

PROCJENA NAPRETKA ČRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima

AUTORI/KE: DRAGAN KOPRIVICA I MILICA KOVAČEVIĆ ISTRAŽIVAČICE: BILJANA PEJOVIĆ I MILENA GOZDENOVIC



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

This project is financially supported by
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade.
<https://www.norway.no/en-serbia/>

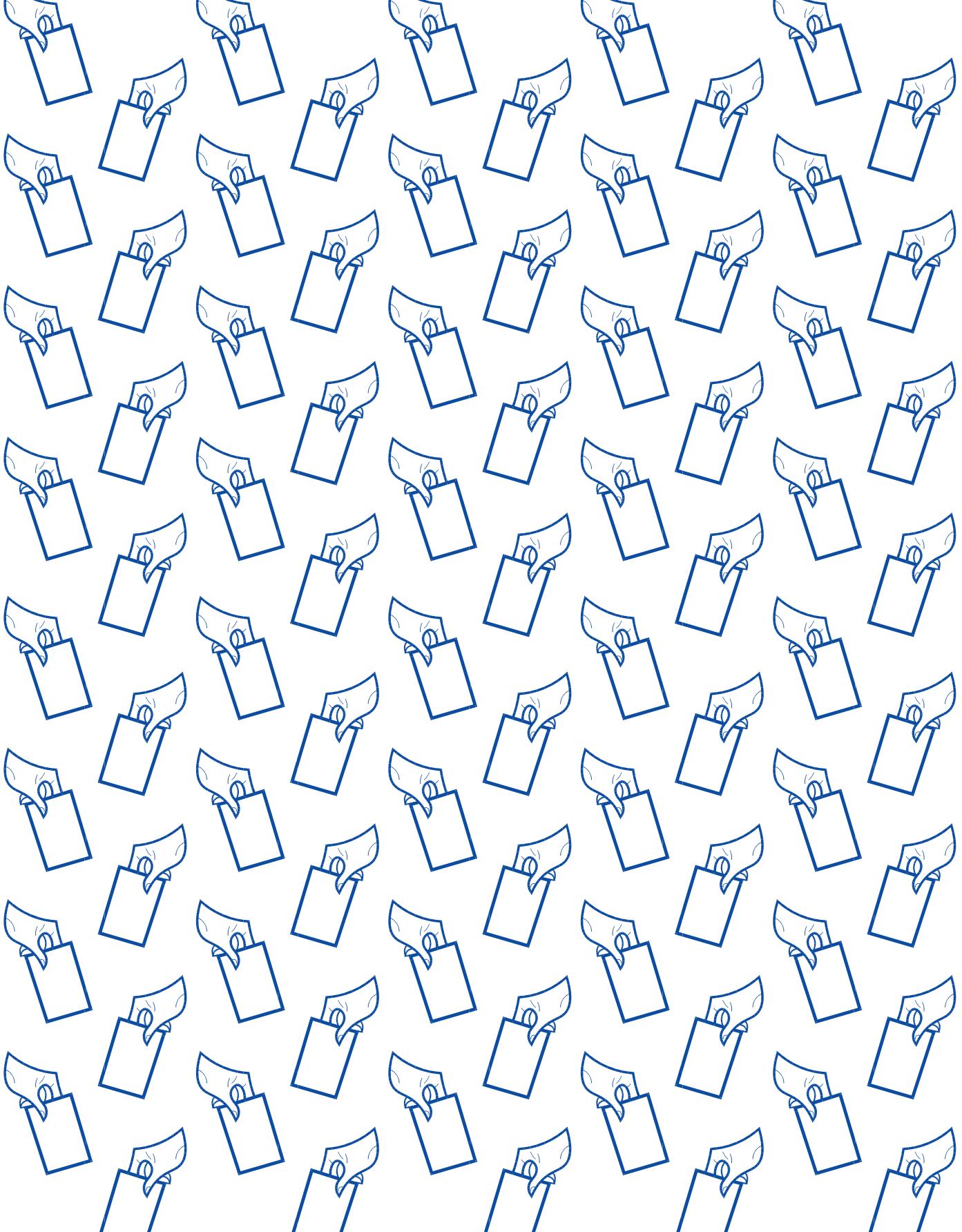
Realizaciju projekta finansijski je podržala
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.
<https://www.norway.no/en-serbia/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima

AUTORI/KE: DRAGAN KOPRIVICA I MILICA KOVAČEVIĆ
ISTRAŽIVAČICE: BILJANA PEJOVIĆ I MILENA GOZDENOVIC

PODGORICA, OKTOBAR 2018.



Sadržaj

Refroma koja traje 20 godina	5
Nedovršen zakonodavni okvir	9
Politizovana i neprofesionalna izborna administracija	13
U biračkom spisku i građani s fiktivnim prebivalištem	17
Nemogućnost samostalnih kandidatura građana	19
Medijsko izvještavanje u službi kampanja	21
Bez efektivne kontrole finasiranja kampanja i zloupotrebe državnih resursa	25
Glasanje jednostavno, osim za osobe s invaliditetom	27
Klijentelizam rasprostranjen, blaga kaznena politika	29
Legitimitet izbora koji se stalno dovodi u pitanje	31
Izvori i literatura	33
Metodologija	35
Istraživački centar CDT-a	37



Reforma koja traje 20 godina

„Promjena je životni zakon.
Oni koji gledaju samo na prošlost
ili sadašnjost će sigurno
promašiti budućnost.“

JOHN F. KENNEDY

Pred nama je još jedna izborna reforma. Tekuća, a i naredna godina po svemu sudeći će biti godine još jedne promjene izbornih zakona. To će biti četvrta značajna promjena od 1998. godine.

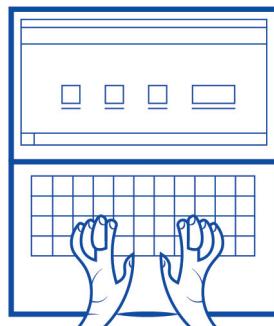
Politička i upravljačka elita u Crnoj Gori već dvije decenije, u usvajanju međunarodnih izbornih standarda, uspješno balansira između sopstvene želje da promjene budu, prije svega, u njihovom partijskom interesu ili da se zadrži status quo, i potrebe da se međunarodnoj zajednici predstavi kao „reformska“, „evropska“, „demokratska“...

U tome im pomaže i činjenica da je izborno pravo *soft law* i da se međunarodne organizacije i institucije, shodno svome mandatu, uzdržavaju od nametanja konkretnih rješenja za pojedine države, već radije ukazuju na probleme.

Dio međunarodnih preporuka inkorporiran je u izborno zakonodavstvo 1998. i 2011. godine, tek onda kada je njihovim usvajanjem bila uslovljena naša međunarodna pozicija i otvaranje pregovora s Evropskom unijom. No, neki od najbitnijih sistemskih zahvata se još nijesu dogodili. Slična situacija se ponovila tokom reforme 2013/2014, kada su, i pored koraka naprijed, neka rješenja svjesno ostavljena da čekaju „bolje vrijeme“.

Takođe, bilo je i više sitnijih tehničkih intervencija na tekstovima zakona, pa su sve ove česte promjene, bilo usled nestručnosti i/ili loše namjere prouzrokovale puno tehničkih nedostataka, kontradiktornosti i nepreciznosti koje u pojedinim situacijama stvaraju zabunu i konfuziju.

Želeći da damo doprinos ubrzanju i intenziviranju ove reforme po prvi put smo pripremili ocjenu ispunjenja političkog kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji (EU) koji se tiče fer i slobodnih izbora. Za tu priliku



pripremili smo poseban metodološki pristup koji u sebi sadrži sve najvažnije standarde za izbore.

Evropska komisija (EK) ne tretira izbore u okviru nekog posebnog pregovaračkog poglavlja, već kroz ocjenu funkcionisanja demokratskih institucija kao jednog od političkih kriterijuma, i u tome se dominantno oslanja na nalaze misija OSCE/ODIHR. Ono što nudi ovo istraživanje je ocjena izbornog procesa u svojoj ukupnosti, kroz zaokruženu metodologiju utemeljenu na univerzalno prihvaćenim standardima demokratskih izbora. Još jedna specifičnost ovog projekta je da se po prvi put, po istoj metodologiji radi ocjena ispunjenosti ovog političkog kriterijuma u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Srbiji.

Dокумент koji je pred vama sadrži naša zapažanja i ocjene o kvalitetu i primjeni izbornog zakonodavstva po svim značajnim pitanjima.

Pored toga razgovarali smo i sa devet eksperata/kinja iz Crne Gore, za koje smo smatrali da imaju najbolje referencije u ovoj oblasti. Oni su nam dali dali svoja viđenja i mišljenja na ovu temu. Iskazano u brojevima, prosječna ocjena trenutnog stanja u oblasti izbori je 2,64.

