

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/338950148>

# Studija – Izborni sistem u Crnoj Gori – Odrzivi mehanizmi predstavljenosti manjina u crnogorskom parlamentu

Book · January 2020

CITATIONS

0

READS

7

1 author:



Zlatko Jovan Vujovic

University of Montenegro

19 PUBLICATIONS 12 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Fakultet političkih znanosti, Zagreb [View project](#)

## STUDIJA PRAKTIČNE JAVNE POLITIKE

# ODRŽIVI INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA POBOLJŠANJE PREDSTAVLJENOSTI MANJINA U CRNOGORSKOM PARLAMENTU

Studija je dio projekta „Poboljšanje predstavljenosti manjina u nacionalnom Parlamentu“.  
Projekat je podržan od strane Evropskog fonda za Balkan

**European Fund for the Balkans**  
*Bringing the Western Balkans closer to the European Union*

# Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom Parlamentu

## **Autori:**

*mr Zlatko Vujović*

*mr Nikoleta Tomović*

Projekat je podržan od strane Evropskog fonda za Balkan

**European Fund for the Balkans**

*Bringing the Western Balkans closer to the European Union*

***Nalazi i stavovi iznijeti u ovoj studiji ne moraju predstavljati stavove donatora.***

## Sadržaj:

### 1. Uvod

1.1 Politički kontekst.....	6
-----------------------------	---

### 2. Analiza postojećeg stanja.....12

2.1. Analiza pravnog i institucionalnog okvira - osnovni elementi izbornog sistema u Crnoj Gori.....	12
2.1.1. Izborni obrazac – metod raspodjele mandata.....	13
2.1.1.1. Stabilna većina i fragmentisani parlament.....	14
2.1.2. Broj i veličina izbornih jedinica.....	16
2.1.3. Način glasanja – tip izborne liste.....	17
2.1.4. Sadašnji model predstavljenosti manjina i efekti njegove upotrebe.....	18

### 3. Komparativna iskustva predstavljanja manjina.....18

3.1 Međunarodne preporuke za predstavljanje manjina .....	18
3.2 Modeli predstavljanja manjina.....	21
3.3 Iskustva zemalja Zapadnog Balkana u predstavljanju manjina.....	22

### 4. Scenariji mogućeg rješavanja pitanja adekvatne predstavljenosti manjina.....25

4.1 Osnovne tačke sporenja u izmjeni izbornog zakona.....	25
4.1.1. Prijedlozi zakona nastali iz rada skupštinske radne grupe – prijedlog poslanika vladajuće vs. prijedloga poslanika opozicionih partija .....	27
4.1.1.1. Prijedlog vladajuće većine – DPS, SDP.....	27
4.1.2. Prijedlog opozicionih partija – SNP, NOVA i PzP.....	29
4.1.3. Prijedlog izmjena u okviru uvođenja mješovitog sistema proporcionalnog člana, CEMI Model 1.....	30
4.1.4. Prijedlog izmjena u okviru postojećeg sistema partijskih lista, CEMI Model 2.....	33

### 5. Obrazloženje izbora odabranog scenarija, CEMI Model 2 i prijedlog mjera za njegovu primjenu.....33

5.1 Demokratski deficit.....	34
5.2 Priroda poslaničkog mandata.....	34
5.3 Visoka fragmentisanost parlamenta.....	35
5.4 Predstavljenost žena.....	35

### 6. Zaključak.....37

### Bibliografija.....41

### O Centru za monitoring.....42

### Biografija autora.....43



## 1. UVOD

Pitanje normativnog regulisanja i praktičnog ostvarivanja prava nacionalnih manjina, predstavlja jedno od ključnih kriterijuma za ocjenjivanje stepena demokratizacije društva, i uslov za integrisanje zemlje u evropske i evroatlantske strukture. Suština zaštite pripadnika nacionalnih manjina je nediskriminacija, jednakost, kao i definisanje niza principa kojima se garantuje očuvanje njihovog nacionalnog, vjerskog, kulturnog i jezičkog identiteta.

U skladu sa naporima međunarodne zajednice da se cjelokupna oblast ljudskih prava stavi pod svojevrsan nadzor međunarodne zajednice, kao i određenih međunarodnih organizacija, danas je položaj i zaštita nacionalnih manjina izvan isključive nadležnosti država. Naime, sve više primat imaju međunarodnopravne i političke obaveze država, dok se oblast ljudskih prava, pa samim i tim i prava nacionalnih manjina sve više nalaze u nadležnosti međunarodnih organizacija kao što su Evropska unija, Savjet Evrope i Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. Mnoge zemlje danas poštuju međunarodne standarde u ovoj oblasti, što je posebno izraženo kod zemalja koje pretenduju da postanu punopravne članice međunarodnih organizacija. U tom smislu, mnoge organizacije, poput Savjeta Evrope, OEBS-a, pa čak i NATO-a koji u posljednje dvije decenije prerasta u sve više političku organizaciju, među neophodnim uslovima svog punopravnog članstva u prvi red svrstavaju poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Sa druge strane, rad i djelotvornost Visokog komesara za nacionalne manjine Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, kao i primjenjivanje odredbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, kao i Kopenhaških kriterijuma za prijem novih zemalja članica u Evropsku uniju, umnogome su doprinijeli unapređenju manjinskih prava.

Pitanje usklađivanja izbornog zakonovastva sa Ustavom, u pogledu uvođenja institucionalnih mehanizama za predstavljenost manjina u crnogorski pravni okvir otvorilo je niz dilema: (1) da li treba sveobuhvatno reformisati izborni sistem ili samo korektivno djelovati u okviru postojećeg; (2) da li treba osigurati mjesta za manjinske predstavnike ili partije sa manjinskim predznakom; (3) da li treba unaprijedi i dio zakonskog okvira koji je bio predmet kritika međunarodnih organizacija ili se držati isključivo traženja modela za obezbjeđenje mehanizama za zastupljenost manjinskih zajednica; (4) da li treba donijeti novi izborni zakon ili amandanski djelovati na postojeći; (5) da li treba ulaziti u promjenu ustavnih uslova za sticanje biračkog prava; (6) da li treba posebnim zakonom tretirati izbore za nacionalni i lokalne parlamente; Nemogućnost nalaženja široke saglasnosti oko ovih pitanja značajno su umanjili šanse za uspješno okončavanje procesa usaglašavanja ovog procesa.

Ova studija ima za cilj da analizira postojeće modele koji su predloženi, kao i da predloži načine za uvođenje institucionalnih mehanizama za adekvatnu predstavljenost manjina u nacionalnom parlamentu, ali polazeći od jasno definisanih stavova u odnosu na navedene dileme:

(1) postojeći sistem treba korigovati na način da se sveobuhvatno otklone nedostaci postojećeg. Bez obzira da li bi se i dalje radilo o sistemu partijskih lista, koji se sad koristi, ili uvođenju nekog drugog, obim promjena bi bio takav da možemo reći da bilo riječ o izmjeni izbornog sistema.

(2) Izborne promjene treba da omoguće efektivne institucionalne mehanizme za predstavljenost manjina, a nikako uvođenje zakonskih mehanizama za garantovanje mandata partijama koje se opredjeljuju da predstavljaju manjine. Garantovanje mandata manjinskim partijama, a ne manjinama bi narušilo jedan od osnovnih uslova da su izbori demokratski – kompetitivnost.

(3) Prilika koja je pred donosiocima odluka treba da bude iskorišćena da se postojeći pravni okvir unaprijedi na bazi preporuka međunarodnih i domaćih organizacija, a koje bi vodile usaglašenosti postojećeg pravnog okvira sa međunarodnim standardima i dobrom praksom.

(4) Obim dosadašnjeg amandmanskog djelovanja, kao obim predloženog amandmanskog djelovanja vladajućih i opozicionih partija je toliko velik da ugrožava kvalitetno sagledavanje zakonskog teksta i stvara prostor za nejasnoće i postojanje kontradiktornih normi, kako je to slučaj i u važećem zakonskom tekstu.

(5) Promjene Ustava, uvođenjem odredbi koje ne predstavljaju primjer dobre prakse, a mogu ugroziti političku stabilnost, nijesu dobrodošle. Biračko pravo treba da bude regulisano u skladu sa dominirajućom dobrom praksom.

(6) Potrebno je donijeti dva zakonska teksta koja tretiraju pitanje izbornog sistema, čime bi bilo omogućeno različito tretiranje nacionalnih i lokalnih izbora.

U skladu sa gore navedenim stavovima ova studija tretira pitanje unapređenja izbornog okvira za održavanje nacionalnih, a ne i lokalnih izbora.

Studija se sastoji od 6 poglavlja u kojima su tretirani različiti aspekti ovog problema, posljedice koje proizvodi, a takođe i koji su mogući scenariji rješavanja. Od strane političkih aktera potekla su dva scenarija rješavanja ovog problema, koji predmet analize, a takođe studija obuhvata i dva scenarija koja je razvio tim Centra za monitoring, a koji su predmet dužeg istraživanja.

## 1.1. Politički kontekst

Od kraja Drugog svjetskog rata pa sve do početka devedesetih godina prošlog vijeka, shodno tadašnjem socijalističkom uređenju bivše države u kojem je vladao jednopartijski sistem Komunističke partije Jugoslavije, koncept manjinskih prava je bio sveden na partijski monopol u donošenju svih političkih odluka, pri čemu je „bratstvo i jedinstvo“ prednjačilo u odnosu na prava koja su se ostvarivala. Uvođenjem višepartijskog sistema<sup>1</sup> stvorena je dobra osnova za zaštitu manjinskih prava. U Crnoj Gori je višepartizam uveden usvajanjem Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika i Zakona o izboru predsjednika i članova Predsjedništva Socijalističke Republike Crne Gore 28. septembra i 3. oktobra 1990. godine.<sup>2</sup> Istovremeno je Skupština usvojila i Odluku o imenovanju članova Republičke izborne komisije u čiji su sastav ušli predstavnici više stranaka i političkih udruženja. Politički pluralizam u Crnoj Gori biće definitivno uveden 9. decembra 1990. godine kada su i održani izbori, pri čemu je uoči izbora bilo registrovano 18 političkih organizacija. Usvajanje Ustava 1992. godine bilo je značajno sa stanovišta stvaranja dobre osnove za zaštitu manjinskih prava. Posebnom normom bila je garantovana primjena međunarodnih standarda u ostvarivanju manjinskih prava, međutim nije bila dodatno razrađena u tadašnjem crnogorskom zakonodavstvu. Shodno društveno političkom kontekstu tog perioda, bilo je veoma teško da se realizuje ovakav normativni okvir u praksi.

Sa druge strane, u godinama stvaranja višepartijskog sistema, pripadnici manjina u Crnoj Gori bili su različito opredjeljeni. Dok su oni koji su bili angažovani u prethodnom sistemu ostali u partijama koje su proizašle iz različitih omladinskih organizacija tadašnje Komunističke partije, ostali su se pridružili novoosnovanim partijama sa naglašenim nacionalnim predznakom.

U periodu raspada SFRJ na teritoriji Crne Gore našle su se etničke manjine Albanci i Romi, kao i Hrvati i Muslimani/Bošnjaci, koji su u bivšoj državi bili konstitutivni narodi. Oni su, u cilju poboljšanja svog položaja, formirali Stranku demokratske akcije koja je bila parlamentar-

---

<sup>1</sup> Nakon kraha socijalističkog bloka, sve republike SFRJ su usvojile izborne zakone kojim je uveden višepartizam i to: Slovenija je 27. decembra 1989. godine usvojila Zakon o višestranačkim izborima, Hrvatska 15. februara 1990. godine Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, Makedonija 21. septembra 1990. godine izborni zakon, Bosna i Hercegovina 31. juna 1990. godine i Srbija 28. septembra 1990. godine.

<sup>2</sup> „Sl. List SR CG“ br.36/90

na stranka. Međutim, rad stranke je bio otežan tokom Miloševićeve vladavine, zbog čega će se u drugoj polovini posljednje decenije prošlog vijeka članstvo ove partije u velikoj mjeri smanjiti, i nastati više manjih partija bez zapaženog političkog uticaja.<sup>3</sup> Sa druge strane, albanska manjinska zajednica je formirala Demokratski savez u Crnoj Gori, iz kojeg će nastati Demokratska unija Albanaca, a kasnije i više manjih partija čime se biračko tijelo albanske manjinske nacionalne zajednice politički podijelilo. Albanska manjina je ipak posjedovala veoma značajne pozicije u mnogim građanskim partijama, od kojih se posebno ističe njihova participacija u nekadašnjem Liberalnom savezu Crne Gore. Hrvatska manjinska zajednica je tokom devedesetih godina u svojim redovima brojala mnoge pripadnike koji su podržavali projekat nezavisne države, dok je ujedno znatan broj njihovih pripadnika bio u Socijaldemokratskoj partiji. Današnja Hrvatska građanska inicijativa će biti osnovana 2002. godine.

Od 1998. godine u vlasti su učestvovala manjinske partije DUA, SDA i DS i ovaj period se uzima kao značajna prekretnica za stvaranje koalicija sa većinskim partijama, pa samim tim i za promjenu odnosa moći između manjinskih i ostalih partija, što je sa početka '90-tih godina prošlog vijeka, kada su se pripadnici manjinskih naroda nalazili na marginama procesa donošenja političkih odluka u Crnoj Gori, bilo gotovo nezamislivo. Sve do rascjepa Demokratske partije socijalista 1997. godine, pripadnici manjina u toj partiji nijesu niti zastupali niti propagirali interese svoje manjine.<sup>4</sup> Takođe, oni nijesu posjedovali visoke funkcije ni na republičkom, tako ni na lokalnom nivou. Međutim, od rascjepa Demokratske partije socijalista, zvanična politika se bitno mijenja osnivanjem Ministarstva bez portfelja na čijem čelu se našao predstavnik DUA. Kasnije će se ono reorganizovati u Ministarstvo za nacionalne i etničke grupe, danas Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Na čelu ovog Ministarstva, sve od 1998. godine, bili su predstavnici Demokratske unije Albanaca, a ostali rukovodioci (pomoćnici) ove institucije su bili pripadnici bošnjačke manjine iz redova SDP-a i SDA.<sup>5</sup>

Usljed rascjepa vladajuće garniture 1997. godine biće potpisan Sporazum o minimumu principa za razvoj demokratske strukture u Crnoj Gori (1. septembra 1997. godine). Ovaj Sporazum<sup>6</sup> usvojen je uoči predsjedničkih izbora, održanih u oktobru 1997. godine i predstavljao je dobru podlogu za uređenje izbornog zakonodavstva koji je definisan godinu kasnije Zakonom o izboru odbornika i poslanika, čijim je odredbama utvrđen sistem zaštite samo jedne (albanske), a ne svih manjinskih zajednica u Crnoj Gori<sup>7</sup>.

Iako će usljed unutrašnjeg konflikta dvije federalne jedinice bivše Savezne Republike Jugoslavije doći do izvjesnog pomaka u demokratizaciji društva u cjelini, ipak ne možemo ni tada govoriti o konkretnim pomacima u individualnoj zaštiti ljudskih i manjinskih prava, posebno imajući u vidu da zakonski akti donešeni na nivou federalnih vlasti nijesu izvršavani na teritoriji Crne Gore, što je bilo u suprotnosti sa principom političkog predstavljanja u federalnom zakonodavnom organu. Usvajanjem Ustavne povelje Zajednice Srbija i Crna Gora, kao i Povelje o ljudskim i manjinskim pravima stvoren je solidan pravni okvir za uživanje manjinskih prava. Međutim, ipak treba reći da je, Zakon o manjinskim pravima donošen na novou federacije, bio izvan pravnog okvira Crne Gore a ujedno je i institucionalni okvir loše funkcionisao.<sup>8</sup>

Konkretne zakonske mjere u oblasti zaštite manjinskih prava stvorene su donošenjem

3 Publikacija grupe autora: „Političke partije i pravo na političko učešće manjina“, Fridrih Ebert Stiftung, 2008.

4 SDP i Liberalni savez je tokom čitavog perioda imao zavidan broj propadnika manjinskih naroda, sa čak i odlučujućim funkcijama u partiji

5 Danas u državnim organima mnogobrojnim javnim funkcijama se nalaze pripadnici manjinskih naroda.

6 Sporazum je opozicija dobila garancije za održavanje slobodnih i fer izbora ubuduće, dok je sa druge strane Sporazum predstavljao neku vrsu anti-miloševićevog političkog saveza u susret predsjedničkim izborima mjesec dana kasnije.

7 Vidjeti više na strani 10.

8 Prevažodno se misli na instituciju Suda zajednice koja je imala nadležnost sudske zaštite prava zagarantovanih poveljom, a ujedno mehanizmi zaštite nijesu imali efikasno i djelotvorno pravno i faktičko dejstvo.



Zakona o manjinskim pravima i slobodama<sup>9</sup> u Crnoj Gori, što je bilo veoma značajno za prosperitet cjelokupnog društva, posebno imajući u vidu da je Crna Gora multinacionalna, multikonfesionalna i multikulturalna država. Naime, u Crnoj Gori nijedan narod nema većinu u ukupnom broju stanovništva što znači da je Crna Gora građanska država svih naroda koji žive u njoj. Stoga i odredbe o zaštiti prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda predstavljaju ogledalo demokratskog razvoja Crne Gore.

Zakon o manjinskim pravima i slobodama definiše manjinu kao svaku grupu državljana Crne Gore koja je brojčano manja od preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, koja je istorijski vezana za Crnu Goru i koja je motivisana željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Mnogi eksperti iz oblasti ljudskih i manjinskih prava su se složili da je definicija manjina, predviđena ovim Zakonom, zadovoljavajuća. Naime, sličnu definiciju sadrži i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope<sup>10</sup> koja je ratifikovana u Skupštini Crne Gore i stupila je na snagu 1. septembra 2001. godine. Sa druge strane, u Ustavu Crne Gore nije data definicija manjine, već je u preambuli Ustava data uopštena formulacija o opredjeljenju građana Crne Gore da žive u državi u kojoj su osnovne vrijednosti sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava i odlučnost da kao slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, budu privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori.

