

ZAVRŠNI SAŽETAK*

Mijat Šuković**

I – DRŽAVA CRNA GORA SADA, STANJE I PROBLEMI

Djelovanje da država¹ Crna Gora bude demokratska, građanska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava, da se obezbjeđuju ostvarivanje i zaštita ljudskih prava, osigura sudijska nezavisnost, da rad svih pravosudnih organa bude efikasan i kvalitetan, da je odlikuju i druge vrijednosti, na većini područja rezultiralo je stanjem koje odlikuje više pozitivnog nego na početku ili u sredini decenije koja se završava ove godine. Dva razloga su naročito uticala da pozitivnog ne bude više – svega su četiri godine od obnove nezavisnosti Crne Gore i organizovano djelovanje političkih snaga, u Crnoj Gori i okruženju, usmjerenih da se ukine njen status samostalnosti i nezavisnosti, što, istorija i iskustvo kazuju, vodi raspravama u kojima ima više sukoba nego istinskog dijaloga, „višak presija u pravcu razgrađivanja i manjak u pravcu građena” (Janes Loung), što je prepreka ubrzanijem progresu.

Uprkos pozitivnim ostvarenjima, problema ima u predstojećoj izgradnji države Crne Gore, da bi ona bila moderna i da bi je odlikovale sve bitne civilizacijske vrijednosti, *mora se mnogo još raditi da:*

- u punijoj mjeri budu uspostavljeni bitni sadržaji građanske države, a da se politisnu elementi partijske države;
- postanu dominantni vladavina prava, puna jednakost svih građana u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda i jednaka zaštita svakome ljudskih prava i sloboda; da svako ispunjava dužnosti i da poštuje prava drugih;
- Crna Gora u stvarnosti postane demokratska, ekološka i država socijalne pravde;
- ostvarivanje vlasti u punoj mjeri bude na nivou standarda evropskog parlamentarizma;

* Tekst koji je dostavljen Autorskom timu Projekta za izradu sinteze svih 10 potprojekata.

** Akademik Mijat Šuković, CANU

¹ Predmet ovog potprojekta, za razliku od drugih protprojekata, je obrada države u značenju njene uloge, njenih funkcija, njenog oblika organizacije vlasti, njenih institucija, njihovih nadležnosti, odnosa između njih.

- 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 efikasni.

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

II – TEORIJSKA STANOVIŠTA O ULOZI I FUNKCIJAMA DRŽAVE U DOBA GLOBALIZACIJE

Globalizacija je uticala da se intenziviraju rasprave o ulozi i funkcijama države. I u Crnoj Gori otvorene su dileme o tome kakvu ulogu i koje funkcije država Crna Gora treba da ima u budućnosti. To nameće potrebu da se identifikuju sadašnja teorijska stanovišta u svijetu o ulozi i funkcijama države u doba globalizacije, kako bi se sa više pouzdanih znanja utvrdila vizija uloge i funkcija države Crne Gore u sada sagledivoj budućnosti, u narednim decenijama.

U protekloj deceniji tematika uloge i funkcija države u doba globalizacije širom svijeta obrađena je u brojnim političko-filozofskim, ekonomsko-filozofskim, političkoškim, pravnim i drugim djelima. Obradili su je filozofi, ekonomisti, pravnici, sociolozi, politikolozi, istoričari, državnici².

Iz sadržine djela sa tom tematikom proizilazi i utvrđuje se *nalaz*:

1) 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*. U narednim decenijama širiće se globalizacija i globalno tržište. Zakonomjerno će se uvećavati mogućnosti da individue u svjetskim razmjerama razvi-

² Među najuticajnijim autorima koji su u svojim djelima obradili označenu tematiku su: Entoni 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, čija su najvažnija djela i kod nas prevedena. Nalazi, ideje, pogledi i stanovišta u djelima ovih autora zauzimaju centralno mjesto u savremenoj duhovnosti o državi, njenoj ulozi i funkcijama. Njihova djela prevedena na naš jezik korišćena su za izradu monografske studije *Izgradnja i funkcionisanje države Crne Gore u narednim decenijama*, čiji je ovo sažetak.

jaju djelatnost i iskazuju kreacije. To će činiti nužnim izgrađivanje novog svjetskog poretka i stvaranje internacionalnih i nadnacionalnih institucija. Do sada se „globalizacija širila na sve druge oblasti”, a „nije obuhvatila u dovoljnoj mjeri solidarnost i područje humanizma”. Razvoj primorava da se „globalizacija proširi i na ta područja”, što nagovještava da globalizacija, po tom kriterijumu, ulazi u novu fazu.

2) Rezultiraće to smanjivanjem obima suvereniteta država i reduciranjem funkcija njihovih granica. „*Iako se umanjuje njihov suverenitet, države i dalje ostaju najznačajniji politički sistemi*”. „*Vlade i njihove aktivnosti imaju ključni značaj za našu političku budućnost*”. Globalni problemi u svjetskom društvu „*zahtijevaju visok stepen odgovornosti pojedinačnih država i njihovu rastuću odgovornost. 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 nestabilnosti³.

U istoj knjizi citira se i stanovište: „*Povjerenje u državu je ogroman ekonomski resurs. Jedan od najrelevantnijih*” (Kenet Eron). Pri tome, ne odvajaju se male od velikih država.

U nabranjanju argumenata za nužnost pojedinačnih država u doba globalizacije u više knjiga imenovanih autora, pisanim u posljednjoj deceniji, konstatuje se da „*brojni faktori, ekonomski i socijalni, čine neizbježnim i neotklonjivim ulogu i funkcije države i u eri globalizacije*”. Ističe se da će svaka država imati na svojoj teritoriji 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*”; 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*”, da obezbjeđuje „*sigurnost svojine i ugovornih obaveza*”.

Frensis Fukujama u svojem djelu *Građenje države*, u kome je sažeto prezentiran, u izvodima, svojevrsan pregled najbitnijih stanovišta o ulozi i funkcijama države u doba globalizacije iskazanih u svim najuticajnijim djelima pisanim posljednjih decenija, uključujući bitna stanovišta pisaca imenovanih u fusnoti broj dva, u kome se konstatuje da je djelo napisao oslanjajući se na utvrđene činjenice i koncepte u citiranim djelima i na činjenice utvrđene svojim izučavanjem, konstatuje: „*Brojni su razlozi protiv marginalizacije države*”. „*Politički slobodne i jake države*” jedna je od „*premise izgradnje svjetske zajednice, harmonične i stabilne*”. Uslov su za stabilnost i prosperitet globalizovane svjetske zajednice i rješavanja brojnih globalnih, a ne samo lokalnih problema. „*Država se ne može marginalizovati, ni u vremenu mirnog razvoja, ni u vremenu kriza*”. Neophodna je i zato što društvo do sada nije pronašlo neki drugi organizacioni oblik, drugi mehanizam, drugi subjekt, koji bi obavljao

³ Autori: Gabrijel A. Almond, G. Bingham Pael, JR, Rasel A. Dalton, Kore Strom, *Komparativna politika danas, svjetski pregled*, stranica 787. Izdanje na našem jeziku, Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica 2009, *Predgovor*, str. 35.

poslove i izvršavao ulogu koju ima država, niti ima indicija da pronalazak može biti na pomolu u sada sagledivoj budućnosti. „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 zavisi 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”⁴.