Najboljom prosječnom ocjenom 3,38 je ocijenjen izborni dan, dok je zakonodavni okvir ocijenjen sa 3,24.

Najlošije je ocijenjena sekcija vezana za pritiske i klijentalizam, sa 1,80, a loše su ocijenjeni i finansiranje kampanja 2,26 i izborna administracija 2,31.

Bez obzira na moguću subjektivnost datih ocjena čini se da su na pravi način identifikovane dobre i loše strane našeg izbornog procesa, a što je još važnije identifikovana je potreba za njegovom promjenom i poboljšanjem. Čini se da bi, bez obzira na političku pripadnost, teško bilo naći onoga koji bi negirao identifikovane probleme.

Nakon sprovedenog istraživanja za potrebe ovog dokumenta ali i našeg višegodišnjeg rada u ovoj oblasti, mnoštva projekata, analiza, i učešća u radnim grupama, smatramo da možemo predložiti ispravan put za završetak reforme izbornog zakonodavstva:

1. Usvojiti novi Zakon o izboru odbornika i poslanika (ZOIP), a ne njegove izmjene i dopune, kojim će biti riješeni svi ključni problemi koji opterećuju izborni proces (tretman javih servisa i drugih medija, regulisanje sistema žalbi i uvođenje otvorenih lista, sređivanje nejasnih odredbi zakona i sl.)

2.Riješiti pitanja diskriminacije koja postoje u više oblasti ZOIP-a (naročito vezano za osobe sa invaliditetom, Rome, žene, individualne kandidature građana...);

3.Izdvojiti regulisanje rada izborne administracije iz postojećeg ZOIP-a i usvojiti poseban Zakon o izbornoj administraciji koji će organe za sprovođenje izbora, a prije svih Državnu izbornu komisiju (DIK) postaviti kao otvorenu, nepartijsku i profesionalnu;

4.Krivičnim zakonikom definisati krivičnu odgovornost u slučajevima kršenja Zakona o zdravstvenoj zaštiti, za građane koji ne prijavljuju preminule članove porodice i institucije koje neažurno obavljaju ovaj posao; Za građane koji ne prijavljuju preminule članove porodice i institucije koje neažurno obavljaju ovaj posao;

5.Izmijeniti Zakon o registrima prebivališta i borački u pravcu omogućavanja terenskih kontrola prebivališta i brisanja iz evidencija građana koji ovo svoje pravo zloupotrebljavaju tj. koriste u više država;

6.Izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o sprječavanju korupcije u smjeru jačanja nezavisnosti, profesionalnosti i omogućavanja Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) da obavljanja stvarne a ne samo formalne kontrole procesa finansiranja subjekata i upotrebe državnih resursa.

Smatramo da je krajnje vrijeme da se nakon sedam godina pregovora sa EU konačno počnu zatvarati pojedina važna pitanja odnosno ispunjavati politički kriterijumi, a fer izbori predstavljaju najvažnije demokratsko pitanje za državu koja želi biti članica EU.

Nadamo se da će ovaj dokument poslužiti kao dio „literature” onima koju budu pripremali novo izborne zakonodavstvo. Smatramo da naš dokument može biti koristan i predstavnicima države koji se bave evropskim integracijama ali i zainteresovanoj međunarodnoj zajednici.

Takođe, nadamo se da će ovoga puta javni interes, odnosno potreba razvoja demokratskih procesa u Crnoj Gori bar malo biti ispred partijskog, i da će se prilikom pripreme novih zakona više voditi računa o usvajanju standarda, a manje kalkulisati o tome kako će se oni odraziti na ukupan broj glasova pojedinih partija.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo ekspertima/kinjama bez čije pomoći ne bi bilo moguće pripremiti ovaj dokument. Hvala i kolegama/icama iz CRTA-a, Metamorfozisa i „Zašto ne?” za pomoć pri izradi metodologije. Hvala i onim otvorenim državnim institucijama i kolegama iz NVO sektora koji su su nam dostavili, za naše istraživanje, dragocjene podatke. A Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem dokumentu. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo sprovоđenju ove važne reforme.

CDT *tim*

Nedovršen zakonodavni okvir

Izbori u Crnoj Gori se, shodno zakonu, održavaju u redovnim četvorogodišnjim (za poslanike i odbornike) i petogodišnjim (izbor Predsjednika) intervalima. Izborni zakon, takođe, predviđa mogućnost skraćenja mandata parlamenta i održavanje prijevremenih izbora. Politička gibanja na lokalnom nivou su često rezultirala prijevremenim izborima. Od 1998. godine, kada su nakon izborne reforme istovremeno održani parlamentarni i lokalni izbori, veliki broj opština je ‘ispao iz ritma’, tako da se u prosjeku svako pola godine održavaju neki izbori¹. Ovo je veliko opterećenje za građane koji neprestano žive iz-

— 1
U Crnoj Gori se u periodu od 2012 do 2018. održavao po jedan izborni proces (grupa izbora) na svakih pola godine.

— 2
Države potpisnice su se u tački 7.5 ovog dokumenta obavezale da će poštovati „pravo građana da nastoje da steknu političke ili javne funkcije, individualno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije.“

— 3
European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint opinion on the Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament of Montenegro*, CDL-AD(2010)023, 2010

bornu kampanju, ali i za političke subjekte, naročito one manje koji teško mogu izdržati ovakav izborni tempo.

Izborni zakoni u određenoj mjeri favorizuju parlamentarne partije, i uopšte partije u odnosu na nezavisne kandidate. U Crnoj Gori se odbornici i poslanici biraju isključivo s izbornih lista partija, koalicija ili grupe građana. Onemogućavanje individualnog kandidovanja je u suprotnosti sa Kopenhaškim dokumentom iz 1990. godine, koji se smatra temeljnim dokumentom za demokratske izbore², na šta su upozoravali i OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija³.

Ograničenje univerzalnog prava glasa, odnosno postojanje rezidencijalnog uslova za glasanje, nije u potpunosti u skladu s međunarodnim standardima. Iako se rezidencijalni uslov smatra prihvatljivim kada su u pitanju lokalni izbori, on se na državnom nivou ne može smatrati razumno ograničenjem⁴. Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR su u više navrata preporučili ukidanje ovog uslova, i njegovo brisanje iz zakona i Ustava⁵. Međutim, uslov prebivališta definisan je članom 45 Ustava, a to je jedan od članova za čiju promjenu je potrebna podrška tri petine upisanih birača na referendumu. Za-

— 4
Prema Kodeksu dobrih praksi u izbornim stvarima Venecijanske komisije (CDL-AD(2002)023rev) rezidencijalni uslov se može uvesti za državljane samo na lokalnim ili regionalnim izborima, a traženo trajanje prebivališta ne smije biti duže od šest mjeseci, osim u slučaju potrebe da se zaštite nacionalne manjine.

— 5
European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint opinion on the Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament of Montenegro*, CDL-AD(2011)028, 2011

konodavstvo je diskriminatorno i u dijelu ograničenja prava glasa licima sa intelektualnim ili mentalnim invaliditetom. Ustav Crne Gore ne tretira poslovnu sposobnost kao uslov za ostvarivanje biračkog prava, već se to ograničenje uvodi Zakonom. Osobe lišene poslovne sposobnosti su po automatizmu lišene biračkog prava, i poslovna se sposobnost neprihvatljivo izjednačava s temeljnim ljudskim pravom – biračkim pravom. Prema podacima iz oktobra 2016. godine po ovom osnovu je 469 punoljetnih građana Crne Gore bilo lišeno biračkog prava⁶. Ovakvo rješenje je suprotno Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom. Međunarodni standardi nalažu da oduzimanje političkih prava zbog mentalne nesposobnosti može biti izrečeno samo na osnovu odluke suda⁷. UN Komitet za prava osoba s invaliditetom je izrazio zabrinutost zbog ove situacije i preporučio Crnoj Gori da izmjeni izbornu zakonodavstvo u pravcu omogućavanja biračkog prava svim osobama s invaliditetom⁸.

Sistem prigovora i žalbi u slučaju povrede izbornih prava nije u potpunosti usklađen s međunarodnim standardima, niti je djelotvoran, što se naročito pokazalo

na ovogodišnjim predsjedničkim izborima. Zakonom je propisano da se prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi opštinskoj izbornoj komisiji, a prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije Državnoj izbornoj komisiji⁹. No, problem je u tome što se samo protiv rješenja OIK kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor DIK-i. Dalje, žalba Ustavnog suda se može izjaviti samo protiv rješenja DIK-e kojim je odbačen ili odbijen prigovor¹⁰. To znači da strana koja je nezadovoljna rješenjem kojim se neki prigovor usvaja gubi mogućnost da se žali Ustavnom sudu. Takođe, onemogućeno je ispitivanje ustavnosti i zakonitosti onih rješenja i odluka DIK-e kojima se prigovori usvajaju. Pored toga, misije OSCE/ODIHR¹¹ su u više navrata skretale pažnju na to da su rokovi za podnošenje i rješavanje žalbi isuviše kratki, čime se ometa pravo podnosioca žalbe na djelotvoran pravni lijek¹².