Zakonom su pripadnicima manjina zaštićena stečena prava. Pored prava predviđenih opšte prihvaćenim međunarodnim pravilima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, Zakon obezbjeđuje puno uživanje manjinskih prava, pod jednakim uslovima, što obezbjeđuje punu jednakost manjina u odnosu na ostale državljane. Shodno odredbama Zakona, manjine i njihovi pripadnici imaju pravo da osnivaju ustanove, društva, udruženja i nevladine organizacije u svim oblastima društvenog života, a u njihovom zakonskom finansiranju, u skladu sa svojim mogućnostima, učestvuje i Crna Gora. Zatim, pripadnicima manjina je Zakonom omogućeno da se samostalno i slobodno izjašnjavaju o pripadnosti određenoj manjini i da slobodno odlučuju o ličnim i porodičnim imenima sebe i svoje djece. Imaju pravo i na upisivanje imena u matične knjige i lična dokumenta na svom jeziku i pismu. Ukoliko to upoređujemo sa Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina bivše SRJ,<sup>11</sup> ovaj Zakon je zabranjivao svaku registraciju pripadnika nacionalnih manjina koja ih, protivno njihovoj volji, obavezuje da se izjasne o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

Kada je riječ o upotrebi svog jezika i pisma pripadnici manjina imaju pravo na službenu upotrebu jezika u jedinicama lokalne samouprave u kojima čine većinu ili značajan dio stanovništva. I Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope koristi odrednicu "tradicionalno ili u većem broju" kao parametar broja stanovnika na osnovu kojeg će se odlučivati da li pripadnici manjina imaju pravo na službenu upotrebu svog jezika. Međutim, pomenuta konvencija propisuje minimalne standarde koje država mora da poštuje. Zakon o nacionalnim manjinama propisuje da procenat pripadnika jedne nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave treba da iznosi 15 odsto da bi njihov jezik i pismo bili u službenoj upotrebi, što znači da se crnogorski zakonodavac u ovom slučaju opredijelio za propisani minimum. Sa druge strane, nije precizirano koji broj pripadnika manjina predstavlja "značajan dio stanovništva", tako da je to ostavljeno kao diskreciono pravo nadležnih organa da odlučuju o tome, pri čemu takva vrsta ovlašćenja može biti zloupotrijebljena.

Okvirna konvencija, zatim predviđa da su države ugovornice obavezne da zajamče sva-

9 Zakon o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list RCG 31/06), usvojen 10.05.2006.

10 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, ratifikovana je 01.09.2006., Službeni list SRJ, međunarodni ugovori 6/98

11 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina bivše SRJ (Službeni list SRJ 11/02) usvojen 27.02.2002

kom pripadniku nacionalne manjine pravo da odmah bude informisan, na svom jeziku koji razumije, o razlozima hapšenja i o prirodi i razlozima optužbe protiv njega kao i da se brani na tom jeziku uz besplatnu pomoć tumača. U crnogorskom Zakonu ovo pravo nije predviđeno. Službena upotreba jezika podrazumijeva da se jezik nacionalne manjine koristi u svim javnim oblastima i institucijama. To znači da se jezik nacionalnih manjina koristi na zasjedanjima skupštine opštine, kod izdavanja javnih isprava, tokom vođenja službenih evidencija, u upravnim i sudskim procesima, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu kao i u radu predstavničkog tijela. U sredinama u kojima manjinski narodi čine većinu ili značajan dio toga stanovništva nazivi ulica, trgova, firmi, nazivi lokalnih samouprava i svih organa koje vrše javna djelovanja i ovlašćenja pišu se na jeziku i pismu manjine. Međutim, Ustav Crne Gore predviđa da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo upotrebe službenog jezika samo na lokalnom nivou, i jedinicama lokalne samouprave i to tamo gdje manjine čine većinu stanovništva. Međutim, u jedinicama lokalne samouprave u kojima znatan dio stanovništva čine pripadnici nacionalnih manjina upotreba manjinskih jezika nije zagarantovana, već se o tome odlučuje u jedinicama lokalne samouprave odnosno u okviru svake opštine. Shodno odredbama Ustava pripadnici nacionalnih manjina nemaju pravo da se na svom jeziku obrate državnim organima niti da dobijaju odgovor na tom jeziku. Nije propisano ni pravo poslanika manjinskih naroda da se obrate Skupštini na svom jeziku i da dobiju materijale na tom jeziku.

Zakonom se takođe pripadnicima manjina garantuje sloboda informisanja što podrazumijeva da pripadnici manjina mogu osnivati medije i nesmetano raditi na slobodi izražavanja mišljenja, istraživanja, prikupljanja, objavljivanja i primanja informacija, slobodnom pristupu svim izvorima informacija, zaštiti čovjekove ličnosti i dostojanstva i slobodnom protoku informacija. Mediji su dužni da obezbijede programske sadržaje i odgovarajući broj časova radi emitovanja informativnog, kulturnog, obrazovnog, sportskog i zabavnog programa na jezicima manjina. Ti sadržaji se moraju emitovati preko javnih servisa najmanje jednom mjesečno na službenom jeziku. Pored toga, Vlada može preduzimati podsticajne mjere kako bi i drugi radio i televizijski programi obezbijedili emitovanje pomenutih programskih sadržaja. Pripadnici manjina imaju pravo na školovanje na svom jeziku i na odgovarajuću zastupljenost svog jezika u opštem i stručnom obrazovanju. Parametri na osnovu kojih se ta zastupljenost određuje su broj učenika i finansijske mogućnosti Crne Gore. Nastava se u cjelosti izvodi na jeziku manjine, a obavezno se uči i službeni jezik i pismo. Pravo nacionalnih manjina da se informišu na maternjem jeziku garantovano je i Ustavom Crne Gore<sup>12</sup>. Ustavom je predviđeno da pripadnici nacionalnih i etničkih manjina imaju pravo na slobodnu upotrebu svog jezika i pisma, pravo na školovanje i pravo na informisanje na svom jeziku. Prema odredbama Zakona o manjinskim pravima i slobodama nadležni organi i javni servisi čiji je osnivač Crna Gora imaju obavezu da obezbijede određen broj časova za emitovanje programa na jeziku nacionalnih manjina. Ujedno, pripadnicima manjina garantuje se pravo na upotrebu nacionalnih simbola kao i pravo da obilježavaju značajne datume, događaje i ličnosti iz svoje tradicije i istorije.

Pored prava na zastupanje svojih interesa, pripadnici manjina imaju i pravo na učešće u vršenju vlasti. Naime, zakonom je propisano da manjine koje u ukupnom stanovništvu Crne Gore čine jedan do pet odsto moraju biti zastupljene u Skupštini Crne Gore sa jednim poslaničkim mandatom, dok one koje po rezultatima posljednjeg popisa stanovništva čine preko pet odsto moraju imati tri zagarantovana poslanička mandata. Pri tome se mora voditi računa o jezičkim i etničkim specifičnostima, kao i stečenom pravu Albanaca u Crnoj Gori. Manjine koje na lokalnom nivou čine jedan do pet odsto ukupnog stanovništva imaju pravo na jednog predstavnika u skupštini lokalne samouprave dok one koje čine više od pet odsto svoja prava ostvaruju u skladu sa izbornim zakonodavstvom. Zakon o manjinskim pravima i slobodama garantuje i srazmjernu zastupljenost pripadnika manjina u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave, o čemu se staraju organi za kadrovska pitanja u saradnji sa savjetima manjina. Statuti, odluke

<sup>12</sup> Ustav RCG iz 1992. garantuje pravo manjina na školovanje na maternjem jeziku svim nacionalnim manjinama.

i drugi pravni akti koje donose organi lokalne samouprave moraju biti napisani i objavljeni na službenom jeziku, i jeziku i pismu manjine.

Manjine imaju pravo da zasnivaju i održavaju odnose sa prekograničnim matičnim državama i sunarodnicima uz rezervu da se to pravo ne može ostvarivati suprotno interesima Crne Gore. Otvorena je mogućnost da država obezbijedi poreske i druge olakšice ili oslobađanje od carine u slučajevima finansijske ili druge materijalne pomoći koja bi udruženjima, ustanovama i nevladinim organizacijama manjina stigla iz inostranstva.

Veoma važna tačka ovog Zakona jeste pravo pripadnika manjina da osnivaju savjete, što predstavlja veoma važan model predstavljanja i zaštite interesa nacionalnih manjina. Naime, odredba člana 26. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kaže da manjine i njihovi pripadnici imaju pravo na učešće u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava manjina. Shodno odredbama Zakona, to je učinjeno kroz tri modela: Usvajanje strategije manjinske politike, formiranje manjinskih savjeta i Fonda za manjine. Naime, shodno članu 7. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, crnogorska Vlada se obavezala na usvajanje Strategije manjinske politike u cilju definisanja mjera za sprovođenje ovog Zakona i unapređivanje uslova života manjina i unapređenje mjera i aktivnosti, kao i što veću integraciju Roma u društveni i politički život, a sve u cilju obezbjeđivanja uslova za nesmetano uživanje i njegovanje nacionalnih ili etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika. Formiranje manjinskih savjeta je važan pokazatelj organizovanosti manjinske zajednice i uspješnog korišćenja svojih prava.

Članom 35 definisane su nadležnosti savjeta manjina:

- predstavlja i zastupa manjinu;
- podnosi prijedlog državnim organima, organima lokalne uprave i javnim službama za unapređenje i razvoj prava manjina i njihovih pripadnika;
- podnosi inicijativu predsjedniku Republike da zakon kojim se narušavaju prava manjina i njihovih pripadnika ne proglasi;
- učestvuje u planiranju i osnivanju vaspitno-obrazovnih institucija;
- daje mišljenje na predmetne programe koji izražavaju posebnost manjina;
- predlaže upis određenog broja studenata na Univerzitet Crne Gore;
- pokreće inicijativu za izmjenu propisa i drugih akata kojima se uređuju prava pripadnika manjina;
- vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

Predviđeno je takođe da se o pitanjima koja se tiču prava manjina i njihovih pripadnika, o kojima raspravljaju organi državne vlasti i javne službe, ostvaruje potrebna saradnja sa Savjetom, pri čemu će državni i drugi organi, u roku od 30 dana od dana pokretanja inicijative ili zahtjeva, shodno stavu 1 ovog člana, obavijestiti Savjet o preduzetim mjerama.

Zaštitu prava manjina obezbjeđuju organi države, odnosno lokalne uprave i sudovi. Vlada je dužna da jednom godišnje podnese Skupštini izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjina. Zakonom su predviđene i dvije zabrane u postupanju sa manjinama. Prvom se zabranjuje preduzimanje mjera i aktivnosti kojima bi se promijenila struktura stanovništva na kojima žive pripadnici manjine. Drugom se zabranjuje diskriminacija po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porijekla, rođenja ili sličnog statusa, vjeroispovijesti, političkog ili drugog ubjeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog integriteta.

Nedugo nakon usvajanja Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Ustavni sud Crne Gore je 11. jula 2006. godine konstatovao neustavnost odredbi čl 23. i 24. Zakona o manjinskim pravima i slobodama,<sup>13</sup> kojim su manjinama u Crnoj Gori priznati garantovani mandati,

---

13 Odluka Ustavnog suda Crne Gore U.br:53/06 od 11. jula 2006. godine („Sl.list RCG“ br 15/06)

<sup>14</sup> tj. onim manjinama koje u ukupnom stanovništvu Crne Gore čine od 1 do 5 posto, shodno rezultatima posljednjeg popisa jedan poslanički mandat, a onim manjinama koje u ukupnom stanovništvu Crne Gore čine preko 5 posto tri poslanička mandata. Sud je navedenu odluku obrazložio stavom da su norme o političkoj participaciji manjina u nesaglasnosti sa postojećim ustavno pravnim poretkom i pozvao se na zaštitu izbornih prava i principa garantovanih Ustavom i važećim zakonodavstvom.

Ustavom je obezbijedena pravna mogućnost za ostvarivanje garantovanih mandata, propisivanjem jemstva na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije. Još je Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine, sada važećim, utvrđen izborni model kojim se olakšavaju uslovi za osvajanje mandata u korist jedne manjinske grupe a to je i definisano posebnom Odlukom crnogorske Skupštine o broju biračkih mjesta na kojima se ostvaruje ovo ekskluzivno biračko pravo (odredba Zakona prema kojoj se izbor pet od ukupnog broja poslanika vrši na biračkim mjestima određenim navedenom odlukom Skupštine Crne Gore). Na ovaj način je isključivo albanskoj manjini olakšano da osvoji procenat skupštinskih mandata koji je proporcionalan udjelu albanske manjine u ukupnoj populaciji. Ipak, na izborima održanim 1998., 2001., 2002. i 2006. godine, partije albanske manjine (DUA, DSCG, AA) osvajale su samo dva mandata jer su dobili podršku od dva odsto birača, što je skoro tri puta manje u odnosu na brojnost albanske populacije u crnogorskom biračkom tijelu. Obrazloženje ovakvih postupaka leži u činjenici da su albanski birači glasali shodno svom političkom, a ne nacionalnom opredjeljenju. Na izborima 2009. godine, osvojili su četiri mandata (DUA, FORCA, AK i AL).

Navedenim odredbama utvrđen je sistem zaštite samo jedne, a ne svih manjinskih zajednica u Crnoj Gori koji, iako kritikovan, posebno od strane OSCE/ODIHR koji su insistirali na zaštiti predstavljenosti svih manjinskih naroda, i dalje ostaje neriješen, uz veoma izraženu politizaciju među partijama oko rješavanja navedenog pitanja.

Prateći dalje hronološki ključna dokumenta kojima se uređuje oblast zaštite prava nacionalnih manjina kao i ključne događaje iz posljednjih dvije decenije koje su bile presudne u unapređenju manjinskih prava, osvrnućemo se na referendum o državno-pravnom statusu od 21. maja 2006. godine na kojem je Crna Gora obnovila svoju državnost, pri čemu se veliki dio manjinskog stanovništva izjasnio u korist crnogorske nezavisnosti. Ubrzo nakon obnove državnosti, Skupština Crne Gore je usvojila Ustav 2007. godine. Shodno odredbi člana 9. Ustava „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 kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“. Shodno članu 12., prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. U petom poglavlju Ustava Crne Gore definisan je set posebnih-manjinskih prava koja obuhvataju zaštitu identiteta i zabranu nasilne asimilacije kao ključne principe na kojima je zasnovana zaštita prava manjina u Crnoj Gori. Član 79. Ustava garantuje sljedeća prava i slobode koja pripadnici manjina mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

- pravo na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
- pravo na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
- pravo na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;

---

14 Protivnici ovakve odluke Ustavnog suda neispravnost navedene odluke su obrazlagali pozivajući se na principe supremacije međunarodnih standarda i princip afirmativne akcije: princip supremacije međunarodnih standarda se koristi onda kada se određeno pitanje iz domena manjinskih prava reguliše drugačije od unutrašnjeg prava, a princip „afirmativne akcije“ je ustanovljen u cilju postizanja efektivne jednakosti pripadnika etničkih manjinskih zajednica sa većinskom populacijom



- pravo na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- pravo da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- pravo da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države;
- pravo da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;
- pravo da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
- pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
- pravo na informisanje na svom jeziku;
- pravo da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno- istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja;
- pravo na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

Članom 80. Ustava zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, pri čemu je država dužna da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije.

Ustavom su garantovana određena prava i slobode koja pripadnici manjina mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije kao i pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Ustav takođe bitno mijenja dotadašnju praksu dajući mnogo značajniju ulogu Ustavnom sudu<sup>15</sup> čime su stvorene neophodne pretpostavke za punu implementaciju manjinskih standarda u Crnoj Gori.

## 2. Analiza postojećeg stanja

### 2.1.1. Izborni obrazac – metod raspodjele mandata Analiza pravnog i institucionalnog okvira - osnovni elementi izbornog sistema u Crnoj Gori

Zakonodavac u Crnoj Gori ostao je do kraja opredijeljen za korišćenje proporcionalnog sistema. I pored određenih modifikacija izbornog sistema, sve vrijeme je, za razliku od zemalja okruženja, u upotrebi proporcionalni sistema partijskih lista. Nakon uvođenja višestranačnog sistema 1989. godine, u Crnoj Gori, su parlamentarni izbori održani 8 puta (1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2006. i 2009.). I pored toga što se koristio sistem partijskih lista, izmjene koje su se dešavale su, dominantno, bile u funkciji favorizovanja pozicije vladajuće koalicije. Po-

---

<sup>15</sup> Zakon o Ustavnom sudu ("Sl. list Crne Gore", br. 64/08 od 27.10.2008)

jedine promjene izbornog sistema možemo “identifikovati kao prelazak od “pretežno proporcionalnog”(1990.), preko kombinovane primjene većinskog i proporcionalnog (1992.), potom “čistog proporcionalnog”(1992.), ka svojevrsnom “miks sistemu”(1996.), tj. kompilaciji pozitivnih elemenata većinskog i negativnih efekata proporcionalnog modela, te napokon povratku na “punu proporcionalnost” sa jednokratnim uvođenjem instituta pozitivne diskriminacije za jedan od manjinskih naroda u Crnoj Gori (1996., 1998. i 2002.)”.<sup>16</sup>

**Tabela 1:**

Izbori	Veličina parlamenta	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	Veličina izborne jedinice	Cenzus	Tip izborne liste	Preferencijalno glasanje	Izborna formula
1990	125	Sistem partijskih lista	20	1-29	4%	Zatvorena blokirana	Ne	D'Ont
1992	85	Sistem partijskih lista	1	85	4%	Zatvorena blokirana	Ne	D'Ont
1996	71	Sistem partijskih lista	14	1-17	4%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
1998	73	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2001	77	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2002	75	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2006	81	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont
2009	81	Sistem partijskih lista	1	1	3%	Zatvorena modifikovana blokirana lista	Ne	D'Ont

Da bismo se upoznali sa ključnim efektima koje je ovaj sistem proizvodio u Crnoj Gori 4%koristićemo tri nezavisne varijable: (1) izborni obrazac – metod raspodjele mandata, (2) broj i veličina izbornih jedinica i (3) način glasanja – tip izborne liste.

### 2.1.1. Izborni obrazac – metod raspodjele mandata

Crna Gora je, kao što se može vidjeti iz tabele broj 1. na svim izborima, prilikom raspodjele mandata koristila metodu najmanjeg zajedničkog djelioca, odnosno D'ontovu formulu. U cilju sprečavanja fragmentacije parlamenta uvedena je prohibitivna klauzula koja je varirala od, nekad 4%, do sadašnjih 3%. Prohibitivna klauzula je uvedena 1990. godine na nacionalnom i lokalnom nivou. Isti nivo je zadržan sve do 1998. kada je tada usvojenim za-

<sup>16</sup> Pavićević, V., Komar, O. Vujović, Z.: „Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990 – 2004“, CEMI, Podgorica, 2005, str. 59.

konom utvrđena na 3%. Visina prohibitivne klauzule je uticala na visok procenat „rasutih glasova“, tj. značajan broj birača je glasao za partije koje nijesu prešle propisani cenzus.

