

**Kako zaustaviti
propadanje demokratije:**

35 preporuka za izbornu reformu

Autori/ke:

**Dragan Koprivica,
Milena Gvozdenović
Milica Kovačević**





Projekat nadgledanja izbora podržava Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Procjene i zaključci koje saopštavamo su isključiva odgovornost CDT-a i ne moraju nužno da odražavaju stavove donatora.



Kako zaustaviti
propadanje demokratije:

35 preporuka za izbornu reformu

Autori/ke:

Dragan Koprivica,
Milena Gvozdenović
Milica Kovačević

Podgorica, jul 2023.

Skraćenice:

AEM	Agencija za elektronske medije
ASK	Agencija za sprječavanje korupcije
AZLP	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
BO	Birački odbor
CEDEM	Centar za demokratiju i ljudska prava
CDT	Centar za demokratsku tranziciju
CGO	Centar za građansko obrazovanje
ČŽP	Centar za ženska prava
DIK	Državna izborna komisija
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
INGE	Posebni odbor za strano miješanje u sve demokratske procese u EU
MANS	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
ODHIR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OIK	Opštinska izborna komisija
OSCE	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
OSI	Osobe sa invaliditetom
SPEKTRA	Asocijacija Spektra
UMHCG	Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore
ZIOP	Zakon o izboru odbornika i poslanika
ZIPCG	Zakon o izboru predsjednika Crne Gore

35 preporuka za izbornu reformu

Pred vama je set preporuka koje će Centar za demokratsku tranziciju (CDT) predložiti poslanicima i poslanicama novog saziva Skupštine Crne Gore kao neophodne mjere da konačno dobijemo izborni postupak koji je u potpunosti usklađen sa međunarodnim izbornim standardima.

Rješenja koja nudimo u ovom dokumentu pokušaj su odgovora na probleme koje smo kao ovlašćeni posmatrači izbornog procesa notirali tokom monitoringa parlamentarnih izbora 2016, 2020, i 2023. godine, predsjedničkih izbora 2018. i 2023. godine i nekoliko ciklusa lokalnih izbora.

Takođe, preporuke donosiocima odluka su proizašle iz našeg dugotrajnog zagovaranja za bolji izborni proces i našeg iskustva u radu odbora za izbornu reformu koji su formirani 2013, 2018. i 2021. godine, a u kojima smo bili članovi/ice bez prava glasa, kao jedina organizacija koja je konstantno bila dio tog procesa.

Ovim preporukama želimo još jednom pokazati da je civilno društvo konstruktivan partner u reformskim procesima i da nema gotovo niti jednog segmenta izbornog procesa za koji nijesmo predložili konkretna rješenja.

Ovdje, zbog obimnosti materijala i želje da budemo razumljivi za sve naše ciljne grupe, naročito za građane/ke i građanke, dajemo samo najznačajnije preporuke i osnovne puteve i/ili ideje pravaca neophodnih promjena nekoliko zakonskih tekstova. Ti putevi će biti detaljno razrađeni i dostavljeni Odboru za izbornu reformu za koji očekujemo da će biti formiran odmah nakon konstituisanja novog saziva parlamenta.

Osvrnuli smo se na potrebu depolitizacije i profesionalizacije izborne administracije, predloge za povećanje transparentnosti, tačnosti i ažurnosti biračkog spiska i registara iz kojih on izvire, uvođenje otvorenih lista i individualnih kandidatura, izbor organa mjesnih zajednica na izborima, potrebu za unapređenjem sistema zaštite izbornog prava, bolje garancije afirmativne akcije za manjinske zajednice i žene, pristupačnost izbornog procesa osobama s invaliditetom, medijsko izvještavanje o izborima i nadzor nad njim, probleme sa kontrolom nad finansiranjem kampanja i zloupotrebom javnih resursa, ali i potrebu za unapređenjem demokratske kulture kroz kodekse za fer izbore.

Novi pregovarački okvir za Albaniju i Sjevernu Makedoniju predviđa snažniji fokus na temeljne reforme, a tu je i funkcionisanje demokratskih institucija. U tom dijelu posebna pažnja je posvećena integritetu izbora, njihovom finansiranju, medijskom izvještavanju o njima i dezinformacijama u izbornim procesima. Ovo su koraci koje je Crna Gora preskočila, a na koje će se prije ili kasnije morati vratiti u cilju ispunjavanja političkih kriterijuma Evropske unije (EU).

Imajući to u vidu, po prvi put smo definisali preporuke koje do sada nijesu bile u opsegu rada odbora za izbornu reformu, a tiču se zaštite izbornog procesa od dezinformacija i neželjenih stranih uticaja.

Dugoočekivana izborna reforma u Crnoj Gori je reformski proces koji, s jedne strane, svi akteri javno zagovaraju, dok je s druge strane malo njih zaista spremno da ono što zagovara zaista pokaže i u praktičnom radu i političkom djelovanju.

Partijski interesi su se i u ovom segmentu pokazali dominantnima u odnosu na potrebe razvoja društva i naš reformski put. Izbori, umjesto da budu izvorište

35 preporuka za izbornu reformu

demokratskih institucija, gotovo deceniju unazad predstavljaju izvorište tenzija i konflikata, i sinonim za neravnopravnu utakmicu. Postojeće izborni zakonodavstvo stvara početnu prednost onima koji su na vlasti i baš zbog toga, i pored nekoliko pokušaja, politički subjekti nijesu stvorili pravila koja potpuno garantuju integritet izbornog procesa.

Ovaj nedostatak političke volje je ozbiljna prepreka našem demokratskom razvoju, ali i brana ispunjavanju međunarodnih obaveza Crne Gore na putu ka članstvu u EU. Ova ustaljena matrica ponašanja političkih subjekata predstavlja dodatni ograničavajući faktor budući da je reforma koju zagovarujemo po sebi vrlo zahtjevan i komplikovan poduhvat. Podsjećamo, potrebno je analizirati, mijenjati i doraditi makar 15 zakonskih tekstova: Zakon o izboru odbornika i poslanika (ZIOP), Zakon o izboru predsjednika Crne Gore (ZIPCG), Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o biračkom spisku, Zakon o registrima prebivališta i boravišta, Zakon o crnogorskom državljanstvu, Zakon o ličnoj karti, Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, Zakon o političkim partijama, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o Ustavnom sudu, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Moguće je i da će biti potrebe i za promjenama Ustava Crne Gore, Zakona o političkim partijama, Zakona o državnoj revizorskoj instituciji i drugim zakonskim tekstovima. Takođe, s ovim promjenama potrebno je uskladiti i brojne podzakonske akte.

Ovako komplikovan reformski poduhvat jasno traži naporan rad i dodatno vrijeme. Smatramo da rad na ovim zakonima i usvajanje izmjena treba biti završeno najkasnije do kraja 2024. godine kako bi ostalo dovoljno vremena da se, do ulaska u sljedeću godinu u kojoj se očekuju redovni izbori, sva nova rješenja implementiraju u praksi, izvrše potrebne obuke, da zažive nove institucije i prilagode se novim uslovima rada.

Takođe, smatramo da ukoliko zaista dođe do sveobuhvatne izborne reforme, sve izborni zakonodavstvo treba pretočiti u jedinstven izborni zakon koji bi bio usvajan kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom kako bi se spriječilo da bilo koja vladajuća partija može jednostrano i selektivno mijenjati izborni zakonodavstvo.

Na kraju, da bi se ovako važna i komplikovana reforma dogodila svoj doprinos moraju dati svi progresivni segmenti našeg društva. Ipak, na kraju će sve biti u rukama političkih partija. Da li će one konačno početi da razmišljaju o dugoročnim koristima i demokratskom razvoju naše države i društva ili će ostati zarobljene u dosadašnjim matricama razmišljanja i ponašanja, ostaje da se vidi. Želimo da vjerujemo da će novi saziv parlamenta imati malo jasniju viziju razvoja demokratije, te malo više osjećaja odgovornosti i hrabrosti nego što su to imala prethodna dva.

Ostajemo otvoreni za sve dobronamjerne kritike i sugestije vezane za ovaj dokument, te za javnu diskusiju sa svim akterima o izornoj reformi.

Preporuke:

1. U hitnom roku formirati Odbor za reformu izbornog zakonodavstva

Gotovo deceniju u Crnoj Gori je izborna reforma osuđena na propast. Neuspješan završetak rada tri radne grupe nakon 2014. godine, kada je glasovima dijela vladajuće koalicije i dijela opozicije izmijenjen ZIOP, jasan je pokazatelj nedostatka političke volje da se izborni i prateći zakoni konačno prilagode demokratskim standardima.

Skupština je krajem decembra 2020. godine donijela Odluku o obrazovanju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu. Iako su izbornu reformu kao prioritetnu označili i tadašnji predsjednik Skupštine i mandatar za sastav Vlade, i svi poslanički klubovi, Odbor je počeo sa radom čak sedam mjeseci nakon konstituisanja Skupštine, 14. aprila 2021. godine. On je održao samo šest sjednica.

Djelokrug odbora iz prethodnog saziva je podrazumijevao implementaciju preporuka iz izvještaja Evropske komisije (EK), primjenu svih preporuka iz izvještaja OEBS/ODIHR, definisanje predloga zakona o izboru odbornika i poslanika, biračkom spisku, finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, registrima prebivališta i boravišta, zatim analizu primjene zakona o ličnoj karti i o crnogorskom državljanstvu. Takođe, tada je najavljeno da će se odbor baviti jačanjem sveukupnih kapaciteta, profesionalizma i transparentnosti organa značajnih za izborne procese, uključujući Državnu izbornu komisiju (DIK) i Agenciju za sprječavanje korupcije (ASK).

Iako je obuhvat odbora široko postavljen, CDT smatra da bi se u njegovoj nadležnosti morale naći odbrana izbornog procesa od uticaja dezinformacija i stranih uticaja. Crna Gora mora naći odgovor na savremene izazove, kako bi ispunila međunarodne standarde za demokratske izbore koji propisuju da birači/ce moraju imati slobodu da glasaju bez nepotrebnog uticaja i formiraju mišljenje bez manipulativnog miješanja bilo koje vrste.

Odlukom je bilo predviđeno da u radu odbora u statusu pridruženog člana/ice mogu učestvovati i predstavnici/e nevladinog sektora i akademske zajednice - Univerziteta, bez prava odlučivanja. Status pridruženog člana/ice mogu steći do tri člana/ice NVO, odnosno do dva člana/ice akademske zajednice, uz uslov da su u prethodne tri godine aktivno djelovali u vezi sa predmetom rada odbora, dali doprinos izbornim reformama i u oblastima rada odbora ostvarili javnu prepoznatljivost.

I ovaj dio odluke, koje je omogućio transparentnost i učešće civilnog društva, bi trebao biti korigovan u pravcu da se predstavnici/e i drugih NVO koji imaju ekspertizu u pojedinim specifičnim oblastima, imaju pravo prisustvovati plenarnim i sjednicama radnih tijela Odbora.

Takođe, prilikom izbora pridruženih članova/ica iz nevladinog sektora i aka-

demske zajednice bilo je slučajeva da se političkom odlukom da prednost kandidatima/kinjama sa slabijom referencom. Nova odluka bi morala u sebi sadržati odredbe koji ohrabruju poslanike/ce da poštuju stručnost prijavljenih kandidata/kinja za ovaj dio Odbora.

Na kraju, smatramo da je rad Odbora potrebno koncipirati na način koji nas neće odvesti u pravcu da se zakoni koji ne zahtijevaju kvalifikovanu većinu, a itekako se tiču izbornog procesa, budu donošeni jednostrano, nego će se novo zakonodavstvo donositi u paketu, na način koji će dugoročno obezbijediti stabilnost našeg izbornog procesa.

