



IZBORNA REFORMA **U CRNOJ GORI**

PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE

20
24



IZBORNA REFORMA **U CRNOJ GORI**

PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE

20
24

IZBORNA REFORMA U CRNOJ GORI PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE



CENTAR ZA MONITORING I ISTRAŽIVANJE

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12
e-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Autori:

Zlatko Vujović
Vladimir Simonović
Nemanja Stankov
Teodora Gilić

Recezeni:

Gianluca Passarelli
Pierre Pettier

Štampa:

SmartPrint

Tiraž:

100

Godina izdanja:

2024



Britanska ambasada
Podgorica



**UK International
Development**

Partnership | Progress | Prosperity

NAPOMENA: Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj studiji predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove donatora.

SADRŽAJ

1. UVOD	8
2. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM	9
2.1. PRAVNI OKVIR	9
2.1.1. IZBORNO ZAKONODAVSTVO	9
2.1.2. DRUGI PRAVNI AKTI RELEVANTNI ZA IZBORNI PROCES	10
2.2. IZBORNI SISTEM	11
2.2.1. POVLAŠĆENI USLOVI ZA LISTE MANJINSKIH NARODA	11
2.2.2. PREDSTAVLJENOST ŽENA	12
2.3. KLJUČNI NEDOSTACI PRAVNOG OKVIRA I IZBORNOG SISTEMA	12
2.3.1. MEĐUSOBNO NEUSAGLAŠENO IZBORNO ZAKONODAVSTVO	12
2.3.2. NEUSAGLAŠENOST IZBORNOG ZAKONODAVSTVA SA PREPORUKAMA OSCE ODIHR, VENECIJANSKE KOMISIJE I DOMAĆIH NEVLADINIH ORGANIZACIJA KOJE NADGLEDAJU IZBORE	13
2.3.3. DEPERSONALIZOVANOST IZBORNOG SISTEMA I NEDOSTATAK ODGOVORNOSTI POSLANIKA BIRAČIMA	13
2.3.4. NEPOSTOJANJE DEMOKRATSKIH UNUTARPARTIJSKIH PROCEDURA SELEKCIJE KANDIDATA ZA POSLANIČKE, ODBORNIČKE I DRUGE IZBORNE FUNKCIJE	14
2.3.5. NEDOVOLJNO EFEKTIVNA ODREDBA ZA BOLJU ZASTUPLJENOST ŽENA U SKUPŠTINI CRNE GORE I SKUPŠTINAMA OPŠTINA.	14
2.3.6. PROBLEMI U SPROVOĐENJU ODREDBI O POZITIVNE DISKRIMINACIJE MANJINSKIH NARODA	15
2.3.6.1. DISKRIMINISANOST PRIPADNIKA ROMA U PROCESU RASPODJELE MANDATA MANJINSKIM NARODIMA	15
2.3.6.2. KRITERIJUMI ZA ODREĐIVANJE STATUSA IZBORNE LISTE MANJINSKOG NARODA	15
3. IZBORNA ADMINISTRACIJA	16
3.1. POJAM I MODELI IZBORNE ADMINISTRACIJE	16
3.1.1. NEZAVISNI MODEL	16
3.1.2. IZVRŠNI MODEL	19
3.1.3. MJEŠOVITI MODEL	20
3.1.4. STRUKTURA I SASTAV IZBORNE ADMINISTRACIJE	21
3.2. IZBORNA ADMINISTRACIJA U CRNOJ GORI	22
3.2.1. IZBORNA ADMINISTRACIJA U PRVOJ DECENIJI OD UVOĐENJA VIŠESTRANAČJA	23
3.2.2. IZBORNA ADMINISTRACIJA DANAS	23
3.3. IZAZOVI U RADU ORGANA IZBORNE ADMINISTRACIJE	24
3.3.1. POLITIČKA PRISTRASNOST U RADU I ODLUČIVANJU DIK-A	24
3.3.1.1. SLUČAJ GLASANJA DIK-A O PRIVREMENIM I KONAČNIM REZULTATIMA PARLAMENTARNIH IZBORA 2016. GODINE	24
3.3.1.2. SLUČAJ NAKNADNOG IMENOVANJA OPUNOMOĆENIH PREDSTAVNIKA IZBORNIH LISTA NA PARLAMENTARNIM IZBORIMA 2016. GODINE	25

3.3.1.3. SLUČAJ ODLUČIVANJA DIK-A O PRIGOVORU BEZ POTREBNOG KVORUMA NA PREDSJEDNIČKIM IZBORIMA 2018. GODINE	25
3.3.1.4. SLUČAJ ODBIJANJA DIK-A DA VERIFIKUJE MANDAT SUADE ZORONJIĆ	25
3.3.1.5. SLUČAJ ODBIJANJA KANDIDATURE MILOJKA SPAJIĆA NA PREDSJEDNIČKIM IZBORIMA 2023. GODINE	26
3.3.2. NEDOSTATAK PROFESIONALNOSTI U ORGANIMA IZBORNE ADMINISTRACIJE	27
3.3.2.1. NEDOSTATAK PROFESIONALNOSTI U RADU DIK-A	27
3.3.2.2. NEDOSTATAK PROFESIONALNOSTI OIK-A I BIRAČKIH ODBORA	29
3.3.3. IZAZOVI U RADU ORGANA IZBORNE ADMINISTRACIJE UZROKOVANI ZAKONSKIM NEDOSTACIMA I NEJASNOĆAMA	30
4. REGISTRACIJA KANDIDATA I IZBORNIH LISTI	34
4.1. REGISTRACIJA KANDIDATA	34
4.2. REGISTRACIJA IZBORNIH LISTI	36
5. REGISTRACIJA BIRAČA	38
6. ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA	41
6.1. POJAM ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA	41
6.2. POJAVNI OBLICI ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA U CRNOJ GORI	41
7. UČEŠĆE ŽENA	45
7.1. ZASTUPLJENOST ŽENA U ZAKONODAVNOJ VLASTI CRNE GORE	46
7.2. ZASTUPLJENOST ŽENA NA LOKALNOM NIVOU	47
8. UČEŠĆE MANJINA	49
9. MEDIJI	51
9.1. POLITIZACIJA JAVNOG SERVISA	51
9.2. POLARIZACIJA MEDIJSKE SCENE	52
9.3. UTICAJ STRANIH MEDIJA	55
9.4. ZLOUPOTREBA DRUŠTVENIH MREŽA	56
10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	58
10.1. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA	58
10.2. PREPORUKE ZA IZMJENU IZBORNOG SISTEMA	58
10.3. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA I FUNKCIONISANJA ORGANA IZBORNE ADMINISTRACIJE	59
10.3.1. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA DIK-A	59
10.3.2. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA OIK-A I BIRAČKIH ODBORA	59
10.4. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROCESA REGISTRACIJE KANDIDATA	60
10.5. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE REGISTRACIJE BIRAČA	60
10.5.1. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE RAZMJENE PODATAKA SA DRUGIM DRŽAVAMA	61
10.6. PREPORUKE ZA SPRJEČAVANJE ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA	61
10.7. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PREDSTAVLJENOSTI ŽENA	62
10.8. PREPORUKE ZA POVEĆANJE UČEŠĆA MANJINA	62
10.9. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE MEDIJSKOG PROSTORA	63
10.10. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRAVA POSMATRAČA	63
LITERATURA	65
O CEMI-JU:	68

**IZBORNA REFORMA U CRNOJ GORI
PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE**

1. UVOD

Studija koja je pred čitaocem urađena je na bazi dosadašnjeg iskustva i nalaza naše organizacije koji su se gradili kroz brojne sprovedene monitoringe izbornih procesa u Crnoj Gori, ali i u drugim zemljama, sa posebnim naglaskom na period 2016-2023. Nalazi i preporuke se naslanjaju na dosadašnje izvještaje koje je naša organizacija objavila, ali i predstavljaju nadgradnju nekih od njih.

Posebnu zahvalnost dugujemo Britanskoj ambasadi u Podgorici, koja je ne samo podržala objavljivanje ove studije, već cijeli projekat koji je uključio i podršku monitoringu predsjedničkih i parlamentarnih izbora 2023. godine.

Od svog osnivanja CeMI, kontinuirano, ukazuje na potrebu i poziva na reformu izbornog okvira. Nažalost, izmjene izbornog okvira su se dešavale na netransparentan način kao dio političkih pregovora uslovljenih nekom tada trenutnom političkom krizom i bile nedovoljne stvarnim potrebama.

U posljednjim izvještajima OSCE ODIHR više puta je ponovljena ključna preporuka da Crna Gora sprovede sveobuhvatnu i inkluzivnu reformu izbornog okvira. Isto su tražile i dvije crnogorske tradicionalne organizacije koje nadgledaju izbore (CeMI i CDT).

Postojeći saziv parlamenta je formirao radnu grupu (mart, 2024) u čiji rad je uključeno 5 predstavnika nevladinih organizacija i akademske zajednice uključujući i predstavnika CeMI-ja. Izbor ovih predstavnika predstavlja napredak u odnosu na odluke prethodnog saziva parlamenta.

Najavljena izborna reforma predstavlja priliku da kao društvo odgovorimo zahtjevima EU i napravimo korak bliže okončanju pregovora o crnogorskom članstvu u EU te otklonimo primjedbe na sprovođenje izbornog procesa.

CeMI se zalaže da reforma obuhvati i izmjenu izbornog sistema. Sa jedne strane treba omogućiti biračima da mogu dati glas za individualnog kandidata, a ne samo za kandidatsku listu, čime bi se unaprijedila odgovornost i kvalitet rada poslanika u crnogorskoj skupštini.

Sa druge strane treba omogućiti da se tretira i pitanje načina selekcije kandidata za poslaničke funkcije, koji treba da bude urađeno na demokratski način, kao i demokratski izbor partijskog rukovodstva.

Izborna reforma bi kada se govori o izbornom sistemu trebala da ojača ulogu birača u izboru poslanika, ali i članova partija prilikom izbora kandidata za poslanike, odnosno donošenja odluka u partijama.

U CeMI-ju vjerujemo 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.

2. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM

2.1. PRAVNI OKVIR

Pravni okvir koji reguliše izborne procese u Crnoj Gori čine, s jedne strane, Ustav i set zakona koji čine tzv. izbornu zakonodavstvo. Zajedno, oni predstavljaju osnovu za sprovođenje izbora. Sa druge strane, postoji niz drugih pravnih akata koji, iako ne uređuju izbore direktno, relevantni su za organizaciju i sprovođenje izbornog procesa.

U ovom segmentu studije, kratko su predstavljeni tzv. izborni zakoni, zajedno s drugim relevantnim pravnim aktima koji regulišu određena pitanja u kontekstu izbornog procesa. Detaljna analiza nedostataka u izbornom pravnom okviru biće temeljno obrađena u narednim dijelovima studije.

2.1.1. IZBORNO ZAKONODAVSTVO

Ustav Crne Gore zajedno sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika čini temelj pravnog okvira za regulaciju izbornog procesa, uključujući ostvarivanje prava glasa i organizaciju izbora na različitim nivoima u zemlji.

U skladu s Ustavom,¹ svaki građanin ima univerzalno i jednakopravno biračko pravo, a glasanje se obavlja u tajnosti. Ustav jasno navodi da su izbori direktni i slobodni, te da svaki punoljetni građanin Crne Gore sa najmanje dvije godine prebivališta ima pravo glasa i može biti izabran.

Zakon o izboru odbornika i poslanika² uređuje način i postupak izbora odbornika u Skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore, organizaciju, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora, utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata, zaštitu biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Posebnim **Zakonom o izboru predsjednika Crne Gore**,³ uređuje se način i postupak izbora predsjednika države, pri čemu se većinom primjenjuju relevantne odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika, uključujući aspekte poput biračkih prava, kandidature, organizacije izbora, dizajna glasačkih listića i samog procesa glasanja.

Osim pomenutih, "paket" izbornih zakona dopunjavaju i **Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**⁴ i **Zakon o biračkom spisku**.⁵ Prvim se uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, kao i zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje (zloupotreba državnih resursa), kao i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja, dok se Zakonom o biračkom spisku, reguliše vođenje i nadzor biračkog spiska, kao i pravo akreditovanih posmatrača da vrše uvid u birački spisak za vrijeme izbora.

1 Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI)

2 Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG“, br. 46/2011, 14/2014, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)

3 Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 17/07 od 31.12.2007, 08/09 od 04.02.2009)

4 Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020)

5 Zakon o biračkom spisku („Sl. list RCG“, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)

Iako ne uređuje izborni proces, **Zakon o političkim partijama**⁶ može se uvrstiti u set izbornih zakona, jer uređuje uslove i način osnivanja, organizovanja, registracije, udruživanja i prestanka rada političkih partija, kao primarnih subjekata koji učestvuju u izbornoj utakmici.

2.1.2. DRUGI PRAVNI AKTI RELEVANTNI ZA IZBORNI PROCES

Pored već nabrojanih propisa, postoji i čitav niz drugih zakona i pravnih akata i propisa, koji su u određenoj vezi sa izbornim procesom.

Prije svega, to je **Zakon o crnogorskom državljanstvu**,⁷ kojim se uređuju način i uslovi sticanja i gubitka crnogorskog državljanstva, kao osnovnog preduslova za ostvarivanje biračkog prava u Crnoj Gori, kao i **Zakon o registrima prebivališta i boravišta**,⁸ kojim se uređuju registri prebivališta i boravišta, njihov sadržaj, korišćenje i zaštita podataka iz registra.

Kao izvor prava koji uređuje oblast organizacije izbora mogu se navesti i akti (rješenja, odluke, zaključci, mišljenja, stavovi) organa za sprovođenje izbora, prije svega Državne izborne komisije. Takođe, odluke Ustavnog suda, bilo da su pokrenute tokom samog izbornog procesa ili kroz inicijative za ocjenu ustavnosti zakona i drugih pravnih akata, predstavljaju neizostavan izvor prava koji, kao što ćemo vidjeti u nastavku, ima značajan uticaj na izbornu zakonodavstvo.

Iako nijesu u direktnoj vezi sa izborima, postoji više zakona koji sadrže odredbe kojima su regulisana prava i obaveze različitih subjekata u periodu izborne kampanje. **Krivični zakonik Crne Gore**⁹ (u daljem tekstu: KZCG) postavlja pravni okvir za krivičnoppravnu odgovornost i sankcionisanje određenih postupaka koji mogu narušiti integritet izbornog procesa. KZCG posvećuje čitavo poglavlje od 14 članova (glava šesnaesta) krivičnim djelima protiv izbornih prava.

Od značaja za izborni proces su i zakoni iz oblasti radiodifuzije, tj. **Zakon o elektronskim medijima**¹⁰ i **Zakon o Nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore**.¹¹ Ovi zakoni sadrže posebne odredbe koje se odnose na obaveze javnih emitera u predizbornoj kampanji, u cilju ravnopravnog predstavljanja političkih subjekata koji se takmiče na izborima.

Možemo ukratko pomenuti i neke druge zakone koji manjim dijelom, u nekim svojim odredbama regulišu okolnosti koje dobijaju poseban značaj za vrijeme izborne kampanje, u periodu povećanog rizika od zloupotrebe državnih resursa.

Na primjer, **čl. 4 Zakona o državnoj upravi**¹² zabranjuje političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima državne uprave. Slično, **čl. 9 Zakona o državnim službenicima i namještenicima**¹³ propisuje državnim službenicima i namještenicima obavezu političke neutralnosti i nepristrasnosti, kao

6 Zakon o političkim partijama („Sl. list RCG“, br. 21/04 od 31.03.2004 i „Sl. list Crne Gore“, br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 59/11 od 14.12.2011)

7 Zakon o crnogorskom državljanstvu („Sl. list CG“, br. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - odluka US, 54/2016 i 73/2019)

8 Zakon o registrima prebivališta i boravišta („Sl. list CG“, br. 46/2015)

9 Krivični zakonik Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020), članovi 184-194

10 Zakon o elektronskim medijima („Sl. list RCG“, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon)

11 Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore („Službeni list CG“, br. 80/2020 i 125/2023)

12 Zakon o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore“, br. 078/18 od 04.12.2018)

13 Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list RCG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)

i obavezu uzdržavanja od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja. **Čl. 18 Zakona o vojsci Crne Gore**¹⁴ zabranjuje licima u službi Vojske da javno ispoljavaju svoja politička uvjerenja i da budu članovi političke partije, a svoje poslove moraju vršiti neutralno i nepristrasno u skladu sa javnim interesom. Slično, **Zakon o unutrašnjim poslovima u čl. 154**¹⁵ propisuje policijskim službenicima zabranu članstva u političkim partijama, kao i zabranu kandidovanja na državnim ili lokalnim izborima.

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 izornoj listi mora biti najmanje 2/3 (54) poslanika, a najviše 81, koliko je i članova parlamenta, izuzev grupa 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. Isti zakonski izborni cenzus važi za sve liste bez obzira da li one predstavljaju koaliciju više partija, odnosno političkih organizacija.

2.2.1. POVLAŠĆENI USLOVI ZA LISTE MANJINSKIH NARODA

Shodno Zakonu o izboru odbornika i poslanika, zakonski izborni cenzus, 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 izornoj 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, dobijenim brojem važećih glasova, odnosno na njih se neće primjenjivati zakonski cenzus, nego će se

¹⁴ Zakon o vojsci Crne Gore („Sl. list CG“, br. 51/2017 i 34/2019)

¹⁵ Zakon o unutrašnjim poslovima („Sl. list CG“, br. 44/2012, 36/2013, 1/2015 i 87/2018)

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. Više o predstavljanju manjina u dijelu 8. ove studije.

2.2.2. PREDSTAVLJENOST ŽENA

U Crnoj Gori, žene su pravo glasa i pravo da budu birane za predstavničke funkcije dobile 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 redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja, pripadnik/ca manje zastupljenog pola.¹⁶ Prilikom popunjavanja upražnjenih mjesta 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.¹⁷ Više o predstavljenosti žena i primjeni rodni kvota u dijelu 7. ove studije.

2.3. KLJUČNI NEDOSTACI PRAVNOG OKVIRA I IZBORNOG SISTEMA

2.3.1. MEĐUSOBNO NEUSAGLAŠENO IZBORNO 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.

Izorno zakonodavstvo, a posebno Zakon o izboru odbornika i poslanika i Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, je nepotpuno, često kontradiktorno i neadekvatno, te kao takvo uzrokuje probleme u sprovođenju izbornog procesa. Prije svega, osnovno izorno zakonodavstvo ne sadrži čak ni osnovne pojmove koji se pominju u samim zakonima, što je tokom parlamentarnih izbora 2016. godine dovelo do mnogobrojnih nesuglasica i problema, od kojih su najvažniji: neprecizna upotreba pojma "biometrijska lična karta" u Zakonu o izboru odbornika i poslanika, koja nije u skladu sa činjenicom da crnogorski građani nijesu mogli posjedovati biometrijske lične karte i ostavljala je mogućnost osporavanja glasanja izvršenog na bazi identifikacije birača pomoću njegove lične karte.¹⁸ U međuvremenu lična karta koja se izdaje građanima zaista jeste biometrijska, dok su u upotrebi i lične karte koje nijesu biometrijske; neprecizna definicija nevažećeg glasačkog listića, u kojoj se navodi da je nevažeći glasački listić onaj koji je popunjen tako da se ne može utvrditi za koju se izbornu listu glasalo, dok se u čl. 73 istog Zakona navodi da se glasa isključivo zaokruživanjem, što ostavlja otvoreno pitanje glasanja upotrebom drugih simbola, iz kojih je očigledno za koju opciju se glasalo; neprecizna definicija pojma "političkog subjekta" u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koja je uslovlila dilemu u vezi sa potrebom i rokovima za izvještavanje o troškovima u kampanji i otvaranje računa političkih subjekata; suviše opšta definicija praćenja izbora, koja je donekle ograničila akreditovane posmatračice u ostvarivanju prava da izvrše uvid u izborni materijal; i mnoge druge nejasnoće.

¹⁶ Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, član 39a.

¹⁷ Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, član 104.

¹⁸ Centar za monitoring i istraživanje CeMI je u javnosti pokrenuo inicijativu za izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika u članu koji se odnosi na identifikaciju birača, kako bi glasači mogli da ostvare svoje pravo uz pomoć lične karte koja nije biometrijska, a po hitnoj skupštinskoj proceduri, međutim ova inicijativa je ignorisana od strane političkih i zakonodavnih subjekata, te je prećutno odlučeno da se zanemari činjenica da Zakon nije ispoštovan do kraja, odnosno da se proizvoljno tumači.

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.

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. Brojni slučajevi tzv. „businga“ odnosno seljenja birača promjenom mjesta prebivališta je problem koji prevazilazi granice Crne Gore. Slučajevi u Srbiji, Makedoniji Bosni i Hercegovini govore o širokoj rasprostranjenosti ove zloupotrebe. Stoga zvuči logično prijedlog da se ovo izmijeni na način da se ponovo uvede rezidencijalni uslov od godinu dana. U tom slučaju pravo glasa birača bi u tranzicionom periodu od godinu dana bilo aktivno ne u novom mjestu prebivališta, već u onom u kojem ga je do tada ostvarivao. Ova mjera je prijedlog više nevladinih organizacija iz regiona Zapadnog Balkana da se ovo pitanje jednobrazno tretira u svim zemljama regiona, uz razmjenu podataka iz biračkih spiskova.

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 redosljed kandidata na partijskoj listi, sva moć je skoncentrisana u rukama centralnog partijskog rukovodstva.

Interesantno je istaći da istraživanja stavova kandidata za poslanike (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 redosljed 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 dominantno 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 redosljed, 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 je i dalje odlika jeste 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 pune institucionalizacije partijskog sistema u Crnoj Gori.

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 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 redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat, pripadnik manje zastupljenog pola¹⁹ treba zamijeniti sa odredbom da na izbornoj listi među svaka tri kandidata prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat, pripadnik manje zastupljenog pola sto bi značajno uticalo da se učešće žena drastično unaprijedi.

¹⁹ Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore, član 39a.

2.3.6. PROBLEMI U SPROVOĐENJU ODREDBI O POZITIVNE DISKRIMINACIJE MANJINSKIH NARODA

2.3.6.1. DISKRIMINISANOST PRIPADNIKA ROMA U PROCESU RASPODJELE MANDATA MANJINSKIM NARODIMA

Izuzev 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.

2.3.6.2. KRITERIJUMI ZA ODREĐIVANJE STATUSA IZBORNE LISTE MANJINSKOG NARODA

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 izornoj 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 ispuni 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.

3. IZBORNA ADMINISTRACIJA

3.1. POJAM I MODELI IZBORNE ADMINISTRACIJE

U uvodnom dijelu ovog poglavlja, razmatramo teorijske perspektive izborne administracije i raznovrsnost članstva unutar ovih tijela. Podlogu za ovo teorijsko promišljanje pronašli smo u radu švedskog Međunarodnog instituta za demokratiju i izbornu pomoć (International IDEA). Ekspertski tim instituta IDEA opsežno je analizirao organe izborne administracije u 217 zemalja, a rezultati te analize predstavljeni su u publikaciji „Dizajn upravljanja izborima – međunarodni IDEA priručnik“.²⁰

Svako tijelo kojem su dodijeljene dužnosti odlučivanja o tome ko može da učestvuje u izbornom procesu, prijem i verifikacija nominacija, organizacija glasanja, prebrojavanje glasova, i objava rezultata, smatra se organom izborne administracije, pod uslovom da je to jasno određeno relevantnim pravnim aktima države, najčešće izbornim zakonom. Ove odgovornosti se tipično raspodjeljuju među različitim entitetima koji formiraju izbornu administraciju. Ipak, neke države imaju jedinstveno tijelo koje obavlja sve navedene aktivnosti i koje se stara o legitimnosti sprovođenja izbornog procesa. Nasuprot takvoj organizaciji, postoje i sistemi u kojima se različiti organi izborne administracije kreiraju za različite izborne procese (parlamentarne, predsjedničke, referendum itd.). Osim toga, ova tijela mogu preuzeti i dodatne zadatke koji doprinose efikasnosti izbora, kao što su: registracija birača, određivanje izbornih jedinica, obrazovanje i informisanje glasača, praćenje medija i rješavanje izbornih sporova.²¹

Najšire prihvaćen kriterijum klasifikacije izborne administracije, za osnov uzima stepen nezavisnosti organa izborne administracije od izvršne vlasti. Shodno tome, prepoznavamo tri modela: 1 – nezavisni; 2 – izvršni (birokratski) i 3 – mješoviti model.²²

3.1.1. NEZAVISNI MODEL

Ključna odlika nezavisnog modela je upravljanje izbornim procesima putem organa koji su nezavisni i samostalni u odnosu na izvršnu vlast. Izvršna vlast nema formalni uticaj na njihov rad, niti su ovi organi podređeni izvršnoj vlasti. Umjesto toga, njihova odgovornost usmjerena je ka zakonodavnoj ili sudskoj grani vlasti, a u određenim slučajevima i ka predsjedniku države. Međutim, postojanje institucionalne nezavisnosti ne podrazumijeva automatski i funkcionalnu nezavisnost, i u praksi se često susriječemo s političkim uticajem na rad ovih organa, posebno u zemljama koje su prošle kroz post-komunističku tranziciju.

Venecijanska komisija preporučuje uspostavljanje nezavisnih organa izborne administracije, posebno u državama bez dugotrajne tradicije administrativne nezavisnosti od političke moći.²³ Prema „Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima“, na svim nivoima, od nacionalnog do lokalnog, trebalo bi formirati nepristrasne i nezavisne izborne komisije.²⁴

Zemlje Zapadnog Balkana, kao i određeni broj država članica Evropske unije poput Austrije, Bugarske, Estonije, Hrvatske, Letonija, Litvanije, Malte, Poljske, Rumunije i Slovenije, opredijelile su se za nezavisni

²⁰ Catt, H., et al., Electoral Management Design, Revised edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, 2014

²¹ Ibid, str. 5

²² López-Pintor, R., Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000

²³ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecija, 2002., str. 10

²⁴ Ibidem

model. Iako su sve one pod okriljem istog modela, među njima postoje značajne varijacije u pogledu strukture, organizacije i funkcionisanja organa izborne administracije.

Jedna od varijacija nezavisnog modela je **dvostruko nezavisni model**, gdje dva međusobno odgovorna tijela upravljaju izbornim procesom – jedno je savjetodavno tijelo zaduženo za kreiranje izborne politike, dok je drugo tijelo odgovorno za tehničku realizaciju izbora. Drugi, široko rasprostranjen oblik je model **pro-partijske nezavisnosti**, u kojem članove izborne administracije čine predstavnici političkih partija i pravosuđa, koji su obično odgovorni zakonodavnoj ili sudskoj vlasti.

Tabela 1: Primjeri osnovnih karakteristika centralnog organa izborne administracije u državama nezavisnog modela

DRŽAVA	ORGAN IZBORNE ADMINISTRACIJE	BR. ČLANOVA	MANDAT	TIP ČLANSTVA	IZBOR ČLANOVA
Crna Gora	Državna izborna komisija	11	4 godine	Kombinovani	Predsjednika i člana iz reda predstavnika civilnog sektora, nevladinog sektora i univerziteta koji je stručan za pitanja izbornog zakonodavstva, imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor imenovanja, nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa. Četiri člana stalnog sastava imenuju se na prijedlog parlamentarne većine a četiri na prijedlog parlamentarne opozicije. Jednog člana imenuje predstavnik političke partije, odnosno podnosilac izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova.

