

Prezidencijalizacija političkih partija i unutarstranačka demokratija u Crnoj Gori



Prezidencijalizacija političkih partija i unutarstranačka demokratija u Crnoj Gori

PREZIDENCIJALIZACIJA POLITIČKIH PARTIJA I UNUTARSTRANAČKA DEMOKRATIJA U CRNOJ GORI

Izdavač:



Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Josipa Broza 23a
81000 Podgorica
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:
Mr Zlatko Vujović

Autori:
Mr Marko Savić
Dubravka Popović

Dizajn:
Studio Mouse – Podgorica, Montenegro

Priprema i štampa:
Studio Mouse – Podgorica, Montenegro

NAPOMENA: RRPP promoviše istraživanja u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Istraživanja u oblasti društvenih nauka pomažu razumijevanju specifičnih reformskih potreba i dugoročnih implikacija javnih politika za koje se države u regionu opredeljuju. Istraživači dobijaju podršku kroz istraživačke grantove, metodološke i tematske treninge, kao i kroz otvaranje mogućnosti za regionalnu i međunarodnu razmjenu i umrežavanje. RRPP programom koordinira i upravlja Međufakultetski institut za Centralnu i Istočnu Evropu (IICCE) pri Univerzitetu u Fribourgu (Švajcarska). Program u potpunosti finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), Federalni Departman za spoljne poslove.

Mišljenja iznesena u ovoj studiji predstavljaju mišljenja su 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

The logo for the Regional Research Promotion Programme | Western Balkans. It features a stylized orange and yellow graphic element followed by the text 'Regional Research' in a large, bold, black font. Below it, 'Promotion Programme | Western Balkans' is written in a smaller, orange font.

**UNI
FR**

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Sadržaj

UVOD	4
1. Opis problema	5
1. Istorijski pregled	6
2. Trenutno stanje – prezidencijalizacija političkih partija.....	10
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	15
BIBLIOGRAFIJA.....	17

Prezidencijalizacija političkih partija i unutarstranačka demokratija u Crnoj Gori

UVOD

Analiza fenomena prezidencijalizacije u Crnoj Gori jedan je od proizvoda objavljenih u posljednjoj fazi projekta „Balkanska komparativna studija izbora: prezidencijalizacija političkih partija kao ograničenje unutarpartijske demokratije“, koji je Centar za monitoring i istraživanje CeMI sproveo u partnerstvu sa Fakultetom političkih nauka Univerziteta u Beogradu, NVO „Demokratija za razvoj“ sa Kosova, Albanskim institutom za političke studije, te grupama ekperata iz Bosne i Hercegovine i Makedonije, a uz podršku Regionalnog programa za promociju istraživanja na Zapadnom Balkanu (RRPP).

U okviru ovog projekta, istraživači su se bavili prezidencijalizacijom, odnosno centralizacijom moći u rukama predsjednika političkih partija, u kontekstu nivoa unutarpartijske demokratije. U ovom radu, autori će predstaviti problem prezidencijalizacije iz perspektive razvoja unutarpartijske demokratije, napraviti istorijski pregled razvoja partijskog sistema u Crnoj Gori, analizirati nalaze istraživanja prezidencijalizacije u političkim partijama u Crnoj Gori koje su bile relevantne u posljednja tri saziva Skupštine Crne Gore i onih koje su novoformirane, na bazi čega će investi zaključke i formulisati ključne preporuke za unaprijeđenje unutarpartijskih procedura i izbornog sistema, u cilju postizanja unutarpartijske demokratije.

