

## 7. IZBORNI SISTEM U CRNOJ GORI – U traganju za efikasnom i stabilnom institucijom –

Veselin Pavićević\*

**Sažetak:** Institucije konstituišu poredak, dajući mu sklad i funkcionalnost. Svaka institucija proizvodi i reprodukuje osnovne društvene odnose. Institucija IZBORNOG SISTEMA čini to na svoj način. Ona zapravo određuje unutrašnju strukturu i formu svih predstavničkih institucija. Isključivo dobro uređene demokratske institucije uspijevaju da potisnu autoritarnu i disfunkcionalnu strukturu poretka koji, kao što je u našoj državi riječ, karakteriše kakofonija starih i novonastajućih vrijednosti; i to sve radi toga što ovdajšnje tzv. političke elite sistematski i istrajno istovremeno pothranjuju proces modernizacije i retradicionalizacije.

Opasnost od nekritičkog odnosa prema instituciji izbora i izbornog sistema u Crnoj Gori proizvodi njihovu nestabilnost. Takav odnos prati ovu instituciju od početka njenog razvoja krajem 1990. sve do današnjih dana. Tako će biti i u perspektivi sve dok se prema njoj ne izgradi neophodno povjerenje time i njen autoritet. Izbori će biti naša sudbina i nakon odlaska sa scene aktuelnih političkih elita. Eto dovoljno valjanog razloga da im se skrene pažnja na činjenicu da oni nijesu vlasnici „sudbine” nečega u čijem stvaranju učestvuju svi punoljetni građani države Crne Gore. Dakle, izbore i izborni sistem treba smatrati OPŠTIM DOBROM a ne sredstvom za jednokratno upravljanje konfliktima unutar političkog polja datog društva.

**Ključne riječi:** *demokratija, institucija, izborni sistem, modeli, strukturni elementi, efekti*

**Apstrakt:** Institutions constitute order, giving it the harmony and functionality. Every institution creates and reproduces basic social relations. The institution of electoral system does that in its own way. It actually determines inner form and structure of all representative institutions. Only well-organized democratic institutions manage to suppress authoritarian and disfunctional structure of the order which is characterized by cacophony of old and newly-created values, as when talking about our country. All this happens because our so called political elites are simultaneously and persistently inciting the process of modernization and retradicionalization.

The danger of uncritical attitude towards the institution of elections and electoral system in Montenegro produces their instability. Such a relationship has followed this institu-

---

\* Dr Veselin Pavićević, Ekonomski fakultet i Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore

tion since the beginning of its development in late 1990 s until the present day. So will be in the future as long as it does not build the necessary confidence and thus its authority. Elections will be our fate even after current political elites leave political scene. That's enough reason for them to draw attention to the fact that they do not own anything of the fate which involved the creation of all adult citizens of Montenegro. Thus, elections and electoral process should be considered a common good rather than a means for one-time management for solving conflicts within the political field of the society.

**Key words:** *democracy, institution, electoral system, models, structural elements, effects*

## 7. 1. IZBORNI SISTEM NA NIVOU DRŽAVE

### 7. 1. 1. OSNOVNI STRUKTURNI ELEMENTI IZBORNOG SISTEMA – MODELA

Ravno prije stotinu godina u Velikoj Britaniji Komisija za ispitivanje izbornih sistema, formirana po nalogu krune, podnijela je izvještaj o svom višemjesečnom radu. Jedan od njenih zaključaka odnosio se i na postojeći broj varijanata izbornih sistema koji su praktikovani u tada demokratskim društvima. Podatak je bio neprecizan jer je glasio da ih ima preko tri stotine. Navodeći ove podatke, Vernon Bogdanor,<sup>1</sup> nesporni autoritet u ovoj oblasti političke nauke, konstatuje da „... ih sada (misli se na početak osamdesetih godina XX vijeka, p. a.), bez sumnje ima mnogo više. Klasiifikacija izbornih sistema ne mora biti samo opširan katalog koji ih nabraja; oni se mogu analizirati kao varijacije nad malim brojem osnovnih sistema”<sup>1</sup>.

Shodno funkciji ovog rada, u daljem tekstu mi ćemo se među „malim brojem osnovnih sistema” baviti isključivo proporcionalnom i većinskom izbornom vizijom, odnosno sistemima koji se uobičajeno zovu proporcionalnim i većinskim, mada je u konkretnom slučaju preciznije koristiti pojam METOD negoli SISTEM.<sup>2</sup>

No, recimo da to i nije toliko bitno. Međutim, ono što smatramo i te kako važnim je činjenica da, kako u praksi tako i u relevantnoj teorijskoj misli, *iskazan kroz norme* ne postoji NAJBOLJI IZBORNI SISTEM „na svijetu”. Dakle, maksimalistički zahtjevi kreatora normativne strukture ovog sistema osuđeni su unaprijed na propast. Očigledno, samo je pobunjenim studentima Francuske burne 1968. bilo i ostalo dozvoljeno da „budu realni i traže nemoguće”.

