje šta je društveno prihvatljivo a šta nije. Društveno polje pravnog poretka obuhvata područja vlasti i institucija, svojine, raznovrsnih ugovora, identifikaciju ljudskih prava i sloboda, sistem njihove zaštite, izričito nabravanje (krivičnim i prekršajnim normama), što je društveno štetno i zabranjeno i sa tim više ili manje povezana područja društvenih odnosa. Društvena polja etičkog i moralnog normativiteta, međutim, *obuhvataju znatno šira područja društvenih odnosa*, koja se uopšte pravno ne regulišu ili su nedovoljno regulisana, sa pravnim „šupljina-ma” ili u pojedinim periodima nijesu regulisana.

Način nastajanja pravila jednog i drugog poretka, što se održava i na njihovu sadržinu, takođe je različit. Zakoni i drugi propisi nastaju kao rezultat međusobnog susretanja i ukrštanja interesa vrlo različitih parcijalnih dnevnih potreba i subjektivnih istina pojedinih društvenih grupa, različitih uvjerenja i ideologija, povezivanja i spajanja različitih teorijskih konstrukcija, koje nijesu lišene pravnog dogmatizma i opterećenja konzervativizmom. Donosiocje pravnih regula – pa i one koji bi željeli da slijede interese i potrebe društva kao cjeline i istinu da putem recepcije u pravni poredak inkorporiraju više ili manje standardizovanih pravnih pravila – to usmjerava i gura, nerijetko i prisiljava, da pozivom na legitimitet, koncepciju i sadržinu zakona i drugih propisa kojima se konstituiše pravni poredak konceptualno i sadržinski oblikuju po mjeri odnosa moći, volja i htjenja nosilaca različitih opcija, a ne po kriterijumu obezbjeđenja zadovoljenja ljudske pravde i pravičnosti. Po mjeri *političko–interesnih kompromisa* tekućih političkih, ekonomskih i drugih potreba i ideologija, interesa i zahtjeva pojedinih društvenih grupa. Kompromisa često sazdana od uzajamnih ustupaka ciljno usmjerenih da se pravom „pokriju” neke privilegije pojedinim strukturama, čime se narušava pravna jednakost građana. Kompromisa koji, ne baš rijetko, potiskuju i zanemaruju etička i moralna pravila i vrijednosti u sadržini pravnih propisa. Potvrđuje to empirijsko–činjenična datost, koja dokazuje da u realnosti, kao pravilo, *postoje velike razlike*: a) u sadržini zakona i drugih pravnih propisa takvih „kakvi stvarno jesu” i „kakvi bi trebalo da jesu”, između njihovog stvarnog „bitka” i „trebanja”; razlike koje odlikuje veći ili manji otklon onog što bi trebalo da jesu; b) između sadržine zakonskih i drugih pravnih propisa takvih kakvi stvarno jesu i sadržine moralnog poretka u jednoj društvenoj zajednici u datom vremenu. Negdje i nekada te razlike su izrazitije na nekim područjima pravnog poretka, a na drugima manje izražene. Pravni klasici utvrđuju, brojni sadržaji stvarnosti kontinuirano to i potvrđuju, da *pravda i pravica i nijesu nužno svojstvo zakona*, iako bi trebalo, načelno govoreći, da ih uvijek i svuda ispunjavaju. Već je citiran nalaz pravnog filozofa Radbruha da postoji i „zakonsko *nepраво*”, koga čine zakoni koji su instrumenti za obezbjeđivanje privilegovanja pojedinaca ili pojedinih grupacija.

Nasuprot tome, etički i moralni poredak čine pravila čija je koncepcija i sadržina podudarna sa shvatanjima i uvjerenjima naroda šta je pošteno, pravedno i dopušteno, šta nije pošteno. Shvatanjima iskristalisanim u životnim tokovima kroz duge vremenske periode, u narodu standardizovanim i od naroda opšteprihvaćenim. Shvatanjima koja toliko snažno obavezuju da nije lako živjeti bilo kome ko čini suprotno njima. Koja na svakoga vrše presiju da ljudski djeluje u ljudskoj zajednici. Koja imaju moć da najuspješnije sprečavaju aktiviranje naličja ljudskosti. Moć koja buđi i jača ljudsku *savjest* – moralni zakon u svakoj ljudskoj osobi, mjerilo odnosa jednog lica prema sebi i prema drugima, zapovijest za odbranu drugoga od sebe.

Crnogorcima je uvijek bilo primarno stalo do moralnih i etičkih vrijednosti, do njihovog poštovanja. Uvijek je u njihovoj istoriji to bio uslov za vrline čojstva, dostojanstva, ljudske časti. U teškim vremenima, moralnim i etičkim načelima i vrijednostima pobjeđivana je i dalje se pobjeđuje svaka vrsta beščasća.

Značenje i značaj svega kazanog pojačava nalaz u savremenoj referentnoj literaturi koja analizira savremene svjetske tokove i tendencije. U njoj se, naime, utvrđuje

da se sada živi u „vremenu uznemirujućeg moralnog relativizma”, u vremenu „kri-ze vrijednosti”, narušene „prirode stvari”, širenja brojnih „naličja ljudskosti”. To se ogleda u tome što svjetske tokove odlikuje orijentacija, između ostalog, da materijalno bogatstvo postaje mjerilo svega, što se sve podređuje sticanju što više novca, što se njegovom sticanju podređuju bitne ljudske vrline, što pohlepa za novcem, za bogatstvom, zarobljava umove velikog broja pojedinaca i društvenih grupa, što se radi sticanja što više novca stvaraju raznovrsni oblici i vrste ne samo monopolskih nego i zločinačkih i terorističkih udruženja, mnogobrojni metodi i načini korupcije, trgovine ljudskim osobama, prometa droge, čime se masovno i drastično gaze prava drugih i društva i elementarna etička i moralna načela, poštenje i ljudska pravda. Pri tome se konstatuje da se najveći dio tih pojava, nerijetko, javlja u sve novijim oblicima koji unaprijed zakonski nijesu mogli biti izričito identifikovani kao zabranjeni. I da se nepošteno nalaze „šupljine” u zakonima i drugim propisima i izbjegava odgovornost.

1. 7. PRAVCI UNAPREĐIVANJA I MODERNIZACIJE INSTITUCIJA SISTEMA VLASTI DRŽAVE CRNE GORE

Država se izgrađuje izgradnjom njenih institucija i njihovih kapaciteta, iako se samo na to ne svodi njena izgradnja. Njihova izgradnja podrazumijeva i pretpostavlja teorijska polazišta, identifikovanje koncepta i modela države i osnovne principe na kojima će se institucije izgrađivati. Izgradnja institucija države je veoma bitna, po mnogo čemu ključna, jer one konstituišu poredak, dajući mu život, funkcionalnost, snagu, sklad. Zato je za potpun i cjelovit pogled ključnih pravaca izgradnje države Crne Gore u narednim decenijama nužno identifikovati, na konkretan način, ključne pravce unapređivanja i modernizovanja institucija sistema njene vlasti – Skupštine Crne Gore, izvršne i upravne vlasti, Ustavnog suda, sudova, Državnog tužilaštva.

Ovdje se to čini sa ograničenjem na neposrednu identifikaciju pravaca unapređenja i modernizovanja pojedinih institucija, bez teorijskih prilaza i analiza. Čini se to u posebnim priložima pisanim takođe u okviru potpojekta *Izgradnja države Crne Gore u narednim decenijama*.

1. 7. 1. PARLAMENTARNI SISTEM PO MJERI POTREBA CRNE GORE I IZAZOVA VREMENA

Veoma je značajno, teorijski i praktično, koji oblik organizacije i ostvarivanja vlasti usvojiti i izgrađivati u državi Crnoj Gori u narednim decenijama, i kako ga konceptualno i sadržinski oblikovati da bude savremen i moderan. Važno je i značajno zato što izbor oblika organizacije vlasti utiče na pravce sveukupne izgradnje države. Ne manje nego što društvo utiče na njegov izbor.

U Crnoj Gori postoje alternative – parlamentarni ili predsjednički sistem.

Teorija ne daje apsolutnu prednost, u svim prilikama na svakom mjestu, nijednom od njih. Stanovište teorije je: izbor oblika organizacije vlasti u svakoj državi i u svako doba ne opredjeljuju *autonomno* odlike bilo kojeg oblika organizacije vlasti, same po sebi, nego one zajedno sa dominantnim političkim, kulturnim, istorijskim

i pozicionim okolnostima u njoj u datom vremenu. Tako je i u Crnoj Gori. Bilo do sada i mora biti u sagledivoj budućnosti.

Dominantne sociopolitičke, kulturne i mentalitetske sadašnje okolnosti na tlu Crne Gore, uključujući i naslijeđe balkanske i crnogorske autoritarne svijesti i naviknutosti da se autoritarno upravlja državom, apologetsko-podanički svjetonazor nemalog broja građana, koji usmjerava i opredjeljuje da metodama i putevima autoritarizma i poltronizma traže rješavanje svojih problema i zadovoljavanje svojih potreba i druge relevantne okolnosti, opredjeljuju da u njoj, sada i u sagledivoj budućnosti, između predsjedničkog i parlamentarnog sistema organizacije vlasti (niko se u sadašnjosti ne zalaže da skupštinski sistem bude moguća alternativa u Crnoj Gori) ima prednost sistem koji svojim svojstvima omogućava i obezbjeđuje da predstavništvo naroda ima pravo i dužnost da *u toku čitavog trajanja mandata* provjerava legitimitet i kvalitet rada izvršne grane vlasti, da izvršna grana vlasti kontinuirano odgovara predstavništvu naroda, a ne samo prilikom imenovanja ministara – a to je parlamentarni sistem. Prošlost Crne Gore ne preporučuje joj da ponovo ima novu vrstu knezova.

Pozicija Crne Gore određena njenom odlukom da bude članica Evropske unije, u kojoj dominiraju parlamentarni sistemi i životne prakse svojstvene njima²⁵, takođe daje prednost parlamentarnom sistemu. Jer to više pogoduje crnogorskoj saradnji sa članicama Evropske unije u više društvenih oblasti.

Zadržavanje parlamentarnog sistema ne znači zadržavanje i sadašnjeg faktičkog stanja. Naprotiv, sadašnje stanje imperativno obavezuje da se u Crnoj Gori postojeći način ostvarivanja parlamentarnog sistema pravno-sistemske i operativno radno unapređuje i modernizuje. Operativno radno, a ne samo pravno-sistemske, zato što parlamentarni sistem u realnosti, svuda u svijetu, u Crnoj Gori takođe, jeste ono što je konkretna sadržina njegovog unutrašnjeg života, što je sadržina i kvalitet djelovanja njegovih konstituenata. Prije svega, njegovog središnjeg organa – zakonodavnog. Jer kao i svaki sistem organizacije vlasti, i parlamentarni sistem ima nemalu *operativnu autonomiju* u odnosu na pravno-sistemska određenja i na tome zasnovanu logiku funkcionisanja. U tome se nalazi jedan dio razloga, u izvjesnom smislu i primarnih, za dosadašnje slabosti u funkcionisanju parlamentarnog sistema u Crnoj Gori. No, više činjenica takođe kazuje da je dio nedostataka i problema ispoljenih do sada u funkcionisanju Skupštine i drugih konstituenata parlamentarnog sistema rezultat neoptimalnosti pravno-sistemske i ukupnog regulisanja i da ima prostora i mogućnosti da se optimalnim pravnim regulisanjem, ustavnim, zakonskim i poslovnim, sistem unaprijedi i modernizuje.