1. Opis problema

Postojeći crnogorski politički sistem se razvijao od samog pada komunističkog režima početkom 1990-ih godina, i od tada se nije u značajnijoj mjeri mijenjao. Ustavna rješenja¹ nijesu odstupala od klasičnog parlamentarizma. Ovakva situacija se može primijeniti i na analizu partijskog sistema. Naime, višepartizam kao tekovina promjena 1990-ih na prostoru bivše Jugoslavije, održao se do danas, dodatno u Crnoj Gori sa određenim specifičnostima. U nizu specifičnosti, kao osobenost parlamentarnog sistema u Crnoj Gori mora se izdvojiti i činjenica da jedna partija, transformisana komunistička, vlada od uvođenja višestranačja, odnosno od prelaska iz jednopartijskog sistema, u kojem je ona ista, netransformisana, bila jedina politička opcija, dok je opozicioni dio političke scene u stalmnom procesu promjena, tako da partije izrastaju, te nestaju čak u jednom izbornom ciklusu (Darmanović, Vujović, Tomović, 2017: 128). Kao dokaz prethodnom profesor Goati navodi da se zbog naslijedene infrastrukture, članstva i rukovodstva koje je zadržalo položaje, sa sigurnošću može govoriti o kadrovskom i organizacionom kontinuitetu između Saveza komunista Crne Gore i DPS (Goati, 2016:53, 54). “Iako uvijek ne samo višepartijski, nego, mogli bismo reći i mnogopartijski sistem, on je, uz sve prilično značajne promjene i unutrašnju dinamiku, ostao *sistem sa dominatnom partijom.*” (Darmanović, 2016:12).

Drugu osobenost crnogorskog partijskog sistema čini mnogopartizam, odnosno postojanje velikog broja političkih partija koje su nastale uslijed raskola u većim političkim partijama. Posljednje je posljedica niskog nivoa unutarpartijske demokratije koji uslovljava rascjepe unutar partija, u situacijama kada dodje do nesuglasica između frakcija. U protekle dvije godine, do raskola motivisanog neslaganjem sa odlukama centralnog partijskog rukovodstva, tačnije lidera partija, je došlo u tri političke partije (SNP, SDP i Pozitivna Crna Gora), kao i u jednoj koaliciji (Demokratski front), što je za posljedicu imalo formiranje četiri nove političke partije (Demokrate, Socijaldemokrate, Građanski pokret „URA“ i Demos).

Fragmentacija političkih partija uzrokovana unutrašnjim nesuglasicama partijskih članova ili struktura, upućuje na problem u vezi sa postojanjem i djelovanjem unutarpartijskih mehanizama za rješavanje problema putem demokratskih procedura i postavlja pitanje centralizacije moći u rukama partijskog rukovodstva, odnosno lidera partija, uslijed koje strukture na nižim nivoima organizacije nemaju mehanizam da donesu odluku koja je u suprotnosti sa stavom predsjednika partije kao izvršnog organa. Sa druge

¹ Ustav iz 1992. kad je Crna Gora bila dio Savezne Republike Jugoslavije i Ustav iz 2007. nezavisne Crne Gore

strane, otvara se i pitanje da li novoformirane političke partije preuzimaju nedemokratske prakse zbog kojih su napustile svoje prethodne političke subjekte ili svoje ustrojstvo baziraju na unutarpartijskoj demokratiji, izbjegavajući da koncentrišu moć u rukama svojih lidera.

2. Istoriski pregled

Crna Gora je ozakonila rad političkih stranaka Zakonom o političkim organizacijama koji je donešen 1990. godine. Uvođenjem Zakona o udruživanju građana prepoznate su političke organizacije, društvene organizacije i udruženja građana. "Njegovim stupanjem na snagu počinje višestranački život u Crnoj Gori." (Vujović, Komar, Bošković, 2005:28). Savez komunista Crne Gore je svoje djelovanje samo produžio u novim okolnostima, dok je pred prve višestranačke izbore bilo registrovano 18 političkih organizacija (Vujović, Komar, Bošković, 2005:29). Ovo je situacija koja je uočljiva u gotovo svim postkomunističkim režimima, koja dovodi do pojave tzv. "pretjerane pluralizacije" (u Crnoj Gori je do 1991. godine bilo registrovano 27 političkih partija, odnosno jedna partija na samo 22826 stanovnika) (Goati, 2016:53). Partije su nastajale sa snažnim nacionalnim predznakom, ali paralelno sa njima i one građanskog opredjeljenja. Tek krajem 1990-ih u Crnoj Gori se javljaju političke partije koje promovišu interesu pojedinih grupa u društvu, mladi, žene, ili u prvi plan stavljuju problem okoline – tzv. zeleni. (Goati, 2016:52, 53).

