



# REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U CRNOJ GORI

---

Prijedlozi za unapređenje







# REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U CRNOJ GORI

---

Prijedlozi za unapređenje

## Reforma izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori - Prijedlozi za unapređenje

Izdavač:



Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Bul. Josipa Broza 23A

e-mail: [info@cemi.org.me](mailto:info@cemi.org.me)

[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

Za izdavača:

Zlatko Vujović

Projektni tim:

dr Zlatko Vujović

dr Nikoleta Đukanović

Ana Nenezić

Nikola Zečević

Nina Kecojević

Ivan Vukčević

Dizajn:

PR Centar – Podgorica

Priprema i štampa:

AP Print

Ova studija je objavljena u okviru projekta *Da fer izbori postanu navika! – Izgradnja povjerenja u integritet izbornog procesa u Crnoj Gori*, koji je podržan od strane Evropske unije, posredstvom Evropske komisije (European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) Country Based Support Scheme (CBSS) for Montenegro). Projekat je kofinansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore.



Vlada Crne Gore  
Ministarstvo javne uprave

# REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U CRNOJ GORI

---

Prijedlozi za unapređenje



# SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| <b>I UVOD</b>  | 9  |
| <b>II PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM</b>  | 11 |
| <b>2.1 Pravni okvir</b>  | 11 |
| <b>2.2 Izborni sistem</b>  | 11 |
| <b>2.2.1 Predstavljenost žena</b>  | 12 |
| <b>2.2.2 Predstavljenost nacionalnih manjina</b>   | 15 |
| <b>2.3 Ključni nedostaci pravnog okvira i izbornog sistema</b>   | 17 |
| <b>2.3.1 Međusobno neusaglašeno izborne zakonodavstvo</b>  | 17 |
| <b>2.3.2 Neusaglašenost izbornog zakonodavstva sa preporukama OSCE ODIHR, Venecijanske komisije i domaćih nevladinih organizacija koje nadgledaju izbore</b> | 17 |
| <b>2.3.3 Depersonalizovanost izbornog sistema i nedostatak odgovornosti poslanika biračima</b>   | 17 |
| <b>2.3.4 Nepostojanje demokratskih unutarpartijskih procedura selekcije kandidata za poslaničke, odborničke i druge izborne funkcije</b>                     | 18 |
| <b>2.3.5 Nedovoljno efektivna odredba za bolju zastupljenost žena u Skupštini Crne Gore i skupštinama opština.</b>   | 19 |
| <b>2.3.6 Problemi u sprovođenju odredbi o pozitivnoj diskriminaciji manjinskih naroda</b>  | 20 |
| <b>2.3.6.1 Raspodjela mandata manjinskim listama hrvatskog naroda</b>  | 20 |
| <b>2.3.6.2 Diskriminisanost pripadnika Roma, Egipćana i Aškalija u procesu raspodjele mandata manjinskim narodima</b>  | 20 |
| <b>2.3.6.3 Kriterijumi za određivanje statusa izborne liste manjinskog naroda</b>  | 20 |
| <b>III IZBORNA ADMINISTRACIJA</b>  | 23 |
| <b>3.1 Državna izborna komisija</b>  | 23 |
| <b>3.2 Opštinske izborne komisije</b>  | 24 |
| <b>3.3 Birački odbori</b>  | 25 |
| <b>3.4 Problemi u funkcionisanju izborne administracije</b>  | 26 |
| <b>3.4.1 Državna izborna komisija i opštinske izborne komisije</b>   | 26 |
| <b>3.4.1.1 Politička pristrasnost u radu i odlučivanju</b>   | 26 |
| <b>A. Slučaj donošenja odluke o privremenim i konačnim rezultatima parlamentarnih izbora 2016.</b>   | 26 |
| <b>B. Slučaj odlučivanja po prigovoru predsjedničkog kandidata Bojanica o poništenju rezultata predsjedničkih izbora</b>                                     | 26 |
| <b>3.4.1.2 Institut opunomoćenih predstavnika izbornih listi</b>   | 27 |
| <b>A. Prijavljanje fiktivnih izbornih listi u cilju obezbjeđivanja većine za odlučivanje u radu DIK-a</b>  | 27 |
| <b>B. Zamjena opunomoćenog predstavnika liste od strane partije u toku izbornog procesa</b>  | 27 |
| <b>3.4.1.3 Izbor predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta</b>  | 28 |
| <b>3.4.1.4 Odnos prema domaćim posmatračima izbora</b>   | 28 |
| <b>3.5 Problemi u radu biračkih odbora</b>   | 29 |
| <b>3.6 Neujednačena praksa Ustavnog suda u odlučivanju po žalbama u izbornom procesu</b>   | 30 |
| <b>A. Slučaj odluke Ustavnog suda o nepostojanju obaveze potpisivanja birača po preuzimanju glasačkih listića</b>  | 30 |
| <b>IV REGISTRACIJA BIRAČA</b>  | 33 |
| <b>4.1 Pravni okvir</b>  | 33 |

|  |    |
|--|----|
| <b>4.2</b> Problemi u vođenju evidencije birača i provjeri identiteta birača prilikom glasanja .....               | 33 |
| <b>4.2.1</b> Netačnosti u biračkom spisku uslijed izostanka brisanja lica koja su preminula .....                  | 33 |
| <b>4.2.2</b> Veliki broj lažno prijavljenih prebivališta građana .....   | 34 |
| <b>4.2.3</b> Nedostavljanje obavještenja o promjeni biračkog mjesta .....  | 34 |
| <b>V IZBORNA KAMPAÑA I NJENO FINANSIRANJE</b> .....  | 35 |
| <b>5.1</b> Pravni okvir .....  | 35 |
| <b>5.2</b> Institucionalni okvir .....   | 35 |
| <b>5.2.1</b> Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) .....  | 35 |
| <b>5.3</b> Finansiranje političkih partija .....   | 37 |
| <b>5.3.1</b> Izvori finansiranja .....   | 37 |
| <b>5.3.2</b> Javni izvori za finansiranje redovnog rada političkih subjekata .....                                 | 37 |
| <b>5.3.3</b> Privatni izvori za finansiranje redovnog rada političkih subjekata .....                              | 38 |
| <b>5.4</b> Finansiranje izbornih kampanja .....  | 38 |
| <b>5.4.1</b> Javni izvori za finansiraju izborne kampanje .....  | 39 |
| <b>5.4.2</b> Privatni izvori za finansiranje izborne kampanje .....  | 39 |
| <b>5.5</b> Finansiranje kampanje i socijalni mediji .....  | 40 |
| <b>5.6</b> Zloupotreba državnih resursa .....  | 40 |
| <b>VI MEDIJI</b> .....   | 41 |
| <b>6.1</b> Uloga medija u izbornom procesu .....   | 41 |
| <b>6.2</b> Pravi okvir .....   | 41 |
| <b>6.2.1</b> Besplatno političko predstavljanje .....  | 43 |
| <b>6.2.2</b> Ograničenja u vršenju javnih funkcija tokom trajanja političke kampanje i izvještavanje medija .....  | 44 |
| <b>6.2.3</b> Elektronski mediji i političko oglašavanje .....  | 45 |
| <b>6.2.4</b> Štampani mediji i političko oglašavanje .....   | 46 |
| <b>6.3</b> Institucionalni okvir .....   | 46 |
| <b>6.3.1</b> Ad-hoc odbor Skupštine Crne Gore .....  | 46 |
| <b>6.3.2</b> Agencija za elektronske medija (AEM) .....  | 47 |
| <b>VII PREPORUKE</b> .....   | 49 |
| <b>7.1</b> Prioritetne preporuke .....   | 49 |
| <b>I</b> Izborna reforma .....   | 49 |
| <b>II</b> Reforma izborne administracije kroz profesionalizaciju i depolitizaciju DIK-a i predsjednika OIK-a ..... | 49 |
| <b>7.2</b> Preporuke po oblastima .....  | 49 |
| <b>7.2.1</b> Izborni sistem .....  | 49 |
| <b>7.2.2</b> Izborna administracija i Ustavni sud .....  | 50 |
| <b>7.2.2.1</b> Državna izborna komisija .....  | 50 |
| <b>7.2.2.2</b> Opštinske izborne komisije .....  | 51 |
| <b>7.2.2.3</b> Birački odbori .....  | 51 |
| <b>7.2.2.4</b> Ustavni sud .....   | 52 |
| <b>7.2.3</b> Registracija birača .....   | 52 |
| <b>7.2.3.1</b> Vođenje Centralnog registra birača .....  | 52 |
| <b>7.2.3.2</b> Elektronska identifikacija birača .....   | 52 |
| <b>7.2.4</b> Izborna kampanja .....  | 53 |
| <b>7.2.5</b> Finansiranje kampanje .....   | 53 |
| <b>7.2.6</b> Mediji .....  | 54 |
| <b>LITERATURA</b> .....  | 57 |

# I UVOD

---

CeMI kontinuirano, od svog osnivanja 2000. godine ukazuje na potrebu reforme izbornog okvira. Nažalost, crnogorski zakonodavci nikada nijesu ovom pitanju pristupili sa dužnom pažnjom. Izmjene izbornih propisa su se dešavale *ad hoc*, netransparentno kao dio političkih pregovora uslovljenih nekom tada trenutnom političkom krizom.

Crna Gora ulazi u posljednju fazu pregovora o članstvu sa EU, a da je pritom izborni proces u zemlji označen kao problematičan. Stoga i ne čudi što EU slobodne i fer izbore smatra jednim od prioriteta za dalje napredovanje u procesu pridruživanja, iako bi se oni trebalo podrazumijevati u zemlji koja je toliko daleko odmakla u procesu pregovaranja.

Građani Crne Gore imaju veliko nepovjerenje u izborni proces i institucije koje su u njega uključene. Povjerenje u institucije zadužene za sprovođenje izbora ima svega 40.3% ispitanika. Iako je ovaj rezultat bolji nego godinu dana ranije kada je povjerenje u izborni proces imalo svega 35.4% ispitanika, ipak su ovi podaci krajnje razočaravajući. To potvrđuju stavovi građana o prethodnim parlamentarnim izborima. Da su parlamentarni izbori 2016. godine bili fer i slobodni ocijenilo je 42.9% ispitanika, naspram 33.5% ispitanika koji daju negativan odgovor, što je gotovo na nivou iz prethodne godine. Činjenica da ne postoji većina koja smatra da su izbori bili fer, a da je evidentiran stav svakog trećeg ispitanika da prethodni izbori nijesu bili fer je ozbiljan alarm koji zahtijeva aktivnosti na vraćanju povjerenja u izborni proces.

Bojkot parlamenta od strane političkih partija je nanio štetu povjerenju građana u institucije ali blokirao reformu izbornog zakonodavstva. Bojkot parlamenta ne uživa podršku građana, te ga podržava svega 19.9% ispitanika.

Reforma izbornog okvira je veoma važna, stoga je nužno da se ona ne svede na političku trgovinu, već da bude sveobuhvatna i inkluzivna kao što je i ključna preporuka OSCE ODIHR, a što uostalom i traže crnogorske nevladine organizacije koje nadgledaju izbore.

CeMI se zalaže da reforma obuhvati i izmjenu izbornog sistema. Iako građani ne raspolažu sa prilično uskostručnim znanjem o izbornim sistemima, natpolovična većina ispitanika, čak 52% opredijeljenih građana zalaže se da birači mogu da imaju na raspolaganju dva glasa tako da mogu glasati i za partiju i za kandidata. Ovaj izbor je najbliži mješovitom izbornom sistemu koji kombinuje proporcionalnu i većinsku metodu. Iako u CeMI-ju smatramo da je za Crnu Goru najbolje rješenje uvođenje mješovitog sistema proporcionalnog člana po ugledu na Njemačku i Novi Zeland, gdje proporcionalna metoda služi korekcije disproporcionalnosti koju stvara većinska metoda, veliki iskorak bi predstavljalo uvođenje otvorenih partijskih listi, gdje bi birač mogao da u okviru jedne liste da glas najmanje trojici kandidata unutar iste liste. Izostanak personalizacije izbornog sistema bi i dalje blokirao dalju demokratizaciju crnogorskog društva.

U CeMI-ju smatramo da izborna reforma treba tretirati i pitanje načina selekcije kandidata za poslaničke funkcije, koji treba da bude demokratski kao i demokratski izbor partijskog rukovodstva. Više od polovine ispitanika ocijenilo je kako je potrebno zakonom propisati

obavezu partija da vode evidenciju svojih članova (partijski elektorat), da uvedu procedure izbora partijskog rukovodstva direktno od strane članova partija, kao i da uvedu procedure demokratskog nominovanja kandidata za poslanike. Prema mišljenju 62.8% ispitanika, partijsko rukovodstvo treba da se bira na izborima na kojima bi mogli da učestvuju i zainteresovani građani (u teoriji poznato kao otvoreni partijski izbori), što predstavlja veliki rast u odnosu na podatke iz 2016. godine, kada je 45.1% ispitanika imalo isti stav.

CeMI se zalaže za dalju profesionalizaciju i depolitizaciju Državne izborne komisije, opštinskih izbornih komisija ali i biračkih odbora. Ispitivanje pokazuje da 65.5% ispitanika ocjenjuje da Državnu izbornu komisiju treba da čine kombinovano predstavnici političkih partija i nezavisni stručnjaci, sa dominacijom stručnjaka. Prema mišljenju 74.9% ispitanika, birački odbor treba da čine kombinovano predstavnici političkih partija i službenici lokalne administracije.

Ova studija predstavlja sumiranje nalaza do kojih je CeMI došao ne samo kroz ovaj projekat, već i kroz nadgledanje posljednja tri izborna ciklusa u periodu 2016 – 2018. U ovoj studiji su preuzeti djelovi finalnih izvještaja koje je CeMI publikovao kao i drugih specijalizovanih studija naše organizacije. U CeMI-ju smatramo da ovom studijom dajemo značajan doprinos daljem procesu izborne reforme. Struktura studije prati strukturu izvještaja o nadgledanju izbora CeMI-ja koje naša organizacija objavljuje nakon sprovedenog monitoringa. Preporuke na kraju studije prate organizaciju studije.

## II PRAVNI OKVIR I IZBORNİ SISTEM

---

### 2.1 *Pravni okvir*

Ustav Crne Gore i Zakon o izboru odbornika i poslanika predstavljaju osnovne pravne propise kojima se uređuje način ostvarivanja biračkog prava i postupak organizacije izbora na svim nivoima u Crnoj Gori. Ustav Crne Gore u čl. 45 predviđa da državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori ima pravo da bira i da bude biran. Biračko pravo se prema Ustavu ostvaruje na izborima. Zakonom o izboru odbornika i poslanika uređuje se način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora. Nakon posljednjih izmjena Zakona o izboru odbornika i poslanika, a posebno izmjena koje su nastupile 2014. godine, uvedeno je nekoliko velikih novina u crnogorskom izbornom zakonodavstvu. Riječ je prije svega o uvođenju uređaja za identifikaciju birača, drugačije metode „pozitivne diskriminacije“ manjinskih partija, te jače zaštite rodnih kvota.

Pored Ustava i Zakona o izboru odbornika i poslanika, set zakona u oblasti izbornog zakonodavstva čine još i: Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja; Zakon o biračkom spisku i Zakon o političkim partijama. Pored toga, od značaja su i zakoni iz oblasti radiodifuzije - Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, kao i Zakon o registrima prebivališta i boravišta.

### 2.2 *Izborni sistem*

U Crnoj Gori je u upotrebi proporcionalni sistem partijskih lista (Eng: List PR). Kandidatske liste su zatvorene i blokirane bez mogućnosti preferencijalnog glasanja. Crna Gora predstavlja jednu izbornu jedinicu, u kojoj se raspodjeljuje 81 mandat, odnosno bira 81 poslanik jednodomnog parlamenta. Sve registrovane partije, koalicije ili grupe građana imaju pravo da predlože svoje kandidate za izbornu listu. Na izbornoj listi mora biti najmanje 2/3 (54) poslanika, a najviše 81, koliko je i članova parlamenta, izuzev grupe građana ili političkih partija koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, a koje su u obavezi da nominuju minimum 1/3 (27) od ukupnog broja kandidata koji se biraju.