To obavezuje da se u predstojećoj izgradnji države Crne Gore, od prvog koraka i kontinuirano u svim fazama izgradnje države, ne jednim činom, kreacija i energija na području organizacije i ostvarivanja vlasti usredsređuju dvosmjerno: na pravno-

²⁵ Obimnu argumentaciju, sa uporednim analizama efekata pojedinih sistema u raznim djelovima svijeta, vidjeti u Zborniku radova pod naslovom *Parlamentarni ili predsjednički sistem u novom ustavu države Crne Gore*, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 2005, strana 226.

sistemska unapređivanje i radno operativno unapređivanje i modernizovanje funkcionisanja Skupštine Crne Gore i drugih konstituenata parlamentarnog sistema.

1. 7. 2. DONIJETI, BEZ ODLAGANJA, TRI ZAKONA: O SKUPŠTINI, VLADI I O UPRAVI MODERNIJI OD SADAŠNJIH

Zakonima o Skupštini, Vladi i modernijim od postojećih o upravi, koje treba donijeti *što je prije moguće*, usaglašeno regulisati, saglasno načelima podjele vlasti i parlamentarnog sistema, njihova prava i obaveze, principe djelovanja, način odlučivanja u njima, njihove međusobne odnose i drugo što je značajno za svaki od tih organa pojedinačno i za sve. Pravno obezbijediti da se sve funkcije koje imaju vrše na principu ustavno određene ravnoteže i u saradnji. Usaglašeno regulisati čvorišnu tačku parlamentarnog sistema – odnos Skupštine i izvršne grane vlasti. U tom okviru regulisati naročito međusobne obaveze, prava i dužnosti, u zakonodavnim procesima i vršenju nadzora od Skupštine. Utvrditi prava i obaveze Skupštine, Vlade i upravnih organa koji pripremaju zakonske nacрте da sarađuju u čitavom zakonodavnom procesu, od utvrđivanja potrebe da se donese neki zakon i polazišta za njegovu izradu do njihovog usvajanja. Skupom i sklopom rješenja osigurati Skupštini, putem njenih radnih tijela i stručnih službi, *značajniju* ulogu u programiranju prioriteta donošenja zakona, utvrđivanju u startu potrebe donošenja nekog zakona i izradi polazišnih ključnih zakonskih opredjeljenja. Obavezati Skupštinu i organe koji pripremaju nacрте i predloge zakona da neizostavno pružaju šansu, vremensku i drugu, za uključivanje – putem internet prezentacije, sa unaprijeđenim funkcionalnostima, kreiranjem više potportala, i na druge načine – zainteresovanim naučnim i stručnim institucijama, udruženjima, društvima, sindikatima i drugim institucionalnim oblicima civilnog društva i pojedinim građanima da, u svim fazama zakonodavnog procesa, svojim sugestijama i predlozima ostvaruju upliv na konceptualno i sadržinsko oblikovanje zakona. Sve sa ciljem da se postiže da njihovu koncepciju i sadržinu odlikuju svojstva pravednog prava, više nego ako se izrađuju i usvajaju u zatvorenim krugovima predlagača i donosioca.

Zakonima o Vladi i upravi regulisati način obrazovanja i ukidanja ministarstava. Nužno je to zakonom regulisati zato što sadašnje ustavno utvrđenje da Vlada ima samo nadležnost da „donosi uredbe... za izvršavanje zakona” (čl. 100, tač. 3), a ne i za regulisanje odnosa koji zakonom nijesu uopšte uređeni. Jer *isključuje* to ustavno određenje zasnovanosti nastavljanja prakse da Vlada uredbama osniva i ukida ministarstva. Njima urediti odnose između Vlade i ministarstava, njihove obaveze prema Skupštini, ministarsku odgovornost, obavezu i način polaganja zakletve članova Vlade i instituciju poslaničkih pitanja – što nije ni ustavno, ni zakonski uređeno. Nije, naime, u skladu sa fundamentima podjele vlasti da sistemske obaveze, koje utvrđuju položaj izvršne grane vlasti, uređuju *Poslovnkom Skupštine*. U procesu izrade i donošenja tih zakona razmotriti da li zakonski ustanoviti pravo poslanika na pokretanje pitanja povjerenja i interpelaciju pojedinim ministrima i drugim članovima Vlade ili zadržati sadašnje ustavno određenje (čl. 107 i 108 Ustava) da se ti instituti odnose samo na Vladu.

1. 7. 3. PRAVCI UNAPREĐIVANJA I MODERNIZOVANJA SKUPŠTINE CRNE GORE

Ključno za unapređenje i modernizovanje parlamentarnog sistema u cjelini, svuda i uvijek, je unapređivanje i modernizovanje djelovanja njegovog središnjeg organa – zakonodavnog. U Crnoj Gori to je Skupština Crne Gore. Ovo zato što sve što se dešava u zakonodavnom organu, u Crnoj Gori što se dešava u njenoj Skupštini, putem prenosa, elektronskih i štampanih medija i na više drugih načina, odražava se na kvalitet i odgovornost izvršnih, upravnih i drugih državnih organa, organa jedinica lokalne samouprave i na stanje u javnosti.

Unapređivanje i modernizacija djelovanja i ostvarivanje uloge Skupštine moguće je promjenama u više pravaca. Osim prethodno rečenog o pravcima promjena, iz čega je ovdje nužno kratko ponoviti utvrđenje nužnosti da se otklone pre naglašena uloga političkih partija i vezivanje narodnih poslanika i odbornika više za partije nego za građane, utvrđenje da narodni poslanici i odbornici izražavaju interese i opredjeljenja svih građana na teritoriji Crne Gore, odnosno području jedinice lokalne samouprave, da se ne smiju opredjeljivati ni glasati po direktivizmu vrhova političkih partija kojima pripadaju, nego na osnovu utvrđenih činjenica i po savjesti, što podrazumijeva potpuno raskidanje sa praksom „partija misli i odlučuje, a poslanik odnosno odbornik glasa”, među ključnim pravcima unapređenja i modernizacija Skupštine Crne Gore su i:

1. *Kreirati novu paradigmu procesa donošenja zakona, zvanu na suverenosti građana.* Zakonom o Skupštini precizirati uslove pod kojima se mogu razmatrati i usvajati predlozi zakona i drugih akata po skraćenom ili hitnom postupku. Sistemski nije ispravno – pošto se time utvrđuju prava i dužnosti predlagača zakona i drugih akata – da se to reguliše *Poslovníkom Skupštine*. Za to je Poslovník nedovoljno moćan. Iz istih razloga, tim zakonom utvrditi, saglasno sa Zakonom o Vladi i upravi: instrumente i obaveze drugih organa prema anketnim odborima Skupštine koji vrše parlamentarne istrage (čl. 109 Ustava), međusobne obaveze Skupštine i organa izvršne vlasti u vršenju skupštinske nadležnosti da vrši nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama (čl. 82, tač. 10) i u sveukupnim odnosima Skupštine i svih segmenta izvršne vlasti, *dosljedno poštujući princip podjele zakonodavne i izvršne vlasti. To podrazumijeva, između ostalog, otklon nastavljanja prakse iz ranijeg skupštinskog sistema u kojem je Skupština, saglasno načelu jedinstva vlasti, imala ulogu najvišeg organa vlasti, nadređenog izvršnoj grani vlasti i u operativno radnom smislu, kakvu ulogu Skupština nema u parlamentarnom sistemu, već samo ulogu središnjeg organa u sistemu vlasti; u parlamentarnom sistemu izvršna grana vlast je samostalna i pod političkom kontrolom i nadzorom Skupštine samo u granicama utvrđenim Ustavom i saglasno načelu podjele vlasti. Prelazak ustavno utvrđene granice vodi miješanje odgovornosti izvršne i zakonodavne grane vlasti, što bi bilo nesaglasno sa parlamentarnim sistemom i načelom podjele vlasti. Time bi izvršna vlast dobijala i alibi za labavljenje njene odgovornosti. Ako se prilikom donošenja zakona u Skupštini utvrdi da ustavna rješenja nijesu dovoljna za ostvarivanje uloge Skupštine kao središnjeg organa vlasti, put je dopuna Ustava. Na osnovu iskustva zakonom bliže pre-*

cizirati postupak ostvarivanja instituta interpelacije i glasanja o povjerenju. U tom okviru provjeriti saglasnost sa principom podjele vlasti, na njemu zasnovanih prava i dužnosti i podjele odgovornosti, i ustavnim pravima predlagača zakona i drugih akata poslovnčkog rješenja koje utvrđuje da o „predlozima rješenja” odbori vrše „saslušanja” (što je pojam za odnose u kojem je saslušavani, u raspravi, u neravnopravnom položaju sa onim ko ga saslušava) „predstavnik državnih organa”, dakle, izvršne organe vlasti (čl. 73 Poslovnika), čije je pravo i dužnost da daju informacije i stručna mišljenja sa statusom koji podrazumijeva njihov slobodan odnos, a ne odnos saslušanog u raspravi (bez prava u odlučivanju).

Zakonom utvrditi kriterijume okvirne prirode za utvrđivanje šta spada „u druga pitanja od interesa za Crnu Goru” (čl. 16, tač. 5), koja se uređuju isključivo zakonom. Na to obavezuje potreba očuvanja *integralnosti zakonodavnog sistema*, koja se narušava ako se bez studioznog izučavanja i primjene standardnih kriterijuma dosadašnja zakonska regulativa u nizu oblasti prenosi u nadležnost raznih agencija i institucija, koje potom podzakonskim propisima utvrđuju materijalne i druge obaveze građana i poslovnih subjekata.

2. Pristupiti, *bez odlaganja*, kreiranju i u narednim decenijama sve većem usavršavanju izbornog sistema sa ciljem:

– da se pravno omogući biračima da se u većoj mjeri, od sadašnjeg, prilikom izbora poslanika i odbornika, opredjeljuju prema ličnim referencama kandidata, njihovim ličnim ljudskim kvalitetima i sposobnostima da uspješno i pravedno obavljaju zadatke predstavnika naroda, da birači „glasaju i za ličnosti, a ne samo za partiju”; da se pravno uspostavi i obezbijedi čvršća veza *narodnih poslanika, odbornika i birača*; da se ukine, što je već rečeno a ovdje je nužno ponoviti radi cjelovitosti, pravo rukovodstava političkih partija da odlučuju o mandatima mimo redosljeda na izbornim listam; da se izričito utvrdi da je protivzakonito unaprijed davanje blanko ostavki od strane kandidata, da narodnom poslaniku, tako i odborniku, osim drugih ustavno propisanih razloga, prije isteka mandatskog perioda, mandat može prestati samo podnošenjem njegove lične ostavke. Sve to je veoma važno da se otkloni dosadašnje vidljivo predominantno radno ispoljavanje poslanika, tako i odbornika, kao predstavnika političkih partija u skupštinama, a Skupštine Crne Gore i skupština jedinica lokalne samouprave kao predstavništva parlamentarnih političkih partija i tribina za promovisanje partijskih dnevno-političkih akcionih opredjeljenja, sa netrpeljivim iskazima, bez poštovanja standarda političke kulture i etike. Iskazima koji unose zbrku i zbunjenost u javnost, koji Skupštinu Crne Gore i skupštine jedinica lokalne samouprave više karakterišu kao tribine političkih partija za međusobne političke razračune i obračune, nego kao istinska predstavništva naroda, u značajnu populusa, kao državotvorne organe kojima je povjerena zakonodavna funkcija.