U ovom dijelu potrebno je razjasniti genezu nastanka ovakve situacije u partijskom sistemu Crne Gore. O višepartizmu u Crnoj Gori počelo se govoriti unutar struktura koje su se nametnule nakon januarskog prevrata (masovne demonstracije nakon kojih je svrgnut rukovodeći režim) 1989. godine i koje su težile reformama sistema. Međutim, još jedna od osobenosti Crne Gore u tom periodu, je nova politička elita koja je zapravo bila sistemskog. To je omogućilo da se ta elita ustoliči kao okosnica novog režima, a da svoje djelovanje formira kroz transformisanu komunističku partiju, koja se sada naziva Demokratska partija socijalista (DPS) "i njen, na oligarhijskom principu zasnovan vladajući vrh." (Darmanović, 2016:15). DPS je igrala kao hegemonistička partija, koja je obilato iskoristila dostupnost državnog aparata i državnih resursa. Dodatno, sistem kojim je dominirala, oslanjajući se u periodu do 1997. na politiku Miloševića, može se, kako ga definiše profesor Darmanović, smatrati *kompetitivnim autoritarizmom*, dakle nije se moglo govoriti o demokratskoj tranziciji.

Na osnovu prethodno opisanog, crnogorski višepartizam se gotovo tačno može podijeliti u dva perioda. Prvi, partijski sistem koji je okarakterisan kao

sistem sa dominantnom partijom u polu-autoritarnom sistemu vladavine, i drugi koji traje do danas, a koji karakteriše višepartizam sa dominantnom partijom sa kompetitivnim izborima. U oba perioda dominirala je DPS samostalno ili u koalicionim vladama (Darmanović, 2016:40).

Na ideološkom kontinuumu se, manje ili više jasno, mogu prepoznati umjereni lijeva i lijeva, centristička ili desna i umjereni desna orijentacija političkih partija u Crnoj Gori. Ovakva opredjeljenost je mnogo više formalna i najčešće ne izlazi iz okvira statutarnih odredbi, konkretnije, u stvarnim aktivnostima i zalaganjima političkih partija teško je prepoznati ili se kod određenih partija čak i razlikuje od njihovog programskog opredjeljenja. Ovo je, u određenoj mjeri, i potvrdila dubinska analiza programa i statuta političkih partija u Crnoj Gori koju je sproveo Centar za monitoring i istraživanje. U korijenima ovakve situacije leži i činjenica da gotovo sve političke 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 rascjepe i sukobe" već su se grupisale oko pitanja državnog statusa i nacionalnog identiteta (Darmanović, 2016:39).

Za našu analizu, i kao uvod za dio o prezidencijalizaciji političkih partija u Crnoj Gori, potrebno je osvrnuti se na pitanje unutarpartijske demokratije i na to kako genetske funkcije partija, tj. način na koji su nastale i kako su se razvijale, utiču na njihov stepen prezidencijalizacije.

Prethodno smo opisali okolnosti u kojima se razvijao partijski sistem u Crnoj Gori, zato je za dalju analizu potrebno konkretnije se pozabaviti djelovanjem političkih partija u praksi. U geografskoj Evropi danas je Crna Gora jedini primjer u kojem transformisana komunistička partija vlada od uvođenja višestranačja, samostalno ili u koaliciji gotovo 27 godina. Snažne programske promjene koje je DPS usvajala tokom svih godina na vlasti, od prosrpske orijentacije do zagovornika nezavisnosti i evroatlantskih integracija, uticale su u podjednakoj mjeri na promjene na opozicionoj sceni u Crnoj Gori, ali i na izgradnju stavova kod najvećeg dijela birača. Prethodno objašnjena dominacija DPS onemogućila je da dođe do institucionalizacije partijskog sistema u Crnoj Gori, pogotovo onog dijela koji se odnosi na opozicione partije. Partije koje su nekada predstavljale stožer opozicije nemaju više parlamentarni status (Liberalni savez Crne Gore i Narodna stranka). "Sadašnjom opozicionom političkom scenom dominira savez nekoliko partija Demokratski front, prilično radikalne političke orijentacije, snažno podržan od strane Rusije, te određenih struktura iz Srbije. Dio struktura ove koalicije (NSD²) baštini program četničkog pokreta uz Drugog svjetskog rata,

