

ANALIZA KLJUČNIH PROBLEMA IZBORNIH PROCESA:

MAPIRANJE PUTA KA POBOLJŠANJIMA

PODGORICA JANUAR 2024.

Analiza ključnih
problema izbornih
procesa:
**MAPIRANJE PUTA
KA POBOLJŠANJIMA**

PODGORICA JANUAR 2024.

IMPRESUM:

Izdavač: Centar za demokratsku tranziciju www.cdtmn.org

Autor: CDT

Za izdavača: Dragan Koprivica

Grafički dizajn: LUMI studio

Podgorica 2024.



Finansira
Evropska unija



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



Udruženje za odgovorni i održivi razvoj



UMHCG
Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore

Publikacija je nastala u okviru projekta „Izborna reforma u fokusu: Vrijeme je!“ koji Centar za demokratsku tranziciju (CDT) realizuje u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i Udruženjem mladih sa hendikepom (UMHCG), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Njen je sadržaj isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

sadržaj

1 /

RIJEČ UREDNIKA **05**

2 /

KOME TREBA POLITIČKA
IZBORNA ADMINISTRACIJA? **07**

3 /

DA LI JE MOGUĆE POBOLJŠATI
KVALITET BIRAČKOG SPISKA? **10**

4 /

HOĆE LI GRAĐANIN KONAČNO
DOBITI ŠANSU ZA UČEŠĆE NA
IZBORIMA? **13**

5 /

ZAŠTO NIKOME NE SMETA
NELEGALNO FINANSIRANJE
PARTIJA? **15**

6 /

ZAŠTO CRNA GORA NE KORISTI
DEMOKRATSKE MEHANIZME ZA
SUZBIJANJE DEZINFORMACIJA? **19**

1 Riječ urednika

Aktuelni, 28. saziv parlamenta, ima priliku da konačno sprovede temeljnu reformu izbornog zakonodavstva i na taj način da pokaže da ima drugačije razumijevanje važnosti najznačajnijeg procesa u jednom demokratskom društvu.

Iako se radi o zapuštenom problemu, poslanice i poslanici moraju iskoristiti šansu da konačno isprave ozbiljne nedostatke koji postoje na izvoru naše demokratije, odnosno našem izbornom procesu.

Osim toga što političke elite već deceniju ne doprinose poboljšanju našeg izbornog ambijenta i time drže demokratske procese zarobljenim, one su svojim (ne)činjenjem u ovoj oblasti usporile i ostvarivanje našeg strateškog cilja - učlanjenje Crne Gore u Evropsku uniju (EU). Evropska komisija i OEBS/ODHIR nas, u svojim izvještajima, već godinama upozoravaju na veće ili manje anomalije našeg izbornog procesa.

U publikaciji koja je pred vama, sumirali smo samo neke od naših ključnih preporuka za unapređenje izbornog procesa u Crnoj Gori. Na ovaj način želimo dati doprinos diskusiji o obimu i pravcima za temeljnu reformu, i istaknuti ulogu civilnog društva kao konstruktivnog partnera u ovim ili sličnim prilikama.

Dvodecenijsko iskustvo koje Centar za demokratsku tranziciju (CDT) ima u posmatranju izbora, i čiji su predstavnici bili dio dosadašnjih procesa izborne reforme, daje nam za pravo da na samom početku sugerišemo ključne pravce za njeno sprovođenje. A to su, bez sumnje, depolitizacija izborne administracije i dostizanje visokog nivoa tačnosti i ažurnosti biračnog spiska. Osim toga, pažnja poslanika/ca treba biti usmjerena na to da naši birači nemaju pravo na samostalne kandidature, niti mogućnosti da glasaju za pojedince sa partijskih lista, da su dezinformacije neizostavni dio svake izborne kampanje, a da je finansiranje partija izvor političke korupcije i nepovjerenja u proces.

Cilj CDT-a je da pruži podršku radu Odbora za sveobuhvatnu izboru reformu. Zato ćemo, u narednom periodu, u saradnji sa stručnjacima za različite oblasti, pripremiti posebne publikacije sa detaljnim predlozima za unapređenje izbornih zakona, kroz analizu svih njihovih važnih segmenata.

Nadamo se da će naš rad u ovoj oblasti, makar u nekom manjem segmentu, doprinijeti da se izborna reforma konačno sprovede, a da Crna Gora dobije izborna pravila koja pripadaju demokratski zrelim društvima.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Izborna reforma u fokusu: Vrijeme je!“ koji Centar za demokratsku tranziciju (CDT) realizuje u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i Udruženjem mladih sa hendikepom (UMHCG), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Njen je sadržaj isključiva odgovornost CDT-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

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

CDT tim

2 Kome treba politička izborna administracija?

Izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika

Neophodno je da izborna reforma da rješenje za bolju organizaciju i način rada i izbora članova organa za sprovođenje izbora. Prioritet mora biti depolitizacija, profesionalizacija i centralizacija izborne administracije, što godinama preporučuje stručna javnost, međunarodna zajednica ali i pojedine političke partije.