Za alokaciju mandata političkim partijama koristi se d'Hondtova formula, uz primjenu zakonskog izbornog cenzusa. U proces raspodjele mandata ovom metodom ulaze samo one

liste koje pređu predviđeni izborni zakonski cenzus. Izborna lista mora dobiti minimum 3% važećih glasova, koliko iznosi zakonski izborni cenzus u Crnoj Gori, kako bi učestvovala u raspodjeli mandata.

### *2.2.1 Predstavljenost žena*

U Crnoj Gori, žene su pravo glasa i pravo glasa da budu birane za predstavničke funkcije dobine 1946. godine. Međutim, sve do 1990. godine radilo se o jednopartijskom, neslobodnom i nedemokratskom sistemu, tako da su žene na prvim višestranačkim izborima glasale nakon 1990. godine.

Danas, Zakon o izboru odbornika i poslanika uređuje da jedan, manje zastupljen pol na izbornoj listi bude zastupljen sa najmanje 30%, a da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja, pripadnik/ca manje zastupljenog pola.<sup>1</sup> Prilikom popunjavanja upražnjenih mesta na listi, popuna se vrši prvim narednim, osim kada mandat prestane odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, umjesto njega izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola.<sup>2</sup>

Kada je riječ o poštovanju navedenih zakonskih odredbi u praksi, važno je spomenuti da i pored zakonskih obaveza, postojao je određeni broj izbornih lista koji nije poštovao propisani broj i raspored žena na listi tokom lokalnih izbora koji su 27. maja 2018. godine održani u Glavnom gradu, devet opština (Bar, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kolašin, Plav, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Šavnik i Žabljak) i gradskoj opštini Golubovci. Naime, SDP i SPP (u Rožajama), SPP, Albanska alternativa, BS i DF-SNP (u Plavu), Albanci za Bar (u Baru) nijesu poštovale odredbu o broju žena na listi. S druge strane, liste DF-SNP (Žabljak) i Složno za Rožaje - bratski i iskreno naprijed (Rožaje) nijesu poštovale odredbu o rasporedu žena na listi.<sup>3</sup>

Podaci navedeni u tabelama broj 1. i 2 ukazuju na stepen zastupljenosti žena u skupštinama opština, i to upoređujući posljednja dva izborna ciklusa na nivou opština. Svakako da participacija žena u lokalnim parlamentima značajno opada kada se krećemo od juga ka sjeveru Crne Gore. Pritom, najveći procenat odbornica je u Glavnog gradu Podgorici (40,98%), Baru (35,14%) i Kotoru (32,26%), dok je najniži u opštinama Bijelom Polju (24,32%), Danilovgradu i Ulcinju (24,24%). Slična situacija je i kada se posmatraju odlučujući položaji u jedinicama lokalne samouprave, budući da su značajna većina predsjednici opština muškarci, kao i njihovi zamjenici.

Prema statističkim podacima, prateći napredak političke participacije žena, može se uočiti rast procenta žena u lokalnim parlamentima nakon izbora 2014. i 2018. godine. Naime, dok je zastupljenost žena u crnogorskim lokalnim parlamentima nakon lokalnih izbora 2014. godine iznosila 27,46% (vidi tabelu 1), ukupna zastupljenost žena u lokalnim parlamentima

1. Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, član 39a.

2. Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, član 104.

3. Građansko nadgledanje lokalnih izbora – Crna Gora, 2018, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2018. godine str. 16.

nakon posljednjih izbora iz 2018. godine iznosi 29,97% (vidi tabelu 2), što svjedoči o rastu od 2,51% za period od tri godine.

**Tabela 1:** Zastupljenost žena i muškaraca nakon lokalnih izbora 2014. godine

| Opština       | Ukupan broj odbornika | Muškarci   | Žene       | Procenat muškaraca | Procenat žena |
|---------------|-----------------------|------------|------------|--------------------|---------------|
| Podgorica     | 59                    | 38         | 21         | 64,41%             | 35,59%        |
| Bar           | 37                    | 27         | 10         | 72,97%             | 27,03%        |
| Berane        | 35                    | 24         | 11         | 68,57%             | 31,43%        |
| Bijelo Polje  | 38                    | 29         | 9          | 76,32%             | 23,68%        |
| Danilovgrad   | 33                    | 22         | 11         | 66,67%             | 33,33%        |
| Kolašin       | 31                    | 20         | 11         | 64,52%             | 35,48%        |
| Plav          | 31                    | 24         | 7          | 77,42%             | 22,58%        |
| Pljevlja      | 35                    | 25         | 10         | 71,43%             | 28,57%        |
| Rožaje        | 34                    | 26         | 8          | 76,47%             | 23,53%        |
| Ulcinj        | 33                    | 30         | 3          | 90,91%             | 9,09%         |
| Žabljak       | 31                    | 23         | 8          | 74,19%             | 25,81%        |
| <b>Ukupno</b> | <b>397</b>            | <b>288</b> | <b>109</b> | <b>72,54%</b>      | <b>27,46%</b> |

**Tabela 2:** Zastupljenost žena i muškaraca nakon lokalnih izbora 2018. godine

| Opština       | Ukupan broj odbornika | Muškarci   | Žene       | Procenat muškaraca | Procenat žena |
|---------------|-----------------------|------------|------------|--------------------|---------------|
| Podgorica     | 61                    | 36         | 25         | 59,02%             | 40,98%        |
| Bar           | 37                    | 24         | 13         | 64,86%             | 35,14%        |
| Berane        | 35                    | 24         | 11         | 68,57%             | 31,43%        |
| Bijelo Polje  | 37                    | 28         | 9          | 75,68%             | 24,32%        |
| Danilovgrad   | 33                    | 25         | 8          | 75,76%             | 24,24%        |
| Kolašin       | 31                    | 21         | 10         | 67,74%             | 32,26%        |
| Plav          | 31                    | 23         | 8          | 74,19%             | 25,81%        |
| Pljevlja      | 35                    | 25         | 10         | 71,43%             | 28,57%        |
| Rožaje        | 33                    | 24         | 9          | 72,73%             | 26,47%        |
| Ulcinj        | 33                    | 25         | 8          | 75,76%             | 24,24%        |
| Žabljak       | 31                    | 23         | 8          | 74,19%             | 25,81%        |
| <b>Ukupno</b> | <b>397</b>            | <b>278</b> | <b>119</b> | <b>70,03%</b>      | <b>29,97%</b> |

Ako se prisjetimo parlamentarnih izbora održanih 2016. godine, vidjećemo da nijednu od 17 lista nije predvodila žena. Samo tri partije (Demokrate, HGI i Pozitivna) su imale ženu na drugom mjestu na listi. Alternativa Crna Gora i Stranka srpskih radikala, partije koje nijesu izborile parlamentarni status, na trećem mjestu na listi imale su kandidatkinju za poslaničku funkciju. Ostalih 12 partija, kandidatkinju su prvi put imale na četvrtom mjestu,

iza tri muška imena.<sup>4</sup>

Iz ovoga je jasno da je, bez obzira na postojanje zakonskih obaveza, neophodno još puno raditi kako bi se obezbijedila dosljedna primjena zakonske obaveze poštovanja odredbi koje se tiču zastupljenosti žena na izbornim listama. Takođe, neophodno da se prihvatanje izbornih lista koje ne poštjuju Zakonom propisan broj i raspored žena na listi onemogući i ne toleriše.

Kada je riječ o procentu zastupljenosti žena u crnogorskom Parlamentu, ona je prije parlamentarnih izbora 2016. godine iznosila 17,28%, što je činilo da se Crna Gora nađe na posljednjem mjestu u regionu. Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, i primjene novog izbornog zakonodavstva, promjena se vidi kroz veći broj žena u crnogorskom Parlamentu. Naime, nakon izbora, crnogorski Parlament je dobio ukupno 19 poslanica, što je predstavljalo povećanje od 6,18% u odnosu na prethodni saziv, odnosno ukupno 23,46%. Ovo povećanje je ujedno podrazumijevalo značajno približavanje svjetskom prosjeku zastupljenosti žena u predstavničkim tijelima koji je za 2017. godinu iznosio 23,9%.<sup>5</sup>

**Tabela 3:** Broj poslanika i poslanica u crnogorskom Parlamentu 2015. i 2018.

| Godina | Ukupan broj poslanika i poslanica | Muškarci | Žene | Procenat muškaraca | Procenat žena |
|--------|-----------------------------------|----------|------|--------------------|---------------|
| 2015   | 81                                | 67       | 14   | 82,72%             | 17,28%        |
| 2018   | 81                                | 62       | 19   | 76,54%             | 23,46%        |

Kada je riječ o predsjedničkim izborima, od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori, na ukupno šest predsjedničkih izbornih procesa, do predsjedničkih izbora 2018. godine, nije bilo žene kandidatkinje. Na posljednjim predsjedničkim izborima, održanim 2018. godine, prijavila se prvi put i žena, dr Draginja Vuksanović.

Kada je riječ o izbornim institucijama, Državna izborna komisija i određeni broj opštinskih izbornih komisija imaju neprihvatljivo mali broj žena. Tako na primjer, od 17 članova i zamjenika doskorašnjeg stalnog sastava Državne izborne komisije, dvije članice su žene. U opštinskim izbornim komisijama žene su, kao članice ili zamjenice, uglavnom zastupljene u procentu preko 30%. Prosječna zastupljenost žena u opštinskim izbornim komisijama je 35,09%. Ipak, u OIK Žabljak, OIK Rožaje, OIK Petnjica i OIK Ulcinj procenat žena manji je od 30%.<sup>6</sup>

4. Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora - Crna Gora 2016, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica 2018, str. 28.

5. World Bank, Proportion of seats held by women in national parliaments, vidjeti više na: <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

6. Vidjeti više: Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora - Crna Gora 2018, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica 2018, str. 17.

## 2.2.2 Predstavljenost nacionalnih manjina

Pitanje zakonskog normiranja i praktičnog ostvarivanja prava nacionalnih manjina, predstavlja jedno od ključnih kriterijuma za ocjenjivanje stepena demokratizacije društva. Suština zaštite pripadnika nacionalnih manjina je nediskriminacija, jednakost, kao i definisanje niza principa kojima se garantuje očuvanje njihovog nacionalnog, vjerskog, kulturnog i jezičkog identiteta. Zakon o manjinskim pravima i slobodama definiše manjinu kao svaku grupu državljana Crne Gore koja je brojčano manja od preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, koja je istorijski vezana za Crnu Goru i koja je motivisana željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Crna Gora je veoma heterogena, multinacionalna i multikulturalna država. Prema popisu stanovništva Crne Gore iz 2011. godine, u Crnoj Gori stalno živi ukupno 620 029 stanovnika. Od toga broja stalno stanovništvo po nacionalnoj pripadnosti su: Crnogorci 44,98%, Srbi 28,73%, Bošnjaci 8,65%, Albanci 4,91%, Muslimani 3,31%, Romi 1,1%, Hrvati 0,97%, itd.

Zakonom su pripadnicima manjina zaštićena stečena prava. Pored prava predviđenih opšte prihvaćenim međunarodnim pravilima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, Zakon obezbeđuje puno uživanje manjinskih prava, pod jednakim uslovima, čime se obezbeđuje puna jednakost manjina u odnosu na ostale državljanе. Shodno odredbama Zakona, manjine i njihovi pripadnici imaju pravo da osnivaju ustanove, društva, udruženja i nevladine organizacije u svim oblastima društvenog života, a u njihovom zakonskom finansiranju, u skladu sa svojim mogućnostima, učestvuje i Crna Gora. Zatim, pripadnicima manjina je Zakonom omogućeno da se samostalno i slobodno izjašnjavaju o pripadnosti određenoj manjini i da slobodno odlučuju o ličnim i porodičnim imenima sebe i svoje djece. Imaju pravo i na upisivanje imena u matične knjige i lična dokumenta na svom jeziku i pismu.

Pored prava na zastupanje svojih interesa, pripadnici manjina imaju i pravo na učešće u vršenju vlasti. Zastupljenost manjina, a posebno u izbornom zakonodavstvu i procesu izbora je bitan faktor koji utiče na položaj Crne Gore u međunarodnoj zajednici. Ustavom Crne Gore manjinama je zagarantovano pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije, kao i pravo na srazmjeru zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. I Zakon o manjinskim pravima i slobodama garantuje i srazmjeru zastupljenost pripadnika manjina u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne uprave, o čemu se staraju organi za kadrovska pitanja u saradnji sa savjetima manjina. Takođe, statuti, odluke i drugi pravni akti koje donose organi lokalne samouprave moraju biti napisani i objavljeni na službenom jeziku, i jeziku i pismu manjine.

Shodno Zakonu o izboru odbornika i poslanika, zakonski izborni census, koji podrazumijeva da izborna lista mora dobiti minimum 3% važećih glasova kako bi učestvovala u raspodjeli mandata, je drugačije definisan za liste manjinskog naroda. Naime, pravo pozitivne diskriminacije definisano članom 94, stava 2 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika koriste izborne liste pripadnika određenog - istog manjinskog naroda, odnosno određene - iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva u izbornoj jedinici, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva. Zakonski izborni cenzus,

u slučaju manjinskih partija, postoji kao uslov da bi se osvojio mandat u slučaju hrvatske manjine, odnosno da bi se rezultat manjinske liste uključio u zbirnu listu tog manjinskog naroda, odnosno manjinske zajednice (u praksi kod albanske manjine). Naime, u slučaju hrvatske manjine Zakon propisuje da u slučaju da nijedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne pređe zakonski cenzus od 3%, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat. Međutim, ako jedna od njih ostvari najmanje 0,7% glasova ona to pravo gubi, te se njen status izjednačava sa drugim manjinskim narodima.

Kada je riječ o drugim manjinama, nema ovakvog mehanizma, već hrvatski manjinski narod predstavlja izuzetak. Naime, za ostale manjine je predviđeno da, ukoliko više lista pređe zakonski cenzus od 0,7% njihovi pojedinačni rezultati se tretiraju kao jedinstvena zbirna lista koja onda ulazi u proces raspodjele mandata sa ostalim listama koje su se kvalifikovale. Efekat zbrajanja je ograničen tako što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata.

Na lokalnom nivou, odnosno za izbor odbornika manjinske liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov zakonskog izbornog cenzusa od 3%, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova, odnosno na njih se neće primjenjivati zakonski cenzus, nego će se direktno kvalifikovati u proces raspodjele mandata primjenom d'Hondtove formule. Zakon je u članu 95, stav 3 regulisao kako će se mandati raspodijeliti između partija unutar zbirne liste manjinskog naroda. Raspodjela se vrši na sličan način kako se raspodjeljuju mandati ostalim kandidatskim listama.

Na parlamentarnim izborima 2012. godine na izborima su učestvovale četiri izborne liste albanske nacionalne manjine, jedna hrvatske nacionalne manjine i jedna bošnjačke nacionalne manjine. Za razliku od 2012. godine, na parlamentarnim izborima 2016. godine učestvovalo je pet manjinskih izbornih lista i to, tri koje predstavljaju albansku nacionalnu manjinu, dvije koje predstavljaju bošnjačku nacionalnu manjinu i jedna koja predstavlja hrvatsku nacionalnu manjinu. Izuzev što bilježimo pad broja manjinskih izbornih lista 2016. godine, u odnosu na 2012. godinu, u konačnoj raspodjeli mandata je takođe došlo do pada broja predstavnika manjinskih naroda u Parlamentu. Manjinske liste su 2012. godine dobitile ukupno šest mandata (bošnjačka tri, albanske partije dva i hrvatska lista jedan), dok su na posljednjim parlamentarnim izborima 2016. godine manjinske liste dobitile ukupno četiri mandata i to bošnjačka dva, albanska jedan i hrvatska jedan. Tako procenat zastupljenosti manjinskih lista u Skupštini Crne Gore danas iznosi 4,93%, dok je nakon parlamentarnih izbora 2012. godine iznosio 7,40%.

