

IZBORNI I PARTIJSKI
SISTEM
U CRNOJ GORI
PERSPEKTIVA RAZVOJA
UNUTARPARTIJSKE
DEMOKRATIJE





IZBORNI I PARTIJSKI SISTEM U CRNOJ GORI

**PERSPEKTIVA RAZVOJA
UNUTARPARTIJSKE DEMOKRATIJE**

IZBORNI I PARTIJSKI SISTEM U CRNOJ GORI
- Perspektiva razvoja unutarpartijske demokratije -

Izdavač:



Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Bul. Josipa Broza 23A

81 000 Podgorica

e-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me

Za izdavača:

Zlatko Vujović

Urednici:

Vladimir Goati

Srđan Darmanović

Recenzent:

Zoran Stojiljković

Autori:

Vladimir Goati

Srđan Darmanović

Zlatko Vujović

Vlado Dedović

Boris Vukičević

Nikoleta Tomović

Dizajn:

Studio Mouse - Podgorica

Pripema i štampa:

Studio Mouse - Podgorica

Tiraž:

300

NAPOMENA: RRPP promoviše istraživanja u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Istraživanja u društvenim naukama pomažu razumijevanje specifičnih reformi koje zemlje regiona sprovode i dugoročnih efekata izbora određenih javnih politika. Istraživači primaju podršku u vidu grantova za istraživanje, metodoloških i tematskih treninga, te kroz prilike za regionalno i međunarodno umrežavanje i mentorstvo. Programom RRPP koordinira Međufakultetski institut za Centralnu i Istočnu Evropu (IICEE), Univerziteta u Friburgu. Program je u potpunosti finansiran od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), Saveznog odjeljenja za spoljne poslove.

Mišljenja i stavovi iskazani u ovoj studiji predstavljaju mišljenja autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Univerziteta u Friburgu ili Švajcarske agencije za razvoj i saradnju.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

 **Regional Research**
Promotion Programme | Western Balkans

**UNI
FR**

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Vladimir Goati
Srđan Darmanović
Zlatko Vujović
Vlado Dedović
Boris Vukićević
Nikoleta Tomović

IZBORNI I PARTIJSKI SISTEM U CRNOJ GORI

PERSPEKTIVA RAZVOJA
UNUTARPARTIJSKE DEMOKRATIJE



**BALKAN COMPARATIVE
ELECTORAL STUDY:**
IMPACT OF PERSONAL VOTE
ON INTERNAL PARTY DEMOCRACY

Sadržaj

| | |
|---|-----|
| PREDGOVOR | 7 |
| 1. POLITIČKI SISTEM CRNE GORE | 11 |
| <i>Srđan Darmanović</i> | |
| 1.1 Post-komunistička tranzicija..... | 13 |
| 1.1.1 Prva tranzicija - polu-autoritarni režim | 13 |
| 1.1.2 Druga tranzicija - izborna demokratija | 17 |
| 1.2 Parlamentarni sistem..... | 24 |
| 1.2.1 Geneza - izbor institucija..... | 24 |
| 1.2.2 Zakonodavna vlast – skupština | 30 |
| 1.2.3 Izvršna vlast - vlada | 34 |
| 1.2.4 Šef države – predsjednik..... | 36 |
| 1.2.5 Sudstvo..... | 38 |
| 1.3 Partijski sistem | 39 |
| 2. PARTIJSKI SISTEM CRNE GORE | 47 |
| <i>Vladimir Goati</i> | |
| 2.1 Uvod | 47 |
| 2.2 Osnivanje stranaka | 51 |
| 2.3 Dominacija DPS 1990 - 1997 | 56 |
| 2.3.1 Programske razlike između DPS i SPS | 59 |
| 2.3.2 Od razlika do sukoba | 62 |
| 2.4 Vladavina DPS u koalicionom aranžmanu | 65 |
| 2.4.1 Odnosi Crne Gore i Srbije..... | 68 |
| 2.4.2 Problem opstanka SRJ..... | 70 |
| 2.4.3 Republički izbori 2002. godine | 74 |
| 2.4.4 Od polarizovanog ka umjerenom višepartizmu | 81 |
| 2.5 Nekoliko opštih ocjena | 82 |
| 3. IZBORNI SISTEM U CRNOJ GORI | 87 |
| <i>Vlado Dedović i Zlatko Vujović</i> | |
| 3.1 Uvod | 87 |
| 3.2 Tipologija izbornih sistema..... | 88 |
| 3.3 Izborni sistem u primjeni | 89 |
| 3.3.1 Izborna formula - izborni obrazac (Electoral Formula)..... | 92 |
| 3.3.1.1 Cenzus..... | 93 |
| 3.3.1.2 Alokacija mandata | 96 |
| 3.3.2 Veličina izborne jedinice (District Magnitude)..... | 103 |
| 3.3.2.1 Izborne jedinice kroz izborne procese u periodu 1990 – 2014 | 104 |
| 3.3.3 Tip i način glasanja - struktura glasačkog listića (Ballot Structure)..... | 111 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 3.3.3.1 | <i>Institucionalne mjere za povećanje učešća žena</i> | 112 |
| 3.3.3.2 | <i>Iskustvo sa sistemom blok glasa</i> | 116 |
| 3.3.3.3 | <i>Oblik, izgled i priprema glasačkog listića u Crnoj Gori</i> | 117 |
| 3.4 | Usklađenost izbornog okvira sa međunarodnim standardima | 118 |
| 3.4.1 | Opštost – univerzalnost biračkog prava | 119 |
| 3.4.1.1 | <i>Aktivno i pasivno biračko pravo</i> | 120 |
| 3.4.2 | Tajnost glasa | 121 |
| 3.4.3 | Direktnost..... | 125 |
| 3.4.4 | Jednakost biračkog prava..... | 125 |
| 3.4.4.1 | <i>Zloupotreba državnih resursa u toku izbornog procesa</i> | 126 |
| 3.4.4.2 | <i>Potvrđivanje izbornih listi</i> | 127 |
| 3.4.5 | Sloboda izbora | 128 |
| 3.4.5.1 | <i>Medijsko predstavljanje učesnika izbornog procesa</i> | 130 |
| 3.4.5.2 | <i>Pravila o finansiranju izborne kampanje</i> | 131 |
| 4. | IZBORNA KAMPANJA U CRNOJ GORI | 135 |
| | <i>Boris Vukićević</i> | |
| 4.1 | Zašto je važna analiza izborne kampanje?..... | 135 |
| 4.2 | Opšte karakteristike izbornih kampanja u Crnoj Gori – <i>uloga lidera, ključne teme, kanali komunikacije (mediji i društvene mreže)</i> | 136 |
| 4.3 | Izborna kampanja – zakonski okvir | 140 |
| 4.4 | Finansiranje izborne kampanje..... | 142 |
| 4.5 | Izborna kampanja za posljednje parlamentarne izbore 2012. godine | 146 |
| 4.6 | Zaključak..... | 149 |
| 5. | UNUTARPARTIJSKA DEMOKRATIJA U CRNOJ GORI | 153 |
| | <i>Zlatko Vujović i Nikoleta Tomović</i> | |
| 5.1 | Unutarpartijska demokratija i njeni izazovi..... | 153 |
| 5.2 | Modeli partija i unutarpartijska demokratija..... | 156 |
| 5.2.1 | Tipovi partija u Crnoj Gori..... | 159 |
| 5.3 | Dimenzije unutarpartijske demokratije..... | 160 |
| 5.4 | Partije u Crnoj Gori i unutarpartijska demokratija | 162 |
| 5.4.1 | Prava članova | 164 |
| 5.4.2 | Nivo autonomije na lokalnom nivou | 167 |
| 5.4.3 | Uticaj lokalnog nivoa na centralu partije | 167 |
| 5.4.4 | Direktna participacija članstva | 168 |
| 5.4.5 | Predstavnička nasuprot izvršne partijske vlasti..... | 170 |
| 5.4.6 | Statutarne nadležnosti predsjednika..... | 174 |
| 5.5 | Zaključak..... | 177 |
| | Literatura | 182 |
| | Lista tabelarnih prikaza i lista skraćenica | 194 |
| | Biografije autora | 196 |

PREDGOVOR

Knjiga koja je pred čitaocem predstavlja pokušaj zalaženja u oblast koja u prošlosti nije bila popularna među istraživačima političkih nauka. Istraživanje partija iznutra predstavlja veoma zahtjevan i, veoma često, teško ostvariv projekat. Partije su po svojoj definiciji zatvorene cjeline, nepovjerljive prema onima koji dolaze spolja. Stoga, na naučno utemeljen način, istraživanje ovog pitanja predstavlja veoma zahtjevan zadatak.

Ova knjiga najavljuje ovakav vid istraživanja i u zemlji u kojoj to nije ranije činjeno – Crnoj Gori. Crna Gora predstavlja sa jedne strane veoma podsticajan slučaj, kada govorimo o istraživanju partijskog sistema. Rijedak primjer, koji to i dalje jeste, višepartijskog sistema sa jednom dominantnom partijom, koja tu poziciju drži od uvođenja višepartizma. Primjera u kojima je jedna politička partija dugo dominirala partijskom scenom ima više (Japan, Meksiko, Švedska, Moldavija...), ali ne postoji nijedan primjer u kome je jedna partija zadržala tu poziciju od uvođenja višestranačja. No, sa druge strane, slučaj Crne Gore je karakterističan i iz razloga što se ne susriječemo sa institucionalizovanim partijskim sistemom. Suočena dugim dominiranjem jedne partije, opterećena pitanjima kao što je bilo rješavanje državnopravnog statusa, a sada identitetskim pitanjima, opozicija nije uspjela, da kroz svoju programsku transformaciju, pruži adekvatan odgovor dugoj dominaciji vladajuće partije. Programski i vrijednosno veoma raznorodna, opozicija je pokušavala da okupi oko sebe one koji su nezadovoljni stanjem u društvu, ali ti pokušaji nijesu urodili plodom. Međutim, to što nijesu uspjeli da istisnu vladajuću DPS sa pozicija vlasti, ne znači da su svojom unutrašnjom organizacijom i procedurama mogli biti primjer demokratski organizovanih partija. Dok, sa jedne strane, DPS predstavlja partiju pod uticajem snažnog nasljeđa partije čiji transformisani oblik predstavlja, dio opozicije nije uspio da sprovede programsku transformaciju, te da se distancira od tradicionalnih podjela u crnogorskom društvu, na kojima je veći broj opozicionih partija i nastao. Kada govorimo o nasljeđu Saveza komunista Crne Gore, u slučaju DPS on nije nikako ideološki, kako bi se dalo pomisliti. Prije svega, riječ je o nasljeđu ogromne infrastrukture na koju se oslanja ova partija, a koja je prožeta državnim strukturama. Veoma teško je povući granicu gdje počinje DPS, a završava država, odnosno obratno. Veoma teško je to shvatiti i samim biračima. Otuda, privilegovana pozicija ove partije je i dalje je neupitna.

U okviru pet poglavlja, ova knjiga bavi se pitanjima: političkog sistema (Srđan Darmanović), partijskog sistema (Vladimir Goati), izbornog sistema (Vlado Dedović i Zlatko Vujović), predizborne kampanje (Boris Vukićević) i unutarpartijske de-

mokratije (Zlatko Vujović i Nikoleta Tomović). Istraživački tim, koji predstavlja kombinaciju iskusnih i mlađih autora, na sistematičan način pokušava da sagleda karakter i efekte izbornog i partijskog sistema u Crnoj Gori. Jedno od pitanja koje je bilo u fokusu interesovanja istraživača jeste, koliko je postojeći izborni i partijski sistem u Crnoj Gori podsticajan za razvoj unutarpartijske demokratije, odnosno, kakve su perspektive za njen razvoj.

Važno je istaći da ova publikacija predstavlja samo jedan od napora ka sagledavanju fenomena unutarpartijske demokratije, ne samo u Crnoj Gori, nego i u Srbiji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Naime, u okviru projekta podržanog od strane Regional Research Promotion Program Univerziteta u Friburgu, slične ovoj publikaciji, objavljene su još tri knjige koje tretiraju ovo pitanje u pomenutim djelovima bivše Jugoslavije.

Posebno je važno izdvojiti istraživanje koje je sprovedeno u okviru projekta. Riječ je o Comparative Candidate Study, istraživanju stavova kandidata za poslanike, koje je urađeno korišćenjem upitnika razvijenog za ovo globalno istraživanje. Upravo ovo istraživanje će predstavljati resurs za dalja istraživanja ovog fenomena. Rezultati ovog ispitivanja u Crnoj Gori su djelovali prilično ohrabrujuće u pojedinim segmentima. Iako su partije ranije prilično negativno gledale na pitanje uvođenja preferencijalnog glasanja u okviru postojećeg proporcionalnog sistema partijskih listi, vidjeli smo da čak 79% ispitanih kandidata za poslanike smatra da to treba učiniti. Ovakav rezultat, prije svega nekoliko godina, bilo je teško zamisliti.

Zahvaljujući ovom projektu, veliki dio rezultata, naučnih radova, studija, istraživanja, biće dostupan ne samo onima koji govore lokalne jezike, već i na engleskom jeziku, što će omogućiti da se poveća interesovanje za istraživanje izbornog i partijskog sistema Crne Gore i ostalih zemalja uključenih u projekat.

Na kraju, ne treba zanemariti značaj ove knjige kada je riječ o tretiranju ove teme na fakultetima političkih nauka u Crnoj Gori, odnosno, u regionu. Nažalost, malo je sistematiziranih studija ove tematike, kako u regionu, tako posebno u Crnoj Gori. Stoga će ova knjiga predstavljati značajan resurs za studente i mlade istraživače, koji se, što kroz nastavu, što kroz svoje istraživanje, bave ovom tematikom.

Prof. dr Vladimir Goati

Srđan Darmanović

PRVI DIO

**POLITIČKI SISTEM
CRNE GORE**

1. POLITIČKI SISTEM CRNE GORE

Današnji politički sistem Crne Gore dobio je svoje institucionalne konture u ranoj fazi izlaska iz komunističkog sistema u SFRJ, početkom 1990-ih godina, i ove konture se, koliko god to moglo biti iznenađujuće, nijesu značajno promijenile. Crna Gora nije, poput npr. Ukrajine² ili u ranim fazama Srbije i Hrvatske,³ varirala sa osnovnim institucijama vlasti i tipom podjele vlasti. Oba post-komunistička ustava Crne Gore, kako onaj federalne jedinice u sastavu Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) iz 1992. godine, tako i ustav nezavisne države iz 2007. godine, ostali su potpuno privrženi *klasičnom parlamentarnom sistemu*, bez eksperimentisanja sa drugim modelima - predsjedničkim ili polu-predsjedničkim. Istina, sistem je, u periodu 1998-2002, u praksi imao izvjesna svojstva polu-prezidencijalizma,⁴ ali

- 1 Autor priloga je profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore. U vrijeme pisanja ovog priloga nalazi se na dužnosti ambasadora Crne Gore u SAD, ali svi stavovi i ocjene iznesene u tekstu odražavaju isključivo njegovo lično mišljenje.
- 2 Post-komunistički politički sistem Ukrajine jedan je od tipičnih primjera dramatičnih promjena institucionalnog okvira, gotovo od jednog do drugog vladavinskog, pa čak i izbornog ciklusa. Iako, u osnovi polu-predsjednički, ili, ako upotrijebimo precizniju tipologiju Matthew Shugarta, parlamentarno-predsjednički sistem, Ukrajina varirala od super-prezidencijalizma, do parlamentarizma, sa ne pretjerano jakim predsjednikom. Takođe, njen izborni model mijenjan je više puta, od mješovitog, ka proporcionalnom i nazad, i to dva puta. Pretjerano institucionalna nestabilnost zapravo je bila izraz dramatičnih podjela, potresa i promjena unutar ukrajinske političke klase, pa i samog društva.
- 3 Zahvaljujući vladalačkim potrebama dva "strongmena" na prostoru bivše Jugoslavije, prvim post-komunističkim predsjednicima Srbije i Hrvatske, Slobodanu Miloševiću i Franju Tuđmanu, ove dvije zemlje su gotovo čitavu deceniju funkcionisale formalno kao polu-predsjednički sistemi, a stvarno kao predsjedničke autokratije, da bi se, nakon njihovog fizičkog (Tuđman) ili političkog (Milošević) odlaska, njihovi (demokratski) nasljednici okrenuli parlamentarnim modelima vladavine.
- 4 Kada u parlamentarnom sistemu sa direktno izabranim predsjednikom (pa čak, što je pokazao Miloševićev slučaj na nivou SRJ, i sa onim koji se bira u parlamentu) *lider vladajuće partije* iz nekog razloga ne optira za "prirodnu" poziciju premijera, nego za položaj šefa države, moć partijske funkcije u izvjesnoj mjeri nadomještava njegovu ustavnu "slabost", pa on postaje nešto jači predsjednik nego što bi to bio samo po slovu ustava. Sistem time dobija određene karakteristike polu-prezidencijalizma. U Crnoj Gori se ovo i desilo kada se tadašnji premijer i lider vladajuće

institucionalnih promjena nije bilo. Partijski sistem je, takođe, zadržao svoja osnovna svojstva, uobličena još početkom 90-ih. Iako uvijek ne samo višepartijski, nego, mogli bismo reći i mnogopartijski sistem,⁵ on je, uz sve prilično značajne promjene i unutrašnju dinamiku, ostao *sistem sa dominantnom partijom*. Isto važi i za izborni sistem. Od kako je još 1990. godine nastajuća pluralistička crnogorska politička klasa optirala za *proporcionalni izborni metod*, ona ga više nikada nije napustila, niti je čak bilo ozbiljnijih pokušaja da se u praksu uvede većinski ili mješoviti (većinsko-proporcionalni) model izbora narodnih predstavnika. Odnos centralnih i lokalnih vlasti sistemski posmatrano, takođe je ostao prilično stabilan. U modelu same lokalne samouprave bilo je ozbiljnih reformskih zahvata, čak, do mjere, da smo jedno vrijeme na lokalnom nivou imali neku vrstu “predsjedničkog sistema”, broj opština se sa 20 uvećao na 23, ali je Crna Gora bazično ostala *centralizovana država*. Najveće promjene vjerovatno je trpjela i pretrpjela treća grana vlasti - sudstvo, kako redovno, tako i ustavno. Osnovne sudske institucije danas se prilično razlikuju od onih sa početka 90-ih, a i njihov odnos sa zakonodavnom i izvršnom vlašću pretrpio je značajne izmjene. Pa ipak, i pored ovih prilično opsežnih institucionalnih promjena, crnogorsko sudstvo, poput mnogih u post-komunističkim zemljama, i dalje se, kako prema izvještajima i ocjenama relevantnih međunarodnih tijela, tako i u stvarnosti, bori za dostizanje svoje osnovne karakteristike u demokratijama - *nezavisnosti*, koja izvire iz principa i sistema *vladavine prava*. Konačno, u okviru ove bazične institucionalne stabilnosti, tzv. četvrta grana vlasti - tj. mreža “kontrolnih institucija” (ombudsman, državna revizija i sl.) uglavnom predstavlja novinu u crnogorskom političkom sistemu.

U ovome radu nastojaćemo da objasnimo šta su osnovni uzroci i razlozi ove prilične institucionalne stabilnosti, kao i da prikazemo unutrašnju dinamiku koja se ispod ove stabilnosti odvijala. Ovo tim prije, jer je pomenuta dinamika bila i jeste jednako distinktna i značajna karakteristika političkog sistema Crne Gore, kao što je to i stabilnost njenih osnovnih institucija.

stranke Milo Đukanović kandidovao 1997. godine na predsjedničkim izborima, po *sili političke situacije*. Radilo se, zapravo, o *kritičnim izborima* za politički prelom u Crnoj Gori, odnosno, prvim do tada na kojima je srpski lider Slobodan Milošević, odnosno njegov kandidat (proxy), realno mogao da izgubi, što se na kraju i desilo. U narednih nekoliko godina izabrana vlada je ustavno ostala središte izvršne vlasti i administrativnog funkcionisanja zemlje, ali se direktno izabrani predsjednik i ujedno lider vladajuće stranke doživljavao, i u domaćoj javnosti, i kod međunarodnih partnera, kao *središte političke moći*.

- 5 Iako Crnu Goru ne bismo mogli uzeti kao primjer fragmentiranog parlamentarizma, jer broj partija u parlamentu rijetko prelazi broj 10, a češće je bio ispod toga broja, obično postoji “gužva” na partijskoj sceni zemlje. Broj registrovanih partija je uvijek veliki, a ne mali broj njih je aktivan u javnosti. Takođe, unutrašnje partijske razmirice i borbe češće rezultiraju partijskim rascjepima i formiranjem novih stranaka, nego nekom vrstom unutarpartijskog kompromisa ili uređenog mehanizma koji rešava ovakve situacije.

1.1 Post-komunistička tranzicija

1.1.1 Prva tranzicija - polu-autoritarni režim

Iako federalna jedinica u zajedničkoj državi sa Srbijom, Crna Gora je imala nešto drugačiji put tranzicije. Postoje naravno i sličnosti, jer je uticaj Miloševićevog režima na politički proces u Crnoj Gori tokom kompletnog perioda bio veliki. U Crnoj Gori su npr., kao i u Srbiji, izvršene zapravo *dvije tranzicije*. Prva je, komparativno posmatrano, imala sličnosti sa rumunskom situacijom, ali bez nasilja. Na talasu Miloševićeve populističke "antibirokratske revolucije", stara komunistička rukovodeća garnitura u Crnoj Gori svrgnuta je prevratom od 10-11. januara 1989. godine. Prevrat je imao karakter masovnih demonstracija u glavnom gradu Podgorici, gdje se nekoliko desetina hiljada ljudi iz svih krajeva Crne Gore okupilo, sa zahtjevom, da se ukloni državno i partijsko rukovodstvo.

Sličnost sa rumunskom situacijom, mnogo prije i više nego sa sličnim događajima u Čehoslovačkoj ili Istočnoj Njemačkoj, je u tome što se radilo o obračunu *unutar komunističke elite*, koji je, što organizovano, što spontano, orkestriran sa narodnom pobunom. Da se u sociološkom smislu radilo o obračunu unutar elite, govori podatak da su svi lideri protestnog pokreta *bili članovi ili funkcioneri Saveza komunista Crne Gore i Jugoslavije* ili tzv. društveno-političkih organizacija, SSRN i SSO⁶. Takođe, nakon uspjeha prevrata *nije stvorena nova politička stranka*, već su lideri januarskog pokreta jednostavno preuzeli glavne funkcije unutar Saveza komunista Crne Gore. Januarski prevrat nije, doduše, bio obračun unutar *najužeg vrha* stare elite (kao u Srbiji gdje je predsjednik partije porazio i svrgnuo predsjednika države), ali nova kontra-elita nije, poput Čehoslovačke i Istočne Njemačke, dolazila iz anti-sistemskog, već, poput Rumunije, upravo iz *sistemskog kruga*.

I glavni zahtjevi pobune svjedoče da pokret nije bio anti-sistemski. Oni nijesu bili upereni protiv komunističkog režima, niti usmjereni na uvođenje demokratskog

6 SSRN – Socijalistički savez radnog naroda, tzv. najšira, "frontovska" organizacija, koja je u komplikovanoj i brojnoj institucionalnoj šemi unutar jugoslovenskog samoupravnog socijalizma zamišljena kao organizacija, odnosno, mjesto na kome se sakupljaju najrazličitiji interesi koji nijesu protivni socijalističkom karakteru društva i države ("pluralizam samoupravnih interesa"). SSO – Savez socijalističke omladine, bila je organizacija mladih, ali u velikoj mjeri birokratizovana, služila je kao potencijalni kadrovski rezervoar Saveza komunista. Iako su u posljednjoj fazi jugoslovenskog socijalizma (1974-1988) te organizacije teorijski zamišljene kao političke grupacije koje mogu zastupati sopstvene interese, bilo je gotovo nezamislivo da njihovi visoki funkcioneri ne budu članovi Saveza komunista. Doduše, od sredine 1980-ih godina, neke od njih, naročito SSO – najprije u Sloveniji, a zatim i u nekim drugim republikama – stekle su izvjesnu autonomiju i u fazi raspada socijalizma igrali su gotovo samostalnu ulogu. To se desilo i sa SSO u Crnoj Gori i ta faza prilične samostalnosti poklopila se sa periodom januarskog prevrata.

poretka. Kao što je u Rumuniji bijes bio usmjeren na Čauševsuovu ličnost i njegovu diktaturu, tako se i u Crnoj Gori tražio odlazak *konkretne rukovodeće komunističke garniture*, ali ne i sistema. Veliki broj Miloševićevih slika, potenciranje problema Kosova, napadi na jugoslovenske komunističke funkcionere koji su bili Miloševićevi protivnici – ”izdajnička rukovodstva” Hrvatske i Slovenije, ”separatisti” sa Kosova, ”autonomaši” iz Vojvodine – govorili su jasno o preovlađujućem karakteru prevrata. No, iako se odvijao unutar Miloševićeve populističke kampanje i bio uglavnom iniciran i organizovan od strane pro-miloševićevih snaga u Crnoj Gori, protestni pokret je imao u sebi izvjesnu heterogenost (Koprivica, Vojičić, 1994). I za vrijeme prevrata, a i kasnije, nakon ustoličenja na vlasti, u okviru januarskog pokreta postojalo je manje lidersko jezgro, koje je bilo okrenuto težnji za reformama sistema i zahtijevalo da se obaranje prethodne komunističke garniture iskoristi za uvođenje višepartijskog sistema⁷. Ova činjenica, kao i izvjesna pragmatičnost glavnih političkih lidera proizašlih iz januarskog prevrata⁸, vjerovatno je uticala da je Savez komunista Crne Gore već u aprilu 1989. godine, na svom Desetom vanrednom kongresu, favorizovao ideju o političkom pluralizmu, mnogo prije nego što je to uradio Milošević u Srbiji.

No, generalno posmatrano, ta činjenica nije suštinski izmijenila obrazac političke dominacije koji je proizašao iz januarskog prevrata, odnosno *kolapsa* stare komunističke elite. Primjer Rumunije pokazao je da vlast koja nastaje sa legitimitetom ”*revolucije*” nije primorana da pregovara sa opozicijom, niti da traži izlaz u sporazumnoj tranziciji⁹. Vlada nastala iz revolucionarnog procesa – a januarski prevrat u Crnoj Gori je imao barem neka obilježja koja su podsjećala na revolu-

7 Treba imati na umu da su se svi pomenuti događaji odigrali prije jeseni 1989. godine, odnosno, prije pada Berlinskog zida, tako da je zahtjev za višepartijskim sistemom, iako ne više jeres *per se*, još uvijek bio diskutabilna tema u bilo kojoj zemlji pod kontrolom komunista.

8 Kao glavne političke ličnosti nakon prevrata izdvojili su se budući predsjednik i premijer Crne Gore – Momir Bulatović i Milo Đukanović. Oni će obilježiti čitavu narednu deceniju u političkom životu Republike, najprije kao saradnici u jednoj partiji, a kasnije kao žestoki protivnici u dvije različite partije, proizašle iz one prethodne. Činjenica da je, nakon prevrata, jedan od njih (Bulatović) postao predsjednik, a drugi (Đukanović) sekretar CK SKCG, dodatno svjedoči o tome da su ranije institucije samo preuzete i kasnije im je, u jednom dugom procesu, davana druga suština.

9 Post-januarska vlada, odnosno, lideri vladajuće stranke (SKCG) pokušali su da simuliraju neku vrstu pregovora sa novostvorenom opozicijom, tokom prvih mjeseci 1990. godine. Dijelom zbog izvjesnih napetosti unutar šireg kruga nove post-januarske elite, čiji se jedan dio već bio preselio u opoziciju ili je bio na tom putu, a dijelom kao efekat *imitacije* istočno-evropskih iskustava, lideri SKCG su se saglasili da se formira Demokratski forum, sastavljen od svih političkih subjekata koji su do tada postojali ili nastali u Crnoj Gori. Zadatak Foruma je bio da izradi predloge najvažnijih zakona koji definišu pravila igre za višestranačku utakmicu u Crnoj Gori. Jedna od tekovina Foruma je svakako, za to vrijeme *prilično dobar izborni zakon*, kojime je uspostavljen proporcionalni izborni sistem. No, Forum *nije bio okrugli sto jednakih*. Pri prvim ozbiljnijim neslaganjima lideri vladajuće stranke napustili su Forum i stavili do znanja da mogu da nametnu buduća pravila igre, što se kasnije u stvarnosti i dešavalo.

cionarni raskid sa nečim što je bilo ranije – ima tendenciju da govori i djeluje u ime revolucije, da ”štiti njene tekovine”¹⁰ i da za taj cilj upotrijebi sredstva koja ne moraju biti sasvim demokratska i proceduralna. U Crnoj Gori je post-januarska vlada postepeno prihvatila retoriku tranzicije – demokratija, višepartijski sistem, ljudska prava i slobode i sl. – ali se tranzicija sprovodila mnogo više *u ime januarske revolucije*, nego u ime demokratije. Zato je, slično kao i u Miloševićevoj Srbiji i ne malo pod njenim uticajem, u Crnoj Gori posle januarskog prevrata stvoren *hibridni režim*, koji takođe *nije bio demokratski*, odnosno, u kojem su autoritarni elementi pretezali nad demokratskim.

U središtu toga režima nije se, kao u Srbiji, nalazio plebiscitarno ustoličeni cezar. U Crnoj Gori režim se nije prepoznavao ”po imenu vladara” (Treitckhe), jer se nijedan od vođa januarskog prevrata, u to vrijeme, nije uzdigao do harizmatске liderske figure. U središtu režima nalazila se, za crnogorske prilike, *velika autoritarna stranka* – Demokratska partija socijalista (DPS)¹¹ i njen, na oligarhijskom principu zasnovan vladajući vrh.¹² U okviru novoformiranog političkog režima u Crnoj Gori, u kojem je višepartizam bio formalno prihvaćen i legalizovan, DPS je djelovala kao *hegemon*a stranka. Na drugom mjestu, mi smo ovaj režim nazvali ”semi-autoritarnim”, odnosno ”autoritarno-demokratskim”,¹³ a danas, nakon što su Levitsky i Way uveli novi pojam - *kompetitivni autoritarizam*, moguće da bi se najradije priklonio ovakvom određenju političkog poretka, koji je u Crnoj Gori postojao u doba prve tranzicije (1990-1997). Međutim, nezavisno od naziva, sasvim je nesporno da je stožer režima bila DPS, koja nije djelovala tek kao jedna od

10 Prvih mjeseci nakon Januarskog prevrata u Crnoj Gori jedan dio nove elite, a naročito njoj lojalna štampa i elektronski mediji, širili su sistematski strah od ”povratka starih” ili od njihovog navodno ilegalnog djelovanja protiv nove vlasti. To je situacija tipična za mnoge prevratne situacije u raznim zemljama i u raznim razdobljima istorije. Pored straha, koji čak može biti i objektivni i iskren, tvo je i jedno od tipičnih sredstava legitimisanja revolucionarne vlade, kao zaštitnika od kontra-revolucionarne reakcije.

11 Demokratska partija socijalista (DPS) nastala je iz Saveza komunista Crne Gore, prostim preimenovanjem na Kongresu 1991. godine, Crnogorski kuriozitet je bio u tome što je ta partija na prve višepartijske izbore decembra 1990. godine izašla pod starim imenom – SKCG i ubjedljivo pobijedila, u vrijeme kada su komunističke partije širom Istočne Evrope ubjedljivo gubile izbore. Objašnjenje za tu pojavu treba tražiti u obnovljenoj ”revolucionarnom” legitimitetu komunističke stranke, koji su joj donijeli lideri Januarskog prevrata i njeno savezništvo sa Miloševićevim režimom u Beogradu.

12 U periodu 1990-96. godine taj vladajući vrh činili su predsjednik Republike Momir Bulatović, predsjednik Vlade Milo Đukanović i predsjednik Parlamenta Svetozar Marović. Bulatović je u tom vrhu više bio *prvi među jednakima*, nego harizmatски i neosporni lider.

13 ”Način vladavine u Crnoj Gori u periodu 1990-96. možda bi se najbolje mogao izraziti nazivom – semiautoritarni režim. Radi se o režimu u kome jedna partija vlada faktički na monopolски način i po potrebi autoritarnim metodama, ali u okvirima legalizovanog višepartijskog sistema i postojanja opozicije, s tim što demokratska strana poretka ima više izgled fasade, nego suštine sistema.” – (Darmanović, 1998)

ravnopravnih učesnica u višepartijskoj utakmici, već mnogo više kao *državna partija* koja je koristila sve one prednosti koje donosi potpuna kontrola državnih aparata i resursa¹⁴. Ovi resursi bili su u potpunosti podređeni održavanju vlasti i pobjedi na izborima. Korišćeni su tipični metodi: čvrsta partijska kontrola nad državnim štampanim i elektronskim medijima¹⁵; klijentelizam i sistem favorizovanja partijskih pristalica u pristupu radnim mjestima; legalni i ilegalni finansijski resursi koji su stajali vladajućoj stranci na raspolaganju; povremeno zastrašivanje političkih protivnika; upotreba policije u izbornom procesu; manipulacije izbornim sistemom¹⁶ i sl. Opozicija jednostavno nije imala pravu šansu da u tom periodu preuzme vlast u Crnoj Gori. DPS je sve izbore dobijala apsolutnom većinom osvojenih poslaničkih mjesta u Skupštini Crne Gore.

Moglo bi se zaključiti da je izlazak iz jednopartijskog komunističkog režima, otpočet januarskim prevratom 1989. godine, rezultirao u Crnoj Gori *zaustavljenom tranzicijom*, u okviru režima za koji se može upotrijebiti naš raniji naziv *semiautoritarizam*, ili ga, po Diamondu, okarakterisati kao *"kompetitivnu poludemokratiju"*, odnosno *"kompetitivni autoritarizam"*, ako se priklonimo terminologiji Levitskoga-Waya (Levitsky, Way, 2010). Otežavajuću okolnost za taj režim predstavljalo je i njegovo političko savezništvo sa Miloševićevim režimom i posljedice toga savezništva – involviranost u ratove na teritoriji bivše Jugoslavije, međunarodna ekonomska izolacija itd. Ipak, režim u Crnoj Gori bio je, po svojim spoljnim manifestacijama, nešto "mekši" od Miloševićevog i ne bi bilo analitički korektno izjednačavati ih ni iz vremena kada je njihovo savezništvo bilo čvrsto i stabilno.

Vjerujemo da režim u Crnoj Gori nikada nije imao miloševićevsku oštrinu prije svega zbog *problema državnosti*, što je jedno od najosjetljivijih političkih pitanja u crnogorskoj istoriji tokom XX vijeka. Državnost je, kroz istoriju, bila veoma distinktna kategorija Crne Gore. Naime, za razliku od Srbije kojom je potpuno

14 Postoje brojni istorijski ili savremeni primjeri takve situacije, u kojoj jedna autoritarna stranka, koristeći se državnim resursima i prednostima, vlada u okviru formalno višepartijskog sistema. Ako ostajemo u okviru poređenja sa Srbijom, onda se sličnost može potražiti sa vremenom vlasti Pašičeve Radikalne stranke ili sa Miloševićevom SPS u novije vrijeme. U svijetu je do skoro bio poznat primjer Meksika i duga vladavina Revolucionarne institucionalne partije. U postkomunističkoj praksi sličnosti postoje sa Iliešuovim Frontom nacionalnog spasa u Rumuniji ili sa HDZ-om u Hrvatskoj, u Tuđmanovo doba.

15 Vidi studiju o djelovanju državnog dnevnog lista Pobjeda tokom 1991g.: Živko Andrijašević, *Nacrt za ideologiju jedne vlasti*, Konteko, Bar 1999.

16 Proporcionalni izborni sistem, koji je uspostavljen na početku višestranačkog sistema u Crnoj Gori, nije nikada promijenjen, ali je *pred svake izbore* mijenjan broj izbornih jedinica, što bitno utiče i na sam izborni sistem. Tako je na prvim izborima za Skupštinu Crne Gore 1990. godine bilo 20 izbornih jedinica (onoliko koliko je u tom momentu bilo opština u Republici); za naredne izbore decembra 1992. godine uspostavljen je po opoziciju povoljniji sistem, sa Crnom Gorom kao jednom izbornom jedinicom; pred izbore 1996. godine DPS je iznenadnim manevrom u Skupštini, *bez znanja i saglasnosti opozicije*, ponovo promijenila broj izbornih jedinica, sa jedne na četrnaest.

dominirao kao *njen predsjednik*, Milošević je Crnom Gorom, koja je u okviru SFRJ bila država ravnopravna sa Srbijom, mogao da dominira samo preko *lojalne elite*. Ova elita, iako je u periodu 1990-96. godine bila njegov saveznik, naslijedila je istorijsku činjenicu o viševjekovnoj državnosti Crne Gore, kao i istorijsku traumu iz 1918. godine, kada je, u kontekstu rezultata I svjetskog rata, Srbija izvršila aneksiju Crne Gore i eliminisala je *kao državu*. Veći dio ove elite u Crnoj Gori djelovao je ili politički iznikao iz Titove Jugoslavije i Saveza komunista koji je svoju vlast velikim dijelom legitimisao politikom tzv. bratstva i jedinstva i ravnopravnosti jugoslovenskih naroda i republika. Izraz te politike bio je posljednji Titov Ustav iz 1974. godine, koji je dao znatno veća prava i moć republičkim elitama nego što je to bilo ranije, odnosno, koji je bio tipičan produkt pomenutog etno-federalizma sovjetskog tipa. Nova, post-januarska elita došla je na vlast u okolnostima kada se komunistički sistem raspadao u planetarnim razmjerama, ali kada je pomenuti ustav još bio na snazi. U politici je opšte poznato da elite, kada jednom zasjednu u institucije, teško ih se odriču. Zato je i nova, post-januarska crnogorska elita, uporedo sa savezništvom sa Miloševićem, nastojala da, sa jedne strane, ipak ne padne ispod istorijskog minimuma, što je u nacionalnoj svijesti bila pomenuta trauma iz 1918. godine ("Podgorička skupština"), a s druge, da se ne odrekne pogodnosti i prerogativa vlasti koje je naslijedila iz posljednjeg Titovog ustava iz 1974. godine. Način na koji je 1992. godine donesen novi ustav federacije Srbije i Crne Gore – SR Jugoslavije, kao i njegov sadržaj, govori, donekle, o ovoj šizofrenoj poziciji i političkoj svijesti crnogorske vladajuće elite¹⁷. Na jednoj strani – savezništvo sa Miloševićem i brojne negativne posljedice koje su iz toga proizilazile, na drugoj – očuvanje izvjesnog stepena autonomije i autonomne kontrole nad političkim procesima u Crnoj Gori.

No, i pored nedostatka miloševićevske oštine, post-januarski režim u Crnoj Gori ne može se, kao ni Miloševićev u Srbiji, posmatrati kao demokratski tranzicioni režim. Bio je to *režim perioda zaustavljene tranzicije*, dakle režim iz kojega je bio neophodan izlasak, tj, *druga, nova tranzicija*.

1.1.2 Druga tranzicija - izborna demokratija

U drugu, novu tranziciju ovaj režim je ušao neočekivano, još jednim rascjepom unutar vladajuće elite, ali - za razliku od januara 1989. godine, *rascjepom unutar najužeg vladajućeg kruga*. Paradoks je bio u tome što je rascjep uslijedio svega par

17 U federalni Ustav SRJ iz 1992. godine unesena su neka konfederalna rešenja koja su netipična za situaciju u kojoj je jedna elita *potpuno* podređena drugoj. Neki neposredni akteri stvaranja toga ustava ili upućeni u proces njegovog nastanka više puta su isticali da su konfederalna rešenja iz Ustava SRJ bila "cena ulaska Crne Gore u SRJ". – Vidi: Slobodan Vučetić, intervju, *Nedeljna Naša Borba*, Beograd, 1-2. april 1995.

mjeseci poslije ubjedljive pobjede DPS-a nad ujedinjenom opozicijom¹⁸ na parlamentarnim izborima, održanim u novembru 1996. godine. Najšira javnost, kao i opozicija, bili su potpuno zatečeni iznenadnim sukobom koji se otvorio u okviru vladajuće stranke. Sukob je, po formi, imao tipično postkomunistički institucionalni karakter – predsjednik protiv premijera. Jedna grana izvršne vlasti protiv druge. No, u ovom slučaju, institucionalna forma sukoba je bila više slučajna, dok je njegova suština bila drugačije prirode.

Da bi se razumjela priroda sukoba treba reći još koju riječ o središtu tadašnjeg crnogorskog političkog sistema – Demokratskoj partiji socijalista (DPS). Ako se DPS iz toga perioda razumije tek kao "neokomunistička", ideološka partija, do objašnjenja se neće stići. O tome ne možemo ovdje reći ništa drugo nego što smo već utvrdili ranije, da je jedinstvena DPS, prije rascjepa iz 1997. godine, bila "...jedna složena stranka, isprepletanah, kako grupnih, tako i ličnih interesa i heterogenih političkih strujanja, nerijetko suprotstavljenih. Postojanje različitih interesa i političkih struja uglavnom nije izbijalo na površinu, kako zbog činjenice da oni nikada nijesu proizveli takve unutrašnje političke različitosti koje bi ugrozile funkcionisanje stranke, tako i zbog svijesti o vrhunskom zajedničkom interesu koji stoji iznad svih drugih – očuvanju apsolutne vlasti. DPS je, shodno tome, bila mnogo više *partija vlasti* (kurziv – S.D.), nego ideološka partija. (Darmanović, 1998.)" Već smo rekli da se partijom upravljalo na *oligarhijski način*, pri čemu je vladajući trijumvirat, spontano ili na neki drugi način, vršio podjelu moći i "plijena", nastalog na osnovu monopolskog posjedovanja državne vlasti.

Za razumijevanje ovakvog tipa vladavine neophodno je vratiti se klasicima. Aristotel, koji je u *Nikomahovoj etici* nazvao oligarhijsku upravu "vladavinom nekolicine", utvrdio je istovremeno da je ovaj tip vladavine jedan od najranjivijih, jer obično završava *borbom među oligarsima*. Ovu tezu iznosili smo i ranije kao jedan od uzroka rascjepa u DPS-u, uz sljedeće konstatacije: "Kolektivnu upravu, bez izrazitog liderstva, nije jednostavno organizovati i održati, čak i u najdemokratskijim sistemima, a kamoli u režimu apsolutne i gotovo nekontrolisane vlasti, kakva je sve do 1997. bila vlast DPS-a u Crnoj Gori. U okviru takve (apsolutne) vlasti gomilaju se u malo ruku vlast, moć i lukrativni dobici koji iz njih nastaju. Na toj osnovi razvija se rivalstvo među liderima i klanovima, pojavljuju se sukobi oko namještenja, jer svaki klan želi na ključnim mjestima svoje ljude, a ako uz sve to postoje ili narastaju i razlike konceptijske prirode ili u vezi sa politikom koja se vodi, oligarhijski sukob

18 Pred izbore 1996. godine dvije bitno različite opozicione stranke – Liberalni savez, partija koja se zalagala za državnu nezavisnost Crne Gore i Narodna stranka, partija pro-srpske orijentacije u Crnoj Gori i federalističkog državnog usmjerenja (zajednička država sa Srbijom), sklopile *su anti-režimski izborni savez* pod nazivom *Narodna sloga*. Iako je izgledalo da bi to moglo biti prvi put da DPS bude ozbiljnije ugrožena, ona je već pomenutim prekrajanjem (povećanjem broja) izbornih jedinica i uz uobičajeno korišćenje sistemskih monopola, ostvarila ubjedljivu pobjedu na izborima – 51.2% glasova i 45 (od 71) mandata u Skupštini Republike.

je neizbježan. Oligarhijski sukobi interesa unutar jedne vladajuće strukture, kada se razbuktaju do nepomirljivih razmjera, obično rezultiraju i ličnim sukobima suprotstavljenih lidera, što situaciji daje dodatnu žestinu i zamah. U slučaju unutarpartijskog sukoba u DPS-u, svi navedeni elementi – nagomilana, a uglavnom nekontrolisana vlast i moć; privatizacija države i promicanje vrlo konkretnih materijalnih interesa, grupnih ili ličnih, na osnovu političke vlasti; uspostavljanje klanova i, na toj osnovi, "kadrovskih interesnih sfera"; pojava koncepcijskih i političkih razlika; lične sujete i netrpeljivosti koje su sve više dobijale obrise sukoba – manje ili više su bili na djelu. Izgleda da je bilo samo pitanje vremena kada će ih i šta pokrenuti" (Darmanović, 1998).

Da li je ovaj sukob među oligarsima pokrenut vladalačkim planovima Slobodana Miloševića koji je već razmišljao o odlasku na funkciju federalnog predsjednika, a za jačanje te funkcije trebala mu je saglasnost iz Crne Gore, pa je želio da u DPS-u podstakne sukob i eliminiše one koji bi mu se eventualno mogli protiviti? Ili su razlog tome bile tromjesečne demonstracije u Beogradu i širom Srbije protiv krađe lokalnih izbora, demonstracije koje su prilično uzdrmale Miloševićev režim, pa su lideri u DPS-u različito procijenili njihov ishod i svoje pozicije nakon toga? Da li su se već previše nagomilale i programske razlike povodom onog već pomenu-tog problema državnosti, pa je jedno krilo DPS već bilo napravilo idejni otklon od Miloševićeve politike, a drugo mu ostalo ideološki i politički vjerno? Šta god od ovoga da je u pitanju, sukob unutar DPS-a doveo je do rascjepa te partije na dvije – jedne, koja je zadržala ime (DPS), pod vođstvom tadašnjeg premijera Mila Đukanovića i druge, koja je nazvana Socijalistička narodna partija (SNP), pod vođstvom tadašnjeg predsjednika Republike, Momira Bulatovića. Prva se, što je veoma bitno za dalju dinamiku političkih procesa u Crnoj Gori, faktički odmah deklarirala kao *anti-miloševićevska*, a druga kao *pro-miloševićevska* partija.

Od tog momenta počinje potpuno *drugačija politička igra* u Crnoj Gori, sa drugim rasporedom snaga i drugačijim pravilima. Rascjep u DPS-u bio je neka vrsta tranzicionog *modela transakcije*, tj. prevage režimskih reformista (Đukanovićev DPS), nad režimskim konzervativcima (Bulatovićev SNP). Ovdje nije moguće govoriti o transakcionom modelu u tipičnom vidu, jer nije bilo nagodbe između dvije režimske struje, niti je jedna od njih ubijedila drugu da se povuče, uz izvjesne ustupke. Po srijedi je bio rascjep unutar elite i politički sukob,

u kome je reformistička grupacija izašla kao pobjednik. No, kako je posle ovoga sukoba nestalo hegemonie partije na crnogorskoj političkoj sceni, režimski reformisti morali su, slično kao u Španiji 1976-78, da potraže podršku među opozicionim partijama.

To je dovelo do pregovora između režimskih reformista i lidera opozicije, što je rezultiralo *Sporazumom o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture*

u Crnoj Gori. Sporazum je potpisan 1. septembra 1997, uoči predsjedničkih izbora koji su održani u oktobru iste godine i na kojima su se sudarili glavni rivali – M. Bulatović i M. Đukanović. Sporazum je imao dvije osnovne funkcije. S jedne strane, opozicija je njime dobila garancije za održavanje *slobodnih i fer izbora* ubuduće. Sa druge, Sporazum je bio i jedna vrsta anti-SNP, odnosno anti-miloševićevskog političkog saveza¹⁹ u susret odlučujućim predsjedničkim izborima. Sporazum je, sa ovog aspekta, istovremeno bio i nešto što bismo mogli nazvati crnogorskim *mini-okruglim stolom*, sa zakašnjenjem od sedam godina, pa u njemu postoji izvjesnih elemenata *dogovorene tranzicije*.

Tako je, iz rascjepa unutar DPS-a, koji bismo mogli nazvati modelom *konfliktne transakcije*, i iz sporazuma režimskih reformista sa opozicijom, koji je nakon rascjepa bio nužan, proizašao period zaista *kompetitivnih i neizvjesnih* izbora u kojima su režimski reformisti, u savezu sa bivšim opozicionim partijama, izlazili kao pobjednici. Ti izbori su u osnovnim crtama bili *slobodni i fer*, što su potvrdile sve posmatračke misije OEBS-a. Moglo bi se reći da je time Crna Gora, još u vrijeme Miloševićeve vladavine, ušla u fazu *izborne demokratije*, što je potvrđeno i na izborima nakon njegovog obaranja sa vlasti.

Zaključak iz svega navedenog bio bi da je *stvarna tranzicija u Crnoj Gori otpočela 1997, a ne 1989. godine*. Ona je kroz najtežu krizu prošla u momentu primopredaje predsjedničke dužnosti januara 1998. godine²⁰, i nije bila okončana sve do pada Slobodana Miloševića sa vlasti u Beogradu. Iako su za to vrijeme održanim, takođe, uglavnom regularni i fer parlamentarni izbori u maju 1998. godine – na kojima je reformistička koalicija relativno ubjedljivo pobijedila – kao i isti takvi lokalni izbori u glavnom gradu Podgorici i primorskom gradu Herceg Novom, ne može se govoriti o dovršetku tranzicije, dok god je trajao politički sukob između Miloševićevog režima i demokratski izabrane vlade u Podgorici. Najprije zbog toga što je režim Slobodana Miloševića odbio da prizna rezultate parlamentarnih izbora u Crnoj Gori na federalnom nivou,²¹ zatim zbog činjenice da se u međuvremenu

19 SNP nije htjela da se priključi tome sporazumu, ali je kasnije uzela učešća u izradi izbornog zakona koji je iz njega proizašao.

20 Na izborima tijesno poraženi pro-miloševićevski kandidat i dotadašnji predsjednik Crne Gore Momir Bulatović organizovao je sa svojim pristalicama trodnevne demonstracije u Podgorici zbog navodne "krađe izbora". Vrhunac demonstracija bio je napad na zgradu Vlade, nako čega je intrvenisala policija i razbila demonstrante. Ostaje ne sasvim jasno i do danas zašto Milošević nije odlučnije podržao "svoga" kandidata, tj. zašto su npr. trupe Jugoslovenske armije u Podgorici ostale van toga političkog konflikta. Nakon Miloševićevog pada neki su generali tvrdili da su oni spriječili bilo kakvo miješanje Vojske u političke sukobe u Podgorici. Postoje i mišljenja da Milošević nikada nije u toj mjeri bio zainteresovan za Crnu Goru, da bi otpočeo novi rat na tom terenu. Pravog odgovora na ono predašnje pitanje, ipak, još nema.

21 Ustav SRJ iz 1992. ustanovio je dvodomni Parlament, sa Gornjim domom (Vijeće republika) koje ima jednak broj poslanika iz obje republike (po 20), a ti poslanici birali su se indirektno, iz

dogodila NATO intervencija protiv Jugoslavije, te da je, i pored faktičke neutralnosti u tom sukobu ili upravo zbog nje, Crna Gora bila na ivici unutrašnjeg sukoba, te konačno zbog nelegalne izmjene saveznog ustava amandmanima od 6. jula 2000.²²

Primjenjujući Linz-Stepanovu definiciju dovršene tranzicije, uz našu dopunu, u Crnoj Gori je u periodu 1997-2000. godine "postignuta dovoljna saglasnost o političkim postupcima za dolaženje do jedne slobodno izabrane vlade" (Sporazum od 1. septembra 1997), vlada je dolazila na vlast "neposredno, na osnovu slobodnih i sveopštih izbora (predsjednički izbori 1997, parlamentarni izbori 1998) i imala faktičku vlast da stvara novu politiku", ali je "izvršna, zakonodavna i sudska vlast koju je stvorila nova demokratija" *moralna* da *na federalnom nivou* de jure dijeli vlast sa drugim organima i to takvima koji su postavljeni na *uzurpatorski način*, a uz to je jedna od grana vlasti (federalni predsjednik), ako ne uspijevala, a ono pokušavala da i u Crnoj Gori ostvari "dominaciju nad drugima i nad društvom izvan granica ustava i uobičajene prakse zasnovane na principu podjele vlasti". Upravo iz ovih razloga smatramo da je tranzicija u Crnoj Gori zapravo dovršena 5. oktobra 2000, jer su sa padom Miloševićevog režima nestale direktne i opasne prijetnje tome procesu.

Iako funkcioniše kao *izborna demokratija* – dakle, još daleko od liberalne demokratije zapadnog tipa, ali s tim da su slobodni i uglavnom fer izbori postali "jedina igra u gradu" – Crna Gora je, i nakon nestanka Miloševićevog režima, imala izvjesne probleme sa demokratskom konsolidacijom. Jedan od razlog je bila priroda političkog konflikta u Crnoj Gori. On se nije, kao što je to slučaj u pretežnom broju demokratskih zemalja, odvijao po osi ljevica-desnica, liberalizam-konzervativizam, povećanje profita-socijalna davanja, i sl., već je bio koncentrisan oko *problema državnosti*, odnosno odvijao se po osi *independizam-integralizam*. Mogućnosti da taj tip političkog konflikta ugrozi sam poredak izborne demokratije i pretvori se u nasilje ili vraćanje u autoritarnu vladavinu znatno su bili smanjeni nakon pada Miloševićevog režima. Ta vrsta opasnosti po demokratski poredak nije bila primarna. To se pokazalo i u procesu rješavanja *independističko-integralističkog rascjepa* kada se, uz svu težinu i komplikovanost toga pitanja, politički proces kretao u okviru demokratskih pravila igre. Tome su svakako doprinijeli i eksterni

republičkih skupština. Kad je federalna Skupština pod kontrolom Miloševićeve većine odbila da prihvati izbor od 20 poslanika koji je za Vijeće republika učinila Skupština Crne Gore, federalni ustavni poredak je faktički bio srušen i Crna Gora se našla u poziciji da ne može institucionalno da štiti svoje interese na saveznom nivou.

22 Promjena Ustava amandmanima od 6. jula 2000, izvedena u stilu parlamentarnog državnog udara, bila je još drastičnija od nepriznavanja mandata izabranim poslanicima. Amandanima je u potpunosti izmijenjen karakter federacije iz 1992. godine, a da Vlada u Podgorici o tome *ništa nije znala*, niti je mogla da se izjasni. Ti amandmani bili su zapravo Miloševićeva priprema za federalne izbore u septembru 2000.

činioci, prije svih medijatorska uloga EU, ali i odsustvo prijetnje nasiljem od strane post-miloševićvske Srbije.²³ Obje strane - independisti i federalisti, imali su svoje momente uspona i padova, ali su, iako je ulog bio izuzetno veliki, i jedni i drugi pokazali demokratski kapacitet i spremnost da politiku shvate kao “*give-and-take game*”. Nedovoljno ubjedljiva pobjeda vladajuće koalicije na parlamentarnim izborima aprila 2001. godine, kao i sukob među samim independistima,²⁴ u osnovi su doveli do potpisivanja Beogradskog sporazuma (Sporazum o redefinisaniu odnosa između Crne Gore i Srbije) 14. marta 2002. godine. Sporazum kojime je, umjesto dotadašnje dvočlane federacije Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) stvorena labava konfederacija Srbija i Crna Gora (SCG), bio je u isto vrijeme i krupan ustupak, ali i značajno dostignuće pro-independističke vlade u Podgorici. Ona je, shvatajući rezultate izbora iz 2001, kao i nevoljnost EU da prihvati mogući nastanak još jedne države na Balkanu, pristala da za izvjesno vrijeme odloži svoje independističke ambicije, ali je, sa druge strane, izdejstvovala značajno labavljenje institucija zajedničke države, kao i pravo na referendum o nezavisnosti nakon tri godine. Tri godine kasnije unionistički blok je, shvatajući da je referendum o nezavisnosti neminovan, da će od Srbije imati samo političku podršku i da će EU biti glavni “broker” čitavog procesa, prihvatio političku utakmicu o kapitalnom državnom pitanju, kao i rezultat koji je iz njega proizašao. “Give-and-take game” i kompromisi na svim stranama bila je možda najbolje oličena u osnovnom referendumskom pravilu - većini neophodnoj da bi Crna Gora postala nezavisna država. EU je, iako uz neophodni pristanak obje strane u crnogorskoj politici, de facto nametnula, do tada, nikad i nigdje primijenjenu kvalifikovanu većinu - više od 55% glasova od broja građana koji izađe na referendum. Tragajući za modelom kvalifikovane većine koji bi bio dovoljno atraktivan za obje strane, zvaničnici EU²⁵ su zaključili

23 To ne znači da je Srbija, pogotovo u vrijeme Vlade Vojislava Koštunice, što znači u pripremi i za vrijeme crnogorskog referenduma, bila neutralna. Ona se otvoreno protivila osamostaljenju Crne Gore i aktivno, na razne načine, pomagala unionistički blok. Međutim, granica političke podrške unionistima nikada nije pređena i to odsustvo *fizičke prijetnje* od strane Srbije znatno je relaksiralo atmosferu u susret referendumu.

24 Independističke partije su, tehnički posmatrano, imale dovoljno snage da u Parlamentu obrazuju većinsku Vladu i da, možda, izdejstvuju održavanje Referenduma o nezavisnosti i prije 2006. godine. Međutim, vladajuća koalicija DPS-SDP, plus partije etničkih manjina, nijesu osvojili dovoljno glasova da sami sastave Vladu, već je zavisila od odluka Liberalnog saveza (LSCG). Ta, prvom polovinom 90-ih vodeća independistička stranka, postala je u drugoj polovini 90-ih, prije svega *anti-vladina stranka*. Nakon izbora 2001. godine napetost unutar LSCG između izvornog independizma i aktuelnog anti-vladinog stava dovela je do kontraverznih pregovora o koalicionoj Vladi i bizarnih poteza vođstva liberala, koji nikada sasvim nijesu razjašnjeni. Stranka je najprije tražila najvažnije resore u Vladi, a onda je, nakon što je njihova ponuda prihvaćena, iznenada odustala od svega i objavila da će podržavati manjinsku vladu DPS-SDP. Ta “podrška” se brzo izrodila u sukob i pokušaj stvaranja anti-vladine većine u Parlamentu, što je dovelo do prijevremenih parlamentarnih izbora u oktobru 2002. godine

25 I u to vrijeme se smatralo, a kasnija saznanja su to potvrdila da je glavna figura u ime EU u našem

da independisti su dobili cifru koju je bilo teško dostići, ali ne i nemoguće, dok su unionisti dobili snažan motiv da ne bojkotuju proces, tj. uvjerenje da će nezavisnost teško biti izglasana traženom većinom. Ozbiljni izvori iz EU su kasnije tvrdili da se do brojke od 55% glasova došlo na osnovu - čiste matematike. Po svemu sudeći, "IT-guys" u Briselu su jednostavno ubacili u kompjuter rezultate svih izbora u Crnoj Gori od 1990. do 2003. godine i zaključili da je 55% glasova zapravo *granica neizvjesnosti* za obje strane, tj. da sa ovom brojkom nijedna od strana ne može biti sasvim sigurna u uspjeh, niti osuđena na neuspjeh. Koliko su bili u pravu najbolje govori sam referendumski rezultat. Nezavisnost Crne Gore izglasana je 21. maja 2006. većinom od 55,5%, što znači samo sa 0,5% više od potrebnog broja glasova, tj. unionistima je samo 0,5% glasova nedostajalo da ostvare svoju, jednako legitimnu državnu ideju o zajedničkoj državi sa Srbijom. Referendum u Crnoj Gori predstavljao je potpuni trijumf medijacije od strane EU, ali ne manje od toga i političke odgovornosti i zrelosti obje strane "u sporu" koje su se natjecale o pitanju, što je Crnu Goru prilično oštro dijelilo od nastanka višepartijskog sistema, pa i ranije, nekoliko puta tokom XX vijeka.

Ukoliko slijedimo Linz-Stepanovo određenje o tome da se pod pojmom *konsolidovane demokratije* podrazumijeva politička situacija u kojoj je demokratija postala "jedina igra u gradu", tj. kada je učvršćena u *bihevioralnom*, *atitudinalnom* i *ustavnom* smislu,²⁶ mogli bismo zaključiti da je referendum o nezavisnosti, sproveden na miran način i uz kooperativno ponašanje svih glavnih aktera, bio prekretna tačka i da je označio konsolidaciju demokratije u Crnoj Gori. Njime je sa dnevnog reda uklonjen problem državnosti koji "by definition" *usporava proces demokratske konsolidacije*, jer tjera glavne političke igrače da se stalno vraćaju na kapitalno pitanje – sam *okvir* u kojemu se odvija politički proces, a ne na poboljšanje već definisanog i uspostavljenog okvira. Treba, međutim, uzeti u obzir da se Crna Gora, kao i

slučaju bio tadašnji visoki komesar EU za spoljnu politiku i bezbjednost, poznati španski političar, Xavier Solana. Njegov glavni pregovarač, odnosno specijalni izaslanik za Referendum u Crnoj Gori, bio je današnji slovački ministar spoljnih poslova Miroslav Lajčak, dok je još jedan Slovak, ambasador František Lipka (nekadašnji ambasador Slovačke u Beogradu, a sada u Podgorici) u ime EU predsjedavao Centralnom referendumskom komisijom Crne Gore, sa pravom "zlatnog glasa".

- 26 U *biheviorističkom* (od engleske riječi behavior - ponašanje) smislu, demokratija postaje jedina igra u gradu ako nijedna značajnija politička grupa ne pokušava da sruši demokratski režim ili izazove nasilje, zbog težnji ka otcjepljenju od države; u *atitudinalnom* (od engleske riječi attitude - stav) smislu, demokratija postaje jedina igra u gradu kad i u situacijama koje predstavljaju ozbiljne političke i ekonomske krize, pretežna većina ljudi vjeruje da do svake političke promjene može doći samo u okviru demokratskih pravila igre, pa je podrška antisistemskim alternativama više ili manje izolovana od prodemokratskih snaga; u *ustavnom* smislu demokratija postaje jedina igra u gradu onda kada svi akteri u političkom sistemu usvoje princip i naviku da se eventualni politički konflikti rešavaju u skladu sa važećim normama i u okviru važećih postupaka i institucija, odnosno, da bi kršenje tih normi i neuvažavanje postupaka i institucija bilo neproduktivno i skupo (Linc, Stepan, 1998: 18)

značajan broj drugih država Jugoistočne Evrope, prije može smatrati *izbornom*, nego *liberalnom* demokratijom. Ova distinkcija nije samo teorijske prirode. Dugotrajni pregovarački proces na putu učlanjenja Crne Gore (i drugih zemalja kandidata) u EU, odnosno usklađivanje domaćeg pravnog poretka sa "Aquis Communautaire" u osnovi su usmjereni na to da ovu razliku prevaziđu. Ukoliko tu vrstu međunarodne verifikacije unutrašnjeg demokratskog poretka prihvatimo kao dodatak klasičnom određenju o konsolidovanoj demokratiji, onda bismo mogli doći do zaključka da će *liberalna demokratija* biti konsolidovana tek kada Crna Gora postane punopravna članica EU. Jedan broj autora, naročito u našem regionu, sklon je da prihvati ovakvu interpretaciju kada se govori o demokratskoj konsolidaciji balkanskih zemalja koje još nijesu članice EU. Takvo stanovište sasvim sigurno ima svoju logiku i treba ga uzeti sa dužnom pažnjom, ali se, takođe, može primijetiti da razlike u funkcionisanju demokratskog poretka postoje i među samim članicama EU, a neke od njih i dalje imaju probleme koji se mogu povezati sa demokratskom konsolidacijom.

1.2 Parlamentarni sistem

1.2.1 Geneza - izbor institucija

Jedna od ključnih odluka koju donose nove demokratije je *izbor institucija*. Institucije utiču i oblikuju društvo, možda ne manje nego što društvo oblikuje njih, ili kako kaže jedan autor, "institucije prave razlike, čak i ako sve razlike ne potiču od njih" (*instutions make a difference even if they do not make all of the difference*) (Holmes, 1993: 123). Kada se odluče da mijenjaju karakter određenih institucija ili da uspostavljaju nove, čak i stabilne, dugotrajne demokratije taj izbor vrše veoma pažljivo, sa punom sviješću o njegovom značaju. Izbor je još osjetljiviji i značajniji u momentu kada se mijenja politički režim, izlazi iz autoritarnog i uspostavlja demokratski poredak. Tada se donosi odluka ili najprije o prelaznim institucijama koje će kasnije biti zamijenjene trajnim, ili se pak u startu prave institucije sa ambicijom da nadžive tranzicioni period i učvrste se u društvu. Glavne dileme, pri tome, vezane su za: a) položaj izvršne vlasti, odnosno izbor između *parlamentarnog*, *predsjedničkog* ili *polu-predsjedničkog (mješovitog) sistema*; b) tip izborne formule, tj. izbor između *proporcionalnog* ili *većinskog izbornog sistema*, odnosno, za neku od njihovih *kombinacija (mješoviti sistem)*. Izborna formula kasnije u velikoj mjeri utiče i na tip partijskog sistema.

Pri ovom izboru ne postoje univerzalna, pa čak ni većinski prihvaćena pravila ili mišljenja. Veliki i respektabilni broj autoriteta u političkim naukama i pravu,

političara, političkih aktivista i političkih posmatrača vjeruje da je parlamentarna demokratija zbog svoje fleksibilnosti superiorna u odnosu na predsjednički ili polu-predsjednički sistem. Vjerovatno ne manji broj upućenih drži da je obrnuto, tj. da predsjednički sistem, sa svojom striktnom podjelom vlasti, bolje odgovara idealnom demokratskom modelu ili pak, da je ojačana funkcija šefa države u polu-predsjedničkom sistemu poželjan korektiv uglavnom koalicionim vladama i “pregovaračkoj” demokratiji u čistom parlamentarizmu.

Prilično različiti, ponekad i nepredvidivi faktori igraju ulogu prilikom izbora institucija. Praksa pokazuje da je *istorijsko nasljeđe* igralo ulogu u velikom broju slučajeva. Ako se za momenat vratimo u nešto dalju istoriju, možemo primijetiti da su npr. zemlje u kojima monarhija nije svrgnuta nasilno, već mirnim prenosom vlasti sa krune na parlament, obično birale parlamentarni sistem. Nasuprot njima, zemlje u kojima je monarhija svrgnuta i ukinuta (Francuska 1848. i 1875, Njemačka 1919) ili kolonije koje su se oslobodile od monarhističkih gospodara u 18. i 19. vijeku (SAD i zemlje Latinske Amerike) zamijenile su krunu predsjedničkim sistemom²⁷. Zemlje koje su se dekolonizovale nakon Drugog svjetskog rata uglavnom su od svojih kolonizatora preuzeli parlamentarni sistem. Zanimljivo je da su neke od ovih zemalja (Nigerija i Šri Lanka, nor.) uspostavljale predsjednički sistem, ako je prije toga parlamentarna demokratija doživjela slom i zemlja neko vrijeme potpala pod neku od formi nedemokratske vlasti. Jednako je karakteristično da su se zemlje, demokratizovane nakon vladavine diktatorskog režima, uglavnom okretale predsjedničkom sistemu. Među 35 zemljama demokratizovanih tokom ”trećeg talasa”, između 1974. i 1990. godine, njih 19 je izabralo predsjednički sistem, 13 se opredijelilo za parlamentarni, a 3 za polu-predsjednički. Takođe, zapaženo je da se one zemlje koje su prije svoje posljednje tranzicije ka demokratiji nekad ranije imale demokratski sistem, obično priklanjaju *istorijskom institucionalnom kontinuitetu*, tj. vraćaju se onom tipu demokratskog sistema koji je posljednji put u prošlosti bio na snazi.²⁸

Ima i drugih uzroka na koje treba obratiti pažnju. U Latinskoj Americi može se, barem dijelom, govoriti o *uticaju vojske* na predominantni izbor predsjedničkog sistema. Da li je po srijedi utisak, u Latinskoj Americi tradicionalno uticajnog vojnog establišmenta, da predsjednički sistem stvara jasnu hijerarhiju ili je po srijedi nešto drugo, nije lako utvrditi. No, brojke su prilično neumoljive: od demokratija proizašlih iz civilnih diktatura, za predsjednički sistem optiralo je 10 od 17, dok je to isto učinilo čak 22 od 28 demokratija koje su bile pod vojnom vlašću.

27 Doduše, o toj tendenciji bilo je različitih mišljenja, pa je ostala izreka Simona Bolivara: “Mi biramo monarhe koje nazivamo predsjednicima.”

28 Postoje i neki suprotni, ali ne tako česti primjeri. Samo Pakistan je svoj parlamentarni sistem iz 1950-55, nakon višegodišnje vojne uprave, pri ponovnom uspostavljanju demokratije 1972-1976. zamijenio predsjedničkim sistemom. Još su Gana, Nigerija, Južna Koreja i Turska uvele predsjednički sistem nakon iskustva sa parlamentarnom demokratijom.

U istočnoevropskim tranzicijama 1989-91. godine uvođenje predsjedničkog sistema, kao i institucija predsjednika uopšte, imali su veoma malo veze sa načelnim raspravama o ustavnom inženjeringu, prednosti jednog ili drugog modela. Prosto, institucija predsjednika podešavana je *prema potrebama pojedinih kandidata* ili je bila *dio ukupnog pregovaračkog procesa* u kome je snaga jedne institucije trebalo da nadomjesti slabosti na drugoj strani. Tako su predsjednički sistemi uvedeni u velikom broju slučajeva *tamo gdje su bivši komunistički lideri imali dovoljno snage da nametnu novi ustavni model*, koji će im obezbijediti nastavak vladavine u demokratskom ili kvazi-demokratskom sistemu. No, čak je i ovdje istorija, barem djelimično, kazala svoju riječ. Radi se, uglavnom, o najvećem broju zemalja proizašlih iz bivšeg SSSR-a (osim baltičkih). U nekima od njih je imperatorska, feudalna ili "gen-sekowska" tradicija svakako uticala na izbor snažne predsjedničke vlasti.²⁹ Tamo gdje to nije bilo moguće, institucija predsjednika je, barem u prvoj fazi tranzicije, dizajnirana tako da kompenzira moguću ili očekivani izborni poraz ex-komunističkih partija, kao npr. u Poljskoj, Mađarskoj i Bugarskoj.