Albanija ²⁵	Centralna izborna komisija	12	4-9 godina u zavisnosti od članstva	Ekspertski	Upravljačka tijela CEC-a obuhvataju Državnog izbornog komesara i njegovog zamjenika, Regulatornu komisiju (5 članova) i Komisiju za pritužbe i sankcije (pet članova). Državni izborni komesar upravlja Komisijom, dok Regulatorna komisija, koja zasijeda povremeno u javnim sastancima, odobrava normativne akte u izbornom procesu. Komisija za pritužbe i sankcije, takođe sa povremenim zasijedanjima, bavi se administrativnim pritužbama i sankcijama za prekršaje izbornog zakona, sa aktivnostima koje se odvijaju na javnim saslušanjima. Obje komisije mogu samostalno sazivati sastanke ukoliko ih komesar ne angažuje za pitanja unutar njihove nadležnosti.
Bosna i Hercegovina ²⁶	Centralna izborna komisija	7	7 godina	Ekspertski	Dva člana biraju se iz reda Hrvata, dva iz reda Bošnjaka, dva iz reda Srba i jedan iz reda „ostalih“. Kandidate predlaže Komisija za imenovanje i izbor a bira ih Parlament, dvotrećinskom većinom. Svi kandidati su pravni stručnjaci sa iskustvom u sprovođenju izbora i/ili izborni stručnjaci.
Hrvatska ²⁷	Državno izorno povjerenstvo	9	8 godina	Kombinovani	Predsjednika DIP-a je predsjednik Vrhovnog suda; dva potpredsjednika bira opšta sjednica VS iz reda sudija VS, na prijedlog predsjednika VS; jednog potpredsjednika i dva člana bira Hrvatski sabor na prijedlog većinske stranke/koalicije; jednog potpredsjednika i dva člana bira Hrvatski sabor na prijedlog opozicionih stranaka/koalicija.

25 Izborni zakonik Republike Albanije (odobren Zakonom br. 10019, od 29.12.2008 i izmijenjen zakonima br. 74/2012, od 19.07.2012, br. 31/2015, od 02.04.2015, br. 101/2020, od 23.7.2020, i br. 118/2020, od 5.10.2020), dostupno na: https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/477547_0.pdf

26 Izborni zakon Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 - odluka US i 41/2020)

27 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) i Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07)

Kosovo ²⁸	Centralna izborna komisija	11	7 godina	Kombinovani	Predsjednika imenuje predsjednik države iz reda članova Vrhovnog ili Apelacionog suda; šest članova imenuje šest najvećih parlamentarnih grupa, koje nemaju pravo da učestvuju u raspodjeli rezervisanih mandata; jednog člana imenuju poslanici koji zauzimaju rezervisana mjesta za zajednicu kosovskih Srba; tri člana imenuju poslanici koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mjesta za druge zajednice koje ne čine većinu na Kosovu.
Sjeverna Makedonija ²⁹	Državna izborna komisija	7	2 godine	Partijski	Predsjednika i dva člana predlažu opozicione partije; potpredsjednika i tri člana predlažu vladajuće političke partije. Biraju se dvotrećinskom većinom u Parlamentu.
Srbija ³⁰	Republička izborna komisija	17	4 godine	Kombinovani	Predsjednika i 16 članova imenuje Narodna skupština Republike Srbije na prijedlog poslaničkih grupa.

3.1.2. IZVRŠNI MODEL

Države koje primjenjuju izvršni model izborne administracije karakteriše angažovanje organa uspostavljenih od strane izvršnih institucija u izbornim procesima, što je uobičajeno za države s dugom demokratskom historijom i visokim stepenom povjerenja građana u državne institucije. U ovom modelu, izborne aktivnosti obično su povjerene ministarstvima ili lokalnim vlastima, a odgovornost za njihovo sprovođenje leži na izvršnim tijelima koja su ih formirala. Tipično, na čelu ovih tijela su ministri ili visoki državni zvaničnici. U izvršnom modelu, umjesto članova izborne administracije, angažovani su državni službenici koji obavljaju administrativne i tehničke zadatke. Takve organizacije finansiraju se iz budžeta nadležnih ministarstava ili lokalnih organa, te su i funkcionalno i finansijski zavisne od izvršne vlasti.

Primjeri država koje se oslanjaju na ovaj model uključuju SAD i Veliku Britaniju, u kojima je organizacija izbora prepuštena lokalnoj upravi, i države poput Švedske i Švajcarske, u kojima centralni izborni organi preuzimaju koordinacionu ulogu. U Švedskoj, organi izborne administracije regulisani su Izbornim zakonom,³¹ gdje struktura vlasti odražava organizaciju izbornih tijela na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, s

28 Ustav Republike Kosovo (sa amandmanima I-XXIV)

29 Izborni Zakonik Sjeverne Makedonije („Službeni vesnik na Republika Severna Makedonija“, br. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 i 42/20)

30 Zakon o izboru narodnih poslanika, („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020)

31 Izborni zakon Švedske, dostupno na: <https://www.government.se/contentassets/4e2fdee5a8e342e88289496d34701aec/the-elections-act-2005837.pdf>

decentralizovanom izbornom administracijom koja omogućava lokalnim izbornim komisijama da nezavisno zapošljavaju i obučavaju radnike u biračkim odborima. Njemačka, s druge strane, ima kodifikovan izborni sistem kroz Savezni izborni zakonik,³² koji jasno definiše uloge i odgovornosti izbornih zvaničnika i komisija na saveznom, pokrajinskom, nivou izborne jedinice i biračkog mjesta. Ovaj sistem omogućava formiranje specijalizovanih odbora za glasanje putem pošte, kao i učešće kvalifikovanih birača u izbornim procesima, uz zakonske obaveze učešća u radu izbornih odbora i komisija.

3.1.3. MJEŠOVITI MODEL

Mješoviti model izborne administracije predstavlja svojevrsnu sintezu oba prethodna modela, što rezultira dualnoj strukturi njegovih organa. Ova struktura podrazumijeva postojanje dvije komponente: nezavisne i institucionalne. Nezavisni organ, sličan onom u nezavisnom modelu, autonomno funkcioniše i vrši nadzor nad izbornim radnjama, dok institucionalni organ, slično organima izvršnog modela, djeluje pod ingerencijom izvršne vlasti i odgovoran je za neposredno izvođenje izbornih aktivnosti.

U različitim zemljama, ovlaštenja nezavisnog organa variraju – u nekima je ograničeno na nadzor izbornih radnji, dok u drugima obuhvata opsežniju kontrolu nad cjelokupnim izbornim procesom i evaluaciju rada institucionalnog organa. Mješoviti model je primjenjiv u državama kao što su Japan, određene zapadnoafričke zemlje (uglavnom bivše francuske kolonije poput Malija i Senegala), te u nekim članicama Evropske unije, uključujući Francusku, Holandiju, Mađarsku, Portugal, Slovačku i Španiju.

Francuska predstavlja tipičan primjer ovog modela, gdje izborna administracija funkcioniše u skladu s Ustavom Francuske³³ i Izbornim zakonikom.³⁴ Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao organ izvršne vlasti, zaduženo je za direktno sprovođenje izbora, uključujući organizaciju glasanja za dijasporu. Paralelno, Ustavni savjet, koji ima nadzornu ulogu, učestvuje u izbornom procesu kroz registraciju predsjedničkih kandidata i proglašenje rezultata, i djeluje kao savjetodavni organ, tj. daje savjete u vezi s izbornim zakonodavstvom, odlučuje o prigovorima i žalbama i prima izvještaje od sudija delegiranih od Kasacionog suda.

Tabela 2: Primjeri centralnih organa izborne administracije mješovitog tipa u tri države Evropske unije³⁵

DRŽAVA	ORGAN IZBORNE ADMINISTRACIJE		BR. ČLANOVA	MANDAT	TIP ČLANSTVA	IZBOR ČLANOVA
	IZVRŠNA KOMPONENTA	NEZAVISNA KOMPONENTA				
Francuska	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Ustavni savjet	9	9 godina	Ekspertski	Članove Ustavnog savjeta imenuje predsjednik Francuske i predsjednik svakog od domova Parlamenta (Narodne skupštine i Senata). Bivši predsjednici Francuske su po automatizmu članovi ovog tijela. Izboru u ovo tijelo prethodi mišljenje Ustavnih komiteta oba doma.

³² Federalni izborni zakon Njemačke, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2021/rechtsgrundlagen.html#17c9d4b0-f7fc-424a-b8d8-322758da5050>

³³ Ustav Francuske, dostupno na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

³⁴ Izborni zakonik Francuske, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGIT-EXT000006070239/

³⁵ Broj članova, mandat, tip članstva i izbor članova odnose se samo na nezavisnu komponentu organa izborne administracije

Slovačka ³⁶	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Državna komisija za izbore i kontrolu finansiranja političkih partija	14	4	Kombinovani	10 članova delegiraju političke partije koje su na posljednjim izborima stekle predstavništvo u Parlamentu, srazmjerno broju mandata. Po jednog člana delegiraju predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda, državni pravobranilac i predsjednik Vrhovne službe za reviziju.
Portugal ³⁷	Ministarstvo unutrašnjih poslova ³⁸	Nacionalna izborna komisija	6	4	Ekspertski	U sastav Nacionalne izborne komisije ulaze: jedan saradnik Vrhovnog suda pravde, kao predsjednik Komisije, kojeg imenuje Vrhovni sudski savjet; po jedan građanin priznatih zasluga koje imenuje svaka parlamentarna grupa i po jedan tehnički savjetnik kojeg imenuju vladini sektori za unutrašnje poslove, spoljne poslove i medije.

3.1.4. STRUKTURA I SASTAV IZBORNE ADMINISTRACIJE

Pored tipologije modela, struktura izborne administracije je ključna komponenta koja utiče na način upravljanja izbornim procesima. Struktura i članstvo unutar izbornih organa variraju zavisno od primijenjenog modela. U izvršnom modelu, članovi su odsutni, te se svi zadaci izvršavaju preko državnih službenika. Nasuprot tome, nezavisni model karakteriše izborna administracija koja funkcionise autonomno u odnosu na izvršnu vlast, često uz ograničenu ulogu pojedinih državnih entiteta. U mješovitom modelu, izborne aktivnosti većinom vode državni organi, dok nezavisni segment ima primarno nadzornu funkciju.³⁹

Kada je riječ o nezavisnom i mješovitom modelu, članovi izbornih administracija mogu se birati na tri osnovna načina: iz redova stručnjaka (ekspertski tip), iz političkih partija (partijski tip) ili kroz kombinaciju ovih dviju grupa (kombinovani tip). Crna Gora se formalno klasifikuje kao država sa kombinovanim tipom članstva. Svaki od ovih tipova ima svoje prednosti i nedostatke, kako se ističe u analizi Međunarodnog instituta za demokratiju i izbornu pomoć.⁴⁰

36 Zakon o uslovima izbornog zakona i izmjenama i dopunama određenih zakona, dostupno na: <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/20190219>

37 Pravilnik o Nacionalnoj izornoj komisiji Portugala, dostupno na: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/regimento-cne_dr-05-05-2020.pdf

38 Izborni zakon o izboru u Skupštinu Republike Portugal, dostupno na: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_consolidada_2020-11.pdf

39 Catt. H., et al. *op.cit.*, str. 110-112

40 Ibid, str. 113

Tabela 3: prednosti i nedostaci tipova članstva u organima izborne administracije

TIP ČLANSTVA	PREDNOSTI	NEDOSTACI
Ekspertski	<ul style="list-style-type: none"> • Nepriistrasnost i neutralnost članova ima pozitivan efekat na kredibilitet organa; • Uspješni otpor političkom pritisku; • Profesionalizam članova; • Stručnost članova; • Pozitivan efekat na ugled organa usljed ugleda koji uživaju članovi; • Širok krug profesionalnih udruženja u svrhu potpore. 	<ul style="list-style-type: none"> • U državama u tranziciji teško je naći nes-tranačke ličnosti; • Eksperti nijesu uvijek svjesni svih političkih faktora; • Nemaju uvijek dobre veze i odnos sa ključnim donosiocima odluka; • Ograničen je pristup političkih subjekata njihovim aktivnostima; • Moraju da usklade obaveze rada za organ izborne administracije i organizaciju organ iz kojeg dolaze; • Najkvalifikovaniji eksperti nijesu uvijek u mogućnosti da učestvuju u radu organa izborne administracije.
Partijski	<ul style="list-style-type: none"> • Promoviše učešće opozicije u izborima; • Podstiče učešće birača; • Povećavaju transparentnost izbornog procesa; • Osigurava uticaj političkih partija na razvoj praktičnih javnih politika organa izborne administracije; • Osigurava povezanost sa važnim učesnicima u izbornom procesu; • Donosi političko iskustvo u upravljanju izborima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rad članova je motivisan partijskim interesima; • Radno iskustvo članova i stručne kvalifikacije mogu biti neadekvatni; • Kredibilitet organa može biti ugrožen u slučaju isključenja neke političke partije iz rada organa; • Otežano postizanje konsenzusa u donošenju odluka; • Ugroženo jedinstvo organa zbog javnih nesuglasica između političkih partija.
Kombinovani	<ul style="list-style-type: none"> • Političko iskustvo i mogućnost profesionalnog umrežavanja; • Veza sa ključnim učesnicima izbornog procesa i javnim ličnostima; • Kombinacija stručnog i političkog znanja i iskustva; • Profesionalni kredibilitet i transparentnost prema učesnicima izbornog procesa; • Ekspertski članovi mogu biti brana od političkog uticaja; • Ravnoteža između političkih i tehničkih zahtjeva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciljevi političkih i ekspertskih elemenata su različiti; • Postoji opasnost od curenja informacija zbog eventualnog sukoba političkih i ekspertskih članova; • Organ može biti nepotrebno glomazan ako su u njemu zastupljeni svi stručni i politički akteri; • Kredibilitet može biti umanjen ako dođe do isključenja neke političke partije; • Otežano postizanje konsenzusa u donošenju odluka; • Visokokvalifikovani eksperti mogu odbiti da rade sa političkim subjektima.

3.2. IZBORNA ADMINISTRACIJA U CRNOJ GORI

Sa formalno-pravnog stanovišta, izborna administracija Crne Gore prati nezavisni model s članstvom kombinovanog tipa. Međutim, institucionalna autonomija ovih organa nije sinonim za apsolutnu nezavisnost. Iako formalno nezavisni, organi izborne administracije mogu biti izloženi uticajima političkih stranaka i izvršne vlasti, što je praksa potvrdila više puta. Stoga, početna tačka naše analize jeste istorijski pregled razvoja izborne administracije u Crnoj Gori, od uvođenja višestranačja do danas, kako bismo razumjeli evoluciju strukture ovih organa i zakonskog okvira koji ih definiše, te kako su te promjene uticale na funkcionisanje izborne administracije.

3.2.1. IZBORNA ADMINISTRACIJA U PRVOJ DECENIJI OD UVOĐENJA VIŠESTRANAČJA

Prvi izborni zakon u Crnoj Gori, donešen 1990. godine⁴¹ pred prve višestranačke izbore, ustanovio je pravni okvir za izbornu administraciju, čije su detalje razrađivali članovi 16-44. Kao centralni organ izborne administracije zakon je predvidio Republičku izbornu komisiju (RIK), koja je zajedno s opštinskim izbornim komisijama i biračkim odborima, činila strukturu organa izborne administracije u Crnoj Gori. U tom periodu, predsjednik RIK-a biran je iz reda sudija Vrhovnog suda, dok je sekretar, koji je imao stalnu funkciju, biran iz reda eksperta za izborni sistem.

Nakon usvajanja Ustava 1992. godine, kojim je uveden parlamentarni sistem, i pod uticajem međunarodnih organizacija, usvojen je novi zakon⁴² koji je reformisao strukturu izborne administracije, mijenjajući broj članova i kriterijume za njihovo imenovanje. Osim prethodnih osam članova, među kojima su bili predsjednik i sekretar RIK-a, novim zakonom predviđeno je dodatnih pet članova iz reda nosilaca pravosudnih funkcija i diplomiranih pravnika. Sljedeće značajne izmjene zakona uslijedile su 1996. godine, i uključivale su modifikaciju u izboru predsjednika RIK-a. Odustalo se od prakse imenovanja predsjednika iz reda sudija Vrhovnog suda, pa je novim rješenjem bilo predviđeno da se predsjednik i njegov zamjenik biraju iz reda istaknutih nosilaca pravosudnih funkcija. Kasnijim izmjenama nastavljen je trend ublažavanja uslova, kako za predsjednika tako i za druge članove RIK-a.

Izmjenama iz 1998.⁴³ i 2000. godine,⁴⁴ struktura RIK-a još jednom je promijenjena. Novim izmjenama Komisija je funkcionisala u stalnom sastavu od 11 članova, uz dodatni prošireni sastav koji uključuje po jednog ovlašćenog predstavnika svake potvrđene izborne liste. Nastavljeno je i sa ublažavanjem formalno-pravnih uslova za izbor predsjednika i članova RIK-a, propisujući da se biraju iz reda diplomiranih pravnika. Na sličan način, kriterijum za sekretara, koji je prethodno bio jedino stručno lice za izborni sistem, snižen je odredbom da se izbor sekretara vrši iz reda diplomiranih pravnika, čime je finalizovan proces deprofesionalizacije u strukturi članstva centralnog organa izborne administracije i otvorena su vrata njegovoj politizaciji.

3.2.2. IZBORNA ADMINISTRACIJA DANAS

Prema važećem Zakonu o izboru odbornika i poslanika,⁴⁵ izborna administracija u Crnoj Gori organizovana je na tri nivoa. Na vrhu ove strukture je Državna izborna komisija (u daljem tekstu: DIK), koja djeluje kao stalni organ u čijem sastavu su predsjednik, sekretar i devet stalnih članova, uz pravo svakog podnosioca potvrđene i proglašene izborne liste da odredi opunomoćenog predstavnika u proširenom sastavu. Ovo pravo pripada i kandidatima na predsjedničkim izborima. Predstavnicima izbornih lista, odnosno kandidata, imaju pravo učešća i odlučivanja u radu DIK-a u periodu od 20 dana prije dana izbora do dana utvrđivanja konačnih rezultata. Svi članovi, stalni i članovi u proširenom sastavu, biraju se iz reda diplomiranih pravnika. Za predsjednika DIK-a propisan je dodatni uslov da mora imati najmanje 10 godina radnog iskustva u struci i da ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine, dok se za člana koji se imenuje iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora ili univerziteta traži da je to lice objavljivalo naučne radove i stručne članke na temu izbornog procesa, da je ostvarilo javnu prepoznatljivost u ovoj oblasti i da je učestvovalo u domaćem ili međunarodnom monitoringu izbornog procesa.

41 Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“, br. 36/90, od 3. oktobra 1990. godine.)

42 Zakon o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Crne Gore“ br. 49/92, od 14. oktobra 1992. godine)

43 Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 4/98)

44 Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 (prečišćen tekst), 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 i „Sl. list SRJ“, br. 73/00 i 9/01)

45 Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG“, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)

Predsjednika DIK-a imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog konkursa. Ista procedura propisana je i za člana DIK-a iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta.

Kada je riječ o ostalim članovima stalnog sastava, četiri člana se imenuju na prijedlog parlamentarne većine a četiri, od kojih jedan vrši funkciju sekretara, imenuju se na predlog parlamentarne opozicije. Pravo da imenuje jednog člana u stalni sastav DIK-a ima i politička partija, odnosno podnosilac izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova, dok njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Na drugom nivou nalazi se 25 opštinskih izbornih komisija, sa predsjednikom i članovima čiji izbor reflektuje političku dinamiku zasnovanu na rezultatima prethodnih izbora. Sastav OIK-a čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste u proširenom sastavu. Predsjednik je partijska ličnost iz političke partije koja je dobila najveći broj odborničkih mandata na prethodnim izborima. Dva člana imenuju se na predlog parlamentarne opozicije od kojih jedan obavlja dužnost sekretara, a druga dva člana biraju se na predlog vladajuće većine.

Birački odbori, kao treći nivo izborne administracije, formiraju se za svako biračko mjesto i sastavljeni su od predsjednika i četiri člana čiji se zadatak određuje neposredno pred glasanje, žrijebanjem. U ovoj strukturi, zastupljenost političkih stranaka u biračkim odborima odražava njihovu proporcionalnu zastupljenost u lokalnoj skupštini. Svakoj političkoj partiji zastupljenoj u odgovarajućoj skupštini opštine pripada broj predsjednika biračkih odbora srazmjerno proporcionalnoj zastupljenosti odborničkih mjesta u skupštini opštine. Dva člana stalnog sastava biračkog odbora imenuju se na prijedlog političke partije, odnosno koalicije koja ima većinu u odgovarajućoj skupštini opštine, i po jedan predstavnik dvije opozicione partije u odgovarajućoj skupštini, koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj mandata, odnosno najveći broj glasova u slučaju istog broja mandata.

3.3. IZAZOVI U RADU ORGANA IZBORNE ADMINISTRACIJE

3.3.1. POLITIČKA PRISTRASNOST U RADU I ODLUČIVANJU DIK-A

Funkcionisanje DIK-a često se percipira kao pretjerano politizovano. Smjernice i preporuke međunarodnih tijela poput Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a, kao i domaćih nevladinih organizacija, ističu izazove u funkcionisanju organa izborne administracije, koji su povezani sa osnovnim principima na kojima bi trebalo da se zasniva rad DIK-a. Venecijanska komisija u svom „Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima“ ističe značaj transparentnosti, nepristrasnosti i nezavisnosti od političkih uticaja za ispravno vođenje izbornog procesa, od predizborne faze do objavljivanja konačnih rezultata. U svijetlu trenutnog zakonodavnog okvira, koji omogućava političkim strankama da imenuju većinu članova DIK-a, ne čudi što se u praksi pojavljuju politički obojene odluke. Istima smo mogli prisustvovati u gotovo svim izbornim ciklusima, ali ćemo se u ovoj studiji posvetiti nekim od najupečatljivijih primjera od nastanka političke krize koju možemo vezati za parlamentarne izbore 2016. godine.

3.3.1.1. SLUČAJ GLASANJA DIK-A O PRIVREMENIM I KONAČNIM REZULTATIMA PARLAMENTARNIH IZBORA 2016. GODINE

Pitanje nedostatka objektivnosti i nezavisnosti u radu DIK-a postavljeno je prilikom odlučivanja o privremenim i konačnim rezultatima parlamentarnih izbora 2016. godine. Uticaj partijskih interesa bio je izražen, ne samo u interakcijama među opunomoćenim predstavnicima već i unutar samog stalnog sastava DIK-a. Iako su izvještaji opštinskih OIK-a imali potpise većine članova, kako vladajućih tako i opozicionih, neki članovi iz redova opozicije unutar DIK-a su odbili da prihvate izborni rezultat, što je za

posljedicu imalo situaciju da je samo 15 od 28 članova glasalo za proglašenje konačnih rezultata.⁴⁶ U ovom slučaju DIK je stavila na glasanje odluku o proglašenju izbornih rezultata, što nije u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Prema zakonu, odgovornost DIK-a je da utvrdi rezultate izbora na osnovu broja glasova i mandata koji pripadaju svakoj izbornoj listi, zasnovano na objektivnim podacima dobijenim od biračkih odbora i OIK-a, a ne da svoje da odlučuje o već matematički verifikovanim podacima. Ovakva praksa može dovesti do paradoksalne situacije gdje većina članova DIK-a glasa protiv izbornih rezultata, iako su oni zvanično potvrđeni i predstavljaju volju građana.

3.3.1.2. SLUČAJ NAKNADNOG IMENOVANJA OPUNOMOĆENIH PREDSTAVNIKA IZBORNIH LISTA NA PARLAMENTARNIM IZBORIMA 2016. GODINE

Tokom parlamentarnih izbora 2016. godine, zabilježeno je da su pojedini politički subjekti naknadno imenovali opunomoćene predstavnike izbornih lista, nakon izbornog dana, iako prema zakonu ovo pravo stižu nakon potvrđivanja i proglašenja izborne liste. Ovi članovi DIK-a u proširenom sastavu nijesu aktivno učestvovali u radu i raspravama DIK-a, već su se angažovali isključivo u procesu glasanja. Ovakav pristup radu i odlučivanju DIK-a veoma dobro ilustruje odnos političkih subjekata prema organima izborne administracije. Političke partije ne doživljavaju DIK kao nezavisan organ zadužen za osiguravanje legitimiteta izbornog procesa, već vide Komisiju, i svoje članstvo u njoj kao političku platformu koja se može iskoristiti za postizanje izbornih prednosti i realizaciju političkih ciljeva. U tom kontekstu, jedna od preporuka OEBS/ODIHR-a upućena organima za provođenje izbora 2016. godine ističe potrebu za preispitivanjem uloge i direktne uključenosti opunomoćenih predstavnika u proces donošenja odluka.⁴⁷

3.3.1.3. SLUČAJ ODLUČIVANJA DIK-A O PRIGOVORU BEZ POTREBNOG KVORUMA NA PREDSEDNIČKIM IZBORIMA 2018. GODINE

Izveštaj OEBS/ODIHR-a sa predsjedničkih izbora 2018. godine ilustruje kontinuirani problem politički motivisanih odluka unutar DIK-a, naglašavajući da su se odluke često donosile u skladu sa partijskim interesima, i to ne samo na dan izbora, već i u periodima koji su prethodili i uslijedili nakon izbornog dana. U prilog tome svjedoči situacija u kojoj je DIK odlučivala o žalbi bez potrebnog kvoruma. Naime, predsjednički kandidat Mladen Bojanić, tražio je od DIK-a poništenje izbornih rezultata. DIK je taj prigovor odbila kao nedozvoljen, uz obrazloženje da se prigovor DIK-u može podnijeti samo protiv odluka OIK-a. Međutim, Komisija je u tom trenutku brojala 17 članova, ali je sjednici na kojoj se odlučivalo o prigovoru Bojanića prisustvovalo i glasalo samo šest članova.⁴⁸ Bojanić je potom izjavio žalbu Ustavnom sudu, koji je istu odbio,⁴⁹ nakon čega se obratio Evropskom sudu za ljudska prava, sa tvrdnjom da mu je povrijeđeno pravo na pravično suđenje i na slobodne izbore. Interesantno je istaći i da je Bojanić bio opozicioni kandidat, a da upravo stalni i opunomoćeni članovi iz redova opozicije nijesu učestvovali na sjednici na kojoj se odlučivalo o prigovoru opozicionog kandidata.

3.3.1.4. SLUČAJ ODBIJANJA DIK-A DA VERIFIKUJE MANDAT SUADE ZORONJIĆ

Odluka DIK-a, koja se odigrala izvan okvira uobičajenog izbornog procesa, privukla je značajnu pažnju javnosti. Radi se o situaciji iz decembra 2020. godine kada je DIK trebao da verifikuje mandat kandidatkinje Suade Zoronjić sa liste „Crno na Bijelo“ nakon što je poslanik sa iste liste podnio ostavku. Prema članu 101 Zakona o izboru odbornika i poslanika, mandat poslanika prestaje danom podnošenja ostavke, a procedura nalaže da se za popunu mjesta bira naredni kandidat sa izborne liste. Međutim, iako je Skupština Crne Gore obavijestila DIK o upražnjenom mjestu, većina članova DIK-a glasala je protiv izrade

46 OSCE/ODIHR, Crna Gora, Konačni izvještaj, Parlamentarni izbori 2016, str. 21.

47 Ibid, str. 23.

48 OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Predsjednički izbori 2018, str. 6.

49 Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-VII br. 17/18), dostupno na: https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_4/objava_146/fajlovi/U%20VII%20BROJ%2017_18.pdf

izvještaja za popunu mandata.⁵⁰ Važno je razumjeti da je sačinjavanje izvještaja o popuni poslaničkog mjesta deklarativan, a ne konstitutivan čin.

Ovaj slučaj je produbio sumnju da se odluke DIK-a koriste kao sredstvo političke borbe, naročito u kontekstu potencijalnog glasanja o izmjenama Zakona o slobodi vjeroispovijesti, koji je u izbornoj godini bio jedan od vodećih izvora političkih tenzija. Nakon toga, protiv tadašnjeg predsjednika DIK-a podnesena je krivična prijava i podnijeta je inicijativa za njegovo razrješenje. Pola godine kasnije, u junu 2021. godine, Aleksa Ivanović razriješen je sa funkcije predsjednika DIK-a glasovima 48 poslanika.