² Nova srpska demokratija predstavlja, prvenstveno, transformisanu Srpsku narodnu stran-

nacističkih kolaboracionista, dok Pokret za promjene podržava, makar formalno članstvo u NATO, te je članica internacionale konzervativnih partija“ (Darmanović, Vujović, Tomović, 2017: 128). Za razumijevanje partijskog sistema potrebno je akcentovati nekoliko važnih momenata. Prvo, građani ideoološki partije smješatju u politički centar sa blagim kretanjem ka desno. Zanimljivo je da glasači DPS i Socijaldemokratske partije Crne Gore (SDP), koje su programski socijalističke profilacije, smješatju u desni centar. Drugo, na opozicionoj sceni dominantna je uloga Demokratskog fronta, koji se razvio kao predizborna kolacija, ali je u međuvremenu uspio da programski, ideoološki i svojim djelovanjem „proguta“ svoje konstituente. Konačno, na posljednjim parlamentarnim izborima održanim u oktobru 2016. godine zakonski izborni census od 3% je prešlo je 7 izbornih lista, kao i još dvije manjinske partije na bazi afirmativne akcije za izbor predstavnika nacionalnih manjina. Međutim, zahvaljujući koalicionoj saradnji ukupno je 15 partija steklo parlamentarni status. Vidljivo je da postoji tendencija ka fragmentaciji parlamenta što se ne dešava uslijed snažne dominacije jedne partije – DPS. U zavisnosti da li Demokratski front posmatramo kao jedinstveni subjekt ili ubrajamo i njegove konstituente, a na osnovu formule za izračunavanje broja efektivnih partija, broj efektivnih partija se smanjuje, tako da za izbore održane 2012. iznosi 4,2, odnosno 3,9 za one održane 2016. Uz primjenu Sartorijeve klasifikacije partijskih sistema i broja efektivnih partija, dobili bismo prikaz kao u tabeli (Darmanović, Vujović, Tomović, 2017: 128).

ku, koja se 2009. godine ujedinila sa Narodnom socijalističkom partijom, odcijepljenim dijelom SNP-a, koje je nekad predvodio nekadašnji lider SNP-a Momir Bulatović. Narodna socijalistička partija je imala parlamentarni status zahvaljujući pripadnosti koaliciji Spaska lista koju je predvodila Srpska narodna stranka. Stvaranjem nove partije njeni osnivači su pokušali da se približe političkom centru što je izazvalo otpore unutar stranke koji su rezultirali stvaranjem nove partije predvođene Dobrilom Dedejićem, jednim od lidera Srpske narodne stranke (Vujović, 2012:79).

Tabela 1. Tipologija partijskog sistema u Crnoj Gori (Darmanović, Vujović, Tomović, 2017: 149)

Izbori	Broj partija u nacionalnom parlamentu	Broj efektivnih partija	Tip partijskog sistema (prema Sartoriju)
1990	11	2,1	Predominant-party system
1992	4	2,8	Predominant-party system
1996	6	2,3	Predominant-party system
1998	7	3,1	Dvopartijski sistem ³
2001	8	3,9	Polarizovani pluralizam
2002	9	3,9	Polarizovani pluralizam
2006	16	4,8	Polarizovani pluralizam
2009	12	3,9	Predominant-Party System
2012	12	5,3	Predominant-Party System
2016 (October)	15	4,5	Polarizovani pluralizam

Ovdje se može uočiti određeni kontinuitet sa situacijom nastanka partijskog sistema 1990-ih, ali se danas partijski sistem pojačanje može definisati kao višepartijski sa predominantnom partijom. Na posljednjim izborima DPS je prvi put poslije 1996. godine samostalno nastupila te osvojila 36 mandata, 5 manje od potrebne većine da samostalno formira vladu. Stoga bi “svrstavanje partijskog sistema u Crnoj Gori u grupu nekompetitivnih bilo neprimjereno, i pored toga što ima elemenata koji narušavaju punu slobodu izjašnjavanja birača, kao i brojnih primjera zloupotreba državnih resursa kojima se predominantna stranka stavlja u povlašćeni položaj u odnosu na ostale partie” (Vujović, 2015:50). Sa druge strane, posljednji parlamentarni izbori pokazali su svu jačinu antisistemskog djelovanja Demokratskog fronta, koji je usmjeren ne samo na produbljivanje raskola vlast-opozicija, već i na način promjene vlasti, koji ovaj politički subjekt vidi upravo u antisistemskom djelovanju. Ovakvo njihovo djelovanje smanjuje šanse opoziciji da uspije u naumu da na demokratski način smijeni vlast, a sa druge strane pojačava poziciju vladajuće DPS kao garanta evroatlantskog procesa. “Stoga možemo reći da se

3 “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 konjunkturnoj pojavi do koje je došlo zbog oštре polarizacije partija i podjele birača na dva oštro suprotstavljenia bloka, a ne o trendu koji će u perspektivi voditi ka dvopartizmu.” (Goati, 2015:68)

nakon izbora 2016. godine crnogorski partijski sistem transformiše ponovo u polarizovani pluralizam, a sa nestankom dominantne partije, moguće sklizne i u atomizovani pluralizam” (Darmanović, Vujović, Tomović, 2017: 128).