Interesantno je primijetiti da je Crna Gora, na izlasku iz jednopartijskog sistema početkom 1990-ih učinila institucionalni izbor koji *nije imao uporišta u njenoj istoriji*, niti je bio tipičan za odnos snaga glavnih aktera u prvoj fazi tranzicije. Crna Gora nikada u svojoj istoriji prije pada komunističkog sistema nije bila demokratska zemlja. U periodu od skoro tri vijeka smjenjivali su se razni oblici autoritarne i *personalizovane vlasti*. Dok je postojala kao nezavisna država za vrijeme vladavine dinastije Petrović, više od vijek i po, do 1851. godine, bila je *nasljedna teokratija*, zatim *autoritarna knjaževina* i, u jednom kratkom periodu, *aspolutna monarhija*. Nakon ulaska u Jugoslaviju, dinastija je promijenila ime i više nije bila domaćeg porijekla,³⁰ ali je *autoritarni monarhizam* ostao na snazi, čak se u posljednjoj fazi izvrgao i u otvorenu diktaturu.³¹ Konačno, u socijalističkoj Jugoslaviji, Crna Gora

29 Iako, po slovu Ustava, nijesu bili predsjednički nego mješoviti sistemi, u tu grupu svakako spadaju Srbija/SRJ, Hrvatska i Rumunija za vrijeme Miloševićeve, Tuđmanove i Ilijeskuove vladavine. Ti režimi su suštinski funkcionisali kao predsjednički, a ne parlamentarni.

30 Formalno posmatrano, čak je i ta tvrdnja bila samo djelimično tačna, jer je Aleksandar Karađorđević po krvi bio polu-Crnogorac, tj. sin crnogorske princeze Zorke Petrović, odnosno, unuk posljednjeg crnogorskog dinasta, kralja Nikole Petrovića. Politički, međutim, Karađorđevići su bili "par excellence" srpska dinastija i "de facto" su detronizovali dinastiju Petrović nakon Prvog svjetskog rata. Sam kralj Aleksandar je vladao kao "Jugosloven", u izvjesnom smislu i kao jugoslovenski nacionalist i integralist, ali je ta ideja u njegovom shvatanju i izvedbi bila "top-down" projekat iz čega su centralizam i autoritarizam proizilazili kao logičan nastavak.

31 Jugoslovenski kralj Aleksandar Karađorđević je 6. januara 1929. godine, izgovarajući se komunističkom opasnošću unutar zemlje, ukinuo ionako slabe mehanizme kontrole i relativne podjele vlasti između Dvora i ostalih institucija. Suspenzijom parlamenta i zabranom političkih partija uklonio je "posrednike između njega i naroda", čime je zemlja ušla u monarhističku diktaturu. To je bio i dio šireg obrasca, odnosno, drugog istorijskog "kontra-talasa", kako ga naziva Samuel Huntington, kada se negacija demokratskog poretka u Evropi širila kao virus. Musolini u Italiji,

je, kao i sve sastavne republike, imala jednopartijski komunistički sistem. Vlast je ponovo bila personalizovana, ovoga puta na nivou federalne države u liku maršala Tita, ali su kopije ovakvog tipa vladanja postojale i na nivou federalnih jedinica, pa i u Crnoj Gori.³² Imajući u vidu taj neprekinuti kontinuitet personalizovane vlasti, nije iznenađenje da se, naročito u vrijeme dinastije, u Crnoj Gori za vladara odomaćio izraz “gospodar”, jer je vladavina zaista imala sve elemente “gospodarstva”.

U kratkim sekvencama tog dugog istorijskog perioda, u Crnoj Gori su održavani izbori sa više učesnika (proto-partija, kvazi-partija, partija), ali bi se o demokratiji u tim slučajevima teško moglo govoriti. Rivalstvo prvih crnogorskih političkih grupa/partija, “klubša” (Klub Narodne stranke) i “pravaša” (Prava Narodna stranka), u posljednjem periodu kraljevine Crne Gore bilo je potpuno u sjenci moćne vladalačke figure knjaza, pa zatim kralja Nikole. Osim toga, kako je to bilo uobičajeno u apsolutnim monarhijama, a i zapisano u tadašnjem crnogorskom Ustavu, vlada je ionako bila knjaževa/kraljeva i on ju je mogao sastaviti nezavisno od toga kako će biti raspoređene snage u Narodnoj skupštini. Izbori su održavani i u kraljevini Jugoslaviji, do uvođenja diktature 1929. godine, kao i za vrijeme relativno kratke vladavine regenta Pavla Karađorđevića, do sloma zemlje u ratu 1941. Obrazac vladavine se, međutim, nije mnogo promijenio u odnosu na ranije, jer su kruna i dvor bili dominantne političke snage i kada nijesu vladali pomoću otvorene diktature. Osim toga, izbori u Crnoj Gori bili su zapravo odbljesci rivalstava beogradskih stranaka, sa malo ili nimalo interesa za život lokalnog stanovništva tadašnje Zetske banovine. “Izbore” u socijalističkoj Jugoslaviji jednostavno ne treba računati, iako su održavani u pravilnim ciklusima, svake četiri godine. Radilo se zapravo o ritualnoj podršci vladajućem SKJ/SKCG, odnosno, tzv. listama Narodnog fronta, kasnije preimenovanog u Socijalistički savez radnog naroda (SSRN), na kojima su gotovo svi kandidati bili članovi vladajuće stranke. Zbog specifične varijante jugoslovenskog socijalizma i njegove doktrine o samoupravljanju naroda (“socijalističko samoupravljanje”), u SFRJ nije postojao čak ni privid višepartijskog sistema, poput, recimo, komunističke Poljske, Mađarske ili današnje Kine, gdje su bile formalno dozvoljene i na papiru postojale nekomunističke partije, za koje se navodno moglo glasati.

Viševjekovna tradicija i sistem personalizovane, “gospodarske” vlasti mogao je ići

Hitler u Njemačkoj, Franko i Salazar na Iberijskom poluostrvu, Karađorđević, Leka Zogu, “car” Boris, kralj Mihai, generali Antonescu i Metaxas na Balkanu, admiral Horthy i maršal Pilsudski u Centralnoj Evropi, Staljin u SSSR-u, bili su odraz duha vremena koje će, na kraju, rezultirati Drugim svjetskim ratom.

32 U Crnoj Gori je u periodu nešto dužem od dvije decenije glavni komunistički lider bio Blažo Jovanović. U okviru pravila i izvjesnih granica koja su važila u jedinjoj i vladajućoj partiji, Savezu komunista Jugoslavije (SKJ), on je, takođe, bio oličjenje personalizovane vladavine, naravno, bez dovođenja u pitanje vrhovne vlasti Josipa Broza Tita. Kasnije će čitav sistem komunističke vladavine, do svoga kraja, biti mnogo više “kolektivizovan”.

u prilog uvođenju institucije jakog predsjednika na početku crnogorske tranzicije 1990-ih. On bi bio u skladu sa tradicijom i preovlađujućom političkom kulturom u Crnoj Gori. I tadašnji, “duhom vremena”, išao je takvoj soluciji na ruku, imajući u vidu da se u Srbiji na vlasti, kao novi “cezar” i “vođa srpskog naroda”, već bio ustoličio Slobodan Milošević i da je u tom momentu uživao ogromne simpatije i popularnost i u Crnoj Gori. Štaviše, sam Milošević je napravio izbor institucija u prilog predsjedničke vlasti,³³ pa je eventualna kopija toga modela u Crnoj Gori mogao biti legitiman i očekivan izbor. Ovome je u prilog išao i raspored novonastalih političkih snaga u Crnoj Gori. SKCG je u institucionalnu tranziciju ušao obnovljen liderima “januarskog pokreta”, sa imidžom “revolucionarne” snage, gotovo kao nova partija koja je sama otpočela “demokratske promjene”. Opozicija u nastajanju nije, u toj situaciji, posjedovala snagu da bilo što nametne “obnovljenoj” vladajućoj stranci. Štaviše, moglo bi se reći da i sama nije vjerovala da ima iole ozbiljnije šanse za pobjedu na prvim višestranačkim izborima. Iako je dijalog između vladajuće stranke i nastajuće opozicije formalno postojao, SKCG je mogao da izvrši institucionalni izbor kakav je želio. U sličnim situacijama, vladajuće stranke u Istočnoj Evropi nakon pada Berlinskog zida, gdje god su za to bile u prilici odlučivale su se za kombinaciju polu-predsjedničkog ustava (“ustav francuskog tipa”) i većinskog izbornog sistema. Vladajuća stranka u Crnoj Gori nije napravila takav izbor. Upravo obrnuto, odlučila se za kombinaciju *parlamentarnog sistema* sa direktno izabranim šefom države koji nema velika ovlašćenja i *proporcionalnog izbornog modela*, tj. za onu formulu koju je u Istočnoj Evropi, tamo gdje je mogla da bira, uglavnom favorizovala i zahtijevala novonastala opozicija.

Postavlja se pitanje: šta je bio uzrok takvog institucionalnog izbora? Zašto vladajuća stranka nije nastojala da “maksimizira” svoje izborne šanse putem većinskog sistema i obezbijedi sebi funkciju jakog predsjednika, za slučaj da ne bude zadovoljna odnosom snaga u parlamentu? Ne može se, naravno, isključiti da su lideri vladajuće stranke prosto vjerovali da je to za Crnu Goru najbolje rješenje, da treba prekinuti “gospodarsku” tradiciju izbjegavanjem jake predsjedničke funkcije, a da je proporcionalni sistem pogodan za inkluziju manjina i njihovih političkih predstavnika. Međutim, iskustvo drugih zemalja je pokazalo da *interesi*, mnogo više nego uvjerenja, igraju ulogu prilikom tranzicionog institucionalnog izbora. Vjerujemo, zato, da su interesi povezani sa odnosima unutar vladajuće stranke bili odlučujući pri takvom izboru. Već smo govorili o tome da je upravljačka struktura vladajuće stranke bila *oligarhijska*, a ne *cezaristička*. Predsjednik stranke i kandidat

33 Početkom 1990-ih, kada je Srbija morala da izabere novi ustavni model, Milošević je od svojih pravnika tražio (ili su mu možda oni to predložili) da mu naprave ustav “francuskog tipa”, što je na izlasku iz komunističkih sistema bio omiljeni izbor novih (ili starih) “jakih” lidera. Oni su, naravno, shvatali da u Srbiji (Hrvatskoj, Rumuniji, Ukrajini, itd.) degolistički ustav sasvim sigurno neće funkcionisati kao u Francuskoj.

za šefa države na prvim izborima³⁴ bio je mnogo više prvi među jednakima, nego neosporni lider. Vrlo je vjerovatno da tadašnji vladajući triumvirat u vrhu partije nije želio da ovaj oligarhijski princip upravljanja naruši time što će “prvog među jednakima” uzdići do pozicije jakog predsjednika i to još fiksirati ustavom.

Što se tiče izbora proporcionalnog izbornog sistema, vjerovatno da su interesi i ovdje bili odlučujući. Vladajuća stranka suočavala se sa opozicijom za koju je s pravom procjenjivala da je ne može ozbiljnije ugroziti. Sa takvom procjenom, bilo koji izborni sistem je dobar i favorabilan za najjačega. Osim toga, početna varijanta proporcionalnog sistema u Crnoj Gori je bila takva da je zemlja podijeljena na 20 potpuno nejednakih izbornih jedinica, tj. tadašnjih 20 opština. Takav sistem je u nekim izbornim jedinicama proizvodio efekte većinskog modela i vladajuća stranka je bez problema dobila prve izbore.

Za tranzicioni proces gotovo bez izuzetka je karakteristično postizanje neke vrste predizbornog sporazuma kojim se najprije uspostavlja izvjesna prelazna institucionalna formula, a zatim održavaju pluralistički izbori. Zavisno od rezultata izbora ova prelazna institucionalna formula biva potvrđena i osnažena ili pak zamijenjena. Politički akteri u tom procesu stvaraju svoje preferencije i pregovaraju o institucionalnoj formuli prije svega na osnovu *svojih interesa u očuvanju ili zadobijanju vlasti*, a mnogo manje vodeći računa o kompatibilnosti budućih institucija i socio-ekonomskih ili drugih karakteristika zemlje.

Nakon prvih izbora nastupa *faza ustanovljavanja trajnijih ustavnih i institucionalnih aranžmana*. U toj fazi rezultat prethodnih izbora ima odlučujući uticaj na izbor strategija i preferencija koje akteri vrše. Ukoliko su akteri pogrešno procijenili svoje izborne šanse, moguća je potpuna promjena preferencija u odnosu na predizbornu fazu, ali to nije bio slučaj u Crnoj Gori. Iskustvo iz niza zemalja je, takođe, pokazalo da ukoliko je u predizbornom periodu izbor učinjen *u korist parlamentarizma* (sa ili bez direktnog izbora predsjednika) *i proporcionalnog izbornog sistema*, vrlo je vjerovatno da će on *biti potvrđen i nakon prvih izbora*, nezavisno od njihovog rezultata. Ova *institucionalna inercija* proizvod je interesa zainteresovanih aktera. Partije koje zadobiju parlamentarni status putem proporcionalnog sistema težiće da zadrže isti izborni sistem; novoizabrani parlament neće inklinirati samoukidanju ili ograničenju svojih nadležnosti uvođenjem (polu)predsjedničkog ustava; direktno

34 Momir Bulatović je na prvim višestranačkim izborima u decembru 1990. godine zapravo bio kandidat za predsjednika Predsjedništva Crne Gore. Predsjedništvo, neka vrsta kolektivnog predsjednika Republike, bilo je relikv sistema “socijalističkog samoupravljanja”. Crna Gora, međutim, nije donijela svoj novi ustav sve do marta 1992. godine, pa su prvi izbori održani sa institucijama naslijeđenim iz prethodnog sistema. Izvjesna modifikacija je, ipak, napravljena, pa je izbornim zakonom uređeno da se predsjednik Predsjedništva bira na posebnoj listi, u odnose, na članove Predsjedništva. Time je njegova pozicija u izvjesnoj mjeri izdvojena i osnažena u odnosu na kolektivno tijelo kojim je predsjedavao.

(ili indirektno) izabrani predsjednik podržaće da već ustanovljeni način njegovog izbora ostane ustavno rešenje, kako bi zadržao svoj položaj do novih izbora. Ovo iskustvo potvrđeno je i u Crnoj Gori.

1.2.2 Zakonodavna vlast – skupština

Prvi post-komunistički ustav u Crnoj Gori iz 1992. godine i u isto vrijeme ustav republike članice u novoj, znatno smanjenoj federaciji (od samo dvije članice), Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ) ostao je pri “tranzicionom” izboru iz 1990. Nasuprot polu-predsjedničkom ustavu “francuskog tipa” u Srbiji, Crna Gora je izabrala manje-više klasičan parlamentarni sistem, u kojem predsjednika republike građani biraju neposredno, ali nema značajna ovlašćenja. Prema poznatoj tipologiji Matthew Shugarta Crna Gora je optirala za *parlamentarni sistem “sa predsjednikom”*.³⁵ Isti sistem zadržan je i u prvom ustavu nakon sticanja nezavisnosti 2007. godine, razumije se uz potpuni prenos svih onih nadležnosti sa ustavne zajednice Srbija i Crna Gora na sada suverenu državu Crnu Goru.

Crna Gora, koja prema popisima stanovništva od 2001. godine do danas nema tzv. većinskog naroda,³⁶ prema Ustavu iz 2007. godine označena je kao *građanska država, republikanskog oblika vladavine*.³⁷ Vlast je standardno podijeljena na za-

35 Shugart razlikuje pet tipova ustavnih sistema: a) “čisti” predsjednički sistem; b) premijersko-predsjednički sistem; c) predsjedničko-parlamentarni sistem; d) parlamentarni sistem “sa predsjednikom”; e) “čisti” parlamentarni sistem. Prvi - “čisti” predsjednički, odgovara sistemima koji postoje u SAD i Latinskoj Americi; drugi - *premijersko-predsjednički* je zapravo francuski sistem Pete Republike i njegove eventualne imitacije; treći - *predsjedničko-parlamentarni* je zapravo sistem jake predsjedničke vlasti, uveden u npr. Rusiji pod Jeljcinom 1993. godine, sa istorijskim primjerima u njemačkoj Vajmanskoj Republici i Šri Lanki nakon 1977; četvrti - *parlamentarni sistem “sa predsjednikom”* je zapravo uobičajeni parlamentarni sistem, ali u kojemu se šef države bira direktno, na izborima, kao npr. u Irskoj, Portugalu, Sloveniji, Bugarskoj, Estoniji i sl.; peti - “čisti” *parlamentarni* sistem ne poznaje direktni izbor šefa države, jer se on ili bira u parlamentu ili se uopšte ne bira ukoliko je zemlja monarhija (Shugart, 1993: 30).

36 Na posljednjem popisu 2011. godine građani Crne Gore su se u pogledu svoje etničke pripadnosti izjasnili na sljedeći način: *Crnogorci* – 44.98%, *Srbi* – 29.73%, *Bošnjaci* – 8.65%, *Muslimani* 3.31%, *Albanci* – 4.91%, *Hrvati* – 0.97%, *Romi* – 1.01%, *Ostali* – 1.56%, *Neizjašnjeni* – 4.87%.

37 Iako je u članu 1. Ustava istaknut republikanski oblik vladavine, Crna Gora je iz svog zvaničnog imena uklonila naziv “Republika”, pa je njeno zvanično ime samo “Crna Gora”. Takva odluka ustavotvorne većine nije imala veze ni sa kakvim eventualnim ustupcima monarhističkim idejama, iako je nasljednik nekadašnje dinastije, “princ” Nikola Petrović, kao kulturni poslenik povremeno aktivan u javnom životu zemlje i ima počasni status uređen zakonom. Monarhistička ideja u post-komunističkoj Crnoj Gori zapravo nikada i nije bila “na stolu”. Vjerovatno je pretpostaviti da se uklanjanjem naziva “Republika” htjela naglasiti činjenica da je na Referendumu 2006. godine Crna Gora postala nezavisna država, prekidajući kontinuitet sa nazivom koji je imala dok je bila republika-članica najprije u socijalističkoj federaciji (SFRJ), a zatim u srpsko-crnogorskoj

konodavnu, izvršnu i sudsku, a odnosi između grana vlasti su uređeni manje-više tipično za parlamentarni sistem.

Zakonodavna vlast oličena je u *Skupštini Crne Gore* koja je jednodomna i sastoji se od 81 poslanika. Oni se biraju na redovnim višepartijskim izborima svake četvrte godine, ali, kao i svaki parlamentarni sistem, i crnogorski prepoznaje mogućnost održavanja vanrednih, odnosno prijevremenih izbora, koji mogu nastupiti ukoliko se skupština raspusti ili sama sebi skрати mandat. Institut vanrednih izbora korišten je u Crnoj Gori relativno često, tako da u je u 25-godišnjem periodu (od 1990. godine do danas) u kojemu su održani pluralistički izbori, parlament ispunio svoj četvorogodišnji mandat samo dva puta.³⁸ Svi drugi sazivi Skupštine Crne Gore završavali su svoj mandat nakon dvije (1990-1992. godine, 1996-1998. godine) ili tri godine (1998-2001. godine, 2006-2009. godine i 2009-2012. godine). Statistika jasno podupire ove činjenice: prosječna dužina mandata Skupštine Crne Gore od prvih višepartijskih izbora 1990. godine, do posljednjih 2012. godine bila je svega 2 godine i 7 mjeseci. Imajući u vidu turbulentna vremena i politiku na Balkanu u posljednjih četvrt vijeka, održavanje čestih izbora je relativno lako shvatljivo. Prilično je zanimljiva činjenica da nijednom od pet puta koliko su sazvani vanredni izbori, ovo *nije učinjeno raspuštanjem parlamenta* od strane predsjednika vlade, što je, inače, tipičan mehanizam u parlamentarnim demokratijama, već *samoukidanjem parlamenta*, tj. "skraćanjem mandata" od strane samih poslanika. Uzrok tome leži u nedosljednosti crnogorskog ustava kada je u pitanju odnos vlade i parlamenta u parlamentarnom sistemu. Naime, oba crnogorska post-komunistička ustava ostali su donekle zarobljenici socijalističke ustavne doktrine o "nedodirljivosti" narodnih predstavnika, tako što su, institut raspuštanja parlamenta od strane vlade, otežali tako da je ovaj gotovo nesprovodiv.³⁹ Jednostavan argument, poznat još odavno iz britanskog primjera, da raspuštanje parlamenta nije nikakav diktatorski akt premijera i njegovog kabineta, zato što se ovime istovremeno vrši i "samoubistvo

"Jugoslaviji" (SRJ). Nije isključeno da se željela izbjeći i svaka sličnost sa nazivom još jedne ne-suverene države na prostoru ex-YU, Republikom Srpskom. U isto vrijeme, Slovenija, Hrvatska i Srbija očigledno nijesu smatrale da imaju problem toga tipa i zadržale su oznaku "Republika" u službenom nazivu svojih država.

38 Radi se o sazivima parlamenta 1992-1996. godine i 2002-2006. godine. Interesantno je primijetiti da su oba saziva koja su "izgurala" puni mandat radili u doba velikih kriza i(li) donošenja presudnih odluka. Tako je saziv Skupštine 1992-1996. djelovao u vrijeme rata u BiH i međunarodnih sankcija protiv SRJ, dok je saziv 2002-2006. radio u vrijeme koje je prethodilo Referendumu o nezavisnosti Crne Gore.

39 Ustav Crne Gore doduše predviđa raspuštanje Skupštine, ali samo po automatizmu, ako poslanici ne uspiju da izaberu Vladu "u roku od 90 dana od dana kada predsjednik Crne Gore prvi put predloži mandataru" (čl. 92) ili pak ako Skupština "duže vrijeme ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom", što se za 25 godina, uključujući sve kroz šta je Crna Gora u tom periodu prolazila, nikada nije dogodilo. Pa, čak i da se tako nešto dogodi, Vlada može raspustiti Skupštinu tek "pošto sasluša mišljenje predsjednika Skupštine i predsjednika klubova poslanika u Skupštini".

vlade” time što se odmah ide na nove izbore, očigledno nije imao većeg uticaja na crnogorske ustavotvorce. Doduše, vanredni izbori su uglavnom održavani kada je to odgovaralo partiji ili koaliciji na vlasti ili kada ona nije imala ništa protiv, ali je vlada, umjesto jednostavnog raspuštanja parlamenta, morala tu odluku da obezbjeđuje animiranjem sopstvene poslaničke većine u parlamentu. Ona bi onda obično postizala dogovor sa opozicijom o tome da je došlo vrijeme za nove izbore, što je, po pravilu, nailazilo na razumijevanje. Istini za volju, u nekim situacijama konsenzus o održavanju prijevremenih izbora i nije bio stvar izbora, već nametnutih okolnosti.⁴⁰

Vanredni izbori, takođe, nikada nijesu održani zbog obaranja vlade u parlamentu, jer do toga nikada nije ni došlo. Vlade u Crnoj Gori su uglavnom bile podržavane od manje ili više disciplinovane parlamentarne većine, tako da se opozicija veoma rijetko odlučivala da pokrene izglasavanje nepovjerenja vladi u parlamentu, a kad je to činila njene akcije te vrste su bile više simbolični politički akt, nego stvarni pokušaj preokreta.

Skupština ima opštu ustavotvornu i zakonodavnu nadležnost, uključujući i potvrđivanje međunarodnih ugovora. Kao i u velikoj većini parlamentarnih demokratija zakonodavna inicijativa uglavnom dolazi od vlade, a poslanici se ograničavaju na amandmansko djelovanje na zakone. Vladina ministarstva imaju daleko bolje resurse i logistiku za izradu zakonskih predloga, jer je to dio njihovog redovnog posla. Poslanici i njihovi klubovi raspolažu u tom smislu daleko skromnijim mogućnostima. Konačno, u parlamentarnom sistemu poslanička većina u velikoj mjeri služi za podržavanje i održavanje vlade (i njenih zakonskih predloga), pa i nema prevelikih motiva za intenzivnu zakonodavnu aktivnost. To je i razlog što se pred parlamentom zakoni čiji su predlagači sami poslanici nalaze relativno rijetko.

Poslanički mandat je načelno slobodan. Poslanici glasaju i opredjeljuju se “po sopstvenom uvjerenju”⁴¹ i ne mogu izgubiti mandat iz bilo kog razloga koji je povezan sa unutarpartijskim odnosima.⁴² Takvom ustavnom odredbom donekle je ublažena

40 Vanredni izbori 1992. zakazani su nakon velike političke krize u SRJ, uzrokovane uvođenjem oštrih međunarodnih sankcija od strane UN i okretanjem tadašnjeg saveznog predsjednika i premijera, Dobrice Ćosića i Milana Panića protiv politike predsjednika Srbije Slobodana Miloševića. Novi izbori *na svim nivoima* u SRJ, što je značilo i u obje sastavne republike, dogovoreni su kao neka vrsta kompromisnog rešenja. Isto tako, vanredni izbori 1998. godine nastupili su kao nužna posljedica rascjepa unutar vladajuće DPS, dok su izbori 2001. godine zakazani nakon što je, izlaskom tadašnje Narodne stranke iz Vlade, vladajuća koalicija izgubila neophodnu parlamentarnu većinu.

41 Ustav Crne Gore, čl. 85.

42 U čl. 87 Ustava Crne Gore se navodi da poslaniku mandat može prestati prije vremena na koje je biran jedino iz četiri sledeća razloga: a) ukoliko podnese ostavku; b) ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na безусловnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci; c) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti i d) ukoliko mu prestane crnogorsko državljanstvo.

za proporcionalni izborni sistem karakteristična zavisnost poslanika od njihovih partija ili preciznije rečeno, od vrhova političkih stranaka.⁴³ Suverenost pripada građanima, a ne političkim partijama i poslanici su, barem teoretski i idealno, narodni, a ne partijski predstavnici. Realnost je, međutim, drugačija. Poslanici mnogo više ili prevashodno predstavljaju svoje partije. Partije vrše selektiranje kandidata za poslanike i utvrđuju njihov redosljed na listi za izbore,⁴⁴ pa se ovi mnogo više osjećaju odgovornima i zavisnima od partijskih vođstava, nego od građana. Ustavno određenje mandata kao slobodnog, ipak, donekle ograničava potpuno raspolaganje mandatima od strane političkih partija, jer ih barem tjera da budu pažljive pri sastavljanju kandidatskih listi za izbore i posljedice toga izbora prebacuje na njih, ne ostavljajući im mogućnost da post festum mijenjaju volju građana izraženu na izborima. Postoji, naravno, i kontra-argumentacija u odnosu na ovo pitanje. Ona se uglavnom sastoji u stavu da je proporcionalni sistem inherentno naklonjen partijama (“party-friendly”), da su građani, kada glasaju na izborima, svjesni da svoj glas daju partijama ili njihovim koalicijama, a ne pojedinačnim kandidatima, i da ovu “anomaliju” u odnosu na idealni princip suverenosti građana treba prosto prihvatiti. Prema toj argumentaciji slobodni mandat se, u proporcionalnom sistemu, barem jednako pojavljuje kao rizik od naknadnog prekrajanja izborne volje, samo na drugačiji način - putem političke korupcije (“kupovine mandata”), što je posebno relevantno za tzv. nove demokratije i ekonomski nedovoljno snažne zemlje. Imajući u vidu praksu u ne malom broju tih zemalja, pomenuto upozorenje sasvim sigurno treba ozbiljno uzeti u obzir.⁴⁵

43 Ustavna garancija slobodnog mandata bila je ozbiljno ugrožena Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine kada je kao razlog za prestanak poslaničkog mandata naveden i “prestanak članstva u političkoj stranci”, iako Ustav nije davao nikakav osnov za takvu zakonsku odredbu. Ta zakonska “inovacija” omogućila je da u narednih šest godina političke stranke de facto budu potpuni vlasnici poslaničkih mandata. Ustavni sud Crne Gore je 2004. godine proglasio da je ta zakonska odredba u suprotnosti sa Ustavom i time je stavio van snage. To pitanje je, inače, ozbiljan izazov za zemlje koje imaju proporcionalni izborni sistem. Veliki broj se jednostavno odlučuje za slobodni mandat, dok druge postavljaju neke granice toj slobodi. Jedna od tipičnih je npr. da je mandat poslanika koji više ne pripada partiji (bilo da je sam napustio partiju ili je iz nje isključen) sa čije liste je izabran, nedodirljiv, osim u slučaju da poslanik u toku mandata odluči da pristupi drugoj političkoj stranci.

44 Tip proporcionalnog izbornog sistema u Crnoj Gori je sa tzv. *zatvorenom listom*. Partija ili koalicija utvrđuju redosljed kandidata na listi i taj redosljed je odlučujući u tome kome će pripasti poslanički mandati. Jednom potvrđen od Centralne izborne komisije, redosljed na listi više ne može biti promijenjen. Ukoliko je neko od kandidata izabran za poslanika, a nakon izbora je spriječen da zauzme svoje mjesto, zbog nekompatibilnosti funkcije (npr. ukoliko bude izabran za ministra u Vladi) ili nekog drugog razloga, automatski ga nasljeđuje sljedeći kandidat sa liste.

45 To je jedan od glavnih razloga koji daje vjetar u leđa oponentima proporcionalnog sistema ili “proporcionalistima” koji se protive “zatvorenoj listi” i favorizuju neki od drugih metoda, poput “otvorene” ili “poluotvorene” liste. Prof. Vladimir Goati na svojim predavanjima obično upozorava da “u politici nema besplatnog ručka”, pa je tako i sa izbornim modelima. Svaki od njih ima svoje dobre i loše strane, a pitanje je svakog pojedinačnog društva, odnosno, zemlje i određenih okolnosti, koji će od njih izabrati.

Zahvaljujući “*at large*”⁴⁶ proporcionalnom izbornom sistemu sa umjerenim cenzusom od 3%, crnogorski parlament nikada nije bio dvopartijski, već uvijek bio *višepartijski*. Nijedan saziv Skupštine Crne Gore nije imao manje od četiri partije ili koalicije koje su osvojila mandate, da bi se taj broj na posljednjim izborima 2012. godine povećao na devet. Taj broj je ponekad bio i veći, imajući u vidu da Poslovnik skupštine dozvoljava partijama koje su na izborima nastupile u koaliciji, tj. na jednoj izbornoj listi, da formiraju posebne poslaničke klubove. Uprkos trendu rasta poslaničkih grupa i partija u parlamentu u posljednjih desetak godina, ne bi se, ipak, moglo govoriti o njegovoj pretjeranoj fragmentaciji ili nefunkcionalnosti po tom osnovu.

1.2.3 Izvršna vlast - vlada

Izvršna vlast pripada *Vladi Crne Gore*. Vlada vodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje i uz mnoge druge nadležnosti, ne samo da je središte, nego, po slovu Ustava, i *jedini* nosilac izvršne vlasti, tj. izvršnu vlast ne dijeli ni sa kime, uključujući i predsjednika države.⁴⁷ Zato Ustav i ne određuje Predsjednika Crne Gore kao dio izvršne vlasti čime se, uprkos njegovom direktnom izboru od strane građana, implicira da je šef države prije svega njen simbol i da je njegova dužnost prevashodno ceremonijalna, predstavnička i koordinaciona, a ne upravljačka. Ukoliko se obratimo Lijphartovom opisu tipova vlade, u zavisnosti od toga koliko podršku u parlamentu vlada uživa, možemo zaključiti da je za četvrt vijeka višepartijskog sistema Crna Gora promijenila sve moguće tipove kabineta. Iako je partijski sistem izrazito “takmičarski”, u političkom sistemu Crne Gore postoje izvjesni elementi *konsocijacije*, prije svega u vidu garantovanih mandata za predstavnike manjina. Ova okolnost dovela je do toga da je najdugotrajniji tip kabineta bio onaj koga Lijphart naziva “*preširoka vlada*”, tj. vlada u čiji sastav ulazi veći broj učesnika/partija, nego što bi bila dovoljna većina za njenu podršku u parlamentu. Taj tip vlade, bez obzira na to što su se učesnici mijenjali, Crna Gora je imala u dugom, 14-godišnjem periodu, od “kritičnih”

46 “At large” proporcionalni sistem je onaj u kome je čitava zemlja jedna izborna jedinica. U ovakvom sistemu postiže se najmanje rasipanje glasova, jer se oni sabiraju na svakoj izbornoj listi, bez obzira na to na kojem dijelu teritorije su dobijeni.

47 Iako Ustav ne navodi nijednog drugog nosioca izvršne vlasti osim Vlade, moglo bi se primijetiti da, u jednom segmentu, odbrane i bezbjednosti, ona dijeli izvršnu vlast sa tijelom koje predstavlja kolektivnu vrhovnu komandu - *Savjetom za odbranu i bezbjednost*. Ovo tročlano tijelo, koje čine predsjednik države, predsjednik Vlade i predsjednik Skupštine, donosi odluke o komandovanju oružanim snagama i jedino je ovlašćeno za uvođenje “ustavne diktature”, tj. proglašenje vanrednog stanja. U tom smislu, šef države i predsjednik Parlamenta u ograničenom obimu i u jednoj specifičnoj oblasti, na izvjestan način učestvuju u vršenju izvršne vlasti.

izbora 1998. godine, pa sve do posljednjih izbora 2012. godine, sa jednim prekidom 2001-2002. godine⁴⁸ Konstantno učešće partija etničkih manjina u vladama u tom periodu činilo je zapravo vlade “širim” nego što je to bilo neophodno. Ovo je bio svjesni politički izbor obje strane - i “dovoljnih” pobjednika i manjinskih stranaka i takav izbor je na mnogo načina doprinio, kako stabilnosti zemlje, tako i inkluzivnosti političkog sistema. “Prevelika vlada” pojavila se u jednom momentu i ranije, u vrijeme ratova na prostoru bivše Jugoslavije 1993-1995. godine kada su predstavnici tri opozicione stranke - SDP, NS i Liberalnog saveza (LSCG) prihvatili poziv DPS-a da uđu u neku vrstu kriznog kabineta, odnosno “vlade nacionalnog jedinstva”, ali je dominacija vladajuće stranke bila prejaka za stvarno partnerstvo, tako da se koalicija raspala u susret izborima 1996. godine. Premda se u tehničkom smislu radilo o proširenoj vladi, ona je u tom periodu funkcionisala mnogo više kao jednopartijski kabinet vladajuće DPS.

Tzv. *kabinet minimalne pobjede*, odnosno vlada iza koje stoji samo dovoljna natpolovična većina u skupštini, ali ne i više od toga, funkcionisao je u periodima 1991-1993. godine, zatim 1995-1998. godine i ponovo od posljednjih izbora 2012. godine do danas. Prva dva slučaja su bitno različita od posljednjeg. Dok je tokom 1990-ih “kabinet minimalne pobjede” bio zapravo jednopartijski, posljednja crnogorska vlada je donijela novu situaciju - manjinske stranke u njoj nijesu inkluzivno “proširenje” kabineta, već u njoj imaju ulogu “*king maker*”-a, odnosno sastojka bez kojega ne bi bilo neophodne većine.

Konačno, u jednom kratkom razdoblju nakon izbora u aprilu 2001. godine Crna Gora je upoznala i *manjinski kabinet*, tj. Vladu koja nema podršku jasne većine u Skupštini. Taj tip vlade, veoma karakterističan za npr. skandinavske zemlje, nije bio dugog vijeka na Balkanu. Vlada DPS-SDP i manjinskih stranaka funkcionisala je jedno vrijeme uz nestabilnu podršku LSCG, ali je nakon potpisivanja Beogradskog sporazuma o transformaciji Savezne Republike Jugoslavije u državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, ostala bez te podrške, što je rezultiralo prijevremenim izborima u oktobru 2002. godine.

Vlada je, kako zbog dugotrajne dominacije njene stožerne stranke - DPS, tako i zbog činjenice da je Crna Gora prilično centralizovana država, bila i ostala snažan centar izvršne vlasti. Sa izuzetkom perioda raspada “jedinstvenog” DPS-a 1997.

48 Prvu “preveliku vladu” 1998-2001. godine činile su tri tzv. “mainstream” partije: Demokratska partija socijalista (DPS), Socijaldemokratska partija (SDP) i Narodna stranka (NS), uz učešće dvije manjinske stranke, Demokratske unije Albanaca (DUA) i bošnjačke Stranke demokratske akcije (SDA). Moglo bi se reći da je po političkom sadržaju to bila anti-Miloševićvska koalicija jer je uslijedila nakon rascjepa DPS-a i sukoba sa režimom u Beogradu koji je kulminirao tokom 1997. godine. U periodu 2002-2012. godine “dovoljnu” Vladinu većinu činile su DPS i SDP, ali su vlade takođe bile “proširivane” manjinskim strankama.

godine i već pomenutog manjinskog kabineta 2001-2002. godine, ona je uglavnom bila podržavana manje ili više disciplinovanim parlamentarnim većinama, što joj je omogućavalo da zaista “vodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje” i usmjerava njen pravac u dugom vremenskom periodu. Na tu ocjenu nije uticala ni činjenica da već 17 godina nema jednopartijskog kabineta u Crnoj Gori, tj. da su od 1998. godine do danas, sve vlade bile *koalicione*.

1.2.4 Šef države – predsjednik

Predsjednik Crne Gore bira se na neposrednim izborima, od strane građana na period od pet godina, sa ograničenjem da isto lice ovu dužnost može obavljati najviše dva puta.⁴⁹ Već smo naglasili da, po slovu Ustava, Crna Gora *nema izvršno predsjedništvo*. U političkim naukama je moguće naići na stanovište da je sistem polu-predsjednički gdje god šefa države neposredno biraju građani, jer takav način izbor predsjednika države sam po sebi osnažuje njegovu funkciju. Mi se radije priklanjamo Duvergerovom stanovištu da je o polu-predsjedničkom sistemu moguće govoriti samo onda ako šef države, pored toga što je narodni izabranik, ima i *značajna ovlašćenja*. Ustav Crne Gore takva značajna ovlašćenja predsjedniku Crne Gore nije dao. Jedino takvo ovlašćenje moglo bi biti to što “komanduje oružanim snagama”, ali određenje da to čini “na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost”⁵⁰, tj. tijela koje je zapravo kolektivna vrhovna komanda, značajno ograničava i relativizuje tu njegovu ulogu. Ipak, kako smo već naveli, on time, u jednom posebnom domenu donekle čini dio izvršne vlasti. Tipično za parlamentarne sisteme, predsjednik države dodjeljuje mandat za sastav vlade i u tom smislu ima mogućnost za izvjesne političke manevre, naročito ukoliko je biračko tijelo odlučilo da na izborima nema jasnog “pobjednika”. U Crnoj Gori do sada šef države nije imao potrebe, ni prilike da u toj nadležnosti igra značajniju ulogu. Izbori u Crnoj Gori su, uglavnom, proizvodili jasne većine i predsjednik nije imao poteškoća da odluči kome će povjeriti mandat za sastav vlade.

U intenciji da šefa države učini “engleskom kraljicom”, Ustav Crne Gore nije ostao sasvim dosljedan. U njemu nema odredbe da predsjednik treba da ostane politički neutralan, tj. da ne bi trebalo politički da se angažuje u vrijeme izbora, niti o tome

49 Sadašnji predsjednik Crne Gore, Filip Vujanović nalazi se zapravo u svom *trećem* mandatu. Ustavni sud Crne Gore utvrdio je da u toj činjenici nema povrede Ustava, jer je svoj prvi mandat 2003. godine izborio i do juna 2006. godine vršio u vrijeme dok Crna Gora nije bila nezavisna država, već dio državne zajednice SCG, što znači da se sada nalazi u drugom mandatu nakon proglašenja Ustava iz 2007. godine O tome je u javnosti Crne Gore vodena živa debata sa argumentima “za” i “protiv” tumačenja i odluke koju je, pred predsjedničke izbore 2013. godine, donio Ustavni sud.

50 Ustav Crne Gore, čl. 95.

da bi šef države, kada stupi na tu dužnost, morao da se odrekne bilo koje političke afilijacije, odnosno, članstva u političkoj partiji kojoj je eventualno pripadao. Zahvaljujući nepostojanju te odredbe, sva tri crnogorska post-komunistička predsjednika zadržavali su svoje partijske funkcije (predsjednika ili potpredsjednika) i bili aktivni sudionici političkog života, što je više karakteristično za “izvršno”, nego za “ceremonijalno” predsjedništvo.

I pored pomenute nedosljednosti, nema dileme da je Ustav optirao za relativno “slabog” šefa države, odnosno za ovlašćenja koja su zaista tipična za parlamentarne sisteme. Život je, kao i obično kompleksniji od normi, pa smo u Crnoj Gori dva puta, najprije tokom predsjedništva M. Bulatovića (1990-1997), pa odmah zatim za vrijeme predsjedničkog mandata M. Đukanovića (1997-2002) imali situaciju u kojoj je šef države u isto vrijeme i *lider vladajuće stranke*. Ova konstelacija je uglavnom rijetka u klasičnom parlamentarizmu, jer se lider partije obično usmjerava na funkciju nosioca stvarne izvršne vlasti - prvog ministra, odnosno predsjednika vlade. Najznačajniji političar u zemlji optira za funkciju šefa države najčešće kada je riječ o posebnim političkim okolnostima, što u tranzicionim zemljama nije sasvim rijetko. Pitanje koje se ovdje postavlja je: da li kombinacija neposrednog izbora od strane građana i liderstva u vladajućoj stranci mijenja karakter političkog sistema i parlamentarni sistem zapravo pretvara u polu-predsjednički? Sa stanovišta Ustava ništa se posebno ne događa. Neposredni izbor, niti liderstvo u vladajućoj stranci ne mogu promijeniti ustavna ovlašćenja. Predsjednik države ne predvodi vladu, niti predsjedava njenim sjednicama po sopstvenom nahođenju, niti zadržava u svom domenu spoljnu politiku i odbranu, kako je to moguće npr. u sistemu Pete Republike u Francuskoj. Njegova moć ne proizilazi iz Ustava i, sa tog stanovišta, ne može se govoriti o semi-prezidencijalizmu. Međutim, budući da ga Ustav ne ograničava u pogledu partijske pripadnosti, liderstvo nad vladajućom partijom i moć koja proizilazi iz ove okolnosti, a povezana sa formalnom funkcijom šefa države, stvaraju specifičnu situaciju. Ako se možda i ne može reći da je sistem automatski postao polu-predsjednički, direktno izabrani predsjednik koji je u isto vrijeme i lider vladajuće stranke, nesumnjivo je jači od “samo” ustavnog predsjednika. Crnogorski primjer je u priličnoj mjeri potvrdio tu ocjenu. Kao direktno izabrani predsjednik države i šef vladajuće stranke, M. Bulatović je u periodu 1990-1996. u političkom sistemu Crne Gore slovio za “prvog među jednakima”, dok je M. Đukanović u istoj ulozi važio za neospornog lidera zemlje i glavnog Miloševićevog oponenta, iako je izvršna vlast po Ustavu pripadala Vladi.

1.2.5 Sudstvo

Sudska vlast je podijeljena između redovnog i ustavnog sudstva, kako je to uobičajeno u zemljama sa evropskom, kontinentalnom pravnom tradicijom. Redovno sudstvo je funkcionalno značajno osamostaljeno amandmanima na Ustav iz 2013. godine, kada je izbor sudija, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda u potpunosti izuzet iz Parlamenta i prenijet na Sudski savjet. To tijelo sastavljeno od deset članova, od kojih je jedan predsjednik, a da pri tom ne dolazi iz sudijskih redova, bira i razrješava sve sudije u zemlji. Venecijanska komisija Savjeta Evrope snažno je podržala takvo rješenje, smatrajući da će ono značajno doprinijeti samostalnosti i nezavisnosti sudstva i da je opasnost od pretvaranja sudstva u “zatvorenu kastu” manja od “političkog uticaja” koji bi bio očiigledan u slučaju izbora sudija od strane Parlamenta.

Istim amandmanskim paketom, značajno je podignut stepen neophodnog konsenzusa prilikom izbora sedmočlanog Ustavnog suda. Od 2013. godine sudije Ustavnog suda biraju se na period od 12 godina *dvotrećinskom većinom* u Skupštini Crne Gore,⁵¹ pri čemu sama Skupština predlaže pet kandidata, a predsjednik države dva. Po definiciji, takav izbor bi trebalo da znači da će za sudije - “čuvare i tumače ustava” biti izabrani pravni stručnjaci oko kojih postoji visoka saglasnost Vlade i opozicije u Parlamentu. To je idealna solucija i sasvim je moguća. Ne manja mogućnost je da se, ukoliko ne postoji saglasnost između parlamentarne većine i manjine u pogledu mogućih kandidata, visoki konsenzus pretvori u klasične partijske nagodbe, po principu “četiri naša, tri vaša” ili obrnuto. Ali, od političke/partijske obojenosti ili naklonosti sudija često nijesu imune ni mnogo starije i utemeljenije demokratije nego što je crnogorska.

Amandmani na Ustav iz 2013. godine donijeli su i jedno rešenje koje će vjerovatno biti predmet ustavnih rasprava u budućnosti. Naime, amandmanom IV se određuje da Skupština bira Vrhovnog državnog tužioca istom većinom kao i sudije Ustavnog suda, tj. dvotrećinskom većinom u prvom, odnosno tročetinskom većinom u drugom pokušaju. Intencija ove ustavne promjene je razumljiva. Nove demokratije obično imaju dosta problema sa utemeljenjem i konsolidacijom sistema *vladavine prava*. U slučaju Crne Gore ta konstatacija potvrđena je i time što je u procesu pristupnih pregovora sa našom zemljom, EU odlučila da se tzv. poglavlja 23 i 24, koja se upravo odnose na vladavinu prava, otvore na početku i ostanu “na stolu” sve do kraja pregovaračkog procesa između Podgorice i Brisela. Kako je Vrhovno državno tužilaštvo jedan od ključnih, ako ne i ključni državni

51 Dvotrećinska većina potrebna je, zapravo, u prvom krugu glasanja. Ukoliko se ona ne postigne, u drugom krugu glasanja sudije Ustavnog suda biraju se većinom od *tri petine* glasova svih poslanika.

organ u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, što u svakom sistemu, a pogotovo u novim demokratijama, često podrazumijeva teške odluke i delikatne slučajeve, namjera ustavotvoraca da obezbijede što veći konsenzus za izbor ličnosti koja vrši tu odgovornu dužnost je shvatljiva. Problem, međutim, leži u činjenici da državno tužilaštvo, i pored toga što mu je Ustav dao funkcionalnu "samostalnost", ne predstavlja *nezavisnu* vlast, poput sudske, npr. Državno tužilaštvo je, u krajnjoj liniji, stranka u sporu u sudskom postupku, pa, shodno tome, u velikom broju zemalja, de facto dio izvršne vlasti, pa, shodno tome, državnog tužioca najčešće postavlja vlada ili njen ministar pravde.⁵² Šta će u političkom sistemu Crne Gore značiti ovakvo izdvajanje i osamostaljenje Državnog tužilaštva, ostaje tek da se vidi, jer je prvi državni tužilac izabran pomenutom kvalifikovanom većinom u parlamentu relativno nedavno, nakon prilično dugog i relativno teškog traganja za konsenzusom u Parlamentu.

1.3 Partijski sistem

Političke partije su najaktivniji i najjači politički akteri u zemlji. Posljednjih godina im, po stepenu prisutnosti i aktivnosti u javnosti donekle pariraju određene političke NVO, ali su samo partije organizovane kao grupe koje izlaze na izbore i bore se za osvajanje vlasti. Partije u Crnoj Gori imaju uglavnom standardne nazive i oni bi trebalo da sugerišu manje ili više tipične ideološke orijentacije. Međutim, partije u Crnoj Gori nijesu nastajale, niti se prevashodno grupisale oko interesa određenih širokih socijalnih slojeva i grupa, jer ovi i nijesu odražavali glavne društvene rascjepa i sukobe. Najdugotrajniji i dominantni rascjep u crnogorskom društvu bio je koncentrisan oko pitanja *državnog statusa* (nezavisna ili zajednička država) i *nacionalnog identiteta* najbrojnije populacije (crnogorstvo ili srpstvo), a sa tim povezani sukobi ticali su se ratnog raspada ex-Jugoslavije i opredjeljivanja za politiku koju je oličavao srpski predsjednik Milošević ili protiv nje. Zato su određenja partija kao umjereno lijevih (socijalisti, socijaldemokrati), centrističkih (liberali, demokrati) ili umjereno desnih i konzervativnih (narodne partije) u izvjesnoj mjeri odražavali namjeravanu ideološku orijentaciju i politiku, ali ne rijetko i prikrivali sasvim drugačiju suštinu i pravac od onoga što su ti tipični nazivi indicirali.

Partijska nadmetanja i međusobni odnosi rezultirali su u Crnoj Gori sistemom

52 U SAD, npr. gdje u krivičnim stvarima dominira koncept tzv. tužilačke istrage, a koji je i Crna Gora nedavno uspostavila, državnog tužioca imenuje predsjednik SAD i predstavlja ga kao dio svoga Kabineta u kojemu je on, ujedno, i ministar pravde.

drugačijim od svih drugih u zemljama bivše Jugoslavije. Iako je dugih neprekinutih vladavina jedne partije bilo u susjedstvu, poput desetogodišnje vladavine Miloševićeve SPS u Srbiji i Tuđmanove HDZ u Hrvatskoj, jedino se u Crnoj Gori zaista formirao *višepartijski sistem sa dominantnom strankom*. Jedino u Crnoj Gori jedna partija - Demokratska partija socijalista (DPS) uspjela je da se na vlasti održi punih 25 godina, najprije kao *hegemon*a stranka u periodu polu-autoritarne vladavine (1990-1996) oličenom u slabo kompetitivnim izborima i jednopartijskim kabinetima, a zatim u dugom periodu od 1997. godine do danas, kao *dominantna* stranka sa kompetitivnim izborima⁵³ i koalicionim vladama. Taj fenomen je još interesantniji, imajući u vidu da se, kao hegemon a stranka na vrhuncu moći, partija 1997. godine rascijepila i raspala na dva gotovo jednaka dijela, u tom momentu antimiloševićevsku DPS⁵⁴ i pro-miloševićevsku Socijalističku narodnu partiju (SNP).

Postavlja se pitanje, koji su razlozi zbog kojega se, ako govorimo o našem regionu,⁵⁵ jedino u Crnoj Gori formirao i tako dugo održao višepartijski sistem sa dominantnom strankom? Nema sumnje da sistemske prednosti koje ima stranka na vlasti, pa i zloupotrebe ovih prednosti, naročito u tzv. tranzicionim zemljama, prvo što pada

53 Izborni oponenti vladajuće stranke, kao i ne mali broj analitičara ne želi da pravi razliku između pomenutih perioda i smatra da su i nakon 1997. godine izbori u Crnoj Gori neravnopravni i nedemokratski, te da je sistem autoritaran ili čak "totalitaran". Tu ne možemo ulaziti u raspravu o tom pitanju. Moguće je jedino napomenuti da su svi izbori u Crnoj Gori, od 1997. do danas, nadgledani od OEBS-a i Savjeta Evrope i da su svi - uz napomene o propustima i problemima, kao i preporukama za poboljšanje - ocijenjeni kao "free and fair" i kompetitivni, a da u svojim standardnim godišnjim mjerenjima stanja demokratije u svijetu, uticajni Freedom House Crnu Goru svrstava u slobodne zemlje ("free") i "izborne demokratije" (electoral democracy). Osim toga, zemlja je u završnoj fazi svoga učlanjenja u NATO i već duboko u pristupnim pregovorima za članstvo u EU. Nijedan od ta dva "elitna" međunarodna kluba uopšte ne razmatra kandidaturu ni jedne zemlje za koju smatra da eventualno nema demokratski sistem.

54 U rascjepu partije 1997. godine, koji je imao i institucionalno obilježje *premijer protiv predsjednika*, dio koji je predvodio predsjednik vlade M. Đukanović uspio je da zadrži nominalni i organizacioni kontinuitet i ostao pod nazivom DPS, dok je dio predvođen predsjednikom Republike M. Bulatovićem osnovao novu pod nazivom SNP.

55 Posmatrano globalno višepartijski sistem sa dominantnom strankom nije tako rijetka pojava, već jedan od nekoliko tipičnih partijskih sistema. Među ostale tipične demokratske partijske sisteme ubrajaju se: *dvopartijski sistem* (tipični primjeri: SAD i do nedavno Velika Britanija), *sistem sa dvije "i po" stranke* (tipični primjer: SR Njemačka) i *višepartijski sistem bez dominantne stranke* (veliki broj demokratija) Radi se o vrlo kompleksnom fenomenu za kojega većina autora smatra da najčešće nema univerzalne razloge nastanka i održanja, već uglavnom vezane za karakteristične uslove zemlje i društva u kojem se učvrstio. Tipični primjeri toga sistema u zemljama koje su bile više polu-autoritarne nego demokratske su Meksiko u vrijeme 72-godišnje vladavine PRI (Partido Revolucionario Institucional) i Senegal u vrijeme 25-godišnje vladavine Socijalističke partije pod predsjednikom Diufom, dok su tipične demokratije sa tim sistemom višedecenijske neprekinute vladavine Demokrišćanske partije (DCI) u Italiji, Socijaldemokratske partije (SD) u Švedskoj, Liberalno-demokratske partije (LDP) u Japanu, Kongresne stranke u Indiji i Afričkog nacionalnog kongresa (ANC) u Južnoj Africi.

na pamet kao mogući razlog dugotrajne vladavine. Međutim, Miloševićeva SPS ili Tuđmanova HDZ imale su takođe te prednosti i maksimalno ih zloupotrebljavale, pa ipak su izgubili vlast u relativno mirnom scenariju, kao rezultat višestranačkih izbora. Za razliku od njih, DPS-u je uspijevalo da iz izbora konstatno izlazi kao pobjednik i to u veoma dugom periodu kada su ti izbori postali kompetitivni i kada je ona morala da se prilagođava upravljanju u različitim koalicijama.

Vjerujemo da su prije svega sljedeći razlozi doveli do dominacije DPS i učvršćenja višepartijskog sistema sa dominantnom strankom u Crnoj Gori.

- a) Pravovremena i uspješna *promjena osnova legitimiteta vladavine* u kritičnim momentima u crnogorskom društvu. Ta fleksibilnost u promjeni osnova legitimiteta možda je najbolje vidljiva ako se vratimo osnovnom crnogorskom društvenom rascjepu 1990-2006. godine (državno i nacionalno pitanje). DPS je u Crnoj Gori u periodu partijskog hegemonizma (1990-1996) vladala najprije kao “*pro-jugoslovenska*” stranka, u savezništvu sa Miloševićevom SPS i njen osnovni program bio je “očuvanje Jugoslavije”, najprije SFRJ, zatim SRJ. Kada se ta politika primicala svom iscrpljenju, partija je po cijenu teškog unutrašnjeg rascjepa, promijenila osnov legitimiteta i u prelaznom periodu 1998-2000. godine vladala kao *anti-miloševićevska i uslovno “pro-jugoslovenska”* stranka (“samo ako je Jugoslavija demokratska”). Nakon pada Miloševićevog režima u Beogradu, DPS prisvaja politiku independizma i vlada kao lider bloka za nezavisnost Crne Gore (2000-2006. godine), da bi nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine (poput npr. Kongresne partije u Indiji ili ANC u Južnoj Africi) vladala kao *državotvorna partija*. Konačno, u posljednjih nekoliko godina držatvornosti, kao osnov legitimiteta pridodat je i *euro-atlantizam*, pa DPS upravlja i kao *integraciona snaga*. Te zahtjevne i često rizične promjene osnova legitimiteta išle su “dvosmjernom ulicom” kada je u pitanju biračko tijelo. DPS je uglavnom nastojala da odražava raspoloženje većine stanovništva u Crnoj Gori i oprezno postupa prema izvjesnom dualizmu u nacionalnom identitetu, ali i da to raspoloženje oblikuje i mijenja u skladu sa političkim zaokretima koje je pravila.
- b) *Snažna partijska organizacija*. Zaokrete u osnovnim programskim pravcima mogu takođe praviti manje i slabije partije i neke su u Crnoj Gori to i činile. Međutim, da bi partija takve zaokrete podnijela i uspješno ih prebrodila potrebna je *snažna organizacija*, a DPS je u tome bila bez premca u odnosu na ostale crnogorske stranke. Upravljanje državnim aparatom i prednosti naslijeđene iz ranijeg sistema svakako su išli u prilog stvaranju i održanju snažne partijske organizacije, ali takođe i usvajanje raznih novih tehnika u radu sa biračkim tijelom, razvijanih samostalno ili preuzetih u saradnji sa inostranim part-

nerima.⁵⁶ Kombinacija *klijentelizma* zasnovana na poziciji vlasti i modernijih tehnika pristupa biračkom tijelu je formula koja je vladajućoj partiji dugo i uspješno služila.

- c) *Odsustvo ideloškog radikalizma.* Crnogorsko biračko tijelo je tokom svih 25 godina postojanja višepartijskog sistema, čak i u veoma kriznim vremenima, pokazalo gotovo iznenađujuću postojanost u *odbacivanju radikalnih političkih opcija*. Tako se, npr. u vrijeme najvećeg uspona srpskog nacionalizma u regionu, početkom 1990-ih, tadašnja prilično snažna partija krajnje desnice, Srpska radikalna stranka, nikada nije ukorijenila u Crnoj Gori. U jednom periodu je bila parlamentarna stranka, ali bez većeg uticaja i brzo je nestala sa političke scene. Radikalna rješenja nijesu bolje prolazila ni sa crnogorske strane političkog spektra. Liberalni savez Crne Gore je 2002. godine de facto oborio vladu zbog potpisivanja Beogradskog sporazuma, označavajući ga kao izdaju ideje independizma, ali je biračko tijelo reagovalo učvršćujući vlast koalicije DPS-SDP na narednim izborima. DPS je ovu nesklonost biračkog tijela radikalnim i rizičnim opcijama rabio predstavljajući se uglavnom kao stranka koja stoji u centru političkih debata i rascjepa u Crnoj Gori i sa kojom nema avanturizma i neizvjesnosti.
- d) *Pragmatizam u stvaranju dovoljno širokih koalicija.* Od rascjepa jedinstvenog DPS-a 1997. godine ta stranka je upravljala uvijek u koalicionim vladama. Izbornu snagu koristila je da ostane dominantni činilac svih vlada,⁵⁷ ali je bila spremna da svojim partnerima ponudi učešće u vlasti i iznad njihovog realnog izbornog uticaja.⁵⁸
- e) *Međunarodni legitimitet.* Od momenta kada je 1998. godine zauzela anti-miloševićevsku poziciju i 1999. godine odbila da učestvuje u “ratu protiv NATO”, DPS i “njene” vlade su se u manje-više svim ključnim spoljno-političkim izborima i orijentacijama pozicionirale u skladu sa svojim evroatlantskim iz-

56 Međunarodne nevladine organizacije poput NDI (National Democratic Institute), IRI (International Republican Institute), FES (Friedrich Ebert Stiftung), razvijale su značajne programe saradnje sa crnogorskim partijama i DPS se u tome pokazala kao marljiv korisnik. Takođe, u jednom periodu je postojala tijesna saradnja i sa Đinđićevom Demokratskom strankom (DS).

57 Sva tri crnogorska postkomunistička predsjednika (Bulatović, Đukanović, Vujanović), kao i sva četiri premijera (Đukanović, Vujanović, Šturanović, Lukšić) dolaze iz DPS-a. Čelni položaj koji je služio za podjelu vlasti bilo je mjesto predsjednika Parlamenta, pa od 2001. godine do danas, ta je dužnost, uz jedan kratki “intermec” pripadala LSCG 2001-2002. (V. Perović) i SDP-u 2003. godine do danas (R. Krivokapić). Takođe, postojalo je pravilo da se četiri “ključna” ministarstva (spoljni poslovi, unutrašnji poslovi, finansije i odbrana) dijele između DPS i SDP u omjeru 3: 1.

58 SDP je u koalicionim aranžmanima sa DPS-om tradicionalno dobijala 20% učešća u vlasti, iako njena izborna snaga nikada realno nije sezala do toga procenta. Sličan slučaj bio je i sa partijama etničkih manjina u vladama, po principu da je njihovo učešće u vladajućim koalicijama važnije od stvarne izborne moći.

borom. Čak i kada se suočavaju sa kritikama svojih partnera iz EU i NATO u pitanjima uglavnom vezanim za napredak u oblasti vladavine prava, crnogorske vlade se doživljavaju kao partner. Taj svojevrsni “međunarodni legitimitet” je nezaobilazni činilac stabilnosti vlada u novim demokratijama, ako su pri tome u stanju da održe dovoljan stepen podrške sopstvenog biračkog tijela.

- f) *Relativna slabost i usitnjenost opozicije.* Glavne opozicione partije u Crnoj Gori suočavale su se sa DPS-om i “njenim” koalicijama od 1998. godine na ovamo ili kao pro-miloševićevska (1998-2000) ili kao anti-independistička (2000-2006) ili kao opozicija koja je “izgubila” na Referendumu za nezavisnost (2006. do danas). Problem uloge aktera “na pogrešnoj strani istorije” oponenti DPS-a i vlade nijesu, u ideološkom smislu, uspjeli na zadovoljavajući način da riješe do danas. Dodatno, opoziciona scena bila je prepuna unutarpartijskih sukoba, podjela, usitnjavanja i prekompozicije uloga, što često djeluje zbunjujuće za biračko tijelo.
- g) *Faktor liderstva.* Neke dominantne partije poput npr. meksičke PRI ili japanske LDP, uspijevale su da se održe bez izrazitog personalnog liderstva. U drugim primjerima, poput švedske SD ili indijske Kongresne stranke, dugotrajno liderstvo bilo je nezaobilazni faktor dominacije. Ovaj drugi slučaj imamo i u Crnoj Gori. Iako je formalno postao predsjednik DPS-a tek 1998. godine, dominacija DPS-a teško je shvatljiva bez uloge dugogodišnjeg premijera i u jednom mandatu (1998-2002.) predsjednika Crne Gore, Mila Đukanovića. Ispitivanja javnog mnjenja često indiciraju da njegovo liderstvo oštro polarizuje biračko tijelo na protivnike i pristalice, ali ga činjenice da je izašao kao “pobjednik” u duelu sa srpskim predsjednikom Miloševićem potkraj 1990-ih i da je pod njegovim vođstvom Crna Gora izborila nezavisnost na referendumu 2006. godine, uprkos kritikama, čine harizmatičnom figurom u biračkom tijelu koje podržava vladu i njenu političku orijentaciju. Faktori dominacije DPS-a iznijeti u prethodnim naznakama, a naročito promjene osnova legitimiteta vladavine u raznim periodima, pogotovo u onom nakon 1997. godine, u potpunosti su povezani sa njegovim liderstvom.

U ovom prilogu iznijeli smo samo osnovne crte postkomunističkog političkog sistema Crne Gore. U tekstu ovoga obima, teško da je moguće nešto ambicioznije od toga. Rezime bi mogao da glasi da je Crna Gora danas, poput mnogih postkomunističkih pandana, *izborna demokratija* ili da se izrazimo Dahlovim rečnikom *poliarhija*, koju učvršćenje sistema vladavine prava još uvijek dijeli od toga da je svrstamo u visoki klub liberalnih demokratija. Ona funkcioniše kao manje ili više tipični *parlamentarni sistem* u kojemu se predsjednik države bira direktno od građana, ali nema egzekutivne nadležnosti. “At large” *proporcionalni izborni sistem* sa umjerenim cen-

zusom rezultirao je višepartijskim, ali ne pretjerano fragmentiranim parlamentom. U specifičnim uslovima i društvenim rascjepima koji su bili povezani sa “vječnim” pitanjem državnog statusa Crne Gore i njenog identiteta, formiran je *višepartijski sistem sa dominantnom partijom*, koja u posljednjih 18 godina upravlja kao “stožerna” partija u svim koalicionim vladama. Crna Gora je najvjerovatnije sljedeća članica NATO i nalazi se u prilično odmakloj fazi pregovora za članstvo u EU.

Vladimir Goati

DRUGI DIO

**PARTIJSKI SISTEM
CRNE GORE**

2. PARTIJSKI SISTEM CRNE GORE

2.1 Uvod

Poslije raspada “realnog socijalizma” 1989/1990, u zemljama Jugoistočne Evrope postepeno nastaje novi politički poredak zasnovan na ustanovama predstavničke demokratije: političkim partijama, parlamentu, slobodnim i poštenim izborima i nezavisnim medijima i dr. Značajno je naglasiti da se veliki procenat građana u zemljama razvijene demokratije emotivno vezuje za partije (partijska lojalnost, partijska identifikacija) što nije u tolikoj mjeri slučaj sa drugim demokratskim institucijama, na osnovu čega neki autori smatraju da partije imaju čak izvjestan prioritet nad tim institucijama (Barker, 1967: 86). Nije zato slučajno da se partije poimaju kao ključni činioci, “glavni protagonisti” (Bobio, 1990: 90) demokratskog poretka, “pokretačka snaga” moderne politike (Neumann, 1963: 15), a metaforično i kao “...hljeb svakidašnji liberalne demokratije...” (Seiler, 1982: 3).

Partije, takođe, predstavljaju okosnicu demokratskih promjena do kojih je došlo u postkomunističkim zemljama Jugoistočne Evrope od 1989/1990. naovamo. U većini tih zemalja ostvarena je, na izborima 1990, prva mirna promjena na vlasti reformisanih komunističkih partija od strane novoformiranih opozicionih partija, a u kasnijem razdoblju, u nekim od tih zemalja (Slovenija, Mađarska, Poljska, Češka) uspostavljeni su demokratski poretci zavidne stabilnosti. Za razliku od prevlađujućeg obrasca, u Crnoj Gori Savez komunista Crne Gore (od sredine 1991. Demokratska partija socijalista) ostao je na vlasti do kraja posmatranog razdoblja (1990-2014), doduše od 1997. u koaliciji sa Socijaldemokratskom partijom (SDP), pa se u ovom slučaju može govoriti o djelimičnoj promjeni na vlasti. Poslije raspada “realnog socijalizma” 1989/1990 u Crnoj Gori, kao i u zemljama Centralne i Istočne Evrope, postepeno nastaje novi politički poredak zasnovan na institucijama predstavničke demokratije (parlament, slobodni izbori, višestranački sistem nezavisni mediji). Nedoumice u pogledu prave prirode tog poretka potencira okolnost što su demokratske institucije uspostavljene u društvima koja se znatno razlikuju od društava

zemalja stabilne demokratije, u kojima postoji snažan srednji sloj. Postkomunistička društva centralne i istočne Evrope (uključujući i republike SFRJ koje su postale nezavisne države) karakteriše, između ostalog, odsustvo takvog sloja. Osim toga, u regionu centralne i istočne Evrope, u populaciji, dominira većinom parohijalna i podanička kultura, uz nizak stepen poštovanja ljudskih prava i nepostojanje demokratske tradicije (sa izuzetkom Češke i Slovačke). U takvim okolnostima, s razlogom se postavlja pitanje da li je u postkomunističkim zemljama uopšte riječ o demokratskom poretku ili pak, o nekoj novoj varijanti autoritarnog poretka sa izvjesnim demokratskim primjesama.

Jedan pisac, na primjer, naglašava da je pogrešno smatrati da u svim postkomunističkim zemljama istočne Evrope danas postoje "utemeljene demokratije" (established democracies). "Umjesto toga - po njegovom mišljenju - postoje pluralistički režimi u kojima se održavaju slobodni izbori, što odražava pritiske za demokratizacijom poslije četiri decenije komunističke vlade" (Rose, 1994: 4). Drugi autori ocjenjuju da se uspostavljeni politički poredak u postkomunističkim zemljama može samo uslovno svrstati u demokratski. Taj poredak Emil Mitev naziva "protodemokratijom" koju obilježava "...izuzetno osobena kombinacija rezidualnih restrikcija, slobode i anarhije". Protodemokratiju karakterišu kontradikcije između zakonodavne sfere i socijalne realnosti, kao i kontradikcije unutar same zakonodavne vlasti" (Mitev, 1992: 4-5). Guillermo O'Donnell koristi termin "delegirana demokratija" (delegative democracy) kojim označava novu "vrstu" demokratije koja je nastala u Latinskoj Americi i u postkomunističkim zemljama nakon raskida sa starim režimom. "Delegirana demokratija "(DD) počiva, prema O'Donnellu, na premisi da je "... pobjednik na predsjedničkim izborima ovlašćen... da vlada kako se njemu ili njoj dopada, sputan jedino činjenicom postojećeg odnosa snaga i ustavnim ograničenjem trajanja mandata" (O'Donnell, 1994: 59). Čini se da Mitev i O'Donnell dobro uočavaju ograničenost političkog poretka u postkomunističkim zemljama, ali ipak, s pravom, svrstavaju taj poredak u genus demokratskih a ne autokratskih poredaka. Odlučujući argument u prilog takve ocjene je to što je u političkom poretku obrazovanom u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope obezbijedena sloboda djelovanja opozicionih partija i što se pravo na vršenje vlasti zasniva na volji građana izraženoj na slobodnim izborima. Na tim izborima građani mogu da smijene vladajuću partiju, što se, od 1990. do kraja posmatranog razdoblja dogodilo u svim postkomunističkim zemljama ovog regiona, uz izuzetak Crne Gore, u kojoj se može govoriti samo o djelimičnoj smjeni 1997.

Ovdje su nužne dvije pojmovno-terminološke napomene. Prva se tiče shvatanja demokratije; kad govorimo o uspostavljanju i konsolidaciji (stabilizaciji, učvršćivanju) demokratije uvijek imamo na umu da je demokratija oblik političkog poretka, a ne tip društva (Hermet, 1991: 252; Huntington 1991: 9; Touraine, 1991: 268).

Preciziranje je neophodno zato što se često u naučnim raspravama, a ne samo u kolokvijalnom govoru, polazi od shvatanja demokratije kao tipa društva, "načina života" ili nečeg "po sebi dobrog", što prozaična stvarnost nikada ne doseže, pa se zbog toga svim empirijskim realizacijama u postkomunističkim zemljama (i drugdje) lako oduzima demokratski karakter.