U knjizi *Savremena država*⁵ u uvodnom referatu, 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”.

U više djela sa ovom tematikom, u različitim formulacijama a u suštini jednako, konstatuje se da se pri formulisanju ocjena o ulozi i funkcijama države u doba globalizacije imaju u vidu i savremeni teorijski nalazi da države sve više prerastaju u javne službe, da vršenje vlasti nije više samo pravo nego i dužnost, da se vlast vrši „za sreću svih ljudi”, da su sve njene funkcije u suštini društvene, da sve manje ima odnosa

⁴ 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.

⁵ Knjiga *Savremena država* sadrži 12 referata izrađenih od članova tima koji je realizovao naučno-istraživački projekt pod naslovom *Protivrečnosti savremene države*, objavljениh nakon rasprave o referatima održane na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 23. decembra 2008. godine, Beograd, 2009, str. 250. Citirana rečenica je na str. 11.

podaništva prema državi, da je država, po tendenciji razvoja, sve više izraz integriteta svih u ideji traženja kvalitetnijeg života svih, da *sa svakim korakom napretka u demokratiji i demokratskoj kontroli vlasti, sve manje se vlast svodi „na vlastodržački aparat prinude”* (Hana Arent), a sve više, iako ne baš brzo, nastaje kao organizovani oblik djelovanja društva.

Globalizacija, dakle, neće rezultirati nestankom pojedinačnih država niti njihovih granica. Smanjiće obim njihovog suvereniteta i modifikovaće način vršenja pojedinih njenih funkcija. I u uslovima globalizacije države biće neophodna i značajna premissa funkcionisanja svjetske zajednice, na koju će se ona oslanjati. U sagledivoj budućnosti države će imati ulogu i obavezu da odgovaraju na izazove historijskog vremena i da na svojoj teritoriji rješavaju brojne društvene probleme. Veliku i značajnu ulogu imaju i za građane i za svjetsku zajednicu. Granice država će biti manje važne nego što su sada, ali one će postojati sa funkcijom da određuju granice jurisdikcije i odgovornosti pojedinih država, što je veoma važno i za svjetski poredak. Neće globalizacija demontirati i ukinuti dosadašnji obrazac pojedinačnih država i zamijeniti ga „individualnim obrascem svijeta”, po kome će uskoro svijet postati „zajednica stotina i stotina manjih zajednica organizovanih na način drugačiji od organizovanja sadašnjih država”.

3) Potrebna je i nužna, naravno, demokratska i racionalna država, sa profesionalno sposobnim aparatom da zakonito, efikasno, pravedno vrši sve funkcije immanentne državi u eri globalizacije, u kojoj se ljudi osjećaju slobodno, sigurno i dobro

4) U svim djelima govori se o državi kao takvoj bez obzira na veličinu. U već citiranoj knjizi *Komparativna politika danas, svjetski pregled* ističe se da se sve države u svijetu, male, veće i velike, u doba globalizacije „suočavaju sa jednim brojem istih izazova” i odgovornosti. Izazova koji od svake države zahtijevaju „sposobnost za podsticanje ekonomskog i društvenog razvoja... unapređivanje demokratije i građanskih sloboda ... izgradnju zajedničkog identiteta i osjećaja zajedništva građana...” U djelima svih imenovanih autora dominira stav: *životna moć i potencijalna snaga svake države, male i velike, mjere se po 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 zasniva na znanju i inovacijama ili njihovom zanemarivanju, po stvaralačkoj energiji koju aktivno ispoljava za vršenje funkcija immanentnih državi, po civilizacijskim vrlinama koje posjeduje i slično*. Time se iskazuje podrazumijevanje da veličina teritorije i broj stanovnika – iako su značajni – nemaju *presudan uticaj* na sistemsko određenje uloge i funkcija, nadležnosti, države i na njenu odgovornost. Da su sve države, bile male, veće ili velike, odgovorne da vode politike kojima na njihovim teritorijama obezbjeđuju rast ekonomije i rješavanje čitavog niza problema, od izgradnje infrastrukture, obrazovanja, stalnog poboljšavanja životnog standarda, do socijalne pravde.

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 lakše podnosili greške”. Lokalni slovenački list *Finance*, koji se bavi ekonomskim temama, pozivajući se i na Gilfasonovo sta-

novište, ukazuje da su „sposobnost za vođenje države”, „zakulisne igre, stanje duha, morala”, „previše rasipničke diobe (državnog) imetka”, uticajnije na neuspjehe razvoja, na krize, neuporedivo više od veličine zemlje same za sebe.

III – AMBIJENT I USLOVI U KOJIMA ĆE SE CRNA GORA IZGRAĐIVATI U NAREDNIM DECENIJAMA

Ambijent i uslove u kojima će se izgrađivati Crna Gora u sada sagledivoj budućnosti, u narednim decenijama, primarno određuju: njena odlučna i čvrsta djelima dokazana opredijeljenost za koncept i status države regija – balkanske, mediteranske i jugoistočno-evropske – i činjenica da će, u većem dijelu prve decenije vremena za koje se radi ova vizija ključnih pravaca razvoja, 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 će u narednom periodu poboljšavati uslove za kreiranje novih i smjelih ideja izgradnje i funkcionisanja Crne Gore. Otkloniće i napore u pravcu ukidanja samostalnosti i nezavisnosti države Crne Gore, što će olakšati progresivne prodore u razvoju građanske države i demokratije. Gledano sa druge strane, stvoriće nove obaveze Crnoj Gori da se osposobljava da ostvaruje svoju ne laku ulogu u njima.