2. Trenutno stanje – prezidencijalizacija političkih partija

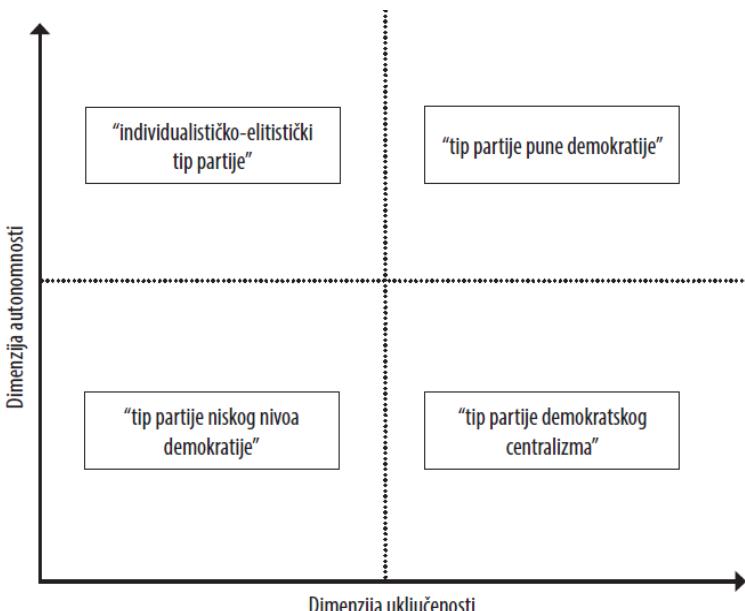
U zemljama sa dužom demokratskom tradicijom, proces jačanja centralizacije moći u izvršnim organima (partije, države) bio je osjetan 1970-ih i 1980-ih. Ovo je doprinijelo formulisanju termina i nastojanju objašnjenja fenomena centralizacije, personalizacije i prezidencijalizacije politike. Ovim fenomenom su se bavili mnogi autori, ali su se najčešće u svojim analizama bavili uticajem jednog faktora i na taj način osvijetlili jedan dio problema.

Za potrebe naše analize mi ćemo se fokusirati na polazište Samuels and Shugart (Passarelli, 2015:2) koji tvrde da su političke partije organizovane i da se ponašaju tako da pretenduju da oponašaju ustavne strukture i na taj način daju prostora prezidencijalizaciji partija, dodajući da u mjeri u kojoj ustavne odredbe razdvajaju izvršnu i zakonodavnu vlast u toj mjeri će partije težiti prezidencijalizaciji. Passarelli u cilju sveobuhvatne analize na ovo dodaje i faktor uticaja unutrašnjih, izvornih struktura organizacije, tvrdeći da stepen prezidencijalizacije partija varira kao funkcija osnovnih organizacionih karakteristika partije (Passarelli 2015:2). Zato ćemo se u našem radu, u dijelu analize stepena prezidencijalizma kod odabranih partija, rukovoditi logičkim slijedom da je prvo potrebno analizirati ustavni okvir u kojem partije djeluju, pa onda se fokusirati na ponašanje partija, posebno na istraživanje genetskih/osnovnih karakteristika njihovog razvoja i načina na koji one mogu da utiču na nivo prezidencijalizacije. Passarelli ističe da iako striktna podjela vlasti utiče na partijsko ponašanje i njene karakteristike, prezidencijalizam se može javiti i izvan predsjedničkog sistema, i to kada način razvoja partija vrši jak uticaj na ovaj proces i time prevaziđa institucionalna ograničenja, akcentujući za našu analizu posebno važno, da neke partije u parlamentarnim sistemima mogu da pokazuju karakteristike prezidencijalizacije (Passarelli 20015:7).