3.3.1.5. SLUČAJ ODBIJANJA KANDIDATURE MILOJKA SPAJIĆA NA PREDsjedničkim IZBORIMA 2023. GODINE

Najkontroverznije pitanje predsjedničkih izbora 2023. godine je odluka DIK-a o neutvrđivanju kandidature Milojka Spajića, koja bi se mogla posmatrati kao kršenje pasivnog biračkog prava. U onome što je u široj javnosti okarakterisano kao politički motivisana odluka, DIK je izašao van okvira svojih nadležnosti i odbio da potvrdi kandidaturu kandidata koji je dostavio svu potrebnu dokumentaciju. Štaviše, hronološki slijed događaja takođe je izazvao kontroverze u javnosti, s obzirom da je prva sporna odluka DIK-a donijeta na sjednici održanoj 3. februara, o upućivanju dopisa Republičkoj izbornoj komisiji Srbije (RIK) za pribavljanje podataka o licima koja su najavila, ali u tom trenutku nijesu formalno predala prijavu kandidature za Predsjednika, Andriji Mandiću i Milojku Spajiću. Informacije zatražene od RIK-a – pitanja prebivališta i državljanstva, u isključivoj su nadležnosti MUP-a Crne Gore. Ovom odlukom DIK je ne samo izašao iz okvira nadležnosti i preuzeo ulogu MUP-a, već je stavio pomenuta dva kandidata u neravnopravan položaj u odnosu na ostale kandidate. Odgovor RIK-a na pomenuti dopis, korišćen je kao argument za drugu spornu odluku DIK-a, kojom je i odbijena kandidatura Milojka Spajića zbog kontradiktornih podataka u prijavi, činjenice da je u tom trenutku imao i državljanstvo Srbije sa prebivalištem u Beogradu. Milojko Spajić je 15. februara pokrenuo postupak za otpust iz državljanstva Republike Srbije, a MUP Crne Gore je pokrenuo postupak po članu 24 za gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona. Cijeneći da se u skladu sa zakonskim odredbama ove procedure ne mogu završiti u roku od 48 časova koliko kandidati imaju na raspolaganju za otklanjanje nedostataka u prijavi, DIK je u konačnici donio pomenutu odluku o neutvrđivanju kandidature. U odgovoru na novonastalu situaciju, g. Spajić je odlučio da ne podnese ustavnu žalbu na odluku DIK-a, već je Pokret „Evropa sad“ zatražio mogućnost predlaganja drugog kandidata uz dostavljanje potpisa istih lica koja su dala podršku g. Spajiću. DIK je dozvolio istim licima da daju potpis podrške drugom kandidatu, izbrisavši iz sistema potpise podrške koje su dali g. Spajiću.

Da je ova odluka bila politički motivisana proizilazi i iz analize konteksta održavanja predsjedničkih izbora. G. Spajić je u javnosti bio prepoznat kao jedan od glavnih potencijalnih konkurenata g. Đukanoviću, i očekivanja su bila visoka da bi se mogao naći u drugom krugu izbora. Međutim, postojali su pokušaji da se kao glavni rival g. Đukanoviću postavi g. Andrija Mandić, uprkos nedostatku potrebne većine glasova. Ova dinamika je kulminirala organizovanjem debate koja je održana svega tri dana prije prvog kruga glasanja, u kojoj su od sedam potvrđenih kandidata učestvovali samo Đukanović i Mandić,⁵¹ što je u javnosti percipirano kao zajednički napor političkih subjekata kojima pripadaju da usmjere ishod ka drugom krugu između ove dvojice kandidata. U navedenom kontekstu, važno je sagledati i spornu odluku DIK-a, čiji članovi najvećim dijelom proizilaze iz istih političkih struktura. Postoji osnov za pretpostavku da je motivacija bila, ne samo da se osujeti kandidatura g. Spajića, već i da se utiče na ograničavanje političkog uspona pokreta „Evropa sad“ na nacionalnoj sceni.

⁵⁰ Odluka DIK-a br. 925 od 28.12.2020. godine, dostupno na: <https://dikcg.me/wpold/wp-content/uploads/2020/12/Akt-Skup%C5%A1tini-CG-28.12.2020.-godine.pdf>

⁵¹ <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/648003/zbog-cega-djukanovic-i-mandic-idu-na-tv-duel-mimo-drugih-kandidata-prijateljski-dogovor-ljutih-protivnika>

3.3.2. NEDOSTATAK PROFESIONALNOSTI U ORGANIMA IZBORNE ADMINISTRACIJE

3.3.2.1. NEDOSTATAK PROFESIONALNOSTI U RADU DIK-A

Tip članstva u centralnom organu izborne administracije, od usvajanja prvog izbornog zakona 1990. godine do danas, kretao se od izrazito ekspertskeg tipa, do „kvazi-kombinovanog“ tipa koji je dominantno partijski. Izmjenama i dopunama zakona postepeno je uveden amaterizam u radu organa izborne administracije, pa važeći zakon ne predviđa stroge formalno-pravne kriterijume za člana stalnog sastava kojeg predlažu političke partije, već se zahtijeva samo pravničko obrazovanje, čime se ne garantuje kvalitet u radu, posvećenost i u krajnjem, profesionalizam.

Djelimična profesionalizacija DIK-a nastojala se obezbijediti propisivanjem da Predsjednik i sekretar DIK-a dužnost obavljaju profesionalno. Na ovaj način, obezbijeđeno je makar na papiru da ova dva člana budu u punoj mjeri posvećeni radu i funkcionisanju komisije. Shodno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru,⁵² Predsjednik i sekretar DIK-a spadaju u jednu od najznačajnijih grupa poslova (B/11 i B/17). Za Predsjednika DIK-a određen je izuzetno visok koeficijent složenosti poslova od 20,75.

Osim predsjednika DIK-a, jedini nezavisni član ovog tijela dolazi iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta.

Iako je izbor novog predsjednika DIK-a 2021. godine i izbor člana iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta 2022. godine rezultirao kvalitetnijem i transparentnijem radu DIK-a, njihov izbor nije umnogome doprinio unaprjeđenju ukupne profesionalnosti u radu DIK-a.

a. Izbor člana iz reda predstavnika civilnog sektora, nevladinih organizacija i univerziteta koji nije ispunjavao zakonske uslove

Kada je riječ o članu DIK-a koji se bira iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta, treba pomenuti da je na parlamentarnim izborima održanim 2016. godine to bio jedini član DIK-a koji je na tim izborima postupao u skladu sa principom profesionalnosti. Takođe, tu funkciju je obavljalo lice koje je ispunjavalo sve zakonske uslove.

Sam Zakon o izboru odbornika i poslanika postavlja strože uslove za izbor ovog člana od uslova koji su potrebni za izbor predsjednika DIK-a. Ovako propisani uslovi imali su za cilj da spriječe potencijalne zloupotrebe ovog instituta. Međutim, nakon što je predstavnik nevladinog sektora iz CeMI-ja, Vlado Dedović podnio ostavku,⁵³ postalo je teško pronaći adekvatne kandidate. Ova okolnost nije uzrokovana loše postavljenim zakonskim rješenjem, već odlukom organizacija koje se bave nadgledanjem izbora da ne predlože svoje kandidate koji te uslove ispunjavaju, kako ne bi legitimisali disfunkcionalni model rada DIK-a koji je potrebno suštinski reformisati.

U nizu objavljenih konkursa nije se javio nijedan kandidat koji bi zadovoljio postavljene zakonske uslove, pa je više od godinu dana DIK radio u nepotpunom sastavu, bez člana iz civilnog sektora. Konačno, poslije šest neuspjelih konkursa, Skupština Crne Gore je 27. aprila 2018. godine odlučila da izabere jedinog kandidata koji se prijavio na konkurs, ali koji nije ispunjavao sve zakonski propisane uslove.⁵⁴ Naime, novoizabrani član DIK-a, Zoran Vujisić, nije ispunjavao nijedan od tri zakonom propisana uslova u pogledu stručnih referenci: objavljene naučne i stručne radove, iskustvo u posmatranju izbora i javnu prepoznatljivost iz oblasti izbornog zakonodavstva.

52 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka US CG, 42/2018, 34/2019, 130/2021 - Odluka US CG, 146/2021, 92/2022, 152/2022 i 152/2022-I).

53 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/107901/dedovic-podnio-ostavku-u-dik-u>

54 CeMI, Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora 2018, str. 11

b. Usvajanje neustavnih odredbi u "Tehničkim preporukama za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača"

Na parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020. godine DIK je pokazao nedovoljan stepen odgovornosti prilikom usvajanja sveobuhvatnih i jasnih preporuka za zdravstveno bezbjedno održavanje izbora u uslovima COVID-19 pandemije. U dokumentu punom spornih i nedovoljno jasnih i nedorečenih odredbi, između ostalog je bilo predviđeno ograničavanje biračkog prava biračima koji su zaraženi COVID-19 virusom ili se nalaze u samoizolaciji. Taj dio tehničkih preporuka ukinut je odlukom Ustavnog suda,⁵⁵ koji je u svojoj odluci naveo i da je DIK povrijedio ustavni princip iz člana 145 Ustava i prekoračio svoja ovlašćenja usvajanjem preporuke nošenja maski, što je u nadležnosti Ministarstva zdravlja. Osim usvajanja neustavnih odredbi, dokument koji je DIK izglasao bio je konceptualno pogrešan. Naime, radilo se o tzv. „tehničkim preporukama“, iako prema Zakonu o izboru odbornika i poslanika (čl. 66 st. 2), DIK utvrđuje „bliža pravila u vezi sa biračkim mjestom“.

c. Pokušaj zatvaranja za javnost sjednice o odlučivanju kandidature Milojka Spajića

Odluka DIK-a o kandidaturi g. Spajića, predstavlja još jedan pokazatelj neprofesionalnog postupanja. Ali neprofesionalno postupanje u ovom slučaju nije iscrpljeno odlukom DIK-a da se obrati RIK-u Srbije i da na osnovu dostavljenih podataka odbije kandidaturu g. Spajića.

Naime, na sjednici održanoj 18. februara 2023. godine kojoj je prisustvovao CeMI-jev posmatrač, jedan od članova DIK-a iz reda opozicije predložio je zatvaranje za javnost sjednice na kojoj je DIK trebao da se izjasni o kandidaturi g. Spajića. Kao razlog za ovaj prijedlog navedeno je da prisustvo velikog broja novinara ometa koncentraciju i rad članova Komisije. Prijedlog nije dobio potrebnu podršku, jer je za isključenje javnosti glasalo pet članova (iz reda opozicije), od prisutnih 10. Iako se, na osnovu uobičajenih obrazaca glasanja, može pretpostaviti da prisustvo jedanaestog člana DIK-a (Milosava Čorića iz SNP-a) ne bi promijenilo ishod, zabrinjava činjenica da je ovaj predlog stavljen na glasanje. Prema izmjenama i dopunama Poslovnika o radu DIK-a koje su usvojene samo mjesec dana ranije,⁵⁶ odluka o zatvaranju sjednice za javnost može se donijeti samo u slučaju potrebe za razmatranjem podataka koji podliježu zaštiti u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, iz čega proističe da o ovom pitanju nije trebalo odlučivati. Ovaj član Poslovnika o radu se odnosi na sjednice na kojima DIK razmatra liste sa potpisima podrške građana kandidatima i izbornim listama, koji sadrže veliki broj ličnih podataka građana.

Takođe, iako je izmjenama Poslovnika predviđena mogućnost praćenja sjednica DIK-a uživo putem interneta, zbog tehničkih nemogućnosti ovo rješenje još uvijek nije implementirano.

d. Odluke DIK-a o (ne)ponavljanju glasanja u više opština na parlamentarnim izborima 2023. godine

DIK je pokazao izrazito nizak stepen profesionalnosti i na posljednjim parlamentarnim izborima. Na dvjema sjednicama na kojima se odlučivalo o prigovorima kojima se zahtijevalo ponavljanje izbora u nekoliko opština, DIK je donio odluke koje su bile očigledno nezakonite.

Na prvoj spornoj sjednici održanoj 17. juna 2023. godine, DIK je odlučivao o prigovorima koji su se odnosili na odluke Opštinskih izbornih komisija u Cetinju i Kolašinu da raspišu nove izbore nakon poništavanja prethodnih izbornih rezultata na dva biračka mjesta. Prigovorima je osporavana zakonitost odluka za ponavljanje izbora. Usvajanjem prigovora DIK je poništio odluke o ponovljenim izborima,⁵⁷ međutim originalna rješenja o poništavanju izbora ostala su na snazi, a DIK je propustio da opštinskim izbornim komisijama pruži dodatna uputstva za dalji postupak. Sljedećeg dana, DIK je odbio 10 prigovora,⁵⁸ među

55 Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-II br. 45/20)

56 Odluka o izmjeni i dopuni Poslovnika o radu Državne izborne komisije („Sl. list CG“, br. 08/23 od 23.1.2023)

57 <https://dik.co.me/akti-komisije/odluke/dik-ponistila-odluke-o-ponavljanju-izbora-u-kolasinu-i-cetinju>

58 <https://dik.co.me/aktuelnosti/saopstenja/dik-odbila-10-prigovora>

kojima su i tri sporna prigovora vezana za tri biračka mjesta u tri različite opštine – na Cetinju, u Rožajama i u Bijelom Polju. Iako je Komisija utvrdila neusklađenost u brojevima glasačkih listića i odrezaka, odnosno u brojevima glasačkih listića i potpisa u izvodima iz biračkog spiska na tim biračkim mjestima, nije donio odluku o ponavljanju izbora, suprotno zakonu,⁵⁹ već je, u još jednom primjeru izlaska iz okvira svojih nadležnosti, DIK odlučio da ocjenjuje racionalnost (ne)ponavljanja izbora.

3.3.2.2. NEDOSTATAK PROFESIONALNOSTI OIK-A I BIRAČKIH ODBORA

Osim u DIK-u, nedostatak profesionalizma prisutan je i na ostalim nivoima izborne administracije. U ranijim izbornim procesima, najveći broj neregularnosti zabilježen je baš u funkcionisanju opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora. Ove nepravilnosti se obično javljaju u sličnom obimu i ispoljavaju se na sličan način u svim izbornim ciklusima, izuzev parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine, koji su bili obilježeni brojnim neregularnostima povezanim sa (ne)poštovanjem mjera za prevenciju širenja virusa COVID-19. Glavni uzrok nedostatka profesionalnosti je činjenica da su članovi OIK-a i biračkih odbora uglavnom politički imenovani i često nedovoljno obučeni za svoje zadatke. CeMI je zabilježio česte situacije gdje su ovi organi funkcionisali u nepotpunom sastavu ili su dogovarali raspodjelu uloga na biračkom mjestu usmeno, bez žrijebanja, što je u suprotnosti sa zakonskim propisima.

Nedostatak obuke kod članova biračkih odbora doveo je i do pogrešne upotrebe uređaja za elektronsku identifikaciju birača, što je jedan od glavnih razloga za odgađanje početka glasanja na pojedinim biračkim mjestima.

Značajne probleme u mnogim opštinama mogli smo vidjeti tokom parlamentarnih i lokalnih izbora 2016. godine. Promjene na političkoj sceni u velikom broju opština izazvale su teškoće u formiranju OIK-a, jer nije uvijek bilo jasno koja partija ili lista predstavlja vlast, a koja opoziciju. Na primjer, OIK Ulcinj nije bio formiran u skladu sa zakonom, jer je samo jedan od četiri člana bio iz redova opozicije (SNP). Sličan problem dogodio se i u Budvi i Kotoru, gdje nijedan predstavnik SDP-a nije bio uključen u OIK, uprkos tome što je ta partija bila na vlasti, dok je u Baru SDP bio dio OIK-a iz kvote vladajuće koalicije, iako je faktički bio dio lokalne opozicije.⁶⁰

Neprofesionalnost OIK-a takođe se ogleda u nepoznavanju odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se tiču rodne ravnopravnosti, što će biti detaljnije objašnjeno u poglavlju posvećenom učešću žena.

Veliki broj zabilježenih nepravilnosti direktno je povezan s neadekvatnim radom članova OIK-a i nedostatkom obuke i stručnosti članova biračkih odbora. Na primjer, obuke o izbornim procedurama i korišćenju uređaja za elektronsku identifikaciju birača, koje organizuje DIK, nijesu uvijek bile dosljedne, pa se u izvještajima OEBS/ODIHR-a bilježe problemi u vještinama i znanju edukatora, a takođe i nedostatkom interesa učesnika obuka.⁶¹ Iako je obuka biračkih odbora bila pozitivno ocijenjena od strane misije OEBS/ODIHR na predsjedničkim izborima 2018. godine, mnogi članovi su zamijenjeni neposredno pred izbore sa nedovoljno obučanim predstavnicima,⁶² koristeći pravnu mogućnost predviđenu članom 35 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Ovaj zakon omogućava političkim partijama da zamijene svoje članove u biračkim odborima 12 sati prije otvaranja biračkih mjesta, a ne postavlja obavezu da svi članovi biračkog

59 Čl. 89, st. 9 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisuje: „Ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su identifikovani u izvodu iz biračkog spiska da su glasali ili ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja kontrolnih kupona ili ako se utvrdi da je broj glasačkih listića u kutiji veći od broja potpisanih odrezaka i potpisanih kupona ili ako se utvrdi postojanje dva ili više kontrolnih kupona sa istim serijskim brojem ili serijskim brojem koji ne pripada tom biračkom mjestu, birački odbor se raspušta i imenuje novi, a glasanje na tom biračkom mjestu se ponavlja. Rezultati glasanja na tom biračkom mjestu utvrđuju se poslije ponovljenog glasanja.“

60 CeMI, Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora 2016, str. 17

61 OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Parlamentarni izbori 2016, *op.cit.*, str. 8

62 OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Predsjednički izbori 2018, *op.cit.*, str. 7

odbora prije toga prođu potrebnu obuku. Slične zaključke iznijela je i posmatračka misija ENEMO-a na parlamentarnim izborima 2020. godine, koja je kritikovala nedostatak regulatornih mehanizama za obaveznu obuku svih članova biračkog odbora.⁶³ Nedostaci u obuci istaknuti su i u finalnom izvještaju misije OEBS/ODIHR.⁶⁴

Ipak, najeklatantniji primjer nedostatka profesionalizma u radu biračkih odbora i opštinskih izbornih komisija tiče se lokalnih izbora u Šavniku 2022. godine. Iako su izbori bili zakazani za 23. oktobar, izborni proces u Šavniku do danas nije završen zbog specifičnih problema na dva biračka mjesta. Konkretno, članovi biračkih odbora iz koalicije „Za budućnost Šavnika“ spriječili su određene birače da iskoriste svoje biračko pravo, optužujući ih za fiktivno prijavljivanje prebivališta u Šavniku. Sumnja je bila da su ti birači, zapravo, simpatizeri DPS-a koji su željeli da utiču na izborne rezultate u Šavniku. Ova situacija ponovila se osam puta. Nakon posljednjeg pokušaja da se održe izbori, OIK Šavnik je prestao da donosi odluke o ponavljanju izbora, usljed nedostatka potrebne većine. Od tada, DIK svake nedjelje donosi rješenja po prigovorima iz Šavnika, u kojima nalaže OIK-u Šavnik da donese odluku za ponavljanje glasanja na biračkim mjestima br. 1 Sala SO Šavnik i br. 14 Kafana Kruševica u Šavniku.

3.3.3. IZAZOVI U RADU ORGANA IZBORNE ADMINISTRACIJE UZROKOVANI ZAKONSKIM NEDOSTACIMA I NEJASNOĆAMA

U analizi izazova s kojima se suočavaju organi izborne administracije, važno je prepoznati da problemi u njihovom radu nijesu uvijek rezultat njihovih internih procedura ili postupaka. Značajan broj ovih izazova proizilazi iz neadekvatnog pravnog okvira unutar kojeg ovi organi djeluju. Zakonski nedostaci i nejasnoće često postavljaju temelj za složenost i poteškoće u implementaciji izbornih radnji. Ovi nedostaci mogu stvoriti prostor za različite interpretacije, što dovodi do nedosljednosti u primjeni zakona, ali mogu dovesti i do manipulacija. Stoga je važno razumjeti kako nedorečenosti i nedostaci u zakonodavstvu utiču na rad organa izborne administracije, kako bi se identifikovali efektivni putevi za njihovo prevazilaženje i unapređenje cjelokupnog izbornog procesa.

a. Problem „izbornog turizma“

Jedan od primjera nedostataka u izbornom zakonodavstvu oslanja se na prethodno navedenu krizu u Šavniku. Naime, 2020. godine, Odlukom Ustavnog suda⁶⁵ ukinut je rezidencijalni uslov za lokalne izbore. Ukidanjem zahtjeva da birači moraju imati prebivalište u određenoj opštini najmanje šest mjeseci prije izbora, stvorena je mogućnost za premještanje birača između opština kako bi uticali na rezultate lokalnih izbora. Rezidencijalni uslov koji je Ustavni sud ukinuo je prepoznat u dokumentu Venecijanske komisije „Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima“,⁶⁶ kao prihvatljiva praksa, pod uslovom da ne premašuje šest mjeseci, osim u situacijama kada je to potrebno za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Specifičan slučaj u Šavniku može se posmatrati jednim dijelom kao direktna posljedica odluke Ustavnog suda. Iako nema preciznih podataka o broju građana koji su zloupotrijebili ovu mogućnost prijavljivanjem fiktivnog prebivališta za učešće na lokalnim izborima, ne može se zanemariti da je odluka Ustavnog suda proširila prostor za manipulacije tog tipa.

Ovu situaciju komplikuje nedostatak pravnih mehanizama za njeno rješenje. Naime, iako bi bilo krajnje logično očekivati da izlaz iz ove situacije pronade najviši organ izborne administracije, DIK je u ovom

63 European Network of Election Monitoring Organizations ENEMO, International Election Observation Mission Montenegro Parliamentary Elections 2020., str. 20

64 OSCE/ODIHR, Crna Gora, Konačni izvještaj, Parlamentarni izbori 2020, str. 8

65 „Službeni list Crne Gore“, br. 109/20

66 Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, *op.cit.*, str. 5

slučaju nemoćan. Nadležnost nad sprovođenjem lokalnih izbora je u isključivoj nadležnosti opštinskih izbornih komisija, te do danas nije pronađen mehanizam kojim bi se izašlo iz krize.⁶⁷ U međuvremenu, prema navodima iz medija, neki birači su odjavili prebivalište iz Šavnika. Ova okolnost dodatno komplikuje situaciju. Sa jedne strane, potvrđeni birački spisak ne može se promijeniti sve dok traje izborni proces, dok sa druge strane pravo glasanja na lokalnim izborima imaju samo lica koja imaju prebivalište u opštini u kojoj se izbori održavaju. Ovo u teoriji može dovesti do situacije u kojoj bi na lokalnim izborima mogla glasati lica koja, ne samo faktički, već i formalno više ne žive u toj opštini.

Treba napomenuti da termini poput "izbornog turizma" i "profesionalnih birača" nijesu novi u crnogorskom kontekstu; optužbe za različite oblike manipulacije biračkim spiskovima, uključujući i putem premještanja iz jedne u drugu opštinu, postojale su i kada je bio na snazi rezidencijalni uslov. Stoga, iako odluka Ustavnog suda nije izvorni uzrok ovakvih problema, ona ih je svakako dovela do veće vidljivosti i moguće intenzifikacije. Ali prije svega, radi se o posljedici čiji uzrok leži u činjenici da se lokalni izbori u Crnoj Gori ne održavaju istog dana u svim opštinama. Izbori u Šavniku su pokazatelj da, ukoliko se ovo pitanje ne riješi, možemo očekivati slične situacije i u drugim opštinama, naročito u onim u kojima mali broj glasova može odlučivati ko će vršiti vlast u toj opštini.

b. Učešće opunomoćenih predstavnika kandidata u proširenom sastavu DIK-a u drugom krugu predsjedničkih izbora

Tokom predsjedničkih izbora 2023. godine, nakon prvog kruga glasanja, DIK se suočio s izazovom definisanja statusa opunomoćenih predstavnika kandidata koji nijesu prošli u drugi krug izbora. Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore ne pruža konkretne odredbe o ovom pitanju, već se na opunomoćene predstavnike kandidata primjenjuju odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika.

U DIK-u su postojala podijeljena mišljenja. Jedna grupa članova smatrala je da je mandat opunomoćenih predstavnika direktno vezan za trajanje kandidature njihovih kandidata, te da bi mandat trebao prestati onog trenutka kada kandidat ispadne iz izborne trke. Ovo mišljenje se zasnivalo na interpretaciji da shodna primjena člana 31 Zakona o izboru odbornika i poslanika ne podrazumijeva njegovu apsolutnu primjenu u kontekstu predsjedničkih izbora. Međutim, većinski stav unutar DIK-a bio je da se izborni proces treba posmatrati kao jedinstvena cjelina, te u odsustvu specifičnih propisa u Zakonu o izboru Predsjednika Crne Gore, neophodno je primijeniti čl. 31 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Prema ovom članu, mandat opunomoćenih predstavnika završava se danom utvrđivanja konačnih rezultata izbora, a to se odnosi i na rad u opštinskim izbornim komisijama i biračkim odborima.

Iako odluka DIK-a u ovom kontekstu nije sporna, situacija je ukazala na značajne pravne praznine u Zakonu o izboru Predsjednika Crne Gore. Argumentacija protivnika produžetka mandata opunomoćenih predstavnika ima svoju logičku osnovu. Postavlja se pitanje da li bi zakonodavac, predviđajući ovakve situacije, definisao da mandat opunomoćenih predstavnika zavisi od kontinuiteta kandidature njihovih kandidata? Sadašnje rješenje može dovesti do situacija gdje se kroz fiktivne kandidature može vršiti uticaj ili čak kontrola nad radom izbornih tijela.

Slična situacija se i desila nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, kada je bilo primjedbi da su određene izborne liste bile fiktivne, te da su opunomoćeni predstavnici na tim listama zapravo bili pod kontrolom dva dominantna politička subjekta, Demokratske partije socijalista i Demokratskog fronta, a ne autentični predstavnici svoje liste.

⁶⁷ Prema posljednjim informacijama, do 18. marta 2024. godine, DIK je održao 60 sjednica posvećenih izborima u Šavniku i donio 120 rješenja kojima je naložio da OIK Šavnik donese odluku o ponavljanju izbora. Izvor: <https://rtnk.me/politika/dik-donijela-120-rjesenja-da-se-ponove-izbori-u-savniku-oik-to-nije-usvojila/>

c. Status domaćih posmatrača

Možemo navesti još dvije situacije koje su zahtijevale pažnju DIK-a na posljednjim predsjedničkim izborima, a koje demonstriraju obim nedostataka u postojećem pravnom okviru.

Prva situacija tiče se prijave maloljetnog lica za posmatrača na predsjedničkim izborima 2023. godine. Ovo pitanje je bilo predmet raspravljanja i odlučivanja na nekoliko sjednica. Razlog tome je što Zakon o izboru odbornika i poslanika ne predviđa punoljetstvo kao jedan od uslova za akreditaciju posmatrača, iako je donekle jasno da se cjelokupan izborni proces vezuje za postojanje biračkog prava. U mnogim državama ovo pitanje je preciznije uređeno na način da se kao jedan od uslova predviđa punoljetstvo, uključujući i zemlje u okruženju poput Hrvatske, Kosova i Srbije.

