

Olivera KOMAR\*

## VLADAVINA PRAVA I POLITIČKI SISTEM U CRNOJ GORI

**Sažetak:** Ovaj rad za temu ima ispitivanje u kojoj mjeri su osnovni elementi koncepta vladavine prava ugrađeni u politički sistem Crne Gore. Naime, vladavina prava kao teorijski koncept u sebi sadrži dva osnovna elementa koja bi trebalo kumulativno da se steknu: 1) poštovanje pravnih normi, 2) usklađenost pravih normi sa međunarodnim sistemom zaštite ljudskih prava. Prilikom postreferendumske rekonstrukcije crnogorskog političkog sistema, ustavotvorac je – kao jedan od osnovnih ciljeva – sebi postavio usklađivanje sistema sa međunarodnim standardima u svim oblastima zaštite ljudskih prava. Međutim, funkcionisanje političkog sistema u Crnoj Gori pokazuje određene konstrukcijske greške u obliku nesklada unutar sistema per se, kao i u odnosu na međunarodne standarde. S obzirom na to da bi pokušaj da se ova teza elaborira u odnosu na sve elemente političkog sistema bila preambiciozna, u okviru ovog rada ćemo se posebno fokusirati na njegovu normativnu dimenziju, i to u oblasti obezbjeđivanja okvira za političku participaciju građana, kako bismo pokazali da koncept vladavine prava u Crnoj Gori nije sproveden u potpunosti.

**Ključne riječi:** *vladavina prava, politički sistem Crne Gore, politička participacija, poslanički mandat, afirmativna akcija*

Ovaj rad za svoju temu ima ispitivanje u kojoj mjeri su osnovni elementi koncepta vladavine prava ugrađeni u politički sistem Crne Gore. Mogućnosti i opseg rada ne dozvoljavaju nam da se bavimo svim aspektima političkog sistema Crne Gore, tako da ćemo napraviti selekciju i fokusirati se na dva aspekta koja su posebno interesantna u perspektivi usklađenosti sa međunarodnim standardima, a odnose se na obezbjeđivanje uslova za političku participaciju građana. To su instituti *afirmativne akcije* u izbornom sistemu i institut *slobodnog poslaničkog mandata*. Politička participacija građana nije uređena samo sa ova dva instituta. U osnovnom dizajnu političkog sistema Crne Gore, koji je sadržan u Ustavu kao najvišem političko-pravnom aktu, participacija je definisana u dijelu opštih načela, u dijelu političkih prava i sloboda i u dijelu uređenja vlasti, posebno zakonodavne grane vlasti. Međutim, upravo ova

---

\* Mr Olivera Komar, saradik u nastavi, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore

dva instituta koja smo odabrali ukazuju na određene konstrukcijske propuste u sistemu u odnosu na koncept vladavine prava, te stoga legitimišu određenu nespornu selekcijsku pristrasnost.

Naša hipoteza jeste da funkcionisanje političkog sistema u Crnoj Gori u izvjesnoj mjeri pokazuje nesklad unutar sistema *per se*, kao i u odnosu na međunarodne standarde. Ukoliko pođemo od pojednostavljene definicije koncepta vladavine prava koji bi bi u sebi trebalo da sadrži dva osnovna kumulativna elementa: 1) poštovanje pravnih normi, 2) usklađenost pravih normi sa međunarodnim sistemom zaštite ljudskih prava (Jovanović, Dimitrijević & Popović, 1998), možemo da izvedemo tri kriterijuma koja pravni instituti treba da zadovolje kako bi bili u skladu sa konceptom vladavine prava:

1) usklađenost pravnih normi sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava;

2) konzistentnost u okviru samog sistema koji obezbjeđuje poštovanje normi;

3) poštovanje pravnih normi.

Podrazumijevamo da nedostatak u bilo kom od navedenih elemenata ukazuje na anomaliju kada je u pitanju koncept vladavine prava u političkom sistemu Crne Gore. To jeste partikularan dokaz, ali s obzirom na značaj dva slučaja koja smo izabrali za uspostavljanje sistema *vladavine prava*, težina dokaza je dovoljna za potvrđivanje ili odbacivanje postavljene hipoteze.

Prilikom postreferendumske rekonstrukcije crnogorskog političkog sistema, ustavotvorac je za jedan od svojih osnovnih ciljeva postavio usklađivanje sistema sa međunarodnim standardima u svim oblastima zaštite ljudskih prava. Moglo bi se reći da je ovaj cilj na nivou najvišeg pravnog akta u aspektu participacije građana velikim dijelom i ispunjen<sup>1</sup>.

Koncept *političkog sistema*, koji je snažno zagovarao Gabriel Almond kao supstitut za vrijednosno opterećen i nešto uži koncept *države*, podrazumijeva niz koherentnih djelova koji sa svog funkcionalnog aspekta služe za pretvaranje inputa građana u outpute u vidu odluke organa vlasti. Politički sistem je ono u čemu se odvija politički proces, pa u skladu sa svojim razvojem i unutrašnjom diferencijacijom, dobija smisao uređene cjeline povezanih djelova (Almond, Paul & Strom, 2009). Upravo je ovaj sistem konverzije inputa u outpute veoma precizna definicija građanske participacije.