2. Zaštititi pravo na nestranačko posmatranje izbora

Iako se u prethodnoj deceniji sporadično dešavalo da izborna administracija pokuša onemogućiti posmatračima izbora praćenje pojedinih segmenata izbornog procesa, nakon javnih reakcija, gotovo svih segmenata društva, ti su pokušaji osujećeni.

Međutim, u toku kampanje za predsjedničke i parlamentarne izbore, suprotno prethodnim praksama, sadejstvom DIK i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP), domaćim i međunarodnim posmatračima uskraćeno je pravo na posmatranje procesa verifikacije potpisa podrške, pod izgovorom zaštite ličnih podataka. Iako službeno ovlašćenje za posmatranje izbora koje izdaje DIK, garantuje posmatračima izbora da mogu pratiti tok izbora i rad organa za sprovođenje izbora, ovaj obim prava DIK je ciljano svela samo na mogućnost praćenja sjednica, ostavljajući prostor za sumnju da se u procesu verifikacije potpisa dešavaju brojne malverzacije.

Pored nacionalnog zakonodavstva, ovim je prekršena obaveza Crne Gore da kao članica međunarodnih organizacija poštuje i ratifikovane međunarodne ugovore i standarde ovih organizacija. Pravo na posmatranje izbora je garantovano još Dokumentom iz Kopenhagena, i razrađeno u brojnim dokumentima OEBS-a i Savjeta Evrope.

Imajući ovo u vidu, jasno je da se organima za sprovođenje izbora ne smije prepustiti tumačenje zakonske odredbe onako kako im odgovara u pojedinim momentima jer je, u nekoliko izbornih ciklusa, o istoj pravnoj stvari odlučeno na suprotan način. Odredbama novog ZIOP sadržaj prava na posmatranje izbora mora biti preciznije definisano i ono mora biti jasno i nedvosmisleno zaštićeno.

3. Depolitizovati i profesionalizovati izbornu administraciju

U gotovo svim izbornim ciklusima, rad izborne administracije je obilježilo donošenje selektivnih i zakonski veoma upitnih odluka, sve u cilju ostvarivanja prednosti za pojedine kandidate/kinje. Mandati DIK su mahom bili obilježeni donošenjem kontroverznih i politički motivisanih odluka, koje su osim javnih kritika znale zavrijediti i krivične prijave i one koje su rušene na Ustavnom sudu.

Iskustvo u praćenju rada izborne administracije u prethodnih deset godina nam govori da ovaj način ponašanja većine članova/ica izborne administracije nije izuzetak, nego pravilo, i da se to uvijek ponavljalo kad je bio u pitanju interes pojedinih političkih struktura koje imaju većinu u DIK ili opštinskim izbornim komisijama (OIK). Donošenje ovih odluka, u posljednja dva izborna ciklusa, obilježilo je preglasavanje profesionalnih članova/ica DIK od strane onih koje postavljaju političke partije.

DIK treba da bude sastavljena od članova/ica koji zadovoljavaju strogo postavljene uslove stručnosti i političke nepristrasnosti. Broj članova/ica treba značajno redukovati – smatramo da je dovoljno pet članova/ica stalnog sastava (uključujući i predsjednika/cu) uz odgovarajuću tehničku službu, koja će biti sistematizovana na osnovu stvarnih potreba institucije. Manji broj članova/ica rezultiraće efikasnijim raspravama i donošenjem odluka. Neparan broj članova/ica garantuje da se odluke mogu donositi prostom većinom, te da nije potrebno dodjeljivati „zlatni glas“ predsjedniku/ci.

Široku predstavljenost treba omogućiti u periodu izborne kampanje, kroz prošireni sastav DIK koji bi činili predstavnici/e partija kandidata i predstavnici/e NVO akreditovanih za posmatranje izbora. Oni bi učestvovali u radu i raspravama, ali bez prava glasa. Na isti način treba sastaviti i OIK, samo što je za njih dovoljno da imaju i tri do pet članova/ica.

Posebno važno je pitanje centralizacije izborne administracije, kako bi se omogućilo DIK da se stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni zakona. To nije moguće u trenutnoj situaciju u kojoj OIK odgovaraju lokalnim skupštinama koje su ih birale, i nema načina da ih DIK spriječi u nezakonitom ili nepravilnom postupanju.

Depolitizaciju biračkih odbora (BO) treba sprovoditi sa dodatnom dozom opreza, naročito na prvim izborima koji bi se dogodili nakon usvajanja reformisanih zakona i promjene načina rada izborne administracije. Članove/ice BO treba birati od onih kandidata/kinja koji su prethodno, nakon završene obuke, dobili odgovarajući sertifikat od strane DIK.

4. Nastaviti sa povećanjem transparentnosti izborne administracije

Za razliku od 2016, 2018. i 2020. godine, u prethodna dva izborna ciklusa DIK je napravila korak naprijed i povećala transparentnost svog rada. Većina relevantnih informacija je bila dostupna svim zainteresovanim stranama, a sjednice komisije su bile otvorene za medije i zainteresovanu javnost. Ipak, naše je mišljenje da je ovo rezultat inicijative nestranačkih članova/ica komisije, te da ga partijska većina može promijeniti onda kada joj to bude odgovaralo.

Zato se u novom ZIOP moraju postaviti visoki standardi transparentnosti i otvorenost DIK, OIK i BO. Drugi dio pravila transparentnosti treba precizirati podzakonskim aktima. U sprovođenju ovih odredbi potrebno je predvidjeti sistem nadzora i adekvatnih sankcija.

Potrebno je, takođe, omogućiti direktan prenos toka sjednica DIK, a što je objavljeno da će se desiti u najskorijem roku.

DIK mora drastično promijeniti pristup korišćenju tehnologija, ali i konačno se početi baviti izbornom statistikom i predstavljanjem podataka. Ovo se odnosi na sve segmente izbornog procesa a početak ove promjene bila bi priprema nove, tehnički, sadržinski i vizuelno značajno kvalitetnije internet stranice.

Potrebno je razvijati modele saradnje i komunikacije sa svim zainteresovanim stranama u izbornom procesu – partijama, medijima, NVO-ima, akademskom i međunarodnom zajednicom.

5. Osigurati finansijsku autonomiju DIK i pojačati druge instrumente njene nezavisnosti

Pored izbora i razrješenja članova/ica DIK, potrebno je mijenjati zakonske odredbe koje regulišu trajanje mandata, način i obim finansiranja ove institucije kako bi bilo moguće stvoriti postojanu, nezavisnu i stabilnu instituciju.

U cilju osiguravanja nezavisnosti, potrebno je da mandat DIK traje duže od mandata Skupštine, kako njeni članovi/ice ne bi bili pod pritiskom reizbora u slučaju promjene vlasti. Duži mandat osigurava i institucionalnu memoriju i stabilnost.

Mandat DIK treba da bude šest godina.¹ Predsjednik/ca DIK treba da se bira iz reda članova/ica, većinom glasova svih članova/ica komisije na period od dvije godine, uz mogućnost dva reizbora. Članovi/ice DIK treba da budu stalno zaposleni, uz zabranu obavljanja druge javne funkcije i ograničenja za obavljanje druge djelatnosti.

¹ U Hrvatskoj mandat Državnog povjerenstva je osam godina, a toliko je i mandat Stalne izborne vlasti u Rumuniji. Poljska ne ograničava trajanje mandata. U Bugarskoj i Makedoniji mandat je pet godina. U Letoniji, Litvaniji, Estoniji, Sloveniji – mandat je četiri godine.

DIK je neophodno obezbijediti i finansijsku autonomiju. To se može uraditi po uzoru na model finansiranja ASK ili Državne revizorske institucije (DRI) – gdje bi DIK predlagala nacrt budžeta i dostavljala ga nadležnom radnom tijelu Skupštine za poslove finansija, koje bi utvrđivalo nacrt budžeta i dostavljalo ga Vladi.

Konačno, potrebno je propisati i da mandat članu/ici prestaje kada prestane da ispunjava uslove postavljene za izbor, kao i mogućnost Skupštini da razriješi člana/icu DIK zbog osude za djelo koje ga/ju čini nedostojnim za vršenje funkcije, zbog trajnog gubitka sposobnosti za vršenje funkcije ili javnog ispoljavanja političkih uvjerenja.²

6. Nametnuti obavezu da izborna administracija konstantno razvija izborni proces

Uspostavljanje profesionalne, ekspertske DIK treba da bude praćeno i uvođenjem novih odgovornosti i obaveza za DIK, koje bi ova institucija sprovala kontinuirano, i u periodima između izbora.

Potrebno je za DIK propisati obavezu izrade strateških i godišnjih planova rada, te podnošenja godišnjeg i mandatnog izvještaja o radu na raspravu i usvajanje Skupštini Crne Gore. Neke od obaveza koje treba propisati za DIK su: sprovođenje javne tabulacije glasova u realnom vremenu, edukacija članova/ica nižih nivoa organa za sprovođenje izbora i izdavanje odgovarajućih certifikata koji omogućavaju učešće u izbornom procesu, izbor i imenovanje članova/ica OIK, inicijative za izmjene i unapređenje izbornog zakonodavstva, edukacija i informisanje građana/ki o izborima i biračkom pravu, razvoj sopstvenih kapaciteta i kapaciteta zaposlenih, izrada stručnih publikacija, izrada statističkih pregleda izbornih rezultata i njihovo upoređivanje, unapređenje tehničkih aspekata izbora kroz uvođenje novih tehnologija.

7. DIK da omogući brzo i transparentno prikupljanje rezultata izbora

Godinama unazad, DIK nije u stanju organizovati javnu tabulaciju rezultata izbora sa biračkih mjesta, odnosno njihovo brzo prikupljanje. Naime, na sajtu DIK nije moguće praćenje obrade rezultata izbora u realnom vremenu, u čemu Crna Gora kasni ne samo za razvijenim demokratijama, nego i za regionom. Ovo dodatno zabrinjava imajući u vidu da Crna Gora ima znatno manji broj biračkih mjesta u poređenju sa ovim zemljama. Izostanak brzog saopštavanja rezultata dodatno urušava kredibilitet ove institucije jer građani/ke sa pravom postavljaju pitanje kako je moguće da NVO nešto može, a država ne.

Ovdje se svakako ne radi o sposobnostima, već o nedostatku političke volje da se unaprijedi ovaj segment izbornog procesa koji partije, koje blokiraju promjenu, objašnjavaju time da na biračkim mjestima nije dozvoljena upotreba elektronskih uređaja, pa nije moguće brzo javiti rezultate izbora.

Da bi se neutralisali ovi izgovori i da bi se omogućio razvoj izbornog procesa potrebno je u novom ZIOP precizirati ovu zakonsku odredbu u pravcu omogućavanja korišćenja elektronskih uređaja u ove svrhe, a onda i pristupiti organizacionoj i tehničkoj pripremi ovog procesa kako bi DIK u narednim izborima mogla obaviti ovaj važan posao.

8. Povećati transparentnost biračkog spiska

Postojanje ograničenja za transparentno praćenje biračkog spiska i izvornih registara iz kojih se on sastoji zahtijeva formiranje inkluzivnog radnog tijela u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) koje je zaduženo za kontrolu spiska i pružanje informacija javnosti o svim detaljima i pitanjima o njemu. Prethodna dobra praksa formiranja posebnih timova za izbore 2016. i 2020. godine može biti putokaz za povećanje transparentnosti. Jednako tako, primjer netransparentnosti MUP na ovom polju možemo naći u praksama za predsjedničke i parlamentarne izbore 2023. godine.

Osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti ovakvih timova bi trebalo regulisati zakonom, jer bi se na taj način uveo kao redovan novi nivo kontrole biračkog spiska koji će omogućiti svim zainteresovanim stranama, koje imaju zakonsko pravo, da prate birački spisak i imaju uvid u sve relevantne informacije uključujući i izvorne registre. Ovaj tim bi trebalo da bude sastavljen od predstavnika/ca MUP-a, predstavnika/ca političkih subjekata koji učestvuju na izborima, te NVO-a akreditovanih za praćenje izbornog procesa.

On bi bio uključen u poslove analize izvornih registara koji čine birački spisak, kontrole biračkog spiska AFIS-om, „narezivanja“ biračkog spiska na stanice za elektronsku identifikaciju birača/ica i druge aktivnosti vezane za povećanje tačnosti i ažurnosti biračkog spiska.

9. Registar prebivališta učiniti tačnim i ažurnim

Ključni razlog nepovjerenja u birački spisak je činjenica da u biračkom spisku imamo upisane građane/ke koji suštinski odavno ne žive u Crnoj Gori, što čini netačnim Registar prebivališta crnogorskih državljana/ki iz kojeg se, između ostalog, izvodi birački spisak.

35 preporuka za izbornu reformu

Jedan broj građana/ki ima fiktivno prebivašte u Crnoj Gori, zbog čega se nalazi u biračkom spisku i može da glasa. U Ustavu je propisan uslov prebivališta od 24 mjeseca za ostvarenje prava glasa u našoj zemlji, što znači da je namjera bila da oni građani/ke koji zaista žive i vežu svoju sudbinu za Crnu Goru, o njoj mogu i da odlučuju. Međutim, ova ustavna intencija nije pretočena u adekvatan zakonski okvir, pa je građanima/kama ostavljeno na slobodnu odluku da li će odjavljivati prebivalište. Ovim se zapravo želi na mala vrata, mimo izvorne intencije ustavopisca, omogućiti da u Crnoj Gori na izborima glasa dijaspora. Dakle, onim državljanima/kama koji imaju riješen status u drugim državama uključujući i biračko pravo, Ustav očekivano oduzima pravo glasa. Ustav je donešen dvotrećinskom većinom, i da je intencija bila da dijaspora glasa, u njemu ne bi bilo rezidencijalnog uslova.

Ovaj problem je moguće riješiti dvojako: **A) Nakon korekcija u legislativi, sprovesti terensku provjeru registra prebivališta i ažurirati ga** - Budući da ne postoje zvanični i pouzdani podaci koliko građana/ki Crne Gore ima prijavljeno prebivalište na adresi na kojoj ne borave, jedini mogući način za njegovo ažuriranje jeste da, nakon stvaranja zakonskih preduslova, službenici/e MUP-a posjete svaku adresu u Crnoj Gori, utvrde ko na njoj zaista živi, te iniciraju potrebne promjene ukoliko građani/ke ne žive na adresi na kojoj su prijavljeni. U toku ovog postupka može se javiti značajan broj tehničkih i suštinskih problema pa izmjene zakona o prebivalištu moraju biti pripremljene veoma studiozno sa unaprijed predviđenim situacijama koje se mogu desiti u ovom procesu (naročito u odnosu na državljane/ke koji po različitim osnovama privremeno ili trajno borave u drugim zemljama i one koji nemaju jasan status u zemljama u kojima stvarno žive i rade). Potrebno je predvidjeti i monitoring tijelo od predstavnika/ca MUP-a, svih partija i NVO sektora koje će imati uvid u postupanje u svakom slučaju pojedinačno. Važno je odagnati svaku sumnju da iza ovog procesa stoji potreba političke i etničke prekompozicije birača/ica. Nakon sprovedene prve terenske kontrole svih građanki i građana/ki, zakon treba da predvidi i stalni model kontrole prebivališta od strane MUP-a ali i uvođenje odgovarajućih sankcija sa prekršioce zakona; **B) Ukinuti rezidencijalni uslov za izbore na nivou države** - Ukidanjem zahtjeva da birač, da bi imao pravo glasa, pored crnogorskog državljanstva mora imati i prebivalište u Crnoj Gori bi se riješio dio problema sa građanima/kama koji žive van Crne Gore. Ovo rješenje bi bilo na fonu preporuka Venecijanske komisije i OSCE-a. Ove preporuke, u prethodnoj fazi izmjena zakona, nijesu dobile podršku zakonodavca, jer one zahtijevaju promjenu Ustava Crne Gore i značajan politički konsenzus (podrška najmanje tri petine birača/ica na referendumu). Međutim, kako je to i primijećeno u izvještajima OSCE/ODHIR, u pogledu rezidencijalnog uslova ZIOP se razlikuje od Ustava, jer postavlja uslov prebivališta u trajanju od najmanje 24 mjeseca prije izbora, dok je Ustavom utvrđen uslov boravka od dvije godine bez naznake o vremenu boravka. Najgora moguća situacija je ova trenutna – u kojoj se norma selektivno primjenjuje, i za nekoga važi a za nekoga ne, što dovodi do sumnji u regularnost izbora.

10. Pokrenuti dijalog o politikama državljanstva i urediti registar državljana/ki

Politika državljanstva je osjetljivo pitanje koje, pored ostalih, značajno utiče i na pitanje biračkog spiska, jer biračko pravo imaju državljani/ke Crne Gore koji ispunjavaju druge dodatne uslove. Zato je potrebno pokrenuti inkluzivan dijalog o kreiranju politike državljanstva koja omogućava ostvarivanje svih prava građana/ki, ali ujedno vodi računa o državnim interesima.

Politika državljanstva vođena u prethodnom dugogodišnjem periodu bila je dobro zamišljena. Međutim, potrebno je preispitati da li su svi efekti te politike bili jednaki prema svima, da li je bilo ko u postupku njenog vođenja bio diskriminisan, te da li je postojalo bilo kakvih negativnih pojava. Ukoliko je ovih pojava bilo, one se moraju ispraviti, a ne koristiti kao izgovor za promjenu strukture državljana/ki koja dugoročno može biti instrument za uticaj na buduće izborne procese od strane zemalja iz okruženja. U tom smislu, aktivnosti na liberalizaciji politike državljanstva za vrijeme Vlade Zdravka Krivokapića predstavljaju loš primjer i način bavljenja ovim ozbiljnim državnim pitanjem.

Takođe, mora se uspostaviti sistem kontrole državljanstava na način da se zakonski dodatno precizira njena procedura s naglaskom na mogućnost oduzimanja crnogorskog državljanstva onda kad se nedvosmisleno utvrdi da su građani/ke bez zakonskog osnova stekli državljanstva stranih država, naročito onih u okruženju.

11. Unaprijediti kaznenu politiku u vezi sa prijavljivanjem i evidentiranjem preminulih lica

U procesu kontrole i provjere biračkog spiska identifikovan je i jedan broj umrlih lica, koja nijesu mogla biti brisana zbog nedostatka odgovarajućeg pravnog osnova.

Dio problema je nedostatak administrativne kulture ili loša namjera građana/ki koji ne prijavljuju umrle iz manipulativnih razloga. Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da se za svako umrlo lice mora utvrditi vrijeme i uzrok smrti, od strane ljekara/ke. Međutim, nema nikakve sankcije za građane/ke koji se uopšte ne obrate medicinskoj ustanovi po ovom pitanju. Ovo se negativno odražava ne samo na tačnost biračkog spiska, već i na ažurnost mnogih drugih administrativnih podataka.

Drugi dio problema nastaje u komunikaciji nadležnih službi, zdravstvenih i drugih ustanova, zbog čega činjenica smrti nekih lica nije pravovremeno evidentirana. Zakon propisuje obavezu ljekara/ke da potvrdu o smrti dostavi MUP-u, ali ne propisuje sankciju za neispunjavanje te obaveze. Nijesu rijetki slučajevi da su građani/ke prijavili činjenicu smrti ili je ona uredno konstatovana.

na od strane ljekara/ke, ali ta informacija nije prosljeđena MUP-u, pa nije bilo pravnog osnova za pasiviziranje odnosno brisanje iz biračkog spiska. Takođe, ostaje otvoreno pitanje šta je sa građanima/kama koji preminu u inostranstvu, a država Crna Gora o tome ne dobije zvaničnu potvrdu.

Zato je potrebno kreirati sistem kaznene politike za građane/ke koji ne prijavljuju preminule članove porodice i za institucije koje neažurno vode ove evidencije. Potrebno je da državne institucije koje obavljaju ovaj dio posla značajno poboljšaju komunikaciju, kako bi se, stvaranjem adekvatnog pravnog osnova, pravovremeno iz biračkog spiska brisali preminuli građani/ke. Takođe, potrebno je dodatno pojačati kontrolu postupanja MUP-a na osnovu dokumenta koje mu redovno dostavljaju zdravstvene institucije.

12. Uvesti sistem otvorenih lista

Iako se u javnom diskursu u Crnoj Gori otvorene liste često pominju, najčešće nije jasno šta oni koji kritikuju ili zagovaraju podrazumijevaju pod tim konceptom. Naime, sintagma otvorena lista opisuje širok spektar opcija u okviru proporcionalnih izbornih sistema u kojima se biračima daje određeni uticaj na izbor stranačkih kandidata/kinja i mogućnost da biraju pojedince/ke, a ne partije. Različiti modeli daju biračima različitu količinu uticaja, od jednog preferencijalnog glasa za jednog kandidata/kinju na jednoj listi do više glasova koji se mogu dati različitim kandidatima/kinjama na različitim listama.

Otvorene liste mogu da osnaže princip neposrednosti izbora, ojačaju reprezentaciju građana/ki, povećaju odgovornost izabranih, utiču na unutrašnju demokratizaciju partija i jačanje komunikacije sa glasačkom bazom. Postoje i izazovi za implementaciju mjera afirmativne akcije za podzastupljene grupe, ali i rizici skopčani sa prisutnim klijentelizmom, zbog kojih treba voditi računa o zaštitnim i korektivnim mehanizmima.

CDT je u prethodnom periodu, kao doprinos dijalogu o otvorenim listama, a imajući u vidu slične pravne i institucionalne tradicije i stepen razvoja demokratije, pripremio analizu modela otvorenih lista koji se koriste u regionu. Cijeneći da društvo naviklo na zatvorene partijske liste reforme mora uvoditi postepeno, u analizi upućujemo na izbor ovih „manje otvorenih“ modela.

Pred Skupštinom Crne Gore je zadatak da u predstojećoj izbornoj reformi, uz inkluzivan pristup i razmjenu mišljenja sa stručnom javnosti, pripremi konkretan model otvorenih lista koji bi mogao biti korišćen u Crnoj Gori.

Većina političkih partija se u prethodnom periodu javno izjasnila za uvođenje otvorenih lista. Međutim, niko nije napravio ni korak u predlaganju modela, pa sve više liči na zvučno obećanje koje se može odlagati u nedogled.

Pored toga što vjerujemo da je ovo izuzeto važno pitanje za demokratski ra-

zvoj našeg društva, treba imati na umu da nas u bližoj ili daljoj budućnosti čekaju izbori za Evropski parlament za koje bi bilo važno imati pripremljen neki od modaliteta preferencijalnog glasanja.

13. Kreirati novi sistem potvrđivanja kandidatura na izborima

Proces prikupljanja i provjere potpisa za kandidature je problem koji opterećuje sve izborne procese u Crnoj Gori. Javnost je u više navrata opravdano sumnjala da su pojedine liste i kandidature potvrđivane na osnovu falsifikovanih potpisa, gdje je došlo do neovlašćenog prikupljanja i korišćenja ličnih podataka građana/ki, a u toku predsjedničkih izbora 2018. i 2023. godine veliki broj građana/ki je prijavio zloupotrebe ličnih podataka. Centar za građansko obrazovanje (CGO) je tokom predsjedničkih izbora 2023. uputio AZLP niz inicijativa za pokretanje postupka nadzora u odnosu na prikupljanje potpisa za predsjedničke kandidate/kinje, i prema obavještenjima ove agencije nadzor je vršen, ali javnost još nije upoznata s konačnim ishodom.

