

Date Printed: 11/03/2008

---

JTS Box Number: IFES\_8

Tab Number: 9

Document Title: Strucna ocjena IFES\_ a o stvarivanju  
izbornog sistema. Parlamentarni i

Document Date: 1998

Document Country: Montenegro

IFES ID: R01762



\* B F F 7 C 8 3 D - E 0 0 C - 4 C B 7 - A D C 7 - F 6 7 F 0 6 E C 9 0 5 A \*



*International Foundation for Election Systems*  
Medjunarodna Fondacija za Izborne Sisteme  
1101 15th Street, N.W., 3rd Floor Washington, D.C. 20005  
Telefon: (202)828-8507 Fax: (202)452-0804

---

**Strucna ocjena IFES-a  
o ostvarivanju izbornog sistema**

Parlamentarni i opštinski izbori  
u Republici Crnoj Gori, SRJ

31. maj 1998.

**Ocjenu uradili:**

*Catherine Barnes*  
sef misije/Ekspert za edukaciju biraca

*Daniel Finn*  
Pravni savjetnik

*Chedomir Flego*  
Specijalista za evidenciju biraca

*Tom Parkins*  
Visi specijalista za izbore

Datum izrade: 15. avgust 1998.

Montenegro 1998  
IFES Report on  
Parliamentary Elections

## I. UVOD

Ova analiza ostvarivanja izbornog sistema predstavlja zbirni prikaz nalaza do kojih su došli stručni i ocjenjivački timovi IFES-a (Medjunarodne fondacije za izborne sisteme) tokom svojih boravaka u Republici Crnoj Gori, od kojih je prvi bio u novembru 1997. Ona se zasniva na njihovim zapažanjima o tome kako sistem funkcioniše u praksi, u vidu originalne izvorne dokumente i konsultacijama sa nizom učesnika u kampanji i izborima. Ona je takođe proistekla iz mandata koji je IFES imala kao davalac stručne pomoći, što, razumije se, treba razlikovati od posmatračkih misija koje su takođe bile veoma aktivne u Crnoj Gori prilikom parlamentarnih i opštinskih izbora. Usmjerena je prvenstveno na one oblasti u kojima se projekat IFES-a direktno ukršta sa izbornim procesom, a tu spadaju: obuka učesnika u sprovodjenju izbora, edukacija birača, informisanje i pružanje pomoći kandidatima, registrovanje birača i zakonske reforme. Kao takva, ova analiza nema za cilj toliko da ukaže u kojoj su mjeri izbori bili slobodni i pošteni, koliko da ponudi set opcija koje mogu poslužiti za jačanje i unapredjenje izbornog i političkog procesa u Crnoj Gori. Ona je prezentirana u formi referentnog sredstva za rad za one kojima je povjeren zadatak sprovodjenja odgovarajućih zakonskih, institucionalnih i proceduralnih reformi.

Treba priznati da parlamentarni i opštinski izbori u Crnoj Gori održani 31. maja predstavljaju dalje unapredjenje demokratizacije i profesionalizacije izbornog procesa u Crnoj Gori. Oni čine pozitivan korak u pravcu konačne realizacije "Sporazuma o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture", koji je potpisana u jesen 1997. To što izborne komisije nijesu dobile nijedan prigovor od ovlašćenih predstavnika partija na dan održavanja izbora i to što je glasanje, brojanje glasačkih listića i sazivanje nove Republičke skupštine proteklo bez ijednog incidenta predstavljaju značajna dostignuća imajući u vidu šire političko okruženje. I posmatrači i zvanična lica uključena u sprovodjenje izbora sa izvjesnim iznenadjenjem su konstatovala da je glasanje, kako se pokazalo, proteklo sasvim tiho.<sup>1</sup> U svjetlu tih postignuća, članovima parlamentarne radne grupe za izborne reforme, administratorima izbora, učesnicima predizbornih kampanja i crnogorskom narodu treba čestitati.

Istovremeno, u preliminarnoj izjavi delegacije OEBS-a umjesno se primjećuje da su: "žestoka borba i visok stepen nepovjerenja izmedju glavnih konkurenčkih partija... rezultirali negativnom predizbornom kampanjom i atmosferom napetosti. Nedostatak povjerenja u integritet izbornog procesa koji su neke partie izražavale tokom predizbornog postupka nije bio opravдан". To je možda imalo i destruktivan uticaj na evoluiranje javnog povjerenja, koje je od presudne važnosti za razvoj stabilnosti i demokratije u Crnoj Gori. Tako je predizborna kampanja, i pored značajnog napretka koji je ostvaren od sprovodjenja predsjedničkih izbora 1997, bila i dalje obojena pitanjima o podobnosti i upisu birača, tajnosti glasanja, zloupotrebi javnog položaja za svrhe otvorenog djelovanja u predizbornoj kampanji, potencijalnoj zloupotrebi policijskih i bezbjednosnih snaga u političke svrhe, podesnosti sistema sudskog rješavanja pritužbi i dovoljnosti mehanizama za sprovodjenje tih rješenja, te samostalnosti nadležnih opštinskih organa i birokrata iz administracije - ako ne i samih izbornih komisija.

<sup>1</sup> IFES-ov Preliminarni izvještaj o zapažanjima na dan izbora možete pogledati u Dodatku I.

Sada postoji jedinstvena šansa da se izvrši ocjena nedavnih izbornih dogadjanja i da se usvoje promjene kojima će se dalje ojačati zakonski okviri za sprovodjenje predizbornog i izbornog postupka, a eliminisati postojeće institucionalne i administrativne slabosti izbornog sistema. Treba biti svjestan da su prethodne reforme koje je predložila višepartijska radna grupa i usvojila Skupština Republike, i pored toga što predstavljaju krupan i pozitivan pomak, bile nedovoljne. Cjelovitost zakonskih i regulatornih reformi limitiralo je više faktora, za sada:

- (1) politički nestabilno i visoko polarizovano okruženje u kojem su se dešavale skorašnje izborne reforme;
- (2) izuzetno veliki pritisak da se što prije usvoje novi zakoni i sprovedu novi izbori;
- (3) neuključivanje stručnjaka iz prakse, posebno iz izborne administracije, u proces razmatranja zakona, vodenja stručne rasprave i izrade prijedloga novih zakona i
- (4) neobavještavanje javnosti o predloženim izmjenama, zbog čega nije postojao period za javnu raspravu o njima.

U jednom opštijem smislu, crnogorski zakonodavci treba da shvate da su izborni sistemi evolutivne, a ne konačno zadane prirode, i da je neophodno dotjerivati ih kako bi se stalno štitila prava birača i čuvala efikasnost, transparentnost i integritet tog procesa. Da bi se politizacija kojom je izborna reforma u Crnoj Gori okružena svela na najmanju moguću mjeru i da bi se izgradilo povjerenje javnosti u izborni sistem, neophodno je i važno da ovaj proces započne znatno prije sazivanja novih izbora, mora se omogućiti vodenje dijaloga izmedju stručnjaka na raznim nivoima, a predložene izmjene i dopune moraju se dati na uvid javnosti i izložiti javnoj raspravi. U ovoj ocjeni funkcionisanja izbornog sistema sadržan je niz tehničkih sugestija i opcija za reforme kao ponuda od strane kolega koji se stručno bave izborima data u duhu saradnje i podrške.

IFES Crne Gore izražava zahvalnost za neprocjenjivu pomoć koju je imala od informacija koje su joj stavili na uvid predstavnici izvršnih, zakonodavnih i sudskih organa, svih političkih partija, nevladinih organizacija, manjinskih grupa, sredstava javnog informisanja i izbornih tijela koji su učestvovali u konsultacijama sa IFES-om, kao i u IFES-ovim informativnim i edukativnim programima. Uložili smo maksimalan trud da se u ovu ocjenu ugrade najpraktičniji i najizvodljiviji prijedlozi IFES-ovih kontakt lica i saradnika. Posebnu zahvalnost dugujemo bivšem potpredsjedniku Vlade, sada savjetniku predsjednika Republike, Miodragu Vukoviću i predsjedniku Republičke izborne komisije Stevanu Damjanoviću. Odajemo priznanje i Agenciji američke vlade za medjunarodni razvoj (USAID), koja je obezbijedila sredstva za ovaj značajan i konstruktivan poduhvat.

## II. IZBORNE REFORME I ZAKONI KOJIMA SE REGULIŠU IZBORI

### *PREGLED*

U februaru 1998, Skupština Republike je usvojila, a predsjednik Milo Đukanović potpisao, nove zakone kojima se regulišu izbori za skupštine opština i Skupštinu Republike, glasački spiskovi i javno informisanje. Novi zakon o finansiranju političkih stranaka stupio je na snagu prije toga, početkom godine. Ovaj paket zakona plod je izuzetnih rezultata specijalne radne grupe za reformu izbornih zakona koju je Skupština Republike osnovala kako bi pomogla u realizaciji višestranačkog "Sporazuma o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori", koji je usvojen u jesen 1997. godine. Cilj ovog višestranačkog sporazuma bio je da se ubrzaju demokratske političke reforme u zemlji i on je potpisnike obavezivao da započnu "pripreme za slobodne, poštene i demokratske parlamentarne izbore.. koji će se održati najkasnije do kraja maja 1998. godine". Sporazum je sadržao grupu konkretnih ciljeva koje treba ostvariti u tom smislu, a naročito "unapredjenje Zakona o izboru odbornika i poslanika, Zakona o javnom informisanju, Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o biračkim spiskovima".

Kada je u jesen 1997. pravio svoj izvještaj o ocjeni, IFES-ov tim je primijetio da: "jako postojanje takvog višepartijskog foruma donosi pozitivnu i potrebnu diversifikaciju gledišta na proces izbornih reformi, odsustvo stručnjaka iz prakse ograničava kvalitet njegovih prijedloga... sprovodnici izbora, sudije i novinari niti su uključeni (u proces izbornih reformi), niti su im stavljeni na raspolažanje prijedlozi revidiranih zakona... Odsustvo nezavisnog savjetnika (takodje) ukazuje da je proces izbornih reformi postao politizovan, tj. da proces reformi pokreće više politički interesi, nego stručni i pravni razlozi". Rezultat toga je da su neki aspekti izbornih zakona osmišljeni na takav način da ih je vrlo teško realizovati, a ne manje teško i sudski rješavati. Nije čudo što su primjedbe koje su uložili novoimenovani organi za sprovođenje izbora, novinari i sudije uključene u nedavnu izbornu kampanju bile slične onima koje su njihove iskusne kolege dale kad je riječ o administrativnoj doradjenosti zakona kojima se reguliše predizborni i izborni proces.

Što se tiče izrade izbornih i ostalih srodnih zakona, takodje je postojala tendencija da se sporna izborna pitanja pokušaju razraditi kroz direkstan dogovor izmedju parlamentarnih partija. Ovakav metod utvrđivanja javne politike i procedura u vezi sa izborima s vremenom na vrijeme je radije primjenjivan nego tradicionalni pristup usvajanja cjelovitih zakona i prenošenja odlučivanja na nadležno tijelo, posebno na Republičku izbornu komisiju. Ovo nastojanje bilo je, kako se čini, u znatnoj mjeri posljedica visoke tenzije i sumnje koja je postojala u vezi sa posljednjim izborima. Na izvjestan način, ono što je bilo prihvatljivo za partie koje su učestvovale u izbornom procesu odnosilo je prevagu, jer bi neprihvatanje takvog kursa vodilo jačanju konfrontacija, pa čak i izazivanju krize. Istovremeno, nadležna lica često nijesu bila spremna na rizik da preduzmu korake koji bi u bilo kojem smislu odstupali od slova zakona, odnosno koji bi ih izložili kritici. Rezultat te nesrećne dinamike bio je da je učesnicima u izbornom procesu bilo vrlo otežano da se problemima bave na regularan i normalan način.

### 1. *Izbor zakonodavnih tijela*

Zakonom o izboru odbornika i poslanika reguliše se izbor u zakonodavne skupštine na republičkom i na opštinskom nivou<sup>2</sup>. Mandati na oba nivoa dodjeljuju se po sistemu proporcionalne zastupljenosti, uz primjenu d'Hondtovog metoda. U skladu sa višepartijskim programom demokratizacije, cijela Republika predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu za svrhe izbora u Skupštinu Republike - izuzimajući specijalne modifikacije koje su napravljene sa ciljem promovisanja zastupljenosti Albanskih etničkih zajednica u Crnoj Gori. Svaka od 21 opštine u Republici takodje predstavlja jedan izborni okrug za izbor u odgovarajuću opštinsku skupštinu. Osnovni model izborne administracije i organizacije primijenjen u Zakonu o izboru odbornika i poslanika sličan je onome koji se koristi u ostalim republikama sadašnje i bivše SRJ. Kod administrativnih izbornih tijela koristi se sistem iz tri nivoa, tako da izborne komisije rade u stalnom sastavu, tj. biraju se na četvorogodišnji mandat. U toku predizbornog perioda, izborne komisije rade u stalnom i proširenom sastavu<sup>3</sup>.

