

MEĐUIZVJEŠTAJ
9.–24. avgusta 2006.

Kratak pregled

- Posmatračka misija za praćenje izbora (EOM) uspostavila je svoju kancelariju u Podgorici 9. avgusta, koju čini centralni tim od 10 analitičara stacioniranih u Podgorici i 17 dugoročnih posmatrača koji su raspoređeni širom zemlje.
- Članovi Parlamenta će biti izabrani 10. septembra, kao i gradonačelnici i opštinski odbornici u 14 od 21 opštine. Međutim, EOM će nadgledati parlamentarne izbore i dati svoj komentar po pitanju lokalnih izbora samo u onoj mjeri koja utiče na sprovođenje parlamentarnih izbora.
- Parlament će biti izabran proporcionalnim sistemom sa cenzusom od 3%. Pet od ukupno 81 mandata će biti birano na 70 posebnih biračkih mjesta koja su locirana u oblastima gdje su koncentrisani glasači albanske nacionalne manjine.
- Podneseno je dvanaest lista kandidata za predstojeće izbore. Sve liste je potvrdila Republička izborna komisija (RIK). Ukupan broj od 747 kandidata će se boriti za 81 mandat, 14.6% od ovog broja su žene.
- Sporno pitanje da li bi učesnici trebalo da prime sredstva za kampanju iz državnog budeta je bilo kontraverzno, gdje je Vlada tvrdila da su partije već potrošile sva sredstva u toku referendumske kampanje. Sporno pitanje je djelimično riješeno odlukom Ministarstva finansija da jednako raspodijeli € 205,000 učesnicima u izbornom procesu.
- Izborna kampanja je do sada tiha i većina partija je rekla da planira da vodi kratku i skromnu kampanju. Do sada se nije pojavilo dominantno sporno pitanje u kampanji. Nakon referenduma o pitanju državnog statusa, politički dijalog je razvio novu dinamiku, gdje se prethodni partneri sada bore za glasove, posebno u bivšem unionističkom bloku.
- Nedavne izmjene i dopune Zakona o izborima, koji je usvojen nakon raspisivanja izbora, ograničavaju pravo govora i izražavanja i čine korak nazad. Nažalost, izmjene i dopune nijesu bile upućene na metod dodjele mandata onim kandidatima sa liste, kako je već bila preporuka prethodne OEBS/ODIHR Posmatračke misije.¹
- Predstojeći izbori se sprovode troslojnom izbornom administracijom, koja uključuje Republičku izbornu komisiju (RIK), 21 opštinsku izbornu komisiju (OIK) i oko 1,130 biračkih odbora (BO). Sva tijela izborne administracije su “stalnog” sastava, koja će biti pojačana “proširenim” sastavom koji predstavlja podnosiocje izbornih lista.

¹ Svi prethodni OEBS/ODIHR Konačni izvještaji u vezi izbora u Crnoj Gori mogu se naći na <http://www.osce.org/odihr-elections/14207.html>

- Zakonom, javni emiter je obavezan da obezbijedi ravnopravan pristup svim učesnicima. Međutim, javna Radio Televizija Crne Gore je usvojila pravila koja obezbjeđuju besplatan pristup na osnovu jačine partije u prethodnom Parlamentu. 10. avgusta, IOM je započela da prati medijsko pokrivanje kampanje, koje uključuje šest televizijskih stanica i četiri dnevne novine.

Uvod

11. jula 2006.godine, Predsjednik Republike Crne Gore je raspisao parlamentarne izbore za 10.septembar 2006. Uz glasanje za poslanike u Parlamentu, građani iz 14 opština od 21, koliko ih ima u zemlji, će takođe glasati i za gradonačelnike i opštinske odbornike. Nakon poziva od strane Ministarstva inostranih poslova, OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) je uspostavila Misiju za posmatranje izbora (EOM) 9. avgusta 2006.godine. EOM, na čelu sa g-dinom Jørgenom Grunnetom (Danska), se sastoji od deset članova centralnog tima stacioniranog u Podgorici i 17 članova dugoročnih posmatrača koji su raspoređeni na sedam lokacija širom zemlje. Članovi centralnog tima i dugoročni posmatrači su regrutovani iz 16 zemalja članica OEBS-a. Zemlje članice su zamoljene da pošalju 150 kratkoročnih posmatrača koji bi pratili glasanje i prebrojavanje glasačkih listića.