---

<sup>1</sup> Da nije u potpunosti ispunjen govori i negativno mišljenje Venecijanske komisije (br. 630–2011) o Nacrtu novog izbornog zakona u domenu na primjer rezidencijalnog uslova od dvije godine za učešće na parlamentarnim uslovima. Ovaj uslov je proistekao iz člana 45 Ustava Crne Gore kojim se definiše biračko pravo.

Iz perspektive ovih određenja vladavine prava i političkog sistema, možemo reći da oba instituta, dakle, i institut afirmativne akcije u političkom predstavljanju i institut slobodnog poslaničkog mandata, padaju na testu drugog kriterijuma: 2) konzistentnosti unutar samog sistema koji omogućava poštovanje normi. Samim tim je onemogućen i treći formalni kriterijum – poštovanje normi.

Ako na primjeru dva odabrana instituta možemo da dokažemo ovu hipotezu, možemo smatrati da koncept vladavine prava u oblasti političke participacije građana nije dosljedno sproveden u političkom sistemu Crne Gore.

### AFIRMATIVNA AKCIJA

Članom 79 stavom 1 alinejom 9 Ustava Crne Gore definisano je da se: „Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije”. Time je u najvišem političko-pravnom aktu otvoren prostor za intervenciju u izborno zakonodavstvo koje reguliše pitanje zastupljenosti u zakonodavnim tijelima.

Sada možemo krenuti po kriterijumima koje smo postavili kako bismo vidjeli u kojoj mjeri ovaj mehanizam ispunjava tri postavljena uslova.

#### *Prvi kriterijum: Usklađenost sa međunarodnim standardima*

Koncept *afirmativne akcije* u obezbjeđivanju predstavljanja u zakonodavnim tijelima jedan je od veoma poželjnih principa u izbornom zakonodavstvu i kao takav preporučan brojnim međunarodnim dokumentima, kao npr. u ODIHR-ovim *Smjernicama za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu* iz 2001. godine ili u UN izvještaju pod nazivom *Prevenција od diskriminacije – Koncept i praksa afirmativne akcije* iz 2002. godine (Šuković, 2009, str. 311).

Ipak, njegova implementacija u konkretnom izbornom zakonodavstvu nije jednostavna.

Jedna „srećna” okolnost išla je naruku piscima Ustava koji su planirali uvođenje afirmativne akcije u izborno zakonodavstvo Crne Gore. Naime, za razliku od većine postsocijalističkih zemalja koje su birale neki oblik većinskog izbornog sistema nakon uvođenja pluralističkog uređenja, od kojih je kasnije većina mijenjala taj aranžman u pravcu reprezentativnijeg izbornog sistema (Bielasiak, 2002, str. 194), Crna Gora od početka ima proporcionalni izborni sistem, a on se smatra pogodnijim za afirmativnu akciju jer:

– omogućava predstavljanje šireg dijapazona interesa, omogućavajući ulazak u Parlament većem broju manjih partija;

– omogućava uvođenje sistema kvota i drugih oblika intervencije pomoću kojih se može uticati na bolju zastupljenost žena ili manjinskih naroda.<sup>2</sup>

U teoriji, posebno od Lipharta pa nadalje (Liphart, 2003), proporcionalni izborni sistem i konsocijalni oblik demokratije, koji može da nastane kao njezova posljedica, dugo vremena su se uzimali kao poželjan način organizacije etnički, vjerski ili na drugi način diferenciranog društva. Logika je bila sljedeća: proporcionalni izborni sistem uz dodatne mehanizme afirmativne akcije ima kapacitet da obezbijedi prolaz u zakonodavne organe vlasti manjim partijama. To znači da i manjinski narodi imaju mogućnost da kroz organizaciju u partije mogu doći do učešća u radu zakonodavnih organa vlasti, a to, pak, znači da će manjinski narodi, budući aktivni učesnici u političkom sistemu, prema njemu iskazivati veći stepen podrške. Ova logika, međutim, nikada do kraja nije dobila svoju empirijsku potvrdu, a jedan od glavnih prigovora na nju je neprimjenjivost ovakve generalizacije na društva u tranziciji: „Much existing research on consociational democracies is based on the experience of West European political systems that, by virtue of their very persistence, have come to a shared consensus about many of the basic constitutional rules of the game and a democratic culture. The classic exemplars of plural democracies are Netherlands, Switzerland, and Belgium. But it may prove difficult to generalize from the context of stable and affluent postindustrial societies, with institutional arrangements and a liberal democratic culture of tolerance that has evolved throughout the twentieth century, to the process of conflict-management in transitional democracies struggling with the triple burden of socioeconomic development, the consolidation of the political system, and the global pressures of the world market.”<sup>3</sup> Vrijeme će pokazati da neke od država koje su uzimane kao primjer i ne funkcionišu tako dobro, što će dodatno poljuljati argumentaciju za konsocijalni oblik demokratije.