Ukoliko se, pak, čitalac zapita šta čini autor ovog teksta, slijedi odgovor: Najbolji je onaj izbori sistem koji omogućuje da izbori budu provedeni u demokratskoj formi a da smjena ili opstanak na vlasti političkih partija protekne u mirnoj atmosferi, pri čemu se, samo po sebi, podrazumijeva da njihovu (izbora) suštinu karakretišu: kompetitivnost, periodičnost, inkluzivnost i definitivnost.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Više o tipologijama izbornih sistema vidjeti u: V. Pavićević, (1997: 43–53) [1].

<sup>2</sup> Naime, pod sistemom se podrazumijeva skup raznorodnih elemenata koji čine funkcionalnu cjelinu dok je metod raspodjele mandata, kao što je naznačeno, samo jedan od elemenata izbornog sistema.

<sup>3</sup> Vidjeti više u: Kirkpatric, J. J. 1981 [2].

Na tragu prethodno izrečenog, zalažemo se da se u Crnoj Gori i ubuduće praktikuje sadašnji tzv. proporcionalni izborni sistem.<sup>4</sup> I to u formi koja obezbjeđuje dopune i izmjene manjeg obima njegovih nosećih elemenata [(1) način utvrđivanja, broj i veličina izbornih jedinica, (2) metod preračunavanja glasova u mandate i (3) način glasanja].

Pođimo redom.

### 7. 1. 1. 1. BROJ I VELIČINA IZBORNIH JEDINICA

Naslanjajući se na još jednog od autoriteta u ovoj oblasti, Ditera Nohlenu [6], uticaj broja i veličine izborne jedinice (implicitni prag) i postojanje izbornog praga, odnosno prohibitivne klauzule (eksplicitni prag)<sup>5</sup>, u proporcionalnom izbornom sistemu omogućuje da se identifikuje tri njegova podtipa. To su:

---

<sup>4</sup> Iz ove načelne ravni o karakteru proporcionalne reprezentacije pojedini autori u prvi plan ističu njenu pragmatsku vrijednost. Tako, na primjer, Bogdanor smatra da je „... proporcionalna reprezentacija u stvari generički pojam koji označava broj različitih sistema koji zajednički dijele opšti cilj – proporcionalnost između poslaničkih mandata i glasova. Ovaj opšti cilj, ipak ne štiti različite proporcionalne sisteme od znatnog razilaženja; pa stoga su i političke posljedice sasvim različite”. (BOGDANOR, V. – BATLER, D., 1983: 2) [3].

Rose (1983: 34), pak, smatra da su „u proporcionalno reprezentativnim izbornim sistemima, opšti izbori uglavnom sredstvo predstavljanja javnih preferencija. Izbori su predviđeni za proizvodnju što je moguće bližeg para između partijskog udjela u glasovima i udjela reprezentacije u nacionalnom parlamentu. Izbori su cilj po sebi, i nijesu, kao u većinskim sistemima, sredstvo cilja za obrazovanje jednopartijske vlade” [4].

Sljedeći, specifičan ugao posmatranja razlika između dva osnovna izborna modela nalazimo kod Huber-a i Powell-a (1994: 291). Naime, oni konstatuju da „liberalna demokratija zahtijeva održavanje veza između građana i kreatora politike. Za procese izborne kompeticije i zakonodavnog pregovaranja pretpostavka je da obezbjeđuju od kreatora politike da rade ono što građani žele da oni za njih urade. Ipak, postoje dvije sasvim različite vizije demokratskih procesa koje mogu stvarati podudarnost između preferencija građana i državne politike.

U onom što mi zovemo *većinska kontrolna vizija*, demokratski izbori su dizajnirani tako da kreiraju jaku jednopartijsku vladu koja u osnovi ne obavezuje druge partije u procesu kreiranja politike. Kreatori politike vjerovatno će uraditi ono što građani žele od njih da rade, zato što je partija koja kontroliše vladu dobila podršku većine na izborima. ... U drugoj viziji koju mi zovemo *proporcionalna uticajna vizija*, izbori su dizajnirani da proizvedu zakonodavce koji reflektuju preferencije svih građana. Poslije izbora, zakonodavno pregovaranje između partija je neophodno za kreiranje politike, pri čemu uticaj različitih partija u postizbornom procesu pregovaranja određuje obim u kojem će kreatori politike raditi ono što građani od njih očekuju da rade” [5].

<sup>5</sup> Taagepera i Shugart govore i o tzv. teorijskim pragovima uključenosti odnosno isključivosti. Naime, „...za pojedine distrikte sa određenim brojem mandata može se kalkulisati teorijski minimalni dio glasova koji je stranci potreban da dobije njeno prvo mjesto pod optimalnim uslovima ‘prag uključivanja’ (inclusion threshold) ili ‘prag reprezentacije’ (representation treshold) i maksimalni dio glasova sa kojim se ne može dobiti mjesto pod najpovoljnijim okolnostima, ‘prag isključivanja’ (exclusion treshold). Ovi pragovi zavise od broja mjesta (mandata) po distriktu, odnosno magnitude (M) kao i broja stranaka koje se kandiduju u distriktu i korišćenog pravila u alokaciji mjesta” (TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S., 1989: 116–17) [7].