Afera s falsifikovanjem potpisa za kandidature za predsjedničke izbore bacila je novo svjetlo na jedan postojeći problem – moguće je da se dogode ozbiljne povrede izbornog procesa i izbornih prava građana, a da

— 6

Marina Vujačić,
Montenegrin Alternative Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Podgorica, Association of Youth with Disabilities of Montenegro, 2017

— 7

Venecijanska komisija,
Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima, CDL-AD(2002)023rev, 2002

— 8

Committee on the Rights of Persons with Disabilities,
Concluding observations on the initial report of Montenegro, 2017

— 9

Član 108 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

— 10

Član 110 Zakona o izboru odbornika i poslanika

— 11

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Konačni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018*, Varšava, OSCE/ODIHR, 2018

— 12

OSCE/ODIHR u izvještaju nakon predsjedničkih izbora podsjeća da stav II.3.3 Kodeksa dobre prakse preporučuje rok u trajanju tri do pet dana, kako za podnošenje pritužbi tako i za odlučivanje po istim, ako i da stav 10.3.6 Revizije izbornog zakonodavstva i prakse u državama učesnicama OEBS-a navodi da „previše kratki zakonski vremenski rokovi mogu sprječiti neophodno razmatranje prigovora i/ili žalbi.“

pravni sistem ne nudi nikakvu efikasnu mogućnost ispravljanja neprava. U praksi, desilo se to da nije bilo adekvatnog pravnog puta da se žalbeni zahtjevi i osporavanje kandidatura probiju preko Državne izborne komisije do Ustavnog suda. Osim toga, nadležni državni organi čvrsto stoje na stavu da sporovi u vezi s izborima ne predstavljaju upravnu stvar, te da akti DIK-e nijesu upravni akti, te konsekventno nije bilo ni mogućnosti za obraćanje Upravnom суду. Situacija iz 2018. godine potcrtala je potrebu da se ozbiljno analiziraju dometi žalbenog sistema u izbornom procesu, kako se ne bi nastavilo s urušavanjem povjerenja građana u izbore.

Eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju su oblast izborno zakonodavstvo ocijenili ocjenom 3,24. Ocjenjujući pojedine elemente našeg izbornog sistema eksperti su najbolje ocijenili definisanje izbornih jedinica (4,33) a najlošije sistem izbornih žalbi (2,44).

Politizovana i neprofesionalna izborna administracija

Izborna administracija u Crnoj Gori, shodno rezultata našeg istraživanja iz juna 2018. godine zadovoljava tek 36% kriterijuma nezavisnosti, kapaciteta institucije, informisanja javnosti i transparentnosti u radu.

Međunarodne posmatračke misije OSCE/ODIHR iz godine u godinu daju prolaznu ocjenu izbornoj administraciji za njenu sposobnost da organizuje izbore, konstatujući uglavnom da su izbori organizovani „profesionalno i efikasno“¹³, da su organi za sprovođenje izbora „ispunili sve zakonske rokove“¹⁴, te „operativne pripreme za izbore“¹⁵. No, u svim ovim izvještajima se ponav-

ljaju i ocjene o neadekvatnim profesionalnim kapacitetima i kadrovskim resursima, pa se u izvještaju iz 2018. godine zaključuje da se „tehničkim aspektima izbora adekvatno upravljaljalo, iako su transparentnost i profesionalizam Državne izborne komisije i dalje zabrinjavajući“¹⁶. I pored toga što se izbori održavaju u skladu s propisanim rokovima, i manje-više tehnički korektno, brojne pravne praznine, nedostatak jasnih procedura i izrazito politizovana izborna administracija stvaraju sve više problema. Izbori nijesu tehnički postupak, već osnovni institut demokratije, i svi ovi vidljivi nedostaci negativno utiču na povjerenje građana u izbore.

Crna Gora se, na nivou principa, opredijelila za tzv. nezavisni model izborne administracije, koji podrazumejava da je izborna administracija autonomna i nezavisna od izvršne vlasti, i da njeni članovi nijesu predstavnici izvršne vlasti, već dolaze iz redova političkih predstavnika i eksperata.¹⁷ Koncept multipartičke izborne administracije počiva na ideji da će se partie uzajamno kontrolisati, kako bi se došlo do pravednih odluka koje ne favorizuju ni jednu političku opciju, i da se kroz konzensus u odlučivanju jača kontrola i gradi povjerenje

— 13

OSCE/ODIHR,
Konačni izvještaj OEBS/ODIHR o ograničene misije za posmatranje izbora, Predsjednički izbori, 7. april 2013, Varšava, OSCE/ODIHR, 2013

— 15

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Konačni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 15. aprila 2018.* Varšava, OSCE/ODIHR, 2018

— 16

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Izjava o preliminarnim saznanjima i zaključcima, Crna Gora, Predsjednički izbori 15. aprila 2018.* 2018

— 17

Dragan Koprivica, Milica Kovacević, Milena Gvozdenović, *Državna izborna komisija u Crnoj Gori – neuspjeli eksperiment*, Podgorica, Centar za demokratsku tranziciju, 2018

— 14

OSCE/ODIHR,
Konačni izvještaj Posmatračke misije OEBS/ODIHR, Parlamentarni izbori 2016, Varšava, OSCE/ODIHR, 2017

građana i institucija u izbore.¹⁸ Međutim, ovaj koncept u Crnoj Gori se pretvorio su svoju suprotnost. DIK nije nezavisna – niti od političkih partija, niti od izvršne i zakonodavne vlasti. Većina njenih članova se imenuje na predlog političkih partija, nakon svakih sprovedenih izbora, a članovi DIK-e su i visoki funkcioneri Vlade i Skupštine Crne Gore. Kriterijumi i procedura za izbor predsjednika DIK-e ne pružaju garancije stručnosti i političke nepristrasnosti izabranog lica.¹⁹ Na nižim nivoima izborne administracije ne postoji ni ovako slabe garancije nepristrasnosti.

Na internet stranici DIK-e postoje zakoni i podzakonski akti u kojima su sadržana pravila kojima se utvrđuju prava građana u izbornom procesu. Ipak, DIK ne pruža informacije o alternativnim načinima glasanja, informacije od važnosti za glasanje osoba s invaliditetom, informacije za birače koji borave u inostranstvu, niti informacije o tome šta predstavlja izborne nepravilnosti i uputstva kako se žaliti u slučaju povrede izbornih prava.

DIK je nakon niza godina neaktivnosti počela da izgrađuje kapacitete svoje službe. Počelo se sa sprovođenjem obuka za zapošljene i niže nivoe izborne admi-

nistracije, kao i kampanjama edukacije birača. Obuhvat programa obuka je još uvijek nedovoljan, uključuje mali broj tema i korisnike isključivo iz izborne administracije, ne obuhvatajući partije, kandidate, medije i NVO. DIK je unaprijedila svoje ICT kapacitete, ali se i dalje oslanja na podršku službe Skupštine Crne Gore. Nakon izbora 2016. godine pokrenuta je nova internet stranica, čime je DIK konačno dobila pristojno lice na internetu, iako bez potrebnog sadržaja. Takođe, DIK je u izbornoj noći po prvi put imala internet stranicu putem koje se u realnom vremenu moglo pratiti pristizanje obrađenih rezultata sa svih biračkih mjeseta²⁰.