**Tabela 1.** Uticaj prohibitivne klauzule na rasipanje glasova – Izbori za Skupštinu Crne Gore

Vrijeme održavanja izbora	Prohibitivna klauzula	Procenat „rasutih“ glasova
1990.	4%	11.2
1992.	4%	20.8
1996.	4%	20.3
1998.	3%	5.8
2001.	3%	6.7
2002.	3%	5.3
2006.	3%	2.5
2009.	3%	12

Procenat „rasutih“ glasova se sveo sa maksimalnih 20.8% na izborima 1992. godine na minimalnih 2.5% na parlamentarnim izborima održanim 2006, da bi na posljednjim izborima skočila na 12%, usljed činjenice da nije bilo većih opozicionih koalicija, odnosno tri najveće opozicione partije su nastupile samostalno te su njihovi nekadašnji koalicioni partneri izgubili parlamentarni status.

### **2.1.1.1. Stabilna većina i fragmentisani parlament**

Praćenjem tabele primjetno je da je trend smanjenja „rasipanja“ glasova prekinut 2006. godine, a zatim ponovo nastavljen 2009. godine. Značajnu ulogu u smanjenju eliminacionog efekta koji proizvodi postojanje cenzusa imale su brojne predizborne koalicije. Na izborima održanim 2006. godine svega 4 izborne liste, sa ukupnom podrškom od 2.5% nijesu obezbijedile parlamentarni status. Koaliranje na tim izborima proizvelo je fragmentisani parlament, u kome je čak 9 partija, od 16, imalo samo po jednog poslanika. Stvarna jačina, većine ovih partija je krajnje zanemarljiva, te je koaliranje bilo jedini način, da uz podršku birača drugih partija, obezbijede parlamentarni status. Međutim, na posljednjim izborima tri najjače opozicione partije su promijenile izbornu strategiju i lišile koalicionog nastupa svoje nekadašnje koalicione partnere. Takva odluka imala je za posledicu povećanje procenta rasutih glasova, i broj opozicionih partija (ne računajući poslanike koji se biraju sa posebnih biračkih mjesta principom pozitivne diskriminacije) sveden je na tri. Vladajuća koalicija je imala u svom sastavu četiri političke partije, dvije koje čine okosnicu, DPS i SDP, i dvije manjinske partije, BP i HGI, kojima se nakon izbora pridružila albanska DUA. Pored tri veće opozicione partije postoje još tri albanske opozicione partije, svaka sa po jednim mandatom, DSCG, Albanska alternativa i FORCA. U sadašnjem skupštinskom sazivu imamo četiri partije sa značajnijom podrškom birača (DPS, SNP, SDP i NOVA), dokle je nekad najjača opoziciona partija (na izborima 2006 godine) značajno podbacila i samim tim isključila sebe iz kruga partija sa značajnijom podrškom birača. Jedinstvenim nastupom opozicije na lokalnim izborima, PzP je uspio da stvara jači uticaj na politički proces, nego što mu omogućava broj poslanika, ali je sa druge strane ograničio šansu za popravljajanjem izbornog rezultata. Odnos snaga je zamrznut stvaranjem jedinstvene koalicije na lokalnom nivou, i to u situaciji kada je SNP, pregovorima u procesu stvaranja koalicije obezbijedio snažnu lidersku poziciju u odnosu na druge dvije opozicione partije.

**Tabela 2.** Parlamentarni izbori 2009. - Pregled izbornih rezultata po broju i procentu osvojenih mandata

Naziv partije	Skraćenica	Broj mandata	Broj mandata
Demokratska partija socijalista	DPS	35	43.20
Socijaldemokratska partija	SDP	9	11.11
Bošnjačka partija	BP	3	3.7
Hrvatska građanska inicijativa	HGI	1	1.23
Demokratska unija Albanaca	DUA	1	1.23
Socijalistička narodna partija	SNP	16	19.75
Nova srpska demokratija	NOVA	8	9.87
Pokret za promjene	PzP	5	6.17
Demokratski savez u Crnoj Gori	DSCG	1	1.23
Albanska aletrnativa	AA	1	1.23
FORCA	FORCA	1	1.23
		81	

**Tabela 3.** Pregled odnosa broja parlamentarnih i broja efektivnih partija – Izbori za Skupštinu Crne Gore

Vrijeme održavanja izbora	Broj partija koje su osvojile mandate	Efektivni broj partija
1990	11	2.1
1992.	4	2.8
1996.	6	2.3
1998.	7	3.1
2001.	8	3.9
2002.	9	3.9
2006.	16	4.8
2009.	11	3.8

Koliko god izborni rezultati predstavljali mjeru efektivnog uticaja na proces odlučivanja u parlamentu, ipak možemo reći da ne postoji sistem u kome broju registrovanih, odnosno postojećih partija odgovara broj efektivnih, djelujućih partija. Partijski sistem jedne zemlje se sastoji samo od aktivnih partija. Izračunavanje broja efektivnih partija je pitanje kojim su se bavili mnogi autori.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> »Ako se uzme u obzir rješenje Đovani Sartorija, prilikom određivanja broja partija koje čine partijski sistem ne treba računati partije koje nisu osvojile mandate u parlamentu, a relativnu snagu partija treba računati prema broju osvojenih mandata. Prema njemu, partijski sistem čine one partije koje imaju sposobnost za koaliciju ili za ucjenu. Pri tome se misli da su partije koje imaju sposobnost za koaliciju one koje su učestvovala u koalicijama na vlasti ili ih »glavne partije« smatraju mogućim koalicionim partnerom. Druge su partije koje imaju sposobnost za ucjenu, tj. one koje su neprihvatljive svima ili većini kao



U crnogorskom parlamentu i pored njegove fragmentiranosti postoji stabilna većina, a kada primijenimo Blondelovu podjelu možemo reći da je Crna Gora ima višepartijski sistem sa dominantnom partijom.

Visoka fragmentisanost Parlamenta otežava proces pregovaranja i postizanja šire saglasnosti od one potrebne za usvajanje propisa. Nedostatak identiteta i prepoznatljivosti neophodne za sticanje podrške od strane birača, navodi manje partije da pojačavaju retoriku i radikalnim stavovima privlače više pažnje u odnosu na veće, konkurentne partije.

Postojanje ovakvog sistema i efekti koje je stvarao doveli su do kontinuiranog slabljenja glavnih opozicionih partija, unutar nekadašnjeg »unionističkog bloka«, na račun manjih partija koje su preživljavale koaliranjem, a oštrom retorikom gradile identitet. Takav proces nije zabilježen među partijama »suverenističkog bloka«, s obzirom da dvije vodeće partije tog bloka vrše vlast zajedno u kontinuitetu od 1998. godine.

Dalje postojanje partijskog sistema sa mnoštvom parlamentarnih partija, a sa malo efektivnih, uticaće na njegovu nestabilnost i stvaranje visokih tenzija i kod ne toliko značajnih pitanja. Da bi se spriječila radikalizacija političke scene potrebno je stvaranje izbornog sistema koji bi eliminisao veliki broj partija koje imaju parlamentarni status usljed darivanja mjesta na izbornim listama od partija sa podrškom birača.

## 2.1.2. Broj i veličina izbornih jedinica

Na prvim izborima, nakon uvođenja parlamentarizma, 1990. godine zemlja je bila podijeljena na izborne jedinice čije su se granice poklapale sa granicama opština, tako da je svaka opština predstavljala posebnu izbornu jedinicu. Sličan princip je važio i za lokalne izbore, s tim da su opštine podijeljene na izborne jedinice u kojima je broj birača, bio gotovo isti. Broj mandata koji se raspodjeljivao u opštinama zavisio je od učešća broja birača te opštine u ukupnom biračkom tijelu Crne Gore.

Crnogorski zakonodavac se, kada uporedimo zakonske okvire za svih osam izbornih ciklusa, najčešće odlučivao za rješenje da Crna Gora bude jedna izborna jedinica. Dva izborna ciklusa predstavljaju izuzetak. Riječ je o izborima održanim 1990. i 1996. godine. Na drugim parlamentarnim, a prvim vanrednim izborima Crna Gora je pretvorena u jedinstvenu izbornu jedinicu, da bi već na narednim izborima, došlo do radikalne promjene koja je imala za rezultat pretvaranje Crne Gore u 14 izbornih jedinica. Promjene sprovedene 1996. godine, nakon raspisivanja izbora, imale su za cilj da dodatno ojačaju šanse vladajućeg DPS-a, u odnosu na novoformiranu koaliciju »Narodna sloga«, koja je naišla na značajno snažniju podršku birača u odnosu na samostalne nastupe partija koje su činile tu koaliciju.

Na narednim izborima, odnosno drugim vanrednim, održanim 1998. godine, zakonodavac je vratio staro rješenje da Crna Gora predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu. Promjeni izbornog rješenja je prethodio raspad vladajuće partije i stvaranje »antimiloševićevskog bloka« od strane dijela DPS-a, koji je vodio Milo Đukanović, i demokratskih opozicionih partija, zahvaljujući čijoj podršci je lider DPS-a trijumfovao na predsjedničkim izborima 1997. godine.

---

partner za koaliciju, ali se zbog svoje veličine ne mogu ignorisati« (Komar Olivera, Vujović Zlatko, u Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006, CEMI, Podgorica, 2007. str, 194. Zavisno od veličine i broja partija razlikujemo nekoliko vrsta izbornih sistema. Žan Blondel »razlikuje dvostranački sistem u kome podjela mjesta u parlamentu otprilike odgovara odnosu 55 – 45, sistem dvije i po stranke sa odnosom 45 – 40 – 15, višepartijski sistem sa dominantnom partijom 45 – 20 – 15 – 10 – 10 i višepartijski sistem bez dominantne partije 25 – 25 – 25- 15 – 10« (Ibid, str. 194).

### 2.1.3. Način glasanja – tip izborne liste.

Najjednostavnije izborne liste možemo definisati kao popis kandidata koji su kandidovani od strane političkih partija ili građana. Između više tipologija izbornih lista, najbliži smo jednoj od tipologija koja se koristi u anglosaksonskoj izornoj teoriji - podjela koja razlikuje: (1) zatvorene blokirane<sup>18</sup>, (2) zatvorene neblokirane<sup>19</sup> i (3) otvorene izborne liste<sup>20</sup>.

Pored ove tipologije u anglosaksonskoj teoriji, dio autora izborne liste dijeli na (1) zatvorene, (2) otvorene i (3) slobodne, s tim da zatvorene odgovaraju zatvorenim blokiranim, otvorene zatvorenim neblokiranim i slobodne otvorenim listama iz prve podjele predstavljene u ovom dijelu rada.

Prvi potez nakon izračunavanja koliko je svaka od lista osvojila mandata jeste određivanje koja mjesta idu određenim kandida-tima. Zavisno od tipa liste, zavisi i način na koji će biti određeni nosioci mandata među kandidatima koji se nalaze na izbornim listama.

U Crnoj Gori je u upotrebi tzv. modifikovana zatvorena izborna lista gdje je polovina liste vezana redosljedom, dok drugi dio liste može partija nakon održanih izbora da izmijeni. Na ovaj način su birači ne znaju za koga glasaju.

Prvi put, ova vrsta zatvorene izborne liste je korišćena na izborima za crnogorski Parlament 1996. godine. Prvi put ovo rješenje je »patentirano« za izbor članova Skupštine SRJ. Naime, član 90 Zakona o izboru Saveznih poslanika u Savjetu građana Savezne skupštine<sup>21</sup> propisuje da podnosioci izborne liste imaju pravo da 2/3 mandata raspodijele na kandidate, bez obzira na utvrđeni redosljed na izornoj listi. U Crnoj Gori zakonodavac je preuzeo ovo rješenje djelimično ga izmijenivši, tako da umjesto 2/3, podnosioci izbornih lista mogu raspodijeliti 1/2 mandata. U izbornom zakonodavstvu Srbije se koristi rješenje da podnosioci mogu raspodijeliti sve mandate, ne vodeći računa o utvrđenom redosljedu na listi. Cilj ovakve zakonske norme je pojačavanje kontrole partijskog rukovodstva nad poslanicima, i ima za posljedicu snažnu depersonalizaciju parlamentarnog života. Jednostavno birači nemaju uticaja na izbor konkretnih poslanika sa liste kandidata. I dalje postojeće rješenje koje je prisutno u pozitivnom zakonodavstvu je kritikovano od strane OEBS-a u više navrata, a prvi put u analizi iz 2002. godine. Ovom normom se dovodi u pitanje da građani sami vrše izbor svojih predstavnika. »S obzirom na to, izborni sistem Crne Gore može se, prema jednoj odluci Saveznog ustavnog suda

18 Zatvorena blokirana lista - Kao što se može vidjeti iz pregleda datog u tabeli broj 30 značajan broj zemalja koje koriste proporcionalni sistem koriste zatvorene liste. »Kod primjene zatvorene ili vezane liste birač se opredjeljuje za listu u cjelini bez mogućnosti da utiče na njen, unaprijed, od strane (najčešće užeg) stranačkog rukovodstva utvrđeni sastav i redosljed kandidata« (Pavićević, 1997: 59). Nemogućnost da utiče na redosljed unutar liste negativno utiče na odnos između birača i kandidata. Partijama je ostavljena mogućnost da presudno utiču na redosljed, a samim tim i izbor. Crna Gora koristi modifikovanu zatvorenu blokiranu izbornu listu gdje je polovina liste vezana redosljedom, dok drugi dio liste može partija nakon održanih izbora da izmijeni. Na ovaj način birači ne znaju za koga glasaju. Pored ovog nedostatka, ova lista omogućava jednostavnu obradu rezultata.

19 Zatvorena neblokirana omogućava biraču da unutar liste vrši određene izmjene. Izmjene se mogu odnositi na redosljed unutar liste ili čak brisanje i dopisivanje novih kandidata. Interesantan je primjer Belgije, gdje glasači imaju dva izbora. Birači mogu dati svoje glasove izornoj listi ili kandidatu unutar liste. (Vujović, 2008:134).

20., Otvorena lista pruža biraču mogućnost da sam sastavi svoju kandidatsku listu sa onoliko kandidata koliko se bira u izornoj jedinici. Sastavljajući listu, birač utvrđuje i rang kandidata i daje joj svoj glas. Ovakve liste su vezane za ordinalno glasanje, kada biraču na raspolaganju stoji više glasova. Izuzetno velika sloboda u formiranju kandidatskih lista izaziva velike probleme u obradi podataka, usljed postojanja velikog broja preferencija. Ove sisteme koriste Luksemburg i Švajcarska. Birači u ovom slučaju imaju tri izbora: » (1) dati 'glas za listu' partiji, te otuda dati po jedan glas svakom od partijskih kandidata; (2) kumulirati dva lična glasa i dati ih jednom kandidatu (ova opcija je nazvana "kumulacija"); 3. dati lični glas kandidatima na više od jedne partijske liste. Ova posljednja opcija poznata je kao panaširanje i prema Maršu (Marš, 1985:369), u prosjeku je korišćena od strane 8% švajcarskih glasača i 18% luksemburških«(Farel, 2001:88)" (Vujović, 2008:134).

21»Sl. List SRJ« br. 57. od 24.septembra 1993.

Njemačke usvojenoj sredinom prošlog stoljeća, svrstati u posredni, a ne u neposredni proporcionalni sistem«. Prema stanovištu tog suda, o neposrednim izborima je riječ ako se poslanički mandati raspodjeljuju automatski, bez miješanja »treće strane«. Ako se, pak, u raspodjelu poslaničkih mandata uključuje i »treća strana«, izbori su posredni«. <sup>22</sup>

#### 2.1.4. Sadašnji model predstavljenosti manjina i efekti njegove upotrebe

Prema rezultatima posljednjeg popisa održanog 2003. godine u Crnoj Gori ne živi nacionalna zajednica koja predstavlja apsolutnu većinu (Crnogorci, 40.4%, Srbi 30.01%, Bošnjaci 9,41%, Albanci 7.09%, Muslimani 4.27%, Hrvati 1.05%, Romi 0.43%, Ostali 1.25%).

Kao dio sporazuma demokratskih opozicionih partija i dijela tadašnjeg DPS-a predvođenog Milom Đukanovićem, odnosno uslova da ga ove, zajedno sa manjinskim albanskim partijama, podrže na predsjedničkim izborima bilo je i utvrđivanje „sistema pozitivne diskriminacije“ koji bi garantovao pripadnicima albanske zajednice izbor njihovih predstavnika u crnogorski Parlament. Na tragu te odluke došlo je do promjene izbornog zakona i uvođenja takozvanih „biračkih mjesta određenih posebnom odlukom Skupštine RCG“<sup>23</sup>, na kojima se biraju poslanici albanske nacionalnosti. Za partije koje su osvojile mandate na posebnim biračkim mjestima nije potrebno da su ostvarile cenzus na nivou jedinstvene izborne jedinice, koja predstavlja Crnu Goru, dok je za partije koje učestvuju u raspodjeli mandata na ostalim biračkim mjestima potrebno da ostvare cenzus i na nacionalnom nivou.

U cilju bolje zastupljenosti predstavnika albanske nacionalnosti donijeta je odluka da se na tim izborima 5 mandata, od ukupno 78, raspodijeli na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine RCG, a na kojima Albanci čine većinu biračkog tijela.

Ovakvo rješenje je zadržano i na izborima održanim 2001. odnosno 2002. godine, s tim da je na izborima održanim 2002. godine broj mandata smanjen na 4, a već na narednim izborima 2006. godine, vraćen na 5 mandata.

Ostale manjinske zajednice nijesu bile uključene u sistem pozitivne diskriminacije, te otuda snažni zahtjevi prije svega Muslimana/Bošnjaka, da se ispravi postojeći sistem. Izostavljanje ostalih manjinskih zajednica iz sistema pozitivne diskriminacije je bilo predmet kritika OSCE i drugih organizacija koje se bave praćenjem izbora.

### 3. Komparativna iskustva predstavljanja manjina

#### 3.1 Međunarodne preporuke za predstavljanje manjina (Preporuke iz Lund-a)

Međunarodne preporuke, od koji se posebno ističu Lund preporuke o efikasnom učestvovanju nacionalnih manjina u javnom životu, čiji su nacrt napravili eksperti Komisije za nacionalne manjine OEBS-a, uveli su odredbe o političkom predstavljanju manjina. Zato se ovaj dokument sagledava kao prvi dokument koji je definisao spisak mehanizama za učestvovanje manjina u radu javnih institucija države. Preporuke se temelje ne samo na međunarodnim stan-

<sup>22</sup> Pavićević, V., Komar, O. Vujović, Z. - Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori 104. 1990 - 2004, CEMI, Podgorica, 2005. str. 46.