### 2. *Sistem upisa birača*

Kao i u mnogim drugim bivšim socijalističkim zemljama, ni u Republici Crnoj Gori ne postoji autonomani sistem upisa birača. Identifikacija glasača koji su podobni za upis u birački spisak za izbore vrši se na osnovu podataka iz službenih evidencija koje se vode za druge svrhe, kao što su unutrašnja bezbjednost, sprovodenje zakona i vodjenje matičnih knjiga o stanovništvu. Na osnovu informacija koje nijesu u direktnoj vezi sa izborima, neizborni organi na opštinskom i republičkom nivou formiraju birački spisak. Da bi se biračima obezbijedilo ostvarivanje biračkih prava, predloženi spisak birača izložen je na uvod javnosti tokom određenog vremena prije izbora. Glasačima je zakonom dozvoljeno da vide da li su njihova imena pravilno upisana i da se žale nadležnim organima, a po potrebi i sudovima, ukoliko nijesu. Političkim partijama sa ovjerenim listama kandidata takodje je omogućeno da dobiju kopije glasačkih spiskova na kompjuterskoj disketi.

### 3. *Sistem političkog finansiranja*

Sistem političkog finansiranja i kontrole u Crnoj Gori utvrđen je Zakonom o finansiranju političkih partija, izuzimajući nekoliko odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika (članovi 113-114) koje se odnose na finansijsku i drugu podršku kandidatima i podnosiocima lista. U pravopomenutom zakonu, predviđena su dva metoda finansiranja političkih partija. Prvi su državne dotacije, koje se distribuiraju u tri tranše: prije izborne kampanje - partijama koje su zastupljene u odgovarajućoj skupštini i namjeravaju da učestvuju u izborima, u toku izborne kampanje - partijama sa potvrđenim izbornim listama i poslije izbora - partijama koje su osvojile mjesta u skupštini. Drugi metod su privatna davanja. Ne zahtijeva se periodično izvještavanje i saopštavanje podataka o davanjima i troškovima.

<sup>2</sup> Regulisanje obije vrste zakonitih izbora, tj. i republičkih i opštinskih, putem jednog zakonskog akta dovodi do mnogih dvosmislenosti, kao i nedorečenosti, ponavljanja i suprotnosti u tekstu raznih odredbi. Bilo bi poželjno izvršiti konsolidaciju odredbi koje se tiču svih zakonom predviđenih izbora jer bi to moglo, u određenom trenutku, da postane osnova za obuhvatniji izborni zakon. No, kako je sada napisan, ova kombinacija bi mogla da dovede do prilične zabune oko toga koja se odredba odnosi na koju vrstu izbora i na koja se tijela misli u određenom članu.

<sup>3</sup> Više informacija o sastavu izbornih komisija možete naći u Poglavlju 2 ovog izvještaja.

#### 4. *Javno informisanje*

Cilj Zakona o javnom informisanju je da obezbijedi cjelovit zakonski okvir za osnivanje, dobijanje dozvole za rad, rad i nadgledanje niza sredstava javnog informisanja u Crnoj Gori. On se odnosi i na državne i na privatne informativne kompanije. Od posebnog interesa za predizborni i izborni postupak je sljedeće: članom 24. zahtijeva se da uredjivačka politika sredstva javnog informisanja ne smije da bude usmjerena na nasilno rušenje ustavnog sistema, narušavanje teritorijalnog integriteta Republike i Savezne Republike Jugoslavije, na kršenje zakonom predviđenih ljudskih i gradjanskih prava i sloboda, odnosno na podsticanje nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti i mržnje. Članom 25. se od državnih medija traži da obezbijede informativne programe na jeziku manjina. Zakonom je takođe predviđen pošten i odgovoran način izvještavanja i on se bavi pitanjima objektivnosti i poštenja prilikom izvještavanja sa parlamentarnih zasjedanja i o aktivnostima političkih partija.

Konkretno, član 32. u cijelosti navodi: "Javno glasilo čiji je osnivač Republika, odnosno jedinica lokalne samouprave dužno je u svom programu objektivno obavještava o stavovima i aktivnostima svih parlamentarnih stranaka, saglasno pravilima koja utvrđuje programski odbor javnog glasila i da direktno prenosi zasjedanja Skupštine Republike, odnosno skupština jedinica lokalne samouprave, a saglasno njihovim odlukama... Ostvarivanje prava političkih stranaka u javnim glasilima za vrijeme izborne propagande uredjuje se posebnim pravilima koje propisuje i usvaja nadležna skupština, a čiju primjenu će kontrolisati programski odbori javnih glasila... Programska orijentacija javnih glasila iz stava (1) ovog člana mora poštovati standarde poštene i nepristrasne politike."

#### 5. *Mehanizmi zakonske zaštite*

U mnogim odredbama koje se bave primjenom zakona u slučju prekršaja tokom izbora, kao što je Poglavlje XIII Zakona o izboru odbornika i poslanika i slični zakoni, uključujući zakone o biračkim spiskovima, finansiranju predizbornog postupka i javnom infomrisanju, nijesu precizno navedeni priroda prekršaja, npr. da li je gradjanski ili krivični, i identitet organa koji je nadležan za sprovodjenje zakona. Gomila problema koja se pojavila na ovim izborima rezultat je upravo loše razradjenih mehanizama zakonske zaštite. Na primjer, pitanja o krajnjoj institucionalnoj odgovornosti kad je riječ o primjeni zakona o finansiranju izborne propagande i rješavanje uloženih žalbi u velikoj su mjeri osujetila napore partija čija su prava da traže dotaciju bila prekršena. Slično tome, tendencija da se prigovori u pogledu netačnosti u biračkim spiskovima prebacuju sa jednog na drugi odgovorni državni organ, opštinsko tijelo i Vrhovni sud doprinijela je neefikasnosti u sudskom rješavanju pritužbi, a u nekim slučajevima otežalo sprovodjenje očekivanih odluka.

#### *PITANJA ZA RAZMATRANJE*

- U ovom trenutku čini se da bi dalje napore trebalo usmjeriti na razradu detalja odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika kako bi se eliminisali problemi prouzrokovani time što jedan isti zakon objedinjuje odredbe koje se primjenjuju na republičke i opštinske izbore. Osim toga, trebalo bi razmislisti o stvaranju dva potpuno posebna odjeljka u zakonu, ili čak kompletne zakona, koji bi svakako

mogla da imaju zajedničku pravnu i administrativnu osnovu. Međutim, sadašnji pristup bi na dugi rok mogao da bude baza za razradu cijelovitijeg izbornog zakona.

- Crnogorski izborni i drugi srodnici zakoni ne sadrže nikakvu hijerarhiju prava koja bi omogućila bolje tumačenje i primjenu zakona tokom izbornog perioda. S tim u vezi, moglo bi biti korisno razmisliti o donošenju zakona koji bi predstavljali osnovu za fundamentalne aspekte izbornog procesa, kao što je zaštita biračkih prava<sup>4</sup>.
- U svim zakonima o predizbornom i izbornom postupku potrebno je znatno više jasnoće i preciznosti da bi se obezbijedilo njihovo tačno i dosljedno tumačenje, efikasno i jedinstveno sprovodjenje i pravedno rješavanje pritužbi.
- Treba učiniti maksimalne napore da se u proces reformisanja zakona o izborima, biračkim spiskovima, finansiranju predizborne kampanje i javnom informisanju uključe stručnjaci praktičari, izmedju ostalog i nadležna lica koja se bave izborima.
- U periodu po svršetku izbora treba napraviti iscrpnu analizu iskustava iz predsjedničkih, parlamentarnih i opštinskih izbora sa namjerom daljeg dotjerivanja zakona o predizbornom i izbornom postupku i nastavljanja institucionalnih, regulatornih i proceduralnih reformi. Takav bi potez zajedno sa reformom izbornog zakona u bliskoj budućnosti isključio potrebu za izmjenama zakona u posljednji čas, kao što je to bio slučaj kod posljednjih izbora.
- Treba napustiti praksu da se fundamentalni aspekti izbornog procesa utvrđuju kroz višepartijske sporazume, bili oni formalne ili neformalne prirode, na početku, pa čak i usred izborne kampanje, umjesto putem zakona. Može se razmisliti o tome da se kvalitetan tekst iz ranijih sporazuma ugradi u nove zakone o izborima.
- Zakonu o izboru odbornika i poslanika ili osnovnom zakonu o biračkim pravima - ukoliko se doneće takav zakon - neophodno je dodati odjeljak sa definicijama terminologije, u kojem će biti identifikovani i definisani svi zakonski termini koji se koriste u zakonu, npr. predizborni period ili podnositac izborne liste, i koji će se dosljedno koristiti kroz sve druge zakone koji se tiču pojedinih komponenti izbornog procesa.
- Donosioci odluka moraju da izvrše detaljan uvid u to da li se odredbe izbornog i drugih srodnih zakona koje se odnose na kazne i zakonske mjere mogu u cijelosti sprovesti. U okviru budućih napora ka poboljšanju zakonske podloge za politički i izborni proces treba staviti veći naglasak na poštovanje zakona i obezbjeđivanje njegove primjene. Dio tog nastojanja je i potreba da zakonodavci razmotre raspoloživa budžetska sredstva.
- Uloga bilo kojeg organa koji Republičkoj izbornoj komisiji pomaže u kompjuterskom tabeliranju i saopštavanju izbornih rezultata ubuduće mora da bude jasno definisana i regulisana Zakonom o izboru odbornika i poslanika.

<sup>4</sup> Usvajanjem posebnog zakona o biračkim pravima u Ruskoj Federaciji, na primjer, ostvaren je glavni doprinos uspješnosti izborne reforme u toj zemlji.

### III. IZBORNE ADMINISTRATIVNE STRUKTURE

#### *PREGLED*

Izbori u Crnoj Gori sprovode se preko sistema izbornih tijela koji se sastoje iz tri nivoa i obuhvata Republičku izbornu komisiju (RIK), 21 opštinsku izbornu komisiju (OIK) i biračke odbore. U posljednjem ciklusu predsjedničkih izbora, bilo je 879 biračkih odbora. Teškoće u prihvatu velikog broja birača tokom propisanog broja sati i uvodjenje nove procedure koja se primjenjivala na biračkim mjestima, dovela je do povećanja broja biračkih odbora za parlamentarne i opštinske izbore. Maksimalan broj birača koji se obradjavao na jednom biračkom mjestu smanjen je sa 2.500 na 1.000 i to je rezultiralo formiranjem 1.087 biračkih odbora. U skladu sa zakonom, izborne komisije i birački odbori radili su po sistemu stalnog i proširenog sastava. Stalni članovi izbornih komisija imenovani su na podudarne rokove od strane republičke i opštinskih skupština. Opštinske izborne komisije bile su potom dužne da imenuju stalne članove biračkih odbora na području za koje su nadležne u vrijeme izbora. Licima koja nijesu ispunjavala uslove za glasanje u Republici Crnoj Gori odnosno koja su nominovana kao kandidati za odbornike ili poslanike zabranjeno je da budu u stalnom ili proširenom članstvu izbornih komisija. U svim slučajevima, predsjednici izbornih administrativnih tijela su postavljeni, a ne izabrani. Odluke svih izbornih administrativnih tijela treba da se donose većinom glasova njihovih članova, a njihov rad treba da bude javan.

#### *1. Proces imenovanja*

Iako je tradicija direktnog imenovanja članova izbornih komisija od strane odgovarajućih zakonodavnih skupština u skladu sa praksom većine bivših socijalističkih zemalja, to može da bude u kontradikciji sa principom razdvajanja vlasti koji se ističe u crnogorskom Ustavu. U mnogim drugim ustavnim sistemima koji se zasnivaju na ovom principu, to se tumači sprječavanjem zakonodavne vlasti od preduzimanja mjera izvršnog karaktera. A u takve mjere bi spadale uglavnom one koje se ne mogu donositi usvajanjem zakona. Obično se smatra da imenovanje nadležnih lica u državna tijela spada u klasu posebnih mjera koje su rezervisane za izvršnu vlast Vlade, iako zakonodavna vlast može legitimno da igra odredjenu ulogu u procesu imenovanja, bilo kroz nominovanje kandidata ili kroz potvrđivanje njihovog izbora. Nepoštovanje principa razdvajanja vlasti kad se radi o imenovanju RIK i OIK moglo bi da stvori utisak da su RIK i OIK pod isuviše velikim uticajem političkih partija koje su zastupljene u parlamentu, posebno vladajuće, odnosno vladajućih partija. Stoga bi možda bilo poželjno naći neku alternativu sadašnjem mehanizmu imenovanja koji će biti politički prihvatljiv, ali saglasniji sa principom odvajanja vlasti.

#### *2. Višestranačka zastupljenost medju stalnim članovima*

Tokom procesa usvajanja tekućih zakona, vodilo se dosta rasprave o tome da li je najbolja garancija za nezavisnost izbornih komisija i biračkih odbora, kad se radi o stalnom sastavu, višestranačka ili nestranačka zastupljenost. U razvijenim

demokratijama, članstvo ili pridruživanje uz neku političku partiju nije diskvalifikujući faktor za angažovanje u izbornoj administraciji, ali se očekuje da ta pripadnost neće uticati na rad pojedinca o kojem je riječ.