(a) proporcionalni izborni sistemi koji teže što egzaktnijoj proporcionalnosti (‘čisti proporcionalni sistem’) bez prirodnih ili vještačkih prepreka (veličina izbornih okruga, odnosno prohibitivna klauzula);

(b) proporcionalni izborni sistemi koji po pravilu otežavaju pristup mandatima prirodnim preprekama (mali izborni okruzi) te uzrokuju disproportionalne izborne rezultate u obliku u kojem su, među strankama koje su osvojile parlamentarne mandate, velike stranke povlašćene u odnosu na male stranke (‘nepotpuni proporcionalni izbori’);

(c) proporcionalni izborni sistemi koji po pravilu otežavaju sticanje mandata prohibitivnim klauzulama ili mandatnim preprekama, a nakon isključivanja sitnih stranaka mandati se ipak raspoređuju na preostale stranke proporcionalno.

Po našem mišljenju tokom daljeg razvoja institucije izbornog sistema u Crnoj Gori treba težiti što „čistijoj” proporcionalnosti između inputa (% glasova) i autputa (% mandata u Skupštini CG). To se postiže kombinovanjem jedne izborne jedinice (tzv. at-large sistem) i vještačkom preprekom koja se u teoriji definiše kao prirodni prag<sup>6</sup>. Svjesni činjenice da ovakav prijedlog neće naići na blagonaklon stav kod li-

Pozivajući se na Rokkan-a [8], isti autori navode njegovu formulu praga isključenja (inclusion threshold –  $vi$ ) za prvo mjesto, pri primjeni D’Hondt-ove formule u raspodjeli mandata:  $vi = 1 / (M + p - 1)$ ; gdje je  $M$  magnituda distrikta a  $p$  broj partija koje dijele mandate. (Rokkar navodi kao karakterističan primjer slučaj kad je  $M = 3$ ,  $p = 4$ ,  $vi = 1/6$ , odnosno 16,67%; ako je  $p = 5$ ,  $vi = 1/7$  ili 14,3%).

Rae, Loosemore i Handby [9] izračunali su formulu praga uključenja (exclusion threshold –  $vE$ ) koja, pod najpovoljnijim uslovima, iskazuje maksimalni broj glasova koji ne obezbjeđuje prvo mjesto u diobi mandata u distriktu. Formula glasi:  $vE = 1 / (M + 1)$ . U primjeru gdje je  $M = 3$ , pri primjeni D’Hondt-ove formule;  $vE = 25\%$ . Istovremeno, Rae [8] je izračunao minimalni i maksimalni prag za bilo koji broj mjesta ( $s$ ). Formule kojima se izračunavaju ovi pragovi glase:

$$vi(s) = s / (M + p - 1), \text{ odnosno } vE(s) = s / (M + 1).$$

Lijphart i Gibberd (1977, 219–244) korigovali su neke greške u navedenim formulama. „Umjesto da razmišljaju u terminima pragova uključenja i isključivanja oni...”, kako navode Taagepera i Shugart (274–5), „... odgovaraju na pitanje: u kojem intervalu – rasponu dijele glasova stranka može ostvariti  $s$  mjesta. Minimalni dio glasova zapravo je prethodni prag uključivosti i iskazuje se formulom:

$$vmin(s) = vi(s) = s / (M + p - 1),$$

ali je maksimalni dio glasova da bi se i dalje imao samo  $s$  mjesta identičan pragu isključivanja za ( $s = 1$  mjesto) i formula treba da glasi;

$$vmax(s) = vE(s = 1) = (s = 1) / (M + 1) \text{ [10].}$$

Navedene matematičke metode imaju za cilj da budućim „dizajnerima” izbornog sistema posluže kao pokazatelji na osnovu kojih mogu lakše projektovati normativna rješenja u pogledu ekskluzije, odnosno inkluzije marginalnih političkih struktura ili, pak, uključivanja istih u predstavničke organe.

<sup>6</sup> „Prirodni prag” stvarna je prepreka u pristupu stranaka mandatima koju ponajprije određuje veličina izborne jedinice. Naziva se i teorijskom klauzulom inkluzivnosti. D. W. Rae određuje teorijski prag inkuzivnosti ili reprezentativnosti kao minimalni postotak glasova što ih stranka mora dobiti u najpovoljnijim uslovima da bi osvojila svoj prvi mandat u izornoj jedinici. On zavisi od veličine izborne jedinice ( $M$ ), broja stranaka (izbornih lista)