Nakon više održanih sjednica na kojima se raspravljalo o ovom pitanju, DIK je odlučio da zatraži mišljenje od Ministarstva rada i socijalnog staranja i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik je u svom odgovoru⁶⁸ naglasio da se u ovom slučaju u obzir moraju uzeti najbolji interesi djeteta, kako je definisano članom 3 UN Konvencije o pravima djeteta. S obzirom na složenost izbornog procesa i nedostatak precizno definisanih uslova pod kojima maloljetna lica mogu učestvovati kao posmatrači, zaključeno je da trenutno zakonodavstvo ne omogućava adekvatnu zaštitu njihovih interesa. Kao rezultat, DIK se uskladio s preporukom Zaštitnika i nije dozvolio maloljetnom licu da učestvuje kao posmatrač na izborima.

Još jedan aspekt Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore zaslužuje pažnju, iako nije izazvao širu polemiku. Konkretno, Zakon ne reguliše detaljno prava posmatrača, već je i ova oblast regulisana odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika. Zakon postavlja rok od pet dana prije izbornog dana za prijavu posmatrača (čl. 111a), koji se shodno primjenjuje na prvi krug predsjedničkih izbora. Međutim, zakonom nisu bliže definisano pravo akreditacije novih posmatrača u slučaju drugog kruga predsjedničkih izbora. CeMI je tim povodom uputio dopis DIK-u. U svom odgovoru⁶⁹ DIK je zaključio da sve organizacije ovlašćene za posmatranje izbora mogu akreditovati posmatrače pet dana prije dana održavanja drugog kruga izbora, te da posmatrači koji su već akreditovani mogu posmatrati i drugi krug glasanja.

Iako je ovo pojašnjenje korisno, mora se uzeti u obzir da DIK može da promijeni svoju praksu koja nije bliže zakonom definisana, kao što je bio slučaj sa odbijanjem da posmatračima dozvoli pravo uvida u potpise podrške kandidatima i izbornim listama na posljednjim predsjedničkim i parlamentarnim izborima. Prema tome, ističe se potreba za detaljnijim definisanjem statusa i prava posmatrača unutar zakonskog okvira, kako bi se izbjegle bilo kakve nejasnoće u budućnosti.

d. Pravo članstva u biračkim odborima

Postoje izazovi i u zakonodavstvu koje reguliše prava članstva u biračkim odborima. Zakon o izboru odbornika i poslanika pokazuje određenu nejasnoću, posebno u odredbama koje se tiču sastava biračkih odbora (čl. 18 st. 2). Prema Zakonu, pravo na imenovanje članova biračkog odbora imaju dvije opozicione partije zasnovano na izbornim rezultatima, ali isto se ne odnosi na koalicije ili grupe građana. Osim toga, čl. 20 precizira da kandidati sa izbornih lista ne mogu biti članovi izbornih komisija, ali se to ne spominje za biračke odbore. Takva vrsta nejasnoće dovela je do konkretnih problema, kao što je bio slučaj u Danilovgradu 2018. godine, gdje je kandidat sa izborne liste bio istovremeno i član biračkog odbora. Pored toga, DIK je 2016. godine donio zaključak koji onemogućava kandidatu sa liste poslanika da bude predsjednik ili zamjenik predsjednika biračkog odbora, kao i da bude predstavnik ili zamjenik opunomoćenog predstavnika, ili posmatrač na biračkom mjestu. Međutim, nije jasno navedeno da poslanik ne može biti redovan član biračkog odbora. Osim toga, zakon u nekim segmentima izgleda kontradiktorno i neodređeno. Na primjer, čl. 35 različito tretira poziciju i opoziciju jer reguliše partije ali ne i liste, te ostaje nejasno na koji se tačno sastav skupštine odnosi.

68 Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda br. 03-262/23 od 15.03.2023. godine

69 Dopis br. 378/2 od 17.3.2023. godine, dostupno na: <http://dikcg.me/wpold/wp-content/uploads/2023/03/Cemi.pdf>

e. Zloupotrebe prava na podnošenje prigovora u cilju prolongiranja objavljivanja konačnih rezultata izbora

Postojanje prostora za manipulacije i zloupotrebe u Zakonu o izboru odbornika i poslanika potvrđuje i odugovlačenje s objavom konačnih rezultata parlamentarnih izbora 2023. godine. Naime, Parlamentarni izbori su održani 11. juna, a DIK je privremene rezultate objavio dva dana kasnije.⁷⁰ Međutim, konačne rezultate DIK je proglasio više od mjesec dana kasnije, na sjednici održanoj 14. jula.⁷¹ Na razloge kašnjenja u određenoj mjeri uticala je činjenica da su podnosioci prigovora izbornim komisijama, odnosno žalbi Ustavnom sudu, koristili posljednji rok za predaju istih.⁷² Ali jedan od razloga je bila i očigledna zloupotreba prava na podnošenje prigovora nosilaca pojedinih izbornih lista, koji su odlučili da prigovore dostavljaju putem Pošte, umjesto slanjem e-meila. Da se radi o zloupotrebi potvrđuje, prije svega činjenica da su svi nosioci izbornih lista u toku izborne kampanje obavljali redovnu komunikaciju sa DIK-om putem e-maila, pa nije postojao opravdani razlog da prigovore podnose na drugačiji, sporiji način. Pritom, nosilac izborne liste Pokreta „PRAVDA ZA SVE – dr Vladimir Leposavić“ podnio je veliki broj, onoga što se može okarakterisati samo kao lažnih prigovora, u kojima je zahtijevano ponavljanje izbora na biračkim mjestima u više opština zbog istih nepravilnosti, tj. navodnog nepodudaranja brojeva kontrolnih listića sa brojem kupona, iako predstavnici ove liste nijesu vršili uvid u izborni materijal. Štaviše, ni u prigovorima ove liste nijesu isticane konkretne okolnosti koje ukazuju na nepravilnosti, već je od komisije traženo da uvidom u izborni materijal utvrdi broj kontrolnih listića i broj kupona.

70 <https://dik.co.me/images/DIK-media/izbori/parlamentarni/2023/final-PRIVREMENI-REZULTATI-2023.pdf>

71 <https://dik.co.me/images/DIK-media/izbori/parlamentarni/2023/KONACNI-REZULTATI-2023.pdf>

72 <https://dik.co.me/aktuelnosti/saopstenja/saopstenje-u-vezi-utvrdivanja-i-objavljivanja-konacnih-rezultata-izbora-za-izbor-poslanika-odrzanih-11-juna-2023-godine>

4. REGISTRACIJA KANDIDATA I IZBORNIH LISTI

4.1. REGISTRACIJA KANDIDATA

Pasivno biračko pravo, u smislu kandidature za predsjednika/cu Crne Gore, prema čl. 1 st. 2 Zakona o izboru predsjednika Crne Gore mogu ostvariti svi državljani sa navršених 18 godina života koji imaju prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 od posljednjih 15 godina. Prema pomenutom Zakonu predsjedničkog kandidata može predložiti jedna ili više političkih partija, koalicija, ili grupa građana, dok nominacije moraju biti potkrijepljene sa potpisima najmanje 1,5% birača registrovanih za izbore koji su prethodili odluci o raspisivanju predsjedničkih izbora (čl. 4). U postupku nominacije, birači mogu dati podršku samo jednom kandidatu. Pomenuta rješenja u suprotnosti su sa međunarodnim standarima i najboljim praksama, jer nameću nepotrebno dugačak rezidencijalni uslov za podnošenje kandidature i neopravdano ograničavaju pasivno biračko pravo, zahtijevaju nepotrebno visok broj potpisa podrške za nominaciju, i limitiranjem potpisa podrške na jednog kandidata/kinju ograničavaju slobodu udruživanja birača tokom izbornog procesa.

U postupku verifikacije predloga kandidature, uz pozitivno mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) Državna izborna komisija (DIK) je tokom predsjedničkih izbora 2023. godine uvela novinu u proceduru provjere potpisa na način da se provjeravaju potpisi do zakonski propisanog minimuma važećih potpisa (u slučaju predsjedničkih izbora 2023. godine 8.101 potpisa birača), ali samo u dijelu usklađenosti ličnih podataka sa listi podrške sa podacima iz biračkog spiska, ne i vjerodostojnosti samih potpisa. Dodatni problem prilikom verifikacije kandidatura, jeste činjenica da je DIK dužan da u roku od 48 sati nakon isteka roka za podnošenje predloga kandidata,⁷³ utvrdi listu kandidata za Predsjednika (čl. 7 st. 1), čime se ne ostavlja dovoljno vremena za kredibilan proces provjere potpisa pogotovo u situaciji kada su predlozi kandidatura predati neposredno pred istek zakonski propisanog roka. Upravo takav slučaj desio se 2023. godine, usljed predaje kandidature Jovana Radulovića pola sata prije isteka roka, 26. februara oko 23:30h. Budući da su u kandidaturi Jovana Radulovića konstatovani nedostaci, DIK je morao omogućiti potencijalnom kandidatu da ih u zakonskom roku otkloni. Stoga, rok za utvrđivanje liste kandidata koji je kalendarom izbornih radnji utvrđen za 28. februar 2023. godine,⁷⁴ pomjeren je za 4. mart.

Kao mehanizam zaštite od zloupotreba potpisa, DIK je tokom 2018. godine uveo online sistem provjere, putem kojeg birači mogu provjeriti da li se njihov potpis nalazi na listi podrške kandidata/izbornih listi unošenjem imena i prezimena i broja identifikacionog dokumenta, ali tek nakon potvrđivanja i objave konačne liste kandidata/kinja za predsjedničke izbore. Na taj način, ne pruža se blagovremen i efikasan pravni lijek i otvara se prostor za formalnu potvrdu kandidature i sticanja prava na učesće u izornoj utakmici na osnovu krivotvorenih potpisa. U odgovoru na takve kritike, DIK je tokom predsjedničkih izbora 2023. godine izašao sa stavom da se ne može smatrati odgovornim za zloupotrebe potpisa na listama podrške za kandidate, jer stručna služba DIK-a nije osposobljena za stručno tumačenje rukopisa već to može biti predmet samo grafološkog tumačenja u posebnom postupku.⁷⁵

73 Član 6 Zakona o izboru predsjednika Crne Gore: "Predlog kandidata za Predsjednika podnosi se Državnoj izornoj komisiji, najkasnije 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora. Uz predlog iz stava 1 ovog člana podnosi se: 1) pisana izjava kandidata da prihvata kandidaturu; 2) potvrda o biračkom pravu kandidata; 3) potvrda o prebivalištu kandidata; 4) uvjerenje o državljanstvu; 5) potpisi birača za podršku kandidatu."

74 <https://dik.co.me/images/DIK-media/izbori/predsjednicki/2023/Kalendar-rokova-za-sprovođenje-izbornih-rad-njipdf.pdf>

75 <https://dikcg.me/wpold/saopsenje-u-vezi-zloupotreba-potpisa-podrske-kandidatima-za-predsjednika-crne-gore/>

Dodatno, trenutno nije zakonski propisana odgovornost za falsifikovanje potpisa podrške, niti postoje mehanizmi kojima bi se u ubrzanom proceduri donosile presude čija bi implementacija imala uticaja na aktuelni izborni proces, čime se dodatno urušava integritet i ne doprinosi se podsticanju povjerenja u izborni proces. Naprotiv, aktuelna zakonska rješenja pružaju podsticaje za potencijalne prekršioce na način da mogu nesmetano i bez prijetnje sankcijom da obezbijede nedostajuće potpise. Tokom predsjedničkih izbora 2018. godine, tri od sedam kandidata nijesu imali ni približno glasova koliko prikupljenih potpisa, dok je 2023. godine to bio slučaj sa dva od sedam kandidata koji su učestvovali u prvom krugu predsjedničkih izbora. S tim u vezi, kao jedan od načina na koji bi se mogle preduprijeti potencijalne zloupotrebe, svrsishodno bi bilo ispitati modele implementacije prakse utvrđene presudom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Fournier V. France*, prema kojoj je u proporcionalnim izbornim sistemima razumno normirati vraćanje troškova kampanje u situaciji kada izborna lista nije osvojila minimum 5% glasova na izborima.

Da trenutni sistem ne pruža zadovoljavajući nivo zaštite od zloupotreba, evidentno je iz iskustava sa predsjedničkih izbora iz 2018. i 2023. godine gdje su zabilježene brojne nepravilnosti. Nakon puštanja u rada online sistema provjere tokom 2018. godine, na CeMI-jevu adresu je stiglo nekoliko stotina prijava neregularnosti koje su prosljeđene nadležnim državnim institucijama, međutim, procesi u pokrenutih 157 slučajeva obustavljeni su zbog zastare. Tokom 2023. godine, CeMI-ju je putem online sistema stiglo nekoliko stotina prijava o zloupotrebi podataka na osnovu kojih su podnesene prijave, i CeMI je građanima čiji su podaci zloupotrijebljeni obezbijedio besplatnu pravnu pomoć. Na osnovu podataka iz DIK-a, na njihovu adresu stiglo je više od 80 prijava za zloupotrebu potpisa, a Tužilac je pokrenuo 30 istraga.⁷⁶ Međutim, ključni problemi u ovoj oblasti zabilježeni tokom 2018. godine bili su vidljivi i tokom predsjedničkih izbora 2023. godine. U tom kontekstu, nije realno za očekivati da će istražne radnje imati drugačiji epilog, i veoma je vjerovatno da će se istrage obustaviti nakon isteka zakonskih rokova, kako je to i bio slučaj sa 157 procesa pokrenutih nakon izbora 2018. godine.

Sa prethodnim problemom povezana je i upitna odluka DIK-a da odstupa od ustaljene prakse omogućavanja akreditovanim posmatračima uvid u potpise podrške kandidatima za predsjednika. Umjesto toga, zahtjevi za uvid u potpise podrške prosljeđeni su Agenciji za zaštitu ličnih podataka (AZLP), koja je o njima dala negativno mišljenje. Iako DIK nije formalno odbio zahtjeve nevladinih organizacija, prosljeđivanjem istih AZLP-u, uvid u dokumentaciju nakon završetka registracije kandidata postao je besmislen. Dodatno, u mišljenju AZLP-a nije uzeto u obzir posebno pravo posmatrača tokom izbora, što je suprotno međunarodnim instrumentima poput Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine, ili Smjernica o međunarodno priznatom statusu međunarodnih posmatrača Venecijanske komisije iz 2009. godine, koji naglašavaju važnost širokog učešća posmatrača u procesu praćenja izbora. Ovakvim postupanjem, ovlaštenim posmatračima je onemogućeno efikasno praćenje izbornog procesa i blagovremeno otkrivanje nepravilnosti koje se ponavljaju već duži niz godina.

Osim pomenutih problema, tokom predsjedničkih izbora 2023. godine, rad DIK-a u postupku registracije predsjedničkih kandidata kritikovan je zbog postupanja u slučajevima Gorana Danilovića i Milojka Spajića. Prvobitni prijedlog kandidature Gorana Danilovića od 20. februara zbog nedostataka vraćen je na dopunu, uz obrazloženje da za formalnu potvrdu nedostaje 2.269 validnih potpisa podrške.⁷⁷ G. Danilović iznio je ozbiljne optužbe na račun Stručne službe DIK-a, novodeći da su potpisi namjerno obrisani i u svom odgovoru dostavio kopije⁷⁸ potpisa podrške kao dokaz da sporni potpisi postoje. Ostalo je nejasno na koji način je došlo do brisanja potpisa birača sa liste podrške, a DIK je na sjednici od 24. februara odlučio da cjelokupnu dokumentaciju vezano za prijavu kandidature g. Danilovića prosljedi nadležnom tužilaštvu na dalje postupanje.⁷⁹

76 ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Prijevremeni parlametarni izbori 2023, str. 14

77 <https://dikcg.me/wpold/zakljucak-o-otklanjanju-nedostataka-u-predlogu-kandidata-za-predsjednika-crne-gore-goran-danilovic-kandidat-ujedinjene-crne-gore/>

78 Gospodin Danilović nije smio u svom posjedu da ima kopije listi podrške niti da ih čuva kao dokaz predate kandidature, a reakcija AZLP u ovom slučaju u potpunosti je izostala.

79 <https://dikcg.me/wpold/wp-content/uploads/2023/02/Zapisnik86.pdf>

Pored sporne odluke o odbijanju kandidature g. Spajića, koju smo opisali u trećem poglavlju, u javnosti se postavilo i pitanje ispravnosti kandidature g. Andrije Mandića. Prije formalne potvrde kandidatura, g. Mandić je izbjegavao da odgovori da li posjeduje državljanstvo Republike Srbije, mada su iz njegovih ranijih izjava proistekli takvi zaključci. DIK je zatražio podatke od RIK-a Srbije, ali je RIK odgovorio samo djelimično, podacima o prebivalištu ne i o aktivnom biračkom pravu, što znači da crnogorski organi nemaju zvanične podatke o državljanstvu g. Mandića i kada ga je stekao. Nakon utvrđivanja kandidature, g. Mandić je ponovio da ima srpsko državljanstvo tvrdeći da ga je zakonito stekao, ali nije pružio dokaze za to, tražeći od MUP-a da se o okolnostima sticanja državljanstva izjasni nakon izbora. Ove okolnosti bude sumnju u istinitost izjave g. Mandića, posebno ako se uzme u obzir njegova ranija izjava iz 2011. godine o skrivanju tih podataka od crnogorskih vlasti.

4.2. REGISTRACIJA IZBORNH LISTI

Prema **Zakonu o izboru odbornika i poslanika čl. 43 st. 1**, izborna lista za izbor poslanika potvrđuje se potpisima najmanje 0,8% birača. Međutim, za političke stranke ili grupe građana koje predstavljaju manjinski narod ili nacionalnu zajednicu, potrebno je najmanje 1.000 potpisa birača (**čl. 43 st. 2**), dok je u slučaju manjinskih naroda ili nacionalnih zajednica sa učešćem u ukupnom stanovništvu do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa, potrebno najmanje 300 potpisa (**čl. 4 st. 3**). Prema važećim odredbama Zakona, samostalni kandidati nemaju pravo učešća na izborima, što bi trebalo izmijeniti i omogućiti pojedincima samostalno učestvovanje. Kao i u slučaju listi podrške za predsjedničkog kandidata, suprotno međunarodnoj praksi i brojnim preporukama nevladinih organizacija i relevantnih međunarodnih organizacija, birač svojim potpisom može podržati samo jednu listu.

Političke partije, koalicije i grupe birača mogu nominovati liste kandidata. Zakon u čl. 39a st. 1 propisuje kvotu za manje zastupljeni pol od najmanje 30 procenata i u čl. 39a st. 2 pravila o pozicioniranju jednog kandidata manje zastupljenog pola među svaka četiri kandidata na izbornoj listi. Takođe, čl. 39 st. 3 Zakona propisuje da izborne liste moraju sadržati makar 2/3 od maksimuma kandidata koji se bira (54), dok je u čl. 39 st. 3 propisano da su liste koje predstavljaju nacionalne manjine u obavezi da imaju makar 1/3 (27) kandidata. Svi navedeni kriterijumi, neophodni su preduslovi za formalnu potvrdu izborne liste.

Tokom parlamentarnih izbora 2023. godine, DIK je objavio zbirnu listu kandidata u zakonom propisanom roku sa 15 potvrđenih lista. Liste je ukupno sačinjavalo 1.113 kandidata, sa svega 397 žena (35,67%). Kao i tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, samo jednu listu predvodila je žena. Formalne kvote o zastupljenosti žena su ispoštovane, s obzirom da su se partije precizno vodile navedenim zakonskim propisima. Međutim, izostala je inicijativa većine partija kojom bi se doprinijelo većem stepenu zastupljenosti žena u političkom životu. U ovom dijelu, trenutne su indicije da se do većeg učešća žena u političkom životu može doći jedino izmjenom zakonodavnih rješenja i povećanjem kvota, prije negoli očekivanjima da partije samoinicijativno obezbijede povoljno okruženje za veće učešće žena u politici.

Jedan od potencijalnih problema koji nije zabilježen 2023. godine, ali jeste 2020. godine jeste implementacija kriterijuma za zastupljenost nacionalnih manjina na fer i ravnopravan način. Razlog za neponavljanje problema 2023. godine ne leži u unapređenju zakona i procedura kojim bi se eliminisala mogućnost ponavljanja, već u tome što tokom 2023. godine nije bilo podnošenja kandidatura „novih“ manjinskih zajednica. Naime, Socijalisti Crne Gore su za parlamentarne izbore 2020. godine predali izbornu listu „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“ pozivajući se na status Jugoslovena kao manjine. DIK je odbio da proglasi ovu izbornu listu⁸⁰ sa obrazloženjem da Jugosloveni ne mogu imati status manjine, te se stoga na njih ne mogu primjenjivati principi afirmativne akcije namijenjeni manjinskim narodima i nacionalnim zajednicama. Do istog zaključka došao je i Ustavni sud,⁸¹ postupajući po ustavnoj žalbi Socijalista Crne Gore u kojoj je navedeno da je DIK povrijedila prava pomenute partije, obzirom da je DIK samo konstatovao da lista ne ispunjava uslove da im se prizna status

80 <https://dikcg.me/wpold/odbijena-izborna-lista-snezana-jonica-socijalisti-crne-gore-da-zivimo-kao-jugosloveni/>

81 Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-br. VII 1-20)

nacionalne manjine, bez obrazlaganja razloga i pružanja dokaza u prilog takve odluke.⁸² U komentaru na odluku DIK-a i presudu Ustavnog suda, Snežana Jonica je izjavila da su postupali nezakonito, s obzirom da im nije pružena mogućnost da obezbijede dodatne potpise do onog broja koji je tražen za liste koje nijesu manjinske. Bez obzira na navode sa pomenuta lista nije imala dovoljan broj potpisa za verifikaciju kandidature i u slučaju kada bi bila prijavljena kao manjinska, otvoreno je pitanje iz kojih razloga DIK nije tražio dopunu dokumentacije sa nedostajućim potpisima do broja za liste koje nijesu manjinske. U ovom kontekstu, izborna zakonodavstvo je neophodno upodobiti i jasno precizirati kriterijume i postupke određivanja statusa nacionalne manjine, kako bi se izbjegla mogućnost zloupotrebe u narednim izbornim ciklusima.

82 Takođe, nedovoljno obrazloženje rješenja Državne izborne komisije i odluke Ustavnog suda je problematično, s obzirom na to da se radi o prvom slučaju takve vrste u istoriji izbornih procesa u Crnoj Gori. Ovaj slučaj će poslužiti kao osnov za buduće odluke u sličnim situacijama. Odluka Ustavnog suda će značajno uticati na buduću izbornu praksu i može otvoriti prostor za različita tumačenja i potencijalnu diskriminaciju manjinskih nacionalnih zajednica.

5. REGISTRACIJA BIRAČA

Biračko pravo, definisano u **čl. 45 Ustava**, u Crnoj Gori imaju svi punoljetni državljani, koji imaju minimum dvije godine prebivališta⁸³ u Crnoj Gori. Prema Zakonu o biračkom spisku registracija birača u Crnoj Gori je pasivna, obzirom da je birački spisak izvedena elektronska zbirka podataka koju sačinjava Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) po službenoj dužnosti, objedinjavanjem podataka iz matičnih registara (prebivališta, državljanstva, rođenih i umrlih). U naknadnoj proceduri, jedinstveni birački spisak dijeli se po biračkim mjestima, kojima je dostupan samo onaj dio biračkog spiska koji se odnosi na to biračko mjesto. Zakonska regulativa u ovoj oblasti prilično je precizna, međutim, neažurnost matičnih registara, prije svega registra prebivališta i matičnog registra umrlih, te neadekvatna kontrola i revizija biračkog spiska, dovodi do situacije da se u Crnoj Gori u svaki izborni proces ulazi za nesređenim biračkim spiskom i dodatno se podriva povjerenje u cjelokupan izborni proces.

S obzirom da je procedura registracije birača pasivna, prema **Zakonu o biračkom spisku čl. 16 st. 1**, MUP je dužan da u roku od tri dana nakon raspisivanja izbora, izloži birački spisak na uvid biračima, što tokom parlamentarnih izbora 2023. godine nije bio slučaj. Ovakvim netransparentnim i neodgovornim odnosom prema predizbornim radnjama, MUP je prekršio proceduru a takvo postupanje može dovesti do dodatnog gubitka povjerenja u izborni proces, u tačnost i ažurnost Centralnog biračkog spiska.

Na parlamentarnim izborima u junu 2023. godine pravo glasa imalo je 542.468 birača, 314 više nego na predsjedničkim izborima održanim u martu i aprilu iste godine. Ovakav trend rasta u najmanju ruku je iznenađujući, s obzirom da je već u aprilu 2021. godine MUP najavio da je preduzeo korake u istragama povodom navoda da je 2.108 osoba izgubilo crnogorsko državljanstvo, i provjere za još 8.000 osoba za koje postoje sumnje da su paralelno upisane u biračke spiskove Republike Srbije, Bosne i Hercegovine i Republike Kosova. Precizne informacije o rezultatima ovih postupaka nijesu dostupne, ali ono što je evidentno jeste da je broj birača upisanih u Centralni birački spisak porastao za 13.651 u odnosu na parlamentarne izbore 2016. godine, ili za 2.242 u odnosu na parlamentarne izbore 2020. godine.

Na osnovu CeMI-jevog dugogodišnjeg iskustva u monitoringu izbora u Crnoj Gori, smatramo da su dva ključna faktora ključna za razumijevanje i potencijalno rješavanje problema kontinuiranog rasta registrovanih birača i neažurnosti Centralnog biračkog spiska. Prvi problem proističe iz problema rezidencijalnog uslova za ostvarivanje aktivnog biračkog prava, a drugi u neažurnosti prijavljivanja smrti od strane nadležnih organa lokalne samouprave. U kontekstu rezidencijalnog uslova, ovdje prije svega mislimo na lica koja su državljani Crne Gore, ali pored registrovanog prebivališta ne žive u Crnoj Gori. Upravo su ovi državljani Crne Gore glavni razlog velike diskrepance između broja stanovnika koji uobičajeno žive u Crnoj Gori (prema preliminarnim rezultatima popisa iz 2023. godine to je 633.158 stanovnika⁸⁴) i nesrazmjerno velikog broja birača u odnosu na broj punoljetnih osoba ali i ukupno stanovništvo.⁸⁵ Dodatno, **Zakonom o registrima prebivališta i boravišta** nijesu predviđene adekvatne sankcije za lica koja ne odjave prebivalište, što posljedično proizvodi situaciju u kojoj veliki broj lica ima

83 Rezidencijalni uslov je nepotrebno dugačak i nije u skladu sa međunarodnim standardima, međutim, obzirom da se za izmjenu čl. 45 Ustava Crne Gore propisuje izuzetno komplikovana procedura koja podrazumijeva dvotrećinsku većinu u parlamentu i potvrdu na referendumu glasovima najmanje tri petine ukupnog broja birača (čl. 155 st. 1), nije realno očekivati skoriju izmjenu.