Prije svega, treba otvoriti vrata Državne izborne komisije (DIK) i opštinskih izbornih komisija (OIK) nezavisnim profesionalcima koji treba da se biraju na javnom konkursu, dok bi za članove biračkih odbora trebalo propisati obavezne obuke o primjeni izbornog postupka.

Od jednake važnosti je i centralizovati izbornu administraciju, kako bi DIK imala odgovarajuća ovlašćenja i nadležnosti u odnosu na postupanje OIK.

Crna Gora se, makar u teoriji, odlučila za nezavisni model izborne administracije, što u osnovi znači da izborna administracija ima autonomiju i nezavisnost od izvršne vlasti. Ovo se temelji na ideji da bi izborna administracija, koju sačinjavaju predstavnici različitih političkih partija, mogla donositi pravične odluke. Odnosno, ovakav njen sastav bi trebalo da onemogući pristrasnost u korist bilo koje političke opcije.¹ Ipak, u crnogorskom kontekstu to ne funkcioniše tako i kroz više slučajeva smo se uvjerali da se u organima koji sprovode izbore vodi računa o partijskom, prije nego o javnom interesu.

U prethodnom izbornom ciklusu imali smo priliku da svjedočimo jednom u nizu slučajeva kada DIK donosi političke odluke, izlazi iz svojih nadležnosti, djeluje u interesu dijela političkih partija i pravi haos u izbornom procesu. Odbijanje kandidature Milojka Spajića za predsjednika države predstavlja drastičan primjer kako politička većina u DIK selektivno prikuplja informacije o dva predsjednička kandidata i u taj proces upliće organe strane države, umjesto da se vodi zvaničnim dokumentima i procedurama na osnovu kojih funkcionišu domaći nadležni organi. DIK je u ovom slučaju postavila niz presedana u izbornom procesu koji mogu biti osnov za diskvalifikaciju bilo kog kandidata za koga politička većina utvrdi da je iz nekog razloga nepodoban.² Juče je to bilo na štetu Spajića, a sutra može biti na štetu bilo kojeg kandidata koji stane na put političkoj većini u DIK. Zanimljivo je da, nakon diskvalifikacije Spajića kao kandidata za predsjednika, DIK nije imala problem kada se on kandidovao, za parlamentarne izbore, kao nosilac liste pokreta Evropa sad. Jasno je da, u tom slučaju, nije bilo politički oportuno dalje onemogućavati Spajiću da iskoristi svoje pravo da se kandiduje i bude biran, te stoga na sjednicama DIK nije više bilo rasprave i dilema o njegovom državljanstvu i prebivalištu.

Ovo je samo jedna od situacija koja je pokazala kako partijska DIK negativno utiče na kredibilitet izbornog procesa, što argumentuje neophodnost profesionalizacije i depolitizacije izborne administracije. I Evropska komisija je u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori istakla da politizacija sprečava DIK da obavlja ulogu nezavisnog organa za upravljanje izborima.³

¹Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

²"DIK je postala aktivna učesnica u izbornom procesu", *Centar za demokratsku tranziciju*, 19.02.2023.

³European Commission, *Montenegro 2023 Report*

U okviru reforme izbornog zakonodavstva potrebno je propisati visoke uslove stručnosti za članove DIK uz posebne garancije njihove političke nepristrasnosti, potrebno je preispitati i broj članova DIK, trajanje njihovog mandata i uslove za razrješenje, kako bi se doprinijelo nezavisnosti i efikasnosti ovog organa. To je jednako važno preispitati i na nivou OIK, koje, takođe, čine predstavnici političkih partija. Podsjećamo da Venecijanska komisija u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima navodi da “tamo gdje ne postoji duga tradicija nezavisnosti organa uprave od onih koji posjeduju političku moć, na svim nivoima moraju se uspostavljati nezavisne i nepristrasne izborne komisije, od državnog nivoa do nivoa biračkih mjesta”.

U OSCE/ODHIR izvještaju o parlamentarnim izborima 2023. se navodi da bi nezavisnost izbornih komisija trebala biti ojačana obezbjeđivanjem sigurnosti mandata, uz uspostavljanje jasnih i objektivnih kriterijuma za razrješenje.⁵

U okviru izborne reforme od posebne važnosti mora biti i tema centralizacije izborne administracije. Po zakonu, DIK se stara o jedinstvenoj primjeni zakona, ali nije precizirano šta se tačno pod tim podrazumijeva. Takođe, DIK nema ovlašćenja i nadležnosti nad lokalnim izborima i radom OIK-a. Koliki je to problem, vidimo na primjeru, i dalje nezavršenih, izbora u Šavniku gdje je grupa pojedinaca, motivisana prethodnim malverzacijama u biračkom spisku, fizičkom silom uticala na proces, a onda je, zahvaljujući partijama u OIK i pravnim prazninama, izborni proces potpuno zaustavljen.