U krajnjem, zakon ništa ne kaže o tom pitanju. Međutim, izmedju parlamentarnih stranaka je došlo do "džentlmenskog sporazuma" o višestranačkoj zastupljenosti, posebno kad je riječ o dva glavna rivala, u stalnom sastavu svih izbornih administrativnih tijela. Na osnovu tog sporazuma izmedju stranaka, RIK je izdala preporuku da se izborna tijela, a naročito opštinske izborne komisije, formiraju na višestranačkoj osnovi. Međutim, ova preporuka nije bila zakonski obavezujuća. Nije bilo nimalo iznenadjujuće što su odmah isplivale tvrdnje da nijedna strana ne poštuje ovaj neformalni dogovor i da je značajan broj opštinskih izbornih komisija, a to znači i biračkih odbora pod njihovom nadležnošću, pod kontrolom jedne ili druge stranke.

### 3. *Prošireni sastav*

Prošireni sastav izbornih komisija i biračkih odbora utvrđen je nakon potvrđivanja podnosiča izbornih lista koje su spisak svojih kandidata dostavile Skupštini Republike ili opštine. Političke partije, koalicije i grupe građana koje su ispunile uslove da se nadju na glasačkom listiću dobit će pravo da odrede ovlašćene predstavnike koji će biti članovi izbornih administrativnih tijela. Ovlašćenim licima nije dozvoljeno da se prihvate dužnosti odmah po naimenovanju, već su svoje mjesto u izbornim komisijama zauzimali 15 dana prije dana određenog za održavanje izbora, a u biračkim odborima 5 dana prije dana izbora. Iako je izbornim zakonom utvrđeno da su ovlašćeni predstavnici koji su postavljeni u izborne komisije i biračke odbore članovi sa pravom punog učešća u njihovom radu, praksa je tokom posljednjih izbora varirala od jednog do drugog biračkog mjesta. Na nekim biračkim mjestima, prošireni sastav je pomagao u pripremi biračkog mjesta, prijemu birača i brojanju glasova, dok su na drugima ovi poslovi dati samo stalnim članovima, pa čak i samom predsjedniku. U nekim primjerima, ovlašćeni predstavnici imali su više funkciju stranačkog posmatrača nego stvarnog izbornog administratora.

### 4. *Dužnosti izbornih komisija*

Prema zakonu, RIK je odgovorna za: zakonito sprovodjenje izbora i jedinstvenu primjenu zakona; praćenje i izvještavanje o primjeni zakona; koordinaciju rada OIK, davanje instrukcija i nadgledanje njihovog rada; utvrđivanje standarda za izborne materijale; razradu administrativnih formi; odlučivanje o načinu ovjere lista sa kandidatima; smišljanje postupaka za rad sa izbornim materijalima i njihovo čuvanje; utvrđivanje punovažnosti nominacija za izbor poslanika; donošenje odluke o potvrđivanju izborne liste; objavljivanje ukupnog broja birača u zemlji, kao i po pojedinim opštinama i biračkim mjestima; utvrđivanje rezultata izbora poslanika i određivanje broja mjesta koja se dodjeljuju svakoj listi kandidata; objavljivanje opštih izbornih rezultata i ishoda glasanja na svakom biračkom mjestu; podnošenje izvještaja o izboru poslanika Skupštini Republike; potvrda izglasanih poslanika; obezbjedjivanje statističkih podataka o izboru poslanika za nadležne državne organe i ostale aktivnosti predvidjene zakonom. RIK takođe ima legalan mandat da objavi sve administrativne propise koji prate zakon u roku od 20 dana od svog postavljenja. Među nabrojanim dužnostima nema nikakve odgovornosti za upis birača, regulisanje finansiranja predizborne kampanje, obezbjedjivanje edukacije birača ili informacija o kandidatima kao ni sprovodjenje programa obuke za lica uključena u sprovodjenje izbora.

OIK je zadužena za: zakonito sprovodjenje izbora, vršenje logističkih priprema za izbore; identifikaciju biračkih mjesta; imenovanje stalnih članova i predsjednika biračkih odbora; odredjivanje broja glasačkih listića koje treba izdati za svako biračko mjesto, njihovo štampanje i dostavljanje zajedno sa ovjerenim izvodom iz biračkog spiska i pismenog zapisnika za svaki birački odbor; utvrđivanje punovažnosti nominacija za izbor odbornika; donošenje odluke i potvrđivanje liste kandidata; publikovanje broja birača u opštini i po biračkim mjestima; utvrđivanje rezultata izbora odbornika i odredjivanje broja mjesta koji se dodjeljuje svakoj listi kandidata; utvrđivanje broja glasova koje je u opštini dobila svaka lista kandidata za izbor poslanika; potvrda izabranih odbornika; izrada izještaja o rezultatima izbora odbornika u opštini i po pojedinačnim izbornim mjestima koji se dostavlja RIK; publikovanje rezultata o izboru odbornika; izrada izještaja o izboru odbornika koji se dostavlja opštinskoj skupštini; dostavljanje statističkih podataka o izboru odbornika nadležnim državnim organima i obavljanje ostalih dužnosti u cilju sprovodjenja zakona.

Republička i opštinske komisije u Crnoj Gori takođe rade na "stalnoj" osnovi u smislu da se imenuju na rok od četiri godine koji se podudara sa mandatima odgovarajućih zakonodavnih tijela i ne raspuštaju se po završetku konkretnih izbora. Medjutim, u praksi, zakon ide nauštrb postojanju stalnih, profesionalnih izbornih komisija. Konkretno, u zakonu se ne navode praktično nikakve obaveze u periodu od jednih do drugih izbora; on zahtijeva da predsjednici i uži sastav budu diplomirani pravnici, od kojih mnogi imaju druga profesionalna zaduženja prema državi i radna mjesta na koja se vraćaju čim se izbori završe; i prema zakonu se postojeće komisije raspuštaju, u punom sastavu, prilikom sazivanja sljedećih izbora. Nedostatak odgovarajućih resursa, uključujući novac, kadrove i opremu, čini izborne komisije još više zavisnim od drugih državnih tijela i doprinosi rasplinutosti, a time i neefikasnosti, u obavljanju izbornih administrativnih dužnosti. Rezultat ovakvog pristupa je i prenošenje ključnih poslova na subjekte čija nadležnost nije sasvim jasno obuhvaćena izbornim zakonom, kao što je slučaj sa biračkim spiskom, gdje je za razne aspekte ažuriranja, vodjenja i rješavanja spornih pitanja u vezi sa spiskom odgovorno više vladinih organa.

#### PITANJA ZA RAZMATRANJE

- Neefikasnost zbog rasplinutosti u sprovodjenju izbornih administrativnih poslova, koju su IFES i OEBS ranije konstatovali, i dalje postoji. Neophodno je izvršiti zakonske i institucionalne reforme kako bi se sve obaveze u vezi sa pripremom i sprovodjenjem nacionalnih izbora konsolidovale u okviru Republičke izborne komisije (RIK). Potrebno je napraviti jasnou distinkciju izmedju izborne administracije i izvršnih/logističkih operacija.
- U tom smislu, treba zakonskim putem ustanoviti set funkcija čiji će cilj biti poboljšanje izborne administracije u Crnoj Gori, a koje će kontinuirano obavljati Republička i opštinske izborne komisije. Za RIK se preporučuju sljedeće dužnosti: priprema izještaja o funkcionisanju izbornog sistema koji će se dostavljati predsjedniku, parlamentu i javnosti; rutinska ocjena izbornih postupaka i problema u Crnoj Gori, uz periodično podnošenje izještaja Skupštini Republike; dostavljanje preporuka Skupštini Republike za izmjene zakona koji su u vezi sa izborima; prema potrebi, donošenje propisa za poboljšanje izbornih postupaka i procesa koji su sa njima u vezi, i to iz svoje nadležnosti i u bilo kojem trenutku; ostvarivanje zakona i propisa koji se tiču finansiranja predizborne kampanje;

osmišljavanje i realizacija zvaničnih programa obuke birača, izrada i organizovanje programa obuke za lica uključena u sprovodjenje izbora; pružanje svih informacija o izborima i biračima na republičkom nivou; i druge dužnosti u vezi sa sveukupnim rukovodjenjem izbornim sistemom.

- Možda bi u ovom trenutku Republičkoj i opštinskim izbornim komisijama, koje su pod nadzorom RIK, trebalo dati zakonska ovlašćenja da prate aktivnosti i poštovanje zakona od strane drugih zvaničnih subjekata koji su odgovorni za sastavljanje i korigovanje biračkih spiskova. Na dugi rok, treba ozbiljno razmotriti mogućnost stavljanja direktnе odgovornosti za vodjenje biračkih spiskova pod nadležnost izbornih komisija kako bi se ova funkcija što bolje izlovala od ostalih državnih funkcija.
- Pored toga, opštinske izborne komisije treba, putem zakona, uputiti: da rade u skladu sa odlukama i direktivama RIK, da pomažu u razradi i realizaciji programa obuke birača, da rade analize i izvještaje o ostvarivanju izbornog sistema, da sprovode programe obuke lica uključenih u sprovodjenje izbora i da obezbjedjuju sve informacije o izborima i glasačima na opštinskom nivou.
- Izbornim komisijama se moraju dodijeliti neophodna finansijska sredstva, infrastruktura i kadar da bi mogli da obavljaju ove dužnosti na adekvatan način. Možda bi trebalo i ponovo razmisiliti o poželjnim kvalifikacijama za članove RIK i OIK u svjetlu većih administrativnih i rukovodilačkih opterećenja koja podrazumijeva rad komisija sa proširenim programskim odgovornostima.
- Treba razraditi odredbe zakona kojima će se regulisati nezavisnost i nepristrasnost izbornih tijela. Kao prvo, zakon treba konkretno da navede da li uži sastav izbornih administrativnih tijela treba da bude višestranački ili nestranački. Biranje predsjednika komisija treba da se vrši tajnim glasanjem izmedju članova užeg sastava. Takodje, u zakon treba ugraditi kriterijume za smjenjivanje članova izbornih komisija, npr. zbog krivičnog prekršaja ili propusta, kako bi se spriječilo isključivanje članova iz političkih razloga.
- Ako se doneše odluka da bude obavezna višepartijska zastupljenost članova stalnog sastava RIK, buduće članove treba da nominuju političke partije i oni treba da odražavaju sastav parlamenta. Lista predloženih kandidata potom može da bude stavljena na uvid javnosti prije nego što članovi budu postavljeni i potvrđeni. Da bi se sprovelo odvajanje vlasti predviđeno u Ustavu Crne Gore, članove komisije treba da postavi Predsjednik uz saglasnost Skupštine Republike. Sličnu proceduru treba da primjenjuju i političke partije, nadležni organi i skupštine na opštinskom nivou prilikom formiranja opštinskih izbornih komisija.
- Da bi se sačuvala "institucionna memorija" izbornih komisija, članovi stalnog sastava ne treba da se biraju u podudarnim vremenskim terminima. Na kraju tekućeg mandata RIK, treba usvojiti prelazne zakonske odredbe za konstituisanje nove RIK u kojoj će četiri člana biti postavljena na rok od dvije godine, a pet članova na rok od četiri godine. Po isteku mandata prve četvorice, sve naredne članove treba imenovati na rok od četiri godine, izuzimajući popunjavanje upražnjenih mesta. Prilikom popunjavanja upražnjenog mesta, novi član treba da se imenuje za preostali dio mandata člana komisije koji je prestao da bude njen član. Sličan pristup treba primijeniti i u opštinskim izbornim komisijama.

- Preporučuje se da svi članovi RIK, OIK i biračkih odbora, nakon imenovanja, polože zakonski obaveznu zakletvu da će se, svim svojim moćima, pridržavati zakona i propisa Republike Crne Gore i izvršavati svoje dužnosti u skladu sa četiri standarda u sprovodjenju izbora: poštenje, neutralnost, javnost i tačnost.
- Kraj mandata proširenog sastava izbornih komisija treba da bude jasno definisan zakonom i da se poklapa sa ovjerom mandata izabralih članova.
- Članovima iz proširenog sastava treba dozvoliti da preuzmu dužnosti u izbornim komisijama i biračkim izborima čim budu izabrani i njihov izbor potvrdjen od strane nadležnog izbornog organa.
- Radni kvorum i radna većina izbornih komisija takodje treba da bude definisana. Kvorum se može definisati kao većina članova izborne komisije, dok se radna većina može definisati kao više od polovine članova koji su prisutni i koji glasaju.
- Javni poziv na sve sjednice komisija treba da se šalje najmanje 48 sati unaprijed.
- Zakonom moraju da se razgraniče dužnosti i obaveze stavnog i proširenog sastava izbornih komisija i biračkih odbora, naročito na dan izbora.
- Takodje, zakonom predviđeni vremenski rokovi za predizbornu propagandu, izbore i sudske procedure nijesu realni. Budući da je tako, trajanje predizborne propagande trebalo bi da se produži kako bi izborne komisije imale više vremena da izvrše adekvatne pripreme za izbore.