Autor zaključuje da, dok ustav doprinosi oblikovanju nivoa partijske prezidencijalizacije, za bolje shvatanje ovog procesa, mora se uključiti analiza partijskih unutrašnjih faktora i upućuje da je *prezidencijalizam, uzimajući u obzir različite ustavne poretke, situacija u kojoj partije svojim liderima daju ogromnu autonomiju, sa velikom nezavisnošću u političkom odlučivanju o glavnim političkim temama (izborna kampanja, imenovanja ministara, javne politike) – gdje lider nije odgovoran partiji.*

Konačno, obzirom da autor akcentuje uticaj genetskih karakteristika partije na njihovu prezidencijalizaciju, u metodološkom okviru izdvojena su tri faktora koja utiču na partijske genetske funkcije, i to: 1. izgradnju i razvoj organizacije; 2. prisustvo ili odsustvo (na porijeklo stranke) spoljnog "sponsora"; 3. uloga harizme u formiranju stranke (Passarelli 2015:11)

Uz metodologiju korišćenu za definisanje faktora koji opredijeljuju prezidencijalizaciju političkih partija, služili smo se i Čularevom metodologijom mjerjenja unutarpartijske demokratije (Čular, 2004: 28). Čularov sistem mjerjenja unutarpartijske demokratije zasniva se na dvije dimenzije, od kojih svaka sadrži po tri indikatora i nekoliko podindikatora. Prva dimenzija – dimenzija autonomije, obuhvata sljedeće indikatore: (1) prava i zaštita članova; (2) autonomija lokalnog nivoa partije i (3) direktni uticaj lokalnih organa vlasti na proces odlučivanja na nacionalnom nivou. Druga dimenzija – dimenzija uključenosti, obuhvata: (1) direktna participacija članova partije u procesu donošenja odluka; (2) obim ovlašćenja predstavničkih tijela nasuprot izvršnih organa i (3) ovlašćenja predsjednika političke partije. Na bazi analize statuta političke partije, svakom indikatoru se dodaje vrijednost od 0 do 3, nakon čega se partija pozicionira na grafiku unutarpartijske demokratije (vidjeti grafik 1.).



U nacionalnoj studiji Centra za monitoring i istraživanje "Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori – Perspektiva razvoja unutarpartijske demokratije" obrađeni su statuti 6 odabranih političkih partija (DPS, SDP, SNP, PzP, BS,

NOVA) na osnovu jasne metodologije koju je postavio Čular. Na osnovu postavljenih indikatora, uz ograničenje da su analizirane samo stautarne odredbe, a ne i to kako se one koriste u praksi, dobijeni su sljedeći zaključci. Na osnovu dubinske analize i dobijenih vrijednosti za svaku partiju može se zaključiti da su ssve političke partije orjentisane lijevo i to u dijelu gdje se nalaze partije koje su na niskom nivou unutarpartijske demokratije. Uključenost je takođe na vrlo niskom nivou, dok je stepen centralizacije visok. Tako su NOVA i SDP „najviše“ centralizovane. Partija koja ima najveći stepen uključenosti je SDP koji, zahvaljujući ocjeni stepena uključenosti, kreće ka kvadrantu koji označava tip demokratski centralizam, dok DPS, BS i PzP spadaju u „individualističko-elitistički“ tip. Međutim, „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.“ (Vujović, Tomović, 2016:179). Iako, se na osnovu statutarnih ovlašćenja položaj predsjednika partije značajano razlikuje, predsjednik DPS koji ima ograničena ovlašćenja i predsjednik SDP koji ima značajna ovlašćenja, u praksi je situacija značajno drugačija. Ovo može da govori o uticaju jednopartijskog sistema, iz kojeg je većina partijskih činovnika koji su učestvovali u kreiranju ovakvih partijskih statuta. Ovakvom stanju unutarpartijske demokratije pogoduje i to što partijski sistem nije institucionalizovan, ali i obilata izdvajanja države za finansiranje političkih partija, što iste odvaja od unutardemokratskih procedura, ali i na koncu od članstva.