Posljednjim izmjenama zakona uređeno da DIK ima status pravnog lica i stvorene su pretpostavke za uspostavljanje profesionalne službe. Ipak, ne može se reći da je DIK trajna institucija. Način izbora, trajanja mandata i način razrješenja ne garantuju postojanost i stabilnost ove institucije, i ne štite njene članove od arbitarnih smjena. Mandat devet od jedanaest članova koji se imenuju na predlog političkih partija omeđen je mandatom parlamenta. To u praksi znači da se barem jednom u četiri godine mijenja sastav ovog tijela, a pojedinačne

— 18

Dragan Koprivica,
Milica Kovačević,
*Depolitizovana i efikasnna
izborna administracija
– preduslov povjerenja
u izbore*, Podgorica,
Centar za demokratsku
tranziciju, 2017

— 19

Dragan Koprivica,
Milica Kovačević,
*Milena Gvozdenović,
Državna izborna
komisija u Crnoj Gori
– neuspjeli eksperiment*,
Podgorica, Centar
za demokratsku
tranziciju, 2018

— 20

<http://rezultati.dik.co.me/>

promjene članova se događaju i češće, budući da samo predsjednik i sekretar DIK-e svoju dužnost obavljaju profesionalno, dok ostali članovi imaju svoje stalne poslove i obaveze.²¹

Nadzor javnosti nad radom DIK-e se ne ostvaruje u dovoljnoj mjeri, i transparentnost ove institucije je na niskom nivou, što je konstatovano i u izvještaju OSCE/ODIHR²². Situacija je još lošija kako se krećemo prema nižim nivoima izborne administracije, pa je za crnogorsku javnost npr. tajna to ko su članovi stalnog i proširenih sastava biračkih odbora. Najveći broj dokumenata u vezi sa izborima 2018. godine objavljen je naknadno, nakon održanih izbora, a ne u vremenu nakon što su odluke donošene i kada su bile relevantne za javnost. Sjednice DIK-e su bez izuzetka zatvorene za medije, a ova institucija je imala i lošu komunikaciju sa medijima i vrlo malo javnih istupa i pored potrebe i velikog interesovanja javnosti. Osim toga, i domaći i međunarodni posmatrači su imali primjedbe na obim pristupa informacijama o izbornom procesu koji im je bio omogućen. DIK ne priprema izvještaje o svom radu u toku izbora, niti na godišnjem nivou, tako da je javnost u potpunosti

uskraćena za sveobuhvatnu informaciju o radu i rezultatima ove institucije.²³

Izborna administracija je jedan od najlošije ocijenjenih segmenata našeg istraživanja. Eksperti su mu dali ocjenu 2,31, najbolje ocijenivši dio dostupnosti informacija o procedurama glasanja (3,44) a najlošije nezavisnost institucija (1,66) i njihove kapacitete za upravljanje izborima (1,55).

— 21

Dragan Koprivica,
Milica Kovačević, Milena
Gvozdenović, *Državna
izborna komisija
u Crnoj Gori – neuspjeli
eksperiment*, Podgorica,
Centar za demokratsku
tranziciju, 2018

— 22

Misija ODIHR-a
za posmatranje izbora,
*Konačni izvještaj, Crna
Gora, Predsjednički izbori
15. april 2018*, Varšava,
OSCE/ODIHR, 2018

— 23

Dragan Koprivica,
Milica Kovačević,
Milena Gvozdenović,
*Državna izborna komisija
u Crnoj Gori – neuspjeli
eksperiment*, Podgorica,
Centar za demokratsku
tranziciju, 2018

U biračkom spisku i građani s fiktivnim prebivalištem

Birački spisak u Crnoj Gori je jedinstven i vodi se centralno, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). On je izvedena elektronska zbirka podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo, i ažurira se automatski, čim nastanu promjene u izvornom registru. Registr se vodi kao elektronski upravni postupak koji generiše rješenja, što umanjuje mogućnost greške. Reformom izbornog zakonodavstva iz 2013/14. godine napravljen je korak naprijed u ovoj oblasti.

Građana koji nijesu upisani u birački spisak, a treba-lo bi da jesu u principu nema. Međutim, u biračkom spi-

sku još uvijek ima upisanih građana koji ne bi trebalo tu da se nalaze. U njemu još uvijek postoji jedan broj umrlih lica, koja nijesu mogla biti brisana zbog nedostatka odgovarajućeg pravnog osnova²⁴. No ipak, najkrupniji problem, koji izaziva i najveće podozrenje javnosti prema regularnosti biračkog spiska i izbora u cjelini je problem neažurnosti registra prebivališta crnogorskih državljana. Zasad neutvrđeni, broj državljana Crne Gore ima prijavljeno prebivalište iako ne živi u zemlji. Dio njih je van zemlje zbog školovanja ili privremenog rada i nema zakonito prebivalište i biračko pravo u drugoj državi. Međutim, dio njih ostvaruje sva prava u drugoj državi, i zloupotrebljava zakon na način što ne odjavljuje prebivalište.²⁵ Po automatizmu, ovi građani s fiktivnim prebivalištem nalaze se u biračkom spisku.

Po Zakonu²⁶, za nadzor nad biračkim spiskom nadležna je DIK. Međutim, ova institucija ni četiri godine od usvajanja Zakona ne vrši ozbiljan nadzor nad biračkim spiskom²⁷, a njihove „aktivnosti“ na ovom polju svedene su na puku formu.

Prije izbora 2016. godine zabilježen je primjer dobre prakse u pogledu eksterne kontrole biračkog spiska,

— 24

Dragan Koprivica,
Milica Kovacević,
*Preporuke za unapređenje
kvaliteta i kontrole biračkog
spiska - Kroz iskustva CDT-a
u radu Koordinacionog tima za
pranje izbornog zakonodavstva,*
Podgorica, Centar za
demokratsku tranziciju, 2017

— 25

Centar za demokratsku
tranziciju, *Parlamentarni
izbori 2016, Završni
izvještaj*, Podgorica,
Centar za demokratsku
tranziciju, 2017

— 26

Zakon o biračkom
spisku, „Sl. List CG“,
br. 10/2014 i 20/2015,
poglavlje IV: Nadzor

— 27

DIK-i je prvo trebalo
potrebno 13 mjeseci
da uopšte pristupi elektronskom
biračkom spisku, a pravilnik
o načinu kontrole biračkog spiska
usvojila je tek u avgustu 2016.,
pred parlamentarne izbore.
Ni u toku predsjedničkih
izbora 2018. DIK se na svojim
sjednicama nije bavila temom
nadzora nad biračkim spiskom,
niti postoje pokazatelji da je išta
radila u ovoj oblasti.

kada je MUP omogućilo svim zainteresovanim stranama koje imaju zakonsko pravo da prate tačnost biračkog spiska, kroz rad Koordinacionog tima za praćenje izbornog zakonodavstva. Tada su ustanovljena brojna pravila i procedure, i urađena je kontrola biračkog spiska AFIS-om²⁸. Prije izbora 2018. je sprovedena kontrola AFIS-om, u prisustvu zainteresovanih strana, ali se od drugih dobrih praksi povećanja transparentnosti i omogućavanja eksterne kontrole odustalo.

Eksperti su najbolje ocijenili novouvedeni model centralnog biračkog spiska (3,11) a najlošije njegovu „pročišćenost” (2,33). Ukupna ocjena kvaliteta bračkog spiska je (2,88).

— 28

AFIS – Automatic Fingerprint
Identification System

Nemogućnost samostalnih kandidatura građana

Izorno zakonodavstvo ne dozvoljava individualne kandidature, i pojedinac na izborima može učestvovati samo kroz zatvorenu blokirana listu, koju u praksi utvrđuje partijsko rukovodstvo. Ovakav sistem ne pogoduje poštovanju principa direktnosti biračkog prava, jer birač daje svoj glas izbornoj listi, odnosno, političkoj partiji, koja ima ulogu posrednika između birača i njihovog predstavnika.²⁹ I pored predloga koji su dolazili iz civilnog sektora, političke partije su do sada izbjegavale da uđu u dijalog o reformi izbornog sistema koji bi bio usmjeren prema uvođenju preferencijalnog glasanja i otvorenih lista.

— 29
Vladimir Goati,
Srdan Darmanović i dr.,
*Izborni i partijski sistem
u Crnoj Gori - Perspektiva
razvoja unutarpartijske
demokratije*, Podgorica,
Centar za monitoring
i istraživanja, 2015

— 30
Član 43 Zakona o izboru
odbornika i poslanika.

— 31
Član 4 Zakona o izboru
predsjednika.

— 32
Venecijanska komisija,
*Kodeks dobrih praksi
u izbornim stvarima*,
CDL-AD(2002)023rev,
2002

— 33
Ljubica Milićević,
„1.140 građana Tužilaštvu
prijavilo sumnje u lažiranje
njihovih potpisa podrške“.
TV Vijesti, 10.06.2018,
[http://www.vijesti.me/
tv/1140-gradana-tuzilast-
vu-prijavilo-sumnje-u-la-
ziranje-njihovih-potpi-
sa-podrske-992204](http://www.vijesti.me/tv/1140-gradana-tuzilastvu-prijavilo-sumnje-u-laziranje-njihovih-potpisa-podrske-992204)
(pristupljeno 25.09.2018.)