Lokalni izbori na dva biračka mjesta u Šavniku su od 23. oktobra 2022. godine neuspješno ponovljeni čak devet puta, posljednji put 18. decembra 2023. Od tada u OIK Šavnik, koju čine predstavnici partija, nema većine da se usvoji rješenje DIK kojim se nalaže ponavljanje izbora. Nadležno tužilaštvo je podnijelo 24 optužna predloga protiv 33 osobe zbog krivičnih djela protiv izbornih prava, a neki od postupaka su prvostepeno okončani i to osuđujućim uslovnim presudama. No, krivičnopravni tretman ovih slučajeva i dalje ne rješava osnovni problem – građani i građanke Šavnika su onemogućeni da izaberu vlast na izborima. I ovaj slučaj predstavlja opasan presedan, budući da ovaj model opstrukcija mogu preuzeti sve partije koje iz bilo kojeg razloga ne budu zadovoljne izbornim procesom ili rezultatom.

⁴Venecijanska komisija, Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima. Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Venecijanske komisije.

⁵ODHIR Election Observation Mission Final Report. Early parliamentary elections 11 June 2023.

3 Da li je moguće poboljšati kvalitet biračkog spiska?

Izmjena Zakona o biračkom spisku i povezanih zakona - Zakona o registrima prebivališta i boravišta, Zakona o crnogorskom državljanstvu i Zakona o zdravstvenoj zaštiti

Skupština Crne Gore u koordinaciji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP) i stručnjacima za izborna prava treba da obezbijedi efikasno i pravno besprekorno rješenje za sređivanje biračkog spiska. U pravcu dugoročnog obezbjeđivanja tačnosti i ažurnosti biračkog spiska, mora se razmotriti nekoliko gorućih problema zbog kojih u biračkom spisku Crne Gore imamo osobe koje tu ne bi trebalo da se nalaze. To se prvenstveno tiče crnogorskih državljana koji imaju fiktivno prebivalište u našoj zemlji.

Pitanje kvaliteta i ažurnosti biračkog spiska već dugi niz godina jedan je od ključnih razloga nepovjerenja u izbore i izborne rezultate. Glavna mana našeg biračkog spiska zapravo se sastoji u neažurnosti registara i evidencija iz kojih se on izvodi, i tu se nalazi prostor za pokretanje reforme i sređivanja biračkog spiska.

U birački spisak je upisan jedan broj lica iako ne ispunjavaju Ustavom propisan uslov prebivališta od 24 mjeseca za ostvarenje biračkog prava. Nedostatak adekvatne regulative omogućio je građanima da sami biraju da li će odjavljivati prebivalište u slučaju napuštanja zemlje. Kao rezultat, jedan broj crnogorskih državljana nije odjavio prebivalište prilikom trajnog odlaska iz zemlje i dalje se nalazi u registru prebivališta i boravišta i samim tim i u biračkom spisku.⁶ U ovom smislu, treba, naravno, napraviti razliku između crnogorskih državljana koji privremeno borave u inostranstvu po različitim osnovama kao što su rad, školovanje, liječenje i sl. od onih koji imaju riješen status u drugim zemljama, odnosno imaju sva politička i druga prava u toj zemlji. Ta lica se neopravdano nalaze u biračkom spisku i samim tim imaju priliku da odlučuju i učestvuju u političkom životu Crne Gore, dakle, zemlji za koju dominantno ne vežu svoj život.⁷

Činjenicu da je registar crnogorskih državljana u dijelu odjave prebivališta netačan više niko ne osporava. Ipak, politički oportunizam i borba za glasove dijaspore, za koje je zainteresovan veći broj političkih subjekata, sprečavaju zakonodavnu intervenciju koja bi vodila unapređenju tačnosti ove baze. O količkom potencijalnom "rezervoaru glasova" je riječ saznali smo uoči drugog kruga predsjedničkih izbora, kada je iz Uprave za saradnju sa dijasporom iznijeta procjena da u dijaspori ima oko 150 hiljada građana s pravom glasa u Crnoj Gori od čega trećina otpada na zemlje regiona, a ostatak na Evropsku uniju i Ameriku.⁸ Važno je naglasiti i to da crnogorski Ustav propisivanjem rezidencijalnog uslova jasno definiše da dijaspora nema biračko pravo, a sam uslov prebivališta je više puta od strane relevantnih međunarodnih institucija ocijenjen kao suprotan standardima. Međutim, procedura promjene ove ustavne odredbe je veoma komplikovana i zahtijeva dodatno odobravanje od strane tri petine građana na referendumu, pa se to u ovom momentu čini kao nemoguć poduhvat.

Druga opcija, onu koju naša organizacija godinama zagovara, sastoji se u sprovođenju terenske kontrole svih adresa u našoj zemlji. U okviru rada Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, osnovanog 2021, izrađen je nacrt izmjene zakona koji predviđa terensku kontrolu kao osnovu ažuriranja registra prebivališta i boravišta i to bi mogla biti solidna polazna tačka u radu novog skupštinskog odbora.