Na lokalnim izborima koji su 27. maja 2018. godine održani u Glavnom gradu, devet opština (Bar, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kolašin, Plav, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Šavnik i Žabljak) i gradskoj opštini Golubovci, učestvovalo su tri liste koje imaju pravo da koriste povlašćeni status manjine garantovan Zakonom o izboru odbornika i poslanika (učešće u raspodjeli mandata ako osvoje preko 0,7% od ukupnog broja glasova). To su bili: Albanci za Bar i Bošnjačka stranka u Baru i Albanska alternativa u Podgorici. Izborna lista Albanci za Bar je osvojila 0,8%, a Bošnjačka stranka u istoj opštini 3,9%. Albanska alternativa u Podgorici je osvojila 1,8%, pri čemu je dobila mandat korišćenjem povlašćenog statusa kao manjinska partija. Bošnjačka partija u Baru je prešla zakonski census i osvojila mandat. Albanci za Bar, iako se na njih nije primjenjivao zakonski census, nisu osvojili mandat zbog nedovoljno osvojenih glasova.

## **2.3 Ključni nedostaci pravnog okvira i izbornog sistema**

### **2.3.1 Međusobno neusaglašeno izborne zakonodavstvo**

Unapređenje izbornog zakonodavstva se sprovodilo uglavnom kroz amandmansko djelovanje i to po pravilu bez prethodno javne rasprave. Usljed takvog pristupa primjetni su slučajevi kolizije normi. Stoga je i potrebno usvojiti novi zakonski tekst, čije usvajanje će pratiti javna i stručna rasprava da bi se eventualne nelogičnosti i greške izbjegle.

### **2.3.2 Neusaglašenost izbornog zakonodavstva sa preporukama OSCE ODIHR, Venecijanske komisije i domaćih nevladinih organizacija koje nadgledaju izbore**

OSCE ODIHR je kroz svoje brojne misije izradio niz preporuka. Crnogorski zakonodavci su najveći dio njih ugradili u zakonske tekstove. Međutim, uslijed neučestvovanja opozicije nije bilo moguće iste usvojiti. Treba naglasiti da neke preporuke i nijesu adekvatno rješenje za Crnu Goru, kao recimo ukidanje rezidencijalnog uslova za pravo glasa, posebno kada je riječ o lokalnim izborima. S druge strane, preporuka da se dozvole individualne kandidature je izuzetno važna, ali je teško sprovodiva. Crnogorski zakonodavci treba da integrišu najveći broj preporuka OSCE ODIHR misija, ali isto tako da ih kritički sagledaju sa stručne strane. Preporuke OSCE ODIHR ne treba shvatiti kao isključivi okvir za izbornu reformu. Treba imati u vidu da su to minimalni zahtjevi, ali da oni često nijesu dovoljni da bi dalja demokratizacija društva bila moguća. Stoga je ovaj okvir potrebno značajno proširiti.

### **2.3.3 Depersonalizovanost izbornog sistema i nedostatak odgovornosti poslanika biračima**

Uloga građana u izboru njihovih predstavnika je na veoma niskom nivou. U crnogorskoj istoriji građani su imali rijetko mogućnosti da glasaju za konkretnog pojedinca. Trenutno to mogu da urade jedino kada biraju predsjednika Crne Gore. Nekad su mogli to da urade prilikom izbora za predsjednika opštine i 1990. godine za izbor članova predsjedništva

Crne Gore. Nažalost, nikada nijesu mogli da glasaju direktno za poslaničke kandidate. U sistemu blokiranih lista, bez mogućnosti da se demokratski unutar partije utiče na redoslijed kandidata na partijskoj lkisti, sva moć je skoncentrisana u rukama centralnog partijskog rukovodstva.

Interesantno je istaći da istraživanja stavova kandidata za poslanika (Comparative Candidate Study za Crnu Goru) ukazuju da je ideja uvođenja preferencijalnog glasanja, među poslanicima, dosta snažna. Građani samo djelimično prepoznaju ovaj problem tako da su u manjem procentu za uvođenje preferencijalnog glasanja (46%), taj procenat se povećava kada riječ o članovima partija (49%) a izuzetno je visok kada je riječ o kandidatima za poslaničke funkcije (79%). No, građani su u značajno većem procentu za „da birač treba da glasa i za stranku i za kandidate na listi tako da mijenja redoslijed kandidata na listi“, što je u biti isto pitanje kao i ono da li ste za preferencijalno glasanje. Očito da veći stepen poznavanja/prepoznavanja izbornog sistema, ali i veći stepen lične zainteresovanosti dovodi do veće podrške uvođenju preferencijalnog glasanja. Međutim, sa druge strane građani jasno ukazuju da postojeći izborni sistem najviše oslikava mišljenje lidera partije (69,9%), a najmanje građana (37,1%).

Vidljivo je da izostanak uticaja birača na izbor kandidata utiče da poslanici odgovornost ne osjećaju prema onima koji su glasali njihove liste, već prema onima koji su ih odredili kao kandidate. Stoga ne čudi raširena praksa da neki poslanici čak nijednom ne uzmu riječ tokom rasprava na plenarnom zasjedanju, a da ponovo budu birani. Usljed ovakvog izbornog sistema imamo slabe poslanike, koji se dominatno ne trude oko svojeg rada, svjesni da on nije od presudnog značaja za reizbor.

### *2.3.4 Nepostojanje demokratskih unutarpartijskih procedura selekcije kandidata za poslaničke, odborničke i druge izborne funkcije*

Izborni sistem koji je u upotrebi u Crnoj Gori karakteriše da je partijsko rukovodstvo uvijek kontrolisalo proces ko će biti kandidat za poslaničku funkciju. U prvih 14 godina (1990 – 2004) partijsko centralno rukovodstvo je: "(1) kontrolisalo proces selekcije kandidata za poslanike, (2) određivalo, nakon izbora, ko će sa liste postati poslanik, bez obzira na redoslijed, te (3) isključivanjem iz partije, posredno, oduzimalo poslanički mandat. Na ovaj način partijsko rukovodstvo je u potpunosti kontrolisalo proces odabira kandidata, izbora ali i djelovanja poslanika, uključujući i neku vrstu opoziva. Poslanik jednostavno u ovom periodu nije imao nikakvu težinu. Partijske oligarhije su držale pod kontrolom u potpunosti politički proces. Pod jednom tako "čvrstom rukom" nije ni čudo da su oni koji se nijesu slagali sa partijskim rukovodstvom, jedini način za izlaz tražili u napuštanju partije, odnosno nekad u stvaranju novih partija. Međutim, ukoliko bi poslanik napustio partiju nije mogao da zadrži mandat." (Vujović, FPN i CeMI, Beograd, 2018:57). Međutim, u međuvremenu mandat je postao slobodan, ali se pojavio kao veoma raširen fenomen "promjene partijskih dresova". Skoro jedna petina poslanika u mandatu 2012 – 2016. je promijenila partijski dres. Neke

partije su ostale bez poslanika, iako zvanično imaju parlamentarni status.

Ono što jeste i dalje ostala odlika je da partijsko rukovodstvo kontroliše proces selekcije kandidata, da neslaganje sa partijskim rukovodstvom gotovo uvijek mora završiti napuštanjem/izbacivanjem iz partije. Partije nemaju kapacitet da demokratski riješe unutrašnje probleme. Isto vodi izostanku institucionalizacije partijskog sistema u Crnoj Gori, posebno kada je riječ o partijama koje pripadaju opoziciji.

Potrebno je uvesti mehanizme koji će ojačati demokratske procedure u političkim partijama: Postoji potreba da se zakonom regulišu procedure: (1) selekcije kandidata za poslaničke funkcije, (2) donošenje odluka unutar partija i (3) neposredni izbor partijskog rukovodstva.

Istraživanje stavova građana je pokazalo da da ovakva ideja nailazi na značajno veću podršku kod građana (61-64,7%), nego kandidata za poslaničke funkcije koji su se izjašnjavali kroz istraživanje o stavovima kandidata za poslaničke funkcije (CCS). Međutim, i kod njih je na iznenađujuće visokom nivou (27,2 – 38,2%), dok je kod članova partija još veće, odnosno izuzetno visoko (69-73%). Očigledno da članovi partija žele veći stepen demokratije, odnosno uređenosti jer u tome vide šansu i za sebe. Unutar partija se nazire raslojavanje, odnosno da partije nijesu dovoljno inkluzivne kada govorimo o uključenosti samih članova u proces donošenja odluka, odnosno izbora rukovodstva.

### *2.3.5 Nedovoljno efektivna odredba za bolju zastupljenost žena u Skupštini Crne Gore i skupštinama opština.*

Uvođenje rodnih lista nije dalo zadovoljavajući rezultat. Postojeće rješenje da jedan, manje zastupljen pol na izbornoj listi bude zastupljen sa najmanje 30%, a da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat, pripadnik manje zastupljenog pola.<sup>7</sup> Treba zamijeniti sa odredbom da na izbornoj listi među svaka tri kandidata prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat, pripadnik manje zastupljenog pola, što bi značajno uticalo da se učešće žena drastično unaprijedi.

---

7. Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, član 39a.

### *2.3.6 Problemi u sprovođenju odredbi o pozitivnoj diskriminaciji manjinskih naroda*

#### *2.3.6.1 Raspodjela mandata manjinskim listama hrvatskog naroda*

Centar za monitoring i istraživanje cjeni da su navedene odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika, koje regulišu raspodjelu mandata, prilično neprecizne i nedorečene, posebno kada je riječ o manjinskom predstavljanju. Naime, ovakva rješenja dovode u pitanje smisao i cilj pozitivne diskriminacije manjinskih naroda. Naime, u slučaju hrvatskog manjinskog naroda, ako lista ostvari rezultat bolji od 0,7% ona gubi pravo da ukoliko pređe 0,35% važećih glasova dobije mandat, te se u tom slučaju na nju primjenjuje d'Hontova formula bez gotovo realne šanse da dobije mandat. U slučaju manjinskih lista rezultat zbirne liste je ograničen na tri mandata, te postoji mogućnost da zbirna lista zaslužuje značajno veći broj mandata, a da budu lišeni prava na njih, odnosno da građani koji budu glasali za njih budu lišeni svojih predstavnika.

#### *2.3.6.2 Diskriminisanost pripadnika Roma, Egipćana i Aškalija u procesu raspodjele mandata manjinskim narodima*

Izuvez navedenog, Centar za monitoring i istraživanje je više puta isticao i upozoravao da izborni zakonski okvir stavlja u neravnopravan položaj predstavnike populacije Roma, Egipćana i Aškalija u odnosu na zajednicu slične veličine. Iako Romi, prema nacionalnom popisu, učestvuju u ukupnoj populaciji sa 1,01%, a Hrvati 0,97% Hrvati imaju pravo na korišćenje mehanizma pozitivne diskriminacije radi adekvatne zastupljenosti u parlamentu manjinskih zajednica, za razliku od predstavnika Romske populacije.

#### *2.3.6.3 Kriterijumi za određivanje statusa izborne liste manjinskog naroda*

Takođe, otvoreno je pitanje kriterijuma određivanja manjinskog statusa izborne liste, koji je privilegovan, pa je samim tim otvoren prostor za zloupotrebe. Zakon predviđa navođenje odrednice manjinskog naroda u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste. Nedostatak uređenosti statusa i učešća manjinskih lista se ogleda i u slučaju postojanja koalicija između manjinske partije i partije koja to nije, odnosno dvije ili više manjinskih partija, ali koje

pripadaju manjinama koje imaju različita prava (hrvatska ima pravo na određenu vrstu rezervisanog mandata ako ispunji zakonski cenzus od 0,35%, druge imaju pravo na zbrajanje ispunjavanjem cenzusa od 0,7%, odnosno za ostale partije zakonski cenzus od 3%). Takvi mogući slučajevi nijesu zakonski regulisani. U praksi se nijesu javili slučajevi postojanja ovakvih statusno mješovitih koalicija, pa ni problem u tumačenju njihovog statusa. Zakonski je jedino regulisano članom 94, stav 5 da ukoliko manjinske liste nastupe u koaliciji sa drugim partijama, koje ne koriste pravo na zbirnu listu, odnosno na minimalni zakonski cenzus od 0,35% za liste hrvatske manjinske zajednice, ne isključuje se drugim podnosiocima izbornih lista tog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice pravo iz stava 2 člana 94. Ostaje otvoreno pitanje da li se ovom odredbom zabranjuje korišćenje povlašćenog položaja eventualno tako kreiranih koalicija. Označena norma je nejasna, a kako nije bilo prilike za njenim tumačenjem nije jasno kako bi bila primijenjena.



## III IZBORNA ADMINISTRACIJA

---

Pojam izborne administracije obuhvata aktere, pravila i postupke za organizaciju i sprovođenje izbora.<sup>[1]</sup>

Sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora uređuje se Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Izborna administracija je organizovana u tri nivoa: Državna izborna komisija; 23 opštinske izborne komisije i birački odbori. Na posljednjim predsjedničkim izborima održanim 2018. godine bilo je 1214 biračkih odbora. U radu i odlučivanju članova dijela opštinskih i Državne izborne komisije dominira partijska pripadnost članova ovih organa, a sve odluke moraju biti donešene većinom ukupnog broja članova na svakom od nivoa izborne administracije, uključujući i opunomoćene predstavnike političkih subjekata, koji imaju jednako pravo glasa.

### **3.1 Državna izborna komisija**

Najviši organ izborne administracije je Državna izborna komisija (DIK). Državnu izbornu komisiju čini 11 članova: predsjednik, sekretar i devet članova u stalnom sastavu, te po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste, koji imaju jednaka prava i obaveze, ali čiji mandat traje od dana imenovanja od strane potvrđene izborne liste, do dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Svi članovi, osim predsjednika i predstavnika civilnog sektora imaju pravo i na svog zamjenika, a svaki član mora biti pravnik, državljanin Crne Gore i imati pasivno biračko pravo.

Državna izborna komisija je stalni organ kojeg čine: predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnositelja izborne liste. Predsjednika imenuje Skupština Crne Gore na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanje, nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa. Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuju se na prijedlog parlamentarne većine. Četiri člana, od kojih jedan vrši funkciju sekretara, imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije. Za člana stalnog sastava imenuje se i jedan predstavnik političke partije, odnosno podnosioca izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova, a njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Jednog člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuje Skupština, na predlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa, iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta, koji je stručan za pitanja izbornog zakonodavstva. Osim njih, pravo na predstavnika u proširenom

sastavu ima svaka izborna lista. Ukoliko u Skupštini postoji samo jedna izborna lista koja čini parlamentarnu većinu, odnosno jedna opoziciona izborna lista, sva četiri člana u stalni sastav državne izborne komisije imenuju se na predlog te izborne liste.

Državna izborna komisija, prema članu 32 Zakona o izboru odbornika i poslanika ima sljedeće nadležnosti: 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona; 2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona; 3) usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene ovog zakona i vrši nadzor nad njihovim radom; 4) utvrđuje jedinstvene standarde za izborni materijal; 5) propisuje obrasce za sprovođenje izbornih radnji propisanih ovim zakonom; 6) propisuje način proglašenja izbornih lista; 7) određuje način rukovanja i čuvanja izbornog materijala; 8) ocjenjuje da li su izborne liste za poslanike sastavljene i podnešene u skladu sa ovim zakonom; 9) donosi rješenje o proglašenju izbornih lista za poslanike; 10) javno objavljuje broj birača u cjelini, po opština i po biračkim mjestima; 11) utvrđuje rezultate izbora za poslanike, kao i broj glasova za svaku izbornu listu i utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj izornoj listi za izbor poslanika; 12) javno objavljuje ukupne rezultate za izbor poslanika i po svakom biračkom mjestu u Crnoj Gori; 13) podnosi izvještaj Skupštini Crne Gore o rezultatima za izbor poslanika i o popuni upražnjenih poslaničkih mjesta; 14) izdaje uvjerenje izabranom poslaniku; 15) dostavlja podatke o izborima za poslanike organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka, 15a) donosi poslovnik o radu; 16) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Državna izborna komisija će preuzeti nadležnost opštinske izborne komisije u slučaju da ova ne vrši svoje obaveze u odnosu na izbor poslanika.

Predsjednik i sekretar Državne izborne komisije dužnost obavljaju profesionalno. Rješenje o zaradi i drugim pravima predsjednika i sekretara Državne izborne komisije donosi odbor Skupštine nadležan za administrativna pitanja.

Uslove za rad Državne izborne komisije i Službe obezbjeđuje Skupština Crne Gore.