Od posebnog značaja za utvrđenje kvaliteta ambijenta i uslova izgradnje države Crne Gore u narednim decenijama su principi utvrđeni u *Ugovoru o Evropskoj uniji*, koji je prvi dio *Lisabonskog ugovora*, njenog konstitutivnog i perspektivnog akta, kojima su utvrđeni društveno i političko biće Evropske unije u sada sagledivoj budućnosti. Među značajnim principima za viziju izgradnje države Crne Gore su:

1. Evropska unija „poštuje temeljne funkcije svake države”, „kulturnu i jezičku raznolikost i očuvanje kulturnog nasleđa”, „jednakost država članica, njihov nacionalni identitet, a „nadležnosti koje države nijesu prenijele na Uniju, države članice zadržavaju”; poštuje (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 „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”, da napredak u ekonomskom razvoju „prati uporedni napredak na drugim područjima” (čl. 3 i 4 Preambula).

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

U 37 protokola, 50 izjava svih članica EU potpisanih istog dana kada i *Lisabonski ugovor* i 15 izjava pojedinačnih država članica Evropske unije, nijedna država članica nije iskazala rezerve ni na jedno citirano utvrđenje.

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

a) EU nije super država i neće biti dok važi Lisabonski ugovor – vjerovatno je da će važiti duže. Dobrovoljno preuzete obaveze u okviru Unije sužavaće polje suvereniteta država njenih članica. Pod tim dejstvom i dejstvom globalizacije svijeta, modifikovaće se, u izvjesnom smislu, način vršenja njihovih funkcija, a tim putem u izvjesnom smislu i uloga država. Ali *neće nestati države. Postojeće i poštovaće se samostalnost države Crne Gore, kao i svake druge evropske države, članice EU i onih koje to ni jesu. Granice država će i dalje postojati kao oznake njihove odgovornosti i jurisdikcije.*

b) Nadležnost EU, dakle, zavisice od država članica, od njihovog konsenzusa, a ne od nje same. A načelo supsidijernosti i proporcionalnosti, čija sadržina i smisao su propisani odredbama u članu 5 *Lisabonskog ugovora*, a način njegove primjene *Protokolom broj 2 o primjeni načela supsidijernosti i proporcionalnosti*, imperativnom snagom nalaže EU: u procesima svog funkcionisanja dosljedno vršiti vlast u granicama od članica dodijeljenih joj nadležnosti; regulisati i rješavati ono što je za sve bolje i efikasnije; sve što države članice mogu uspješnije i efikasnije regulisati i rješavati, njima pripada da regulišu i rješavaju; da se „odluke donose na što otvoreniji način i na nivou što je moguće bliže građanima” (supsidijernost) (čl. 1) i da „sadržaj i oblik mjere koju preduzima Unija *ne smiju prelaziti ono što je prijeko potrebno za postizanje cilja Ugovora*” (proporcionalnost). Imperativno je propisano i da se u procesima donošenja svakog propisa ili drugog akta sa obavezujućom snagom „sprovodi opsežno savjetovanje” i utvrđuje da li se dosljedno poštuje princip supsidijernosti i proporcionalnosti, u okviru kog procesa se dva puta o tome izjašnjavaju parlamenti svih država članica. Garancije su to da EU ne može bez saglasnosti svake države članice smanjivati njihovu nadležnost.

c) *Socijalno-tržišni model privređivanja*, „*socijalno odgovorno preduzetništvo*”, izuzetno je važan princip. Garantuje obezbjeđivanje slobode preduzetništva, ekonomskih sloboda i slobodnog tržišta i činjenicu da je slobodno tržište ključni faktor razvoja, a ne država, a sa odrednicom da je tržište „socijalno” utvrđuje se tržište u funkciji napretka društva kao cjeline. To jest, postizanje ljudskih prava *svih*, a ne samo aktera biznisa. 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*”⁶.

IV – ULOGA I FUNKCIJE DRŽAVE CRNE GORE U NAREDNIM DECENIJAMA

Teorijska i filozofska znanja o ulozi i funkcijama države u globalizovanom svijetu, konstatovana u prethodnim poglavljima, zajedno sa spoznajom društvenog i političkog bića Evropske unije, poziciji države Crne Gore u svijetu i bližem okruženju i ukupnog stanja u njoj, opredjeljuju i *određuju*:

⁶ Entoni Gidens, *Evropa u globalnom dobu*, Clio, Beograd, 2009, str. 14 i 15, 17, 125 i 130.

a) *Uloga i funkcije države Crne Gore moraju se utvrditi sa stanovišta potreba i ciljeva integralnog ekonomskog i ukupnog socijalnog razvoja, a ne samo sa parcijalnog stanovišta, samo ekonomskog ili samo socijalnog.*

b) *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 istorijskog vremena, da strateški upravlja sveukupnim razvojem i preduzima mjere i aktivnosti da se postiže sveukupni napredak društva. Ta odgovornost njena obavezuje da 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, uključujući male (Luksemburg, Malta, Kipar itd.), i koje će imati one države koje se pripremaju da budu njene članice. Uslov je to da sa njima može legitimno i legalno ostvarivati saradnju u svim oblastima i saodlučivati u donošenju odluka u okviru Evropske unije i drugih zajednica država kada bude njihova članica. Mora imati ulogu i funkcije ni manje ni više od standardnih funkcija i standardne uloge drugih država. Ne, dakle, koncept i model ni makro ni mikrodržave.*

Rečeno uključuje da država Crna Gora u narednim decenijama ima *nadležnost da pravno reguliše okvir funkcionisanja slobodnog tržišnog privređivanja i da ima funkciju socijalne pravde.*

Utvrđenje da država Crna Gora u sada sagledivoj budućnosti ima ulogu i funkcije standardno imanentne svakoj državi u doba globalizacije *ne znači i ne podrazumijeva da obim i intenzitet vršenja svake od njih u Crnoj Gori moraju biti identični obimu i intenzitetu njihovog vršenja u drugim državama. Njihov obim i dinamiku moraju opredjeljivati političke, kulturne, mentalitetske, ekonomske i druge specifične osobnosti i potrebe Crne Gore, ukupna situacija u njoj u pojedinim vremenskim periodima, 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 se ograničava odgovorna sloboda pojedinaca ili poslovnih subjekata. Naprotiv, kada u ekonomskoj ili nekoj drugoj oblasti prijete 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.*

c) *Država Crna Gora, kao i svaka druga država, ne stvara i ne može stvarati bogatstvo. Svojim djelovanjem može stvarati 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 re-*

sursu znanja. U mjeri u kojoj to čini i postiže, ima pozitivan uticaj i na ekonomski rast i na socijalni razvoj, na integralni razvoj.

d) Konstatovano obavezuje stalno učvršćivanje nezavisnosti države Crne Gore, da bi se na toj vrijednosti gradile sve druge vrijednosti, da se ona osposobljava da ostvaruje svoju ulogu i svoje funkcije, te da sveukupnim svojim djelovanjem, usmjerenjem i podsticanjem, obezbjeđuje da se unutar nje postižu:

– 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”*⁷; 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, socijalna pravda;

– 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.