Međunarodne preporuke upućuju na to da bi građanima/kama trebalo da bude dozvoljeno da potpisom podrže više od jedne liste ili kandidata/kinja. Takođe, zahtjev da se za potvrđivanje kandidature na predsjedničkim izborima prikupe potpisi 1,5% upisanih birača/ica je pretjeran, i u suprotnosti sa standardom od najviše 1%.

Pored prikupljanja potpisa u uporednoj praksi postoji sistem koji podrazumijeva polaganje određenog izbornog jemstva, koje ne bi bilo preveliko na način da predstavlja limitirajući faktor u procesu kandidovanja, ali bi podrazumijevao iznos koji pretpostavlja neki sistem selekcije. To jemstvo, odnosno novac bi se dobijalo nazad ukoliko bi učesnici izbora prešli određeni procenat glasova na izborima. U nekim zemljama ovaj se pristup pokazao efikasnijim od prikupljanja potpisa, ali treba voditi računa da iznos jemstva i broj glasova potrebnih za njegovo vraćanje ne smiju biti preveliki.

Ukoliko se ostane pri sistemu prikupljana potpisa, moraju se uspostaviti jasna pravila za njihovu provjeru u skladu s međunarodnim standardima. U svijetlu problema sa masovnim zloupotrebama, treba razmisliti o modelu ovjere potpisa podrške kod notara.

U svakom slučaju, neophodno je omogućiti da jedan birač/ica može potpisom podržati više lista, kako se procedura kandidovanja ne bi pretvarala u glasanje na izborima.

14. Omogućiti individualne kandidature građana/ki

Važeće zakonsko rješenje onemogućava pojedincima/kama da se direktno kandiduju na izborima. Ono je u suprotnosti sa preporukama Venecijanske komisije i ODIHR, ali i temeljnim dokumentom za demokratske izbore - Kopenhavskim dokumentom iz 1990. godine koji sadrži neupitne i opšteprihvaćene izborne standarde. Države potpisnice ovog dokumenta, među kojima je i Crna Gora, obavezale su se da će poštovati „pravo građana/ki da nastoje da steknu političke ili javne funkcije, individualno ili kao predstavnici/e političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije“.

Uobičajena je zabluda da u proporcionalnim izbornim sistemima nije moguće učešće nezavisnih kandidata/kinja. Ovo je, naravno, samo jedan od „argumenaata“ koje čujemo od strane značajnog dijela političkih subjekata i kojima se ovo važno pravo želi uskratiti građanima/kama, a ujedno i očuvati njihov partijski monopol.

U EU, u dijelu država koje imaju čiste proporcionalne sisteme, kandidovanje nezavisnih kandidata/kinja je eksplicitno omogućeno.³ U nekoliko drugih⁴, to nije posebno regulisano nego bi se, shodno zakonu, nezavisni kandidati/kinje tretirali kao partija/lista sa jednim kandidatom/kinjom, koji će dobiti mandat ukoliko osvoji dovoljno glasova na izborima. U manjem broju država su uslovi za kandidaturu nezavisnih kandidata/kinja povoljniji u odnosu na uslove za političke partije.

Uvođenje individualnih kandidatura je u direktnoj vezi sa uvođenjem preferencijalnog glasanja i ova dva važna pitanja ne bismo smjeli razmatrati odvojeno. Važan dio, ali i preduslov uvođenja preferencijalnog glasanja, odnosno otvorenih lista jeste omogućavanje učestvovanja na izborima listama koje imaju najmanje jednog kandidata/kinju – individualne kandidature. U zakonu je potrebno intervenisati u odredbama u kojima se propisuje najmanji broj kandidata/kinja na listi.

15. Propisati održavanje svih lokalnih izbora u jednom danu

Jedna od prioriteta na agendi prethodnih odbora za izbornu reformu bio je dogovor oko održavanja lokalnih izbora u jednom danu, uz definisanje održivih pravnih rješenja koja će omogućiti da se lokalni izbori održavaju u redovnim ciklusima. Ovo je i jedan od zahtjeva koje je kontinuirano isticala EU.

Za normalizaciju političkih procesa u Crnoj Gori je od izuzetne važnosti da se

3 U Estoniji, Danskoj, Kipru i Rumuniji.

4 Austrija, Finska, Luksemburg, Holandija, Poljska.

izađe iz stanja neprekidne izborne kampanje, u kojoj se predizborne tenzije nikad ne smiruju, a donosioci odluka neprestano kalkulišu prilikom rješavanja važnih pitanja u iščekivanju boljeg izbornog rezultata. Ovo pitanje je bitno i kako bi se spriječilo seljenje birača/ica iz opštine u opštinu za potrebe izbora, što je izazvalo ozbiljne probleme i nemogućnost završetka izbornog procesa u Šavniku.

Izbornom reformom neophodno je odrediti održavanje svih lokalnih izbora u jednom danu, na kojima bi se odbornici/e birali na mandatni period od četiri godine. U slučaju raspuštanja ili skraćanja mandata lokalnih skupština u toku četvorogodišnjeg mandatnog perioda, treba predvidjeti da se u tim skupštinama raspisuju izbori na kojima bi se odbornici/e birali na skraćeni mandatni period, do datuma održavanja redovnih lokalnih izbora. U slučaju da do skraćanja mandata dođe u posljednjoj godini mandata, treba razmisliti o rješenju u kome bi postojeće skupštine nastavile da rade u tehničkom mandatu do redovnih izbora.

Na ovaj način bi se mogla preduprijeti zloupotreba i ponovno namjerno cjepljanje lokalnih izbora od strane političkih subjekata kojima ne odgovara uređeno stanje, ali i podstakao bi se dijalog i dogovor između političkih subjekata na lokalnom nivou.

16. Mjesne zajednice birati na izborima

Umjesto da budu ključni instrument za učešće u donošenju odluka i pokretač samoorganizovanja građana/ki, mjesne zajednice odavno su partijski punktovi čiji je zadatak upravo suprotan – mjesto gušenja građanskih inicijativa i sredstvo za zaokruživanje apsolutne partijske kontrole na svim nivoima.

Sadašnja dva modela izbora savjeta mjesnih zajednica ne predstavljaju ništa drugo do fingiranje demokratije u cilju daljeg razvoja partijskih monopola, i gušenje građanskih inicijativa i samoorganizovanja.

Zbor građana/ki kao način izbora, koji se oglašava na oglasnoj tabli mjesne zajednice, gdje izborni proces traje sedam dana, ni na jedan način ne omogućava stvarnu participaciju građana/ki. Primjeri iz prakse pokazuju da ovim zborovima često prisustvuje mali broj građana/ki u odnosu na ukupno stanovništvo, bilo je sumnji da li uopšte svi imaju prebivalište u toj mjesnoj zajednici, i često se čitava aktivnost svodila na sposobnost partija da organizuju veći broj svojih pristalica. Budući da je pitanje prebivališta i boravišta odavno otvoreno kao problem izbornog procesa, jasno je da ovaj način izbora predstavlja fingirani proces.

Drugi model – sistem imenovanja organa mjesnih zajednica na osnovu Odluke o mjesnim zajednicama koji postoji u Glavnom gradu, potire i ove fingirane izbore. Stvoren je sistem da Glavni grad i političke partije kontrolišu većinu u Savjetu, kao izvršnom organu mjesne zajednice, pa nije ostavljen nikakav prostor za samoorganizovanje građana/ki.

Korišćenje ova dva modela, doveo je do toga da su izostale ozbiljnije građanske inicijative, izostala je stvarna participacija građana/ki, a mjesne zajednice ne služe svojoj izvornoj svrsi.

Organi mjesnih zajednica moraju se birati na demokratskim izborima, neposredno i tajno, u skladu sa međunarodnim standardima, odnosno Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Ova se promjena mora uvrstiti u novi tekst ZIOP, a onda pripremiti i adekvatno usklađivanje Zakona o lokalnoj samoupravi novom izbornom modelu.

Ovaj način izbora mjesnih zajednica donio bi brojne benefite, a ne bi značajno uticao na troškove izbornog postupka jer bi se izbori za mjesne zajednice odvijali zajedno za lokalnim izborima.

17. Sistem zaštite biračkog prava uskladiti sa međunarodnim standardima

Sistem zaštite biračkog prava prava nije u potpunosti usklađen s međunarodnim standardima, niti je djelotvoran.

Zakonom je propisano da se prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi OIK, a prigovor protiv njene odluke, radnje ili propusta DIK. Takođe, na odluke DIK kojima je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno OIK, može se podnijeti žalba Ustavnom sudu. No, prigovori i žalbe se dalje mogu izjaviti samo protiv rješenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor. To znači da strana koja je nezadovoljna rješenjem kojim se neki prigovor usvaja gubi mogućnost prigovora DIK ili žalbe Ustavnom sudu. Na ovaj način je onemogućeno i preispitivanje potvrđenih kandidatura.

Birači/ce imaju mogućnost prigovora ili žalbe zbog povrede svog ličnog biračkog prava, ali ne i protiv drugih odluka poput potvrđivanja kandidatura ili rezultata izbora. OSCE/ODIHR je u svojim ranijim izvještajima ukazivao da je ovo suprotno stavu 5.10 OSCE-ovog dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine. Ustavni sud može djelimično ili u potpunosti poništiti rezultate izbora, ako utvrdi bitne povrede, ali ove povrede nijesu definisane zakonom.

Povrede pravila koja se tiču biračkog spiska i finansiranja kampanja rješavaju se u drugim postupcima i pred drugim organima. Zbog nejasnih postupaka i preklapanja nadležnosti često izostaje učinkovita pravna zaštita, što je u suprotnosti s međunarodnim obavezama i standardima.

DIK razmatra prigovore na javnim sjednicama, ali Ustavni sud o žalbama raspravlja bez prisustva javnosti i ne omogućava učesće ni stranama u sporu. Takođe, Ustavni sud ne objavljuje blagovremeno cjelovite odluke po žalbama. Iako je postupak po izbornim žalbama po svojoj prirodi hitan, Ustavni sud u praksi koristi pravnu prazninu i produžava trajanje postupka tako što odlaže dostavljanje žalbi i traženje odgovora od nadležne izborne komisije.

U predstojećoj reformi potrebno je temeljito analizirati postojeći sistem zaštite biračkog prava, i unaprijediti ga u pravcu proširenja prava na prigovore i žalbe tako da obuhvati sve aspekte izbornog procesa i smanjenja restrikcija u pogledu dokazivanja pravnog interesa za vođenje postupka.

Neophodno je povećati transparentnost odlučivanja po prigovorima i žalbama, s posebnim naglaskom na otvaranje sjednica Ustavnog suda u skladu s ranijim preporukama OSCE/ODIHR.

18. Izvršiti korekciju nejasnih i kontradiktornih odredbi ZIOP

Važeći ZIOP je usvojen davne 1998. godine. Od tada je više puta mijenjan amandmanima, ali i odlukama Ustavnog suda koji je ukidao pojedine njegove odredbe. Te izmjene su sprovedene od strane poslanika/ca, najčešće bez detaljne pravno tehničke redakture. Zakon zato danas sadrži mnoge diskutabilne i prevaziđene odredbe kao i pravne praznine što otežava njegovu sprovođenje, pa čak i u dijelu kojim se propisuje obavljanje tehničkih stvari.