84 <https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/pr.podaci/Preliminarni%20rezultati%20popisa%202025.01.2024.pdf>

85 Dodatni razlozi nepoklapanja podataka mogu se pripisati razlikama u kriterijumima odabira osoba koje Popisom ulaze u kategoriju stanovništvo, koja je značajno različita od kriterijuma za ostvarivanje aktivnog biračkog prava. Naime stanovnici su prema Popisu lica kojima je uobičajeno mjesto boravka Crna Gora, što podrazumijeva boravak od godinu dana, kao i oni koji su u Crnoj Gori kraće od godinu dana ali namjeravaju da ostanu u Crnoj Gori. Dio tih lica nijesu nužno državljani i nijesu upisani u birački spisak. Dodatno, to mogu biti i lica koja su u trenutku Popisa boravila van Crne Gore a nemaju namjeru da se vrate u zemlju u narednih godinu dana.

nezakonito prebivalište u Crnoj Gori i stiče pravo na upis u Centralni birački spisak. Prvi korak u sređivanju Centralnog biračkog spiska trebalo bi da bude detaljna provjera ispunjavanja rezidencijalnog uslova, propisivanje strože kaznene politike u pogledu odjave prebivališta, i uklanjanje lica iz biračkog spiska za koje se utvrdi da imaju prebivalište u drugoj zemlji. Prilikom monitoringa lokalnih izbora u Nikšiću 2021. godine, CeMI je uradio uparivanje spiska lica za koje se sumnjalo da su duplo upisani u birački spisak Crne Gore i birački spisak Srbije, koji nam je dostavio Standard, sa dostupnim informacijama sa portala <https://upit.birackispisak.gov.rs/> i utvrdio da od 969 prvobitnih lica sa spiska, njih 961 ima JMBG za koji postoji adresa i broj biračkog mjesta gdje mogu ostvariti biračko pravo u Srbiji. U sličnom postupku u susret lokalnim izborima u Herceg Novom, došli smo do zabrinjavajućih nalaza da je čak 10,55% birača, njih 2.671, duplo registrovano u birački spisak Crne Gore i jedne od susjednih država, Srbije ili Bosne i Hercegovine. Identifikovali smo 1.974⁸⁶ birača iz te opštine koji su upisani i u birački spisak u Srbiji, kao i 799 koji su upisani i u birački spisak u Bosni i Hercegovini.⁸⁷ CeMI je MUP-u predao podatke (imena i prezimena) o duplim biračima iz Herceg Novog u zakonom propisanoj proceduri, a MUP je naknadno zatražio mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka koji im predložio da te podatke unište. U ovom kontekstu podsjetili bismo da je nadležna institucija za birački spisak MUP, koji po svojim zakonskim ingerencijama već ima uvid u podatke koje je CeMI dostavio te je nejasno zbog čega je preporuka AZLP-a bila da se unište podaci u koje po službenoj dužnosti imaju uvid. Dodatno, mišljenje AZLP-a nije obavezujuće te se postavlja pitanje iz kog razloga je MUP tražio mišljenje AZLP-a o postupanju u stvari koja je isključivo u njihovoj nadležnosti.

Dva su modaliteta na osnovu kojih bi se moglo pristupiti rješavanju ovog problema, prvi bi podrazumijevao sistematične terenske kontrole prebivališta što bi podrazumijevalo i usklađivanje predloženog postupka sa **Zakonom o upravnom postupku**. Drugi modalitet bi podrazumijevao umrežavanje baza podataka sa bazama država u regionu, čime bi se mogla ažurno kontrolisati prijava prebivališta crnogorskih državljana u drugim zemljama. Ovaj pristup doprinio bi rješavanju ne samo crnogorskog problema sa nelegalnim prebivalištem, već bi i doprinio onemogućavanju regionalne prakse "razvoženja birača" ("busing voters") koji ostvaruju biračko pravo u većem broju zemalja regiona. Usvajanjem ovog pristupa, zemlje Zapadnog Balkana mogu značajno ublažiti rizik od prekograničnog uticaja na izborne procese putem dvostruko ili višestruko registrovanih birača. Ovaj problem identifikovan je i u nedavnim Godišnjim izvještajima EK i zahtijeva ozbiljan pristup identifikaciji obima problema i njegovom rješavanju.

Prema **Zakonu o izboru odbornika i poslanika čl. 68a st. 1 i 2**, da bi birač ostvario svoje glasačko pravo, mora se elektronski identifikovati na elektronskom uređaju za identifikaciju birača, osim ukoliko je zbog objektivnih okolnosti onemogućena elektronska identifikacija i birački odbor donese odluku da nastavi glasanje po sistemu vizuelne identifikacije korišćenjem odštampanog biračkog spiska (**čl. 68b st. 4**). Elektronski uređaji sadrže podatke o biračima (fotografiju, ime i prezime, jedinstveni matični broj i adresu prebivališta) upisanim u birački spisak na biračkom mjestu na kojem je uređaj aktiviran. Ovim se otvara prostor za pojavu dvostrukog glasanja birača na više biračkih mjesta, s obzirom da je isključena mogućnost uparivanja podataka ukupnog biračkog spiska. Korišćenje drugačijeg sistema koji omogućava uparivanje cjelokupnog biračkog spiska i elektronsku evidenciju glasača koji su iskoristili svoje biračko pravo, poput VAD sistema u Jermeniji ili SIASE sistema u Moldaviji, značajno bi povećalo povjerenje u integritet izbornog procesa. Korak u tom pravcu mogla bi biti nadogradnja AFIS sistema za deduplikaciju otisaka prstiju birača koji se koristi od 2016. godine, kojim se ukinula praksa prskanja nevidljivog mastila na prst birača nakon prethodne provjere da li je mastilo ranije nanijeto UV lampom. AFIS sistem mogao bi biti nadograđen na način da vrši poređenje i deduplikaciju foto identiteta. Iako se naše preporuke kreću u pravcu izgradnje kompleksnijih informacionih alata za sprovođenje procesa glasanja, konstanta crnogorskih izbornih procesa je nedovoljna obučenost članova biračkih odbora za

⁸⁶ Interesantno je napomenuti da je nakon CeMI-jeve provjere u susret lokalnim izborima u Herceg Novom, funkcionalnost internet stranice <https://upit.birackispisak.gov.rs/> izmijenjena na način da je osim JMBG-a birača potrebno unijeti i broj lične karte, čime je onemogućena dalja provjera. Provjere u slučaju duplog upisa u birački spisak Bosne i Hercegovine vršen je putem internet stranice www.izbori.ba.

⁸⁷ <https://cemi.org.me/me/post/u-herceg-novom-upisano-deset-odsto-biraca-sa-prebivalistem-u-drugoj-drzavi-739>

rukovanje uređajima za elektronsku identifikaciju. Kako bi došlo do značajnog unapređenja u ovoj oblasti, a i preporuke zaista unaprijedile sam proces glasanja, neophodna je dodatna i detaljnija edukacija članova državne administracija.

Na samom kraju ovog poglavlja, pomenuli bismo i pitanje glasanja sa nevažećim dokumentima, uzimajući u obzir činjenicu da jedan dio crnogorskih birača ne posjeduje važeću (biometrijsku) ličnu kartu. Ovaj problem bio je izražen tokom izbornog procesa 2020. godine, obzirom da je MUP procjenjivao da bi broj birača koji nemaju važeću ličnu kartu do dana izbora mogao dostići 74.871, s tim što bi 23.931 od tih birača imao važeći pasoš. Iako tokom parlamentarnih izbora 2023. godine problem nevažećih dokumenata nije bio u fokusu, budući izborni ciklusi mogli bi biti pogođeni sličnim problemima kao 2020. godine, prije svega zbog izmjena **Zakona o ličnoj karti** kojim se propisuje postupak zamjena biometrijskih za elektronske lične karte sa ugrađenim elektronskim sertifikatima za identifikaciju. Zakon predviđa da ovaj proces traje maksimum 5 godina, precizirajući da sve lične karte izdate prije 30. marta 2020. godine prestaju da važe datumom isteka ili najkasnije do 30. marta 2025. godine (**čl. 33b**). U tom kontekstu, ostvarivanje biračkog prava na izbornim procesima nakon 30. marta 2025. godine trebalo bi da bude uslovljeno posjedovanjem nove elektronske lične karte (ili pasoša), čime bi se potencijalno došlo u sličnu situaciju kao 2020. godine. Kako je posjedovanje važeće lične karte zakonska obaveza svakog punoljetnog građanina sa prebivalištem u Crnoj Gori, neophodno je preduzeti dodatne korake u cilju smanjenja broja građana bez važećih dokumenata, nezavisno od izbornog ciklusa. Kao moguću podsticajnu mjeru možemo navesti davanje povoljnih uslova za izradu elektronske lične karte građanima u određenom vremenskom roku i omogućavanje besplatne izrade ličnih karata korisnicima socijalne naknade. Medijska kampanja koji bi bila u kontinuitetu sprovođenja do isteka zakonskog roka za zamjenu ličnih karata, značajno bi doprinijela uspješnosti ovog procesa. Dodatno, birači koji nijesu u posjedu važećih identifikacionih dokumenata mogli bi biti normirani u privremenu posebnu grupu građana, neaktivni birači, do trenutka pribavljanja važećih dokumenata. Alternativno, kako **čl. 80 Zakona o izboru odbornika i poslanika** propisuje identifikaciju birača korišćenjem biometrijske lične karte ili pasoša, trebalo bi uvesti eksplicitnu restriktivnu normu kojom se ne bi dozvolilo glasanje bez važećeg identifikacionog dokumenta.

6. ZLOUPOTREBA DRŽAVNIH RESURSA

6.1. POJAM ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA

Koncept zloupotrebe državnih resursa (ZDR) nije precizno definisan u crnogorskom, kao ni u međunarodnom pravu, ali njegova važnost je široko prepoznata u globalnom kontekstu. Mnoge države i međunarodne organizacije u svojim dokumentima prepoznaju i adresiraju ovu problematiku. Prema Magnusu Ohmanu iz Međunarodne fondacije za izborne sisteme (IFES), ZDR je bilo koja upotreba državnih resursa za podržavanje ili podrivanje bilo kojeg političkog aktera (kao što su politička partija, koalicija ili kandidat za neku javnu funkciju).⁸⁸ Centar za antikorupcijska istraživanja ZDR opisuje kao oblik političke korupcije gdje fizička lica, partije ili druge grupe koje kontrolišu državne ili resurse javnog sektora ("aktuelne političke snage") eksploatišu ove resurse ne bi li povećali šanse za odabir ili reodabir njihovih favorizovanih kandidata ili grupa.⁸⁹ OEBS definiše ZDR kao neprimjerenu prednost koje su određene partije ili kandidati stekli upotrebom službenog položaja ili vezama sa vladinim institucijama kako bi uticali na ishod izbora.⁹⁰

Uprkos razlikama u prethodno pomenutim definicijama zajednička veza koju možemo uočiti je da se ZDR odnosi na zloupotrebu državnih ili javnih resursa za političku prednost, posebno da bi se uticalo na ishod izbora. Prema tome, ZDR se može shvatiti kao oblik političke korupcije, naročito tokom izbornih kampanja.

6.2. POJAVNI OBLICI ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA U CRNOJ GORI

Tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, jedan od najrasprostranjenijih oblika ZDR-a bio je funkcionerska kampanja, zahvaljujući, jednim dijelom nejasnom odredbom čl. 44. st. 4 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja usljed čega je Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) onemogućeno da sankcioniše takvo ponašanje. Najveći broj slučajeva funkcionerske kampanje CeMI je zabilježio upravo u avgustu – mjesecu održavanja izbora.⁹¹ Slična situacija ponovila se i 2021. godine na lokalnim izborima u Nikšiću i Herceg Novom. Na ovim lokalnim izborima, funkcioneri tri vodeće političke partije koje su učestvovala na izborima bili su uključeni u funkcionersku kampanju.⁹²

Osim funkcionerske kampanje, jedan od najčešćih i mnogo štetnijih oblika ZDR-a u Crnoj Gori je politički, tj. partijski motivisano zapošljavanje u državnim organima i drugim organima i institucijama koje su u državnom ili lokalnom vlasništvu. Ovo je fenomen koji je crnogorskoj javnosti poznat više od jedne decenije. Još 2012. godine afera „Snimak“ pokazala je tendenciju političkih partija na vlasti da za potrebe dobijanja glasova zapošljavaju građane u periodu izborne kampanje. Analizirajući dinamiku zapošljavanja u periodu predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine, CeMI je uočio da je čak dvije trećine ugovora o zapošljavanju ASK-u dostavljeno u avgustu, a detaljnija analiza pokazala je eksponencijalan rast broja zapošljavanja na nedjeljnom nivou, kako se bližio dan izbora, da bi ubrzo zatim drastično opao. Samo u posljednje dvije nedjelje uoči izbora 30. avgusta, pa do izbornog dana, zapošljeno je **52,47%** od ukupnog broja zapošljenih od dana raspisivanja izbora.⁹³

88 Ohman, M., Zloupotreba državnih resursa, Vašington, D.C., IFES, 2011

89 Centar za istraživanje antikorupcije, Finalni izvještaj o nadgledanju zloupotrebe državnih resursa tokom predsjedničke kampanje za izbore Državne dume Ruske federacije 2003. godine, Moskva, 2004, str. 13

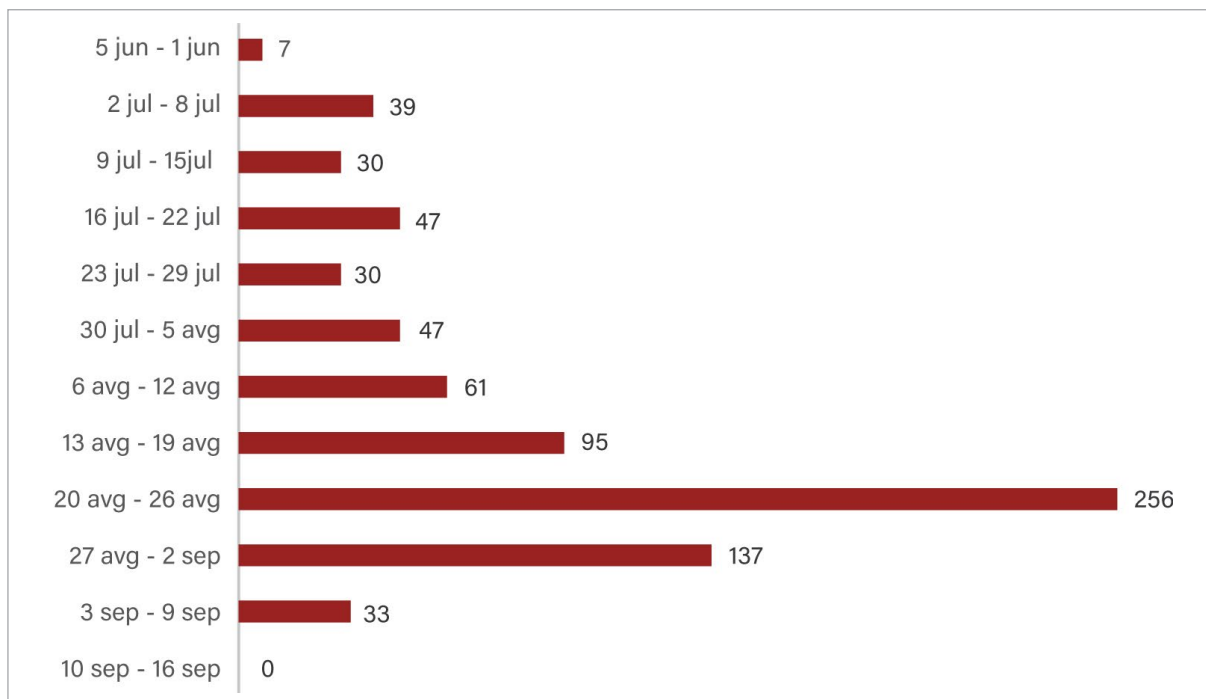
90 OSCE/ODIHR, Priručnik za nadgledanje finansiranja kampanje, 2015, str. 22

91 Vujović, Z., et al., Zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori, 2021, Podgorica, str. 43

92 Ibidem

93 Ibid, str. 42

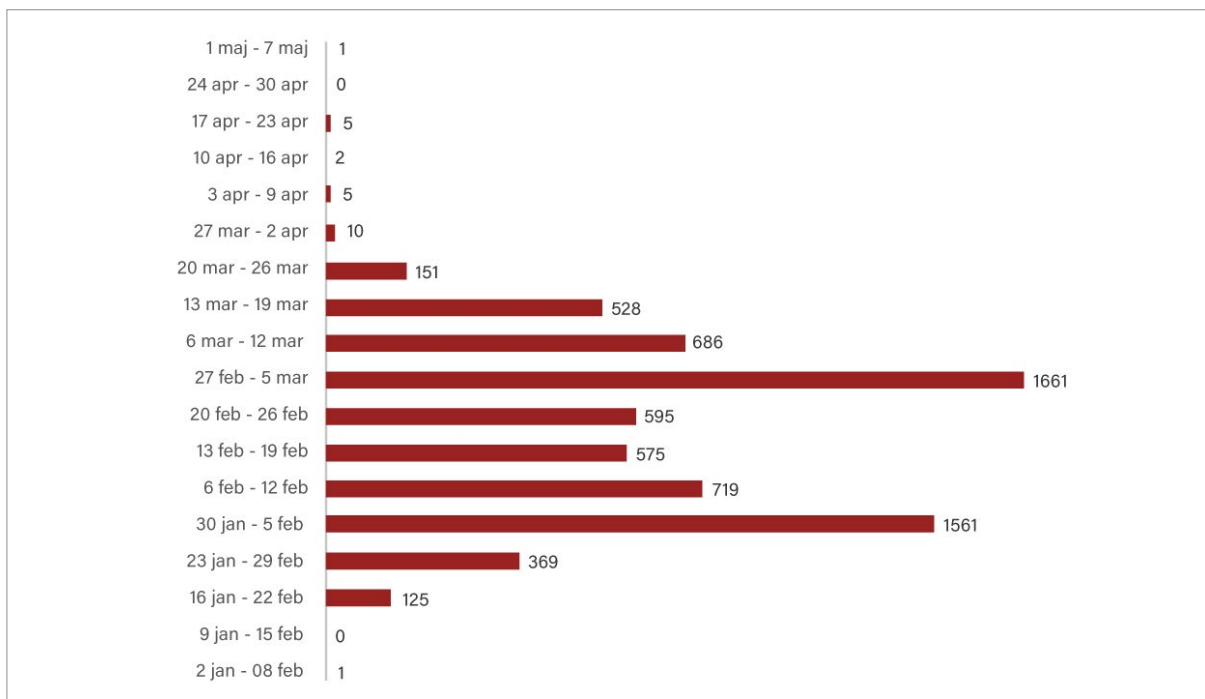
Grafik 1: Broj ugovora o zapošljavanju dostavljenih ASK-u u periodu izborne kampanje za parlamentarne izbore 2020 godine.



Dok su bili u opoziciji, dio političkih subjekata koji su danas na vlasti, sa pravom su kritikovali tadašnju vlast, i znali su da artikuliraju problem zloupotrebe državnih resursa, u gotovo svim oblicima. Nakon političke promjene 2020. godine, očekivani napredak u suzbijanju zloupotrebe državnih resursa nije ostvaren. Nije bilo ni inicijative za izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, iako bi za takve promjene bila dovoljna samo jednostavna parlamentarna većina.

Nakon promjene vlasti došlo je do intenziviranog politički motivisanog zapošljavanja. Praksa koju je DPS popularizovao sa aferom „Snimak“, sumirana u floskuli „jedan zaposleni – četiri glasa“, nova vlast je nastavila da primjenjuje kao neformalno pravilo. Ovo je posebno vidljivo kroz analizu zapošljavanja u periodu izbornih kampanja za predsjedničke i parlamentarne izbore 2023. godine,⁹⁴ gdje se detalji o broju i tempu zapošljavanja mogu dovesti u direktnu vezu sa izbornim procesima.

⁹⁴ Simonović, V., Zloupotreba državnih resursa – Predsjednički izbori u Crnoj Gori 2023, CeMI, Podgorica, 2023, str. 39-40, dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/H445zkl36CZ8ntAwHZIRJPJFVAZveZgRty5uK280.pdf>

Grafik 2: Broj ugovora o zapošljenju dostavljenih ASK-u u periodu izborne kampanje za predsjedničke izbore 2023. godine

Podaci pokazuju da se čak **97,52%** svih zapošljavanja dogodilo tokom prvog kruga glasanja, dok je samo **2,48%** uslijedilo nakon toga. Značajno je napomenuti da su dva vodeća kandidata koji su ušla u drugi krug –Milo Đukanović i Jakov Milatović, dolazili iz partija koje nijesu imale moć na državnom nivou. Štaviše, njihove partije imale su znatno manji uticaj i na lokalnom nivou u poređenju sa partijama kojima su pripadali neki od kandidata koji su učestvovali u prvom krugu, naročito Andrija Mandić iz NSD-a i Aleksa Bečić iz Demokratske Crne Gore. U tom smislu, trend zapošljavanja sugerise da je motiv iza mnogih od ovih zapošljavanja bio da se poveća broj glasova za ta dva kandidata.

I na parlamentarnim izborima 2023. godine, CeMI je zabilježio povećan broj zapošljavanja u malom vremenskom periodu za vrijeme izborne kampanje, sa povećanjem intenziteta dvije nedjelje prije održavanja drugog kruga predsjedničkih izbora (parlamentarni izbori već bili raspisani), sve do sedmice nakon održavanja parlamentarnih izbora. U ovom periodu ASK-u je dostavljeno **99,7%** od ukupnog broja ugovora o zapošljavanju.⁹⁵

Jedan od primjera zloupotrebe državnih resursa koji zasluži posebnu pažnju zbog načina na koji do njega dolazi, je zloupotreba isplate jednokratne novčane pomoći iz budžeta, za vrijeme izbora. Izmjenama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2020. godine, usljed krize izazvane pandemijom COVID-19 virusa, omogućeno je da se takve isplate vrše i u izbornoj godini, što prije toga nije bio slučaj. U predizbornoj kampanji 2020. godine, ovo je rađeno kroz Vladin treći paket mjera za ublažavanje posljedica COVID-19. Tada su zabilježene aktivnosti funkcionera koji su promovisali ekonomske mjere Vlade za promociju vladajućeg DPS-a. Parlament nije igrao značajnu ulogu u nadzoru raspodjele socijalnih davanja. Poslanici vladajuće većine su odbili raspravu o socijalnim davanjima iz budžetske rezerve. Kontrolni mehanizmi koji su predloženi od strane nevladinih organizacija nijesu uspostavljeni, već je Vladi omogućeno diskreciono upravljanje budžetskim sredstvima, što je pojačalo percepciju moguće zloupotrebe.⁹⁶

Međutim, u Crnoj Gori je i dalje na snazi odluka o pandemiji, uprkos tome što COVID-19 već dvije godine nije aktuelan problem. Posljednje mjere za borbu protiv pandemije su važile za period od 30. juna do 12. avgusta 2022. godine, a internet stranica Vlade Crne Gore za odgovor na kovid (covidodgovor.me) već duže vrijeme nije

95 CeMI, Finalni izvještaj – Građansko nadgledanje parlamentarnih izbora 2023, str. 29

96 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/430160/dps-u-kampanji-i-tokom-korone-iz-pandemije-u-izbore>

u funkciji. Bez novih mjera, postaje izazovno opravdati nastavak stanja pandemije. Iako je Svjetska zdravstvena organizacija objavila završetak COVID-19 kao globalne zdravstvene krize u maju 2023. godine,⁹⁷ tadašnji direktor Instituta za javno zdravlje je tu okolnost protumačio kao nešto što treba razlikovati od kraja pandemije.⁹⁸ Takvi semantički argumenti omogućavaju održavanje statusa pandemije na neodređeno vrijeme, čime se obesmišljava zabrana iz čl. 40 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, i omogućavaju se isplate socijalnih davanja u svim narednim izbornim ciklusima.

Prema čl. 38 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim DIK-u i opštinskim izbornim komisijama, zabranjena je mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom. Ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine, zabranjena je mjesečna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine.

Ipak, u praksi često dolazi do prekoračenja budžetskih izdataka suprotno zakonu. Na primjer, u periodu predizborne kampanje za predsjedničke izbore 2023. godine, ovo prekoračenje je za mjesec februar u prosjeku iznosilo **15,91%**, tj. umjesto planiranih **58.825.363,75 EUR**, potrošeno je **68.184.136,21 EUR**, a za mart je prekoračenje iznosilo u prosjeku **14,91%**.⁹⁹ Neke budžetske jedinice, poput Službenog lista Crne Gore, utrošile su **preko 300%** više novca nego što je bilo planirano.

Međutim, ono što posebno budi sumnju da se sredstva iz budžeta troše nenamjenski, tj. da se radi o zloupotrebi državnih resursa, je tendencija Vlade da neke troškove proglašava tajnim, bez obrazloženja. Iako je moguće da su neki od tih troškova opravdano tajni, jer se odnose na Agenciju za nacionalnu bezbjednost i Ministarstvo odbrane, teško je opravdati tajnost kada se radi o troškovima Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma ili Ministarstva finansija.¹⁰⁰ Proglašavanje troškova Vlade i njenih ministarstava tajnim nije nova praksa koju je uspostavila nova vladajuća struktura. I u ovom slučaju se radi o kontinuitetu sa praksom koju je uspostavio prethodni režim.

Podsjećanja radi, 2020. godine Vijesti su objavile da je Ministarstvo sporta u junu i julu 2020. godine ostvarilo 136 transakcija u iznosu blizu 100.000 evra. Informacija koju je NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) dobila od Ministarstva finansija je pokazala da su ove isplate izvršene u tri dana sa budžetske linije "ostali transferi pojedincima".¹⁰¹ Još jedno grubo kršenje ovog Zakona otkriveno je više od šest mjeseci nakon izbora. Vijesti su otkrile da je prije parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine Ministarstvo ekonomije potrošilo 280.000 EUR iz budžetske rezerve na 5.100 prehrambenih paketa u Rožajama i Gusinju, što predstavlja oko 80% domaćinstava u te dvije opštine.¹⁰² Čitav proces je završen za nekoliko dana, po hitnom postupku, bez objavljivanja poziva za javnu nabavku, koristeći pandemiju kao izgovor. Proces je dobio stepen tajnosti „interno“, koji se, prema čl. 12 Zakona o tajnosti podataka,¹⁰³ koristi za podatke čije bi otkrivanje moglo imati štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa. Zvanični osnov za označavanje tajnosti bio je „značaj za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore“.

97 <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/covid-is-no-longer-global-health-emergency-who-2023-05-05/>

98 <https://www.portalanalitika.me/clanak/bakic-szo-nije-proglasila-kraj-pandemije-nego-vanredne-situacije-koja-je-uvedena-zbog-kovida>

99 Simonović, V., *op.cit.*, str. 30

100 Ibid

101 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/463205/ministarstva-sakrila-uplate-pojedincima>

102 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/546901/ministarstvo-ekonomije-pakete-nosilo-po-kucama-tajna-pomoc-uoci-iz-bora>

103 Zakon o tajnosti podataka („Službeni list Crne Gore“, br. 14/2008, 76/2009, 41/2010, 40/2011 – dr. zakon, 38/2012, 44/2012, 14/2013, 18/2014, 48/2015 i 74/2020)

7. UČEŠĆE ŽENA

Pravo žena u Crnoj Gori da biraju i da budu birane za predstavničke funkcije prvi put je formalno priznato 1946. godine, kada su izabrane prve tri crnogorske poslanice od 107 poslanika na izborima održanim 3. novembra iste godine. Ovo je označilo početak prisustva žena u Narodnoj skupštini Republike Crne Gore, iako je, procentualno, njihov broj tada bio samo 2,8%. Međutim, pitanje rodne ravnopravnosti tada nije bilo predmet diskusije i analize. Danas, ipak, ostvarivanje jednakosti između polova, naročito u sistemima odlučivanja, predstavlja važno pitanje i izazov za crnogorsko društvo.

Rodna ravnopravnost je u normativnom okviru, prvi put prepoznata 2007. godine kao ustavni princip, prema kojem država Crna Gora treba da obezbijedi punu rodnu ravnopravnost, razvija politiku jednakih mogućnosti i proklamuje zabranu i sprečavanje diskriminacije po osnovu pola. Ovo se postiže kroz uspostavljanje odgovarajućeg zakonodavnog i institucionalnog okvira koji štiti i promovira prava žena. Uz Ustav, ovu oblast regulišu **Zakon o rodnoj ravnopravnosti (2007)**, **Zakon o izboru odbornika i poslanika (2014)** i **Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2019)**.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa primjenu opštih i posebnih mjera radi unapređenja ravnopravnosti u oblastima društvenog života gdje postoji nejednakost u zastupljenosti ili tretmanu žena i muškaraca. Zakon pravi razliku između sljedeće tri vrste posebnih mjera koje mogu biti preduzete:

1. Pozitivne mjere – koje, pod jednakim uslovima, daju prednost licima manje zastupljenog pola odnosno licima koja se nalaze na izrazito neravnopravnom položaju po osnovu pola dok se ne postigne jednaka zastupljenost odnosno utvrđeni ciljevi za uvođenje ovih mjera;
2. Podsticajne mjere – koje daju posebne pogodnosti ili uvode posebne podsticaje u cilju ukidanja nejednake zastupljenosti žena ili muškaraca, odnosno nejednakog tretmana po osnovu pola;
3. Programske mjere – koje podrazumijevaju aktivnosti na edukaciji odnosno na podsticanju i uspostavljanju rodne ravnopravnosti (Zakon o rodnoj ravnopravnosti, čl. 16).

Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisuje se da 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 (čl. 39a). Ova odredba je unijeta u Zakon izmjenama i dopunama iz 2014. godine. Prilikom popunjavanja upražnjenih mjesta na listi, popuna će se vršiti prvim narednim, osim kada mandat prestane odborniku/ci, odnosno poslaniku/ci iz reda manje zastupljenog pola, umjesto nje/ga izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola (čl. 104, st. 3).

Izmjenama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz decembra 2019. godine, po prvi put su uvedene mjere za finansiranje političkog rada ženskih organizacija političkih stranaka. Naime, u skladu sa čl. 14 Zakona, budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini iznose 0,05% planiranih ukupnih budžetskih sredstava (odnosno 0,11% na lokalnom nivou) za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se uplaćuju na posebne podračune ženskih političkih organizacija.

7.1. ZASTUPLJENOST ŽENA U ZAKONODAVNOJ VLASTI CRNE GORE

U istoriji crnogorskog parlamentarizma, Skupštinom Crne Gore je samo dva puta predsjedavala žena i to: (1) Vesna Perović (od 2001. do 2002. godine) i (2) Danijela Đurović (od aprila 2022. do jula 2023. godine).

Počevši od 2014. godine kada je uvedena kvota od 30%, procenat žena nikada nije dostigao propisanu normu.

Tabela 4 : zastupljenost žena u Parlamentu Crne Gore od 2011 – 2024. godine

GODINA	UKUPAN BROJ POSLANIKA	MUŠKARCI	ŽENE	ZASTUPLJENOST U PROCENTIMA
2011	81	70	11	13,6%
2014	81	68	13	16,05%
2015	81	67	14	17,3%
2016	81	67	14	17,3%
2018	81	62	19	23,46%
2020	81	57	24	29,6%
2021 ¹⁰⁴	81	61	20	24,7%
2023	81	61	22	27,16%

Na posljednjim parlamentarnim izborima održanim u junu 2023. godine, učešće žena na izbornim listama bilo je marginalno veće nego 2020. godine, posmatrano u procentima. Ukupan broj kandidatkinja na listama bio je 365 od 1.111, odnosno 35,6%, dok je 2020. godine učešće žena iznosilo 269 od 778 kandidata/kinja, odnosno 34,57%. Samo na jednoj izbornoj listi, koja nije ostvarila parlamentarni status (DA. MI MOŽEMO ZA GRAĐANSKU CRNU GORU!), našao se procenat žena veći od 50%. Na najvećem broju izbornih lista (10 od 15), procenat žena kreće se od zakonskog minimuma od 30% do 35%. Od toga, na šest izbornih lista broj žena je odgovarao zakonskom minimumu.¹⁰⁵

Kada je riječ o **predsjedničkim izborima**, od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori, na šest predsjedničkih izbornih procesa nije bilo žene kandidatkinje. Po prvi put se 2018. godine na izborima za predsjednicu Crne Gore kandidovala žena, dr Draginja Vuksanović (SDP). Dr Draginja Vuksanović Stanković se i 2023. godine kandidovala, kada je bila i jedina kandidatkinja među 6 kandidata. Tokom njenog mandata kao poslanice u Parlamentu i kandidatkinje za predsjednicu Crne Gore, dr Vuksanović Stanković je sve vrijeme bila izložena onlajn nasilju i govoru mržnje kako na društvenim mrežama tako i u komentarima onlajn portala.

Važno je istaći da se, uprkos napretku, i dalje suočavamo sa izazovima u postizanju potpune rodne ravnopravnosti u političkom životu Crne Gore. Iako je prisustvo žena u parlamentu i na izbornim listama u porastu, još uvijek postoje prepreke koje ograničavaju njihov puni angažman i doprinos političkom procesu. Problemi kao što su rodno uslovljena diskriminacija, nedostatak podrške za žene kandidatkinje i stereotipi o ulozi žena u politici zahtijevaju napore kako bi se stvorilo inkluzivnije političko okruženje koje će omogućiti ženama da ostvare svoj puni potencijal kao liderke i donositeljke odluka. U tom kontekstu, važno je kontinuirano raditi na jačanju svijesti o važnosti rodne ravnopravnosti u politici i podržati inicijative koje će osigurati jednakost šansi za sve građanke i građane Crne Gore.

¹⁰⁴ Lista poslanika i poslanica sa internet stranice Skupštine Crne Gore, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/poslanice-i-poslanici/lista-poslanica-i-poslanika>

¹⁰⁵ CeMI, Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje parlamentarnih izbora 2023, *op.cit.*, str. 49

7.2. ZASTUPLJENOST ŽENA NA LOKALNOM NIVOU

Na lokalnim izborima održanim 2022. godine, na više izbornih lista u različitim opštinama prekršene su odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika prema kojima na izbornoj listi mora biti najmanje 30 odsto kandidata manje zastupljenog pola, i da među svaka četiri kandidata na listi mora biti najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola.

Tabela 5: Izborne liste na lokalnim izborima 2022. godine na kojima je došlo do povrede čl. 39a Zakona o izboru odbornika i poslanika

OPŠTINA	IZBORNA LISTA	TIP POVREDE
Bar	SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA - TEMELJNO ZA BAR	< 30% manje zastupljenog pola
	“Za budućnost Bara - Maja Vukićević”	Raspored kandidata
	BS OO Bar za lokalne izbore	Raspored kandidata
	Prava Crna Gora	Raspored kandidata
Bijelo Polje	Bošnjačka stranka - ISPRAVNO za Bijelo Polje	< 30% manje zastupljenog pola
Danilovgrad	Demokratski front - Za budućnost Danilovgrada	< 30% manje zastupljenog pola
	GG GI 21 MAJ - BRANKO BALETIĆ	< 30% manje zastupljenog pola
Kolašin	SNP - Temeljno za Kolašin	< 30% manje zastupljenog pola
	DF “Za budućnost Kolašina”	< 30% manje zastupljenog pola
	Grupa birača - Za naš Kolašin - dr Momčilo Vukčević	< 30% manje zastupljenog pola
	“Vladimir Martinović - Idemo ljudi - Demokrate - Ujedinjena CG”	< 30% manje zastupljenog pola
	Pokret “Zajedno gradimo Kolašin!”	< 30% manje zastupljenog pola
Plav	Bošnjačka stranka - “Ispravno za Plav”	< 30% manje zastupljenog pola
	“Evropa sad! Za Plav”	< 30% manje zastupljenog pola
	Za našu budućnost - DNP, NSD, Prava Crna Gora	< 30% manje zastupljenog pola
	SNP - Temeljno za Plav	< 30% manje zastupljenog pola, Raspored kandidata
Plužine	“Može Piva! Može Crna Gora! dr Dritan Abazović”	< 30% manje zastupljenog pola
	„Prava stvar, koalicija Napredak za Plužine/ DPS, SD”	Raspored kandidata
Podgorica	dr Dritan Abazović - Može Podgorica - Građanski pokret URA	< 30% manje zastupljenog pola
Rožaje	“Evropa sad! Za Rožaje”	< 30% manje zastupljenog pola
Žabljak	“Demokratski front - Za budućnost Žabljaka”	Raspored kandidata

Kada je riječ o zastupljenosti žena u lokalnim parlamentima, trenutno stanje je sljedeće:

Tabela 6: Zastupljenost žena u lokalnim parlamentima

LOKALNI PARLAMENT -OPŠTINA-	UKUPAN BROJ ODBORNIKA	BROJ ŽENA	ZASTUPLJENOST U PROCENTIMA
Podgorica	57	27	47,37%
Zeta	32	10	31,25%
Tuzi	32	10	31,25%
Ulcinj	33	12	36,36%
Bar	37	14	37,84%
Budva	33	18	54,55%
Cetinje	33	12	36,36%
Kotor	33	12	36,36%
Tivat	32	14	43,75%
Herceg Novi	35	14	40%
Danilovgrad	33	11	33,33%
Nikšić	40	15	37,50%
Gusinje	30	10	33,33%
Plav	31	9	29,03%
Andrijevica	31	8	25,81%
Berane	34	12	35,29%
Petnjica	31	5	16,13%
Rožaje	34	6	26,47%
Bijelo Polje	37	13	35,14%
Mojkovac	31	7	22,58%
Kolašin	31	10	32,26%
Pljevlja	34	11	32,35%
Žabljak	30	7	23,33%
Plužine	30	10	33,33%
Šavnik	34	0	26,47%

Kada je riječ o zastupljenosti žena u radnim tijelima Skupštine, najviše žena učestvuje u radu Odbora za rodnu ravnopravnost (sedam od ukupno 12 članova), dok ih u Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu nema uopšte.

8. UČEŠĆE MANJINA

Tokom parlamentarnih izbora 2023. godine, DIK je potvrdio četiri izborne liste koje su iskoristile pravo da se prijave kao manjinske liste. Pravo su iskoristile dvije liste albanske manjinske zajednice, jedna lista hrvatske manjinske zajednice, i jedna lista bošnjačke manjinske zajednice iako je ta lista osvojila dovoljan broj važećih glasova da uđe u proces raspodjele mandata bez korišćenja mehanizama afirmativne akcije.

Status manjinskih lista kao i način raspodjele mandata u slučaju manjinskog predstavljanja prilično je neodređen i nedorečen. U kontekstu statusa manjinskih lista, izborna zakonodavstvo treba da sadrži jasne smjernice kako se mehanizmi afirmativne akcije ne bi mogli zloupotrijebiti. U ranijem poglavlju ukazali smo na zakonske nedorečenosti i potencijalne probleme u ovoj oblasti prilikom obrazloženja slučaja odbijanja registracije izborne liste Socijalista Crne Gore kao liste jugoslovenske manjinske zajednice „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“ za parlamentarne izbore 2020. godine. Dodatno, tokom parlamentarnih izbora 2023. godine, građanski pokret Casa de Papel predao je dokumentaciju za kandidaturu italijanske manjinske liste, obrazlažući posmatračkoj misiji ODIHR-a da je jedan od ciljeva predaje manjinske liste bilo izrugivanje sistemu i mehanizmima afirmativne akcije.¹⁰⁶

U kontekstu raspodjele mandata, jedino je precizno normiran status hrvatske manjinske zajednice, s obzirom da je u **čl. 94 st. 2 tač. 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika** propisano da najuspješnija od izbornih lista hrvatske manjinske zajednice stiče pravo na jedan mandat, pod uslovom da je osvojila najmanje 0,35% važećih glasova. Tokom parlamentarnih izbora 2020. godine, niti jedna od dvije liste hrvatske manjinske zajednice nije ispunila pomenuti uslov osvajanja 0,35% važećih glasova, što je bio prvi slučaj od prvog samostalnog nastupa lista hrvatske manjinske zajednice na izborima 2012. godine, da u crnogorskom parlamentu nema predstavnika hrvatske manjinske zajednice. Kako bi se izbjegla mogućnost ponavljanja ovakvog scenarija, trebalo bi i u slučaju hrvatske manjinske zajednice, ali i drugih zajednice slične procentualne zastupljenosti u crnogorskom stanovništvu, predvidjeti mogućnost kreiranja zbirne izborne liste kako što je slučaj za druge manjinske zajednice. U slučaju ostalih manjinskih zajednica propisano je da ukoliko pređu zakonski cenzus od 0,7% (a osvoje manje od 3% važećih glasova) ulaze u zbirnu izbornu listu manjinskog naroda i u proces raspodjele mandata sa ostalim listama koje su ispunile iste uslove. Na ovaj način moguće je dodijeliti maksimum tri mandata, ali zakonski nije regulisana procedura njihove raspodjele između pojedinačnih partija. Takođe, ukoliko zbirna izborna lista ostvari rezultat koji bi korišćenjem redovne procedure raspodjele mandata rezultirao većim brojem poslaničkih mjesta, rezultat zbirne izborne liste ograničen je na tri mandata, što bi moglo proizvesti situaciju u kojoj su građani lišeni predstavnika u parlamentu za koje su glasali.

Tokom 2012. godine tri partije albanskog manjinskog naroda ušle su u zbirnu izbornu listu pri čemu su po mandat u parlamentu dobile samo dvije, uprkos činjenici da ne postoji jasno pravilo za njihovu raspodjelu. Tada su za dodjeljivanje mandata iskorišćeni pojedinačni rezultati izbornih lista, i dvije partije sa većim brojem glasova su ušle u parlament, a sličan rezon primijenjen je i u parlamentarnim izborima 2023. godine. Albanski forum je sa 1,91% važećih glasova osvojio dva mandata, dok je Albanska alijansa sa 1,49% osvojila jedan mandat. Pored zakonskih nepreciznosti u pomenutim slučajevima, nije normirana ni situacija u kojoj dvije partije ulaze u predizbornu koaliciju, pri čemu je jedna od njih partija manjinske zajednice a druga nije, ili pri čemu su partije predstavnici različitih manjinskih zajednica na koje se odnose drugačiji zakonski cenzusi. Za sada nije bilo slučajeva ovakvih koalicija, te stoga nije dolazilo do problema tumačenja njihovog statusa, ali stanje u praksi ne isključuje činjenicu da bi ovakva pravna praznina potencijalno mogla predstavljati problem. Zakonom o izboru odbornika i poslanika se jedino predviđa, u članu 94 stav 5, da učešće izborne liste pripadnika manjinske zajednice u predizbornim koalicijama ovakvog tipa ne podrazumijeva drugim izbornim listama tog manjinskog naroda ukidanje mehanizma afirmativne akcije. S tim u vezi, nejasnoća ove

106 OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Prijevremeni parlamentarni izbori 2023, *op.cit.*, str. 24

pravne norme otvara pitanje da li se ovom odredbom zabranjuje korišćenje povlašćenog položaja eventualno kreiranih koalicija na način na koji smo prethodno ukazali.

Izuzev navedenog, suštinski problem ovakvog pravnog okvira je činjenica da stavlja u neravnopravan položaj predstavnike RE populacije u odnosu na zajednicu slične veličine. RE zajednica prema nacionalnom popisu iz 2011. godine, učestvuje u ukupnoj populaciji sa 1,01%, a Hrvati 0,97%, dok se **čl. 94 st. 2 tač. 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika** o smanjenom cenzusu od 0,35% eksplicitno i isključivo odnosi na liste hrvatske manjinske zajednice. Pored mnogobrojnih CeMI-jevih preporuka da se ova norma mora prilagoditi, i da su sa međunarodnih adresa stizale poruke da bi i ovaj mehanizam trebalo proširiti i na pripadnike romske zajednice,¹⁰⁷ još uvijek nije došlo do izmjene zakonske regulative.

Pripadnici romske zajednice su i na drugačije načine sistematski isključeni iz izbornog procesa. U šestom izvještaju Komiteta eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima¹⁰⁸ iz 2023. godine, konstatovani su brojni nedostaci u upotrebi i zaštiti romskog jezika, dok prema važećim odredbama **Zakona o manjinskim pravima i slobodama, čl. 11 st. 2**, Romi ne mogu ostvariti pravo na korišćenje romskog jezika na glasačkim listićima i izbornim materijalima, jer prema rezultatima popisa iz 2011. godine ne zadovoljavaju kriterijum od 5% zastupljenosti u stanovništvu niti jedne lokalne samouprave u Crnoj Gori.¹⁰⁹ S tim u vezi, neophodna je promjena zakonske regulative, ali i targetirani programi kojima bi se povećala politička participacija i edukacija romske populacije o biračkim pravima i izbornom procesu, posebno uzimajući u obzir činjenicu da je romska populacija često targetirana u procesu izbornih manipulacija kroz kupovinu glasova, prakse koja urušava zakonitost ali i povjerenje u integritet izbornog procesa.

107 Treće mišljenje o Crnoj Gori Savjetodavnog komiteta Savjeta Evrope o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina. <https://rm.coe.int/3rd-op-montenegro-en/168096d737>

108 <https://rm.coe.int/montenegroecrml6-summary-me/1680ac86d2>

109 [https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf)

9. MEDIJI

Crnogorsko medijsko okruženje je raznoliko, sa izrazitim stepenom polarizacije u izvještavanju čiji se efekti osjećaju i u polarizovanim i selektivnim navikama informisanja crnogorskog biračkog tijela. U pogledu vlasničke strukture, većina medija je u privatnom vlasništvu i djeluje u limitiranom tržišnom okruženju, što ih čini podložnim na politički i uticaj korporativnih interesa. Pored medija u privatnom vlasništvu, u Crnoj Gori djeluje i nacionalni javni emiter Radio i televizija Crne Gore RTCG sa tri televizijska kanala i dvije radio frekvencije, putem kojih ima u kontekstu izbornih radnji zakonsku obavezu da osigura nepristrasno i nezavisno izvještavanje o kandidatima i izbornim listama, osigura besplatno vrijeme i organizuje izborne debate. Međutim, uprkos nedavnim promjenama u upravljačkoj strukturi politizacija uređivačke politike javnog servisa i dalje predstavlja ozbiljan društveni problem. U kontekstu izbornih kampanja, televizijski kanali ostaju glavni izvor vijesti i kanala komunikacije za političke predizborne kampanje, međutim, digitalni mediji postepeno preuzimaju primat pogotovo među mlađom populacijom, a već sada štampani mediji imaju manje istaknutu ulogu.

9.1. POLITIZACIJA JAVNOG SERVISA

Iako je nakon parlamentarnih izbora 2020. godine došlo do promjene upravljačke strukture RTCG-a, kroz promjene u sastavu Savjeta RTCG-a i izbora novog generalnog direktora Borisa Raonića, do značajnih pomaka u poboljšanju upravljanja nije došlo. Ključni problem u ovoj oblasti predstavlja činjenica da je g. Boris Raonić nezakonito izabran za generalnog direktora dva puta. U avgustu 2021. godine izabran je prvi put, a po tužbi Nikole Markovića protiv RTCG-a, Osnovni sud je donio odluku, a Viši sud u pravosnažnoj presudi potvrdio da pomenuto imenovanje predstavlja kršenje **Zakona o Nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore (čl. 29 st. 1 tač. 5)** zbog konflikta interesa, s obzirom da je Raonić bio javni funkcioner i član Savjeta Agencije za elektronske medije (AEM) do 13. avgusta 2021. godine. Iz toga razloga njegovo imenovanje ne može biti zakonito u periodu od dvije godine od prestanka funkcije u AEM-u.¹¹⁰ Ignorišući pravosnažnu presudu Višeg suda, Savjet RTCG-a je Raonića ponovo izabrao na istu funkciju u maju 2023. godine a ovakva odluka izazvala je zabrinutost u vezi sa poštovanjem načela vladavine prava ne samo u crnogorskoj javnosti, već i u Evropskom parlamentu što je iskazano u članu 32 Rezolucije P9_TA(2023)0369¹¹¹ usvojene velikom većinom od 529 glasova. U međuvremenu, RTCG je tražio reviziju odluke Višeg suda od Vrhovnog suda Crne Gore koji je u odluci od 4. marta 2024. godine odbio reviziju kao neosnovanu. Specijalno državno tužilaštvo SDT-a čekalo je odluku Vrhovnog suda kako bi odlučilo po krivičnim prijavama za ponovno imenovanje u maju 2023. godine protiv Raonića, pojedinih članova Savjeta RTCG-a, advokata RTCG-a i šefa pravne službe.

Dodatno, programska šema RTCG-a dopunjena je u najmanju ruku spornim i polarizujućim medijskim sadržajem. Ilustrativan primjer ove prakse je emitovanje Svetosavske akademije iz Bijelog Polja na Parlamentarnom kanalu (RTCG 3) 28. januara 2024. godine koji je izazvao veliku pažnju šire javnosti. Tom prilikom plasirane su sporne i revizionističke poruke, suprotne građanskom konceptu crnogorskog društva i javnom interesu crnogorskih građana.

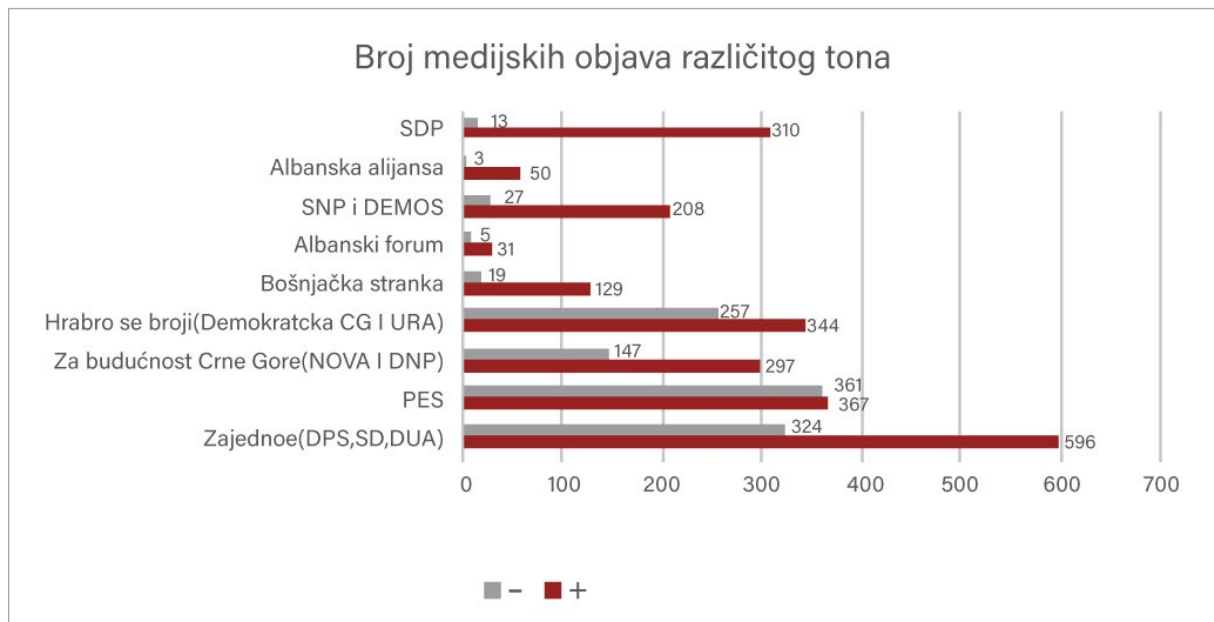
¹¹⁰ Prema mišljenju Agencije za sprečavanje korupcije ASK imenovanjem Raonića ugrožen je javni interes obzirom da Raonić ne ispunjava ni uslov da je sa visokom stručnom spremom stekao 10 godina radnog iskustva na rukovodećim pozicijama, jer je diplomirao na Pravnom fakultetu 2018. godine. Radno iskustvo sa obrazovnom kvalifikacijom VIII1 neophodno za imenovanje, mogao bi steći tek 2028. godine. Više na: <https://www.portalanalitika.me/clanak/ask-donio-misljenje-da-je-savjet-rtcg-ugrozio-javni-interes-raonic-bi-tek-2028-godine-mogao-da-konkurise>

¹¹¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0369_EN.html

9.2. POLARIZACIJA MEDIJSKE SCENE

Monitoringom izborne kampanje za parlamentarne izbore 2023. godine, u periodu od 25. maja do 9. juna, registrovali smo kumulativno 3.961 medijskih izvještaja, od čega je najveći broj publikovan na web portalima – 2.830. Kao početni korak za razumijevanje medijske polarizacije u Crnoj Gori, osvrnućemo se na analizu *tona objava*, parametra koji procjenjuje sentiment ili percepciju koju će steći prosječan konzument informacija nakon konzumiranja određene medijske objave. Prema podacima koje je za potrebe ove analize prikupio Arhimed, CeMI je kodirao pozitivne i negativne objave¹¹² o izbornim listama koje su učestvovala na parlamentanim izborima (**Grafik 3**). Na osnovu analize, najveći broj medijskih objava odnosio se na dominantne političke strukture u Crnoj Gori – (1) koalicija „Zajedno“ koju predvodi DPS; (2) Pokret Evropa sad; (3) koalicija „Hrabro se broji“; (4) kao i koalicija „Za budućnost Crne Gore“. U pogledu *tona objava* o ove četiri političke grupacije, sadržaj objava je bio većinski pozitivan, sa izuzetkom Pokreta Evropa sad kod kojeg je gotov ujednačena razmjera negativnih i pozitivnih medijskih sadržaja.

Grafik 3: Tonalitet medijskih objava o partijama u Crnoj Gori

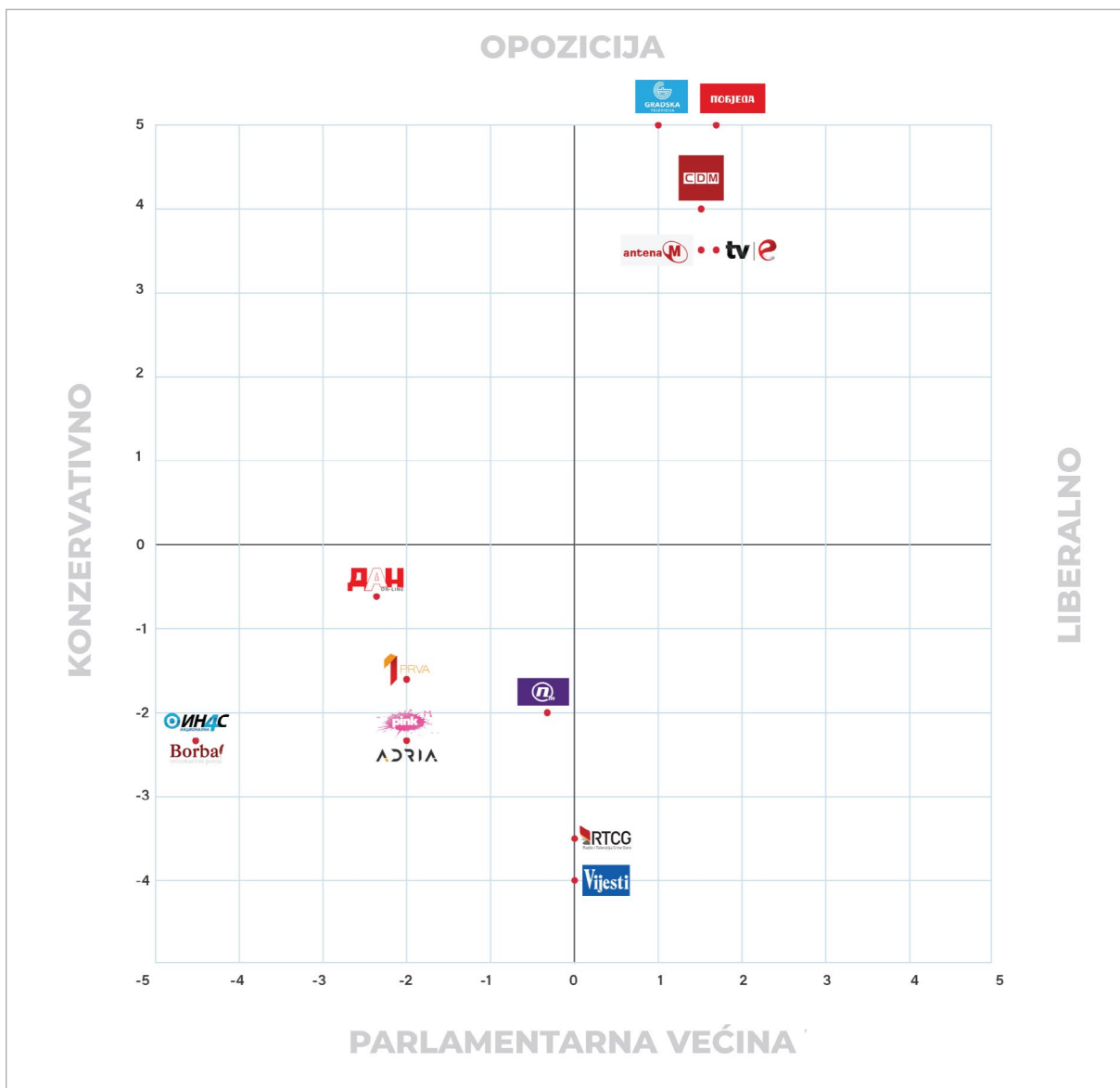


Međutim, empirijski podaci, kao i anegdotski primjeri, ukazuju na izraženu polarizaciju medijske scene u Crnoj Gori što ukazuje da je validna pretpostavka da se tonalitet objava o konkretnim partijama razlikuje u zavisnosti od medija koji plasira informacije. Ova polarizacija se odnosi na situaciju u kojoj mediji postaju sve više podijeljeni po ideološkim, političkim ili socijalnim linijama. U takvom kontekstu, mediji često napuštaju neutralnost i postaju zagovornici određenih stavova i interesa, unoseći dozu pristrasnosti u izvještavanje. Za posljedicu, ista vijest može biti prikazana i tumačena na potpuno drugačije načine kako bi se uklopila u ideološki narativ. Sve to posljedično vodi u situaciju u kojoj je sve manje objektivnog i uravnoteženog izvještavanja, uz opadanje kvaliteta informacija dostupnih javnosti. U situaciji izražene polarizacije, birači su izloženi pristrasnim i nepotpunim informacijama, što značajno limitira njihovu sposobnost da donesu informisanu odluku na izborni dan. U krajnjoj liniji, polarizovani medijski prostor može dovesti do opšteg gubitka povjerenja u medije, i okrenuti birače ka traženju alternativnih, često potpuno nepouzdanih i propagandnih izbora informisanja. Prema istraživanju iz oktobra 2023. godine čak 88,9% crnogorskih građana u većoj ili manjoj mjeri dijeli stav da su mediji pristrasni, dok **Grafik 4** u nastavku predstavlja mapu ideološkog pozicioniranja dominantnih izvora informisanja u Crnoj Gori, jasno ilustrujući podjelu na provladine i opozicione medije, sa značajnom dozom ideološke različitosti.