Izborni sistem

Republika Crna Gora ima jednodomorni Parlament koji se bira svake četiri godine. Ustavom je regulisano da na svakih 6,000 glasača bude izabran jedan član parlamenta. Na osnovu broja registrovanih birača, Parlament je usvojio odluku o raspisivanju izbora za 81 poslanika za ove izbore.

Liste kandidata su podnijele registrovane političke partije, ili odvojeno, ili kao koalicija, ili kao grupa građana. Iako su iste liste kandidata na glasačkom listiću na svim biračkim mjestima u Crnoj Gori i svaki glasač ima jedan glas, biće dvije odvojene dodjele mandata. Prva dodjela mandata je za 76 mandata i zasnovana je na rezultatima sa svih biračkih mjesta u Crnoj Gori. Druga dodjela mandata je za pet mandata i zasnovana je na rezultatima sa biračkih mjesta koja su specifikovana od strane Parlamenta prije svakih izbora.² Da bi učestvovali u dodjeli 76 mandata, lista kandidata mora dobiti najmanje 3% glasova na biračkim mjestima.

Da bi učestvovala u drugoj dodjeli pet mandata, lista kandidata mora osvojiti najmanje 3% glasova na 70 biračkih mjesta koje je specifikovao Parlament. Međutim, lista koja učestvuje u dodjeli ovih pet mandata može da koristi ukupni nacionalni glas kao osnovu za dodjelu ovih pet mandata čak i da ne postigne 3% nacionalnog cenzusa. Lista koja je osvojila jedan od 76 mandata koristi glasove koji su osvojeni na 70 posebnih biračkih mjesta kao svoju osnovu glasa za dodjelu ovih pet mandata. Obje dodjele su proporcionalne i koriste *d'Hondt* formulu za dodjelu mandata.

Polovina mandata koje lista osvoji dodjeljuje se kandidatima onim redom kojim su dati na listi. Političke partije su slobodne da dodijele drugu polovinu mandata preostalim kandidatima na listi kako oni smatraju odgovarajućim. Ovaj poseban aspekt sistema dodjele je kritikovan od strane prethodnih OEBS/ODIHR posmatračkih misija.

² Ova biračka mjesta su locirana u oblastima gdje se vjeruje da je koncentrisana albanska glasačka manjina .

Zakonodavni okvir

Izborni zakonodavni okvir je postao manje pravno siguran zbog izmjena i dopuna Zakona o izboru poslanika i odbornika (Izborni zakon), koji je usvojen u Parlametu 28. jula, nakon raspisivanja izbora, i kao rezultat dvije nedavne odluke od strane Ustavnog suda. Dalje, pravila o praćenju izborne kampanje za parlamentarne izbore koji su zakazani za 10. septembar koja je izdala Radio Televizija Crne Gore (RTCG) ne obezbjeđuju svim izbornim listama jednak besplatan pristup medijima za potrebe kampanje.

Ključne odredbe izmjena i dopuna Zakona o izborima od 28. jula čine korak nazad u odnosu na opredjeljenja OEBS-a i međunarodne standarde za demokratske izbore: jedan amandman zabranjuje upotrebu one vrste govora u kampanji koja je uvrjedljiva, maliciozna, ili krši pravila finog ponašanja. Druga izmjena povećava period ćutnje za objavljivanje rezultata javnog mjenja sa 7 na 10 dana i uvodi zabranu na objavljivanje bilo kakvih preliminarnih rezultata zasnovanih na izlasnosti po biračkim mjestima, ili paralelnim tabelarnim prikazom glasanja na 3 sata nakon zatvaranja biračkih mjesta. Ova ograničenja na prava govora i izražavanja se čine suvišna.