Pored toga, u procesu primjene uočeni su brojni pravni nedostaci brojnih odredbi koje se odnose na izborne procedure, što je izazivalo pravne i praktične probleme. U konsultacijama sa DIK i stručnom i zainteresovanom javnošću neophodno je identifikovati sve ove probleme, i norme korigovati i precizirati tako da jezičko značenje pravnog teksta bude jasno.

U toku predstojeće izborne reforme potrebno je nadomjestiti sve nomotehničke nedostatke našeg izbornog zakona i popuniti pravne praznine. Naš je predlog da se ne pripremaju izmjene i dopune nego radi novi tekst ZIOP.

19. Omogućiti afirmativnu akciju za Rome

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa mjere afirmativne akcije za bolju zastupljenost manjinskih naroda, tako što za izborne liste koje predstavljaju manjinske narode ili nacionalne zajednice omogućava učešće u raspodjeli mandata i ako osvoje manje od 3% važećih glasova. Cenzus za manjinske liste je 0,7%, a za predstavnike hrvatskog naroda omogućeno je da najuspješnija lista koja osvoji najmanje 0,35% važećih glasova osvoji jedan mandat.

Na ovaj način je omogućeno da predstavnici/e hrvatskog naroda budu izabrani u parlament pod povlašćenim uslovima, i sa posebnim izbornim pragom za koji je procijenjeno da je dostižan u odnosu na veličinu populacije.

Problem sa ovom odredbom je što u Crnoj Gori, prema rezultatima posljednjeg popisa, živi još jedan narod sa približno istim udjelom u ukupnoj populaciji, a koji ne uživa istu privilegiju. Radi se, naravno, o Romima, koji prema

35 preporuka za izbornu reformu

posljednjem popisu čine 1,01% stanovništva, dok Hrvati čine 0,97%. CDT već više od decenije zagovara da se ova odredba proširi i na izborne liste za izbor pripadnika/ca romskog naroda.

NVO Romska organizacija mladih (ROM) Koračajte sa nama – Phiren amenca je krajem 2021. godine podnijela Skupštini Crne Gore inicijativu za donošenje izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika kako bi se obezbijedilo učešće u raspodjeli mandata izbornih lista za izbor poslanika/ca romske manjinske nacionalne zajednice. Oni su tražili od Skupštine da se zakonska pravila koja važe za Hrvate primijene i na romsku nacionalnu manjinu.

U posljednjem parlamentarnom izbornom ciklusu pojavile su se kontroverze oko tumačenja pravnih normi za afirmativnu akciju za liste koje predstavljaju Hrvate. Naime, jezičkim tumačenjem norme i provjerom njene logičke ispravnosti ne može se zaključiti ništa drugo nego da izborna lista koja predstavlja hrvatski narod dobija jedan “zagarantovani” mandat samo ukoliko osvoji između 0,35% i 0,7% važećih glasova. Ukoliko bi lista osvojila preko 0,7% glasova, stekla bi pravo na učešće u raspodjeli mandata sa brojem osvojenih glasova, ali to nije i garancija za dobijanje mandata.

Nasuprot ovome, DIK je prilično liberalnom interpretacijom, uz zaobilaženje onoga što izričito piše, zauzela stav, koji je po njihovom mišljenju u duhu ZIOP, da najuspješnija lista pripadnika hrvatskog naroda ukoliko usvoji najmanje 0,35 važećih glasova u svakom slučaju stiže pravo na jedan poslanički mandat. Ovakav pristup DIK je objasnila kao navodno ciljno tumačenje norme.

DIK je pravilno zaključila da princip afirmativne akcije služi da obezbijedi predstavljenost manjinskih grupa, ali je upitno da li je to dovoljno da se zaključi šta je stvarni smisao i cilj norme, naročito ako se ima u vidu da nijesu imali odgovarajuće izvore za istorijsko tumačenje norme, odnosno za analizu uticaja različitih okolnosti u vrijeme donošenja pravne norme i razloga zbog kojih je zakonodavac baš na ovaj način zapisao. U prilog ovoj tezi govori i činjenica da se od usvajanja zakona od strane stručne ali i zainteresovane javnosti ova norma problematizovala, i u neformalnim komunikacijama se ukazivalo na potencijalne probleme koje njena primjena može izazvati u praksi.

U javnom diskursu su se mogli čuti i komentari da je norma “pogrešna” i “nesretna”, no to nikako ne može biti dovoljan razlog za njeno rastegljivo čitanje. CDT se zalaže za primjenu afirmativne akcije za manjinske grupe, no smatramo da se očuvanje tog principa ne garantuje prikrićivanjem problema. U predstojećoj izbornoj reformi neophodno je precizirati ovaj član zakona, kako neka druga DIK ne bi jednom zauzela dijametralan stav. Prava manjinskih naroda se, naime, ne štite “darivanjem” mandata, već solidnom i jasnom zakonskom zaštitom njihovih prava.

20. Unaprijediti sistem kvota za žene u predstavničkim tijelima

Rodne kvote su u crnogorsko zakonodavstvo uvedene prije više od decenije, kako bi se uticalo na smanjenje podzastupljenosti žena u politici i na mjestima odlučivanja. Ideja o uvođenju rodnih kvota počiva na činjenici da se u patrijarhalnim društvima žene u politici suočavaju sa preprekama koje ne postoje za muškarce i daju im prednost. Praksa je pokazala da iako sporo i simbolično, kvote daju pozitivan efekat, pa procenat žena u predstavničkim tijelima nakon uvođenja kvota uglavnom raste iako i dalje nije na zadovoljavajućem nivou.

CŽP i SPEKTRA su analizom privremenih rezultata parlamentarnih izbora 2023. godine utvrdili da će u budućem sazivu Skupštine Crne Gore biti samo 17 žena, odnosno 21%, što je najniži procenat žena od uvođenja sistema kvota kojim je propisano da u grupi od četiri kandidata/kinje na izbornoj listi, jedan/a mora biti manje zastupljenog pola.

Zato važan segment reforme izbornog zakonodavstva mora biti unapređenje kvota za žene, tj. usvajanje predloga da se obavezan procenat kandidata/kinja manje zastupljenog pola na izbornim listama poveća na 40% i da među svaka tri kandidata/kinje bude po jedan predstavnik/ca manje zastupljenog pola.

Dodatno, u čekanju izborne reforme, važno je da se postojeći zakonski okvir dosljedno poštuje i spriječe kršenja odredbi koje se tiču garantovanih kvota i pozicija za žene na izbornim listama. Imajući u vidu primjere kršenja zakona koji su prošli bez pravnih posljedica za političke subjekta, dio izborne reforme mora biti i uvođenje sankcija za političke subjekte koji postupaju na nezakonit način, kao i propisivanje odgovornosti za kršenje zakona od strane izborne administracije.

U kontekstu uvođenja otvorenih lista i preferencijalnog glasanja, posebno je važno pripremiti zaštitni mehanizam za zastupljenost žena na način što se bez obzira na rezultat pojedinačnih kandidatkinja, mora osigurati da najmanje 40% izabranih kandidatkinja budu žene. Ovim se afirmiše kvalitetnija zastupljenost manje zastupljenog pola u izabranim skupštinama što predstavlja jedno od važnih dostignuća u savremenim demokratijama.

21. Unaprijediti sistem finansijske stimulacije razvoja rodni politika i ženskih prava

Participacija žena u politici u načelu je ohrabrena i posebnim finansijskim podsticajima za ženske organizacije u političkim partijama i njihovo programsko osnaživanje. Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2020. godine predviđena su posebna finansijska sredstva za njihovo redovno finansiranje na centralnom i lokalnom nivou.

Međutim, intencija zakonodavca da unaprijedi i programski osnaži žene članice političkih subjekata u praksi se zloupotrebljava, i dešava se da partije ne izvještavaju⁵ o potrošnji sredstava uplaćenih na podračune ženskih organizacija. Partije koje to rade jasno priznaju da se novac namijenjen radu ženskih organizacija koristi suprotno zakonu, za troškove organizacije kongresa, reprezentacije, izborne kampanje.

Zato je neophodno spriječiti zloupotrebe finansijskih sredstava koje su u važećem zakonodavnom okviru predviđene za programski razvoj ženskih organizacija u političkim subjektima. Finansijska sredstva namijenjena radu ženskih organizacija moraju se koristiti isključivo na način predviđen statutom ženskih organizacija, s ciljem jačanja položaja žena u političkom životu i društvu uopšte.

Na širem planu, za unapređenje učešća žena u politici, potrebno je uvesti obavezno rodno budžetiranje, dodijeliti više sredstava za žensko preduzetništvo i osigurati rodno integrisanje na svim nivoima odlučivanja, što je i preporuka Evropske komisije.

22. Učiniti izbore pristupačnim za osobe s invaliditetom

Po izvještajima Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG) prethodne izborne procese karakterisala je nepristupačnost za osobe s invaliditetom (OSI). Prepreke postoje u gotovo svakom segmentu sprovođenja izborne procedure.

Tako, na biračkim mjestima postoje prepreke od fizičkog pristupa, preko prepreka u pristupu glasačkoj kabini i kutiji, samostalnosti i tajnosti glasanja, do procedura i materijala (ne)pristupačnog osobama s oštećenjem vida.

Takođe, samo odvijanje kampanje nije pristupačno u dovoljnoj mjeri za sve kategorije OSI, kako ona u medijima, tako i kampanja na terenu.

Dodatno, ovakvo stanje u segmentu aktivnog prava glasa reflektuje se na pasivno biračko pravo, pa je ishod mala zastupljenost osoba s invaliditetom na izbornim listama, pa samim tim i u lokalnim i državnim parlamentima.

U tom kontekstu, neophodne su izborne reforme u cilju adekvatnijih odredbi u segmentu pristupačnosti biračkih mjesta, izbornog procesa i materijala, kao i pasivnog biračkog prava, ali i obavezne obuke organa za sprovođenje izbora jer se ispostavilo da su izborne komisije i birački odbori najodgovorniji za diskriminaciju na terenu, odnosno uslove tokom izbornog dana i kršenje samostalnosti i tajnosti glasanja. Za kršenje ovih odredbi neophodno je predvidjeti i adekvatne sankcije kako one ne bi ostale mrtvo slovo na papiru.

⁵ O namjenskom trošenju ovih sredstava, u skladu sa statutom ženskih organizacija, politički subjekti su obavezni da izvještavaju u sklopu godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja.

23. Iz ZIOP brisati odbor koji kontroliše rad medija

ZIOP predviđa i obavezu formiranja skupštinskog odbora za praćenje primjene izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na medije. To je rješenje kritikovano od strane Evropske komisije zbog preklapanja nadležnosti sa Agencijom za elektronske medije (AEM), koja bi trebalo da bude jedino tijelo odgovorno za nadzor emitera tokom izbora. Osim toga, i duboko podijeljena medijska zajednica je od početka bila prilično jednoglasna u kritici rješenja koja predviđaju da političari/ke kontrolišu medije.

Ovaj Odbor je formiran i održao nekoliko sjednica tokom parlamentarnih izbora 2016. godine, dok je 2020. godine formiran pred same izbore ali nije uspio održati sjednicu zbog nedostatka kvoruma. U toku parlamentarnih izbora 2023. godine nije ni pokušano formiranje odbora, niti je iko to zagovarao ili problematizovao, što ukazuje na deplasiranost ovih odredbi.

Član ZIOP koji propisuje obavezu formiranja odbora i njegove nadležnosti treba brisati iz izbornog zakona jer je potpuno neprihvatljivo da skupštinsko tijelo u bilo kom obimu nadzire rad medija.