#### IV. PODOBNOST I UPIS BIRAČA

##### *PREGLED*

Novi Zakon o biračkim spiskovima zadržao je većinu elemenata iz prethodnog, ali je u njega ugradjeno nekoliko bitnih novih odredbi koje predstavljaju temelj za poboljšanje procesa upisa birača. Na primjer, čini se da je članom 2. stvorena osnova za jedan kontinuirani program upisa birača kroz zahtjev da se spisak "redovno ažurira", a ne samo onda kad je to obavezno, u godinama kad se održavaju izbori.

Primarna nadležnost za sastavljanje biračkih spiskova i dalje pripada opštinskim lokalnim upravama. Medutim, zakon ne precizira koji izvršni organ - na republičkom ili na opštinskem nivou - treba da bude odgovoran za vodjenje registra. Takva situacija može se obrazložiti varijacijama u praksi na lokalnom nivou kao i time da se želi zadržati fleksibilnost i ostaviti prostor za reorganizaciju uprave na republičkom nivou. Možda je sa stajališta odvajanja vlasti za Skupštinu Republike bilo poželjnije, ukoliko u trenutku donošenja zakona nije bila spremna za konkretno dodjeljivanje odgovornosti za vodjenje procedure upisa, da - na samom početku - formalno delegira ovo ovlašćenje Predsjedniku, pod uslovom da on obavijesti parlament o svojoj odluci i da periodično izvještava o mjerama koje preduzimaju organi koje odredio za obavljanje ovih dužnosti. Prema članu 2. a i članu 6. Zakona, organi koji vode biračke spiskove trebalo bi da rade po službenoj dužnosti. U članu 6. dalje se opisuju obaveze organa koji vode biračke spiskove i konkretno se navodi da se unošenje odnosno brisanje podataka o biračima iz spiska vrši "po službenoj dužnosti na osnovu informacija iz matičnih knjiga, drugih službenih evidencija, javnih isprava i nepodrednog provjeravanja".

Da bi se zaštitila njihova biračka prava, glasačima je data mogućnost da pregledaju spisak kako bi utvrdili da li se nalaze na njemu i da li su uneseni podaci tačni. U toku izbornog perioda, naležni organi su obavezni, u skladu sa članom 9., da u roku od sedam dana od objavljivanja izbora obavijeste građane da imaju pravo da pregledaju spiskove i zahtijevaju da se izvrše ispravke. U skladu sa članom 9., nadležni organi koji odbiju zahtjeve za izmjene moraju da donesu rješenje o njima u roku od 48 sati i da je saopšte podnosiocu zahtjeva. Na odbijeni zahtjev za unošenje izmjene može se uputiti žalba Vrhovnom sudu Crne Gore, pod uslovom da se ta žalba uloži u roku od 48 sati. Ove žalbe zapravo primaju nadležna tijela koja moraju da ih proslijede Vrhovnom суду u roku od jednog dana. Medutim, u praksi prosljedjivanje žalbi može u izvjesnoj mjeri da kasni dok opštinski organi preispitaju osnov pritužbe.

Po članu 10., spisak birača se "zaključuje" najkasnije 20 dana prije dana održavanja izbora, za posljedne izbore taj rok je bio 11. maj. Članom 11. je utvrđeno da poslije "zaključenja" spiska, izmjene u njemu mogu da se vrše samo po nalogu Vrhovnog suda donošenjem sudske odluke. Ali, u svakom slučaju, nikakve izmjene ne smiju se unositi pet dana prije izbora, tj. 26.maja. Poslije ovog datuma, nadležni organi finalizuju spisak i prave izvode koji se dostavljaju biračkim mjestima kako bi podobni birači mogli da se identifikuju na dan glasanja. Predstavnici političkih partija koje su dostavile liste kandidata imaju prema članu 12. pravo da dobiju kopiju zaključenog spiska na kompjuterskoj disketi. U skladu sa članom 13., oni imaju pravo da

pregledaju službene evidencije na osnovu kojih se vršio unos, odnosno izmjena podataka u spisku.

U nastojanju da se poveća tačnost spiska, što je bio predmet sporenja prilikom predsjedničkih izbora 1997. godine, novim Zakonom o biračkim spiskovima zahtijeva se da svaki upis bude praćen odgovarajućim matičnim brojem, odnosno brojem lične karte. Na osnovu prakse u sistemu bivše Jugoslavije, svi gradjani Republike Crne Gore dobijaju matični broj koji ukazuje na njihov datum i mjesto rođenja, pol i druge vitalne statističke podatke. Kad napune 18 godina, gradjani takođe dobijaju ličnu kartu koja ima svoj broj. Ova dva posebna broja su matični broj i broj lične karte koje su upravo pomenuti. U članu 7(1) Zakona zahtijeva se da matični broj glasača mora da bude upisan, ali je predvidjeno i da se "u posebnim slučajevima, ukoliko gradjaninu nije dodijeljen matični broj, u spisak unosi broj lične karte".

Odredbe novog Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na identifikaciju birača napisane su u skladu sa izmjenama Zakona o biračkim spiskovima. Prema članu 80. Zakona o izboru odbornika i poslanika, birači moraju da dokažu svoj identitet na glasačkom mjestu prije nego što dobiju glasački listić. To moraju da urade pokazivanjem "lične karte ili nekog drugog sredstva identifikacije koje sadrži fotografiju i matični broj, odnosno broj lične karte". Ovaj član dalje kaže da birač ne može da glasa ukoliko ne pruži dokaz o identitetu. Pošto to uradi, predsjednik biračkog odbora zaokružuje redni broj ispred biračevog imena u izvodu iz biračkog spiska. Međutim, u skladu sa članom 83, "u izvodu iz biračkog spiska se ne mogu praviti nikakve izmjene na dan glasanja".

Prava birača se brane i u Zakonu o biračkim spiskovima određivanjem krivičnih i gradjanskih kazni za službena lica koja neopravdano onemoguće upis, kao i za druge pojedince koji izvrše neku malverzaciju u vezi sa tim. Član 15. predviđa da se može dobiti kazna zatvorom od jedne godine zbog neunošenja birača u spisak ili zbog brisanja upisa sa namjerom da se tom biraču onemogući da glasa, odnosno zbog davanja lažnih podataka o mjestu stanovanja i pravu glasa. Član 16. nameće prilično velike novčane kazne za manje prekršaje, uključujući neadekvatno vodjenje odnosnih evidencija.

#### I. *Administrativna realizacija*

Kao što je već pomenuto, u Zakonu o biračkim spiskovima nije jasno definisano koji je organ na republičkom nivou nadležan za nadzor nad procesom evidentiranja birača. Prema članu 4, birački spiskovi koje naprave opštinski organi samo se "objedinjavaju u jedinstveni (centralni) birački spisak koji vodi nadležni državni organ". Međutim, zakon ne predviđa ustanavljanje šire nadzorne funkcije na republičkom nivou. Član 7(2) kaže: "Ministarstvo nadležno za poslove uprave bliže će uređiti način vodjenja, ispravljanja, dostavljanja, zaključenja, prepisivanja i izlaganja biračkog spiska i druga pitanja koja su potrebna za potpuno, tačno i ažurno vodjenje spiskova i nadgledaće poštovanje (*sic*) propisa kojima se reguliše vodjenje biračkog spiska."

Čini se da ovog puta nijesu u potpunosti ostvarene sve funkcije predviđene ovim stavom. Međutim, da bi pomogla u koordiniranju poslova izrade registra birača za predstojeće izbore, vlada Crne Gore odredila je Sekretarijat za razvoj kao nadležni organ na republičkom nivou. U Sekretarijatu je za izvršenje ovih funkcija formiran poseban podsektor u tu svrhu. Nadovezujući se na napore Sekretarijata za razvoj da se

kvalitet biračkog spiska poboljša tehničkim sredstvima, Skupština Republike je, putem odluke, oformila višepartijsku stručnu radnu grupu za upis birača. Ta grupa koju su činili približno pola informatičari, a pola pravnici, obuhvatala je predstavnike svih partija koje su zastupljene u parlamentu, kao i profesionalce. Grupa je radila na bazi konsenzusa i njen finalni izvještaj uglavnom afirmiše obavljeni postupak upisa birača. Pripremajući se za posljednje izbore, Sekretariat je stavio naglasak na unapredjenje svoje osnovne uloge u kompilaciji spiskova koji su uradjeni na opštinskom nivou u centralni registar i obezbijedio je, na inicijativu vlade, pojedinaca i političkih partija, sredstva za korigovanje registra. Taj posao je bio još izazovniji zbog dvije novine koje su unesene u novi zakon - zahtjeva da se upiše i matični broj i broj lične karte i zahtjeva da sve informacije u registru moraju biti unijete u kompjuterizovanoj formi. Do aprila 1998, rad na centralnom spisku je došao dotele da su svi kompjuterizovani birački spiskovi opštinskih organa sa uspjehom centralizovani.

Pored uobičajeno visokog nivoa grešaka kod biračkog spiska koji se sastavljao iz drugih državnih evidencija, ova dva faktora su dovela do velikog broja netačnosti, posebno u prvim verzijama. Stopa grešaka u njima išla je, prema procjenama, čak do 100.000, odnosno 15-20% od svih upisa. Ove procjene su se uglavnom bazirale na greškama koje su bile očigledne samim pogledom na spisak, npr. podaci koji nedostaju ili duplirani podaci, što je bilo relativno lako otkriti sravnjivanjem evidencija. One nijesu obuhvatale nepoznat broj slučajeva u kojima se moglo desiti da uneseni podaci odgovaraju osobama koje nijesu podobne da glasaju zbog preseljenja ili smrti, odnosno da ne odgovaraju nijednoj postojećoj osobi. Softverski programi su imali mogućnost prečišćavanja spiskova i to se koristilo da bi se otkrile očite greške i dupliranja. Ove radnje su uslijedile nakon prenosa podataka iz 21 opštinskog organa u centralnu bazu podataka i obavljeno je približno 190.000 ispravki.

U svjetlu ovih problema, Sekretariat za razvoj je preduzeo niz akcija za poboljšanje kvaliteta biračkog spiska. One su istaknute u otvorenom pismu koje je Sekretariat uputio kao odgovor na dopise na ovu temu primljene od glavne opozicione partije. Naime, kompjuterska oprema je pribavljena i instalirana u Sekretariatu i u 21 opštini. Programirana je namjenskim softverom, koji je uključivao sisteme za detekciju i ispravljanje neslaganja, i snabdjevena mogućnostima elektronske komunikacije. Sistemska podrška je obezbijedjena preko Sekretarijata. Korekcija spiska je konačno postavljena na principu "pravovremenosti" (tj. spisak je kontinuirano ažuriran).

U pogledu mogućnosti pristupa birača spisku, otvorene su specijalne telefonske linije preko kojih su birači mogli da se raspitaju o svojim podacima i ponude ispravke, a ažurirani spisak je postavljen na Internet. Samo broj telefonskih upita kretao se u rangu od 1.500 do 2.000 poziva dnevno. Telefonskim putem je izvršen veliki broj korekcija, medju kojima se najveći broj odnosio na dupliranja (preko 8.000). Otvorena su i statička informativna mjesta na kojima su gradjani mogli da pregledaju liste birača i zahtijevaju potrebne ispravke. Mobilni timovi, opremljeni kompjuterima, razmješteni su po terenu kako bi se biračima na udaljenim područjima omogućilo da provjere svoje podatke. Sprovedena je javna informativna kampanja preko medija i biračima više puta upućen apel da provjere spisak, naročito zbog toga što je veliki broj postojećih upisa bio nepotpun. Kao rezultat ovih aktivnosti i uobičajenih načina (uključujući direktnu provjeru u opštinskim službama), do sredine maja je obavljeno oko 120.000 pojedinačnih provjera spiska. Prema članu 12. novog Zakona o biračkim spiskovima, političke partije su mogle da traže kopije spiska na kompjuterskoj disketi i njihov zahtjev je morao da bude uslišen u roku od 48 sati. Sekretariat je naveo da je

glavna opoziciona partija dobila osam kompletnih kompjuterizovanih setova podataka do trenutka izrade konačnog biračkog spiska. Liberalni savez i Srpska radikalna partija takodje su doobile kopije kada su to zahtijevale.

Prema informacijama iz Sekretarijata za razvoj, zahvaljujući ovim i drugim primjenjenim mjerama, broj netačnosti u biračkom spisku smanjen je za 70% do trenutka zaključenja 10. maja. Iako su pojedinačno najveću kategoriju grešaka u bazi podataka činili upisi bez mjesta rođenja ili sa nepotpunim datumom rođenja, najspornije pitanje i dalje je bilo oko 35.000 odrednica kod kojih je nedostajao matični broj ili broj lične karte. U kontekstu izbora i zakonskih ograničenja u pogledu brisanja evidencija, nije se moglo djelovati po pitanju ovih odrednica<sup>5</sup>. Zbog toga je donešena vanredna odluka da se objavi lista nepotpunih upisa, s nadom da će glasači reagovati i zatražiti korekcije. Ova lista je publikovana u vidu specijalnog dodatka državnog lista "Pobjede", dana 14. maja. Štampano je oko 20.000 primjeraka. Uprkos velikim naporima Sekretarijata i instrukcijama koje je Republička vlada prenijela opštinskim organima, stopa grešaka u konačnom biračkom spisku ostala je prilično visoka. Od ukupno 457.633 odrednica u spisku, 33.796 i dalje nije sadržalo matični broj ili broj lične karte. Ipak, broj dupliranih upisa u okviru pojedinačnih opština smanjen je sa 8.075 na svega 32. A broj upisa ponovljenih u više opština sveden je sa 8.581 na 836.