U slučaju koji osporava nedavno donesen zakon o pravima i slobodama manjina, Ustavni sud je donio odluku da su odredbe u zakonu koje garantuju zastupljenost u Parlamentu svakoj nacionalnoj manjini koja čini najmanje 1% ukupne populacije neustavne. Ustavni sud je donio odluku i u još jednom slučaju, osporavajući formulu za dodjelu javnih sredstava u svrhu vođenja kampanje političkih partija, taj dio formule je neustavan obzirom da daje parlamentarnim partijama prednost u odnosu na ostale.

Sporno pitanje koje se tiče finansiranja kampanje je postalo primarno zbog inicijalne obavijesti Vlade da sredstva za kampanju iz državnog budžeta možda neće biti dostupna političkim partijama. Vlada je smatrala da su sva sredstva namijenjena za svrhe izborne kampanje već potrošena na referendumsku kampanju, a na insistiranje onih partija koje su učestvovala u toj kampanji. Ipak, 22. avgusta, Ministarstvo finansija je objavilo da će ukupna suma od € 205,000 biti raspodijeljena podjednako svim podnosiocima dvanaest potvrđenih izbornih lista. Još uvijek je nejasno, ipak, koja će sredstva, ako ijedna, biti na raspolaganju za dodjelu nakon izbora, onako kako je predviđeno Zakonom o finansiranju političkih partija. Situacija po pitanju finansiranja je još više isprovocirana odredbom zakona koja ograničava potrošnju privatnih sredstava za kampanju na 40% od ukupnih javnih sredstava na koja politička partija ima pravo. Ovo znači, kako formula zakona već glasi, da politička partija može biti znatno ograničena u svojim troškovima za kampanju.

Uz restrikcije na sredstva za kampanju, restrikcije su uvedene i od strane nacionalnog javnog difuznog servisa (RTCG) po pitanju obezbjeđivanja besplatnog pristupa za političke partije i koalicije koje učestvuju u izborima. Iako Zakon o izborima predviđa da svi podnosioci izborne liste imaju obezbijeđen jednak pristup, RTCG je izdala odredbe koje predviđaju proporcionalnu dodjelu besplatnog pristupa na osnovu zastupljenosti partije u Parlamentu. Ovo se ne čini dosledno sa odlukom Ustavnog suda, u odnosu na formulu za javno finansiranje, da je neustavno favorizovati jednu partiju u odnosu na drugu političku partiju.

Ograničenja po pitanju finansiranja, uz amandmane koji ograničavaju govor u kampanji i objavljivanje rezultata istraživanja, kao i pravila o proporcionalnom besplatnom pristupu RTCG koja se zasnivaju na broju mandata u Parlamentu, mogu da dovedu do znatno prigušene kampanje nego što bi to bio slučaj pri primjeni predjulskog zakonodavnog okvira.

Izborna administracija

Parlamentarne izbore koji su zakazani za 10. septembar 2006. godine će sprovesti troslojna izborna administracija: Republička izborna komisija (RIK), 21 opštinska izborna komisija (OIK) i oko 1,130 biračkih odbora (BO). RIK i OIK su postavljeni mandatom na 4 godine, od strane Parlamenta i Skupštine opštine, dok se birački odbori imenuju od strane OIK za svake izbore i svako biračko mjesto, i to ne kasnije od 10 dana prije dana izbora.

Sva tijela izborne administracije imaju “stalni” sastav koji je odraz političkog sastava tijela koje ga postavlja, kao i “prošireni” sastav koji uključuje jednog ovlašćenog predstavnika sa svake izborne liste. Svi članovi izborne administracije imaju svoje zamjenike. RIK “stalni” sastav čine predsjednik, sekretar i devet članova. OIK “stalni” sastav čine predsjednik, sekretar i pet članova, dok BO čine predsjednik i četiri člana kao “stalni” sastav.