U djelu *Komparativna politika danas, svjetski pregled*, daju se argumenti zašto je neophodno i u eri globalizacije da država pravno reguliše okvir djelovanja slobodnog tržišta. Konstatuje se: ova vrsta „regulativne funkcije razvijena je u svim naprednim industrijskim društvima, suočenim sa složenim zahtjevima modernog doba”. „U razvijenim industrijskim zemljama Sjeverne Amerike, u Japanu i Zapadnoj Evropi, *regulacija je izuzetno povećana paralelno sa rastom industrijskih i postindustrijskih privreda*”... „Vlade vrše regulaciju iz više razloga”. Regulacijom, po zahtjevu doba, država „vrši distribuciju radi obezbjeđivanja zdravstvenih usluga, obrazo-

⁷ Pozitivne primjere u tom pravcu daju bitni djelovi sadržaja skandinavskog modela života i socijal-demokratske 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.

vanja, zaposlenosti”... „osigurava preraspodjelu od bogatih ka siromašnima” i „pomoć svojim građanima”⁸. ... „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.⁹

Sve su to razlozi zašto je nužno da država Crna Gora ima funkciju okvirnog pravnog regulisanja tržišta i cjeline finansijsko-berzanskog poslovanja. Ne mogu se bez toga efikasno sprečavati i otklanjati tržišni monopoli, druge devijacije i njihove „oštrice”, niti obezbjeđivati vladavina prava na području ekonomije i ekonomskog razvoja.

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*, socijalne sigurnosti, „socijalnog ulaganja” (Gidens), da ona bude jedno od bitnih konceptualnih *vrijednosnih* određenja karaktera države Crne Gore, njenog društvenog i državnog bića. Funkciju koja će državu Crnu Goru činiti i odlikovati kao državu *socijalne pravde*. *Kao i istina, pravda je temeljna vrijednost u životu jedne ljudske zajednice. Kao univerzalna vrijednost, rukovodna je ideja vrednovanja. Podrazumijeva „ispravnu ravnotežu u raspodjeli među sukobljenim zahtjevima” i „ne dopušta da gubitak nečije slobode može opravdati većim dobrom drugih ljudi” (Džon Rols). „Oduzimanje” koje se čini radi čovječnosti, humanizma, smanjenja socijalnih tenzija i nezadovoljstava i radi stabilnosti korisne i za onoga od koga se „oduzima”, svojevrsna je polisa i njegovog osiguranja. Čini se radi ostvarivanja svega garantovanog odredbama u članu 26 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i slobodama Ujedinjenih nacija. Sve to čini da je pravda, uključujući i socijalnu pravdu, nesumnjivo, veoma važno javno dobro. Zajedničko svima. Moralna i politička vrijednost i vrlina. Vrijednost je „vjenčana sa ljudskim dostojanstvom” (Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija*). Vrijednost oko koje se i organizuje zajednički život.*

Bolje je, stoga, intelektualna znanja, energije i kreacije usredsrediti na to da se postiže što kvalitetnija pravna regulativa države, da se nekvalitetni što je moguće brže otklanjaju, što podrazumijeva 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.

⁸ *Komparativna politika danas, svjetski pregled*, stranica 787; Autori: Gabrijel A. Almond, G. Bingham Pael, JR, Rasel A. Dalton, Kore Strom. Izdanje 2008, na našem jeziku, Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica 2009, str. 158.

⁹ *Ibid*, str. 163–165.

V – OSNOVNI PRINCIPI NA KOJIMA IZGRAĐIVATI DRŽAVU CRNU GORU U NAREDNIM DECENIJAMA

Teorijska i filozofska znanja o državi u doba globalizacije, iskustvo, sadašnji perspektivni tokovi i futuristički pogledi naučnika i filozofa o strateškim tokovima u sagledivoj budućnosti, kazuju da su *osnovni principi na kojima u sada sagledivoj budućnosti treba izgrađivati državu Crnu Goru*:

- Crna Gora je nezavisna i suverena država, republikanskog oblika, jedinstvena, sa razvijenom lokalnom samoupravom, bez organizaciono-institucionalnog obrazovanja regiona; teritorija njena je nedjeljiva i jedinstven je ekonomski prostor;

- država građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava;

- nosilac suverenosti građanin koji ima crnogorsko državljanstvo;

- građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika;

- osnovne vrijednosti u njoj treba da budu: sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, sa orijentacijom da prerasta u interkulturalnost, u sve veće prožimanje kultura na njenoj teritoriji, demokratija i vladavina prava;

- Crna Gora jemči i štiti ljudska prava i slobode, čiji sastavni dio su i manjinska prava; svakome se garantuju: lična sloboda, integritet, dostojanstvo, privatnost, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, izražavanja, okupljanja, udruživanja, obraćanja (peticije), štampe, preduzetništva, pravo na lokalnu samoupravu; sloboda preduzetništva i konkurencije; ljudska prava i slobode nepovredivi su; svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih;

- zabranjeni su izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti i svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu;

- svako je obavezan da se pridržava ustava i zakona;

- 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;

- vlast je ograničena ustavom i zakonom;

- parlamentarni sistem organizacije i ostvarivanja vlasti izgrađen je na načelu podjele vlasti;

- ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud;

- vojska i bezbjednosne službe su pod demokratskom i civilnom kontrolom;

- vjerske zajednice su odvojene od države;

- jamči se pravo na školovanje pod jednakim uslovima; osnovno školovanje je obavezno i besplatno; jamče se autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova, sloboda naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, objavljivanje naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaracima moralna i materijalna prava;

- dužnost države je da podstiče ravnomjerni razvoj svih njenih područja;

- moral i etika su osnovi poretka, kao i svakog civilizovanog poretka; princip: „Slobodno je sve što Ustavom i zakonom nije zabranjeno” u Ustavu Crne Gore zami-

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

Ciljevi:

- izgraditi državu sa racionalnim, profesionalno jakim i efikasnim aparatom;
- uspostaviti razvijeniju lokalnu samoupravu;
- osigurati punu dominaciju obje strukturne komponente *vladavine prava* – pravednog prava, koje se stvara harmonizacijom ljudskih prava i sloboda, društvenih potreba, vrijednosti i razvojnih ciljeva i dosljednu, za svakoga jednaku, primjenu;
- jakim pravnim i institucionalnim sistemom obezbjeđivati ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, a naročito prava na jednakost i nediskriminaciju;
- sistemski, institucionalno i radno-operativno uvećavati i učvršćivati, od starta i kontinuirano, svojstva građanske države, demokratske sadržaje u društvu i državi; razvijati i jačati ekološku svijest i zaštitu životne sredine, izgrađivati kulturno-ekološki obrazac ljudskog života i ekološku kulturu;
- otkloniti, u najkraćem roku, sve prepreke na nivou države i jedinica lokalne samouprave, koje nijesu nužne, a usporavaju brzo ostvarivanje prava na preduzetništvo; kontinuirano obezbjeđivati ostvarivanje ekonomskih sloboda, razvijati i učvrstiti sadržaje slobodnog tržišta; jače pravno podsticati i stimulisati društveno odgovorno preduzetništvo; stalno osiguravati 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; propisima o izdvajanju iz profita obezbjeđivati ravnotežu između zadovoljavanja opštedruštvenih potreba i neophodnosti proširene reprodukcije;
- sistemski učvrstiti izvršavanje principa da država obezbjeđuje ravnomjerni razvoj njenih područja.

Bitan uslov za ostvarivanje većine ovih ciljeva je – zakonskim i poslovnim odredjenjima, cjelinom političkog sistema, odlučno i bez odlaganja, pravno propisati čvrste prepreke da političke partije zadrže monopol u procesima odlučivanja o društvenim poslovima, da faktički preuzimaju pravo građana na suverenost, uz istovremeno pravno obezbjeđenje da političke partije imaju punu slobodu i mogućnost da ostvaruju svoju značajnu ulogu u organizovanju, informisanju i usmjeravanju građana da aktivno učestvuju u političkom i društvenom životu i u izbornim procesima, što je srž njihove uloge i njihovog mjesta u sistemu.

VI – 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. Nužno je zato identifikovati, na konkretan način, oblik organizacije vlasti i ključne pravce unapređivanja i modernizovanja najvažnijih institucija sistema njene vlasti – Skupštine Crne Gore, izvršne i upravne vlasti, Ustavnog suda, sudova, Državnog tužilaštva.

1. Parlamentarni sistem po mjeri potreba Crne Gore i izazova vremena

Teorija ne daje apsolutnu prednost, u svim prilikama i na svakom mjestu, ni parlamentarnom, ni predsjedničkom sistemu. 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, mentalitetskim i drugim okolnostima u njoj u datom vremenu.

Dominantne sociopolitičke, istorijske, kulturne i mentalitetske sadašnje okolnosti na tlu Crne Gore, uključujući nasljeđe balkanske i crnogorske autoritarne svjesti i naviknutost da se autoritarno upravlja državom, apologetsko-podanički svjetonazor velikog broja građana, koji usmjerava i opredjeljuje da metodama i putevima autoritarizma traže rješavanje svojih problema i zadovoljavanje svojih potreba i druge relevantne okolnosti, *opredjeljuju* da u Crnoj Gori u sagledivoj budućnosti, između predsjedničkog i parlamentarnog sistema organizacije vlasti, prednost ima 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, zašto više šansi daje predsjednički sistem.

pozicija Crne Gore određena njenom odlukom da bude članica Evropske unije, u kojoj dominiraju parlamentarni sistemi i životne prakse svojstvene njima¹⁰, 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-sistemska i operativno radno unapređuje i modernizuje. Operativno radno, a ne samo pravno-sistemska, zato što parlamentarni sistem, kao i svaki drugi oblik organizacije vlasti, 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, a ne primarno ono što su normativne odlike parlamentarnog sistema, prije svega, što je unutrašnji život njegovog središnjeg organa – zakonodavnog. Jer, kao i svaki sistem organizacije vlasti, i parlamentarni sistem ima ne malu *operacionu 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

¹⁰ 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.

pravno-sistemskeg i ukupnog regulisanja i da ima prostora i mogućnosti da se optimalnim pravnim regulisanjem, ustavnim, zakonskim i poslovničkim, 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-sistemske unapređivanje i radno operativno unapređivanje i modernizovanje funkcionisanja Skupštine Crne Gore i drugih konstituenata parlamentarnog sistema.

2. Donijeti, bez odlaganja, zakone o Skupštini i Vladi i modernije od sadašnjih zakone iz oblasti uprave

Što je prije moguće donijeti zakone o Skupštini i Vladi i modernije od postojećih zakone iz oblasti uprave. Usaglašeno u njima 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 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 njihove međusobne obaveze, prava i dužnosti, u zakonodavnim procesima i vršenju nadzora od Skupštine.

Utvrđiti novu paradigmu procesa donošenja zakona i drugih akata od strateškog karaktera i značaja za građane. Paradigmu koja će utvrđivati da se proces izrade zakona i drugih akata strateškog značaja odvija susretanjem i prožimanjem, „odozgo”, sa vrha države, i „odozdo”, putem aktivne participacije stručnih i naučnih subjekata, sindikata, profesionalnih i drugih udruženja, građana pojedinačno, svih kreativnih činilaca društva, paradigmu koja je vrijednosno i praktično saglasna sa modernim shvatanjima države i metoda njenog građenja. Ne podrazumijeva to pretjeranu difuznost procesa i da kvalitet zakona i drugih strateških akata i blagovremenost njihovog donošenja previše zavisi od učesća onih koji nijesu ustavno odgovorno za njihovu izradu i donošenje. Vrh državne strukture ima legitimitet, pravo i dužnost da prednjači i da ne podliježe presijama populizma ili politikanstva. Primjenom te paradigme zakonima utvrditi prava i obaveze Skupštine, Vlade i upravnih organa koji pripremaju zakonske nacрте da međusobno sarađuju u čitavom zakonodavnom procesu, od utvrđivanja potrebe da se donose neki zakon i polazišta za njegovu izradu, do njihovog usvajanja, a osigurati Skupštini da, putem svojih radnih tijela i stručnih službi, ima zakonodavnom organu odgovarajuću ulogu u programiranju prioriteta donošenja zakona, utvrđivanju u startu potrebe donošenja nekog zakona i izradi polazišnih ključnih zakonskih opredjeljenja. Obavezati organe koji pripremaju nacрте i predloge zakona i Skupštinu da naučnim i stručnim institucijama, udruženjima, društvima, sindikatima i drugim institucionalnim oblicima civilnog društva, građanima, u svim fazama zakonodavnog procesa neizostavno pružaju šansu, vremensku i drugu – putem internet prezentacije, sa unaprijeđenim funkcionalnostima, kreiranjem više potportala, i na druge načine – da svojim sugestijama i predlozima ostvaruju upliv na

konceptualno i sadržinsko oblikovanje zakona i drugih strateških akata. 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 zakonima iz oblasti uprave regulisati način obrazovanja i ukidanja ministarstava. Nužno je to zakonom regulisati zato što sadašnje ustavno utvrđenje da Vlada ima samo nadležnost da „donosi uredbе... za izvršavanje zakona” (čl. 100 tač. 3), a ne i za regulisanje odnosa koji zakonom nijesu uopšte uređeni, *isključuje legalitet* 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 sada nije ni ustavno, ni zakonski uređeno. Nije u skadu sa fundamentima podjele vlasti da se obaveze koje bitno utiču na položaj izvršne vlasti uređuju *Poslovníkom 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.