Rezultat gore opisanih administrativnih i tehničkih mjera je ogromni napredak u podizanju kvaliteta biračkog spiska. Sada kad su ustanovljene mjere u ovu svrhu, bilo bi veoma poželjno da se one institucionalizuju nakon izbora. Na primjer, trebalo bi iznacići način da se greške koje su ispravljene u ovom krugu izbora ne jave ponovo u budućim spiskovima ukoliko se oni i budu i dalje primarno zasnivali na podacima iz drugih službenih evidencija.

## 2. Sudsko rješavanje žalbi na biračke spiskove

Po Zakonu o biračkim spiskovima, Vrhovni sud je jedini sudski autoritet koji je nadležan za predizborne žalbe na biračke spiskove. Anticipirajući ulogu koju će imati u rješavanju takvih žalbi, Sud se organizovao za efikasno obavljanje tog posla preko specijalne porote od pet sudija na čelu sa predsjednikom upravnog odjeljenja. Na osnovu ranijeg iskustva, Vrhovni sud je očekivao više od 10.000 žalbi i to koncentrisanih pri kraju roka za upis. Tokom predsjedničkih izbora prošle godine, Sud je bio suočen sa oko 14.000 pojedinačnih predmeta. U stvari, do trenutka finalizacije biračkog spiska, Sud je riješio 36.755 žalbi u vezi sa ukupno 50.921 odrednicu u spisku. Od ukupnog broja žalbi, 32.618 je dostavljeno koordiniranom akcijom Liberalnog saveza koji je podnio zasebne žalbe za svaku tada postojeću odrednicu u spisku koja nije sadržala matični broj ili broj lične karte.

Vrhovni sud dozvoljava da kako političke partie tako i pojedinci ulažu prigovore u vezi sa upisom birača nadležnim organima, kao i dalje samom Vrhovnom судu. Pored toga, sud je spremjan da o takvim žalbama raspravlja bez obzira da li je prigovor uložen prije ili poslije zaključenja biračkog spiska. Žalbe Vrhovnom судu u ova dva slučaja regulisane su kroz dva posebna člana Zakona o biračkim spiskovima, članom 9. i članom 11. Možda je trebalo da Sud pokuša da napravi razliku izmedju njih i omogući širi uvid, uključujući razmatranje činjeničnog stanja u predmetima prije zaključenja spiska. Međutim, sa stanovišta praktične izvodljivosti, za Sud bi i dalje bilo veoma teško da preispita takve dokaze za vrijeme koje mu je na raspolaganju. Sud zauzima veoma restiktivan pristup u vezi sa tim kakvi su dokazi potrebni da bi se po žalbi dokazalo da upisana odrednica treba da bude ispravljena.

<sup>5</sup> Zakon ništa ne kazuje o tome što treba raditi sa nepotpunim odrednicama u spisku.

Sud tumači zakonski izraz "po službeno dužnosti" tako što se ograničava na ono što se nalazi u zvaničnim evidencijama<sup>6</sup>. Po tom principu, stranke, pa čak i pojedinci koji žele da ulože prigovor na upisane podatke iz spiska imaju male šanse da to ostvare preko Suda, bez obzira na opravdanost svojih zahtjeva, ukoliko prije toga nijesu obezbijedili saradnju opštinskih organa<sup>7</sup>.

Ranije je Vrhovni sud u odnosu na žalbe na biračke spiskove primjenjivao sličan pristup. Prošle godine, Sud je brzo odbio hiljade žalbi dostavljenih u prvom redu od pobijedjene frakcije tadašnjeg predsjednika Momira Bulatovića. Međutim, ovoga puta, Sud nije prihvatio rani prigovor dostavljen od sukcesora iste frakcije bivše vladajuća partije. Iako je Sud odbio da naloži korigovanje podataka na osnovu nezvaničnih dokaza koje je ta partija dostavila, on je dao instrukcije lokalnoj upravi da u okviru svojih uobičajenih dužnosti obradi ta pitanja. No, reakcija opština nije bila konzistentna. I vladajuća DPS i opoziciona SNP tvrdile su da su propust u spisku nastali zbog protivzakonitog ponašanja službenih lica na republičkom, odnosno opštinskom nivou za koje se smatralo da su pod uticajem one druge partije.

Dokazni pristup kojeg se pridržavao Vrhovni sud doveo je do toga da velika većina zahtjeva za brisanje iz spiska bude odbijena. Svi prigovori Liberalnog saveza za više od 30.000 upisanih odrednica bez matičnog broja ili broja lične karte - odbijeni su. Zatim, od 14.729 drugih zahtjeva za pojedinačna brisanja prihvaćeno je<sup>8</sup> svega 2.326. Sud je prihvatio proporcionalno mnogo veći broj prigovora koji su se odnosili na dopune spisku ili izmjene već postojećih stavki. Od 1.258 zahtjeva za dopune, prihvaćeno je 1.201; od 2.336 zahtjeva za izmjene, prihvaćeno je 2.217. Pretpostavka je da su ovi slučajevi rezultat pregleda spiska od strane pojedinačnih lica. Nakon finalizacije biračkog spiska 11. maja i kako se približavao rok za izmjene po sudskim odlukama (26. maj), glavno pitanje u vezi sa spiskom ticalo se velikog broja upisa bez matičnog broja, odnosno broja lične karte. Neke od opozicionih partija prijetile su da će bojkotovati izbore, dok je SNP otišla toliko daleko da je nagovijestila da će praviti nemire na biračkim mjestima ukoliko se tim ljudima dozvoli da glasaju.

<sup>6</sup> I pored primjene ovog opštег načela, Sud je ponekad prihvata i pismene dokaze iz drugih izvora, kao što su čitujte iz novina ili ovjerene izjave članova porodice.

<sup>7</sup> Objašnjenje je sljedeće: *Ex hypothesi*, lice koje se žali na nepovoljnu odluku državnog tijela vezano za upis mora da ospori ili unutrašnju konzistentnost spiska, tj. da se pozove na dupliranja i slično, ili spoljnje faktičko stanje, npr. da se birač preselio, umro, odnosno da je iz nekog drugog razloga nepodoban za glasanje, što može da ne bude tačno prikazano u zvaničnim evidencijama. U prvom slučaju, brojanje podnosioca prigovora ne može da se prihvati pošto je nemoguće dokazati negativno stanje; naiče, čak i u služaju potpuno lažnog upisa, bilo bi nemoguće pronaći evidenciju koja pokazuje da takav upis ne trba da postoji. U drugom slučaju, predmet se vjerovatno neće otvarati zato što se pretpostavlja da prisustvo zvanične evidencije o takvim faktičkim podacima znači da je nadležni organ obaviješten da trba da preduzme mejre u pravcu korigovanja odgovarajućeg upisa u spisku.

<sup>8</sup> Što se tiče zahtjeva za brisanje, Vrhovni sud je zauzeo stav da se oni ne mogu prihvati bez zvaničnog, konačnog dokaza da dati upis ne predstavlja postojećeg glasača. Ovaj bi pristup, iako je hvale vrijedan u smislu poštovanja biračkih prava, bilo teško opravdati da se već zna da ti pojedinci ionako neće dobiti odobrenje da glasaju. Iako je nekoliko sedmica prije izbora postajalo sve izvjesnije da licama bez matičnog broja ili bez broja lične karte, po svoj prilici, neće biti dozvoljeno da dobiju glasačke liste, RIK je zvanično ovu odluku donijela tek 29. maja nakon zaključenja biračkih spiskova.

Vlada je, preko Sekretarijata za razvoj, pokušala da vidi da li je moguće ukloniti imena bez brojeva iz spiska, što bi u to vrijeme zahtijevalo odluku Vrhovnog suda. Međutim, pošto do tada nije bila donesena odluka o tome da se ovim potencijalnim glasačima uskrate glasački listići, Sud je smatrao da mu njegovi principi ne dozvoljavaju da odobri jedan takav korak. Iako je Sud odobrio brisanje brojnih od opštinskih organa duplo unesenih odrednica, izgleda da su sa spiska nenamjerno skinuti i neki pravi glasači. Konačno, 29. maja, RIK je - uz oduševljeno odobravanje svih prisutnih predstavnika političkih partija - odlučila da se iz glasanja isključe sva lica koja u biračkom spisku nemaju naveden matični broj ili broj lične karte. Rezultat toga je da je neodredjenom broju lica sa pravom glasa onemogućeno da to svoje pravo ostvare. Ali, nije poznato koliko je takvih slučajeva bilo da dan izbora, jer birački odbori nijesu uvijek vodili evidenciju o tim stvarima. Posmatrači su većinom naveli da im je na pojedinim biračkim mjestima rečeno da se broj ljudi vraćenih sa biračkih mesta iz tog razloga kretao negdje u rasponu od vrlo malih brojeva, tj. ispod deset, do nešto većih, tj.oko dvadeset. U svom finalnom izvještaju OEBS kaže da je 51,6% njenih posmatrača primjetilo birače kojima je uskraćeno pravo glasa, od kojih više od polovine nije imalo matični broj ili broj lične karte, odnosno druge podatke navedene u okviru svoje odrednice u izvodu iz biračkog spiska<sup>9</sup>.

#### PITANJA ZA RAZMATRANJE<sup>10</sup>

- Baza podataka za registraciju birača i birački spisak treba da se sastavljuju na osnovu individualnih zahtjeva, a ne "po službenoj dužnosti" i treba da se vode isključivo za izbole.
- Baza podataka za registraciju birača treba da sadrži samo informacije koje su neophodne za identifikaciju birača za potrebe izbora.
- Baza podataka za registraciju birača takođe bi trebalo da bude lako dostupna, uz istovremenu zaštitu privatnih podataka o biračima.
- Baza podataka za registraciju birača treba stalno da se ažurira. Ona treba da bude, u principu, dostupna za pregled, ulaganje prigovora i da se ažurira primjenom redovnih procedura prečišćavanja. Pojedincima treba omogućiti da provjere svoje podatke u spisku kao i upisane podatke o članovima uže porodice i licima koja stanuju na njihovoj imovini. Političke partije takođe treba da imaju mogućnost pribavljanja ažuriranih informacija o upisanim biračima u periodu mimo izbora.
- Možda treba razmisleti o davanju instrukcija jedinicama lokalne uprave da informišu gradjane da imaju pravo da provjere i, po potrebi, koriguju svoje podatke u spisku kad god dodju u opštinske prostorije iz nekih drugih razloga.
- Zakon o biračkim spiskovima treba da predviđi upis i glasanje birača koji su na privremenom odsustvu u inostranstvu.
- Zakon o biračkim spiskovima treba da predviđi stalno prebivalište kao uslov za upis.

<sup>9</sup> Vidjeti OEBS: "Republika Crna Gora, Parlamentarni izbori, 31.maj 1998", str. 16.

<sup>10</sup> Za detaljnije smjernice za poboljšanje biračkog spiska u Crnoj Gori i komponente kvalitetnog biračkog spiska, molimo pogledajte Prilog II uz ovaj Izvještaj.

- U Zakon o biračkim spiskovima treba da se unese izmjena kako bi se specifična regulatorna nadležnost dala nekom republičkom državnom organu koje će nadgledati izradu biračkog spiska, izdavati instrukcije opštinskim tijelima i izvršavati druge centralne operacije, kao što je propisivanje forme podataka. Ozbiljno treba razmotriti mogućnost davanja direktne odgovornosti za vodjenje biračkog spiska izbornim komisijama da bi se postigla što bolja izolovanost od drugih državnih funkcija.
- Zakon se može modifikovati i u smislu da se gradjanima omogući da, u periodu izmedju izbora, ulažu prigovore, a po potrebi i sudske žalbe, vezano za unesene podatke o sebi, članovima uže porodice, odnosno licima koja prebivaju na imovini u njihovom vlasništvu. On bi mogao da naloži jedinicima lokalne uprave da u periodu od jednih do drugih izbora periodično dostavljaju Vrhovnom суду na rješavanje žalbe po neriješenim prigovorima glasača.
- Treba razmisiliti i o tome da se Republičkoj izbornoj komisiji naloži da izda propise u kojima će biti precizno navedene okolnosti u kojima birač čiji podaci imaju propuste ipak može izvršiti glasanje. U tom slučaju, treba ustanoviti procedure "dopunske liste" i "spornog glasanja" radi postupka sa biračima kojima je dopušteno da glasaju u skladu sa prethodnom preporukom.
- Predsjedniku biračkog odbora treba naređiti da u zvanični zapisnik o radu biračkog odbora pribilježi svaki slučaj kada je licu koje je zatražilo glasački listić on uskraćen i precizne okolnosti u kojima se ovo desilo.