---

<sup>2</sup> O osobinama proporcionalnog izbornog sistema više u knjizi *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori: 1990–1996* (Pavićević, *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori: 1990–1996*, 1997) ili članku „Analiza normativnog okvira i efekata sistema” Veselina Pavićevića (Pavićević, *Analiza normativne strukture i efekata sistema*, 2007).

<sup>3</sup> Dobar dio aktuelnih istraživanja na temu konsocijacionih demokratija je zasnovan na iskustvima zapadnoevropskih političkih sistema, koji su samom činjenicom dugog razvoja stigli do međusobnog konsenzusa o mnogim od osnovnih ustavnih pravila igre i demokratske kulture. Klasični primjeri ovakvih pluralnih demokratija bi bili Holandija, Švajcarska i Belgija. Međutim, može se pokazati teškom generalizacija iz konteksta stabilnih postindustrijskih društava sa institucionalnim aranžmanima i liberalnom demokratskom kulturom koja je nastala kao proizvod evolucije tokom dvadesetog vijeka, na proces upravljanja konfliktom u tranzicionim demokratijama, koje se bore sa trostrukim teretom socioekonomskog razvoja, konsolidacije političkog sistema i globalnih pritisaka na svjetskom tržištu. (prevod O. K.)

Međutim, s obzirom na to da nam Ustav ne ostavlja dalja uputstva kada je u pitanju interpretacija prava na autentičnu zastupljenost, zakonodavac već gotovo pet godina nije uspio da uskladi Zakon o izboru odbornika i poslanika sa ovim principom. Štaviše, aktuelni naponi za usaglašavanje vrlo često su usmjereni kontra duhu afirmativne akcije, ali i kontra duhu jednog od osnovnih principa Ustava – da je Crna Gora građanska država.

Naime, kako kaže i prof. Šuković u svom komentaru Ustava: „Prema određenjima u međunarodnim aktima, njihovim ekspertskim tumačenjima i sadržini dosadašnjih unutrašnjih prava nekoliko evropskih država, princip (ili) načelo afirmativne akcije je pojam kojim se iskazuje potreba i obaveza *dogradnje* opštih ljudskih prava i sloboda utvrđivanjem i posebnih manjinskih prava – posebnih u značenju da ih ne uživaju pripadnici većinskog naroda – kojima se pripadnicima manjinskih nacionalnosti obezbjeđuju uslovi neophodni da u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda budu ravnopravni sa pripadnicima većinskog naroda. Potrebu i obavezu dogradnje (*treba sprovesti*) na način i u mjeri kojima se gradi i učvršćuje međunacionalno povjerenje i kojima se afirmativna akcija neće preobraziti u razlog međuetničkog nepovjerenja, antagonizama, jačanja ili uvećavanja međunacionalnih distanci, u metod i način narušavanja međunacionalnog sklada” (Šuković, 2009, str. 311).

Dakle, iz prethodnog citata treba istaći dva elementa: 1) da je afirmativna akcija dogradnja postojećeg sistema, a da nikako ne može biti njegov temelj i 2) da se primjenjuje u cilju razvoja međunacionalnih odnosa i smanjivanja distance, a ne suprotno.

Rasprava u radnim grupama za donošenje novog izbornog zakonodavstva još teče i to najvećim dijelom iza zatvorenih vrata tako da javnost nije u potpunosti upoznata sa svim rješenjima koja se nalaze na pregovaračkom stolu. Zbog toga, nezahvalno je govoriti o mogućim rezultatima pregovora. Ipak, rješenja ne bi smjela biti suprotna konceptu *građanske države* koji je jedan od primarnih određenja našeg sistema, te bi trebalo voditi računa da se tim rješenjima: 1) ne smanji paleta i mogućnost izbora pripadnika nacionalnih manjina, čime bi se kršila njihova politička prava, 2) promovise koncept nacionalne različitosti na način koji neće voditi produbljanju nacionalne distance. Naime, u objašnjenju ove konstatacije treba pogledati „iza norme” u način funkcionisanja političkih partija i njihove komunikacije sa građanima, koji će nužno, ukoliko se na političkom „tržištu” pojave nacionalno rezervisana mjesta, voditi daljoj eskalaciji nacionalistički isključive retorike. Naime, postoje dva osnovna tipa uticaja izbornih pravila na biračku volju – *mehanički* i *psihološki*. Mehaničkim uticajem se smatraju neposredni efekti mehanizama izbornog sistema na prevođenje biračke volje u parlamentarne mandate. Psihološki efekat je, pak, dugoročniji i podrazumijeva

prilagođavanje birača izbornim pravilima na način da oni sami mijenjaju svoje ponašanje u skladu sa efektima koje izborna pravila proizvode. Na primjer, ukoliko prohibitivnu klauzulu povećamo na 5%, automatski efekat će biti smanjenje broja partija u parlamentu jer ćemo mehanički eliminisati sve partije sa podrškom nižom od 5% te će se uz nepromijenjenu biračku volju u parlamentu naći manje partija. Sa druge strane, birači će reagovati na ovu promjenu, biće manje skloni da u narednom izbornom ciklusu svoj glas daju partijama koje imaju manje šansi da pređu izborni prag, te će doći i do psihološkog efekta koji će usloviti promjenu biračke volje izraženu kroz izmijenjenu strukturu glasova. Dakle, ukoliko nova izborna pravila budu odviše stimulisala fragmentaciju partijskog sistema, uticaće i na to da partije u potrazi za svojim prostorom na političkom spektru zanemare birače *političkog centra*<sup>4</sup> i okrenu se isključivije svojim partikularnim grupama što, ako su one zasnovane na nekoj od različitosti, koja značajnije dijeli crnogorsko društvo, može proizvesti veoma negativne posljedice.