Pravno je vrlo relevantna radnja verifikacija zakonske pravilnosti izbora svakog pojedinog poslanika i odbornika. Uprkos opterećenosti Skupštine Crne Gore i skupština jedinica lokalne zajednice partijskim protivrječnostima, koje ih čine nepovoljnim da u njihovoj nadležnosti bude ta verifikacija, suština sistema i brojna teorijska stanovišta upućuju da se sistemski propiše da označenu verifikaciju vrše skupštine, na osnovu dokumentacije koju dobiju od izbornih komisija.

Izostavljanje i zanemarivanje odrednice *narodni* poslanik i *narodni* odbornik u pravnim propisima nije samo formalno pitanje. Izostavljanje te odrednice olakšava održavanje shvatanja o povezanosti poslanika jedino sa političkom partijom na čiji je predlog izabran. Pravno utvrđenje odrednice *narodni*, međutim, izražava, afirmiše i naglašava vezu poslanika, odnosno odbornika sa narodom, sa građanima kao nosiocima suverenosti, i obavezu njihovu da zastupaju interese građana, što je jedan od uslova da u skupštinskim raspravama ne dominiraju isključivo prilazi sa pozicije parcijalnih interesa.

3. Ulogu poslaničkih klubova, utvrđenu važećim *Poslovníkom Skupštine*, koja usmjerava da oni djeluju, *dominantno* ili gotovo isključivo, kao organizacioni *oblik rada političkih partija* u zakonodavnom organu, kao organizacioni oblik partijskog obezbjeđivanja poštovanja principa da „partija misli i odlučuje a poslanik samo glasa”, što bitno utiče da se Skupština radno ispoljava kao predstavništvo parlamentarnih političkih partija, umjesto kao predstavništvo građana kao nosilaca suverenosti, Zakonom o Skupštini *zamijeniti* ulogom *dominantno* u funkciji vršenja zadatka Skupštine kao zakonodavnog organa države. U tom cilju preispitati *Poslovníkom Skupštine* utvrđeni sastav i djelokrug rada Kolegijuma predsjednika Skupštine koji takođe Skupštinu profilise kao predstavništvo parlamentarnih političkih partija, a pruža mogućnost da se pravo i principi podređuju „internim dogovorima” lidera političkih partija, da „interni dogovori” dobijaju i nadpravnu snagu, uključujući poslovničku i čak nadustavnu. Gdje postoji identifikovano dvoje, nema i ne može biti vladavine prava.

4. Zakonom o Skupštini *Poslovníkom* urediti skup i sklop prava i dužnosti odbora Skupštine kojima će se pravno omogućiti i obezbijediti da budu mjesta produbljenih – uz učešće pozvanih naučnika i stručnjaka kao eksperata – konstruktivnih stručnih rasprava o predlozima zakona i drugih akata koje donosi Skupština, njihovih polazišta, ciljeva i implikacija, uključujući i provjeru stvarne usaglašenosti predloga sa evropskim pravom. Da budu organizacioni oblik radnog povezivanja Skupštine sa organima i tijelima uprave u procesima utvrđivanja polazišta, izrade koncepcije i sadržine nacrti i predloga zakona i drugih akata. I da imaju suštinsku moć i dužnost za poboljšanje kvaliteta predloga zakona i drugih akata i suštinsku odgovornost za to. U tom cilju dimenzionirati njihove kompetencije i osigurati im uslove za stručnu i ekspertsku, prostornu, finansijsku i administrativno-tehničku podršku.

5. *Poslovníkom* omogućiti i podsticati obrazovanje u Skupštini *ad hoc* radnih tijela narodnih poslanika (grupa poslanika ili sa nekim drugim nazivom), po kriterijumu ličnog opredjeljenja zajedničkih interesa i potreba, koji proizilaze iz njihove teritorijalne, strukovne ili neke druge povezanosti, za razmatranje pojedinih predloga za čiju su sadržinu posebno zainteresovani, a nezavisno od partijske pripadnosti i drugih svojstava. Na primjer, poslanika iz iste opštine, iz sjevernog ili drugog područja; poslanika koji rade u obrazovanju, u kulturi ili zdravstvu; poslanika ženskog pola, itd. Iskustvo u drugim državama, teorijski obrađeno, kazuje da to može značajno doprinositi kvalitetu rada zakonodavnog organa.

6. Značajno osnažiti stručno-ekspertske kapacitete stručnih službi Skupštine kako bi se obezbijedila ne samo stručno-ekspertska obrada od drugih dobijenih predloga zakona i drugih akata nego i poboljšali uslovi da poslanici, pojedinačno i zajednički, izrađuju predloge pojedinih zakona i drugih akata iz nadležnosti Skupštine, i da bi Skupština, putem svojih organizacionih oblika i posredstvom stručnjaka-ekspertata u Stručnoj službi Skupštine, ostvarivala djelotvornu saradnju sa institucijama i kadrovima koji pripremaju građu za nacрте zakona i drugih akata za čije je donošenje ona nadležna.

7. Ustanoviti obavezu donošenja plana rada Skupštine, za duže i kraće vremenske periode, sa obavezom njihovog usaglašavanja sa radnim agendama Vlade.

8. Proces pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji, utemeljenoj na političkoj filozofiji, koncepciji i sadržini Lisabonskog ugovora, kojim je značajno osnažena uloga Evropskog parlamenta i parlamenata njenih članica, i njeno buduće članstvo u Uniji, obavezuje Skupštinu da sistemski rješenja i ciljeve politika Evropske unije uvažava kao značajan orijentir u radu, što obavezuje da se osposobljava da kontinuirano prati njena strateška sistemski i politička opredjeljenja, da ih djelotvorno implementira saglasno domaćim uslovima, okolnostima i ciljevima, usklađujući domaći pravni poredak sa pravnim poretkom Evropske unije, a u periodu članstva da bude osposobljena za sudjelovanje u razmatranju i oblikovanju akata iz nadležnosti Evropskog parlamenta.

9. Zakonom o Skupštini, a prilikom prve inovacije Ustava, i Ustavom propisati da je polaganje zakletve na sjednici Skupštine uslov za stupanje na dužnost poslanika i odbornika. Razlozi za to su isti kao i za *vršioce svih drugih grana vlasti* – predsjednika Crne Gore, *koga takođe biraju građani tajnim glasanjem*, predsjednika i članova Vlade, predsjednika i sudija Ustavnog suda, svih sudija, državnih tužilaca i njihovih zamjenika, odnosno za funkcionere u jedinicama lokalne samouprave. Nema nijedan valjan razlog koji bi nalagao ili opravdavao da se od tog pravila *izuzimaju* poslanici i odbornici i da za njihovo stupanje na dužnost nije uslov polaganje zakletve. Polaganje zakletve je uslov za stupanje na poslaničku dužnost u velikom dijelu država u svijetu. Tradicionalno u Crnoj Gori poslanici nijesu izuzimani od opšteg pravila.

10. Svestrano izučiti mogućnosti da Skupština, u perspektivi, samostalno utvrđuje svoj budžet.

1. 7. 4. UNAPREĐENJE I MODERNIZACIJA UPRAVE

Javnu upravu u Crnoj Gori u sadašnjosti karakterišu: pretjeran broj institucija i uposlenih; pretjerana papirologija u poslovanju i praksa da se od građana nepotrebno traži da uz zahtjeve za ostvarivanje prava prilažu potvrde o činjenicama iz evidencije u zvaničnim knjigama organa uprave, što otežava građanima da ostvaruju svoja prava, umjesto da to pribavljaju sami organi; nedovoljna ekspeditivnost; nedovoljno korišćenje mogućnosti koje pruža moderna informaciono-komunikaciona tehnologija; nedostatak podsticaja za motivacije i stimulansa uposlenih za inovaci-

je i uspješniji rad; ne sasvim zavidan stepen dosljednosti u primjeni zakona; manjak stručne sposobnosti koja se pokušava nodomjestiti brojnošću uposlenih.

Javna uprava je bitan činilac čitavog institucionalnog sistema i poretka države. Od kvaliteta njenog rada umnogome zavise karakter države i položaj građana i drugih subjekata u njoj, vladavina prava, ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda, stepen demokratizacije društva u cjelini.

To čini da su unapređenje i modernizacija javne uprave jedan od ključnih izazova i zadataka izgradnje države Crne Gore u narednim decenijama. Unapređenjem i modernizacijom neophodno je obezbijediti da javna uprava u Crnoj Gori bude: racionalna, ojačana stručno kompetentnim ljudskim resursima, profesionalno sposobna da efikasno i zakonito obavlja upravne poslove, produbljeno kvalitetno priprema građu za izradu nacрта i predloga zakona i drugih akata i vrši analitičke poslove iz svog djelokruga; veoma politički odgovorna za zakonitost i kvalitet rada. I da se ona kvalitetno uključuje u „Evropski upravni prostor”.

U tom cilju neophodno je:

1) implementacijom evropskih principa i standarda „dobre uprave”, uprave po modelu „javne službe”, „servisa i partnera građanima i drugim subjektima” i sa ispunjavanjem kvalitativnih zahtjeva „Evropskog upravnog prostora”, modernizovati ukupnu zakonsku regulativu o upravi, o njenoj organizaciji, službenicima, upravnim postupcima, sa smjerom da se novom zakonskom regulativom:

a) obezbijedi uspostava u realnosti javne uprave kao *javne službe u funkciji građana i drugih subjekata, sa afirmisanjem principa* „građanin u prvi plan” i *njegovog partnerskog odnosa sa upravom*, a ne javne uprave koja bi djelovala sa pozicije aparata vlasti i vladanja; potpunije i preciznije zakonski utvrdi položaj, *profesionalni integritet i stručna samostalnost uprave*; na evropskim standardima utvrdi pravni osnov i okvir za uključivanje, putem mehanizma *ugovaranja* sa državom, privatnog sektora u vršenje pojedinih *upravnih* poslova (zdravstvo, socijalna zaštita, obrazovanje, komunalije, itd.);

b) otkloni pretjerana zakonska i podzakonska regulacija odstranjivanjem iz sistema suvišnih i pretjeranih zakonskih i podzakonskih određenja;

c) obezbijedi značajniji prenos upravnih nadležnosti ili povjeravanje vršenja upravnih poslova na niže sistemske nivoe, sa istovremenim uvećanjem mogućnosti da jedinice lokalne samouprave između više modela organizacije odabiraju modele koji najviše odgovaraju lokalnim potrebama;

d) obezbijedi ostvarenje principa „jednošalterskog rada uprave”, jednakosti svih građana i drugih subjekata u postupku pred organima uprave, transparentnosti procedura; propiše čvrst pravni okvir i kriterijumi za eliminisanje konflikata javnih i privatnih interesa službenika u javnoj upravi;