dershipa partija koje zastupaju koncept „stečenih prava” i „garantovanih mandata” po osnovu reprezentacije manjinskih naroda u Crnoj Gori, ukazujemo na činjenicu da s takvim zahtjevima nije moguće ostvariti građanski koncept države promovisan u stavu 2 prvog člana Ustava Crne Gore. Rezolutnost iskazanog stava zasnivamo na činjenici da je svaki vid etnifikacije politike direktno suprotstavljen naznačenom konceptu. Uostalom, na to nedvosmisleno ukazuje komparativna praksa. Imajući to u vidu, inače rado korišćeni dokument od strane zagovornika prethodno naznačenih zahtjeva – „Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu” – mnogima poznatiji kao Lund preporuke, eksperti kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OESC – ODIHR, tretirajući tzv. rezervisana mjesta, između ostalog, navode sljedeće: „Treba napomenuti da bi možda bilo bolje ne ojačavati etničke razlike kroz rezervisana mjesta jer to može biti samo potencijalan uzrok nepovjerenja i antagonizama. Osim toga, u pojedinim situacijama može postojati rizik za birače da sebe identifikuju u posebnom biračkom spisku. Primarni cilj rezervisanih mjesta je taj što rezervisana mjesta mogu potvrditi identifikaciju i podjelu kandidata po etničkoj osnovi i da takve etikete mogu dovesti do diferencijacije i diskriminacije.

U većini slučajeva, specijalna rezervisana mjesta su ustanovljena kao kratkoročni mehanizmi u prelaznim situacijama, da se riješe strahovi i brige ranjivih manjina. Međutim, iskustva pokazuju da ti mehanizmi ne odumiru, već da još uvijek postoje jer su oni dio izbornog ambijenta jedne države” [12].

### 7. 1. 1. 2. METOD PRERAČUNAVANJA GLASOVA U MANDATE

Zadati cilj – što čistija proporcionalnost između inputa (% glasova) i outputa (% mandata u Skupštini CG) – obezbjeđuje se primjenom D’Hondt-ove metode preračunavanja glasova u mandate. Dakle, eventualna izmjena, zapravo promjena stečenog iskustva i „navike” u tom segmentu izbornog sistema je nepotrebna, bez obzira na to kojoj „formuli” može biti riječi (primjera radi, tzv. čisti ili modifikovani Hare-Niemeyer-ov metod), jer je stepen proporcionalnosti (*index proporcionalnosti*<sup>7</sup>) upravo proporcionalan veličini izborne jedinice.

Dokaz za iskazanu tvrdnju ilustrujemo kroz tabelarni prikaz koji slijedi:

---

istaknutih u izornoj jedinici (S) i metoda (formule) za pretvaranje glasova u mandate. Ako je u primjeni D’Hondt-ova metoda, onda se teorijski prag inkluzivnosti utvrđuje prema formuli:  $P_i = 100 : (M + S - 1)$  /prema: M. Kasapović, 2003: 154–155/ [11].

<sup>7</sup> Indeks se izračunava adicijom (zbrajanjem) razlika u udjelu svake stranke u osvojenim glasovima i dodijeljenim mandatima, podijeljeno s dva i oduzeto od 100.

Nolen (1992: 91) [13] navodi pregled indeksa proporcionalnosti prema Richardu Roseu (1983: 41) po kome on iznosi u: Austriji 99; SR Njemačkoj i Švedskoj 98; Danskoj 97; Holandiji, Irskoj, Islandu i Švajcarskoj 96; Finskoj i Italiji 95; Izraelu i Portugaliji 94; Belgiji i Norveškoj 91; Luksemburgu 90, Grčkoj 88 i Španiji 83 [14].

Na istom mjestu Rose (upućujući na svoj i Mackie’v rad (1982, table A. 5) navodi i indeks proporcionalnosti u izborima u kojima nije primijenjen proporcionalni metod. Oni (indeksi) su: SAD (Kongres, 1980) 94; Japan 91; Kanada 88; Australija 87; V. Britanija 85; Novi Zeland 80 i Francuska 79.

Tabela 7. 1. Efekti magnitute izborne jedinice na distribuciju (D'Hondt) poslaničkih mandata i odstupanje od proporcionalnosti<sup>8</sup>

M	Partijski glasovi				D%
	43%	36%	16%	5%	
	Broj mandata				
1	1	0	0	0	57.0
2	1	1	0	0	21.0
3	2	1	0	0	23.7
4	2	2	0	0	21.0
5	2	2	1	0	8.0
6	3	2	1	0	7.7
7	3	3	1	0	6.9
8	4	3	1	0	8.5
9	4	4	1	0	9.8
10	5	4	1	0	11.0
11	5	4	2	0	5.1
15	7	6	2	0	7.7
20	9	7	3	1	2.0
25	11	9	4	1	1.0
30	13	11	5	1	2.7
40	17	15	6	2	1.5
50	22	18	8	2	1.0

Legenda: M – broj mandata koji se dijeli u izornoj jedinici; D – devijacija (odstupanje) od proporcionalnosti.