Uslov za potvrđivanje kandidature ili izborne liste je da se prikupi određeni broj potpisa birača, i to 0,8%³⁰ od ukupnog broja birača u izbornoj jedinici za parlamentarne i lokalne izbore, i 1,5%³¹ od broja birača u slučaju predsjedničkih izbora. Prema međunarodnoj dobroj praksi, a kako je to ranije preporučio OSCE/ODIHR, broj potpisa koji se traži ne bi smio da bude veći od 1% ukupnog biračkog tijela.³²

No, zadati broj prikupljenih potpisa postaje potpuno irelevantan u situaciji kada nema adekvatne verifikacije predatih potpisa. DIK je, duži niz godina, pri utvrđivanju kandidature provjeravala samo da li su građani koji su dali potpise ujedno i birači. Iako se godinama sumnjalo da pojedine liste falsificuju potpise podrške, obim problema je otkriven tek 2018. godine, kada je DIK putem zaštićene aplikacije omogućila građanima stvarnu kontrolu ovih zloupotreba³³.

Izborni zakon predviđa mjere afirmativne akcije za veću predstavljenost žena i manjinskih naroda. Obavezna kvota od 30% kandidatkinja na listi, uz obavezu da među svaka četiri kandidata bude jedna žena dovela je do blagog povećanja broja žena u parlamentu³⁴. To je

ipak daleko od željenih 40%, definisanih međunarodnim standardima i nacionalnim strateškim dokumentima.³⁵ Specifičan sistem afirmativne akcije predviđen je i za predstavnike manjinskih naroda, i podrazumijeva različite izborne pragove za različite zajednice, kako bi se garantovao prolaz u parlament³⁶. Nažalost, ovaj mehanizam je isključio Rome, koji prema posljednjem popisu imaju gotovo isti udio u populaciji kao i Hrvati, ali nemaju iste povlašćene uslove za ulazak u parlament.

Eksperti su ovu oblast ocijenili ocjenom 2,99. Najbolje ocijenjeni dio oblasti je mogućnost za predstavljanje manjinskih naroda (3,66) a najlošije nemogućnost da se građani samostalno kandiduju na izborima (2,44).

— 35

Miloš Bakić,
ŽENE I POLITIKA:
Kvota laži, Monitor,
23.06.2017,
http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=7734:ene-i-politika-kvota-lai&catid=5447:broj-1392&Itemid=6832
(pristupljeno 25.09.2018.)

— 36

Član 94 Zakona o izboru
odbornika i poslanika.

Medijsko izvještavanje u službi kampanja

Zakon ne precizira kad počinje period zvanične kampanje, već samo da pravo na medijsko praćenje u predizbornoj kampanji počinje od dana potvrđivanja izborne liste.³⁷ Stvarna kampanja, međutim, počinje znatno ranije, bilbordima, aktivnostima na socijalnim mrežama, i promotivnim skupovima. U posljednjih nekoliko godina kreira se ambijent neprestane izborne kampanje.

Agencija za elektronske medije (AEM) je nezavisni regulatorni organ koji shodno zakonu nadzire poštovanje zakona i programskih standarda od strane elektronskih medija, i odlučuje o prigovorima. Vlada Crne Gore

je u septembru 2018. godine utvrdila prijedlog Zakona o državnoj upravi prema kojem AEM za svoj rad odgovara direktno Vladi, što izaziva zabrinutost za buduću nezavisnost ove institucije. Agencija je povećala svoje kapacitete za monitoring, ali kako je primijećeno i u izveštaju OSCE/ODIHR iz 2016, ne postoji efikasno regulatorno ili samoregulatorno tijelo koje bi aktivno pratilo kampanju i pružalo brzi pravni lijek u slučaju utvrđenih povreda. Izborni zakon predviđa i obavezu formiranja skupštinskog odbora za praćenje primjene izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na medije. Ovaj odbor se u izborima 2012. i 2016. godine nije pokazao kao rješenje koje vodi ka poboljšanju situacije. I podijeljena medijska zajednica je bila prilično jedinstvena u kritici rješenja koja predviđaju da političari kontrolišu medije.³⁸

Takođe, zakonom nijesu dovoljno i precizno propisane kazne za emitere u slučaju nepoštovanja pravila. AEM nema mogućnost izricanja efikasnih sankcija, budući da ne postoji niti jedna sankcija između neefikasne mjere upozorenja i ekstremnog privremenog ili trajnog oduzimanja odobrenja za emitovanje³⁹.

— 37
Član 64a Zakona o izboru
odbornika i poslanika.

— 38
Igor Pejović, Milica
Bogdanović, „Ne vjerujemo
u objektivnost Odbora za
medijsko praćenje izbora“,
Vijesti, 06-08.2012,
[http://www.vijesti.me/
vijesti/ne-vjerujemo-u-objektivnost-odbora-za-medijsko-pracenje-izbora-86312](http://www.vijesti.me/vijesti/ne-vjerujemo-u-objektivnost-odbora-za-medijsko-pracenje-izbora-86312)
(pristupljeno 25.09.2018.)

— 39
Član 140 Zakona
o elektronskim medijima.

Neskrivena je naklonost pojedinih medija prema vlasti ili opoziciji, što posebno dolazi do izražaja u izbornim kampanjama⁴⁰, kada se vidi jasna razlika u tonu objava pojedinačnih medija prema vladajućim ili opozicionim kandidatima i partijama⁴¹. Jednostrano izvještavanje i prikrivena pozitivna ili negativna kampanja medija ugrožavaju objektivno informisanje građana.⁴²

Ravnopravan tretman nije osiguran ni u plaćenom oglašavanju. Uočeno je da partije prijavljuju značajno niže troškove medijskog oglašavanja, u odnosu na vrijednost tog oglašavanja shodno zvaničnim cjenovnicima medija. Partije ne prijavljuju popuste koje dobijaju od medija kao nenovčane donacije i umanjuju transparentnost ovih transakcija kroz angažovanje posrednika (*media-buying agencija*), dok Agencija za sprječavanje korupcije ignoriše ovaj problem.⁴³

Plaćeno političko oglašavanje nije ograničeno ni izbornim ni medijskim zakonima, što dovodi do nepoštene prednost za one učesnike izbora koji imaju više novca. Zakon propisuje ukupno dozvoljeno vrijeme trajanja oglašavanja u elektronskim medijima⁴⁴, ali je posljednjim izmjenama zakona decidno propisano da se političko ogl-

šavanje ne uračunava u ovo vrijeme⁴⁵. To u praksi znači da ništa ne može spriječiti da političke grupacije zakupe čitav medijski prostor za plaćene kampanje, i na taj način ‘uguše’ bilo kakav pokušaj objektivnog informisanja javnosti o izbornoj ponudi.

OSCE/ODIHR izvještaji o monitoringu medija pokazuju da je RTCG u dva prethodna izborna ciklusa pružila jednak pristup svim učesnicima izbora poštujući odrebe zakona o besplatnom predstavljanju, ali i da su izostali urednički i analitički sadržaji, te da je umjesto toga dominiralo oslanjanje na materijale koje su dostavili učesnici izbora⁴⁶.

Političkim dogovorom iz 2011. godine u izborni zakon je uveden set odredbi kojima se javnim emiterima nametnulo besplatno reklamiranje političkih partija, i to u preciznim terminima i u vrlo dugom trajanju⁴⁷. U praksi, partije su na ovaj način postigle da javne servise, naročito RTCG pretvore u sredstvo za besplatnu propagandu. Propagandni sadržaji su značajno opteretili programe TVCG, pa su u predizbornom periodu mijenjane programske šeme, i praktično je onemogućeno bilo kakvo drugo oglašavanje osim političkog. Ovo je posebno

— 40
Bertelsmann Stiftung,
BTI 2018 — Montenegro
Country Report, Gütersloh,
Bertelsmann Stiftung, 2018

— 41
Daliborka Uljarević i dr.,
SPINoFAKT 2 – političko
oglašavanje između spina
i činjenica - Izvještaj o medijskom
monitoringu predsjedničkih izbora
2018 u Crnoj Gori, Podgorica,
Centar za građansko
obrazovanje, 2018

— 42
Zoran Vujičić,
Tiće me se – Monitoring
izborne kampanje,
Podgorica, Gradanska
Alijansa, 2016

— 43
Dragan Koprivica,
Andelija Lučić,
Preporuke za unapređenje
rada Agencije za sprječavanje
korupcije kroz osrt
na zakљučke objavljene
u izvještaju o kontroli
parlamentarnih izbora,
Podgorica, Centar
za demokratsku
tranziciju, 2017

— 44
Član 92 i 93 Zakona
o elektronskim medijima.

— 45
Član 96a Zakona
o elektronskim medijima.

izraženo u slučaju održavanja više istovremenih lokalnih izbora, gdje zbog broja izbora i učesnika poštovanje ovakvih normi pretvara javni servis u političko-propagandni program. Nije nevažna ni činjenica da je procijenjena vrijednost ovog reklamiranja na posljednjim parlamentarnim izborima bila 717.883 eura⁴⁸.