Osim navedenih partija, koje su bile dio analize kao ključni politički subjekti u prethodna tri saziva Skupštine Crne Gore, ova analiza obuhvata i novoformirane partije u Crnoj Gori: Demos, Demokrate, Socijaldemokrate i Građanski pokret „URA“. Navedene političke partije formirane su 2015. godine⁴, u različitim okolnostima: Demos je formiran nakon što je dotadašnji lider Demokratskog fronta, Miodrag Lekić, napustio ovu koaliciju i osnovao novu partiju; Socijaldemokrate su formirane nakon raskola u SDP-u, koji se desio uslijed nedovoljne podrške za smjenu predsjednika SDP-a, Ranka Krivokapića, odnosno izbor tadašnjeg ministra pomorstva i saobraćaja, Ivana Brajovića; Demokrate su osnovane od strane dijela članova SNP-a na čelu sa nekadašnjim odbornikom u Skupštini Glavnog grada, Aleksom Bečićem; dok je Građanski pokret „URA“ nastao kao pokret čiji su podržavaoci u određenom dijelu bili prethodni članovi Pozitivne Crne Gore koji se nijesu slagali sa politikom ove partije.

4 <http://demokrate.me/>
<http://sdcg.me/>
<http://demos.org.me/>
<https://www.ura.org.me/>

Savić i Popović su obradili statute svih novoformiranih partija u cilju definisanja nivoa njihove unutarpartijske demokratičnosti, sa posebnim naglaskom na ovlašćenjima predsjednika partije kao jednog od glavnih indikatora centralizacije moći, odnosno prezidencijalizacije političkih partija. Prema nalazima tog istraživanja, novoformirane političke partije prema svojim statutarnim odrednicama donekle odstupaju od političkih partija koje su bile relevantne za prethodna tri saziva Skupštine Crne Gore, u tome što: 1) ne pripadaju u potpunosti kategoriji sa lijeve strane ose, već pojedine imaju granične vrijednosti između individualističko-elitističkih tipova i partija pune unutarpartijske demokratije i 2) u praksi pokazuju niži stepen razlike između formalne i neformalne moći svojih lidera u odnosu na „starije partije“.

Naime, Demos i Demokratska Crna Gora su prema ovom istraživanju svrstane u kategoriju partija sa niskim nivoom unutarpartijske demokratije koji se bazira na izraženoj moći izvršnih organa ovih partija u odnosu na predstavničke organe i lokalni nivo i članstvo, a u kontekstu mogućnosti predlaganja i imenovanja članova izvršnih i predstavničkih tijela na svim nivoima organizacije. Sa druge strane, Građanski pokret „URA“ i Socijaldemokrate pokazuju viši nivo demokratičnosti kada je u pitanju izbor članova predstavničkih i izvršnih organa, kao i u slučaju inicijativa sa nižih nivoa organizacije ovih partija (na primjer, sazivanje sjednice Kongresa). Kada je u pitanju moć predsjednika novoformiranih partija, ona je prema statutarnim ovlašćenjima značajno izraženija u slučaju Demosa, na prvom mjestu, zatim Demokrata, nego što je u slučaju Socijaldemokrata i Građanskog pokreta „URA“. Konstatacija da su statutarna ovlašćenja predsjednika ovih partija radije u skladu, nego suprotna njihovojo stvarnoj moći, bazira se na činjenici da su Demos i Demokrate formirane od strane istaknutih pojedinaca koji su uživali značajnu podršku u trenutku formiranja ovih partija, dok su lideri Socijaldemokrata i GP „URA“ kao pojedinci uživali značajno manju popularnost. Ovakva situacija ne implicira nužno da lideri crpe svoju moć iz statutom predviđenih ovlašćenja, već ostavlja prostor za tvrdnju da – kao što je bio slučaj sa starijim partijama, veliku ulogu u procesu centralizacije moći u novoformiranim partijama ima dimenzija harizmatskog liderstva. Shodno navedenome, na nivou novoformiranih političkih partija, autori zaključuju da oponašanje političkog sistema kao faktor prezidencijalizacije nema veliku ulogu u centralizaciji moći unutar političkih partija, već se kao dominantni faktori izdvajaju genetička svojstva ovih partija (u kontekstu njihovog porijekla) i oponašanje djelovanja dominantne partije DPS koja u kontinuitetu vrši vlast gotovo 25 godina.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Prema nalazima predstavljenih istraživanja, prezidencijalizacija političkih partija u Crnoj Gori je prilično izražena, a postojeći teorijski okvir je teško primjeniti na analizu uzroka ove situacije bez uvođenja dodatne varijable – oponašanja dominantne partije. Moć je skoncentrisana u rukama pojedincima koji, kao predsjednici političkih subjekata, faktički vrše veći uticaj nad unutarpartijskim procesima nego što statuti njihovih partija predviđaju, što predstavlja problem iz više razloga. Prvo, bez obzira na to da li su u pitanju formalni ili neformalni izvori moći, centralizacija moći u rukama partijskog rukovodstva ili samog predsjednika partije usporava usvajanje i primjenu demokratskih vrijednosti i standarda na nivou članstva i predstavničkih tijela. Drugo, koncentracija moći u izvršnim organima jača partijsku disciplinu koja, kako se nerijetko pokazalo u crnogorskoj zakonodavnoj i izvršnoj praksi, partijski interes stavlja ispred javnog interesa, što, konačno, prijeti da se odrazi na upravljanje institucijama izvršne vlasti u državi u slučaju da partije sa ovakvim praksama osvoje vlast.