### 7. 1. 1. 3. NAČIN GLASANJA

Za razliku od prethodna dva osnovna strukturalna elementa, način glasanja koji se vremenom ustalio u izbornom zakonodavstvu Crne Gore, i to kao izraz prava da partijska rukovodstva nakon održanih izbora određuju jednu polovinu personalne strukture najvišeg predstavničkog organa u državi, već odavno je „zapao za oči”. I to ne samo međunarodnih ekspertskih timova za analizu izbornog sistema i provođenja izbora u Crnoj Gori već i ovdašnje stručne i laičke javnosti. Preporuka koja se odnosi na ovaj segment sistema ne zadržava se samo na ponovnom uvođenju tzv. vezane izborne liste,<sup>9</sup> već i na radikalnoj izmjeni tipa glasanja, odnosno da se umje-

<sup>8</sup> O efektima veličine (magnitute) izbornih jedinica u praksi izbora u Crnoj Gori u periodu 1990–2001, vidjeti više u: V. Pavićević (2002: 31–38) [15].

<sup>9</sup> Inače, s početka razvoja izbornog zakonodavstva u primjeni je bila tzv. zatvorena, odnosno vezana lista. Kod ovog tipa liste birač se opredjeljuje za listu u cjelini bez mogućnosti da utiče na njen, unaprijed, od strane (najčešće užeg) stranačkog rukovodstva, utvrđeni sastav i redosljed kandidata. Primjena ove liste pogoduje stranačkoj disciplini zbog čega je rado korišćena u sistemima koji drže do stabilnosti stranaka. Istovremeno, ona ne zahtijeva dodatne matematičke operacije pri obračunu glasova i kao takva pogodnija je od ostalih li-

sto praktikovanog kategorijalnog glasanja sistemski uredi neka od postojećih varijanti tzv. ordinalnog glasanja. Ovo tim prije jer na taj način mjesto i uloga jednog od sudionika izbornog procesa dobija na značaju. A to je niko drugi do nosilac suverenosti, tj. birač.

Prvi način glasanja – kategorijalno glasanje, podrazumijeva da birač svojim glasom kategorično iskaže svoju preferenciju u odnosu na partije, odnosno kandidate na glasačkom listiću (listić s jednim glasom – *straight ticket*). U modelu uninominalnih izbora koriste se tzv. jednostavni kandidatski glasački list ( *simple candidate ballots*), dok se u „sistemu lista” koristi jednostavni spisak partijskih lista ( *simple party-list ballots*). U ovom drugom slučaju, glasanje je obavljeno na isti način bez obzira na to da li birač daje glas stranci ili pojedincu u okviru stranačke liste.

Međutim, ukoliko bi, pak, birač mogao da unutar liste zaokruži kandidata, valja imati na umu najmanje dvije „opasnosti” po raspodjelu pripadajućih mandata izbornoj listi koju preferira birač. Naime, nosioci liste najčešće su „najjači igrači” partije sa stanovišta faktičke moći čega radi je objektivno očekivati da će on/ona osvojiti najveći broj glasova. U toj situaciji višak glasova od „cijene” mandata po listi prelijeva se na ostale kandidate po već utvrđenom redosljedu na listi, a time implicitno još više jača njegova (nosioca liste) moć. Drugi problem krije se u mreži interpersonalnih odnosa unutar partije i potencijalno može dovesti do štete po koheziju „tima” koji „igra izbornu utakmicu”. Naime, polazeći od činjenice da su partije, prije svega, interesne skupine realnom se čini pretpostavka da bi predizbornu kampanju jednim dijelom obilježio i unutarpartijski „obračun”. No, i pored toga, treba dobro „izvagati” moguće benefite koje nosi sa sobom ordinalno glasanje, naročito, kao što je već naglašeno sa stanovišta jačanja mjesta i uloge građanina u izbornom procesu.

Ordinalno glasanje dozvoljava biraču da izrazi svoje preferencije u izboru na način što može da rangira kandidate u okviru liste jedne ili više partija (alternativni glas ili panaširanje; *alternative candidate ballot – panachage party-list ballots*). Odnosno, kako naglašava Rej, glasač ne mora da djeluje odlučno i isključivo u korist jednog kandidata ili jedne partije, čime se njegova mikrosnaga kanališe u jednu moć, već mu se dozvoljava da svoje simpatije, cijepajući svoj glas (*splitting*), raspodijeli na konkurentne partije. Očigledno je da ova vrsta glasanja podrazumijeva da birač raspolaže sa više od jednog glasa (*split ticket*).

Od broja glasova zavisi i mogućnost kombinacija ordinalnog glasanja, počev od konstrukcije sa dva glasa (npr. SR Njemačka), preko sistema u kojima birač ima jedan glas za listu i ograničeni broj preferencijalnih glasova za promjenu redosljeda kandidata na listama (Belgija, Italija, Austrija ...) do sistema u kojima birač raspolaže sa onoliko glasova koliko se mandata raspodjeljuje u izbornoj jedinici (Luksemburg, Švajcarska...).

Mada ne spada u tzv. noseće strukturne elemente izbornog sistema, odnosno modela, smatramo uputnim na ovom mjestu posvetiti dio pažnje jednom segmen-

---

sta za obradu podataka o rezultatima izbora. Ovaj tip izborne liste, u praksi kompetitivnih sistema, najčešće je korišćen u Njemačkoj i Izraelu. Još detalja u vezi s primjenom tipa liste za čiju se promjenu zalažemo vidjeti u: V. Pavićević, V. Goati (2002: 13–17) [16].

tu postizbornog procesa čije se posljedice manifestuju kroz zloupotrebu „prava” na slobodu govora poslanika i drugih korisnika institucije imuniteta. Riječ je, naime, o aktu verifikacije mandata.