### **3.2 Opštinske izborne komisije**

Drugi nivo izborne administracije prati teritorijalnu organizaciju Crne Gore, tako da svaka opština, uključujući i gradsku opština Golubovci ima svoju opštinsku izbornu komisiju.

Opštinsku izbornu komisiju čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste. Za predsjednika se imenuje kandidat političke partije koja je dobila najveći broj odborničkih mandata na prethodnim izborima. Dva člana u sastavu OIK-a imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije od kojih jedan obavlja dužnost sekretara, dok se dva biraju na prijedlog vladajuće većine. Birački odbor ima predsjednika i četiri člana. Njihove obaveze određuju se žrijebanjem prije početka glasanja.

Prema članu 27 Zakona o izboru odbornika i poslanika, Opštinska izborna komisija ima sljedeće nadležnosti: 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora; 2) organizuje

tehničke pripreme za sprovođenje izbora; 3) određuje biračka mjesta za izbor odbornika i poslanika; 4) obrazuje biračke odbore i imenuje predsjednika i članove biračkih odbora za izbor odbornika i poslanika i organizuje njihovu edukaciju (obuku) o procedurama za rad biračkog odbora; 5) utvrđuje broj glasačkih listića za pojedina biračka mjesta, ovjerava ih i zajedno sa ovjerenim izvodom iz biračkog spiska zapisnički ih predaje biračkim odborima; 6) ocjenjuje da li su izborne liste za izbor odbornika sastavljene i podnešene u skladu sa ovim zakonom; 7) potvrđuje i proglašava izborne liste za izbor odbornika; 8) javno objavljuje broj birača u opštini ipo biračkim mjestima; 9) utvrđuje rezultate izbora odbornika, kao i broj glasova za svaku izbornu listu i utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj izbornoj listi za izbor odbornika; 10) izdaje uvjerenje izabranom odborniku; 11) utvrđuje ukupne rezultate glasanja za izbor poslanika na svojoj teritoriji i po svakom biračkom mjestu i o tome dostavlja izvještaj Državnoj izbornoj komisiji; 12) javno objavljuje rezultate za izbor odbornika; 13) podnosi izvještaj skupštini opštine o rezultatima zaizbor odbornika i o popuni upražnjenih odborničkih mesta; 14) dostavlja podatke o izborima za odbornike organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka.

Uslove za rad opštinske izborne komisije obezbjeđuje skupština opštine.

### **3.3 Birački odbori**

Birački odbor čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste. Svakoj političkoj partiji zastupljenoj u odgovarajućoj skupštini pripada broj predsjednika biračkih odbora srazmjerno proporcionalnoj zastupljenosti odborničkih mesta u skupštini opštine, a biračka mjesta na kojima bi pojedina politička partija predlagala predstavnika za predsjednika biračkog odbora, opštinska izborna komisija određuje žrijebom. U stalni sastav biračkog odbora dva člana imenuju se na predlog političke partije, odnosno koalicije koja ima većinu u odgovarajućoj skupštini opštine. U stalni sastav biračkog odbora obavezno se imenuje po jedan predstavnik dvije opozicione političke partije u odgovarajućoj skupštini, koje su na prethodnim izborima dobine najveći broj mandata, a u slučaju istog broja mandata, najveći broj glasova. Ukoliko u odgovarajućoj skupštini opštine postoji samo jedna opoziciona politička partija, u stalni sastav biračkog odbora imenuju se dva predstavnika te partije. Birački odbor imenuje se za svako biračko mjesto, najkasnije 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Birački odbor neposredno sprovodi organizaciju glasanja na biračkom mjestu i stara se o održavanju reda na biračkom mjestu za vrijeme glasanja druge strane, podsjećamo da birački odbor ima predsjednika i četiri člana. Njihove obaveze određuju se žrijebanjem prije početka glasanja. Osim njih, pravo na predstavnika u proširenom sastavu ima svaka izborna lista ili predsjednički kandidat, u zavisnosti od toga koji se izbori sprovode. Birački odbor čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste. Birački odbor određuje, iz reda svojih članova, četiri povjerenika za glasanje van biračkog mesta.

## **3.4 Problemi u funkcionisanju izborne administracije**

### **3.4.1 Državna izborna komisija i opštinske izborne komisije**

#### **3.4.1.1 Politička pristrasnost u radu i odlučivanju**

Članovi izborne administracije biraju izuzev predsjednika DIK-a i predstavnika civilnog društva, po pravilu, biraju kao predstavnici političkih partija što dovodi do velikog uticaja partiskske pripadnosti na donošenje odluka u izbornim tijelima. Ovo važi za sve nivoe izborne administracije. Ovakva, pristrasna izborna administracija predstavlja osnov za osporavanje legitimnosti izbora. Zbog toga je neophodno smanjiti politizaciju koja je primjetna u donošenju odluka ovih tijela, a na koju ukazuju izvještaji i domaćih i međunarodnih organizacija koje posmatraju izborne procese u Crnoj Gori.

#### **A. Slučaj donošenja odluke o privremenim i konačnim rezultatima parlamentarnih izbora 2016.**

Ovome svjedoči i donošenje odluke DIK-a o privremenim i konačnim rezultatima parlamentarnih izbora 2016 godine. Naime, u procesu odlučivanja, uostalom kao i u redovnom radu DIK-a, evidentno je bilo rukovođenje članova DIK-a partijskim interesima. U slučaju odlučivanja o privremenim rezultatima izbora stalni članovi i opunomoćeni predstavnici ignorisali su nužnost poštovanja institucionalnog i pravnog okvira u cilju zakonitosti izbornog procesa i glasali uglavnom prateći partiskske interese. Opstrukcija rada DIK-a i neprihvatanje rezultata izbora od strane predstavnika opozicionih političkih partija čist je primjer glasanja na osnovu partiskskih interesa u DIK-u, ako se u obzir uzme da su gotovo svi izvještaji potpisani od većine članova OIK. Naime, opštinske izborne komisije su sumirale rezultate pristigle od strane biračkih odbora, koji su potpisani od strane predstavnika vlasti i opozicije u biračkim odborima.

Jedini izuzetak od politizacije u glasanju članova DIK predstavljao je prvi predstavnik civilnog sektora, koji je podnio ostavku u oktobru 2016. godine, a koji se često nalazio pod snažnim pritiskom članova kako iz redova vladajućih, tako i iz redova opozicionih partija. To je nažalost, usamljeni primjer profesionalnog odlučivanja u radu DIK-a.

#### **B. Slučaj odlučivanja po prigovoru predsjedničkog kandidata Bojanica o poništenju rezultata predsjedničkih izbora**

U radu DIK-a u posljednjoj fazi izbornog procesa nijesu učestvovali svi članovi stalnog sastava, dok sve izborne liste nijesu imenovale opunomoćene predstavnike što je narušilo koncept uređenja i način odlučivanja u ovom tijelu u toku izbornog procesa. DIK je tako sa šest od mogućih 16 glasova (bez kvoruma) odbio prigovor Bojanica kojim je predsjednički

kandidat tražio poništenje rezultata izbora, a predstavnici opozicije nijesu ni došli na sjednicu. DIK je obrazložio i da prigovori nijesu trebali biti dostavljeni ovoj instituciji već prvo opštinskim izbornim komisijama.

### *3.4.1.2 Institut opunomoćenih predstavnika izbornih listi*

#### **A. Prijavljivanje fiktivnih izbornih listi u cilju obezbjeđivanja većine za odlučivanje u radu DIK-a**

Iskustvo sa posljednjih parlamentarnih izbora održanih 2016. godine najbolje oslikava besmislenost ovog modela. Naime, zakonsko rješenje podstiče ključne partije da prijavljuju fiktivne liste da bi se na taj način borile za većinu u Državnoj izbornoj komisiji s obzirom da opunomoćeni predstavnici imaju jednako pravo glasa kao i članovi stalnog sastava. Pored listi koje nijesu u izbornom procesu zbog borbe za podršku građana, institut i svrha punopravnih opunomoćenih predstavnika izbornih lista dodatno su dovedeni u pitanje nakon primjedbi pojedinih političkih subjekata da su nakon izbornog dana, na parlamentarnim izborima 2016 godine, "naknadno" imenovani opunomoćeni predstavnici izbornih lista, u suštini samo kontrolisani predstavnici dva najveća politička subjekta: Demokratske partije socijalista i Demokratskog fronta, a ne stvarni predstavnici svojih izbornih lista, a naročito jer se tokom sjednica ni na koji način nijesu uključivali u rad, osim u dijelu glasanja. Ovakav sastav Državne izborne komisije u toku izbornog procesa, kao i nakon izbornog dana, otežava rad i usložnjava proces donošenja odluka.

#### **B. Zamjena opunomoćenog predstavnika liste od strane partije u toku izbornog procesa**

Zakon omogućava da predstavnik liste može imenovati, odnosno zamijeniti člana bez potvrde Skupštine Crne Gore, time je njihov status bitno različit od statusa članova stalnog sastava DIK-a. Stoga i ne čudi da opunomoćeni predstavnici se u procesu rada i odlučivanja vode isključivo interesima partije, koja ih može zamijeniti tokom procesa ne obrazlažući razloge za smjenom.

Naime, na sjednici na kojoj je donešena odluka o proglašenju konačnih rezultata parlamentarnih izbora 2016. godine, haotičnu situaciju stvorili su predstavnici Demokratskog saveza Albanaca (DSA). Svojevrsna pravna i administrativna komplikacija, o kojoj ni danas nemamo konačan zaključak o mogućoj zloupotrebi, oko razrješenja i imenovanja opunomoćenog predstavnika DSA, zapravo je samo potvrdila da je rad DIK-a tokom ovog izbornog procesa, a pogotovo u vrijeme odlučivanja o rezultatima, bio poprište političke borbe i konfrontacija partijskih interesa, a ne rad u cilju zakonitosti cjelokupnog procesa.

### *3.4.1.3 Izbor predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta*

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa veoma stroge uslove izbora ovog člana DIK-a, čak strožije nego za izbor njenog predsjednika. Upravo strogi uslovi su dugo sprječavali zloupotrebu ovog instituta. Nakon ostavke prvog predstavnika NVO sektora koji bio ispred NVO CeMI, na nekoliko konkursa nije se javio nijedan kandidat koji ispunjava uslove. Organizacije specijalizovane za nadgledanje izbora su odbijajale da predlože svog predstavnika insistirajući na reformi postojećeg modela Državne izborne komisije, za kojeg i dalje tvrde da je disfukcionalan.

Državna izborna komisija od 2016. sve do 27. aprila nije imala predstavnika iz civilnog sektora iako je objavljeno više konkursa. Skupština Crne Gore je 27. aprila 2018. godine izabrala koordinatora programa vladavine prava u NVO Građanskoj alijansi, Zorana Vujičića, za člana Državne izborne komisije iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta. Skupština je na prijedlog Administrativnog odbora izabrala kandidata koji ne ispunjava zakonom propisane uslove. Organizacije specijalizovane za nadgledanje izbora su odbijajale da predlože svog predstavnika insistirajući na reformi postojećeg modela Državne izborne komisije, za kojeg tvrde da je disfukcionalan.

### *3.4.1.4. Odnos prema domaćim posmatračima izbora*

Rad Državne izborne komisije se dominatno odlikuje netransparentnošću. Takođe, neprimjeren je nekada njen odnos prema posmatracima, posebno kada oni traže uvid u dokumentaciju koja je u njihovom posjedu. Prilikom lokalnih izbora u Ulcinju 2018. godine DIK nije poštovala prava posmatrača (CeMI) na uvid u izbornu dokumentaciju u njenom posjedu, a koja se odnosi na odlučivanje po prigovoru, čime je teško narušila odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika te prava posmatrača definisana u Kopenhaškoj deklaraciji koja je ratifikovana u Crnoj Gori. NVO CeMI nije dozvoljen uvid u dokumentaciju na osnovu koje je dodijeljen mandat Bošnjačkoj stranci u postupku po prigovoru te partije. Slične situacije su zabilježene na predsjedničkim izborima 2018. godine.

### **3.5 Problemi u radu biračkih odbora**

U okviru aktivnosti građanskog nadgledanja nekoliko posljednjih izbornih ciklusa, tim Centra za monitoring i istraživanje je pratilo i poštovanje izbornih procedura na gotovo svim biračkim mjestima, te uočio brojne nepravilnosti u radu opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora. Vrsta i učestalost zabilježenih nepravilnosti se pojavljuju u gotovo sličnoj mjeri u svakom izbornom ciklusu, a u najvećem broju slučajeva su rezultat neobučenosti i nestručnosti biračkih odbora, kao i neadekvatnog rada opštinskih izbornih komisija i Državne izborne komisije.

Naime, česti su primjeri rada opštinskih izbornih komisija koje nijesu radile u sastavu koji je predviđen Zakonom o izboru odbornika i poslanika, birački odbori nerijetko rade u nepotpunom sastavu, dok se dešava i da se, prilikom otvaranja biračkih mjesta, članovi biračkih odbora usmenim putem usaglašavaju o raspodjeli uloga u biračkom mjestu, bez žrijebanja.

Najčešće nepravilnosti su zabilježene prilikom sprovođenja izbornih procedura. Ove nepravilnosti su se dominantno odnosile na:

- Nepravilnu upotrebu uređaja za elektronsku identifikaciju birača zbog koje nerijetko proces glasanja počinje sa zakašnjenjem. Ujedno, primjetno je da birački odbori nemaju ujednačenu praksu po pitanju postupanja prema licima koje uređaj za elektronsku identifikaciju ne prepozna, a nalaze se u biračkom spisku. Iako je bilo nesporno utvrditi identitet ovih birača posredstvom vizuelne identifikacije birača, birački odbor im često onemogućava glasanje, čime ih direktno uskačuje aktivnog biračkog prava;
- Povrede procedure tajnosti glasanja kroz fotografisanje glasačkih listića od strane birača, javno izjašnjavanje birača o opcijama za koje su glasali, prihvatanje otvorenih glasačkih listića od strane biračkih odbora i nepoštovanje procedura koje osiguravaju tajnost glasanja na biračkim mjestima, a pri kojima članovi biračkih odbora ne reaguju;
- Preuzimanje glasačkih listića u ime drugog lica koje nije prisutno, čak i glasanje u ime drugog lica, te glasanje van paravana;
- Probleme u vezi sa identifikacijom birača, uslijed neuređenosti biračkog spiska;
- Isticanje i prisustvo promotivnog materijala u neposrednoj blizini i na ulazima biračkih mjesta;
- Neuvažavanje principa pariteta vlasti i opozicije prilikom potpisivanja kontrolnih kupona, budući da je zabilježeno više slučajeva da ih potpisuju samo predstavnici opozicije u biračkom odboru;
- Navode o kupovini glasova u neposrednoj blizini biračkih mjesta, te evidentiranje glasača koji su izašli na izbore od strane pojedinaca u neposrednoj blizini biračkih mjesta, ili prisustvo kamere na ulazu u biračka mjesta;
- Privremenu zamjenu članova biračkog odbora od strane lica koje nije akreditovan član biračkog odbora;
- Prijema zahtjeva za glasanje putem pisma koji se odobravaju i nakon zakonom propisanog roka, tokom izbornog dana;

- Procedura glasanja putem pisma se nerijetko sprovodi u suprotnosti sa Zakonom, posebno kada se upućuje manji broj povjerenika od strane biračkog odbora na sprovođenje procedure glasanja putem pisma od propisanog;
- Česti su i slučajevi da predsjednik i članovi biračkog odbora koriste telefona i ne nose akreditacije.

Mimo navedenih nepravilnosti zabilježenih prilikom sprovođenja izbornih procedura, česti su slučajevi neadekvatnog ponašanja predstavnika organa izborne administracije na biračkim mjestima. Naime, iako je članom 37 st. 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika birački odbor nadležan za održavanje reda na biračkom mjestu, česti su slučajevi verbalnog

sukoba između članova biračkih odbora, dok su neki od njih uslovili čak i prekid glasanja ili zatvaranje biračkih mjesta. Tokom lokalnih izbora koji su 27. maja 2018. godine održani u Glavnom gradu, devet opština (Bar, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kolašin, Plav, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Šavnik i Žabljak) i gradskoj opštini Golubovci, zabilježeni su i slučajevi grubih verbalnih napada članova biračkih odbora na CeMI-jeve posmatrače koji su izviještavali o nepravilnostima sa biračkim mjestima.