Međutim, to nije jedini problem sa drugim kriterijumom kada je afirmativna akcija u pitanju. U prethodnim redovima je afirmativna akcija u oblasti političke participacije definisana samo u oblasti prava manjinskih naroda, međutim, ona ima svoju primjenu, iako iz Ustava posredno izvedenu, kada je u pitanju i pravo na participaciju žena. Naime, afirmativna akcija za ravnomjernije predstavljanje žena u parlamentu mnogo je manje diskutovana u javnosti, iako je model koji je u više navrata predložen od strane ženskih, a podržan od međunarodnih organizacija, gotovo u potpunosti u skladu sa načelima afirmativne akcije koja smo izdvojili: 1) načelo supsidijarnosti i 2) načelo svrhe.

Ovaj model bi uključivao sljedeće elemente:

- uvođenje kvota na izbornim listama (npr. svaka treća osoba – pripadnica manje zastupljenog pola);
- kvota kao uslov za proglašenje izborne liste od strane izborne komisije;
- potpuno zatvorene liste (član 96) koje onemogućavaju postizborno mijesanje u rezultate;
- zamjena mandata – popunjavanje upražnjenih mjesta – isključivo u okviru kvote manje zastupljenog pola.

No, afirmativna akcija, kada je predstavljanje žena u zakonodavnom tijelu u pitanju, za sada je još dalje od realizacije nego što je to predstavljanje manjinskih naroda. Iako ovaj tip afirmativne akcije ne može da proizvede negativne posljedice po politički diskurs, kao što je to slučaj sa afirmativnom akcijom kada su manjinski narodi u pitanju, interes i politički pritisak za njeno

---

<sup>4</sup> Za koncept „mean voter” koji dolazi iz američke literature ne postoji adekvatniji prevod, ali se on odnosi na birače koji se pozicioniraju u centralni dio političkog spektra.

uvođenje je mnogo manji. Pošto se pregovori oko novog izbornog zakonodavstva vode iza zatvorenih vrata, javnost nije upoznata sa namjerama političkih partija po ovom pitanju, ali su rješenja koja su se mogla čuti u javnosti, a koja se ograničavaju na procenat žena koje treba da se nađu na izbornoj listi bez propisanog poretka na njoj i bez sankcije za nepoštovanje ove norme, sasvim neodgovarajuća.

Kao zaključak – iako propisana Ustavom eksplicitno po pitanju predstavljanja manjinskih naroda, a implicitno po pitanju predstavljanja žena u zakonodavnim organima vlasti, afirmativna akcija nije konkretizovana u odgovarajućim zakonskim aktima gotovo pet godina od donošenja Ustava. Zbog toga ovo ustavno načelo ne prolazi naš *drugi kriterijum: Konzistentnost unutar sistema*, a samim tim ni *treći kriterijum: Poštovanje norme*.

Na kraju možemo zaključiti da iako je ustavno uređenje *principa afirmativne akcije* načelno u skladu sa međunarodno promovisanim konceptom omogućavanja širokog predstavljanja, a samim tim i participacije građana bez obzira na njihova pojedinačna svojstva, ovo načelo nije konzistentno izvedeno u podržavajućem normativnom okviru, a samim tim nije ni ispoštovano.

## SLOBODA POSLANIČKOG MANDATA

Drugi institut koji nas interesuje je slobodan poslanički mandat. On je u Ustavu Crne Gore definisan članom 85: „Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju”, kao i članom 86, kojim se definiše imunitet poslanika u toku vršenja funkcije<sup>5</sup>, ali i članom 87, kojim se definišu situacije u kojima poslanik može izgubiti mandat, a koje nominalno ne poznaju mogućnost da partija upravlja poslanikom<sup>6</sup>. Ovo određenje je dodatno osnaženo odlukom Ustavnog suda iz 2004. godine kojom se isključenje iz partije ne može smatrati razlogom za gubitak mandata.

Ustavni sud Crne Gore se dva puta izjašnjavao o prirodi poslaničkog mandata. Neposredan povod za prvo izjašnjavaње su bile izmjene koje je donio Zakon o izmjenama Zakona o izborima odbornika i poslanika iz 1995. godi-

<sup>5</sup> Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju.

Poslanik ima pravo da poslaničku funkciju obavlja profesionalno.

