



ISTRAŽIVANJE: MANJINE I IZBORNO ZAKONODAVSTVO
U CRNOJ GORI

Šansa za autentičnu zastupljenost

Iako je Venecijanska komisija ocijenila da dio teksta koji se tiče manjinske reprezentacije odgovara evropskim standardima, politički predstavnici manjinskih zajednica i dalje imaju dosta primjedbi na predlog novog modela izbornog zakonodavstva

Od uvođenja višestranačja 1990. godine, Crna Gora nije imala snage za temeljnu reformu izbornog zakonodavstva. To je nakon

izglasavanja nezavisnosti 2006. godine i Ustava bila jedna od važnijih obaveza nove države. Međutim, iako je usaglašavanje crnogorskog izbor-

nog zakona sa Ustavom i evropskim preporukama i praksom trebalo da se završi do kraja januara 2008. godine, glavni akteri nijesu uspjeli da se usaglasu oko nekih temeljnih normi, pa ni onih koje se vezuju za pitanja reprezentacije manjina.

Predstavnici manjinskih grupa bili su nezadovoljni sadašnjim modelom izbornog zakonodavstva. Iako crnogorski Ustav i zakoni predviđaju da nacionalne manjine budu ravnopravno politički predstavljene na osnovu principa pozitivne diskriminacije, od svih nacionalnih zajednica jedino su Albanci po dosadašnjem zakonu imali zagarantovane mandate.

EVROPSKI I REGIONALNI MODEL: Za političko predstavljanje manjina u evropskim zemljama koristi se nekoliko modela: garantovani mandati, izborni cenzus, izborni regioni koji se kreiraju tako da "idu na ruku" manjinskim zajednicama, i model kvota – izborne liste se prave tako da lakše prođu kandidati manjina.

I u okruženju se primjenjuju različita rješenja.

Srbija je ukinula cenzus za manjinske liste. U BiH konstitutivni narodi imaju svoje kvote. U Hrvatskoj bira se osam poslanika iz redova nacionalnih manjina, odnosno one imaju toliko zagarantovanih mandata. U Sloveniji zagarantovane mandate imaju Italijani i Mađari. Na Kosovu od 120 poslaničkih mjesta 20 mandata rezervisano je

ZLATKO VUJOVIĆ, DIREKTOR CEMI-A

DVA SCENARIJA

Za postizanje političke stabilnosti Crne Gore potrebno je obezbijediti institucionalne mehanizme za adekvatnu predstavljenost manjinskih zajednica u nacionalnom parlamentu.

Narušavanje principa kompetitivnosti time da bi za konkurisanje za određeni broj mandata bilo uvedeno ekskluzivno pravo samo za manjinske partije nije prihvatljivo, jer bi značilo urušavanje demokratskog karaktera izbornog procesa.

CEMI je pripremio dva scenarija rješavanja ovog pitanja. Smatramo da je u ovom trenutku prihvatljiviji scenario koji predviđa promjene u okviru postojećeg proporcionalnog izbornog sistema:

1. Da Crna Gora ostane i dalje jedna multinacionalna, višemandatna izborna jedinica (proporcionalna metoda) sa izuzetkom posebnih jednomandatnih izbornih jedinica;

2. Da na jednu posebnu jednomandatnu izbornu jedinicu imaju pravo nacionalne zajednice koje, prema posljednjem nacionalnom popisu, imaju





OBEZBIJEĐENA JEDNAKOST PRAVA GLASA: Kemal Purišić

za manjine.

JEDNA IZBORNA JEDINICA:

Radna grupa Skupštine Crne Gore u martu je stigla tek do radne verzije izbornog zakona. Usvojen je model da Crna Gora bude jedna izborna jedinica. Prema tom rješenju, za sve stranke na izborima važi izborni cenzus od tri odsto. Ako nijedna stranka koja zastupa manjine ne pređe zakonski cenzus u raspodjeli mandata moći će da učestvuju sve i to kao zbirna lista uz uslov da pojedinačno osvoje najmanje 0,7 odsto važećih glasova.

Listama manjinskih zajednica koje

u stanovništvu Crne Gore učestvuju ispod dva odsto dodjeljuje se jedan mandat ako ostvare 0,4 % od važećih glasova.

Ovaj izborni model mogu koristiti sve manjinske liste, pojedinačne i koalicione i na državnom i na lokalnom nivou izbora. Opozicija je najavila da će zahtijevati radikalno mijenjanje izbornog sistema Crne Gore, jer nije dovoljno da se on uskladi samo sa Ustavom. Predloženim modelom ipak nijesu zadovoljni politički predstavnici manjina koji su istovremeno i članovi Radne grupe za izradu novog izbornog zakona. Izuzetak je donekle predstavnik Bošnjaka.