<sup>23</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 118.

dardima, već uzimaju u obzir i značajna iskustva evropskih zemalja u oblasti predstavljanja nacionalnih manjina. Time se dokazuje da politička participacija nacionalnih manjina ne predstavlja samo pravo već i instrument zaštite prava manjina, te da zaštita manjinskih prava ne može biti potpuna bez njihovog uključivanja u političke procese i bez istovremenog postojanja adekvatnog okvira zaštite manjinskih prava. Ujedno se potvrđuje konstatacija da neadekvatnost zaštite manjina proizilazi iz nedovoljnog političkog predstavljanja.

Preporuke iz Lunda o efikasnom učestvovanju nacionalnih manjina u javnom životu podijeljene su u četiri poglavlja: opšta načela, učestvovanje u donošenju odluka, samouprava i načini garantovanja efikasnog učestvovanja u javnom životu, što ukupno čini dvadeset i četiri preporuke. Posebno su akcentovane preporuke za učestvovanje manjina u radu državnih organa i preporuke za učestvovanje u radu organa lokalnih samoupravnih jedinica.

Prvi član preporuka iz Lunda: efikasno učešće nacionalnih manjina u javnom životu je bitna komponenta mirnog i demokratskog društva. Iskustvo u Evropi i na drugim mjestima je pokazalo da, da bi se unaprijedilo ovakvo učestvovanje, vlade često treba da uspostave posebne aranžmane za nacionalne manjine. Cilj ovih preporuka je olakšavanje uključivanja manjina unutar država i omogućavanje manjinama da održe svoj sopstveni identitet i obilježja, time unapređujući dobru vladavinu i integritet države.<sup>24</sup>

U okviru generalnih principa navedeno je da je efikasno učešće nacionalnih manjina u javnom životu osnovna komponenta demokratskog društva, zbog čega se definiše preporuka državnim vlastima da se olakša uključivanje manjina u proces političkog odlučivanja i održavanja sopstvenog identiteta i karakteristika. Zatim se navodi da države moraju poštovati međunarodno priznata ljudska prava i vladavinu prava kao preduslov punog razvoja građanskog društva, a da bi se stvorile adekvatne ustanove i aktivnosti u skladu s ovim preporukama, država bi trebala da koristi posebno javne medije u unapređivanju međukulturnog razumijevanja i ostvarivanju manjinskih prava.

U prvom poglavlju, koje se tiče učešća u donošenju odluka, državama se preporučuje da obezbijede posebnu zastupljenost manjina u zakonodavnim tijelima, Vladi, ministarstvima i drugim organima državne uprave, kao i da se propisi državne uprave objavljuju i na manjinskim jezicima. Što se tiče preporuka za osiguravanje veće zastupljenosti nacionalnih manjina na državnom nivou, ovaj dokument ističe par modela primjenjivih u tom cilju:

- posebna zastupljenost nacionalnih manjina koja podrazumijeva postojanje određenog broja mjesta u nacionalnom predstavničkom tijelu ili u skupštinskim odborima, kao i druge oblike garantovanog učešća u zakonodavnom procesu;
- garantovanje određenog broja mjesta u Vladi, vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i u savjetodavnim pripadnicima nacionalnih manjina;
- utvrđivanje mehanizama u okviru vladinih tijela za unapređenje i poštovanje interesa nacionalnih manjina;
- kao posebna mjera navodi se i objavljivanje propisa javnih službi na jezicima nacionalnih manjina<sup>25</sup>

U okviru ovog segmenta preporuka, važno je napomenuti sugestiju da države garantuju pravo pripadnicima nacionalnih manjina da bez diskriminacije, glasaju i da se kandiduju za javne funkcije. Pri tom, navodne su preporuke u cilju olakšavanja predstavljanja i jačanja njihovog uticaja u sljedećim slučajevima:

- *obezbijediti adekvatnu i dovoljnu zastupljenost nacionalnih manjina u slučajevima gdje su ustanovljene izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik;*
- *savjetuje se primjenjivanje proporcionalnog izbornog sistema, u okviru kojeg se broj mandata koje jedna partija osvoji određuje u odnosu na procenat glasova koje dobije na izborima;*

<sup>24</sup> Preporuke iz Lunda, poglavlje I (opšta načela).

<sup>25</sup> Preporuke iz Lunda, poglavlje II, dio A: Rješenja na nivou središnjih vlasti, član 6.

- savjetuje se i uvođenje različitih oblika preferencijalnog glasanja, koji će biračima omogućiti da glasači rangiraju kandidate po sopstvenom izboru, što omogućava bolju zastupljenost manjina u vlasti i političkom odlučivanju;

- u tom cilju se savjetuje i smanjivanje izbornog cenzusa za manjinske partije;

- preporučuje se takođe da se izborne jedinice geografski definišu na način koji će olakšati pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.<sup>26</sup>

Istovjetne mjere se savjetuju državama da primjenjuju i na lokalnom nivou u cilju unapređenja učešća nacionalnih manjina u lokalnoj vlasti. U tom smislu, rad savjetodavnih i konsultativnih tijela u okviru državnih institucija bi umnogome doprinio otvorenoj komunikaciji i dijalog između vladinih organa i nacionalnih manjina.

Shodno preporukama iz Lunda, drugi oblik učešća nacionalnih manjina u javnom životu, predstavlja davanje samouprava.<sup>27</sup> Takođe, djelotvorno učešće manjina u javnom životu može iziskivati neteritorijalne i teritorijalne sporazume o samoupravi, ili njihovu kombinaciju. Funkcije koje po pravilu obavljaju centralne vlasti obuhvataju: odbranu, spoljne poslove, imigraciju i carinu, makroekonomsku politiku i monetarna pitanja. Ostale funkcije mogu da obavljaju manjine ili teritorijalne uprave, samostalno ili zajedno sa centralnim vlastima, mada funkcije mogu da budu raspoređene asimetrično, u zavisnosti od različitih situacija u kojima se nalaze manjine u okviru iste države. Shodno preporukama, neteritorijalni oblici uprave su korisni za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina. Ovakva rješenja su najpogodnija za primjenu u obrazovanju, kulturi, upotrebi manjinskog jezika, vjeri i ostalim pitanjima ključnim za identitet ili način života nacionalnih manjina. Sa druge strane, u okviru teritorijalnih rješenja, savjetuje se da lokalna samouprava preuzme jedan broj funkcija kako bi efikasnije odgovorila zahtjevima manjina, i to u oblasti obrazovanja, kulture, upotrebe manjinskog jezika, zaštite životne sredine, lokalnog planiranja, zaštite prirodnih resursa, ekonomskog razvoja, zdravstva i socijalnih službi. Od funkcija koje obavljaju centralne vlasti, razlikujemo funkcije koje se dijele sa centralnim i regionalnim vlastima a koje obuhvataju poreze, organizaciju sudstva, turizam i sport.

Oblici unapređenja učešća manjina u procesu donošenja odluka na državnom nivou, kao i na nivou lokalne samouprave, mogu se ustanoviti zakonom ili na drugi odgovarajući način. U tom smislu, Lund preporuke predviđaju jasne garancije u obliku ustavnih i pravnih rješenja.

- rješenja koja se usvajaju ustavnim odredbama zahtijevaju veći stepen društvene i parlamentarne podrške za njihovo usvajanje ili izmjenu;
- da bi se izmijenila rješenja koja regulišu samoupravu, ustanovljena u skladu sa zakonom, neophodna je podrška kvalifikovane većine u Parlamentu ili u tijelu koje predstavljaju nacionalne manjine, ili oba ova organa;
- nadzor i kontrola rješenja koja regulišu samoupravu i učešće manjina u donošenju odluka mogu da doprinesu procesu izmjene takvih rješenja u svijetlu stečenih iskustava i izmijenjenih okolnosti;
- mogu se razmotriti privremena ili postepena rješenja koja bi omogućila provjeru i razvoj novih oblika učešća. Ovakva rješenja mogu se uspostaviti zakonskim putem ili na neformalan način, u određenom vremenskom periodu, tako da se mogu produžavati, mijenjati ili okončati u zavisnosti od postignutog uspjeha.<sup>28</sup>

Sa druge strane, shodno preporukama iz Lunda, veoma je važno postojanje nezavisnog i nepristrasnog sudstva kako bi se, u slučajevima da konsultacije, dogovori ili slični mehanizmi ne riješe eventualni spor, spor mogao riješiti sudskim putem, poput sudskog nadzora nad djelatnostima zakonodavne ili upravne vlasti. Lund preporuke navode i dodatne mehanizme

26 Preporuke iz Lunda, poglavlje II, dio A: Rješenja na nivou središnjih vlasti, član 6.

27 Preporuke iz Lunda, poglavlje III Samouprava, član 14.

28 Preporuke iz Lunda, poglavlje IV Garancije, dio A: Ustavna i pravna zaštita, član 22. i 23



za rješavanje sporova, kao što su pregovori, utvrđivanje činjenica, posredovanje, arbitraža, ombudsman za nacionalne manjine i formiranje specijalnih komisija.

## 3.2. Modeli predstavljanja manjina

Politička participacija manjina je jako važan segment manjinskih prava. Praksa potvrđuje stanovište da manjinska prava nijesu implementirana u potpunosti bez političkog predstavljanja manjina. „Politička participacija se može sagledati i kao dio prava manjina, kao način obezbjeđivanja drugih manjinskih prava, ali i kao korisna za napredak demokratske vlasti u zemlji“.<sup>29</sup>

Postoji više modela predstavljanje manjina, u okviru kojih se može napraviti diferencijacija između četiri ključna modela.<sup>30</sup> Prvi model predstavljanja manjina možemo definisati kao predstavljanje u okviru različitih oblika manjinskih asocijacija koje mogu imati formalnu ulogu u predstavljanju interesa manjina. Drugi način predstavljenosti manjina se ostvaruje kroz posebne institucije čija je primarna nadležnost unapređenje prava i interesa manjina. Interesi manjina mogu biti predstavljeni i kroz partije ili institucije koje predstavljaju širu izbornu jedinicu a ne konkretnu manjinu. Međutim, često se dešava da u okviru političkih programa partija, kao i u okviru rada institucija, interesi manjinskih grupacija budu zanemareni. I na kraju, manjine, posebno one brojne, imaju svoje predstavnike u nacionalnim predstavničkim tijelima. U primjerima u kojima to nije slučaj, nacionalne manjine bivaju u potpunosti povučene sa političke scene zbog malobrojnosti svojih pripadnika ili zbog nemogućnosti prelaska izbornog praga. Posebno je pitanje kako različite forme izbornog sistema i ponašanje manjinskih predstavnika u Parlamentu, u odnosu na postupke većinskih partija, mogu uticati na parlamentarno predstavljanje manjina.

U mnogim zemljama danas, parlamentarno predstavljanje manjina se kombinuje zajedno sa osnivanjem tijela i institucija nacionalnih manjina, u prvom redu tzv. nacionalnih savjeta, što je od posebnog značaja za promovisanje i poštovanje manjinskih prava, obzirom na činjenicu da neadekvatnost zaštite manjina često proizilazi iz nedovoljnog političkog predstavljanja manjinskih grupacija.

Uz navedena četiri modela predstavljanja manjina, korisno je osvrnuti se i na modele zaštite nacionalnih manjina koji se primjenjuju u evropskim zemljama. Naime, postoji veliki broj različitih modela, koji su prilagođeni nacionalnom zakonodavnom okviru svake od država. Zato gotovo da i ne postoji jedinstven model odnosno pristup u oblasti ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Evropi, već govorimo o različitim pristupima ovoj problematici, od modela zaštite jezičke manjine u Finskoj, preko zaštite Austrijanaca u Južnom Tirolu i zaštite nacionalnih manjina u Slovačkoj.

Kada govorimo o evropskim državama značajno je osvrnuti se na klasifikaciju modela<sup>31</sup> predstavljanja nacionalnih manjina. Prvom modelu pripadaju države koje zastupaju ustavni princip jedinstvene nacije i na taj način građanima ne priznaju nikakvu kategoriju nacionalne manjine. Takav je primjer Francuske čiji je zvaničan stav da na njenoj teritoriji nacionalne manjine ne postoje.<sup>32</sup> U drugoj grupi spadaju države koje ne poznaju kategoriju nacionalne manjine, te na taj način ne dijele etničke zajednice na većinske i manjinske, već se građani ovih zemalja razlikuju u odnosu na jezike kojima se oni služe. Takav je slučaj Finske u kojoj se razlikuju

<sup>29</sup> Biber Florian, „Izbori i nacionalne manjine“, CEMI, Podgorica str. 81.

<sup>30</sup> Klasifikacija modela predstavljenosti manjina korišćenja po modelu koji zastupa prof. dr Florian Bebler

<sup>31</sup> Klasifikacija modela predstavljenosti nacionalnih manjina u Evropi korišćena po uzoru na modele koje je definisao prof. dr Siniša Tatalović.

<sup>32</sup> Bez obzira na ovo ustavno rješenje, Francuska ima etničke probleme na Korzici i u tri baskijske pokrajine.

građani koji govore švedski i oni koji se služe finskim jezikom, ili na primjer Švajcarska koja razlikuje Švajcarce koji govore njemački, italijanski, retoromanski i druge jezike. U ovu skupinu spada i Južnotirolski model po kojem se njihovo stanovništvo dijeli na njemačko i italijansko govoreće stanovništvo. Ono što je manjkavost ovog modela u najvećem broju slučajeva jeste to što ne garantuje nikakvu srazmjernu zastupljenost u institucijama državne vlasti zemalja u kojima se primjenjuje, samim tim što ovaj model formalno ne definiše manjinu i većinu. Treću grupu čine zemlje koje poznaju kategorije većinskog naroda i nacionalne manjine, te shodno tome one imaju jasno definisane odredbe o pravima pripadnika nacionalnih manjina, odredbe o zaštiti njihovog nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, pri čemu obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora i konvencija imaju primat nad propisima nacionalnog zakonodavstva. Među ovim zemljama spadaju većina zemalja „novih demokratija“ kao i pojedine zapadno-evropske zemlje: Austrija, Danska i Njemačka.

Iako postoje različiti oblici obezbjeđenja kvalitetne predstavljenosti manjina, izdvojićemo klasifikaciju četiri načina pozitivne diskriminacije koju je dao prof. Pavićević. Prvi, predstavlja univerzalizaciju pozitivne diskriminacije koja bi obuhvatila sve partije koje predstavljaju nacionalne manjine. Predstavljenost manjina bi se obezbijedila kroz propisivanje da za manjinske partije ne važi „vještački“ već samo „prirodni prag“. Drugi način bi predstavljao smanjivanje ili ukidanje cenzusa. Treći i četvrti načini „(recimo, primjeri koje navodi A. Lijphart kao dva podtipa mješovitih izbornih sistema) podrazumijevaju (a) osnivanje izbornih okruga – jedinica rezervisanih za manjinske glasače (Novi Zeland, Kipar i Zimbabve), odnosno (b) utvrđivanje uslova da glasači glasaju za etnički uravnotežene kandidatske liste (Liban)“.<sup>33</sup>

Osvrnućemo se na primjer Novog Zelanda. Naime, ovaj primjer nam može pomoći kako se putem „crtanja“ izbornih jedinica može obezbijediti kvalitetna zastupljenost manjinskih zajednica.

*Primjer Maora, uz stvaranje posebne izborne jedinice za koje bi bilo predviđena registracija birača koji žele da glasaju u nacionalnim jedinicama, bi mogao da bude put ka rješenju ovog pitanja.* Rješenje za predstavljenost manjina pruža MSPČ, uz korišćenje pozitivne diskriminacije u slučaju određivanja veličine i broja izbornih jedinica iz kojih se biraju predstavnici manjina. Većinski način izbora poznaje ovaj način predstavljanja manjinskih zajednica, kao u slučaju, do posljednjih reformi u pogledu položaja parlamenta Škotske, a i dalje u slučaju Velsa. Predstavnici ovih zajednica su predstavljeni u većem broju nego što bi proizilazilo iz njihovog učešća u ukupnoj populaciji. Primjenom ovog iskustva moglo bi se sistemski riješiti pitanje predstavljenosti hrvatske zajednice u Crnoj Gori, a ostavljen bi bio prostor i za predstavnike romske zajednice, kao najmanje, bez posezanja za rješenjima koji bi vodili getoiziranju manjinskih zajednica.

### 3.3. Iskustva zemalja iz regiona u predstavljanju manjina

Region Zapadnog Balkana karakterišu različiti oblici predstavljanja nacionalnih manjina u političkom i javnom životu. Ono što je zajedničko za sve zemlje regiona jeste da je nakon uspostavljanja višepartizma u posljednjoj deceniji XX vijeka, uključivanje nacionalnih manjina u politički sistem i proces odlučivanja u gotovo svim zemljama predstavljao pravi izazov, koji je često bio korišćen u cilju osiguravanja podrške političkom sistemu od strane manjinskih predstavnika. Danas ipak, sve zemlje regiona okrenute su ispunjavanju i poštovanju svih kriterijuma i međunarodnih standarda u oblasti zaštite ljudskih prava, pa tako i u oblasti unapređenja prava nacionalnih manjina, što je neophodan uslov za pridruživanje međunarodnim organizacijama kao što su Savjet Evrope, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju, a posebno Evropska

<sup>33</sup>Pavićević, V., Darmanović, S., Komar, O. Vujović, Z. - Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 104. 1990 - 2007, CEMI, Podgorica, 2007.

unija i NATO koje izdvajamo zbog mnogo strožijih kriterijuma koje država mora ispuniti kako bi postala punopravna članica. U nastavku ćemo dati kratak pregled uređenja pitanja predstavljanja nacionalnih manjina u nekim zemljama našeg regiona.