Druga se tiče uobičajenog razlikovanja u događajima 1989/1990 između dvije etape: prva je ukidanje diktature, a druga uspostavljanje demokratije (Sartori, 1991, 466). Prva etapa (faza) označava se uobičajeno terminom "tranzicije ka demokratiji" i traje od kraha starog režima, pa do održanja prvih slobodnih izbora (Hermet, 1991: 225; di Cortona, 1991: 316), a nakon tranzicije slijedi druga faza "konsolidacije" ili "stabilizacije" (učvršćivanja) demokratije. Zadovoljavajuće određenje tog pojma daje Przeworski, koji ocjenjuje da se o konsolidovanom poretku može govoriti: "...kada u datim političkim i ekonomskim uslovima poseban sistem institucija postane jedina igra u gradu, kada niko ne može da zamisli djelovanje izvan demokratskih institucija, kada sve ono što gubitnici žele da urade je da ponovo pokušaju u okviru istih institucija, u okviru kojih su upravo izgubili" (1991: 26). Na drugi način rečeno, ostvarivanje konsolidacije znači postizanje legitimnosti političkog poretka (Diamond, 1994; Linz and Stepan, 1989). Neki pisci razlikuju "negativnu" i "pozitivnu" konsolidaciju. Pod prvom podrazumijevaju uklanjanje preostalih problema iz procesa tranzicije, prije svega smanjenje mogućnosti povratka starog režima, a pod "pozitivnom konsolidacijom" dugotrajne promjene vezane za "habituaciju" o kojoj piše Rustow (Pridham and Lewis, 1966: 3). Polazeći od iznijete periodizacije, može se reći da se danas Crna Gora, nalazi u fazi **stabilizacije parlamentarne demokratije**.

Pored analize crnogorskih partija ova studija je posvećena i evoluciji partijskog sistema. "Mreža konkurentskih odnosa između partija je to - bilježi Rae - što podrazumijevam pod partijskim sistemom. Partijski sistem nije bukvalno zbir partija - ljudi, institucija i aktivnosti. On je, umjesto toga, konkurencija između tih partija u okviru jednog političkog režima i sistem konkurencije (partijski sistem) je to što daje demokratskim partijama jedinstvenu važnost" (1967: 47). Sartori, takođe, naglašava da je „...partijski sistem upravo sistem interakcijâ koje rezultiraju iz interpartijske konkurencije" (1976: 53-54). Partijski sistem, s jedne strane, kreira opcije o kojima se opredjeljuju građani, ali, sa druge strane, ograničava te opcije, jer "...partije odlučuju koje će opcije imati birači". (Rose, 1974: 8). Partijski sistem može biti predstavljen kao prostor sa „repnim tačkama" koje omogućavaju građanima da se politički opredjeljuju (Tiberi, 2007: 288).

Partijski sistem obezbjeđuje izražavanje interesa društva, a partije obrazuju u parlamentu vlade u skladu sa stepenom podrške zadobijenom na izborima. Povrh toga što omogućuje konstituisanje vlasti, partijski sistem djeluje i kao zaštita protiv

zloupotreba vlasti, jer obezbjeđuje rezervne „timove” koji, u slučaju potrebe, preuzimaju vršenje izvršno-političke vlasti (Macpherson, 1962: 242). Kao kriterijum klasifikacije partijskih sistema najčešće se koristi broj partija i, na osnovu toga, razlikuju se jednopartijski, dvopartijski, tropartijski, četvoropartijski itd. sistemi. Duverger smatra da iznad četiri partije nikakva klasifikacija nije moguća, pa zato naziva takve sisteme „polipartijskim” (1976: 195). Broj partija jeste izuzetno važan, jer govori o distribuciji moći u partijskom sistemu i o opsegu interakcija između partija koje čine njegove jedinice („mehanika partijskog sistema”), zbog čega se klasifikacije partijskih sistema uobičajeno zasnivaju na tom kriterijumu, ali broj partija dovoljan je samo za gruba, preliminarna istraživanja, a ne za produbljene analize (Leiserson, 1971: 539). Polazeći od broja partija i njihove relativne veličine, Blondel (1973: 98-103) je ponudio sljedeću četvoročlanu tipologiju partijskih sistema: (1) dvopartijske sisteme u kojima svaka od partija dobija oko 45 odsto glasova, (2) dvoipopartijske u kojima jedna partija dobija približno 45 odsto glasova, druga nešto manje od 40 odsto i treća oko 15 odsto, (3) višepartijske sa dominantnom partijom u kojima jedna partija dobija oko 45 odsto, a ostatak glasova je skoro jednako raspoređen na 3-4 partije i nazad (4) višepartijske sisteme bez dominantne partije u kojima 2-3 partije dobijaju po oko četvrtinu glasova, a preostale glasove dijele druge partije.

Sartori (1976: 126-132), takođe prihvata broj partija kao kriterijum klasifikacije, ali uz izvjesnu korekciju. On smatra da liniju podjele treba povući između sistema koji imaju do 5 partija i sistema sa većim brojem partija. Kriterijum više od pet partija Sartori elastično tumači. „Sa stanovišta suštinskog znanja, prag (broj partija-V.G.) može biti izražen mnogo slobodnije, ističući da interakcija između više od pet partija teži da proizvode različitu mehaniku od mehanike između pet i manje partija” (1976). Važno je naglasiti da uz broj partija Sartori uporedno navodi i drugi element; prirodu odnosa između partija u sistemu. Koristeći uporedo oba kriterijuma on razlikuje četiri sljedeća tipa partijskog sistema: 1. dvopartijski (niska fragmentacija, velika politička distanca), 2. polarizovani višepartizam (visoka fragmentacija, velika politička distanca), 3. umjereni višepartizam (visoka fragmentacija, mala politička distanca) i 4. segmentirani višepartizam (visoka fragmentacija zasnovana na razlitim političkim kulturama, mala politička distanca). Sartori pominje više obilježja „polarizovanog višepartizma”, od kojih nam se tri čine naročito značajnim. Prvo je postojanje antisistemske partije (partija), koja ne osporava samo trenutno vladajuću garnituru na vlasti, nego i principe i legitimacijske formule na kojima je vlast utemeljena. Drugo obilježje je „dvostrana opozicija” (bilateral opposition), koja se ogleda u tome što su raskoli između opozicionih partija dublji nego raskoli između opozicionih i vladajuće partije. „U polarizovanom sistemu - bilježi Sartori - nalazimo ...dvije opozicije koje se međusobno isključuju; one ne mogu da udruže snage. U stvari, dvije opozicione grupe su možda čak bliže vladajućim

partijama, nego jedna drugoj” (Sartori, 1976: 134). Treće obilježje „polarizovanog pluralizma” je postojanje „neodgovorne opozicije”. Opozicija se ponaša odgovorno, bilježi Sartori, „...ako ona očekuje da mora „odgovarati”, to jest ostvariti ono što je obećala” (Sartori, 1976: 139). U predstojećoj analizi oslonićemo se na Sartorijevu klasifikaciju i podjelu tipova partijskog sistema. Osim toga, kostićemo i jedan Blondelov kriterijum koji se tiče (ne) postojanja dominantne partije.

Kao što smo već naglasili u fokusu ove studije su partije i partijski sistem Crne Gore. O tome ćemo raspravljati u četiri glave: prva je posvećena nastanku partija, druga se bavi razdobljem dominacije DPS u partijskom (i političkom) životu do 1997, treća periodom od 1997. do danas, u kojem je DPS nastavila da vlada, ali u koalicionom aranžmanu, i najzad, četvrta, koja nudi neke opšte odlike evolucije partija i partijskog sistema u posmatranom razdoblju. Fiksiranje “partijskog međaša” (stepena dominacije DPS), između druge i treće glave ove studije zahtijeva obrazloženje. Pomenute dvije glave obuhvataju vremensko razdoblje od četvrtinu stoljeća, u kojem je Crna Gora prolazila kroz dramatične događaje i zbivanja (raspad SFRJ i građanski rat u BiH i Hrvatskoj, međunarodne ekonomske sankcije, Dejtonski sporazum, proglašavanje nezavisnosti), pa bi se moglo očekivati da neki od tih događaja (zbivanja) bude korišćen kao kriterijum distinkcije. Ali, prihvatanje “stepena dominacije DPS” kao fundamentum-a divisionis isključivo je rezultat monografskog karaktera ove studije, koja je fokusirana na partije i partijske sisteme.

2.2 Osnivanje stranaka

Pred kraj osamdesetih godina prošlog stoljeća, počelo je u nekim republikama SFRJ, pa i u Crnoj Gori, “političko vrenje” (protestni skupovi, demonstracije) koje se odvijalo izvan oficijelnih političkih institucija. U istom razdoblju postepeno su nastajali autonomni opozicioni pokreti i organizacije, što je dovelo do pitanje načelo “diktature proletarijata”, koje je činilo okosnicu vladajućeg “samoupravnog socijalizma”. Teren za djelovanje novih političkih organizacija u Crnoj Gori postao je povoljniji kad je vladajuća komunistička partija, Savez komunista Jugoslavije (SKJ), pod uticajem dramatičnih događaja u centralnoj i istočnoj Evropi - načelno prihvatila politički pluralizam.

U Crnoj Gori (kao ni u ostalim republikama SFRJ) nije bilo masovnih zahtjeva “od dolje” za uspostavljanjem demokratije, nego je napuštanje “starog režima” ostvareno “promjenama od gore”, u kojima je ključnu ulogu odigralo rukovodstvo SK CG. Inače, SK CG je u junu 1991. promijenio naziv u Demokratska partija socijalista - DPS, koji ćemo koristiti za čitavo posmatrano razdoblje. Proces osnivanja

političkih organizacija počeo je u Crnoj Gori 1989. godine, uz prećutnu saglasnost dominantnog SK CG, a slično se događalo u ostalim republikama SFRJ (Goati, 1991). Imajući to u vidu, pluralistička transformacija u SFRJ sličnija je modelu Mađarske i Bugarske, nego Poljske, Čehoslovačke i DR Njemačke. Naziv "partija" u tom razdoblju svjesno je izbjegavan zbog straha od represije, ali je, s obzirom na ciljeve i na način djelovanja novih organizacija (pod imenima: "savezi", "zajednice", "pokreti" "udruženja") bilo jasno da je riječ upravo o partijama.

Do kraja 1989. - slijedeći trend u postkomunističkim zemljama centralne i jugoistočne Evrope - vladajuće komunističke partije u svih šest republika SFRJ "explicite" su priznale pravo na slobodno političko organizovanje. Poslije toga, ostvorena je, sa izvjesnim zakašnjenjem, čija je dužina različita u pojedinim republikama, legalizacija opozicionih političkih partija. Do legalizacije je najprije došlo u Sloveniji, u kojoj je u decembru 1989. donijet "Zakon o političkom udruživanju", a pola godine kasnije to je učinjeno u Hrvatskoj. U Crnoj Gori su tek 29. IX 1990. izglasani Ustavni amandmani od LXIV do LXXXII na Ustav iz 1974. godine, koji označavaju prihvatanje višepartizma. Zanimljivo je da je dvadeset dana prije izglasavanja amandmana, u Skupštini Crne Gore usvojen Zakon o udruživanju građana koji je dozvolio – iako je još uvijek Ustav iz 1974. godine bio na snazi (!) - višepartizam, pa su rečeni ustavni amandmani označili, post festum, "pokriće" za već donijeti antiustavni zakon.

Bez obzira, međutim, na "sporst" zakonodavca, već krajem 1989. obazovani su u Crnoj Gori Udruženje za jugoslovensku inicijativu (UJDI) i Demokratska alternativa, a u decembru 1989. formirana je i Demokratska stranka. Naravno, već obrazovane, opoziciono usmjerene, političke organizacije djelovale su u "sivoj zoni", prepuštene benevolentnosti vladajućeg režima. To razdoblje karakterisala je neizvjesnost i nedovoljna predvidljivost akcija učesnika u pluralnom političkom procesu ("divlji pluralizam", "neurotični pluralizam"). Poslije izglasavanja Zakona o udruživanju građana, već formirani "savezi", "pokreti" i "zajednice" priznali su svoj partijski identitet. Osim toga, do prvih izbora u decembru 1990. nastalo je u Crnoj Gori oko dvadeset novih partija. Nekoliko karakteristika obilježava novoformirane partije u Crnoj Gori.

U želji da naglase nacionalni karakter pojedine partije su nacionalno obilježje prihvatile i u svom nazivu. To je razumljivo jer se u SFRJ odvijao proces raspada države i paralelno sa tim, građanski (u velikoj mjeri etnički) rat. Doduše, u Crnoj Gori je snažno došlo do izražaja i nastojanje da se obrazuju multietničke (građanske) partije, o čemu govore primjeri vladajuće DPS, Demokratske koalicije (koju su podržavali većinom pripadnici bošnjačke manjine) i Liberalnog saveza Crne Gore (LSCG).

Neke nove partije preuzele su nazive partija iz predratnog perioda (1918-1941)

čime su željele da naglase kontinuitet sa tim partijama, bez obzira na poluvjekovni prekid djelovanja (Demokratska stranka, Narodna stranka, Demohrišćanska (pravoslavna) stranka). Pored starog naziva, utisak o kontinuitetu sa partijama koje su djelovale između dva svjetska rata, nove partije su nastojale da pojačaju aktiviranjem slogana starih partija i glorifikovanjem predratnih vođa i njihovih političkih poruka. Dio novih partija opredijelio se za nazive koji su identični ili asociraju na velike partije Zapadne Evrope, premda se od tih partija, po pravilu, bitno razlikuju po programskoj orijentaciji i načinu djelovanja. Najzad, krajem devedestih godina obrazovana je i jedna distinktna skupina političkih partija koje izražavaju stremljenje posebnih grupa kao što su žene, omladina ili koje ističu u prvi plan probleme okoline” (“zeleni”).

Ukupno, u Crnoj Gori je do 1991. formirana 21 partija, da bi se taj broj krajem 1992. povećao na 27, tako da je jedna partija dolazila na samo 22826 stanovnika, odnosno na 14852 punoljetna građanina sa pravom glasa (Vukadinović, 1994, 111). Većinom je tu riječ o patuljastim partijama ili, da upotrijebimo u Poljskoj korišćeni izraz “kanabe partijama” (partie kanapowe). Isti fenomen, koji neki pisci nazivaju “pretjeranom pluralizacijom” (Wesolowski, 1991: 14; McFault, 1992: 32), zapaža se u svim postkomunističkim zemljama. O tome govore podaci da je u Hrvatskoj 1990. registrovano 40 partija, u Poljskoj pred izbore 1991. oko 300, u Čehoslovačkoj iste godine 79, u Mađarskoj (1989) 120, u Rumuniji (1992) 144 i u Bugarskoj (1991) 61. U potonjoj zemlji zabilježen je svojevrsan kuriozitet; na drugim parlamentarnim izborima održanim u oktobru 1991. politički klub “Konstitucionalni forum” nije dobio ni jedan glas!

Paralelno sa težnjama novoformiranih partija da što prije jasno odrede svoj programski identitet i obrazuju infrastrukturu na teritoriji čitave republike, tekli su naponi vladajuće DPS da se prilagodi zahtjevima novog vremena. U tom cilju je u DPS-u ostvarena, tokom 1990. godine, temeljna promjena programskih opredjeljenja, načina djelovanja i naziva. U novom programu DPS je napustio ranije središnji cilj, ostvarivanje socijalizma, i taj cilj zamijenio “demokratskim socijalizmom”. Osim parlamentarne demokratije, ta partija je prihvatila i do juče osporavano tržište i privatnu svojinu. Zbog korjenite transformacije ključnih opredjeljenja ranije SK CG, njene unutrašnje organizacije, načina djelovanja i naziva, postavlja se pitanje da li je ovdje uopšte riječ o istoj partiji ili je posrijedi potpuno nova organizacija. Da bi se odgovorilo na to potrebni su jasni kriterijumi. Takve kriterijume nudi John Ishiyama koji smatra da u ex komunističke partije treba ubrojiti “...sve one partije koje imaju korijene u starom režimu. Pod korijenima mislimo da se samo one partije koje su naslijedile glavni dio ranije komunističke imovine, članstva i rukovodstva smatraju ovdje kao ex komunističke...” (Ishiyama, 1995: 148). Michael Waller pravi razliku između organizacionog i ideološkog kontinuiteta političkih partija. Pri

utvrđivanju organizacionog kontinuiteta on pridaje posebnu važnost rukovodstvu, naglašavajući da se, u slučaju da rukovodstvo zadrži položaje, nikada sa sigurnošću ne može tvrditi da je partija doživjela organizacione promjene (Waller, 1996: 26). Polazeći od shvatanja dvojice citiranih pisaca, sa sigurnošću se može zaključiti da između SK CG i DPS postoji kadrovski i organizacioni kontinuitet.

U našem istraživanju suočićemo se sa potrebom da odvojimo relevantne, važne partije od malih, patuljastih partija čiji je uticaj na politički život beznačajan. Postavlja se pitanje kako treba povući liniju razgraničenja između njih. Kriterijum registracije nije dovoljan, jer je početkom 1990. u Crnoj Gori bilo oko 20 partija (kao što smo napomenuli 1997. broj se popeo na 27), ali je samo mali dio tih partija aktivno sudjelovao u političkom životu, a još manji uticao na donošenje važnih odluka. Tako veliki broj partija nastao je, između ostalog, zato što je uslov za registraciju partije bilo lako ispuniti; prema Zakonu o udruživanju građana (1990) političku organizaciju mogu obrazovati stotinu punoljetnih građana.

Naravno, ni podatak da je neka partija zastupljena u parlamentu nije "per se" siguran pokazatelj da je riječ o važnoj partiji, jer jedno ili nekoliko poslaničkih mjesta najčešće ne govore o velikom izbornom i parlamentarnom uticaju. Relevantnost partija ne može se *a priori* odrediti fiksirajući određeni procenat poslanika u parlamentu, jer to zavisi broja i relativne snage parlamentarnih stranaka. Osim toga, od "intuitivnih pravila" da partije sa malim učešćem u parlamentu nemaju važnu ulogu u političkom životu postoje izuzeci, jer ponekad i partije sa malim brojem poslanika odlučuju koja će od velikih partija obrazovati vladu ("jezičak na vagi"). Događa se, takođe, da partije bez ijednog poslaničkog mandata ostvaruju izuzetno veliki uticaj u političkom životu, i, ustvari, djeluju kao "grupe pritiska". Takva pozicija može da rezultira iz velikih ekonomsko-finansijskih resursa kojima raspolažu, zastupljenosti pripadnika na strateškim mjestima odlučivanja (vojska, policija, vrhovi informativno-propagandnog aparata) i (ili) bliskosti sa nosiocima stvarne moći u društvu. To je rezultat univerzalne tendencije asimilacije između malih partija i "grupa pritiska" u višepartijskim sistemima, na koju je davno upozorio Jean Meynaud (1958: 38). Na osnovu svega što smo iznijeli prozilazi da je pouzdane kriterijume relevantnosti partije teško *a priori* odrediti u partijskom sistemu koji tek nastaje, jer je za to neophodna analiza rada parlamenta i uloge koju određena partija igra u njemu, tokom dužeg perioda. Takva analiza može da pokaže da i po svom izbornom uticaju i parlamentarnoj snazi male partije igraju važnu ulogu u političkom sistemu, jer posjeduju veliki "koalicioni" ili "ucjenjivački" potencijal (Sartori, 1987: 123), kao i da su velike partije u dužem razdoblju politički potpuno marginalizovane, što je slučaj sa komunističkim partijama u Francuskoj i Italiji nakon Drugog svjetskog rata. Ali, takva analiza nije moguća u zemljama poput Crne Gore, u kojima partije i partijski sistem imaju kratku istoriju. S obzirom na

to, opredijelili smo se za, kao najmanje loš kriterijum od najmanje 4 odsto dobijenih glasova na izborima, što je "prag" ili cenzus od 4 odsto, predviđen je, inače, u izbornom zakonu Crne Gore 1992. Taj cenzus je kasnije snižen na 3 odsto, pa time i naš kriterijum relevantnosti. Svjestan sam slabosti identifikovanja relevantnih i parlamentarnih stranaka, ali u ovom trenutku ne vidim bolje rješenje.

Prije početka istraživanja korisno je istaći još dvije napomene. Prvo, u pojedinim partijskim sistemima djeluje različit broj efektivnih partija pod kojima se podrazumijeva "...broj hipotetičkih, po obimu jednakih partija, koji bi imao isti ukupan efekt na frakcionalizaciju sistema kao što imaju sadašnje partije nejednakog obima" (Laakso and Tagapera, 1979: 4). Za izračunavanje broja efektivnih partija koristi se sljedeća formula: $N_2 = 1 / E (\pi)^2$. U toj fomuli N_2 je „efektivni broj”, E predstavlja sve partije koje su osvojile mjesta u parlamentu, a π proporcionalni udio mjesta u parlamentu ili glasova svake pojedine partije. Iz toga slijedi da će u sistemu u kojem su sve partije jednake, efektivni broj partija biti jednak stvarnom broju, dok će u sistemu u kojem su partije nejednake snage efektivni broj biti manji od numeričkog broja. Prosjek broja efektivnih partija u 18 zemalja stabilne demokratije, u drugoj polovini dvadesetog stoljeća, je različit i kreće se od 1,92 u SAD do 5,28 u Švajcarskoj (Strom, 2002: 206), a početkom trećeg milenijuma uočava se tendencija blagog povećanja. Identična tendencija došla je do izražaja u Crnoj Gori, o čemu govore podaci da je poslije izbora u posmatranom razdoblju broj efektivnih partija ovako oscilirao: 1990 - 2,1; 1992 - 2,8; 1996 - 2,3; 1998 - 3,1; 2001 - 3,9; 2002 - 3,9, 2006 - 4,8, 2009 - 4,7 i 2012 - 4,9 (broj efektivnih partija do izbora 2009. izračunali su: Vujović i Komar, 2006, 195).

Drugo, u istraživanju će često biti riječi o partijskim koalicijama koje su, zapravo, sporazumi između partija formulisani najčešće u pismenom obliku, u kojima partneri definišu zajedničke ciljeve i oblike angažovanja u njihovom ostvarivanju. Partijske koalicije možemo podijeliti na vladajuće, izborne i parlamentarne, a prema nivou političkog sistema, koalicije se razlikuju na nacionalne i subnacionalne (opštinske, gradske, pokrajinske). Autori različito određuju svrhu zbog koje partija obrazuje vladajuću koaliciju sa drugim partijama. Riker (1962) neuvijeno svodi motivaciju aktera na „novac, moć i uspjeh” (1962), a Downs (1957) na zadobijanje što većeg broja ministarskih položaja. Premda najvažniji cilj partija jeste zauzimanje vlasti, to ipak nije jedini cilj, jer ako bi to bio slučaj, onda - logično zaključuju Laver i Schonfield (1990: 73-74) - manjinska koaliciona vlada ne bi postojala kao vladavinski aranžman, pošto bi svaka opoziciona većina obrazovala vladu.

Za razliku od Rikera i Downsa, De Swaan (1973) smatra da partije pri obrazovanju koalicije teže maksimizaciji „političke koherentnosti”, odnosno ostvarivanju „minimalne političke distance” sa partijama - partnerima, zbog toga što očekuju da će takve koalicije na vlasti sprovoditi politiku najbližu njihovim opredjeljenjima.

Analitički vrijednu podjelu koja u velikoj mjeri objašnjava „koaliciono ponašanje” partija ponudio je Strom (1990). S obzirom na ciljeve, taj pisac pravi razliku između partija koje nastoje da osvoje (1) maksimalan broj glasova (vote-seeking), (2) što veći broj mesta u vlasti (office-seeking) i (3) da ostvare određene političke ciljeve (policy-seeking) (slično: Wolinetz, 2002). Iznijeta tročlana podjela, kao i sve slične, je, naravno, kruta i šematska, jer se partije, po pravilu, rukovode u svojoj akciji, ne samo sa jednim, nego sa više ciljeva. Ali, u svom političkom angažovanju, određene partije daju prednost nekom od navedenih ciljeva (o tome šire Goati, 1998: 74-93)

2.3 Dominacija DPS 1990 - 1997

Na prvim pluralističkim izborima održanim u decembru 1990. sudjelovalo je devetnaest partija i kolicija. Superiornu pobjedu odnio je DPS koji je osvojio 66.4% glasova i 83 mandata u republičkom parlamentu (od ukupno 125). Mjesta u parlamentu osvojila su još četiri subjekta: Savez reformskih snaga Jugoslavije (SRSJ) - koalicija šest partija (13,6% glasova i 17 mandata), Narodna stranka Crne Gore - NS CG (12,8% i 13 mandata) i Demokatska koalicija, sastavljena od dvije manjinske albanske stranke, (10,4% i 12 mandata). Na ovim izborima obrazovan je sistem koji po klasi *pripada četvoropartijskim sistemima sa dominantnom partijom, a po tipu sistemu polarizovanog pluralizma*. Nepremostive razlike dijelile su DPS i koaliciju SRSJ oko pitanja državnih granica. Nasuprot težnje SRSJ da sačuva SFRJ uz suštinske reforme, DPS se tome u političkom djelovanju odlučno suprostavljala. Dubok sukob ticao se prvenstveno demokratije. Dok je DPS podržavala rezidualne oblike demokratije, uz dominaciju institucija i procedura “samoupravnog socijalizma”, SRSJ, naročito LSCG (kao član koalicije), zahtijevao je uspostavljanje svih institucija karakterističnih za zemlje stabilne demokratije.

Ogromna nesrazmjera u parlamentu između vlasti i opozicije - koja se manifestovala na izborima 1990- još je više povećana u postizbornom razdoblju, kada se raspala koalicija SRSJ na šest partija, koje su više energije i vremena trošile na međusobne razmirice, nego na pokušaje da ujedine svoje napore da bi se suprotstavile ionako superiornoj vladajućoj partiji (šire o tome: Pavićević, 1997, str. 88 - 91). Ovdje je nužno napomenuti da se prvi parlamentarni izbori ne mogu označiti kao slobodni i ravnoparni (free and fair election), jer je vladajuća DPS zadržala sve finansijske i medijske prednosti, kao i neokrnjenu partijsku infrastrukturu na teritoriji čitave Crne Gore, dok su opozicione organizacije bile svega toga lišene. U tom slučaju prije se može govoriti o izborima kao instrumentu u rukama vladajuće stranke, a

ne o nepristrasnoj i unaprijed poznatoj proceduri (o obilježjima slobodnih i ravnopravnih izbora: Goati, 2013: 11-17). Treba naglasiti da demokratski izbori znače da su uslovi ravnopravni za sve učesnike, pravila i procedure unaprijed poznate i, takođe, jednake za sve, a samo je ishod neizvjestan. Osim izbora 1990. ocjena o nedemokratsnosti važi i za izbore održane 1992. i 1996.

Drugi parlamentarni izbori održani su 1992, takođe, po pororcionalnom sistemu, uz cenzus od 4 odsto, pri čemu je čitava teritorija Crne Gore bila jedna izborna jedinica. Najveći uspjeh na tim izborima (kao i na prethodnim) ostvarila je DPS. Doduše, pobjeda DPS je nešto manje ubjedljiva, ali je ova stranka ipak zadobila podršku apsolutne većine crnogorskih birača (54,1 dsto), kao i apsolutu većinu mandata u republičkom parlamentu (46 od 85). Pored DPS-a još četiri partije uspjele su da pređu izborni "prag" od 4 odsto i da osvoje mjesta u parlamentu: NSCG (13,1 % glasova i 14 mandata), LSCG (12,4 % glasova i 13 mandata), Srpska radikalna stranka (7 % glasova i 8 mandata) i Socijaldemokratska partija (4,5% glasova i 4 mandata). Ovdje je važno ukazati da je četvrto mjesto, po broju glasova i mandata, pripalo ekstremističkoj SRS (obrazovana u Srbiji 1991. od strane Vojislava Šešelja). Ta stranka je zadobila na izborima održanim iste godine poslanička mjesta i u Parlamentu Srbije, čime je postala jedina stranka koja posjeduje predstavništvo u parlamentima obju republika SRJ. Ali, ne treba previdjeti ni jednu važnu razliku; SRS je ostvarila trostruko veće učešće u srpskom nego u crnogorskom parlamentu (u Srbiji dobila je 22,6% glasova i 29,2% mandata). Ova razlika samo je jedan pokazatelj razlika između političkih opredjeljenja birača dvije republike i ne treba ga izgubiti iz vida pri objašnjenju predstojećih krupnih političkih razmimoilaženja između Srbije i Crne Crne. Rezultati izbora 1992. doveli **su do obrazovanja polarizovanog petopartijskog sistema sa dominantnom strankom.**

DPS se programski zalagala za federaciju sa Srbijom, načelno se opredijelila za demokratizaciju, privredne reforme i što brže ukidanje ekonomskih sankcija UN protiv SRJ. Druga stranka po snazi u crnogorskom parlamentu na izborima 1992. je NSCG, koja se zalaže za demokratsku Crnu Goru i za poštovanje ličnih i građanskih prava svih njenih stanovnika. Uz to, ona naglašava potrebu da se "...svim nacionalnim i vjerskim manjinama garantuju sva prava po najvišim standardima civilizovanog svijeta, uz uslov da se poštuje teritorijalni integritet Srbije i Crne Gore i njihove zajedničke države" ("Deklaracija NS CG i DSS o novom određivanju odnosa između Srbije i Crne Gore...", 15. jun 1993). U pogledu privrednog života, NSCG ističe da je "...bogatstvo naroda moguće samo u društvu slobodne privatne inicijative, odnosno u društvu potpuno slobodnog preduzetništva i tržišne privrede" (Stranke u Crnoj Gori, 1990: 75). Kad je riječ o gorućem "nacionalnom pitanju", NSCG ne negira postojanje crnogorske nacije, ali se zalaže za razvoj "srpske svijesti" u Crnoj Gori. NSCG je, inače, od svog nastanka (1990) zastupala tezu da su republičke granice u

SFRJ vještačke (“avnojevske granice”) i da zato u “matičnu državu Srpstva” treba da uđu djelovi Hrvatske i Bosne i Hercegovine naseljeni pretežno Srbima. Istrajavajući na takvim koncepcijama, NSCG se nije složila sa Vens-Ovenovim planom (1993), planom “Kontakt grupe” (1994) i planom “Z-4” (1995). NSCG je ocjenjivala da “treća Jugoslavija” (SRJ) nije konstituisana na valjan način i da je to uzrok njene nelegitimnosti. Prema shvatanju te partije uspostavljanje zajedničke države između Srbije i Crne Gore treba ostvariti na sljedeći način. Najprije treba proglasiti diskontinuitet sa SFRJ, pa zatim organizovati u Crnoj Gori i Srbiji referendum o novoj državi. Poslije (eventualno) pozitivnog odgovora većine građana u obje republike, slijedilo bi sazivanje ustavotvorne skupštine, koja bi odlučila o obliku vladavine i o nadležnostima zajedničke države. NSCG je zastupala stav da ta država bude federalno uređena i da federalni parlament treba naizmjenično da zasijeda u glavnim gradovima dvije republike, Beogradu i Podgorici. Spoljna politika nove države bi bila evropski orijentisana, ali bi naročitu pažnju posvećivali razvijanju saradnje sa “pravoslavnim državama na Balkanu”.

Ali, NSCG je brzo uvidjela svoja pogrešna stanovišta u pogledu razgraničenja u SFRJ, i temeljno ih revidirala. Umjesto etničkog kriterijuma NSCG se opredijelila za prihvatanje “avnojevskih granica” između njenih bivših republika. Lider te stranke, Novak Kilibarda iznio je samokritičko viđenje “nacionalne politike” NSCG. U intervjuu “NIN”-u Kilibarda naglašava: “Narodna stranka, koja je sa simpatijama posmatrala buđenje srpske svijesti, vrlo brzo je uvidjela da je to više bila šuplja zvonjava nego glas jednog zdravog tkiva. Čim smo vidjeli da to nema nikakvog realnog uporišta u međunarodnim prilikama mi smo, razumije se, reterirali. Mi smo se s bolom udaljavali od svega toga, ne sa bolom što napuštamo njih, nego zbog toga što moramo napustiti jednu svoju iluziju. Tako se Narodna stranka evolutivno i uspješno udaljavala od toga političkog primitivizma”.(NIN, br. 2337 od 13. oktobra 1995).

Treća po snazi partija u crnogorskom parlamentu, je LSCG, koji se od nastanka (1990) zalaže za liberalnu demokratiju u kojoj su zaštićena ljudska i građanska prava svih stanovnika, bez obzira na njihovu etničku i vjersku pripadnost. Ta stranka je zagovarala otvoreni tržišni sistem zasnovan na konvertibilnom novcu (osnovna novčana jedinica: perper), tržišnim novčanim institucijama (banke, berze, štedionice, finansijski posrednici i konsultanti), evropskom fiskalnom sistemu, deregulaciji u privredi i masovnoj, kompleksnoj, pravičnoj i brznoj privatizaciji (“Rezolucija o privredi” usvojena na Vanrednoj skupštini LSCG 1995; Liberal, (VI) br. 161). Osim zalaganja za liberalnu demokratiju i tržišnu privredu, LSCG je bio politički prepoznatljiv po podršci samostalnosti Crne Gore i po podršci njenoj mediteranskoj i evropskoj orijentaciji. Za samostalnost Crne Gore Liberali su se izjasnili odmah nakon raspada SFRJ (1991), ocjenjujući da je “...uništenjem bivše jugoslovenske

zajednice zanaovijek otklonjena mogućnost crnogorske ravnopravnosti, osim pod uslovima državnog suvereniteta i nezavisnosti...” (“Rezolucija o kontinuitetu političkog djelovanja LSCG”, usvojena na Vanrednoj skupštini LS 1995; Liberal (VI) br.161). “Treća Jugoslavija” je, po ocjeni LSCG, u suštini, “Velika Srbija”, koja je proširila svoj suverenitet i na Crnu Goru. To je razlog što su Liberali odbili da učestvuju na izborima za savezni parlament. LSCG je od svog osnivanja kritikovala vladajuću stranku Crne Gore zbog njene vezanosti za SPS i zbog odgovornosti za građanski rat u SFRJ. Zalažući se za miroljubivu opciju, LSCG je podržao sve prijedloge međunarodne zajednice za mirno rješenje u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj (Vens-Ovenov plan, plan “Kontakt grupe”, plan “Z-4”, Erdutski sporazum, Pariski mir). U političkim konfrontacijama na crnogorskoj političkoj sceni, oko nacionalnog i državnog pitanja, LSCG je često bila bliže vladajućoj DPS nego NSCG i SRS.

Najzad, Srpska radikalna stranka - SRS je, kao i njena matična stranka u Srbiji, načelno opredijeljena za privatizaciju, ali suština njenog političkog angažovanja se svodila na napore za podjelu SFRJ po etničkim granicama, što, zapravo, znači pripajanje djelova teritorije Hrvatske i Bosne i Hercegovine Srbiji. Dodajem tome da je Crna Gora, takođe, prema SRS predstavljala dio Srbije.

2.3.1 Programske razlike između DPS i SPS

Poslije trijumfa DPS na drugim izborima 1992. i manje ubjedljive pobjede SPS na republičkim izborima u Srbiji iste godine, rukovodstva dviju republika nijesu javno isticala međusobne političke razlike. Istini za volju, bilo je sasvim lako “između redova” uočiti distinktan prioritet političkih ciljeva u strateškim političkim dokumentima DPS i SPS, ali je o tome izostala javna debata. Pomenuću, na primjer, da je DPS naglašavala da je ona partija “...čiji je osnov postojanja i djelovanja u demokratiji” (Deklaracija ciljeva i principa DPS, 1994), što nije tako izričito izraženo u političkim dokumentima SPS. Zalaganje za tržišnu privredu DPS je obrazložila kategoričnom ocjenom da “...savremena društva počivaju na filozofiji tržišta” (Deklaracija ciljeva i principa DPS, 1994); koja, takođe, ne postoji u odgovarajućim dokumentima SPS. Najzad, u definiciji svog strateškog cilja, DPS je značajno evoluirala između 1990. i 1994. Dok je u “Deklaraciji ciljeva i principa” usvojenoj 1990, proklamovala da se bori za ostvarivanje “humanističke ideje socijalizma”, u programskom dokumentu prihvaćenom 1994. čiji je naslov, takođe, “Deklaracija ciljeva i principa”, riječ “socijalizam” je izbrisana. To označava bitnu programsku distinkciju između DPS i SPS koja je, u “Osnovama programa” (1992) zadržala ostvarivanje “demokratskog socijalizma” kao svoj terminalni cilj. Programske razlike između vladajućih partija u dvije republike SRJ počele su krajem 1994. da se jasnije ispoljavaju kao dvije oprečne politike u ekonomskoj sferi. DPS je težila brzom privatizaciji, a SPS se suprotstavljala

privatizaciji, što je neizbježno uticalo na povećanje razlika u ekonomskoj (i socijalnoj) strukturi dviju federalnih jedinica SRJ.

Unutar opozicije, prije trećih izbora 1996, događale su se, takođe, značajne promjene. Rascjepkana i programski nejedninstvena opozicija u Crnoj Gori bila je suočena sa okolnošću da u parlamentu ima protiv sebe dominantnu stranku i da su, zbog toga, mogućnosti njene političke akcije veoma ograničene. To je svakako jedan od podsticaja približavanju dvije programski različite partije. Taj proces je olakšan kada je NSCG napustila svoja ekstremno nacionalistička opredjeljenja i priklonila se demokratskoj i evropskoj orijentaciji (prethodno je citirana samokritička ocjena predsjednika NS CG, Novaka Kilibarde). Radi boljih izbornih šansi NSCG i LSCG formirali su, pred parlamentarne izbore u novembru 1996. koaliciju "Narodna sloga". U Sporazuma o izbornom savezu "zapisan je kategoričan stav da je djelovanje vladajućih partija Crne Gore i Srbije u SRJ ...dovelo Crnu Goru i njene građane u nepodnošljiv socijalni, ekonomski i politički položaj" (Naša borba, 23. avgust 1996).

Parlamentarnim izborima 1996, prethodila je promjena "izborne karte" ostvarena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (juli 1996), koji je usvojen bez konsenzusa sa opozicionim partijama. Pomenutim zakonom, teritorija Crne Gore podijeljena je na 14 izbornih jedinica, dok je, po ranijem Zakonu, čitava Republika bila jedna izborna jedinica. Na taj način, u 13 izbornih jedinica (svim izuzev Podgorice) bira se manje od 10 članova, što direktno smanjuje indeks propcionalnosti izbornog sistema, na štetu predstavljenosti malih stranaka.

Na tim izborima 1996. sudjelovalo je 67,1 odsto građana Crne Gore, što je za 1,8 procentnih poena manje nego 1992. Dominacija DPS-a, koja se jasno očitovala na izborima održanim 1990. i 1992. došla je do izražaja i na novembarskim republičkim izborima 1996. Na tim izborima DPS je privukla 51,2 odsto glasova i osvojila 63,4 odsto mandata u republičkom parlamentu (45 od 71). Tom pobjedom DPS je na trećim uzastopnim republičkim izborima osvojila apsolutnu većinu glasova i mandata, što je rezultat bez premca među drugim ex-komunističkim partijama Centralne i Jugoistočne Evrope.

Drugo mjesto po procentu glasova i broju mandata - ali daleko iza DPS-a, - zauzela je koalicija "Narodna sloga" (25,6%; 19 mandata) koju su sačinjavali NSCG i LSCG. Taj program je usvojen konsenzusom rukovodstava dvije stranke i razumljivo je da je iz njega izostavljen dio opredjeljenja koja nijesu prihvatljiva objema stranama. Tu prije svega spadaju neka opredjeljenja LSCG, uključujući ona koja su 1996. "zvučala futuristički". Liberali su na primjer, ocjenjivali da je "...uništenjem bivše jugoslovenske zajednice (SFRJ-VG) zanavijek otklonjena mogućnost crnogorske ravnopravnosti, osim, pod uslovima državnog suvereniteta i nezavisnosti,..." (Rezolucija o kontinuitetu političkog djelovanja LSCG, usvojena na Vanrednoj skupštini

LS 1995; Liberal (VI) br. 161). LSCG je bila članica Liberalne internacionale (ovdje koristimo prošlo vrijeme iz razloga o kojima će biti riječi). Po kategoričkoj ocjeni Liberalnog saveza Crne Gore, za Crnu Goru je političko zajedništvo sa Srbijom štetno, jer je prostor Srbije "... trajno kontaminiran nacional-šovinizmom i dominantnom anti-evropskom orijentacijom" (Rezulucija o kontinuitetu političkog djelovanja LS CG, Skupština LSCG, 1998). Istina ova ocjena je izrečena dvije godine poslije Izbornog programa, ali dobro obašnjava čvrstinu independističkog stava te partije. Za razliku od Liberala, NSCG je podržavala široku demokratizaciju SRJ, nije prihvatila podjelu SRJ na dvije nezavisne samostalne države.

Vratimo se, ipak, Izbornom programu NS-LSCG 1996. U tom dokumentu NS i LS su naglasile da zadržavaju svoje posebnosti, ali da "zamrzavaju" sva krupna pitanja po kojima se razlikuju (posebno pitanje državnopravnog statusa Crne Gore). Važno je naglasiti da su politički odnosi između dviju partija bili korektni u čitavom mandatnom periodu. Doduše, na novembarskim izborima 1996. koalicija "Narodna sloga" nije postigla ključni cilj (smjena DPS-a) zapisan u rečenom sporazumu. Ta koalicija nije postigla sinergetski efekt, kao što su očekivali njeni pisci, ali nije dovela ni do osipanja izborne podrške. "Narodna sloga" dobila je, naime, na republičkim izborima 1996. 74954 glasa (25,6%), što je neznatno više nego što su ukupno osvojili NS i LSCG na republičkim izborima 1992 (73063). Rezultati republičkih izbora 1996. u Crnoj Gori, pokazali su da je u biračkom tijelu te republike došlo do opadanja uticaja ekstremno lijeve i ultra nacionalističke opcije. To nedvosmisleno potvrđuju podaci prema kojima je na novembarskim republičkim izborima lista "Jugoslovenske udružene levice" (JUL-a) – čiji je osnivač i predsjednica Mirjana Marković, supruga predsjednika Srbije - osvojila samo 1668 glasova (0,6%) i ostala bez ijednog mandata u republičkom parlamentu, a lista ultranacionalističke SRS (na te izbore je izašla kao: SRS "Vojislav Šešelj") nije, takođe, osvojila nijedno poslaničko mjesto.

Do erozije uticaja radikala u Crnoj Gori u odnosu na republičke izbore 1992, došlo je kao posljedica, sa jedne strane, okončanja rata na teritoriji bivših republika SFRJ (Bosne i Hercegovine i Hrvatske) i tim uslovljena deradikalizacija biračkog tijela. Tome je svakako doprinijelo odlučno okretanje vladajuće DPS i političkog rukovodstva Crne Gore, ka mirnodopskim temama, prije svega vlasničkom prestukturiranju privrede Republike i nastojanjima da se obnove veze sa drugim zemljama, prvenstveno bivšim republikama SFRJ. Izbornu pobjedu DPS na izborima za Skupštinu Crne Gore 1996. osporili su lideri "Narodne sloge", tvrdeći da je u režiji i u interesu vladajuće stranke ostvarena "spektakularna izborna krađa", ravna izbornoj krađi na novembarskim lokalnim izborima 1996. u Srbiji. Ali, za razliku od opozicije u Srbiji, koalicija "Narodna sloga" nije u javnosti potkrijepila uvjerljivim dokazima svoju tvrdnju.

Na parlamentarnim izborima 1996. četvoropartijski sistem Crne Gore sa dominantnom partijom koji je, po tipu, sistem polarizovanog pluralizma, transformisan je u, prema "mehanicu" djelovanja, *dvopartijski sistem sastavljen od DPS-a kojeg su podržavale manjinske partije (SDA, DS CG, DUA) i koalicije „Narodna sloga” (NSCG i LSCG). Partijski sistem uspostavljen na tim izborima pripada tipu polarizovanog pluralizma zbog nepremostivih razlika između vladajuće partije i opozicije (oko prirode političkog režima i državnog okvira)*. Koalicija "Narodna sloga" djelovala je jedinstveno u crnogorskom parlamentu i politički život Crne Gore odvijao se, zapravo, po dvopartijskom obrascu, sve do sredine 1997, kada je došlo do rascjepa unutar DPS-a i do formiranja SNP CG, od strane poraženog krila te stranke, kojem je pristupilo 18 poslanika DPS-a (od ukupno 45). Raspad većinske partije i gubitak oslonca republičke vlade u parlamentarnoj većini učinio je neizbjehnim nove izbore koji su zakazani za 31. maj 1998.

Inače, u prethodnom razdoblju Skupština Crne Gore sastajala se nešto redovnije nego Savezna skupština i Narodna skupština Srbije, mada ni rad crnogorskog parlamenta nije bio intenzivan. Između 1990. i 1994. Skupština Crne Gore prosječno je godišnje zasijedala manje od mjesec dana (Pavićević, 1996: 191), što se može smatrati nedovoljnim, s obzirom na to da je riječ o formativnoj fazi parlamentarizma. Uvidom u način rada najvišeg predstavničkog tijela ove republike lako se može zapaziti i to da je u parlamentarnom radu dominirala Republička Vlada, dok su opozicija i poslanici kao pojedinci, bili u drugom planu. Tu ocjenu dobro ilustruju podaci da je od 253 zakona koja su usvojena od 1990. do 1994, Vlada predložila 251, opozicione stranke i "neko drugi" 1 (Pavićević, 1996: 170). Ocjena o nedovoljno intenzivnoj aktivnosti crnogorskog parlamenta ne važi za 1997. i 1998, jer je od naprijed pomenutog rascjepa u vladajućoj DPS-a (proljeće 1997), koji je značio i kraj DPS kao dominantne stranke, težište političkog života premješta se u republičku skupštinu.

2.3.2 Od razlika do sukoba

Ključni politički događaj koji je uslovio održavanje vanrednih parlamentarnih izbora za Parlament Crne Gore 1998 i, u velikoj meri, odredio njihov ishod, je rascjep u vladajućoj DPS do kojeg je došlo sredinom 1997. Povod za taj rascjep je bila ocjena predsjednika Republike Mila Đukanovića da je predsjednik Srbije i SPS, Slobodan Milošević "prevaziđeni političar". Ta ocjena je samo aktivirala duboke, ali latentne, programsko-političke razlike između dvije republike SRJ. Tu je, između ostalog, riječ o izrazitoj marginalizaciji Crne Gore u SRJ, saradnji sa Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju u Hagu, učešću SRJ u međunarodnim organizacijama, saradnji sa susjednim zemljama itd. Taj rascjep podijelio je DPS na dva dijela; na čelu prvog

nalazio se premijer Milo Đukanović, a konkurentsku struju predvodio je Momir Bulatović, predsjednik DPS-a. Manjinsko (Bulatovićevo) krilo DPS-a (kojem je pristupilo 17 poslanika iz poslaničke grupe DPS od ukupno 45) je, u martu 1998, uzelo naziv Socijalistička narodna partija (SNP). Rascjep na dvije partije (DPS i SNP) odigrao se, u velikoj mjeri, na ideološkoj dimenziji koju bismo mogli uslovno odrediti kao socijaldemokratija “versus” neokomunizam, pa je zato razumljivo što su poslije toga obje partije, DPS i SNP, jasnije formulisale svoja gledišta o ključnim političkim pitanjima, čime je povećana njihova međusobna “ideološka distanca”.

Nakon rascjepa, kojim je Vlada izgubila većinsku podršku, DPS je bila prinuđena da oformi koalicionu vladu sa NSCG i dvije male albanske stranke (DS, DUA). U takvim okolnostima, DPS je prihvatila zahtjeve opozicionih partija za održavanjem vanrednih parlamentarnih izbora 1998. i za usvajanje novih izbornih propisa u čemu će uzeti učešća sve parlamentarne stranke. U pripremi izbora Skupština Crne Gore je donijela, konsenzusom svih parlamentarnih stranaka važne “političke zakone” (Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o biračkim spiskovima, Zakon o javnom informisanju i Zakon o finansiranju političkih stranaka i dr.) u čijoj pripremi su sudjelovali i eksperti OEBS-a. Donošenju tih zakona prethodilo je održavanje “Crnogorskog okruglog stola”, na kojem je usvojen Sporazum o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori. Sporazum su potpisali 1. septembra 1997. premijer republičke Vlade i predsjednici 7 od 9 partija i organizacija zastupljenih u parlamentu. Svoj potpis na taj dokument nijesu stavili predsjednici SNP i Srpske narodne stranke (SNS, danas Nove srpske demokratije), koja je nastala izdvajanjem iz NSCG, zbog toga što je rukovodstvo te stranke podržalo Đukanovića.

Predizborna borba bila je izuzetno intenzivna i oštra. DPS je, težeći da ujedini protržišne i prodemokratske snage, zaključila izbornu koaliciju sa NSCG i Socijal-demokratskom partijom (SDP). Potonja partija oformljena je 12. juna 1993. ujedinjenjem Socijalističke partije Crne Gore i Socijalističke partije reformista Crne Gore. SDP se zalaže za demokratiju i priznaje jedino “...vlast izabranu od naroda na slobodnim izborima” (Program partije, 1993). Socijaldemokrati, kao i LSCG, posebno naglašavaju važnost cjelovite zaštite manjinskih i konfesionalnih etničkih grupa i, u skladu sa tim, daju prednost proporcionalnom izbornom sistemu u odnosu na većinski, jer omogućuje istinitije iskazivanje volje biračkog tijela. Ta partija zalaže se za tržišnu privredu i za “upliv stranog kapitala na domaće tržište kao uslov napretka crnogorskog društva i garanciju ekonomskog prosperiteta Republike” (Program partije, 1993). Po shvatanju SDP-a državno pitanje Crne Gore je otvoreno, jer “SRJ, kao država dvije po svemu nejednake i neravnopravne federalne jedinice, ne može funkcionisati na efikasan način” (Program partije, 1993). Zbog toga SDP podržava nezavisnu i međunarodno priznatu Crnu Goru.

Koalicija sačinjena od DPS, NSCG i SDP nastupila je na republičkim izborima 1996. pod jedinstvenim nazivom "Da živimo bolje". Izborni program te koalicije sastojao se od pet bazičnih principa ekonomske i društvene reforme koje je, početkom aprila 1998, izložio predsjednik Republike, Milo Đukanović, u dokumentu pod naslovom: "Strateška inicijativa SRJ - osnove za novi početak" (Naša borba, 4-5. april 1998). Ti principi su: 1. Internacionalizacija ekonomskog i društvenog života; 2. Ekonomske reforme, privatizacija i preduzetništvo; 3. Vladavina prava; 4. Demokratizacija političke sfere i 5. Socijalna pravda i sigurnost.

Izborni program SNP-a bio je, u suštini, koncentrisan na jednu tačku: odbranu SRJ i zajedništva Srbije i Crne Gore koji su, po ocjeni te partije, ugroženi od koalicije "Da živimo bolje". Ovdje je riječ, na prvi pogled, o hipotetičkoj odbrani SRJ, jer federaciju između Crne Gore i Srbije nije dovela u pitanje koalicija "Da živimo bolje", niti DPS, kao stožerna stranka koalicije. Opstanak SRJ otvoreno su doveli u pitanje, kao i početkom devedesetih godina, samo LSCG i (manje odlučno) SDP, čija je izborna snaga (zajedno) iznosila oko 1/6 biračkog tijela. Međutim, u predstojećim mjesecima pokazalo se da prijetnje opstanku jugoslovenske federacije nijesu puka iluzija, nego stvarnost, jer je uslijedila brza ekspanzija independističke opcije. Naprijed pomenutim izbornim programom SNP je nastojala da okupi i mobilise ne samo svoje sljedbenike, nego i birače koji su na prethodnim izborima davali podršku strankama tzv. "srpskog bloka". Koalicija "Da živimo bolje" je odbacivala kritike SNP-a da želi raspad SRJ i odgovarala da samo teži demokratizaciji i ravnopravnom položaju Crne Gore u SRJ. Nasuprot tome, cilj SNS-a je - po ocjeni pomenute koalicije - nastojanje da svede Crnu Goru na "okrug Srbije".

Interesantno je da LSCG nije prihvatio da uđe u koaliciju "Da živimo bolje" zbog toga - objasnio je predsjednik LSCG, Slavko Perović - što lideri SNP-a i DPS-a i pripadaju istoj "ideološkoj matrici" i što su spremni, kad im se ukaže povoljna prilika, da postignu kompromis sa Miloševićem, na štetu Crne Gore. Čini mi se, ipak, da pravi razlog ostajanja LSCG izvan koalicije "Da živimo bolje" treba tražiti u procjeni te partije da će, poslije izbora, snage vladajuće koalicije i SNP-a u novom parlamentu biti izjednačene i da će LSCG predstavljati "jezičak na vagi" od kojeg će zavisiti ko će obrazovati republičku vladu.

Na izbore za republičku skupštinu održane 31. maja 1998. izašlo je 75,6 odsto građana, što je neznatano manje nego na prve slobodne izbore 1990. (75,7 odsto), a više nego na sve izbore za republičku skupštinu održane u međuvremenu. U izbornom nadmetanju uzelo je učešća sedamnaest partija i koalicija. Oštrina predizbornog sukoba 1998. potencirala je široko rasprostranjeno mišljenje o "svađalačkoj prirodi partija", ustvari legitimnost partija pod kojom shvatam „... mjeru u kojoj ih politički akteri vide u pozitivnom svjetlu, ili ih, u najmanju ruku, smatraju nužnim dijelom dobrog političkog režima" (Mainwaring, 1998: 76). U Crnoj Gori legitimitet

partija, shvaćen na naprijed definisani način je, sudeći prema rezultatima mnogih empirijskih istraživanja, relativno nizak. U istraživanju „Puls Jugoslavije” sprovedenom 1995, 55,8 odsto građana Crne Gore prihvatilo je ili, je uglavnom prihvatilo tvrdnju „političke stranke svađaju narod” (Goati, 1996: 218). Za identičnu tvrdnju izjasnilo se - prema rezultatima istraživanja agencije „Damar” sprovedenog 1998 - čak 63,1 odsto ispitanika (Demokratija i nacionalizam u Crnoj Gori, „Damar”, jul 1998). Nalazi tog istraživanja upoređeni sa prethodno pomenutim rezultatima istraživanja „Puls Jugoslavije” (1995), ukazuju na značajan porast procenta građana u Crnoj Gori koji smatraju da su partije te koje podstiču razlike i napetosti u društvu, što je vjerovatno rezultat sukoba podstaknutih izborima koji su održani u godini (1998) u kojima su izvršena citirana istraživanja. Treba, takođe, naglasiti da je koeficijent povjerenja građana u partije u Crnoj Gori niži nego i u jednu drugu političku instituciju (Predsjednika Crne Gore, Vladu, Policiju, Skupštinu, Sudstvo, Srpsku pravoslavnu crkvu i Crnogorsku pravoslavnu crkvu). Taj koeficijent se, prema istraživanjima CEDEM-a kretao (u rasponu od 1-5), na sljedeći način: maj 2005 - 2,7; septembar 2005 - 1,99; decembar 2005 - 2,02 i jun 2006 - 1,86 (Javno mnenje Crne Gore, Godišnjak No. 2a, 2006, Podgorica: CEDEM).

2.4 Vladavina DPS u koalicionom aranžmanu

Rezultati majskih izbora 1998. predstavljaju pravu političku prekretnicu, jer je na njima proevropska i prodemokratska koalicija „Da živimo bolje” - sastavljena od DPS-a, NS-a i SDP-a trijumfovala nad SNP-om koji se, uz permanentnu i širokogrudu pomoć Miloševićevog režima u Srbiji u predizbornom razdoblju, zalagao za održavanje statusa quo. Pobjednička koalicija izvojevala je 49,5 odsto glasova i 53,8 odsto mandata (42 od 78), dok je SNP ostvarila znatno slabiji učinak (36,1 odsto glasova - 37,2 odsto mandata). Treće mjesto na majskim izborima osvojio je, takođe, prodemokratski i proevropski opredijeljeni LSCG (6,34 odsto glasova - 6,4 odsto mandata). Još pet partija osvojilo je parlamentarne mandate, ali je njihova izborna podrška daleko manja od podrške prvih dviju organizacija. Na majskim izborima 1998. obrazovan je ***polipartijski sistem koji se, po tipu, i dalje može smatrati sistemom polarizovanog pluralizma.***

Unutar koalicije “Da živimo bolje” dominantnu snagu predstavlja DPS, dok su dva koaliciona partnera: NSCG i SDP dali svakako manji doprinos izbornoj pobjedi. Iznijetu procjenu zasnivamo na tome što su obje pomenute stranke ostvarile relativno slabe rezultate na prethodnim republičkim izborima 1996. NS kao veća od tih dviju stranaka, osvojila je na izborima 1996 - u okviru koalicije “Narodna

sloga”, zajedno sa LSCG - 25,6 odsto glasova, ali je u NS, kao što smo prethodno pomenuli, došlo 1997. do internog raskola i izdvajanja krila (zajedno sa dijelom članova i simpatizera) koje je obrazovalo SNS. Slabost SDP-a, nije posljedica internog raskola, nego toga što je u suštini riječ o maloj partiji koja na republičkim izborima 1996. nije uspjela da osvoji nijedan poslanički mandat.

Opoziciona SNP je na tim izborima pretrpjela poraz, ali njen izborni rezultat (36,1 % glasova) nije *per se* za potcjenjivanje. Poraz SNP-a u velikoj mjeri rezultat je njenog identifikovanja od strane građana sa Miloševićevim režimom u Srbiji, što je, sa jedne strane, suzilo njen izborni oslonac, a, sa druge strane, olakšalo političku homogenizaciju njenih oponenta. Sličan poraz SNP je doživjela na uporedo održanim opštinskim izborima. Na tim izborima SNP je odnijela prevagu u 6, a koalicija “Da živimo bolje” u 14 opština. Osim toga, u opštinama u kojima je SNP osvojila većinu živi samo oko 15 odsto građana Crne Gore. Osim SNP-a, veliki poraz na majskim parlamentarnim izborima 1998. doživio je LSCG, koji je zadobio podršku samo 6,3 odsto birača (i 6,4 odsto mandata). Djeluje paradoksalno da se taj poraz dogodio upravo u razdoblju u kome se politička stvarnost približavala ranije proklamovanim, naizgled utopijskim, političkim vizijama te partije! Dio objašnjenja za to leži svakako u medijskoj inferiornosti LSCG, ali se, pri tome, ne može previdjeti ni brza i dalekosežna programsko-politička evolucija DPS-a koja je, u promijenjenom jezičkom ruhu, prihvatila mnoge ciljeve i vrijednosti LSCG i uklopila ih u svoj programski okvir. Naravno, u političkom univerzumu ne postoje zakonske odredbe o zabrani preuzimanja javno publikovanih programskih ciljeva i opredjeljenja (“partijski plagijat”) drugih političkih subjekata. Vjerujem čak da su, u ovom slučaju, sličnost stavova koalicije “Da živimo bolje” i izborne platforme sa programskim dokumentima LSCG - uticali na značajan dio članova i simpatizera LSCG da podrže rečenu koaliciju, a ne svoju izvornu partiju. Može se postaviti, naravno, pitanje zašto se iz istih razloga nije manifestovao i obrnuti trend; kretanje simpatizera i glasača od DPS-a (odnosno koalicije “Da živimo bolje”) ka LSCG. Do toga nije došlo, pretpostavljam, iz dva razloga.

Prvi, možda manje važan razlog, je u sferi socijalne psihologije. On se tiče političkog nastupa lidera LSCG koji su, u predizbornom razdoblju, manifestovali, često sa dozom intelektualne arogancije, svoju superiornost nad drugim partijama na crnogorskoj političkoj sceni, uključujući DPS, što nije djelovalo privlačno za biračko tijelo. Umjesto naglašavanja svoje sposobnosti da na osnovu trendova u stvarnosti anticipiraju poželjan razvoj događaja, lideri LSCG su ocjenjivali lidere vladajuće koalicije kao manje prosvjećene pripadnike političke elite.

Drugi razlog je taj što su crnogorski birači “strateški” razmišljali i izabrali, između programski sličnih opredjeljenja, onog koji ima veći vladavinski kapacitet. Može se pretpostaviti da je optiranje velikog dijela simpatizera LSCG za koaliciju “Da živimo

bolje” rezultat njihove procjene da je u dramatičnoj političkoj situaciji kakva je u Crnoj Gori bila sredinom 1998, koalicija “Da živimo bolje” pouzdaniji garant od LSCG za ostvarivanje skoro identičnog političkog projekta. Slično simpatizerima LSCG, postupile su pristalice malih etničkih stranaka (bošnjačkih, albanskih) koji su na majskim izborima 1998. “zaboravili” svoju etničku pripadnost i podržali pomenutu koaliciju. Dobra ilustracija za to su podaci da je SDA - koja okuplja pripadnike Bošnjačke nacionalne manjine - osvojila na republičkim izborima 1996. 10167 glasova, a na vanrednim parlamentarnim izborima 1998. samo 1995 glasova. Tu nije riječ samo o poznatom nastojanju birača da ne “bacaju” glasove podržavajući stranke koje nemaju izgleda da osvoje mandate, nego o glasanju zasnovanom na uvjerenju da ti izbori znače “biti ili ne biti” i da je neophodno pružiti podršku najvažnijoj organizaciji koja se bori za poželjne političke ciljeve i vrijednosti.

Ubjedljiv poraz na tim izborima u Crnoj Gori pretrpjela je ekstremno lijeva opcija koju je reprezentovao JUL. Ta partija dobila je samo 346 glasova (!) što je neuporedivo gori izborni rezultat i od njenog, inače, veoma lošeg rezultata na republičkim i saveznim izborima 1996. Slična sudbina zadesila je ultranacionalističku stranku “SRS-Vojislav Šešelj” koja je na majskim izborima 1998. kao izborima 1996 - ostala bez ijednog poslaničkog mandata.

Poslije majskih izbora u Crnoj Gori je obrazovana koaliciona Vlada (DPS-NS -SDP) koja je postavila privatizaciju privrede kao svoj strateški cilj. Novi “Zakon o privatizaciji” usvojen u toj republici u februaru 1999. predviđa besplatne privatizacione vaučere svim punoljetnim crnogorskim građanima i prodaju državne imovine (Telekom, PTT, Elektroprivreda, Luka Bar) preko međunarodnih licitacija stranim investitorima. U procesu privatizacije Vlada Crne Gore naročito insistira na dva principa: brzini i transparentnosti. Ali, realizacija programa vlasničke transformacije po navedenom zakonu, bila je praktično blokirana u razdoblju vojnog sukoba između SRJ i NATO-a od 24. marta do 9. juna (rat sa NATO-om), koja je zato nazvana fazom “hibernirane privatizacije” (Tranzicija u Crnoj Gori, 1999. CEDEM, 2: 35). Poslije završetka bombardovanja SRJ od strane NATO-a, crnogorska Vlada je naglasila da je ubrzavanje vlasničke transformacije njen prioritetan zadatak i usvojila 29. juna “Uredbu o načinu ostvarivanja besplatnih akcija zaposlenih” i 10. jula “Uredbu o prodaji akcija i imovine preduzeća putem javne aukcije”.

O odvijanju procesa vlasničke transformacije u Crnoj Gori jedan poznavalac bilježi: ”Do sada su se transformisala skoro sva preduzeća (u toku je postupak transformacije kod preostala tri preduzeća) čija je vrijednost procijenjena na 5018577,54 DEM. U potpunosti ili preko kontrolnog paketa (51 odsto) privatizovano je 116 malih i srednjih preduzeća, odnosno 9 odsto ukupnog kapitala. Privatizovano je i jedno veliko preduzeće, Pivara “Trebjesa”, Nikšić, kao i jedna trećina kapitala u Institutu “Simo Milošević” (Vukotić, 1999: 11). Iako u Crnoj Gori postoji 20000 registrovanih

privatnih preduzeća, još uvijek je preuranjeno govoriti o završetku privatizacije, jer je sredinom 1999. neprivatizovani dio privrede obezbjeđivao 60 odsto crnogorskog bruto nacionalnog proizvoda (Tranzicija u Crnoj Gori, 1999: CEDEM, 1- 35), a paradržavni fondovi i državni udio u vlasništvu u privredi kontrolišu 66 odsto nacionalnog bogatstva (Tranzicija u Crnoj Gori, 1999: CEDEM, 1-35).

Majski izbori 1998. doveli su do izrazite koncentracije parlamentarnih predstavnika u koaliciji “Da živimo bolje” i opozicionoj SNP, o čemu dobro govore podaci da su te dvije organizacije dobile (ukupno) podršku 86 odsto birača i da su osvojile 93 odsto mandata (!), dok su sve ostale partije potpuno marginalizovane. ***Na tim izborima crnogorski polarizovani višepartijski sistem evoluirao je prema dvopartijskom sistemu.*** Čini se, ipak, da je tu riječ o konjunktornoj pojavi do koje je došlo zbog oštre polarizacije partija i podjele birača na dva oštro suprotstavljena bloka, a ne o trendu koji će u perspektivi voditi ka dvopartizmu. Kada opadne intenzitet i oštrina aktuelnog političkog sukoba u čijem su središtu pitanja pravca političkog razvoja Crne Gore i njene ravnopravnosti u SRJ, vjerovatno će se partijski život te republike “vratiti” starim višepartijskim obrascima i reflektovati izrazito heterogenu socijalnu (etničku, religioznu, kulturnu) strukturu crnogorskog društva.

2.4.1 Odnosi Crne Gore i Srbije

Pobjedom koalicije “Da živimo bolje” aktuelizovano je pitanje odnosa između dvije federalne jedinice SRJ, zato što se vladajuća “crveno-crna” koalicija u Srbiji (SPS-JUL-SRS) uporno protivila, u praksi, ravnopravnosti Crne Gore u federaciji, tržišnim reformama, demokratizaciji i odlučno odbijala da ispuni uslove za povratak SRJ u međunarodnu zajednicu. Nije pretjerano zaključiti da su rezultati majskih izbora do krajnosti zaoštrili potrebu da dvije, po svojim opredjeljenjima bitno različite vladajuće koalicije u Srbiji i Crnoj Gori, nađu *modus vivendi* na federalnom nivou.

Majski parlamentarni izbori predstavljaju, u proceduralnom smislu, raskid sa ranijom praksom, u kojoj je vladajuća partija imala privilegovan položaj u svim važnim dimenzijama izbornog nadmetanja. Tim izborima prethodio je, kao što smo naprijed istakli, konsenzus parlamentarnih stranaka Crne Gore oko datuma održavanja izbora i oko najvažnijih zakona koji regulišu izborni proces. Republička Vlada učinila je velike napore da ažurira biračke spiskove i da tako izbjegne prigovore da je pobjeda kandidata DPS na tim izborima rezultat manipulacije sa biračkim spiskovima. Poseban državni organ, Sekretarijat za razvoj Crne Gore, dobio je zadatak da dopuni i provjeri relevantne podatke za sve crnogorske birače. Da bi to ostvario Sekretarijat je omogućio građanima te republike da putem telefona (za šta je obezbijeđeno 10 besplatnih linija) dobiju informacije o svojim podacima u

biračkom spisku. Povrh toga, jedinstveni birački spisak čitave Republike je izložen na internetu da bi se svim zainteresovanim subjektima (partijama, pojedincima) omogućio uvid u relevantne podatke. U razdoblju od tri mjeseca prije izbora, pomenuti Sekretarijat je izvršio 650000 intervencija u biračkom spisku (prosječno 1,4 intervencije za svakog birača!), što govori kako o stepenu neažurnosti ranijih podataka, tako i o velikom naporu da se takvo stanje popravi. Pošto ni poslije tromjesečne sistematske akcije Sekretarijata za razvoj Crne Gore za 32 hiljade građana Crne Gore (od ukupno 457633 sa pravom glasa) nijesu prikupljeni svi neophodni podaci, Republička izborna komisija je odlučila da ti građani ne mogu da glasaju na majskim izborima.

Pozitivnu ocjenu o demokratskoj majskih izbora iznio je Kore Volan, šef Posmatračke misije OEBS-a. Po njegovom mišljenju majski izbori su "...dobro sprovedeni i /da/ predstavljaju značajan napredak u odnosu na prethodne izbore sprovedene u ovoj republici" (Naša borba, 2. juni 1998). Na sličan način izbore su ocijenili CEDEM iz Podgorice i CESID iz Beograda. Indikativno je da su rezultate izbora priznali i predstavnici poražene SNP. Organizovanje slobodnih i ravnopravnih izbora u Crnoj Gori 1998, bitno je podstaklo proces konsolidacije demokratskog poretka u Republici, ali je imalo i šire političke reperkusije, jer je otežalo održavanje izbornih nadmetanja, na stari način, u Srbiji i SRJ.

Umjesto nastojanja da se ostvari kompromis sa pobjedničkom koalicijom "Da živimo bolje" u Crnoj Gori, vladajuća koalicija u Srbiji (SPS-SRS-JUL) - koja je dominirala u Saveznoj skupštini i u Saveznoj vladi SRJ - potpuno je ignorisala novi odnos političkih snaga Crnoj Gori. O nipodaštavanju nove političke realnosti u Crnoj Gori govori to što je Savezna skupština izabrala predsjednika SNP i poraženog kandidata na izborima 1997. za predsjednika Crne Gore, Momira Bulatovića, za predsjednika Savezne vlade. Do tog izbora je došlo uprkos odlučnom protivljenju vladajuće koalicije u crnogorskoj skupštini. Republička skupština Crne Gore pokušala je da osujeti taj izbor donoseći odluke o opozivu šest članova Vijeća građana iz Crne Gore (poslanika SNP) i o izboru šest novih članova. Skupštinska većina se, međutim, oglušila o odluku Parlamenta Crne Gore i izvršila izbor Bulatovića u starom poslaničkom sastavu. Na taj način Crna Gora je potpuno marginalizovana, čime je grubo prekršen Ustav SRJ (1992), koji je zasnovan na načelu potpune ravnopravnosti dviju republika (član I).