Takođe, birački odbori, na svim biračkim mjestima, često ne obezbijede potreban broj glasačkih kutija, što je posebno alarmantno u onim slučajevima kada se sprovode dva izborna procesa, izbori za poslanike i izbori za odbornike u dатој општини, na primjer.<sup>8</sup>

U prethodna tri izborna ciklusa (parlamentarni izbori 2016, predsjednički i lokalni 2018.), uočeno je da značajnom broju biračkih mesta nije bilo materijala na Brajevom pismu, dok su danas više od jedne trećine biračkih mesta nepristupačna za osobe sa invaliditetom. Izuzev toga, neka biračka mjesta su neuslovna za rad, pa se dešava da iz tih razloga ni ne budu otvorena.<sup>9</sup>

### **3.6 Neujednačena praksa Ustavnog suda u odlučivanju po žalbama u izbornom procesu**

#### **A. Slučaj odluke Ustavnog suda o nepostojanju obaveze potpisivanja birača po preuzimanju glasačkih listića**

Naime ove lokalne izbole ipak je obilježila odluka Ustavnog suda Crne Gore povodom žalbe Građanskog saveza za promjene nakon završenih izbora za lokalni parlament Glavnog grada. Većinom glasova, sudije Ustavnog suda su ocijenile da nije nužno da birači svojim potpisom

8. Zakon o izboru odbornika i poslanika u članu 75 defniše da „nadležni opštinski organ stara se o uređivanju biračkih mesta i priprema za svaki birački odbor potreban broj glasačkih kutija sa priborom za pečaćenje i priborom za glasanje“.

9. Na primjer, u biračkom mjestu br. 130 u Tuzima zbog loših uslova izbori nisu održani, tokom lokalnih izbora održanih 2018. godine. Loši uslovi rada su zabilježeni i na biračkom mjestu br. 118 u Podgorici.

moraju potvrditi da su preuzeli glasački listić. Ovakvim odlukama ali i sve češćim medijskim napadima na organe koji imaju pravo i obavezu da štite aktivno i pasivno biračko pravo građana, unosi se dodatno nepovjerenje u izborni proces. Ovo naročito ako imamo u vidu da je Ustavni sud drugačije postupao po sličnim prigovorima povodom izbora u Petnjici i Tuzima koji su takođe organizovani ove godine. Nadamo se da će svi organi, a naročito Ustavni sud Crne Gore kao jedno od najodgovornijih i najvažnijih tijela u Crnoj Gori, u budućim procesima uskladiti sopstvenu praksu i obezbjediti viši stepen povjerenja u izborni proces. Svjesni smo da sudska praksa nije glavni izvor prava ali nedosljedne presude najviših sudske instanci ove države sigurno neće biti pogodno tle za jačanje pravne države a još manje zaštite izbornih prava. Zato se nadamo i da će sudije Ustavnog suda jasnim i argumentovanim presudama, rješenjima i drugim pravnim aktima iz svoje nadležnosti ostavljati što manje nedoumica kod subjekata izbornog procesa a samim tim dati ključni doprinos u širenju demokratije, zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda svih građana Crne Gore ali i jačanju i nezavisnosti svih institucija ove države.



# IV REGISTRACIJA BIRAČA

## 4.1 Pravni okvir

Zakon o biračkom spisku propisuje da je birački spisak izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljanima koji imaju biračko pravo. Uz to, birački spisak je javna isprava, služi samo za izbore i vodi se po službenoj dužnosti. Shodno novousvojenim odredbama Zakona o biračkom spisku, birački spisak vodi ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove. Ministarstvo je dužno da opštinskoj izbornoj komisiji za birački spisak opštine, parlamentarnoj stranci, podnosiocu potvrđene izborne liste, i nevladinoj organizaciji kojoj je od strane nadležnog organa izdato ovlašćenje za praćenje izbora, na njihov zahtjev, u roku od 48 časova od dana prijema zahtjeva, elektronskim putem omogući uvid u birački spisak, kao i u promjene koje su u njemu izvršene.

Birački spisak je baza podataka izvedena iz matičnih registara (registri državljanstva, prebivališta, rođenja i umrlih) u postupku koji podrazumijeva objedinjavanje i "ukrštanje" podataka iz registara kako bi se dobila zbirka ličnih podataka crnogorskih državljanima koji imaju biračko pravo. U birački spisak upisuju se državljanji Crne Gore koji imaju biračko pravo, a nakon donošenja odluke o raspisivanju izbora i lica koja biračko pravo stiču najkasnije na dan izbora, prema mjestu prebivališta.

Predstavnici NVO CeMI su prije predsjedničkih izbora u aprilu 2018. godine prisustvovali kontroli AFIS-a (Sistem za automatsku identifikaciju otiska prstiju) u okviru Radne grupe za kontrolu primjene procedure deduplikacije fotografije otiska prstiju birača. Kontrola AFIS sistema tada je ocijenjena zadovoljavajućom ocjenom (više o tome u objavljenom CeMI-jevom Izvještaju održanim predsjedničkim izborima 27. aprila 2018).

Ipak, osim AFIS sistema trebalo bi preduzeti još mjera kojima bi se mogla smanjiti zloupotreba u okviru biračkog spiska. Primjera radi, treba raditi na periodičnoj kontroli prebivališta na bazi slučajnog uzorka na teritoriji cijele Crne Gore.

## 4.2 Problemi u vođenju evidencije birača i provjeri identiteta birača prilikom glasanja

### 4.2.1 Netačnosti u biračkom spisku uslijed izostanka brisanja lica koja su preminula

Važno je pomenuti da i dalje postoji određeni broj birača koji nijesu u biračkom spisku a

trebalo bi da budu i obratno, te je potrebno razmišljati o novim mehanizmima kojim bi se smanjio broj ovakvih situacija.

#### *4.2.2 Veliki broj lažno prijavljenih prebivališta građana*

Važan problem u biračkom spisku je i postojanje lica u spisku koja su lažno prijavila prebivalište u Crnoj Gori, te na bazi ispunjavanja rezidencijalnog uslova, uz ispunjavanje i drugih uslova, stekla biračko pravo. U praksi to vodi velikoj razlici u trendu povećanja birača u odnosu na trend povećanja stanovništva što vodi slabljenju povjerenja građana u tačnost biračkog spiska.

#### *4.2.3 Nedostavljanje obavještenja o promjeni biračkog mesta*

Iskustvo iz posljednja tri izborna ciklusa (parlamentarni 2016, predsjednički 2018. i lokalni izbori 2018.) ukazuje da i dalje postoji određeni broj građana koji tvrde da nijesu obavješteni o promjeni biračkog mesta, te je i na ovom planu potrebno još više raditi. Ovo je posebno važno znajući da je zakonom predviđeno da je "Ministarstvo dužno da, u roku od 48 časova od dana raspisivanja izbora, javno objavi u svim dnevnim listovima koji se izdaju u Crnoj Gori i na svojoj internet stranici numerički tabelarni prikaz podataka o promjenama nastalim u biračkom spisku u cjelini i po jedinicama lokalne samouprave u odnosu na birački spisak po kome su održani prethodni izbori na državnom nivou".

# V.IZBORNA KAMPAÑA I NJENO FINANSIRANJE

## 5.1 Pravni okvir

Izborna kampanja je planirana i organizovana politička djelatnost kojom učesnici izbora nastoje da dobiju što veću potporu birača za vlastite političke opcije i tako osvoje vlast ili steknu što veći udio u vlasti.[13]

Izbornu kampanju u Crnoj Gori u toku izbornog procesa reguliše Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji u čl. 2 predviđa da izborna kampanja počinje danom raspisivanja izbora, i traje do proglašenja konačnih rezultata izbora.

Finansiranje političkih subjekata i izborne kampanje političkih partija u Crnoj Gori, odnosno način sticanja i obezbeđivanja finansijskih sredstava političkih partija, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u svrhu ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja za vrijeme izbornog procesa, uređuje se Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja<sup>10</sup>.

Zakon je usvojen decembra 2014. godine i njime su obuhvaćeni dotadašnji zakoni kojima je regulisano finansiranje političkih partija i finansiranje kampanje za izbor predsjednika Crne Gore. Zakon je usklađen sa dijelom GRECO-a preporuka, koje se odnose na propisana ograničenja i zabrane za korišćenje državnih resursa za predizborne kampanje i jasno su utvrđena ovlašćenja i nadležnosti institucija u vršenju nadzora nad sprovodenjem zakona, definisana istražna ovlašćenja nadležnih organa, te unaprijeđen sistem sankcija. Kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, odnosno nadzor nad sprovodenjem Zakona vrši Agencija za sprječavanje korupcije.

## 5.2 Institucionalni okvir

### 5.2.1 Agencija za sprječavanje korupcije (ASK)

Kad je u pitanju institucionalni okvir, od 1. januara 2016. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije<sup>11</sup>, kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, odnosno nadzor nad sprovodenjem Zakona vrši Agencija za sprječavanje korupcije (ASK).

10. Službeni list CG, br. 52/2014, 76/2015 - odluka US, 83/2016 i 92/2017

11. Službeni list CG, 53/2014 od 19.12.2014. g.

U cilju vršenja nadzora, Agencija je formirala Odjeljenje za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i usvojila ukupno 6 podzakonskih akata za sprovođenje Zakona i to: Uputstvo o obrascu izvještaja o prijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor predsjednika Crne Gore, Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor poslanika i odbornika, Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim prilozima političkim subjektima, Uputstvo o načinu i postupku prijavljivanja i rješavanja prigovora podnijetih u toku izborne kampanje, Uputstvo o sadržini izvještaja o prilozima pravnih i fizičkih lica političkim subjektima u toku izborne kampanje i Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje.

Nadležnosti Agencije propisane Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja se mogu podijeliti na one koje se odnose na nadzor nad sprovođenjem Zakona, odnosno na kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe, Zakonom su propisane brojne obaveze za političke subjekte i organe vlasti, kako za redovan rad, tako i izbornu kampanju. Agencija je dužna da vodi evidenciju o troškovima, doprinosima, kao i sredstvima dobijenim posredstvom sponzorstava i donacija. Politički subjekti obavezni su da svakih 15 dana Agenciji dostavljaju izvještaj koji sadrže precizne podatke o utrošenim sredstvima za finansiranje kampanje, koja moraju biti odvojena od sredstava koja se koriste za finansiranje redovnog rada partija.

Agencija za sprječavanje korupcije je dužna da protiv političkih subjekata pokrene prekršajni postupak, u slučaju postojanja sumnje o nezakonitom finansiranju. Iako je predviđeno da izvještaji partija moraju biti javno dostupni na sajtu Agencije, oni se ne mogu naći na njihovoj internet stranici. Tokom izbornih procesa koji su održani od 2016. do 2019. godine, Agencija je pokrenula 486 prekršajnih prijava protiv više poreskih obveznika, od čega je 141 podnesena protiv političkih subjekata. Ukupan iznos novčanih kazni je 135,680 EUR.

U posljednjih nekoliko godina, predstavnici civilnog sektora, međunarodnih institucija, kao i samih političkih partija utvrdili su veliki broj nepravilnosti i zloupotreba u vezi sa političkim finansiranjem i korišćenjem državnih resursa. Afere "Snimak" i "Koverta", pokrenule su nove sumnje u transparentnost procesa političkog finansiranja ne samo vladajuće partie, već i opozicionih političkih subjekata.

Kao najčešći nedostaci u ovoj oblasti od strane javnosti navode se neadekvatan monitoring, čiji je razlog činjenica da je rad ASK-a u velikoj mjeri podložan političkom uticaju, nedovoljna transparentnost i dostupnost ključnih podataka koji se odnose na utrošena sredstva i iznose donacija, kao i nedostatak saradnje nadležnih institucija.

U cilju prevazilaženja postojećih problema, neophodna je proaktivnija uloga ASK-a u vršenju nadzora nad političkim finansijama. Potrebno je ojačati institucionalne kapacitete Agencije i obezbijediti jednaku primjenu sankcija prema svim političkim subjektima koji krše zakonske norme.

Takođe, shodno članu 13 st. 2 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, politički subjekat je dužan da dostavi Agenciji i objavi iznos cijene i iznos eventualno ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne kampanje. U svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje politički subjekat otvara poseban žiro račun kod institucije ovlaštene za poslove platnog prometa, narednog dana od

dana potvrđivanja izborne liste o čemu, u roku od tri dana od dana otvaranja posebnog žiro računa, obavještava Agenciju, i taj račun se ne može koristiti u druge svrhe.

## **5.3 Finansiranje političkih partija**

### **5.3.1 Izvori finansiranja**

Sredstva koja partije pribave po osnovu finansiranja aktivnosti mogu biti iz: javnih izvora i privatnih izvora. Zakon propisuje da politički subjekti sredstva pribavljena iz javnih ili privatnih izvora mogu koristiti kako za finansiranje redovnog rada političkih partija, tako i za finansiranje izbornih kampanja za izbor odbornika i poslanika, ili predsjednika Crne Gore.

### **5.3.2 Javni izvori za finansiranje redovnog rada političkih subjekata**

Javni izvori su sredstva koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalne samouprave. Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata definisana su u obimu od 0,5% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, dok na nivou lokalnih samouprava su 1,1% od planiranih ukupnih budžetskih sredstava. Javni izvori su i sredstva za finansiranje zaposlenih u poslaničkim, odnosno odborničkim klubovima i zakup poslovnih prostorija za potrebe političkih subjekata, koja obezbeđuje Skupština Crne Gore i skupštine jedinica lokalne samouprave, odnosno organ zadužen za poslove imovine.

Iz državnog budžeta Crne Gore, za finansiranje političkih partija, u prosjeku se izdvaja 5 miliona eura, na godišnjem nivou. Konkretno, Zakonom o budžetu Crne Gore za 2019. godinu planirana sredstva za redovan rad političkih partija iznose 5.608.687,15 EUR, za 2018. godinu političkim partijama uplaćeno je 5.331.559,78 EUR, 2017. godinu 5.095.511,56 EUR, dok su sredstva opredijeljena za 2016. godinu iznosila 5.143.840,62 EUR.

Po podacima Agencije za spječavanje korupcije (ASK), ukupan iznos koji je izdvojen za finansiranje političkih subjekata u periodu 2016 – 2018. iz svih javnih izvora iznosi 26.228.182,61 EUR<sup>12</sup>, od čega 18.393.967,19 EUR iz budžeta Crne Gore i 7.834.215,42 EUR iz budžeta Skupština opština.

Kada se pogleda struktura izdvojenih sredstava za **redovan rad** političkih subjekata, iz javnih izvora, u istom periodu izdvojeno je 20.093.641,99 EUR, od čega iz budžeta Crne

12. <https://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/novosti/1903261051-finansiranje-politickih-subjekata-javnih-izvora-2018/>

Gore 13.396.071,8 EUR, odnosno iz budžeta lokalnih samouprava 6.697.570,19 EUR. Za **zakup poslovnog prostora** ukupno je izdvojeno 2.100.966,39 EUR, od čega iz budžeta Crne Gore 1.414.477,2 EUR, odnosno iz budžeta lokalnih samouprava 686.489,19 EUR. Iz budžeta Crne Gore za **finansiranje zasposlenih u poslaničkim klubovima** dodatno je izdvojeno 1.058.686,95 EUR.

### *5.3.3 Privatni izvori za finansiranje redovnog rada političkih subjekata*

Političke partije mogu pribavljati sredstva iz različitih, zakonom definisanih, privatnih izvora uz ograničenje da ukupan iznos sredstava koji su obezbjeđeni na ovaj način ne mogu iznositi više do 100% sredstava koja su im oprijedijeljena iz budžetskih sredstava, na godišnjem nivou. Privatni izvori mogu biti članarine, prilozi, prihodi od djelovanja političkih subjekata, prihodi od imovine, legati i zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori.

Za finansiranje političkog subjekta fizičko lice može da uplati najviše 2.000 eura, a pravno lice najviše 10.000 eura na godišnjem nivou.