### ***Predstavljanje manjina u Bosni i Hercegovini***

Pravni okvir zaštite prava kao i sistem predstavljanja nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini ustanovljen je: Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske, Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina 1994. godine, Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima 1992. godine, Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnoj samoupravi Tuzlansko-podrinjskog kantona, Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine. „Pravično predstavljanje manjina u Parlamentu i Vladi je Ustavom regulisano na državnom nivou i u Bosansko-hrvatskoj federaciji. Samo u Republici Srpskoj dvije nedominantne grupe, Hrvati i Bošnjaci, nijesu bile predstavljene u Parlamentu prije ustavnih promjena 2002. godine, međutim imali su svoje predstavnike u Parlamentu entiteta.“<sup>34</sup>

Statutima jedinica lokalne samouprave normirano je pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u skupštinama grada odnosno opština srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u Bosni i Hercegovini, što je propisano odredbama Izbornog zakona BiH. U skladu sa tim, prema rezultatima posljednjih sprovedenih lokalnih izbora 2008. godine, u skupštinama jedinica lokalne samouprave kao predstavničkim tijelima građana grada odnosno opštine, i organu odlučivanja i kreiranja politike grada/opštine, izabrani su i verifikovani su mandati po jednom odborniku iz reda nacionalnih manjina. Na ovaj način je zadovoljeno pravo na učešće nacionalnih manjina u zakonodavnoj vlasti na lokalnom nivou. Međutim, smatra se da je ovo pravo zadovoljeno samo sa formalno-pravne strane. Naime, mnoge kritike se upućuju na račun manjkavosti izbornog procesa i činjenicu da pripadnici nacionalnih manjina u suštini ne participiraju u vlasti na lokalnom nivou. Smatra se da izborni zakon nije riješio na odgovarajući način pitanje kandidovanja nacionalnih manjina jer nije pružio dovoljno prostora za pripadnike nacionalnih manjina pri čemu su favorizovani pripadnici nacionalnih manjina iz političkih partija koji posredstvom niskog cenzusa za izbor vrlo lako sebi mogu da obezbijede odborničko mjesto u lokalnim skupštinama. Shodno odredbama Izbornog zakona BiH propisano je da, izuzev političkih stranaka, i registrovana udruženja pripadnika nacionalnih manjina kao i grupe od najmanje 40 građana koji imaju biračko pravo, imaju pravo učestvovanja u izborima za popunjavanje garantovanih mandata za pripadnike nacionalnih manjina. Za predstavnika pripadnika nacionalnih manjina na lokalnom nivou, odnosno u skupštini opštine bira se kandidat koji dobije najveći broj glasova na listi kandidata predstavnika nacionalnih manjina. Praksa pokazuje da na izborima mnogo veći uspjeh imaju predstavnici političkih partija u odnosu na nezavisne kandidate. Na primjer, od 35 odbornika nacionalnih manjina izabranih na izborima 2008. godine izuzev četiri kandidata udruženja nacionalnih manjina, ostali izabrani predstavnici su bili kandidati političkih partija.

Iako se mnogobrojne kritike upućuju vlastima u Bosni i Hercegovine po pitanju zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, smatrajući da nacionalne manjine isključivo kroz udruženja građana artikulišu svoje interese, ipak se mora konstatovati da se puno pažnje posvećuje ustanovljavanju mehanizama za dalje unapređenje zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u organima državne vlasti. To se posebno ostvaruje kroz rad u savjetima za nacionalne manjine, različitim tijelima za nacionalne manjine i sličnim organima. Poboljšanje

<sup>34</sup> Bieber Florian: „Izbori i nacionalne manjine“, Centar za monitoring, Podgorica, str 93.



položaja i ostvarivanje većeg stepena zaštite pripadnika nacionalnih manjina ostvaruje se i kroz finansiranje različitih aktivnosti udruženja pripadnika nacionalnih manjina.

### ***Predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Srbiji***

U Republici Srbiji prava nacionalnih manjina su uređena: Ustavom Republike Srbije, međunarodnim konvencijama koje se nakon procesa ratifikacije primjenjuju kao domaće pravo, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. godine kao i drugim zakonima, zatim Uredbom o Savjetu Republike Srbije za nacionalne manjina, Statutom AP Vojvodine i pokrajinskim propisima, kao i statutima gradova i opština i njihovim odlukama.

Što se etničke strukture Srbije tiče, shodno rezultatima popisa stanovništva iz 2002. godine u Srbiji živi 13,47% stanovništva koje pripada nacionalnim manjinama, 82,86% stanovništva pripada srpskom stanovništvu, dok su od brojnih nacionalnih manjina, najbrojniji Mađari sa 293.299 pripadnika (3,91%), Bošnjaci sa 136.087 (1,81%) i Romi sa 108.193 (1,44%) lica. U odnosu na procenat pripadnika nacionalnih manjina, Srbija se svrstava među zemljama sa naglašeno homogenom strukturom stanovništva. Pored navedenih etničkih grupa, u Srbiji žive i pripadnici slovačke, rumunske, vlaške, rusinske, ukrajinske, hrvatske, bunjevačke, bugarske, makedonske, češke, nemačke i albanske zajednice.<sup>35</sup>

Shodno odredbama Ustava Srbija je definisana kao „država srpskog naroda i građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrijednostima“. Upravo zbog navedene definicije, mnoge kritike stručne javnosti u Srbiji se upućuje na račun odredbi Ustava koje „ne doprinose razvoju integrativne multikulturalnosti“. Ustavom je predviđeno da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na kulturnu autonomiju i konstituisanje manjinskih samouprava, što podstiče ravnopravnost i jednakost građana, kao i poštovanje različitosti. Shodno tome, u Srbiji postoji trinaest manjinskih samouprava.<sup>36</sup>

Nacionalni savjeti nacionalnih manjina se biraju isključivo posredno na nacionalnom nivou. U lokalnim samoupravama i na regionalnom nivou nije predviđen izbor i konstituisanje bilo kakvog vida samouprave nacionalnih manjina.

Izmjenama Zakona o izboru narodnih poslanika 2004. godine ukinut je cenzus za partije političkih partija manjina i uvedene su mjere afirmativne akcije koji podrazumijeva da njihovi predstavnici osvajaju mandat ukoliko dostignu prirodni prag koji pri prosječnoj izlaznosti birača iznosi oko 15.000 glasova. Međutim, shodno demografskim prilikama nacionalnih manjina i raspodjeli mandata može se vidjeti da na mandate u Narodnoj skupštini mogu računati samo predstavnici političkih partija Bošnjaka i Mađara.

### ***Republika Hrvatska***

U slučaju Hrvatske važi pravilo da stepen ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina predstavlja jedan od važnih uslova za integraciju zemlje u Evropsku uniju i NATO. Tako je Evropska komisija u dostavljenom „Avis“-u<sup>37</sup> naglasila potrebu i značaj usvajanja Ustavnog zakona o

---

35 Gledano sa stanovišta brojki u lokalnim samoupravama, Srbi imaju apsolutnu većinu u sto devet opština, Bošnjaci u tri opštine u Sandžaku (Tutin 94,2%, Novi Pazar 78,2% i Sjenica 75,5%), Albanci u dve (Preševo 89,1% i Bujanovac 54,7%), dok Bugari imaju jednu opštinu sa apsolutnom (Bosilegrad 70,9%) i jednu sa relativnom većinom stanovništva (Dimitrovgrad 49,7%).

36 Način izbora manjinskih samouprava je regulisan Pravilnikom o načinu rada skupštine elektora za izbor nacionalnih savjeta. 37 Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Evropskoj uniji, Evropske komisija, Brisel, str

pravima nacionalnih manjina, kao neophodnog pravnog okvira za ostvarivanje prava manjina u zemlji. Ono što je takođe veoma potencirano u dokumentu Evropske komisije je pravo na predstavljenost nacionalnih manjina u hrvatskom Saboru i povećanje broja garantovanih mandata za predstavnike nacionalnih manjina sa pet, prema izbornom zakonu iz 2000. godine na osam koliko je predviđeno Ustavnim zakonom i ostvareno na izborima 2003. i 2007. godine. Komisija je takođe potencirala poštovanje prava nacionalnih manjina na zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne i područne samouprave, u njihovoj izvršnoj vlasti i u tijelima sudske vlasti.

Hrvatska je pristupila Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima i Konvenciji UN-a o građanskim i političkim pravima. Ona je uspjela da stvori adekvatan model zaštite nacionalnih manjina na državnom i lokalnom nivou, koji je ujedno usklađen sa evropskim i međunarodnim standardima i principima. Pored prava na obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina, kao i službenu upotrebu manjinskih jezika, u Hrvatskoj je na snazi i princip garantovanih mandata za predstavnike nacionalnih manjina u organima i tijelima državne vlasti, kao i tijelima lokalne samouprave. Broj garantovanih mandata koje može imati jedna nacionalna manjina zavisi od procenta zastupljenosti pojedine nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika Hrvatske ili konkretne lokalne zajednice.

Posljednjim promjenama Ustava, manjinama čije učešće je veće od 1.5% osiguravaju se tri mandata, a manjinama koje učestvuju sa manje od 1.5% se pored opšteg biračkog prava osigurava ukupno 5 mandata na bazi posebnog biračkog prava. Naime, sve manjine, osim najbrojnije srpske sa učešćem oko 5%, dobijaju dvostruko pravo glasa. „S obzirom na to da su pripadnici srpske manjine potencijalni glasači SDP, to se može shvatiti i kao kompromis dvije najjače stranke. Tim je kompromisom manjinsko stanovništvo Hrvatske, koje čini oko 10 posto stanovnika, podijeljeno na dva dijela: homogeniji dio, koji čini srpska manjina i koji je lakše mobilizovati u predizbornoj kampanji, te im je zato i dano samo opšte pravo glasa, i na heterogeniji dio, koji čini preostala 21 manjina i koji je dobio dvostruko pravo glasa. Time je riješen još jedan, mnogo važniji, problem identiteta nacionalnih manjina. Međutim, dosadašnje izborno pravo suočavalo je svakog pripadnika manjina na izborima sa dilemom: hoću li biti pripadnik nacionalne manjine ili građanin republike Hrvatske. Sada je to pitanje riješeno tako što pripadnici srpske manjine neće morati birati, jer imaju samo opšte pravo glasa, kao i svi građani, dok će pripadnici ostalih manjina imati dvostruko pravo glasa, pa se mogu izjasniti i kao pripadnici nacionalnih manjina i kao građani republike Hrvatske. To se načelo u literaturi naziva konceptom dominantne manjine“.<sup>38</sup> (Baketa, Kovačić, 2010:12).

## 4. Scenariji mogućeg rješavanja pitanja adekvatne predstavljenosti manjina

### 4.1 Osnovne tačke sporenja u izmjeni izbornog zakona

Nakon usvajanja Ustava Crne Gore, otvoreno je pitanje usklađivanja izbornog zakonodavstva sa novousvojenim ustavnim tekstom. U debati koja nije uključivala značajan broj zainteresovanih strana dominiralo je pitanje biračkog prava i korekcija izbornog sistema u cilju obezbjeđenja adekvatne predstavljenosti manjinskih zajednica u Crnoj Gori.

<sup>38</sup> Baketa, Nikola, Kovačić, Marko: "Tko i kako predstavlja nacionalne manjine" u Političke analize, broj 3, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str 11-19.

Skupštinska radna grupa dugo vremena nije uspijevala da započne svoj rad, da bi nakon započinjanja svog rada zauzela stav da njen rad nije otvoren za javnost. Nije prihvaćeno da njen rad prati i predstavnik nevladinog sektora. Izostanak javnosti procesa imao je za posljedicu nepostojanje javne rasprave. Dugo vremena se špekulisalo o različitim mogućim rješenjima da bi ključne vladajuće i najveće opozicione partije stale oko rješenja koje je inicijalno ponuđeno od najveće opozicione partije – SNP. Kada se stekao utisak u javnosti da je blizu formiranje dvotrećinske većine za usvajanje promjena, opozicione partije su otkazale podršku ovom prijedlogu.

### ***Pravo glasa pripada građaninu ili državljaninu?***

Glavna tačka sporenja je pitanje ko ima pravo glasa. Odnosno, da li građani koji su u biračkom spisku, a nijesu državljani Crne Gore imaju pravo glasa. Osamostaljivanjem Crne Gore, svi njeni građani (lica sa prebivalištem u Crnoj Gori) nijesu uzeli ili ne mogu steći crnogorsko državljanstvo, već su državljani druge države, imaju status apatrida ili izbjeglica, pa samim time ne ispunjavaju osnovni, Ustavom utvrđeni, uslov za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava – biti crnogorski državljanin. Ukidanje prava glasa onima koji su u biračkim spiskovima, a nijesu crnogorski državljani značajno bi promijenilo izborne šanse nekih izbornih aktera. Predpostavlja se da bi opozicija ostala bez velikog broja svojih birača, posebno dio opozicije koji je nekad pripadao unionističkom bloku. Stoga ne čudi snažan otpor opozicionih partija poštovanju ustavnog rješenja da samo državljani mogu biti nosioci aktivnog i pasivnog biračkog prava.

### ***Rezervisana mjesta za predstavnike nacionalnih manjina ili za partije sa predznakom nacionalnih manjina?!***

Drugo pitanje koje izaziva sporenje jeste sam model predstavljanja manjina. Partije koje se predstavljaju kao predstavnici albanske nacionalne zajednice u Crnoj Gori oštro se protive promjeni postojećeg sistema predstavljanja albanske zajednice, insistirajući da pravo konkurisanja za sadašnjih 5 mandata mogu imati samo nacionalne, a ne i partije građanske orijentacije. Predstavnici albanskih nacionalnih partija su u ovoj ideju ostali usamljeni, i izostala je podrška ostalih manjinskih zajednica. Predstavnici Bošnjачke stranke su se zalagali za model neke vrste rezervisanih mandata, prihvatajući dio argumentacije albanskih nacionalnih partija, tražeći da ti mandati budu rezervisani za nacionalne partije bez obzira na podršku birača, odnosno da se pripadnici ovih nacionalnih manjina, koji pripadaju građanskim partijama, ne mogu kandidovati za ove mandate.

### ***Da li unaprijediti zakon sa preporukama međunarodnih organizacija koje su nadgledale izbore!?***

Treće veliko pitanje sporenja jeste usvajanje preporuka međunarodnih organizacija. Predstavnici vladajuće koalicije su odbijali ideju da je riječ o procesu usvajanja novog izbornog zakona, odnosno prilike za unapređivanje pravnog okvira za održavanje izbornog procesa, u skladu sa međunarodnim standardima, insistirajući da je riječ isključivo o usklađivanju sa novousvojenim Ustavom. Postepeno, tokom rada na zakonskom tekstu, ipak je unijet dio odredbi

koji se odnosi na prihvatanje preporuka međunarodnih organizacija. U međunarodnim preporukama su otvorena brojna pitanja. Neka su imala poseban značaj za demokratičnost izbornog procesa kao:

- 1) način raspodjele mandata - izmjene redosljeda kandidata na izbornim listama nakon održavanja izbora od strane partijskih rukovodstava,
- 2) profesionalizacija, funkcionisanje i kapaciteti izborne administracije,
- 3) uloga državnih organa u izbornom procesu,
- 4) omogućavanje građanima da se kandiduju kao pojedinci a ne u okviru izborne liste<sup>39</sup>,
- 5) objavljivanje zvaničnih rezultata u primjerenom roku,
- 6) predstavljanje nacionalnih manjina,
- 7) predstavljanje žena.

#### **4.1.1. Prijedlozi zakona nastali iz rada skupštinske radne grupe – prijedlog poslanika vladajuće vs. prijedloga poslanika opozicionih partija**

Prijedlog koji je trebao biti proizvod rada u radnoj grupi, na kraju su podnijeli samo poslanici vladajuće partije, a ne sama radna grupa. Kada je riječ o manjinskoj predstavljenosti, rješenja su tražena u okviru postojećeg sistema partijskih lista, zadržavajući rješenje da je Crna Gora jedna izborna jedinica. Za razliku od Srbije koja je u potpunosti ukinula zakonski izborni cenzus, ostavljajući da prohibitivno djeluje tzv. efektivni cenzus, crnogorski zakonodavac je uveo jednu vrstu garantovanih mandata za svaku manjinsku zajednicu, po jedan garantovani mandat.

Predloženim rješenjima oba prijedloga pokušalo se zaobići djelovanje tzv „prirodnog cenzusa“<sup>40</sup>, koji bi na posljednjim izborima iznosio 1.041%, tako da zbog male veličine parlamenta (81 poslanik), ukidanje zakonskog cenzusa ne bi bilo dovoljno za pojedine manjine. Tu je prije svega riječ o hrvatskoj manjini, u čijem slučaju bi bilo potrebno da gotovo svi registrovani Hrvati glasaju da bi manjinska partija ove zajednice osvojila, a moguće i ne, mandat. Stoga ovo rješenje ne bi bilo potpuno.

##### **4.1.1.1. Prijedlog vladajuće većine – DPS, SDP**

Iako je trebao da bude plod rada radne grupe, ovaj tekst je predložen od strane poslanika vladajuće partije, odnosno njenog dijela predstavnika DPS-a i SDP-a. Mišljenje o tekstu ovog prijedloga zakona je i izdala Venecijanska komisija.

Prema mišljenju Venecijanske komisije “Nacrt zakona uvodi sistem ”autentične” zastupljenosti manjina, koji se zasniva na sljedećim principima:

- afirmativna akcija se proširuje na sve manjinske grupe (ne samo na Albance, kako je prethodno bio slučaj);
- uz političke partije i koalicije, i grupe građana mogu podnijeti izborne liste;

<sup>39</sup>“Da se postupi po paragrafu 7.5 Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine kako bi se omogućilo građanima da se kandiduju kao pojedinci, a ne u sastavu kandidatske liste“ - preporuka EOM-OSCE ODIHR, prema Komar Olivera, Vujović Zlatko, u Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006, CEMI, Podgorica, 2007.

<sup>40</sup> Prirodni prag zavisi od magnitude (M), broja partija koje imaju istaknute kandidature (S) i same metode pretvaranja glasova u mandate. U slučaju Crne Gore, koja koristi D’Ontovu formulu prirodni izborni

- dvije različite vrste mjera afirmativne akcije predviđaju se za veće manjinske grupe i za one manje (manje od 2%);
- izjava o pripadništvu nekoj manjinskoj grupi se daje na dobrovoljnoj osnovi;
- ne postoji maksimalni brojčani prag za neku nacionalnu grupu da bi se imalo koristi od afirmativnih mjera koje se predviđaju zakonom (crnogorske i srpske liste su slobodne da izjave da predstavljaju neku manjinsku grupu);
- glasovi dati u korist neke manjine nijesu izgubljeni;
- nema rezervisanih mandata; kako bi se obezbijedio jedan mandat, neophodno je dobiti izvjestan broj glasova; u izvjesnim okolnostima, međutim, najmanje manjine imaju garantovano jedan mandat, pod uslovom da postignu izvjesni prag“.

Veliki pomak zakonodavca predstavlja uvođenje sistema afirmativne akcije za sve nacionalne manjine, različit za one koje učestvuju prema popisu sa većim procentom od 2% i onima sa manjim učešćem.

Ovaj prijedlog zakona bismo mogli ocijeniti:

1. Sistem afirmativne akcije je usmjeren prevashodno na obezbjeđenje mandata partijama koje navode da zastupaju manjine, a ne i samim predstavnicima manjina. Predloženi zakon nije ispunio preporuku OSCE ODIHR, da se stvori mogućnost pojedinačnih kandidatura, a ne kandidovanja isključivo putem kandidatskih lista. Postojeća rješenja mogu obezbijediti aktiviranje „rezervisanog mandata“ putem afirmativne akcije, čak i u slučajevima kada je partija koja zastupa određenu manjinu, a nije se prijavila za korišćenje afirmativne akcije, stekla parlamentarni status, redovnim putem dobijanjem podrške birača veće od 3%. Druga partija koja se izjasnila za korišćenje sistema afirmativne akcije, a predstavlja istu zajednicu, može korišćenjem ovog mehanizma, dobiti „rezervisani mandat“. Slično i ukoliko je neka manjinska partija stekla mandate učestvujući u koaliciji. Na ovaj način se pokazuje da rješenje nije usmjereno ka obezbjeđenju predstavljenosti manjina, već se pretvara u mehanizam za obezbjeđenje mandata nacionalnim manjinskim partijama.