24. Preispitati zabranu objavljivanja istraživanja javnog mnjenja

Posljednjim izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika period zabrane objave rezultata istraživanja javnog mnjenja produžen je sa 10 na 15 dana prije izbora. Ovakva rješenja nijesu nepoznata u uporednoj praksi, i generalno gledano nijesu u suprotnosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i drugim relevantnim standardima.

Međutim, nakon skoro 10 godina primjene ove norme, i to u vremenu u kome su novi mediji doživjeli ekspanziju, potrebno je preispitati opravdanost ovako duge zabrane i njen eventualni negativni uticaj na pravo birača/ica da budu informisani.

Naime, u nekoliko posljednjih izbornih ciklusa, zbog čekanja partija i kandidata/kinja na krajnje rokove za predaju izbornih lista, renomirane agencije za istraživanje javnog mnjenja uopšte nijesu uspjevale da urade istraživanja prije početka zabrane. To se ne odnosi samo na istraživanja naručena od strane partija, već i na istraživanja političkog javnog mnjenja, kakva u Crnoj Gori decenijama sprovodi CEDEM, u cilju povećanja razumijevanja političkih procesa od strane građana/ki.

U eri digitalnih medija smo tako, umjesto istraživanja sa poznatim naručiocima i tačnom metodologijom, predstavljenih u medijima uz poštovanje novi-

narskih standarda, putem društvenih medija i marginalnih portala zapljusnuti gomilom izmišljenih istraživanja, lažno pripisanih kredibilnim organizacijama. Ovo je dokazani način manipulacije i uticaja na stavove javnog mnjenja dezinformacijama, od koga se najbolje zaštititi tako što će se kredibilne informacije učiniti dostupnim.

CDT predlaže da se u okviru izbore reforme razmotri skraćenje zabrane objavljivanja istraživanja na nekoliko dana pred izbore, uz uvođenje zaštitnih mehanizama od eventualnih manipulacija i pokušaja nedozvoljenih uticaja na javno mnjenje, kroz definisanje visokih standarda transparentnosti za naručioce, autore, i metodologiju istraživanja.

25. Precizirati odredbe ZIOP o izbornoj tišini

Institut izborne ćutnje, tj. prekida kampanje u kratkom periodu pred izbore, ćest je u savremenim demokratijama. Ideja koja stoji iza njega je da se biraćima/biraćicama omogući da u miru i bez uticaja izborne kampanje razmisle i donesu konaćnu odluku o tome kako će glasati. U mnogim zapadnim demokratijama ovo se tumaći kao ogranićenje slobode izražavanja i smatra neustavnim, ali je zato ćesto u primjeni u mladim i tranzicionim demokratijama. Međutim, u savremenom kontekstu gdje se izborna kampanja sve više seli na društvene medije i online platforme, sve ćešće se postavlja pitanje da li ovaj institut ispunjava ciljeve zbog kojih je nastao, ili je samo relikv prošlosti.

Odredbe kojima je u zakonu definisana izborna ćutnja nedovoljno su precizne i ako se iskljuće dileme koje donose nove tehnologije. Ćlanom 6 ZIOP-a je propisano da izborna propaganda preko medija i javnih skupova prestaje 24 ćasa prije dana odrćavanja izbora, i novćana sankcija za prekršaj za pravno lice koje “vrši izbornu propagandu” suprotno ovom ćlanu/ici. Pritom se u zakonu naizmjenićno i u istom znaćenju koriste sintagme “izborna propaganda” i “izborna kampanja”, a da jasna definicija jednog ili drugog uopšte nije ni ponuđena.

Primjenjivost ovako neprecizne norme u praksi je upitna, a dokazivanje da li je neko vršio izbornu propagandu bez definicije komplikovano. Odredba u visoko polarizovanom društvenom kontekstu dobija i različita tumaćenja, pa pojedini subjekti i izvještavanje medija o izborima ocjenjuju kao propagandu koja treba da bude sankcionisana. Kredibilni mediji ćesto ukazuju i na to da je odredba nepravedna jer bi eventualna sankcija pogodila samo medije registrovane u Crnoj Gori, dok neregistrovani portali i elektronski mediji iz inostranstva mogu nesmetano kršiti crnogorske zakone.

U okviru reforme neophodno je ovu odredbu precizirati, tako što će se definisati šta je taćno zabranjeno, i to na naćin da zabrana jednako važi za sve obuhvaćene subjekte. Postoje uporedni primjeri gdje se ova zabrana odnosi striktno na javne skupove i različite oblike promocije partija, ukljućujući i

otvoreno ili skriveno reklamiranje u medijima. Zabrana nikako ne bi smjela da pogađa ono što je profesionalno izvještavanje medija i nevladinih organizacija o izbornom procesu, kao aktivnosti koje doprinose boljem informisanju građana/ki o izornoj ponudi.

26. Zakonom precizirati nedoumice vezane za drugi krug predsjedničkih izbora

U Crnoj Gori je 2023. godine izbor predsjednika odlučan u drugom krugu izbora po prvi put nakon obnove nezavisnosti, i tek treći put od uvođenja višestranačja. Zakon o izboru predsjednika Crne Gore usvojen 2007. godine se primjenjivao prvi put za drugi krug izbora, pri čemu je uočena nedostatna regulacija drugog kruga, koji je tretiran kroz samo tri kratka člana/icu zakona.

U toku izbornog procesa pojavile su se brojne praktične i pravne nedoumice, koje su se odnosile na rokove za izborne radnje, uticaj prigovora i žalbi na proglašenje rezultata prvog i održavanje drugog kruga, sastav organa za sprovođenje izbora i prava opunomoćenih predstavnika/ca u drugom krugu, mogućnost akreditovanja posmatrača/ica itd.

DIK je ove nejasnoće uspješno rješavala i kroz zaključke i uputstva stvarala pravnu praksu. Ova rješenja u okviru predstojeće izborne reforme treba da budu iskorišćena i inkorporirana u izorno zakonodavstvo, u cilju zaokruživanja pravnog okvira za drugi krug izbora.

27. Proširiti nadležnosti AEM u pravcu kvalitetnije regulacije izbornog procesa

AEM je nezavisni regulatorni organ koji shodno zakonu nadzire poštovanje zakona i programskih standarda od strane elektronskih medija, i odlučuje o prigovorima.

AEM prema zakonu ima ovlašćenje da izriče upravno-nadzorne mjere emitirima, ali se one svode na mjeru upozorenja, čije izricanje do sad nije proizvelo željene efekte, i privremeno ili trajno oduzimanje dozvole za emitovanje, što je krajnja mjera i njeno pretjerano korištenje svakako nije poželjno. Pored nadležnosti za izricanje novčanih kazni, Agenciji nedostaje i nadležnost sprovođenja inspekcijiskog nadzora. U posljednjem godišnjem izvještaju Evropska komisija je zaključila da Agenciji još uvijek nedostaju ovlaštenja i mjere za efikasno praćenje zakonskih odredbi i kažnjavanje emitera, a njen operativni kapacitet treba biti ojačan.

AEM ima mandat za razradu odredbi Zakona o elektronskim medijima, vezanih za izbore i odlučivanje o prigovorima, i ovo tijelo sprovi i monitoring

nacionalnih medija u toku izbora. Međutim, AEM nema mandat da prati primjenu izbornog zakona od strane emitera, pa se kao rezultat toga odredbe izbornog zakona koje se odnose na medije se ne sprovode u potpunosti, što je konstatovao i ODIHR.

U cilju bolje implementacije medijskih zakona, ali i sprečavanja pojačanog širenja dezinformacija i sprovođenja izborne propagande putem medija iz inostranstva koji se emituju i u Crnoj Gori, neophodno je razmotriti i modele kojima bi AEM dobila mogućnost da osigura poštovanje crnogorskih nacionalnih propisa i zaštitu integriteta izbornog procesa, uz potpuno poštovanje principa slobode izražavanja. Relevantne studije preporučuju da se ovo pitanje tretira ne iz ugla medijskog prava, već iz ugla izbornog zakona, i upućuju na izmjene izbornih zakona kojima bi se ograničila ili zabranila potrošnja za plaćeno političko oglašavanje na bilo kojim medijskim servisima koji nijesu domaći.

Izborna reforma treba da reguliše kampanju putem svih kanala političke komunikacije, uključujući i nove medije, i definiše nadzorni mehanizam, pravila i odgovornost političkih subjekata za potencijalna kršenja. U zakonu je potrebno definisati političko oglašavanje i pravila pod kojima se ono odvija, naročito u kontekstu plaćenog reklamiranja od strane trećih strana koje ne učestvuju direktno na izborima ali podržavaju neku kampanju. Potrebno je i propisati da li je dozvoljeno političko oglašavanje van izbornog procesa, i definisati da li političko oglašavanje ulazi u maksimalno dozvoljenu kvotu. Potrebno je jasno propisati imaju li javni emiteri pravo da omogućavaju plaćeno oglašavanje, ali i precizirati ulogu lokalnih javnih emitera u izbornim procesima van opštine osnivača. Konačno, potrebno je preciznije regulisati da li komercijalni emiteri imaju pravo da omoguće besplatno oglašavanje i popuste, i jasno propisati da je to donacija partiji i da taj iznos ne smije preći određenu vrijednost.

28. Pravno regulisati problem dezinformacija u izbornom procesu

Dezinformacione kampanje su u posljednjih nekoliko godina jedno od ključnih obilježja izbornih procesa u Crnoj Gori. Ove kampanje su služile za narušavanje reputacije političkih oponentata, produbljivanje društvenih podjela i podizanje tenzija, marginalizaciju žena i diskriminaciju manjinskih grupa. Dezinformacije dugoročno utiču na obezvrjeđivanje političke debate zasnovane na činjenicama, podrivaju povjerenje u izbornu administraciju i izbore kao osnovni institut demokratije.

Brojni univerzalno prihvaćeni standardi za demokratske izbore odnose se i na dezinformacije, kroz zaštitu prava na informisani izbor, jednakost učesnika izbora, zaštitu slobode izražavanja i štampe. UN standardi⁶ predviđaju da birači/ce moraju imati slobodu da glasaju bez nepotrebnog uticaja i formiraju mišljenje bez manipulativnog miješanja bilo koje vrste, i naglašavaju ključnu

ulogu slobodnih medija u prenošenju informacija i ideja između građana/ki i izbornih kandidata/kinja, bez cenzure ili ograničenja.

Pred Crnom Gorom je da napravi prve korake na ugradnji ovih standarda u svoje izborno i medijsko zakonodavstvo, posebno vodeći računa da sva buduća ograničenja i zabrane dezinformacija prođu strogi test člana/icu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima - da budu predviđena zakonom i da budu neophodna i srazmjerna mjera s obzirom na međunarodne standarde.

Reforma bi, takođe, trebalo da uključi i pozitivne mjere, poput obaveznih edukativnih kampanja tokom izbornog procesa i podrške za novinarstvo u javnom interesu i nezavisne mehanizme za provjeru činjenica. Važno bi bilo uvesti obavezu javnim servisima da emituju sadržaje namijenjene edukaciji građana/ki i građanki u pogledu uživanja njihovih demokratskih prava u toku izbornih procesa.

29. **Napraviti barijere za zaštitu izbora od nedozvoljenih uticaja iz inostranstva**

U uporednim analizama strano miješanje u izborne i demokratske procese se opisuje kao skup različitih i promjenjivih praksi, mješavina dezinformacija, političkog finansiranja, strateškog oglašavanja, otkupa kritične infrastrukture, cyber-napada, pritiska na istraživače, postavljanja novih NVO-a, korišćenja trol mreža za podsticanje destruktivne rasprave tamo gdje bi trebala biti orijentisana na rješenja. Uprkos tome što se strano miješanje teško dokazuje, u Crnoj Gori se, u posljednjih nekoliko izbornih ciklusa, moglo vidjeti korišćenje svih navedenih instrumenata i taktika.