¹¹² Neutralne objave su isključene iz analize.

Mapiranje je izrađeno na osnovu analiza i ocjena medijskih eksperata.

Grafik 4: Ideološka mapa medija u Crnoj Gori¹¹³

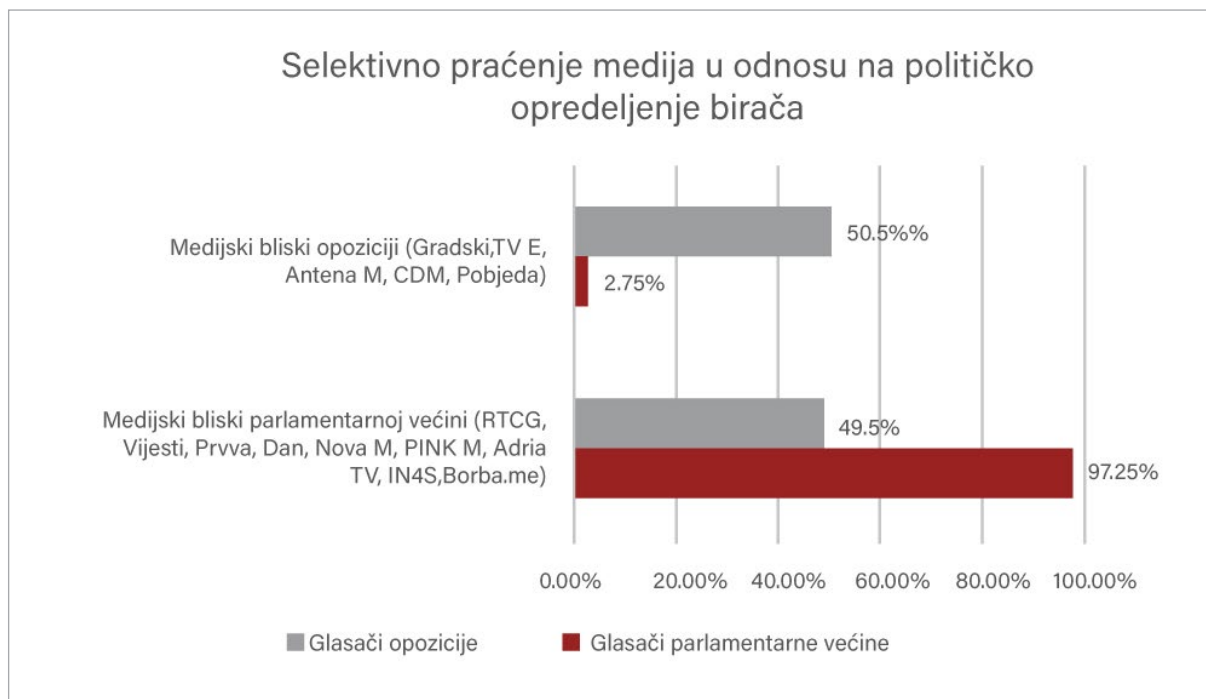


U kontekstu polarizovane medijske scene, realno je očekivati i selektivnu izloženost informacijama među biračkim tijelom. Upravo to su nalazi CeMI-jevog istraživanja iz oktobra 2023. godine koji pokazuju da crnogorski birači prate i čitaju one medije koji su na sličnim ili istim političkim ili ideološkim pozicijama. Među glasačima parlamentarne većine, čak 97,25% prati i čita neki od medija koje su medijski eksperti označili kao provladine, dok tek 2,75% prati ili čita opozicione medije (Grafik 5). Kod glasača opozicionih partija, situacija je značajno ujednačenija: 49,5% prati ili čita provladine medije, dok njih 50,5% prati ili čita opozicione medije. Ovako velika razlika u procentima, pogotovo glasača partija parlamentarne većine, jasno govori o polarizovanim stavovima kako javnosti tako i medija, s obzirom na to se polarizacija reflektuje i na navike građana kada je riječ o upotrebi i praćenju medija.¹¹⁴

113 Gilić, T., Istraživanje međusobne povezanosti između pristrasnih medija, društvenih mreža i političke polarizacije u Crnoj Gori, Univerzitet Vestminster, London, 2023, str. 23

114 Ibid, str. 51

Grafik 5: Selektivno praćenje medija crnogorskih birača¹¹⁵



U prilog izražene selektivnosti i polarizacije među medijima i biračkim tijelom, ponudili bismo još jedan podatak na razmatranje (**Tabela 6**). U ovoj situaciji, umjesto grupe medija bliskih parlamentarnoj većini ili opoziciji, predstavljeni su presjeci informacija o tome koji medij ispitanici najčešće prate, kao i koji su im bili prvi i drugi izbor prilikom glasanja na parlamentarnim izborima 2023. godine. Analiza pokazuje da i na nivou pojedinačnih medija vidimo jasnu polarizaciju biračkog tijela, ali i da postoje značajne razlike unutar "blokova" medija bliskih parlamentarnoj većini ili opoziciji. Takođe, veoma je važno napomenuti da na osnovu dostupnih podataka nije moguće odgovoriti na pitanje da li birači prate određene medije i zbog toga glasaju određene partije, ili su glasači određenih partija te stoga prate određene medije.

¹¹⁵ Ibid, str. 52

Tabela 7: Medij koji najviše pratim i glasanje

	PRVI IZBOR	DRUGI IZBOR
RTCG	DPS (38,7%)	PES (17,1%)
Vijesti	PES (41,6%)	Demokrate i URA (23,8%)
Prva	PES (25,7%)	DPS (22,9%)
Gradska TV	DPS (74,5%)	SDP (7,3%)
Nova M	PES (26,8%)	DPS (26,7%)
Pink M	PES (36,7%)	ZBCG (22,4%)
Adria TV	ZBCG (33,4%)	Demokrate i URA (16,7%)
TV E	DPS (57,1%)	SDP (28,6%)
RTV NK	ZBCG (30,8%)	Demokrate i URA (28,4%)
CDM	DPS (61,7%)	BS (10,1%)
Antena M	DPS (53,8%)	SDP (30,8%)
IN4S	ZBCG (73,7%)	Demokrate i URA (7,7%)
Borba	ZBCG (60%)	PES (20%)
Pobjeda	DPS (56,1%)	PES (12,9%)

9.3. UTICAJ STRANIH MEDIJA

Kako je ranije navedeno, ograničeni obim oglašivačkog tržišta stavlja crnogorske medije u ranjiv položaj u kontekstu političkog i korporativnog uticaja. S tim u vezi, zabrinjavajuća je činjenica da od pet televizija sa nacionalnom frekvencijom u Crnoj Gori, jedino javni servis RTCG nije u većinskom ili potpunom stranom vlasništvu. Najuticajnije komercijalne televizije, TV Vijesti i Nova M, u većinskom su vlasništvu United Media grupe registrovane u Luksemburgu, direktno (TV Vijesti) ili posredno (Nova M) preko kćerke kompanije Direct Media iz Srbije, dok su preostale dvije televizije, TV Prva i Adria TV, u vlasništvu srpskih biznismena, Srđana Milovanovića i Bratislava Stojiljkovića. Slična je situacija i sa ključnim dnevnim novinama i internet portalima. Dnevne novine i portal Vijesti u vlasništvu su United Media grupe (kao i TV Vijesti), dok je grčki biznismen Petros Statis vlasnik Pobjede (dnevne novine i portala) kao i dva uticajna portala CDM i Portal Analitika. Od dnevnih novina, jedino je Dan u vlasništvu crnogorskih državljana Slavice Jovanović i Mladena Milutinovića. Što se tiče ruske svojine, u Crnoj Gori ne postoji registrovani medij u vlasništvu stranih ruskih državljana ili pravnih subjekata. Ipak, prisustvo ruskog uticaja u Crnoj Gori je evidentno kroz narative na određenim portalima, a prema mišljenju medijskih eksperata, ova prisutnost je najizraženija na portalima In4S i Borba.me. Prema istraživanju Arhimeda koje je sprovedeno za potrebe CeMI-ja, izvještavanje na portalu In4S obično ima negativan ton kada su u pitanju opozicione partije. Struktura i obim stranog vlasništva nad crnogorskim medijima omogućena je činjenicom da u Crnoj Gori ne postoje zakonska rješenja koja tretiraju pitanje stranog vlasništva, niti onemogućavaju njegovu prekomjernu koncentraciju. Na taj način, kontrolom informacionog okruženja otvara se prostor za ostvarivanje malignih i prikrivenih političkih i ekonomskih interesa u Crnoj Gori.

Dodatni vid stranog uticaja, predstavljaju mediji koji nijesu registrovani u Crnoj Gori ali su dostupni ili putem kablovskih operatera (u slučaju TV kanala) ili putem interneta. Ranjivost na strani medijski uticaj posebno je bila vidljiva tokom lokalnih izbora u Nikšiću 2021. godine. Tokom kampanje za izbore u Nikšiću u srpskim medijima bilo je objavljeno 4.730 tekstova o Crnoj Gori, od kojih je u više od hiljadu tekstova tematski fokus bio na izborima u Nikšiću. Neki mediji su čak uveli posebne rubrike koje su se

isključivo bavile izborima u Nikšiću, dok su se u TV emisijama, poput Happy TV programa "Bitka za Nikšić", zagovornici velikosrpske ideologije bavili diskusijama o lokalnim izborima.¹¹⁶ Dodatni primjeri su TV Happy i TV Pink iz Srbije, kojima je u nekoliko navrata bilo ukinuto emitovanje programa na teritoriji Crne Gore odlukama Savjeta Agencije za elektronske medije. Prvi put je odlukom Savjeta AEM-a od 10. oktobra 2020. godine, objema pomenutim televizijama zabranjeno emitovanje pojedinih emisija u trajanju od tri mjeseca zbog promovisanja mržnje, netrpeljivosti i diskriminacije. Drugi put, TV Happy je zabranjeno emitovanje na šest mjeseci, odlukom Savjeta AEM-a od 8. januara 2022. godine, zbog uvreda koje je iznio Vojislav Šešelj na račun tadašnje funkcionerke SDP-a Draginje Vuksanović Stanković. Međutim, u oba slučaja snimci spornih emisija (Dobro jutro Srbijo, Ćirilica, Posle ručka i Novo jutro) mogle su se pratiti putem YouTube kanala. Dodatni primjeri ranjivosti crnogorskog medijskog prostora vidljivi su iz slučajeva djelovanja dva najznačajnija ruska medija koja se emituju van Crne Gore – Russia Today i Sputnik. Njihovo emitovanje u potpunosti je zabranjeno u aprilu 2022. godine, u procesu usaglašavanja Crne Gore sa spoljnom politikom EU i uvođenja sankcija Rusiji, zbog invazije na Ukrajinu.

Postoje najave Ministarstva kulture i medija da će novi set medijskih zakona ući u skupštinsku proceduru u prvoj polovini 2024. godine, kao i da će biti usklađen sa evropskim standardima i umnogome riješiti pomenute probleme. Međutim, stručna javnost i više je nego skeptična po pitanju kvaliteta i adekvatnosti predloženih zakonodavnih rješenja, smatrajući ih zastarjelim.¹¹⁷

9.4. ZLOUPOTREBA DRUŠTVENIH MREŽA

Polarizacija medijske scene ne ograničava se samo na tradicionalne medije, već se sve više prelijeva i na društvene mreže, gdje se, osim pristrasnog plasiranja informacija, kapaciteti društvenih mreža sve češće koriste i za ciljano širenje dezinformacija. Prilikom detaljne analize Facebook-a tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2023. godine korišćenjem CrowdTangle alatke, CeMI nije identifikovao niti jedan Fejsbuk nalog, stranicu ili grupu koja na uravnotežen način dijeli sadržaj na Fejsbuku. Sadržaji na tim stranicama u najvećoj mjeri odražavaju pristrasna viđenja autora, bilo da se radi o originalnom sadržaju ili prenošenju linkova iz medija. Važnost razumijevanja i monitoringa direktnih ili indirektnih kampanja na društvenim mrežama može se ilustrovati činjenicom da su tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2023. godine objave političke sadržine ostvarile ukupno 247.300 interakcija, a političke partije su imale ukupno 5,35 miliona pregleda sadržaja. Iako se sa sigurnošću ne može utvrditi identitet administratora određenih stranica, postoje indicije da je jedan dio njihovih aktivnosti na društvenim mrežama dio koordinisane online strategije koje sprovode politički akteri, s obzirom da postoji povezanost između zvaničnih političkih aktera i određenih Facebook stranica koje plasiraju stavove o dnevno-političkim događajima.

Sa druge strane, identifikovali smo i nekoliko kanala koordinacije između internet portala i pojedinih stranica na društvenim mrežama. Naredni primjer veze portala 24inform i Facebook stranice „Nikšić ponosni srpski grad“ koristan je u demonstriranju obrasca na koji funkcioniše pomenuta povezanost. Tokom kampanje za predsjedničke izbore 2023. godine, portal 24inform je objavljivao informacije o dnevno-političkim i predizbornim dešavanjima, a njihova aktivnost u potpunosti je ugašena 11. juna i u trenutku pisanja ove analize njihovi serveri su deaktivirani i više nijesu dostupni na internetu. Pomenuti portal je 17. marta je objavio tekst „Miraš Dedeić iz tzv. CPC: Hvala Jakovu Milatoviću, da ga Bog poživi!“ navodeći da je izvor za tekst audio zapis razgovora sa mitropolitom CPC Mihailom, bez informacije sa kim je on razgovarao uz zaključak „Redakcija portala 24Inform.me je u posjedu snimka audio razgovora sa liderom tzv. CPC Mirašem Dedeićem. Ukoliko neko sumnja u autentičnost ove izjave, biće objavljen audio zapis razgovora“. Audio zapis nikada nije objavljen na pomenutom portalu, ali je dan nakon pomenute objave na Facebook stranici „Nikšić ponosni srpski grad“ audio zapis objavljen, da bi se kasnije koordinisano dijelio u više različitih Facebook grupa i stranica. Putem CrowdTangle alatke dobili smo uvid

116 CeMI, Izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima, 2021, str. 3

117 <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/529988/crna-gora-na-korak-od-uvajanja-seta-medijskih-zakona-muric-pred-log-staromodan.html>

da je zapis direktno objavljen od strane ove Facebook stranice, te da nije podijeljen sa youtube-a ili neke druge online platforme. Sličan obrazac otkriven je i slučaju objave audio zapisa razgovora predsjedničke kandidatkinje SDP-a Draginje Vuksanović Stanković, koji se za razliku audio zapisa razgovora mitropolita CPC Mihaila pojavio na YouTube-u 18. marta 2023. godine, ali je na Facebook stranicama „*Neprijatni / Unlimited power / Psalam 118*“ i „*Srbi u Crnoj Gori*“ objavljen kao originalni sadržaj a ne podjela sa neke druge online platforme, odnosno kao „owned“ sadržaj pomenutih stranica. Ozbiljnost ovog problema može se ilustrovati činjenicom da su u susret parlamentarnim izborima 2023. godine ove „mim“ stranice imale značajno prisustvo na društvenim mrežama - Ne budite dio tog ludačkog pokreta 5.300 pratilaca, Splačinjada 2022 7.710 pratilaca, i Neprijatni / Unlimited power / Psalam 118 2.100 pratilaca.

Kako značajan broj pojedinaca u Crnoj Gori koristi Facebook,¹¹⁸ zabrinjavajuća je činjenica da se društvene mreže sve više zloupotrebljavaju u političke i druge svrhe poput širenja dezinformacija i lažnih vijesti. Iako jedan dio ovog problema proizilazi iz neadekvatnog zakonskog okvira i zastarjelih propisa, ovo pitanje prevazilazi nacionalne granice koje zahtijeva dodatani napor međunarodnih organizacija i institucija.

Društvene mreže su i na direktan način bile zloupotrijebljene od strane političkih aktera, korišćenjem plaćenih sadržaja i narušavanjem izborne tišine. U kontekstu drugog kruga predsjedničkih izbora 2023. godine izborna tišina¹¹⁹ počela je u petak 31. marta i trajala je do zatvaranja biračkih mjesta.¹²⁰ Međutim, oba predsjednička kandidata iskoristila su nedostatke zakonodavnog okvira u ovoj oblasti, koristeći društvene mreže za predstavljanje tokom trajanja izborne tišine. Na Facebook-u, objavljeno je ukupno 14 sadržaja tokom ovog perioda, od čega sa zvanične stranice kandidata Mila Đukanovića 12 i sa stranice kandidata Jakova Milatovića 2. Pomenuti postovi ostvarili su ukupno 26.375 interakcija od čega je 20.529 interakcija sa postovima stranice Mila Đukanovića (77,8%). Da nije riječ o izolovanoj praksi, svjedoči i podatak da su i druge partije i kandidati koji su učestvovali u prvom krugu predsjedničkih izbora takođe koristili društvene mreže tokom izborne tišine u drugom krugu (27 objava), a svi politički akteri u fokusu monitoringa ovog izbornog procesa su tokom izborne tišine u prvom krugu predsjedničkih izbora objavili 74 posta.

118 DataReportal podaci za januar 2023. godine - 75,4% stanovništva Crne Gore koristi društvene mreže (472.000 korisnika).

119 Interesantan primjer kršenja izborne tišine, koji u tehničkom smislu ne spada u zloupotrebu tradicionalnih medija ni društvenih mreža, jeste i slanje mobilizacionih poruka na izborni dan 11. juna 2023. godine, od strane koalicije „Hrabro se broji“, sledeće sadržine: „Ovi izbori su jako vazni. Bas nam dobro ide. Pozivamo vas da izađete i glasate za broj 13. Aleksa i Dritan“.

120 Pravilnik o pravima i obavezama emitera tokom kampanje za izbore za predsjednika Crne Gore od 02. aprila 2023. godine.

10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U ovom dijelu, još jednom bismo naglasili nužnost hitne i temeljne reforme izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori kako bi se prevazišli dugogodišnji izazovi koji su identifikovani u ovoj studiji. Rješavanje problema kao što su neuredna registracija birača, politizacija izbornih institucija, prekogranično "razvoženje birača" i nedostatak participacije i inkluzivnosti u političkom procesu zahtijeva sveobuhvatan pristup i angažman svih relevantnih aktera. U nastavku, kreirali smo preporuke za unapređenje stanja u svakoj od pojedinačnih oblasti koje su obrađivane u poglavljima ove studije. Cijenimo da bi se njihovom implementacijom, u velikoj mjeri riješili problemi crnogorskog izbornog zakonodavstva i otvorio put ka pravednijem i demokracičnijem društvu.

10.1. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

1. Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu bi trebalo da u što skorijem roku otpočne rad na pripremi novog Zakona o izboru odbornika i poslanika i rad na izmjenama i dopunama Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore.
2. Paralelno sa tim, potrebno je da Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu radi i na ostalim zakonima koji ulaze u set izbornih zakona, prvenstveno na Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Iako je za izmjene i dopune ovog zakona dovoljna prosta većina, potrebno je postići širi konsenzus.
3. Prilikom rada na novim zakonskim rješenjima, Odbor treba da uzme u obzir preporuke relevantnih međunarodnih organizacija poput Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a. Preporuke OEBS/ODIHR-a 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, pa je ovaj okvir potrebno značajno proširiti. Stoga je važno da Odbor uzme u obzir i preporuke i savjete nevladinih organizacija koje djeluju u ovoj oblasti.
4. Imajući u vidu nastojanje Vlade i Skupštine Crne Gore, te realne šanse da Crna Gora postane sljedeća članica Evropske unije do kraja 2028. godine, a da su naredni izbori za poslanike u Evropskom parlamentu 2029. godine, prvi na kojima bi glasali crnogorski građani, potrebno je u okviru izborne reforme usvojiti Zakon o izboru članova Evropskog parlamenta iz Crne Gore. U prelaznim odredbama ovog Zakona potrebno je propisati da će isti stupiti na snagu danom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.
5. Novim Zakonom o izboru odbornika i poslanika potrebno je predvidjeti mogućnost prisustva dodatnog elektronskog uređaja na biračkom mjestu, za potrebe korišćenja softvera za obradu izbornog materijala koji je Misija OEBS-a donirala Državnoj izbornoj komisiji 2019. godine.

10.2. PREPORUKE ZA IZMJENU IZBORNOG SISTEMA

6. Zadržati listovni proporcionalni izborni sistem sa Crnom Gorom kao jednom višemandatnom izbornom jedinicom.
7. Umjesto zatvorenih blokiranih listi omogućiti korišćenje zatvorenih neblokiranih listi.
8. Uvesti biraču mogućnost obaveznog korišćenja do maksimalnog broja od 5 preferencijalnih glasova unutar iste kandidatske (partijske) liste.
9. Glasački listić na kojem nije iskorišćen makar jedan preferencijalni glas smatraće se nevažećim.
10. Birači ne bi mogli da glasaju za prvog kandidata na listi, već bi on bio izabran ukoliko lista osvoji najmanje jedan mandat.
11. Način raspodjele mandata između listi ostaje nepromijenjen u odnosu na sadašnje zakonsko rješenje. Prvo se raspodijele mandati između kandidatskih, odnosno partijskih listi, a onda se sprovodi raspodjela mandata poslanicima na bazi rodni kvota i osvojenih preferencijalnih glasova.
12. Osim prvog kandidata na listi, ostali kandidati bi se rangirali prema broju osvojenih preferencijalnih

glasova. Takva lista, formirana na bazi osvojenih preferencijalnih glasova, bi služila za izbor kandidata sa najvećim brojem preferencijalnih glasova u broju jednakom broju mandata koji je kandidatska lista osvojila umanjenom za nosioca liste.

13. Rodne kvote imaju prednost u odnosu na broj osvojenih preferencijalnih glasova. Tako da bi redosljed kandidata formiran na bazi osvojenih preferencijalnih glasova bio korigovan primjenom rodni kvota, da bi se omogućilo da među izabranim poslanicima bude ispoštovana rodna kvota.
14. Isto bi važilo i za zamjenu poslanika kojima bi prestao mandat. Bili bi zamijenjeni pripadnikom istog pola.
15. Obezbijediti ravnopravnost zajednici Roma, na isti način kako je obezbijeđeno za hrvatsku manjinsku zajednicu u važećem zakonskom tekstu.
16. Pravilo o zbrajanju rezultata manjinskih lista iste manjinske zajednice, ukoliko nijedna nije prešla za njih važeći zakonski uslov, treba da vazi i za pripadnike hrvatskog, odnosno romskog naroda. Ako nijedna od manjinskih listi sama ne pređe 0.35%, njihovi rezultati će se zbrojiti i ako kao takvi imaju preko 0.35% dobiće mandat. Mandat će dobiti manjinska lista koja je imala pojedinačno najviše glasova.
17. Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu zakonske obaveze poštovanja odredbi koje se tiču zastupljenosti žena na izbornim listama, te uvesti obavezu da na izornoj listi bude najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola. Na izornoj listi među svaka tri kandidata prema redosljedu na listi (prva tri mjesta, druga tri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat manje zastupljenog pola.
18. Neophodno je Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisati da se lokalni izbori u svim opštinama održavaju istog dana.
19. Mandat poslanicima skupštine opštine izabranim na vanrednim lokalnim izborima može trajati ne duže od redovnog mandata prvobitno izabrane skupštine opštine da bi se na taj način sačuvao princip da se generalni lokalni izbori održavaju istovremeno u svim opštinama Crne Gore.

10.3. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA I FUNKCIONISANJA ORGANA IZBORNE ADMINISTRACIJE

20. Potrebno je izvršiti potpunu profesionalizaciju i depolitizaciju sastava Državne izborne komisije, koju bi činilo 3 - 5 profesionalaca (iz oblasti prava), te profesionalizovati i depolitizovati poziciju predsjednika OIK-a, kojeg bi za to mjesto, na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma, na osnovu javnog konkursa birao DIK. Ostali članovi bi bili postavljeni od strane političkih partija po modelu sličnom današnjem.
21. Skupština Crne Gore treba strogo da poštuje zakonski definisane kriterijume prilikom izbora člana DIK-a iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta. Ne smije se ponoviti situacija imenovanja kandidata koji ne ispunjava zakonske uslove.
22. Neophodno je u kontinuitetu (čak i u periodima između izbornih procesa) organizovati programe obuka članova DIK-a, OIK-a i biračkih odbora o sprovođenju izbornih procesa, kroz praktične radionice kroz koje će se prolaziti kroz naučene lekcije iz svakog izbornog procesa, čime će se uticati na unapređenje postupanja svih nivoa izborne administracije u Crnoj Gori.
23. Da bi se izbjegla mogućnost blokade izbornog procesa na lokalnom nivou, potrebno je propisati da DIK može preuzeti od OIK-a nadležnost na lokalnim izborima u precizno propisanim slučajevima.
24. Potrebno je poboljšati uslove na biračkim mjestima za osobe sa invaliditetom (riješiti problem prepreka ili odrediti druga biračka mjesta) kako ne bi dolazilo do glasanja izvan glasačkog mjesta.
25. Potrebno je obezbijediti adekvatna sredstva Državnoj izornoj komisiji za modernizovanje računarske infrastrukture.

10.3.1. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA DIK-A

26. Državna izborna komisija Crne Gore, u postupku potvrđivanja kandidatura za predsjednika Crne Gore, treba da poštuje Ustav Crne Gore i zakonom definisane kriterijume i proceduru shodno kojoj se ovaj postupak sprovodi. Odluka da se jednom kandidatu u toku ovog izbornog ciklusa ne potvrdi kandidatura predstavlja opasan presedan i primjer političkog odlučivanja u DIK-u, koji je zahtijevao

reakciju Ustavnog suda u dijelu moguće povrede pasivnog biračkog prava.