Istini za volju, to ustavno načelo nije dosljedno sprovedeno ni u razdoblju 1992. do 1997, jer se ekonomski neuporedivo jača, i po broju stanovnika veća (petnaest i po puta) Srbija, pokazala kao politički daleko uticajniji federalni partner od Crne Gore. Na primjer, ključne političke odluke o ratu i miru u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, donosio je politički vrh Srbije, odnosno predsjednik Republike, Slobodan Milošević, dok je Savezna vlada djelovala kao puki Miloševićev administrativni

servis. Srbija je u ime čitave federacije odbijala saradnju sa Haškim tribunalom i izručenje okrivljenih za ratne zločine, ne konsultujući se sa drugom federalnom jedinicom SRJ. Možda se glas Crne Gore u federaciji nije čuo do rascjepa DPS-a (1997) zbog toga što je političko rukovodstvo Crne Gore, uvažavalo tešku situaciju SRJ (rat u okruženju, ekonomske sankcije UN) i svjesno prihvatilo položaj “mlađeg partnera” u federaciji. Međutim, bez obzira na to šta je uzrok te pasivnosti, otvorena podrška rukovodstva Srbije opozicionoj SNP (poslije rascjepa DPS-a 1997) i svim protivnicima koalicije “Da živimo bolje” (medijska, finansijska) potpuno je promijenila situaciju. Nije pretjerano tvrditi da je epilog majskih izbora 1998. označio da je vrijeme mirenja Crne Gore sa svojim inferiornim položajem u federaciji definitivno isteklo. Suočena sa potpunim nipodaštavanjem od strane političkog rukovodstva Srbije - u čijoj isključivoj “režiji” je obrazovana Savezna vlada Momira Bulatovića - Crna Gora je uzvratila time što je odbila da prizna Saveznu vladu i da sprovodi njene odluke. Time je kriza federacije SRJ ušla u akutnu fazu.

2.4.2 Problem opstanka SRJ

Duboki raskol između dviju vladajućih koalicija u SRJ imao je veliki uticaj na partijske odnose u Crnoj Gori. Najvažnija članica opozicione koalicije “Zajedno za promjene...”, SNP, se od svog obrazovanja (1997) oštro suprostavljala demokratskim promjenama u Crnoj Gori i bezrezervno podržavala Miloševićev režim u Srbiji (i u SRJ) sve do njegovog kraha 5. oktobra 2000. Zauzvrat, srpski režim je obezbjeđivao političku, medijsku i materijalnu pomoć SNP-u. Poslije sloma Miloševićevog režima u oktobru 2000. SNP je revidirala svoja programska opredjeljenja i na Kongresu u Bijeloj (2001) načelno prihvatila privatizaciju i (čak) uključivanje SCG u EU. Ali, političko djelovanje SNP-a nije usklađeno sa tim opredjeljenjima, o čemu svjedoči njeno odbijanje ekstradicije optuženih Međunarodnom krivičnom sudu u Hagu. Nepremostivim razlikama sa SNP-om i sa Vladom Srbije (do oktobra 2000), koalicija “Da živimo bolje” dodala je još dvije.

Prva je radikalan zahtjev za nezavisnošću Crne Gore. Druga razlika tiče se neupor-edivo tolerantnijeg stava prema nacionalnim manjinama, o čemu svjedoče odredbe Izbornog zakona Crne Gore (1998) koje albanskoj manjini olakšavaju proporcionalnu zastupljenost u republičkom parlamentu. To je važan, ali ne i dovoljan korak prema “pozitivnoj diskriminaciji” koja olakšava parlamentarno predstavništvo svih manjina (etničkih, vjerskih), a ne samo albanske.

Zahtjev za nezavisnošću Crne Gore nije, međutim, naišao na nepodijeljenu podršku u okviru vladajuće crnogorske koalicije “Da živimo bolje”, o čemu svjedoči povlačenje NS iz koalicionog aranžmana početkom 2001. Ustvari, riječ je o predvidivim efektima

promjene centralne izborne kontroverze između izbora 1998. i 2001. Na prvim od tih izbora ključna izborna konverzija ticala se tipa političkog režima (demokratija *Versus* autokratija), ali njene linije ne konvergiraju u potpunosti sa novom sve važnijom kontroverzom koju bih označio kao nezavisnost *Versus* federalizam, koja je obilježila partijske podjele na republičkim izborima 2001. Ti izbori odvijali su se u drugačijoj atmosferi nego izbori 1998, jer je u međuvremenu (oktobar 2000) u Srbiji svrgnut režim Slobodana Miloševića, koga je nekritički slijedila crnogorska opozicija. Propašću Miloševićevog režima u Srbiji, otklonjena je i realna opasnost koja je rukovodstvu Crne Gore prijetila od intervencije Savezne armije u korist opozicionog bloka (tu opasnost oličavao je Sedmi bataljon Vojske Jugoslavije, smješten u okolini Podgorice).

Ključni učesnici parlamentarnih izbora 2001. bila su dva bloka: “Pobjeda je Crne Gore – Milo Đukanović” koji su činili DPS i SDP i “federalistički blok” udružen u koaliciju Zajedno za Jugoslaviju predvođen SNP-om, uz podršku SNS i NS (potonja stranka prethodno je sudjelovala u koaliciji “Da živimo bolje”). Istupanje NS iz vladajuće koalicije uslovljeno je rečenom promjenom centralne izborne kontroverze. Umjesto kontroverze demokratije nasuprot autokratiji na prethodnim izborima, izbila je 2001. u prvi plan suprotnost između zalaganja za samostalnu Crnu Goru i njenog federalnog statusa u SRJ. Obje kontroverze koje su se u Crnoj Gori “smijenile” između republičkih izbora 1998. i 2001. mogu se nazvati “političkim rascjepima” koji su, kako piše Kitschelt “Određeni partijama koje nude konkurentne poruke i koje se obraćaju biračkim skupinama različitim po svom položaju u društvenoj strukturi, ideološkim opredjeljenjima i spremnošću da se uključe u političko djelovanje” (1992: 11). Termin “rascjep”, nije slučajno upotrijebljen jer on, prema istom autoru, označava razlike koje imaju trajni, a ne privremeni karakter” (Kitschelt et al, 2000: 63).

Dvije male albanske partije snažno su podržale koaliciju “Pobjeda je Crne Gore”. Treba naglasiti da izrazito independistički LS CG nije pristupio Đukanovićevoj koaliciji, jer je ta partija zahtijevala *hic et nunc* proglašavanje nezavisnosti Crne Gore, odbacujući državni savez kao “međukorak”, prije nezavisnosti, na čemu je insistirala međunarodna zajednica. Na izborima 2001. godine pobijedila je Đukanovićeva koalicija, ali je ipak osvojila manje od polovine mandata (36 od ukupno 77), pa nije mogla samostalno da obrazuje vladu. Independističku koaliciju podržavao je (vremenski, ustvari, predvodio) LSCG, ali nije prihvatio da uđe u vladajuću koaliciju, vjerujem prevashodno iz pragmatičnih razloga o kojima će biti riječi.

Pozitivan pomak u odnosu na izbore 1998. ostvarila je koalicija “Zajedno za Jugoslaviju” zadobivši 33 mandata, što govori o podijeljenosti biračkog tijela oko državnog statusa Crne Gore. U podijeljenom parlamentu formirana je “manjinska vlada” od DPS i SDP. Ta vlada se, od samog početka, suočavala sa velikim poteškoćama zbog

nepredvidljivog ponašanja LSCG. Njen položaj u crnogorskom parlamentu bitno je pogoršan kad je u junu 2002. LSCG prešao na stranu federalno opredijeljene koalicije “Zajedno za Jugoslaviju”, čime je dojučerašnja parlamentarna manjina postala većina. Nova većina (39 od 77 poslanika) najprije je izglasala odluku o nepovjerenju republičkoj Vladi, pa je potom, 18. jula 2002. preinačila - uprkos energičnom protivljenju DPS-a, SDP-a i dvije albanske partije - tri važna zakona koji se tiču izbora (Zakon o izboru narodnih poslanika i odbornika, Zakon o javnom informisanju i Zakon o predstavljanju podnosioca izbornih listi...) i, istog dana, donijela odluku o skraćivanju mandata crnogorskoj skupštini. Na taj način, grubo je prekinuta demokratska praksa, ustanovljena u septembru 1997, da se u crnogorskom parlamentu zakoni koji regulišu izbornu materiju i drugi zakoni od strateškog značaja, usvajaju konsezusom. Pošto je odluka o skraćivanju mandata crnogorskom parlamentu stupila na snagu narednog dana od dana objavljivanja u Službenom listu, predsjednik Republike je 20. jula raspisao vanredne republičke izbore i zakazao ih za 6. oktobar 2002. Važno je naglasiti da su rokovi za sprovođenje izbora počeli da teku od dana njihovog raspisivanja. Kad je riječ o promjenama zakona koji regulišu izborni proces, predsjednik Republike je - koristeći ovlaštenje iz člana 89. republičkog Ustava - odbio da ih proglaši i zahtijevao da republička skupština o njima ponovo odlučuje. Parlamentarna većina je, međutim, ponovo izglasala zakone koje je predsjednik Republike proglasio, jer ga na to obavezuje isti član Ustava.

U manjinskoj vladi porastao je značaj LSCG koji je, ne želeći da uđe u Vladu iz već pomenutih razloga, postao “jezičak na vagi”, obezbeđujući, čas jednoj, čas drugoj strani, izglasavanje ne uvijek usaglašenih zakonskih prijedloga. Sada ću se pozabaviti socijalnom strukturom, “ljudskim sastavom” dviju suprotstavljenih koalicija. Sudeći prema rezultatima empirijskih istraživanja prije izbora 2001. za koaliciju “Pobjeda je Crne Gore...” u većoj mjeri od prosjeka su se, kao i prije izbora 1998, opredijelili mlađi, obrazovaniji birači iz razvijenijih regiona i iz urbanih sredina. Važno je naglasiti da se rascjep na pristalice i protivnike nezavisnosti nije na aprilskim izborima 2001. odvijao uzduž linija etničkih grupa, nego je prolazio “kroz” te grupe. To se odnosi ne samo na Crnogorce, nego i na pripadnike najbrojnije manjine u toj republici Bošnjake. Bošnjački glasači su se, zapravo, podijelili na dvije grupe: kod jednih je prevagnula lojalnost prema DPS-u i njenom lideru, Milu Đukanoviću, a kod drugih, koji su se opredijelili za koaliciju “Zajedno za Jugoslaviju”, želja da SRJ opstane i da tako bude izbjegnuto cijepanje bošnjačke populacije u Sandžaku na dvije države. Osim toga, svoju podršku opstanku zajedničke države dio bošnjačkih glasača manifestovao je glasajući za bošnjačke partije. Ilustrativan primjer za to su Rožaje, naseljeni pretežno muslimanskim življem, u kojima je oko dvije hiljade glasova osvojila koalicija bošnjačkih partija koja se protivi nezavisnosti Crne Gore.

Pretpostavljamo da je drugi dio bošnjačkih birača apstinirao, što je poznata reakcija birača izloženih “unakrsnim pritiscima”. Tome u prilog govori podatak da je upravo u Rožajama na izborima sudjelovalo samo 70 odsto građana, što je za 11,8 procentnih poena ispod opšteg prosjeka.

Koalicija “Pobjeda je Crne Gore ...” oslanjala se, zaista, na široku podršku svih relevantnih etničkih grupa u Crnoj Gori (Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci), dok su, nasuprot tome, partije druge koalicije, “Zajedno za Jugoslaviju” (SNP, SNS i NS), bile pretežno ukorijenjene među Crnogorcima i Srbima, sa skoro beznačajnim prisustvom u manjinskoj populaciji. Još jedna značajna osobenost manifestovala se u pogledu privatizacije, ili opštije rečeno, oko tržišne ekonomije. Treba imati u vidu da je socijalna ukorijenjenost obje koalicije/bloka u velikoj mjeri zavisila - kao i u drugim postkomunističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope - od posjedovanja resursa i sposobnosti od strane društvenih grupa i pojedinaca (više obrazovanje, pripadnost urbanim sredinama, niža starosna dob) neophodnih za uspjeh u društvu tržišne ekonomije (Kitschelt, 1992; Kitschelt, Dimitrov and Kanev, 1995; Kitschelt, Mansfeldova, Markovski and Tóka, 2000). Potencijalni socijalni dobitnici u procesu privatizacije i marketizacije u Crnoj Gori u većem procentu su se opredjeljivali za partije, članice koalicije “Pobjeda je Crne Gore”, dok su socijalni gubitnici optirali za partije iz druge koalicije.

U prilog iznijete ocjene iznijevamo nekoliko karkterističnih nalaza iz dva empirijska istraživanja koja su u aprilu i junu 2000. sproveli Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) i agencija “Damar” na reprezentativnom uzorku od 976, odnosno 991 građanina Crne Gore. Rezultati tih istraživanja pokazali su da mlađi ispitanici - koji su u prosjeku bolje obrazovani od starijih - preferiraju DPS (stožernu stranku koalicije “Pobjeda je Crne Gore...”), dok stariji optiraju za SNP. Prvu partiju podržavalo je u aprilu 2000. 21,7 odsto građana do 30 godina; 23,8 odsto od 30-40 godina i 35,3 odsto građana između 40-50 godina. Odgovarajući podaci za SNP su 19,1 odsto; 19,1 odsto i 14,6 odsto. Socijalna struktura pristalica dva bloka pokazivala je značajne osobenosti. Jedna od naglašenih razlika između pristalica dva bloka ticala se privatizacije. Povoljniji stav prema privatizaciji iznijele su pristalice DPS-a, u odnosu na simpatizere SNP-a. U junskom istraživanju 2000. starosne kohorte građana podržavale su DPS i SNP u sljedećim proporcijama: od 18 - 30 godina 22,9 odsto prema 18,5 odsto; od 30 - 40 godina 32 odsto prema 18,7 odsto i od 40 - 50 godina 31,8 odsto prema 25,3 odsto. Prema rezultatima istih istraživanja socijalne skupine sa višim obrazovanjem pružale su u većem procentu podršku DPS-u, nego SNP-u. U aprilu 2000. 29,4 odsto ispitanika sa visokom spremom opredijelilo se za DPS, a u junu istu ocjenu je iznijelo 28,9 odsto visokoobrazovanih ispitanika, dok odgovarajući procenti za SNP iznose 15,6 odsto i 20 odsto. S obzirom na to da je stepen obrazovanja pouzdan indikator ukupnog socijalnog statusa (Mihailović,

1995, 21; Toka, 1995, 97) može se zaključiti da pristalice DPS-a pripadaju gornjem, a pristalice SNP-a donjem dijelu socijalne piramide.

2.4.3 Republički izbori 2002. godine

Do održavanja oktobarskih parlamentarnih izbora 2002. (prouzrokovanih “promjenom strane” od strane LSCG) tekle su aktivnosti na uspostavljanju nove zajednice Srbije i Crne Gore u skladu sa Polaznim osnovama... Taj uopšteni i dvosmisleni dokument dozvoljavao je različite interpretacije, što je od početka izazvalo spore i zastoje u radu. “Kamen spoticanja” od početka bila je odredba sadržana u dokumentu po kojoj “Zakone o izboru poslanika u Skupštini Srbije i Crne Gore donose članice u skladu sa načelima ustanovljenim Ustavnom poveljom”. Pobornici federalističke opcije u Crnoj Gori (SNP, SNS, NS), uz podršku rukovodstva Srbije, nastojali su da tu odredbu u Ustavnoj povelji interpretiraju, u stvari, preinače, kao obavezu republika da prihvate neposredne izbore za skupštinu buduće zajednice, dok su njihovi oponenti tu odredbu tumačili kao pravo Srbije i Crne Gore da sobodno odrede način izbora poslanika u Skupštinu. To je postalo kristalizaciona tačka dubljih sporova, jer je od odgovora na to pitanje zavisilo koja će od dvije suprotstavljene strane na političkoj sceni Crne Gore interpretirati polazne osnove... Pošto je za obje strane “ulog u igri” bio izuzetno visok - do dogovora nije došlo do početka novembra 2002, što je bio rok za primanje nove Državne zajednice Srbije i Crne Gore u Savjet Evrope. Kompromisno rješenje je nađeno tek poslije izbora za Skupštinu Crne Gore, krajem 2002. kada su se u Komisiji za Povelju predstavnici Srbije saglasili sa predstavnicima independističke struje u Crnoj Gori da prvi izbori za buduću zajednicu budu posredni, a drugi (poslije dvije godine) neposredni. Ovaj kompromis usvojen je (pod snažnim uticajem EU) bez saglasnosti predstavnika federalističke opcije u Crnoj Gori.

Inače, koalicija “Zajedno za Jugoslaviju” nastojala je u procesu izrade Ustavne povelje Srbije i Crne Gore - koji se odvijao uz velike teškoće i zastoje - da u što većoj mjeri sačuvaju federalni karakter buduće državne zajednice. Zakoni koji su bez kosenzusa usvojeni početkom 2002. podstakli su dilemu da li se oni primjenjuju i na oktobarske izbore 2002. pošto su stupili na snagu već kad su počeli da teku izborni rokovi. DPS, SDP i dvije albanske stranke zastupale su stav da bi primjena tih zakona na oktobarskim izborima narušila načelo pravne sigurnosti, dok je nova parlamentarna većina energično insistirala na njihovoj primjeni upravo na oktobarskim izborima. Taj spor nije mogao biti riješen u Parlamentu Crne Gore što je upravo karakteristika polarizovanog tipa višepartijskog sistema. Spor je regulisan tek kada se u njega umiješala EU, na čiju su inicijativu održani razgovori dviju strana u Parlamentu. Ti razgovori su okončani kompromisom koji je ratifikovao

crnogorski parlament 10. i 11. septembra 2002 (šire o tome: Pajvančić, Pavićević i Darmanović, 2002: 9-17), što je omogućilo održavanje oktobarskih izbora.

Postavlja se pitanje da li su se i pred oktobarske izbore 2002. dva suprotstavljena partijska bloka razlikovala po socijalnom, posebno etničkom, sastavu svojih pristalica, odnosno, da li su pripadnici različitih etničkih grupa naglašeno optirali za partije tih grupa, kao što je bio slučaj i pred aprilske izbore 2001. Rezultati empirijskog istraživanja CEDEM-a sprovedenog u septembru 2002. snažno sugerišu afirmativan odgovor na to pitanje. U pomenutom istraživanju za independističku koaliciju "Demokratsku listu za Crnu Goru - Milo Đukanović" (DPS-SDP) formiranu za izbore 2002, opredijelilo se 40,4 odsto ispitivanih Crnogoraca, 61,7 odsto Bošnjaka, 26,1 odsto Albanaca i 2,2 odsto Srba. Nasuprot tome, za koaliciju "Zajedno za promjene SNP, SNS i NS" optiralo je 14,3 odsto Crnogoraca, 55,2 odsto Srba, 0,9 odsto Bošnjaka i ni jedan Albanac. Napominjemo da se u tom istraživanju 18,2 odsto ispitanika izjasnilo da neće glasati i da je je veliki procenat Albanaca i nešto manje Bošnjaka, odgovorio da će glasati za svoje etničke stranke.

Pored etničkih razlika oštrije izraženih nego 2001, "izborna klijentela" dvije partijske koalicije na izborima 2002. razlikuje se i po nekim programsko-političkim opredjeljenjima. Prema nalazima istog istraživanja, četiri petine pristalica koalicije "Demokratska lista za Crnu Goru..." ocijenilo je Slobodana Miloševića niskim ocjenama, 1 ili 2 (na skali od 5) i u ogromnoj većini podržala saradnju sa Haškim tribunalom, dok su dvije trećine simpatizera koalicije "Zajedno za promjene..." ocijenile Miloševića sa 4 ili 5, a preko 70 odsto suprotstavilo se saradnji sa Haškim sudom (prema Darmanović, 2002a: 26).

Značajne indicije o ishodu oktobarskih izbora 2002. za crnogorski parlament obezbijedili su rezultati redovnih lokalnih izbora u 19, od ukupno 21 opštine u Crnoj Gori (15. maja 2002). Ti izbori nijesu održani u Podgorici i Herceg Novom (koji, inače, čine oko 30 odsto biračkog tijela Republike), zato što su u te dvije opštine održani vanredni izborima 2001. Na lokalnim izborim 2002. koalicija DPS-SDP postigla je značajan uspjeh, demantujući tako prognoze istraživača javnog mnjenja koji su nagovještavali smanjenje njenog rejtinga. Nasuprot tome, koalicija SNP-NS-SNS pretrpjela je neuspjeh, jer je na tim lokalnim izborima izvojevala 3 odsto manje glasova u odnosu na rezultate aprilskih izbora 2001. za republički parlament, a LSCG je ostvarila približno isti rezultat (o tome: Darmanović, 2001).

Na republičkim izborima 2002. sudjelovalo je 75,6 odsto crnogorskih građana. Najviše uspjeha imala je koalicija "Demokratska lista za evropsku Crnu Goru - Milo Đukanović" koja je zadobila 47,34 odsto glasova i apsolutnu većinu mandata u parlamentu (39 od 75). U odnosu na izbore 2001, to označava porast od 5,3 procentnih poena u glasovima i povećanje od 3 poslanička mandata (39 prema 36). O uspjehu te koalicije svjedoči i podatak da je ona, uprkos manje izborne

participacije, povećala za oko 13 000 broj osvojenih glasova, u odnosu na izbore 2001. Uspjehu “Demokratske liste za Crnu Goru - Milo Đukanović” doprinijelo je nesumnjivo i to što je ona u predizbornoj kampanji obećavala građanima porast zaposlenosti i poboljšanje životnog standarda.

Širenje oslonca navedene koalicije u biračkom tijelu rezultat je, vjerovatno, toga što je ona, umjesto rizične odluke o jednostranom proglašavanju nezavisnosti, ponudila biračima postepeno osamostaljivanje Crne Gore po proceduri usaglašenoj, kako sa Srbijom i SRJ, tako i sa međunarodnom zajednicom. Uspjehu “Demokratske liste za Crnu Goru - Milo Đukanović” doprinijelo je, vjerovatno, i to što je ona u predizbornoj kampanji stavila naglasak na socijalno-ekonomska pitanja, obećavajući građanima porast zaposlenosti i poboljšanje životnog standarda.

Koalicija “Zajedno za promjene” (SNP–SNS–NS) ostvarila je znatno slabiji učinak na tim izborima nego u aprilu 2001, što potvrđuju podaci o smanjenom udjelu u osvojenim glasovima (- 2,6 odsto) i o apsolutnom opadanju broja dobijenih glasova (-14613). Jedan od razloga neuspjeha vjerovatno je distanciranje njegove stožerne partije, SNP-a od Slobodana Miloševića, zbog čega je vjerovatno dio “pravih vjernika” uskratio podršku toj koaliciji. Osim toga, SNP je u žurbi mijenjala svoja strateška stanovišta opredjeljujući se za demokratiju i saradnju sa EU, što je za dio njenih birača bilo neprihvatljivo. Pretpostavljam da isto važi i za drugu članicu koalicije “Zajedno za promjene...”. SNS, koja je po svojoj programskoj orijentaciji bila bliska izvornim opredjeljenjima NS (iz početka devedesetih godina) koja izražavaju ekstremnu skepsu prema evropskim integracijama, i naglašavaju važnost održanja čvrste političke zajednice sa Srbijom. Imajući to u vidu, razumljivo je što je SNS, sve do 5. oktobra 2000, odlučno podržavala Miloševićev režim u Srbiji i u SRJ. Ista ocjena važi za privatizaciju za koju se SCG deklarativno zalagala, ali je energično osporavala proces aukcijske privatizacije, koji se odvijao u Crnoj Gori u ime vaučerske privatizacije, kao “pravičnijeg koncepta”. Poslije 2000, ona je bez uvjerljivog objašnjenja, prihvatila dojučer kritиковanu demokratiju, tržište i približavanje EU. Treća stranka ove koalicije je NS, koja je od sredine devedesetih godina prošlog stoljeća, naglašavala svoje prodemokratsko i proevropsko opredjeljenje, ali je istovremeno nepokolebljivo insistirala na održanju federativne države sa Srbijom.

Osim opisanih ideološko-političkih obrta smanjenje podrške koaliciji “Zajedno za promjene” je, vjerovatno, i rezultat njene negativne predizborne kampanje, koja se svela na žigosanje nosilaca ključnih političkih funkcija u Republici, i na najavu masovnih krivičnih progona kada koalicija osvoji vlast. Uspjeh takve izborne platforme značio bi, neizbježno, još veću nestabilnost na političkoj sceni Crne Gore, zbog čega pretpostavljam da se značajan dio birača opredijelio za umjereniju Đukanovićevu opciju. Osim toga što je od dijela birača percipiran kao “remetilački faktor” partijska koalicija čiju okosnicu čini SNP suzila je svoj izborni oslonac i time

što su partije te koalicije zbunjivale svoje simpatizere kontradiktornim stavovima. One su, na primjer, podržale "Beogradski sporazum" koji obznanjuje kraj "treće Jugoslavije" za koju su se one energično zalagale. Ali, one su neprestalno napadale Mila Đukanovića koji je u ime Crne Gore potpisao "Beogradski sporazum"!

Bitno lošiji rezultat na tim izborima u odnosu na izbore 2001. ostvario je i LSCG, čiji je oslonac među biračima opao sa 7,8 odsto na 5,7 odsto, što u apsolutnom iznosu označava gubitak 8465 glasova. Vjerujem da najvažniji uzrok neuspjeha te partije treba najprije tražiti u njenim političkim oscilacijama poslije izbora između dvije koalicije tokom 2001, pa potom, u oštrm programsko-političkom zaokretu 2002. U kratkom razdoblju ta partija je u svojoj političkoj praksi evoluirala od energične podrške samostalnosti Crne Gore, do čvrstog političkog saveza sa partijama federalističkog opredjeljenja, što značajan dio njenih simpatizera nije želio da podrži. Za LSCG rezultati oktobarskih izbora su nepovoljni i zato što su na njenu štetu izmijenjeni relativni odnosi snaga u republičkom parlamentu. U tom parlamentu independistička i federalistička koalicija osvojile su, zajedno, 92 odsto poslaničkih mandata, a prva od njih zadobila je apsolutnu većinu (52 odsto), čime je LSCG onemogućen da igra politički unosnu ulogu posrednika, koji, dajući podršku jednoj ili drugoj strani, bitno utiče na politički život Republike. Za "Demokratsku koaliciju Albanaci zajedno" (DKAZ) glasalo je na oktobarskim izborima 2,41 odsto birača (8498), što je ispod zakonskog cenzusa (3%), ali je ta koalicija, ipak, izvojevala 2 mandata u okviru posebnih propisa ("pozitivne diskriminacije") koji partijama albanske manjine - koje čini 7 odsto populacije Crne Gore - olakšavaju zadobijanje parlamentarnog predstavnštva. ***U cjelini posmatrano, distribucija uticaja u crnogorskom parlamentu 2002. po "mehanicu djelovanja" opet podsjeća na dvopartijske ("dvokoalicione sisteme" sa visokim stepenom polarizacije.*** Ali to je rezultat konjuktivnih okolnosti u kojima je centralna kontradikcija (independizam/federalizam) potisla sve druge u duboku pozadinu. Umjerenu varijatu tog opredjeljenja koja označava više koraka u dužem vremenskom razdoblju, prihvatila je, pod uticajem EU, vladajuća koalicija.

Inače, "naklonost" crnogorskih birača za umjerene opcije jedan autor smatra - možda previše optimistički - invarijantom u svim izbornim nadmetanjima od početka pluralističke epohe. On piše: "Postoji jedna karakteristika crnogorskog biračkog tijela koja se pokazuje kao konstanta od početka uvođenja višepartijskog sistema 1990. godine, a to je sklonost da ono u većini glasa za onu političku opciju koju smatra najumjerenijom, bez obzira na to da li je to ova u stvarnosti ili nije. Oni koje biračko tijelo percipira kao suviše radikalne, bilo po političkoj opciji za koju se zalažu ili zbog načina na koji to čine, nikada nijesu uspijevali da u Crnoj Gori zadobiju većinsko povjerenje" (Darmanović, 2002a: 23).

Kad je riječ o regularnosti oktobarskih izbora, treba naglasiti da je Misija OEBS-a

ocijenila te izbore kao, u cjelini gledano, “*free and fair*”. Ipak, Misija je uočila i manje slabosti u organizaciji izbora i iznijela niz preporuka u cilju još potpunije demokratizacije izbornog procesa. Te preporuke odnose se na promjenu važnih zakonskih rješenja (naročito sa ciljem da se uskrati partijama pravo da mijenjaju redosljed predloženih kandidata poslije glasanja), kao i na promjene djelovanja izborne administracije, načina registracije birača, odvijanja kampanje u medijima i načina postupanja na dan glasanja (Republic of Montenegro, Early Parliamentary Elections, 20. October 2002, OEBS/ODIHR, Warsaw 28 November 2002).

Poslije izbora 2002, Vladu Crne Gore obrazovale su DPS, SDP i DUA. Prve dvije partije raspolažu sa apsolutnom većinom u parlamentu (39 mandata ili 52 odsto), ali su, iz političkih razloga, uključile u Vladu i stranku albanske etničke manjine Demokratsku uniju Albanaca (DUA). Opozicione partije, nijesu se pomirile sa izbornim porazom, nego su, kako ocjenjuje jedan poznavalac, usmjerile svoju aktivnost na opstrukciju parlamenta (Pavićević 2004, 4). Poslanici LSCG bojkotovali su od početka parlamentarna zasjedanja, a poslanici koalicije “Zajedno za promjene” (SNP, SNS i NS) donijeli su 27. maja 2003. odluku da napuste Parlament zbog prekida obaveznih TV prenosa sjednica Parlamenta. Umjesto borbe u Parlamentu, crnogorska opozicija opredijelila se za vanparlamentarne metode kao što su organizovanje mitinga, uličnih protesta i kampanja građanske neposlušnosti. Vladajuća koalicija nije se, međutim, obazirala na kritike opozicije, a Parlament Crne Gore od 75 članova nastavio je da djeluje sa samo 39 poslanika vladajućih partija. ***Funkcionisanje “krnjeg parlamenta”, rezultat je dubokog političkog rascjepa u društvu i velike “ideološke distance” između najvažnijih partija, zbog čega se partijski sistem Crne Gore po tipu, kao poslije svih prethodnih parlamentarnih izbora, može svrstati u polarizovani višepartizam*** (Sartori 1976, 131-145).

Suočena, sa nepopustjivim stavom vladajuće većine u Parlamentu i izrazito malom spremnošću crnogorskih građana da se pridruže vanparlamentarnim akcijama, kao i pod pritiskom međunarodne zajednice, opozicija je u septembru 2004. revidirala odluku o bojkotu Parlamenta. O tome je Veselin Pavićević zapisao sljedeće: “Politička jesen 2004. u Crnoj Gori obilježena je najavom, potom povratkom dijela opozicije u Parlament. Petnaestomjesečno odsustvo iz poslaničkih klupa okončava se na način što su dvije (SNP i SNS) od četiri ovdašnje prosrpske parlamentarne stranke odlučile (za sada privremeno) da odustanu od bojkota Parlamenta kao “dobitne formule” u strategiji opozicije u borbi protiv vladajućeg režima” (2004a, 5). Pretpostavljam da je bojkot smanjio podršku opozicionim partijama u biračkom tijelu, pa je odustajanje od bojkota bilo u interesu same opozicije. Da u toj hipotezi postoji zrno istine ilustruju podaci oktobarskog istraživanja 2004. CEDEM-a. Prema tom istraživanju opozicione partije SNP, SNS, LSCG i NS uživaju podršku samo 22 odsto građana spremnih da participiraju u eventualnim prijevremenim

izborima, što je skoro dvostruko manje od podrške koje su te partije izvojevale na oktobarskim izborima 2002 (43 odsto).

Treba naglasiti da je povratkom opozicije u poslaničke klupe smanjena, ali da nije prestala vanparlamentarna aktivnost crnogorskih opozicionih stranaka. Ustvari, ta aktivnost je postala indirektna. Dobra ilustracija za to je djelovanje Nevladine organizacije Vijeće narodnih skupština koja je zapravo *longa manus* opozicione SNP CG i njoj vrlo bliske Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori. SNP je najavila da će se "... do Božića 2005. godine u svim crnogorskim nahijama i plemenima (podvukao VP) održati "narodne skupštine", na kojima će se građani izjasniti o državnom statusu Crne Gore". U proglasu SNP-a navodi se, takođe, da će se na "narodnim skupštinama, koje će se organizovati, raditi i odlučivati na najdemokratskiji način, više desetina hiljada ljudi, odrediti prema najvažnijim pitanjima - državnom statusu, Srpskoj pravoslavnoj crkvi, jeziku, istoriji i kulturi" (Pavićević 2004a, 7). Tu je, ustvari, riječ o pokušaju da se u borbi protiv parlamentarne većine reaktiviraju arhaične plemenske podjele i tradicionalni rascjepi u crnogorskom društvu. Imajući u vidu, sve što je naprijed rečeno, može se ocijeniti da je i pored izvjesnog smirivanja političke situacije ostvarenog povratkom opozicije u Parlament, politički život u Crnoj Gori pred Referendum o nezavisnosti (2006) bio još uvijek bremenit sukobima i neizvjesnostima. ***Partijski sistem zadržao je karakteristike višepartijskog sistema polarizovanog tipa.*** Možda se stepen polarizacije još i povećao sa pokušajima opozicionog bloka da obesmisle parlamentarizam, zamjenjujući ga zastarjelim plemenskim institucijama i odsustvujući iz rada najvišeg predstavničkog tijela.

Konačno, Referendum o nezavisnosti održan je u maju 2006. i na njemu je za nezavisnost glasalo 55,5 odsto građana čime je Crna Gora postala nezavisna država. Ubrzo poslije referenduma, održani su 2006. republički parlamentarni izbori. Na tim izborima sudjelovalo je 345730 od 484430 ili 71,3 odsto upisanih u birački spisak. Najviše uspjeha na izborima imala je vladajuća koalicija DPS/SDP, koja je osvojila 48,6 odsto glasova (ili 164737), što joj je obezbijedilo apsolutnu većinu mandata (41 od ukupno 81). Uspjeh vladajuće koalicije u izvjesnoj mjeri je rezultat očekivanog "priklanjanja birača pobjednicima", što je invarijanta političkog života. Povrh toga, dominantnoj koaliciji išla je na ruku potpuno neočekivana odluka Liberalnog saveza (2005) kojoj su kao povod poslužile intrne razmirice (šire o toj neobičnoj odluci: Goati 2008) da se "samorapusti". Zvuči paradoksalno da je na taj način, veliki dio biračkog tijela LSCG, po prirodi stvari, podržao DPS i SDP, da na referendumu ostvare nezavisnost koja je predstavljala integrativnu ideju LSCG. Na drugom mjestu, na izborima 2006. je Srpska lista (49730 glasova, 12 mandata), a iza nje slijede: Koalicija SNP, NS, Demokratska srpska stranka (47683 glasova; 11 mandata), Pokret za promjene - Nebojša Medojević (44483 glasova i 11

mandata) i, najzad, koalicija Liberala i Bošnjačke stranke - Miodrag Živković (3,65 odsto glasova i 3 mandata). Po jedan mandat dobile su stranke albanske manjine (DUA - Ferhad Dinoša i Albanska Alternativa). Izborni fijasko opozicionih partija i koalicija objašnjava, u velikoj mjeri, duga sjenka koju su na ishod izbora 2006. bacili rezultati referenduma o državnom statusu. Vjerovatno je da je dio pristalica gubitničkih stranaka poslije referenduma "promijenio dres" i glasao za pobjedničke stranke, a možda još veći dio nije izašao na biračka mjesta.

Pošto je jedan od najvažnijih zadataka novog Parlamenta donošenje Ustava, Skupština izabrana 2006. nazvana je ustavotvornom. Taj zadatak Skupština je izvršila na svom trećem zasijedanju 19. oktobra 2007. kad je izglasala novi Ustav Crne Gore. Novi Ustav je, kao i prethodni (1992), uspostavio parlamentarni sistem, dok je uloga predsjednika Crne Gore, čiji je mandat 5 godina, uglavnom simboličko-ceremonijalna. U Ustavu je samo crnogorski jezik proglašen zvaničnim. Uz proces donošenja Ustava, vlast je u postizbornom razdoblju bila zaokupljena obrazovanjem i učvršćivanjem novih državnih institucija (spoljni poslovi, odbrana), koje su ranije funkcionisale na nivou SRJ. Takođe, ogroman napor vlast je utrošila na usaglašavanju zakona sa zakonima i praksom zemalja EU, da bi ubrzala prijem Crne Gore u tu međunarodnu organizaciju. U tom poslu, opozicija je počela da djeluje konstruktivno i podržala većinu zakonodavnih inicijativa. To je nesumnjivo postepeno smanjivalo zategnutost u Parlamentu i tip višepartijskog sistema Crne Gore činilo sve manje polarizovanim.

Poslije održavanja referenduma i usvajanja Ustava oko kojih je postojala centralna politička kontroverza federalistički opredijeljeni akteri su shvatili da je *restitutio in intergrum* nemoguće sprovesti (bar ne u kratkom roku), jer bi to zahtijevalo isti proceduralni put kao i prilikom proglašenja, kao i izjašnjavanje oko citiranih dokumenata. Poslije izbora 2006. crnogorska opozicija je nastojala, po svaku cijenu, da politizuje tri "nova" pitanja. Prvo je korupcija, u koju su, prema tvrdnjama opozicionih lidera, masovno uključeni pripadnici vladajućeg vrha, posebno premijer Đukanović i članovi njegove porodice. Drugo pitanje je nezadrživi porast siromaštva, naročito na manje naseljenom sjeveru Crne Gore i treće je položaj srpske populacije (posebno srpskog jezika).

Umjesto rasprave o prošlosti, vladajuća koalicija je usredsredila svoje napore da istakne prednosti koje će Crna Gora imati ne samo uključanjem u EU, nego i u NATO. Pri tome je naglašavano da taj proces neće biti usporen - kao što je to ranije bio slučaj kada je Crna Gora bila republika SRJ zajedno sa Srbijom - zbog lošeg "imidža" potonje republike. Kao što smo napomenuli, opozicija je prihvatila pristupanje u EU (ne i u NATO) i to ne samo deklarativno, nego sve više i stvarno, što se očitovalo u podršci prijedlozima proevropskih zakona tokom 2007. i 2008. što je krupan zaokret, s obzirom na raniju politiku opstrukcije.

2.4.4 Od polarizovanog ka umjerenom višepartizmu

Iako je mandat crnogorskom parlamentu izabranom 2006. isticao 2010. vladajuće stranke su “požurile” da Parlament bude raspušten i raspisani novi izbori godinu dana ranije, 29. marta 2009. Za to nije dato uvjerljivo objašnjenje, pa mi se čini vjerovatnim da je ta odluka rezultat strateške kalkulacije crnogorske vlasti da će intenzitet globalne ekonomske krize i njenih negativnih socijalnih efekata biti još veći u 2010. nego u 2009.

Na izborima 2009. - na koje izašlo je 329819 od 498805 upisanih građana (ili 66,1 odsto) – očitovali su se znaci političkog približavanja između vladajuće koalicije i opozicionih partija. Osnovni razlog za to je, što su opozicione partije počele da sve potpunije i odlučnije podržavaju orijentaciju DPS/SDP ka EU, demokratizaciji i tržišnim reformama, a ranija centralna izborna kontroverza koja se ticala državnog statusa postepeno gubila akutnu formu. Ako vlast i opozicija nude građanima bezmalo identičan set ciljeva i vrijednosti - kao što se dogodilo na republičkim izborima 2009 - građani se opredjeljuju za one političke subjekte u koje imaju više povjerenja da će te ciljeve i vrijednost ostvariti. U takvim okolnostima, pitanje kredibiliteta političkih aktera postaje od presudne važnosti. U pogledu povjerenja u pojedine političke aktere crnogorski građani na izborima 2009. nijesu ostavili mjesta nizakakve nedoumice, jer je vladajuća koalicija DPS/SDP uspjela da osvoji većinu mjesta u Parlamentu (48 od 81), dok je usitnjena i razjedinjena opozicija potisnuta na parlamentarnu marginu. Najuspješnija opoziciona partija, SNP, osvojila je u odnosu na vladajuću koaliciju samo jednu trećinu glasova i mandata (16,5 odsto i mandata 16). Iza SNP slijede: Nova srpska demokratija – NOVA (9 odsto glasova i 8 mandata) i Pokret za promjene - PzP (5,9 odsto glasova i 5 mandata), kao i dvije manjinske albanske partije koje su zadobile po jedan mandat (FORCA - Nazif Cungu i UDSH-DUA - Ferhat Dinoša).

Potiskivanje u drugi plan centralne kontroverze independizam/federalizam poslije proglašenja nezavisnosti Crne Gore, uticalo je da se partije više posvete svakodnevnim problemima stanovnika i da Parlament postane središte, ne samo sukoba, nego i saradnje između partija. Umjesto ekscesa i uvreda između poslanika vlasti i opozicije, Parlament je sve više postajao središte partijskog dijaloga, pa i partijskog konsenzusa. Trend ublažavanja sukoba između parlamentarnih partija podsticao je crnogorski partijski sistem da postepeno gubi obilježje polarizovanog i da se pretvara u tip umjerenog sistema.

Teške socijalno-ekonomske prilike u kojima se zbog Velike ekonomske krize, nalazila Crna Gora u razdoblju 2009. i 2012. pojačali su uvjerenje opozicije da je konačno “kucnuo čas” da eliminišu sa vlasti koaliciju DPS i SDP. U tom cilju opozicija je nastupala ujedinjena (“u jednoj koloni”), zbog čega je formirana koalicija Demokratski front (DF), za čijeg je predsjednika izabrana nepartijska ličnost, Miodrag

Lekić. Pokretačka snaga te koalicije bile su NOVA i PzP. Teško je objasniti zašto je u tom politički značajnom poduhvatu ostala izvan inicijalnih pregovora najjača opoziciona stranka, SNP, koja je poslije izbora 2009. raspolagala sa više mandata (16) nego NOVA i PzP zajedno (8+5). Malo je vjerovatno da je tu riječ o previdu, a čini mi se da je daleko je vjerovatnija prepostavka da su kreatori DF-a nastojali da, u formativnoj fazi koalicije, isključe SNP i da tu partiju eventualno pozovu da se pridruži, tek kad koalicija bude potpuno oblikovana. Na taj način SNP je, stavljena pred *fait accompli* i suočena sa donošenjem teške odluke o pridruživanju koaliciji ili samostalnom (i rizičnom) izlasku na izbore. U takvim okolnostima SNP je ipak odlučila da samostalno sudjeluje na izborima.

Na parlamentarnim izborima održanim 14. oktobra 2012. sudjelovalo je 70,5 odsto birača što je za 4,4 procentna poena više od učešća na izborima 2009. Najveći uspjeh ostvarila je koalicija “Evropska Crna Gora – Milo Đukanović” koja je osvojila 39 mandata (od ukupno 81 mandata) što je slabiji rezultat nego 2009. godine, kada je toj koaliciji pripalo 48 mandata. Na drugom mjestu je koalicija “Demokratski front - Miodrag Lekić” sa 20 mandata, što je daleko ispod očekivanja “arhitekata” koalicije. Slabiji rezultat ostvarila je i SNP koja je osvojila 9 mandata, što je 7 manje nego 2009. Dobar rezultat izborila je Pozitivna Crna Gora - Darko Pajović (obrazovana 2011), koja je uspjela na svom prvom izbornom nadmetanju da zadobije 7 mandata. Manjinske liste osvojile su ukupno 5 mandata, od čega su 3 pripala Bošnjačkoj stranci (BS) Rafeta Husovića, 2 mandata Zbirnoj izbornoj listi albanskog naroda i jedan mandat Hrvatskoj demokratskoj inicijativi (Marija Vučinović).

Kad je riječ o obrazovanju republičke Vlade svi predstavnici manjinskih stranaka saopštili su, u razgovorima 3. novembra 2012. sa predsjednikom Crne Gore, da će podržati kandidata za premijera iz DPS-a, kojeg on predloži. Ta podrška je neophodna, jer sa 39 mandata koaliciji “Evropska Crna Gora” nedostaju 2 poslanika da obrazuju Vladu. Zbog toga je DPS/SDP formirala Vladu (od 19 ministara) sa manjinskim partijama, a za premijera je (4. decembra 2012) izabranan lider DPS-a, Milo Đukanović. U Parlamentu je od 71 prisutnog poslanika za Vladu glasalo 44 poslanika, 26 je bilo protiv, dok je 1 poslanik bio uzdržan.

2.5 Nekoliko opštih ocjena

Kada je riječ o vladajućim partijama od uspostavljanja pluralizma do danas, Crna Gora predstavlja izuzetak u odnosu na postkomunističke zemlje Centralne i Jugoistočne Evrope u kojima je opozicija smijenila na izborima, jednom ili više puta, vladajuće partije ili partijske koalicije. Nasuprot tome, DPS je neprestano uspijevala da odgovori

na sve izborne izazove i da ostane na vlasti, doduše od 1997. u obliku koalicionog aranžmana. U tom aranžmanu, izbornom i vladavinskom, programski je DPS vrlo slična (ali znatno manja) SDP. Između lidera dviju stranaka u više navrata dolazilo je do javnih razmirica, ali je koalicija opstala od 1998. do 2015. Nemamo pouzdane podatke o relativnoj izbornoj snazi dva koaliciona partnera, ali dobri poznavaoци obje stranke tvrde da se “izborni plijen” dijeli u odnosu 5 prema 1 u korist DPS-a, što (ukoliko je tačno) može da ukaže i na izborni odnos između dvije stranke. Nekoliko hipoteza se mogu ponuditi kao objašnjenje “dugovječnosti” DPS-a. Prvo, ta partija je shvatila događaje 1989/1990. kao definitivan krah “realnog socijalizma”, a ne samo epizodu, poslije koje će se vratiti stari sistem, uz neke nebitne promjene. Vjerovatno je to bitno saznanje sazrijevalo u rukovodstvu DPS-a od 1990. godine do 1997, kada se njegov veći dio opredijelio da, u duhu vremena, ostvari suštinske demokratske promjene partije i crnogorskog društva. To je značilo ne borbu protiv neistomišljenika u partiji, nego udaljavanje od vladajuće partije Srbije. Za takav poduhvat, bila je potrebna, ne samo sposobnost da se uoče globalne tendencije u savremenom društvu, nego i (možda će zazvučati pretjerano) intelektualna hrabrost, jer mogućnost intervencije Miloševićeve vlasti protiv “renegatskog rukovodstva Crne Gore” nije bila puka fikcija. Pomenuli smo već da je za dalekosežne demokratske promjene DPS-a korisno poslužio programski korpus LSCG iz kojeg su, uz uglavnom semantičke varijacije, preuzimane mnoge demokratske ideje, ciljevi i opredjeljenja.

Manjina rukovodstva se protivila promjenama DPS-a, (što se moglo očekivati), a kad su promjene demokratski usvojene, manjina je raskinula sa partijom i obrazovala posebnu stranku – SNP. Ta partija je smatrana čuvarom “svetog plamena” i svih pozitivnih dostignuća bivše partije. Uzrok inistiranja na ortodoksiji nije, po mom mišljenju, samo bezuslovno ugledanje na Miloševićevu SPS i (ili) trajna vezanost za njegovu harizmu, nego autentično uvjerenje dijela “istinskih vjernika” po kojem je socijalizam nezaustavljiv proces, koji može da doživi privremene zastoje, ali ne i definitivan neuspjeh. Drugo, rukovodstvo DPS-a je razumjelo da je Crna Gora socijalno heterogeno društvo i nastojalo je da prilagodi važne institucije takvom društvu. Između ostalog, tu ubrajam dvije važne institucije. Prva je proporcionalni izborni sistem koji je bio na snazi na prvim izborima 1990. Proporcionalni sistem omogućuje pravično političko predstavnštvo manjinskoj populaciji u parlamentu, što nije slučaj sa većinskim sistemom (korišćenim na izborima 1990. u Srbiji). Većinski sistem, nasuprot proporcionalnom, onemogućuje inkluziju manjina u parlament (i u politički život) time što od manjina obrazovanih po askriptivnim karakteristikama (etnicitet, vjera, boja kože) pravi “vječite gubitnike” izborne utakmice. Druga institucija je Savjet za zaštitu prava nacionalnih i etničkih grupa na čijem je čelu predsjednik Crne Gore, a koji je formiran članom 76, Ustava CG (1992). Premda je proporcionalni sistem uspostavljen u Crnoj Gori sa nizom slabosti (male izborne jedinice, odsustvo pouzdanog biračkog spiska, neregulisana

čitava izborna procedura itd.), a rečeni Savjet se nije “proslavio” svojom praktičnom aktivnošću, njihovo obrazovanje govori o svijesti crnogorskog rukovodstva da su institucije koje njeguju dijalog i olakšavaju konsenzus, važan element stabilnosti socijalno heterogenog društva. Treće, uzroke izbornih (i političkih) uspjeha DPS-a valja tražiti u slabostima opozicionih partija koje, u posmatranom razdoblju, nijesu uspjele da ponude biračkom tijelu uvjerljiviju političku platformu od DPS-a, a da, pri tom, rukovodstvo tih partija posjeduje odgovarajući kredibilitet u biračkom tijelu Crne Gore. Naravno, kad govorim o kredibilitetu imam na umu percepciju koju o tome ima biračko tijelo, a ne o nekom objektivnom svojstvu.

U više navrata sam istakao da je u proteklom razdoblju u Crnoj Gori djelovao partijski sistem koji pripada klasi višepartijskih sistema (nekada sa dominantnom partijom, a nekada bez dominantne partije). Po tipu riječ je o polarizovanom pluralizmu.

Centralne izborne kontroverze u Crnoj Gori su se u proteklom razdoblju smjenjivale, ali ne i stepen napetosti između partija koje zastupaju oprečne stavove oko tih kontrovezi. Najprije je to bilo pitanje potpunog isključivanja Crne Gore iz procesa odlučivanja na nivou SRJ od strane Srbije. Kao rezultat, Crnoj Gori su nametane neprihvatljive odluke (izbor Bulatovića za premijera) ili je trpjela posljedice (u vidu sankcija i ograničenja) jednostrane politike rukovodstva Srbije na međunarodnom planu (odbijanje saradnje sa Haškim tribunalom, odbijanje uključivanja međunarodne zajednice u rješavanje problema Kosmeta).

Poslije oktobarskog preokreta 2000. u Srbiji, uzroci naglašenog antagonizma između partija poticali su sa „domaćeg terena.” Centralna izborna kontroverza koja je na izborima 2001. i 2002. dijelila partijski sistem na dva neprijateljska bloka može se formulisati kao independizam Versus federalizam. Ta kontroverza izgubila je snagu odlukom većine birača na Referendumu 2006. da Crna Gora bude nezavisna država. Naravno, pomenuta kontroverza nije trenutno nestala, jer u političkom životu snažno djeluje inercija, pa se to moglo uočiti i na parlamentarnim izborima 2006. u kojima su mnogi akteri previdjeli da su građani referendumom dali jasan odgovor o o državnom statusu Crne Gore.

Na parlamentarnim izborima 2009. i 2012. razlike između partija su se uglavnom ticale „svakodnevnih pitanja”, uz daleko manji međusobni antagonizam između partija. To je indikator da je sistem polarizovanog višepartizma evoluirao u umjereni višepartizam, što je izuzetno važan korak u konsolidaciji demokratskog poretka Crne Gore.

Vlado Dedović
Zlatko Vujović

TREĆI DIO

IZBORNI SISTEM U CRNOJ GORI

3. IZBORNI SISTEM U CRNOJ GORI

3.1 Uvod

Bogdanor (1983: 1) uvodnik za knjigu *Demokratija i izbori* (*Democracy and Elections – Electoral Systems and their Political Consequences*) započinje naglašavajući da „Izbori predstavljaju srce demokratskog procesa“. I zaista izbori predstavljaju neraskidivi dio predstavničke demokratije, odnosno, veoma često riječ je o dva pojma koja se preklapaju. Brojni autori ističu tu vezu, tako je i „Duverger jednom prilikom definisao demokratiju kao vladavinu putem slobodnih i poštenih izbora“ (Vasović, 2006: 104). Danas ne možemo zamisliti demokratiju bez izbora,⁵⁹ no možemo zamisliti izbore bez demokratije. „Čak i režimi koji se ne mogu smatrati demokratijama u bilo kojem smislu te riječi i koji biračima daju malu slobodu izbora ili im je uopšte ne daju kad dođu na biračko mjesto, imaju osjećaj da se iz održanih izbora može izvesti neka vrsta legitimnosti“ (Gallagher, 2013: 181). Upravo to predstavlja jedan od ključnih izazova zemalja koje su prolazile kroz demokratsku tranziciju. Da li se izbori u njima mogu smatrati slobodnim i poštenim, kako to kaže Duverger, odnosno, da li su održani u skladu sa mnogo određenijim kriterijuma međunarodnih i domaćih posmatračkih organizacija.

Prema Gallagheru (181) „u modernim liberalnim demokratijama izbori su središnja predstavnička institucija koja čini poveznicu između naroda i njegovih predstavnika“. I pored toga što postoje različiti pristupi u definisanju uloge izbora, ipak, različiti autori se mogu složiti da su izbori: (a) nužan osnov legitimiteta

59 “U političkoj i pravnoj teoriji začetak moderne političke reprezentacije (reprezentativne vlasti) veže se uz pobjedu buržoaske revolucije. Embrion iz koga se dalje razvijala ideja o demokratizaciji u političkom predstavljanju nastao je kao izraz zahtjeva za slobodnim izborom članova najvišeg predstavničkog tijela – parlamenta” (Pavićević, 1997: 12).

nosilaca političke moći (Goati, 1990: 21), odnosno, (b) izvor i temelj legitimiteta državne vlasti unutar sistema predstavničke demokratije (Sokol, 1990), najvažnija institucija demokratskog političkog poretka (Kasapović, 2003: 129), odnosno, Poliarhije (Dahl, 1998: 126). Međutim, uloga izbora nije jednoznačna. Osim toga što jesu najvažnija institucija demokratskog poretka, oni mogu biti moćno sredstvo manipulacije od strane onih koji su na vlasti. Na liniji takvog stava Sartori smatra da su izborni zakoni “najspeficiji manipulativni instrument politike” (1995: 273). Stoga, prilikom odabira izbornog sistema treba biti obazriv, jer izborni sistem može značajno uticati, a često i odigrati presudnu ulogu u tome ko će formirati parlamentarnu većinu. Od niza različitih definicija koje tretiraju pojam izbora u ovom radu ćemo se služiti izborima kao ”institucionalnom modusu unutar kojega birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar kojega se glasovi birača pretvaraju u mandate” (Kasapović, 2003: 160).

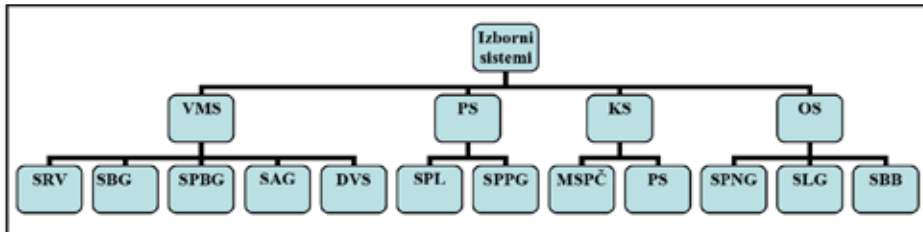
3.2 Tipologija izbornih sistema

Teorija i praksa razlikuju veliki broj izbornih sistema. Bogdanor (1983: 1) navodi podatak da je Kraljevska komisija, formirana da istraži izborne sisteme, još daleke 1910. godine razlikovala 300 izbornih sistema. Međutim, ta velika raznolikost se može sagledavati kroz više različitih tipova. Kada govorimo o tipologiji, postoje različiti pristupi, odnosno, kriterijumi po kojima se klasifikuju izborni sistemi. Bez obzira na različite pristupe „centralni faktor razlikovanja izbornih sistema međusobno jeste metod alokacije mandata“ (Bogdanor, 1983: 1). Jedan od prvih autora koji se bavio učincima izbornih sistema bio je Maurice Duverger, koji u svom radu “Uticaj izbornih sistema na politički život” (1950) razlikuje “tri tipa izbornih sistema (razmjerni, dvokružni većinski i jednokružni većinski)” (Kasapović, 1993: 10). Giovanni Sartori, sa druge strane, klasifikuje izborne sisteme samo po jednoj funkciji - “odstupanje od zamišljene potpune razmjernosti u odnosu glasova birača i parlamentarnih mandata” (Kasapović, 1993: 28), tako da po tom autoru nultu tačku takve klasifikacije predstavljaju “čisti” proporcionalni izbori koji vode potpunoj proporcionalnoj reprezentaciji. No, bez obzira na atraktivnost tog Sartorijevog stanovišta, pored podržavalaca, isto je naišlo i na kritike, tako Dietrich Nolan, smatra da “treba poći od ‘bipolarnog kontinuuma’, jer postoje dva načela predstavnštva koja su svojstvena za dva temeljna tipa izbornih sistema” (Kasapović, 1993: 28).

U nizu pokušaja izrade sveobuhvatne tipologije izdvojićemo tipologiju koju je izradila grupa izbornih eksperata okupljena oko Instituta za demokratiju i dizajni-

ranje izbora – IDEA⁶⁰. Tipologija je predstavljena u drugom dopunjenom izdanju publikacije “Dizajn izbornih sistema”: Novi IDEA priručnik, objavljen 2005. godine. Ova tipologija predstavlja drugi pokušaj grupe eksperata oko IDEA-e, da izrade adekvatnu tipologiju. Prema njoj izborne sisteme dijelimo u četiri kategorije: (1) većinsko-majoritetni, (2) proporcionalni, (3) kombinovani i (4) ostali sistemi. U okviru većinsko-majoritetnih, ta grupa autora razlikuje (1) sistem relativne većine (SRV), (2) sistem blok glasa (SBG), (3) sistem partijskog blok glasa (SPBG), (4) sistem alternativnog glasa (SAG) i (5) dvokružni većinski sistem (DVS). Grupa proporcionalnih sistema obuhvata: (1) sistem partijskih listi (SPL) i (2) sistem pojedinačno prenosivog glasa (SPPG). U grupi kombinovanih sistema se nalaze: (1) mješoviti sistem proporcionalnog člana (MSPČ) i (2) paralelni sistem (PS). U posljednju grupu pod nazivom ostali sistemi ulaze sistemi koji zbog svoje specifičnosti nijesu mogli biti obuhvaćeni nekom od navedene tri grupe. To su: (1) sistem pojedinačno neprenosivog glasa (SPNG), (2) sistem limitiranog glasa (SLG) i (3) sistem borda brojanja (SBB).

Grafik 1: Pregled tipologije IDEA-e korišćene u izdanju „Priručnik za oblikovanje izbornog sistema“, izdanje 2005. godine



U tom radu autori polaze upravo od navedene podjele, tako da *izborni sistem Crne Gore svrstavaju među sisteme partijskih listi*.

3.3 Izborni sistem u primjeni

Douglas Rae, predstavlja pionira u istraživanju političkih efekata izbornog sistema. U svojoj studiji “Političke konsekvence izbornih zakona” (1967) prvi put je izradio sistemativnu komparativnu analizu, koja se bavi pitanjem uticaja izbornih sistema na disproporcionalnost i višepartizam. Jedno od ključnih pitanja, kada govorimo o

60 www.idea.int

izučavanju posljedica koje izborni sistemi proizvode na proporcionalnost i izborne rezultate, dva elementa imaju ključnu ulogu, i oko njih, prema Lijphartu, postoji široki konsenzus među teoretičarima (Lijphart, 1994: 10). Riječ je o (1) izornoj formuli (izborni obrazac) i (2) magnitudi (veličina izborne jedinice). Međutim, kada govorimo o Raeu on pored te dvije uvodi još jednu varijablu - (3) tip i način glasanja. Lijphart, donekle kritički, ističe da Rae u pomenutoj studiji nije poklonio potrebnu pažnju i nije uvrstio, među pomenute tri, veoma značajnu varijablu - veličina parlamenta (assembly size). Kada govorimo o Lijphartu valja istaći da on u svojoj studiji "Izborni sistemi i partijski sistemi - studija dvadeset sedam demokratija, 1945 - 1990." uvodi više strukturnih elemenata za izučavanje efekata izbornih sistema. Lijphart ih dijeli u dvije grupe. U prvu grupu svrstava četiri glavna elementa: (1) izborna formula, (2) magnituda, (3) cenzus i (4) veličina parlamenta. Kroz drugu grupu, Lijphart uvodi još četiri elementa: (a) struktura glasačkog listića (ballot structure), (b) malapportionment, (c) razlika između legislativnih izbora u parlamentarnim i predsjedničkim sistemima, (d) mogućnost vezivanja izbornih listi - savez listi (apparentement). Možemo uočiti da Lijphart koristi dvije od tri Raeove varijable i uvodi dvije nove, cenzus i veličinu parlamenta.

U tom radu, prilikom sagledavanja efekata izbornog sistema u Crnoj Gori, pratićemo varijable koje je uveo Douglas Rae: (1) izborna formula (izborni obrazac – electoral formula), (2) magnituda (veličina izborne jedinice – district magnitude), (3) tip i način glasanja (struktura glasačkog listića – ballot structure), s tim da ćemo se osvrnuti na neke koje je uveo Lijphart.

Prije nego počnemo sa analizom izbornog sistema prateći već navedene varijable važno je istaći nekoliko ključnih odlika izbornog sistema u Crnoj Gori. Kao što je u ovoj studiji već navedeno, Crna Gora je ostala vjerna proporcionalnom izbornom sistemu za koji se opredijelila prilikom obnavljanja višestranačja 1990. godine. Već smo se opredijelili za tipologiju IDEA-e, pa crnogorski izborni sistem spada, prema ovoj tipologiji, u kategoriju koja po broju zemalja jeste najbrojnija na svijetu, a posebno je veoma raširena u Evropi – proporcionalni sistem partijskih listi. Možemo reći da je sve vrijeme u upotrebi isti izborni sistem, iako su kroz njegov razvoj bile registrovane određene izmjene.

Da bismo na jednom mjestu predstavili ključne strukturne promjene izbornog sistema, poslužićemo se tabelom u kojoj su predstavljeni osnovni strukturni elementi izbornog sistema organizovani prema izbornim ciklusima.

Tabela 1: Pregled osnovnih strukturnih elemenata izbornog sistema u Crnoj Gori

| Izbori | Veličina parlamenta | Izborni sistem | Broj izbornih jedinica | Veličina izborne jedinice | Cenzus | Tip izborne liste | Preferencijalno glasanje | Izborna formula |
|--------|---------------------|----------------|------------------------|---------------------------|--|--|--------------------------|-----------------|
| 1990 | 125 | SPL | 20 | 1 - 29 | 4% | Zatvorena blokirana | Ne | D'Ont |
| 1992 | 85 | SPL | 1 | 85 | 4% | Zatvorena blokirana | Ne | D'Hondt |
| 1996 | 71 | SPL | 14 | 1 - 17 | 4% | Zatvorena modifikovana blokirana lista | Ne | D'Hondt |
| 1998 | 73 | SPL | 1 | 73 (5) | 3% | Zatvorena modifikovana blokirana lista | Ne | D'Hondt |
| 2001 | 77 | SPL | 1 | 77 (5) | 3% | Zatvorena modifikovana blokirana lista | Ne | D'Hondt |
| 2002 | 75 | SPL | 1 | 81 (4) | 3% | Zatvorena modifikovana blokirana lista | Ne | D'Hondt |
| 2006 | 81 | SPL | 1 | 81 (5) | 3% | Zatvorena modifikovana blokirana lista | Ne | D'Hondt |
| 2009 | 81 | SPL | 1 | 81 (5) | 3% | Zatvorena modifikovana blokirana lista | Ne | D'Hondt |
| 2012 | 81 | SPL | 1 | 81 | 3% 0.7 za manjinske liste, odnosno 0.35% za manjinsku listu hrvatske manjinske zajednice | Zatvorena blokirana lista | Ne | D'Hondt |

Izvor: Vujović, Z. (2012). *Parlamentarni izbori u Crnoj Gori 2012: Nastavak prevlasti socijalista i povratak Đukanovića. Političke analize*. 13.

3.3.1 Izborna formula - izborni obrazac (Electoral Formula)

Rae, kao i Lijphart, pod pojmom izborne formule, odnosno ovdje korišćenog termina izbornog obrasca, podrazumijeva većinske i proporcionalne metode. Kada je riječ o proporcionalnim sistemima za raspodjelu mandata, razlikujemo metode koje se koriste za raspodjelu mandata u prvom i drugom krugu. Među metodama raspodjele u prvom krugu razlikujemo (a) metod izbornog broja⁶¹ i (b) metod najvećeg broja⁶². Za razliku od metoda izbornog broja, koji se služi kvotom, metod najvećeg broja koristi metod djelilaca (divisor method). Suština metoda najvećeg broja je da se glasovi svake partije dijele nizom djelioca da bi se došlo do najvećeg zajedničkog količnika. Partija sa najvećim djeliocem nakon svake faze procesa osvaja mandat, a onda je njen zbir glasova dijeljen sljedećim djeliocem. Proces se nastavlja dok se sva mjesta ne popune (Farrell, 2001). U toj grupi razlikujemo pet metoda: (1) Adamsova, (2) Andréova, (3) D'Hondtova, (4) Huntingtonova, (5) Imperijalijeva, (6) Sainte-Laguë, kao i metode koje predstavljaju modifikacije navedenih metoda. Najznačajnija prednost tih metoda je da, za razliku od metoda izbornog broja, omogućavaju raspodjelu mandata u prvom krugu. Upotreba tih sistema je sve šira bilo kao sistema za raspodjelu mandata, ili kao dopuna u drugom postupku raspodjele.

Metode raspodjele mandata u drugom krugu se koriste samo za raspodjelu preostalih mandata, koji nijesu raspodijeljeni u prvom krugu. Neke od metoda prvog kruga raspodjele (metode najvećeg broja), koriste se i za raspodjelu mandata u drugom krugu, za razliku od metoda drugog kruga koje se ne mogu koristiti za raspodjelu

61 **Metod izbornog broja** (metod izbornog količnika, kvotni postupci) – “postupci pretvaranja glasova u mandate u razmjernim izborima kojima se broj mandata svakog izbornog aktera utvrđuje na temelju udjela izbornog broja ili izborne kvote u ukupnom broju glasova koje je dobio. U postupku preračunavanja najprije se utvrdi opšta izborna kvota ili izborni broj, a potom se broj glasova svake stranke dijeli tom kvotom. Količnik koji se dobije tom matematičkom operacijom jeste broj mandata kojeg je osvojila neka stranka” (Kasapović, 2003: 231). Broj izbornih brojeva koji se sadrže u rezultatu ostvarenom od izborne liste predstavlja broj mandata koji je izborna lista ostvarila. Razlikujemo nekoliko metoda izbornog količnika: (1) Hejrova kvota, (2) Hagenbah - Bišofova kvota, (3) Imperijali kvota i (4) Drupova kvota. Tim metodama se ne mogu raspodijeliti svi mandati, stoga se za raspodjelu preostalih mandata koriste druge metode. “Ako je posrijedi isti nivo raspodjele mandata, nivo temeljnoga izbornog okruga, obično se uvode (1) metoda najmanjeg ostatka, (2) metoda najvećeg ostatka i (3) metoda najvećeg prosjeka” (Kasapović, 2003: 234).

62 **Metod najvećeg broja** – Pored metoda izbornog broja, druga grupa metoda koja se koristi za raspodjelu mandata u sistemu partijskih listi, je metod najvećeg broja. Metodi najvećeg broja su “postupci pretvaranja glasova u mandate u razmjernim izborima pomoću kojih se broj mandata svakog izbornog aktera utvrđuje tako što se ukupni broj njegovih glasova podijeli određenim nizom djelilaca. Međusobno se razlikuju upravo prema nizovima djelilaca, tj. prema brojevima kojima se dijeli broj glasova izbornih aktera, a nazivaju se i djeliteljskim postupcima” (Kasapović, 2003: 234).

mandata u prvom krugu. Među metodama drugog kruga raspodjele razlikujemo (a) metod najmanjeg ostatka⁶³, (b) metod najvećeg ostatka⁶⁴ i (c) metod najvećeg prosjeka⁶⁵.

U Crnoj Gori se od obnove višestranačja upotrebljava metoda najvećeg broja, odnosno najvećeg zajedničkog količnika. Bez obzira na brojne kritike raspodjela mandata se vrši korišćenjem D'Hondt-ove metode, odnosno koristila se tokom svakog izbornog ciklusa na lokalnim i nacionalnim parlamentarnim izborima.⁶⁶

3.3.1.1 Cenzus

Lijphartova treća ključna varijabla jeste cenzus. Ovdje ćemo ga obraditi unutar izbornog obrasca, s obzirom na to da u slučaju Crne Gore, u bitnome opredjeljuje ishod alokacije mandata. Među donosiocima odluka, vlada prilična konfuzija oko karaktera i uloge izbornog cenzusa. Veoma često svjesni su djelovanja isključivo zakonskog cenzusa. Ovdje ćemo istaći razliku između tri pojavna oblika izbornog cenzusa: (1) zakonski cenzus, (2) prirodni cenzus i (3) efektivni cenzus. Zakon-

63 **Metode najmanjeg ostatka** – “Najmanji ostatak se izračunava tako da se od ukupnog broja glasova što ih je dobila svaka stranka oduzmu glasovi koji su mandatno nagrađeni u prvom postupku raspodjele, utvrdi kojoj je stranci ili strankama preostalo najmanje mandatno nenagrađenih glasova, te im se dodjeljuju preostali neraspodijeljeni mandati” (Kasapović, 2003: 229). Najčešće, taj metod pogoduje većim partijama. Nekada se češće koristio naziv Polijov metod po francuskom naučniku G. Pólyau (Müller, 1959)

64 **Metod najvećeg ostatka** – “Najveći ostatak izračunava se tako da se od ukupnog broja glasova što ih je dobila svaka stranka oduzmu glasovi koji su mandatno nagrađeni u prvom postupku podjele, utvrdi kojoj stranci ili strankama je preostalo najviše mandatno nenagrađenih glasova u prvom postupku, te im se dodijele preostali neraspoređeni mandati” (Kasapović, 2003: 229.). Za razliku od metoda najmanjeg prosjeka, više pogoduje manjim partijama.

65 **Metod najvećeg prosjeka** – “Najveći prosjek izračunava se tako da se ostatak mandatno nenagrađenih glasova svake stranke podijeli brojem mandata koji su podijeljeni u prvom krugu i tome doda jedan, te se preostali neraspodijeljeni mandati dodjeljuju strankama sa najvećim količnikom” (Kasapović, 2003: 230). Poslužimo se primjerom da je od 81 mandata, koji se raspodjeljuju u jednoj izbornoj jedinici, u prvom krugu raspodijeljeno 78. Preostali broj mandata (3) se raspoređuje kada se ostatak partijskih glasova koji nisu “potrošeni” za već raspodijeljene glasove dijele sa brojem 79 (78 raspodijeljenih mandata + jedan). Partijske liste koje budu raspolagale sa tri najjača količnika osvojiće tri neraspodijeljena mandata.