<sup>6</sup> Poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran:

- 1) podnošenjem ostavke;
- 2) ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na безусловnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci;
- 3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
- 4) prestankom crnogorskog državljanstva.

ne, kada je u uslove za prestanak poslaničkog mandata dodat prestanak članstva u političkoj partiji sa čije liste je poslanik biran u Skupštinu. Bliži uslovi prestanka članstva u partiji koji dovode do gubitka mandata nijesu definisani. Time je poslanički mandat u Crnoj Gori dobio karakter *vezanog stranačkog mandata*. Tog puta inicijativu za ocjenu ustavnosti ove odredbe Ustavnom sudu podnijela je Narodna demokratska stranka. Ustavni sud je 12. marta 1996. godine donio odluku da ova odredba nije neustavna.

Drugi put inicijativu za ocjenu ustavnosti iste odredbe podnijela je Demokratska srpska stranka. Ustavni sud je 18. juna 2004. godine odlučio da je ova odredba neustavna i stav koji predviđa gubitak poslaničkog mandata prestankom članstva u partiji sa čije liste je poslanik izabran je brisan iz izbornog zakona. Prije drugog izjašnjenja Ustavni sud je procijenio da nema smetnji da se pristupi odlučivanju, tj. da se ne radi o kršenju pravila *ne bis in idem*, jer premda se faktički radi o istoj odredbi kojom se reguliše da mandat poslanika prestaje prestankom članstva u političkoj partiji sa čije liste je biran u Skupštinu, Ustavni sud se ne izjašnjava o istom izbornom zakonu jer je u međuvremenu donijet novi Zakon o izboru odbornika i poslanika, te se ne radi o istim normativnim okolnostima.

U prvom prijedlogu za ocjenu ustavnosti, koji je podnijela Narodna demokratska stranka istaknuto je da „osporena odredba omogućava prestanak mandata i u slučaju samovolje pojedinaca ili uprave političke stranke, čime se grubo narušavaju prava poslanika kao građanina i predstavnika određenog broja birača koji su mu dali mandat, da na ovaj način poslanik može biti izložen pritisku da postupi suprotno svojoj savjesti ako po nekom pitanju ima drugačije mišljenje od uticajnih članova političke stranke, da gubi samoinicijativu i kreativnost, da ne može slobodno iznositi svoje mišljenje iako mu to priprada po institutu slobodnog mandata i da se u konkretnom slučaju radi o opozivu, a ne prestanku mandata, zbog čega je osporena odredba nesaglasna sa odredbama člana 34 i člana 77 stav 2 Ustava Republike Crne Gore”.

U prvom dijelu svoje odluke Ustavni sud pravi snažnu vezu između statusa poslanika i uloge političke partije u obezbjeđivanju ovakvog statusa: „Zakonom o izboru odbornika i poslanika, pored ostalog, propisano je da se odbornik odnosno poslanik bira u izbornoj jedinici na osnovu liste političke stranke i liste koju predloži grupa građana i da se odbornički odnosno poslanički mandati raspoređuju srazmjerno broju dobijenih glasova (član 4), da birač može glasati samo za jednu izbornu listu sa glasačkog listića (član 82 stav 1) i da se popunjavanje upražnjenih odborničkih i poslaničkih mjesta vrši tako što se izabranim za odbornika, odnosno poslanika smatra kandidat koji je sledeći po redosledu na izbornoj listi (član 108 stav 2)”.



Jedan od osnovnih argumenata istaknutih u obrazloženju Ustavnog suda jeste da, s obzirom na to da je državi Ustavom dozvoljeno da uredi način ostvarivanja prava i sloboda građana, a kako je među njima i pravo građana da obavlja poslaničku ili odborničku funkciju, država ima pravo da uredi i uslove prestanka poslaničkog ili odborničkog mandata, što je ona i učinila, navodeći kao jedan od razloga i prestanak članstva u političkoj partiji sa čije liste je poslanik izabran. Ustavni sud je ocijenio da ovaj uslov objektivno uslovljava prestanak mandata te da stoga nije u nesaglasju sa članovima 34 i 77 (stav 3) Ustava RCG. U odluci se takođe kaže: „Prestanak mandata na ovaj način ne dovodi u pitanje zajamčenu slobodu ubjeđenja i savjesti, odnosno samostalnost poslanika u obavljanju svoje funkcije, jer građanin, da bi stekao pravo da bude izabran, mora biti kandidovan na izbornoj listi koju podnose registrovane političke stranke i grupe građana, a nakon prestanka mandata, u postupku popunjavanja upražnjenog odborničkog, odnosno poslaničkog mjesta, mandat dobija kandidat koji je na listi iste političke stranke za koju se izjasnilo biračko tijelo. Prema tome, osporenom odredbom uređeno je pitanje prestanka mandata, a ne opoziva koji prema sistemu srazmjernog predstavnika ne narušava slobodu političke stranke da pitanje svoje organizacije i članstva slobodno i samostalno uređuje i to na taj način koji joj omogućava potpunu verifikaciju svojih programa i ideja i sa kojima je u izbornom postupku osvojila mandate i time postala sastavni dio višestranačkog parlamenta”.