U kontekstu navedenih zaključaka, autori su formulisali set preporuka čija bi primjena doprinijela jačanju unutarpartijske demokratije, vodeći se mišlju da su demokratske unutarpartijske procedure i prakse pretpostavka demokratskog vršenja vlasti.

- 1. Političke partije treba da ograniče uspostave ravnotežu između funkcija i ovlašćenja predstavničkih i izvršnih organa.** Naime, uprkos određenim neformalnim izvorima moći partijskih lidera, statuti – kao formalan izvor ovlašćenja svih struktura unutar političkih partija, trebalo bi da djeluju ograničavajuće u odnosu na centralizaciju moći u izvršnim organima, na prvom mjestu predsjedniku.
- 2. Političke partije treba da povećaju uticaj članstva na unutarpartijske procese.** Prema nalazima istraživanja, prava članova i njihov uticaj na proces donošenja odluka su na niskom nivou u slučaju većine analiziranih političkih partija. U tom smislu, partije bi trebalo da djeluju inkluzivnije prema svom članstvu, kroz uključivanje članova u izborne procese unutar partija. Na taj način, političke partije bi garantovale legitimitet svojih izabralih predstavnika u organe unutar i izvan partije.
- 3. Političke partije treba da institucionalizuju djelovanje frakcija.** Dosadašnja praksa političkih partija ukazuje da političke partije, odnosno njihovi lideri, nemaju mehanizme da se zaštite od rascjepa u slučaju unutrašnjih nesuglasica, što za posljedicu ima proliferaciju političkih partija koje su ideološki veoma slično pozicionirane i bore se za isto biračko tijelo.

- 4. Izborni sistem treba personalizovati.** Trenutni izborni sistem – proporcionalni sistem sa zatvorenim listama, u potpunosti omogućava da partije samostalno definišu strukturu izbornih lista, u smislu pojedincata koji se na tim listama nalaze i njihovog redoslijeda koji uslovjava osvajanje mandata. Personalizacija izbornog sistema treba da se ostvari kroz otvaranje izbornih lista i uvođenje preferencijalnog glasanja koje bi građanima dalo mogućnost da utiču na izbor svojih predstavnika u Skupštini Crne Gore. Osim što bi povećala odgovornost izabralih predstavnika prema građanima, ova mjeru bi povećala kompetitivnost unutar partija i uticala na podizanje nivoa unutarpartijske demokratije, ali i kvaliteta cjelokupne političke ponude.

Navedene mjeru su pretežno pravnog karaktera i koncentrišu se na izmjenu i dopunu statutarnih odredbi političkih partija, odnosno izmjene izbornog zakonodavstva. Predstavljaju formalne uslove za podizanje nivoa demokratije unutar političkih partija i na nivou države, a posredno utiču i na političku kulturu zasnovanu na harizmatskom liderstvu.

BIBLIOGRAFIJA

- Čular Goran, *Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia*, Politička misao, vol. XLI (2004), no 5, Zagreb.
- Goati Vladimir, Darmanović Srđan (ur.), *Izborni i partiski sistem u Crnoj Gori – perspektiva razvoja unutarpartijske demokratije*, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2015
- Passarelli Gianluca (ed), *The Presidentialization of Political Parties Organizations, Institutions and Leaders*, Palgrave MacMillan, London, 2015
- Savic, Marko, Popovic, Dubravka, the Presidentialization of the Newly-formed Political Parties in Montenegro, Comparative Balkan Politics, Vol. 3 (2017), Issue 1, Podgorica