Ni izborni ni medijski zakoni ne predviđaju obavezu za javne emitere da proizvode programske sadržaje namijenjene edukaciji birača, u periodu koji prethodi izborima. Uloga javnih servisa u izborima je svedena na prenošenje političkih parola, uz vidljiv nedostatak promocije demokratskih vrijednosti i institucija i edukacije građana.

Eksperti koji su učestvovali u istraživanju najbolje ocjenjuju tretman učesnika izbora od strane javnog servisa (3,33) u prošlim kampanjama, dok je izrazito negativno ocijenjeno to što trajanje kampanje nije regulisano (1,77). Ukupna ocjena za ovu oblast je (2,40).

— 46

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Konačni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018*, Varšava, OSCE/ODIHR, 2018
OSCE/ODIHR, Konačni izvještaj Posmatračke misije OEBS/ODIHR, Parlamentarni izbori 2016, Varšava, OSCE/ODIHR, 2017

— 47

Članovi 53-56 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

— 48

Centar za demokratsku tranziciju, *Parlamentarni izbori 2016, Završni izvještaj*, Podgorica, Centar za demokratsku tranziciju, 2017

Bez efektivne kontrole finasiranja kampanja i zloupotrebe državnih resursa

Zakonom su predviđene budžetske dotacije za učesnike na izborima, koje se dijelom raspodjeljuju svim potvrđenim listama i kandidatima u jednakim iznosima prije izbora, a dijelom proporcionalno osvojenim glasovima nakon izbora⁴⁹. No, ipak, učesnici izbora nemaju jednak pristup sredstvima iz budžeta, jer parlamentarne partije za finansiranje izbora koriste i sredstva koja su im data za redovan rad, suprotno zakonu⁵⁰ i, nažalost, uz saglasnost ASK, uprkos brojnim javnim skretanjima pažnje na ovaj problem. Zavnična mišljenja kojima je partijama odobravala korišćenje sredstava iz sopstvenih izvora ASK nikad nije objavila.

— 49

Član 14 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

— 50

Osim što je nezakonito, ovo dovodi u neravnopravan položaj učesnike izbornog procesa koji nemaju sredstva za redovan rad ili ih imaju u manjem obimu.

— 51

Državna revizorska institucija, *Saopštenje za javnost od 31.07.2018.*
http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=529:saop%C5%A1tenje-za-javnost&lang=sr
(pristupljeno 25.09.2018.)

— 52

Demokratska Crna Gora, Saopštenje za javnost od 13.09.2018.,
<http://demokrate.me/2018/09/13/lekovi-c-osmisljena-sinhonizovana-i-zlonamjerna-akcija-koja-ima-za-cilj-pokusaj-diskreditacije-najvecih-protivnika-rezima/>
(pristupljeno 25.09.2018.)

— 53

MINA, „MANS: ASK proglašila izvode žiro računa političkih partija tajnom“; Vijesti.me, 17.05.2018, <http://www.vijesti.me/vijesti/mans-ask-proglasila-izvode-ziro-racuna-politicnih-partija-tajnom-988894>
(pristupljeno 25.09.2018.)

Državna revizorska insticija (DRI) je saopštila da ASK problematično tumači zakon i dovodi u pravnu zabludu političke subjekte, a DRI otežava rad i sprovođenje postupaka kod subjekata revizije⁵¹. Međutim, i DRI je prozvana za nedosljedno tumačenje pravila, i različito postupanje u istim situacijama u 2016. i 2017⁵².

Zakonom su propisana razumna ograničenja visine donacija pravnih i fizičkih lica. No, koliko se u praksi te zabrane poštuju teško je procijeniti, jer ASK ne provjerava vjerodostojnost informacija koje u izvještajima dostavljaju politički subjekti. Prihodi i troškovi koje prijavljuju partie su višestruko manji od procijenjenih relanih troškova kampanje, na šta ASK nema adekvatnu reakciju.

Finansijski izvještaji političkih subjekata koji su dostupni javnosti nijesu dovoljno transparentni, sadrže informacije različitog kvaliteta, i često ne omogućavaju nikakvu analizu. Pored izvještaja na propisanim obrascima, ASK dobija od političkih subjekata i propratnu dokumentaciju, uključujući i izvode iz banke, koje odbija da učini javnim⁵³.

Iako je finansiranje iz inostranstva zabranjeno zakonom, nema garancija da se ono ne dešava u praksi. ASK

je nakon predsjedničkih izbora 2018. godine konstatovala da nije bilo finansiranja kandidata iz inostranstva⁵⁴, no to je samo jedna od konstatacija u izvještaju ASK koja nije poduprta odgovarajućim dokazima. Ovo se posebno odnosi na činjenicu da je ASK posmatrala predsjedničke kandidate tek od trenutka potvrđivanja kandidature, a ne i finansiranje njihovih aktivnosti od početka kampanje.

Sumnja u zloupotrebu javnih resursa u izbornoj kampanji je problem koji odavno opterećuje izborne procese, i koji je i doveo do formiranja prelazne Vlade 2016. godine. Međutim, dok opozicione partije, mediji i nevladine organizacije često iznose optužbe, ali i konkretne primjere ovih zloupotreba⁵⁵, ASK u izvještajima o kontroli i nadzoru tvrdi da zloupotreba – nema. Ovakvi zaključci ASK nijesu poduprti dokazima, a način i obim kontrole koji sprovodi ova institucija nijesu dovoljno detaljni niti zadiru dovoljno u suštinu za formiranje i iznošenje ovakvih stavova. Takođe, to je suprotno zaključcima OSCE/ODIHR posmatračke misije o institucionalnoj prednosti koju je uživao kandidat vladajuće stranke⁵⁶.

Funkcionerska kampanja⁵⁷ je vrlo rasprostranjen vid zloupotrebe javnih resursa, do te mјere da javnost više i ne reaguje na ekstremno povećanu aktivnost javnih

funkcionera u kampanji. Visoki državni funkcioneri posjećuju firme, škole i bolnice, otvaraju fabrike, gradilišta i hotele, potpisuju ugovore i memorandume, uručuju nagrade i stipendije, razgovaraju sa građanima i radnicima, učestvuju na raznim manifestacijama.

Zakon zabranjuje učešće u kampanji državnim službenicima, i gotovo svim javnim funkcionerima osim članovima Vlade, poslanicima i odbornicima⁵⁸, ali samo dok su na dužnosti. Ovo u pravilu rezultira slikovitim prisustvom državne administracije partijskim aktivnostima i skupovima.

Ponašanja koja predstavljaju nezakonito finansiranje partija nijesu definisana kao krivična djela protiv izbornih prava Krivičnim zakonom, pa tako npr. za finansiranje iz inostranstva niko ne može krivično odgovarati, već samo prekršajno. Kod krivične odgovornosti za zloupotrebu resursa situacija je nešto bolja, jer neovlašćeno korišćenje državne imovine u izborne svrhe kriminalizovano, a na ovu situaciju su primjenjivi i opisi krivičnih djela protiv službene dužnosti.

Ova oblast je jedna od najlošije ocijenjenih u ovom istraživanju (2,26). Njen najbolji segment je subvencioniranje partija od strane države (3,33) a najlošiji borba sa zlouprebom javnih resursa (1,22).

— 54
Agencija za sprječavanje korupcije, *Izvještaj o sprovedenom nadzoru i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata*, Podgorica, ASK, 2018

— 55
Održavanje predizbornog skupa u obrazovnoj ustanovi, uključivanje javnih funkcionera u predizborne aktivnosti, vršenje pritiska na zapošljene u javnoj upravi i uticaj na slobodu izbora, i sl.

— 56
Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Izjava o preliminarnim saznanjima i zaključcima*, Crna Gora, *Predsjednički izbori 15. april 2018, 2018*

— 57
Izraz kojim se označavaju aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koje se predstavljaju kao njihov „redovan rad“, a suštinski su dio političke promocije.
(Transparentnost Srbija)

— 58
Član 50a Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Glasanje jednostavno, osim za osobe s invaliditetom

U posljednjih deceniju i po izborni dan u Crnoj Gori je proticao mirno i bez nasilja. Međutim, u zadnje dvije godine bilježi se nazadovanje i na ovom polju, i incidenti, tenzije i fizičko nasilje postaju sastavni dio dana glasanja, poput onoga na Cetinju 2017⁵⁹. Izostanak pravovremenih i efikasnih reakcija državnih organa na probleme koji se dešavaju na izborni dan dovodi do porasta konflikata među političkim aktivistima, što prijeti da ugrozi demokratske procese.

Procedura glasanja je jednostavna, uključujući i proceduru identifikacije birača, koja je unaprijeđena i po jednostavljenju uvođenjem sistema elektronske identifikacije 2016. godine.