Na osnovu ove argumentacije Ustavni sud je zaključio da odredba kojom poslaniku prestaje mandat prestankom članstva u političkoj partiji sa čije liste je izabran nije neustavna.

Drugi put kada se Ustavni sud o ovom pitanju izjašnjavao na prijedlog Demokratske srpske stranke konkretan povod bio je gubitak mandata dva člana ove partije po osnovu prestanka članstva u Srpskoj narodnoj stranci sa čije liste su prvobitno dobili mandate.

Ustavni sud je ovog puta odlučio da potvrdi neustavnost ove odredbe, kako je traženo u zahtjevu, pozivajući se na dominantan stav izražen u javnoj raspravi tim povodom, osporenost imperativnog mandata u političkoj i pravnoj teoriji, te na to da ovakvo uređenje pitanja mandata nije prihvaćeno u uporednom zakonodavstvu. Ponovo pošavši od činjenice da je Ustav ostavio izbornom zakonu da propiše bliže uslove sticanja i gubitka mandata, Ustavni sud je ovoga puta istakao da je pravo kandidovanja definisano prije svega kao pravo građana, jer političke partije predlažu svoje kandidate na osnovu određenog broja potpisa birača. Dio argumentacije bio je i stav da iako partije imaju veoma značajnu ulogu u procesu kandidovanja za poslanike, jednom kada je kandidat predložen, konačnu odluku imaju birači. Pored toga, istak-

nuto je i da je pripadnost političkoj partiji samo jedan od načina kandidovanja za poslaničku ili odborničku funkciju, te da ravnopravno pravo kandidovanja imaju grupe građana. Još jedan važan argument Ustavnog suda bio je da ni Ustav ni Zakon ne predviđaju članstvo u političkoj partiji kao uslov za kandidovanje i izbor, iz čega logično proističe da ni gubitak ovog svojstva ne može biti uslov za gubitak poslaničkog statusa. Poslanik vrši svoju funkciju u ime svih građana, kako je definisano Ustavom, a ne u ime konkretne političke partije sa čije liste je izabran. U odredbama člana 2, stav 2 i 3 Ustava određeno je da suverenost pripada građanima i da oni ostvaruju vlast preko neposredno i slobodno izabраних predstavnika. Iz toga proizilazi da poslanik kome prestane članstvo u političkoj partiji može biti pozvan na neku moralnu ili političku odgovornost, nipošto na pravnu u vidu oduzimanja mandata.

Ustavni sud je zaključio da bi postojanje odredbe po kojoj poslanik koji je izabran sa liste političke partije gubi mandat gubitkom članstva u partiji dovelo poslanike u neravnopravan položaj jer bi njihov status zavisio od toga da li su kandidovani sa liste partije ili od strane grupe građana, što je suprotno ustavnom principu da su svi građani jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Ustavni sud je utvrdio i da nesmetano vršenje i uživanje mandata podrazumijeva slobodan mandat, imunitet i definitivno utvrđivanje razloga za prestanak mandata koji će ga štititi od samovoljnog oduzimanja. Slobodan mandat je garantovan članom 77 stav 3 Ustava, kojim je izričito utvrđeno da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i da ne može biti opozvan. Iz toga proizilazi da zakonodavac spornom odredbom na posredan način mijenja prirodu mandata, dajući mu karakter imperativnosti.

Posljednji argument na koji se Ustavni sud pozvao prilikom donošenja odluke jeste činjenica da političke partije ne mogu biti u pravnom odnosu sa poslanikom, već isključivo u političkom. Svojstvo poslanika je javna funkcija i stečeno je neposrednim izborima. U odluci se na kraju konstatuje: „Propisivanjem da se verifikovani mandat poslanika oduzme odlukom političke stranke koja ga je kandidovala, ograničava se Ustavom garantovana samostalnost da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju, jer ga obavezuje da poštuje partijske stavove i naloge. Stoga, vezivanje prestanka mandata poslanika za njegov stranački status suprotno je odredbi člana 77 stav 3 kojom se jamči samostalnost poslanika da se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju”.

Odlukom Ustavnog suda prestala je da važi ova odredba, te je faktički ponovo izmijenjena priroda poslaničkog mandata čime smo dobili *slobodan poslanički mandat*.

Slobodan poslanički mandat jeste jedan od bitnih elemenata za uspostavljanje vladavine prava, ali treba da vidimo da li u našem slučaju ispunjava tri postavljena kriterijuma.