e) sa snagom imperativnosti otkloni primat partijsko-stranačke pripadnosti nad profesionalnim znanjem, sposobnostima potrebnim za obavljanje poslova na konkretnom radnom mjestu, opredijeljenosti za dosljednu primjenu zakona, čestitosti, prilikom prijema kadrova za rad na stručnim poslovima u upravi i javnim službama; to je *conditio sine qua non* modernizacije uprave; u tom cilju zakonima utvrditi

da je protivustavno i protivzakonito povjeravanje vršenja stručnih poslova primjenom kriterijuma partijske pripadnosti, nadređivanjem partijske profesionalnosti;

f) obezbijedi bolji način i stil upravljanja ljudskim resursima u upravi; u tom cilju unaprijediti sistem kontrole zakonitosti i efikasnosti rada uprave, radi čega treba propisati obavezu kontinuiranog mjerenja kvaliteta primjene zakona i drugih propisa, interne organizovanosti, inicijativnosti i kreativnosti, ponašanja službenika prema građanima i poslovnim institucijama kao partnerima i svih efekata djelovanja uposlenih na svakom radnom mjestu i uprave kao cjeline uprave; upravljanje ljudskim resursima u upravi unaprijediti: jačanjem motivacije službenika za inovacije i racionalizacije u radu i smanjivanje „pasivnog, internog i neefikasnog, birokratskog” ponašanja uposlenih, za sve čvršću dosljednost u primjeni zakona, ekspeditivniji i kvalitetniji rad, što je izuzetno važno za sveukupno podizanje kvaliteta rada uprave; motivaciju uvećati zakonskim obavezivanjem da se odlučno i dosljedno odvajaju nekompetentnost i neefikasnost u radu od kvalitetnog profesionalnog rada, poštovanja profesionalnih standarda i zakonskih pravila, uz istovremeno propisivanje mjera vrednovanja, ustanovljenjem sistema „upravnih zvanja”, pohvala, nagrada, napredovanja; napuštanjem suviše „stroge hijerarhije” u radu i odnosima među uposlenim; omogućavanje lakše pokretljivosti u sveukupnoj upravnoj strukturi; posebno jačati motivacije i podsticaje da se u organima uprave uspješnije otkrivaju i činjenično dokazuju i otklanjaju korupcija i protekcija.

2) Bez odlaganja otvoriti i intenzivno ostvarivati proces racionalizacije postojeće pretjerano razučene organizacije uprave; ostvarivati ga prije svega otklanjanjem sistemski nepotrebnog *fragmentiranja uprave, izvršenog cijepanjem integralnih upravnih cjelina* na više samostalnih organizacionih jedinica, što je rezultiralo ne samo nepotrebnim širenjem organizacije uprave i uvećavanjem broja uposlenih nego i mišljanjem i preklapanjem nadležnosti, slabljenjem odgovornosti.

U okviru tog procesa produbljeno proučiti razloge i djelotvornost osnivanja – jednih zakonima a drugih podzakonskim aktima – više agencija u sistemu upravne strukture, njihov položaj, nadležnosti i implikacije toga na sistem u cjelini, te zavisno od rezultata *odlučiti o djelotvornosti njihovog postojanja uopšte*. Proučavanje izvršiti, između ostalog, i sa tri aspekta. Sa aspekta činjenice da su osnovane sa motivacijom i ciljem da vrše određene stručne poslove, a propisima o njihovoj nadležnosti ovlašćene su da donose propise kojima se utvrđuju prava i obaveze građana. A one te propise oblikuju *parcijalnim pristupom, bez sagledavanja cjeline sistema*. Sa aspekta *integralnosti zakonodavne nadležnosti* Skupštine Crne Gore, imajući u vidu da je osnivanjem agencija *izuzet* značajan dio njene dosadašnje standardne zakonodavne nadležnosti i *prenijet* u nadležnost agencija. I sa aspekta njihovog položaja u sistemu koji im obezbjeđuje da propise *donose osamostaljeno, gotovo i nezavisno*, pa i njihove djelove kojima utvrđuju i obaveze građana, privrednih i drugih subjekata, a ukupno sa fluidnim obavezama i prema zakonodavnoj i prema izvršnoj vlasti.

3) Bez odlaganja započeti i kontinuirano širiti u javnoj upravi u cjelini, kompatibilno sa drugim državnim organima, optimalno korišćenje modernih informaciono-komunikacionih tehnologija, i time obezbjeđivati otvorenost rada i efikasniji rad uprave, građanima i drugim subjektima lakše i brže dobijanje informacija, njihovo

vo lakše i bolje komuniciranje sa upravom, uvid zainteresovanih u dokumenta, poboljšanje uslova za ostvarivanje kontrole zakonitosti i kvaliteta rada uprave od strane građana i predstavništava građana. To je takođe *conditio sine qua non* modernizacije uprave.

4) Afirmišući evropska pravila rada, pravno propisati pravila i u realnosti obezbijediti njihovo dosljeno i efikasno ostvarivanje kojima će se utvrditi nadležnost, pravo i imperativna dužnost inspeksijskih organa uprave da preventivno i sankcijama štite građane i potrošače od prevara, manipulacija, neprijatnosti, zloupotrebe, zlostavljanja, maltretiranja, uvredljivih ponašanja na radnom mjestu (evropski pojam „mobing”), orijentacije poslodavaca da izrabljuju uposlene, što je sve neophodno za normalno ljudsko odvijanje društvenog života, za sprečavanje tendencije, koja se lakonski opravdava kriznim pojavama, kojima pogoduje situacija u kojoj su mnogi primorani da „srećno” trpe sve samo da sačuvaju radno mjesto. Sprečavanje tendencije da bude sve manje radnih prava a sve više radnih obaveza. Pravnom regulacijom i inspeksijskim nadzorom osiguravati bezbjednost lica i imovine, primjenu zaštitnih mjera na radu, sprečavanje zagađivanja okoline, jednak pristup obrazovanju, itd.

5) Konstituisati cjelovit i specijalistički sistem obrazovanja za rad u upravi, za specijalističko pripremanje kadrova za rad u upravi i kontinuirano uz rad specijalističko usavršavanje kadrova uposlenih u javnoj upravi; u tom cilju osnovati posebnu upravnu akademiju, kao posebnu organizacionu univerzitetsku jedinicu.

1. 7. 5. OBEZBJEĐIVATI JAČANJE NEZAVISNOSTI SUDIJA I SUDOVA I SVE KVALITETNIJI NJIHOV SVEUKUPNI RAD

Nezavisnost sudija i sudova, dostupnost sudova građanima, efikasan i kvalitetan rad sudija i sudova, što se ogleda u obezbjeđivanju suđenja, presuđenja i izvršenja sudskih odluka u „razumnom roku” – ključni su uslov za punu zaštitu ljudskih prava i sloboda, pravnu sigurnost građana i drugih subjekata, vladavinu prava, uspostavljanje, razvoj i zaštitu građanske države i demokratije. Bez svega toga neće mnogo vrijedjeti ni najkvalitetniji zakoni.

Učinjeno je znatno da se to postiže u praksi. Ostvareni su i izvjesni pozitivni rezultati, više u ekspeditivnosti nego u kvalitetu. Problema, međutim, ima još. Cilj nije postignut. Još ne preovladava povjerenje u sudove. *Neophodni su novi poduhvati sa ciljem uzdizanja sudijske nezavisnosti, modernizovanja sudstva i podizanja kvaliteta sveukupnog rada sudske grane vlasti. To mora imati status prvorazrednog pravnog, političkog, društvenog, kulturnog i privrednog zadatka.* Više činjenica nameće da se:

a) u cilju daljeg jačanja i učvršćivanja nezavisnosti sudija i sudova, *ključne vrijednosti sudskog sistema*, promijene tri važeća *ustavna utvrđenja*. To su utvrđenja: 1) strukture Sudskog savjeta, 2) načina predlaganja i biranja predsjednika Vrhovnog suda i 3) imuniteta sudija. Postoje mogućnosti da se nađu rješenja kojima će se u većoj mjeri otkloniti politički uticaj na izbor dijela članova Sudskog savjeta koje ne biraju sudije i na izbor predsjednika Vrhovnog suda, a nezavisnost sudija i okolnosti pod kojima vrše funkciju zahtijeva da imaju puni imunitet, kao i poslanici, a ne samo funkcionalni;

b) uspostaviti dobro organizovani sistem obuke kandidata za sudije i kontinuirano sistematsko usavršavanje znanja i ukupnih sposobnosti sudija u toku vršenja sudijske funkcije, uključujući i usavršavanje vještina za upravljanje sudskim procedurama, što je uslov obezbjeđivanja zakonitosti sudskih procesa i odluka, jednakosti građana pred sudom i nediskriminacije u sudskim postupcima i odlukama – dva prava koja se po kriterijumu tijela za ljudska prava Ujedinjenih nacija ocjenjuju kao najznačajnija u nizu ljudskih prava.

U istom cilju, usavršiti postupak i metode utvrđivanja kriterijuma mjerljivosti ljudskog karaktera, čvrstine privrženosti moralnim i etičkim vrijednostima, kandidata za sudije i sudija u toku sudijskog mandata (budući da je moralnost lica promjenjiva), kako ne bi postojao širok prostor za površnost prilikom vrednovanja uslova za izbor i unapređivanje sudija. Ovo je neophodno zato što se *sudijska nezavisnost i nepristrasnost* mogu obezbijediti i postići samo ako se za sudije biraju lica koja u sebi posjeduju dvije moći – moć koju daje visokostručno pravničko znanje, pravnička i šira kultura, potrebni za kvalitetnu primjenu domaćeg i evropskog prava, i *moć čvrstog ljudskog karaktera*, čije su odlike: istinoljubivost, pravdoljubivost, moralne i etičke vrline, privrženost zakonitosti i pravdi. Bez moći čvrstog karaktera, visokostručno pravničko znanje nije garancija ni za nezavisnost, ni za nepristrasnost. Sudija koji ima čvrst ljudski karakter garancija je da će odlučivati nezavisno i nepristrasno i sa eventualnim manjkom pravnih garancija, kao što sa drugačijim karakterom može suditi i presuđivati pod uticajem drugoga pa iako su maksimalno moguće pravne garancije nezavisnosti. Budući da se označene metode i postupci ne mogu, u pravilu, zakonski formulisati, njihovo utvrđenje dužnost je Sudskog savjeta, koji ima mogućnost da za to koristi specijalistička znanja odgovarajućih specijalista;

c) radi jačanja sigurnosti sudije i otklanjanja neizvjesnosti koja može imati i snagu svojevrsnog pritiska na nezavisnog sudiju u donošenju odluka, neophodno je izričito, sada zakonom, a i Ustavom, prilikom prve ustavne dopune ili promjene, utvrditi da država odgovara za štetu pričinjenu odlukom sudije koja nije zakonita, koje je utvrđenje standardno pravilo, koje je postojalo i u svim našim ranijim ustavima;

d) demokratizacija ukupnog sudskog sistema zahtijeva otklanjanje kumulacije tri funkcije u jednoj ličnosti – predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Sudskog savjeta i predsjednika Konferencije svih sudija;