### *5.4 Finansiranje izbornih kampanja*

Pod izbornom kampanjom se podrazumijeva vrijeme koje prođe od dana raspisivanja izbora do dana izborne šutnje, a u kojem političke partije i kandidati, korišćenjem zakonski određenih mehanizama, propagiraju svoje programe u cilju osvajanja glasova birača na izborima.

Pod troškovima podrazumijevaju se troškovi koji se odnose na: predizborne skupove, reklamne spotove i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, istraživanja javnog mnjenja, angažovanje opunomoćenih predstavnika političkog subjekta u prošireni sastav organa za sprovođenje izbora, režijske troškove i opštu administraciju, kao i troškove prevoza u periodu izborne kampanje.

Sredstva za finansiranje izborne kampanje, političke partije mogu takođe pribavljati kako iz javnih, tako i iz privatnih izvora.

### **5.4.1 Javni izvori za finansiranje izborne kampanje**

Javni izvori su sredstva koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalne samouprave, koja se obezbeđuju u godini u kojoj se održavaju redovni izbori i to u iznosu od 0,25% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, odnosno u slučaju održavanja vanrednih izbora potrebna sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje se određuju i raspodjeljuju iz tekuće budžetske rezerve.

Preciznije, tokom 2018. godine, iz budžeta Crne Gore za finansiranje izbornih kampanja izdvojeno je 820.619,30 EUR od čega 594.999,42 EUR za izbornu kampanju za Predsjednika Crne Gore i 225.619,88 EUR za lokalne izbore u 14 opština.<sup>13</sup> Ministarstvo finansija izvršilo je prenos sredstava kandidatima koji su osvojili preko 3% glasova, proporcionalno procentu osvojenih glasova, nakon obavljenja Agencije za sprječavanje korupcije. Preciznije, kandidat Milo Đukanović koji je dobio 53,90% glasova, iz javnih izvora pripalo mu je 256.563,75 EUR; kandidatu Mladenu Bojaniću koji je dobio 33,40% glasova pripalo je 158.983,85 EUR, kandidatkinji Draginji Vuksanović koja je dobila 8,20% glasova iz javnih izvora pripalo je 39.031,96 EUR, dok su ostali kandidati koji su osvojili manje od 3% glasova nijesu učestvovali u raspodjeli preostalih 80% sredstava.<sup>14</sup>

Prehodno je, tokom 2016 godine, za izborne kampanje političkih subjekata izdvojen iznos od 2.046.092,25 EUR, pri čemu je za parlamentarne izbore iz oktobra 2016. opredijeljeno 1.929.731,72 EUR, a za lokalne izbore koji su održani u 5 opština prethodne godine 116.360,53 EUR.

### **5.4.2 Privatni izvori za finansiranje izborne kampanje**

Za finansiranje izborne kampanje, politički subjekat može prikupljati sredstva iz privatnih izvora, odnosno od članarine, priloga, prihoda od djelovanja političkih subjekata, prihoda od imovine, legata i zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori ali samo u vrijeme trajanja izborne kampanje. Visina sredstava iz privatnih izvora, koja politički subjekat prikupi za finansiranje troškova izborne kampanje za izbor poslanika i odbornika, ne može preći tridesetostruki iznos sredstava koja mu pripadaju iz javnih izvora finansiranja.

Za razliku od sredstava koje politički subjekti pribavljaju za redovan rad, prilikom prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje obavezan je otvoriti poseban žiro račun, dan nakon potvrđivanja izborne liste o čemu i taj račun se ne može

---

13. <https://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/novosti/1903261051-finansiranje-politickih-subjekata-javnih-izvora-2018/>

14. ASK, Izveštaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje, održane 15. aprila 2018. godine dostupan na <https://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/novosti/1807101213-ask-donijela-izvjestaj-kontroli-nadzoru-izborne-kampanje-za-predsjednicke-izbore/>

koristiti u druge svrhe.

Ukupna vrijednost uplate i priloga fizičkog lica, odnosno preduzetnika za finansiranje izborne kampanje ne može preći iznos od 2.000 eura, a ukupna vrijednost uplate i priloga pravnog lica, odnosno privrednog društva za finansiranje izborne kampanje ne može preći iznos od 10.000 eura.

Zakonom su propisana i ograničenja u pogledu sticanja finansijski sredstava iz privatnih izvora. Tako je političkim subjektima zabranjeno primanje materijalne i finansijske pomoći i nenovčanih prihoda iz stranih izvora, odnosno od drugih država i pravnih lica koja se nalaze van teritorije Crne Gore. Iste zabrane se odnose i na dobijanje finansijskih prihoda od fizičkih lica, preduzetnika bez prava glasa u Crnoj Gori, anonimnih donatora, javnih institucija, pravnih lica i društava sa učešćem državnog kapitala i lica pravosnažno osuđenih za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala.

## **5.5 Finansiranje kampanje i socijalni mediji**

Osim sponzorisanja postova na Fejsbuku, politički subjekti su koristili i Google reklame („Google Ads“) i YouTube, kao i Facebook stranice, koje su koristile u svrhu promocije sopstvenih programa. Ovakav način komunikacije, liшен većeg stepena kontrole i regulacije koja postoji kod drugih medija, ostavlja prostor za izražavanje stavova i mišljenja koji se kose sa principima vjerske i nacionalne tolerancije, poštovanja različitosti, demokratičnosti, dostojanstva i drugih. Negativni primjeri korišćenja društvenih mreža nijesu bili karakteristični samo u toku kampanja, već i u vrijeme redovnog rada političkih subjekata.

Kampanja je periodično imala negativne manifestacije i na nacionalnom i na lokalnom nivou.

Osim kršenja navedenih principa, politički subjekti su putem društvenih mreža prekršili i pravilo predizborne tišine u čijoj se osnovi nalazi princip nevršenja uticaja na volju birača neposredno uoči izbora.

## **5.6 Zloupotreba državnih resursa**

Ni na posljednjim lokalnim izborima održanim u maju 2018. u odnosu na održane parlamentarne i predsjedničke izbore nije bilo značajnog napretka u radu javne uprave. Naime, kada je u pitanju zloupotreba državnih resursa, posmatrači CeMI-ja su na lokalnom nivou dobili brojne navode o korišćenju javnih resursa u svrhu političkog marketinga, prije svega kroz upotrebu službenih vozila u lične/partijske svrhe, kao i optužbe da se vrši tzv. „kupovina glasova“ uoči ili na sam izborni dan, zbog čega su predate krivične prijave nadležnim osnovnim državnim tužilaštвимa.

Ono što je još jedna zajednička karakteristika kampanja za predsjedničke i lokalne izbore, ali i za prethodne izborne procese jeste da ne postoji jasno utvrđeno vrijeme početka kampanje, kao i sankcije za nepoštovanje tog vremena.

# VI MEDIJI

## 6.1 Uloga medija u izbornom procesu

Mediji imaju značajnu i višestruku ulogu u izbornim procesima koja se ogleda ne samo u prenošenju informacija o programima i porukama učesnika izbornog ciklusa, već i u informisanju i edukaciji birača o svim segmentima izbornog procesa. Uloga medija kao kreatora javnog mnjenja koji može u velikoj mjeri uticati na informisanost pa poslijedično i na oprijedijeljenost birača je ključna jer načinom vršenja ove uloge, mediji u značajnoj mjeri doprinose stvaranju odgovarajuće sredine za slobodne i demokratske izbore. Nekoliko poslednjih izbornih ciklusa u Crnoj Gori pokazuju da je politička komunikacija u izbornoj kampanji u najvećem dijelu usmjerena na medije, zbog čega većina birača izborne kampanje i vidi kao medijske kampanje. U prilog tome ide i podatak da najveći dio budžeta u predizbornim kampanjama odlazi upravo na medijsku promociju.

U funkcionalnim demokratijama uloga medija se ogleda u istinitom, potpunom, pravovremenom i nepristrasnom izvještavanju koji podrazumijeva ujednačen pristup prema svim izbornim akterima, odnosno mogućnost da sve političke stranke u izbornoj trci pod istim uslovima mogu predstaviti svoje programe i imati neometan pristup, kako javnim tako i privatnim medijima. U Crnoj Gori to još uvijek nije slučaj.

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) cijeni da su pravni i institucionalni okvir kojim se uređuje postupanje i nadzor nad postupanjem medija u toku izbornih kampanja, iako dijelom usklađeni sa međunarodnim standardima, nedovoljno precizni, neizvedeni, sa preklapanjem nadležnosti institucija/tijela koje vrše nadzor te time i ne obezbijeđuje potreban nivo sigurnosti, kako prema učesnicima izbornog procesa, tako ni prema biračima, i potrebno ga je značajno unaprijediti.

## 6.2 Pravni okvir

Rad medija u Crnoj Gori regulisan je nizom pravnih propisa koji u najvećem dijelu uvažavaju standarde i preporuke međunarodnih organizacija. Ustav Crne Gore<sup>10</sup>, Zakon o medijima<sup>11</sup>, Zakon o elektronskim medijima<sup>12</sup>, Zakon o nacionalnom javnom emiteru radio i

10. Ustav Crne Gore, član 47, st. 1 i 2.

11. Službeni list RCG, br. 51/02, 62/02

12. Službeni list RCG, br. 51/02, 62/02, "Sl. list CG", br. 46/10, 73/10, 40/11

televizija Crne Gore<sup>13</sup>, Zakon o izboru odbornika i poslanika<sup>14</sup> i Krivični zakon predstavljaju osnovne pravne propise kojima se uređuje postupanje medija u predizbornoj kampanji, kao i postupanje institucija nadležnih za nadgledanje usklađenosti postupanja medija sa pravnim propisima.

Ustav garantuje slobodu izražavanja, slobodu štampe i eksplicitno zabranjuje cenzuru, dok Krivični zakon zabranjuje govor mržnje koji uzrokuje nacionalnu, rasnu i vjersku mržnju, podjele i netoleranciju. Norme koje se direktno odnose na postupanje medija u predizbornoj kampanji propisane su Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji propisuje pravo građana da budu informisani o izbornim opcijama poštujući načela ravnopravnosti svih podnositelaca izbornih lista i kandidata sa tih lista. Norme ovog Zakona primjenjuju se i na postupanje medija tokom izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore<sup>15</sup>.

**Zakon o izboru odbornika i poslanika** definiše početak medijskog praćenja predizborne kampanje i postavlja rok od dana potvrđivanja izborne liste učesnika predizborne kampanje, odnosno prestanak 24 časa prije dana održavanja izbora. Propisuje se besplatno i plaćeno političko oglašavanje.

*Plaćeno političko oglašavanje* dopušteno je i mora biti jasno označeno kao takvo, međutim Zakon ne propisuje ograničenja u prostoru koji se može zakupiti u medijima, kao ni iznosu sredstava koji može biti utrošen u toku jedne izborne kampanje, čime se dovodi u pitanje princip jednakog zastupljenosti. Na ovaj način u povlašćeni položaj se stavljuju one partije i kandidati koji imaju veće budžete i mogu da priuštite plaćeno oglašavanje, odnosno plaćene termine. Tako u finalnom izvještaju za predsjedničke izbore 2018. godine misije ODIHR-a navodi se da: *“Ne postoje zakonska ograničenja za iznos plaćenog oglašavanja na televiziji, što je dovelo do ogromne količine plaćenog emitovanja na nekim privatnim medijima. U svojim, javno objavljenim cjenovnicima, mnogi emiteri su ponudili različite oblike popusta gdje su cijene usluga neujednačene, čime se osporava zakonska obaveza o jednakim uslovima za sve učesnike. Kao posljedica toga, kandidati koji su mogli da kupe više vremena imali su veću prednost.”*

Kako bi se u potpunosti ispunio princip jednakog pristupa medijima za sve učesnike izbornog procesa, u uporednoj praksi primjenjuju se različiti modeli. Preporuka Venecijanske komisije<sup>16</sup>, u odnosu na plaćeno političko oglašavanje i moguća ograničenja, ide u pravcu definisanja minimuma pravila za sve izborne aktere, koji podrazumijevaju da mediji garantuju, na ravnopravnoj osnovi, plaćeni pristup medijima svim učesnicima, tako što će se ponuditi iste, realne, cijene i učiniti ih javnim. Dodatno, plaćeni termini moraju biti posebno odvojeni i kao takvi označeni kako bi birači imali preciznu informaciju i ne bi bili izloženi prikrivenom reklamiranju, dok prikriveno medijsko oglašavanje treba biti zabranjeno. Zakon o izboru odbornika i poslanika ne prepoznaje prikriveno medijsko predstavljanje tokom trajanja izborne kampanje i ne reguliše ovu oblast. Istovremeno, kao jedan od predloženih modela ističu i model koji podrazumijeva ograničenja dužine termina koji se iznajmljuje ili visine sredstava koja u te svrhe mogu biti potrošena, u cilju konsolidacije principa jednakosti.<sup>17</sup>

---

13. Službeni list Crne Gore”, br. 079/08 od 23.12.2008, 045/12 od 17.08.2012, 043/16 od 20.07.2016, 054/16 od 15.08.2016

14. „Službeni list CG”, br. 46/11, 14/14, 47/14, 12/16, 60/17, 10/18

15. Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore, član 9, Službeni list CG, br. 17/2007.

16. Kompilacije mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije koji se odnose na medije i izbore iz 2016.god dostupna je na:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)006-e)

17. „Kompilacije mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije koji se odnose na medije i izbore iz 2016.god dostupna je na:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)006-e)

Ista preporuka došla je i od strane ODIHR misije nakon održanih predsjedničkih izbora 2018. godine. ODIHR u svom finalnom izvještaju daje preporuku da se razmotri uvođenje ograničenja za iznos plaćenog političkog oglašavanja sa ciljem da se stvore jednaki uslovi za sve takmičare, ali i da mediji treba da ponude jednakе cijene usluga svim kandidatima, da izbjegavaju pregovaranja oko istih i da javno objave cijene usluga prije početka izborne kampanje. Navedene preporuke nijesu ispunjene.

### **6.2.1 Besplatno političko predstavljanje**

Radio-televizija Crne Gore, regionalni i lokalni javni emiteri obavezni su da, u vrijeme izborne kampanje, u okviru političko-informativnog programa, kao i u precizno određenim blokovima političkog marketinga, čija je čujnost i vidljivost obezbijedena na cijeloj teritoriji Crne Gore, odnosno lokalne samouprave, svakodnevno, u jednakom trajanju i u istom terminu, obezbijede besplatno i ravnopravno predstavljanje podnositelaca potvrđenih izbornih lista, kao i iznošenje i obrazlaganje njihovih izbornih programa.

U slučaju nacionalnog javnog servisa (RTCG), Savjet RTCG-a obavezan je da doneše i usvoji dokument, odnosno pravila o izvještavanju i predstavljanju<sup>18</sup> za TVCG, RCG i Portal RTCG, kojim se bliže definišu načini predstavljanja partija i kandidata tokom izborne kampanje i uputi ga Agenciji za elektronske medije. Njime se propisuje da medijsko predstavljanje mora biti lako prepoznatljivo i audio i vizuelno odvojeno od ostalih programske sadržaja i mora biti jasno označeno tekstualnim obavještenjem. Pored toga RTCG može u informativnim emisijama i u drugim formatima, izvan programa koji se odnose na medijsko predstavljanje, obavještavati o aktuelnim zbivanjima i aktivnostima državnih organa, funkcionera i kandidata, poštujući pravila profesionalizma, objektivnosti i novinarske etike, uz opreznost da navedeno izvještavanje ne dobije otvoreni ili skriveni propagandni karakter, koji može uticati na odluke glasača. RTCG može da odbije da emituje video ili audio materijal (spot) kandidata ako ocijeni da se u tim porukama krše Ustav i zakoni države Crne Gore ili ljudska prava, odnosno podstiču diskriminacija, mržnja, nasilje ili vrijeđa čast, ugled i privatnost građana ili drugih učesnika u kampanji. RTCG će o odluci i razlozima odbijanja emitovanja video ili audio materijala (spota) obavijestiti kandidata, odnosno njegov izborni štab i emitovati video ili audio materijal (spot) nakon što nepravilnosti budu otklanjene. Dodatno, partije odnosno kandidati mogu podnijeti prigovor Savjetu RTCG na emitovani programski sadržaj. Savjet RTCG dužan je da doneše odluku o prigovoru, u pisanoj formi, u roku od 24 časa od prijema prigovora. Protiv odluke Savjeta RTCG o uloženom prigovoru može se podnijeti žalba Savjetu Agencije za elektronske medije. Međutim, nedostatak adekvatnih mehanizama koji bi omogućili pravovremenu reakciju AEM-a, kao i adekvatnih sankcija, u krajnjem ne pruža suštinsku zaštitu partijama odnosno kandidatima jer AEM može izdati

---

18. <http://www.rtgc.me/rtcg/dokumenti/regulativa.html>

upozorenja i privremeno ili trajno oduzeti dozvolu za rad, ali nema ovlašćenja da nametne posredne finansijske sankcije.