U vremenu između 11. jula, kada su raspisani izbori, i 24. avgusta, RIK je održala osam sjednica, i ispunila sve rokove koji se tiču izbora u skladu sa Zakonom o izborima. 3. avgusta, RIK je usvojila Pravila za rad biračkih odbora, kako je i propisano Zakonom o izborima. Kopija ovih pravila će biti dostupna svim “stalnim” članovima tijela izborne administracije.

Registracija kandidata

Ukupno pet partija, šest koalicija i jedna grupa za građane je podnijelo liste kandidata u predviđenom zakonskom roku, koji je istekao 16. avgusta. RIK je zamolio troje podnosilaca lista da doradi svoje liste, što su i uradili u roku od 48 sati koji propisuje Zakon o izborima. I konačno, 747 kandidata će se boriti za 81 mandat u Parlamentu.

22. avgusta, RIK je izvlačenjem odredila redosled kojim će se kandidati pojaviti na glasačkim listićima. U toku iste sjednice, RIK je usvojio Zbirnu izbornu listu, koja sadrži imena svih kandidata, objavljena je 24. avgusta i biće istaknuta na biračkim mjestima na dan izbora.

Registracija glasača

Registracija glasača u Crnoj Gori je pasivnog karaktera i glasači sa pravom glasa se upisuju na birački spisak na osnovu informacija koje obezbjeđuje Ministarstvo unutrašnjih poslova i Administracija za lokalnu samoupravu *ex-officio*. Period u kojem se može provjeriti birački spisak je istekao 16. avgusta, kada je isti i zaključen. 18. avgusta, RIK je objavila ukupan broj registrovanih birača, koji je 484,189. Deset dana prije samog dana izbora, promjene na biračkom spisku su moguće, ali samo putem odluke Upravnog suda.

Atmosfera u kojoj se sprovodi kampanja

Rješenjem predominantnog spornog pitanja referendumom od 21. maja koje je bilo prisutno prethodnih deset godina, nova dinamika postaje očigledna u politici Crne Gore.³ Nakon okončanja postojanja bloka za nezavisnost i očuvanje zajednice, nekadašnji partneri se sada bore za glasove, i nekadašnji blok za očuvanje zajednice je posebno predmet međusobne fragmentacije i takmičenja.

³ OEBS/ODIHR Konačni izvještaj o referendumu od 21. maja može da se nađe na http://www.osce.org/documents/odihr/2006/08/20077_en.pdf

Vladajuće partije, Demokratska partija socijalista (DPS) i Socijaldemokratska partija (SDP), su ponovo oformile izbornu koaliciju, “Za evropsku Crnu Goru”, koju takođe podržava i mala Hrvatska građanska inicijativa (HGI). Cilj koalicije je da brani svoju apsolutnu većinu u Parlamentu. Umjerenu stranu opozicije čine Socijalistička narodna partija (SNP), Narodna stranka (NS) i Demokratska srpska stranka (DSS), koji su održali svoju saradnju od referenduma. Ova koalicija pokušava da odbrani svoju trenutnu poziciju kao druge najjače političke snage u Crnoj Gori nasuprot radikalnijeg krila iz prethodne pro-unionističke koalicije koje se ujedinilo u tkzv. Srpsku listu. Srpsku listu vodi Srpska narodna stranka (SNS), koja se odvojila od NS, i obuhvata nekoliko manjih pro-srpskih partija. Priklučenje crnogorskog krila Srpske radikalne stranke (SRS) je uveliko komentarisano od strane drugih partija i medija i kritikovano.