Dok su u toku parlamentarnih izbora 2016. tragovi upućivali na miješanje koje je dolazilo iz Rusije, u izborima 2020. godine, 2021. i 2022. bilo je mnogo javnih znakova uplitanja Srbije i drugih zemalja regiona. U javnoj sferi, to je bila direktna podrška srpskih zvaničnika/ca preferiranim opcijama u Crnoj Gori kroz sinhronizovanu dezinformativnu kampanju i korišćenje neaktivnosti državnih organa i društvenih ranjivosti za ometanje, uznemiravanje i manipulaciju izbornim procesom. Pojavile su se brojne sumnje i glasine vezane za nedozvoljeno finansiranje kampanje iz inostranstva. I Evropska komisija je registrovala i veliko učešće stranih medija iz regiona koje je bilo posebno zapečeno tokom izbornih perioda.

Iako brojne demokratske zemlje posebno štite izborne procese od inostranih negativnih uticaja, u crnogorskom izbornom zakonodavstvu ova tema se ne tretira, osim kroz zabranu donacija partijama iz inostranstva, za šta je predviđena prekršajna odgovornost. Dok Evropski parlament ima Posebni odbor za strano miješanje u sve demokratske procese u Evropskoj uniji, uključujući dezinformacije (INGE), CDT predlog da se ovo uradi i u Crnoj Gori još nije do-

šao na dnevni red parlamenta. Mandat INGE odbora Evropskog parlamenta je da radi na procjeni nivoa stranih prijetnji u različitim sferama, i da, nakon analize problema, identifikuje rješenja i predloži alate koji će se suprotstaviti pokušajima sabotaze demokratskih procesa.

U okviru reforme izbornog zakonodavstva, ovu materiju je neophodno tretirati prije svega kroz propise koji se tiču finansiranja i medijskog predstavljanja u kampanji. Potrebno je regulisati finansiranje od trećih strana, a finansiranje izbornih kampanja iz inostranstva definisati kao krivično djelo. Takođe, potrebno je povećati zahtjeve za transparentnost u pogledu finansiranja izbornih kampanja, na strani partija i na strani medija, i omogućiti AEM-u da vrši nadzor i izriče opomene u slučajevima evidentne manipulacije informacijama. Političkim subjektima treba propisati jasnu zabranu reklamiranja u stranim medijima u toku kampanje. Posebnu pažnju treba posvetiti zaštiti ključne infrastrukture i izbornog procesa od hibridnih prijetnji.

U ovoj oblasti posebno su dragocjena iskustva Francuske i Švedske. U Francuskoj su državni organi nadležni za integritet izbora i sajber-bezbjednost preduzeli brojne aktivnosti na sprečavanju stranog miješanja u izbore, uključujući rad s izbornim kandidatima/kinjama i upozoravanje medija na lažne informacije. Slično tome, u Švedskoj je vladina agencija imala zadatak da poveća svijest među švedskim građanima/kama o prijetnjama povezanim s dezinformacijama i kampanjama uticaja od strane stranih država koje žele potkopati demokratske procese.

30. Stvoriti preduslove da ASK postane profesionalna i nezavisna institucija

ASK, koja je nadležna za nadzor nad finansiranjem političkih subjekata i izbornih kampanja, sporo napreduje na putu izgradnje institucionalnog integriteta. U prethodnim izbornim ciklusima pokazalo se da postojeći zakonski okvir zahtijeva brojne izmjene u cilju sprovođenja efektivne kontrole. Zabrane i ograničenja definisana zakonom, često rezultiraju zatrpavanjem ASK preobimnom dokumentacijom, dok efekti kontrole izostaju.

Kontrola zloupotrebe i trošenja javnih sredstava zahtijeva velika unapređenja. Dok pojedine partije, mediji i nevladine organizacije često iznose konkretne primjere zloupotreba⁷, ASK u izvještajima o kontroli i nadzoru iz godine u godinu tvrdi da zloupotreba – nema. Ovakvi zaključci ASK nijesu podržani dokazima, a način i obim kontrole koji sprovodi ova institucija nijesu dovoljno detaljni niti su zasnovani na dubinskoj provjeri koja bi bila adekvatan osnov za formiranje i iznošenje ovakvih stavova.

I način kontrole izvještaja političkih subjekata pokazuje ozbiljne manjkavosti. ASK bi u procesu kontrole trebalo da utvrdi da li su finansijski izvještaji tač-

⁷ Masovno zapošljavanje pred izbore, dodjela različitih finansijskih beneficija u izbornoj kampanji, uključivanje javnih funkcionera u predizborne aktivnosti, vršenje pritiska na zapošljene u javnoj upravi i uticaj na slobodu izbora, i sl.

ni, sastavljeni u skladu s važećim okvirom finansijskog izvještavanja, da li su prezentovani na fer i objektivan način. Takođe, nelogičnosti u izvještajima je potrebno detaljno provjeravati kroz sistem unakrsne provjere informacija iz različitih izvora. Osim toga, zakon mora predvidjeti sankcije za političke subjekte koji dostave nepotpun ili netačan izvještaj o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju.

Sam proces kontrole nije dovoljno transparentan i sveobuhvatan, a ishod pojedinačnih kontrola uglavnom nije poznat, a nijesu javno dostupne ni pojedinačne odluke, obrazloženja, niti zapisnici o sprovedenoj kontroli obveznika zakona. Takođe, javnost nema dovoljno informacija o ishodima postupaka koje je pokrenula ASK.

Izborna reforma ne smije biti fokusirana samo na proceduralna unapređenja. Dosadašnje iskustvo pokazuje da su se manjkavosti zakona često koristile kao izgovor za nedostatak političke volje ili nedostatak profesionalne hrabrosti za konfrontaciju sa moćnim političkim akterima. Zato nova zakonodavna rješenja, prije svega, treba da budu usmjerena na reformu koja će ASK osloboditi od političkih uticaja i pružiti institucionalne garancije da ova institucija prestatne da se bavi površnim administrativnim provjerama i fokusira na zaštitu integriteta izbornog procesa.

31. Kriminalizovati nelegalno finansiranje izbora

Pravila finansiranja političkih subjekata, koja podrazumijevaju način sticanja sredstava, zabrane i ograničenja definisana su Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Izvori finansiranja političkih subjekata su javni i privatni. Priloge političkim subjektima mogu uplatiti kako fizička tako i pravna lica, privredna društva i preduzetnici/e, na dobrovoljnoj osnovi, dok su prilozima iz inostranstva zabranjeni. Obaveza je svih subjekata da priloge uplaćuju isključivo na odgovarajući žiro račun, pa su anonimne donacije isključene. U toku izborne kampanje ograničeno je i korišćenje javnih resursa. Za kršenja ovih zabrana predviđene su novčane sankcije za prekršaje, koje nijesu ni proporcionalne ni odvratajuće, ako se uzme u obzir vrijednost koja se pribavlja kršenjem zakona.

Predlog CDT-a da se kriminalizuje nelegalno finansiranje partija djelimično je usvojen kroz izmjene Krivičnog zakonika. Međutim, tada je u nedostatku političke volje izbjegnuto da se kriminalizuju svi najopasniji oblici nedozvoljenog finansiranja, pa se krivično-pravna zaštita svela na jednu uopštenu inkriminaciju korišćenja državne imovine u izborne svrhe, sankcionisanje povrede slobode opredjeljena pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, i kriminalizaciju prihvatanja priloga pribavljenih kriminalnom djelatnošću.

Potrebno je, uz konsultovanje stručne javnosti, revidirati ove odredbe tako da budu jasne, primjenjive, i da obuhvate i nedozvoljeno finansiranje i prihvatanje priloga. Nije dovoljno krivično-pravnu zaštitu ograničiti samo na priloge koji potiču iz kriminalne djelatnosti, i posebno je važno finansiranje iz inostranstva definisati kao krivično djelo.

32. Spriječiti zloupotrebu državnih resursa

Zloupotreba državnih resursa u izborne svrhe je decenijama gorući problem u Crnoj Gori. Osim što je sistem kontrole i nadzora nad poštovanjem zakonskih zabrana neadekvatan, i novi modeli zloupotreba koji nijesu predviđeni zakonom. Sve to prolazi, i dalje, bez adekvatnih sankcija.

Zakon zabranjuje prekomjernu potrošnju javnih sredstava, upotrebu javnih prostorija za aktivnosti u kampanji, korišćenje javne mehanizacije bez naknade, isplatu socijalnih davanja, zapošljavanje bez prethodnog odobrenja, korišćenje službenih vozila za potrebe kampanje, otpis dugova za struju, vodu, komunalije u toku izborne kampanje. U praksi, funkcionerska kampanja i partijsko zapošljavanje opstaju kao najrasprostranjeniji modeli zloupotrebe državnih resursa.

ASK je praktično uspostavila praksu tumačenja Zakona o sprječavanju korupcije u pravcu ignorisanja i odobravanja praksi partijskog zapošljavanja koje temeljno podrivaju integritet izbornog procesa. ASK se oglašava nenadležnom za praćenje masovnog zapošljavanja na neodređeno vrijeme, i zapravo odobrava ovu negativnu pojavu odnoseći se prema njoj kao prema legalnom i legitimnom djelovanju. Ova institucija iz kampanje u kampanju pokazuje da nema profesionalnu hrabrost i odgovornost da se suprotstavi političkim zloupotrebama u izbornom procesu, što pokazuje neophodnost jačanja integriteta ove institucije prevashodno kroz promjenu uslova i načina izbora Savjeta ASK. Pored toga, važno je da ASK učestvuje u raspravi o unapređenju Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kako bi se u budućnosti otklonile i najmanje mogućnosti za zaobilaženje zakonskih normi ili proizvoljna tumačenja koja nijesu u skladu sa duhom zakona.

Kada je riječ o funkcionerskoj zloupotrebi resursa i državnog aparata u pravcu ostvarivanja prednosti i bolje pozicije uoči izbora, neophodno je zakonom precizno regulisati angažman politički izabranih javnih funkcionera/ki u toku izborne kampanje.

33. Pravno regulisati finansiranje političkih subjekata od trećih strana

Finansiranje izbora od trećih strana, tj. entiteta koji ne učestvuju direktno na izborima, nije regulisano, niti se kontroliše. Ovo u velikoj mjeri narušava transparentnost izbornog procesa, i može služiti obesmišljavanju zakonskih zabrana.

Postoje sumnje da se finansiranje od strane trećih strana koristi za zaobilaženje zabrane finansiranja iz inostranstva. Tako na primjer Vlada Srbije na konkursima za organizacije u dijaspori podržava srpska udruženja u Crnoj Gori, među kojima su neka bliska nekadašnjem Demokratskom frontu i učestvovala su u kampanji za ovu partiju. U izbornim kampanjama zadnjih godina je manje ili više direktno učestvovala i Srpska pravoslavna crkva, sprovodeći kampanju u korist određene političke opcije.

Pored toga, partije u Crnoj Gori gotovo da ne prijavljuju korporativne donacije, što budi sumnju da se podrška biznisa u izbornim kampanjama ostvaruje kroz direktno finansiranje aktivnosti kampanje.

Problem izostanka regulacije u ovoj oblasti je bio očigledan i tokom drugog kruga predsjedničkih izbora, kada je dio kandidata/kinje iz prvog kruga podržao Jakova Milatovića, i koristio resurse za vođenje kampanje u njegovu korist.