e) obezbijediti uspostavljanje i kontinuirano razvijanje centralizovanog informacionog pravosudnog sistema, harmonizovanog sa drugim relevantnim informacionim sistemima, koji mora obuhvatiti sveukupno poslovanje i zadovoljiti potrebe kvalitetnog i stalnog analiziranja sveukupnog rada u svakom sudu, naročito izvršavanja sudskih radnji u „razumnom roku” u procesima suđenja, izrade i dostavljanja sudskih odluka i njihovog izvršenja, dosljednost i jednakost u primjeni zakona, poštovanja prava stranaka u sudskim postupcima;

f) u cilju rasterećenja sudova od sporova koji se uspješno mogu rješavati i bez sudskih procedura i presuđenja, i time poboljšavanja uslova za efikasniji njihov rad, i radi demokratizacije odnosa u društvu, više nego do sada afirmisati već ustanovljene oblike i načine rješavanja sporova *alternativno sudskim* – medijacije (posredovanje), arbitražna tijela, mirno rješavanje radnih sporova (koji sada čine oko 20%

predmeta u osnovnim sudovima), odloženo suđenje, sporazum o priznanju krivice – i ubuduće do maksimalno moguće mjere širiti obuhvat ovog započetog procesa i na područje izvršenja pojedinih vrsta sudskih odluka, sporova između privrednih subjekata i druge oblasti;

g) u cilju potpunog obezbjeđenja prava građana na pristup sudu i ostvarivanja pravde putem suda, provjeriti optimalnost sadašnje mreže sudova; u svakom sudu kontinuirano obezbjeđivati broj sudija dovoljan da se otkloni preopterećenost sudija prekomjernim brojem predmeta;

h) usavršiti sistem i postupke unutrašnje kontrole rada i odgovornosti svakog suda i svakog sudije, sa ciljem podizanja kvaliteta i ekspeditivnosti njihovog rada;

i) do maksimalno moguće mjere obezbjeđivati materijalne uslove povoljne za rad sudova i plate sudija, stručnih saradnika i drugih službenika adekvatne složenosti, težini i obimu poslova koje vrše, društvenom značaju tih poslova i njihovoj odgovornosti;

j) bez odlaganja zakonom obezbijediti da se u toku godine ne može smanjivati na početku godine utvrđeni iznos sudskog budžeta, a izučiti mogućnost da se u perspektivi pravo sudske vlasti da učestvuje u razmatranju predloga budžeta za sudsku granu vlasti zamijeni pravom sudske vlasti da samostalno utvrđuje sudski budžet;

k) podizanjem kvaliteta sveukupnog sudskog rada, usavršavanjem komunikacije sa javnošću, što podrazumijeva odgovarajuću „prozirnost” javnosti u rad sudova, osigurati da javnost stekne povjerenje u sudsku vlast, koje je veoma značajno ne samo za sudsku vlast nego i za društvo u cjelini.

1. 7. 6. SNAŽITI DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

Od kvaliteta rada Državnog tužilaštva u znatnoj mjeri zavisi kvalitet zaštite društva, građana, sistema vrijednosti od krivičnihopravnih radnji, jednakost građana pred zakonom, sigurnost poretka, povjerenje javnosti u pravosudni sistem.

Ovakva uloga Državnog tužilaštva traži i nalaže da ima ustavni status pravosudnog organa i da se kontinuirano, u svim fazama izgradnje države, cjelinom sistema i određenjima o Državnom tužilaštvu, učvršćuje njegova samostalna pozicija u sveukupnom sistemu.

U tom cilju, ustavno i zakonom, ojačati ulogu Tužilačkog savjeta. Za učvršćenje samostalnosti Državnog tužilaštva i uloge Tužilačkog savjeta bitno je da se ustavno utvrdi da on bira i razrješava državne tužioce. To bi ojačalo samostalnu poziciju Državnog tužilaštva. Postoje snažni razlozi, uprkos činjenici da su sudije nezavisne a tužiocima ne, da se za izbor i razrješavanja državnih tužilaca usvoji isti princip kao i za sudije. I državni tužiocima su dužni postupati bez upliva politike na njihove odluke.

Državnim tužiocima i njihovim zamjenicima zajamčiti puni imunitet, kao i poslanicima, a ne samo profesionalni.

U narednom kratkoročnom periodu (do 2015. godine) urgentno je Državno tužilaštvo *snažno ojačati* profesionalno sposobnim kadrovima za istrage i prioritarno ga snabdjeti kvalitetnim savremenim tehničkim i drugim operativnim sredstvima potrebnim za uspješno vođenje istraga, što je njegova nova funkcija.

1. 7. 7. DOGRADITI USTAVNA ODREĐENJA O USTAVNOM SUDU

U budućoj izgradnji države Crne Gore neophodno je produbljeno seriozno dograditi ustavna određenja o Ustavnom sudu, jer su u važećem Ustavu Crne Gore određenja o njemu bitno deficitarna u odnosu na stvarne potrebe koje opredjeljuju njegova izuzetno značajna uloga u sistemu vlasti i njegova *sui generis* priroda u odnosu na sve tri grane vlasti. Izuzetno značajnu ulogu ima zato što utvrđuje, sa obavezujućom snagom *erga omnes* (prema svima, pa i zakonodavnom organu), šta „zakon ne može da bude”, iz pravnog poretka odstranjuje neustavne i nezakonite propise i opštih akata, a time štiti ljudska prava i slobode, uključujući i manjinska prava, zagarantovana važećim Ustavom, doprinosi obezbjeđivanju vladavine prava i drugih vrijednosti i djelotvorno doprinosi da Skupština i drugi donosioci normativnih akata dosljednije, sa naglašenim oprezom, tumače i ostvaruju ustavna utvrđenja. Sve to što je u mnogo čemu presudno za sigurnost građana, zaštitu njihovih prava, koherentnost i stabilnost pravnog poretka. Nezaobilazan je instrument da se politički sporovi prijeko potrebno rješavaju kao pravni, što je izuzetno važno za društvo i državu. Bez ustavnog sudstva nema pune garancije uspostavljanja i ostvarivanja vladavine prava, a time ni demokratske države. Bez njega zakonodavni organ može postati svemoćan, kako je napisao V. Konstan, „slijep i opasan u svojim radnjama”. To ustavno sudstvo čini jednim od nezaobilaznih stubova na kojem počiva stabilnost država u kojima postoji.

Činjenice sadržane u realnosti opredjeljuju nekoliko pravaca ustavne dogradnje Ustavnog suda:

a) Nužno je i veoma značajno *ustavno* precizno utvrditi da je Ustavni sud „samostalan i nezavisan”. Zakonsko određenje sa tom sadržinom, koje je podložno lakšim izmjenama, naročito u uslovima čestog mijenjanja sastava i čudi skupštinskih većina, nije odgovarajuće i dovoljno za organ koji odlučuje o zaštiti ustavnosti. Zakonsko utvrđivanje nezavisnosti nije isto što i ustavno, isto kao što zakon nije isto što i Ustav. Takođe je nužno i veoma značajno ustavno utvrditi kakvo je dejstvo odluka Ustavnog suda na pojedinačne akte donesene primjenom neustavnih zakona ili pojedinih njihovih neustavnih odredbi i regulisati sva druga pitanja od značaja za njegov položaj i autoritet.

b) Teorijska znanja, iskustvo i ustavno utvrđenje da je „građanin nosilac suverenosti” nalažu i proširenje nadležnosti Ustavnog suda Crne Gore, da odlučuje: (1) o ustavnosti (ne i cjelishodnosti) svih akata koji imaju značaj za položaj građana ili države koje donose vrhovni državni organi, a ne samo zakona i (2) o saglasnosti postupka donošenja zakona ili drugog opšteg akta vrhovne vlasti koji sadrži rješenja od značaja za položaj i prava građana sa Ustavom, njegovim osnovnim načelima i ustavnim utvrđenjem da je građanin nosilac suverenosti. Ovo zato što nauka utvrđuje da se, po pravilu, ne donose „za narod dobri zakoni”, pravedno pravo, i dobre druge odluke, bez pružanja mogućnosti građanima, naučnim i stručnim ustanovama udruženjima i drugim oblicima organizovanja građana, da se izjasne o sadržini nacрта i predloga zakona i drugih akata vrhovne vlasti, da utiču na njihovo konceptualno i sadržinsko oblikovanje.

c) Ustavno utvrditi kakvo dejstvo odluke ustavnih sudova imaju na pojedinačne akte donesene primjenom zakonske odredbe za koju je Ustavni sud utvrdio da je nesaglasna sa Ustavom ili međunarodnim potvrđenim ili objavljenim ugovorom.

d) Značaj ustavne žalbe za zaštitu ljudskih prava i sloboda, za obezbjeđivanje vladavine prava, za stabilnost pravnog okvira za odlučivanje Ustavnog suda o ustavnim žalbama nalažu da se ustavna žalba, *kao ustavno-pravni institut, cjelovitije* ustavno uredi. Nije dovoljno da se ustavna određenja o ustavnoj žalbi svedu samo na određenje da je Ustavni sud nadležan da odlučuje „o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava” (čl. 149, tač. 3). Time je samo utvrđeno da je funkcija Ustavnog suda odlučivanje o ustavnoj žalbi. Štednja u riječima u Ustavu o institutu ustavne žalbe i prepuštanje da se krucijalna pitanja prava na ustavnu žalbu uređuju zakonima, nije primjereno njenom značaju. U uslovima mogućih političkih turbulencija u poslaničkim usmjerenjima i preusmjerenjima zavisno od trenutne situacije, nosi to nemali rizik.

e) Ima razloga da se traže ustavna rješenja kvalitetnija od sadašnjih o izboru sudija i predsjednika Ustavnog suda. Primjerenije je od sadašnjeg ustavnog rješenja da pravno-strukovne i obrazovne institucije budu predlagači za izbor sudija, a da predsjednika Ustavnog suda biraju sudije iz svog sastava.

f) Odnosi između Skupštine i Ustavnog suda veoma su važni za ostvarivanje parlamentarnog sistema. Koliko su važni, toliko su i osjetljivi. Neophodno je izgraditi i njegovati, više praksom nego sistemsko-pravnim određenjima, *fair play* odnose između njih. Njihove nadležnosti opredjeljuju da se takvi odnosi mogu izgraditi i njegovati ako se zasnivaju na činjenici da imaju isti cilj – da se zakonima i drugim aktima dosljedno ostvaruje Ustav – a da su im uloge različite. Između ostalog to podrazumijeva da Ustavni sud temeljito ustavno pravno i saglasno naučnim znanjima argumentiše svoje odluke, da Skupština poštuje ustavno utvrđenu obaveznost odluka Ustavnog suda, da u odgovoru na traženje Ustavnog suda kaže na kojim ustavnim odredbama je utemeljen zakon ili zakonska odredba čija se ustavnost ocjenjuje, iznese odgovarajuće činjenice i njihove komentare, a da se uzdrži od isključivih tvrdnji da li postoji ili ne postoji saglasnost ocjenjivanih normi sa Ustavom, jer utvrđenje te ocjene je isključiva nadležnost Ustavnog suda.

1. 8. OBRAZOVATI INSTITUCIJU KOJA ĆE NAUČNIM METODAMA KONTINUIRANO IZUČAVATI TEMATIKU IZGRADNJE DRŽAVE CRNE GORE

Izgradnja države je veoma složena i zahtjevna. Citirano je utvrđenje naučnika da je „ovladavanje procesom građenja države od ključnog je značaja za budućnost”, da će „umješnost građenja države biti ključna komponenta...nacionalne moći” i da se izgradnji države mora „posvetiti mnogo više pažnje, razmišljanja i istraživanja”. Znanja i razmišljanja kreativna, a ne samo reproduktivna.