⁶Dragan Koprivica, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević, *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2023.

⁷Isto.

⁸Ljubica Milićević, "Jakupi: Poziv dijaspori da glasa u drugom krugu je zloupotreba, iseljenici se u velikoj većini neće odazvati", *Vijesti online*, 22.03.2023.

Ključno će biti pažljivo pripremiti ovaj proces, kako bi se spriječila mogućnost neopravdanog i neosnovanog uskraćivanja biračkog prava bilo kojem crnogorskom državljanu. S obzirom na to da je ovo veoma kompleksan proces, neophodno bi bilo predvidjeti i nezavisni monitoring i temeljnu analizu svakog pojedinačnog slučaja. Osim načina za ažuriranje registra, zakonom bi se, naravno, morao predvidjeti poseban model kontrole prijave i odjave prebivališta.⁹

Pored terenske kontrole, postoje i ideje da se krene od analize raspoloživih evidencija na osnovu kojih bi se moglo utvrditi ko u Crnoj Gori zaista boravi određeno vrijeme, po osnovu prelazaka preko granice, plaćanja poreza, korišćenja zdravstvenog osiguranja i sl.¹⁰

S ovom temom povezano je i pitanje zloupotrebe Zakona o crnogorskom državljanstvu, koji zabranjuje dvojno državljanstvo, osim u specifičnim slučajevima. Sticanje državljanstva druge zemlje nakon 2006. godine može rezultirati gubitkom crnogorskog državljanstva i biračkog prava. Pojavile su se i informacije o tome da čak i dio sadašnjih ili nekadašnjih javnih funkcionera u Crnoj Gori nezakonito ima dvojno državljanstvo.^{11 12}

Ovaj fenomen potencijalno predstavlja zabrinjavajući izvor izbornih zloupotreba, nelojalnih političkih odnosa među državama i izvor stalnog nepovjerenja u izborni proces. Činjenica da birač ima pravo glasa u dvije države, naročito one susjedne, predstavlja veoma opasnu situaciju koja mora biti tretirana u izbornoj reformi.

Još jedna tema koja će morati da bude dio reforme biračkog spiska je problem preminulih lica i to je tema koja se aktuelizuje uoči izbora, a posebno u situacijama kada građani prime obavještenje MUP-a o mjestu glasanja njihovih preminulih članova porodice. Ovdje postoji problem nepostojanja odgovarajućeg osnova za brisanje umrlog lica iz biračkog spiska. Uzroci su dvojaki: nedostatak administrativne kulture ili manipulativni razlozi građana koji ne prijavljuju smrt članova porodice, te neadekvatna komunikacija između nadležnih službi, što uzrokuje propuste u evidentiranju smrti. Ovo pitanje se otvara i u slučajevima kada građani preminu u inostranstvu, a država ne dobije zvaničnu potvrdu.¹³ U ovom slučaju bi reforma trebala ići u pravcu izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti, kao i propisivanja efektnih kazni za građane/ke koji ne prijavljuju preminule članove porodice i za institucije koje neažurno vode ove evidencije.¹⁴

⁹Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević, *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2023.

¹⁰Emisija "Velika debata", *TV e*, 22.02.2023.

¹¹"Perić: Spajić i Leposavić imaju dvojno prebivalište, Vlada da prvo raščisti svoje", *Vijesti online*, 08.04.2021.

¹²Nenad Zečević, Jovana Đurišić, "Mandić nezakonito posjeduje državljanstvo Srbije, da li su MUP-u Crne Gore „svezane ruke“?", *Pobjeda*, 01.11.2023.

¹³Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević, *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2023.

¹⁴Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, *Kako do kvalitetnijeg biračkog spiska?*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2023.

4 Hoće li građanin konačno dobiti šansu za učešće na izborima?

Izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika

U okviru izborne reforme potrebno je pronaći i uvesti u naš sistem odgovarajući model preferencijalnog glasanja, odnosno otvorenih lista, čime bi se ojačala predstavljenost građana/ki. Jednako važno je Zakonom omogućiti individualne kandidature, u skladu sa međunarodnim preporukama ODHIR-a, Venecijanske komisije i Kopenhaškim dokumentom.

Političke partije su uspostavile čvrstu kontrolu nad našim političkim i izbornim sistemom. Nijesu rijetke javne ocjene, niti izvještaji relevantnih institucija, u kojima se stanje u Crnoj Gori na ovom polju označava partitokratijom. Političke partije jesu najvažniji činioci predstavničke demokratije, ta činjenica se ne kosi sa omogućavanjem pojedincima da se samostalno kandiduju na izborima što predstavlja važan standard demokratskih izbora i može poboljšati kvalitet demokratije.¹⁵

Zakon trenutno ne dopušta samostalno kandidovanje pojedinaca, čime im uskraćuje šansu za nezavisno "takmičenje" s političkim partijama. Da bi neko učestvovao na izborima, to može učiniti jedino u većoj grupi – u okviru partijske liste ili grupe građana. Međutim, Kopenhaški dokument jasno propisuje obavezu država da poštuju pravo građana da se kandiduju za političku ili javnu funkciju, bilo pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije.