2. Drugi praktičan problem se javlja sa rješenjem predviđenim za predstavljanje zajednica čije učešće u ukupnoj populaciji je manje od 2%. Naime, to otvara mogućnost zloupotrebe ovog rješenja, tako se može prijaviti predstavljanje, odnosno zahtijevati i predstavljanje onih zajednica koje ne učestvuju značajnije u populaciji, ali se partija prijavi da ih predstavlja iako je jasno da to nije motiv njihovog učešća u izbornom procesu.

3. Postojeće rješenje ostavlja veliki prostor za izborne manipulacije, da glasovima većih nacionalnih zajednica se biraju poslanici, koji navodno predstavljaju određene manjine, jer nema garancije da manjinski pripadnici glasaju za predstavnike manjina koji koriste afirmativnu akciju. Samim tim neka od većinskih zajednica može obesmisлити sistem afirmativne akcije, ili isti instrument može biti zoupotrijebljen od neke grupe koja uživa podršku od više 0.7 odnosno 0.2 procenata ukupne populacije, a samo se deklarativno izjasni da se prijavljuje za korišćenje mehanizma afirmativne akcije.

4. Poseban problem predstavlja činjenica da nije ograničen broj ukupnih mandata koji se mogu raspodijeliti sistemom afirmativne akcije, pa to može ugroziti iskazanu izbornu volju, odnosno sastav parlamenta čiji je broj poslanika Ustavom ograničen na 81, odnosno i samu proporcionalnost između osvojenih glasova i raspodijeljenih mandata. U vezi sa ovim problemom je problem nepostojanja određenja koje manjine imaju pravo na korišćenje ovog mehanizma. Svako se može izjasniti da predstavlja neku manju grupu pripadnika neke nacije registrovanu u popisu, makar i ukoliko je riječ od nekoliko tako izjašnjenih pojedinaca. Na ovaj način se otvara mogućnost za ulazak određenih partija po privilegovanim uslovima koji u njihovom slučaju ne odražavaju namjeru zakonodavca.

Postojeći prijedlog zakona, koji nije dobio podršku od potrebne 2/3 poslanika, ne sadrži



dovoljno odredbi koje su bile predmet preporuka od strane OSCE i ODIHR. Samo ih tretira selektivno i rješenja koja uvodi ne tretiraju na zadovoljavajući način integrisane sugestije. Prije svega riječ je o: (1) omogućavanju građanima da se kandiduju kao pojedinci a ne u okviru izborne liste ,<sup>41</sup>(2) objavljivanju zvaničnih rezultata u primjerenom roku, (3) predstavljanju žena. Djelimično je tretirano pitanje položaja i statusa državne izborne komisije ali ne na način da odgovara potrebama ove institucije.

Predloženi zakon, iako su neka rješenja na tragu da obezbijede mehanizme za manjinsku predstavljenost, otvara prostor za zloupotrebu same svrhe postojanja afirmativne akcije, ne garantuje legitimitet predstavnika izabranih na ovaj način kao predstavnika manjinske zajednice u čije ime su iskoristili sistem afirmativne akcije, pa samim time smo mišljenja da se ne treba opredijeliti za njega.

#### 4.1.2. Prijedlog opozicionih partija – SNP, NOVA i PzP

Nakon što su napustili radnu grupu, i nakon što je izašlo mišljenje Venecijanske komisije, i nakon neusvajanja prijedloga poslanika vladajućih partija opozicione partije su izašle sa svojim prijedlogom zakona.

Tekst prijedloga zakona su podržale tri najjače opozicione partije. U fokusu predloženih izmjena ne nalaze se institucionalni mehanizmi za manjinsku predstavljenost već pitanja za koja su opozicione partije više zainteresovane: (1) korišćenje državnih resursa, (2) predstavljanje u medijima, (3) izborna administracija. Najveći dio unijetih izmjena je na liniji preporuka OSCE ODIHR-a, ali nažalost nije napravljen pomak na jačanju integriteta izborne administracije, već predložene promjene imaju za cilj jačanje pozicija opozicionih partija. Opozicione partije u predlaganju su se kod drugih pitanja držali preporuka OSCE ODIHR, što se vidi kod uvođenja odredbi predstavljanja žena. Predložene izmjene uvode obavezu izbora najmanje trećine poslanica manje zastupljenog pola. Predloženo rješenje uz uvođenje zatvorenih blokiranih lista predstavlja značajan napredak.

Kada je riječ o manjinama SNP je predložio unapređenja modela koji se našao u prijedlogu vladajućih partija, i to jednim dijelom na bazi preporuka Venecijanske komisije. Prije svega riječ je sprečavanju mogućnosti da manjinska partija koristi afirmativnu akciju u situaciji da je u Parlamentu zastupljena manjina čija je partija redovnim putem izabrana. Takođe je uočen pokušaj da se spriječe zloupotrebe od strane nelegitimnih predstavnika manjina koji bi zloupotrijebili institut afirmativna akcije kroz odredbu da Državna izborna komisija odnosno lokalna izborna komisija odlučuje o tome da li prijavljena partija može koristiti institut afirmativne akcije. Iako je ovo pokušaj da se suzi prostor za zloupotrebu, nijesu predviđeni kriterijumi na osnovu kojih će članovi izborne administracije odlučivati, pa je samim tim prostor za zloupotrebe još veći jer im je ostavljena diskreciona mogućnost da na osnovu svog uvjerenja odluče da li će neko učestvovati ili ne u izbornom procesu, na bazi afirmativne akcije.

Kada je riječ o oba prijedloga proistekla iz radne grupe, mora se iskazati žaljenje što se nije prišlo izradi novog izbornog zakona, neko amandmanskim promjenama koje su iskazane u 40 članova prijedloga vladajuće i čak 73 člana prijedloga opozicionih partija.

Predložena rješenja ne odgovaraju na sva pitanja, a ne postoji ni studija kojom bi se sagledali efekti predloženih promjena. Opozicioni prijedlog, većinskim dijelom naslonjen na preporuke OSCE i Venecijanske komisije, kao i na analize NVO sektora, ima veću vrijednost od prijedloga vladajuće, iz razloga što na sveobuhvatan način otvara pitanja koja je nužno riješiti za

---

<sup>41</sup>“Da se postupi po paragrafu 7.5 Kopenhaškog dokumenta iz 1990. Godine kako bi se omogućilo građanima da se kandiduju kao pojedinci, a ne u sastavu kandidatske liste“ - preporuka EOM-OSCE ODIHR, prema Komar Olivera, Vujović Zlatko, u Izbori i izbornom zakonodavstvu u Crnoj Gori 1990-2006, CEMI, Podgorica, 2007.

unapređenje izbornog okvira, ali ne uspijeva da pitanje manjinske reprezentacije riješi dovoljno kvalitetan način.

#### 4.1.3. Prijedlog izmjena u okviru uvođenja mješovitog sistema proporcionalnog člana, CEMI Model 1

Prvim modelom koji CEMI zagovara predlažu se izmjene postojećeg izbornog sistema i uvođenje, umjesto proporcionalnog sistema partijskih lista, mješovitog sistema proporcionalnog člana. Ovim sistemom bi se kombinovala većinska sa proporcionalnom metodom, uz zadržavanje korektivnog djelovanja proporcionalne, po ugledu na njemački model, a sa ciljem zadržavanja visokog stepena proporcionalnosti koji proizvodi postojeći sistem koji je u upotrebi u Crnoj Gori.

Teritorija države Crne Gore bi se smatrala jedinstvenom izbornom jedinicom. Jedinstvena izborna jedinica se dijeli na jednomandatne izborne jedinice shodno sljedećim principima:

- 1) Granice Opština će se poštovati;
- 2) Svaka jednomandatna izborna jedinica mora biti skladna cjelina;
- 3) U svakoj Opštini biraće se najmanje po jedan kandidat sa liste kandidata;
- 4) U zavisnosti od broja glasača u Opštini, određivaće se broj jednomandatnih izbornih jedinica u njoj a samim tim i broj mandata koji će se u istoj Opštini birati;
- 5) Svaka jednomandatna izborna jedinica obuhvataće približno isti broj birača. Prosječan broj birača jedne izborne jedinice će biti određen od strane Državne izborne komisije na način što će se ukupan broj birača podijeliti sa brojem mandata koji će biti raspodijeljeni.

Ukupan broj poslanika bi bio 81. Taj broj bi se korigovao na bazi sistema dodatog člana, u situaciji da je partija osvojila više direktnih mandata u jednomandatnim izbornim jedinicama nego što joj pripada na bazi procenta ukupno osvojenih glasova. Odnos mandata koji se raspodjeljuju većinskom u odnosu na proporcionalnu metodu bi bio 55:45. Prema ovom modelu, 45 poslaničkih mandata raspodjeljuje se na osnovu rezultata u jednomandatnim izbornim jedinicama jednokružnim sistemom relativne većine, ili jednostavno kandidat koji dobije najviše glasova u jednomandatnoj izbornoj jedinici će se smatrati izabranim. Preostalih 36 poslaničkih mandata se raspodjeljuje na osnovu rezultata koje su izborne liste ostvarile na jedinstvenoj izbornoj jedinici, odnosno služi radi korigovanja disproportionalnosti koja proističe iz korišćenja većinske metode. Na bazi gore navedenih principa, očekivana raspodjela mandata po opštinama bi izgledala na sljedeći način:

o	Andrijevića	1
o	Bar	3
o	Bijelo Polje	4
o	Berane	1
o	Budva	1
o	Cetinje	1
o	Danilovgrad	1
o	Herceg Novi	2

o	Kolašin	1
o	Kotor	2
o	Mojkovac	1
o	Nikšić	5
o	Plav	1
o	Pljevlja	3
o	Plužine	1
o	Podgorica	11 (Tuzi 1) Golubovci (1)
o	Rožaje	2
o	Tivat	1
o	Ulcinj	2
o	Žabljak	1

Uvođenje posebne jedinice bi postojalo samo za zajednice, koje imaju više od 1% a manje od 4% učešća u ukupnoj populaciji. U toj izbornoj jedinici bi se raspodjeljivao direktni mandat putem sistema relativne većine. Ostale zajednice bi bile predstavljene kroz multinacionalne jednomandatne jedinice i jednu nacionalnu multinacionalnu jedinicu. Predstavljanje manjina bi se baziralo na četiri komponente:

1. Sticanje mandata u jednomandatnim izbornim jedinicama – jaka geografska koncentracija

Manjine, kao i ostali građani bi imale dvostruku mogućnost da odrede svoje predstavnike. Prva, putem isticanja kandidatura i glasanja za kandidate za direktne mandate, unutar jednomandatnih jedinica, koje bi trebalo da obuhvate ona biračka mjesta sa dominantnom većinom birača određene nacionalne zajednice, slijedeći dobar primjer »posebnih biračkih mjesta«, kada je trebalo obezbijediti predstavljenost albanske zajednice. Manjine u Crnoj Gori su dominantno koncentrisane, tako da u ovom modelu raspodjele većinskih mandata, pripadnici albanske zajednice predstavljaju jasnu većinu u tri izborne jedinice (Ulcinj 2, Tuzi 1). Takođe, ako je suditi po nacionalnoj strukturi u najmanje dvije opštine Bošnjaci/Muslimani imaju dominantnu većinu, pa im nije problem da izaberu svoje predstavnike iz tri izborne jedinice u ovim opštinama (Rožaje 2, Plav 1 mandat). Na ovaj način, samo putem ovog mehanizma se lako dolazi do minimalne predstavljenosti ovih manjinskih zajednica.

2. Sticanje mandata na bazi sistema proporcionalne zastupljenosti – korektivni mehanizam uz ukidanje zakonskog cenzusa na nacionalnom nivou za manjinske partije

Drugi način je da partije koje predstavljaju nacionalne zajednice, ukoliko osvoje jedan direktan mandat, ili alternativno ispune cenzus na nacionalnom nivou, ulaze u proces raspodjele mandata ostvarenih glasanjem za izborne liste. Na ovaj način se glasovi birača, koji se nalaze van jednomandatnih izbornih jedinica, u kojima se raspodjeljuju direktni mandati manjinskim zajednicama, ne bi rasuli.

U praksi to znači da ukoliko je recimo manjinska partija, recimo Bošnjaka/Muslimana osvojila 2 direktna mandata, a na nivou Crne Gore 5%, na bazi čega bi trebala recimo da dobije 4 mandata, ako se Crna Gora tretira kao jedna izborna jedinica u kojoj se koristi proporcionalna metoda, sa svoje partijske liste će dobiti  $4 - 2$  (direktna mandata koja je osvojila) = 2 mandata. Na ovaj način će u raspodjelu mandata ući glasovi koje je ova partija osvojila na svim biračkim mjestima, čime se omogućuje visoki stepen proporcionalnosti, i sprečava rasipanje. Ukoliko bi manjinska partija, kao i svaka druga osvojila 1 direktan mandat, znači u jednoj jednomandatnoj izbornoj jedinici, a na nacionalnom nivou ne ispunjava prirodni cenzus, u tom slučaju bi zadržala direktan mandat, ali bi se ukupan broj poslanika uvećao za taj jedan mandat (81+1), da se ne bi narušio stepen proporcionalnosti.

3. Sticanje mandata putem posebnih izbornih jedinica – za manjine koje su veće od 0.5% a manje od 3% prema rezultatu posljednjeg popisa



Najmanje zajednice koje imaju prema posljednjem popisu više od 0.5, a manje od 3% imaju pravo na posebnu izbornu jedinicu u kojoj se bira jedan poslanik jednokružnim sistemom relativne većine. Da bi se održali izbori za predstavnika manjinske zajednice korišćenjem ovog instituta potrebno je da se u posebni birački spisak upišu pripadnici ove zajednice, u broju ne manjem od 0.1 % ukupnog biračkog tijela. Ukoliko se ne upiše dovoljan broj pripadnika te manjine za taj izborni ciklus predstavnici označene manjine gube pravo na manjinskog predstavnika putem ovog instituta sistema afirmativne akcije. Ukoliko procenat birača registrovanih u ovoj posebnoj jedinici između dva izborna ciklusa se smanji ispod 0.1% ukupnog biračkog tijela, u tom slučaju se gubi pravo da ta manjina koristi ovaj institut na tim izborima. Kod ovakvog vida predstavljanja uvijek se otvaralo pitanje legitimiteta poslanika izabranih na ovaj način, posebno u slučaju da dođe do pada registrovanih birača u izornoj jedinici. Određivanje cenzusa od 0.1 upisanih birača u posebni registar bi garantovalo legitimitet izabranom predstavniku. Ovim rješenjem, prema rezultatu popisa iz 2003. godine bi bila obuhvaćena samo hrvatska nacionalna zajednica, a moguće da bi se otvorio prostor za predstavnike romske manjine, ukoliko bi oni prešli cenzus od 0.5%. Na posljednjem popisu iz 2003. godine, 0.42% građana Crne Gore se izjasnilo Romima. Povećanjem kvaliteta popisa, kao i većom uključenosti ove populacije, koja se suočava sa velikim procentom svojih pripadnika koji ne posjeduju lična dokumenta, bi se povećalo njihovo učešće u ukupnoj populaciji, pa bi ovo rješenje moguće moglo da se odnosi i na pripadnike ove populacije.

Ovi birači bi imali dvostruko pravo glasa. Dvostruko pravo glasa bi bilo omogućeno samo najmanjim nacionalnim manjinama (0.5%-3%), čije je predstavljanje ugroženo redovnim putem. Uvođenje dvostrukog biračkog prava, za sve manjine bi, kako navode neki autori,<sup>42</sup> bilo moguće samo ukoliko bi se uvelo dvostruko pravo glasa sa ograničenim ovlašćenjima predstavnika nacionalnih manjina<sup>43</sup>. Za broj mandata u kojima se biraju predstavnici manjina putem stvaranja posebnih izbornih jedinica, bi se umanjio broj mandata koji se raspodjeljuju proporcionalnom metodom, tako da ovaj mehanizam ne bi uticao na broj izbornih jedinica u kojima se poslanici biraju sistemom relativne većine. Ukoliko bi se recimo na nekim izborima organizovale dvije izborne jedinice po ovom mehanizmu u tom slučaju bi se broj mandata koji se dijeli proporcionalnom metodom smanjio sa 36 (36-2) na 34 mandata. Hrvatska poznaje primjer dvostrukog prava glasa ali samo za pripadnike manjina koje sa manje od 1.5% učestvuju u ukupnoj populaciji. Manjine sa učešćem većim od 1.5% u ukupnoj populaciji Hrvatske nemaju dvostruko pravo glasa.

Ovim mehanizmom bi se spriječio nasilni izbor između građanskog i nacionalnog identiteta pripadnika manjinskih zajednica. Grupama koje imaju veće učešće od 3% u ukupnoj populaciji Crne Gore bi po ovom prijedlogu stajao značajan niz mehanizama za adekvatnu zastupljenost, te nema potrebe za dvostrukim pravom glasa.

#### 4. Sticanje mandata putem diferencijalnog cenzusa za koalicije

Nepostojanje zakonskog cenzusa za manjinske partije, koje se odnosi i na one koje nastupaju kao dio koalicije bi dodatno olakšalo sticanje mandata, gdje bi se predstavnici te partije dodatno zaštitili u odnosu na minimalni broj glasova potrebnih da se stekne mandat.

42 Baketa, Nikola, Kovačić, Marko: "Tko i kako predstavlja nacionalne manjine" u Političke analize, broj 3, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

43, „Jedna opcija bi mogla uključivati dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina, ali s time da bi zastupnici koji su izabrani u izbornim jedinicama za nacionalne manjine imali ograničena prava...Ta opcija omogućuje pripadnicima manjina da ostvare i svoj građanski identitet i nacionalni identitet... Manjinski predstavnici bi se zastupnici poglavito bavili pitanjima koja se odnose na nacionalne manjine (Kasapović, 2010:14).

#### 4.1.4. Prijedlog izmjena u okviru postojećeg sistema partijskih lista, CEMI Model 2

Postojeći proporcionalni sistem partijskih lista ostavlja dovoljno prostora za uvođenje institucionalnih mehanizama za unapređenje predstavljanja manjina. Korekcije u cilju poboljšanja predstavljanja manjina bi se ogledale u tri komponente korekcija.