66 “Nazvan po imenu belgijskog profesora matematike William d’Hondta, poznat je i pod nazivom metod najmanjeg zajedničkog djelitelja. Prvo se izračunava biračka masa svake izborne liste. Biračka masa svake od izbornih listi dijeli se brojevima 1,2,3 sve do broja N, koliko se poslanika bira u izbornoj jedinici. Dobijeni količnici se potom razvrstavaju po veličini. Potom se, počev od najvećeg prema najmanjem, odbrojava onoliko količnika koliko se poslanika bira u izbornoj jedinici. Posljednji rezultat koji se dobije na taj način je zajednički djelitelj kojim se dijeli biračka masa svake od listi. Svaka od listi dobija onoliko mandata koliko se puta zajednički djelitelj sadrži u biračkoj masi izborne liste.” (Prema: M. Pajvančić, 1999)

ski cenzus predstavlja procenat glasova ili broj direktnih mandata, koji politička partija mora osvojiti da bi učestvovala u procesu raspodjele mandata. Znači riječ je o zakonom propisanom uslovu. Pod prirodnim cenzusom Douglas Rae podrazumijeva “ minimalni postotak glasova koji stranka mora dobiti u najpovoljnijim uslovima da bi osvojila svoj prvi mandat u izbornom okrugu. On zavisi od veličine izbornog okruga (M), broju stranaka koje se bore u njemu (S) i metodama pretvaranja glasova u mandate”(Kasapović, 2003: 154). (3) Efektivni prag predstavlja “kompozitnu varijablu zasnovanu na zakonskom pragu i veličini izbornog okruga.” (Lijphart, 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 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 sistema partijskih listi, koji se koristi u Crnoj Gori, 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. U slučaju Crne Gore zakonski cenzus, kada govorimo o posebnoj manjinskoj pozitivnoj diskriminaciji, igra ulogu rezervisanog mandata, što ćemo kasnije objasniti detaljnije.

Lijphart razlikuje, zavisno od stepena sigurnosti osvajanja mandata, (1) donji - inkluzivni i (2) gornji - cenzus ekskluzivnosti. Pod prvim Lijphart podrazumijeva “minimalni procenat glasova sa kojim partija može da osvoji mandat u najpovoljnijim uslovima”, dok pod gornjim cenzusom podrazumijevamo “maksimalni procenat glasova koji može biti nedovoljan da partija osvoji mandat” (Lijphart, 1994: 25).

Tabela 2: Pregled odnosa cenzusa, veličine izborne jedinice i procenta rasutih glasova

| Vrijeme održavanja izbora | Veličina izborne jedinice | Prohibitivna klauzula | Procentat „rasutih“ glasova |
|---------------------------|---------------------------|---|-----------------------------|
| 1. 1990. | 1 – 29 | 4% | 11.2 |
| 2. 1992. | 85 | 4% | 20.8 |
| 3. 1996. | 1 – 17 | 4% | 20.3 |
| 4. 1998. | 73 (5) | 3% | 5.8 |
| 5. 2001. | 77 (5) | 3% | 6.7 |
| 6. 2002. | 1 (4) | 3% | 5.3 |
| 7. 2006. | 81 (5) | 3% | 2.5 |
| 8. 2009. | 81 (5) | 3% | 12 |
| 9. 2012. | 81 | 3% 0.7 za manjinske liste, odnosno 0.35% za manjinsku listu hrvatske manjinske zajednice | 2,7 |

Izvor: Vujović, Z. (2012). *Parlamentarni izbori u Crnoj Gori 2012: Nastavak prevlasti socijalista i povratak Đukanovića. Političke analize. 13.*

Zakonski izborni cenzus je varirao između izbornih procesa. U prva tri izborna ciklusa (1990, 1992, 1996) u upotrebi je bio zakonski cenzus od 4% glasova ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici.⁶⁷ Na republičkim parlamentarnim izborima održanim 1998, odnosno 2001. godine, prilikom obračuna mandata (u Republici kao jedinstvenoj izornoj jedinici i na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine – 73+5) prohibitivna klauzula utvrđena je na 3% glasova od ukupnog broja birača koju su glasali.⁶⁸ Isti sistem je bio primijenjen i na izborima 2002. godine (71+ 4 poslanika na posebnim biračkim mjestima).⁶⁹ Na

67 “Međutim, treba napomenuti da se izmjenama izbornog zakona iz 1992. godine, efektima prohibitivne klauzule uticalo na strukturu Skupštine Crne Gore. Tako je lista DPS sa osvojenih 51.2% glasova na nivou Crne Gore dobila 45 (63.4%) od 71 mjesta u Skupštini; lista koalicije pod nazivom „Narodna sloga” (NS i LSCG) sa 25.6% glasova – 19 (26.8%) mandata; lista SDA sa 3.5% glasova – 3 (4.2%) mandata; lista DS CG sa 1.8% glasova – 2 (2.8%) mandata i lista Demokratske unije Albanaca (DUA) sa 1.3% glasova – 2 (2.8%) mandata. Istovremeno, dvije izborne liste (SDP i SRS) koje su na nivou Crne Gore osvojile više od 4% glasova ostale su bez mandata.” (Prema: V. Pavićević, 1997)

68 Uslov za učešće u raspodjeli mandata u izborima 1998. ispunile su izborne liste: lista koalicije „Da živimo bolje – Milo Đukanović” (DPS, NS i SDP), koja je sa osvojenih 49.5% glasova dobila 42 (53.8%) od 78 mjesta u Skupštini; lista Socijalističke narodne partije (Momir Bulatović) sa 36.1% glasova – 29 (37.2%) mandata; lista LSCG – Slavko Perović sa 6.3% glasova – 5 (6.4%) mandata; lista DSCG – Mehmet Bardhi sa 1.5% glasova – 1 (1.3%) mandat, i lista DUA sa 1.0% glasova – 1 (1.3%) mandat.

69 Pravo na učešće u raspodjeli mandata stekle su: „Demokratska lista za evropsku Crnu Goru – Milo Đukanović” sa 47,3% glasova – 39 (52.0%) mandata; lista koalicije „Zajedno za promjene – SN

izborima 2006. i 2009. godine birao se 81 poslanik (76+ 5 poslanika na posebnim biračkim mjestima) – uz cenzus od 3% birača koji su glasali u izbornoj jedinici. Promjenama izbornog zakona iz 2011. godine uveden je diferencirani izborni cenzus, tako da pored cenzusa od 3% postoje i cenzusi za manjinske partije od 0.7%, odnosno, za partije koje predstavljaju hrvatsku nacionalnu zajednicu 0.35%. Za cenzus određen za manjinske zajednice se može reći da predstavlja jednu vrstu rezervisanog mandata, jer prelazak cenzusa garantuje osvajanje prvog mandata za svaku od manjina, bez obzira na veličinu D'Hondtovog količnika i njegovo djelovanje.

U cilju izbjegavanja rasipanja glasova političke partije su pribjegavale formiranju koalicija. No, to je dovelo do toga da manje partije, bez značajne podrške birača, imaju nesrazmjerno veliko učešće u sastavu parlamenta. Na izborima održanim 2009. ključne opozicione partije su odlučile da nastupaju samostalno. To je imalo za posljedicu da samo tri opozicione partije (ne računajući manjinske partije), obezbijede parlamentarni status, uz čak 12% rasutih glasova. Tom prilikom bilo je značajno više rasutih glasova (2.5%) nego na prethodnim (2006), odnosno, izborima nakon (2.7%) njih (2012), kada su dominirali koalicioni aranžmani.

3.3.1.2 Alokacija mandata

Na koji način se u Crnoj Gori neposredno vrši raspodjela mandata, prikazaćemo kroz niz koraka koje je Državna izborna komisija Crne Gore sprovela u postupku utvrđivanja konačnih rezultata izbora – na parlamentarnim izborima održanim u oktobru 2012. godine.⁷⁰

Korak 1: Konstatovanje konačnih rezultata izbora

Na osnovu izbornog materijala, koji je prikupljen sa svih biračkih mjesta u Crnoj Gori, pristupa se konstatovanju konačnih rezultata izbora, od strane DIK-a, u zbirnom numeričkom izrazu koji obuhvata sljedeće kategorije: broj upisanih birača u birački spisak; broj birača koji su glasali na biračkim mjestima; broj birača koji su glasali putem pisma; ukupan broj birača koji su glasali; broj primljenih glasačkih listića; broj neupotrijebljenih glasačkih listića; broj upotrijebljenih glasačkih listića; broj nevažećih glasačkih listića i broj važećih glasačkih listića.

P-SNS -NS" sa 37.9% glasova – 30 (40.0%) mandata; lista „Crna Gora može – Liberalni savez Crne Gore!“ sa 5.8% glasova – 4 (5.3%) mandata, i Demokratska koalicija „Albanci zajedno“ sa 2.4% glasova – 2 (2.7%) mandata.

70 Akt. br: 846 - Državna izborna komisija Crne Gore, Podgorica, 15.10. 2012. godine

Tabela 3: Numerički izraz sprovedenog izbornog procesa na parlamentarnim izborima 2012. godine

| | |
|--|--------|
| Broj upisanih birača | 514055 |
| Broj birača koji su glasali na biračkim mjestima | 347424 |
| Broj birača koji su glasali putem pisma | 15290 |
| Ukupan broj birača koji su glasali | 362714 |
| Broj primljenih glasačkih listića | 515055 |
| Broj neupotrijebljenih glasačkih listića | 152321 |
| Broj upotrijebljenih glasačkih listića | 362714 |
| Broj nevažećih glasačkih listića | 5764 |
| Broj važećih glasačkih listića | 356950 |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Korak 2: Utvrđivanje ukupnog broja glasova svih izbornih listi

Nakon što se prikažu opšti podaci o izbornim rezultatima, na svim biračkim mjestima u Crnoj Gori, ulazi se u postupak utvrđivanja ukupnog broja glasova izbornih listi po redoslijedu na zbirnoj izornoj listi.

Tabela 4: Prikaz broja glasova izbornih listi po redoslijedu na zbirnoj izornoj listi

| | NAZIV IZBORNE LISTE | Br. glasova | % |
|-----|---|-------------|--------|
| 1. | ALBANSKA OMLADINSKA ALIJANSA - ALEANCA RINORE E SHQIPTARËVE | 531 | 0,15% |
| 2. | SRPSKA SLOGA | 5275 | 1,48% |
| 3. | HRVATSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA (HGI) – ODLUČNO | 1470 | 0,41% |
| 4. | “POZITIVNA CRNA GORA – DARKO PAJIVOVIĆ” | 29881 | 8,37% |
| 5. | SNP – SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE- I RIJEČ I DJELO | 40131 | 11,24% |
| 6. | DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA – UNIONI DEMOKRATIK I SHQIPTARËVE | 2848 | 0,80% |
| 7. | ALBANSKA KOALICIJA: DEMOKRATSKI SAVEZ U CRNOJ GORI, DEMOKRATSKA PARTIJA I ALBANSKA ALTERNATIVA KOALICIONI SHQIPTAR: LIDHJA DEMOKRATIKE NË MAL TË ZI, PARTIA DEMOKRATIKE DHE ALTERNATIVA SHQIPTARE | 3824 | 1,07% |
| 8. | DEMOKRATSKI FRONT – MIODRAG LEKIĆ | 82773 | 23,19% |
| 9. | FORCA ZA JEDINSTVO - FORCA PËR BASHKIM – Genci Nimanbegu – Vasel Sinishtaj – Zana Sarvan | 5244 | 1,47% |
| 10. | BOŠNJAČKA STRANKA – RAFET HUSOVIĆ | 15124 | 4,24% |
| 11. | KOALICIJA EVROPSKA CRNA GORA – MILO ĐUKANOVIĆ | 165380 | 46,33% |
| 12. | ZAJEDNO | 1384 | 0,39% |
| 13. | SRPSKI NACIONALNI SAVEZ – DR RANKO KADIĆ (DSS, SSR i GG) | 3085 | 0,86% |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Korak 3: Utvrđivanje izbornih listi koje su „prešle cenzus“

Shodno članu 94 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile više od 3% ukupnog broja važećih glasova. One se utvrđuju prostim uvidom u tabelu u kojoj je naveden ukupan broj glasova koje je ostvarila svaka lista pojedinačno. Tako je utvrđeno da su na izborima 2012. godine, „prelazak cenzusa“ ostvarile liste – prikazane u narednoj tabeli.

Tabela 5: Pregled izbornih listi koje su „prešle cenzus“

| | NAZIV IZBORNE LISTE | Broj glasova | % |
|----|---|--------------|--------|
| 1. | “POZITIVNA CRNA GORA – DARKO PAJOVIĆ” | 29.881 | 8,37% |
| 2. | SNP – SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE- I RIJEČ I DJELO | 40.131 | 11,24% |
| 3. | DEMOKRATSKI FRONT – MIOBRAG LEKIĆ | 82.773 | 23,19% |
| 4. | BOŠNJAČKA STRANKA – RAFET HUSOVIĆ | 15.124 | 4,24% |
| 5. | KOALICIJA EVROPSKA CRNA GORA – MILO ĐUKANOVIĆ | 165.380 | 46,33% |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Korak 4: Konstatovanje izbornih listi koje nijesu „prešle cenzus“

Naredni korak je utvrđivanje izbornih listi koje nijesu osvojile potreban broj glasova (3% od ukupnog broja važećih glasova) i kojeg, obzirom na tu činjenicu, ne učestvuju u raspodjeli mandata na osnovu člana 94 stav 1 Zakona o izboru odbornika. Navode se samo njihovi nazivi, bez ponovnog konstatovanja broja osvojenih glasova.

Tabela 6: Pregled izbornih listi koje nijesu „prešle cenzus“

| | NAZIV IZBORNE LISTE |
|----|---|
| 1. | ALBANSKA OMLADINSKA ALIJANSA - ALEANCA RINORE E SHQIPTA |
| 2. | SRPSKA SLOGA |
| 3. | HRVATSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA (HGI) – ODLUČNO |
| 4. | DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA – UNIONI DEMOKRATIK I SHQIPTARËVE |
| 5. | ALBANSKA KOALICIJA: DEMOKRATSKI SAVEZ U CRNOJ GORI, DEMOKRATSKA PARTIJA I ALBANSKA ALTERNATIVA KOALICIONI SHQIPTAR: LIDHJA DEMOKRATIKE NË MAL TË ZI, PARTIA DEMOKRATIKE DHE ALTERNATIVA SHQIPTARE |
| 6. | FORCA ZA JEDINSTVO - FORCA PËR BASHKIM – Genci Nimanbegu – Vasel Sinishtaj – Zana Sarvan |
| 7. | ZAJEDNO |
| 8. | SRPSKI NACIONALNI SAVEZ – DR RANKO KADIĆ (DSS, SSR i GG). |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Korak 5: Utvrđivanje izbornih rezultata liste pripadnika hrvatskog naroda

Na osnovu člana 94 stav 2 tačka 2 utvrđuje se da li lista koja je na izborima predstavljala pripadnike hrvatskog naroda u Crnoj Gori, je ostvarila rezultat od 0,35% važećih glasova, čime stiče pravo na jedan poslanički mandat. Uvidom u listu sa ukupnim brojem glasova, konstatovano je da je izborna lista **HRVATSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA (HGI) – ODLUČNO, osvojila 1.470 glasova, odnosno 0,41% važećih glasova**, i s obzirom na to da je jedina izborna lista koja je učestvovala na izborima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, a predstavljala je pripadnike hrvatskog naroda u Crnoj Gori, i osvojila je više od 0,35% važećih glasova - dobila je jedan poslanički mandat.

Korak 6: Utvrđivanje izbornih rezultata listi manjinskih naroda

Na parlamentarnim izborima koji služe kao primjer (2012) samo liste manjinskog albanskog naroda su učestvovala u procesu raspodjele mandata po ovom osnovu. Bošnjačka partija je prešla zakonski cenzus, te nije koristila taj mehanizam pozitivne diskriminacije. U okviru utvrđivanja rezultata izbornih listi manjinskih naroda, postoje dvije faze postupka. Prva - u kojoj se prikazuje – konstatuje ukupan broj glasova koje su ostvarile izborne liste, u ovom slučaju, pripadnika albanskog manjinskog naroda.

Tabela 7: Pregled ukupnog broja glasova koje su osvojile liste manjinskog albanskog naroda

| | NAZIV IZBORNE LISTE | Br. glasova | % |
|----|---|--------------------|--------------|
| 1. | ALBANSKA OMLADINSKA ALIJANSA - ALEANCA RINORE E SHQIPTARËVE | 531 | 0,15% |
| 2. | DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA – UNIONI DEMOKRATIK I SHQIPTARËVE | 2848 | 0,80% |
| 3. | ALBANSKA KOALICIJA: DEMOKRATSKI SAVEZ U CRNOJ GORI, DEMOKRATSKA PARTIJA I ALBANSKA ALTERNATIVA KOALICIONI SHQIPTAR: LIDHJA DEMOKRATIKE NË MAL TË ZI, PARTIA DEMOKRATIKE DHE ALTERNATIVA SHQIPTARE | 3824 | 1,07% |
| 4. | FORCA ZA JEDINSTVO - FORCA PËR BASHKIM – Genci Nimanbegu – Vasel Sinishtaj – Zana Sarvan | 5244 | 1,47% |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

U drugoj fazi se, na osnovu primjene odredbe iz čl. 94 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika, konstatuje koje liste nijesu osvojile 3% važećih glasova. Da bi stekle pravo da učestvuju u raspodjeli mandata, prema odredbi iz člana 94 stav 2 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika, te izborne liste pojedinačno moraju dobiti najmanje 0,7% važećih glasova. Dakle, u tom slučaju, izborne liste pod brojem 2 (0,8%), 3 (1,07%) i 4 (1,47%) kvalifikovale su se za raspodjelu man-

data. Nakon toga, izborni rezultati odnosno osvojeni glasovi te tri liste se zbrajaju – prostim sabiranjem i tako se dolazi do formiranja rezultata tzv. zbirne izborne liste albanskog manjinskog naroda.

Tabela 8: Pregled listi manjinskog albanskog naroda koje su učestvovala u raspodjeli mandata shodno čl. 94 stav 2 tač. 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika

| | NAZIV IZBORNE LISTE | Broj glasova | % |
|----|---|--------------|-------|
| 1. | DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA – UNIONI DEMOKRATIK I SHQIPTARËVE | 2848 | 0,80% |
| 2. | ALBANSKA KOALICIJA: DEMOKRATSKI SAVEZ U CRNOJ GORI, DEMOKRATSKA PARTIJA I ALBANSKA ALTERNATIVA KOALICIONI SHQIPTAR: LIDHJA DEMOKRATIKE NË MAL TË ZI, PARTIA DEMOKRATIKE DHE ALTERNATIVA SHQIPTARE | 3824 | 1,07% |
| 3. | FORCA ZA JEDINSTVO - FORCA PËR BASHKIM – Genci Nimanbegu – Vasel Sinishtaj – Zana Sarvan | 5244 | 1,47% |
| | UKUPAN BROJ GLASOVA | 11916 | |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Na ovaj način je zaključen postupak utvrđivanja rezultata izbornih listi albanskog manjinskog naroda.

Korak 7: Kreiranje liste svih izbornih listi koje su stekle pravo učešća u raspodjeli mandata

Nakon što su se konstatovali izborni rezultati svih listi, utvrdile izborne liste koje su “prešle census”, kao i liste pripadnika manjinskih naroda (Hrvata i Albanaca) koje su stekle pravo učešća u raspodjeli mandata, prelazi se na kreiranje objedinjene liste u kojoj su prikazane sve liste koje će učestvovati u raspodjeli mandata. Tu treba uzeti u obzir, da se na taj način dijeli 80 mandata, jer je jedan mandat već dodijeljen tokom postupka, listi pripadnika hrvatskog naroda. U izbornom rezultatu Hrvatske građanske inicijative nije sadržan D’Hondtov količnik, odnosno taj mandat nije raspodijeljen upotrebom D’Hondtove metode, već je dodijeljen automatski nakon što je ta lista dobila više od 0.35% glasova, pa se ima smatrati „rezervisanim“ mandatom, za razliku od mandata zbirne liste manjinskog albanskog naroda koji će biti raspodijeljeni primjenom D’Hondtove metode. Uz imena listi, dat je ukupan broj glasova koje je svaka lista osvojila, odnosno zbirni broj glasova koje je osvojila zbirna izborna lista albanskog manjinskog naroda.

Tabela 9: Pregled svih izbornih listi koje su stekle pravo učešća u raspodjeli mandata

| | NAZIV IZBORNE LISTE | Br. glasova | % |
|----|---|-------------|--------|
| 1. | "POZITIVNA CRNA GORA – DARKO PAJOVIĆ" | 29881 | 8,37% |
| 2. | SNP – SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE- I RIJEČ I DJELO | 40131 | 11,24% |
| 3. | DEMOKRATSKI FRONT – MIODRAG LEKIĆ | 82773 | 23,19% |
| 4. | BOŠNJAČKA STRANKA – RAFET HUSOVIĆ | 15124 | 4,24% |
| 5. | KOALICIJA EVROPSKA CRNA GORA – MILO ĐUKANOVIĆ | 165380 | 46,33% |
| 6. | Zbirna izborna lista manjinskog albanskog naroda | 11916 | 3,34% |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Korak 8: Određivanje broja mandata

Prvi korak u postupku izračunavanja broja mandata koji će dobiti svaka lista pojedinačno je razvrstavanje količnika po listama, koje je prikazano u sljedećoj tabeli. Shodno čl. 95 Zakona o izboru odbornika i poslanika broj mandata koji će dobiti pojedina izborna lista utvrđuje se tako, da se ukupan broj glasova koji je dobila svaka izborna lista u izbornoj jedinici dijeli sa nizom djelilaca 1,2, 3 i ... zaključno sa brojem 80 (koliko poslanika se bira ovom metodom). Na taj način dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, pri čemu se u obzir uzima onoliko najvećih količnika koliko se odbornika, odnosno poslanika bira. Tabela sa količnicima izgleda ovako:

Tabela 10: Razvrstavanje količnika po listama

| Djelilac | Količnici | | | | | |
|----------|---|-----------------------------------|--|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| | Koalicija Evropska Crna Gora - Milo Đukanović | Demokratski front - Miodrag Lekić | SNP - Socijalistička narodna partija Crne Gore - I RIJEČ I DJELO | Pozitivna Crna Gora - Darko Pajović | Bošnjačka stranka - Rafet Husović | Liste Albanskog manjinskog naroda |
| 1 | 165380.00 | 82773.00 | 40131.00 | 29881.00 | 15124.00 | 11916.00 |
| 2 | 82690.00 | 41386.50 | 20065.50 | 14940.50 | 7562.00 | 5958.00 |
| 3 | 55126.67 | 27591.00 | 13377.00 | 9960.33 | 5041.33 | 3972.00 |
| 4 | 41345.00 | 20693.25 | 10032.75 | 7470.25 | 3781.00 | 2979.00 |
| 5 | 33076.00 | 16554.60 | 8026.20 | 5976.20 | 3024.80 | 2383.20 |
| 6 | 27563.33 | 13795.50 | 6688.50 | 4980.17 | 2520.67 | 1986.00 |
| 7 | 23625.71 | 11824.71 | 5733.00 | 4268.71 | 2160.57 | 1702.29 |
| 8 | 20672.50 | 10346.63 | 5016.38 | 3735.13 | 1890.50 | 1489.50 |

Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori

| | | | | | | |
|----|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 9 | 18375.56 | 9197.00 | 4459.00 | 3320.11 | 1680.44 | 1324.00 |
| 10 | 16538.00 | 8277.30 | 4013.10 | 2988.10 | 1512.40 | 1191.60 |
| 11 | 15034.55 | 7524.82 | 3648.27 | 2716.45 | 1374.91 | 1083.27 |
| 12 | 13781.67 | 6897.75 | 3344.25 | 2490.08 | 1260.33 | 993.00 |
| 13 | 12721.54 | 6367.15 | 3087.00 | 2298.54 | 1163.38 | 916.62 |
| 14 | 11812.86 | 5912.36 | 2866.50 | 2134.36 | 1080.29 | 851.14 |
| 15 | 11025.33 | 5518.20 | 2675.40 | 1992.07 | 1008.27 | 794.40 |
| 16 | 10336.25 | 5173.31 | 2508.19 | 1867.56 | 945.25 | 744.75 |
| 17 | 9728.24 | 4869.00 | 2360.65 | 1757.71 | 889.65 | 700.94 |
| 18 | 9187.78 | 4598.50 | 2229.50 | 1660.06 | 840.22 | 662.00 |
| 19 | 8704.21 | 4356.47 | 2112.16 | 1572.68 | 796.00 | 627.16 |
| 20 | 8269.00 | 4138.65 | 2006.55 | 1494.05 | 756.20 | 595.80 |
| 21 | 7875.24 | 3941.57 | 1911.00 | 1422.90 | 720.19 | 567.43 |
| 22 | 7517.27 | 3762.41 | 1824.14 | 1358.23 | 687.45 | 541.64 |
| 23 | 7190.43 | 3598.83 | 1744.83 | 1299.17 | 657.57 | 518.09 |
| 24 | 6890.83 | 3448.88 | 1672.13 | 1245.04 | 630.17 | 496.50 |
| 25 | 6615.20 | 3310.92 | 1605.24 | 1195.24 | 604.96 | 476.64 |
| 26 | 6360.77 | 3183.58 | 1543.50 | 1149.27 | 581.69 | 458.31 |
| 27 | 6125.19 | 3065.67 | 1486.33 | 1106.70 | 560.15 | 441.33 |
| 28 | 5906.43 | 2956.18 | 1433.25 | 1067.18 | 540.14 | 425.57 |
| 29 | 5702.76 | 2854.24 | 1383.83 | 1030.38 | 521.52 | 410.90 |
| 30 | 5512.67 | 2759.10 | 1337.70 | 996.03 | 504.13 | 397.20 |
| 31 | 5334.84 | 2670.10 | 1294.55 | 963.90 | 487.87 | 384.39 |
| 32 | 5168.13 | 2586.66 | 1254.09 | 933.78 | 472.63 | 372.38 |
| 33 | 5011.52 | 2508.27 | 1216.09 | 905.48 | 458.30 | 361.09 |
| 34 | 4864.12 | 2434.50 | 1180.32 | 878.85 | 444.82 | 350.47 |
| 35 | 4725.14 | 2364.94 | 1146.60 | 853.74 | 432.11 | 340.46 |
| 36 | 4593.89 | 2299.25 | 1114.75 | 830.03 | 420.11 | 331.00 |
| 37 | 4469.73 | 2237.11 | 1084.62 | 807.59 | 408.76 | 322.05 |

| | | | | | | |
|----|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| 38 | 4352.11 | 2178.24 | 1056.08 | 786.34 | 398.00 | 313.58 |
| 39 | 4240.51 | 2122.38 | 1029.00 | 766.18 | 387.79 | 305.54 |
| 40 | 4134.50 | 2069.33 | 1003.28 | 747.03 | 378.10 | 297.90 |
| 41 | 4033.66 | 2018.85 | 978.80 | 728.80 | 368.88 | 290.63 |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

Konačno, prelazi se na utvrđivanje ukupnog broja mandata koji su dobile pojedine izborne liste, na osnovu prethodno navedenog metodološkog pristupa. Dakle, na izborima 2012. godine, izborne liste ostvarile su sljedeće rezultate:

Tabela 11: Konačni pregled raspodijeljenih mandata

| | NAZIV IZBORNE LISTE | BROJ MANDATA |
|----|---|-----------------------------------|
| 1. | HRVATSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA (HGI) – ODLUČNO | 1 (jedan) mandat |
| 2. | “POZITIVNA CRNA GORA – DARKO PAJOVIĆ” | 7 (sedam) mandata |
| 3. | SNP – SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE- I RIJEČ I DJELO | 9 (devet) mandata |
| 4. | DEMOKRATSKI FRONT – MIODRAG LEKIĆ | 20 (dvadeset) mandata |
| 5. | BOŠNJAČKA STRANKA – RAFET HUSOVIĆ | 3 (tri) mandata |
| 6. | KOALICIJA EVROPSKA CRNA GORA – MILO ĐUKANOVIĆ | 39 (tridesetdevet) mandata |
| 7. | Zbirna izborna lista manjinskog albanskog naroda 2 (dva) mandata i to: | |
| | ALBANSKA KOALICIJA: DEMOKRATSKI SAVEZ U CRNOJ GORI, DEMOKRATSKA PARTIJA I ALBANSKA ALTERNATIVA KOALICIONI SHQIPTAR: LIDHJA DEMOKRATIKE NË MAL TË ZI, PARTIA DEMOKRATIKE DHE ALTERNATIVA SHQIPTARE | 1 (jedan) mandat |
| | FORCA ZA JEDINSTVO - FORCA PËR BASHKIM – Genci Nimanbegu – Vasel Sinishtaj – Zana Sarvan | 1 (jedan) mandat |

Izvor: Državna izborna komisija Crne Gore, Akt. br. 846 od 15.10.2012. godine

3.3.2 Veličina izborne jedinice (District Magnitude)

Kao jedno od pitanja koje izaziva veliku pažnju stručne javnosti u okviru definisanja osnovnih komponenti izbornog sistema je pitanje određivanja izbornih jedinica. To pitanje je od posebnog značaja u sistemima u kojima se prekrajanjem granica izbornih jedinica može potencijalno uticati na ishod izbora. Profesor Vasović zaključuje „da

su veličina izborne jedinice i izborna formula ključne karike izbornog sistema“ pozivajući se na uporednu praksu bivših socijalističkih zemalja, navodeći da tri osnovne dileme postoje kada je posrijedi utvrđivanje veličine ili granica izbornih jedinica, i to: uspostavljanje opštih okvira (kriterijuma) za određivanje granica izbornih jedinica; određivanje da li cijelu državu treba smatrati jednom izbornom jedinicom ili ona eventualno treba da bude podijeljena u više izbornih jedinica; i, u slučaju da država bude podijeljena na više izbornih jedinica, da li u njima treba da bude raspodijeljeno samo po jedno biračko mjesto (eng. single member constituency) ili pak više poslaničkih mjesta (multi member constituency), kao i da li treba da bude više manjih ili manje većih izbornih jedinica (Vasović, 2013: 243).

Upravo, odgovori na ta pitanja, mogu poslužiti kao osnov analize određivanja izbornih jedinica u Crnoj Gori. U tom dijelu, neophodno je prisjetiti se da je u okviru organizacije prvih izbora za Narodnu skupštinu Crne Gore, 1906. godine, a po osnovu odredbi Ustava za Knjaževinu Crnu Goru, država bila podijeljena na 56 kapetanija i 6 oblasnih varoši (Cetinje, Nikšić, Podgorica, Kolašin, Bar i Ulcinj). U navedenim administrativnim cjelinama, biran je po jedan poslanik. U okviru Kraljevine SHS, izbornim zakonom iz 1922. godine država je podijeljena na izborne okruge kojih je bilo ukupno 56, od kojih je Crna Gora bila jedan izborni okrug. Takvo teritorijalno uređenje za sprovođenje izbora bilo je na snazi do 1931. godine, kada je usvajanjem Zakona o izboru narodnih poslanika za Narodnu skupštinu teritorija tadašnje države podijeljena na banovine – koje su predstavljale izborne jedinice, u kojima se, srazmjerno broju stanovnika, birao određeni broj poslanika. Zetska banovina bila je jedna izborna jedinica, u okviru koje je svoje biračko pravo ostvarivalo od 220-265 hiljada birača, i u kojoj se biralo 20 poslanika za Narodnu skupštinu.

3.3.2.1 Izborne jedinice kroz izborne procese u periodu 1990 – 2014.

Ako uporedimo zakonske okvire sa svih do sad održanih izbornih ciklusa u periodu 1990-2014. godine, može se zaključiti da se zakonodavac najčešće priklanjao rješenju 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”. Nakon tih izbora, izmjenama izbornog zakonodavstva 1998. godine, ustanovljen

je princip da se izbori održavaju u Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, koji je i danas u primjeni. Taj kratak prikaz, u narednim redovima, pokušaćemo da detaljnije razradimo kroz analizu izbornih procesa sa aspekta uređenja izbornih jedinica, kako bi prikazali pojedine karakteristične elemente koji su bili dio izbornog sistema Crne Gore.

Na prvim višestranačkim izborima za Parlament Crne Gore u decembru 1990. godine, Crna Gora je podijeljena na ukupno 20 izbornih jedinica. Shodno odredbama Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika, biralo se 125 poslanika za Skupštinu Socijalističke Crne Gore, uz princip da izbornu jedinicu za izbor poslanika predstavlja teritorija opštine. U narednoj tabeli (tabela: br 12) je prikazan raspored ukupnog broja mandata koji se biraju po opštinama. Valja napomenuti da je uvođenje tog principa određivanja izbornih jedinica obrazloženo kao najpogodnije „jer obezbjeđuje sprovođenje sistema srazmjerne predstavljenosti svih učesnika izbornog postupka, tzv. proporcionalnog izbornog sistema i obezbjeđuje da pojedine opštine (one sa malim brojem stanovnika i mješovitim nacionalnim sastavom) budu zastupljene u republičkoj skupštini...“⁷¹

Tabela 12: Izbori 1990 - Izborne jedinice i broj mandata po izbornim jedinicama

| Izborna jedinica/opština | Broj mandata |
|--------------------------|--------------|
| Bar | 8 |
| Bijelo Polje | 11 |
| Budva | 2 |
| Danilovgrad | 3 |
| Žabljak | 1 |
| Ivangrad | 10 |
| Kolašin | 3 |
| Kotor | 5 |
| Mojkovac | 2 |
| Nikšić | 15 |
| Plav | 4 |
| Plužine | 1 |
| Pljevlja | 9 |
| Rožaje | 4 |
| Tivat | 2 |

71 Komentar Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika, “Izborni zakoni sa komentarom”, “Službeni list SR CG” Titograd, 1990.

| | |
|-------------|-----|
| Titograd | 29 |
| Ulcinj | 5 |
| Herceg Novi | 5 |
| Cetinje | 5 |
| Šavnik | 1 |
| UKUPNO: | 125 |

Kako navodi prof. V. Pavićević, uvođenje kriterijuma da se za određivanje broja predstavnika u parlamentu uzima u obzir broj građana sa pravom glasa, a ne broj stanovnika po izbornoj jedinici (opštini), dovela je da se na tim izborima obezvrjedi osnovna ideja zakona, shodno kojoj je trebalo obezbijediti političku jednakost građana, odnosno, da svaki građanin koji ima pravo da bira, raspolaže jednakom količinom moći. Određujući cijenu mandata po oba kriterijuma (mandat/građanin – mandat/birač), uz razvrstavanje po izbornim jedinicama potencijalnog i ostvarenog broja mandata na tim izborima, Pavićević zaključuje da je prema usvojenom kriterijumu (mandat/birač) razlika između najviše i najniže „cijene mandata“ po izornoj jedinici iznosila 1680, što čini 52,1% prosječne cijene mandata na nivou Republike, odnosno, 67,3% najniže cijene mandata u izornoj jedinici (Kolašin). Takođe, zaključak je i da bi se razlika smanjivala ukoliko bi se primjenjivao drugi kriterijum (mandat/građanin), te bi iznosila 41,7% prosječne, odnosno 56,7% najniže cijene mandata u izornoj jedinici (Šavnik) (Pavićević, 1997: 135-136).

Organizacija narednih izbora, koji su se tog puta organizovali za Vijeće građana Savezne skupštine, maja 1992. godine, predstavljali su ključnu tačku kada je riječ o uređenju izbornih jedinica u Crnoj Gori i uvertiru za promjene u tom dijelu izbornog sistema, koje su se i dogodile tokom 1992. godine. Naime, neposredno uoči održavanja izbora, krajem aprila 1992. godine, donijet je Zakon o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine.⁷² Zakonom je predviđeno da se u Vijeće građana ukupno bira 30 poslanika iz Crne Gore. Zakonom su definisani sljedeći principi, odnosno „mjerila“, shodno kojima se određuju izborne jedinice: (1) broj birača u opštini, odnosno izornoj jedinici; i (2) teritorijalna povezanost opština za čije se područje obrazuje zajednička izborna jedinica. Imajući u vidu navedena mjerila, zakonom je definisano 13 izbornih jedinica u kojima se biralo ukupno 30 poslanika. Izborne jedinice sa brojem mandata, koje su ustanovljene tim zakonom, su prikazane u sljedećoj tabeli (*tabela br. 13*). U Zakonu je sadržana i odredba da će izbori biti ponovljeni (u roku od sedam dana) ako je na izborima glasalo manje od polovine upisanih građana u birački spisak u izornoj jedinici.

⁷² “Službeni list RCG“, br. 18/92

Tabela 13: Izborne jedinice prema Zakonu o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine, 30. april 1992. godine (I verzija Zakona)

| Izborna jedinica/opština/opštine | Broj poslanika |
|----------------------------------|----------------|
| Ulcinj | 1 |
| Budva-Bar | 3 |
| Tivat – Kotor – Herceg Novi | 3 |
| Cetinje | 1 |
| Podgorica | 7 |
| Danilovgrad | 1 |
| Nikšić – Plužine - Šavnik | 4 |
| Kolašin - Mojkovac | 1 |
| Bijelo Polje | 3 |
| Berane - Andrijevića | 2 |
| Plav | 1 |
| Rožaje | 1 |
| Pljevlja - Žabljak | 2 |
| UKUPNO: | 30 |

Svega petnaestak dana nakon usvajanja Zakona o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine, predstavnici vladajuće partije su pribjegli prekrajanju granica izbornih jedinica, kroz usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana, drastično mijenjajući prvobitno usvojeno rješenje, koje je prethodno opisano. Naime, zakonskim izmjenama je, umjesto prvobitno definisanih 13 izbornih jedinica, definisano 7 izbornih jedinica, u kojima nije biran isti broj poslanika kao što je to bio slučaj u prvobitnim rješenjima iz osnovnog teksta Zakona.

Tabela 14: Izborne jedinice Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine, 15. maj 1992. godine (II verzija Zakona)

| Izborna jedinica/opština/opštine | Broj poslanika |
|---|----------------|
| Br. 1: Ulcinj | 1 |
| Br. 2: Cetinje | 1 |
| Br. 3: Danilovgrad | 1 |
| Br. 4: Kolašin - Mojkovac | 1 |
| Br. 5: Plav | 1 |
| Br. 6: Rožaje | 1 |
| Br. 7: Podgorica-Budva-Bar-Tivat-Kotor-Herceg Novi-Nikšić-Plužine-Šavnik-Bijelo Polje-Berane-Andrijevića-Pljevlja-Žabljak | 24 |
| UKUPNO | 30 |

Na prijevremenim parlamentarnim izborima 20. decembra 1992. godine, koji su održani nakon usvajanja Ustava Republike Crne Gore, u kojem je definisan princip da se poslanici biraju po principu "jedan poslanik na 6000 birača", Crna Gora je prvi put bila proglašena jedinstvenom izbornom jedinicom.⁷³ Shodno odredbama Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, u Crnoj Gori, kao jedinstvenoj izornoj jedinici, birano je 85 poslanika. U raspodjeli mandata na tim izborima, učestvovalo je pet političkih subjekata.⁷⁴

Već na narednim parlamentarnim izborima održanim u toku 1996. godine, izmijenjeni su izborni principi u odnosu na ranije definisane principe koji su primijenjeni na izborima 1992. godine. Crna Gora je umjesto jedinstvene, podijeljena na 14 izbornih jedinica. Zamjenom jedne, nacionalne, višemandatne izborne jedinice, sa 14 izbornih jedinica, čija je veličina varirala od 1 do 17 mandata, favorizovana je tada vladajuća DPS. Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika⁷⁵, u toku jula 1996. godine, predviđeno je da izbor poslanika bude vršen u Republici na osnovu izbornih listi u jednoj ili više izbornih jedinica, a da odluku o izbornim jedinicama donosi Skupština Crne Gore. Takođe, sistemski novi princip uveden kroz izmjene i dopune izbornog zakona 1996. godine predvidio je da broj poslanika u izbornim jedinicama bude određen srazmjerno broju birača na prethodnim izborima u toj izornoj jedinici. Tako je, shodno novoj izornoj geometriji, na izborima za republički parlament izabran 71 poslanik, u 14 izbornih jedinica, prema rasporedu u tabeli (tabela br.15)

73 „Za organizovanje države u samo jednu izbornu jedinicu, najčešće se navode sljedeći razlozi. Prvo, postojanje jedne izborne jedinice i jedinstvenih izbornih listi oslobađa društvo i politiku jednog dijela složenih i teških poslova izborne geografije i geometrije, bolje reći neprijatnih natezanja i konflikata oko prekranja granica izbornih jedinica. Drugo, organizovanje cijele zemlje u jednu izbornu jedinicu omogućava svakom biraču, odnosno, glasaču da učestvuje u izboru svojih predstavnika. Treće, jedna izborna jedinica pruža povoljniji okvir za veću identifikaciju birača sa cijelom zemljom i tako doprinosi jačanju integriteta zemlje. Četvrto, rješenje sa jednom izbornom jedinicom postiže maksimalnu jednakost birača, odnosno, maksimalnu težinu glasa svakom biraču. Peto, takav sistem omogućava da se izaberu najsposobniji ljudi za poslanike. Šesto, organizovanje cijele zemlje u jednu izbornu jedinicu omogućava da se u najvećoj mjeri realizuje princip proporcionalnog predstavljanja. Drugim riječima, on omogućava maksimalno ostvarivanje osnovnog zahtjeva proporcionalnog principa da broj parlamentarnih mjesta jedne partije ili skupine odgovara broju birača odnosno glasača...” (Vasović, 2013: 245)

74 DPS – 46 mandata; LSCG – 13 mandata; Srpska radikalna stranka CG – 8 mandata; Narodna stranka CG – 14 mandata; Socijaldemokratska partija reformista – 4 mandata.

75 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list Republike Crne Gore" br. 21/1996

Tabela 15: Izborne jedinice na izborima za republički parlament, novembar 1996. godine

| Izborna jedinica/opština/opštine | Broj poslanika |
|--|----------------|
| Bar | 4 |
| Andrijevića - Berane | 5 |
| Bijelo Polje | 6 |
| Danilovgrad | 2 |
| Niškić - Plužine | 9 |
| Pljevlja - Žabljak | 5 |
| Cetinje | 3 |
| Podgorica I (bez teritorije mjesnih zajednica: Tuzi, Milješ, Dinoš, Vuksanlekići-Podhum, Sukuruć, Vranj, Hoti i Zatrijebač) | 17 |
| Podgorica II (teritorije mjesnih zajednica: Tuzi, Milješ, Dinoš, Vuksanlekići-Podhum, Sukuruć, Vranj, Hoti i Zatrijebač) | 1 |
| Ulcinj (sa teritorijom mjesne zajednice Ostros iz opštine Bar - biračka mjesta za izbore 1992. godine Ckla, Arbneš, Ostros, Veliki Ostros, Koštanjica, Bobovište i Tejani) | 3 |
| Kolašin – Mojkovac - Šavnik | 3 |
| Budva - Kotor | 4 |
| Plav - Rožaje | 4 |
| Tivat – Herceg Novi | 5 |
| UKUPNO: | 71 |

Nakon duboke političke krize u državi, tokom 1997. godine, jedan od glavnih preduslova za održavanje prijevremenih parlamentarnih izbora u toku 1998. godine bilo je usvajanje novog Zakona o izboru odbornika i poslanika. Izborni zakon je donesen na drugom vanrednom zasijedanju Skupštine Crne Gore, 18. februara 1998. godine. Član 12 Zakona precizirao je da se izbor poslanika obavlja u Republici, kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, čime je ponovo uveden „*at large*“ sistem, poput rješenja koje je već bilo na snazi 1992. godine. Zadržano je i rješenje shodno kome se jedan poslanik bira na 6000 birača, dok broj poslanika utvrđuje Skupština Republike posebnom odlukom, najkasnije do dana raspisivanja izbora.

3.3.2.1.1 Posebne mjere za bolju predstavljenoš albanske nacionalne zajednice 1998-2012.

Osim navedenih rješenja, koja su već bila poznata u domaćem pravnom poretku, uvedena je i jedna novina. Naime, u prelaznim i završnim odredbama Zakona, pored konstatacije da će prvi naredni izbori za poslanike u Skupštini biti obavljani u Republici kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, definisano je da će pet, od ukupnog broja poslanika, biti birano na biračkim mjestima određenim posebnom odlu-

kom Skupštine Republike.⁷⁶ To je bio pokušaj obezbjeđivanja bolje prohodnosti u parlament predstavnika albanske nacionalne manjine u Crnoj Gori, uz uslov, da u raspodjeli mandata na tim biračkim mjestima učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali na tim biračkim mjestima. Zakonom je predviđeno i da će izbornoj listi koja ispuni uslov za učestvovanje u raspodjeli mandata na posebnim biračkim mjestima, u konačnoj raspodjeli mandata, biti dodati glasovi birača koje je ta lista dobila na drugim biračkim mjestima u Republici, pod uslovom, da na tim biračkim mjestima ne učestvuje u raspodjeli mandata. Konačno, Zakonom je definisano da će glasovi koje je dobila izborna lista, koja s obzirom na broj dobijenih glasova ne učestvuje u raspodjeli mandata na posebnim biračkim mjestima, biti dodati glasovima koje je ta lista dobila na drugim biračkim mjestima u Republici, pod uslovom, da na tim biračkim mjestima učestvuje u raspodjeli mandata.

U kontekstu prethodno navedenog, može se zaključiti da će izborna geometrija u tom slučaju biti iskorištena da se mjerama „afirmativne akcije“ obezbijedi mehanizam za bolju predstavljenost jedne - albanske-manjinske zajednice. Međutim, isto crtanje granica faktički posebne izborne jedinice je nosilo rizik podsticanja nacionalnih tenzija, jer se faktički radilo o is crtavanju granica teritorije na kojima Albanci predstavljaju većinu unutar Crne Gore. Korijen „rezervisanja“ mandata za albanske predstavnike, te određena njihova favorizacija u odnosu na pripadnike drugih manjinskih zajednica uvedena je na prethodnim izborima 1996. godine, kada su stvorene dvije izborne jedinice koje nijesu pratile administrativne granice opština, već su obuhvatile biračka mjesta na kojima Albanci predstavljaju većinu, bez obzira na to u kojim opštinama se nalaze. Na taj način su četiri mandata praktično bila rezervisana za predstavnike albanske zajednice u izbornim jedinicama 8 (Podgorica II) i 9 (Ulcinj). Iako je uveden sa namjerom da se obezbijedi mehanizam za bolju predstavljenost manjina, praksa je pokazala da je taj mehanizam koristio uglavnom vladajućoj koaliciji, koja je na posebnim biračkim mjestima, osvajala od 1-3 mandata.

Nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore, izborna zakonodavstvo je u nekoliko navrata mijenjano, ali je pri svim izmjenama ostao da važi isti koncept uređenja Crne Gore kao jedinstvene višemandatne izborne jedinice. Ustavom Crne Gore,

⁷⁶ To rješenje je nekoliko puta mijenjano. Izmjenama izbornog zakona iz 2002. godine, uvedeno je pravilo da se u Republici, kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, od ukupnog broja poslanika, četiri poslanika bira na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine Republike; izmjenama izbornog zakona iz 2006. godine ponovo je uspostavljen princip koji je važio 1998. godine - da se na na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine Republike bira pet poslanika. Konačno, izmjenama izbornog zakona iz 2011. godine, ta odredba se briše iz teksta zakona i o vodi se novi sistem raspodjele mandata za političke subjekte reprezentive određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

usvojenim tokom 2007. godine, predviđeno je da Skupština Crne Gore ima 81 poslanika, tako da su parlamentarni izbori, koji su održani 2009. i 2012. godine, održani po principu, da se bira 81 poslanik u Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, s tim, da je na izborima koji su održani tokom 2009. godine, važio princip iz izbornog zakona iz 2006. godine, da se na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine Republike bira pet poslanika. Ta odredba je izmjenama izbornog zakona iz 2011. godine izbrisana.

3.3.3 Tip i način glasanja - struktura glasačkog listića (Ballot Structure)

Ova varijabla predstavlja jednu od tri koje koristi Rae, dok kod Lijpharta ona nije uvrštena među četiri osnovne, već se nalazi među ostale četiri varijable. Sami Rae u svojoj studiji konstatuje da je riječ o dosta slaboj varijabli, znatno manjeg značaja u odnosu na izbornu formulu i veličinu izborne jedinice (Rae, 1967: 129). Kod tipa i načina razlikujemo dvije vrste glasanja: (1) ordinalno i (3) kategorijalno. Ordinalno omogućava da birač glasa za više od jedne opcije, za više od jednog kandidata ili jedne liste, dok kategorijalno podrazumijeva da birač glasa samo za jednog kandidata, odnosno jednu partiju. Za razliku od kategorijalnog, koje može biti samo glasanje sa jednim glasom, kod ordinalnog glasanja razlikujemo (1) glasanje sa dva i (2) glasanje sa više glasova. Samo ordinalno glasanje može biti: (1) kumulativno, (2) panaširanje i (3) preferencijalno. "Standardni jednokružni i dvokružni većinski sistemi izbora kao i proporcionalni sistemi sa zatvorenim blokiranim listama, podrazumijevaju kategorijalno" (Kasapović, 2003: 98), za razliku od ordinalnog koje je vezano za proporcionalne sisteme sa "otvorenim i zatvorenim neblokiranim listama, proporcionalne sisteme s nadmetanjima pojedinačnih kandidata, kao što je sistem pojedinačnog prenosivog glasa, te uz posebne oblike većinskih sistema, kao što su alternativno glasanje i različiti oblici većinskih izbora sa listovnim glasanjem" (Kasapović, 2003: 98). Izborne liste predstavljaju popis kandidata koji su kandidovani od strane političkih partija ili građana. U anglosaksonskoj izbornoj teoriji se koristi podjela koja razlikuje (1) zatvorene blokirane, (2) zatvorene neblokirane i (3) otvorene izborne liste. Važno je naglasiti da se koriste i kod sistema pojedinačno prenosivog glasa, ali i u većinskim izbornim sistemima. U anglosaksonskoj teoriji, pored već predstavljene podjele, 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 listi osvojila mandata jeste određivanje kojim kandidatima idu mandati. Zavisno od tipa liste, zavisi i način na koji će biti određeni nosioci mandata među kandidatima koji se nalaze na izbornim listama. Ovdje ćemo se služiti

anglosaksonskom podjelom koja razlikuje: (1) zatvorene blokirane, (2) zatvorene neblokirane i (3) otvorene izborne liste.

Uređujući pravila o proceduri glasanja, Zakon o izboru odbornika i poslanika i Zakon o izboru predsjednika Crne Gore, predviđaju da birač sa glasačkog listića može izabrati samo jednu izbornu listu, odnosno kandidata za predsjednika. Glasa se tako što se na parlamentarnim izborima zaokruži redni broj ispred naziva izborne liste za koju se glasa, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste; odnosno, tako što se na predsjedničkim izborima - zaokruži redni broj ispred imena i prezimena kandidata ili zaokruživanjem njegovog imena i prezimena. Taj način glasanja, koji postoji u pozitivnom izbornom zakonodavstvu, odnosno, tzv. kategorijalno glasanje, predstavljao je osnovni i najčešće primjenjivani način glasanja na predsjedničkim i parlamentarnim izborima u Crnoj Gori. Kao što smo već naglasili kategorijalno glasanje podrazumijeva da birač, svojim glasom, kategorično iskaže svoju preferenciju u odnosu na partije, odnosno, kandidate na glasačkom listiću (listić sa jednim glasom – *straight ticket*) (Pavićević, 2012: 149). Prema tipologiji za koju smo se opredijelili u Crnoj Gori se koriste zatvorene blokirane liste. Odnosno ne postoji mogućnost da birač iskazivanjem svoje preferencije za jednog ili više ponuđenih kandidata utiče na redosljed, odnosno na to koji kandidati će biti izabrani sa partijske liste na bazi osvojenih preferencijalnih glasova. Kao što se može vidjeti iz tabele br. 1 u Crnoj Gori, bez obzira na izmjene u izbornom sistemu, nije postojala mogućnost preferencijalnog glasanja od uvođenja višestranačja.

3.3.3.1 Institucionalne mjere za povećanje učešća žena

Listni izborni sistemi su prilično pogodni za uvođenje institucionalnih mjera za unapređenje učešća žena u predstavničkim tijelima. Tako je, posljednjim izbornim promjenama, uvedena obaveza kandidovanja određenog procenta žena, kao i da određeni broj „manje zastupljenog pola“ mora biti izabran sa liste kandidata.

Demokratski izbori karakterišu se i ambijentom koji afirmiše “izvjesnu ravnotežu” ili pak “paritet” kandidata muškog i ženskog pola. Izmjenama u izbornom zakonu iz 2011. godine, prvi put je uvedena kvota za prisustvo kandidata manje zastupljenog pola na izbornim listama u Crnoj Gori. Kao uslov da bi kandidatska lista bila proglašena i verifikovana od strane organa izborne administracije, uveden je princip shodno kome na istoj mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Kako norma nije predviđala uvođenje “zip” sistema, shodno kome bi i tačno određena mjesta na listi morala da budu određena za kandidate manje zastupljenog pola, političke partije su na izborima 2012. godine u Crnoj Gori tu

normu primijenile tako što su žene postavljane na nižim mjestima na kandidatskim listama, što je rezultiralo izuzetno niskim procentom učešća žena u aktuelnom sazivu Parlamenta Crne Gore. Prepoznajući to, Parlamentarna Skupština Savjeta Evrope je u svojoj preporuci Crnoj Gori, pozdravljajući uvođenje obaveze o prisustvu 30% žena na izbornim listama, pozvala Crnu Goru da uvede „zip“ sistem, po kojem bi svako treće mjesto na izbornim listama bilo rezervisano za kandidata manje zastupljenog pola. Takođe, i OEBS/ODIHR je nakon izbora 2012. godine preporučio da se, sa ciljem osiguranja veće zastupljenosti žena u parlamentu, „treba razmotriti mogućnost dopunjavanja sadašnjeg sistema kvota zahtjevom da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama“, uz mogućnost razmatranja uvođenja sistema „naizmjeničnog navođenja jednog muškarca i jedne žene kao kandidata na izbornim listama.“ Posljednjim izmjenama izbornog zakona u Crnoj Gori a u cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, usvojena je odredba shodno kojoj će uz uslov da na izornoj listi bude najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola, uvedena i obaveza da se na izornoj listi među svaka četiri kandidata prema redosljedu na listi (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Takođe, u izborni zakon je uvedena odredba da u slučaju prestanka mandata odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, umjesto njega bude izabran prvi sljedeći kandidat na izornoj listi iz reda manje zastupljenog pola. Posljednje rješenje će u velikoj mjeri da spriječi zloupotrebe koje su postojale kada je riječ o primjeni ovog modela. Međutim, isto će biti moguće sagledati tek nakon novih parlamentarnih izbora na kojima će se prvi put primjeniti model sa korekcijama, kada govorimo o nacionalnom nivou.

Da bismo sagledali efekte novih rješenja poslužićemo se tabelarnim prikazom, upoređujući na lokalnom nivou efekte rješenja prije usvajanja izbornih promjena 2011. odnosno 2014. godine.

Tabela 16: Pregled sastava skupština opština/grada i Skupštine Crne Gore prije izmjena u izbornom zakonu 2011. i 2014.

| Opština | Ukupno | Muškarci | Žene | Zastupljenost žena u procentima |
|--------------|--------|----------|------|---------------------------------|
| Andrijevića | 31 | 30 | 1 | 3,20% |
| Bar | 36 | 31 | 5 | 13,88% |
| Berane | 35 | 33 | 2 | 5,71% |
| Bijelo Polje | 38 | 34 | 4 | 10,53% |
| Budva | 32 | 25 | 7 | 21,88% |
| Danilovgrad | 33 | 27 | 6 | 18,18% |

Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori

| | | | | |
|---------------------|---------------|-----------------|-------------|--|
| Žabljak | 31 | 25 | 6 | 19,35% |
| Kolašin | 31 | 25 | 6 | 19,35% |
| Kotor | 33 | 26 | 7 | 21,21% |
| Mojkovac | 31 | 27 | 4 | 12,90% |
| Nikšić | 41 | 37 | 4 | 9,75% |
| Plužine | 31 | 27 | 4 | 12,90% |
| Pljevlja | 35 | 33 | 2 | 5,71% |
| Podgorica | 55 | 47 | 8 | 14,55% |
| Rožaje | 33 | 30 | 3 | 9,00% |
| Tivat | 32 | 25 | 7 | 21,88% |
| Ulcinj | 33 | 31 | 2 | 6,00% |
| Cetinje | 33 | 29 | 4 | 12,12% |
| Herceg Novi | 35 | 28 | 7 | 20,00% |
| Plav | 32 | 29 | 3 | 9,38% |
| Ukupno | 724 | 632 | 92 | 12,71% |
| | Ukupno | Muškarci | Žene | Zastupljenost žena u procentima |
| Skupština Crne Gore | 81 | 70 | 11 | 13,60% |

Izvor: Tomović, Nikoleta (ur.), (2012). *Politički aktivizam žena u Crnoj Gori*, CeMI – Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, str. 21.

CeMI se pitanjem političke participacije žena bavio u tematskoj studiji u kojoj je to pitanje detaljno obrađeno. Tada su sakupljeni podaci o učešću žena, ne samo u nacionalnom, već i u lokalnim parlamentima. Po toj analizi može se vidjeti da je učešće žena u lokalnim skupštinama opština prije pomenutih zakonskih izmjena bilo veoma nisko. Iz tabele br. 17 vidimo da je prosjek na nivou svih opština iznosio 12,71%. Po Zakonu iz 2011. godine održani su lokalni izbori u 8 opština (Andrijevica, Berane, Budva, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Tivat i Ulcinj). U tih 8 opština, nakon tog izbornog ciklusa, prosječna predstavljenost žena iznosi 23,46%, dok je u 14 opština⁷⁷ u kojima su održani izbori po Zakonu iz 2014. godine prosječna predstavljenost žena povećana na 26,52%. Primjetno je da postoji značajno povećanje učešća žena u parlamentarnim tijelima, makar na lokalnom nivou. Za očekivati je da će se slična situacija ponoviti i u nacionalnom parlamentu kada bude izabran novi saziv Skupštine, odnosno da će pozitivna promjena biti registrovana i na nacionalnom nivou.

⁷⁷ U tabelu nijesu uključeni podaci za HN, jer nakon održanih izbora u decembru 2014. prije zaključenja studije nije utvrđen sastav skupštine te opštine. Za Tuzi podaci nijesu bili dostupni.

Tabela 17: Pregled sastava skupština opština/grada i Skupštine Crne Gore nakon izmjena u izbornom zakonu 2011. i 2014.

| Opština | Ukupno | Muškarci | Žene | Zastupljenost žena u procentima |
|---------------------|---------------|-----------------|-------------|--|
| Andrijevića | 31 | 22 | 9 | 29,03% |
| Bar | 37 | 27 | 10 | 27,03% |
| Berane | 35 | 24 | 11 | 31,43% |
| Bijelo Polje | 38 | 34 | 4 | 10,53% |
| Budva | 32 | 25 | 7 | 21,88% |
| Danilovgrad | 33 | 21 | 12 | 36,36% |
| Žabljak | 31 | 23 | 8 | 25,81% |
| Kolašin | 31 | 20 | 11 | 35,48% |
| Kotor | 33 | 24 | 9 | 27,27% |
| Mojkovac | 32 | 26 | 6 | 18,75% |
| Nikšić | 31 | 21 | 10 | 32,26% |
| Plužine | 30 | 23 | 7 | 23,33% |
| Pljevlja | 31 | 24 | 7 | 22,58% |
| Podgorica | 63 | 45 | 18 | 28,57% |
| Rožaje | 34 | 26 | 8 | 23,53% |
| Tivat | 32 | 25 | 7 | 21,88% |
| Ulcinj | 32 | 28 | 4 | 12,50% |
| Cetinje | 33 | 24 | 9 | 27,27% |
| Šavnik | 30 | 22 | 8 | 26,67% |
| Herceg Novi | / | / | / | / |
| Petnjica | 31 | 26 | 5 | 16,13% |
| Golubovci | 22 | 15 | 7 | 31,82% |
| Plav | 31 | 22 | 9 | 29,03% |
| Gusinje | 30 | 23 | 7 | 23,33% |
| Tuzi | / | / | / | / |
| Ukupno | 763 | | 193 | 25,29% |
| | Ukupno | Muškarci | Žene | Zastupljenost žena u procentima |
| Skupština Crne Gore | 81 | 68 | 13 | 16,05% |

Izvor: Tomović, Nikoleta (ur.), (2012). *Politički aktivizam žena u Crnoj Gori, CeMI – Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, str. 22.*

3.3.3.2 *Iskustvo sa sistemom blok glasa*

U osvrtu na izborne procese tokom 90-tih godina, možemo primijetiti da je na izborima za predsjednika i članove predsjedništva SR Crne Gore, koji su održani 9. i 23. decembra 1992. godine shodno odredbama Zakona o izboru predsjednika i članova predsjedništva SR Crne Gore⁷⁸, primijenjen drugačiji metod glasanja, u odnosu na sve izbore u Crnoj Gori. Tim Zakonom je predviđeno da glasanje bude vršeno glasačkim listićima, koji sadrže ime i prezime svih utvrđenih kandidata za predsjednika i članove Predsjedništva Republike i da građanin glasa tako što zaokružuje redni broj ispred imena kandidata za kojeg glasa. Zakon je precizirao da građanin može glasati **samo za jednog kandidata za predsjednika Predsjedništva i najviše za četiri kandidata za izbor članova Predsjedništva Republike (1 + 4)**. Na taj način, građani su imali mogućnost da neposredno, iskažu svoje preferencije prema svim kandidatima sa liste – čak i prema onima koji pripadaju različitim političkim opcijama. Na izborima su učestvovala tri kandidata za predsjednika Predsjedništva, dok je za četiri člana predsjedništva, bilo ukupno četrnaest kandidata, koji su bili predloženi od strane političkih partija ili su nastupali kao nezavisni kandidati. Interesantno je da je glasački listić bio sastavljen iz dva dijela – u gornjem, pod oznakom „I“, navedeno je „Za izbor predsjednika Predsjedništva Socijalističke Republike Crne Gore“; dok je u donjem, pod oznakom „II“ navedeno „Za članove Predsjedništva Socijalističke Republike Crne Gore“, čime su na jednom glasačkom listiću objedinjena dva nivoa funkcija u jednom organu. Interesatno je da povreda pravila glasanja, u nekom od ta dva dijela glasačkog listića, nije povlačila za sobom proglašenje listića nevažećim. U prvom krugu izbora, potrebnu većinu su dobila samo dva kandidata za članove Predsjedništva (dr Milica Pejanović Đurišić i Svetozar Marović), dok su u drugom krugu izbora izabrani predsjednik Predsjedništva (Momir Bulatović) i druga dva člana predsjedništva (Hazbo Nuhanović i Prof. dr Ilija Vujačić – koji je bio nezavisni kandidat). U slučaju izbora za članove Predsjedništva nije bilo riječi o glasanju za liste, već o vrsti blok glasanja, vrsti većinskog sistema. Sistem blok glasanja postoji kada se, umjesto u jednomandatnim, izbori održavaju u višemandatnim izbornim jedinicama, u kojima se koristi sistem relativne većine, gdje birači na raspolaganju imaju onoliko glasova koliko se bira predstavnika. U crnogorskom slučaju, razlika od klasičnog sistema blok glasa jeste da se za izbor članova Predsjedništva tražila apsolutna većina, tako da su, jedinom prilikom kada se koristio taj izborni sistem, održana dva kruga glasanja.

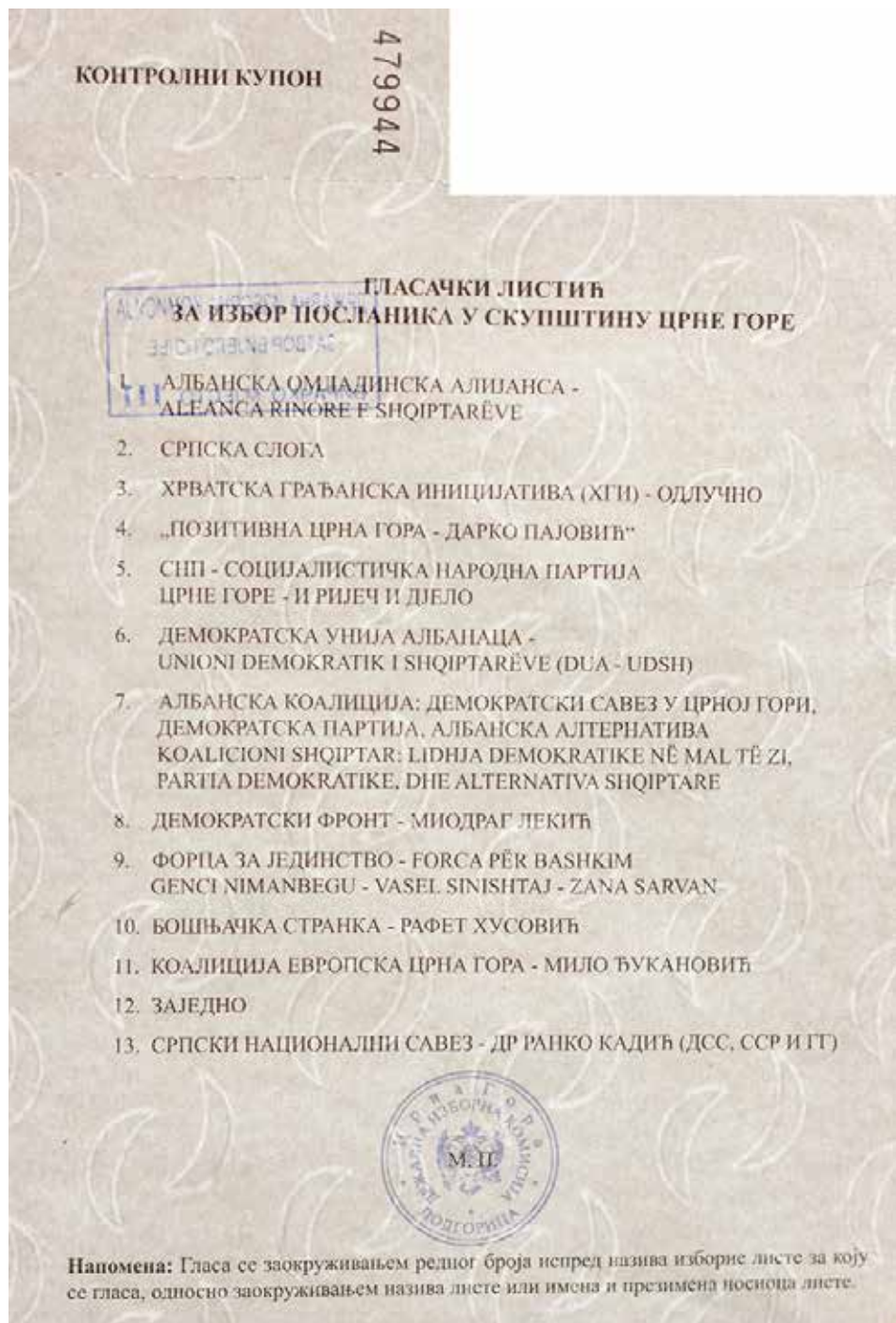
78 “Službeni list SR Crne Gore”, br. 36/90, od 3. oktobra 1990. godine

3.3.3.3 Oblik, izgled i priprema glasačkog listića u Crnoj Gori

Zakon o izboru odbornika i poslanika određuje da glasački listić sadrži: oznaku izborne jedinice; redni broj koji stoji ispred izborne liste; naziv izbornih listi prema redosljedu utvrđenom na zbirnoj izbornoj listi, uz napomenu da se glasa samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem rednog broja ispred naziva te liste, odnosno, zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste. Pored navedenih podataka, Zakon propisuje da glasački listić, na poleđini, u gornjem desnom uglu, sadrži naziv opštine, naziv biračkog mjesta, oznaku za broj biračkog mjesta i pečat biračkog odbora koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta. Glasački listić štampan je tako da ima dva dijela, i to **kontrolni kupon** (odrezak glasačkog listića) na kojem se nalazi jedinstveni serijski broj i **glasački listić**. Kontrolni kupon i glasački listić moraju biti odvojeni perforacijom. Zakonom je predviđeno da raspon serijskih brojeva na kontrolnom kuponu odgovara broju birača upisanih u birački spisak, s tim što se broj glasačkih listića po redosljedu serijskih brojeva na kontrolnom kuponu određuje za svako biračko mjesto. Kontrolni kupon glasačkog listića štampan je, po širini, najviše do jedne polovine širine glasačkog listića. Shodno posljednjim izmjenama izbornog zakona iz 2014. godine, glasački listić štampa se na posebno zaštićenom 120-gramskom papiru (ranije rješenje bilo 90-gramski papir) sa vodenim žigom.