### 7. 1. 2. VERIFIKACIJA MANDATA / ZAKONODAVNI AKT ILI AKT PRIMJENE PRAVA?

Pitanje pravnog karaktera akta verifikacije poslaničkog mandata zaokupljalo je teorijsku misao dugo vremena. Zavisno od argumenata i odnosa moći između autoriteta koji su propagirali jednu od dvije osnovne mogućnosti, ovaj čin u praksi se različito sprovodio. Naime, osnovna dilema koja prati čitav tok rasprava na ovu temu sastoji se u tome da li je verifikaciona radnja, radnja vlastitog konstituisanja Skupštine, dakle, zakonodavni akt zbog čega je provodi sama Skupština, ili je, pak, ona po svojoj pravnoj prirodi interpretacija i tumačenje zakona zbog čega je trebaju provoditi drugi organi?

Stanovište suverenog prava Skupštine u svim pitanjima predstavničke vlasti, time i verifikacije mandata njenih članova, zastupali su, na primjer: Zuchard, Labaud, Pierre, Clémenceau, Sl. Jovanović... Na drugoj strani, stoje argumenti koje su isticali, između ostalih: Duguit, Delpech, Barthélemy i Duez. Zanimljiv je stav ovog posljednjeg teoretičara koji kaže: „Jedna Skupština koja još sva treperi od izborne borbe nema potreban mir za rešavanje o zakonskoj pravilnosti jednog izbora. Pasije, koferije, mržnje daju sebi slobodni tok i poništaj jednog mandata ima uvek izgled državnog udara. Stranke se ili služe uzajamnim oprostjenjima i tada verifikacija mandata nije drugo do komedija; ili nasilna i zanesena većina, ismejava (*brime*) manjinu ništeći sistematski njihove mandate.

Činjenica da većina nije nikada poništila izbor nijednog svog člana jeste izričita osuda sistema.”<sup>10</sup>

U parlamentarnom sistemu Crne Gore čin verifikacije poslaničkih mandata izvodi se na vrlo specifičan način. Naime, ova pravno relevantna radnja povjerena je organima za sprovođenje izbora (izborne komisije), odnosno organima Skupštine čiji je mandat izveden na osnovu odluke prethodnog skupštinskog saziva. Pri tome se, shodno poslovničkim odredbama, uloga Skupštine svodi na akt konstatacije o podnesenom izvještaju nadležne izborne komisije čime se mandati imaju smatrati ne ovjerenim odnosno verifikovanim, već potvrđenim.

Istovremeno, riječ je o opštem aktu jer se odnosi na sve buduće poslanike, a ne pojedinačno za svakog od njih, iako je poslanički mandat individualna, a ne kolektivna kategorija.

Imajući u vidu činjenice da ovjeru mandata najvišeg zakonodavnog organa provodi niži organ, narušava se jedno od osnovnih pravnih načela, načelo hijerarhije. Postoje, međutim, i drugi, po našem mišljenju, valjani razlozi da se pitanje pravnog karaktera verifikacije poslaničkih mandata, odnosno problemi operacionaliza-

<sup>10</sup> Navedeno prema: J. Stefanović: 1927, No 5/6 (193–203), 7/8 (238–247), 9/10 (332–342) [17].

cije ove radnje, uredi na drugačiji način nego što je to sada slučaj. Tako bi, npr. umjesto Skupštine mandate poslanicima i odbornicima verifikovao Vrhovni sud, odnosno kad je u pitanju akt verifikacije mandata predsjednika Crne Gore, shodno njegovom ustavnom položaju, taj čin bio bi povjeren Ustavnom sudu Crne Gore. Ujedno, kod regulative vezane za izbor Predsjednika neophodno je popuniti postojeću pravnu prazninu za slučaj prijevremenih izbora (kao što je to bilo oktobra 1997).

U prilog rješenja da sud čini verifikacione radnje u teoriji<sup>11</sup>, najčešće se navode sljedeći razlozi: (1) sudije su nezavisne od egzekutive i njihova odluka treba da bude korektnija nego većinska odluka legislative; (2) sudije su u prilici da donesu konzistentniju odluku nego široko tijelo, poput parlamenta, koje obiluje protivrječnosti i (3) odlučivanje u Parlamentu je opterećeno partijskim predrasudama.