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. Ključno je zato što sve što se dešava u zakonodavnom organu, u Crnoj Gori što se dešava u njoj Skupštini, putem zakona i drugih akata koje donosi, prenosa rasprava u njoj, 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 modernizaciju djelovanja i ostvarivanje uloge Skupštine moguće je i nužno ostvariti promjenama u više pravaca. U cilju postizanja ustanovljenja i obezbjeđenja nove paradigme procesa donošenja zakona i drugih strateških akata, neophodno je:

1) *Bez odlaganja* kreirati i donijeti, a u narednim decenijama sve većem stepenu usavršavati izborni sistem pravcem da se:

– biračima pravno stvore uslovi da se u većoj mjeri od sadašnjeg, prilikom izbora poslanika, opredjeljuju prema ličnim referencama kandidata, njihovim sposobnostima da uspješno i pravedno obavljaju zadatke predstavnika naroda i njihovoj ličnoj ljudskoj čestitosti, da birači „glasaju i za ličnosti, a ne samo za partiju”;

– uspostavi i obezbijedi čvršća veza *narodnih*¹¹ poslanika i birača; da se ukinе pravo rukovodstava političkih partija da odlučuju o mandatima mimo redoslje-

¹¹ Izostavljanje i zanemarivanje odrednice narodni poslanik i narodni odbornik u pravnim propisima nije samo formalno pitanje. Olakšava to održavanje shvatanja o povezanosti poslanika i odbornika jedino sa političkom partijom na čiji predlog su izabrani. Pravno

da na izbornim listama; izričito utvrdi da je protivzakonito unaprijed davanje blanko ostavki od strane kandidata; izričito utvrdi da je poslanik dužan izražavati i zastupati interese naroda cijele Crne Gore, a ne nadređivati im bilo čije parcijalne interese. Sve to je veoma važno da se otkloni dosadašnje vidljivo predominantno radno ispoljavanje poslanika kao predstavnika političkih partija u Skupštini Crne Gore i njeno ispoljavanje kao tribine za promovisanje partijskih dnevno-političkih akcionih opredjeljenja, sa netrpeljivim iskazima, bez poštovanja standarda političke kulture i etike, a ne kao istinski predstavništva naroda, u značenju populusa, kao državotvornog organa kome je povjerena zakonodavna funkcija, tribine sa koje se unose zbrka i zbunjenost u javnost;

– ustanovi obaveza vršenja pravno vrlo relevantne radnje – da Skupština vrši verifikaciju mandata poslanika; uprkos opterećenosti Skupštine protivrječnim partijskim pogledima, interesima i potrebama, što je čini nepovoljnom da u njenoj nadležnosti bude ta verifikacija, suština sistema i brojna teorijska stanovišta upućuju da se sistemski propiše da označenu verifikaciju ona vrši na osnovu dokumentacije dobijene od nadležne izborne komisije;

– odvoji zakon za izbor *narodnih* odbornika od zakona za izbor narodnih poslanika; ustanoviti izbor odbornika koji će obezbijediti da se oni *primarno* biraju po referancama i ličnosti kandidata i obavezati ih na čvršće komunikacije sa građanima. Njime propisati i evropski standard – da stanovnici koji stalno borave na teritoriji jedinice lokalne samouprave, a nijesu crnogorski državljani, imaju pravo glasa na izborima za organe vlasti u jedinici osnosne lokalne samouprave.

2) 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 on nedovoljno moćan. Iz istih razloga, tim zakonom utvrditi, usaglašeno 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 naležnosti da vrši nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama (čl. 82 tač. 10); pravno obezbijediti da se u sveukupnim odnosima Skupštine i svih segmenata izvršne vlasti, *dosljedno poštuje 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 vlasti je samostalna i pod političkom kontrolom i nadzorom Skupštine samo u granicama utvrđenim ustavom i saglasno načelu podjele vlasti. Prelazak ustavno utvrđe-*

utvrđenje orednice 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.

ne granice vodi miješanju odgovornosti izvršne i zakonodavne grane vlasti, što bi bilo nesaglasno sa parlamentarnim sistemom i načelom podjele vlasti. Time se stvaraju uslovi da izvršna vlast dobija 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 precizirati postupak ostvarivanja instituta interpelacije i glasanja o povjerenju. U tom okviru provjeriti da li je saglasno principu podjele vlasti i na njemu zasnovanih prava, dužnosti i odgovornosti, utvrđenim ustavnim pravima predlagača zakona i drugih akata poslovničko rješenje koje utvrđuje da o „pedlozima rješenja” podnesenim od izvršne grane vlasti 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 grane vlasti (čl. 73 Poslovnika), čiji predstavnici imaju ustavno pravo i dužnost da daju informacije i stručna mišljenja sa statusom ravnopravnog učešća u raspravi o predlogu (bez prava u odlučivanju), a ne status saslušanog.

3) 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.

4) Principi parlamentarnog sistema obavezuju da se uloga poslaničkih klubova u radu Skupštine utvrdi tako da budu *dominantno* u funkciji vršenja zadataka Skupštine kao zakonodavnog organa države, a ne kako je utvrđena u važećem *Poslovniku 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. Preispitati i *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 natpravnu snagu, uključujući poslovničku i čak nadustavnu. Gdje to postoji, nema i ne može biti vladavine prava.

5) Saglasno Zakonu o Skupštini, *Poslovníkom* urediti 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 nacрта 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. Osigurati im uslove za stručnu i ekspertsku, prostornu, finansijsku i administrativno-tehničku podršku.