Državna izborna komisija (DIK), u susret svakim izborima, kroz podzakonske akte, bliže propisuje oblik i izgled glasačkih listića. Kroz *Odluku o obliku i izgledu glasačkih listića, načinu, mjestu i kontroli štampanja, ovjeri i distribuciji glasačkih listića*, uređuje se taj veoma značajan dio izborne procedure na svim parlamentarnim i predsjedničkim izborima, a za potrebe ove studije, analiziraćemo odredbe Odluke, sa posljednjih parlamentarnih izbora, kako bi približili proceduru pripreme i izrade glasačkih listića. Shodno odredbama Odluke, glasački listić je ovjeren pečatom DIK-a, nanošenjem pečata mašinskim putem u procesu štampanja glasačkih listića. Glasački listić je štampan u broju koji odgovara broju birača u Crnoj Gori, koji je utvrđen u skladu sa Zakonom o biračkim spiskovima. Odlukom je propisano da će istovremeno biti štampatno 3% rezervnih glasačkih listića, od ukupnog broja birača u Crnoj Gori, koje čuva DIK, i po potrebi, na zahtjev pojedine opštinske izborne komisije (OIK), u slučaju ponavljanja izbora na pojedinim biračkim mjestima ili oštećenja glasačkog listića, zapisnički predaje ovlaštenim licima te komisije. Odlukom je propisano da će glasački listići biti štampani u Štampariji "Obod" Cetinje, kojoj je povjerena i nabavka posebnog papira⁷⁹, a proces štampanja će biti

79 Do skora važeći, osnovni tekst Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 42/2011 od 15.8.2011. godine) predviđao je da se na nabavku izbornog materijala taj zakon neće primjenjivati, čime je taj dio izborne procedure, često vršen daleko od očiju javnosti, uz mogućnosti favorizovanja pojedinih pružalaca usluga nabavki izbornog materijala. Nedavnim izmjenama



Slika 1: Glasački listić korišćen na posljednjim parlamentarnim izborima održanim 2012. godine

realizovan u prisustvu člana DIK-a, po jednog opunomoćenog predstavnika podnosioca izborne liste iz sastava DIK-a koji nemaju člana u stalnom sastavu, kao i uz prisustvo predstavnika domaćih i međunarodnih organizacija za nadgledanje izbora. Procedura pripreme glasačkog listića za štampanje se odvija na način što Državna izborna komisija saglasno redosljedu na zbirnoj izbornoj listi, priprema jedan glasački listić, koji ovjerava pečatom. Na osnovu toga, štamparija priprema na kompjuteru tekst glasačkog listića, čiju originalnost utvrđuje i konstatuje DIK i ovjerava ga pečatom. Tako pripremljen glasački listić se prenosi na paus papir, a sa paus papira na polimer ploču – matricu. Nakon pripreme matrice, paus papir se uništava, a tekst glasačkog listića na matrici, upoređuje se sa originalom, konstatuje se ispravnost matrice i pristupa se procesu štampanja. Nakon završenog štampanja, mašinskog brojanja glasačkih listića, matrica se uništava, sačinjava se zapisnik koji potpisuju prisutni članovi DIK-a i predstavnici štamparije. Brojanje glasačkih listića, njihovo odvajanje po opštinama i pakovanje, obavljaju članovi DIK-a u prostorijama štamparije, nakon čega ih predaju predstavnicima opštinskih izbornih komisija, o čemu se sačinjava zapisnik.

3.4 Usklađenost izbornog okvira sa međunarodnim standardima

Međunarodni standardi i dobra praksa za fer i demokratske izbore su definisani i opisani kroz dokumenta usvojena od strane međunarodnih organizacija. Principi u kojima je sadržana suština demokratskog karaktera izbora, navedeni su u odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966), koji predviđa da svaki građanin ima pravo i mogućnost... “da bira i bude biran na pravičnim periodičnim izborima koji se zasnivaju na opštem i jednakom pravu glasa i podrazumijevaju tajno glasanje, čime se garantuje slobodno izražavanje volje građana”. Navedena odredba Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, na isti ili sličan način interpretirana je u brojnim dokumentima međunarodnopravnog karaktera, sa ciljem da se u koncept osnovnih ljudskih prava i sloboda inkorporiraju osnovi izbornog prava, kao komponente prava građana na političku participaciju. U okviru regionalnog, odnosno evropskog sistema zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, izborna prava zajamčeno je Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Čl. 3 Prvog protokola uz Evropsku konvenciju predviđa

tog Zakona (“Službeni list Crne Gore, broj 57/2014” od 25.12.2014. godine) brisana je odredba da se na nabavku izbornog materijala taj zakon neće primjenjivati, te će na narednim izborima, nabavka, štampanje i ostale usluge u vezi sa izbornim materijalom, biti uređene kroz postupak javne nabavke, što će doprinijeti transparentnosti tog dijela izborne procedure.

da se države ugovornice obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru organa predstavničke vlasti. Konvencija pored uspostavljanja opštih principa opštosti, jednakosti i tajnosti prava glasa, upotrebljava i termin “pošteni izbori” – pod kojim podrazumijeva izbore koji moraju ispunjavati dva uslova: moraju da budu sprovedeni u skladu sa odredbama izbornih zakona (tzv. formalna legitimnost izbora) i moraju da omoguće biračima da se opredijele između više različitih alternativa (tzv. suštinska legitimnost izbora). Pored pravnih izvora opšteg karaktera u kojima su sadržani međunarodni principi demokratskih i fer izbora, isti se mogu pronaći i u dokumentima organizacija koji njeguju višedecenijsku praksu praćenja izbornih procesa u gotovo svim djelovima svijeta. Kroz praksu ovih organizacija (OEBS, Savjet Evrope i dr.) razvijeni su dokumenti koji “sublimiraju osnovne međunarodne stavove i principe o demokratskim izborima”. To je u prvom redu Završni dokument sa sastanka OEBS-a u Kopenhagenu (1991) koji predviđa opšte principe koji moraju biti zadovoljeni da bi izbori bili fer i demokratski. Pored Kopenhaškog dokumenta, na nivou zemalja članica Savjeta Evrope, donesen je dokument pod nazivom Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (Venecijanska komisija) – kroz koji su na detaljniji način razrađeni opšti principi evropskog izbornog nasljeđa - opšte, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa.

U narednim odjeljcima studije, biće prikazan osvrt na izbornu pravo Crne Gore sa aspekta usaglašenosti izborne legislative i procedure glasanja sa međunarodnim standardima fer i demokratskih izbora. Poseban fokus biće stavljen na usaglašenost izbornih pravila i procedura sa principima koji su predstavljeni u Kopenhaškom dokumentu (OEBS) i Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima (Savjet Evrope), kao najznačajnijim partikularnim izvorima međunarodnih standarda demokratskih izbora na tlu Evrope.

3.4.1 Opštost – univerzalnost biračkog prava

Svaki pojedinac, u načelu, ima pravo da bira i da bude biran. U toj odrednici je suština opštosti, odnosno univerzalnosti biračkog prava. Država je dužna da obezbijedi realizaciju biračkog prava svakom građaninu, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Međutim, shodno odredbama Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima, postoje i odstupanja od tog opšteg principa, koji se baziraju na izvjesnim ograničenjima koji moraju imati svoje uporište u normativnim aktima, a shodno kojima se definišu posebni kriterijumi, odnosno, uslovi za ostvarivanje aktivnog, odnosno, pasivnog biračkog prava, poput starosne dobi, državljanstva, prebivališta i dr.

3.4.1.1 Aktivno i pasivno biračko pravo

Ustav Crne Gore definiše biračko pravo kao opšte i jednako. Aktivno i pasivno biračko pravo, shodno odredbama Ustava Crne Gore, ima državljanin Crne Gore, koji ima 18 godina i koji ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Zakon o izboru odbornika i poslanika, u kome su na neposredan način razrađeni principi i procedure realizacije biračkog prava u Crnoj Gori, predviđa da “odbornike, odnosno, poslanike biraju i pravo da budu birani imaju građani koji imaju crnogorsko državljanstvo i koji su upisani u birački spisak u skladu sa zakonom kojim se uređuje birački spisak, na osnovu opšteg, i jednakog biračkog prava, na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem”. U čl. 11 izbornog zakona se razrađuju ustavom proklamovani principi starosne dobi, državljanstva i prebivališta kao uslovi za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava. Izborni zakon predviđa da aktivno biračko pravo ima birač koji je navršio 18 godina života, koji je poslovno sposoban i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora. Uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava, su punoljetstvo, poslovna sposobnost i prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine i prebivalište na teritoriji opštine, odnosno gradske opštine, najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.

Dakle, tri su ključna uslova za sticanje biračkog prava u Crnoj Gori - državljanstvo Crne Gore, starosna dob (18 godina – punoljetstvo) i prebivalište. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije predviđa da se državljanstvo, punoljetstvo i prebivalište mogu smatrati legitimnim uslovima za sticanje biračkog prava. O državljanstvu Crne Gore, kao osnovnom uslovu za sticanje biračkog prava, bilo je izuzetno mnogo riječi nakon usvajanja Ustava Crne Gore 2007. godine, a u kontekstu rasprave o mogućnosti uvođenja dvojnog državljanstva između Crne Gore i Srbije, posebno nakon usvajanja Zakona o državljanstvu Srbije, kojim je omogućeno Srbima u Crnoj Gori da steknu državljanstvo Srbije, bez prethodnog otpusta iz državljanstva Crne Gore. Vladajuće partije u Crnoj Gori su tada smatrale da je neprihvatljivo postojanje dvojnog državljanstva, i da će u slučaju dobijanja državljanstva druge države, državljanin Crne Gore biti ispisan iz crnogorskog državljanstva. Nakon usvajanja novog izbornog zakonodavstva 2011. godine, i stavljanja teme o dvojnog državljanstvu sa Srbijom u drugi plan, situacija je mnogo jasnija, makar što se uslova državljanstva tiče. Državljanstvo je primarni uslov za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava Crne Gore – i kao takav, u potpunosti usklađen sa svim relevantnim međunarodnim standardima.

Prebivalište kao uslov za sticanje biračkog prava, budi brojne polemike kada je riječ crnogorskom izbornom ambijentu. Iako ga ustavno-pravni sistem poznaje još od 90-tih godina, taj institut gotovo po pravilu, predstavlja jednu od normativno-pravnih

zamki na koju upućuju kako domaći, tako i međunarodni stručnjaci, koji se bave izbornom problematikom. Naime, Ustav Crne Gore iz 2007. godine, predvidio je da je za sticanje biračkog prava, pored državljanstva Crne Gore i punoljetstva, neophodno ostvariti rezidencijalni uslov – najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Sa aspekta međunarodnih standarda, taj uslov se smatra legitimnim samo ukoliko se rok za ostvarivanje istog ne proteže na period duži od šest mjeseci. O uslovu dvogodišnjeg prebivališta kao uslovu za sticanje biračkog prava u Crnoj Gori, misija OEBS-ODIHR-a je nakon parlamentarnih izbora 2009. godine zauzela sljedeći stav: “Dvogodišnji rezidencijalni uslov, naslijeđen iz vremena prije osamostaljenja, nije u saglasnosti sa principom univerzalnog prava glasa. Pravo da biraju i budu birani treba da bude dato svim građanima, kao fundamentalno ljudsko pravo, a sva praktična pitanja vezana za sprovođenje tog prava treba da budu definisana u zakonodavstvu.” Iste ili slične formulacije, sadržali su i izvještaji OEBS/ODIHR-a sa kasnijih izbornih procesa u Crnoj Gori. Posebnu problematizaciju, taj institut je doživio nedavno, tokom aktivnosti na izmjeni izbornog zakonodavstva u okviru parlamentarne Radne grupe za izgradnju povjerenja u izborne procese – kada se tokom rasprave o Zakonu o registrima prebivališta i boravišta nije moglo pouzdano zaključiti koliko građana Crne Gore (državljana) postoji u javnom registru državljana sa prebivalištem u inostranstvu, odnosno, da li takva vrsta evidencije, od koje suštinski zavisi pouzdanost biračkog spiska, uopšte postoji u Crnoj Gori. CeMI je predlagao da se nakon uspostavljanja novog, centralizovanog biračkog spiska, koji će nastati objedinjavanjem biračkih spiskova iz svih opština u bazu podataka koju će voditi Ministarstvo unutrašnjih poslova, sprovedu terenske provjere informacija sadržanih u registrima MUP-a i njihovo upoređivanje sa stvarnim stanjem na terenu – kako bi se neposrednim provjerama utvrdilo koliko postoji upisanih u biračkom spisku, koji već duže vremena ne žive u Crnoj Gori. Za sva lica za koja bi se utvrdilo da su upisana u birački spisak na osnovu netačnih informacija, odnosno, da nemaju prebivalište u Crnoj Gori, uslijedio bi postupak brisanja iz biračkog spiska. Međutim, do sada, nije pokazana spremnost za sprovođenjem takve akcije, koja bi otklonila sve sumnje u postojanje fantomskih birača, i koja bi imala dugoročne pozitivne efekte kada je riječ o pouzdanosti biračkih spiskova u Crnoj Gori.

3.4.2 Tajnost glasa

Tajnost procedure glasanja još jedan je u nizu principa fer i demokratskih izbora, koji je predviđen u svim dokumentima. OEBS-ovi standardi obavezuju države da obezbijede sprovođenje procedure glasanja u skladu sa zakonima, koji će garantovati da se glasanje vrši tajno, organizovano, u bezbjednim okolnostima i lično. Pod tim se podrazumijeva i to da se u okviru postupka glasanja obezbijedi “brza i adekvatna

registracija registrovanih birača”, kao i da se obezbijedi čuvanje izbornog materijala i glasačkih listića, u toku, i, nakon glasanja. Prema stavovima OEBS-a licima koja nemaju ovlaštenje da učestvuju u izbornim radnjama ili posmatraju rad biračkih odbora, prisustvo na biračkim mjestima nije dozvoljeno. OEBS posebno naglašava da članovi izborne administracije ne smiju da dozvole glasanje koje nije lično u bilo kom obliku (grupno, porodično glasanje, neformalno glasanje i sl.) izuzev u slučajevima kada je biraču neophodna pomoć da bi mogao da ostvari svoje pravo. U svim izbornim radnjama na biračkom mjestu, mora da bude obezbijeđena tajnost glasanja – uključujući izdavanje glasačkih listića, razmještaj kabina i sam proces glasanja. Što se tiče glasanja van biračkog mjesta, u posebnim institucijama (bolnicama, zatvorima, diplomatskim predstavništvima), procedure glasanja moraju da budu organizovane na način da čuvaju tajnost glasanja i da se izbjegne prevarno i nepropisno izvršavanje pritiska na birače. Posljednji stadijum procedure glasanja – brojanje glasova i utvrđivanje rezultata izbora, shodno OEBS-ovim standardima, mora da bude transparentan proces, otvoren za posmatranje predstavnika izbornih listi i posmatrača izbora.

Standardi Venecijanske komisije po tom pitanju su slični kao i standardi OEBS-a, s tim što se naglašava da tajnost glasanja nije samo pravo već i obaveza birača – čije nepoštovanje se kažnjava diskvalifikacijom glasačkog listića čiji se sadržaj otkrije. Kodeks Venecijanske komisije posebno predviđa da procedura glasanja mora biti jednostavna i da se svaki pojavni oblik povrede tajnosti glasanja (posebno se naglašava tzv. “porodično glasanje”) mora adekvatno kazniti. Standardi transparentnosti izborne procedure, shodno Venecijanskoj komisiji, predviđaju da glasački listići moraju biti javno izloženi, na primjer, na stolu predsjednika biračkog odbora, i da se potpisivanje i pečaćenje glasačkih listića ne treba vršiti u trenutku kada se glasački listić predaje biraču, jer osoba koja potpisuje ili udara pečat može označiti glasački listić tako da se može izvršiti identifikacija glasača prilikom brojanja glasova, a time bi se narušio princip tajnosti glasanja. Kodeks striktno predviđa da glasački listić niko drugi ne smije ni dotaknuti od trenutka kada ga prezume birač – do konačnog čina ubacivanja listića u glasačku kutiju.

Ustav Crne Gore predviđa da su izbori slobodni i neposredni, a da je glasanje tajno. Ti ustavni principi se detaljnije razrađuju kroz odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika, koji je u tom dijelu u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardima. Zakon o izboru odbornika i poslanika, u odredbama posvećenim sprovođenju izbora, na detaljan način uređuje sprovođenje procedure glasanja na biračkim mjestima i van biračkih mjesta, uz bližu razradu principa tajnosti glasanja, ličnog glasanja, identifikacije birača itd. Tajnost glasanja se obezbjeđuje kroz precizno uređenje izgleda biračkog mjesta – koje mora da zadovolji standarde tajnosti glasanja u okviru paravana (kabina za glasanje). Birač je dužan da popuni

glasački listić isključivo u prostoru koji je za to namijenjen (paravan, kabina) tako da niko ne može vidjeti kako je glasao. Ukoliko birač povrijedi tajnost glasanja na način što glasa javno izvan prostora određenog za glasanje, ili ako, nakon glasanja, u prostoru koji je za to namijenjen, javno pokaže glasački listić biračkom odboru tako da se vidi za koga je glasao, predsjednik biračkog odbora, na osnovu prethodne odluke biračkog odbora, dužan je da u prisustvu biračkog odbora, nakon odvajanja kontrolnog kupona, takav glasački listić učini nevažećim, tako što će ga precrtati, spakovati ga u poseban koverat i ubaciti ga u glasačku kutiju umjesto birača – uz obavezno konstatovanje u zapisniku navedene sprovedene procedure.

Pored zakonskih odredbi, Državna izborna komisija uoči svakog izbornog procesa, donosi bliža uputstva o mjerama kojima se obezbjeđuje tajnost glasanja. Na posljednjim parlamentarnim izborima 2012. godine, Državna izborna komisija Crne Gore je donijela taj akt kojim propisuje detaljnije uređenje biračkih mjesta – predviđajući da je nadležni opštinski organ dužan da pravovremeno obezbijedi da prostor, koji je opštinska izborna komisija odredila kao biračko mjesto, bude pripremljen i otvoren za vrijeme glasanja. Takođe, tim aktom određeno je se da prostorija za glasanje mora biti dovoljno prostrana da u njoj može biti obezbijeden i nesmetan rad biračkog odbora, odnosno da ima dovoljno prostora da svi članovi biračkog odbora mogu nesmetano i u svakom trenutku imati uvid i pristup glasačkim kutijama i izbornom materijalu, kao i dovoljno prostora za postavljanje paravana ili kabina za nesmetano ispunjavanje glasačkih listića i obezbjeđenje tajnosti glasanja. U prostoriji određenoj za glasanje urediće se poseban prostor za kabine, odnosno paravane - koji će biti postavljeni tako da niko ne može vidjeti kako birač popunjava glasački listić, odnosno tako da birač, dok glasa, bude leđima okrenut prema biračkom odboru. Pored toga, ovim aktom je predviđeno da je birački odbor dužan da licima koja prate rad organa za sprovođenje izbora obezbijedi odgovarajuće mjesto sa koga mogu pratiti tok glasanja i imati uvid u rad biračkog odbora. Kako je izborni dan na parlamentarnim izborima donio nepredviđene slučajeve primjedbi građana i predstavnika biračkih odbora da se na pojedinim biračkim mjestima može uočiti instaliran video nadzor – Državna izborna komisija je hitno, u formi preporuke organima za sprovođenje izbora, naložila da “na biračkim mjestima na kojima je instaliran video nadzor, u toku izbornog dana (14. oktobar 2012. godine), obezbijede da isti bude van funkcije, isključivanjem ili prekrivanjem kamera.”

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa da, ukoliko se na biračkom mjestu naruši red, birački odbor može prekinuti glasanje, dok se red ne uspostavi. Razlozi i trajanje prekida glasanja unose se u zapisnik o radu biračkog odbora. Pripadniku policije i drugom uniformisanom licu nije dozvoljen pristup biračkom mjestu dok traje glasanje. Predsjednik biračkog odbora, na osnovu prethodne saglasnosti biračkog odbora, može pozvati pripadnika policije na dužnosti na biračko mjesto,

ako je na tom biračkom mjestu narušen red i mir. Pored toga, Zakon predviđa da je u prostoriji za glasanje zabranjena upotreba telefona, mobilnih telefona i pejdžera. Članovima biračkog odbora i licima koja prate rad organa za sprovođenje izbora za vrijeme glasanja zabranjeno je na biračkom mjestu vođenje bilo kakve evidencije o biračima koji su glasali, kao i korišćenje kopije biračkog spiska ili bilo koje druge pomoćne evidencije o biračima.

Veoma važan segment procedure glasanja je i procedura identifikacije birača. Shodno novousvojenim rješenjima u postupku izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika, u potpunosti je izmijenjen koncept identifikacije birača – uvođenjem koncepta elektronske identifikacije birača na biračkim mjestima. Odredbe kojima se uvodi ta novina, predviđaju da se na biračkim mjestima koriste elektronski uređaji za identifikaciju birača i da se birač mora elektronski identifikovati da bi glasao. Zakon definiše da elektronski uređaji predstavljaju kompaktnu hardversku i softversku cjelinu sačinjenu od: elektronskog čitača mašinski čitljivog zapisa (MRZ) sa lične karte i pasoša; računara u čijoj memoriji će biti smješten izvod iz zaključenog biračkog spiska za tačno određeno biračko mjesto uključujući i zadnju fotografiju birača iz registra ličnih karata ili pasoša; štampač koji će štampati potvrdu o uspješno izvršenoj identifikaciji birača. Procedura elektronske identifikacije birača će se vršiti na sljedeći način: prilikom dolaska na biračko mjesto, birač je dužan da preda ličnu kartu ili pasoš predsjedniku biračkog odbora. Predsjednik biračkog odbora elektronskom identifikacijom pronalazi birača u elektronskom i odštampanom izvodu iz biračkog spiska, birač se potpisuje na za to predviđenom mjestu na izvodu iz biračkog spiska, nakon čega birački odbor omogućava biraču da glasa. Uređaj za elektronsku identifikaciju prikazaće fotografiju birača na monitoru i odštampati papirni odrezak-potvrdu, koja sadrži ime i prezime, JMBG i redni broj birača koji je istovjetan onome u odštampanom biračkom spisku. Predsjednik i član biračkog odbora iz suprotne političke opcije (poštovanje pariteta vlast-opozicija) čitko i svojeručno će potpisati odštampani odrezak-potvrdu, koja će se potom čuvati zajedno sa glasačkim kuponom.

Sistem elektronske identifikacije birača do sada nije primjenjivan na izborima u zemljama regiona, i sam po sebi nosi brojne rizike i nepoznanice. U tom smislu, pripreme za sprovođenje tog koncepta identifikacije birača moraju da budu temeljite, kako bi se svi predstavnici organa izborne administracije do detalja upoznali sa načinom korišćenja sofisticirane elektronske opreme, uz obavezu državnih organa da pripreme detaljnu analizu rizika koju će primjena koncepta elektronske identifikacije nositi sa sobom. Takođe, čini se da je svrsishodnije bilo testirati navedeni metod identifikacije birača na nekom od izbornih procesa na lokalnom nivou, prije njegove aktivacije na izborima na nacionalnom nivou. Konačno, ne najmanje

bitno, novi sistem identifikacije birača će koštati oko 1,4 miliona eura – na koliko je procijenjena ukupna vrijednost nabavke opreme za elektronsku identifikaciju birača.

3.4.3 Direktnost

Jedan od zajedničkih principa evropskog izbornog nasljeđa je i direktnost (neposrednost) prava glasa, shodno kome svaki birač glasa lično i svoje pravo glasa ne može prenijeti na drugo lice. To načelo podrazumijeva da birači neposredno biraju predstavnike u organima predstavničke vlasti, čime bi trebalo da bude isključena svaka moguća posredna veza između birača i predstavnika. Međutim, u savremenim demokratijama posrednost biračkog prava pokušavaju da nametnu političke stranke, kroz pravo da samovoljno dodjeljuju mandate koji pripadnu njihovim izbornim listama – čime se direktno ugrožava princip neposrednosti biračkog prava.

Proporcionalni sistem sa zatvorenom blokiranom listom, koji je na snazi u Crnoj Gori, ne pogoduje poštovanju principa direktnosti biračkog prava. Shodno odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika, birač sa glasačkog listića bira jednu izbornu listu, tako što zaokruži redni broj ispred njenog naziva. Na taj način, birač daje svoj glas izornoj listi, odnosno, političkoj partiji, koja ima ulogu „posrednika“ između birača i njihovog predstavnika. Nakon okončanih izbora, i objavljenih izbornih rezultata, svakoj partiji, odnosno, izornoj listi, pripašće broj mandata srazmjern broju dobijenih glasova, a mandati će se dodijeliti kandidatima prema redosljedu na izornoj listi.

3.4.4 Jednakost biračkog prava

Standard jednakosti biračkog prava obuhvata nekoliko elementa koji moraju biti inkorporirani u izorno zakonodavstvo i neposredno primjenjivi, kako bi izborni procesi zadovoljili epitet demokratskih i fer izbora. U konstitutivne elemente opšteg principa jednakosti biračkog prava ubrajaju se: jednakost prava glasa, ravnopravnost učesnika izbornog procesa, jednakost i zabrana diskriminacije nacionalnih manjina na izborima, jednakost i ravnopravnost polova itd. Jednakost biračkog prava prepoznaje se kroz opšteprihvaćeni međunarodni standard, shodno kome, svaki glasač ima pravo na „jedan i samo jedan glas“ – uz decidnu zabranu višestrukog glasanja, što je „česta nepravilnost u mladim demokratskim društvima“. Zakon o izboru odbornika i poslanika prepoznaje taj standard propisujući da birač u toku održavanja izbora može glasati samo jedanput. Takođe, prepoznajući Crnu Goru kao jedinstvenu izornu jedinicu, zakonodavac je smanjio mogućnost uticaja iz-

borne geometrije na vrijednost pojedinačnog glasa birača. U ovom dijelu studije obradićemo pojedne aspekte standarda jednakosti biračkog prava, koji su posebno interesantni u kontekstu rasprave o usklađenosti crnogorskog izbornog okvira sa međunarodnim standardima.

U kontekstu realizacije standarda jednakosti, shodno Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima, neophodno je obzobjediti ravnopravnost stranaka i kandidata i „natjerati“ državu da osigura jednakost svih učesnika izbornih procesa. U izbornom ambijentu Crne Gore obezbjeđuje se tzv. „stroga ravnopravnost“ koja podrazumijeva da se pravila o ravnopravnosti učesnika izbornog procesa odnose na sve političke subjekte „bez obzira na trenutnu snagu u parlamentu ili podršku biračkog tijela“. Međutim, analiza organizovanih izbornih procesa u Crnoj Gori ukazala je na postojanje određenih društvenih pojava kojima se ugrožavaju osnovni principi ravnopravnosti učesnika izbornih procesa. Tu prvenstveno govorimo o pojavi zloupotrebe državnih resursa u toku izbornih procesa – pojavi koja je prvi put uočena na izbornim procesima u Rusiji i Ukrajini, dok danas obilježava izborne procese i u brojnim drugim državama.

3.4.4.1 Zloupotreba državnih resursa u toku izbornog procesa

Teorijski posmatrano, zloupotreba državnih resursa u svrhe izborne kampanje određuje se kao korišćenje državnih ili javnih moći i kapaciteta (uključujući sredstva prinude, ljudske, finansijske, materijalne i druge resurse) političara i političkih partija koji se nalaze na vlasti, u cilju povećanja njihovih izgleda na izborima, kroz kršenje zakonskih normi i odgovornosti koje su im povjerene u vođenju javnih službi. Političari i političke strukture na vlasti imaju na raspolaganju širok spektar resursa kroz koje mogu ostvariti koristi u izbornim procesima, na način koji izlazi izvan okvira fer političkog ponašanja, čime se neposredno ugrožavaju temeljni principi ravnopravnosti učesnika izbornih procesa. Od strane partija na vlasti, najčešće se zloupotrebljavaju institucionalni, finansijski i medijski resursi u toku izborne kampanje. Na ovaj način, pored štetnih efekata koji se javljaju kao posljedica prisustva korupcije, dovodi se u pitanje i demokratski izbori.

Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja⁸⁰ definisan je širok spektar zabrana i ograničenja u toku izborne kampanje, koji su proistekli kao potreba pravnog regulisanja zloupotrebe državnih resursa u toku izborne kampanje – pojave koja je karakterisala gotovo sve izborne procese, od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori, do danas. Shodno odredbama tog Zakona, zabranjeno je političkim subjektima primanje materijalne, finansijske pomoći i nenovčanih

⁸⁰ Službeni list Crne Gore“ br. 52/2014 od 16.12.2014. godine

priloga od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koji nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću. Zakon predviđa i zabranu političkim subjektima, pravnim i fizičkim licima da vrše pritisak na pravna lica, privredna društva i fizička lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata. Takođe, zabranjeno je korišćenje prostorija državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, javnih preduzeća, javnih ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave za pripremu i realizaciju aktivnosti kampanje, ukoliko se isti uslovi ne obezbijede svim učesnicima u izbornom procesu. Zakonom je predviđena puna transparentnost u procesu dodjele socijalnih davanja, transparentnost budžetskih rashoda, zabrana otpisa dugova građanima u toku izborne kampanje, pojedinim kategorijama od strane pojedinih kategorija pravnih lica, itd.

Sveobuhvatno pravno regulisanje materije zabrane upotrebe državnih resursa jedno je od glavnih karakteristika izbornog zakonodavstva Crne Gore, jer ne postoje primjeri zemalja u kojima je na tako detaljan način uređena ta oblast. Međutim, i pored dodatne vrijednosti koju takva zakonska rješenja nose kada je riječ o unaprjeđenju demokratičnosti i stvaranju uslova pune ravnopravnosti učesnika izbornog procesa, nedovoljna ili neefikasna primjena istih može voditi ugrožavanju izbornog ambijenta i preispitivanju legalnosti sprovedene izborne procedure i legitimnosti ostvarenih izbornih rezultata. U tom smislu, sprovođenje tih odredbi, treba da bude u fokusu interesovanja ne samo političkih subjekata i organa izborne administracije, već dominantno organa za sprovođenje zakona, koji će pratiti i procesuirati sve radnje ili aktivnosti koje ugržavaju demokratičnost izborne procedure, a tiču se različitih zlooptreba državnih resursa.

3.4.4.2 Potvrđivanje izbornih listi

Jednakost učesnika mora biti prisutna u svim fazama izbornog procesa. Jedna od garancija postojanja jednakih uslova za potvrđivanje kandidatskih listi svih potencijalnih učesnika izbornog procesa je odredba Zakona o izboru odbornika i poslanika kojom je predviđeno da će izborna lista biti potvrđena ako je potpisima podrži najmanje 0,8% birača od ukupnog broja birača u izornoj jedinici. Tokom nedavnih izmjena izbornog zakona, političke partije su usvojile rješenje koje je na najgrublji način ugrozilo princip jednakosti i ravnopravnosti učesnika izbornog

procesa – a shodno kome izborna lista može biti potvrđena i bez potpisa podrške ukoliko politička partija ima poslanika u Skupštini Crne Gore. Očigledno je da je takvo rješenje, bez svake sumnje, u privilegovani položaj stavljalo političke partije ili grupe birača koje su podnosioci izborne liste, a koje imaju poslanike u Skupštini Crne Gore, odnosno, koje imaju tzv. „parlamentarni status”, naspram političkih partija ili grupa birača koje su podnosioci izborne liste, a koje nemaju poslanike u Skupštini Crne Gore. Nakon podnesene inicijative za ocjenu ustavnosti navedene odredbe od strane CeMI-ja, Ustavni sud je usvojio inicijativu i proglasio neustavnim navedenu odredbu, navodeći da je „takva odredba diskriminatorna, da nije utemeljena na objektivnom i razumnom opravdanju, odnosno, da zakonom nije utvrđen legitimni cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, čime su narušeni ustavni principi o jednakosti biračkog prava”.

3.4.5 Sloboda izbora

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima predviđa da se sloboda izbora sastoji od dva ključna elementa, i to: kreiranja slobodnog mišljenja kod birača i slobodnog izražavanja tog mišljenja, odnosno, slobodnog postupka glasanja i tačnog prikazivanja izbornih rezultata.

Kreiranje slobodnog mišljenja kod birača neizostavan je element demokratskih izbornih procesa, koji se dijelom preklapa sa principom ravnopravnosti učesnika izbornih procesa. U najširem kontekstu, svaki birač ima pravo da objektivno i nepristrasno bude informisan o programima kandidata, odnosno, izbornih listi koje učestvuju u izbornoj utakmici, kako bi na bazi „čiste ponude“, koja bi trebalo da se ogleda u kvalitativom vrednovanju izbornih programa, imao mogućnost da izabere opciju kojoj će dodijeliti svoj glas. Javni mediji igraju veoma značajnu ulogu u obezbjeđivanju uslova za realizaciju slobode izbora u punom kapacitetu. Stoga, izborni zakoni treba da sadrže odredbe kojima će urediti pitanja medijske predstavljenosti učesnika na izborima, i kroz koje će garantovati jednaku medijsku zastupljenost svih učesnika izbornog procesa. Mišljenje kod birača može biti kreirano i na bazi prisustva birača na promotivnim skupovima izbornih aktera, tako da je obaveza državnih organa da u toku izborne kampanje obezbijede svim učesnicima izbora dostupnost javnih mjesta na kojima žele da organizuju svoje promotivne skupove ili aktivnosti kampanje – kako bi bili korak bliže biračima, odnosno, kako bi se birači neposredno mogli upoznati sa njihovom programskom ponudom. Konačno, a ne manje značajno, je i pitanje finansiranja aktivnosti kampanje, odnosno, finansijskih i drugih resursa koji stoje na raspolaganju partijama i učesnicima izbora, a koji

potencijalno mogu biti izvor suštinske neravnopravnosti učesnika izbornog procesa. Stoga, država mora obezbijediti jednake mogućnosti za finansiranje aktivnosti kampanje iz državnog budžeta svim učesnicima izbornog procesa, ali i obezbijediti da državni resursi koji se koriste u toku izborne kampanje budu na jednak način dostupni svima. Nije rijedak slučaj da se u tranzicionim društvima, upravo kroz upotrebu državnih resursa u toku izborne kampanje – političke partije na vlasti stiču prednost u odnosu na partije koje nemaju mogućnost da se koriste istim resursima, čime se na neposredan način ugrožava princip ravnopravnosti izbornih aktera i otvara pitanje postojanja političke korupcije kroz taj pojavni oblik. Kodeks Venecijanske komisije takođe naglašava da „slobodu birača da formiraju mišljenje mogu kršiti i pojedinci - kada pokušavaju kupiti glasove, što predstavlja praksu koju je država obavezna spriječiti ili djelotvorno kazniti.“

Drugi element slobode izbora je slobodno izražavanje volje birača. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima predviđa da slobodno izražavanje volje birača prvenstveno zahtijeva striktno poštovanje procedure glasanja. Kodeks predviđa da birači trebaju imati mogućnost da svoje glasove daju proglašenim listama i kandidatima, odnosno da im se moraju obezbijediti glasački listići sa njihovim imenima i mogućnost da te glasačke listiće ubace u glasačke kutije. Pored toga, država mora obezbijediti odgovarajuće prostorije za sprovođenje izbornih radnji. Konačno, birači moraju biti zaštićeni od prijetnji ili ograničenja koje ih mogu onemogućiti da glasaju po sopstvenoj volji. Država je dužna spriječiti i kažnjavati takvu praksu.⁸¹

Kroz odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika predviđeno je, na nivou opšteg principa, da birači imaju pravo da preko medija budu obaviješteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih listi, kao i o kandidatima sa izbornih listi. Mediji su dužni da dosljedno primjenjuju načela ravnopravnosti svih podnosilaca izbornih listi i kandidata sa tih listi. Poseban set odredbi izbornog zakona tiče se predstavljanja podnosilaca izbornih listi u toku izborne kampanje. U tom dijelu, uređena su pravila za predstavljanje izbornih listi i kandidata putem sredstava javnog informisanja. Predviđeno je da učesnici izbora imaju pravo da posredstvom nacionalnog javnog emitera - Radio-televizije Crne Gore, kao i posredstvom regionalnih i lokalnih javnih emitera, u okviru istih dnevnih termina, svakodnevno, u jednakom trajanju i besplatno obavještavaju građane o svojim kandidatima, programima i aktivnostima. Pored odredbi koje uređuju predstavljanje putem sredstava javnog informisanja, u tom dijelu nalaze se i odredbe koje uređuju

81 Krivični zakonik Crne Gore, u posebnoj glavi tretira pitanja krivičnih djela protiv izbornih prava, u okviru kojih prepoznaje krivična djela: povreda prava kandidovanja, povreda prava glasanja, povreda slobode opredjeljenja pri glasanju, zloupotreba prava glasanja, sastavljanje netačnih biračkih spiskova, sprječavanje održavanja glasanja, sprječavanje praćenja glasanja, povreda tajnosti glasanja, falsifikovanje rezultata glasanja, uništavanje dokumenata o glasanju i druge oblike teških djela protiv izbornih prava.

pitanja učešća javnih funkcionera u izbornim procesima i pojedina ograničenja koje njihovo javno pojavljivanje u kampanji nosi sa sobom; ograničenja upotrebe imovine (novca, tehničkih sredstava, prostora, opreme i sl.) državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova, jedinica lokalne samouprave, kao i kompanija u kojima država ima vlasnički udio, za potrebe predstavljanja izbornih listi. Konačno, u tom dijelu izbornog zakona sadržan je još jedan međunarodni standard fer izbora, koji se ogleda u tome da podnosioci izbornih listi i kandidati sa izbornih listi imaju pravo da, za vrijeme izborne propagande, pripremaju izborne plakate, oglase, fotografije, letke, spotove i sl. i da ih javno, bez posebnog odobrenja, izlažu i postavljaju na javnim mjestima koja odredi nadležni organ.

3.4.5.1 Medijsko predstavljanje učesnika izbornog procesa

Međunarodni standardi predviđaju da se jednakost učesnika izbornog procesa mora odnositi i na njihovo medijsko predstavljanje, odnosno, da svi učesnici izbornog procesa “mogu izraziti svoje mišljenje u glavnim tijelima sredstava javnog informiranja i da sve političke snage imaju mogućnost da održavaju skupove, uključujući i one na javnim mjestima i distribuiraju propagandni materijal“. Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, u odredbama o predstavljanju podnosilaca izbornih listi i kandidata sa izbornih listi, predviđa da se podnosioci izbornih listi mogu predstavljati posredstvom nacionalnog javnog servisa RTCG – u okviru rubrika koje se emituju svakodnevno, u jednakom trajanju i bez nadoknade. U drugim programskim sadržajima, pogotovu onim koje organizuju komercijalni emiteri, podnosioci izbornih listi imaju mogućnost da se promovišu uz nadoknadu u skladu sa pravilima koje donosi emiter. Za predstavljanje izbornih listi, ne može biti korišćena imovina državnih organa, javnih preduzeća i ustanova, kao ni imovina lokalnih samouprava i kompanija u kojima država ima većinski udio. Iako su međunarodni standardi medijskog predstavljanja uglavnom pristuni u izbornom zakonodavstvu, u toku izbornih procesa u Crnoj Gori nacionalni mediji često vode „prikirvenu kampanju“ koja ide u prilog partijama vlasti. Tome u prilog idu i navodi iz izvještaja Misije OEBS/ODIHR sa posljednjih parlamentarnih izbora 2012. godine, u kojima se navodi da „iako izborni zakon zabranjuje da zvaničnici Vlade učestvuju u aktivnostima kampanje tokom radnog vremena, gledaocima i čitaocima nije jasno naznačena razlika između njihove institucionalne uloge i pojavljivanja vezano za izbore. Informativni programi fokusirali su se na aktivnosti državnih i Vladinih zvaničnika, od kojih su mnogi ujedno bili i kandidati na ovim izborima.“ Stoga je od strane OEBS/ODIHR-a i preporučeno da u cilju obezbjeđivanja pune jednakosti u izvještavanju i pristupu za sve učesnike izbora “javni mediji treba da osiguraju izbalansiranost izvještavanja u vijestima i informativnom programu, i da

treba uložiti dodatne napore da se povuče jasna razlika između zvaničnih aktivnosti Vlade i pojavljivanja u svrhe kampanje.

3.4.5.2 Pravila o finansiranju izborne kampanje

Kroz odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja na neposredan način se uređuju pitanja sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlaštenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata. Usvajanjem Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja krajem 2014. godine u Crnoj Gori je po prvi put objedinjena materija finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja (za parlamentarne izbore, predsjedničke izbore i izbore na lokalnom nivou). U ovom dijelu pomenućemo samo modele finansiranja aktivnosti izborne kampanje na parlamentarnim izborima.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja predviđa izdvajanje i raspodjelu sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje političkim subjektima koji učestvuju u izbornim procesima. Pod troškovima izborne kampanje, prepoznati su troškovi koji se odnose na: predizborne skupove, reklamne spotove i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, istraživanja javnog mnjenja, angažovanje opunomoćenih predstavnika političkog subjekta u prošireni sastav organa za sprovođenje izbora, režijske troškove i opštu administraciju, kao i troškove prevoza u periodu izborne kampanje. Svim subjektima se nakon potvrđivanja izborne liste (odnosno liste kandidata) dijeli 1/5 od ukupno predviđenih budžetskih sredstava (20%) za finansiranje izborne kampanje, dok se ostatak od 4/5 (80%) raspodjeljuje samo onim političkim subjektima koji su osvojili mandate - srazmjerno broju osvojenih mandata. Pored bužetskih sredstava, politički subjekti mogu prikupljati sredstva kojima će finansirati aktivnosti kampanje i iz privatnih izvora (članarine, prilozi itd.) ali samo u vrijeme trajanja izborne kampanje, a visina sredstava koja politički subjekat može prikupiti iz privatnih izvora ne može preći "tridesetostruki iznos" sredstava koja mu pripadaju po osnovu prve uplate pri raspodjeli budžetskih sredstava za finansiranje izborne kampanje.

Boris Vukićević

ČETVRTI DIO

IZBORNA KAMPANJA U CRNOJ GORI

4. IZBORNA KAMPANJA U CRNOJ GORI

4.1 Zašto je važna analiza izborne kampanje?

Izborna kampanja predstavlja pokušaj kandidata ili organizovane grupe da ubijede dio stanovništva da donese određenu odluku (The Encyclopedia of Political Science, 2011: 181). Njena osnovna funkcija je da obezbijedi podršku birača političkom subjektu ili pojedincu-kandidatu koji pretenduje da dođe na vlast (Slavujević, 2007: 13). Konačni cilj svake izborne kampanje je da kandidat ili politička organizacija budu izabrani, kako bi stekli mogućnost da sprovedu svoje ideje u praksi. Kampanje, dakako, imaju smisla samo u državama u kojima postoji višepartizam, dok se u jednopartijskim sistemima one mogu javljati ali predstavljaju više farsu, nego ozbiljan pokušaj uvjeravanja birača da nešto *izaberu*. Nije cjelishodno govoriti o nekim izbornim kampanjama u Crnoj Gori prije prvih višepartijskih izbora, a posebno nakon donošenja Ustava iz 1974. kojim su poslanici pretvoreni u delegate organizacija udruženog rada, opština, itd. Skupština Socijalističke Republike Crne Gore je usvajanjem amandmana na Ustav 31. jula 1990. godine utrla put izmjenama dotadašnjeg delegatskog sistema, kao i organizacije Skupštine u tri vijeća koju je predviđao Ustav iz 1974. godine. Iste godine je Skupština donijela Zakon o udruživanju građana koji je potvrdio i legalizovao već postojeće stanje, u kojem su bile formirane političke partije u Republici, mimo Saveza komunista, koji je do tada imao vodeću ulogu. U višepartijskom sistemu, gdje ne postoji jedna monopolizovana ideologija, izborne kampanje dobijaju smisao, a sa njima i svi prateći elementi koji se odnose na finansiranje kampanje i njeno medijsko praćenje, pravnu regulaciju organizacije kampanje, njenog trajanja, finansiranja i drugih pitanja, ispitivanja javnog mnjenja u toku kampanje, itd.

Bez obzira na činjenicu da, sudeći po istraživanjima javnog mnjenja koja po pravilu ne pokazuju velike razlike u raspoloženju birača prema učesnicima izbora prije i tokom izborne kampanje, izučavanje izborne kampanje u Crnoj Gori ima svoj

značaj. Izborne kampanje još jasnije nego što je to slučaj sa partijskim i političkim životom u Crnoj Gori od izbora do izbora naglašavaju neka pitanja koja su centralna u političkim debatama i skupštinskim raspravama. One takođe stavljaju u prvi plan po pravilu partijske lidere, čime i u kampanji naglašavaju političku težinu, koju u kontinuitetu u svojim partijama (a sljedstveno tome, u skladu sa snagom partije, i u političkom sistemu) imaju partijski lideri. U toku kampanje se, uz to, otvaraju i druga aktuelna pitanja, kao što su odnos medija prema političkim partijama ili načini finansiranja političkih partija. Konačno, izborne kampanje su i prilika da se vidi koliko je moguće implementirati (u Crnoj Gori često mijenjanu) zakonsku regulativu koja se odnosi na izbore, izbornu kampanju, finansiranje učesnika kampanje i druge aspekte predizbornog procesa.

4.2 Opšte karakteristike izbornih kampanja u Crnoj Gori *– uloga lidera, ključne teme, kanali komunikacije (mediji i društvene mreže)*

Izborne kampanje u Crnoj Gori bile su relativno česte, s obzirom na činjenicu da su se parlamentarni izbori održavali 1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2006, 2009. i 2012. godine, ne zanemarujući i predsjedničke izbore 1990 (u stvari, tada još uvijek izbore za Predsjedništvo), 1992, 1997, 2002, 2003, 2008, 2013. i čitav niz lokalnih izbora koji su tokom devesetih godina prethodnog stoljeća još uvijek držali korak sa parlamentarnim izborima, da bi potom, sa različitim razvojem koalicione kombinatorike početkom prethodne decenije, doveli do toga da je praktično svaka godina u Crnoj Gori izborna, makar što se tiče nekih opštinskih skupština ili Glavnog grada (a neko vrijeme i, danas odbačenog, direktnog izbora predsjednika opština i gradonačelnika).

Vjerovatno je i učestalost izbornih kampanja doprinijela da se samim kampanjama pridaje manji značaj nego što je to ranije bio slučaj. U prvih nekoliko izbornih ciklusa kampanje je karakterisala organizacija velikih okupljanja na trgovima i sportskim halama, uz retoričko nadgornjavanje vodećih političkih aktera. Ta dimenzija, težnja da se elektoratu prikaže snaga određene političke opcije kroz masovna okupljanja u toku izborne kampanje, bila je karakteristika i izbora održanih nakon raskola u vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista, a posebno u godinama pred Referendum o državnompravnom statusu zemlje, u vrijeme velike polarizacije koja je, premda je postojala i prije i nakon tog ključnog perioda 1997-2006, bila najviše izražena upravo tada. Demokratska partija socijalista je u nekoliko navrata težila

organizaciji glamurozne kampanje po ugledu na izbore u zapadnom svijetu. Pred predsjedničke izbore 1997. godine, ključne za modernu crnogorsku istoriju, u kampanji Mila Đukanovića učestvovali su poznati beogradske glumci i druge javne ličnosti. Međutim, uspjeh je postignut tek u drugom krugu kada je terenski rad, a ne šljašteća kampanja dovela do konačnog uspjeha. Slično se dogodilo i sa izborima 2001. i 2002, gdje je su, prvo, izbori 2001. praćeni glamuroznom kampanjom koalicije predvođene DPS-om doveli do tijesnog izbornog rezultata, da bi potom lokalni izbori svega godinu dana kasnije, a potom i republički izbori na jesen 2002, vodili do jasne pobjede DPS koalicije. U međuvremenu, naime, DPS se skoncentrisao na kampanju “od vrata do vrata”, terenski rad koji je i ranije bio svojstven, ali će sada postati dominantan recept uspješnih kampanja, uključujući i referendumsku, u kojima je ta stranka učestvovala (Darmanović, 2007: 97). U maloj zemlji kao što je Crna Gora, sa svega pola miliona birača, nije neizvodljivo fizički doprijeti do svakog birača, što nesumnjivo ima znatno jači efekat nego posmatranje bilo koje skupe kampanje preko televizora.

Izbori u postreferendumske periodu bilježe drugačiji način predizbornih okupljanja nego što je bio slučaj sa ranijim mitinzima – trgove su zamijenili manji sportski tereni, velike hale nerijetko su zamijenjene manjim salama centara za kulturu, mjesnih zajednica, itd. To je vjerovatno odraz, s jedne strane, zamora birača mitinzima iz izborne kampanje u izbornu kampanju (nakon velikog mitinga za nezavisnost Crne Gore pred referendum na glavnom podgoričkom trgu sva kasnija okupljanja djeluju kao mala), a dijelom i svijest političkih partija da je kampanja efektivnija ako se fokusiraju na kampanju “od vrata do vrata” i na manje skupove sa kojih ionako šalju iste poruke kao sa velikih mitinga. I dostupnost informacija biračima koja je sada značajno brže ostvarena, kroz veći broj medija i kroz raznovrsnije vidove medija i društvenih mreža, nesumnjivo je doprinijela toj transformaciji. Dok su građani tokom devedesetih godina bili primorani da, ukoliko sami ne dođu na neki politički skup, o tome budu informisani preko jedine televizije, do 1997. jedinih dnevnih novina, a pored državnog i najveći dio tog perioda jedinog nezavisnog radija, koji su o tome izvještavali u jasno određenim terminima (i to obično na pristrasan i tendenciozan način), u eri novih medija svaki događaj je objavljen širim masama uskoro nakon što se desio. To se radi ne samo preko više televizijskih i radio stanica, dnevne štampe, već i prije svega, preko internet portala kao i društvenih mreža, preko kojih se informacije veoma brzo šire, a uz to, mediji su različitih političkih profila, tako da građani ne moraju nužno da budu prisutni na skupu da bi dobili pravovremenu i jasnu informaciju.

Takođe, potrebno je spomenuti da, dok tokom devedesetih godina prošlog vijeka praktično nije bilo bilborda, početkom prve decenije XXI vijeka i oni postaju sve više prisutni u izbornoj kampanji, uz plakate koji su pratili sve izbore, od prvih,

1990. godine. I to je, spolja posmatrano, približilo izgled izbornih kampanja za-padnim varijantama.

U fokusu političkih kampanja obično se nalaze ličnosti. To je izraz duboke person-alizacije političkih partija u vidu vezivanja stranaka za njihove lidere. To je opet izraz višedecenijskog, pa i višestoljetnog vezivanja Crnogoraca za autoritete, koje je bilo prisutno kroz cijele periode teokratskog-autokratizma Petra II, prosvijećenog apsolutizma knjaza Danila i kralja Nikole, pa sve do kralja Aleksandra Karađorđevića i Blaža Jovanovića, odnosno Tita. Posljedica toga je i da se političke partije obično vezuju za njihove lidere, zanemarujući najveći dio, čak i visokih partijskih funk-cionera, do te mjere, da je i predreferendumska kampanja, premda se odlučivalo o nečemu što očigledno nadilazi aktualne političke akttere, bila visoko personalizovana i vezana za lidere blokova, prije svega na strani independentista, gdje su harizma i snažan autoritet Mila Đukanovića bili nesporni. Lideri su dominirali i formalno, jer je njihovo ime obično dio naziva izborne liste, nalaze se na posterima i bilbordima, govore posljednji na najvažnijim i najvećim izbornim skupovima, ali i suštinski, jer lideri stranke daju ton kampanji i daje im se najviše medijskog prostora, s obzirom na to da, zbog uglavnom nerazvijenog nivoa unutarpartijske demokratije, nastupi partijskih lidera imaju značajno veću težinu od ostalih. Iako je to bila dominantna crta na početku druge tranzicije, kao što su izbori 1998, ipak se u znatnoj mjeri zadržalo i prisutno je i u kasnijim kampanjama, o čemu ćemo nešto više reći u dijelu koji se odnosi na posljednju izbornu kampanju.

Kampanje iz vremena prije rascjepa u Demokratskoj partiji socijalista nerijetko su pratile situacije koje su mogle dovesti do ozbiljnijeg konflikta. Poznat je slučaj sprječavanja Liberalnog saveza da organizuje predizborni skup u Bijelom Polju, jer su organizatori skupa i njihove pristalice spriječeni da dođu do Bijelog Polja, na način što im je blokiran put. Takve situacije, bez obzira na napetosti koje su nesumnjivo pratile naročito referendumsku kampanju, neće se ponavljati nakon postizbornih dešavanja 1997-1998, kada je na predsjedničkim izborima Milo Đukanović pobijedio dotadašnjeg predsjednika Crne Gore Momira Bulatovića i utro put drugoj crnogorskoj tranziciji.

Bez obzira na to što se na prvim, drugim, i trećim parlamentarnim izborima mi-jenjao izborni sistem, uglavnom prema potrebama vladajuće stranke, koja je sva tri puta na njima osvojila apsolutnu vlast, što se više nije ponovilo, pa je tako broj izbornih jedinica varirao od dvadeset, do jedan, pa do četrnaest, uloga kandidata za poslanike nije naročito naglašavana. Na izborima 1996. zemlja je bila podijeljena na četrnaest izbornih jedinica, pa bi bilo logično da se u tom slučaju pojačava uloga kandidata u konkretnim izbornim jedinicama, koji onda imaju bližu vezu sa biračima nego u slučaju jedne izborne jedinice, odnosno, u sistemu "at-large".

Međutim, to se nije dogodilo. Fokus kampanje bio je usmjeren ka vrhu vladajuće partije, odnosno, prije svega trijumviratu Bulatović-Đukanović-Marović, koji je vodio svoju posljednju kampanju prije konačnog raskola svega pet mjeseci nakon izbora, i opozicione koalicije Narodna sloga, na čelu sa Novakom Kilibardom i Slavkom Perovićem, stavljajući u drugi plan kandidate iz drugog ešalona partija i lokalne političare. Nakon tih izbora, pa sve do danas, Crna Gora će (sa modifikacijom tzv. male ili albanske izborne jedinice) primjenjivati sistem "at-large", tako da će biračima biti ponuđena jedna lista kandidata partije (ili koalicije ili grupe građana) koju je partija unaprijed utvrdila. To neće pomagati većoj vidljivosti kandidata tokom predizborne kampanje.

Partije se suprotstavljaju na izbornim tržištima, pri čemu su neka izborna tržišta zatvorena za određene partije, posebno u državama u kojima postoje supkulture zasnovane na rasnim, etničkim ili religijskim rascjepima, odnosno, u heterogenim društvima. Međutim, u Crnoj Gori je glasanje slijedilo prvenstveno programsko-političke linije razdvajanja, a ne vjerske ili etničke, bez obzira na činjenicu da je i Crna Gora vjerski i nacionalno heterogena država, tako da je njeno izborna tržište uglavnom bilo otvoreno mnogo više nego u drugim heterogenim društvima (Goati, 2008: 94). Ipak, ukoliko posmatramo razvoj nacionalnih partija u Crnoj Gori koje predstavljaju manjinske narode, uočljiv je trend rasta podrške, odnosno, okretanja manjinskih naroda njihovim nacionalnim partijama više nego građanskim partijama. Nacionalne partije manjina (sem albanske manjine) su u periodu 1990-2006. sticale parlamentarni status samo kada nije primjenjivan "at-large" sistem – 1990. i 1996, dok su u ostalim slučajevima nacionalne stranke Bošnjaka ostajale izvan parlamenta, dok hrvatska manjina nije ni imala nacionalnu partiju. I albanske nacionalne stranke, favorizovane kroz malu izbornu jedinicu u početku su dobijale manje glasova od DPS-a, da bi vremenom osvojile četiri od pet mjesta u njihovoj izornoj jedinici. Naročito nakon referenduma, uočljiva je tendencija okretanja manjinskih naroda njihovim nacionalnim partijama, premda to za sada nije izazvalo značajne lomove na političkoj sceni, budući da su birači vladajuće koalicije iz reda manjinskih naroda podržali nacionalne manjinske stranke, koje su takođe kooptirane u vladajuću koaliciju kao stabilni partneri DPS-a. Prirodno, te stranke su okrenute biračima iz svoje nacionalne manjine, tako da su sužene na to izborna tržište u izornoj kampanji. S obzirom na ograničen broj mjesta koja manjinske stranke mogu da osvoje, u slučaju hrvatske manjine prvo mjesto na listi je i jedino koje ima značaja, dok preostali kandidati uglavnom čine dekor. Prirodno, dok hrvatska manjina ima jednu stranku, u njenom slučaju nije bilo spornih situacija, ali je u slučaju albanske manjine na posljednjim izborima, prvim nakon 1996. na kojima albanska manjina nije bila posebno istaknuta izbornim zakonodavstvom u odnosu na ostale, došlo do spora koji još nije riješen. Naime, da bi prevazišli problem nepovoljnijeg izbornog zakona, albanske partije su napravile koalicije,

ali su koalicije osvojile samo po jedan mandat, dok je napravljen sporazum o rotiranju u Parlamentu. Rotiranje predstavlja dogovor koalicionih partnera da će, nakon dogovorenog vremena, poslanik koji je izabran kao prvi na listi, ustupiti mjesto drugorangiranom, da bi on kasnije ustupio mjesto trećem na listi kako bi sve tri stranke (ili onoliko koliko ih zavisno od liste ima) imale u određenom periodu parlamentarnu zastupljenost. Kao rezultat raskola u političkim partijama koje predstavljaju albanski narod u Crnoj Gori od jedne, a potom dvije partije iz posljednje decenije XX vijeka, došlo se do barem pet relevantnih subjekata. Kako bi povećale šanse da ostvare parlamentarni status Forca je napravila koalicionu listu sa Građanskom inicijativom, a Demokratska partija sa Albanskom alternativom i Demokratskim savezom u Crnoj Gori, dok je Demokratska unija izašla samostalno i nije uspjela da uđe u Parlament, što je potvrdilo mudrost odluke drugih subjekata da se udruže. Slična situacija se dogodila iste godine na srpskim parlamentarnim izborima, takođe sa albanskom manjinom, kada su se četiri stranke Albanaca Preševske doline udružile kako bi osvojile jedan mandat, pa se dogovorile o rotaciji prema rezultatima ranijih lokalnih izbora. Međutim, nakon što je saziv Parlamenta izabran 2012. ušao u svoju drugu polovinu mandata, poslanici nijesu htjeli da ustupe mjesto narednom na listi, ostavljajući tako svoje kolege iz drugih stranaka sa zajedničke liste izvan Skupštine. I taj slučaj pokazao je koliko su malo značajna predizborna obećanja i dogovori između stranaka, čak i ako su pisani. Liste albanskih partija bile su jasno predstavljene kao koalicione, pri čemu je Demokratski savez u Crnoj Gori čak naveden prvi u zvaničnom nazivu liste, iako je upravo ta partija spriječena da koristi mandat. Postoji mogućnost da se ispostavi da su birači stranaka koje su imale drugo, odnosno treće mjesto na listi, u stvari zavedeni da glasaju da samo stranka koja je imala prvo mjesto na listi bude zastupljena u Parlamentu. Kada bi građani imali mogućnost da se opredijele za pojedinačne kandidate sa liste, oni bi jasno mogli da iskažu preferencu ko treba da bude poslanik.

4.3 Izborna kampanja – zakonski okvir

Pitanja koja se odnose na izbornu kampanju, njenu organizaciju, trajanje, finansiranje, regulisana su kroz više zakona. Ustav Crne Gore, kao najviši pravni akt, ne spominje izbornu kampanju, ostavljajući zakonima da regulišu pitanja koja se odnose na nju. Ustav načelno utvrđuje da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom (Ustav Crne Gore iz 2007, član 2, Službeni list Crne Gore, br. 1/07), da se

biračko pravo ostvaruje na izborima koji su slobodni i neposredni, a glasanje tajno (član 45), da Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika o zakonima kojima se uređuje izborni sistem (član 91), da predsjednik Crne Gore raspisuje izbore za Skupštinu (član 95) kao i da Ustavni sud odlučuje o izbornim sporovima koji nijesu u nadležnosti drugih sudova (član 149) – to bi bilo sve što se odnosi na izbore i izborni proces u samom Ustavu. I prirodno i uobičajeno je da ustavi ne ulaze u detalje izbornog procesa, niti uopšte spominju izbornu kampanju, što je ostavljeno zakonu koji uređuje izborni sistem i drugim zakonima. Zakon o političkim partijama (Službeni list Republike Crne Gore br. 21/04, sa Zakonom o dopunama Zakona o političkim partijama, Službeni list Crne Gore br. 59/11) kao osnovnim akterima izbornog procesa takođe ne spominje izbornu kampanju. Izbornom kampanjom se, međutim, detaljnije bave Zakon o izboru odbornika i poslanika i Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (koji je zamijenio Zakon o finansiranju političkih partija). Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 1998, i njegove brojne izmjene i dopune preciznije određuju različita pitanja koja se odnose na izbornu kampanju. Tokom posljednjih više od deceniju i po otkad je, na osnovu *Sporazuma o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori* od 1. septembra 1997. došlo do izmjene izbornog zakonodavstva, dolazilo je i do više izmjena članova Zakona koji se odnose na izbornu kampanju. Cijelo poglavlje koje se odnosi na predstavljanje izbornih listi i kandidata u izornoj kampanji brisano je odlukom Skupštine jula 2002. godine (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, član 10, Sl. list Republike Crne Gore, 41/2002), da bi uskoro bilo zamijenjeno novim (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, čl. 6, Sl. list RCG, 46/2002).

U roku od petnaest dana prije održavanja izbora nije dozvoljeno objavljivanje rezultata ispitivanja javnog mnjenja. U uporednoj praksi postoje različita iskustva, pa je u mnogim zemljama moguće objavljivati rezultate anketa čak i dok sami izbori traju. To u dobroj mjeri daje ton kampanji, i da bi se spriječile moguće zloupotrebe u smislu, na primjer, spinovanja javnog mnjenja u određenom smjeru, u Crnoj Gori je i prije uvođenja te odredbe (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, član 25, Sl. list Crne Gore, br. 14/2014) postojao taj rok, samo što je bio kraći (sedam, potom deset dana). Podnosiocima izbornih listi je dat prostor da preko Radio-televizije Crne Gore i lokalnih emitera obavještavaju, nakon potvrđivanja liste, pa do kraja izborne kampanje, o kandidatima, programima i aktivnostima, dok su komercijalni emiteri dužni da svim učesnicima omogućе plaćeno oglašavanje, pod istim uslovima. Zakon potom detaljno predviđa trajanje klipova, izvještaja, itd., koje su dužni da u jednakom trajanju emituju Televizija Crne Gore i Radio Crne Gore, kao i obavezu organizovanja sučeljavanja kandidata, odnosno predstavnika izbornih listi.

Zbog čestih optužbi za zloupotrebu državnih resursa u kampanji, u više navrata su uvedena ograničenja koja se odnose upravo na sprječavanje toga. Tako je predviđeno da se za predstavljanje izbornih listi ne može koristiti imovina državnih organa, javnih preduzeća, ustanova i fondova, a zabranjeno je policijskim službenicima i službenicima Agencije za nacionalnu bezbjednost da učestvuju u kampanji na bilo koji način, dok u kampanji ne smiju učestvovati javni funkcioneri koje imenuje ili postavlja Vlada ili lokalna samouprava, državni službenici i namještenici, a ne smiju ni izražavati svoje stavove povodom izbora javno u periodu radnog vremena. Izmjene Zakona iz 2011. predviđjele su obrazovanje posebnog Odbora za praćenje primjene Zakona u dijelu koji se odnosi na medije, a koji je sačinjen od po pet poslanika vladajuće većine i opozicije (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, čl. 51, Sl. list Crne Gore, br. 46/2011).

Izborna kampanja završava se 24 sata prije dana održavanja izbora (prema ranijem rješenju – 48 sati prije izbornog dana). To znači da izborne aktivnosti u vidu skupova i istupanja u medijima prestaju, ali su sve veće prisustvo tehnike “*od vrata do vrata*” u kampanji, kao i društvene mreže i prisustvo regionalnih i stranih medija u ponudi građanima Crne Gore u dobroj mjeri relativizovali to pravilo.

Posljednje izmjene izbornog zakona predviđaju da emisije sučeljavanja kandidata na Televiziji Crne Gore u kampanji budu obavezno prevedene na znakovni jezik (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, član 24, Sl. list Crne Gore, br. 14/2014). To je u duhu sve prisutnije tendencije ravnopravnog tretiranja lica sa invaliditetom, u skladu sa evropskim zakonodavstvom (a što se vidi i iz drugih izmjena zakona koji se odnose na pristup biralištu, šablone za lica sa oštećenjem vida na biračkom mjestu, itd.).

4.4 Finansiranje izborne kampanje

Posebno je velika pažnja poklonjena finansiranju političkih subjekata – učesnika izbora – u izbornoj kampanji. Kao realizacija mjere iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013/2014, decembra 2014. je usvojen Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Njime su, između ostalog, uređeni način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju, kao i zabrana i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje (Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, član 1, Sl. list Crne Gore, br. 52/14). Taj zakon, kao političke subjekte navodi političke partije, koalicije

i grupe birača, a takođe i kandidate za predsjednika Crne Gore, budući da je njime, pored Zakona o finansiranju političkih partija, zamijenjen i Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine iz 2009. godine. Zakon predviđa da navedeni politički subjekti sredstva za izbornu kampanju mogu sticati iz javnih i privatnih izvora, pri čemu su javni izvori sredstva iz budžeta države i lokalnih samouprava, a privatni članarine, prilozima, prihodi od djelovanja, prihodi od imovine, legati i zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija (čl. 5, čl. 6). Budžetska sredstva se opredjeljuju u godini u kojoj su predviđeni redovni izbori⁸² u iznosu od 0,25% budžetskih sredstava (umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova), pri čemu 20% tih sredstava biva raspodijeljeno na jednake djelove političkim subjektima čije su liste proglašene validnim, a 80% političkim subjektima koji su osvojili mandate, i to ne na jednake djelove, već srazmjerno broju poslaničkih, odnosno, odborničkih mandata koji su osvojili. Sredstva iz privatnih izvora za finansiranje kampanje politički subjekt može prikupljati samo dok izborna kampanja traje, a zakonom je predviđeno da iznos prikupljen na taj način ne smije prelaziti tridesetostruki iznos sredstava koja iz budžeta dobije politički subjekt po proglašenju liste. Politički subjekt je dužan da otvori žiro račun kod institucije nadležne za poslove platnog prometa koji ne može biti korišćen u druge svrhe. Političkim subjektima je zabranjeno da primaju materijalnu, finansijsku ili nenovčanu pomoć od drugih država, privrednih društava i pravnih lica izvan Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koji nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, kao i anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću, kao ni lica pravosnažno osuđenih za krivična djela sa elementima organizovanog kriminala i korupcije. Da bi se još više naglasila zabrana zloupotrebe državnih sredstava, zabranjeno je i korišćenje prostorija državnih organa, organa državne uprave i lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač država, sem ukoliko za sve učesnike izborne kampanje budu obezbijeđeni isti uslovi, a takođe je zabranjena distribucija propagandnog materijala u navedenim organima i ustanovama. To je značajno u državi u kojoj su izborne kampanje redovno praćene uzajamnim optužbama da pojedine političke subjekte finansiraju strane države, odnosno, sa druge strane, da su neki politički subjekti finansijski dodatno podržani iz državnih sredstava. Takođe, otpis dugova građanima, uključujući račune, zabranjen je od dana raspisivanja izbora, pa dok istekne mjesec dana nakon izbora. Javnim funkcionerima je zabranjeno korišćenje službenih automobila u toku kampanje, osim u slučaju službene potrebe. U toku izborne kampanje česte su optužbe da državni funkcioneri koriste svoje pozicije kako bi

⁸² Ukoliko se radi o vanrednim izborima, sredstva se raspodjeljuju iz tekuće budžetske rezerve, po istom principu.

pomogli izbornu kampanju svoje stranke, i često je nejasna razlika između prostog obavljanja državnih poslova, koji moraju biti rađeni i u toku izborne kampanje, kao i uvijek, i svjesnog učešća u kampanji, kako bi se pomoglo nekom političkom subjektu. Postavlja se pitanje čemu zabrana upotrebe službenih automobila osim za štićene osobe i službene potrebe, kad su i inače službeni automobili predviđeni za službene, a ne za partijske ili privatne potrebe javnih funkcionera. Zakon je ostavio mogućnost zapošljavanja u državnim i lokalnim organima uz ograde da je to moguće, izuzetno, radi odvijanja neometanog i redovnog procesa rada i na osnovu akta o sistematizaciji. Time je zamijenjeno sporno rješenje iz Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija (Službeni list Crne Gore, br. 10/2014) kojim su zabranjena sva zapošljavanja lica u državnim organima i organima lokalne samouprave od raspisivanja izbora do isteka mjesec dana od njihovog održavanja. To rješenje, kao i niz drugih koja su, po mišljenju skupštinske većine koja ga je donijela, a koju su činili opozicioni poslanici i Socijaldemokratska partija, bila neophodna kako bi se osiguralo sprječavanje zloupotrebe državnih resursa u toku izborne kampanje, Ustavni sud je stavio van snage, ističući da neka od rješenja novog zakona nijesu u skladu sa Ustavom i ustavno zagarantovanim pravima i slobodama. Ta odluka Ustavnog suda ubrzala je donošenje pomenutog novog zakona, a ne izmjena postojećeg.

Troškovi izborne kampanje obuhvataju troškove koji se odnose na predizborne skupove, reklamne spotove, reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, istraživanje javnog mnjenja, angažovanje opunomoćenog predstavnika u prošireni sastav organa za sprovođenje izbora, režijske troškove i opštu administraciju, kao i troškove prevoza (Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, čl. 13, Sl. list Crne Gore, br. 52/14). Značajno je da je predviđeno da kontrolu finansiranja izbornih kampanja vrši Agencija za sprječavanje korupcije, kojoj je politički subjekt učesnik kampanje dužan da dostavi iznos cijene za medijsko oglašavanje u toku kampanje, kao i izvještaj o sredstvima prikupljenim i utrošenim za izbornu kampanju, kao i da je obavijesti o računu otvorenom u svrhu prikupljanja sredstava iz privatnih izvora. Ta agencija je osnovana u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, koji je donesen uporedo sa Zakonom o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja i kojim se predviđa da Agencija, kao samostalno i nezavisno tijelo koje osniva Skupština, vrši poslove kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja (Zakon o sprječavanju korupcije, čl. 4, Službeni list Crne Gore, br. 53/14). Ministarstvo nadležno za poslove rada i socijalnog staranja dužno je da Agenciji dostavlja podatke o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći u toku izborne kampanje, na petnaestodnevnom nivou, a Agencija dobija od Ministarstva finansija analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve, od dana raspisivanja, do dana održavanja izbora, kao i, u roku od tri dana, odluke o zapošljavanju u državnim organima i organima lokalne

samouprave u periodu od dana raspisivanja, do dana održavanja izbora. Agencija, takođe, dobija od političkih subjekata, učesnika izbora, izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora, koje partija, koalicija, odnosno, grupa birača mora podnijeti u roku od trideset dana od dana održavanja izbora, a Agencija je dužna da te izvještaje objavi na sajtu, u roku od sedam dana od dobijanja. Agencija vrši nadzor nad sprovođenjem zakona, a nadležna je i za pokretanje postupka u kome se odlučuje postoji li njegova povreda. Ona može izreći političkom subjektu mjeru potpunog ili djelimičnog gubitka prava na budžetska sredstva za finansiranje izborne kampanje, u slučaju kada sredstva subjekt ne koristi u cilju finansiranja kampanje u skladu sa zakonom. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja sadrži detaljne kaznene odredbe (Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, čl. 51-57, Sl. list Crne Gore, br. 52/2014) koje se odnose na kršenje i nepoštovanje rješenja predviđenih tim zakonom.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja zamijenio je Zakon o finansiranju političkih partija, iz kojeg je preuzeo jedan dio rješenja, ali i uveo niz novih. Novi zakon je znatno obimniji (65 članova u odnosu na 43, premda su novim zakonom obuhvaćena i pitanja koja se odnose na predsjedničke izbore), uvodi niz novih mjera i ograničenja i pravilno prepoznaje kao subjekte, ne samo političke partije, već i koalicije i grupe birača (ranije poznate kao grupe građana). Dok je prethodni zakon više puta mijenjan i dopunjavan, a i sam je 2011. zamijenio Zakon iz 2008. godine (Službeni list Crne Gore, br. 49/2008)⁸³, ostaje da se vidi kako će se pokazati novi zakon, s obzirom na to da nakon njegovog usvajanja decembra 2014. još nije bilo izborne kampanje u kojoj bi bio primjenjivan.