*Prvi kriterijum: Usklađenost sa međunarodnim standardima*

Ne postoje formalizovani *standardi* kada je u pitanju priroda poslaničkog mandata, ali se uz pomoć uporedne prakse mogu konstruisati. Tako se npr. Pravila i procedure Evropskog parlamenta, donesene u julu 2004. godine, bave, između ostalog, prirodom mandata poslanika u Evropskom parlamentu. U njima je izričito naglašeno da je mandat poslanika Evropskog parlamenta slobodan. „Članovi Evropskog parlamenta će vršiti svoj mandat nezavisno. Oni se neće podvrgnuti nikakvim ograničenjima, niti će prihvatiti imperativni mandat.”<sup>7</sup>

Dakle, iz prethodno navedenog proističe da poslanici Evropskog parlamenta imaju slobodan mandat. Ovaj tip mandata mogao bi da ima i vrlo konkretno opravdanje. Sjetimo se da je slobodan mandat kao poželjan oblik poslaničkog mandata afirmisan u periodu Francuske buržoaske revolucije sa takođe vrlo konkretnim ciljem – da se prevaziđe staleški partikularizam i afirmiše francuska nacija kao cjelina. Ovdje imamo vrlo sličnu situaciju, s tim što se nastoji prevazići partikularizam pojedinačnih država i afirmisati evropska „nacija”. Tako i Evropski parlament predstavlja svojevrsnu fikciju nacionalnog parlamenta u smislu da se poslanici u njemu grupišu prema pripadnosti određenoj evropskoj partiji, ne državama.

Evropska unija je prvobitno koncipirana kao organizacija koja je trebalo da olakša razmjenu i omogući brži ekonomski razvoj država koje je čine. Vremenom, od prvobitno isključivo ekonomske zajednice počeli su da se razvijaju i određeni elementi političke zajednice, a u važnije spada koncept evropskog građanstva. U tom smislu se u Mاستriškom ugovoru iz 1992. godine, kao jedan od važnih ciljeva zajednice navodi da će ona „ojačati zaštitu prava i interesa naroda zemalja članica kroz uvođenje građanstva Unije”.<sup>8</sup> Afirmacija i zaštita slobodnog poslaničkog mandata upravo je jedan od konkretnih mehanizama

---

<sup>7</sup> Chapter 1: Members of the European Parliament, Rule 2: The independent mandate  
Members of the European Parliament shall exercise their mandate independently. They shall not be bound by any instructions and shall not receive a binding mandate.

<sup>8</sup> Ugovor iz Mاستrihta (The Treaty on the European Union), ARTICLE B  
The Union shall set itself the following objectives:

– to promote economic and social progress which is balanced and sustainable, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and mo-

za postizanje ovog cilja kroz prevazilaženje postojećih partikularizama u vidu pojedinačnih država i nacija, kao nekad, tokom Francuske revolucije, kada je koncept slobodnog mandata zapravo doživio procvat. Poslanici u Evropskom parlamentu su slobodni od bilo kakvih nacionalnih i partijskih uputstava i naredbi upravo da bi predstavljali cjelinu – evropsko građanstvo u procesu nastanka. S obzirom na formalno deklarisanu volju Crne Gore da se pridruži ovoj zajednici, možemo smatrati da pravila i procedure funkcionisanja u okviru EU mogu predstavljati neformalni standard za zemlje aspirante.

Kada je u pitanju, konkretno, poslanički mandat u Crnoj Gori, njegova sadašnja normativna i stvarna pozicija nije u potpunosti usklađena. Iako Ustavom definisan kao slobodan, što je kasnije i potvrđeno pomenutom odlukom Ustavnog suda, ostali elementi izbornog sistema favorizuju ulogu političkih partija na više načina, prije svega u kandidacionom postupku, koji donekle opravdavaju zahtjev političkih partija za dalje raspolaganje mandatom. Crna Gora je, uz Srbiju, država čiji se izborni sistem definiše kao posredno proporcionalni upravo zato što su političke partije značajan posrednik između izjavljene volje građana i toga ko zaista dobija mandat. Nakon što se obračuna broj mandata koji dobija određena politička partija, ti mandati se, prema crnogorskom izbornom zakonu, ne dijele prema poretku na listi koja je zatvorenog tipa, već se to čini samo sa polovinom osvojenih mjesta. Ostatak mandata rukovodstvo političke partije dodjeljuje prema sopstvenom nahođenju bilo kome sa svoje izborne liste. Poslanik je, prema tome, od samog početka u zavisnosti od volje partije, te ga puko ustavno deklarisanje slobodnim zaista ne čini takvim.

Iz svega prethodno navedenog proističe da rješenje nije u propisivanju mandata kao slobodnog ili vezanog ili stranačkog, već u upodobljavanju svih relevantnih elemenata izbornog sistema sistemu koji prirodno proizvodi odgovornog i u osnovi slobodnog poslanika. To je sistem koji kombinuje elemen-

---

netary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of this Treaty;

- to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence;

- *to strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union;*

- to develop close cooperation on justice and home affairs;

- *to maintain in full the "acquis communautaire" and build on it with a view to considering, through the procedure referred to in Article N (2), to what extent the policies and forms of cooperation introduced by this Treaty may need to be revised with the aim of ensuring the effectiveness of the mechanisms and the institutions of the Community.*

te koji povezuju poslanika sa građanima od momenta izbora kroz neposredno opredjeljivanje građana za određeno lice, a ne partiju. Jedna od mogućnosti, mada ne jedina, bila bi sistem otvorenih lista. Ovakav izbor čini da se uloga političke partije prilikom izbora konkretne osobe dovede u razumnu mjeru, a pojedinac koji biva izabran dovodi se u poziciju da osigura naredni izborni uspjeh ne u odnosu na partiju već u direktnom odnosu prema biračima. Ovo dovodi do jačanja veze odgovornosti prema građanima i slabljenja veze odgovornosti prema partiji, iako je neće nužno u potpunosti ukinuti. Poslanik koji je izabran sopstvenim naporima biće svakako snažniji pojedinac koji će svojim djelovanjem jačati i instituciju parlamenta. Na određeni način ovakav tip selekcije dovešće do toga da u parlament budu izabrani snažniji i kvalitetniji pojedinci, a ne samo zaslužni partijski činovnici.