U ovom dijelu je potrebno mijenjati zakon kako bi se individualne kandidature uvele u naš sistem, i time se olakšalo učešće samih pojedinaca ili manjih grupa na izborima, a u skladu sa međunarodnim standardima i preporukama. Ovo pitanje je potrebno posmatrati zajedno sa pitanjem uvođenja otvorenih lista.

Političari uglavnom, makar deklarativno, podržavaju uvođenje otvorenih lista, odnosno preferencijalnog glasanja u naš izborni sistem. To podrazumijeva da birači, osim glasa za izbornu listu, mogu zaokružiti određenog kandidata na njoj. Međutim, potrebno je razmotriti model koji bi se mogao primjeniti u Crnoj Gori, a to može uključivati mogućnosti glasanja za izbornu listu i kandidata sa te izborne liste, mogućnost glasanja za kandidate sa različitih lista, glasanje za kandidate prema redosljedu prioriteta. Zato smatramo da je jedan od važnijih zadataka naše izborne reforme i stavljanje na dnevni red pitanje uvođenja preferencijalnog glasanja, jer je to praksa demokratskih društava, a i izbori za Evropski parlament se održavaju korišćenjem ovog mehanizma. U kom god pravcu bude išla diskusija o uvođenju otvorenih lista, neophodno je predvidjeti efikasan mehanizam koji će obezbijediti predstavljeno manje zastupljenog pola i manje brojnih naroda.

Korišćenje otvorenih lista omogućilo bi izbor kandidata na temelju povjerenja birača, dajući prednost i šansu onima koji uživaju najveći stepen podrške birača. Smatra se da bi kandidati s takvim legitimitetom ujedno imali i veću autonomiju, nezavisnost i odgovornost u svom djelovanju i odlučivanju. Naravno, postoje i određene mane i nedostaci otvorenih lista o kojima se treba razgovarati u okviru izborne reforme, ali, generalno, otvorene liste proizvode puno više pozitivnih efekata.

¹⁵Podkast "Trebaju li nam otvorene liste i individualne kandidature?", YouTube kanal - CDT CrnaGora, 10.10.2022.

5 Zašto nikome ne smeta nelegalno finansiranje partija?

Izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika, Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakona o sprječavanju korupcije i Krivičnog zakonika

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja jedan je od ključnih propisa na čijoj izmjeni treba raditi u okviru izborne reforme. Iako je ovaj zakon inoviran relativno nedavno, on nije odgovorio na ključne izazove na polju finansiranja političkih partija i kampanja. Odnosno, on nije unaprijedio efikasnost sistema kontrole i nadzora nad radom partija, niti je doveo do veće odgovornosti partija. To ujedno ukazuje na potrebu unapređenja zakona, ali i stvaranja zakonskih preduslova za nezavisan i efikasan rad Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) koja treba da nam da odgovor na pitanje – kako i odakle se sve finansiraju partije u Crnoj Gori?

Visina sredstava koje političke partije dobijaju iz državnog budžeta premašuje evropski prosjek. I pored toga, 2020. godine povećana je gornja granica za privatne donacije i to do pet hiljada eura za fizička lica i do 20 hiljada eura za pravna lica. Umjesto da norme koje proširuju obim sredstava za političke partije prate povećanje transparentnosti i snažnija kontrola njihovog poslovanja, kontrola koju imamo u našem sistemu ne daje odgovor na ključno pitanje – kako se stvarno troši novac partija i koliko se tog novca nalazi u nelegalnim tokovima. Nedostatak sankcija za nepravilnosti u radu motiviše partije na nelegalno ponašanje, a niske kazne čine da se partijama više isplati da primaju nedozvoljene donacije ili vrše bilo koje druge zloupotrebe.¹⁶

Većina preporuka ODIHR-a na polju finansiranja partija, odnosno izbornih kampanja, do danas nije uvažena, uključujući efikasnu verifikaciju zakonitosti donacija, obavezu ASK da identifikuje i objavi informacije o neprijavljenim finansijama, uvođenje proporcionalnih sankcija i korišćenje kredita.¹⁷

Parlamentarne partije su u privilegovanom položaju u odnosu na druge učesnike izbora jer sredstva koja dobijaju za redovan rad koriste suprotno namjenu – za finansiranje kampanja ili za naknadno vraćanje kredita podignutih za kampanju.

Dalje, posebno veliki problem je upravljanje novcem koji ne prolazi kroz zvanične novčane tokove, uz sumnje da se neke političke partije finansiraju od trećih strana što niti se kontroliše, niti je adekvatno regulisano u zakonima. U analizi MANS-a o finansiranju izbornih kampanja za parlamentarne izbore se navodi da su primjećene zabrinjavajuće donacije privatne kompanije koju je osnovala druga država.¹⁸ Između ostalog, izmjenama Krivičnog zakonika trebalo bi definisati finansiranje političkih partija iz inostranstva kao krivično djelo.