Imajući u vidu navedeno, pravni okvir koji se odnosi na besplatno političko predstavljanje, u formalnom smislu, uređen je i usklađen sa većinom ključnih međunarodnih dokumenata, međutim u praksi izvještavanje RTCG-a je strogo tehničkog karaktera, bez analitičkog pristupa i pokušaja da se građanim obezbijede objektivne informacije o programima stranaka i ključnim politikama. RTCG najčešće objavljuje snimke sa predizbornih skupova i drugih aktivnosti u okviru kampanje, i organizuje debate i predstavljanje partija i kandidata u propisanim terminima i intervalima. Ovakav pristup često nema suštinsku vrijednost za birača jer posebno tokom parlamentarnih izbora, zbog broja partija koje učestvuju na izborima, poprima farsičan karakter ne ostavljajući ni minimum potrebnog vremena predstavnicima partija da građane upoznaju sa svojom ponudom. Međunarodni standard je da se mora voditi računa o tome da dodjeljen prostor bude dovoljan za predstavljanje kandidata/kinje, odnosno iznošenje njegove/njene političke platforme. Ukoliko je broj kandidata veoma veliki preporuka je primijeniti proporcionalni pristup medijima, odnosno pristup srazmjeran izbornom rezultatu.

Dodatno, iako javni servisi, u generalnom smislu, podliježu znatno rigoroznijim standardima i pravilima u odnosu na private medije, kao servis građana koji se finansira iz državnog budžeta, imaju moralnu i pravnu dužnost da štite prvenstveno interes građana, a ne pojedinačnih političkih partija. Od javnog servisa se očekuje odgovornost u izvještavanju očena u neutralnom pristupu i obezbjeđivanju pluralizma informacija, što slučaju RTCG-a nije obezbijedeno u prethodnim izbornim ciklusima. ODIHR u svom finalnom izvještaju, nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, preporučuje da javni mediji učine dodatne napore za aktivno praćenje kampanje na nepristrasan i profesionalan način, umjesto oslanjanja na materijale koje dostavljaju političke stranke.

## *6.2.2 Ograničenja u vršenju javnih funkcija tokom trajanja političke kampanje i izvještavanje medija*

Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuje da državni funkcioneri i funkcioničari lokalne samouprave mogu, u vrijeme izborne kampanje, istupati kao predstavnici izbornih lista i mogu, u svojim medijskim nastupima promovisati izborne programe i izborne liste, ali njihovi nastupi u medijima moraju biti jasno odvojeni od aktivnosti koje vrše kao javni funkcioneri.

Funkcionerima je zabranjeno da, u vrijeme izborne kampanje, svoje medijske nastupe u ulozi državnog ili drugog javnog funkcionera zloupotrijebe i iskoriste za reklamiranje ili reklamiranje izborne liste i/ili njenog izbornog programa. Sa druge strane, javni funkcioneri koje imenuje ili postavlja Vlada Crne Gore i koje bira ili imenuje lokalna samouprava, državni službenici i namještenici ne mogu učestvovati u izbirnoj kampanji, niti mogu javno izražavati svoje stavove povodom izbora, u radnom vremenu, odnosno dok su na dužnosti. Policijski

službenici i pripadnici Agencije za nacionalnu bezbjednost ne smiju učestvovati u izbirnoj kampanji na bilo koji način.

Iako su norme zakona precizne, u praksi se ne primjenjuju jer javni funkcioneri svoju poziciju koriste u svihu izborne kampanje. Propisane kazne su niske, kršenje norme se tretira kao prekršaj i predviđena je novčana kazna u iznosu od 500 do 2.000 EUR i nisu dovoljan podsticaj za javne funkcionere da se uzdrže od navedenog ponašanja tokom izborne kampanje, čime se direktno krši jednak prisup medijima, uslijed neizbjježne prednosti aktuelne vlasti.

Mediji, i u izbirnoj kampanji, moraju pratiti dnevne aktivnosti javnih funkcionera, koji su istovremeno i predstavnici partija u cilju održavanja javnosti informisanom. Veliki je izazov medijima da procijene u kom svojstvu i sa kojim ciljem funkcioneri nastupaju, dok oni nerijetko ovakvu situaciju koriste za povećanje vidljivosti u kampanji. Jedina održiva smjernica na koju se mediji u ovim situacijama mogu osloniti je profesionalizam urednika i novinara.

### **6.2.3 Elektronski mediji i političko oglašavanje**

Aktivnosti elektronskih medija kao najuticajnijih i najdominantnijih u predizbirnoj kampanji regulisane su **Zakonom o elektronskim medijima** i njime se ne uređuje konkretno praćenje izborne kampanje, već samo definišu opšti standardi političkog oglašavanja i programskog sadržaja. Sa druge strane, uslovi za realizaciju prava i obaveza emitera kada su u pitanju izborne kampanje i političko oglašavanje propisuju se Pravilnikom<sup>19</sup> za medije, koje utvrđuje Savjet Agencije za elektronske medije (AEM), a čija je svrha obezbjeđivanje istinitog, blagovremenog i nepristrasnog informisanja građana o svim fazama postupka i različitim stavovima tokom izborne kampanje, pod ravnopravnim uslovima za sve učesnike u izbirnoj kampanji. Njime se propisuje obaveza svih emitera koji omogućava medijsko predstavljanje da usvoje i objave posebna pravila o medijskom predstavljanju kojima će jasno utvrditi oblike, trajanje medijskog predstavljanja, kao i način odlučivanja o redoslijedu političkog oglašavanja, odnosno predstavljanja u okviru informativno-političkih programa i da ga dostave Agenciji za elektronske medije najkasnije deset dana od dana raspisivanja izbora.

Međutim, i pored precizne norme, a zbog nepropisivanja sankcija i nedostatka drugog mehanizma koji bi omogućio dalje postupanje Agencije prema onim emiterima koji ne ispunе svoju obaveznu, privatni elektronski mediji uglavnom ne usvajaju interne pravilnike o praćenju kampanje. U finalnom izvještaju za parlamentarne izbore 2016. godine misije ODIHR-a se navodi da je samo jedna privatna televizija ispunila propisanu obaveznu ali da su sankcije u odnosu na ostale izostale.<sup>20</sup>

19. Pravilnik o pravima i obavezama emitera tokom kampanje, <http://aemcg.org/obavjestenje/podzakonska-akta/>

20. <https://www.osce.org/me/odihr/elections/montenegro/295781?download=true>

Međunarodni standardi nalažu tako uređen nacionalni pravni okvir koji obezbeđuje minimum pristupa privatnim medijima u sprovođenju izborne kampanje. Iako se privatni mediji uglavnom pravno ne mogu obavezati na dodjelu besplatnih termina, preporučuje se da jednakе tržišne cijene budu primjenjivane prema svim učesnicima izborne kampanje, kao i da cijene iznajmljivanja termina budu realne i stabilne tokom izborne kampanje.<sup>21</sup>

#### *6.2.4 Štampani mediji i političko oglašavanje*

Princip jednakog pristupa nalaže se i štampanim medijima. I ovdje se u cilju zadovoljenja demokratičnosti postavljaju ograničenja poput broja plaćenih oglasa koje jedna stranka može da kupi, ili broja strana koje jedna novina može dnevno da iznajmi. Preporukama Savjeta Evrope nisu obuhvaćeni privatni štampani mediji, već se njihov rad u predizbornoj kampanji reguliše samoregulativnim mjerama koje regulišu ovu oblast. Samoregulacija u Crnoj Gori nije razvijena pa i pitanje predstavljanja političkih partija i kandidata u štampanim medijima se svodi na raspoloživa sredstva, uz prednost onih koji raspolažu većim budžetima, uz često nejednaku zastupljenost.

### *6.3 Institucionalni okvir*

Institucionalni okvir je postavljen na način da prepoznaje dva tijela koja su zadužena za nadzor nad medijima tokom izborne kampanje i procjenu usklađenosti sa propisima i to: Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa formiranje ad-hoc odbora Skupštine Crne Gore za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije i Zakon o elektronskim medijima propisuje obavezu Agenciji za elektronske medije (AEM).

#### *6.3.1 Ad-hoc odbor Skupštine Crne Gore*

Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuje obavezu Skupštini Crne Gore da posebnom odlukom obrazuje Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije, i koji se formira najkasnije 10 dana od dana raspisivanja izbora.

---

21. CDL-AD(2002)23 rev, Code of good practice in electoral matters, Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002) (paras. I.2.3.c)

Odbor je nadležan da prati i nadgleda primjenu odredaba Zakona koje se odnose na obaveze medija u predizbornoj kampanji, a naročito:

1. razmatra prigovore na postupanje medija i o njima zauzima stavove i donosi zaključke;
2. upozorava medije za postupanje u skladu sa ovim zakonom i otklanjanje eventualnih nepravilnosti;
3. javno objavljuje svoje stavove i zaključke;
4. obavještava Agenciju za elektronske medije i nadležne organe medija o kršenju odredaba ovog zakona od strane medija, radi preduzimanja mjera iz njihove nadležnosti prema mediju koji postupa suprotno zakonu.

Odbor ima 10 članova i sastavljen je po paritetnoj osnovi od poslanika parlamentarne većine i parlamentarne opozicije. Iz reda članova Odbora imenuje se predsjednik i zamjenik predsjednika Odbora. Odbor nema ovlašćenja da sankcioniše medije, već samo da proslijeđuje informacije AEM-u radi utvrđivanja mjera sankcionisanja.

Međutim, uprkos zakonskoj obavezi da se skupštinski odbor formira, tokom predsjedničkih izbora održanih 2018. godine do toga nije došlo. Prethodno, tokom parlamentarnih izbora održanih 2016. godine, Odbor je tokom kampanje održao dva sastanka koji su uglavnom služili kao platforma za stranke i predstavnike medija, da iskažu zabrinutost i iznesu svoje stavove. Zbog nedostatka kvoruma, odbor nije mogao službeno reagovati na identifikovane probleme ili donijeti odluku o tri primljene žalbe.<sup>22</sup>

CeMI cjeni da ovo rješenje nije funkcionalno, kao ni usklađeno sa međunarodnim standardima i praksama te imajući u vidu da nije ostvarilo funkcionalni značaj u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa treba razmotriti izmjenu zakonskog okvira i brisanje člana koji propisuje obavezu formisanja Odbora. Dodatno, da bi se izbjeglo preklapanje u zakonskoj nadležnosti Agencija za elektronske medije treba da bude jedini organ koji je odgovoran za nadgledanje emitera tokom izborne kampanje.

### **6.3.2 Agencija za elektronske medije (AEM)**

Zakonom o elektronskim medijima Agencija za elektronske medije (AEM) ima zakonsku obavezu da nadgleda usklađenost elektronskih medija sa zakonskim okvirom, sa pravom da izdaje upozorenja, izriče kazne ili privremeno ili trajno suspenduje licencu. U cilju nadzora postupanja medija, Agencija vrši monitoring medija tokom trajanja kampanje i objavljuje izvještaj o nalazima po završenoj kampanji. Dodatno, AEM postupa i po žalbama kandidata protiv odluka medijskih kuća i ima rok od 24 časa da postupi po njima i doneše odluku.

U decembru 2017. godine, Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima, kako bi uvažila preporuke ODIHR-a nakon parlamentarnih

---

22. Izvještaj Posmatračke misije (OSCE/ODIHR), Parlamentarni izbori, 16. oktobar 2016, strana 15.

izbora iz 2016. godine. Preporuke su djelimično usvojene, u dijelu šire nadležnosti AEM-a, ali ne i u dijelu jačanja mehanizama koji su Agenciji na raspolaganju i koji bi joj omogućili da samoinicijativno pravovremeno reaguje i primeni adekvatne sankcije.

Dopunom zakona je predviđeno da Savjet Agencije za elektronske medije, najkasnije sedam dana od dana raspisivanja izbora, usvaja propis kojim se bliže uređuju uslovi za realizaciju prava i obaveza emitera kada su u pitanju izborne kampanje i političko oglašavanje. Time je propisano da emiter, koji omogućava medijsko predstavljanje, mora usvojiti i učiniti javnim posebna pravila o medijskom predstavljanju. Pravila donosi Savjet javnog emitera, odnosno osnivač komercijalnog ili neprofitnog emitera. Pravilima se utvrđuju oblici medijskog predstavljanja, njihovo trajanje i raspoređivanje, kao i način odlučivanja o redoslijedu političkog oglašavanja odnosno predstavljanja u okviru informativno-političkih programa. Emiteri su dužni da Agenciji za elektronske medije dostave pravila predstavljanja u okviru svakog pojedinog radijskog ili televizijskog programa, najkasnije deset dana od dana raspisivanja izbora. Takođe, emiteri su dužni da vode evidenciju emitovanih programske sadržaja od značaja za medijsko predstavljanje da evidenciju dostavljaju Agenciji svakog ponедјeljka za prethodnu sedmicu. Dodatno, izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima obavezuju emitere da naznače sponzore političkih reklama, a Agenciju za elektronske medije da spriječi emitovanje nezakonitih reklama.

Međutim, u praksi, ovu zakonsku obavezu nije ispunio dio emitera, a sankcije nijesu izrečene od strane AEM-a.<sup>23</sup>

Najčešće nepravilnosti koje je Agencija registrovala u prethodnim izbornim ciklusima, odnosili su se na neadekvatnu praksu označavanja plaćenih i besplatnih političkih oglasa, suprotno propisima zakona, dok sa druge strane nije primila ni jedan prigovor kanidata na rad elektronskih medija.

ODIHR u svojim preporukama navodi da „Trebalo bi razmotriti mogućnost da se AEM-u obezbijedi jači i djelotvorniji mehanizam primjene koji bi uključivao posredne finansijske sankcije srazmjerne težini izvršenog krivičnog djela. Da bi se izbjeglo preklapanje u zakonskoj nadležnosti i obezbijedila djelotvorna pravna nadoknada, Agencija za elektronske medije treba da bude jedini organ koji je odgovoran za nadgledanje emitera tokom izborne kampanje“.

---

23. Izvještaj AEM-a o medijskom predstavljanju tokom kampanje za izbore za predsjednika Crne Gore, 2018. godina.

# 7. PREPORUKE

---

## 7.1 Prioritetne preporuke

### I Izborna reforma

Potrebno je sprovesti sveobuhvatnu izbornu reformu koja bi obuhvatila usvajanje novog (1) Zakona o izboru odbornika i poslanika, kao i odnosnih zakona: (2) Zakon o biračkom spisku i (3) Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe reforma bi trebala da uključi amandmansko djelovanje na set povezanih zakona: (4) Zakon o elektronskim medijima, (5) Zakon o registrima prebivališta i boravišta i (6) Zakon o sprečavanju korupcije. Sveobuhvatnom reformom bi se regulisala sva sporna pitanja iz ovog, ali i prethodnih izbornih procesa.

### II Reforma izborne administracije kroz profesionalizaciju i depolitizaciju DIK-a i predsjednika OIK-a

## 7.2 Preporuke po oblastima

### 7.2.1 Izborni sistem

1. Potrebno je izmijeniti postojeći izborni sistem za izbore uvođenjem mogućnosti da birač obaveznim korišćenjem 5 preferencijalnih glasova izabere kandidate unutar iste kandidatske liste.

Birači ne bi mogli da glasaju za prvog na listi, već bi on bio izabran ako lista dobije najmanje jedan mandat. Ostali kandidati bi se rangirali prema broju osvojenih preferencijalnih glasova. Mandati bi se rasporedili prvom na listi, te ostalim kandidatima koji su osvojili najviše prefencijalnih mandata.