## 7. 2. IZBORNI SISTEM NA NIVOU LOKALNE ZAJEDNICE – OPŠTINE

Jedna od primjedbi koja se uzima kao argument zastupnika većinskog naspram proporcionalnog izbornog sistema je što se jedino većinskom izbornom vizijom obezbjeđuje neposredna veza između kandidata i njihovih birača. Imajući u vidu da proces dalje decentralizacije vlasti, u eri kompeticije tokom stoljeća čiju smo prvu dekadu prošli, predstavlja neminovnost, izbore na lokalnom nivou poželjno bi bilo provoditi na principu prostog (jednokružnog) većinskog sistema (first past the post – „pobjednik uzima sve” / winner-take-all). Posljedično, takvo opredjeljenje unaprijed definiše preostala dva osnovna strukturna elementa izbornog sistema.

Istovremeno, preporučljivo je da zakonodavac propiše da se redovni izbori za skupštine na lokalnom nivou održavaju na sredokračij mandata Skupštine Crne Gore. Preporuka počiva na činjenici da se na taj način vrlo efikasno testira legitimitet najvišeg predstavničkog organa.

Neposredno u vezi s izborima na lokalnom nivou nalazi se i način (forma) izbora gradonačelnika – predsjednika opština. Kao što je poznato, pokušaj uvođenja miniprezidencijalizma (neposredni izbor i mandat na pet godina), na ovom nivou predstavničke vlasti okončan je kao neuspjelo eksperiment. Tvrdnja se zasniva na činjenici da se zakonodavac u predlozima za novo uređenje izbornog procesa na nivou lokalne zajednice „vratio” na stara rješenja. Značaj opservacije zakonodavca u pogledu načina izbora nosilaca čelnih funkcija u gradu – opštini, utoliko je veći što se tako faktički i od strane aktuelnih političkih elita implicira odgovor na pitanje (moguće za pojedince, što je dakako legitimno, još uvijek aktuelno): Koji model uređenja vlasti više odgovara Crnoj Gori parlamentarni ili predsjednički?

<sup>11</sup> Primjera radi, u jednoj od svojih studija P. Campbell (1953/1) kao poseban model u postupku kontrole i verifikacije izbora navodi rješenje iz Francuske predviđeno Ustavom Pe-te republike po kome je ova funkcija dodijeljena Ustavnom savjetu. Ustavni savjet, naravno, nije sud, ali je nezavisan i od legislature. Savjet se sastoji od 9 članova od kojih tri imenuje Predsjednik Republike, tri imenuje Predsjednik Nacionalne skupštine, a tri Predsjednik Senata. Mandat članova Ustavnog savjeta traje devet godina [18].

U vezi s tim, nakon što je u CANU održana rasprava na tu temu, autor smatra nepotrebnim ponavljati stav i argumente koje je iznio kolega prof. dr Srđan Darmanović. Stav da u Crnoj Gori prednost ima parlamentarni sistem.

### 7. 3. SISTEM IZBORA PREDsjedNIKA DRŽAVE

Shodno postojećom ustavnom rješenju i uvjerenju da Crnoj Gori odgovara isključivo parlamentarni sistem, smatramo da postojeće rješenje izbora predsjednika države treba zadržati, s tim da se izmijeni kandidacioni postupak.

U pogledu kandidacionog postupka, preporučujemo rješenje „polaganja kapare” odnosno uplate izvjesne sume novca<sup>12</sup> (koliko god zvučalo ušeparajući, ne treba zadržati od činjenice da je, kako pragmatični amerikanci kažu, „novac majčino mliječko politike”) na račun Državne izborne komisije. Takvo rješenje podrazumijeva da se ta vrsta kotizacije vraća onim kandidatima koji ispune određeni cenzus glasova (npr. 5%), dok se onima koji to ne postignu uloženi novac transferira npr. na račun neke od institucija humanitarnog karaktera. Po našem mišljenju, ovim bi se izbjegli, ne samo troškovi tokom prikupljanja potpisa podrške kandidatima, a time i oslobađanje nadležnih organa za sprovođenje izbora od ionako preobimnog administriranja koje, po „difoltu”, nije moguće operacionalizovati na način da se može garantovati njihova apsolutna preciznost.

Istovremeno, mađa se ne podvodi pod izbornu radnju, već spada u tzv. kredendoe vlasti, preporučljivo je da se dosadašnja praksa inauguracije predsjednika države izmijeni. Naime, imajući u vidu ulogu Ustavnog suda u postupku njegovog razrješenja, smatramo, da bi izabrani predsjednik države trebao polagati zakletvu u Skupštini CG pred predsjednikom i sudijama Ustavnog suda, i to na način da položi ruku na najviši pravni akt države (uz izbjegavanje bilo koje vrste dodavanja riječi zakletvi).

### 7. 4. ZAKLJUČAK

Radi prevazilaženja identifikovanih problema u okviru izbornog sistema Crne Gore čini se neophodnim: (1) evidenciju birača učiniti efikasnijom i transparentnijom; (2) redefinisati kandidacioni postupak, kako samo pravo na pasivnu biračku legitimaciju tako i način ostvarivanja tog prava; (3) ponovo uvesti zatvorenu izbornu listu; (4) uvesti diferencirani izborni prag za koalicije; (5) sistemski urediti akt verifikacije mandata; (6) eliminisati dio postojećih mehanizama u funkciji kontrole izbora; (7) profesionalizovati dio izborne administracije i napokon (8) učiniti vrlo jednostavne (a u skladu s najvišim standardima demokratske prakse) korake ka smanjenju inače enormno visokih troškova sprovođenja izbora.