27. Potrebno je u potpunosti implementirati član 18 novog Poslovnika DIK-a i obezbijediti uživo praćenje sjednica DIK-a putem interneta.

10.3.2. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA OIK-A I BIRAČKIH ODBORA

28. Potrebno je depolitizovati poziciju predsjednika OIK-a.
29. Potrebno je preciznije i nedvosmisleno pravno urediti izbor članova/ica OIK-a i BO-a kako isti ne bi zavisio od političkih previranja i odluka OIK-a ili DIK-a.
30. Potrebno je izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika kako bi svi aspekti rada biračkih odbora bili detaljno regulisani zakonom.
31. 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 podzakonske akte DIK-a.
32. 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.
33. Uticati na ujednačenje prakse biračkih odbora po pitanju postupanja prema licima koje uređaj za elektronsku identifikaciju ne prepoznaje.

10.4. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROCESA REGISTRACIJE KANDIDATA

34. Smanjiti broj potpisa potrebnih za potvrđivanje predsjedničkih kandidatura i izborne liste uz uvođenje obavezne verifikacije autentičnosti potpisa od strane notara.
35. Ukinuti zabranu da jedan građanin može svojim potpisom podržati samo jednu listu za podršku, i predsjedničkih kandidata i izbornih lista.
36. Posebnu pažnju posvetiti provjeravanju vjerodostojnosti potpisa kako ne bi dolazilo do zloupotreba;
37. Razmotriti mogućnost uvođenja u Krivični zakonik Crne Gore krivično djelo zloupotrebe potpisa podrške u oblast krivičnih djela protiv izbornih prava, kako bi se dodatno uticalo na suzbijanje ove prakse.
38. Uvesti ograničenje za visinu cijene verifikacije autentičnosti potpisa kako ne bi bila ograničavajući faktor za isticanje predsjedničkih kandidatura.
39. Tužilaštva i sudovi treba da procesuiraju prijave povodom ugrožavanja izbornog prava i zloupotrebe potpisa podrške brže i efikasnije nego što je to bio slučaj u prethodnim izbornim procesima.
40. Neophodno je uspostaviti praksu proaktivnog djelovanja Ustavnog suda u slučajevima kada se u toku izbornog procesa, očigledno političkim odlukama u organima za sprovođenje izbora, krše izborna prava kandidata ili potencijalnih kandidata za predsjednika Crne Gore. Ustavni sud treba da štiti integritet izbornog procesa od političkog odlučivanja u organima za sprovođenje izbora, posebno na nivou odluka koje donosi Državna izborna komisija od kojih zavisi pasivno biračko pravo nekog od kandidata za predsjednika Crne Gore.
41. Kroz izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika omogućiti samostalnim kandidatima, pojedincima, individualne kandidature, odnosno da samostalno učestvuju na izborima.
42. Uvesti u zakon preciznu proceduru kako se lista registruje kao manjinska, i na bazi toga ostvaruje prava na manjinsku reprezentaciju.
43. Obezbijediti ravnopravnost RE zajednici, koja nema pravo na "povlašćeni mandat" za razliku od pripadnika drugih manjinskih zajednica koje imaju sličan udio u ukupnoj populaciji.

10.5. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE REGISTRACIJE BIRAČA

44. Ojačati zakonodavstvo kako bi se izričito zabranile i kaznile prakse biračkih manipulacija, uključujući dvostruku registraciju i glasanje u više zemalja.

45. Kako bi se ograničilo "razvoženje birača" unutar zemlje, uvesti odredbu da ako birač promijeni prebivalište, ta činjenica će biti evidentirana u lokalnom biračkom registru opštine u kojoj je njegovo novo prebivalište 12 mjeseci kasnije, čime se ne ograničavaju druga prava proizišla iz promjene prebivališta. Do isteka tranzicionog perioda birač bi i dalje mogao ostvariti pravo glasa u opštini u kojoj je prije promjene imao prebivalište.
46. Stroža kontrola graničnih prelaza u svrhe identifikacije i provjere rezidencijalnog uslova, kako bi ukidanjem biračkog prava po tom osnovu došlo do povećanja transparentnosti biračkog spiska.
47. Uvođenje stroge kaznene politike u slučaju neblagovremene odjave prebivališta.
48. Sprovođenje periodičnih terenskih kontrola prebivališta građana, što bi doprinijelo suzbijanju kršenja rezidencijalnog uslova. Ovdje je potrebno uskladiti sve postupke sa Zakonom o upravnom postupku.
49. Definisanje dvije kategorije birača: 1) Kategorija aktivnih birača - birači koji ispunjavaju sva tri uslova propisana za ostvarivanje biračkog prava i 2) neaktivni birači - oni bez važećih identifikacionih dokumenata.
50. Podsticanje građana na izradu biometrijskih ličnih karata obezbjeđivanjem olakšica u određenom vremenskom periodu za njihovu izradu i sprovođenjem medijske kampanje na pomenutu temu. Obezbeđivanje izrade besplatnih ličnih karata građanima koji zamijene postojeću ličnu kartu sa elektronskom u određenom roku (npr. tri mjeseca).
51. Informisanje građana da neće moći da glasaju na izborima sa starim ličnim kartama već samo sa važećom biometrijskom (elektronskom) ličnom kartom i pasošem. Do izrade važećeg dokumenta, uz ispunjavanje ostalih uslova, birač će se svrstavati u grupu neaktivnih birača (oni koji nemaju biometrijski dokument – ličnu kartu ili pasoš).
52. Unapređenje AFIS sistema uvođenjem modula za deduplikaciju foto identiteta, čime bi se spriječilo glasanje birača sa posjedovanjem više dokumenata sa istom fotografijom, a različitim ostalim informacijama.
53. Uspostavljanje pouzdane elektronske veze između uređaja za elektronsku identifikaciju birača sa centralnim biračkim spiskom tokom izbornog dana, kako bi se obezbijedila puna funkcionalnost ovog sistema i teorijski onemogućila pojava višestrukog glasanja lica sa istim identifikacionim dokumentom.
54. Postojeći sistem identifikacije birača je potrebno nadograditi, i uvesti identifikaciju birača putem čitača otiska prsta, odnosno korišćenjem čipa elektronske (biometrijske) lične karte, a ne kao do sada mašinskog zapisa na poleđini lične karte. Potrebno je obezbijediti softversku podršku za upravljanje podacima dobijenim čitanjem podataka sa čipa lične karte birača koji su glasali na biračkim mjestima. Ovako dobijeni zbirni podaci mogu se koristiti u naučne i stručne svrhe, te treba definisati procedure njihovog korišćenja.

10.5.1. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE RAZMJENE PODATAKA SA DRUGIM DRŽAVAMA

55. Umrežavanje baza podataka sa podacima drugih zemalja u cilju evidentiranja građana koji imaju prebivalište u drugoj državi, a nijesu ga odjavili iz Crne Gore, sa posebnim naglaskom na države koje se graniče sa Crnom Gorom. Time bi se smanjio broj birača koji se nezakonito nalaze na biračkom spisku uz kršenje rezidencijalnog uslova.
56. Ojačati saradnju među zemljama radi razmjene podataka o registraciji birača i identifikovanje potencijalnih duplih registracija.
57. Uspostaviti mehanizme za razmjenu podataka u stvarnom vremenu za promptno otkrivanje i rješavanje slučajeva dvostruke registracije.
58. Istražiti korišćenje naprednih tehnoloških rješenja i implementacije modernih alata za razmjenu podataka i analizu za učinkovito prepoznavanje i rješavanje nepravilnosti.
59. Podsticati saradnju između ministarstava unutrašnjih poslova i izbornih administrativnih tijela u cijelom regionu Zapadnog Balkana radi zajedničkog rješavanja izazova povezanih s dvostrukom/ višestrukum registracijom birača.

10.6. PREPORUKE ZA SPRJEČAVANJE ZLOUPOTREBE DRŽAVNIH RESURSA

60. Kako bi se prevenirale potencijalne manipulacije i zloupotrebe socijalnih davanja za vrijeme izbora, Ministarstvo zdravlja bi trebalo zvanično da progłosi kraj pandemije COVID-19 i povuče odluku koja je održavala stanje pandemije, s obzirom da trenutni podaci više ne podržavaju održavanje takvog statusa.
61. Potrebno je da Vlada implementira jasne mjere koje garantuju otvorenu i odgovornu raspodjelu socijalnih beneficija, bez obzira da li je izborni period ili ne. Tokom izbora, trebalo bi formirati sličan višestranački ad hoc komitet koji bi uključivao i članove civilnog sektora kako bi se osiguralo da socijalna davanja nijesu zloupotrijebljena.
62. Potrebno je da Vlada bude transparentnija kada je riječ o troškovima, posebno u izbornom periodu. Učestalost klasifikovanja troškova kao "tajnih" tokom izbornih ciklusa trebalo bi smanjiti, implementacijom pravila koja jasno navode uslove koji dozvoljavaju Vladi da klasifikuje trošak kao povjerljiv. Kada se trošak klasifikuje kao tajan, trebalo bi pružiti detaljno opravdanje za to.
63. Skupština bi trebala osigurati odgovornost u slučaju pogrešne klasifikacije troškova kao tajnih uvođenjem kaznenih mjera za pogrešno povjerljivo klasifikovanje u Zakonu o tajnosti podataka.
64. Skupština bi trebala pojačati svoj nadzor nad vladinim trošenjem iz budžetske rezerve, posebno tokom izbornih perioda, uspostavom ad hoc parlamentarnog odbora koji bi osiguravao ravnopravnu zastupljenost vladajuće većine i opozicije, kao i članove civilnog sektora.
65. Potrebno je izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja osigurati zabranu zapošljavanja u toku izborne kampanje. Od momenta raspisivanja izbora do njihovog završetka, nova zapošljavanja, bilo da su na određeno ili neodređeno vrijeme, u svim državnim organima, organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave, tijelima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama ili državnim fondovima, trebala bi biti zabranjena. Slično, svaka promjena sistematizacije ili restrukturiranje unutar ovih tijela trebalo bi biti zabranjeno tokom ovog perioda. Izuzeci od ovog pravila mogu se predvidjeti samo u specifičnim, izvanrednim situacijama koje su važne za uredno funkcionisanje ovih organa. U takvim slučajevima, privremena zapošljavanja ili ugovori mogu biti dozvoljeni, ali samo ako su u skladu s unaprijed uspostavljenim planovima navedenim u aktu o sistematizaciji i opisu poslova.
66. Potrebno je proširiti član 44 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja na način da uključi i preduzeća u većinskom ili djelimičnom državnom vlasništvu ili vlasništvu lokalne samouprave vlasništvu. Ovo bi pružilo sveobuhvatniju zaštitu od potencijalnih zloupotreba u praksama zapošljavanja tokom izbornih perioda.
67. Potrebno je jasno definisati funkcionersku kampanju. Uzimajući u obzir način na koji se ovaj tip zloupotrebe državnih resursa obično manifestuje u Crnoj Gori, trebalo bi eksplicitno navesti da javni funkcioneri ne smiju preduzimati posjete državnim organima, organima državne uprave, tijelima lokalne samouprave, tijelima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima, kao i poslovnim subjektima osnovanim od strane ili u većinskom/djelimičnom vlasništvu države ili lokalne samouprave, tokom izborne kampanje.
68. Potrebno je propisati strože kaznene odredbe kako bi iste imale efikasan odvraćajući faktor. Slično, kazne za nepostupanje po zahtjevima Agencije za sprječavanje korupcije trebale bi nositi ozbiljne sankcije, koje bi mogle uključivati otpuštanje i zabranu obavljanja javne funkcije na određeno vrijeme.
69. ASK treba da usvoji nove taktike za praćenje zloupotreba državnih resursa koje su prilagođene online okruženju i treba da radi na unaprjeđenju kapaciteta za prikupljanje dokaza o zloupotrebi državnih resursa korišćenjem novih tehnologija.

10.7. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PREDSTAVLJENOSTI ŽENA

70. Potrebno je usvojiti odredbu da na izbornoj listi bude 40% kandidata manje zastupljenog pola. Pored toga, na izbornoj listi među svaka tri kandidata prema redosljedu na listi (prva tri mjesta, druga tri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat manje zastupljenog pola.

71. Opštinske izborne komisije treba da štite integritet izbornog procesa na način što će utvrđivanje i proglašavanje izbornih lista vršiti u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i prema unaprijed utvrđenim procedurama, te da isključe iz izbornog procesa sve izborne liste koje ne zadovoljavaju formalno pravne uslove učešća na izborima.
72. Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu zakonske obaveze poštovanja odredbi koje se tiču zastupljenosti žena na izbornim listama, te da se onemoguću prihvatanje izbornih lista koje ne poštuju Zakonom propisan broj i raspored žena na listi.

10.8. PREPORUKE ZA POVEĆANJE UČEŠĆA MANJINA

73. Promovisanje i proširivanje politike afirmativnih akcija za nacionalne manjinske zajednice, posebno Rome, kako bi se izvršile izmjene i dopune Zakona o izboru poslanika i odbornika u cilju obezbjeđivanja jednakog tretmana u izbornom zakonodavstvu, kao i kroz dalji razvoj referentnog normativnog okvira.
74. Obezbijediti ravnopravnost RE populaciji, koji nemaju pravo na "povlašćeni mandat" za razliku od pripadnika drugih manjinskih zajednica koje imaju sličan udio u ukupnoj populaciji, ili kroz propisivanje izbornog cenzusa od 0,35% za raspodjelu mandata ili kroz obezbjeđivanje rezervisanog mandata.
75. Potrebno je i omogućiti pripadnicima RE populacije da imaju izborni materijal na svom jeziku, kako bi im se omogućilo potpuno korišćenje biračkog prava.
76. Neophodno je uložiti dodatna sredstva u cilju implementacije aktivnosti koje će za cilj imati edukaciju i osnaživanje pripadnika RE populacije u borbi protiv kupovine glasova, kao i stvoriti mehanizme za kontrolu političkog pritiska na RE populaciju tokom izbornog procesa.
77. Uvesti u Zakon o izboru odbornika i poslanika preciznu proceduru kako se jedna lista registruje kao manjinska, i na bazi toga stiče prava na manjinsku reprezentaciju.
78. Pravilo o zbrajanju rezultata manjinskih lista iste manjinske zajednice, ukoliko nijedna nije prešla za njih važeći zakonski uslov, treba da važi i za pripadnike hrvatskog, odnosno romskog naroda. Ako nijedna od manjinskih listi sama ne pređe 0.35%, njihovi rezultati će se zbrojiti i ako kao takvi imaju preko 0.35% dobiće mandat. Mandat će dobiti manjinska lista koja je imala pojedinačno najviše glasova.
79. Sistematičnija i efikasnija implementacija preporuka institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Veća uloga Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa ciljem značajnijeg uticaja na unapređenje političke participacije manjina.

10.9. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE MEDIJSKOG PROSTORA

80. Zakonski okvir za medije treba unaprijediti na način da obezbijedi ujednačen i ravnopravan tretman svih izbornih subjekata.
81. Potrebno je depolitizovati Javni servis.
82. Potrebno je omogućiti mehanizme za sprovođenje pravosnažnih sudskih presuda.
83. Potrebno je efikasnije i djelotvornije postupati po krivičnim prijavama za protivpravno postupanje u procesu izbora generalnog direktora Javnog servisa.
84. Potrebno je propisati zakone koji sprječavaju prekomjernu stranu koncentraciju vlasništva nad medijima kako bi se umanjio potencijalni strani uticaj koji može biti u suprotnosti s interesima Crne Gore, čime se sprječava monopol i osigurava pluralizam mišljenja.
85. Regulacija stranog vlasništva bi trebala biti usklađena s međunarodnim standardima, postavljajući ograničenja na maksimalni udio stranog vlasništva u domaćim medijima, imajući takođe u vidu činjenicu da će Crna Gora postati dio EU, te sa tim uskladiti ova pravila sa standarima u EU.
86. Potrebno je regulisati pitanja vezana za transparentnost stranog vlasništva. Transparentnost u vlasničkoj strukturi medija može uticati na smanjenje rizika od stranih prikrivenih političkih ili ekonomskih interesa.
87. Portali koji funkcionišu kao mediji, a nijesu registrovani u skladu s tim, trebaju biti predmet pravnih sankcija.
88. Osnažiti poziciju Agencije za elektronske medije u postupanju prema medijima koji emituju sadržaj

ali nijesu registrovani u Crnoj Gori.

89. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba izmijeniti i dopuniti kako bi se regulisala upotreba društvenih medija tokom kampanje.
90. Zakon o izboru odbornika i poslanika treba izmijeniti i dopuniti kako bi regulisao ponašanje i upotrebu društvenih medija tokom izborne ćutnje.
91. Komunikacioni plan Vlade Crne Gore, posebno krizna komunikacija, treba biti dopunjen tako da spriječi širenje dezinformacija, pogrešnih informacija i govora mržnje u osjetljivim situacijama, npr. COVID pandemija i izbori.
92. Treba raditi na afirmaciji i osnaživanju partnerstva između vlade, civilnog društva i tehnoloških kompanija radi zajedničkog nadzora i regulacije online prostora u kontekstu izbora.
93. Medijima bi trebalo pružiti podršku u vidu edukacija o dezinformacionim kampanjama, posebno tokom izbora, kao i u uspostavljanju međusektorske saradnje sa organizacijama civilnog društva u borbi protiv dezinformacionih kampanja na internetu.
94. Potrebno je donijeti Nacionalnu strategiju za borbu protiv hibridnih prijetnji, koja će sadržati odredbe koje se tiču dezinformacija, informacionih operacija uticaja i koordinisanog neautentičnog ponašanja;
95. Mediji bi trebalo da budu nepristrasni posrednik u izvještavanju o izbornim kampanjama, garantujući da su svi politički akteri ravnomjerno zastupljeni u izvještavanju.
96. ASK treba da razmotri uvođenje obaveze političkim partijama da dostave fakture za plaćene sadržaje na Facebook-u kao i listinga svog Ads Manager-a u kojem se vidi pregled svih reklama i iznos novca koji je potrošen u svrhu boosting-a odnosno sponzorisanja Facebook postova za svrhe političke kampanje.
97. Politički subjekti, kao i njihovi lideri trebalo bi da poštuju predizbornu ćutnju i na društvenim mrežama.

10.10. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRAVA POSMATRAČA

98. DIK treba da poštuje prava posmatrača izbora i vrati se praksi koja je postojala u prethodnim izbornim ciklusima, tako što će obezbijediti akreditovanim posmatračima uvid u potpise podrške kandidatima za predsjednika, odnosno izbornim listama.
99. Iako je DIK donio ispravnu odluku kojom se nevladinim organizacijama dozvoljava prijavljivanje novih posmatrača u drugom krugu predsjedničkih izbora, potrebno je da se i ovo pitanje precizno definiše Zakonom o izboru Predsjednika Crne Gore, kako se u budućnosti ne bi desila slična situacija sa prekidom dobre prakse, kao što je bio slučaj sa uvidom u potpise podrške.
100. Zakonom o izboru odbornika i poslanika potrebno je propisati uslov punoljetstva za ovlašćene predstavnike domaćih nevladinih organizacija, registrovanih za praćenje izbora, kako bi zakon bio harmonizovan sa propisima kojima se štite najbolji interesi djeteta.

LITERATURA

- Catt, H., et al., Electoral Management Design, Revised edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, 2014
- CeMI, Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora 2016
- CeMI, Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje parlamentarnih izbora 2023
- CeMI, Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora 2018
- CeMI, Izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima, 2021
- Centar za istraživanje antikorupcije, Finalni izvještaj o nadgledanju zloupotrebe državnih resursa tokom predsjedničke kampanje za izbore Državne dume Ruske federacije 2003. godine, Moskva, 2004
- European Charter for Regional or Minority Languages, Summary of the sixth Report of the Committee of Experts on Montenegro, <https://rm.coe.int/montenegroecrml6-summary-me/1680ac86d2>
- European Network of Election Monitoring Organizations ENEMO, International Election Observation Mission Montenegro Parliamentary Elections 2020
- Federalni izborni zakon Njemačke, dostupno na: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2021/rechtsgrundlagen.html#17c9d4b0-f7fc-424a-b8d8-322758da5050>
- Gilić, T., Istraživanje međusobne povezanosti između pristrasnih medija, društvenih mreža i političke polarizacije u Crnoj Gori. London: Univerzitet Vestminster, 2023, str. 23
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 - odluka US i 41/2020)
- Izborni zakon o izboru u Skupštinu Republike Portugal, dostupno na: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_consolidada_2020-11.pdf
- Izborni zakon Švedske, dostupno na: <https://www.government.se/contentassets/4e2fdee5a8e342e88289496d34701aec/the-elections-act-2005837.pdf>
- Izborni zakonik Francuske, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239/
- Izborni zakonik Republike Albanije (odobren Zakonom br. 10019, od 29.12.2008 i izmijenjen zakonima br. 74/2012, od 19.07.2012, br. 31/2015, od 02.04.2015, br. 101/2020, od 23.7.2020, i br. 118/2020, od 5.10.2020), dostupno na: https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/477547_0.pdf
- Izborni Zakonik Sjeverne Makedonije („Službeni vesnik na Republika Severna Makedonija“, br. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 42/20)
- Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecija, 2002
- Krivični zakonik Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020), članovi 184-194
- López-Pintor, R., Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000
- Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda br. 03-262/23 od 15.03.2023. godine
- Odluka DIK-a br. 925 od 28.12.2020. godine, dostupno na: <https://dikcg.me/wpold/wp-content/uploads/2020/12/Akt-Skup%C5%A1tini-CG-28.12.2020.-godine.pdf>
- Odluka Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 109/20)
- Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-br. VII 1-20)
- Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-II br. 45/20)
- Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-VII br. 17/18), dostupno na: https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_4/objava_146/fajlovi/U%20VII%20BROJ%2017_18.pdf
- Ohman, M., Zloupotreba državnih resursa, Vašington, D.C., IFES, 2011

- OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Parlamentarni izbori 2016
- OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Parlamentarni izbori 2020
- OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Predsjednički izbori 2018
- OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Predsjednički izbori 2023
- OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj, Prijevremeni parlamentarni izbori 2023
- OSCE/ODIHR, Priručnik za nadgledanje finansiranja kampanje, 2015
- Pravilnik o Nacionalnoj izbornoj komisiji Portugala, dostupno na: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/regimento-cne_dr-05-05-2020.pdf
- Pravilnik o pravima i obavezama emitera tokom kampanje za izbore za predsjednika Crne Gore od 02. aprila 2023. godine.
- Rezolucija P9_TA(2023)0369, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0369_EN.html
- Simonović, V., Zloupotreba državnih resursa – Predsjednički izbori u Crnoj Gori 2023, CeMI, Podgorica, 2023
- Treće mišljenje o Crnoj Gori Savjetodavnog komiteta Savjeta Evrope o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina. <https://rm.coe.int/3rd-op-montenegro-en/168096d737>
- Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI)
- Ustav Francuske, dostupno na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
- Ustav Republike Kosovo (sa amandmanima I-XXIV)
- Vujović, Z., et al., Zloupotreba državnih resursa u Crnoj Gori, 2021, Podgorica
- Zakon o biračkom spisku („Sl. list RCG“, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)
- Zakon o crnogorskom državljanstvu („Sl. list CG“, br. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - odluka US, 54/2016 i 73/2019)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list RCG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)
- Zakon o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore“, br. 078/18 od 04.12.2018)
- Zakon o elektronskim medijima („Sl. list RCG“, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon)
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020)
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) i Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07)
- Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“, br. 36/90, od 3. oktobra 1990. godine.)
- Zakon o izboru narodnih poslanika („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG“, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG“, br. 46/2011, 14/2014, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 (prečišćen tekst), 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 i „Sl. list SRJ“, br. 73/00 i 9/01)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 4/98)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Crne Gore“ br. 49/92, od 14. oktobra 1992. godine)
- Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 17/07 od 31.12.2007, 08/09 od 04.02.2009)
- Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore („Službeni list CG“, br. 80/2020 i 125/2023)

- Zakon o političkim partijama („Sl. list RCG“, br. 21/04 od 31.03.2004 i „Sl. list Crne Gore“, br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 59/11 od 14.12.2011)
- Zakon o registrima prebivališta i boravišta („Sl. list CG“, br. 46/2015)
- Zakon o tajnosti podataka („Službeni list Crne Gore“, br. 14/2008, 76/2009, 41/2010, 40/2011 – dr. zakon, 38/2012, 44/2012, 14/2013, 18/2014, 48/2015 i 74/2020)
- Zakon o unutrašnjim poslovima („Sl. list CG“, br. 44/2012, 36/2013, 1/2015 i 87/2018)
- Zakon o uslovima izbornog zakona i izmjenama i dopunama određenih zakona, dostupno na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/20190219>
- Zakon o vojsci Crne Gore („Sl. list CG“, br. 51/2017 i 34/2019)
- Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka US CG, 42/2018, 34/2019, 130/2021 - Odluka US CG, 146/2021, 92/2022, 152/2022 i 152/2022-I)

O CEMI-JU:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je nevladina organizacija osnovana u martu 2000. godine, sa glavnim ciljem da obezbijedi infrastrukturnu i ekspertsku podršku za kontinuirano nadgledanje cjelokupnog procesa tranzicije u Crnoj Gori.

CeMI je dugogodišnjim i dosljednim radom doprinio izmjeni društvenih i političkih prilika u kojima je nastao i shodno tome proširivao opseg svog djelovanja u pravcu zakonodavne inicijative, istraživanja javnog mnjenja, borbe protiv korupcije i poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Izmjena državnog statusa i ostvareni napredak u procesu evropskih integracija su pozitivno uticali na razvoj civilnog društva u Crnoj Gori dajući mu jedan potpuno novi okvir rada. U tom kontekstu, CeMI odstupa od djelovanja klasične nevladine organizacije i postaje sve bliži konceptu istraživačkog centra za kreiranje i zastupanje prijedloga javnih politika.

CeMI realizuje u kontinuitetu, počevši od 2000. godine, građansko nadgledanje izbora. CeMI je nadgledao sve nacionalne izbore od 2001. godine izuzev predsjedničkih izbora održanih 2013. godine.

Cilj građanskog nadgledanja izbora je da procijeni izborni proces u skladu sa najboljim praksama i metodologijom koju koriste sve renomirane organizacije za monitoring izbora, istovremeno mijenjajući dugotrajnu situaciju u zemlji u vezi sa malim povjerenjem birača u izbore kao i upitnom legitimnošću i zakonitošću prethodnog izbornog procesa.

U cilju sprječavanja izbornih nepravilnosti CeMI od 2001. godine sprovodi paralelno prebrojavanje glasova (PVT) na osnovu koji obezbjeđujemo brze procjene rezultata izbora. Poređenja radi na izborima sprovedenim 2016. godine prosječno odstupanje konačnih CeMI-jevih procjena u odnosu na zvanične rezultate izbora kada je riječ o procentima koje su izborne liste osvojile iznosilo 0.04%, dok nije bilo nikakvog odstupanja kada je riječ o raspodjeli mandata. Prosječno odstupanje na predsjedničkim izborima CeMI-jevih procjena u odnosu na zvanične rezultate je iznosilo 0.06% Procjene počinju da se objavljuju uživo preko sajta CeMI-ja, preko nacionalnih TV kuća koje imaju direktan pristup CeMI-jevom PVT softveru, a od sada i putem aplikacije Fer izbori.

CeMI je potpisnica Deklaracije o globalnim principima nepristrasnog nadgledanja i monitoringa izbora od strane organizacija građana koju su potpisale sve ugledne domaće organizacije za monitoring izbora.

ISBN 978-9911-556-13-4



9 789911 556134 >

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9911-556-13-4
COBISS.CG-ID 28926724