— 59
Antena M, „Buran izborni dan na Cetinju i Mojkovcu: Evo koje su sve incidente prijavile partije“, 27.11.2017, <http://www.antenam.net/politika/59502-incidenti> (pristupljeno 25.09.2018.)

— 60
Centar za demokratsku tranziciju, *Parlamentarni izbori 2016, Završni izvještaj*, Podgorica, Centar za demokratsku tranziciju, 2017

— 61
Zlatko Vujović, Bojan Božović, *Gradsko nadgledanje predsjedničkih izbora, Crna Gora 2018, Finalni izvještaj*, Podgorica, Centar za monitoring i istraživanje, 2018

Mali broj biračkih mesta je uređen tako da ispunjava sve standarde pristupačnosti, a prema podacima CDT-a na parlamentarnim izborima 2016. godine čak 32% biračkih mesta je bilo potpuno nepristupačno osobama s otežanim kretanjem.⁶⁰ Na predsjedničkim izborima 2018. na 27.4% materijali nijesu bili prilagođeni osobama sa oštećenim vidom.⁶¹ Zabrinutost zbog postojanja ozbiljnih fizičkih i informacionih barijera u procesu glasanja za osobe s invaliditetom je iskazao i Komitet UN⁶².

Princip tajnosti glasanja je operacionalizovan kroz zakonske odredbe koje zabranjuju javno glasanje, i nalaže obavezu poništavanja glasačkog listića u tim slučajevima. U praksi, o poništavanju listića odlučuju birački odbori, i postupanje nije istovjetno u svim slučajevima. Poseban problem predstavlja pojava obilježavanja glasačkih listića, u neobično velikim procentima u malim mjestima⁶³, što je indicija pritiska na birače.

Prebrojavanje glasova je brzo i efikasno, a na izbora 2018. godine je unaprijedena i transparentnost procesa, budući da su rezultati glasanja na biračkim mjestima objavljivani na sajtu DIK-e u najkraćem roku nakon pristizanja u OIK-e. DIK u zakonskim rokovima utvrđuje i objavljuje preliminarne rezultate izbora, a u relativno

— 62
Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Montenegro, 2017*
— 63
Darvin Murić, „*Trouglovi, kvadratići...: Ovako su glasači DPS i SD glasali u Mojkovcu*“, Vijesti, 02.02.2017, <http://www.vijesti.me/vijesti/trouglovi-kvadratichi-ovako-su-glasaci-dps-i-sd-glasali-u-mojkovcu-965727> (pristupljeno 25.09.2018.)

kratkom roku (6-13 dana) se utvrđuju i objavljaju i konačni rezultati izbora, što zavisi od trajanja procesa prigovora i žalbi. U posljednje vrijeme do kašnjenja dolazi i zbog političkih problema nedostatka potrebne većine za proglašenje konačnih rezultata.

U svim izbornim ciklusima nakon 2000. godine akreditovanim posmatračima je bilo omogućeno posmatranje izbora, uz sporadične probleme koji su otklanjani u komunikaciji sa DIK-om i OIK-ama. Tokom parlamentarnih izbora 2016, DIK je pokušala uvesti ograničenja suprotna zakonu i univerzalno prihvaćenim standardima za fer i demokratske izbore. Nakon javnog pritiska, DIK je sporno rješenje zamijenila novim koje je bilo u skladu sa standardima.⁶⁴ 2018. godine je posmatračima ODIHR-a bio zabranjen pristup operativnoj sali DIK-e gdje se vršilo tabeliranje rezultata⁶⁵.

Izborni dan je najbolje ocijenjena oblast u našem istraživanju (3,38). Eksperti najviše vrednuju jednostavnost procesa glasanja (4,11), a najmanje pristup biračkim mjestima za osobe s invaliditetom (2,33).

— 64

Centar za demokratsku tranziciju, *Parlamentarni izbori 2016, Završni izvještaj*, Podgorica, Centar za demokratsku tranziciju, 2017

— 65

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Konačni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018*, Varšava, OSCE/ODIHR, 2018

Klijentelizam rasprostranjen, blaga kaznena politika

Nakon što su u prvoj polovini 2013. godine objavljeni audio snimci sa sjednica Demokratske partije socijalista na kojima se govorilo o partijskom zapošljavanju (afera „Snimak“), jedna od ključnih tema političkog diskursa u Crnoj Gori su pritisci na građane, naročito zapošljene u administraciji da glasaju za vladajuću partiju. U javnosti su se u više navrata pojavili navodi o kreiranju spiskova u javnim institucijama u kojima su rukovodeći kadrovi evidentirali političko opredjeljenje zapošljenih⁶⁶. Ovi navodi, kao ni afera „Snimak“ još uvijek nijesu rasvijetljeni. U tom ambijentu, poseban problem predstavlja i prisu-

stvo partijskih aktivista koji vode evidenciju o biračima u blizini biračkih mjesta tokom izbornog dana, što stvara efekat psihološkog pritiska na birače.

Brojne su i optužbe oponicijenih partija o kupovini glasova od strane aktivista vladajućih partija. Iako su se u medijima pojavljivale brojne informacije, dokumenti i snimci koji su ukazivali na ovu pojavu, istrage se pokreću rijetko i sporu, a još rjeđe i sporije predmeti dođu do suda ili do konačne presude. I tada, presude su blage i nijesu odvraćajuće⁶⁷, a akteri vrlo često bivaju ‘rehabilitovani’ i nastavljaju da učestvuju u političkom životu i obavljaju javne funkcije⁶⁸.

Istraživanja pokazuju da su nuđenje novca i usluga za glasanje na izborima kao i politički klijentelizam rasprostranjene pojave u Crnoj Gori. Čak 23% građana Crne Gore je saopštilo da im je nuđen novac ili usluga u zamjenu za glas, a 13% ispitanika je odgovorilo pozitivno na pitanje da li su se obratili za pomoć partijskom funkcioneru. 11,7% ispitanika kaže da im je poslodavac tražio da glasaju za određenu partiju.⁶⁹

Zvanični podaci ukazuju na mali broj istraga i postupaka za krivična djela protiv izbornih prava⁷⁰. Osu-

— 66

Na primjer:
Miloš Rudović,
„Afera Zalutali mail:
Demos: Direktorica
Centra vodila evidenciju
glasaca DPS-a“,
Vijesti, 04.04.2018,
<http://www.vijesti.me/vijesti/afera-zalutali-mail-demos-direktorica-centra-vodila-evidenciju-glasaca-dps-a-982866>
(pristupljeno 25.09.2018.)

— 67

MANS, „Presuda
pljevaljskog suda direktno
stimuliše izbornu korupciju“,
MANS, 17.09.2014,
<http://www.mans.co.me/pre-suda-pljevaljskog-suda-direkt-no-stimulise-izbornu-korupciju/>
(pristupljeno 25.09.2018.)

— 68

B.Je.-M.V., „PREDIZBOR-NOM SKUPU KANDIDATA DPS-A U PLJEVLJIMA PRISUSTVOVALI I AKTERI AFERE „SNIMAK““. Dan, 03.04.2018, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2018-04-03&clanak=641091> (pristupljeno 25.09.2018.)

— 69

Jovan Bliznakovski,
Borjan Gjuzelov, Misha
Popovik M., *The Informal Life of Political Parties in the Western Balkan Societies*. Skoplje: Institute for Democracy ‘Societas Civilis’, 2017

— 70

Izvještaji o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2015, 2016. i 2017. godinu

đujuće presude za povredu slobode opredjeljena pri glasanju (član 188 KZ) su malobrojne i sudovi najčešće izriču uslovne osude. Prema podacima Sudskog savjeta, u periodu 2015-2017. donijeto je ukupno 12 osuđujućih i šest oslobođajućih presuda. Protiv 10 lica je izrečena uslovna osuda, a protiv dvije osobe kazna zatvora. Takođe, i žalbeni postupak nerijetko ishoduje pozitivno za počinjoca⁷¹. Odvraćajući efekat ovakve kaznene politike je vrlo upitan, i opravdana je zabrinutost da ovakvo tretiranje povreda osnovnih građanskih prava ohrabruje pritiske, ucjene i kupovinu glasova.

Ovo je najgore ocijenjena oblast u našem istraživanju. Eksperti su u gotovo svakom segmentu dali izuzetno niske ocjene. Ukupno ocjena je 1,80, „najbolje“ ocijenjena oblast je mogućnost građana da glasaju slobodno (2,11) a najlošije postojanje pojava „kupovine“ birača (1,55).

— 71

Npr. kazna zatvora
u trajanju od dva mjeseca
za optuženu za kupovinu
lične karte iz presude
Višeg suda u Podgorici
KS 26/2017, preinačena
je u uslovnu osudu
presudom Apelacionog
suda Kž-S 20/2017.