6) Poslovníkom omogućiti i podsticati obrazovanje u Skupštini *ad hoc* radnih tijela narodnih poslanika (grupa poslanika ili sa nekim drugim nazivom) po kriterijumima ličnog opredjeljenja, zasnovanog na zajedničkim interesima i potrebama, 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. Poslanika iz iste opštine, iz sjevernog ili drugog područja, koji rade u obrazovanju, kulturi ili zdravstvu; poslanika ženskog pola, itd. Iskustvo u drugim državama, teorijski obrađeno, kazuje da to može značajno doprinosti kvalitetu rada zakonodavnog organa.

7) Značajno osnažiti stručno-ekspertski kapacitet 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.

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

9) Sadašnja pridruženost 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 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 da stupanjem u članstvo Evropske unije bude osposobljena da sudjeluje u razmatranju i oblikovanju akata iz nadležnosti Evropskog parlamenta.

10) Zakonom o Skupštini, a prilikom prve inovacije ustava i ustavom, propisati da je polaganje zakletve na sjednici Skupštine uslov za stupanje na dužnost poslanika. Razloži za to su isti kao i za *vršioce svih drugih grana vlasti* – Predsjednika Crne Gore, *koga takođe biraju građani tajnim glasanjem*, predsjednika i članove Vlade, predsjednika i sudija Ustavnog suda, svih sudija, državnih tužilaca i njihovih zamjenika. Nema nijedan valjan razlog koji bi nalagao ili opravdavao da se od tog pravila *izuzimaju* poslanici 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.

11) Svestrano izučiti, ne samo sa stanovišta potreba Skupštine već i sa stanovišta nužnosti integralnosti budžeta, mogućnosti da Skupština, u perspektivi, samostalno utvrđuje svoj budžet.

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 inovacije 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, položaj građana i drugih subjekata u njoj, vladavina prava, ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda, stepen demokratizacije društva u cjelini.

To čini jedan od ključnih izazova i zadataka izgradnje države Crne Gore u narednim decenijama. Njenim 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 odgovorna za zakonitost i kvalitet rada. I da se ona kvalitetno uključuje u „Evropski upravni prostor”.

U tom cilju:

1) modernizovati ukupnu zakonsku regulativu o upravi, o njenoj organizaciji, službenicima, upravnim postupcima, 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”, sa smjerom *da se novom zakonskom regulativom:*

a) uspostavi u realnosti javna prava kao *javna služba u funkciji građana i drugih subjekata, afirmiše princip „građanin u prvi plan” i njegov „partnerski odnos sa upravom”, a ne da opstoji javna uprava koja bi djelovala sa pozicije aparata vlasti i vladanja; potpunije i preciznije zakonski utvrdi položaj, profesionalni integritet i potpuna 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) odstrani iz pravnog sistema suvišna i pretjerana zakonska i podzakonska regulativa;

c) obezbijedi značajniji prenos upravnih nadležnosti ili povjeravanje vršenja upravnih poslova na niže systemske 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, transparentnost pro-

cedura; propiše čvrst pravni okvir i kriterijume 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 stručnom radnom mjestu, dosljednom primjenom zakona, čestitosti, prilikom prijema kadrova za rad na stručnim poslovima u upravi i javnim službama; to je *conditio sine qua non* modernizacije uprave; zakonima utvrditi da je protivustavno i protivzakonito povjeravanje vršenja stručnih poslova 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 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 i napredovanja; otkloniti suviše „strog hierarhiju” u radu i odnosima među uposlenim; omogućiti laku pokretljivost u sveukupnoj upravnoj strukturi; sve konstatovano funkcionalizovati i tako da jača motivacije i podsticaje da se u organima uprave uspješnije otpravljaju i činjenično dokazuju i otklanjaju korupcija i protekcija.

2) Bez odlaganja otvoriti i intenzivno ostvarivati proces racionalizacije postojeće pretjerano razdužene 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 uposlenih nego i miješanjem i preklapanjem nadležnosti, slabljenjem kontrole i odgovornosti.

U okviru tog procesa preispitati djelotvornost i opravdanost daljeg postojanja više agencija u sistemu upravne strukture, njihove nadležnosti i implikacije na sistem u cjelini. Preispitivanje izvršiti sa aspekta činjenice da su osnovane sa motivacijom i ciljem da vrše određene stručne poslove, a propisima o njihovoj nadležnosti ovlaštene su da donose propise kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, a njihov fluidni sistemski položaj omogućava im da propise o tome oblikuju *parcijalnim pristupom, bez sagledavanja cjeline sistema i donose osamostaljeno, gotovo i nezavisno*. Povezano sa tim i sa aspekta *integralnosti zakonodavne nadležnosti* Skupštine Crne Gore, jer je osnivanjem agencija *izuzet* značajan dio njene standardne zakonodavne nadležnosti i *prenijet* u nadležnost agencija.

3) Bez odlaganja započeti i kontinuirano širiti u javnoj upravi u cjelini, kompatibilno sa drugim državnim organima, u maksimalno mogućoj mjeri upotrebu i optimalno korišćenje modernih informaciono-komunikacionih tehnologija. Time obezbjeđivati otvorenost rada i efikasniji rad uprave, građanima i drugim subjektima lakše i brže dobijanje informacija, lakše i bolje komuniciranje sa upravom, uvid zainteresovanih u upravna 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) 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.

5. Obezbeđivati 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 su za punu zaštitu ljudskih prava i sloboda, jednakost i nediskriminaciju, pravnu sigurnost građana i poslovnih subjekata, vladavinu prava, uspostavljanje, razvoj i zaštitu građanske države i demokratije. Bez svega toga mnogo neće vrijedjeti ni najkvalitetniji zakoni.

Učinjeno je znatno da se to postiže u praksi. Ostvareni su ne mali pozitivni pomaci i rezultati. Više u ekspeditivnosti nego u kvalitetu. Problema, međutim, ima još. Postavljeni cilj nije postignut. Još ne preovladava narodno 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 nameću potrebu za sljedećim:

a) U cilju daljeg jačanja i učvršćivanja nezavisnosti sudija i sudova, *ključne vrijednosti sudskog sistema*, da se promijene tri važeća *ustavna utvrđenja*. To su utvrđenja: 1) strukture Sudskog savjeta, 2) načina predlaganja i biranja predsjednika Vrhovnog suda i 3) imuniteta sudija. Da se nađu rješenja, za šta ima mogućnosti, 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 time i na nezavisnost sudija. Okolnosti pod kojima sudije 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. To je uslov obezbjeđivanja zakonitosti sudskih procesa i odluka, jednakosti građana pred sudom i *nediskriminacije* u sudskim postupcima i odlukama – dva prava koja se po kriterijuma 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 promašaje 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 i ako su maksimalno moguće pravne garancije nezavisnosti. Budući da se označene metode i postupci ne mogu, u pravilu, zakonski formulirati, 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 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 i postojalo 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, time i poboljšavanja uslova za efikasniji njihov rad, i radi demokratizacije odnosa u društvu, više nego do sada, afirmirati 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 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 sa pravom sudske vlasti da samostalno utvrđuje sudski budžet.

g) Podizanjem kvaliteta sveukupnog sudskog rada, preduzimanjem 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.