U izvještajima političkih subjekata o kampanji da se primjetiti niz nelogičnosti koje uglavnom ostaju nerazjašnjene prvenstveno zbog birokratskog i pasivnog pristupa koji ASK demonstrira prilikom kontrole rada partija. Tu spada neprijavlivanje troškova angažmana aktivista, administrativnih izdataka, nematerijalnih donacija, troškova prevoza i usluga koji su značajno umanjeni u odnosu na njihovu tržišnu cijenu i sl.¹⁹

¹⁶Biljana Papović, Dragan Koprivica, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević, *Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2022.

¹⁷OSCE/ODHIR, Međunarodna izborna posmatračka misija, Crna Gora – Prijevremeni parlamentarni izbori, 11 jun 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima.

¹⁸Vanja Čalović Marković, Dejan Milovac, Lazar Grdinić, Marijana Subotić, *Izvještaj o finansiranju izbornih kampanja. Parlamentarni izbori 2023*, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Podgorica, 2023.

¹⁹“Zloupotrebama do boljeg izbornog rezultata”, *Centar za demokratsku tranziciju*, 14.05.2023.

Rad ASK u ovoj oblasti nije rezultirao unapređenjem finansijske kontrole rada partija, već partijsko upravljanje javnim sredstvima ostaje bez pouzdane ocjene i kontrole zakonitosti, tačnosti i vjerodostojnosti informacija koje partije prijavljuju. U okviru izborne reforme, treba razmotriti i unapređenje ovog segmenta rada ASK, uključujući i uslove za izbor Savjeta ASK u pravcu obezbjeđivanja dodatnih garancija njihove političke nepristrasnosti.

Integritet izbornog procesa i povjerenje građana u izbore dodatno je narušeno i zbog sumnji, ali i dokazanih slučajeva zloupotreba.

Najočigledniji primjer nezakonitog finansiranja partija svakako se tiče afere "Koverta". Biznismen Duško Knežević je 2019. godine objavio snimak na kojem tadašnjem gradonačelniku Podgorice i visokom funkcioneru DPS-a, Slavoljubu Stijepoviću predaje navodno oko 100 hiljada eura kao finansijsku podršku DPS kampanji za parlamentarne izbore koji su održani 2016. godine. ASK je tada DPS-u izrekla maksimalnu zakonom predviđenu sankciju, do 20 hiljada eura, i zatražila povraćaj sredstava u budžet Crne Gore, u visini od 47,5 hiljada eura.²⁰ Protiv Stijepovića je Specijalno državno tužilaštvo podiglo optužnicu za pranje novca, koju je Viši sud nakon više vraćanja konačno potvrdio tek u septembru 2021. godine.²¹

Navedeni slučaj ukazuje da je potrebno kriminalizovati nelegalno finansiranje partija, kako se takvi predmeti ne bi tretirali kroz, uglavnom teško dokazivo, krivično djelo pranja novca. Na to se i ranije upozoravalo, ipak i dalje nijesu kriminalizovani svi najozbiljniji i najopasniji oblici nedozvoljenog pribavljanja sredstava. Krivična zaštita svedena je na opštu inkriminaciju korišćenja državne imovine u izborne svrhe, sankcije za povredu slobode opredjeljenja pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, te kriminalizaciju prihvatanja priloga stečenih kriminalnim djelovanjem.²²

Osim "Koverte", ostaće upamćena afera "Snimak" koja je dospjela u javnost 2013. godine i otkrila da je tada vladajući DPS aktivno koristio mogućnosti zapošljavanja u zamjenu za glas, što će ostati upamćeno kroz parolu "jedan zaposleni, četiri glasa". Akteri ove afere nijesu kažnjeni, već su napredovali u karijeri.²³

²⁰MINA news, "ASK: DPS prekršio zakon, da vrati u budžet 47,5 hiljada eura", *Vijesti online*, 11.02.2019.

²¹Svetlana Đokić, "Potvrđena optužnica protiv Stijepovića", *Vijesti online*, 24.09.2021.

²²Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević, *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2023.

²³Željka Vučinić, "Aferama krče put do pobjede", *Vijesti online*, 23.08.2020.

Mehanizmi koji su patentirani kroz aferu "Snimak" primjenjuju se i nakon promjene vlasti. Mediji su izvještavali da je od raspisivanja predsjedničkih izbora do prve nedelje marta 2023. godine donijeto ukupno 5267 odluka o zapošljavanju u javnoj upravi. Do danas nije razjašnjeno je li to bilo opravdano i neophodno ili je pak to bio način za osiguravanje sigurnog glasa. Po riječima ASK-a, ove odluke su donijete u skladu sa zakonom²⁴, što jasno ukazuje da politička korupcija ima pokriće u važećem zakonodavnom okviru.