##### **1. Ukidanje zakonskog cenzusa za manjinske partije uz uvođenje diferencirani cenzusa za koalicije**

Ovim scenarijem se predviđa uvođenje diferenciranog cenzusa za koalicije 7%, za pojedinačne partije koje ne nastupaju u koaliciji 4%, za partije koje nastupaju u koaliciji 2%. Manjinske partije su oslobođene zakonskog cenzusa. Partija se identifikuje kao manjinska određenjem u svom statutu. Glasa se direktno za partiju bez obzira da li je u koaliciji ili samostalno nastupa. Na ovaj način bi se ostvarili multiplikirajući efekti, kako na predstavljenost manjina tako i na jačanju legitimiteta i odgovornosti izabranih poslanika. Pored toga što za manjinske partije ne bi važio zakonski, već samo efektivni cenzus, nastupanje u koalicijama bi dodatno umanjilo efekat prirodnog cenzusa. Ovakvo rješenje bi otvorilo mogućnost da manjinska partija i sa podrškom ispod 0.3% moguće, kao dio koalicije osvoji mandat, primjenom izborne formule za raspodjelu mandata unutar koalicijske liste.

##### **2. Sticanje mandata putem posebnih izbornih jedinica – za manjine koje su veće od 0.5% a manje od 3% prema rezultatu posljednjeg popisa**

Na bazi komparativne prakse CEMI predlaže da se u postojećem izbornom sistemu naprave korekcije koje bi uz zadržavanje principa Crna Gora jedna multinacionalna, višemandatna izborna jedinica (proporcionalna metoda), uveo izuzetak posebne jedinice za zajednice koje imaju više od 0.5% a manje od 3% učešća u ukupnoj populaciji. U toj izornoj jedinici bi se raspodjeljivao jedan direktni mandat putem sistema relativne većine. Koristio bi se isti sistem za raspodjelu ovog mandata kao što smo objasnili u prethodnom scenariju.

##### **3. Uvođenje preferencijalnog glasanja**

Uvođenje preferencijalnog glasanja (umjesto sadašnjih zatvorenih modifikovanih izbornih lista) korišćenjem zatvorenih neblokiranih izbornih lista (birač ima pravo da glas kandidatu unutar jedne izborne liste). Na ovaj način bi se omogućilo biračima manjina da svojim glasovima omoguće da se manjinski predstavnik unutar liste koja je građanska izbori svojim glasovima da bude direktno izabran, izbjegavajući redosljed dat od partijskog rukovodstva.

## **5. Obrazloženje izbora odabranog scenarija, CEMI Model 2 i prijedlog mjera za njegovu primjenu.**

Tim CEMI-ja koji je analizirao izborni sistem u Crnoj Gori vjeruje da od predloženih scenarija scenario koji može na najadekvatniji način da odgovori na potrebe kvalitetne predstavljenosti manjina, kao i da ponudi kvalitetna rješenja i za druge probleme sa kojima se suočavao izborni i politički sistem u Crnoj Gori je Scenario CEMI Model 1. Scenario CEMI Model 2 bi mogao

da predstavlja prelazno rješenje s obzirom na snažne otpore političkih krugova na značajnije reforme izbornog sistema. Pored toga što nudi kvalitetne mehanizme za predstavljenost manjina, čuvajući pritom poštovanje demokratskih principa i ne dovodeći u neravnotežan položaj građane Crne Gore, ovaj scenario polazi od rješenja drugih problema sa kojima se suočavamo u Crnoj Gori, a u direktnoj su vezi sa izbornim sistemom.

Pored pitanja manjinske predstavljenosti postojanje posrednog proporcionalnog sistema koji se koristi u Crnoj Gori, otvorilo je brojna pitanja. Neka od njih su: (1) demokratski deficit; (2) karakter poslaničkog mandata; (3) visoka fragmentiranost parlamenta; (4) predstavljenost žena; (5) karakter i organizacija izborne administracije.

## 5.1 Demokratski deficit

U ovoj studiji smo govorili o posrednosti u izboru predstavnika u nacionalni i lokalne parlamente. Sami način izbora gdje se partija javlja kao »treća strana«, posrednik između građana i njihovih predstavnika, sa pravom da arbitrira i da određuje ko će postati poslanik, bez obzira na redosljed na izbornoj listi, je snažno kritikovana od domaće i strane stručne javnosti, a posebno od strane specijalizovanih organizacija kao što je OSCE.

Ovakva norma u potpunosti kida vezu između birača i njihovih predstavnika i narušava princip da građani biraju svoje predstavnike bez posrednika.

Ukoliko bi se koristio mješoviti sistem proporcionalnog člana, odnosno kako se još u teoriji zove, personalizovani proporcionalni sistem (PPS), koji se koristi u Njemačkoj, u slučaju Crne Gore bi bile korišćene zatvorene blokirane izborne liste<sup>44</sup>, gdje bi se morao ispoštovati redosljed liste koji je prijavljen prije izbora. Ovakvo opredjeljenje bi ukinulo dosadašnju praksu da partije arbitrarno, ne slijedeći redosljed na izbornoj listi određuju sastav poslaničkog kluba.

Drugi problem demokratskog deficita se ogleda u tome da je brojno koaliciranje elimisalo uvid u stvarnu jačinu partija. Većina efektivnih partija svega je nekoliko puta samostalno izašla na izbore, a neke samo jednom u svom postojanju.

*Da bi se riješio ovaj problem potrebno je pored uvođenja diferenciranog cenzusa, uvesti postojanje pojedinačnih lista svih partija, i omogućiti glasanje za njih, iako su one dio koalicije. Rezultat koalicije bi se računao zbrajanjem ostvarenih rezultata pojedinačnih partija koje se nalaze u njoj. Diferencirani cenzus bi postojao i za partije koje su unutar koalicije, kao i za samo za koaliciju.*

*Diferencirani cenzus bi trebao da bude sljedeći: za koalicije 7 %, za pojedinačne partije koje ne nastupaju u koaliciji 4%, za partije koje nastupaju u koaliciji 2%. Za manjinske partije ne bi važio zakonski cenzus.*

## 5.2. Priroda poslaničkog mandata

Nakon uvođenja višestranačkog sistema, poslanički mandat je određen kao imperativni. Imperativnost je bila pojačana postojanjem instituta opoziva. U praksi se nije dogodilo da je ovaj institut iskorišćen, tako da je ova norma izmijenjena, a donošenjem Ustava iz 1992. godine garantovan je slobodan mandat poslanika. Međutim, priroda slobode mandata, koja je i Ustavom garantovana, narušena je izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika 1995.,

<sup>44</sup>Otvorena lista - daje prednost biraču na ne samoj listi jer u ovom slučaju glasovi birača imaju stvaran uticaj na redosljed kandidata. Naime, biće izabrani oni kandidati koji dobiju najveći broj glasova. Najčešće biračima su predstavljene alfabetske liste kandidata a ne rangirane liste

kojom je propisano da mandat poslaniku prestaje prestankom članstva u partiji sa čije izborne liste je izabran. Sve do 2004. godine smo imali vezani stranački mandat, da bi te godine Ustavni sud ponovo odlučivao o karakteru poslaničkog mandata, i ovoga puta donio odluku kojom je ukinuta odredba usvojena 1995. godine. Ustavni sud je o istom pitanju odlučivao 1996. godine kada je donio suprotnu odluku, tako da je tada poslanički mandat okarakterisan kao vezani.

Nakon odluke Ustavnog suda od 2004. u Crnoj Gori ponovo imamo slobodan, ili »s obzirom da je izbornim zakonom predviđeno da poslaniku prestaje mandat u slučaju da je zabranjeno djelovanje partije sa čije liste je poslanik izabran, ovaj tip mandata možemo odrediti kao slobodni koji je posredno vezan za partiju«.

U Nacrtu Ustava se ponovo pokušava ugraditi značajnija uloga partija u raspolaganju mandatom, te se žele izbjeći garancije da je mandat slobodan, da bi se ostavio prostor za eventualno čvršće vezivanje mandata za partije, kasnijim izmjenama izbornog zakona. Personalizacija proporcionalnog sistema uvođenjem elemenata sistema relativne većine za izbor dijela poslanika može dati snažan doprinos umanjeњу ovog problema, te jačanju pozicije poslaničkog mandata kao slobodnog.

### 5.3. Visoka fragmentisanost parlamenta

U dijelu 2.1.1.1 navodi se da i pored visoke fragmenisanosti parlamenta, postoji stabilna većina. Naime, postojeći proporcionalni sistem sa niskim cenzusom od 3%, i nepostojanjem diferenciranog cenzusa stimuliše koaliranje velikog broja partija. Na izborima 2006. godine učešće je uzelo 12 izbornih lista, koje su predstavljale 22 političke partije, a na posljednjim izborima 2009. taj broj se uvećao na 16 lista i 22 političke partije. Osam izbornih lista nije prešlo izborni cenzus, a one su predstavljale 11 političkih partija. Osam izbornih lista koje su prešle izborni cenzus su obezbijedile parlamentarni status za 11 političkih partija. Duplo više partija (11) u odnosu na prethodne izbore (5) je samostalno nastupilo na izborima, ali je takođe bio i značajno veće rasipanje glasova, sa 2.5% na 12%.

Visoka fragmenisanost parlamenta ima u krajnjoj liniji za posljedicu stvaranje političke nestabilnosti usljed nepostojanja stabilne većine. U Crnoj Gori, i pored fragmentisanog parlamenta imamo stabilnu većinu. Međutim, ovakvo stanje je više izuzetak nego što je pravilo, tako da je moguće za očekivati da na izborima koji slijede, nijedna predizborna koalicija neće moći, usljed ovakvog sistema samostalno da formira vladu. Sadašnja vladajuća koalicija predstavlja savez dvije veće i dvije male partije.

Promjena izbornog sistema je nužna, da bi se izbjegla moguća politička nestabilnost i situacija nemogućnosti formiranja stabilne vlade.

### 5.4. Predstavljenost žena

Iako, politička retorika u Crnoj Gori podrazumijeva isticanje značaja žena u političkom procesu, podatak o njihovoj stvarnoj zastupljenosti u institucijama, i posebno u sastavu parlamenta je više nego poražavajući. Ne postoji institucionalni mehanizam koji bi stimulisao bolju zastupljenost žena u crnogorskom parlamentu. Pokušaji ženskih organizacija nijesu urodili efektivnom promjenom, već samo potezima deklarativnog karaktera koji su bili predmet predizbornih kampanja. U sazivu Parlamenta iz 2002. 12% članova crnogorskog parlamenta su bile žene, a taj procenat je dodatno opao sa sazivom parlamenta iz 2006. na više nego loših 12.3%.

Postojanje zatvorenih izbornih lista je zahvalno za uvođenje obaveze kandidovanja

određenog procenta žena putem izbornih lista, i ono što je još važnije obaveze izbora sa izbornih lista ženskih poslanika u određenom ukupnom učešću.

*Novim izbornim zakonom je potrebno uvesti obavezu da svaka od izbornih lista kandiduje minimum 1/3 kandidata koje su žene, a da prednost u raspodjeli mandata ostvarenih putem izbornih lista imaju kandidati žene do postizanja njihovog minimalnog ukupnog učešća od 25% osvojenih mandata.*

Što bi to značilo u praksi? Uzmimo za primjer da je partija A osvojila šesnaest mandata. Od toga pet su direktni mandati ostvareni u jednomandatnim izbornim jedinicama. Od, na taj način, ostvarenih pet mandata, četiri su osvojili muški a jedan ženski kandidat. Ukupna kvota za minimalnu zastupljenost žena za partiju A je četiri mandata. Potrebno je da budu raspodijeljena još tri od preostalih jedanaest mandata ostvarenih putem izborne liste. Prednost imaju tri prvorangirana ženska kandidata, bez obzira da li se oni nalaze u 11 prvorangiranih mandata na listi partije A. Nakon ispunjavanja propisane kvote ostali kandidati se biraju prema redosljedu utvrđenom na izornoj listi.

**Tabela 4.** Primjer raspodjele mandata ženskim kandidatima u personalizovanom proporcionalnom sistemu

Direktni mandati (većinska metoda)		Mandati raspodijeljeni putem izbornih lista (proporcionalna metoda)		Ukupno
M	4	M	8	12
Ž	1	Ž	3	14
Ukupno	5		11	16

Raspored mandata raspodijeljenih na osnovu afirmativne akcije, putem izbornih lista																		
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	19.
M	M	Ž	M	M	M	M	M	Ž	M	M	M	M	Ž	M	M	M	Ž	M

Slijedeći prikaz sa tabele jasno se uočava da su u parlament ušli kandidati žene i to kandidati broj 3., 9., 14. Muški kandidat 11. koji se nalazio među 11 prvorangiranih nije ušao u parlament usljed primjene afirmativne akcije za žene.

Predloženi sistem je jednostavan za primjenu, daje jasne rezultate koji će dovesti do bolje zastupljenosti žena. Sami procenti mogu da variraju, zavisno od političke odluke, uz zadržavanje predloženog modela.



## 6. Zaključak

Kao što se može primijetiti autori ovog teksta zastupaju ideju da je brojna otvorena pitanja vezana za izbore moguće riješiti promjenom izbornog sistema, na način što će postojeći biti zamijenjen mješovitim sistemom proporcionalnog člana, odnosno personalizovanim proporcionalnim sistemom. Prihvatanjem ovog sistema bi se otklonio veliki dio postojećih nedostataka izbornog sistema. Stoga smatramo da bi reforma izbornog sistema u Crnoj Gori trebala da bude zasnovana na nekoliko ključnih elemenata.

1. Uvođenje mješovitog sistema proporcionalnog člana umjesto sadašnjeg posrednog proporcionalnog sistema.
2. Više od polovine, 55%, odnosno 45 mandata bi bilo raspodijeljeno na osnovu direktnih mandata ostvarenih u jednomandatnim izbornim jedinicama, a preostalih 36 (45%) na osnovu rezultata koje su ostvarile izborne liste u jedinstvenoj izbornoj jedinici na nivou Crne Gore.
3. Biraču bi na raspolaganju stajala dva glasa, jedan kojim će moći da glasa za jednu od ponuđenih izbornih lista i drugi za pojedinačne kandidate u jednomandatnim izbornim jedinicama.
4. Mandati raspodijeljeni putem proporcionalne metode će imati korektivnu ulogu u odnosu na direktne mandate u cilju obezbjeđenja visokog indeksa proporcionalnosti.
5. Jednomandatne jedinice će biti određene na način da obuhvataju približno jednak broj birača. Prosječan broj birača jedne izborne jedinice će biti određen od strane Državne izborne komisije na način što će se ukupan broj birača podijeliti sa brojem mandata koji će biti raspodijeljeni.
6. Za manjinske partije bi bio ukinut zakonski cenzus bez obzira da li nastupaju samostalno ili kao dio koalicije.
7. Izuzetak od pravila da izborne jedinice trebaju da odgovaraju po broju birača jedna drugoj treba dozvoliti u slučaju kada je riječ o predstavljanju zajednica čije je učešće u ukupnoj populaciji veće od 0.5% a manje od 3%.
8. Birači manjinskih zajednica koji u ukupnoj populaciji učestvuju sa brojem većim od 0.5% a manjim od 3% imaju pravo na posebnu izbornu jedinicu u kojoj se bira jedan poslanik sistemom relativne većine.
9. Birači manjinskih zajednica koji u ukupnoj populaciji učestvuju sa brojem većim od 0.5% a manjim od 3% imaju dvostruko pravo glasa, pod uslovom da je ispunjen uslov registrovanja najmanje 0.1% od ukupnog broja registrovanih birača, za izbore u posebnoj jedinici, koji su ujedno pripadnici ove zajednice.
10. Izborne liste koje se koriste za raspodjelu mandata korišćenjem proporcionalne metode trebaju da budu zatvorene i blokirane.
11. Odvojene izborne liste postoje i za partije koje predstavljaju dio koalicije. Birači direktno glasaju za te partije, a ukupan rezultat koalicije se dobija zbrajanjem pojedinačno ostvarenih rezultata.
12. Za raspodjelu mandata na osnovu proporcionalne metode, u cilju postizanja što veće proporcionalnosti potrebno je koristiti Sent Lagi formulu.
13. U cilju bolje predstavljenosti žena svaka lista mora da istakne najmanje 1/3 kandidata ovog pola. Prednost prilikom utvrđivanja redosljeda imaju ženski kandidati, na način što od ukupnog broja ostvarenih mandata 1/4 mora pripasti ženama.
14. Izborne liste koje ne istaknu propisani minimalni broj kandidata žena, neće biti prihvaćene.
15. Potrebno je uvesti diferencirani cenzus: za koalicije 7%, za pojedinačne partije koje ne nastupaju u koaliciji 4%, za partije koje nastupaju u koaliciji 2%. Pored ovog cenzusa

partija bi alternativno stekla parlamentarni status ukoliko je osvojila 1 direktni mandat. Osvajanjem direktnog mandata lista stiže pravo da učestvuje i u raspodjeli mandata primjenom proporcionalnog metoda.

16 Potrebno je podnijeti kandidaturu za izbornu listu i svaku pojedinačnu kandidaturu za svaku od konkretnih izbornih jedinica.

17. Glasa se korišćenjem dva odvojena glasačka listića, što olakšava građaninu da ukoliko to želi izabere određenu listu, a da glas za direktni mandat da kandidatu koji nije predstavnik liste kojoj je birač dao glas. Na ovaj način se omogućava »razdvajanje glasova« (splitting of vote).

18. Potrebno je ustanoviti Državnu izbornu komisiju kao nezavisni državni organ, koja bi mogla profesionalno da preduzima potrebne aktivnosti za sprovođenje izbornog procesa.

19. Potrebno je ukinuti ograničenje broja poslanika Ustavom jer se time ograničava mogućnost izmjene izbornog sistema, tj. onemogućava uvođenje određenih izbornih modela.

bismo se upoznali sa ključnim efektima koje je ovaj sistem proizvodio u Crnoj Gori 4%koristićemo tri nezavisne varijable: (1) izborni obrazac – metod raspodjele mandata, (2) broj i veličina izbornih jedinica i (3) način glasanja – tip izborne liste.

#### **Kombinovani (mješoviti) izborni sistemi**

Kombinovani, odnosno mješoviti, izborni sistemi predstavljaju grupu izbornih sistema koja predstavlja pokušaj kombinovanja pozitivnih karakteristika većinskih i proporcionalnih sistema. Jedan dio poslanika se bira najčešće u jednomandatnim izbornim jedinicama u prvom krugu po principu relativne većine, dok drugi dio se bira primjenom proporcionalne metode. Zavisno od toga da li između primjene ove dvije metode postoji međusobna zavisnost u pogledu alokacije osvojenih mandata, razlikujemo mješoviti sistem proporcionalnog člana (MSPČ) i paralelni sistem (PS). Kod MSPČ postoji korektivni mehanizam u funkciji obezbjeđivanja prevage proporcionalnosti, dok u slučaju paralelnih sistema putem dvije metode, nezavisno jedne od druge, vrši se raspodjela mandata.