Legitimitet izbora koji se stalno dovodi u pitanje

Značajan broj glasača u Crnoj Gori nema povjerenje u izborni proces. Prema istraživanju javnog mnjenja iz februara 2016. 61% građana ne vjeruje da su izbori slobodni i fer, što je porast u odnosu na 47% iz sličnog istraživanja iz februara 2014. Ovaj veliki pad povjerenja pokazatelj je toga da aktivnosti Parlamenta i Vlade usmjerene na izgradnju povjerenja u izbore nisu ostvarile željene rezultate.⁷² Nepovjerenje u ishod izbora se dalje prenosi na sve procese i institucije. Vrlo je malo pitanja oko kojih postoji široki konsenzus, i gotovo svaka javna politika ili odluka ima dovoljan

broj protivnika da se njegov legitimitet može dovesti u pitanje.

Od uvođenja višestranačja, u Crnoj Gori nije bilo izbora poslije kojih su poraženi priznali rezultat i čestitali pobjedniku. Od predsjedničkih izbora 2013. godine kada je vladajući kandidat pobjedio sa malom razlikom u broju glasova u procesu koji je bio osporavan s dosta strana a gdje nije bilo objektivnih i nezavisnih posmatrača, situacija se rapidno pogoršala. Opozicione partije nijesu priznale ishod parlamentarnih izbora 2016. godine, i stpile su u bojkot parlamента. Opozicioni predstavnici u DIK-i nijesu željeli ni da verifikuju rezultat predsjedničkih izbora 2018. godine, zbog čega je rezultat proglašen bez odgovarajućeg kvoruma. S druge strane, reakcija predstavnika vlasti na ove poteze opozicije može se sažeti u jednoj rečenici – „Ko gubi ima pravo da se ljuti“.

Ono što predstavlja trajnu prepreku za konsolidaciju političkog života i dalju demokratizaciju je to što se izborni sporovi ne rješavaju uvijek kroz pravne i institucionalne mehanizme. Nepovjerenje u pravnu državu i njene institucije dovodi do toga da se sporenja rješavaju kroz političke opstrukcije, bojkot, proteste, a u posljed-

— 72

Bertelsmann Stiftung,
*BTI 2018 — Montenegro
Country Report*, Gütersloh,
Bertelsmann Stiftung, 2018

njim ciklusima i kroz ‘uzimanje pravde u svoje ruke’. Ovo ozbiljno prijeti da ugrozi demokratske procese. Prema posljednjim istraživanjima čak 30,7% građana nema povjerenja u izborne institucije⁷³.

Legitimitet izbora eksperti ocjenjuju sa 2,48. „Najbolje“ ocijenjeno je rješavanje sporova pred institucijama (2,77) a najlošije povjerenje građana u izborni proces (2,11).

— 73

CEMI, „*Gradani nemaju povjerenje u rad državnih organa u izbornom procesu*“, CEMI, 28.06.2018,
[http://cemi.org.
me/2018/06/gradani-nemaju-povjerenje-u-rad-drzavnih-organa-u-izbornom-procesu/](http://cemi.org.me/2018/06/gradani-nemaju-povjerenje-u-rad-drzavnih-organa-u-izbornom-procesu/)
(pristupljeno 25.09.2018.)

Izvori i literatura

1. Agencija za sprječavanje korupcije,
Izvještaj o sprovedenom nadzoru i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata, Podgorica: Agencija za sprječavanje korupcije, 2018.
2. Bertelsmann Stiftung, *BTI 2018 — Montenegro Country Report*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018.
3. Bliznakovski J., Gjuzelov B., Popovikj M., *The Informal Life of Political Parties in the Western Balkan Societies*. Skoplje: Institute for Democracy ‘Societas Civilis’, 2017.
4. Centar za demokratsku tranziciju, *Parlamentarni izbori 2016, Završni izvještaj*, Podgorica: Centar za demokratsku tranziciju, 2017.
5. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Montenegro*, 2017.
6. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint opinion on the Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament of Montenegro*, CDL-AD(2010)023, 2010.
7. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint opinion on the Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament of Montenegro*, CDL-AD(2011)028, 2011.
8. Goati V., Darmanović S. i dr., *Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori - Perspektiva razvoja unutarpartijske demokratije*, Podgorica: Centar za monitoring i istraživanja, 2015.
9. Koprivica D., Kovačević M., Gvozdenović M., *Državna izborna komisija u Crnoj Gori – neuspjeli eksperiment*, Podgorica: Centar za demokratsku tranziciju, 2018.
10. Koprivica D., Kovačević M., *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*, Podgorica: Centar za demokratsku tranziciju, 2017.
11. Koprivica D., Kovačević M., *Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska - Kroz iskustva CDT-a u radu Koordinacionog tima za praćenje izbornog zakonodavstva*, Podgorica: Centar za demokratsku tranziciju, 2017.
12. Lučić A., Koprivica D., *Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora*, Podgorica: Centar za demokratsku tranziciju, 2017.
13. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, *Izjava o preliminarnim saznanjima i zaključcima, Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018*, 2018.

14. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora,
Konačni izvještaj, Crna Gora, Predsjednički izbori
15. april 2018, Varšava: OSCE/ODIHR, 2018.
15. OSCE/ODIHR, *Konačni izvještaj OEBS/ODIHR ograničene misije za posmatranje izbora, Predsjednički izbori, 7. april 2013*, Varšava: OSCE/ODIHR, 2013.
16. OSCE/ODIHR, *Konačni izvještaj Posmatračke misije OEBS/ODIHR, Parlamentarni izbori 2016*, Varšava:
OSCE/ODIHR, 2017.
17. Uljarević D. i dr., *SPINoFAKT 2 – političko oglašavanje između spina i činjenica - Izvještaj o medijskom monitoringu predsjedničkih izbora 2018 u Crnoj Gori*, Podgorica: Centar za građansko obrazovanje, 2018.
18. Venecijanska komisija, *Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima*, CDL-AD(2002)023rev, 2002.
19. Vujačić M., *Montenegrin Alternative Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Podgorica: Association of Youth with Disabilities of Montenegro, 2017.
20. Vujičić Z., *Tiće me se – Monitoring izborne kampanje*, Podgorica: Građanska Alijansa, 2016.
21. Vujović Z., Božović B., *Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora, Crna Gora 2018, Finalni izvještaj*, Podgorica: Centar za monitoring i istraživanje, 2018.

Metodologija

Crna Gora je ostvarila napredak ka članstvu u EU, ali nam ključni zadaci i obaveze koje treba ispuniti na ovom putu tek predstoje. Napredak ostaje ograničen u ključnim poglavljima koja imaju sveobuhvatni uticaj na pregovore sa EU. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije i vladavine prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Crne Gore.

Istraživanje obuhvata šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu.

Oblasti se sastoje od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi.

Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisajem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Procjenu napretka u ispunjenju političkih kriterijuma prvi put smo uradili 2017. godine. Tada smo uz pomoć metodologa, dr Martina Brusisa za svaku od navedenih oblasti pripremili je set indikatora, koji služe kao mjerila za procjenu situacije u istraživanim oblastima, i koji zapravo predstavljaju naše razumijevanje onoga što su zahtjevi sadržani u privremenim mjerilima EK. Nakon prve procjene naš istraživački fokus smo, u 2018. godini, proširili i na druge zemlje regiona pa smo sa kolegama iz CRTA (Srbija), Metamorfozis (Makedonija) i Zašto ne? (Bosna i Hercegovina) usavršili metodologiju na osnovu koje pripremamo ovu procjenu.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije i nove strategije proširenja definisane dokumentom „Kredibilna perspektiva proširenja i pojačana saradnja EU sa Zapadnim Balkanom”, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 237, dok smo oblast izbori ocjenjivali na osnovu 54 indikatora.

Prvi dio istraživanja koji se odnosi na oblast izbora i u toku rada konsultovali smo mišljenja 9 eksperata (predstavnici NVO-a, medija, analitičari, profesori i sl.).

Istraživački centar CDT-a

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC se u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definije mјere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće prijedloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-na-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/>

O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

Planiranje, mjerjenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerjenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovodjenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>

**PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU**

PRVI DIO:

**LEGITIMITET I INTEGRITET
IZBORA – NEOPHODAN KORAK
KA EVROPSKIM VRJEDNOSTIMA**

AUTORI/KE: DRAGAN KOPRIVICA
i MÍLICA KOVAČEVIĆ
ISTRAŽIVAČICE: BILJANA PEJOVIĆ
i MILENA GOZDENoviĆ

ILUSTRACIJE I PRIJELOM
DEJAN BATRIČEVIĆ



MOSKOVSKA 153, 81 000 PODGORICA,
CRNA GORA +382 20 234 522
cdtmn@t-com.me ~ www.cdtmn.org