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 njegova uloga traži i nalaže da Državno tužilaštvo 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, utvrditi da Tužilački savjet bira i razrješava državne tužioce. To bi ojačalo samostalnu poziciju Državnog tužilaštva. Primjereno je to ustavnoj obavezi državnih tužilaca da funkciju vrše bez upliva politike. Snažni razlozi postoje, uprkos činjenici da su sudije nezavisni a tužiocima ne, da se za izbor i razrješavanja državnih tužilaca usvoji isti princip kao i za sudije.

Državnim tužiocima i njihovim zamjenicima ustavno 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 nova funkcija njegova.

7. Dograditi ustavna određenja o Ustavnom sudu

U budućoj izgradnji države Crne Gore neophodno je dograditi u važećem Ustavu bitno deficitarna određenja o Ustavnom sudu. To nalaže njegova izuzetno značajna uloga u sistemu vlasti i njegova *sui generis* priroda u odnosu na sve tri grane vlasti, koja se sastoji u njegovoj nadležnosti da utvrđuje, sa obavezujućom snagom *erga omnes* (prema svima, pa i zakonodavnom organu) šta „zakon i pravni propis druge vrste ne može da bude”, čime štiti ljudska prava i slobode, uključujući i manjinska

prava, zagarantovane važećim Ustavom, bitno doprinosi obezbjeđivanju vladavine prava i drugih vrijednosti, djelotvorno utiče da Skupština i drugi donosioci normativnih akata dosljednije, sa naglašenim oprezom, tumače i ostvaruju ustavna utvrđenja. Presudno je to za sigurnost građana, zaštitu njihovih prava, koherentnost i stabilnost pravnog poretka. Nezaobilazan je instrument da se politički sporovi prije nego što se 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 sve-moćan, 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 ustavnim određenjem o Ustavnom sudu.

a) *Ustavno* utvrditi da je Ustavni sud „samostalan i nezavisan”. Za organ koji odlučuje o ustavnosti sistemski nije odgovarajuće i nije dovoljno samo zakonsko utvrđenje sa tom sadržinom. Zakoni su podložni lakšim izmjenama, naročito u uslovima čestog mijenjanja sastava i čudi skupštinskih većina, Zakonsko utvrđivanje nezavisnosti nije isto što i ustavno, isto kao što zakon nije isto što i ustav. To nosi sa sobom nesigurnost i neizvjesnost.

b) Teorijska znanja, suština cjeline sistema, iskustvo i ustavno utvrđenje da je „građanin nosilac suverenosti” nalažu i da Ustavni sud ne odlučuje samo o ustavnosti zakona i drugih propisa već da se njegova nadležnost ustavno proširi da odlučuje i: (1) o ustavnosti (ne i cjelishodnosti) svih opštih akata koje donose vrhovni državni organi čija sadržina ima značaj za položaj građana ili za status države, i (2) o saglasnosti sa ustavom, njegovim osnovnim načelima i ustavnim utvrđenjem da je građanin nosilac suverenosti, postupka donošenja zakona ili drugog opšteg akta vrhovne vlasti čija je sadržina od značaja za položaj i prava građana ili za status države. Nauka utvrđuje da se, u pravilu, ne donose „za narod dobri zakoni”, pravedno pravo i dobre druge strateške odluke, bez pružanja mogućnosti građanima, naučnim i stručnim ustanovama udruženjima i drugim oblicima organizovanja građana, da se izjasne o sadržini njihovih nacрта i predloga i utiču na njihovo konceptualno i sadržinsko oblikovanje.

c) 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 ustavno *cjelovito uredi kao ustavno-pravni institut*. Nije tome sistemski primjereno niti je 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”, kako je sada u Ustavu (čl. 149 tač. 3). Time je samo utvrđena jedna od funkcija Ustavnog suda, a nije ustavna žalba uređena kao ustavno-pravni institut. 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, to nosi nemali rizik.

d) Utvrditi kakvo je dejstvo odluka Ustavnog suda na pojedinačne akte donesene primjenom odredbi zakona ili drugog propisa za koji je Ustavni sud utvrdio da je nesaglasan sa ustavom ili potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom.

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 organizacije i zajedno pravni fakulteti 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 osjetljivi. Njihove nadležnosti zahtijevaju i nalažu da se odnosi između njih 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 afirmiše 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.

VII – OBRAZOVATI INSTITUCIJU KOJA ĆE NAUČNIM METODAMA KONTINUIRANO IZUČAVATI TEMATIKU IZGRADNJE DRŽAVE CRNE GORE

Veoma je složeno i zahtjevno izgrađivati državu. U prethodno citiranim naučnim djelima utvrđuje se da „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”. Kreativnih razmišljanja i znanja, a ne samo reproduktivnih.

Obavezuje to da se izgradnji države Crne Gore *ne* pristupa *partikularno*, sa *sužavanjem* tematskog polja samo na polje pojedinih segmenata državnog mehanizma, bez kvalitetnih istraživanja i analiza cjeline sistema i cjeline društvenih odnosa – jer to vodi, u pravilu, promašajima u koncepciji i sadržini rješenja – nego sa *holističkim pristupom*, sa načelom totaliteta; sa 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; sa traženjem rješenja koja će skladno odgovarati jačanju ovdje označenih određenja države i u kontekstu evropskog konstitucionalizma.

To upućuje na potrebu stvaranja timova kreativne naučne i stručne pameti da istraživački i naučnim metodama i sa holističkim pristupom utvrđuju polazišta i pravce unapređivanja i modernizovanja cjeline sistema države, pojedinih grana vlasti ili pojedinih institucija i predlažu odgovarajuća rješenja.

Najbolji put da se to postigne je – obrazovanje odgovarajuće institucije (posebnog instituta, zavoda, centra i slično), u kojoj bi bilo uposleno samo nekoliko eksperata konstitucionalista – ne samo pravnik nego i eksperata iz drugih struka, eko-

nomista i sociologa. Tim koji bi koristio šanse koje donosi budući razvoj za smjele i hrabre ideje.

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. Materijalni izdaci za to bili bi daleko manji od šteta koje bi nastajale usljed promašaja, bez postojanja takve institucije, u izgradnji države ili propuštanja da se blagovremeno čine njene modernizacije.