Učesnici izbora kombinuju sredstva iz državnog budžeta predviđena zakonom sa sredstvima koje doniraju fizička lica, po pravilu partijski funkcioneri i članovi partija. Učesnici izbora se i kreditno zadužuju kako bi obezbijedili dovoljno sredstava za kampanju, a to je posebno slučaj sa novonastalim subjektima, kao što je na izborima 2012. bila Pozitivna Crna Gora. Najviše budžetskih sredstava, po prirodi stvari, s obzirom na izborne rezultate, uvijek je dobijala Demokratska partija socijalista. Ona je imala i najmanje problema da obezbijedi donacije kao očekivani pobjednik svih dosadašnjih izbora (lakše je uložiti sredstva na očekivanog pobjednika, nego na vjerovatnog gubitnika). Stoga su opozicione liste, tražeći načina da uštede, izbjegavajući posebno skupa reklamiranja u medijima, sve više okrenute internet kampanji, koja (iako i tamo ima plaćenih reklama, npr. na internet portalima) često ne košta ništa ili košta višestruko manje od prostora na televiziji, radiju, novinama ili na bilbordima.

⁸³ Koji je zamijenio Zakon o finansiranju političkih partija iz 2004. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija iz 2005.

4.5 Izborna kampanja za posljednje parlamentarne izbore 2012. godine

Parlamentarni izbori 2012. bili su četvrti državni izbori u Crnoj Gori nakon sticanja nezavisnosti, a treći parlamentarni izbori (uz predsjedničke izbore 2008) u suverenoj Crnoj Gori. U kampanji su bile prisutne slične teme, premda su neke novije tendencije nastavljene. U kampanji uglavnom nije bilo velikih skupova na gradskim trgovima, a kampanja “*od vrata do vrata*” je i ovoga puta bila prisutna, uz trend jačanja značaja društvenih mreža u izbornoj kampanji. Shvatajući popularnost društvenih mreža, većina izbornih listi je otvorila naloge na Facebooku i Twitteru, a internet portali su potvrdili rastući značaj u odnosu na druge medije. Snažnije prisustvo internet portala u izbornim kampanjama i političkom životu uopšte dovelo je do rasta broja stranačkih botova. Stranački botovi su pojedinci koji komentarišu vijesti na internet portalima kako bi stvarali utisak podrške javnog mnjenja partiji za koju rade ili da je javno mnjenje negativno nastrojeno prema njoj suprotstavljenim partijama. Pošto je veoma lako stavljati komentare na crnogorske portale, čak i bez registracije, stranački botovi postaju sve aktivniji i to će vjerovatno biti nastavljeno u budućnosti. Ton kampanje bio je sličan prethodnima, budući da su poruke bile uglavnom demagoške i populističke, praćene karakterističnim doskočicama i niskim udarcima i od strane vladajuće koalicije i od strane opozicionih listi. Bez obzira na to da je od referenduma prošlo šest i po godina i da su protekla dva izborna ciklusa, tokom velikog dijela kampanje su ponovo bila prisutna identitetska pitanja, nekad praćena obećanjima o evropskoj budućnosti, rastu standarda i borbi protiv kriminala, koja su bila uglavnom lišena jasno elaboriranog programa. Dvije vladajuće stranke su i ovoga puta, šesti put uzastopno, formirale zajedničku listu – koalicija Evropska Crna Gora – Milo Đukanović – pod sloganom “*Naprijed Crna Goro*”. Kampanja je bila oštra i u dobroj mjeri negativna, budući da se vladajuća DPS-SDP koalicija susrela sa djelimično konsolidovanom opozicijom, kao i sa novom političkom snagom koja je otvoreno išla na isto biračko tijelo koje je do tada glasalo za DPS-SDP. Opozicija je stoga napadana da je velikosrpska, a vladajuća koalicija isticala svoje zasluge iz vremena obnove državnosti. Vodeću ulogu, kao i do tada, imale su rukovodeće ličnosti dvije vladajuće stranke, a prije svih, lider DPS-a Milo Đukanović. Koristeći njegovu popularnost, vladajuća koalicija je i toga puta dodala njegovo ime zvaničnom nazivu izborne liste, bez obzira na to što tada, prvi put u kampanji nije učestvovao kao premijer, već *samo* kao predsjednik veće članice koalicije. Premda je tradicionalno urađeno predstavljanje kandidata sa partijske liste, i one su bile i objavljene u medijima, nije, kao ni do tada, bila posvećena posebna pažnja kandidatima za poslanike. Građani su se prije svega opredjeljivali između lidera stranaka, pa je Đukanović, možda i

više nego ranije, s obzirom na ozbiljniju trku nego što su bile one iz 2006. i 2009, nosio značajan dio tereta kampanje. Ni toga puta izborne liste nijesu objavile ko će biti predsjednik Vlade ukoliko budu u mogućnosti da formiraju izvršnu vlast, iako je to u mnogim državama uobičajeno uraditi na samom početku kampanje. Na taj način se birači suštinski opredjeljuju, prije svega, između lidera stranaka, dok su poslanički kandidati, prije svega, dekor, a čak i mandatar za sastav Vlade, ukoliko se ne radi o stranačkom lideru su viđeni kao *proxy*-ji (kao što je bio slučaj sa Šturanovićem i Lukšićem), posrednici ili surogati za partijskog lidera.

Demokratski front, formiran od strane parlamentarnih partija, Nove srpske demokratije i Pokreta za promjene, uz prisustvo na listi i nestranačkih ličnosti kao i bivših članova Socijalističke narodne partije, a predvođeni nekadašnjim ministrom inostranih poslova u Đukanovićevoj vladi Miodragom Lekićem, nastao je kao pokušaj stvaranja snažne objedinjene opozicione liste, koja neće imati dominantno prosrpski predznak. Veći dio njenih kandidata, međutim, imao je *background* iz prosrpskih partija, ali je težnja kampanje DF-a bila stavljanje akcenta na neka druga pitanja i u tom smislu je ta lista, čiji je predizborni slogan bio "*Jedinstvo jednakost demokratija*" istakla program od 595 mjera, međutim, njihova kampanja je u dobroj mjeri bila negativna, usmjerena protiv vladajuće DPS, a posebno prema njenom lideru. Veoma važno mjesto u kampanji je imao lider DF-a Miodrag Lekić, s obzirom na to da su PZP, koji je od početnog uspjeha bilježila konstantan pad, i Nova srpska demokratija, kao veoma konzervativna srpska i unionistička snaga, uvidjele da se uspjeh može postići samo povlačenjem njihovih političara u drugi plan, a forsiranjem Lekića i još nekih vanpartijskih ličnosti u središte kampanje. To se vidjelo i iz naziva liste kojoj je takođe dodato ime lidera – Demokratski front – Miodrag Lekić.

Za Socijalističku narodnu partiju izborna kampanja je bila naročito teška. S jedne strane, nije došlo do uspješnog dogovora sa PZP-om i Novom srpskom demokratijom oko uključivanja SNP-a u Demokratski front, a jedan dio članova partije, uključujući i bivšeg lidera, izazvao je novi raskol u SNP-u prešavši u DF. Kampanju je otežavala i činjenica da su mediji koji su programski bili orijentisani protiv vladajuće koalicije u značajnoj mjeri otvarali prostor za dva nova opoziciona subjekta – DF i Pozitivnu Crnu Goru, ostavljajući SNP po strani. Stoga je partija ponovo bila fokusirana na terenski rad u čemu je ipak imala povoljnu okolnost snažne partijske infrastrukture u odnosu na druge opozicione subjekte. Našavši se u procjepu između puta ka građanskoj opciji i ranije prosrpske politike, SNP je i u kampanji lavirala, da bi posebno u drugom dijelu kampanje, u težnji da neke prosrpske birače otrgne od DF-a koji je ta pitanja morao staviti u drugi plan, iznijela kao važna pitanja srpskog jezika i izmjene državnih simbola Crne Gore. Ta partija je učestvovala na izborima sa listom pod nazivom *SNP - Socijalistička narodna partija Crne Gore - i*

riječ i djelo i jedina je od vodećih političkih snaga koja u nazivu izborne liste nije imala ime svoga lidera. To je donekle bilo indikator i za kasnije dešavanja u stranci u kojoj je bilo više centara uticaja, što će dvije godine kasnije voditi ka još jednom raskolu u SNP-u.

Pozitivna Crna Gora nastala je kao nova snaga usljed tendencije da se ponovo pojavi *procrnogorska* stranka koja istovremeno opoziciono djeluje u odnosu na vladajuću koaliciju. Nakon zamrzavanja, odnosno praktičnog gašenja Liberalnog saveza, pojavio se Pokret za promjene koji je pokušao da zauzme taj prostor nerspske anti-DPS stranke, ali je odmah u narednom izbornom ciklusu počeo njihov pad, pa je opet potencijalno stvoren prostor za novu političku snagu. Iako lišen harizme, njen lider Darko Pajović je bio istaknut u kampanji, uz nekoliko visokih funkcionera stranke, a njegovo ime je bilo dio naziva partijske liste *Pozitivna Crna Gora – Darko Pajović*. Pozitivna CG je težila da u kampanji napravi kritički otklon i od vlasti i od opozicije, premda je upravo takva politika, koja je kratkoročno vodila ka solidnom izbornom rezultatu, kasnije i dovela do pada popularnosti i konačnog raskola u stranci. Stranka, koja je prema anketama javnog mnjenja mogla računati na oko 10% glasova, teško da je mogla da opstane na platformi u kojoj je demagoški isticano: “*Pozitivna Crna Gora je politička opcija koja nije niti na strani vlasti, niti na strani dosadašnje opozicije. Mi smo uvijek samo na strani svih građana Crne Gore*”. (<http://www.cdm.me/politika/izbori-2012/pozitivna-nismo-zedni-vlasti-kao-nasi-politicki-opONENTI>). Postizborni događaji pokazali su nemogućnost takve politike što je, posebno na lokalnim izborima u Nikšiću, Pozitivna CG skupo platila.

Manjinske stranke su bile manje prisutne u medijima, pri čemu su uglavnom bile promovisane na javnom servisu. Njihove kampanje bile su fokusirane na krajeve gdje živi stanovništvo manjine čije interese teže da zastupaju. Bošnjačka stranka, daleko najznačajnija od manjinskih partija, vodila je kampanju pod sloganom “*Biram svoje!*” i na taj način ističući težnju da u što većoj mjeri objedini bošnjačko biračko tijelo i preusmjeri ga ka sebi, u odnosu na ranije izbore na kojima su Bošnjaci velikom većinom glasali DPS-SDP. I ta stranka je u naziv izborne liste stavila ime svog lidera, Rafeta Husovića, premda se za nju ne može reći da je liderska stranka, posebno zato jer je u medijima najeksponiraniji član ove stranke u stvari njen potpredsjednik Suljo Mustafić. Kandidati manjinskih stranaka, kao što je prije rečeno, s obzirom na limitiran broj mjesta koja mogu osvojiti, uglavnom nijesu previše eksponirani u kampanji, a široj javnosti su prepoznatljiva dva-tri čelna čovjeka, koja imaju prva mjesta na izbornoj listi.

Generalno, izborna kampanja 2012. jeste pokazala nastavak tendencije da se kampanja prenosi u dobroj mjeri na internet portale i na društvene mreže, a da je sve manje glamuroznih velikih i bučnih događaja, poput koncerata i vatrometa. S druge strane, i dalje su u fokusu bila pitanja koja su u mnogo navrata pomin-

jana, uključujući identitetska, bez obzira na pokušaje otklona pojedinih ranije unionističkih partija od fokusiranja na tim pitanjima. Ponovo su u središtu pažnje bili lideri izbornih listi, bilo veterani poput Mila Đukanovića, bilo relativno novi političari poput Pajovića, a naročito Lekića.

4.6 Zaključak

Iako su u Crnoj Gori održane brojne izborne kampanje, bez obzira na evolutivan razvoj prisutan na određenim poljima, i dalje su ostale neke karakteristike koje su važile i za izbore u prethodnim decenijama. Izborne kampanje, premda modernizovane pod uticajem zapadnih uzora, često i rađene uz pomoć stranih stručnjaka, i dalje ostaju obilježene populizmom i demagogijom, bez stvarne rasprave o konkretnim supstancijalnim pitanjima državne politike. Uprkos činjenici da je nezavisnost Crne Gore ostvarena na demokratskom referendumu čiji su rezultati odmah međunarodno priznati, a potom i učvršćeni ustavnim rješenjima, pitanja koja su obilježila sve kampanje do referenduma otvaraju se, sa nešto nižim intenzitetom, i pred postreferendumske izbore. Kampanje su manje bučne, manje je masovnih okupljanja, a više rada na terenu, gdje se uz pomoć lokalne partijske infrastrukture i volontera teži da se i fizički dođe do, što je moguće više birača, što je izvodljivo u jednoj maloj zemlji. Važnost interneta takođe je nešto što je novo u odnosu na izbore prije desetak i više godina i tendencija sve većeg prisustva političkih subjekata na internetu, posebno društvenim mrežama, izvjesno će biti nastavljena. I neki od vodećih političara imaju svoje naloge na društvenim mrežama, što ih približava biračima i omogućuje im direktnu komunikaciju sa njima. Potrebno je naglasiti da se u smislu legislative dosta toga promijenilo tokom proteklih četvrt vijeka višepartizma u Crnoj Gori. Nekadašnji monopoli vladajuće partije višestruko su ograničeni i novi zakoni o izbornom sistemu i finansiranju kampanje znatno su usklađeniji sa evropskim normama. Zakonski su oblikovana mnoga pitanja koja ranije nijesu bila detaljno razrađena, ostavljajući prostor za potencijalne manipulacije, a oko izmjena i dopuna izbornog zakona postignuta je Ustavom iz 2007. tražena dvotrećinska većina, što jeste predstavljalo izraz određene zrelosti političkih aktera, bez obzira na prisutne pritiske iz Evropske unije.

Međutim, uprkos nesumnjivoj evoluciji koja je vidljiva na različitim poljima, neke stvari su se malo promijenile. Izborne liste partija ili koalicija koje učestvuju na izborima utvrđuju se na partijskim organima, gdje su, u skladu sa izbornim sistemom, i određena mjesta na izornoj listi koja se potom ne mogu mijenjati. Iako politički subjekti teže da balansiraju liste kandidata na način da budu zastupljeni kandidati iz različitih djelova zemlje, različitih profila, a nerijetko ističu značaj

koji (navodno) pridaju mladima i ženama na svojim listama, birači se suštinski opredjeljuju između stranaka, odnosno, i iznad svega, između njihovih političkih lidera. Pojedinačni kandidati igraju epizodne uloge u samoj kampanji, uglavnom držeći već pripremljene govore na perifernim skupovima ili na važnijim skupovima, gdje obično popunjavaju vrijeme prije nego što na red da govori dođe partijski lider. Tome nesumnjivo doprinosi neprikosnovena uloga koju je u proteklim decenijama imao Milo Đukanović kao ličnost koja je bila centralna u svim prethodnim kampanjama, čak i kada se radilo o izboru za predsjednika Crne Gore na kojima on sam i nije bio kandidat. I druge političke grupacije, premda ne na nivou na kojem je DPS, poistovjećivale su se sa njihovim liderom. Posebno je tome doprinio Miodrag Lekić u periodu 2012-2013, s obzirom na solidan rezultat na parlamentarnim i veoma dobar rezultat na predsjedničkim izborima koji je ostvario. I mediji doprinose tome, budući da stavljaju lidere stranaka u prvi plan, često i simplifikujući naslove, gdje se, umjesto naziva partije, koristi lično ime lidera („Lekić“ umjesto DF, „Milo i Ranko“ umjesto DPS i SDP, i sl). Svakako, postojanje izbornog zakona u kome se građani opredjeljuju za partijsku ili koalicionu ili listu grupe birača, a ne za konkretna imena, premda imaju, više kao ornament, istaknuta imena svih kandidata svih političkih subjekata učesnika na izborima, doprinosi ovoj situaciji u kojoj sem lidera i eventualno par ličnosti iz vrha stranke malo ko od kandidata biva prepoznat od strane šire javnosti ili se može reći da ima neku političku težinu. To je svakako povezano i sa pitanjem unutarpartijske demokratije i drugim pitanjima koje već otvaraju druge teme u pravcu – koliko je moguće samostalno istupati u kampanji i dati svoj pečat – ukoliko se ne radi o kandidatu koji zauzima neko od prvih mjesta na listi. Poslanik koji je dobio to mjesto zahvaljujući partijskom vrhu izvjesno će djelovati drugačije od poslanika koji sjedi u parlamentu jer je tamo došao zahvaljujući podršci koju je on/ona lično dobio od strane birača. Svakako da bi promjena izbornog zakona u smjeru mogućnosti otvaranja izbornih listi ili drugog oblika personalizovanja glasanja, iako možda ne odmah, dovela do značajnije uloge kandidata i u samom predizbornom procesu i do pridavanja veće pažnje i od strane birača i od strane medija, kandidatama sa izbornih listi. No, s obzirom na istorijske primjere i tendencije dugo prisutne u crnogorskoj politici ka snažnim liderima i personifikovanju birača prevashodno sa njima, vjerovatno će uloga stranačkih lidera i dalje biti odlučujuća u izbornim kampanjama, kao što će, bar još neko vrijeme, izborne kampanje, čak i na lokalnom nivou, biti obilježene velikim istorijskim i nacionalnim pitanjima više nego suprotstavljanjem programskih pitanja koja se tiču javnih politika.

Zlatko Vujović
Nikoleta Tomović

PETI DIO

**UNUTARPARTIJSKA
DEMOKRATIJA
U CRNOJ GORI**

5. UNUTARPARTIJSKA DEMOKRATIJA U CRNOJ GORI

5.1 Unutarpartijska demokratija i njeni izazovi

Pitanje unutarpartijske demokratije predstavlja tabu među članovima političkih partija u zemljama novih demokratija. Međutim, ni u zemljama koje predstavljaju konsolidovane demokratije sa dugom tradicijom to pitanje nije dovoljno istraženo, a kamoli da postoje jasni standardi kojih se drže političke partije.

Iako je danas široko rasporostranjen stav, koji je još prije 70 godina iznio Schattscheider (1942: 1), „da su političke partije stvorile demokratiju“, tako nije izgledalo na početku razvoja tog vida političkog organizovanja. Političke partije se kao termin pojavljuju još u XVIII vijeku, dok se smatra da su tek u XIX vijeku nastale političke partije koje su predstavljale centralnu organizacionu jedinicu politike u mnogim zemljama (Scarow, 2006: 16).

U većini zemalja Zapadne Evrope formiranje partija se odvijalo paralelno sa pretvaranjem skupštine staleža u parlament koji je, suprotstavljajući se apsolutnoj monarhiji, postepeno zadobijao sve veću autonomiju i značaj. Bitne uzroke nastanka političkih partija treba - prema Duvergeru (1976) - tražiti u širenju biračkog prava i u težnjama birača da organizovano utiču na članove parlamenta, kao i u nastojanju poslanika da budu ponovo izabrani. Evropu XIX vijeka obilježavao je odnos snažnih monarhija sa slabim parlamentom. Opšte biračko pravo za muškarce često je prethodilo snažnijoj parlamentarizaciji, u kojoj su izabrani poslanici dobili ovlašćenja da stvarno vladaju (Scarow, 2006: 16). Nastanak političkih partija se vezuje za napore da se na što lakši način obezbijedi mandat kandidatu koji uživa podršku određene grupe građana, odnosno, zainteresovanih. Duverger razlikuje parlamentarni i vanparlamentarni način nastanka političkih partija (Goati, 2007:

21). Pod parlamentarnim načinom Duverger podrazumijeva povezivanje u grupe poslanika (parlamentarne grupe) ili u grupe građana koji podržavaju određene poslanike (izborne komitete), radi pružanja podrške njihovom ponovnom izboru. Vanparlamentarni način nastanka političkih partija postoji kada subjekti van parlamenta (sindikati, crkva, profesionalna udruženja, privredne korporacije, armija) formiraju političke partije, radi zaštite sopstvenih interesa.

Autori ukazuju da prva upotreba termina političke partije nije imala pozitivnu konotaciju. Pojam partije je povezan sa terminom "frakcija", koji je imao negativan kontekst, simbolišući neželjene društvene podjele. Danas, kada se građani susrijeću sa modernim političkim partijama, primjetno je da se one suočavaju sa sve većim padom povjerenja. Iako, po nekima, stubovi demokratije, danas kritičari partija ih optužuju da su upravo one kočnici daljeg procesa demokratizacije, odnosno, da se sve više demokratija pretvara u partitokratiju, odnosno, u vladavinu partija umjesto vladavine građana. Iz današnje perspektive zvuči prilično ubjedljivo Rousseau-ovo suprotstavljanje jačanju političkih partija. Po Rousseau-u je bilo neprihvatljivo, s obzirom na njegovo značenje „opšte volje“, da određene organizacije koje se baziraju na podršci samo dijela nacije zastupaju interese svih građana (17). Takvo nasljeđe je dugo obilježavalo odnos značajnog dijela populacije prema političkim partijama. I pored otpora građana, opseg involviranja političkih partija je stalno rastao. Postoji značajan broj dokaza koji govore o značajnom stepenu neprijateljstva prema partijama i njihovih militantnim predstavnicima (Colomer, 2011: 5). Odnos prema političkim partijama se mijenjao kako se povećao opseg njihove involviranosti u politički život.

Međutim, kako tada, tako i danas političke partije, i pored značajnih osporavanja, i dalje jačaju. Njihov opseg involviranja je sve veći. Danas, kao da se zatvara jedan krug (ciklus) razvoja političkih partija, te smo na početku drugog, u kome se iz krize povjerenja u političke partije može ići jedino kroz novi razvojni ciklus koji podrazumijeva njihovu demokratizaciju.

No, da li je isto i moguće? Danas i dalje ostaje otvoreno pitanje među teoretičarima da li političke partije same mogu biti demokratske, odnosno, kako Cross i Katz (2013: 1) kažu „da li same partije moraju, treba da budu, i jesu interno demokratske kada je riječ o njihovim unutrašnjim praksama donošenja odluka i raspodjele moći i uticaja“. Isti autori (2013: 5) ukazuju da to pitanje treba posmatrati imajući u vidu da su partije samo dio šireg sistema. Sartori (1965: 124) je mnogo izričitiji u svom stavu, kada kaže da "demokratija nije zbir mnogo malih demokratija". "Smisao demokratije je slobodan izbor između političkih partija, prije nego direktna participacija unutar partija – zasnovano na daljoj premisi da su partije pravilno shvaćene kao timovi političara prije nego udruženja građana" (Cross, Katz, 2013:

5). Stoga i pitanje unutarpartijske demokratije treba sagledavati, ne isključivo kao samostalan fenomen, već kao jedan od više segmenata demokratizacije društva, odnosno, demokratskog donošenja odluka od javnog interesa.

Iako, to pitanje jeste prisutno među teoretičarima, ono ne izaziva dileme kod onih koji se bave uspostavljanjem demokratije u zemljama III i IV talasa demokratizacije (5). Postoje brojni naponi da se pitanje unutarpartijske demokratizacije standardizuje i institucionalizuje. U tom svjetlu treba i gledati dokument izrađen od strane Venecijanske komisije. Iako, Vodič dobre prakse u oblasti političkih partija predstavlja stidljiv pokušaj tretiranja nekih važnih pitanja, kao i pitanja unutar partijske demokratije, on je veoma vrijedan pažnje, posebno za zemlje koje su u procesu demokratske konsolidacije i evropeizacije. Naravno, to nije usamljen pokušaj, već i neke druge međunarodne organizacije, kao IDEA, sa sjedištem u Štokholmu, se bave tim pitanjem.

Okolo definisanja unutarpartijske demokratije postoje različiti pristupi, odnosno ne postoji jedinstvena definicija tog pojma. Jedan od autora koji se opredijelio za njegovo definisanje je Susan Scarow, koja objašnjava unutarpartijsku demokratiju “kao širok pojam koji opisuje veliki raspon metoda za uključivanje članova u unutarpartijski proces deliberacije⁸⁴ i donošenja odluka.” (2005: 3). Prema istoj autorki, pristalice unutarpartijske demokratije smatraju da partije koje koriste metode unutarpartijske demokratije “mogu da očekuju da selektuju sposobnijeg, dopadljivijeg lidera, da imaju responzivnije politike, te kao rezultat svega toga da ostvare veći izborni uspjeh” (3). No, ima i onih istraživača koji ukazuju na drugu stranu snažnije inkluzije partijskog članstva, odnosno, na problem sa kojima se partije, koje se opredijele za taj izvor, mogu suočiti. Problemi se prije svega ogledaju kroz činjenicu da: (1) veći stepen inkluzije u procesu selekcije kandidata može da oslabi koheziju parlamentarnih partija, jer liderstvo partije može da ostane bez moći da odbije renominaciju, ili reizbor nepouzdanih kandidata (4); (2) “kandidati selektovani kroz demokratsku proceduru mogu biti manje odgovarajući generalnim preferencijama birača nego lista kandidata izabrana od strane šefova partije, koji obraćaju pažnju na nalaze istraživanja javnog mnjenja” (4). Scarow opisuje zabrinutost više istraživača da partijski aktivisti imaju mnogo ekstremnije političke pozicije, te da jačanje njihovog uticaja može voditi partiju ka udaljavanju od svog biračkog tijela. No, kako i ona sama zaključuje isto nije dokazano i potvrđeno.

84 Promišljanja, odnosno, objektivnog sagledavanja različitih aspekata pitanja o kome je potrebno donijeti odluku.

5.2 Modeli partija i unutarpartijska demokratija

Za razumijevanja i istraživanje pojma unutarpartijske demokratije važno je upoznati se sa osnovnim tipovima političkih partija, kao i njihovim različitim odnosom prema članstvu i biračima. Upravo različita partijska struktura utiče i na demokratske procedure unutar partije. Jedno od ključnih pitanja koje se postavlja jeste, „da li partijsko rukovodstvo treba da određuje partijske politike, ili to treba da radi masovno članstvo, odnosno, podržavaoci partije“ (Katz, 1997: 38). To pitanje tangira brojne odnose unutar partije, odnosno kako to Carty (2013: 13) kaže, „ko ili što je partija“. Odgovor na to pitanje se može naći kod Katza i Maira (1993) koji kažu da „partija ima tri lica: partija na terenu, u centrali i u javnim institucijama“. „Odnosi između tih lica partije, definišu partiju kao jedinstvenu organizaciju i oblikuje demokratske tenzije koje upravljaju unutarpartijskim procesom donošenjem odluka i političkim životom“ (Carty, 2013: 11). Kada govorimo o tipovima partija, često je citirana Duvergeova bazična tipologija partija na dva ključna tipa: (1) kadrovske i (2) masovne partije. No, vidjećemo da je ona vremenom nadgrađena drugim modelima: (3) sveobuhvatne (narodne) partije i (4) kartelske partije. Izdvojili smo ta četiri osnovna modela, iako pored njih pažnju privlače i Panebiancov (1988) termin „izborna profesionalna partija“, odnosno, „preduzetnička“, „partija – firma“, „harizmatička partija“, koje su „čvrsto povezane sa ličnošću lidera koji nadgleda njihov unutrašnji život upravljajući članstvom više kao što vlasnik privatnog preduzeća mobilise svoju radnu snagu“ (Carty, 20).

Kadrovske partije. Kadrovske partije predstavljaju po Duvergeru „grupisanje uticajnih pojedinaca radi sprovođenja izbora, sprovođenja kampanja i održavanja odnosa sa kandidatima“ (64). „Kadrovske partije obrazovane su krajem osamnaestog i početkom devetnaestog stoljeća u zemljama Zapadne Evrope i u SAD i sastoje se od malog broja labavo povezanih članova do čijeg aktiviranja dolazi jedino u izbornom razdoblju. Malobrojno članstvo rezultat je visokih cenzusa (imovinskih, obrazovnih, polnih) koji su bitno ograničavali broj nosilaca biračkog prava“ (Goati, 242). Najjednostavnije rečeno, kadrovske partije su sastavljene od onih koji se bore za svoje izborne funkcije, odnosno, tzv. „offices seekers“. Pravi primjeri tih partija se vežu za period suženog kruga lica sa biračkim pravom, krajem 19. i početkom 20. vijeka, odnosno, za liberalne i konzervativne partije koje su nastale u tom periodu. Međutim, nijesu česti „čisti“ primjeri tog tipa. Duverger navodi kao primjer idealnog tipa kadrovskih partija radikale u Trećoj francuskoj republici (64).

Masovne partije. Masovne, nasuprot kadrovskih, su partije koje se oslanjaju dominatno na članove, odnosno, na masovnost članstva. Upravo brojnost članstva im omogućava samostalnost u donošenju odluka, u odnosu na bogate finansijere, koji predstavljaju karakteristiku kadrovskih partija. „Masovne partije su antipod

kadrovskim, jer nastoje da u svoje redove uključe što veći broj članova iz donjeg dijela „društvene piramide“, prije svega pripadnike radničke klase koji su izbornim reformama zadobili biračko pravo” (Goati, 243).

Masovnost traži odgovarajući institucionalni dizajn, odnosno složeniji model donošenja odluka u odnosu na kadrovske partije. Carty (13) ističe da su sva tri lica partija veoma dobro razvijena: „članovi (partije na terenu) su povezani sa partijskim rukovodstvom (u javnim institucijama) kroz institucije i procese odgovornosti, organizovane i upravljane od strane birokratskih kadrova profesionalnog članstva (centralnog partijskog rukovodstva). Upravo ti odnosi, po pomenutom autoru, omogućavaju da partije tog tipa mogu biti reprezentativne i demokratske. No, za razliku od Cartya, Goati ističe „Od tri prethodno nabrojana „lica“ (aspekta) partije, u masovnim partijama ključni značaj zadobilo je centralno partijsko rukovodstvo, dok su partija na terenu (među biračima) i partija na javnim položajima imale periferni značaj. Ali, poslije višedecenijskih promjena tih partija (pod uticajem spoljnjih i unutrašnjih „šokova“), odnosi snaga se mijenjaju, zbog čega u savremenom razdoblju često izbijaju interni konflikti, jer dva, u formativnoj fazi marginalizovana „lica“ masovnih partija, postaju sve značajnija i često osporavaju dominantan položaj centralnog partijskog rukovodstva” (Katz and Mair, 2002, 119, Goati 2008). Same masovne partije, partije ljevice, su pretrpjele promjene, te su sve više odstupale od načina pristupa koji je pratio njihov nastanak.⁸⁵

Sveobuhvatne partije (catch-all party). Dihotomna tipologija Duvergera nije mogla da izdrži test dinamike partijskih odnosa⁸⁶. Jednostavno došlo je do „zaraze sa lijeva na desno“ kako to naziva Duverger (XXVII), odnosno, kadrovske partije su počele da preuzimaju neke organizacione forme svojih protivnika, masovnih partija

85 „Nema, na primjer, nikakve sumnje da su poboljšanju položaja radničke klase u mnogim zapadnoevropskim zemljama bitno doprinele upravo mjere koje su usvojile socijaldemokratske vlade, pa zbog toga nije pretjerano tvrditi da je transformacija masovnih, preciznije rečeno socijaldemokratskih, partija rezultat njihovog uspjeha u reformi društva.” (Goati, 247)

86 „Duvergerova hipoteza po kojoj će masovne partije nadvladati kadrovske imala je, inače, sredinom dvadesetog stoljeća, mnogo zagovornika. Jedan od njih je Burns (1963, 335), koji je smatrao da je napredak američke demokratije moguće ostvariti jedino ako se partije u SAD-u čvršće organizuju i steknu brojno članstvo. Taj pisac je, povodeći se za Duvergerom, donio sud o američkim partijama, ne uzimajući u obzir osoben institucionalni kontekst u kojem one deluju. Upravo izrazito decentralizovana organizaciona struktura američkih partija, koju Burns oštro kritikuje, omogućuje funkcionisanje političkih institucija SAD-a zasnovanih na strogoj podjeli vlasti. Uspostavljanje čvrstih, disciplinovanih partija čiji pripadnici glasaju jedinstveno po nalogu svojih lidera, dovelo bi u SAD-u do blokade izvršne vlasti kad predsjednikova partija nema većinu u Kongresu i u Senatu. To je glavni razlog zbog kojeg je, na primjer, Epstein (1957, 103; 1966, 604; 1967, 100) izričito odbacio stanovište po kojem su američke partije “zastarjele” u odnosu na evropske. Po mišljenju tog pisca, masovne partije nijesu obrazovane samo radi potreba izborne borbe, nego i zbog težnje da zauzmu vlast vanparlamentarnim putem. Američke partije lišene su, međutim, subverzivnih ciljeva i prilagođene su osobenostima američkog političkog poretka i istorijskom razvoju te zemlje” (Goati, 246).

(Carty, 16). Međutim, to nije bio jednosmjernan proces. Sa druge strane, i masovne partije su bile pod uticajem kadrovskih, pa Epstein, inspirisan Duvergerovim terminom (1967: 257-260), taj proces naziva „fenomen zaraze sa desna na lijevo“. Jednostavno, da bi preživjele izazove koje su im postavile lijeve partije (masovne), morale su da potraže širu biračku podršku. Dvosmjerni proces „zaraze sa lijeva na desno, i sa desna na lijevo“ podstakao je stvaranje novog tipa političkih partija koje je Kirchheimer nazvao (1966: 184) „catch-all party“. Sveobuhvatne partije su ograničene podrške konkretnih socijalnih struktura, za razliku od masovnih, stoga one pokušavaju da dopru do gotovo svih djelova društva, što često dovodi do slanja kontradiktornih poruka. Takav pristup, takođe, dovodi do oscilacija u podršci birača, jer nemaju čvrst oslonac u biračkom tijelu. Da bi uspjele da dopru do različitih društvenih struktura dominantno se oslanjaju na medije, odnosno u današnje vrijeme na socijalne medije (internet). „Sveobuhvatna partija odustala je, takođe, od namjere da temeljno mijenja društvo i, umjesto toga, zadovoljava se malim, ali trajnim poboljšanjima, čime nestaje bitna razlika između nje i kadrovskih partija nastalih kao prirodni bastion političkog ‘*statusa quo*’” (Goati, 249). Sve veći upliv sveobuhvatnih partija vodi ujednačavanju programskih pristupa, tako da nestaju jasne programske razlike na političkoj sceni, odnosno, programi počinju da liče sve više jedni na druge, tako da se ne zna koji je original, a koji kopija. Sveobuhvatne partije funkcionišu kao „izborna mašinerija“, u kojima dominira partijsko rukovodstvo, a član partije je prilično marginalizovan. Prostora za razvoj unutarpartijske demokratije nema u takvim partijama.

Kartelske partije. Dio autora primjećuje da se sveobuhvatna partija postepeno transformiše u novi model, počev od sedamdesetih godina prošlog vijeka (Katz, Mair, 1995) - **kartelsku partiju**⁸⁷. Kartelske partije čine profesionalni političari, koji za svoje kampanje angažuju profesionalce, sa ciljem organizacije masovnih kampanja koje garantuju izborni uspjeh. Takve kampanje su izuzetno skupe, tako da su one izuzetno oslonjene na državne subvencije, odnosno, obimno finansiranje njihovog djelovanja i kampanja iz državnog budžeta. Članovi partija služe samo radi obezjeđenja legitimiteta, te je razlika između njih i podržavalaca prilično zamagljena (Katz, Mair, 1995: 21). U kartelskim partijama proces donošenja odluka u kojima učestvuju članovi je prilično usmjeren od strane partijskog rukovodstva, te ne možemo govoriti da u tim partijama može doći do razvoja unutarpartijske

87 Kartelske partije predstavljaju grupe lidera koji se bore za preuzimanje vlasti. One su, kako piše Mair (1997, 107-15) „...ortakluk profesionalaca, a ne udruženje građana ili za građane“. Te partije karakteriše uspostavljanje obrasca međusobnog sporazumijevanja čime se smanjuje „rizik“ u izbornim nadmetanjima. „...Partijama-gubitnicima obezbjeđuju se, ne samo materijalna sredstva od države, nego i pristup medijima, patronažni poslovi i mogućnost da imenuju svoje članove u razgranati državni aparat“. Na taj način, izborni sukob između partija transformisan je u umjereni konflikt, u kojem su pošteđeni vitalni interesi poraženih učesnika (Goati, 254).

demokratije, ili kako to Mair (1994: 17) ističe, „demokratija na papiru može, dakle, zapravo koegzistirati sa snažnim uticajem elita u praksi”. Snažno finansiranje od strane države čini te partije nezavisnim, ne samo od eventualnih bogatih donatora, već, sa druge strane, nezainteresovanim da privuku podržavaoce.

5.2.1 Tipovi partija u Crnoj Gori

Političku scenu u Crnoj Gori gotovo deceniju obilježavao je sukob dvije partije nastale transformacijom iz nekadašnjeg Saveza komunista Crne Gore (1990), odnosno, podjelom transformisane komunističke partije (DPS) na DPS i novu partiju, SNP. Njihova organizacija se bitno oslanjala na procedure naslijeđene iz nekadašnje komunističke partije. Iz toga je proistakla snažna centralizacija, koja ni do danas nije promijenjena.

DPS, od uvođenja višepartizma, a SNP sve do okončanja učešća u saveznoj administraciji, su obilato koristili državne resurse, što im je davalo startnu prednost u odnosu na druge opozicione partije. Međutim, sporazumima vlasti i opozicije iz 1992 (Vlada narodnog jedinstva) i 1997 (sporazum dijela podijeljenog DPS i demokratske opozicije) obezbijedeno je obimnije državno finansiranje parlamentarnih partija na državnom i lokalnom nivou. Posljednjim zakonskim promjenama iz državnog budžeta se izdvaja 0,6%, a iz lokalnih 1%. S tim da, ako lokalna samouprava ne isplati partijama planirani budžetski iznos, tu obavezu, prema Zakonu o finansiranju političkih partija, preuzima država. Očigledne su sličnosti između kartelskog tipa i crnogorskih partija. Ogromna budžetska izdvajanja čine ih nezavisnim u odnosu na finansijere, ali i u odnosu na članstvo. Takva situacija je ojačala poziciju centralnog rukovodstva koje upravlja fondovima, ali i drugim procedurama. No, crnogorske partije nemaju sva obilježja kartelskih partija kako to zapaža Goati. „U pogledu drugih važnih obilježja, partije Crne Gore - kao i partije većine zemalja Centralne i Istočne Evrope - pokazuju važna odstupanja od tipa kartelske partije. U ta odstupanja svakako treba ubrojiti: razdoblje u kojem je partija postala finansijski zavisna od države, stepen (ne)stabilnosti grupe partija koje čine kartel, kvalitet odnosa između glavnih partija, kao i karakter odnosa između pojedinih „lica“ partije... Kad je riječ o relativnoj stabilnosti grupe najvećih partija koje čine kartel, o tome u Crnoj Gori i u većini postkomunističkih zemalja tog regiona ne može biti riječi, jer još nije došlo do „slijeganja političkog tla“ (slično: Lewis, 1996, 14). U tim zemljama „rang-lista“ partija brzo se mijenja, jer bezmalo, poslije svakih izbora u prvi plan izbijaju nove partije, a ranije vladajuće bivaju potisnute na periferiju”. Posljednja dešavanja dodatno potvrđuju stav Goatija. Samo nakon posljednjih izbora (2012) četiri parlamentarna subjekta, jedan u vlasti, tri u opoziciji, su doživjela rascjepa, koji su proizveli partijske subjekte jače snage,

prema objavljenim istraživanjima javnog mnjenja, nego partije iz kojih su nastali. Međutim, pored sličnosti sa kartelskim partijama ipak u nekim partijama je članstvo brojno. DPS je predstavljao masovnu partiju, koja se transformisala u sveobuhvatnu partiju, ali sada već sa značajnim odlikama kartelske partije. S druge strane, među dijelom novonastalih partija uočavamo odlike i kadrovske partija. Partija gotovo bez članstva. Kad kažemo bez članstva, mislimo na veoma ograničen, simboličan broj, daleko od postojanja partijske infrastrukture, koja se pretpostavlja za moderne partije. Najveći dio njih je nastao parlamentarnim putem, odnosno, napuštanjem dijela poslanika neke od partija koje su izborile parlamentarni status na izborima. Drugi primjer partija bez članstva u Crnoj Gori su partije koje usljed rascjepa, ostanu bez članstva, te raznim koalicijama i agresivnim medijskim nastupima pokušavaju da nadomjeste manjak partijske infrastrukture. Takve partije, najčešće, nalazi istraživanja javnog mnjenja gotovo da ne registruju, ali njihova rukovodstva ipak uspijevaju, složenim kombinovanjem, da dođu do statusa u parlamentu.

Predstavljani tipovi partija u praksi rijetko da postoje. Postoje neki primjeri koji su im bliski, kao recimo kartelske partije u Austriji, Finskoj, Norveškoj... Kada govorimo o crnogorskim, stiče su utisak da se one najčešće kreću na osi između sveobuhvatnih i kartelskih partija. Kao što je slučaj sa kartelskim, članstvo je najčešće predmet manipulacija i, uglavnom, u funkciji davanja legitimiteta partijskom rukovodstvu. Demokratske procedure su nerazvijene, a u procesu donošenja odluka dominira mali broj lica okupljenih oko lidera partije.

5.3 Dimenzije unutarpartijske demokratije

U cilju sagledavanja, odnosno, kompariranja različitih partija ovom prilikom ćemo se osvrnuti na kriterijume razlikovanja koje koristi Susan Scarow (2005). Naime, ona uvodi tri dimenzije, odnosno, tri kriterijuma upoređivanja političkih partija odnosno, praćenja promjena u njima: (1) inkluzija (uključenost), (2) centralizacija i (3) institucionalizacija.

Inkluzivnost podrazumijeva stepen uključenosti partijskih članova u proces donošenja odluka, odnosno, koliko je velik krug lica koja imaju pravo odlučivanja. U partijama sa visokim stepenom ekskluzivnosti sva moć je skoncentrisana u rukama partijskog lidera ili male grupe oko njega. Nasuprot takvim partijama, u onima koje karakteriše visok stepen inkluzivnosti, članovima, pa u nekim slučajevima

i podržavaocima, je omogućeno da učestvuju u procesu donošenja odluka, prije svega u izboru partijskog lidera, odnosno, selekciji kandidata za javne pozicije.

Centralizacija objašnjava koliko je centralizovan proces donošenja odluka, odnosno, da li se ključne odluke donose na jednom mjestu ili je sam proces raširen na više nivoa. U partijama koje se odlikuju visokom centralizacijom, centralno partijsko tijelo donosi ključne odluke koje se moraju poštovati na svim nivoima. Centralno partijsko tijelo se često sastaje i donosi razne odluke. S druge strane, u decentralizovanim partijama centralno partijsko tijelo se rjeđe sastaje i ostavlja više prostora za odlučivanje nižim partijskim nivoima. Ono je više skoncentrisano na koordinaciju i komunikaciju, nego isključivo na vođenje partije u svim segmentima. Scarow (6) takođe primjećuje da postoji i treći format, koji se nalazi između visoko centralizovanih i decentralizovanih partija. Te partije se nazivaju se stratarhije, odnosno, stratarhijske partije. U njima “donošenje odluka je decentralizovano između geografskih okruga (strata), ali je snažno kontrolisano od partijskih elita na svakom od tih različitih nivoa” (6). Iako, “ekskluzivne partije teže da budu centralizovane, obratno nije uvijek tačno” (6). Odnosno, decentralizacija ne ide, po pravilu, zajedno sa demokratizacijom.

Institucionalizacija predstavlja treći kriterijum koji podrazumijeva “širok opseg karakteristika, uključujući partijsku autonomiju od drugih aktera, nivo unutrašnjeg organizacijom razvoja, nivo do kojeg se podržavaoci identifikuju sa partijom i vide je kao važnog aktera” (6). Postoje dvije dimenzije partijske institucionalizacije: (1) stepen do kojeg su partijske procedure formalizovane, i (2) nivo do kojeg partija ima koordinirane strukture kroz njenu ciljnu grupu (6).

Uglavnom nove partije nijesu visoko institucionalizovane, ali ne znači ni da su stare partije dovoljno institucionalizovane. Treba istaći da institucionalizovana partija ne znači da je riječ o demokratizovanoj partiji. Razvijene interne partijske procedure mogu ublažiti unutarpartijske sukobe, odnosno, omogućiti da se oni razrješavaju unutar partije. U Crnoj Gori se suočavamo sa velikim brojem rascjepa unutar partija. Nizak nivo institucionalizacije ne omogućava konsolidaciju odnosa unutar partija, te strana u manjini osjeća da se može izboriti za egzistenciju samo ako napusti partiju. Posljedica toga je visoka fragmentacija, posebno opozicionih partija, iako ni vladajuća DPS nije bila imuna na podjele i rascjepa (1997).

Kada govorimo o sadržini unutarpartijske demokratije mogli bi je suziti na tri ključna pitanja donošenja odluka unutar partija: (1) selekcija kandidata, (2) izbor rukovodstva i (3) određivanje partijskih politika. Upravo kroz te procedure se prelamanju dimenzije unutarpartijske demokratije. Stoga, i pored toga što nema egzaktnih modela koji se sa preciznošću mogu utvrditi, njihovim upoređivanjem možemo doći do odgovora koliko su same partije demokratske.

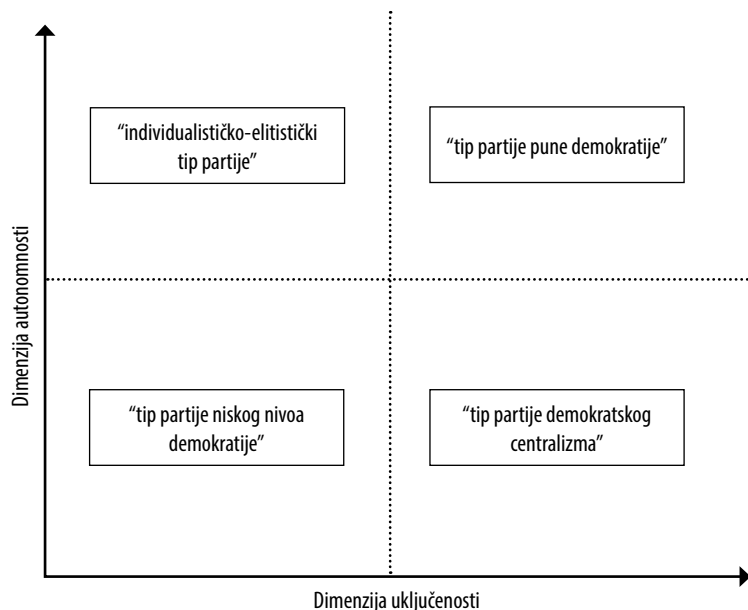
5.4 Partije u Crnoj Gori i unutarpartijska demokratija

Pored Scarow, još jedan autor tretira pitanje unutarpartijske demokratije višedimenzionalno, pokušavajući da sagleda stanje u samim partijama. Vidjeli smo da se u slučaju Scarow-a srijećemo sa trodimenzionalnim modelom, dok u slučaju Čulara imamo dvodimenzionalni. U oba modela dvije dimenzije su iste: centralizacija/autonomija, odnosno, inkluzija (uključenost). U slučaju Scarow-a imamo još jednu dimenziju – institucionalizacija.

U ovom radu smo se opredijeliti za Čularev model za koji držimo da nam može pomoći da dobijemo kompletniju sliku o stanju unutarpartijske demokratije u crnogorskim političkim partijama. Naime, Čular, pored dvije dimenzije, daje za svaku od njih niz indikatora, a zavisno od kombinacije vrijednosti, razlikuje četiri tipa partija:

1. Partije niskog nivoa demokratije (nizak nivo autonomije i nizak nivo inkluzije)
2. Partije demokratskog centralizma (nizak nivo autonomije i visok nivo inkluzije)
3. Individualističko-elitistički tip partije (visok nivo autonomije i nizak nivo inkluzije)
4. Tip partije pune demokratije (visok nivo autonomije i visok nivo inkluzije)

Grafik 2: Dvije dimenzije i tipovi unutarpartijske demokratije



Izvor: Čular, 2004: 35

Dimenzija uključenosti se odnosi na horizontalne aspekte političke partije, te ukazuje na broj članova političke stranke koji su uključeni u proces donošenja odluka i upućuje na razliku u obimu ovlaštenja koja su data širim stranačkim organima u odnosu na ovlaštenja koja uživa uži krug rukovodstva partije (Čular, 2004: 35).

Dimenzija autonomnosti se odnosi na vertikalni odnos raspodjele moći, odnosno, bavi se pitanjem autonomije djelova partije na različitim nivoima, te, kako Čular kaže, kako "partija na terenu" može da utiče na proces donošenja odluka na različitim nivoima unutar partije.

DIMENZIJA AUTONOMNOSTI: U okviru dimenzije autonomnosti razlikujemo tri poddimenzije: (1) prava partijskih članova, (2) autonomija lokalnog nivoa partije i (3) direktan uticaj lokalnih organa vlasti na proces odlučivanja na nacionalnom nivou partije.

Indikatori za dimenziju autonomnosti:

- (1) **Prava članova političke stranke – indikatori:** opšta prava, pravo na stvaranje unutarpartijskih grupacija (frakcija), zaštita članova od disciplinskih mjera;
- (2) **Autonomija lokalnog nivoa partije – indikatori:** autonomija u procesu donošenja odluka (o strukturi lokalnih organa, u disciplinskim procesima, u procesima selekcije kandidata za lokalne izbore i o sklapanju lokalnih koalicija) i obim ovlaštenja viših nivoa partijske vlasti u odlučivanju o lokalnim pitanjima (u procesima izbora lokalnih vlasti, u sazivanju lokalnih predstavničkih tijela, u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, u koordinaciji aktivnosti partije na lokalnom nivou, kao i mogućnosti da partijski zvaničnici nacionalnog nivoa budu članovi, po funkciji, lokalnih organa partije);
- (3) **Direktan uticaj lokalnih organa vlasti na proces odlučivanja na nacionalnom nivou – indikatori:** učesovanje u izboru predstavnika u predstavničkom tijelu partije (kongresu, odnosno, skupštini), u izboru članova političkih i izvršnih organa partije na nacionalnom nivou, u procedurama selekcije kandidata za parlamentarne izbore, uticaj kroz mogućnosti sazivanja sjednica kongresa (skupštine) i mogućnosti iniciranja izmjena statuta.

DIMENZIJA UKLJUČENOSTI: U okviru dimenzije uključenosti, razlikujemo tri poddimenzije: (1) direktna participacija članova političke stranke u procesu donošenja odluka, (2) obim ovlaštenja koja uživaju predstavnička tijela nasuprot izvršnih organa partije i (3) ovlaštenja predsjednika političke stranke. Ukoliko se nivo unutrašnje demokratije političkih stranaka sagledava kroz navedene tri poddimenzije, sa jedne strane bi se našle partije u kojima članovi predstavničkih

tijela donose većinu odluka, imaju neposredne izbore i čiji predsjednik posjeduje ovlašćenja koja su u značajnoj mjeri organičena, dok se na opozitnoj strani nalaze partije u kojima uže rukovodstvo ili izvršni organi donose sve ključne odluke, koje primjenjuju posredni sistem predstavljenosti i čiji predsjednik ima značajna ovlašćenja i privilegije (Čular, 2004: 36).

- (1) **Direktna participacija članova političke stranke u procesu donošenja odluka** – **indikator:** direktno učešće članova u donošenju odluka i izborima, direktno učešće članova u procesima selekcije, direktno učešće članova u inicijativama prema centralnom nivou.
- (2) **Obim ovlašćenja koja uživaju predstavnička tijela nasuprot izvršnih organa partije** – **indikator:** - na centralnom nivou u usvajanju statuta i političkog programa, u izboru članova centralnih političkih i izvršnih tijela i u procedurama selekcije; - na lokalnom nivou u izboru članova lokalnih izvršnih tijela, u izboru predstavnika na konvencijama na višem nivou i u procedurama selekcije.
- (3) **Ovlašćenja predsjednika političke stranke** - **indikator:** - u ličnim pitanjima: pravo da predloži/postavi potpredsjednika, pravo da predloži/postavi članove centralnog tijela i pravo da suspenduje/zamijeni/isključi člana; - u procedurama selekcije: na centralnom nivou i na lokalnom nivou; - ostali prerogativi.

5.4.1 Prava članova

Analiziranjem statuta crnogorskih partija, sve partije definišu slične uslove kojima se reguliše, kako postupak samog učlanjenja, tako i prava i obaveza članova. Statutima crnogorskih partija propisano je da član partije može biti svaki punoljetni građanin Crne Gore koji prihvata program i statut partije. Članstvo se stiče dobrovoljnim potpisivanjem pristupnice u mjesnom, odnosno, opštinskom odboru. Statutima je predviđeno da članovi imaju pravo da učestvuju u ostvarivanju programa i ciljeva partije, učestvuju u kreiranju i sprovođenju politike, da biraju i budu birani u organe partije, te da ravnopravno učestvuju u partijskim aktivnostima. Sa druge strane, statuti definišu i obaveze članova političkih partija, pa se tako članovi obavezuju da će realizovati programske ciljeve partije, prihvatiti program i statut partije, zastupati i aktivno sprovesti politiku partije i sve odluke njenih organa, te raditi na povećanju članstva i ostvarivanju uspjeha na izborima, plaćati članarinu, čuvati ugled partije i sl. Statuti SDP-a i PzP-a predviđaju i počasno članstvo. Status počasnog člana se dodjeljuje osobi koja je zaslužna za razvoj partije. Počasni članovi mogu učestvovati i na sjednicama radnih tijela, ali nemaju pravo odlučivanja. Odluku o primanju u počasno članstvo donosi Predsjedništvo SDP-a, odnosno, Glavni odbor SNP-a.

Iako ni jedna partija ne omogućava svojim članovima pravo formiranja frakcija unutar partije, shodno statutarnim rješenjima, partije omogućavaju punu slobodu izražavanja svojim članovima, kao i preispitivanje odluka većine ili organa partije. S tim u vezi, statut DPS-a svojim članovima omogućava da slobodno izražavaju svoja mišljenja i gledišta koja su drugačija od onih koje ima većina i iznosi kritike na rad organa partije, te i da traži, pod određenim uslovima, preispitivanje odluka većine. Sa druge strane, statut SDP-a predviđa pravo člana da slobodno iznosi svoje mišljenje i uživa punu slobodu izražavanja. Članovi SDP-a koji se ne slažu sa odlukom većine, imaju pravo da svoje mišljenje i dalje zastupaju i brane u okviru organa SDP-a. Shodno tome, član SDP-a ne može biti pozvan na odgovornost zbog iznijetog ili izuzetog mišljenja, kao ni glasanja u organu SDP-a koje je suprotno većini. Najmanje 1/3 članova ukupnog broja svakog organa SDP-a ima pravo da traži ocjenu, odnosno, reviziju određene odluke od strane višeg organa SDP-a. U slučaju pozitivnog stava višeg organa, niži organ je dužan da preispita spornu odluku. Slično tome, član SNP-a ima pravo da se slobodno opredjeljuje prilikom utvrđivanja odluka i stavova partije, da u partiji kritikuje rad i djelovanje organa, funkcionera i drugih članova partije, da izražava, i u partiji zastupa stavove i gledišta, koji su drugačiji od onih koje ima većina, kao i da traži preispitivanje odluka većine. Statuti PzP-a i Nove srpske demokratije takođe predviđaju da njihovi članovi, zbog političkih stavova, ne mogu biti izloženi bilo kakvim sankcijama.

U slučaju nepoštovanja obaveza, definisanih u statutima, partije predviđaju različite mjere protiv svojih članova. Izuzev samoinicijativnog istupanja, članstvo u DPS-u i Bošnjačkoj stranci prestaje istupanjem ili isključenjem. Članstvo u SDP-u prestaje brisanjem iz evidencije, dok članstvo u PzP-u i Novoj srpskoj demokratiji prestaje isključenjem ili brisanjem iz evidencije.

Naime, isključenje iz DPS-a, SNP-a i Bošnjačke stranke se izriče za članstvo, djelovanje i kandidaturu u drugoj partiji, davanje potpisa podrške drugoj partiji ili nezavisnom kandidatu bez saglasnosti nadležnog organa partije, djelovanje koje je u suprotnosti s osnovnim principima partije, kršenje statuta partije, nepoštovanje obaveza odbornika, odnosno poslanika, ponašanje ili djelo kojim se nanosi ozbiljna šteta ugledu partije. SDP briše iz evidencije članstva one članove koji djeluje suprotno programu ili odredbama statuta, kao i u slučaju kada svojim ponašanjem grubo narušava ugled SDP-a. Statutima DPS-a i SDP-a je ujedno predviđeno da članovi partije, koji ne plaćaju članarinu šest ili više mjeseci, ne mogu biti birani za članove organa partije, kao ni za funkcije u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.

Za kršenje prava i obaveza koje proističu iz članstva, jedino PzP predviđa pokretanje disciplinskih mjera protiv svojih članova. Naime, shodno statutarnim odredbama PzP-a, protiv člana partije čije je ponašanje i djelovanje usmjereno protiv odluka stranačkih organa ili se njihovim nečasnim djelima i grubim postupcima krši statut

i programska načela i ciljevi partije i na taj način šteti ugledu partije, sprovodi se disciplinski postupak. Disciplinske mjere koje se izriču u PzP-u su pismena opomena i isključenje iz PzP-a.⁸⁸ Tako PzP i NOVA poznaju i isključenje i brisanje iz evidencije, kao mjeri kojima prestaje članstvo u partiji. Isključenjem iz članstva prestaje članstvo za one članove PzP-a i NOVE koji svojim djelovanjem narušavaju statut i program partije, ugrožavaju interese, nanose štetu i ugrožavaju ugled partije, ne izvršavaju odluke organa partije, te u svojim javnim nastupima agresivno i netolerantno iznose političke stavove koji su u suprotnosti sa statutom partije. Te dvije partije svoje članove brišu iz registra u slučajevima kada, prilikom učlanjenja, potpisnik pristupnice daje netačne ili neistinite podatke, kada član pristupi drugoj političkoj stranci registrovanoj u Crnoj Gori, ne izvršava svoje dužnosti ili ne poštuje odluke nadležnog organa partije.

Odluke o isključenju ili brisanju članova partije iz evidencije najčešće donosi nadležni odbor (mjesni ili opštinski), odnosno, izvršni odbor, dok jedino u slučaju PzP-a predlog za isključenje iz članstva donosi predsjedništvo. Pri tom, predlog za isključenje određenog člana partije može podnijeti svaki član ili bilo koji organ partije Predsjedništvu PzP-a. U slučaju NOVE, postupak o isključenju ili brisanju iz evidencije pokreće opštinski odbor ili predsjednik partije, dok odluku o isključenju donosi Izvršni odbor.

Povodom odluke o isključenju, odnosno, brisanju evidencije, član partije ima pravo ulaganja žalbe. Član SDP-a ili Bošnjačke stranke žalbu podnosi kongresu, koji odlučuje na osnovu mišljenja statutarne komisije koja ocjenjuje staturnost prethodne odluke, dok član DPS-a žalbu podnosi Glavnom odboru, koji o njoj odlučuje takođe na osnovu mišljenja statutarne komisije. Sa druge strane, isključeni članovi SNP-a izjavljuju žalbu statutarnoj komisiji. Isključeni član NOVE ima pravo žalbe Predsjedništvu.

Posebno je interesantna činjenica da članovi nekog organa partije ili članovi po funkciji, mogu da budu smijenjeni sa te funkcije odlukom tog organa. Tako članu organa DPS-a, SNP-a i NOVE prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran prestankom članstva u partiji, podnošenjem ostavke ili odlukom organa koji ga je izabrao (izglasavanjem nepovjerenja). Pri tom, Glavni odbor SNP-a može odlučiti da, članovima partije, kojima je prestalo članstvo u Glavnom odboru izglasavanjem nepovjerenja, ili podnošenjem ostavke, prestane članstvo i u opštinskom odboru, kao i sve ostale funkcije u partiji. Statutom SDP-a je predviđeno da, ukoliko poslanik SDP-a postupa suprotno izbornom programu ili programu partije, Glavni odbor može da zatraži povraćaj mandata.

⁸⁸ Način sprovođenja i mjere koje se mogu izreći u disciplinskom postupku bliže uređuje Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti koji usvaja Glavni odbor na predlog Statutarne komisije.

5.4.2 Nivo autonomije na lokalnom nivou

U crnogorskim partijama moć donošenja odluka je skoncentrisana u centralnim partijskim organima. To posebno dolazi do izražaja u ovlašćenju raspuštanja opštinskih, odnosno, mjesnih odbora. Ovlaštenje da raspuste opštinski odbor imaju uglavnom glavni odbori partija (DPS, SDP, BS, SNP), dok u nekima takvo ovlašćenje imaju uža centralna partijska tijela, kao izvršni odbor u Novoj srpskoj demokratiji, odnosno, predsjedništvo u Pokretu za promjene. Karakteristično je u slučaju SDP-a, da je za odluku o raspuštanju opštinskog odbora potrebno da za nju glasa 2/3 članova Glavnog odbora, što može stvoriti proceduralne probleme u situaciji kada je raspuštanje posljedica rascjepa u samoj partiji. U slučaju donošenja takvih odluka ne postoje mogućnosti drugostepenog postupka, već su takve odluke konačne. U takvim slučajevima partijska centralna rukovodstva formiraju privremene organe koji vrše pripreme za konstituisanje opštinskih odbora.

5.4.3 Uticaj lokalnog nivoa na centralu partije

Visok stepen centralizacije se ogleda između ostalog i u procedurama za izbor predsjednika partije. Tako, recimo u DPS-u, na kongresu se glasa o kandidatima za predsjednika koje predloži Glavni odbor. Znači, Glavni odbor se javlja kao filter. Iako postoji mogućnost davanja inicijative, da bi neko bio kandidat potrebno je da ga predloži Glavni odbor te partije. Glavni odbor DPS-a je dužan da to uradi ukoliko 20 članova tog tijela podrži nečiju kandidaturu za predsjednika partije. S druge strane, sam predsjednik ima pravo predlaganja članova predsjedništva partije Glavnom odboru koji odlučuje o tome. Kao što se može vidjeti u najvećoj partiji nema mogućnosti direktnog izbora kandidata za određene pozicije, a sami kandidacioni postupak je pod čvrstom kontrolom centralnih partijskih organa. Slična situacija je i u SDP-u. Glavni odbor te partije takođe određuje listu kandidata za predsjednika partije. Nešto bolja situacija je u nekim drugim partijama, tako da bi neko bio kandidat za predsjednika NOVE potrebno je da njegovu kandidaturu podrže 3 opštinska odbora.

Slična situacija je kada je riječ o izboru članova najvišeg partijskog organa. Iako se ističe da njih biraju opštinski organi, osim velikog broja virilnih, odnosno, članova po funkciji, sami kriterijumi izbora nijesu precizno određeni. Odnosno, određivanje kriterijuma (DPS), odnosno, srazmjere (PzP), određuje glavni odbor. Interesantno je rješenje iz statuta SNP-a kada Kongres saziva Glavni odbor, odluku o kriterijumima, broju i načinu izbora predstavnika za Kongres donosi Glavni odbor. "Kada Kongres saziva Predsjednik Partije, ili najmanje 1/3 opštinskih odbora, primjenjuju

se kriterijumi i način izbora predstavnika za Kongres sa prethodnog Kongresa, a broj predstavnika se povećava dva puta”.

5.4.4 Direktna participacija članstva

Ukoliko analiziramo direktnu participaciju članova političke stranke u procesu donošenja odluka, neophodno je da se sagledaju predstavnička tijela nižih nivoa partije, i to u odnosu na njihovu brojnost, ovlašćenja i privilegije koje su im delegirane, kao i učestalost njihovog sazivanja. Tri ključna indikatora ove poddimenzije su: mogućnosti direktne participacije članova partije u procesu donošenja odluka i izborima, u postupcima izbora kandidata i u kreiranju inicijativa prema nacionalnom nivou partije. Ukoliko date indikatore primijenimo sagledavajući statute političkih stranaka u Crnoj Gori, koje imaju status parlamentarnih stranaka u posljednja tri saziva Skupštine Crne Gore, sagledaćemo upravo sastav i mogućnosti djelovanja predstavničkih organa nižih organizacija partija, budući da se svi ostali organi partija biraju posrednim modelom predstavljenosti.

U slučaju Demokratske partije socijalista, predstavnički organi partije⁸⁹ na nižim nivoima organizacije su izborne konferencije opštine, gradske opštine, odnosno, Glavnog grada. Opštinske izborne konferencije čine izabrani predstavnici mjesnih organizacija i sličnih oblika organizovanja partije u datoj opštini, pri čemu kriterijume, broj i način izbora predstavnika opštinske izborne konverencije utvrđuje opštinski odbor. Tako jedina direktna aktivnost članova DPS-a podrazumijeva vršenje izbora predstavnika lokalnih, odnosno, opštinskih izbornih konferencija. Kada je u pitanju DPS, članovi opštinskih izbornih konferencija, koji predstavljaju izabrane predstavnike mjesnih organizacija i sličnih oblika organizovanja u datoj opštini ili Glavnom gradu, biraju članove opštinskih odbora koji iniciraju, usmjeravaju i kontrolišu sprovođenje ključnih političkih aktivnosti u datoj opštinskoj organizaciji. Statut te partije omogućava da odgovarajući broj članova (2/3 članova opštinskih odbora) može sazvati sjednicu najvišeg organa partije na nacionalnom nivou, Kongresa.⁹⁰ Dodatno, član 23 Statuta Demokratske partije socijalista, koji definiše principe demokratskog jedinstva, predviđa da članovi partije imaju pravo da traže preispitivanje odluka organa partije, ukoliko takvu inicijativu podrži 1/3

89 Organi DPS-a podrazumijevaju opštinske i organe na nivou države. Opštinski organi su opštinska izborna konferencija, opštinski odbor i izvršni odbor (isto važi i kada je u pitanju Glavni grad), dok su organi partije na nivou države Kongres, Glavni odbor, predsjednik partije, Predsjedništvo partije, Izvršni odbor, Statutarna komisija i Nadzorni odbor.

90 Kongres sačinjavaju predstavnici opštinskih i organizacije Glavnog grada, izabrani u skladu s kriterijumima koje utvrđuje Glavni odbor, članovi Glavnog odbora koji imaju sva prava predstavnika, izuzev odlučivanja o izvještaju o svom radu i razrješnici, i članovi izvršnog odbora.

njenih članova. Međutim, odgovarajući broj članova partije nema mogućnost iniciranja usvajanja amandmana na statut. Izmjene i dopune Statuta se vrše na način i po postupku njegovog usvajanja, dok Statut usvaja Kongres većinom glasova prisutnih članova (pod uslovom da je sjednici prisutna većina članova), pri čemu sam prijedlog Statuta definiše Glavni odbor.

Kada je u pitanju SDP, direktna participacija njenih članova zavisi od veličine lokalnih, odnosno, opštinskih organizacija partije. Naime, kod opštinskih organizacija SDP-a⁹¹ koje broje manje od 100 članova, Konvenciju date opštine čine svi članovi SDP-a. Kod opštinskih organizacija koje broje više od 100 članova, kao i organizacije SDP-a Glavnog grada, to nije slučaj, već opštinske konvencije, odnosno Konvenciju Organizacije Glavnog grada, čine delegati koje utvrđuju odgovarajući opštinski odbori, odnosno Odbor Glavnog grada. Dodatno, statut SDP-a omogućava da odgovarajući broj članova partije (kao i većina Glavnog odbora i 1/3 opštinskih odbora) može sazvati sjednicu Kongresa, prije utvrđenog roka njegovog zasijedanja. I u slučaju SDP-a, odgovarajući broj članova partije nema mogućnost iniciranja usvajanja amandamana na statut.⁹² Slično kao i u slučaju SDP-a, direktna participacija članstva Pokreta za promjene zavisi od veličine opštinske organizacije. Naime, kada je Pokret za promjene u pitanju, opštinska organizacija predstavlja osnovni organizacioni oblik partije. Skupština, kao najveći organ opštinske organizacije, se sastoji od svih članova partije koji se nalaze u evidenciji date opštinske organizacije. Na taj način, svi članovi učestvuju u izboru opštinskog odbora date opštinske organizacije. Ipak, direktna participacija članstva nije karakteristična za opštinske organizacije sa velikim brojem članova, u kojima skupština može biti organizovana i na delegatskom principu na način i po postupku koji je utvrđen Pravilnikom o radu organizacionih oblika Partije. U slučaju Pokreta za promjene, skupština opštinskih organizacija može biti sazvana, izuzev od strane predsjednika ili Predsjedništva, i na pismeni prijedlog jedne trećine članova koji su nalaze u evidenciji opštinske organizacije.

Jedina direktna aktivnost članova SNP-a podrazumijeva vršenje izbora predstavnika lokalnih, odnosno, opštinskih izbornih konferencija.⁹³ Ipak, statut SNP-a omogućava

91 Organizaciju SDP-a Glavnog grada i opštinskih organizacija čine: svi članovi, mjesne organizacije, Područne (ukoliko su konstituisane) i organizacije gradskih opština sa područja Glavnog grada, odnosno teritorije date opštine.