Sa druge strane, ovakvo usklađivanje izbornih mehanizama bi trebalo da reguliše i neodgovorno ponašanje poslanika koje se takođe može zapaziti u trenutnom parlamentarnom sistemu Crne Gore, gdje jednom dobivši mandat, na krilima partije, poslanici okreću leđa toj partiji i zaklanjajući se slobodom mandata, npr., u parlament uvode na mala vrata partije koje nikada nijesu bile na biračkom listiću ili pak nekonzistentno glasaju, što u javnosti vodi otvaranju sumnji u kupovinu glasova.

Dakle, možemo zaključiti da i u pogledu instituta *slobodnog poslaničkog mandata*, politički sistem Crne Gore preskače prvi, ali ne i drugi i treći kriterijum koji smo definisali.

## ZAKLJUČAK

Namjerno odabравši dva najilustrativnija primjera koji potvrđuju našu hipotezu da politički sistem Crne Gore u dijelu koji se odnosi na političku participaciju nije u skladu sa konceptom *vladavine prava*, mi smo donekle ugrozili princip nepristrasnosti u selekciji jedinica analize. Međutim, nadamo se da važnost-značaj ova dva instituta za demokratsku građansku participaciju može nadomjestiti ovo kršenje uobičajene metodološke procedure i dozvoliti nam da tvrdimo da je naša hipoteza potvrđena.

Iako je ustavotvorac vodio računa da u tekst Ustava ugradi mehanizme koji će državu Crnu Goru odrediti kao *vladavinu prava*, određeni broj njih nije konkretizovan odgovarajućim zakonskim i podzakonskim aktima i samim tim su njihova primjena i djelovanje, koje bi zaista garantovalo vladavinu prava, onemogućeni.

## LITERATURA

- [1] Almond, G. A.; Pael, G. B. & Strom, K. (2009): *Komparativna politika danas*. Podgorica: Fakultet političkih nauka.
- [2] Bielasiak, J. (2002): The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Post-communist States. *Comparative Politics*, 189–210.
- [3] Colomer, J. M. (2004): The Strategy and History of Electoral System Choice. In J. M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 3–73). London: Palgrave Macmillan.
- [4] Jovanović, P.; Dimitrijević, N. & Popović, M. (1998): *Savremeni politički sistemi*. Podgorica: UCG.
- [5] Kitschelt, H.; Mansfeldova, Z.; Markowski, R. & Toka, G. (1999): *Post-Communist Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [6] Liphart, A. (2003): *Modeli demokratije*. Podgorica: CID.
- [7] Norris, P. (2004): *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- [8] Pavićević, V. (2004): *Analiza normativne strukture i efekata sistema*. In: V. Pavićević; O. Komar & Z. Vujović, *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori: 1990–2004* (pp. 11–75). Podgorica: Centar za monitoring CEMI.
- [9] Pavićević, V. (2007): *Analiza normativne strukture i efekata sistema*. In: V. Pavićević; S. Darmanović; O. Komar, & Z. Vujović, *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori: 1990–2006* (pp. 13–81). Podgorica: Centar za monitoring CEMI.
- [10] Pavićević, V. (1997): *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori: 1990–1996*. Podgorica: CID.
- [11] Šuković, M. (2009): *Ustavno pravo*. Podgorica: CID.
- [12] Taagepera, R. (2007): *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.

Olivera KOMAR

## RULE OF LAW AND POLITICAL SYSTEM IN MONTENEGRO

### *Summary*

In this article we examine to which extent have some of the basic elements of the Rule of Law philosophy been built into political system of Montenegro. Rule of Law as a theoretical concept includes two main preconditions that have to be cumulatively met in order to implement Rule of Law principles in a political system. First, the law should be abided, secondly, legal framework must be in line with international standards of human rights protection. During post-referendum reconstruction of Montenegrin political system, one of the main tasks set up by the working team drafting the Constitution was to introduce international standards in all areas of human rights protection. However, as a whole, Montenegrin political system based on the new Constitution exhibits certain constructional errors within the system per se and compared to international standards. An attempt to elaborate this thesis in relation to all the elements of political system would be too ambitious for the scope of this article and therefore we will focus on legal provisions that normatively frame political participation of citizens, in order to demonstrate that Rule of Law concept is not implemented in Montenegro.

*Key words:* Rule of Law, Political System of Montenegro, political representation, MP's mandate, affirmative action