Zajedničke smjernice OSCE/ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih partija direktno tretiraju i zloupotrebe o finansiranju partija od trećih strana. Da bi se ove zloupotrebe ograničile, oni preporučuju uvođenje jakih sistema finansijskog izvještavanja političkih partija van izbora. Zakonodavstvo treba da sadrži jasne smjernice o tome koje aktivnosti nijesu dozvoljene tokom predizborne kampanje, a prihodi i rashodi koji se koriste za takve aktivnosti u tom periodu trebaju biti predmet odgovarajuće revizije i sankcija. Zakonodavstvo treba jasno naznačiti kome se sredstva političkih stranaka mogu dati u predizbornom periodu i ograničenja u njihovom korištenju od strane trećih lica koja nijesu direktno povezana sa strankom.

Ipak, kompletna zabrana učešća u kampanjama za one koji nisu direktni takmičari može se, prema presudama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), smatrati neopravdanim ograničenjem slobode govora, zbog čega treba pažljivo analizirati uporedna rješenja i praksu ESLJP u ovoj oblasti. Rješenja treba tražiti u povećanju transparentnosti, obavezi registracije i izvještavanja, uvođenju ograničenja u iznosima finansiranja, i efikasnog nadzora u ovoj oblasti.

34. Povećati transparentnost prihoda i rashoda u kampanji

Učesnici izbora nemaju jednak pristup sredstvima iz budžeta, jer parlamentarne partije za finansiranje izborne kampanje sada mogu da koriste sredstva predviđena za redovan rad, što im daje ogromnu prednost u izbornoj trci.

Zakon ne definiše prijevremenu kampanju, što otežava kontrolu, jer parlamentarne partije koje dobijaju sredstva iz budžeta mogu voditi neprestanu kampanju.

Zakon postavlja ograničenja visine donacija pravnih i fizičkih lica. Maksimalan iznos donacija povećan je novim zakonskim odredbama sa 2.000,00 na 5.000,00 EUR za fizička lica, tj. sa 10.000,00 na 20.000,00 EUR za pravna lica. Međutim, u praksi se ne može sa sigurnošću utvrditi koliko se ta ograničenja poštuju, zbog nemogućnosti ASK da u potpunosti provjeri vjerodostojnost informacija iz izvještaja političkih subjekata. U izvještaju ODIHR-a sa parlamentarnih izbora 2020. izražena je bojazan da su ukupni iznosi troškova predizborne kampanje previsoki jer omogućavaju prekomjernu potrošnju.

Zakonom je propisano da se nenovčani prilozi obračunavaju prema tržišnoj vrijednosti i prijavljuju kao prihod. Međutim, vjerodostojnost izvještaja u ovom segmentu je krajnje upitna.

Ni pitanje dugovanja političkih subjekata nije adekvatno riješeno, pa iz izbora u izbore imamo primjere da se ogromni dugovi iz kampanja onda godinama vraćaju iz sredstava za redovan rad. MANS je nakon predsjedničkih izbora 2023. godine utvrdio da su četiri predsjednička kandidata/kinje ostala dobavljačima dužna oko milion eura na ime neplaćenih faktura za troškove svojih izbornih kampanja. Njihove ranije analize pokazale su da pojedini politički subjekti nikada nijesu platili značajne troškove izborne kampanje 2020. godine, kao i da niko od nadležnih institucija nije vršio nadzor nad time. Na taj način dobavljači su postali donatori izbornih kampanja, a neplaćeni iznosi za pravo prikrivene donacije, znatno veće od pripisanog zakonskog limita.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja je zbog ovoga potrebno detaljno revidirati, kako bi se unaprijedila transparentnost prihoda i rashoda u kampanji. Potrebno je precizno urediti zabranu prijevremene kampanje, regulisati pozajmice i nenovčane donacije, i ove promjene reflektovati i u unaprijeđenom sistemu finansijskog izvještavanja partija.

35. Uvesti obavezu potpisivanja Kodeksa za fer i demokratske izbore

Nije rijedak slučaj da se u različitim političkim momentima vezanim za izbore potpisuje jedna vrsta kodeksa kojim se želi regulisati način ponašanja političkih subjekata i različite pravne situacije koje se mogu pojaviti u izbornom procesu, a koje ne mogu ili koje nijesu regulisane zakonskim rješenjima.

Kodeks zapravo treba da nadomjesti manjkavosti izbornog procesa i važećeg izbornog zakonodavstva tako što će dodatno istaći značaj poštovanja univerzalnih demokratskih principa i međunarodnih standarda sprovođenja fer i kompetitivnog izbornog procesa.

35 preporuka za izbornu reformu

Potpisivanje ovakvog kodeksa je bila i jedna od ranijih preporuka misija OSCE/ODIHR, a CDT ga je potpisivao sa političkim subjektima u više projekata građanskog nadgledanja izbora koje smo realizovali dvije decenije unazad.

Ukoliko u toku izborne reforme DIK postane nepartijska i nezavisna institucija ona treba da bude institucija koja će biti odgovorna za pripremu i praćenje realizacije kodeksa. Kodeks treba pripremati u inkluzivnom procesu, uz profesionalnu saradnju sa domaćim i međunarodnom posmatračima izbora, akademskom zajednicom i političkim subjektima. Takođe, u njegovu izradu i praćenje realizacije treba uključiti sve državne institucije koje imaju nadležnost u izbornom postupku.

Potpisivanje kodeksa treba predvidjeti novim ZIOP kao važnu obavezu DIK uz preciziranje obaveza i drugih državnih institucija koje imaju nadležnosti u izbornom procesu, ažurno dostavljanje različitih podataka i informacija, te davanja mišljenja i sl. Ukoliko bude potrebno, pojedine odredbe iz kodeksa koje se mogu dovoljno precizno normirati potrebno je uvesti u odgovarajuće zakone, a to se posebno odnosi na obaveze državnih institucija. Potrebno je predvidjeti posebno mješovito tijelo koje se bavi poštovanjem kodeksa u kome, kao pridruženi članovi/ice bez prava glasa, učestvuju i posmatrači izbora. Takođe, kodeksom treba predvidjeti i način sankcionisanja za njegovo kršenje koji je u skladu sa našim pravnim sistemom.

Kodeks treba potpisivati sa potvrđenim izbornih listama i institucijama koje imaju nadležnosti u izbornom postupku u toku svakog izbornog procesa uz stalno poboljšavanje njegovog teksta i prilagođavanje gorućim problemima pojedinačnih izbora.

Izvori:

Analize i publikacije:

Gvozdenović, Milena, Milica Kovačević, *Preporuke za unapređenje otvorenosti i transparentnosti Državne izborne komisije*, CDT, 2022.

Gvozdenović, Milena, Milica Kovačević, *Podrivanje demokratije vol.2 - Izbori koji to nijesu*, CDT, 2022.

Čalović Marković, Vanja, *Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori*, MANS, 2022.

Koprivica, Dragan, Milena Gvozdenović, *Kako do kvalitetnog biračkog spiska?*, CDT, 2023.

Koprivica, Dragan, Milena Gvozdenović, *Možemo li do efikasne izborne administracije?*, CDT, 2023.

Koprivica, Dragan, Milica Kovačević, *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*, CDT, 2017.

Koprivica, Dragan, Milica Kovačević, *Izborna reforma – potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?*, CDT, 2021.

Koprivica, Dragan, Milica Kovačević, *Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima*, CDT, 2018.

Koprivica, Dragan, Milica Kovačević, Milena Gvozdenović, *Državna izborna komisija u Crnoj Gori – neuspjeli eksperiment*, CDT, 2018.

Koprivica, Dragan, Milica Kovačević, *Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska*, CDT, 2017.

Koprivica, Dragan, Milica Kovačević, *Preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira za izbore*, CDT, 2017.

Kovačević, Milica, Nikola Mugoša, *Otvorene liste – otvorena pitanja*, CDT, 2022.

Furnémont, Jean-François, Deirdre Kevin, *Regulation of political advertising: A comparative study with reflections on the situation in South-East Europe*, Council of Europe, 2020.

Lučić, Anđelija, Dragan Koprivica, *Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije*, 2017.

Musiał-Karg, Magdalena, *The Election Silence in contemporary democracies. Questions about the sense of election silence in the Age of Internet*, University in Poznań, 2013.

Papović, Biljana, Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović i Milica Kovačević, *Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020*, CDT, 2020.

35 preporuka za izbornu reformu

Papović, Biljana, Milica Kovačević, *Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?*, CDT, 2023.

Papović, Biljana, *Suštinska kontrola finansiranja kampanje: Iskorak koji se čeka*, CDT, 2021.

Parlamentarni izbori 2023. godine u Crnoj Gori – izvještaj, CDT, 2023.

Predsjednički izbori 2023. godine u Crnoj Gori - Preliminarni izvještaj, CDT, 2023.

Sekulović, Sergej, *Traženje ravnoteže - Odgovor na dezinformacije i zaštita slobode izražavanja*, CDT, 2023.

Međunarodni izvještaji i zakoni:

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE, 1990.

European Commission, Montenegro 2020 Report.

European Commission, Montenegro 2021 Report.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

OSCE/ODHIR, Parlamentarni izbori, 30. avgust 2020. godine, Konačni izvještaj Posmatračke misije.

OSCE/ODHIR, Parlamentarni izbori, 16. oktobar 2016. Konačni izvještaj Posmatračke misije.

OSCE/ODHIR, Predsjednički izbori, 15. april 2018. Konačni izvještaj Misije ODIHR-a za posmatranje izbora.

OSCE/ODHIR, Predsjednički izbori, 19. mart 2023. Privremeni izvještaj (8. februar - 1. mart 2023.).

OSCE/ODHIR, Prijevremeni Parlamentarni Izbori, 11. jun 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima.

Kodeks za fer i demokratsku izbornu kampanju, CDT, 2023.

Opšti komentari Komiteta za ljudska prava br. 25 i br. 34.

OSCE, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, 2003.

Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002).

Venice Commission, Report on Election Dispute Resolution, approved by the Council for Democratic Elections at its 68th meeting (online, 15 June 2020) and adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8-9 October 2020).

35 preporuka za izbornu reformu

Venice Commission, Report on Funding of Associations, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019).

Zakon o biračkom spisku, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 010/14, 020/15, 092/17, 017/19, 003/20.

Zakon o crnogorskom državljanstvu, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 013/08, 040/10, 028/11, 046/11, 020/14, 054/16, 073/19.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, “*Službeni list Republike Crne Gore*”, br. 028/04, 027/06, 078/06, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 017/07, 073/10, 040/11, 031/14, 070/17.

Zakon o elektronskim medijima, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 046/10, 040/11, 053/11, 006/13, 055/16, 092/17, 082/20.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 003/20, 038/20.

Zakon o izboru odbornika i poslanika, “*Službeni list Republike Crne Gore*”, br. 004/98, 005/98, 014/00, 018/00, “*Službeni list Savezne Republike Jugoslavije*”, br. 073/00, 009/01, 041/02, 046/02, 045/04, 048/06, 056/06, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 046/11, 014/14, 047/14, 012/16, 060/17, 010/18, 109/20.

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 017/07, 008/09, 012/16, 073/18.

Zakon o ličnoj karti, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 012/07, 073/10, 028/11, 050/12, 010/14, 018/19.

Zakon o lokalnoj samoupravi, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 002/18, 034/19, 038/20, 050/22, 084/22.

Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 080/20.

Zakon o medijima, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 082/20.

Zakon o političkim partijama, “*Službeni list Republike Crne Gore*”, br. 021/04, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 073/10, 040/11, 059/11.

Zakon o registrima prebivališta i boravišta, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 046/15, 003/23.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 044/12, 030/17.

Zakon o sprječavanju korupcije, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 053/14, 042/17.

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 011/15, 055/19.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, “*Službeni list Crne Gore*”, br. 079/08, 070/09, 044/12, 022/17.