Neposredno pred parlamentarne izbore 2023. godine tadašnji premijer Dritan Abazović i ministar unutrašnjih poslova Filip Adžić iznijeli su sumnje da je kriptozajednica finansirala kampanje određenih političkih subjekata²⁵, i navode o povezanosti nosioca liste Pokret Evropa sad (PES), Milojka Spajića i "kralja kriptovaluta", Do Kvona izdigli na nivo pitanja nacionalne bezbjednosti. Do Kvon je negirao pred tužiocem da je imao bilo kakvu novčanu transakciju prema Spajiću i da je na bilo koji način učestvovao u nezakonitom finansiranju njegove političke kampanje.²⁶ Nakon okončanja izbornog procesa priča je izgubila na značaju, a u javnosti preovlađuje mišljenje da je cilj plasiranja ove afere bio uticaj na izborni rezultat PES-a i da su za tu svrhu zloupotrijebljeni uticaj i pozicije moći. No, ova je situacija zgodan podsjetnik da su novi rizici u finansiranju kampanja kriptovalutama potpuno izvan dosega važećeg zakonodavstva.

Pored partijskog zapošljavanja, najrasprostranjeniji vid zloupotrebe državnih resursa u predizborne svrhe je funkcionerska kampanja. Zakoni zabranjuju javnim funkcionerima i državnim službenicima ovu vrstu zloupotrebe javnih resursa samo u radno vrijeme, dok policijski službenici i pripadnici Agencije za nacionalnu bezbjednost ne smiju učestvovati u izbornoj kampanji na bilo koji način.²⁷

Funkcionerima je zabranjeno da, u vrijeme izborne kampanje, svoje medijske nastupe u ulozi državnog ili drugog javnog funkcionera zloupotrijebe i iskoriste za partijsko reklamiranje.²⁸ Međutim, analiza CDT-a uoči parlamentarnih izbora pokazuje da je uoči parlamentarnih izbora 2023. godine, u periodu od samo 14 dana, zabilježeno preko 40 slučajeva funkcionerske zloupotrebe resursa i državnog aparata. Dominantni akteri ovih aktivnosti su predstavnici Vlade, ali su zabilježeni slučajevi funkcionerske kampanje na lokalnom nivou i uključenosti funkcionera preduzeća u većinskom državnom vlasništvu.²⁹ Ovakva uključenost javnih funkcionera dovoljno govori da je potrebno zakonom ograničiti i regulisati funkcionersku kampanju.

²⁴Željka Zvicer, "Od raspisivanja izbora sklopljeno preko pet hiljada ugovora o zapošljavanju", *Pobjeda*, 15.03.2023.

²⁵"Sednica Vijeća za bezbjednost Crne Gore o vezama Do Kvona i Spajića", *Radio Slobodna Evropa*, 07.06.2023.

²⁶BETA, "Milatović: Do Kvon nije donirao novac za predsjedničku kampanju", *Vijesti online*, 21.06.2023.

²⁷Zakon o izboru odbornika i poslanika, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 004/98, 005/98, 017/98, 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, član 50a.

²⁸Isto, član 51a.

²⁹"Preko 40 primjera zloupotreba resursa i državnog aparata", *Centar za demokratsku tranziciju*, 09.06.2023.

6 Zašto Crna Gora ne koristi demokratske mehanizme za suzbijanje dezinformacija?

Izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika, Zakona o medijima i Zakona o elektronskim medijima

U okviru izborne reforme potrebno je razmotriti izmjenu Zakona o medijima i Zakona o elektronskim medijima u pravcu proširenja nadležnosti, te ovlašćenja i modela kontrole Agencije za elektronske medije (AEM) nad izvještavanjem medija u izbornoj kampanji, a prevashodno portala i aktivnosti na društvenim mrežama. Važno je i povesti debatu o najboljim rješenjima kojima se može regulisati širenje dezinformacija o izbornim procesima, a koja ne smiju zadirati u pravo na slobodu izražavanja i slobodu štampe.

Birači imaju pravo da preko medija budu obaviješteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima sa izbornih lista, a mediji su dužni da dosljedno primjenjuju načela ravnopravnosti za sve kandidate.³⁰ Međutim, dezinformacije su postale nezaobilazni dio svih izbornih procesa, čime se utiče na opredjeljenje birača, i podriva povjerenje javnosti u izbore, institucije i cjelokupni politički sistem. Problem uticaja dezinformacija na izborne procese bi se morao raspraviti u saradnji sa medijskom zajednicom i uz pridržavanje međunarodnih standarda i rješenja jer je posrijedi vrlo osjetljivo pitanje i rješenja ne smiju voditi neopravdanim ograničenjima slobode izražavanja.³¹ Osim što u Crnoj Gori ne postoji adekvatan model sprečavanja i suzbijanja negativnih efekata dezinformacija, nedovoljno se radi i na preventivnim mjerama koje bi trebalo da uključe napore države da upozori birače i pravovremeno reaguje i doprinese tačnom informisanju o dešavanjima vezanim za izborni proces. Između izbornih procesa, treba u kontinuitetu raditi na podizanju nivoa medijske pismenosti i vještina građana da prepoznaju načine i tehnike za širenje dezinformacija.