## V. SISTEM ZASTUPANJA

### *PREGLED*

Po višepartijskom programu demokratizacije, trebalo je da se izbori za Skupštinu Republike zasnivaju na "ustanovljenju proporcionalnog sistema glasanja, u kojem Crna Gora predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu, sa modifikacijama koje su potrebne da bi se obezbijedila adekvatna zastupljenost albanske manjine u Crnoj Gori". Do 1996, Albanci uopšte nijesu bili zastupljeni u Skupštini Republike preko političkih partija na formiranih etničkoj osnovi. Međutim, te godine Albanci su ostvarili značajan broj predstavnika, koji je odgovarao njihovom učešću u ukupnom broju stanovnika. To se desilo zato što su se parlamentarni izbori 1996. zasnivali na većem broju izbornih jedinica, od kojih su dvije bile sa visokom koncentracijom albanskog stanovništva. Prvobitno je parlamentarna radna grupa zadužena za pravljenje Zakona o izboru odbornika i poslanika predlagala da se formira druga mala izborna jedinica koja će obuhvatati područja sa visokom koncentracijom albanskih birača. Kad se pokazalo da Republička skupština neće podržati taj pristup, prihvaćena je dovitljiva alternativna šema. Cilj odredbi koje se odnose na zastupljenost manjina u novom Zakonu je da se albanskoj manjini pruži mogućnost da ostvari parlamentarnu zastupljenost koja će biti približno jednaka proporcionalnom učešću ove manjine u ukupnom broju stanovnika. Sa skoro 7% od ukupnog stanovništva u Crnoj Gori, albanske nacionalne partije mogle su se nadati da će osvojiti pet od 78 mesta u Republičkoj skupštini.

#### *1. Zakonska osnova*

Te odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika nalaze se u posljednjem poglavljju (XIV) pod naslovom "Prelazne i završne odredbe", konkretno u članu 118. Tekstom ovog člana (stav 1) jasno se stavlja do znanja da se važeća osnova za parlamentarnu zastupljenost u Skupštini Republike primjenjivala samo na izbore u maju 1998. i u glavnim crtama se izlaže sistem za specijalnu zastupljenost manjina: "Prvi naredni izbori za poslanike u Skupštini Republike Crne Gore obaviće se u Republici kao jedinstvenoj izbornoj jednici u kojoj će se pet poslanika, od ukupnog broja poslanika, birati na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine Republike". Prema tome, sistem kojim se obezbjeduje zastupljenost manjina bazira se na glasovima prikupljenim na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom. Iako su albanske manjine bile raspoložene za formiranje druge izborne oblasti, izgleda da su bile relativno zadovoljne alternativnim aranžmanom. Za izbore 31. maja, Skupština Republike odredila je 59 takvih biračkih mesta, uključujući 31 u Ulcinju, opštini sa najvećom koncentracijom albanskih birača, i na drugim lokacijama u opštinama Bar, Rožaje i Plav i u mjesnim zajednicama Malesija i Tuzi u glavnom gradu Podgorici.

U članu 118. dalje je utvrđeno da:

- Svaka partija sa potvrđenom izbornom listom može da se bori za glasove na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom;

- Da bi dobila mandate u Skupštini Republike na osnovu glasova osvojenih na biračkim mjestima koja su utvrđena posebnom odlukom, partija mora da osvoji najmanje 3% od ukupnog broja birača koji su glasali na tim biračkim mjestima. Naravno, ne mora da osvoji sličan procenat glasova na nivou Republike koji je inače potreban da bi se postigla zastupljenost u parlamentu.
- Partija koja je stekla pravo da dobije mandate na osnovu glasova koje je osvojila na biračkim mjestima utvrđenim posebnom odlukom može tu da iskoristi glasove koje je dobila na drugim biračkim mjestima. Ova odredba bi omogućila etnički zasnovanim partijama da prikupe glasove od svojih pristalica, pretpostavlja se uglavnom Albanaca, koji žive van tih izbornih pod-jedinica utvrđenih posebnom odlukom i da njihove glasove iskoriste za osvajanje mandata na osnovu glasova dobijenih na biračkim mjestima odredjenim posebnom odlukom<sup>11</sup>.
- Partija koja ne uspije da osvoji mandate na osnovu glasova koje dobije na biračkim mjestima odredjenim posebnom odlukom može da prenese te glasove negdje drugo, tj. na zbir ostvaren na nekom drugom mjestu u Republici, pod uslovom da je ispunila uslove da učestvuje u raspodjeli mandata na osnovu glasova koje je dobila na tim drugim biračkim mjestima. To bi partiji koja nije formirana na etničkoj osnovi omogućilo da preusmjeri glasove koje je dobila na biračkim mjestima odredjenim posebnom odlukom za borbu za mandate na drugim biračkim mjestima u Republici, pod pretpostavkom da joj je ostalo glasova nakon dodjele mandata na osnovu glasova dobijenih na biračkim mjestima utvrđenim posebnom odlukom, odnosno ako tu ne uspije da osvoji nijedan mandat<sup>12</sup>.

## 2. Rezultati šeme za ostvarivanje zastupljenosti manjina

Kako se pokazalo, šema za zastupljenost manjina predviđena u Zakonu rezultirala je sa svega dva mandata za albanske nacionalne partije, jednim za Demokratski savez u Crnoj Gori i drugim za Demokratsku uniju Albanaca. Iako je ovo daleko ispod srazmernog učešća Albanaca u ukupnom stanovništvu albanske nacionalne partije ne bi osvojile nijedno mjesto u Skupštini Republike po važećem proporcionalnom sistemu da nije postojala neka šema koja omogućava zastupljenost manjina. Demokratski savez je dobio 5.424 glasa u cijeloj Republici, odnosno 1,58% od ukupnog broja glasova. Za Demokratsku uniju glasalo je 3.529 birača, odnosno 1,03%. Bez šeme za zastupljenost manjina, nijedna od njih ne bi uspjela da predje minimum potreban za dobijanje poslanika u Republičkoj Skupštini, koji je utvrđen na 3% od ukupnog broja birača koji su glasali. Mora se primjetiti da dok su Albanske nacionalne partije osvojile samo dva mandata u republičkom parlamentu, jedan broj Albanaca je ušao u parlament kao kandidati zajedničke liste koalicije "Da živimo bolje".

<sup>11</sup> Pretposljednja klauzula člana 118(4) izgleda da sprječava partiju da to uradi ukoliko osvoji poslanička mjesta na osnovu glasova koje je dobila na drugim biračkim mjestima. Tako bi partija mogla da prenese glasove na ukupan broj glasova koje je dobila na biračkim mjestima odredjenim posebnom odlukom samo ukoliko ne uspije da osvoji poslanička mjesta na drugim biračkim mjestima, odnosno ako ne uspije da predje prag za zastupljenost na republičkom nivou.

<sup>12</sup> Izgleda da se posljednjom klauzulom člana 118(5) takođe zahtijeva da bi partija, ukoliko želi to da uradi, najprije morala da osvoji poslanička mjesta van biračkih mesta odredjenih posebnom odlukom, naime, osvajanjem mesta na osnovu glasova dobijenih negdje drugo, kao i da dobije 3% glasova na nivou republike, što predstavlja donji prag za postizanje zastupljenosti u parlamentu.

S ozbirom na relativno slabe rezultate albanskih partija, nije bilo potrebe da se do kraja realizuju odredbe člana 118. koje se odnose na prenošenje glasova između posebnih izbornih pod-jedinica i drugih izbornih jedinica u Republici.

Dvije partije su uspjele da osvoje svega po jedno mjesto koristeći sve glasove koje su dobile na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom i svim drugim biračkim mjestima u Republici. Najveći broj glasova koji su osvojile druge partije na biračkim mjestima koja su utvrđena posebnom odlukom pošao je koaliciji "Da živimo bolje - Milo Djukanović" koja udružuje DPS, Narodnu stranku i Socijal-demokratsku partiju. Koalicija je odmah osvojila tri preostala mandata (kao što je već napomenuto) tako da nije bilo važno da li će se ti glasovi računati u okviru biračkih mjesta određenih posebnom odlukom ili na drugim mjestima.

U kontekstu nedavnih izbora, predstavnici albanskih nacionalnih partija izrazili su nekoliko bojazni. Kao prvo, albanske partije tvrde da su vladajuća DPS i predstavnici vlade koji su pod njenom kontrolom činili agresivne napore da obezbijede glasove u albanskim područjima. Bilo je sasvim poznato i potpuno razumljivo što DPS pokušava da preuzme glasače drugih partija, uključujući one sa kojima bi mogli potencijalno da udju u partnerski odnos nakon izbora. Ali, albanski političari su se žalili da su aktivisti DPS obilazili albanska područja i nudili beneficije, kao što su zaposlenje i unapredjenje lokalne infrastrukture, ukoliko albanski birači u tim područjima na izborima podrže koaliciju. Ako su zaista glasovi etničkih Albanaca u Crnoj Gori dobijeni zahvaljujući neopravdanim i neosnovanim obećanjima da će ostvariti beneficije od države, a ne sve ukupnom trudu vlade da u toku predizborne kampanje popravi svoj imidž medju glasačima, onda bi to trebalo smatrati nepriličnim i nedopustivim.

Bilo je i pritužbi da je proces glasanja. To je daleko ispod srazmernog učešća Albanaca u ukupnom stanovništvu. Međutim, dva preostala manda raspolođljena po ovoj šemi pripala su kandidatima albanske nacionalnosti koji su se pridružili DPS i nalazili se na listi kandidata koalicije "Da živimo bolje". Glasanja van biračkog mesta zloupotrijebljen na određenom broju biračkih mjesta određenih posebnom odlukom u Tuzima od strane članova biračkih odbora koji su lojalni DPS. Posebno je sugerisano da je bilo glasanja u ime lica koja se trenutno ne nalaze u Crnoj Gori i da je, navodno, zahvaljujući tom protivzakonitom glasanju DPS uspjela da osvoji treći mandat na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom. Međutim, biračkim odborima na tim mjestima nije dat nijedan prigovor, niti su vrlo iscrpna nastojanja IFES-a rezultirala pronalaženjem bilo kakvog opipljivog dokaza ili statističkih podataka koji bi potkrijepili ove tvrdnje. Konačno, albanske partije su se takodje nadale da će obezbijediti metod za jačanje svojih glasačkih kapaciteta na opštinskom nivou, možda primjenom iste šeme za zastupljenost manjina na izbor odbornika. Međutim, oni nijesu ostvarili taj cilj i stoga smatraju da uticaj njihove izborne jedinice na opštinskom nivou nije adekvatno iskazan.

Istovremeno, izgleda da je veliki broj albanskih birača odlučio da ne glasa na nacionalnoj osnovi, tj. oni su sa iskrenim ubjedjenjem odlučili da glasaju za koaliciju predvodjenu DPS-om. To je možda bila racionalna kalkulacija ovih birača da je u njihovom interesu da podrže koaliciju koja je reformske ekonomske i političke orijentacije i koja ima znatno više razumijevanja za probleme manjina nego glavna opoziciona stranka. Tako su, u napetoj atmosferi koja je okruživala izbole, albanski birači vjerovatno zaključili da je koalicija predvodjena DPS-om u najboljoj poziciji da

zaštititi njihove interese i sačuva njihovu bezbjednost od napada saveznih organa i njima srodnih opozicionih partija u Crnoj Gori.

*PITANJA ZA RAZMATRANJE*

- Uvodjenje mješovitog sistema zastupanja, prema kojem se dio Skupštine Republike bira po sistemu proporcionalne zastupljenosti na osnovu izbornih lista, a ostatak po većinskom sistemu, po kojem se pojedinačni kandidati takmiče za mandate u regionalnim izbornim jedinicama, imalo bi niz koristi, izmedju ostalog: učvršćivanje višepartijskog sistema u Crnoj Gori, poboljšana zastupljenost manjina i regionalnih interesa i stvaranje direktnog odnosa izmedju birača i njihovih državnih zakonodavaca. Uvodjenjem mješovitog sistema nestala bi potreba za posebnim aranžmanima za glasanje.
- Trebalo bi razmotriti i to da li da se ponovo uspostavi status opštine za Tuzi kako bi albanska populacija bila u mogućnosti da ostvari bolju političku zastupljenost na lokalnom nivou.
- Sa stanovišta državne administracije, možda bi bilo preporučljivo da se obezbijedi veća zastupljenost Albanaca u državnoj birokratiji na republičkom i opštinskem nivou, u policijskim snagama i sudskom sistemu, naročito u sredinama sa visokom koncentracijom Albanaca.

## VI. PROCES NOMINACIJE/KVALIFIKACIJA IZBORNIH LISTA

### *PREGLED*

Zakonom o izboru odbornika i poslanika utvrđen je sistem predlaganja kandidata zakonodavnoj službi od strane političkih stranaka, koalicija i grupa građana. Ovaj sistem, koji zahtijeva da predlagajući moraju da sakupi prilično velik broj potpisa lica koja podržavaju njihove izborne liste, predstavlja odstupanje od prethodnog zakona. Utvrđeni broj predstavlja jedan procenat od ukupnog broja registrovanih birača u dатој jurisdikciji u vrijeme posljednjih izbora, i to spada u manje procente na važećoj međunarodnoj skali. Za razliku od mnogih drugih izbornih sistema koji vežu broj potpisa koji je potreban da bi jedna izborna lista mogla da se kandiduje za vrstu podnosioca liste, Crna Gora ne primjenjuje varijabilni zahtjev. Budući da je tako, političke partije moraju da prikupe jednak broj potpisa kao stranačke koalicije i kao grupe građana. Jedini izuzetak u odnosu na ovo pravilo primjenjuje se na albanske nacionalne partije, za koje je potrebno svega 1.000 potpisa da bi mogle da podnesu izbornu listu u nacionalnoj izbornoj jedinici i 200 potpisa u opštinskim izbornim jedinicama.