PREDNOSTI I MANE: - Model obezbjeđuje jednakost prava glasa, jer i manjinske liste mandate dobijaju sa istim brojem glasova kao i ostale liste, dakle nema garantovanih mandata niti rezervisanih mjesta. Zagarantovana je i tajnost glasanja - nema duplih spiskova i duplih glasačkih listića a obezbijedena je i sloboda izbora jer građani biraju kojoj će listi dati povjerenje. Model sadrži afirmativne akcije u nekoliko faza izbornog procesa kako bi se ujednačile šanse manjinskih lista sa ostalim listama i konačno obezbijedila autentična politička reprezentacija manjinskih zajednica, kaže **Kemal Purišić**, poslanik Bošnjačke stranke, u razgovoru za *Monitor*.

U Bošnjačkoj stranci ukazuju i na dva nedostatka tog modela. Prvi - može



REALIZACIJA NACIONALNIH PRAVA ALBANACA NAZADUJE: Mehmet Bardhi

se desiti da mjere afirmativne akcije ne obezbijede siguran izbor autentičnog zastupnika neke manjinske zajednice u nekom izbornom ciklusu. Drugi - u model je ugrađen eliminacioni mehanizam za korišćenje mjera afirmativne akcije. Ako jedna manjinska lista sama ostvari opšti izborni cenzus od tri odsto važećih glasova, ostale nemaju pravo na afirmativne mjere, što im ugrožava princip jednakih mogućnosti u kampanji i ostavlja mogućnost za izborne manipulacije.

ALBANSKO PITANJE – OTVORENO: Albanci su na dosadašnji izborni zakon imali dosta primjedbi, ali i na novopredloženi model.

- Albansko pitanje u Crnoj Gori i dalje je otvoreno. Najveću odgovornost za to snosi vlast. Odgovorni su i pojedini albanski političari, koji su za rad sitnih, ličnih interesa postali izvršioci naloga vlasti, na štetu uspostavljanja partnerskog dijaloga za dugoročno rješavanje crnogorsko-albanskih odnosa, objašnjava za naš list **Mehmet Bardhi**, predsjednik Demokratskog saveza u Crnoj Gori.

Vlast nije spremna na to da se pravedno uredi jedno od ključnih pitanja u rješavanju manjinskih nacionalnih prava – politička autentična i srazmjerna zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama opština na

više od 1% a manje od 4% učešća u ukupnoj populaciji. U toj izornoj jedinici bi se raspodjeljivao jedan direktni mandat putem sistema relativne većine, odnosno u prvom krugu izabran je kandidat sa najviše osvojenih glasova;

3. Uvođenje preferencijalnog glasanja (umjesto sadašnjih zatvorenih modifikovanih izbornih lista) odnosno, uvođenje zatvorenih neblokiranih izbornih lista (birač ima pravo da glas kandidatu unutar izborne liste), putem kojih bi pripadnici manjina mogli da zaokruže predstavnika za kojeg vjeruju da najbolje odražava njihove interese, unutar neke od kandidovanih partija i

4. Ukidanje zakonskog cenzusa za manjinske partije, uz postojanje diferenciranog cenzusa za koalicije od 7%, za pojedinačne partije koje ne nastupaju u koaliciji 4%, i za partije koje nastupaju u koaliciji 2%. Birači bi na glasačkom listiću zaokruživali partiju bez obzira da li je u koaliciji ili nije. Glasovi koalicije predstavljaju zbir glasova članica koalicije. Ukoliko partija članica koalicije ne ispuni cenzus od 2% ne učestvuje u raspodjeli mandata, ali se njeni glasovi ne rasipaju već ostaju koaliciji. Manjinske partije su oslobođene zakonskog cenzusa. Partija se identifikuje kao manjinska sa jasnim programskim određenjem u svom statutu.

5. Uvođenje modifikovanog Sent Lagi metoda umjesto D'Ontove metode, čime će se ublažiti favorizacija velikih partija.



područjima sa albanskom populacijom, a i drugim manjinskim narodima, kategoričan je Bardhi.

Albanci su, kaže Bardhi, tražili da se respektuju njihova istorijska, prirodna, politička, nacionalna i stečena prava, kao autohtonog naroda u Crnoj Gori.

Ali, prema njegovim riječima, i u nezavisnoj Crnoj Gori „realizacija nacionalnih prava Albanaca tapka u mjestu, pa i nazaduje“.