Složenost i zahtjevnost izgradnje države zahtijeva i obavezuje da se izgradnji države Crne Gore *ne* pristupa *partikularno, sužavanjem* tematskog polja samo na polje pojedinih segmenata državnog mehanizma, bez kvalitetnih istraživanja i anali-

za cjeline sistema i cjeline društvenih odnosa – što vodi, po pravilu, promašajima u koncepciji i sadržini rješenja – nego *holističkim pristupom*, što je načelo totaliteta. Sagledavanjem međuzavisnosti obezbjeđivanja vladavine prava, demokratskog i građanskog modela države, socijalne pravde, ekološke svijesti, oblikovanja koncepcije i funkcionalnosti pojedinih i svih grana vlasti i njihovih institucija i prakse. I traženjem rješenja koja će skladno odgovarati jačanju svih ovdje označenih određena države. Sve to i u kontekstu evropskog konstitucionalizma.

Upućuje to na potrebu angažovanja sinergije timova kreativne naučne i druge pameti i da istraživačkim i naučnim metodama, *holističkim pristupom*, u pojedinih vremenskim periodima, utvrđuje polazišta i pravce izgrađivanja pojedinih grana vlasti ili pojedinih institucija, principa ili cjeline sistema, da bi uspješno odgovarala na izazove sa kojima se suočava.

Najbolji put da se to postigne je – obrazovanje institucije (instituta, zavoda, centra i slično) za kontinuirano izučavanje, naučnim metodama, tematike izgradnje, unapređivanja i modernizovanja države Crne Gore i za predlaganje rješenja. Institucije u kojoj bi radio tim eksperata konstitucionalista – ne samo pravnika nego i eksperata iz drugih struka, ekonomista i sociologa. Tim koji bi koristio šanse koje donosi budući razvoj za smjele i hrabre ideje.

Gotovo je neprijatno čuti da je skupo obrazovanje takve institucije. Njeno obrazovanje bilo bi ulaganje u razvoj ljudskih resursa, u sticanje znanja i na njemu zasnovanog građenja. U stvaranje intelektualne elite za oblast izgradnje države, što je sada veliki nedostatak, kao i u mnogim drugim oblastima. Saglasno je to i sa aksiomom da je uspješna ona država koja ulaže u razvoj ljudskih resursa. U instituciji sa takvom ulogom i zadatkom dovoljno je stalno uposliti samo nekoliko dobro odabranih kreativaca između osposobljenih za izučavanje problematike unapređivanja i modernizacije države. Materijalni izdaci za to bili bi daleko manji od šteta koje bi nastajale usljed promašaja činjenja u izgradnji države ili propuštanja njene izgradnje bez postojanja takve institucije.

1. 9. ZAŠTO DRŽAVU CRNU GORU NE IZGRAĐIVATI NI KAO „MAKRO” NI KAO „MIKRODRŽAVU”?

Utvrđenje da se u sagledivoj budućnosti država Crna Gora izgrađuje tako da ima ulogu i sve funkcije standardno imanentne svakoj državi članici Evropske unije, uključujući i male, utvrđenje je da se država Crna Gora *ne* izgrađuje *ni kao makro ni kao mikrodržava*. Obavezuje to da se odgovori na pitanje – zašto.

Izgradnja „makrodržave”, to jest države koja bi imala ulogu i funkcije iznad onih koje su standardno imanentne državi u doba globalizacije, koja bi bila nadležna da rješava sve probleme i zadovoljava sve potrebe svih subjekata u njoj, očigledno je, bila bi suprotna dominantnim sadašnjim i perspektivnim istorijskim tokovima razvoja. Zahtjevi da se država Crna Gora izgrađuje kao „makrodržava” i nije produkt doktrinarne i trajnije usmjerene orijentacije, niti rezultat dubljeg osmišljenog djelovanja. Produkt je tekuće nepovoljne ekonomske situacije i tekuće pojave neproductivnog poslovanja privrednih subjekata. U Crnoj Gori nema ni elementarnih pret-

postavki za realizaciju tog koncepta i modela države. Ukupnost tih očiglednosti otklanja potrebu za širom argumentacijom zašto Crnu Goru ne izgrađivati kao „makrodržavu”.

Za pitanje zašto državu Crnu Goru *ne* izgrađivati kao „mikrodržavu”, međutim, neophodni su argumenti. Nalaže to činjenica da se već duže od jedne decenije za Crnu Goru kao „mikrodržavu” zalažu takozvana „Podgorička ekonomska škola” i izvjestan broj „umrežene” finansijsko-berzanske i preduzetničke uticajne strukture²⁶, sa pojedinačnim pristalicama i izvan toga kruga. Zalaže se jednako uporno 1990-ih godina, kada je koncepcija „minimalne države” teorijski podržavana i hvaljena od nemalog broja uglednih i uticajnih naučnika iz oblasti društvenih nauka u SAD i šire, i sada kada u svijetu „minimalnu državu” ne pominju živi koji su je teorijski izdašno hvalili devedesetih godina. Koliko uporno, kazuje naslov jednog javno nedavno objavljenog teksta koji glasi: *Države Crne Gore neće biti ako ne bude mikrodržava!*

Za odgovor na pitanje „zašto ne mikrodržava” je, prije svega, potrebno utvrditi šta je suština tog koncepta i modela.

Tražioc i ustanovljenja Crne Gore kao „mikrodržave” nijesu nikada na jednom mjestu i *cjelovito* opisali konstituente koncepta i modela „mikrodržave” za koji se oni zalažu, mada su vrlo čestim ponavljanjem tvrdnje da taj koncept i model države garantuje da državni mehanizam Crne Gore bude malobrojan, i da je u tome njegova velika prednost, iskazali više riječi i rečenica od potrebnih da se koncept cjelovito opiše i objasni. Da se identifikuju implikacije tog modela države na sve oblasti.

Koncept i model Crne Gore kao „mikrodržave” njegov autor i njegove pristalice, međutim, iskazali su sukcesivno, razbacano na više mjesta, parcijalno, više pojedinih njegovih odrednica. Činjeno je to u referatima na skupovima, javnim izjavama, tekstovima u raznim publikacijama. Tako je iskazan jedan skup i sklop odrednica koji su obilježja i odlike koncepta i modela „mikrodržave” koji se preporučuje Crnoj Gori. To daje osnov i omogućava da se odredi odnos prema zahtjevu za izgradnju „mikrodržave”.

Iskazani skup i sklop odrednica i odlika „mikrodržave” je:

„Uloga vlade nije da propisuje pravila firmama i da ih kontroliše, već vlada treba da bude u funkciji firmi”; važnije je „tržište od države”; „država ne treba da se miče u tržišne odnose”; „državi oduzeti regulatornu funkciju u ekonomskoj sferi”, a „izmjestiti je u nadležnost samoregulišućeg tržišta”; „Crna Gora kao mala država ne može imati funkcije koje imaju velike države”; „država treba da ima samo onoliko snage i moći koliko je neophodno da može da obezbijedi slobode, zaštitu prava pojedinaca, svojinu i ugovore”; za vršenje svih „funkcija države, izuzev policije, a vojska nije neophodna, dovoljno je uposliti samo 333 lica”; „pravo na učešće u raspodjeli sa-

²⁶ U *Ekspertskoj verziji ustava Crne Gore*, objavljenoj 8. septembra 2006. godine, nije usvojen koncept „mikrodržave”. Tada je autor koncepta i modela „mikrodržave”, komentarom objavljenim na internetu, oštro osudio polazišta, koncepciju i sadržinu tog ustavnog teksta, u naslovu karakterišući ga *Kukavičko jaje*, iskazujući odlučno zalaganje da se ona ne usvoji. Osnovni principi tog ustavnog teksta, međutim, i nakon javne rasprave ugrađeni su u sada važeći Ustav Crne Gore.

mo onoga što je pojedinac sam stvorio ili mu je drugi pojedinac *dobrovoljno* ustupio”; „uslov postojanja ekonomskih sloboda i slobode preduzetništva” je postojanje prava „aktera tržišta” da međusobnim sporazumima „suvereno utvrđuju koliko će, kada će i za koje društvene potrebe izdvajati iz profita”, a „kada se oni ne dogovore i dok se ne dogovore, pravo je države da to utvrđuje” – dakle, država drugoreдно, pri tome uslovljeno i privremeno, da reguliše odnose u ekonomskoj sferi...

Na poznatom „Miločerskom forumu ekonomista”, u septembru 2005. godine, autor modela kazao je da je „mikrodržava kulturni model države”. Ni iz te formulacije ni iz konteksta nije vidljivo da se pod tim podrazumijeva nešto drugo od onog što je „pokriveno” već citiranim iskazanim odrednicama.

U javnoj završnoj raspravi o opredjeljenjima u okviru ovog potprojekta za izgradnju države Crne Gore u XXI stoljeću, održanoj 24. marta 2010. godine, autor i predvodnik koncepta i modela „mikrodržave”, taj koncept i model identifikovao je riječima: *praktičan odgovor na praktične probleme*, „čamac na talasima globalizacije”, a koncept i model unapređivanja i modernizacije države Crne Gore sa ulogom i funkcijama imanentnim državi uopšte, državama članicama Evropske unije, uključujući i male (Kipar, Malta, Irska, Luksemburg), kvalifikovao je riječima „*razmjesta-nje stolica na Titaniku*” – što se ne može razumjeti drugačije nego kao razmjesta-nje stolica na Titaniku u trenutku kada on brzo i nepovratno tome u okean (!), bez iskazivanja makar jednog argumenta da se evropski koncept i model države ili Crna Gora sa tim konceptom i modelom nalaze u stanju sunovrata koji je zadesio Titanik.

Ovaj izabrani način argumentacije sam po sebi je indikativan.

Ukupnost iskazanih i ovdje citiranih odrednica koncepta i modela „mikrodržave” kazuje da je doktrina tog koncepta i modela veoma slična doktrini „vigovaca”, jednog liberalnog krila u dalekom XIX vijeku, čiji je Berk najpoznatiji predstavnik. Doktrini za koju je još prije jednog vijeka konstatovano da joj je suština zahtjev za „nastajanje društva u kome bi etika i pravda i druge vrijednosti njima slične *nestale u vladavini bogatstva*” i da bi „bio to raj za gospodu” (I. H. Plumb).