92 Iako je Statutom predviđeno da su sve izmjene i dopune Statuta, kao i donošenje novog Statuta, u nadležnosti Kongresa SDP-a, pravo podnošenja prijedloga za izmjene ili dopune Statuta, do sjednice Kongresa, imaju članovi Glavnog odbora, opštinskih odbora i delegati Kongresa. Neophodne izmjene i dopune, u slučaju potrebe, mogu izvršiti i 2/3 članova Glavnog odbora, uz neophodnu potvrdu Kongresa. Inicijativu za donošenje novog Statuta može pokrenuti Glavni odbor, najmanje 1/3 članova Glavnog odbora ili najmanje ¼ opštinskih odbora.

93 Izborne konferencije nižih nivoa (opštinske izborne konferencije ili konferencija Glavnog grada) čine izabrani predstavnici organizacija sa područja opštine odnosno Glavnog grada, i članovi

da određen broj članova (tačnije 1/3 članova) opštinske organizacije može da sazove izbornu konferenciju. Princip demokratskog jedinstva SNP-a, podrazumijeva, između ostalog, pravo da se traži preispitivanje odluka odgovarajućeg organa ako se za to izjasni 1/3 njegovih članova, odnosno, oblika organizovanja. Kada je u pitanju Nova srpska demokratija, na lokalnom nivou, NOVA ima mjesne, opštinske, gradske i regionalne odbore, koji ukupljaju sve članove date mjesne, opštinske, gradske ili regionalne organizacije, shodno mjestu pribivališta. Međutim, svi članovi odgovarajuće lokalne organizacije NOVE nijesu članovi njene skupštine, već način i broj predstavnika skupštine opštinske organizacije utvrđuje izvršni odbor, što upućuje na nepostojanje direktne participacije članstva. Dok u slučaju mjesnih ogranaka Bošnjačke stranke, skupštinu čine svi članovi partije u datoj mjesnoj zajednici, opštinske skupštine stranke se formiraju na predstavničkom principu.⁹⁴ Slično tome, Gradsku Skupštinu sačinjavaju predstavnici mjesnih organizacija i drugih oblika organizovanja u Glavnom gradu, pri čemu kriterijume, broj i način izbora predstavnika Gradske Skupštine utvrđuje Odbor Glavnog grada.

5.4.5 Predstavnička nasuprot izvršne partijske vlasti

Poddimenzija “predstavnička nasuprot izvršna partijska vlast” se odnosi na podjelu moći i nadležnosti između organa partije istog ograničacionog nivoa (Čular, 2004: 39). U cilju sagledavanja unutarstranačke demokratije, ta poddimenzija koristi dva indikatora. Prvi indikator podrazumijeva obim u kojem članovi nacionalnih političkih i izvršnih tijela određene partije bivaju birani od strane nacionalnih predstavničkih tijela partije, pri čemu se sagledava odnos ovlašćenja predstavničkih, odnosno, izvršnih tijela u usvajanju Statuta i političkog programa, u izboru članova nacionalnih političkih i izvršnih tijela, te ovlašćenja u postupcima selekcije kandidata. Drugi indikator govori u kom obimu i na koji način su partijska predstavnička tijela na lokalnom nivou uključena u izbor lokalnih i nacionalnih izvršnih i nadzornih organa. Taj indikator tretira odnos ovlašćenja predstavničkih, odnosno, izvršnih organa partije u izboru članova lokalnih izvršnih organa, izboru predstavnika u predstavničkim tijelima na nacionalnom nivou, te njihova ovlašćenja u postupcima selekcije kandidata. Navedeni indikatori, takođe, tretiraju pitanje odnosa nadležnosti izvršnih organa, nasuprot predstavničkih tijela, u postupcima izbora kandidata za lokalne, parlamentarne, kao i partijske izbore.

Kada govorimo o odnosu ovlašćenja između predstavničkih i izvršnih organa crno-

opštinskog odbora (odbora Glavnog grada).

94 Broj predstavnika Skupštine iz mjesnih ogranaka po pravilu se određuje prema ostvarenim rezultatima na posljednjim lokalnim izborima, u svakom pojedinom mjesnom ogranku, a odluku o tome donosi Opštinski odbor stranke.

gorskih partija na nacionalnom nivou, sagledaćemo da li se i na koji način članovi nacionalnih političkih i izvršnih tijela biraju od strane predstavničkih tijela partija na nacionalnom nivou, kakva su njihova ovlašćenja u pogledu usvajanja Statuta, političkog programa stranke, izbora članova nacionalnih političkih i izvršnih tijela partije, kao i ovlašćenja u postupcima selekcije kandidata. Kod svih crnogorskih partija, ključno predstavničko tijelo (Kongres, odnosno Skupština) ima ovlašćenje usvajanja programa i Statuta partije, kao i svih drugih političkih dokumenata kojima se reguliše rad stranke. Ujedno, kod svih partija, članovi većine političkih i izvršnih organa se biraju od strane nacionalnog predstavničkog tijela i njemu su odgovorni. Tako na primjer, u slučaju Demokratske partije socijalista, Kongres partije utvrđuje politiku partije, bira Glavni odbor, predsjednika, potpredsjednika, Statutarnu komisiju i Nadzorni odbor.⁹⁵ Slično DPS-u, i Kongres SDP-a bira Glavni odbor, predsjednika SDP-a, predsjednika i članove Statutarne komisije i Nadzornog odbora. Dok Kongres SNP-a bira i razrješava Glavni odbor, predsjednika partije, Statutarnu komisiju i Nadzorni odbor, Kongres PzP-a bira i razrješava predsjednika, zamjenika predsjednika, potpredsjednika i članove Predsjedništva i stalnog sastava Glavnog odbora, članove stalnog sastava Glavnog odbora, predsjednika i članove Nadzornog odbora, Suda časti i Statutarne komisije. Kongres Bošnjačke stranke bira članove Glavnog odbora, predsjednika stranke, Nadzorni odbor i Statutarnu komisiju, dok Skupština NOVE verifikuje mandate biranim članovima Glavnog odbora, bira i razrješava Predsjednika, zamjenika predsjednika i potpredsjednike partije.

Dakle, ukoliko se analiziraju nadležnosti predstavničkih tijela u postupcima izbora predsjednika i potpredsjednika stranke, predstavnička tijela (kongresi, odnosno skupštine)⁹⁶ DPS-a, PzP-a i Nove srpske demokratije biraju predsjednika i potpredsjednike. Sa druge strane, kongresi SDP-a, SNP-a i Bošnjačke stranke biraju predsjednika partije, ali njihove potpredsjednike bira Glavni odbor. Kada je riječ o članovima predsjedništava partija, glavni odbori, a ne kongresi DPS-a, SDP-a, Bošnjačke stranke biraju članove predsjedništva, na prijedlog njihovih predsjednika. Jedino SNP nema predsjedništvo, dok se u slučaju Nove srpske demokratije članovi Predsjedništva biraju po funkciji. Predstavničko tijelo PzP-a ima najveća ovlašćenja u toj oblasti, budući da je to jedina partija u Crnoj Gori čije članove Predsjedništva bira Skupština. Kod crnogorskih partija nije čest slučaj biranja počasnog predsjednika. Jedino je u statutu SNP-a predviđeno da Kongres može odlučiti da, člana partije, koji je obavljao funkciju predsjednika partije, poslije

95 Glavni odbor utvrđuje prijedlog Programa i Statuta partije. Glavni odbor na prijedlog Predsjedništva partije utvrđuje kandidate za predsjednika i potpredsjednika partije. Od svih političkih i izvršnih tijela DPS-a, jedino izvršni odbor za svoj rad ne odgovara Kongresu, već Predsjedništvu partije, budući da se način izbora i broj članova izvršnog odbora utvrđuje odlukom Predsjedništva DPS-a

96 U slučaju Nove srpske demokratije, predstavničko tijelo na nacionalnom nivou se naziva Skupština.

prestanka aktivnog bavljenja politikom, na prijedlog Glavnog odbora, proglašava za počasnog predsjednika partije.

Kada analiziramo statute crnogorskih partija, u odnosu na odredbe koje definišu ovlašćenja u postupcima selekcije kandidata, potrebno je sagledati ovlašćenja predstavničkih, odnosno, izvršnih partijskih organa u pogledu izbora članova partije, usvajanju partijskih listi i verifikaciji kandidata za lokalne, odnosno, parlamentarne izbore. U tom pogledu, taj indikator ukazuje na poziciju izvršnih organa u procesu donošenja odluka, analizirajući njihova ovlašćenja u postupcima izbora članova partije, verifikaciji poslaničkih i odborničkih listi i u kontroli definisanja kadrovskih i partijskih listi. Kada je DPS u pitanju, Glavni odbor raspisuje izbore za članove partije, utvrđuje kriterijume i postupak izbora članova organa, zatim, utvrđuje kandidata partije za predsjednika Crne Gore, poslaničku i odborničku listu, kandidata partije za predsjednika i potpredsjednika Skupštine i kandidate partije za predsjednika i članove Vlade. Ujedno, Glavni odbor utvrđuje kriterijume i postupak predlaganja kandidata partije za odbornike i poslanike i kandidate za ostale poslove koje bi obavljali u ime partije. Dodatno, na lokalnom nivou, Predsjedništvo DPS-a daje saglasnost na prijedlog odborničke liste partije koju utvrdi opštinski odbor, odnosno Odbor Glavnog grada. I u slučaju SDP-a, Glavni odbor utvrđuje listu kandidata za predsjednika Crne Gore, članove Glavnog odbora, Statutarne komisije i Nadzornog odbora, listu kandidata za poslanike i druge funkcije na državnom nivou. Glavni odbor takođe raspisuje unutarpartijske izbore, imenuje izbornu komisiju i druga tijela za organizovanje i praćenje izbornih aktivnosti, donosi izborni program, utvrđuje propozicije i kriterijume za izbor delegata za Kongres i članova Glavnog odbora, odlučuje o izbornim koalicijama na državnom nivou, daje saglasnost na odluke o izbornim i postizbornim koalicijama na lokalnom nivou, utvrđuje nosioca poslaničke liste. Snažnu poziciju izvršnih organa ima i SNP, imajući u vidu ovlašćenja u postupcima izbora kandidata. Naime, na prijedlog predsjednika partije, Glavni odbor SNP-a potvrđuje listu kandidata partije za poslanike i listu kandidata za odbornike. Kandidata partije za predsjednika Crne Gore, predsjednika Vlade, kao i za predsjednika i potpredsjednike Skupštine Crne Gore utvrđuje Glavni odbor. Snažna ovlašćenja izvršnih organa SNP-a ogledaju se i u ovlašćenjima Glavnog odbora u pružanju unutarpartijske podrške kandidaturi za predsjednika Vlade, ministre u Vladi i starješine samostalnih organa državne uprave sa liste partije. Slično tome, i izvršni organi PzP-a i Bošnjačke stranke imaju značajna ovlašćenja u toj oblasti, budući da glavni odbori vrše izbor kandidata za sve organe partija. Tako Glavni odbor Bošnjačke stranke verifikuje sve odluke opštinskih odbora o izbornoj listi i nosiocima izbornih listi, utvrđuje kandidate za poslanike, nosioce poslaničke liste i nosioce drugih funkcija vlasti, te na prijedlog Predsjedništva stranke utvrđuje listu kandidata za predsjednika Stranke, Statut-

arne komisije i Nadzornog odbora i druge funkcije na državnom nivou. U slučaju Nove srpske demokratije, Predsjedništvo odlučuje o konačnoj poslaničkoj listi, te verifikuje, na prijedlog predsjednika, kadrovske liste za organe vlasti.

Drugi indikator poddimenzije “predstavnička nasuprot izvršna partijska vlast” ukazuje na obim ovlašćenja predstavničkih tijela na lokalnom nivou, u domenu izbora članova lokalnih izvršnih i nadzornih organa, izbora članova nacionalnog predstavničkog organa partije, kao i u postupcima selekcije kandidata. Kada analiziramo statute političkih stranaka u Crnoj Gori, možemo zaključiti da skupštine na lokalnom organizacionom nivou svih partija u veoma ograničenom obimu učestvuju u izboru njihovih izvršnih i nadzornih organa istog nivoa. Tako na primjer, opštinske izborne konferencije, odnosno, opštinske konvencije DPS-a, SDP-a, SNP-a, Bošnjačke stranke i Nove srpske demokratije biraju i kontrolišu rad samo opštinskih odbora, dok opštinski odbori biraju članove opštinskih izvršnih odbora. Ujedno, opštinski odbori tih partija, izuzev Nove srpske demokratije⁹⁷ biraju kandidate za predsjednike opština (gradonačelnika Glavnog grada), ali i kandidate za odbornike i druge predstavnike partije u lokalnoj upravi. U slučaju PzP-a, ovlašćenja predstavničkog organa na lokalnom nivou su najmanja, budući da Predsjedništvo partije potvrđuje čak i članove opštinskih odbora.

Ovlašćenja lokalnih predstavničkih tijela, posebno u domenu izbora i kontrole rada izvršnih organa, su ograničena postojanjem značajnog broja članova opštinskih odbora koji se biraju po funkciji (ex officio članovi). Tako na primjer, pored članova opštinskog odbora izabranih na opštinskoj izbornoj konferenciji, članovi opštinskog odbora po funkciji su najčešće partijski zvaničnici lokalnog ili nacionalnog nivoa (predsjednik i potpredsjednik opštine, predsjednik skupštine opštine, glavni administrator, menadžer i sekretari sekretarijata, odbornici partije u skupštini opštine, predsjednik organizacije mladih i predsjednica organizacije žena).

Izvršni organi većine crnogorskih partija su odgovorini za izbor kandidata na lokalnom nivou, kako za lokalne, tako i za unutarpartijske izbore. Tako opštinski odbori DPS-a utvrđuju kandidata partije za predsjednika opštine, predsjednika skupštine opštine, kao i za ostale funkcije u lokalnoj samoupravi. Sa druge strane, Glavni odbor partije definiše kandidate partije za odbornike i poslanike. Dok opštinski odbori SDP-a definišu odborničke liste, Glavni odbor partije definiše listu poslanika, kandidata za predsjednika Crne Gore. Opštinski odbori biraju odborničke kandidate. Opštinski odbori ujedno imaju sva ovlašćenja u izboru kandidata za lokalne izbore. I u slučaju PzP-a, opštinski odbori utvrđuju listu kandidata za odbornike, dok Glavni odbor utvrđuje kriterijume izbora kandidata za sve organe partije. Slično tome, i

⁹⁷ Opštinska skupština, kao najviši organ opštinskih organizacija Nove srpske demokratije, bira i razrješava predsjednika i potpredsjednika opštinskog odbora.

opštinski odbori Bošnjačke stranke utvrđuju kandidate za predsjednika opština i predsjednika skupštine opštine, definišu izborni program, kao i listu kandidata za odbornike. Sa druge strane, iako lokalna predstavnička tijela NOVE (skupštine opštinskih organizacija) sačinjavaju listu kandidata za odbornike, predlažu predstavnike partije u lokalnoj vlasti, izvršni organi na nacionalnom nivou verifikuju odborničku listu, kao i listu predstavnika NOVE u organima lokalne vlasti. Tako u Crnoj Gori, ni u jednoj partiji, predstavnička tijela na lokalnom nivou nemaju ovlašćenja u postupcima selekcije kandidata za lokalne ili unutarpartijske izbore. Dodatno, predstavnička tijela na lokalnom nivou većine partija su isključena iz procesa izbora predstavnika za nacionalne konvencije. Delegate za Kongres, odnosno, Skupštinu, biraju opštinske skupštine samo u slučaju SDP-a, Bošnjačke stranke i Nove srpske demokratije.

5.4.6 Statutarne nadležnosti predsjednika

Moć predsjednika političkih stranaka u Crnoj Gori je veoma izražena. Predsjednici partija predstavljaju posebne izvršne organe koje bira i razrješava najveće partijsko predstavničko tijelo (Kongres, odnosno Skupština) čija su ovlašćenja jasno definisana Statutom. Predsjednik uživa veliku podršku partije posebno u onim partijama u kojima se zvaničnici partije ne biraju od strane predstavničkih tijela. Bez obzira na obim ovlašćenja koja su im delegirana, gotovo sve crnogorske partije se prepoznaju po svojim predsjednicima koji na odgovarajući način simbolizuju stranku, budući da u velikom broju slučajeva oni zauzimaju najznačajnije političke pozicije na lokalnom ili nacionalnom nivou.

U odnosu na utvrđene kriterijume (Čular, 2005: 39-48) za sagledavanje unutarstranačke demokratije, kada je moć partijskih predsjednika u pitanju, najčešće se izdvajaju tzv. "predsjedničke" stranke, koje statutarним odredbama daju značajna ovlašćenja predsjednicima koji, nakon izbora od strane Kongresa, biraju ostale izvršne organe partije, u cilju sprovođenja programa koji je definisan od strane Kongresa. U tom slučaju, unutarstranački opozicioni tabori nemaju većeg upliva u biranju izvršnih organa, te na taj način ni mogućnosti da učestvuju u rukovođenju partijom. Naime, predsjednik partije bira Predsjedništvo, koje se potom ne verifikuje od nekog drugog partijskog tijela (u blažim oblicima takvih partija izbor članova Predsjedništva partije potvrđuje Glavni odbor ili Kongres), ima ovlašćenja sazivanja i predsjedavanja drugim izvršnim organima na lokalnom ili nacionalnom nivou, pravo da pokrene procedure disciplinske odgovornosti ili suspenzije članova partije, dok posebna ovlašćenja uživa u procesima selekcije kandidata, pri odlučivanju o partijskim listama za parlamentarne i lokalne izbore. Kao veoma značajan indikator

mjerjenja unutarstranačke demokratije u tom domenu jeste ovlašćenje predsjednika da imenuje članove odgovarajućih izvršnih tijela, te da istovremeno bude njihov član po funkciji, što su veoma često i članovi Predsjedništva i članovi partije na pozicijama u Skupštini ili Vladi. Na taj način, moć predsjednika je tolika da on, kroz imenovanje zvaničnika u partiji, u značajnoj mjeri kontroliše proces donošenja odluka u svim centralnim organima partija.

Sa druge strane se nalaze političke partije čiji statuti ne predviđaju značajnija ovlašćenja predsjednika, što se nadomješta korišćenjem neformalnih načina uticaja (Čular, 2004: 40). Kod tih partija članovi izvršnih organa (posebno potpredsjednici i članovi Predsjedništva) se biraju od strane nacionalnog predstavničkog tijela ili Glavnog odbora, dok ih predlažu različiti organi (predsjednik, opštinski odbori i sl). Na taj način, za razliku od prethodnog tipa partije, predsjednici ne mogu da kontrolišu izbor članova izvršnih tijela (posebno Glavnog odbora), pa njihov sastav odražava interese različitih grupacija unutar partije. Ipak, i kod tog tipa partije ima izuzetaka, pa se dešavaju slučajevi da su predsjednici članovi po funkciji i predsjednici Glavnog odbora i Predsjedništva.

Ukoliko date kriterijume primijenimo na crnogorske političke partije, možemo konstatovati da blaže verzije prezidencijalizma imamo kod DPS-a, SDP-a i SNP-a, pri čemu predsjednik SDP-a ima mnogo veća ovlašćenja, posebno u izboru članova izvršnih organa partije, ali i u procedurama selekcije kandidata. Ukoliko analiziramo ovlašćenja predsjednika političkih partija u domenu izbora članova izvršnih organa, najveća ovlašćenja imaju predsjednici SDP-a i SNP-a. Naime, izuzev članova Predsjedništva, predsjednik SDP-a predlaže i potpredsjednike, portparola i generalnog sekretara Partije. Sa druge strane, predsjednik SNP-a predlaže kandidate za potpredsjednike Partije, dok ih verifikuje Glavni odbor. Ono što je posebno karakteristično u slučaju SNP-a jeste da predsjednik partije predlaže čak i kandidate za članove Izvršnog odbora Glavnog odbora, što nije slučaj sa drugim političkim strankama. Izuzetak je DPS čiji predsjednik nema ovlašćenja u izboru potpredsjednika partije, već njih bira Kongres, na prijedlog Glavnog odbora. Sa druge strane, predsjednik DPS-a predlaže članove Predsjedništva partije, pri čemu ih verifikuje Glavni odbor. Karakteristika koju imaju u najvećoj mjeri političke stranke sa izraženim obrisima prezidencijalizma, jesu ovlašćenja predsjednika da sazivaju i predsjedavaju drugim izvršnim organima na lokalnom ili nacionalnom nivou, kao i imenuju članove odgovarajućih izvršnih tijela, te da istovremeno budu njihovi članovi po funkciji, čime predsjednici u značajnoj mjeri kontrolišu proces donošenja odluka u svim centralnim organima partija. S tim u vezi, predsjednici sve tri partije (DPS, SDP, SNP) su po funkciji članovi Glavnog odbora i Predsjedništva (u slučaju SNP-a Glavnog odbora i Izvršnog odbora Glavnog odbora), čije sjednice sazivaju i njima predsjedavaju. Oni takođe imaju značajna ovlašćenja u domenu sazivanja sjednica svih drugih organa, kao i razmatranja pojedinih pitanja koja su u nadležnosti organa

posebnih oblika organizovanja dvije partije. Radom predsjedništava tih stranaka rukovodi predsjednik, pri čemu su ovlašćenja predsjedništava kod DPS-a i SNP-a gotovo podređena predsjedniku partije.

Ukoliko analiziramo ovlašćenja predsjednika u postupcima selekcije kandidata, najveća ovlašćenja ima predsjednik SDP-a kako u procesu definisanja partijskih listi, tako i u predlaganju kadrovskih listi i kandidata za najveće države funkcije. Ovlašćenja predsjednika DPS-a i SNP-a u toj oblasti su dosta ograničena. Naime, predsjednik DPS-a ne odlučuje o partijskim listama za parlamentarne i lokalne izbore, već Predsjedništvo partije verifikuje odborničke liste, koje definišu opštinski odbori, dok poslaničku listu utvrđuje Glavni odbor, koji ujedno vodi jedinstvenu kadrovsku politiku partije, utvrđuje kandidata partije za predsjednika Crne Gore, za predsjednika i potpredsjednika Skupštine i kandidate partije za predsjednika i članove Vlade. Sa druge strane, predsjednik SDP-a predlaže listu kandidata za poslanike i članove Vlade, odborničku listu, dok takve odluke verifikuje Glavni, odnosno, opštinski odbori. Dodatno, za razliku od predsjednika DPS-a, predsjednik SDP-a predlaže kandidate partije za funkcije u zakonodavnoj, izvršnoj vlasti i drugim rukovodećim mjestima koja se popunjavaju po osnovu mandata SDP-a. Sa druge strane, predsjednik SNP-a predlaže Glavnom odboru poslaničku listu, dok značajnijih ovlašćenja u domenu predlaganja i usvajanja odborničkih listi nema, budući da listu kandidata za odbornike definiše Glavni odbor, na prijedlog opštinskih odbora. Predsjednik SNP-a nema ovlašćenja ni u domenu predlaganja kandidata za predsjednike opština, predsjednika i potpredsjednike Skupštine Crne Gore, predsjednika Crne Gore, predsjednika Vlade, kao ni u pružanju unutarpartijske podrške kandidaturi za predsjednika Vlade, ministre u Vladi, i starješine samostalnih organa državne uprave sa liste partije.

U drugoj grupi partija, čiji predsjednici nemaju statutarim odredbama predviđena veća ovlašćenja (PzP, Bošnjačka stranka, Nova srpska demokratija), članovi izvršnih organa se biraju od strane predstavničkog tijela na nacionalnom nivou (PzP-a, NOVA) ili Glavnog odbora (Bošnjačka stranka), pri čemu ih predlažu odgovarajući partijski akteri (predsjednik partije ili Glavni odbor). Na taj način, predsjednik partije ne može da kontroliše izbor članova Glavnog ili Izvršnog odbora, te sastav ključnih organa izvršne vlasti u strankama odražavaju interese različitih grupa unutar partije, a ne samo predsjednika (Čular, 2004: 40-41). Tako na primjer, predsjednici PzP-a i NOVE predlažu svog zamjenika, potpredsjednike partije, članove Predsjedništva, dok njihove prijedloge potvrđuje Skupština. Predsjednik Bošnjačke stranke predlaže potpredsjednika i članove Predsjedništva, dok ih verifikuje Glavni odbor. Međutim, te tri partije imaju i karakteristike prezidencijalizma. Naime, nalik na prethodnu grupu partija, predsjednik je član i predsjedavajući Glavnog odbora

i Predsjedništva stranke, te ima ovlašćenja sazivanja i predsjedavanja njihovim sjednicama. Međutim, dok su nadležnosti direktora PzP-a u potpunosti podređene predsjedniku partije, odnosno, nadležnosti potpredsjednika NOVE podređene njenom predsjedniku, Predsjedništvo Bošnjačke stranke nije podređeno predsjedniku, budući da ono izvršava odluke i sprovodi stavove Kongresa i Glavnog odbora. Ukoliko analiziramo ovlašćenja predsjednika u domenu selekcije kandidata, predsjednik (PzP, Bošnjačka stranka) nema ovlašćenja u tim postupcima, budući da Glavni odbor, na prijedlog Predsjedništva, utvrđuje kriterijume izbora kandidata za sve organe partije i odlučuje o učešću partijskih članova u organima vlasti, dok partijske liste utvrđuje Predsjedništvo, na prijedlog Glavnog, odnosno, opštinskih odbora. Dodatno, Glavni odbor, na prijedlog Predsjedništva stranke, utvrđuje kadrovske liste, kao i liste kandidata za druge partijske i državne funkcije. Izuzetak je Nova srpska demokratija, čiji predsjednik predlaže poslaničku i kadrovske liste za državne organe vlasti, dok Predsjedništvo odlučuje o konačnim izbornim listima. U prilog činjenici da predsjednici te grupe partija nemaju statutom predviđena veća ovlašćenja govori i činjenica da predsjednik nema pravo da pokrene procedure disciplinske odgovornosti ili suspenzije članova partije. Naime, Odluku o isključenju iz Bošnjačke stranke donose opštinski odbori, dok se način i postupak isključenja uređuje aktom Glavnog odbora.

5.5 Zaključak

Prateći predstavljeni model ocijenili smo šest selektovanih partija, na bazi analize njihovih statuta. Ocjene koje su date odnose se samo na analizu statutarne odredbe, a ne i same unutrašnje prakse u sprovođenju procedura vezanih za označene indikatore.

Tabela 18: Dimenzija uključenosti i dimenzija autonomnosti: Političke partije u Crnoj Gori

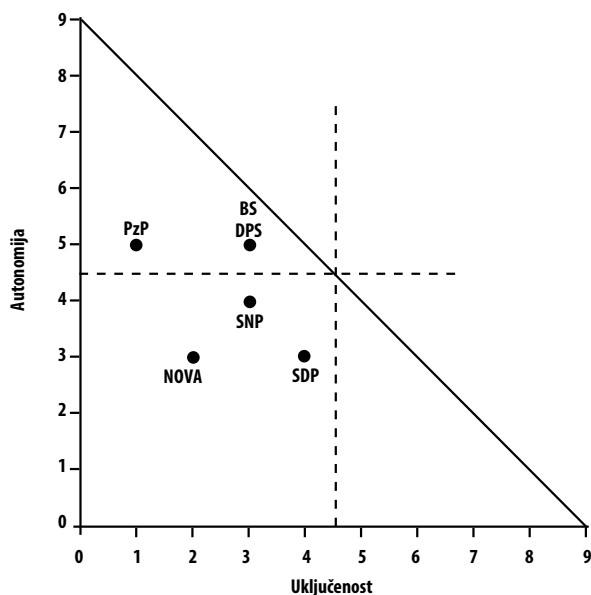
| | DPS | SDP | BS | SNP | NOVA | PzP |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Dimenzija uključenosti | | | | | | |
| Prava i zaštita članova | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Autonomija lokalnog nivoa partije | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Direktan uticaj lokalnih organa na proces odlučivanja na nacionalnom nivou | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| UKUPNO | 3 | 4 | 3 | 3 | 2 | 1 |

| | DPS | SDP | BS | SNP | NOVA | PzP |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Dimenzija autonomnosti | | | | | | |
| Direktna participacija članstva | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| Privilegije i obim ovlaštenja koja uživaju predstavnička tijela nasuprot izvršnih organa | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Koncentracija moći predsjednika političke stranke | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| UKUPNO | 5 | 3 | 5 | 4 | 3 | 5 |

Napomena: Svaka poddimenzija unutar dvije dimenzije je ocjenjivana na skali od 1 do 3. Veće vrijednosti ukazuju na veći stepen demokratije u političkim partijama, osim u slučaju poddimenzije statutarnih ovlaštenja predsjednika gdje nize vrijednosti ukazuju na veći stepen unutarpartijske demokratije.

Kada se grafički predstavljaju dobijene vrijednosti vidljivo je da se sve političke partije nalaze u lijevoj polovini prostora, u kvadrantima koji su rezervisani za partije u kojima je unutarpartijska demokratija na niskom nivou.

Grafik 3: Dimenzija uključenosti i dimenzija autonomnosti: političke partije u Crnoj Gori



Primjetno je u crnogorskim partijama da postoji nizak stepen uključenosti, a takođe, visok stepen centralizacije, odnosno, nizak stepen autonomije. Najveći stepen

centralizacije je uočen kod NOVE i SDP-a, dok DPS, PZP i BS se nalaze na istoj poziciji kada je riječ o stepenu centralizacije. Kada govorimo o uključenosti, PZP odskače negativno u odnosu na ostale partije, s tim da ga NOVA prati. Partija koja ima najveći stepen uključenosti je SDP koji, zahvaljujući ocjeni stepena uključenosti, kreće ka kvadrantu koji označava tip demokratski centralizam. Međutim, SDP (4, 3) se nalazi, zajedno sa SNP-om (4, 3) i NOVOM (2, 3) u kvadrantu koji odlikuje nizak stepen unutarpartijske demokratije. Tri preostale partije DPS (3, 5), BS (3, 5) i PzP (1, 5) spadaju u "individualističko-elitistički" tip. Sve partije koje su bile predmet analize imaju zbir vrijednosti manji od polovine maksimalne vrijednosti (18) što još jasnije upućuje na prisutni deficit unutarpartijske demokratije.

No, kao što smo već više puta istakli, riječ je o analizi statuta selektovanih partija, što ne predstavlja svakako potpuni prikaz unutarpartijskih odnosa. Iz te perspektive je interesantno sagledavanje pozicija DPS-a i SDP-a, s obzirom na to da su te dvije partije dugo u vladajućoj koaliciji. Pozicija predsjednika DPS-a raspolaže sa manje ovlašćenja, iako se i on može svrstati u "jake predsjednike", nego recimo predsjednik SDP-a. Iako smo predsjednike SDP-a i SNP-a označili kao one sa najviše moći, možemo reći da u slučaju predsjednika SDP-a je to čak i više izraženo. No, unutarpartijska događanja u SDP-u i SNP-u, rascjepi tih partija te odlazak dijela rukovodstva i članstva, pokazuju da previše centralizacije može biti problem u konsolidaciji unutrašnjih odnosa. S druge strane, stvarna moć predsjednika veće vladajuće partije ne izvire isključivo iz Statuta, već takođe iz činjenice da njihov predsjednik predstavlja harizmatiskog lidera, koji jeste jedan od ključnih elemenata podrške birača toj partiji, ali i raspolaže ogromnom količinom neformalne i formalne moći, s obzirom na to da, izuzev dvije pauze, pokriva ključne pozicije izvršne vlasti od uvođenja višestranačja, skoro 25 godina.

Očigledno je da je jak uticaj jednopartijskog sistema, odnosno, ustrojstva prenešenog iz nekadašnjeg Saveza komunista. Najveći dio partijskih lidera, odnosno, kreatora partijskih "ustava" je izrastao iz tog sistema i teško da mogu raskrstiti sa visokim stepenom kontrole "odozgo na dolje". Selekcija kandidata, kao i izbor na ključne funkcije u partiji je pun kontrole viših nivoa. Nijedna crnogorska partija ne koristi metod neposrednog izbora partijskog rukovodstva od strane članova. Primjetna je nesigurnost partijskog rukovodstva u volju članstva. Prilično je neobičan takav pristup u partijama sa velikim članstvom, kao recimo u DPS-u, s obzirom na to da kandidati te partije, njen predsjednik ili potpredsjednik, su dobili sve neposredne izbore za predsjednika Crne Gore. Stoga bi uvođenje unutarpartijske demokratije moglo pomoći toj partiji da dodatno uključi i motiviše svoje članstvo. No, kao što se može vidjeti iz analize statuta političkih partija uloga članstva u (1) selekciji kandidata, (2) izboru rukovodstva i (3) određivanju partijskih politika je minimalna. Stoga, možemo reći da i pored karakteristika različitih tipova političkih partija, u

slučaju Crne Gore sve više dominiraju karakteristike kartelskih. Kao što smo već rekli ne možemo to u potpunosti prihvatiti, jer naš partijski sistem nije u potpunosti institucionalizovan, te se ne može precizno utvrditi ko bi bio dio kartela. Obilno finansiranje političkih partija iz budžeta (0,6 - 1%) ih čini praktično nezavisnim od donatora sa jedne strane, a sa druge i od članstva. U takvoj situaciji članstvo da je gotovo suvišno. No, nestabilnost na političkoj sceni, dugo vladanje jedne partije, proizvodi veliku frustraciju opozicionog biračkog tijela koje traži promjene, ali i alternative postojećim političkim partijama. Stoga, ne čude "zemljotresi" na opozicionom dijelu političke scene. Oni su jednim dijelom prouzrokovani i snažnim rascjepima sa kojima su se suočile sve relevante političke partije u Crnoj Gori. Kako one koje su pretrpjele rascjep, tako i one koje su nastale iz njega. Primjetno je da u crnogorskim partijama, oni koji su u manjini, smatraju da su "poraženi", te gotovo uvijek traže izlaz u osnivanju nove partije. To nanosi štetu insitucionalizaciji crnogorskog partijskog sistema. No, da bi isto bilo moguće, potrebno je da partije omoguće mehanizme koji daju jednake šanse za uspjeh, odnosno, za uključenost, i onima koji ne pripadaju trenutnoj partijskoj većini. Da bi to bilo moguće, a i da bi mogli da zadržavaju i motivišu svoje članstvo, crnogorske partije moraju da se otvore. Moraju da se demokratizuju. Prije svega da omoguće svojim članovima da odlučuju u procesima: (1) selekcije kandidata, (2) izboru rukovodstva i (3) određivanju partijskih politika. One partije koje to prve shvate imaće značajnu prednost u borbi za obezbjeđivanje podrške.

No, demokratizacija partija u Crnoj Gori je priča na dugi rok. S obzirom na odnose moći unutar partija, tako nešto je moguće očekivati jedino ako takva inicijativa dođe odozgo, ili ako bi se neke od procedura unuarpartijske demokratije definisale Zakonom o političkim partijama, koji nije doživio promjene od njegovog usvajanja 2004. godine. Zakonsko regulisanje tih procedura je teško očekivati, zbog pretpostavljenog snažnog otpora političkih partija. Prije je vjerovatno hiberniranje trenutnog stanja, te stidljivi pomaci naprijed u onim partijama koje bi podsticaje za demokratizaciju dobijale od političkih internacionala čije su članice.

Ipak, djeluje realnije da će poslanici biti spremniji da podrže izmjene izbornog zakona kojim bi se omogućilo preferencijalno glasanje, nego uvođenje nekih drugih podsticajnih elemenata za razvoj unutarpartijske demokratije. Kada je riječ o jačem finansiranju parlamentarnih grupa, ne može se očekivati takav vid podrške. NVO CeMI je 2009. godine predložio da dio opredijeljenih sredstava iz budžeta za finansiranje rada političkih partija bude alociran za direktno finansiranje rada poslanika. Nažalost, taj prijedlog nije prihvaćen, tako da centralno rukovodstvo raspolaže izuzetno velikim budžetskim sredstvima, što dodatno pojačava centralizaciju političkih partija.

Partijska rukovodstva ne iskazuju namjeru da demokratizuju procedure odlučivanja

unutar partija, dok, s druge strane, nedostaju institucionalni podsticaji za unutar-partijsku demokratizaciju.

Stoga, možemo zaključiti ovaj rad sa konstatacijom, da u situaciji kada nema institucionalnih podsticaja za demokratizaciju partija, odnosno, kada nema zakonskog regulisanja izbornih i selekcionih procedura unutar partija, jačeg samostalnog finansiranja iz budžeta parlamentarnih grupa, odnosno, pojedinačnih poslanika, preferencijalnog glasanja unutar postojećeg proporcionalnog sistema partijskih listi, odnosno, drugih formi personalizacije izbornog sistema, nije za očekivati jačanje demokratskih procedura unutar partija. Blago poboljšanje stanja može nastupiti u kraćem roku (do 10 godina), kao posljedica jačanja uticaja internacionalnih partijskih organizacija na svoje članice iz Crne Gore.

LITERATURA

Amy, J., D., *Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems*, CA: Praeger, Santa Barbara, 2000

Andeweg, Rudy B., The Netherlands: The Santity of Proportionality: *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2008

Andrijašević, Živko, *Nacrt za ideologiju jedne vlasti*, Konteko, Bar, 1999

Atmor, N., Hazan Y. R., Rahat G, u: Colomer, Josep M. (ur.). *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, ECPR Press, 2011

Barker, Ernest, *Reflections on Government*, Oxford University Press, London, 1967

Benoit, Kenneth, "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies*, Vol. 23, No. 3, September 2004, str. 363-389.

Blais, A., "The Classification of Electoral Systems", *European Journal of Political Research*, Vol. 16, No.1, 1988, str. 99-110.

Blondel, Jean, *Comparing Political Systems*, Weidendenfeld and Nicolson, Wiltshire, Trowbridge, 1973

Bobio, Norberto, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990

Bogdanor, Vernon, Introduction, u: *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983

Boix, C., "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies", *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3, 1999, str. 609-624.

Bounce, Valerie J., Wolchik, Sharon L., *Defeating Authoritarian Leaders in Post-communist Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011

Carey, John M., Soberg Shugart, Matthew, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, Vol. 14, No.4, 1995, str. 417-439.

Chin, M., Taylor-Robinson, M., "The rules matter: an experimental study of the effects of electoral systems on shifts in voters' attention", *Electoral Studies*, Vol. 24, 2005, str. 465-483.

Colomer, J. (ur.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave-Macmillan, New York, 2004

Colomer, Josep M. "It's Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)", *Political Studies*, Vol. 53, No. 1, March 2005, str. 1-21.

- Colomer, Josep M. (ur.), *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, ECPR Press, Essex, 2011
- Colomer, Josep M., "The Strategy and History of Electoral System Choice", u Josep M. Colomer (ur.), *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2004, str. 3-78.
- Council of Europe Publishing: *Electoral Law*, Strasbourg, 2008
- Cox, Gary W., Limited Vote, u: *International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Inc, New York, 2000
- Cox, Gary W., *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, New York, 1997
- Cross, William P., Richard S. Katz, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- Čular, Goran, *Uloga političkih stranaka u procesu demokratske konsolidacije: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*, doktorska disertacija, Zagreb, 2004
- Curtice, John, Holmberg, S., 'Party leaders and party choice': Thomassen, Jacques (ur.), *The European Voter. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005, str. 235-253.
- Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, New Heaven, 1998
- Dal, Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica 1999
- Darmanović, Srđan, "Duga tranzicija u Crnoj Gori – od polu-kompetitivnih izbora do izborne demokratije": *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006*, CeMI, Podgorica, 2007
- Darmanović, Srđan, *Crnogorski postkomunistički režim*, Monitor, 6. mart 1998.
- Darmanović, Srđan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija (doktorska disertacija)*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002
- Darmanović, Srdjan, „Duga tranzicija u Crnoj Gori - od polukompetitivnih izbora do izborne demokratije“.u: *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori*, Red: Pavićević, Darmanović, Komar i Vujović, CeMI, Podgorica, 2007
- Darmanović, Srdjan, *Politički učinci izbora*, Oko izbora, br. 8, Beograd, 2002
- De Luca, M., Jones, M.P., Tula, M.I., "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 4, 2000, str. 413-36.
- De Swaan, A., *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Elsevier, Amsterdam, 1973

- Déloye, Yves, Bruter, Michael, *Encyclopedia od European Elections*, Palgrave MacMillan, New York, 2007
- Di Cortona, Pietro Grilli, "From Communism to Democracy, Rethinking Regime Change in Hungary and Czechoslovakia", *International Science Journal*, 1991
- Diamond, Larry, „Is the Third Wave Over“, *Journal of Democracy*, 1994, str. 20 - 37
- Diamond, Larry, „Is the Third Wave Over“, *Journal of Democracy*, 1996
- Downs, Antony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1957
- Dragović, Slobodan M., *Crnogorski ustavi: organizacija i sastav organa vlasti: od 1946. do potpune obnove državne nezavisnosti Crne Gore 2006*, NIU Službeni list Republike Crne Gore, Podgorica, 2006
- Duverger, Maurice, *Les parties politiques*, Armand Coline, Paris, 1976
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Wiley, New York, 1954.
- Eijk, Cees van der, Netherlands, u: *Encyclopedia od European Elections*, Palgrave - MacMillan, New York, 2007
- Elklit, Jorgen, Denmark: Simplicity Embedded in Complexity, u: *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2008
- Farell, M. David, *Electoral Systems – A Comparative Introduction*, Palgrave, Hampshire, New York, 2001
- Farrell, D., McAllister, I., Voter satisfaction and electoral systems: does preferential voting in candidate-centered systems make a difference?, *European Journal of Political Research*, Vol. 45, No. 5, 2006, str. 723–749.
- Farrell, David M., Michael Gallagher, "Submission to the Independent Commission on the Voting System Representation", Vol. 35, No. 1, 1998, str. 53-62.
- Fischer, Bernd J. (ur.) *Balkanski diktatori: diktatori i autoritarni vladari jugoistočne Evrope*, IPS Media, Beograd, 2009
- Freedom House, *Freedom in the World 2014*, dostupno na: www.freedomhouse.org
- Gallagher, M., Mitchell, P. (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- Gallagher, Michael, "Ireland: The Discret Charm of PR-STV", u: *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2008
- Gallagher, Michael, "Single Transferable Vote", u: *International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Inc, New York, 2000

- Gallagher, Michael, Laver, Michael, Mair, Peter, *Representative Government in Modern Europe*, McGeaw – Hill, New York, 2000.
- Galli, Giorgio, *I partiti politici Italiani (1943/2004)*, Bur, Milano, 2004
- George Thomas Kurian (ur.) , *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press, Washington D.C., 2011
- Gill, Goodwin, Guy S., *Free and Fair Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006
- Goati, Vladimir, *Izbori u SrbijiCrnoj Gori od 1990 do 2013. i u SRJ od 1992 do 2003*, NDI i CESID, Beograd, 2013
- Goati, Vladimir, *Izbori u SRJ od 1990 do 1998. - volja građana ili izborna manipulacija*, CeSID, Beograd, 2001
- Goati, Vladimir, *Jugoslavija na prekretnici, od monizma do gradjanskog rata*, Jugoslovenski institut za novinarstvo, Beograd, 1991
- Goati, Vladimir, *Partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008
- Goati, Vladimir, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006
- Goati, Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, CeMI, Podgorica, 2007
- Goati, Vladimir, *Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu - „Treća Jugoslavija“ srednom devedesetih*, Unireks, Podgorica, 1996
- Golder, Matt, “Democratic Electoral Systems around the World, 1946-2000” (dataset and codebook), 2004, available at <http://homepages.nyu.edu/~mrg217/elections.html>
- Grumm, John G., Theories of Electoral Systems, *Midwest Journal of Political Science*, Volume 2, No. 4, 1958, str. 357–76.
- Hazan, Reuven and Leyenaar, Monique, “Special Issue on the Politics of Electoral System Changes”, *West European Politics*, Vol. 34, No. 3, 2011
- Hazan, Reuven Y., Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- Hermet, Guy, “Le disenchantment des vieilles democracies”, *Revue Internationale de Sciences Sociales*, 1991
- Holler, M.J., “Freedom of choice, power, and responsibility of decision makers”, u: *Democracy, Freedom and Coercion: a Law and Economics Approach*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, str. 22–45.

- Holmes, Stephen, "Superpresidentialism and its problems", *East European Constitutional Review*, Fall 1993/Winter 1994
- Huntington, Samuel, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, London, 1991
- Ishiyama, John, „Communist Party in Transition, Structures, Leaders and Processes of Democratization in Eastern Europe“, *Comparative Politics*, 1995
- Johnson, Joel W. and Jessica S. Wallack, Database of Electoral Systems and the Personal Vote, 2007, available at <http://dss.ucsd.edu/~jwjohnso/espv.htm>.
- Jovanović, Milan N., *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije, Beograd, 2004
- Kaase, M., "Is there personalization in politics? Candidates and voting behavior in Germany", *International Political Science Review*, Vol. 15, No. 3, 1994, str. 211-230
- Karvonen, L., "Preferential voting: incidence and effects", *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 2, 2004, str. 203–226
- Karvonen, Lauri, "Preferential Vote in Party List", u: Colomer, Josep M. (ur.), *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, ECPR Press, 2011
- Karvonen, Lauri, *The personalization of politics. A study of parliamentary democracies*, ECPR Press, London, 2010
- Kasapović, Mirjana, "Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima", *Politička misao*, Vol 38, br. 4, 2001, str. 3–20
- Kasapović, Mirjana, *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, Alinea, Zagreb, 1993
- Kasapović, Mirjana, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003
- Katz, R. S., Mair, P., "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization", *American Review of Politics*, Vol. 14, No. 4, 1993, str. 593 - 617.
- Katz, Richard S., "Intraparty Preference Voting", u: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986, str. 85-103.
- Katz, Richard S., "Reforming the Italian Electoral Law 1993", u: Shugart, Matthew Soberg, Watemberg, Martin P. (ur.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, New York, 2005
- Katz, Richard S., "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy", *Party Politics*, Vol.7, No. 3, 2001, str. 277-296.
- Katz, Richard S., "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms", u: *The*

- Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2005, str. 57-76.
- Katz, Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, MD Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1980
- Katz, Richard S., *Democracy and Elections*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1997
- Katz, Richard, Crotty, William (ur.), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, London, 2006
- Kauppi, Niilo, "Finland", u: Déloye, Yves, Bruter, Michael (ur.), *Encyclopedia od European Election*, Palgrave – MacMillan, New York, 2007
- Kilibarda, Novak, intervju, NIN, br. 2337, 13. oktobar, 1995
- Kirchheimer, O., The Transformation of the Western European Party Systems, u: LaPalombara, J. & Weiner, M. (ur.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966
- Kitschelt Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Competition*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- Kitschelt, Dimitrov, Kanev, "The structuring of the vote in post-communist part systems: The Bulgarian example", *European Journal of Political Research*, Vol. 27, Issue 2, 1996, str. 143 - 160
- Kitschelt, Herbert, "Charismatic, Clientele and Programmatic Parties, Accounting from Different Pattern of Party Formation in Newly Founded Democracies", Paper Prepared for the *Third Annual Conference on the Individual versus State*, Budapest, 15-17 June 1995
- Kitschelt, Herbert, „Divergent Path of Post-communist Democracies“, u: *Political Parties and Democracy*, Eds. Larry Diamond and Richard Gunther, The John Hopkins Univesity Press, London, 2001
- Kitschelt, Herbert, „The Formation of Party Systems in East Central Europe“, *Politics and Society*, 1992
- Klingemann, H-D. and Wessels, B., "Political consequences of Germany's mixed member system: personalization at the grass-roots", u: Shugart, M.S. i Wattenberg (ur.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- Komentar Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika, "Izborni zakoni sa komentarom", "Službeni list SR CG" Titograd, 1990

- Laakso, Markku and Taagepera Rein, „Effective Number of Parties, a Measure with Application in West Europa“, *Comparative Political Studies*, 1979
- Lakeman, Enid, *How Democracies Vote: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, Faber and Faber, London, 1970
- Lakeman, Enid, *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*, Faber & Faber, London, 1974.
- LeDuc, L, Niemi, R.G. and Norris, P., eds., “Introduction: the present and future of democratic elections”, u: “*Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*”, Sage, Thousand Oaks, 1996
- Leiserson, Avery, “Election, Groups and Parties: the Representation of Political Interests“, u: *Government and Politics*, Eds. John Wahlea and Alex Dragnich, Random House, New York, 1991
- Levitsky, Steven, Way, Lucan, *Competitive Authoritarianism - Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2010
- Lijphart, A., “Political consequences of electoral laws 1945–1985”, *American Political Science Review*, Vol. 84, 1990, str. 481–496
- Lijphart, A., i Waisman, C. H., *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*, Colo: Westview Press, Boulder, 1996
- Lijphart, Arend i Bernard Grofman (ur.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Praeger, New York, 1984
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994
- Linc, H., Stepan, A., *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998
- Linc, Huan, Stepan, Alfred, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998
- Liphart, Arend, *Electoral systems and party systems – A study of twenty seven democracies, 1945 – 1990*, Oxford University Press, New York, 1995
- Liphart, Arend, *Modeli demokratije*, CID, Podgorica, 2003
- Lundell, Krister, “Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective”, *Party Politics*, Vol.10, No.1, 2004, str. 25-47.
- Macpherson, C.B., *Democracy in Alberta: Social Credit and Party System*, University of Toronto Press, Toronto, 1962

- Mainwaring, Scott, „Party Systems in the Third Wave“, *Journal of Democracy*, 1998
- Mair, Peter, *The West European Party System*, Oxford University Press, New York, 1990
- Marsh, M., “Candidates or parties? Objects of electoral choice in Ireland”, *Party Politics*, Vol. 13, No. 4, 2007, str. 500-527
- Marsh, Michael, “The voters Decide? Preferential Voting in European List Systems”, *European Journal of Political Research*, Vol. 13, 1985, str. 365 - 78.
- Massicotte, Louis, Blais, André, “Mixed Electoral Systems”, u: Rose, Richard (ur.), *International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Inc, New York, 2000
- McAllister, Ian, ‘The personalization of politics’, u: Dalton RJ and Klingenmann H.D. (eds.), *Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 571-88.
- McFault, Michel, „Russia Emerging Political Parties“, *Journal of Democracy*, 1994
- McGee, Simon (ur.), *Electoral Systems in Europe: An Overview*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Bruxelles, 2000
- Meaglia, Piero, *Il potere dell’ elettore*, Citta aperta, Troina, 2006
- Meynaud, Jean, *Les groups de pression en France*, Armand Coline, Paris, 1958
- Mihailović, Srećko (ur.), *Od izbornih rituala do slobodnih izbora*, Institut društvenih nauka, Beograd, 1991
- Mihailović, Srećko, “Odnos prema demokratiji u istraživanjima javnog mnjenja“, *Sociološki pregled*, XXIX, 1995
- Mitev, Petar, Emil, „From Communism to Democracy, The New Elite in the Context of Social Change“, Papers Presented in International Conference: *New Elite, Social Stratification and Social Mobility in the Course of Anti-nomenclatura Revolution*, American University, Blagoevgrad, 1991
- Mughan, A., *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, Palgrave, Basingstoke, 2000
- Müller, Wolfgang C., “Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects”, u: Galagher, Michael, Mitchell, Paul (ur.). *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2008
- Neumann, Sigmund, „The Democratic Decalog, Changes in Society and their Impact on the State“, u: *Democracy in Changing Society*, Henry Ehrmann, Varliks Feller, Simons (ur.), Bombay, 1963

- Norris, P., *Electoral Engineering, Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
- Norris, Pippa, "Introduction: The Politics of Electoral Reform", *International Political Science Review* Vol. 16, 1985, str. 3-8
- O' Donnell, Guillermo, „Delegative Democracy“, *Journal of Democracy*, 1994
- Pajvančić, Marijana, *Izborni pravo*, Graphica Academica, Novi Sad, 1999
- Pajvančić, Pavićević, Darmanović, Izvještaj sa venrednih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori i lokalnih izbora u Podgorici i Tivtu, CeMI, Podgorica, 2002
- Palfrey, T., "A mathematical proof of Duverger's Law", u: Ordeshook, P., C. (ur.), *Models of Strategic Choice in Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1989
- Pasquino, Gianfranco, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Pavićević, Veselin, *Izborni sistemi i izbori u Crnoj Gori 1990-1996*, Fond za otvoreno društvo, Podgorica, 1997
- Pavićević, Veselin, *Izborni sistemi*, Podgorica, 2012
- Pavićević, Veselin, Darmanović, Srđan, Komar, Olivera, Vujović, Zlatko, *Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006*, CeMI, Podgorica, 2007
- Pedersen, M.N., "Changing patterns of electoral volatility in European party systems: 1948-1977: explorations in explanation", u: Daalder, H., Mair, P. (ur.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Sage, London, 1983
- Pennings, Paul, Reuven Y. Hazan, "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences", *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, 2011, str. 267-275
- Pitkin, Fenichel, Hanna, *The Concept of representation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1997
- Poguntke, T., Webb, P., (ur.), *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- Prodanović, Dimitrije, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tijela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979
- Przeworski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, Jose Antonio & Limongi, Fernando, "What Makes Democracies Endure", *Journal of Democracy*, January 1996
- Puntscher, Riekmann, Sonja, Picker, Ruth, "Austria", u: Déloye, Yves, Bruter, Michael (ur.), *Encyclopedia of European Elections*, Palgrave – MacMillan, New York, 2007
- Quintal, David P., "The Theory of Electoral Systems", *Western Political Quarterly*, Vol. 23, No. 4, 1970, str. 752-61.

- Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, London, 1967
- Rahat Gideon and Sheaffer, T., "The personalisation(s) of politics: Israel 1949-2003", *Political Communication*, 2007, str. 65-80.
- Rahat, Gideon, "The Politics of Regime Structure Reform", u: *Democracies: Israel in Comparative Perspective*, University of New York Press, Albany, 2008
- Raunio, Tapio, "Finland: One hundred Years of Quietude", u: Gallagher, Michael, Mitchell, Paul (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2008
- Raunio, Tapio, "Parliamentary Groups", u: Déloye, Yves, Bruter, Michael (ur.), *Encyclopedia od European Elections*, Palgrave – MacMillan, New York, 2007
- Reeve, Andrew, Ware, Alan, *Electoral systems – A comparative amd theoretical introduction*, Routledge, London, 1992.
- Reilly, B., *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001
- Reilly, Ben, "The Plant Report and the Supplementary Vote: Not So Unique After All", *Representation*, Vol. 34, 1997, str. 95-102
- Renwick, Alan, "Electoral System Changes in Europe since 1945", *West European Politics*, Vol. 34, No. 3, 2011
- Renwick, Alan, *Changing the Rules of Democracy: The Politics of Electoral Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010
- Reynolds, A., Reilly B., Ellis A. (ur.), *Electoral system design - The New Idea Handbook*, IDEA., Stocholm, 2005.
- Reynolds, A., Reilly B., Ellis A. (ur.), *Electoral system design - The New Idea Handbook*, IDEA, Stockholm, 2005
- Rush, Michael, *The selection of parliamentary candidates*, Nelson, London, 1969
- Saalfeld, Thomas, "Germany: Stability and strategy in a Mixed-Member Proportional System", u: Gallagher, Michael, Mitchell, Paul (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2008
- Saari, Donald, *Basic Geometry of Voting*, Springer, New York, 1995.
- Saari, Donald, *Geometry of Voting*, Springe, New York, 1994
- Sartori, Đovani, *Uparedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003
- Sartori, Giovanni, „Repencer la demcratie; mauvais regime et mauvais politique“, *Revue internationale de sciences sociales*, 1991

Sartori, Giovanni, *Party and Party Systems, A Framework for Analysis*, Volume I, Cambridge University Press, Cambridge, 1976

Scarrow, S. E., "Parties without members? Party organization in a changing electoral environment", u: Dalton, J., R. i Wattenberg, M., P., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000

Scarrow, Susan E., "Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?", *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2006, str. 619 - 639.

Schattschneider, E., E., *Party Government*, Holt Rinehart & Winston, New York, 1942

Seiler, Daniel, *Les partie politiques en Europe*, PUF, Paris, 1982

Seiler, Daniel-Louis, *European Political Parties*, u: Déloye, Yves, Bruter, Michael (ur.), *Encyclopedia of European Elections*, Palgrave – MacMillan, New York, 2007

Shugart, Matthew S. and Wattenberg, Martin P., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*, Oxford University Press, Oxford, 2011

Shugart, Matthew S., "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitutional Review*, Winter 1993

Shugart, Matthew Soberg, Watenberg, Martin P., "Mixed-Member Electoral systems: A Definition and Typology", u: Shugart, M.S. i Wattenberg (ur.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2011

Slavujević, Zoran Đ., *Izborne kampanje: pohod na birače – slučaj Srbije od 1990. do 2007. godine*, Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007

Stojarová, V., Šedo, J., Kopecek, L., Chytilék, R., "Political Parties in Central and Eastern Europe", u: *In Search of Consolidation*, IDEA, Stockholm, 2007

Storm Kaare, „Parties at the Core of Government“, u: *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Russell Dalton and Martin Wattenberg, Oxford University Press, London, 2000

Strom, Kaare, "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, Vol. 34, Issue 2, 1990, str. 565 - 598

Taagepera, R. i Shugart, M., *Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989

Taagepera, R., "Designing electoral rules and waiting for an electoral system to evolve", u: *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, ed A. Reynolds, Oxford University Press, Oxford, 2002

- Taagepera, R., "Nationwide threshold of representation", *Electoral Studies*, Vol. 21, 2002, str. 383–401.
- Tiberi, Vincent, „Le system partisan comme espace possible“, u: *Parties politique et system partisan en France*, Red. Florence Haegel, Press de la fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2007
- Toka, Gabor, „Voting Behaviour in 1990“, u: *Elections to the Hungarian National Assembly, Analysis, Documents and Data*, Gabor Toka (ur.), Sigma, Berlin
- Ustav Crne Gore 2007.*, Službeni list Crne Gore 1/2007
- Ustav Crne Gore*, Službeni list Crne Gore, 1/07
- Vasović, Vučina, *Izabrana djela I-V: Izbori i izborni sistemi u savremenom svijetu*, CID, 2013
- Vasović, Vučina, *Savremene demokratije*, Službeni glasnik, Biblioteka Sinteze, Beograd, 2006
- Vučetić, Slobodan, intervju, *Nedeljna Naša Borba*, Beograd, 1-2. april 1995.
- Vujović, Zlatko, *Izborni sistemi zemalja Evropske unije – komparativna analiza sistema izbora za parlamente država članica i Evropski parlament (magistarska teza)*, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2008
- Vujović, Zlatko, Komar, Olivera, „Političke stranke u Crnoj Gori“, u: *Političke stranke i birači u u državama bivše Jugoslavije*, Zoran Lutovac (ur.), Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, Beograd, 2006
- Waller, Michael, „Party Inheritances and Party Identity“, u: *Stabilizing Fragile Democracy*, Geoffrey Pridhamnad, Paul Lewis (ur.), Routledge, London and New York, 1991
- Ware, Alan, *Political parties and Party systems*, Oxford University Press, New York, 1996
- Weslowski, Włodzimierz, „Poland, Transition to Democracy: How much Pluralism?“, International Conference: *Transition to Democracy*, Radnički univerzitet, Subotica, 1991
- Wolinetz, Steven, „The Transformation of Western Party Systems“, u: *West European Party System*, Peter Mair (ur.), Oxford University Press, Oxford, 1990
- Zakon o finansiranju političkih partija*, Službeni list Crne Gore, br. 49/2008
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja*, Službeni list Crne Gore, br. 52/14
- Zakon o izboru odbornika i poslanika*, Službeni list Republike Crne Gore, broj 4/1998

Spisak tabelarnih prikaza i grafika

- Tabela 1:** Pregled osnovnih strukturnih elemenata izbornog sistema u Crnoj Gori
- Tabela 2:** Pregled odnosa cenzusa, veličine izborne jedinice i procenta rasutih glasova
- Tabela 3:** Numerički izraz sprovedenog izbornog procesa na Parlamentarnim izborima 2012. godine
- Tabela 4:** Prikaz broja glasova izbornih listi po redosljedu na zborinoj izbornoj listi
- Tabela 5:** Pregled izbornih listi koje su „prešle cenzus“
- Tabela 6:** Pregled izbornih listi koje nijesu „prešle cenzus“
- Tabela 7:** Pregled ukupnog broja glasova koje su osvojile liste manjinskog albanskog naroda
- Tabela 8:** Pregled lista manjinskog albanskog naroda koje su učestvovale u raspodjeli mandata shodno čl. 94 stav 2 tač. 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika
- Tabela 9:** Pregled svih izbornih listi koje su stekle pravo učešća u raspodjeli mandata
- Tabela 10:** Razvrstavanje količnika po listama
- Tabela 11:** Konačni pregled raspodijeljenih mandata
- Tabela 12:** Izbori 1990 - Izborne jedinice i broj mandata po izbornim jedinicama
- Tabela 13:** Izborne jedinice prema Zakonu o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine, 30. april 1992. godine (I verzija Zakona)
- Tabela 14:** Izborne jedinice Prema Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o izbornim jedinicama za izbor poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine, 15. maj 1992. godine (II verzija zakona)
- Tabela 15:** Izborne jedinice na izborima za republički parlament, novembar 1996. godine
- Tabela 16:** Pregled sastava skupština opština/grada i Skupštine Crne Gore prije izmjena u izbornom zakonu 2011. i 2014.
- Tabela 17:** Pregled sastava skupština opština/grada i Skupštine Crne Gore nakon izmjena u izbornom zakonu 2011. i 2014. godine.

Tabela 18: Dimenzija uključenosti i dimenzija autonomnosti: Političke partije u Crnoj Gori

Grafik 1: Pregled tipologije IDEA-e korišćene u izdanju „Priručnik za oblikovanje izbornog sistema“, izdanje 2005. godine

Grafik 2: Dvije dimenzije i tipovi unutarpartijske demokratije

Grafik 3: Dimenzija uključenosti i dimenzija autonomnosti: Političke partije u Crnoj Gori

Lista skraćenica:

ANC – Afrički nacionalni kongres

BS – Bošnjačka stranka

CEDEM – Centar za demokratiju u ljudska prava

CESID – Centar za slobodne izbore i demokratiju

DCI – Demohrišćanska partija

DD – delegirana demokratija

DEM – Njemačka marka

DF – Demokratski front

DIK – Državna izborna komisija

DKAZ – Demokratska koalicija Albanci zajedno

DPS – Demokratska partija socijalista

DR Njemačka – Democratic Republic of Germany

DS CG – Demokratski savez u Crnoj Gori

DSS – Demokratska srpska stranka

DUA – Demokratska unija Albanaca

DVS – dvokružni većinski sistem

EU – Evropska unija

HDZ – Hrvatska demokratska zajednica

HGI – Hrvatska građanska inicijativa

HN – Herceg Novi

IDEA – Međunarodni institut za demokratiju i izbornu podršku

JUL – Jugoslovenska udružena levica

LDP – Liberalno-demokratska partija

LSCG – Liberalni savez Crne Gore

MRZ – elektronski čitač mašinski čitljivog zapisa

MSPČ – mješoviti sistem proporcionalnog člana

NATO – Sjevernoatlantski savez

NGO – nevladina organizacija
NOVA – Nova srpska demokratija
NS – Narodna stranka
ODIHR – Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (engleski: Office for Democratic Institutions and Human Rights)
OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
PRI – Institucionalna revolucionarna partija PS – paralelni sistem
PTT – Pošta, telegraf i telefon
PzP – Pokret za promjene
SAD – Sjedinjene Američke Države
SAG – Sistem alternativnog glasa
SBB – Sistem borda brojanja
SBG – Sistem blok glasa
SCG – Srbija i Crna Gora
SD – Socijaldemokratska partija
SDA – Stranka demokratske akcije
SDP – Socijaldemokratska partija
SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SKCG – Savez komunista Crne Gore
SKJ – Savez komunista Jugoslavije
SLG – Sistem limitiranog glasa
SNP – Socijalistička narodna partija
SNP – Socijalistička narodna partija
SNS – Srpska narodna stranka
SPBG – Sistem partijskog blok glasa
SPL – Sistem partijskih lista
SPNG – Sistem pojedinačno neprenosivog glasa
SPPG – Sistem pojedinačno prenosivog glasa
SPS – Socijalistička partija Srbije
SRJ – Savezna Republika Jugoslavija
SRS – Srpska radikalna stranka
SRSJ – Savez reformskih snaga Jugoslavije
SRV – Sistem relativne većine
SSO – Savez socijalističke omladine
SSRN – Socijalistički savez radnog naroda
SSSR – Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika
UJDI – Udruženje za jugoslovensku inicijativu

Biografije autora

Vladimir Goati rođen je u Mostaru 1939. godine. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1962. godina, a magistrirao na istom fakultetu 1966. godine. Doktorirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu 1973. godine. Bio je angažovan kao profesor na više univerziteta od kojih se posebno izdvajaju Univerzitet u Ljubljani, Univerzitet Monteskje u Bordou i Univerzitet Crne Gore.

Predsjednik je nevladine organizacije Transparentnost Srbija (*Transparency Serbia*).

Učestvovao je relizaciji više projekata koji su se bavili političkim partijama i izbornim sistemima. Autor je više knjiga i naučnih radova.



Srđan Darmanović diplomirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu 1985. godine. Magistrirao je na istom Univerzitetu 1994. godine. Doktorirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore 2002. godine. Od 2003. do 2006. godine bio je na čelu Odjeljenja za političke nauke na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore, nakon čega je postao dekan novoformljenog Fakulteta političkih nauka i na toj funkciji ostao do 2010. godine.

Jedan je od osnivača Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM). Bio je potpredsjednik Socijaldemokratske partije Crne Gore od 1993. do 1996. godine, kao i predsjednik Savjeta Diplomatske akademije Crne Gore (2006 - 2010). Od 2005. godine do danas je član Venecijanske komisije.

Trenutno je ambasador Crne Gore u Sjedinjenim Američkim Državama.

Autor je više knjiga i naučnih radova.



Zlatko Vujović je radno angažovan kao saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. Na istom fakultetu koordinirao je Politikološkim (od 2006. do 2007. godine), 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 doktorskih studija «Komparativna politika» na Fakultetu političkih znanosti, na Sveučilištu u Zagrebu.



U okviru međunarodne organizacije ENEMO, bio je član više posmatračkih misija u Jugoistočnoj Evropi, a 2011. i 2013. godine obavljao je funkciju šefa posmatračke misije tokom parlamentarnih izbora na Kosovu. Član je Nacionalne komisije za borbu protiv korpucije i organizovanog kriminala i Savjeta Agencije za elektronske medije. Jedan je od osnivača i predsjednik Upravnog odbora Centra za monitoring i istraživanje CeMI.

U svojim stručnim i naučnim radovima, bavi se temama finansiranja i evropeizacije političkih partija u Crnoj Gori, izborima i izbornim zakonodavstvom, te efektima personalizacije izbornih sistema. Govori engleski i italijanski jezik.

Vlado Dedović je rođen 1983. godine u Podgorici. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore 2007. godine. Magistrirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2009. godine. Student je doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

U toku akademskog angažmana, radio je kao saradnik u nastavi na Građansko-pravnoj katedri na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore i na Ekonomskom fakultetu. Direktor je Pravnog odjeljenja u CEMI-ju. Učestvuje u realizaciji projekta "Monitoring suđenja" koji CeMI sprovodi u saradnji sa misijom OSCE-a u Crnoj Gori. Takođe je koordinator više projekata u oblasti korupcije u politici. Član je Udruženja pravnika Crne Gore. Od 2014. godine, član je Državne izborne komisije kao predstavnik civilnog društva.



Boris Vukićević je rođen 1983. godine. Osnovnu i srednju školu je završio u Podgorici, a diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore 2005. godine. Tokom školovanja i studiranja više puta je nagrađivan. Od 2006. je zaposlen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore u Podgorici. Na istom fakultetu je magistrirao 2008, a doktorirao 2011. godine, da bi 2012. bio izabran u zvanje docenta, na predmetima Međunarodni odnosi, Međunarodne organizacije i Istorija diplomatije, a predavač je i na predmetu Politički sistem Crne Gore. Autor je jedne knjige, jedanaest naučnih radova i učesnik više međunarodnih konferencija i seminara. Bio je na studijskim boravcima u Vatikanu (La Pontificia Università Gregoriana), Beču (Institut für Politikwissenschaft) i Anandejlu, Njujork (Bard College). Govori engleski i italijanski, služi se francuskim jezikom.



Nikoleta Tomović je saradnica u nastavi na Humanističkim studijima, na Univerzitetu Donja Gorica, kao i izvršna direktorica Centra za monitoring i istraživanje CeMI. Od početka 2008. do kraja 2010. bila je zaposlena u Ministarstvu odbrane Crne Gore, kao savjetnica za međunarodnu saradnju u Kabinetu ministra.



Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici, na smjeru diplomatija i međunarodni odnosi sa prosjekom 9.96. Specijalističke studije iz oblasti diplomatije završila je na FPN-u u Podgorici sa prosječnom ocjenom 10, a specijalizaciju iz oblasti američkih političkih i ekonomskih sistema završila je na Karlovom univerzitetu u Pragu, Češka. Završila je diplomatsku akademiju u Beču (L' Academie Diplomatique de Vienne AD). Decembra 2008. godine magistrirala je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici, na smjeru Evropske studije. Uporedo, završila je Master in Adriatic Region and Local Development na Univerzitetu u Bolonji, oblast bezbjednosne saradnje u Jadransko-Jonskoj regiji, prilikom čega je bila dobitnik pune stipendije Evropske unije. Doktorant je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na katedri za Međunarodne i evropske studije.

Za rezultate postignute tokom svog školovanja, primila je mnoge nagrade kao što su Nagrada za najboljeg studenta Univerziteta Crne Gore za studijsku 2003/04 godinu, Nagrada Crnogorske akademije nauka i umjetnosti za izvanredne uspjehe postignute tokom studiranja, Atlas stipendija „Deset za deset“, nagrade Fakulteta političkih nauka u Podgorici za najboljeg studenta studijskih godina, stipendija Ministarstva prosvjete, stipendija ZAMTES-a za usavršavanje engleskog jezika 2005. godine na St. Giles Univerzitetu u Londonu, stipendirano usavršavanje italijanskog jezika na Univerzitetu „Dante Alighieri“ u Italiji, i mnoge druge.

CIP – Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85547-37-9
COBISS.CG-ID 27665936



**BALKAN COMPARATIVE
ELECTORAL STUDY:**
IMPACT OF PERSONAL VOTE
ON INTERNAL PARTY DEMOCRACY