Nakon više godina međusobne borbe, bivši pro-independistički liberali su se reorganizovali u Liberalnu partiju (LPCG), koja je oformila koaliciju sa Bošnjačkom strankom (BS) i imaju za cilj da slome apsolutnu vlast vladajućih partija. Građanska lista (GL) koja ujedinjuje Građansku partiju i Partiju zelenih se smatra kao potencijalni partner vladajućih partija ako pređe cenzus od 3%. Pokret za promjene (PzP), nova politička partija koja je proistekla iz ne-vladine organizacije Grupa za promjene, se smatra kao potencijalna grupa za osporavanje vladajuće koalicije, ali isto tako može zadobiti glasove i od simpatizera ostalih opozicionih partija. Broj političkih partija koje predstavljaju albansku etničku manjinu je povećan sa dvije na četiri, što može rezultirati fragmentacijom u ovom dijelu izbornog tijela.

Izborna kampanja je do sada tiha, mada su od sredine avgusta političari više prisutni u medijima. Većina partija kaže da planira kratku i skromnu kampanju, koncentrišući se radije na kampanju od vrata do vrata nego na velike mitinge. Ljetnje vrijeme odmora, finansijske poteškoće i referendum koji je održan u proljeće su dati kao razlozi za ovakav pristup. U ranom dijelu kampanje, Srpska lista i PzP su bili najaktivniji.

Čini se da do sada u kampanji nedostaje glavno pitanje. Opozicione partije koncentrišu svoju kampanju na ekonomiju, zaposlenost i na pitanja zaštite sredine dok takođe osporavaju politiku Vlade i vladajućih partija. DPS i SDP, sa svoje strane, pokušavaju da iskoriste uspješan referendum i povratak nezavisnosti i predstave sebe kao garante za integraciju Crne Gore u Evro-Atlantske strukture.

Jedno sporno pitanje između opozicije i Vlade je bio premještaj nekih 70 policajaca na nove lokacije. Opozicija je tvrdila da su policajci bili izloženi pritisku u toku referenduma zbog svog pro-unionističkog stava i da je to razlog njihovog premještaja. Ovo je kategorički odbijeno od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, koji su izjavili da je samo šest od ovih policajaca podnijelo žalbe po “socijalnoj osnovi”. Ovo sporno pitanje je takođe bilo predmet vanredne sjednice Skupštinskog odbora za bezbjednost koji je sazvan na zahtjev opozicije. PzP je tvrdio da je njihov kandidat za gradonačelnika grada Bara dobio otkaz sa svog radnog mjesta u Luci Bar iz političkih razloga. Posmatračka misija prati ovo sporno pitanje.

Žene i dalje ostaju nezastupljene među kandidatima. 109 žena na listi čini 14.6% svih kandidata. Njihov dio na individualnim listama je u opsegu od 3.7% na listi Albanske alternative do 25.9% na LP-BP listi. Neke partije kao što su LP i SDP su, čini se, ispunile svoju obavezu da imaju najmanje 30% žena kandidata, ali liste koalicija čiji su one dio imaju sveukupno niži procenat.

Mediji

Oko 70 elektronskih medija i veći broj štampanih medija, uključujući i četiri dnevne novine, su trenutno u opticaju u Crnoj Gori. Iako svi elektronski mediji ne obezbjeđuju pokrivanje političkih događaja, građanima su svakako dostupne relevantne informacije putem javnih medija, posebno RTCG i putem nekih privatnih TV kanala i radio stanica.

Zakonodavni okvir kampanje u medijima je dat Zakonom o izborima, što omogućuje građanima pravo da putem medija budu informisani o aktivnostima kandidata i političkim programima. Kandidati imaju pravo na jednak pristup javnim medijima da bi informisali glasače o svojim izbornim programima i aktivnostima. Ako mediji obezbjeđuju plaćeni termin i prostor za vođenje kampanje i reklamiranje, oni moraju da ponude iste uslove za sve učesnike i jasno naznače da je termin ili prostor plaćen.