Sadržina i smisao citiranog skupa i sklopa odrednica koncepta i modela „mikrodržave” čini jednu *smisaonu cjelinu*. Ona *očigledno* kazuje da *odrednica* „mikro” u sintagmi „mikrodržava” *ima funkcionalnu sadržinu i značenje*, a nije kvantitativna identifikacija veličine teritorije i brojnosti stanovnika Crne Gore. Odrednica je kojom se određuje da država Crna Gora treba da ima „mikro” ulogu i „mikrofunkcije”, da je „manje važna od tržišta”. Ona u suštini određuje: državi Crnoj Gori oduzeti regulatornu funkciju u ekonomskoj sferi i tu funkciju prenijeti u nadležnost „samoregulišućeg tržišta”. To jest, dati je u nadležnost interesno povezanoj grupi biznismena, ekonomskih moćnika. Time obezbijediti da se regulatorna i ekonomska moć spoje u jednom subjektu, u grupi najmoćnijih biznismena. Na taj način uspostaviti sistem u kojem bi ekonomski moćnici, ekonomski bogataši – koje ne biraju ni narod ni predstavnici naroda, niti su njima odgovorni – imali pravo neprikosnovenog vladanja ekonomskim tokovima, a pomoću toga faktički i pravo da upravljaju sveukupnim društvenim tokovima, sudbinom građana i države. Grupi koja bi bez ograničenja zakonom utvrđenih pravila i sa neograničenom samoregulacijom tržišta u svojim rukama držala volan sistema upravljanja društvom i okretala ga po svojoj vo-

lji. Grupi koja bi – saglasno koncepciji „samoregulišućeg tržišta”, odrednicama da je država u „funkciji biznisa”, „da je tržište važnije od države” – preuzela sve sadašnje funkcije države Crne Gore, osim bezbjednosnih poslova, obezbjeđenja reda i mira, zaštite svojine i prinudnog ispunjenja obaveza utvrđenih dobrovoljno sklopljenim ugovorima, i sa tim neposredno povezane poslove.

Crna Gora skrojena po konceptu i modelu „mikrodržava” bila bi, dakle, oblik političke organizacije društva čiju ulogu i funkcije ne bi određivao i ograničavao cijeli narod preko svojih izabranih predstavnika nego ničim neograničena a svojim interesima vođena šačica aktera biznisa i tržišta, primarnih moćnika u toj zajednici. U suštini bila bi, gledano sa jedne strane, „preduzetnička država”, kako se u teoriji klasifikuje država iz čije uloge i funkcija su marginalizovane obaveze za zadovoljavanje opšt društvenih potreba, u kojoj su devalvirani i istisnuti solidarnost, briga za podizanje životnog standarda cjeline stanovništva, briga za siromaštvo i druge socijalne vrijednosti, koja je usmjerena da obara i ruši civilizacijska dostignuća socijalnih standarda, a sve, pod firmom borbe za ekonomski prosperitet, radi bržeg bogaćenja užih socijalnih grupa preduzetnika. Gledano sa druge strane, bila bi svojevrsna „virtuelna država”, kako se klasifikuje politička zajednica *bez bitnih atributa države, u velikoj mjeri obezdržavljena*, stavljena u *zavisnost* od relativno uske grupe najuticajnijih preduzetnika i finansijsko-berzanskih struktura, *domaćih i stranih. Stavljena na milost i nemilost njima*. Stvarno *podređena* njima. U *zavisnost* od grupe čiji je primarni interes i vodeća logika, *neotklonjivo immanentna biznismenima-bogatašima*, sticanje što je moguće više profita za sebe, koja bi tome davala *apsolutnu* prednost u odnosu na sve drugo. Koje njihov položaj u društvu *ne* obavezuje da utvrđuju šta su opšt društvene potrebe i opšti društveni interesi, šta su prioriteti u njima i da neposredno obezbjeđuju zadovoljavanje opšt društvenih potreba. Koje njihovi primarni interesi više i jače *odvraćaju* nego motivišu da iz profita *blagovremeno i u neophodnom iznosu izdvajaju* dio za zadovoljavanje stvarnih opšt društvenih potreba, tekućih i razvojnih. Svakodnevni život i u Crnoj Gori, kao i svuda u svijetu, potvrđuje to. Biznismeni-bogataši, naime, sem izuzetno vrlo rijetko, *svojim činjenjima ne* iskazuju usmjerenost i opredijeljenost da dobrovoljno i *sistematski* bilo šta izdvajaju i za opšt društvene potrebe. Daleko od elementarno nužnog, a kamoli potrebnog za opšt društvene potrebe, donosi i posljednjih godina inicirana akcija širom svijeta pod nazivom „Korporativna društvena odgovornost”. U Crnoj Gori samo se nekoliko korporacija pridružilo, sa minimalnim iznosima, toj akciji, iako ona biznismenima pruža mogućnost da sredstva koja izdvajaju u okviru te akcije usmjeravaju isključivo za one namjene koje omogućavaju ili obezbjeđuju vraćanje tih sredstava na posredan način u dužem vremenu. Stvarnost uvjerljivo dokazuje da biznismeni-bogataši, sem rijetkih izuzetaka, za društvene potrebe izdvajaju samo onoliko koliko ih primoravaju pravila države i samo onda kada više ne mogu odlagati izdvajanje. Društvena priroda interesa i logika kojim se biznismeni-bogataši rukovode tako ih neotklonjivo usmjerava Grupi koja pripada društvenoj strukturi za koju nobelovac Štiglic kaže: *Gori od državnih su samo privatni monopoli*.

U regulativi ekonomskih tokova Crne Gore u uslovima „mikrodržave”, dakle, „bila (bi) predstavljena svojina i snaga bogatstva, a ne čovjek”²⁷, kako je okarakterisana doktrina „vigovaca”. Jer u takvom „sistemu” tržište ne bi blagovremeno i do nivoa nužnog, koji omogućava ukupno društveno bogatstvo, za razvoj društva kao cjeline, obezbjeđivalo rješavanje niza društvenih problema. Na drugoj strani, tržište čiji okvir nije zakonom regulisan, moglo bi „samoreglativom” osigurati dominaciju monopola najmoćnijih biznismena koji bi im omogućili i obezbijedili da uništavaju one koji su ekonomski slabiji, da više od socijalno tolerantnog eksploatišu one koji zavise od njih, da tako ostvaruju profite koji bi produbljavali socijalne razlike, uvećavali broj siromašnih. Neizbježno bi to rezultiralo jačanjem zavisnosti od volje i opredjeljenja biznisa obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne zaštite, unapređivanja infrastrukture.

U tim uslovima ni biznis ne bi mogao dugoročnije cvjetati.

Sa minimalnim ulogom, značajno obezdržavljena politička zajednica, pa i ako bi se označavala državom, teško bi mogla biti dovoljno autoritativna i pouzdana da efikasno i snažno štiti svojinu i obezbjeđuje prinudno izvršenje dobrovoljno preuzetih ugovornih obaveza.

Na kraju krajeva, čak i da se pretpostavi konstatovanom potpuno suprotna usmjerenost biznismena- bogataša, oni ne bi imali ni legitimitet, ni instrumente neophodne da obezbjeđuju da brojni drugi subjekti, uključujući seljačko stanovništvo, inokosne zanatlije i druge subjekte, blagovremeno i u skladu sa svojim imovnim stanjem doprinose zadovoljavanju opštedruštvenih potreba.

Dakle, sa svojstvima, prema lansiranom konceptu i modelu, „mikrodržava”:

1. Nije ostvariva. To potvrđuje i činjenica da je od iskazivanja tog koncepta (Šumpeter) proteklo gotovo 100 godina, da je više puta agresivno nametan, a da nikada i nigdje nije realizovan. Pa ni kao eksperiment.

2. Njen koncept i model jednostrano je zasnovan i ciljno usmjeren. Polazi od stanovišta šta je najbolje za biznis i sa ciljem da se postiže maksimum moguće lične koristi biznismena, a ne od toga šta je najbolje za cjelinu društva i od cilja da se obezbjeđuje ostvarivanje prava i sloboda *svih*, a da se ne ugrozi proširena reprodukcija biznismena.

3. Vrijednosno je loš projekt i model, sa štetnim implikacijama. Sada zato što njegovo širenje poprima funkciju ideologije koja podriva povjerenje u državu i njen autoritet – a povjerenje u državu, kako je u drugom poglavlju konstatovano, „ogroman je ekonomski resurs. Jedan od najrelevantnijih” (Kenet Eron). Usmjerava da se, kroz stavove o *karakteru* slobodnog tržišta (ne, dakle, o tržištu, nego o njegovom karakteru), bipolarizuje na one koji materijalno vrlo bogatim akterima slobodnog tržišta i njihovim parcijalnim interesima žele obezbijediti monopolski položaj upravljača društvom i one koji slobodno tržište tretiraju za ključni činilac razvoja, a ne državu,

²⁷ Sastavni dio doktrine *vigovaca* jeste „da siromašni slojevi bez svojine nijesu sposobni da imaju pravo glasa”, da je „besmisleno govoriti o ljudskim pravima u uslovima postojanja ogromne i složene mase ljudskih interesa i strasti”, te da je „neophodna nejednakost i u političkim pravima”.

zalažu se za njegovu kvalitetnu i dinamičnu pravnu regulativu, razumnu i djelotvornu socijalnu pravdu i protiv privilegovanja bilo koga po materijalnoj ili drugoj osnovi, što je sržna sadržina demokratije. Ukoliko bi u narednim decenijama bila stvorena „mikrodržava“, to bi rezultiralo drastičnim socijalnim razlikama, opasnim za stabilnost društva, uvećavanjem siromaštva, dominacijom monopola, ugrožavanjem sržne sadržine socijalne pravde, dehumanizacijom odnosa, degradacijom demokratije, ugrožavanjem jednakosti uslova u ostvarivanju ljudskih prava i dužnosti, vladavine prava i mnogo drugih civilizacijskih vrijednosti.

Naravno, nema sumnje da se koncept i model države Crne Gore, isto kao i koncept i model svake države, ima graditi i vajati i sa pozicije šta je dobro i djelotvorno i za biznis, za ekonomiju. Nalaže to činjenica da je biznis ključni činilac razvoja, a ne državni mehanizam. Kompleksnosti njene uloge, međutim, suprotni su jednostranost i izolovanost prilaza izgradnji države i njena izgradnja *isključivo* sa te pozicije. Prilaz izgradnji države i njena izgradnja moraju obuhvatiti zadovoljavanje ne samo ekonomskih nego i ekoloških, socijalnih, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih i drugih potreba. Cjelovitost aspekata života. Uključujući i njenu ulogu u stvaranju „društveno odgovornog preduzetništva“. Moraju biti *sa holističkim pristupom*, sa postizanjem obezbjeđivanja sinergije koju donosi holistički pristup, sa traženjem odgovora na pitanje: *Šta je najbolje za prosperitet društva kao cjeline?*

Sve u svemu, „mikrodržava“ bi donijela dominantno negativan rezultat.

Sve kazano, naravno, ne znači da veličina teritorije i broj stanovnika Crne Gore nema nikakav značaj za njeno funkcionisanje. Kazano samo razlikuje načelno određenje uloge i funkcija države od *konkretnog predmetnog i teritorijalnog dimenzioniranja vršenja pojedinih njenih funkcija*, uključujući i dvije najspornije funkcije – regulisanje okvira tržišnog djelovanja i funkciju socijalne pravde. Konkretno dimenzioniranje njihovo ne može se unaprijed i unificirano odrediti. Određuje to situacija u svakom datom vremenu. Nekada će situacija omogućavati da država i ne vrši neku svoju funkciju, a da je u drugoj prilici aktivira. Nekada samo elementarno, a nekada do krajnjih granica. Na primjer, kada je stabilno tržište, država će regulativu zadržati na nivou načela, a kada prijete poremećaji ili kada oni nastupe, situacija će diktirati da njena regulativa bude obimnija i potpunija. Toliko obimna i potpuna koliko je neophodno da se poremećaji preduprede ili otklone.