PRIPADNICI REA DISKRIMINISANI: Sve države u regionu imaju relativno dobru zakonsku regulativu o pravima nacionalnih manjina, ali praksa je daleko od zakona i potpisanih međunarodnih obaveza, istaknuto je više puta u različitim međunarodnim dokumentima. U našem regionu u najtežoj situaciji su pripadnici REA populacije. U Crnoj Gori oni nemaju svoje političke zastupnike, jer izborni zakon nije vodio računa o ovoj grupi.

Muhamed Uković, potpredsjednik Nacionalnog savjeta Roma i Egipćana, kaže za *Monitor* da je taj savjet poslao Radnoj grupi i predsjedniku parlamenta predlog da se za Rome i Egipćane u novom izbornom zakonu predvidi model po sistemu afirmativne akcije i omogući dodatni set prava u odnosu na ostale manjine. Ali, ni sa jedne od tih adresa Savjet nije dobio nikakav odgovor.

- Smatramo da se uvođenjem cenzusa nama zatvaraju vrata za autentično političko predstavljanje. Ustav Crne Gore predviđa srazmjernu političku zastupljenost svih manjina, ali Roma i Egipćana nema nigdje ni u lokalnoj upravi, kaže Uković.

U opozicionoj Socijalističkoj narodnoj partiji kažu da osim dva do sada tretirana pitanja – prava glasa i tzv. autentične zastupljenosti manjina – treba definisati i sva druga bitna

pitanja koja utiču na demokratskost izbora.

PREDNOSTI VLASTI: To posebno podrazumijeva eliminisanje prednosti koje neopravdano vlast ima u izborima. Znači, treba razmotriti kvalitet izbornog modela i suštinu tzv. Dontove formule, korišćenje i zloupotrebu državnih resursa i ugraditi preporuke OEBS-a, kaže za *Monitor* poslanik SNP-a **Predrag Bulatović**.

SNP insistira da pored državljana Crne Gore koji su do sada imali pravo glasa mogu da glasaju i građani koji su i do sada glasali, a nemaju regulisano



ELIMINISATI PREDNOSTI VLASTI NA IZBORIMA: Predrag Bulatović

državljanstvo. SNP će, kaže Bulatović, zahtijevati i da se promijeni stav kojim je vlast proglasila birački spisak za dokument koji ne pripada kategoriji izbornih zakona. Razlog više za to je slučaj „seljenja birača“ u Podgorici tokom nedavnih izbora.

„Tada je više hiljada birača koji su ranije glasali na jednom biračkom mjestu izbornom manipulacijom prebačeno na neko drugo mjesto“, kaže Bulatović.

PREPORUKE VENECIJANSKE KOMISIJE: O radnoj verziji novog izbornog modela izjasnila se ovih dana Venecijanska komisija, ekspertsko tijelo Savjeta Evrope.

Nacrt izbornog zakona obezbijedio je nacionalnim manjinama pravo

na autentičnu zastupljenost, ali nije uskladio izbore sa evropskom praksom, navodi se u mišljenju Venecijanske komisije. Komisija pozdravlja uvođenje afirmativne akcije za sve manjinske narode, a ne samo za Albance kako je do sada bilo. U izbornom modelu treba detaljno pojasniti svaki pojedinačni korak raspodjele manjinskih mandata uz predviđanje matematičkih anomalija i neočekivanih rezultata glasanja, upozorava Komisija.

Konstatuje se, ipak, da izborni zakon nije odredio gornji prag za narode koji žele da učestvuju na manjinskim listama, što omogućava pravo da se na nacionalnim listama kandiduju i stranke Srba i Crnogoraca.

Venecijanska komisija smatra da manjinama treba smanjiti cenzus prilikom prikupljanja potpisa za izborne liste. „Liste koje predstavljaju manjinu ispod dva odsto moraju imati 300 potpisa podrške, dok oni iznad dva procenta moraju imati podršku najmanje 1.000 birača, navodi se u tom dokumentu.

Izborni zakon je od izuzetnog značaja za nivo ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i neprihvatljivo je da on bude tretiran kao ekskluzivno pravo dijela poslanika, upozorava **Zlatko Vujović**, direktor NVO CEMI.

Neophodan je, dakle, odgovoran odnos zakonodavne vlasti prema sugestijama međunarodnih organizacija, kao što je Venecijanska komisija i OEBS. Ali i onima koje stižu od pripadnika manjinskih grupa.

Vidjećemo da li će sadašnji nacrt zakona biti dodatno doraden i da li će se tako omogućiti da, prvi put u crnogorskoj istoriji, grupe koje su bile na margini, konačno dobiju mogućnost da biraju svoje političke predstavnike na nacionalnom i lokalnom nivou.

Biljana ALKOVIĆ
Veseljko KOPRIVICA

(Projekat je podržan od strane Delegacije EU u Crnoj Gori, a svi nalazi su isključivo rezultat istraživanja našeg novinarskog tima)