#### **Mješoviti sistem proporcionalnog člana**

MSPČ se počeo primjenjivati u Njemačkoj, koja predstavlja najviše izučavani primjer korišćenja ovog sistema. Pored Njemačke ovaj sistem se koristi u još šest zemalja, od toga su dvije u Evropi. Jedna od njih je članica (Mađarska), dok se druga (Albanija) bori za status kandidata za članstvo Evropske unije. U međuvremenu je došlo do promjene izbornog sistema u Albaniji. Pored ovih zemalja, u svijetu se prema podacima IDEA-a (2005) koristi još u Boliviji, Lesotu, Meksiku, Novom Zelandu i Venecueli. U podacima IDEA-e se navodi i Italija kao zemlja u kojoj se koristi ovaj sistem, međutim, nakon posljednjih izbornih reformi (2005) godine umjesto MSPČ uveden je sistem partijskih lista sa premijom. Međutim, navedeni izvor ne uključuje teritorije koje nemaju status nezavisnih država a u kojima se koristi ovaj sistem. Riječ je o Škotskoj i Velsu, pokrajinama Ujedinjenog Kraljevstva, koje koriste ovaj sistem, za izbor predstavnika u pokrajinske parlamente.

U sedam od osam zemalja MSPČ kombinuje sistem partijskih lista sa jednokružnim sistemom relativne većine, dok se u jednoj, Mađarskoj, koristi dvokružni većinski sistem. Kada govorimo o dijelu predstavnika koji se biraju proporcionalnom metodom, moguće je da je zemlja jedna izborna jedinica, ili da se raspodjela mandata vrši na regionalnom nivou.

Uloga mandata raspodijeljenih proporcionalnom metodom je da koriguju disproportionalnost koju su uzrokovali raspodijeljeni mandati većinsko-majoritetnom metodom. » Na primjer, ukoliko jedna partija osvoji 10% na nacionalnom nivou ali ne i mandate na nivou izbornih jedinica, onda će ona biti nagrađena sa 10% iz broja mandata koji se raspodjeljuju proporcionalnom metodom da bi se obezbijedilo njeno učešće u legislaturi u istom procentu«(Rejnolds, Rajli, Elis, 2005: 91). U nekim sistemima biračima mogu da stoje na raspolaganju dva glasa kao u slučaju Njemačke i Novog Zelanda, ili jedan glas, gdje se do broja glasova koji je partijska lista dobila dolazi kroz broj glasova pojedinačnim kandidatima, koji pripadaju partiji čija je lista. Jedan od ciljeva ovog sistema jeste da napravi balans između zastupljenosti interesa birača iz izborne jedinice i interesa koji su iskazani na nacionalnom nivou. Ovo može biti i prednost i nedostatak. U situaciji postojanja dva glasa moguće je da partija dobije više glasova u

izbornim jedinicama nego što joj sljedeće na osnovu proporcije na nacionalnom nivou. U tom slučaju koriste se dodatni mandati, što može dovesti do povećanja ukupnog broja članova predstavničkog tijela. Upravo postojanje dodatnih mandata, koji trebaju da otklone negativne efekte navedene anomalije, odredili su još jedan naziv koji se koristi za ovaj sistem, a to je sistem dodatnog člana.

Upotrebom ovog sistema pokušava se poboljšati veza između birača i predstavnika, a takođe i ojačati uloga birača u izboru svojih predstavnika. Sistemi partijskih lista, sa zatvorenim izbornim listama, ne posvećuju dovoljnu pažnju uticaju birača na određivanje sastava parlamenta. Jedan od pokušaja da se otkloni taj nedostatak sistema partijskih lista je i MSPČ. Personalizacija izbornog sistema, daje osnov dijelu autora da smatraju da je riječ o proporcionalnom sistemu sa pojačanim elementom personalizacije, a ne tipu posebne grupe kombinovanih sistema. Značajan broj autora se ne slaže sa tipologijom za koju smo se opredijelili u ovom radu, i smatra da u slučaju mješovitog sistema proporcionalnog člana je riječ o "posebnom obliku ili podtipu razmjernih izbornih sustava jer se bitno razlikuju od ostalih kombiniranih izbornih sustava prema isključivom razmjernom načelu raspodjele mandata među strankama (Vogel i dr., 1971; Kaase, 1984; Nohlen, 2000)" (Kasapović, 2003:269), stoga ih oni i nazivaju personalizovani proporcionalni sistem.

### **Paralelni sistem**

Kod mješovitog sistema proporcionalnog člana dolazi do kompenzacije mandata u cilju ujednačavanja rezultata ostvarenih primjenom proporcionalnog metoda, ukoliko je primjenom većinskog sistema došlo do odstupanja u odnosu na rezultate ostvarene primjenom proporcionalnog metoda. Kod paralelnog sistema nema ovakve povezanosti, pa je za razliku od mješovitog sistema proporcionalnog člana prisutan veoma značajan stepen disproporcionalnosti. Nakon nestanka jednopartizma u nekadašnjim komunističkim zemljama, došlo je do naglog širenja ovog sistema, kao i ukupno gledano kombinovanih sistema. Međutim, paralelni sistemi su, pokazalo se, znatno popularniji u odnosu na mješovite sisteme proporcionalnog člana. Prema podacima IDEA-e (2005) 21 država koristi ovaj sistem, i od toga su čak osam članice nekadašnjeg SSSR (Azerbejdžan, Gruzija, Jermenija, Kazahstan, Litvanija, Rusija, Tadžikistan, Ukrajina).

U teoriji se za ove sisteme, pored termina paralelni, koristi i naziv mješoviti sistemi većinskog člana (MMM - Mixed Member Majoritarian), s obzirom da u njima dominira većinska metoda, čija primjena ima za posljedicu visok stepen disproporcionalnosti koji se javlja između procenta osvojenih glasova i raspodijeljenih mandata. Slično mješovitim sistemima proporcionalnog člana, tako i kod mješovitih sistema većinskog člana, primjera u Litvaniji, biraču stoje na raspolaganju dva glasa. Prvi glas daje kandidatu u jednomandatnoj izornoj jedinici, a drugim glasa za partijsku listu u višemandatnoj izornoj jedinici. Pored paralelnih sistema koji koriste sistem relativne većine i dvokružnog većinskog sistema, pojedine zemlje koriste takođe i partijski blok glasa, kao sistem pojedinačno neprenosivog glasa. Monako i Andora predstavljaju jedine zemlje u Evropi koje koriste paralelni sistem, a imaju višemandatne izborne jedinice u kojima se primjenjuje većinska metoda. U Monaku se primjenjuje metoda blok glasa, a u Andori partijski blok glas..

*Izvod: Zlatko Vujović: Izborni sistemi zemalja članica Evropske unije – komparativna analiza nacionalnih sa izborima za članove Evropskog parlamenta, Podgorica, 2008.*

### **Pojam i vrste izbornih cenzusa**

Izborni cenzus (izborni prag, prohibitivna klauzula) predstavlja korektivni faktor kod proporcionalnih sistema. Razlikujemo tri vrste izbornog cenzusa: (1) zakonski cenzus, (2) prirodni cenzus i (3) efektivni cenzus.

(1) Zakonski predstavlja procenat glasova ili broj direktnih mandata, koji politička partija mora osvojiti da bi učestvovala u procesu raspodjele mandata.

(2) Pod prirodnim cenzusom Daglas Re podrazumijeva " minimalni postotak glasova što ih stranka mora dobiti u najpovoljnijim uvjetima da bi osvojila svoj prvi mandat u izbornom okrugu. On zavisi o veličini izbornog okruga (M), broju stranaka koje se natječu u njemu (S) i metodi pretvaranja glasova u mandate"(Kasapović, 2003:154).

(3) Efektivni prag predstavlja "kompozitnu varijablu zasnovanu na zakonskom pragu i veličini izbornog okruga." (Liphart, 1994:50). "Zakonski prag i veličina izbornog okruga predstavljaju dvije dimenzije iste varijable - efektivnog praga. Ako nema zakonskog praga, njegovu ulogu preuzima veličina izbornog okruga, i to tako da mali okruzi imaju jednak učinak kao i veliki zakonski pragovi"(Kasapović, 2003:155).



Međutim, postojanje cenzusa nije svojstveno samo proporcionalnim sistemima, već 130 takođe postoji i u slučaju većinskih sistema, kada se kao uslov za sticanje mandata propisuje osvajanje određene većine, kao u slučaju dvokružnog većinskog sistema. U slučaju SPL, njegova uloga je da onemogući malim partijama da steknu parlamentarni status i ugroze stabilnost političkog sistema, onemogućavajući formiranje vlade. Izborni cenzus postoji i u kombinovanim sistemima. Tada se on, najčešće, određuje i u formi propisanog procenta, ali i kroz broj propisanih direktnih mandata primjenom većinskog metoda. Broj direktnih mandata, u funkciji cenzusa postoji i u proporcionalnim sistemima, kao u sistemima višestepene raspodjele mandata, što smo predstavili na primjeru Austrije.

*Izvod: Zlatko Vujović: Izborni sistemi zemalja članica Evropske unije – komparativna analiza nacionalnih sa izborima za članove Evropskog parlamenta, Podgorica, 2008.*

### **Indeks proporcionalnosti**

Indeks proporcionalnosti se može odnositi „na izborni i parlamentarni stranački sustav: ako se odnosi na izborni stranački sustav, osnova za utvrđivanje indeksa su glasovne vrijednosti, a ako se odnosi, na parlamentarni stranački sustav, polazište su mandatne vrijednosti. U suvremenim izbornim studijama primjenjuje se više metoda izračunavanja razmjernosti odnosno nerazmjernosti izbora, ali su najstandardniji Luzmor - Handbijev (Loosemore - Hanbyjev), Reov (Rae), Rozov (Rose) i Liphartov.

Luzmor - Handbijev indeks razmjernosti, koji je u osnovi jednak Rozovom, izračunava se tako da se razlika postotnih udjela svih stranaka u glasovima (Gx) i mandatima (Mx) podijeli sa dva, a dobiveni količnik oduzme od 100:  $I = 100 - [(Gx - Mx):2]$ .

Reov indeks nerazmjernosti, nazvan po američkom istraživaču izbora D.W Raeu, dobija se tako što se razlika postotnih udjela svih stranaka u glasovima (Gx) i mandatima (Mx) - osim stranaka koje su dobile manje od 0.5% glasova i onih što se svrstavaju u rubriku „ostali“, zbog čega se Reu prebacuje da je sklon podcjenjivanju nerazmjernosti izbora - podijeli sa brojem stranaka (S) uključenih u postupak, te se taj količnik oduzme od 100:

$I = 100 - [(Gx - Mx):S]$ .

Liphartov indeks razmjernosti najjednostavniji je i jednak je najvećem odstupanju između glasovnog i mandatnog udjela najveće stranke ili, alternativno, srednoj vrijednosti tih odstupanja za dvije najveće stranke:

$I = Ga - Ma$  ili  $I = [(Ga - Ma) + (Gc - Mc)]:2$  (Kasapović, 2003:125).

*Izvod: Zlatko Vujović: Izborni sistemi zemalja članica Evropske unije – komparativna analiza nacionalnih sa izborima za članove Evropskog parlamenta, Podgorica, 2008.*

## BIBLIOGRAFIJA

Baketa, Nikola, Kovačić, Marko: "Tko i kako predstavlja nacionalne manjine" u Političke analize, broj 3, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

Biber Florian, „Izbori i nacionalne manjine“, CEMI, Podgorica.

Komar Olivera, Vujović Zlatko, u Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006, CEMI, Podgorica, 2007.

Pavićević, Veselin - Izborni sistem – Distributivni učinci izbornog sistema na primjeru izbora u Crnoj 105. Gori 1990 – 2001, CeSID, Beograd, 2002.

Pavićević, Veselin - Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996, CID, Podgorica, 1999.

Pavićević, V., Komar, O. Vujović, Z.: „Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990 – 2004“, CEMI, Podgorica, 2005.

Pavićević, V., Darmanović, S., Komar, O. Vujović, Z. - Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 104. 1990 - 2007, CEMI, Podgorica, 2007.

Publikacija grupe autora: „Političke partije i pravo na političko učešće manjina“, Fridrih Ebert Stiftung, 2008.

### Zakoni i konvencije

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope, ratifikovana 01.09.2006., Službeni list SRJ, međunarodni ugovori 6/98

Zakon o izboru predsjednika i članova Predsjedništva Socijalističke Republike Crne Gore 28. septembra i 3. oktobra 1990. godine „Sl. List SR CG“ br.36/90

Zakon o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list RCG 31/06), usvojen 10.05.2006.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina bivše SRJ (Sluzbeni list SRJ 11/02)

## O CENTRU ZA MONITORING

Centar za monitoring CEMI je nevladina organizacija osnovana maja 2000. godine, sa glavnim ciljem da obezbijedi infrastrukturnu i ekspertsku podršku za kontinuirano nadgledanje cjelokupnog procesa tranzicije u Crnoj Gori.

CEMI je dugogodišnjim i dosljednim radom doprinio izmjeni društvenih i političkih prilika u kojima je nastao i shodno tome proširivao opseg svog djelovanja u pravcu zakonodavne inicijative, istraživanja javnog mnjenja, borbe protiv korupcije i poštovanja ljudskih prava i sloboda. Izmjena državnog statusa i ostvareni napredak u procesu evropskih integracija su pozitivno uticali na razvoj civilnog društva u Crnoj Gori dajući mu jedan potpuno novi okvir rada. U tom kontekstu, CEMI odstupa od djelovanja klasične nevladine organizacije i postaje sve bliži konceptu istraživačkog centra za kreiranje i zastupanje prijedloga javnih politika.

CEMI je, uz podršku OSI Think Tank Fund –a iz Budimpešte, restruktuirao internu organizaciju u cilju optimalnog korišćenja kapaciteta. Takođe misija i vizija CEMI-ja su se promijenili u skladu sa novouspostavljenim ciljevima

CEMI je, od pet programa koje je imao u prošlosti (Izbori, Vladavina prava, Dobra uprava, Građansko društvo i Evropske integracije), prešao na tri jasno razgraničena programa: (1) **Borba protiv korupcije**, (2) **Demokratizacija i ljudska prava** (3) **Evro-atlanske integracije**. Na ovaj način, CEMI će se ograničiti na oblasti u kojima ima značajno iskustvo i u kojima je već prepoznatljivo djelovanje naše organizacije. Svaki program ima koordinatora koji upravlja svim projektima i raspoređuje dužnosti. Na ovaj način, profesionalno osoblje CEMI-ja dobija priliku da se specijalizira u jednoj od tri oblasti, u isto vrijeme pružajući podršku na projektima u okviru drugih programa – što doprinosi maksimalnom povećanju efikasnosti i stručnosti u isto vrijeme.

CEMI takođe ima tri odjeljenja: Odjeljenje za istraživanje javnih politika, Odjeljenje za istraživanje javnog mnjenja, Pravno odjeljenje, kao i Službu za odnose sa javnošću. Ove organizacione jedinice omogućavaju kontinuitet djelovanja i obezbjeđuju operativnu podršku za realizaciju projekata.

**Vizija:** Crna Gora zemlja slobodnih građana, socijalne pravde, vladavine prava i jednakih mogućnosti

**Misija:** CEMI je think tank organizacija čija se misija ogleda u kontinuiranom pružanju podrške reformama i jačanju institucija političkog sistema i organizacija civilnog društva kroz predlaganje i praćenje primjene javnih politika u oblasti poštovanja ljudskih prava i sloboda, evropskih integracija i borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.

### **Ciljevi:**

Doprinos efikasnoj primjeni javnih politika i međunarodno preuzetih obaveza u oblastima zaštite ljudskih prava i sloboda, evropskih integracija i borbi protiv korupcije;

Doprinos usaglašavanju nacionalnog zakonodavnog i institucionalnog okvira sa zahtjevima procesa pridruživanja EU;

Poboljšanje informisanosti i edukacija javnosti o zaštiti ljudskih prava i sloboda, evropskim integracijama i borbom protiv korupcije;

Doprinos unapređenju efikasnosti rada institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, evropskim integracijama i borbom protiv korupcije;

Povećanje transparentnosti institucija političkog sistema i organizacija civilnog društva.

## BIOGRAFIJE AUTORA

### mr Zlatko Vujović



Zlatko Vujović je jedan od osnivača i predsjednik Centra za monitoring, član Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predsjednik Nevladinog samoregulatornog tijela.

Radno je angažovan kao saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka u Podgorici na grupi predmeta: Partijski sistemi, Izborni sistemi, Komparativni partijski sistemi u Evropi, Izborni sistemi u Evropi i Izborni i partijski sistemi.

Na Fakultetu političkih nauka je koordinirao Politikološkim od 2006. do 2007., a nakon toga i smjerom Evropske studije do juna 2008. godine. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Podgorici 2004. godine, a magistrirao na Fakultetu političkih nauka u Podgorici 2008. godine. Student je doktorskog studija «Komparativna politika» na Fakultetu političkih znanosti, na Sveučilištu u Zagrebu.

U svojim istraživačkim radovima bavi se pitanjima: kontrola izbornog procesa, izborni sistemi, partije i partijski sistemi, politička korupcija, korupcija u obrazovanju, proces donošenja odluka u EU, evropeizacija nacionalnih političkih partija kao i aspektima funkcionisanja Evropskog parlamenta.

### mr Nikoleta Tomović



Nikoleta Tomović je rođena 15. februara 1985. godine u Podgorici. Saradnik je u nastavi na Humanističkim studijama Univerziteta Donja Gorica, na smjeru diplomatija i međunarodni odnosi i smjeru bezbjednost. U CEMI je zaposlena kao program koordinator. U Ministarstvu odbrane Crne Gore, kao savjetnik u Kabinetu ministra radila je od 2008. godine do 2010. godine.

Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici, na smjeru diplomatija i međunarodni odnosi. 2008. godine magistrirala je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici, na smjeru Evropske studije. Uporedo, završila je Master iz oblasti saradnje u Jadransko-Jonskoj regiji na Univerzitetu u Bolonji. Trenutno je doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu,

na katedri za evropske i međunarodne studije.

## Centar za monitoring CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929  
e-mail: [cemi@t-com.me](mailto:cemi@t-com.me)

[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)



Dizajn i priprema za štampu: Sanja Marljukić