Prikazani koncept i model „mikrodržave“ deklariraju se kao liberalni. Nema, međutim, utemeljenje ni oslonac u izvornom konceptu liberalizma²⁸. Koncept i model „mikrodržave“ konceptualno je čedo modifikovanog liberalizma, nazvanog neoli-

²⁸ Engleski filozof i sociolog Leonard Trelvelni Hobhaus (1864–1929) daje sistematičan pregled „elemenata sadržine koncepta liberalizma“. To su: bezbjednost protiv samovolje vlasti; sigurnost od samovoljnog uvođenja poreza; sloboda mišljenja i diskutovanja; društvena sloboda (otvoreni putevi za sve i svakoga); ekonomska sloboda, sa objašnjenjem da se sastoji u otklanjanju smetnji i privilegija; sloboda u porodici; sloboda za rase i narode; svjetski sistem mira zasnovan na pravu. Po mišljenju Hobhause, „suština i srce liberalizma“ je u pravilu pojedinca da upravlja sobom i izgradnja zajednice na tom polaznom temelju. Vidjeti: Raino Malnes, Knut Mitgard, *Politička filozofija*, Podgorica, CID, 2009, str. 346 i 347.

beralizam, koji odlikuje stanovište: ključno je i presudno za razvoj osloboditi biznismene svakog zakonskog ograničavajućeg miješanja države u sferu ekonomije, a prećutkivanje odgovora na pitanja: kuda to vodi na drugim područjima ako ona budu isključivo zavisna od dobrovoljnosti, od milosti i nemilosti, biznismena; hoće li to proizvoditi drastično produbljanje podjela na malobrojne ekstremno bogate i na povećavanje broja gladnih i siromašnih; da li će to voditi socijalnim bunama koje će ugrožavati stabilnost i prosperitet društva, uključujući i ekonomiju u njemu; da li to vodi produbljanju razlika uslova života građana daleko, daleko i drastično više nego što su razlike u pameti, vještinama, spremnosti za rad.

Ni metod kojim se iskazuje zalaganje za ustanovljenje „mikrodržave” nema utemeljenje u izvornom liberalizmu. Umjesto holističkog pristupa – koji nije zbir mehaničkog nizanja sagledavanja izgradnje države sa više aspekata, nego uvažavanje međudodnosa i iznalaženje sinergije cjeline – zalaganja za „mikrodržavu” odlikuje izrazita parcijalnost – samo dokazivanje da taj koncept i model pogoduje biznisu, bez utvrđenja i izričitog iskaza šta bi „samoregulišuće tržište” donijelo izvanekonomskim područjima, bez čijeg razvoja ne mogu cvjetati ni ekonomija, ni društvo u cjelini. Odlikuje ga i *a priori* isključivanje upoređivanja suštine koncepta i modela koji se favorizuje sa ulogom i funkcijama država u ekonomskoj sferi u sadašnjosti. Uključujući i države u Evropskoj uniji. I odsustvo podvrgavanja provjeravanja koncepta sa najsvježijim znanjima u svijetu kuda stvarno vodi prepuštanje društva i država na milost i nemilost profiterima. Teorija izvornog liberalizma, međutim, ukazuje na nužnost velikog opreza prema parcijalnostima i jednostranostima.

Koncept i model „mikrodržave” ima obilježja u osnovi identična teorijskom konceptu i modelu države pod imenom „minimalna država”. Konceptu u teoriji konceptualno oblikovanom prije duže od jednog vijeka. Koji je više puta nametan sa „grajom” tipa da će sve propasti ako se ne usvoji, a koji nikada i nigdje u svijetu do sada nije realizovan u praksi. Ni kao eksperiment. Samo po sebi to govori o realnosti tog koncepta i modela države, ako ne govori i o njegovoj vrijednosti. Termin „minimalna država” u Crnoj Gori preveden je na naš jezik sa „mikrodržava”. Očigledno smišljeno – da se tim nazivom zadobije teorijsko inovatorstvo i *nametne privid* da „mikrodržavu” diktira, presudno i imperativno, „mikroteritorija” i „mikrobrojno” stanovništvo Crne Gore. Privid zato što se u savremenosti moć, snaga i kvalitet države ocjenjuju po nivou znanja u njoj, po sposobnostima da vrši svoje funkcije, po funkcionalnosti, po tome da li svoje djelovanje usmjerava i gradi na naučnom znanju, a ne po veličini teritorije ili broju stanovnika, ma koliko da je i to značajno. A stvarna motivacija i cilj za „mikro” sasvim su drugačiji – *smanjiti ulogu države i radikalnim zahvatom oduzeti joj bitan dio funkcija* koje sada vrši, kao što ih vrše sve druge države i koje su u savremenosti imanentne državi uopšte.

Na osnovu sadržine iskazane argumentacije izvedeno je opredjeljenje u prethodnim djelovima teksta: u sada sagledivoj budućnosti u procesima izgradnje države Crne Gore utvrđivati kontinuirano, u svakom datom vremenskom periodu, da ima ulogu i funkcije koje imaju države u svijetu u doba globalizacije, koje su imanentne državi uopšte, a ne izgrađivati je po prikazanom konceptu „mikrodržave”.

Ovo stanovište ne dovodi u pitanje i ne može ga obezvrijediti *subjektivna tvrdnja* da realizacija koncepta i modela „mikrodržave” garantuje i obezbjeđuje da se sadašnji državni aparat države Crne Gore, koji je zaista nepotrebno glomazan (52.194 uposlena), smanji na 333 uposlena. I tvrdnja da se *jedino* može smanjiti realizacijom tog koncepta i modela države, nikako drugačije. Tvrdnja koju zagovornici „mikrodržave” najglasnije ističu kao njenu prednost. Ne može ga obezvrijediti iz sljedećih razloga:

a) Opredjeljenje, zahtjev i cilj da državni aparat bude racionalan, institucionalno i personalno, nije specifična *samo i jedino* koncepta i modela „mikrodržave”. Niti je to presudni kriterijum razlikovanja i odvajanja tog koncepta i modela države od drugih konceptata i modela država. Svaki koncept i model države ima, po prirodi stvari, to opredjeljenje, taj zahtjev i taj cilj. *Svaku državu*, bila teritorijalno mala ili velika, razvijena ili manje razvijena, njena *stvarnost i njeni razvojni ciljevi prisiljavaju* da bude opredjeljenja i usmjerenja da njen državni mehanizam, institucionalno i personalno, bude racionalan, do moguće granice koja ne ugrožava ostvarivanje uloge i funkcija države.

I za državu Crnu Goru to je imperativ kojeg se mora pridržavati, sa visokim stepenom odgovornosti, svako ko učestvuje u njenoj izgradnji. Jer nesporni su veliki interes i velika potreba građana i države Crne Gore, a ne samo preduzetničkih struktura u njoj, da njen državni mehanizam bude racionalan, da u njemu nema ni državnih institucija ni uposlenih više nego je nužno za efikasno i kvalitetno vršenje državnih funkcija. Model i koncept države sa standardnom ulogom i funkcijama tome nije prepreka. Dužnost je učiniti sve što je moguće i realno da se postojeći obim državnog aparata smanji do maksimalno mogućeg nivoa. Naravno, nije taj nivo 333 uposlena. Jer samo u pravosudnim organima, koji su nužni i prema konceptu i modelu „mikrodržave”, i to sposobni da blagovremeno i kvalitetno štite svojinu i obezbjeđuju prinudno izvršenje ugovornih obaveza – a ta vrsta sporova se uvećava ekonomskim rastom i usložnjavanjem ukupnih odnosa – sada je, po saopštenim analizama racionalnije nego u drugim organima, uposleno 1.873 lica, što je gotovo šest puta više od 333. I kada se državni aparat smanji do polovine, ostaće njegova brojnost gotovo sto puta veća od broja 333, što uvjerava da je lansiranje te brojke sa ciljem improvizovano.

b) Kvantitet državnog mehanizma, institucionalno i personalno, svake države, male ili velike, ne zavisi *samo i jedino* od toga da li se izgrađuje i egzistira po konceptu i modelu „mikrodržave” ili nekom drugom, bilo kojem. *Zavisi veoma, veoma mnogo od čitavog niza drugih faktora* izvan onih koje određuje i opredjeljuje koncept i model države, sam po sebi. Zavisi od *politike, raznih socijalnih razloga, partijskog i drugog nepotizma, protekcionizma, oportunističkog nadoknađivanja kvantitetom nedostatka kvaliteta*, i mnogo čega drugog. To važi i za koncept i model „mikrodržave”. Sadašnji mehanizam države Crne Gore nije postao preglomazan, institucionalno po broju uposlenih, zbog toga što je tu glomaznost presudno uslovio i determinisao koncept modela postojeće države Crne Gore, sam po sebi. Nego je rezultat nedjelotvorne politike, nerijetko nekritički prihvaćenih zahtjeva spoljnih činilaca, da izrazito disperzivno obrazuju posebne institucije gotovo za svaki segment djelo-

kruga rada pojedinih ministarstava, čime su na segmente razbijeni povezani poslovi, što je rezultiralo nagomilavanjem institucija i pravom hipertrofijom budžetskih korisnika. Nerijetko i štetni paralelizam i sukob nadležnosti, dupliranje postupaka. Rezultat je i uticaja svih u prethodnoj rečenici identifikovanih i niza drugih faktora izvan modela države, uključujući i čisto subjektivne.

c) Koncept i model države Crne Gore sa ulogom i funkcijama standardnim državi u doba globalizacije, sam po sebi, nije prepreka da se državni aparat Crne Gore smanjuje i smanji do nužne granice. On pruža širok prostor da se to učini.

Dakle, sam za sebe, koncept i model države ne može: (1) automatski *garantovati i obezbijediti* da kvantitet državnog mehanizma ne prelazi potrebni nužni nivo i (2) moguće je, a i obaveza je, da i država koja nije izgrađena po konceptu i modelu „mikrodržave”, već po modelu standardnom državama u doba globalizacije, postiže da njen državni mehanizam bude racionalan, po kvantitetu do granice nužno potrebnog. Brojne su države u svijetu koje nijesu izgrađene po konceptu i modelu „mikrodržave” koje imaju racionalni državni mehanizam. Skandinavske, na primjer, koje razvijeno regulišu okvir slobodnog tržišta i u maksimalno mogućoj mjeri postižu ostvarivanje socijalne pravde.

Nema sumnje da se koncept i model države Crne Gore, isto kao i koncept i model svake države, ima graditi i vajati i sa pozicije šta je dobro i za biznis, i za ekonomiju. Nalaže to činjenica da je biznis ključni činilac razvoja, a ne državni mehanizam. Kompleksnosti njene uloge, međutim, suprotni su jednostranost i izolovanost prilaza izgradnji države i njena izgradnja *isključivo* sa te pozicije. Prilaz izgradnji države i njena izgradnja moraju obuhvatiti zadovoljavanje ne samo ekonomskih nego i ekoloških, socijalnih, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih i drugih potreba. Cjelovitost aspekata života. Uključujući i njenu ulogu u stvaranju „društveno odgovornog preduzetništva”. Moraju biti *sa holističkim pristupom*, sa traženjem odgovora na pitanje: *Šta je najbolje za prosperitet društva kao cjeline?*