Mada odredbe Zakona o izborima i Zakon o emitovanju obavezuju RTCG da obezbijedi jednako praćenje kampanje svih političara učesnika u toku kampanje, pravila za način praćenja kampanje koje je RTCG usvojila 27. jula nijesu u skladu sa ovim uslovom. U odnosu na pravo pristupa kandidata debatama kojih je zakazano dvanaest na RTCG radio i televizijskom programu, kao i posebno praćenje javnih nastupa kandidata, RTCG odlučuje u korist partija koje imaju jaču zastupljenost u Parlamentu u odnosu na ne-parlamentarne partije, obezbjeđujući najmanju količinu pristupa ne-parlamentarnim partijama. 24. avgusta, RTCG je obavijestila Posmatračku misiju da će obezbijediti svakom od kandidata dodatno vrijeme i da će takođe obezbijediti veće praćenje javnih nastupa ne-parlamentarnih partija nego što je predviđeno njihovim pravilnikom.

Od 10. avgusta, Posmatračka misija sprovodi kvalitativnu i kvantitativnu analizu emitovanja na šest TV stanica – javne televizije TVCG1 i privatnih TV kanala Elmag, IN, MBC, Montena i Pink M u udarnim terminima. Osim toga, četiri dnevne novine – privatne *Dan*, *Republika* i *Vijesti* kao i državne dnevne novine *Pobjeda* – se takođe prate.

U toku perioda koji pokriva ovaj izvještaj, medijsko praćenje događaja koji se odnose na izbore je bilo neznatno, reflektujući, sve u svemu, tihu kampanju. Pitanja koja se tiču politike i izbora su ispunila 7% pregleda u udarnim terminima za emitovanje na televizijama IN, MBC i Montena i do 12% na TVCG1 i TV Elmag. TVCG je 21. avgusta emitovala prvu televizijsku debatu grupe kandidata. Predstavnici nekih partija su se osvrnuli na sporna pitanja vezana za kampanju u granicama redovnih trenutnih dešavanja i na debatne programe na privatnim TV kanalima. Dok mediji obezbjeđuju učesnicima mogućnost plaćanja za svrhe vođenja kampanje, partije bi tek trebalo da iskoriste plaćeno vrijeme i prostor u medijima, sa izuzetkom PzP, koji je imao ekstenzivan plaćeni program na TV Elmag koji je počeo 10. avgusta.

Domaći posmatrači

Najmanje tri lokalne ne-stranačke posmatračke organizacije – Centar za demokratske tranzicije (CDT), Centar za praćenje izbora (CEMI) i Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) – će obezbijediti detaljno praćenje izbornog procesa, uključujući i dugoročno praćenje, raspoređivanje posmatrača na skoro svako biračko mjesto na dan izbora, praćenje medija i finansiranja kampanje kao i paralelni tabelarni prikaz glasanja.

CDT, kojeg podržava Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (NDI), je dao nacrt Pravila ponašanja, koji obavezuje partije na fer i demokratsko nadmetanje u kampanji; većina partija koja učestvuje u kampanji je potpisala pravilnik 23. avgusta.

Aktivnosti Posmatračke misije

Posmatračka misija je uspostavila svoju misiju 9. avgusta. Šef Misije je imao sastanak sa Premijerom Vlade, Predsjednikom Parlamenta, Ministrom spoljnih poslova, Predsjednikom Republičke izborne komisije i ostalim službenicima. Posmatračka misija je uspostavila redovan kontakt sa Ministarstvom spoljnih poslova, Republičkom izbornom komisijom, diplomatskom zajednicom i glavnim političkim partijama. Posmatračka misija je organizovala inicijalne sastanke sa političkim partijama, građanskim društvom, izbornim komisijama, medijima i ostalim sagovornicima. Informisanje predstavnika diplomatske zajednice i međunarodnih organizacija koje su akreditovane u Republici Crnoj Gori je održano 24. avgusta.