#### *1. Kriterijumi za pregled zahtjeva za nominaciju*

Odredbe Zakona koje se odnose na provjeru ispravnosti i ocjenu peticija sa potpisima od strane nadležnih izbornih organa su, na žalost, veoma šture. Tokom svog prvog boravka u Crnoj Gori, u jesen 1997, tim IFES-a je tvrdio da se na postupak prikupljanja potpisa i pregleda peticija moraju primjenjivati preciznije i efikasnije procedure i standardi. Tim je tada dostavio prijedlog da se primijeni dvostruki minimum zahtjeva, koji bi obuhvatao potreban broj važećih potpisa i prihvatljivi nivo grešaka. Ovaj prijedlog ima dvije prednosti: sa administrativnog gledišta, on se koncentriše na to da li je (ili nije) dostavljen dovoljan broj važećih potpisa i podnosioci lista se predano trude da ih sakupe. Dvostruki minimum na kraju nije primijenjen tako da u zakonu praktično nije bilo nikakvih uputstava o tome kako i u kojoj mjeri nadležne izborne komisije treba da pregledaju zahtjeve za nominaciju, uključujući i peticije sa potpisima. Na primjer, u članu 48. govori se samo o tome da nadležna izborna komisija može da pronadje "nedostatke" u peticiji.

#### *2. Rok za podnošenje izbornih lista*

Štaviše, rok u okviru kojeg lista kandidata mora da se ili potvrdi ili odbije, računajući od dana dostavljanja liste, dozvoljava tek nešto više od površnog pregleda od strane nadležnog izbornog organa. U skladu sa članom 46. Zakona o izboru odbornika i poslanika, izborne liste se moraju dostaviti najkasnije 20 dana prije izbora. A, prema članu 47., komisija ima svega 48 sati da donese početnu odluku o tome da li se na spisku nalazi dovoljan broj potpisa. Iako je to dvostruko više vremena nego što je u početku bilo predloženo, to ipak nije dovoljno za detaljnu ocjenu i pouzdano odlučivanje o tome da li se na spisku nalazi dovoljan broj potpisa koji su pored toga i validni. Lica uključena u sprovodjenje izbora potvrđuju da nijesu imala ni vremena ni sredstava da pažljivo provjere spiskove, što pokazuje i činjenica da je RJK potvrdila izborne liste svih 17 političkih stranaka i koalicija koje su Skupštini Republike

podnijele zahtjev za učešće na izborima. Kako je to dvostruko više od očekivanog broja i kako 10 od njih 17 nije dobilo ni približno toliko glasova koliko je bilo potrebno potpisa, sasvim je moguće da su neki lažni spiskovi sa uspjehom prošli kroz postupak provjere.

### 3. Kontrola procesa prikupljanja potpisa

Isto tako, postupak prikupljanja potpisa praćen je prilično velikim odsustvom kontrole. Kao prvo, peticije ne sadrže podatke o podobnosti i identitetu osoba koje su zadužene za prikupljanje potpisa. Trenutno ne postoje nikakve zabrane u pogledu mjesta i načina prikupljanja potpisa. Na primjer, sakupljači potpisa mogu, bez ograničenja, da se obraćaju biračima na radnom mjestu, u državnim službama ili u centrima za raspodjelu plata i primanja. Takodje im nije eksplicitno zabranjeno da biračima ponude finansijski ili materijalni stimulans da bi dobili njihove potpise, odnosno da im zaprijete gubitkom neke privilegije ili beneficije ukoliko odbiju da potpišu peticiju.

### 4. Raspodjela mandata od strane političkih partija

Jedan specifičan postupak u vezi sa formiranjem izborne liste i, ukoliko se ostvari uspjeh na izborima, raspodjelom mandata takodje je vrijedan pomena. Crnogorski izborni zakon daje političkim partijama pravo da dodijele 50% osvojenih mandata po svom nahodjenju licima koja se nalaze na njihovim izbornim listama, bez obzira na njihov redoslijed na listi. Ovo postizborno demonstriranje moći od strane podnositelaca lista nije posebno demokratsko ni transparentno, i čovjek se može upitati da li je ovo zakonsko odobrenje u punom skladu sa biračkim pravima crnogorskog naroda istaknutim u članu 32 Ustava. Posebnu pažnju treba posvetiti klauzuli (4) Ustava koja kaže da će "izbori biti slobodni i direktni..." (namjerno podvučeno). Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju u svom prelimiranom izvještaju slično konstatuje da je ovaj postupak "u suprotnosti sa najčešće prihvaćenim standardima"<sup>13</sup>.

#### PITANJA ZA RAZMATRANJE

- Zakon treba jasno da definiše postupak za ocjenu izbornih lista, uključujući spiskove sa potpisima, i da diktira koji su to konkretni razlozi na osnovu kojih one mogu biti odbijene. Bez konkretnih zakonskih uputstava, administrativne mjere koje se primjenjuju prilikom pregleda dokumentacije biće i dalje potencijalno subjektivne. Da bi se olakšala razrada ovih kriterijuma, možda je korisno dosljedno se pozivati na *važeće* i *nevažeće* upise (isto kao što zakon pominje važeće i nevažeće glasačke listice).
- Treba razmisleti i o prihvatanju dvostrukog minimuma zahtjeva. Na primjer, moglo bi se odrediti da spiskovi sa potpisima moraju da imaju važećih potpisa u određenom procentu od ukupnog broja birača u toj izbornoj jedinici (trenutno 1%) i da će spisak biti proglašen ništavnim i nevažećim ako sadrži više grešaka i nevažećih potpisa nego što je zakonski ustanovljen minimum.
- Moglo bi se razmisleti i o uvodjenju promjenljivog broja potrebnih potpisa za grupe građana, političke partije i koalicije političkih partija, gdje najniži ne bi

<sup>13</sup> Vidjeti: OEBS, Misija za posmatranje izbora, Republika Crna Gora, maj 1998, Preliminarni izvještaj objavljen 1. jula 1998, str. 3.

trebalo da ide ispod 1% od ukupnog broja birača koji su bili podobni za glasanje na posljednjim izborima.

- Da bi se postigao veći kvalitet u provjeri i ocjeni dostavljenih zahtjeva i ovjera izbornih lista, treba produžiti vrijeme do izbora, od trenutka kada treba dostaviti izborne liste nadležnom izbornom organu, tj. rok za dostavu treba pomjeriti. Saglasno tome treba povećati raspoloživo vrijeme za pregled od strane nadležnog izbornog organa.
- U isto vrijeme, izbornim komisijama treba staviti na raspolaganje neophodne kadrove i tehnička sredstva kako bi se obezbijedio detaljan pregled svih izbornih lista, uključujući spiskove sa potpisima.
- Zakon treba da zabrani prikupljanje potpisa kojima se podržavaju izborne liste na mjestima kao što su radna mjesta, državne službe, centri za raspodjelu plata i drugih primanja, kako bi se spriječio neprikladan uticaj ili direktno prisiljavanje glasača.
- Slično tome, davanje finansijskih ili materijalnih nagrada u zamjenu za potpis treba strogo zabraniti.
- U zakon bi se mogao ugraditi i zahtjev da na svakoj strani spiska sa potpisima treba da se nalazi ovjera kojom se identificuje osoba koja je prikupljala potpise, a u ovjeri bi moglo da stoji da je ta osoba lično prikupila sve potpise i da potvrđuje podatke koje je svaki birač naveo. Skupljači potpisa treba da snose odgovornost za krivotvorene ili svjesno dostavljanje lažnog spiska sa potpisima.
- Tražena dokumenta koja čine zahtjev za nominaciju mogu da se prošire tako da obuhvataju i ovjerenu kopiju zapisnika sa sastanka ili konvencije na kojoj je partija zvanično usvojila svoju listu kandidata i kopiju statuta, tj. pravilnika partije kojima se regulišu takve aktivnosti.
- U cilju omogućavanja boljeg pregleda spiskova sa potpisima i veće tačnosti unesenih podataka, možda je poželjno odrediti da broj potpisa ne treba da bude veći od određenog procenta ukupno važećih potpisa koji se traži.
- Praksa da se političkim partijama i ostalim podnosiocima izbornih lista dopušta da polovinu osvojenih mandata dodjeljuju kandidatima sa svoje liste ne vodeći računa o redoslijedu po kojem su oni navedeni na listi treba da bude odbačena.
- Nadležni izborni organi treba da budu ovlašćeni da pokrenu istragu ako ima razloga da se vjeruje da je u vezi sa sakupljanjem potpisa za podršku izborne liste izvršena prevara, kao i da odbije, odnosno poništi potvrdu takve liste ukoliko ustanovi da je izvršena smišljena i krupna prevara.
- Podnosiocu izborne liste može se dopustiti da preraspodijeli mandat osvojen na izborima ukoliko kandidat kojemu je mandat povjeren ne može više da obavlja dužnost zbog lošeg zdravlja ili zato što je mandat povučen od strane odgovarajućeg zakonodavnog ili izbornog organa.

## VII. FINANSIRANJE KAMPANJE

### *PREGLED*

Sistem političkog finansiranja i kontrole u Crnoj Gori utvrđen je Zakonom o finansiranju političkih stranaka, izuzimajući nekoliko odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika (članovi 113-114) koji se odnose na finansijsku i drugu podršku kandidatima i podnosiocima izbornih lista. Prvopomenuti zakon predviđa dva metoda finansiranja političkih stranaka. Jedno su državne dotacije, koje se distribuiraju u tri tranše: prije izborne kampanje strankama koje imaju poslanike u relevantnoj skupštini i izrazile su namjeru da učestvuju u izborima, u toku izborne kampanje strankama sa potvrđenim izbornim listama i poslije izbora strankama koje osvoje poslaničke mandate. Na posljednjim izborima, svaka tranša bila je jednaka iznosu od 750.000 dinara. Prva je trebalo da se dijeli izmedju sedam političkih stranaka u parlamentu koje su sve učestvovale na izborima, a druga je bila za 17 podnosioca izbornih lista potvrđenih od RIK. Zakonom su predviđeni i privatni prilozi. Oba izvora finansiranja se bliže razmatraju u daljem tekstu.

#### *I. Javno finansiranje*

Što se tiče finansiranja od strane države, dotacije za formirane političke stranke mogle bi se povoljno odraziti na konsolidovanje višepartijskog sistema u Crnoj Gori i na stabilizaciju sveukupnog političkog okruženja. Ali, možda nije poželjno finansirati stranke van predizbornog perioda. Sigurnost takvog finansiranja mogla bi da rezultira time da se stranke ne trude kako da povećaju podršku svojih pristalica, što dalje vodi javnoj apatiji i ozlojedjenosti. Ovakav sistem takođe ide relativno na štetu novih političkih stranaka i grupa građana, koje imaju pravo da isture kandidate za izbore i da doprinose političkom životu zemlje.

Istovremeno, dvije vodeće političke stranke u Crnoj Gori, DPS i SNP, iz niza razloga, imaju ogromne finansijske prednosti nad ostalim strankama, čime ugrožavaju politički teren. Ostalim strankama, za sad, može da zatreba podrška od države da bi mogli da se takmiče tokom izbornih ciklusa i da bi, u medjuvremenu, mogli da održe svoje organizacione strukture. A, imajući u vidu štetu koju je zvanična ekonomija Crne Gore imala zbog ekonomskih sankcija i nastavljene međunarodne izolacije Jugoslavije, prikupljanje sredstava iz legitimnih izvora, bilo individualnih ili komercijalnih, može da bude veoma otežano u ovom trenutku. Ako bi se političkim strankama oduzela pomoć koju imaju od države i ako one ne bi bile sposobne da iznadju zakonske izvore, može se pretpostaviti da bi im bilo vrlo teško da prežive uz korišćenje zakonitih i propisnih sredstava.

Što se tiče državnih sredstava koja se dobijaju u toku predizborne kampanje, pokazuje se da ta sredstva imaju relativno ograničenu vrijednost i da su vjerovatno bile uzrok mnogih negativnih pratećih pojava: kao prvo, iz razgovora sa političkim strankama se sugerise da one nijesu sve dobine pomoći od države. Pošto ne postoji obavezni zahtjeva za izještavanjem i javnim sapštavanjem podataka, teško je sa sigurnošću tvrditi koliko je novca primila koja politička stranka. To što je neprimanje državnih dotacija uglavnom pogadjalo opozicione političke stranke ili one koje se nijesu pridružile koaliciji "Da živimo bolje - Milo Đukanović" posebno je

zabrinjavajuće. Demokratski orijentisana opoziciona stranka Liberalni savez nije primila ni prvu ni drugu tranšu sredstava u momentu pisanja ovog izvještaja i ne vidi se ni da će ih uskoro dobiti uprkos ponovljenim raspitivanjima kod Ministarstva finansija. Albanske nacionalne partije, kao i Narodna i Socijaldemokratska partija, primile su prvu tranšu sredstava, ali tek u posljednjoj sedmici maja, a početkom avgusta su još uvijek čekale sredstva koja se odnise na period kampanje. U ovim slučajevima, dakle, ove stranke su teže pogodjene kašnjenjem nego njihovi koalicioni protivnici.