Isto će povećati uticaj birača na izbor konkretnih kandidata, ali i ojačati vezu između građana i njihovih izabranih predstavnika. Takođe, ovaj model omogućava lakše koaliranje

partija, jer ko će biti izabran sa liste ne zavisi od koalicionog ugovora već od broja osvojenih preferencijalnih glasova kandidata, što će podstići partije da biraju što kvalitetnije kandidate, ali i da izbjegnu naporne predkoalacione pregovore.

2. Obezbijediti ravnopravnost zajednici Roma, koji nemaju pravo na "povlašćeni mandat" za razliku od pripadnika drugih manjinskih zajednica koje imaju sličan udio u ukupnoj populaciji.

3. Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu zakonske obaveze poštovanja odredbi koje se tiču zastupljenosti žena na izbornim listama, te onemogućiti prihvatanje izbornih lista koje ne poštuju Zakonom propisan broj i raspored žena na listi.

4. Uvesti u zakon preciznu proceduru kako jedna lista registruje kao manjinska, i na bazi toga vuče prava na manjisku reprezentaciju.

## *7.2.2 Izborna administracija i Ustavni sud*

### *7.2.2.1 Državna izborna komisija*

5. Izmijeniti i profesionalizovati DIK na način što bi sastav komisije činilo 3 - 5 profesionalaca iz oblasti prava (po mogućnosti sa akcentom na izborno pravo). Predložena profesionalizacija sastava DIK-a značajno bi uticala na njeno ozbiljnije i efikasnije funkcionisanje, uz jačanje kapaciteta i ustaljenih procedura neophodnih za planiranje i rad ove institucije.

6. Posljednje istraživanje javnog mnjenja koje je CeMI sproveo u okviru ovog projekta ukazuje da je potrebno snaznije uvođenje stručnjaka u Državnu izbornu komisiju. Prema nalazima ovog istraživanja 65.5% ispitanika ocjenjuje da Državnu izbornu komisiju treba da čine kombinovano predstavnici političkih partija i nezavisni stručnjaci, sa dominacijom stručnjaka.

7. Predstavnici potvrđenih izbornih lista ubuduće ne bi trebalo da učestvuju u radu DIK-a i imaju pravo glasa, već samo mogućnost posmatranja i uvida u dokumentaciju DIK-a.

8. Obezbijediti pristup medijima na sjednicama DIK-a;

9. Posebnu pažnju posvetiti provjeravanju vjerodostojnosti potpisa kako ne bi dolazilo do zloupotreba;

10. Povećati nivo ažurnosti u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici Državne izborne komisije;

### **7.2.2.2 Opštinske izborne komisije**

11. Potrebno je profesionalizovati poziciju predsjednika opštinske izborne komisije kojeg bi na to mjesto, na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma, na osnovu javnog konkursa, postavljala Državna izborna komisija. Ostali članovi bi bili određeni od strane političkih partija po modelu koji je sada u upotrebi, a na bazi proporcionalnog učešća u sastavu lokalnog parlamenta na dan njegovog konstituisanja nakon izbora. Promjena partijskih dresova ne može uticati promjeni sastava opštinskih izbornih komisija.

12. Brže procesuirati prijave povodom ugrožavanja izbornih prava uzimajući u obzir hitnost koja je neophodna u odlučivanju o sporovima koji se tiču izbornih prava;

13. Posvetiti pažnju povećanju transparentnosti opštinskih izbornih komisija;

### **7.2.2.3 Birački odbori**

14. Spriječiti zloupotrebe pri glasanju, kroz utvrđivanje precizne odredbe o uslovima da bi glasački listić bio važeći, umjesto sadašnje nedovoljno precizne odredbe o situacijama u kojima je glasački listić nevažeći. Ovim izmjenama je potrebno spriječiti da se označavanjem listića različitim geometrijskim oblicima, ukrasima, u kombinaciji sa različitim bojama ugrožava tajnost glasanja.

15. Nošenje akreditacije nije obaveza ni u Pravilima o radu biračkih odbora, ni u Priručniku za obuku biračkih odbora, pa je zbog smanjivanja prostora za zloupotrebu od neovlašćenih lica, potrebno uvesti i ovu obavezu u podzakonski akt;

16. Poboljšati uslove na biračkim mjestima za osobe sa invaliditetom (rješiti problem prepreka ili odrediti druga biračka mjesta) kako ne bi dolazilo do glasanja izvan glasačkog mesta;

17. Ukazivati biračkim odborima na važnost rada u punom sastavu da ne bi bilo situacija u kojima birački odbor radi u sastavu od četiri člana, a ne pet kako je predviđeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika;

18. Ujednačiti praksu biračkih odbora po pitanju postupanja prema licima koje uređaj za elektronsku identifikaciju ne prepoznaje;

19. Dozvoliti ljudima koji imaju diplomatski pasoš, a uređaj za elektronsku identifikaciju

ih ne prepoznaće, da glasaju primjenom vizuelne identifikacije birača;

20. Riješiti problem određivanja malih biračkih mjesta koja imaju 10 ili manje birača i dovode do ugrožavanja tajnosti glasanja i ekonomske isplativosti na način što će pomenutim biračima biti obezbijeden prevoz do većih biračkih mjesta. Takođe, raditi na obuci biračkih odbora kako bi se preduprijedili i drugi oblici narušavanja tajnosti glasanja;

21. Potrebno je i omogućiti pripadnicima romske zajednice da imaju izborni materijal na svom jeziku, kako bi im se omogućilo potpuno korišćenje biračkog prava;

#### *7.2.2.4 Ustavni sud*

22. Treba ujednačiti praksu Ustavnog suda Crne Gore u odlučivanju po žalbama u izbornom procesu da bi se izbjegla pravna nesigurnost;

#### *7.2.3 Registracija birača*

##### *7.2.3.1 Vođenje Centralnog registra birača*

23. Uvesti institut terenske provjere prebivališta u cilju uklanjanja iz registra lica koja su lažno prijavila prebivalište;

24. Uvesti stroge kazne za netačno prijavljivanje prebivališta, kao i za neodjavljivanje prebivališta nakon što je ono promijenjeno, odnosno lice ima prebivalište van Crne Gore.

##### *7.2.3.2 Elektronska identifikacija birača*

25. Uvesti identifikaciju birača putem čitaca otiska prsta. Postojeći sistem identifikacije birača je potrebno nadograditi, te otkloniti sumnje u njegov rad uslijed primjedbi predstavnika opozicije.

26. Uvesti zakonsku obavezu objedinjavanja podataka iz jedinica za identifikaciju birača sa biračkih mjeseta na državnom nivou, te provjeru da li ima slučaja duplog glasanja. Uređaji koje zadužuju birački odbori sadrže samo izvod biračkog spiska za to biračko mjesto, tako da članovi biračkog odbora ne mogu znati da li je isto lice glasalo na nekom drugom biračkom mjestu. Uređaji nijesu *on line* uvezani, pa nema ni mogućnosti provjere u realnom vremenu. Predstavnici državnih organa su isticali da bi *on line* rad otvorio prostor za zloupotrebe. U tom slučaju potrebna je naknadna provjera podataka sa uređaja na biračkim mjestima. Time bi se otklonila sumnja da je došlo do duplog glasanja.

#### **7.2.4 Izborna kampanja**

27. Kako bi se osiguralo puno poštovanje principa izborne čutnje, smatramo da zakonom treba regulisati da odgovornost za poštovanje izborne čutnje na društvenim mrežama bude na političkim subjektima koji učestvuju u izborima, umjesto na društvenim medijima;

28. Jasno utvrditi vrijeme početka kampanje, kao i sankcije za nepoštovanje tog vremena;

#### **7.2.5 Finansiranje kampanje**

29. Puna primjena Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, naročito u pogledu korišćenja javnih sredstava i upotrebe službenih vozila tokom izbornih kampanja čime se krše odredbe pomenutog zakona;

30. Jačanje institucionalnih kapaciteta Agencije za sprječavanje korupcije kao preduslova za jačanje njene nezavisnosti i jasno definisanje ovlašćenja u oblasti političkog finansiranja (kako iz privatnih, tako i iz javnih izvora), ali i ostvarivanje efektivne implementacije pravnih odredbi koje se tiču finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

31. Definisanje jasnih pravila i smjernica u vezi sa korišćenjem javnih i stranačkih resursa, kao i zajmova, za finansiranja izbornih kampanja i političkih subjekata.

32. Agencija treba da djeluje pro-aktivno u sprovodenju sveobuhvatnih procedura kada je riječ o ispitivanju tačnosti, potpunosti, zakonitosti i objektivnosti finansijskih izveštaja koji su podnijeli politički subjekti.

33. Unaprijeđenje postojećeg zakonodavstva i procedura sankcionisanja kandidata koji

prijavljuju netačne podatke o svojim prihodima i rashodima.

34. Povećanje nivoa informisanosti javnosti o aktivnostima Agencije za sprječavanje korupcije kroz klasifikaciju dostupnih dokumenata i redovno objavljivanje materijala sa njenih sjednica.

35. Uklanjanje nejasnoća u Zakonu i obuka relevantnih aktera o zakonodavnoj praksi (usaglašene interpretacije zakona od strane ASK-a i DRI). Osnaživanje građanskog monitoringa finansiranja izborne kampanje.

36. Nova sistematizacija radnih mesta ASK-a koja predviđa dovoljan broj službenika za obim posla u oblasti kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, i popunjavanje preostalih radnih mesta.

37. Izrada i zagovaranje izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije. Predloženi amandmani treba da tretiraju dijelove zakona koji se odnose na rad Agencije i postupak izbora članova Savjeta Agencije.

38. Agencija za sprječavanje korupcije treba da inicira i ojača saradnju sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kako bi se zajednički uspostavio sistem objavljivanja podataka o donacijama i sponzorstvima političkih subjekata.

39. Državno finansiranje redovnog rada i predizbornih kampanja političkih partija treba da bude zakonski uslovljeno, najprije statutarno ali i sproveđenjem demokratskih procedura selekcije kandidata za poslaničke i odborničke funkcije, te direktnog izbora partijskog rukovodstva od strane članova partije;

## *7.2.6 Mediji*

40. Zakonom treba utvrditi nadležnost Agencije za elektronske medije, u pogledu kontrole sadržaja koji se plasiraju na društvenim mrežama u toku trajanja izbornih kampanja.

41. Potrebno je propisati jače i djelotvornije mehanizme AEM-a koji bi uključivali posredne finansijske sankcije srazmjerne težini izvršenog djela i obezbijediti njeno blagovremeno postupanje u odnosu na utvrđene nepravilnosti.

42. Da bi se izbjeglo preklapanje u zakonskoj nadležnosti potrebno je razmotriti ukidanje ad-hoc Odbora Skupštine Crne Gore za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije i utvrditi obavezu Agencije za elektronske medije kao jedinog organa koji je odgovoran za nadgledanje emitera tokom izborne kampanje.

43. Predlaže se osnovanje ad-hoc radne grupe u okviru AEM-a, koja bi bila sastavljena od predstavnika institucija, civilnog društva i stručnjaka iz oblasti pitanja medija i koja bi imala kapacitet da djelotvorno rješava prigovore koji se odnose na medije. Zadatak radne grupe bio bi da na nedeljnomy nivou analizira monitoring izvještaje AEM-a i predlaže konkretne sankcije za utvrđene nepravilnosti. Na taj način, AEM bi ostvario zakonom propisanu funkciju, reagovao pravovremeno po utvrđenoj nepravilnosti izričao adekvatnu sankciju mediju za koji se utvrdi da je postupao suprotno odredbama Zakona.

44. Bilo bi korisno izmijeniti postojeći zakonski okvir za medije u dijelu koji se tiče definisanja političkog oglašavanja, sa fokusom na precizno definisanje prikrivenog oglašavanja koji nije prepoznat Zakonom o izboru odbornika i poslanika, već samo u pravilniku o pravima i obavezama emitera tokom kampanje.

45. Neophodno je zakonski regulisati načine plaćanja materijala koji se objavljuju na internetu, kao i efikasan mehanizam kontrole i zabrane emitovanja ovih oblika oglašavanja tokom perioda predizborne tišine.

46. Raditi na edukaciji građana o izbornom procesu kroz promjenu studijskih programa kako bi barem oni koji su po vokaciji usmjereni na poznavanje pravnog sistema svoje države (studenti pravnih nauka), imali odgovarajuće znanje o izbornom procesu.



# LITERATURA

---

1. Mirjana Kasapović, Izborni leksikon, Zagreb, 2003, 132.
2. *Zakon o sprječavanju korupcije*, dostupno na: [https://www.paragraf.me/propisicrnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisicrnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html)
3. *Zakon o elektronskim medijima*, dostupno na: <http://aemcg.org/wp-content/uploads/2017/12/Zakon-o-elektronskim-medijima-1.pdf>
4. *Zakon o izboru odbornika i poslanika, Poglavlje VII Predstavljanje podnositaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista*, dostupno na <http://aemcg.org/wp-content/uploads/2018/05/Zakon-o-izborima-predstavljanje-izbornih-lista-i-kandidata.pdf>
5. *Pravilnik AEM za lokalne izbore 2018*, dostupno na: <http://aemcg.org/wp-content/uploads/2018/05/Pravillnik-AEM-za-lokalne-izbore-2018.-godine.pdf>
6. Adrian Blau ,Fairness and Electoral Reform, [https://www.academia.edu/1436665/Fairness\\_and\\_electoral\\_reform](https://www.academia.edu/1436665/Fairness_and_electoral_reform), 11.3.2019.
7. Iz Izvještaja ODIHR-a za Predsjedničke izbore 2018 "Zakon u cjelini pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, međutim, brojne restrikcije u pogledu prava birača i kandidata su u suprotnosti sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama, standardima i dobrom praksom za demokratske izbore", o tome više na: <https://www.osce.org/me/odihr/elections/montenegro/387317?download=true>
8. Više o tome na: <http://dik.co.me/legislativa/>
9. Ibid.
10. U Izvještaju za predsjedničke izbore Misije ODIHR-a se navodi: "Kako bi se osigurala dosljednost, DIK bi trebalo da sprovodi svoju zakonsku nadležnost u svrhu donošenja jasnih i dosljednih uputstava i propisa za rješavanje nedostataka u izbornom zakonu."
11. Više o tome na: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2018/08/Gradjansko-nadgledanje-predsjednickih-izbora-2018-Finalni-izvjestaj.pdf>
12. Više o tome na: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2018/08/Gradjansko-nadgledanje-lokalnih-izbora-2018-Finalni-izvjestaj.pdf> i <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2018/08/Gradjansko-nadgledanje-predsjednickih-izbora-2018-Finalni-izvjestaj.pdf>
13. Mirjana Kasapović, Izborni leksikon, Zagreb, 2003, 134.
14. U Izvještaju EU o napretku ocijenjeno je „da je i dalje potrebna snažna politička volja kako bi se efikasno riješila depolitizacija javne službe.“
15. *Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja*, dostupno na: [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html)
16. Marijana Pajvančić, Mladen Vukčević, Ustavno pravo, Podgorica, 2016.
17. Mirjana Kasapović, Izborni leksikon, Zagreb, 2003, 141.
18. Npr. u Boliviji je šest uzastopnih izbora 1979-1997. sprovedeno u različitim izbornim sistemima.
19. J. Grace and B. Sheldrick, Canadian Politics: Democracy and Dissent, 2006.

20. Catt, Helena; Ellis, Andrew; Maley, Michael; Wall, Alan; Wolf, Peter, *Electoral Management Design (Revised Edition)*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.

### ***OSTALA LITERATURA:***

Stojiljković, Zoran; Spasojević, Dušan, Birači, partije i izbori – kako demokratizovati partije u Crnoj Gori i Srbiji?, Fakultet političkih nauka (Univerzitet u Beogradu) – Centar za monitoring I istraživanje (CeMI), Beograd – Podgorica, 2016.

Građansko nadgledanje lokalnih izbora – Crna Gora, 27. maj 2018. (finalni izvještaj), Podgorica, 2018.

Građanski nadgledanje predsjedničkih izbora – Crna Gora 2018 (finalni izvještaj), Podgorica, 2018.

Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2016 (finalni izvještaj), Podgorica, 2016.