Veliki broj manipulativnih i lažnih tvrđenja o izbornim procesima servira se putem medija iz regiona, posebno tabloida i nekih marginalnih, desničarskih portala, na šta crnogorsko zakonodavstvo gotovo i da nema odgovor. Zakonom o medijima nije propisano ko vrši nadzor nad poštovanjem zakonskih normi od strane internet portala. Ni sami upis portala u Evidenciju medija koju vodi Ministarstvo javne uprave nije obavezan, već predstavlja dobrovoljnu aktivnost. Pa tako, primjera radi, dva portala IN4S i Aktuelno nijesu ni upisani u ovu evidenciju.³² Crnogorska javnost pamti ad hoc portal Udar koji se pojavio tokom kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine na kome su novinari, političari i građani etiketirani kao saradnici stranih službi i neprijatelji države³³, ali to očigledno nije bilo dovoljan povod da se razmisli o sistemskom rješenju u slučaju dijeljenja ovakvih i sličnih sadržaja putem portala. Ni mnogo puta pominjana "bitka za Nikšić", širenje podataka po osnovu lažnih istraživanja javnog mnjenja i brojni primjeri netolerancije, diskreditacije političkih protivnika, širenja tenzija u društvu i sijanje straha nijesu bile dovoljne da crnogorski zakonodavac pokuša da reguliše problematiku dezinformacija, lažnih vijesti i manipulacija. Naprotiv, dok čekamo državu da iznjedri neka rješenja, dezinformatori napreduju u pronalaženju novih tehnika koje se, dominantno, više ne sastoje u objavljivanju lažnih vijesti, već i fotografija i video zapisa uz pomoć vještačke inteligencije.

³⁰Zakon o izboru odbornika i poslanika, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 004/98, 005/98, 017/98, 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, član 6.

³¹Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 19.

³²Medijska strategija Crne Gore 2023–2027. sa Akcionom planom za period 2023–2024.

³³Dušan Cicmil, "Vlada sutra o vezama bivšeg rukovodstva ANB i portala "Udar", *Vijesti online*, 05.02.2021.

Osim portala, nije definisan model nadzora nad poštovanjem zakonskih odredbi ni od strane štampanih medija. U Medijskoj strategiji 2023-2027. navodi se i da je u smislu koncepta samoregulacije glavni nedostatak nepostojanje jedinstvenog tijela koje bi bilo nadležno za sve štampane medije i internetske publikacije.³⁴ Drugim riječima, to implicira da nema tijela koje bi omogućilo efikasan pravni odgovor u situacijama gdje su utvrđena kršenja zakona.

Zakon omogućava AEM-u da elektronskim medijima izriče mjeru upozorenja što po sebi ne proizvodi željene efekte ili mjeru privremenog ili trajnog oduzimanja odobrenja za emitovanje ili pružanje audio-vizuelnih medijskih usluga što, s druge strane, predstavlja radikalnu mjeru. Međutim, AEM nema mogućnost sprovođenja inspeksijskog nadzora i izricanja novčanih kazni u slučaju utvrđivanja nepravilnosti.³⁵

Po Zakonu o elektronskim medijima, AEM ima ovlašćenja u odnosu na političko oglašavanje i izbornu kampanju i odlučivanje o prigovorima u vezi sa radom emitera. Ipak, AEM nema ovlašćenje da prati primjenu odredbi iz ZIOP-a od strane emitera, čime se zapravo obesmišljava pravo građana na tačnu informaciju.

Ovo su ujedno ključni nedostaci koji bi morali da budu tretirani u okviru izborne reforme, jer rješenja ne treba implemetirati samo u medijske, već i izborne zakone.

ZIOP-om je definisano da Skupština posebnom odlukom obrazuje Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije. Izmjenama ZIOP-a odredbe o ovom Odboru treba ukloniti iz zakona, jer je neprihvatljivo rješenje da političari na ovaj način utiču na izvještavanje medija, umjesto da to bude posao nezavisnih regulatornih tijela.

Treba naglasiti i da, po zakonu, pravo na medijsko praćenje u predizbornoj kampanji počinje od dana potvrđivanja izborne liste učesnika predizborne kampanje i prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora. U realnosti, kampanja počinje mnogo ranije, a praktično se ne završava do zatvaranja biračkih mjesta, pa su i odredbe o izbornoj ćutnji praktično obesmišljene korišćenjem društvenih medija i savremenih komunikacionih alata. Ovo svjedoči o dvije potrebe – prvo, o potrebi preciznog definisanja zvaničnog početka izborne kampanje i regulisanja upotrebe društvenih medija i drugo, o potrebi ili ukidanja odredbi o izbornoj tišini, ili njihovog preciziranja kako bi bile primjenjive u praksi.

³⁴Medijska strategija Crne Gore 2023-2027. sa Akcionom planom za period 2023-2024.

³⁵Dragan Koprivica, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević, *Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2023.



Master kvart, lamela F2/11 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org