Kao što je i naznačeno u konceptualnom okviru ovog rada, navedene, kao i druge izmjene u izbornom zakonodavstvu Crne Gore pretpostavke su da u narednom periodu izbori i izborni sistem postanu stabilne institucije a ne, kao što je to bio slučaj do sada, sredstva za jednokratno upravljanje konfliktima.

<sup>12</sup> Jedno od mogućih rješenja u pogledu visine „kotizacije” za učešće u izbornoj trci za predsjednika države može biti iznos troškova po kandidatu u emisijama Javnog servisa.

Napokon, okončaćemo ovaj rad jednom od brojnih poruka koju je ostavio za sobom jedan od onih, za koje se kaže da su „nadahnuti duhom prosvjetiteljstva”, svojim naučnim pregalaštvom obesmrtili sjećanje na sebe i svoj rad. Ovom prilikom riječ je o CONDORCETU jednom od nastavljača djela Monteskeja, Voltera, Didroa i Rusoa, koji u djelu „O izborima”, između ostalog, konstatuje: „U slobodnom društvu utemeljenom na jednakosti, javnoj dobrobiti, sigurnosti države, sâmo očuvanje principa ovisi o kvaliteti narodnog odabira.

Ako masu predstavnika i dužnosnika tvore ljudi koje pokreće javni duh, koji su prosvijećeni, poštene, nedostaci ustavnih oblika ne mogu imati opasan utjecaj i imaćemo vremena reformirati ih prije no što budu mogle nauditi.

Ako su, narotiv, na položaje dovedeni korumpirani i nadobudni ljudi, tada i najbolji zakoni postaju slaba obrana od častohleplja i intriga, a narodu koji zdravo prosuđuje, ali koji prosuđuje samo o rezultatima, odvratna je ne sloboda već anarhijska tiranija kojoj su dali ime”.<sup>13</sup>

## LITERATURA

- [1] Pavićević, V.: *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990–1996*, CID, Podgorica 1997.
- [2] KIRKPATRICK, J. J.: *Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory*, u: *Democracy at the Polls, a Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D. S. 1981.
- [3] BOGDANOR, V. – BATLER, D., *Democracy and Elections – Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- [4] ROSE, R.: *Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives*, u: Bogdanor, V. – Batler, D.: *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- [5] HUBER, D., J., – POWELL, G., B., Jr.: *Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy*, *World Politics*, No 46, Apr. 1994.
- [6] NOHLEN, D.: *Većinski izbori i razmjerni izbori*, pogl. 5 iz djela *Wahlrecht und Parteiensystem*, 1990, prevod M. Kasapović, „Politička misao”, Zagreb, 1990, No 4.
- [7] TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S.: *Seats & Votes – The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press – New Haven & London, 1989.
- [8] S. Rokkan, *Elections: electoral Systems*, In *International Encyclopedia of the social Sciences*, New York: Crowell – Collier – Macmillan, 1968.
- [9] Rae, Loosemore i Handby (D. W. Rae, V. Hanby and J. Loosemore: *Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion: An Analytic Note on Electoral Systems*, *Comparative Political Studies*, 1971.
- [10] A. Lijphart and R. W. Gibberd: *Threshold and Payoffs in List Systems of Proportional Representation*, *European Journal of Political Research*, 1977, 5
- [11] Kasapović, M.: *Izborni leksikon*, Politička kultura, NIZ, Zagreb, 2003.
- [12] „Smjernice za učešće nacionalnih manjina u ibornom procesu”, Office for Democratic Institutions and Human Rights, OESC – ODIHR, Glava VII. Lund preporuke o izborima: br. 9, tačka C. Drugi mehanizmi – rezervisana mjesta, tačke 2 i 3, str. 30–31, Varšava, januar 2001.
- [13] NOHLEN, D.: *Izborna pravo i stranački sustav*, „Školska knjiga”, Zagreb, 1992.

<sup>13</sup> Condorcet (2001: 248)) [19]

- [14] D. W. Rae: *The political consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1971.
- [15] Pavićević, V.: *Distributivni činioci izbornog sistema na primeru izbora u Crnoj Gori 1990–2001*, CeSID, Beograd, 2002.
- [16] Pavićević, V., Goati, V.: *Reforma izbornog sistema Crne Gore*, Mreža NVO „Akcija”, Podgorica, 2002.
- [17] Stefanović, J.: *Verifikacija političkih izbora i njen pravni karakter*, „Policija”, Beograd, 1927.
- [18] Campbell, P.: *Verification de Pouvoirs in the french National Assembly*, Political Studies, Vol. I, 1953/1.
- [19] Marie Jean Antonie-Nicolas Caritat marquis de CONDORCET, *Nacrt povijesnog prikaza napretka ljudskog duha – O izborima i drugi spisi*, Politička kultura, NIZ, Zagreb, 2001.