Iako se subvencionirano finansiranje ponekad i ne ostvari u toku izborne kampanje, obećavanje tih sredstava možda je doprinijelo situaciji da je određen broj manjih, prilično nereprezentativnih "političkih stranaka" podnio izborne liste kako bi mogle da iskoriste državna sredstva i prateće beneficije, a naročito besplatno vrijeme na medijima u toku kampanje. Potvrda izbornih lista omogućila je manjim strankama da odašilju svoje poruke na način koji im u normalnim okolnostima ne bi bio dostupan. Ima spekulacija da je pomoć zapravo bila toliko velika da su neke manje stranke dostavile lažne spiskove sa potpisima samo da bi je dobile<sup>14</sup>. Na kraju je na izborima učestvovalo 17 stranaka, odnosno gotovo dvostruko više nego što se očekivalo. Deset od njih je dobilo značajno manji broj glasova nego što je bio broj potrebnih potpisa za potvrdu njihove izborne liste (jedan procenat od broja podobnih glasača na poslednjim izborima). Iskazana je i bojaza da će prevelik broj političkih stranaka koje su učestvovale na izborima iscrpsti cijelokupna raspoloživa državna sredstva za finansiranje kampanje. Čak i ako zamislimo situaciju sa manjim brojem konkurenata na izborima, dotirani iznosi koje su političke stranke mogle da očekuju od države za svrhe predizborne kampanje bili su relativno mali. Zbog toga oni realno nijesu mogli da predstavljaju podršku predizbornim aktivnostima, naročito ako su ove uključivale i propagandu na radiju ili televiziji.

## 2. *Privatno finansiranje*

Privatna sredstva kojima raspolaže politička stranka može, prema članu 8. Zakona o finansiranju političkih stranaka, da koristi za izbornu propagandu i druge predizborne aktivnosti. U stavu (2) se precizno navodi da podnositelj liste smije da prikuplja privatne priloge tek pošto ispunji zahteve za učešće na izborima i pošto njegovi kandidati budu potvrđeni. Pomenut je i način prikupljanja sredstava u stavu (3) istog člana. Međutim, u ovom članu nije izričito precizirano da se prilozi ne smiju ni tražiti ni primati na ostalim lokacijama kao što su radno mjesto, službene prostorije ili isplatno mjesto. U stavu (4) stoji da "prilog po jednom kandidatu ili izbornoj listi mogu dati pojedini gradjani", ali se ne postavljaju restrikcije za druge pravne subjekte, posebno preduzeća. U članu se takođe ništa ne kaže o materijalnim prilozima i praksi davanja velikih, tobože legalnih priloga od pojedinaca na inicijativu nekog drugog pojedinca ili pravnog subjekta.

Čini se da bi trebalo da postoje neka ograničenja za priloge iz bilo koje vrste izvora kao i za dopustivost izvjesnih izvora. Iako Zakon utvrđuje gornju granicu za ukupne troškove jedne stranke, možda bi bilo preporučljivo smanjiti zavisnost partija od krupnih priloga koje daju bilo pojedinci bilo male grupe privatnih dobrovlasti. Treba primijetiti da bi javno saopštavanje podataka o jednom jedinom, velikom izvoru ili o manjoj grupi priloga moglo znatno da utiče na imidž stranke, iako ta mogućnost nije dovoljan razlog da ih odbije od primanja donacija tokom izborne kampanje.

<sup>14</sup> Po jednoj teoriji, te stranke možda nemamjerno podstiče na falsifikovanje potpisa zvanični web-site kreiran od Sekretarijata za razvoj za svrhe provjere podataka o upisu birača.

Vrijedno je pažnje i to da Zakon o finansiranju političkih stranaka ne sadrži nikakve zabrane o političkim prilozima iz stranih, odnosno spoljnih izvora, u ovom slučaju van Crne Gore, a unutar SRJ. Te odredbe su krajnje uobičajene u većini drugih nacionalnih jurisdikcija. No, opet, možda su uticaj sankcija protiv Jugoslavije i njena zvanična izolacija doprinijeli povećanju zavisnosti političkih stranaka od spoljašnje novčane podrške uslijed ograničenih mogućnosti pronalaženja sredstava kod kuće, uključujući tu i sposobnost države da obezbijedi zakonski obavezne dotacije. I sasvim je vjerovatno da su neke političke stranke tražile podršku slično orijentisanih subjekata ili dobročinilaca da bi neutralisale uticaj navodno ogromnog gotovinskog prilia iz susjedne Srbije koji je stizao za podršku promiloševičevskih političkih stranaka i organizacija u Crnoj Gori. Iako po važećim zakonima ti postupci nijesu nelegalni, oni su izazivali oštре reakcije od protivničkih stranaka, posebno tvrdnje o finansiranju neprimjerenih i nepoštenih predizbornih aktivnosti, i vodili su daljoj polarizaciji već nategnute političke atmosfere.

### 3. *Ograničenja za sredstva utrošena za predizborne aktivnosti*

U članu 9(2) Zakona o finansiranju političkih stranaka utvrđuje se sveukupna granica za troškove predizborne propagande političkih partija, koja je jednaka 250 zvanično objavljenih neto prosječnih mjesечnih zarada u Republici Crnoj Gori za posljednji mjesec. Osim toga što je veoma teško utvrditi tu cifru<sup>15</sup> i primijeniti je tokom kampanje, troškovi o kojima se radi su samo oni koji su navedeni u stavu (1) ovog člana i oni obuhvataju razne vrste političke propagande, ali ne i operativne i opšte troškove. Drugim riječima, utvrđeni "plafon" za utrošena sredstva jedne stranke odnosi se samo na jedan dio njenih izdataka tokom izborne kampanje. Nema direktnog ograničenja za novčani iznos koji stranka može da primi, bilo tokom izborne kampanje, bilo u nekom – drugom periodu. U isto vrijeme, limit na utrošena sredstva za izbornu političku propagandu nije realan, i zato podstiče na odstupanje, na postojećem tržištu. Iskusni posmatrači i aktivisti sugeriraju da predizborne aktivnosti ne bi mogle da se realizuju uz postojeće ograničenje sredstava, naročito ako se uključi radio i televizijska propaganda. Važeća cijena televizijskog oglasa iznosila je 80-400 dinara (približno 8-40 dolara) po sekundi vremena u toku izborne kampanje.

### 4. *Kontrola, izvještavanje i nadzor*

Ukoliko zahtjevi za izvještavanje i nadzor i postoje u Zakonu, oni su sasvim nekonkretni u pogledu stepena otkrivanja izvora, iznosa i svrha finansiranja, kao i načina na koji to treba da se uradi. Glavni način kontrole poštovanja utvrđenih ograničenja za sredstva utrošena na propagandne aktivnosti prema Zakonu treba da se usaglasi kroz sporazum izmedju političkih stranaka u parlamentu. Prema članu 10, stranke koje imaju poslanike u Skupštini, u roku od 15 dana od dana raspisivanja izbora, zaključiće poseban sporazum kojim će se obezbijediti poštovanje ograničenja troškova izborne propagande. Ovaj član dalje precizira da će se ovim sporazumom

<sup>15</sup> Ponovljena raspitivanja IFES-a kod raznih nadležnih lica u Ministarstvu finansija, na primjer, bila su beskorisna za utvrđivanje ovog iznosa, a razgovori sa političkim stranakama otkrili su veoma različite utiske o brojki o kojoj je riječ. Republička izborna komisija nije bila u mogućnosti da pruži bilo kakve informacije o ovome pošto je ona, prema novom zakonu, izgubila bilo kakvu ulogu u finansiranju kampanje osim što utvrđuje koji su podnosioci lista ispunili uslove za primanje sredstava od države.

odrediti način vršenja kontrole utrošenih sredstava aa izbornu propagandu i da će rezultati kontrole biti objavljeni u sredstvima javnog informisanja.

Kako parlamentarne stranke nijesu uspjele da sklope takav sporazum za parlamentarne i opštinske izbore, kao ni za prethodne predsjedničke izbore, očigledno je da se ne može računati na to da one mogu da uredjuju sopstvene aktivnosti oko prikupljanja i utroška sredstava.

Mora se i postaviti pitanje da li povjeravanje ove važne nadležnosti grupi nevladinih subjekata, naime političkim strankama, predstavlja neustavno delegiranje zakonodavne i regulatorne, tj. kvazi-izvršne, vlasti shodno principu odvajanja vlasti i ostalim ustavnim načelima. Iako bi bilo poželjno okupiti stranke da diskutuju o modalitetima regulisanja troškova izbornih aktivnosti, bilo bi bolje da se to radi na univerzalnoj osnovi, tj. uključujući sve stranke čiji su kandidati potvrđeni za izbore. Takodje bi bilo poželjno da se takav međustranački sporazum pravi na osnovu propisa i procedura koje su pripremila nadležna državna tijela.

Zakonom o finansiranju političkih stranaka ne samo da nijesu utvrđena precizna pravila o vodjenju evidencija, već on ne predviđa ni standardno, redovno i periodično saopštavanje podataka o prikupljenih sredstvima, kao ni podnošenje cijelovitog post-izbornog izvještaja o primljenim prilozima i utrošenim sredstvima. Osim praktičnog nepostojanja zahtjeva za izvještavanje i otkrivanje podataka, Zakon ne identificira instituciju koja će biti odgovorna za regulisanje pitanja finansiranja kampanje, čime se povećava vjerovatnoća da će doći do odstupanja i doprinosi netransparentnosti sistema finansiranja izborne kampanje u Crnoj Gori<sup>16</sup>. Uklanjanje Republičke izborne komisije<sup>17</sup> iz vodjenja državnog finansiranja kampanja i realizacije i sprovodenja regulatornog sistema za finansiranje kampanja rezultat je loše preporuke, ukoliko ne čak i politički motivisano. Ograničena dostupnost i transparentnost Ministarstva finansija, da ne pominjemo diskutabilnu efikasnost i pristupačnost imajući u vidu širi institucionalni mandat, izuzetno su otežavali strankama i posmatračima mogućnost da precizno i pouzdano ustanove iznos raspoloživih sredstava za finansiranje izbornih aktivnosti kvalifikovnih političkih stranaka, način raspodjele raspoloživih sredstava medju tim strankama, odnosno rokove za prenos sredstava. Pored diskutabilne uloge koju Ministarstvo finansija ima u administriranju i sprovodenju Zakona o finansiranju političkih stranaka, ono sasvim očito nije pogodno ni za ispravljanje važnih pritužbi i obezbjedenje administrativnih rješenja.

#### PITANJA ZA RAZMATRANJE

- U cijelom procesu unapredjenja sistema za regulisanje finansiranja izbornih kampanja u Crnoj Gori, naglasak treba prvenstveno staviti na podsticanje poštovanja zakona i javnog iznošenja podataka i na ograničavanje pretjerivanja i ekscesa, a ne na smanjivanje političke aktivnosti.

<sup>16</sup> Konkretno, u članu 11 Zakona, od partija se zahtijeva da "vode evidenciju o prihodima i rashodima" i utvrđuje se da oni "podlježu kontroli". U njemu se, međutim, ne zahtijeva proaktivno i periodično podnošenje izvještaja prema standardnoj formi i dinamici, niti se identificira nadležni organ, niti mu se daje ovlašćenje za donošenje propisa.

<sup>17</sup> Prema prethodnim zakonima, RIK je bila odgovorna za vodjenje državnih subvencija za svrhe kampanje i sveukupni sistem regulisanja finansiranja izbornih aktivnosti. Prema sadašnjim zakonima, Ministarstvo finansija je direktno zaduženo za izvršenje postojećih zakonskih odredbi koje se tiču finansiranja kampanje.

- Odgovornost za obezbijedjivanje državnih sredstava za finansiranje izbornih aktivnosti političkih partija i za realizaciju i sprovodjenje regulatornog sistema koji se bavi finansiranjem kampanja treba vratiti Republičkoj i opštinskim izbornim komisijama i to treba jasno utvrditi i Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Zakonom o finansiranju političkih stranaka.
- Zakonom treba utvrditi rokove za prenos državne pomoći, u tri tranše, političkim partijama i podnosiocima izbornih listi koji su ispunili uslove za to.
- U skladu sa ovom odgovornošću, Republička i opštinske izborne komisije će, u okviru svojih nadležnosti, usvojiti propise o finansiranju kampanje, razraditi standardizovane forme izvještavanja i obezbijediti periodično podnošenje javnih izvještaja - prema unaprijed utvrđenom planu - u toku kampanje i poslije izbora.
- Osim proaktivnog javnog iznošenja podataka, preporučuje se da RIK i OIK predvide način za uvid javnosti u izvještaje o finansiranju kampanje i, po mogućnosti obezbijede umnožavanje ovih izještaja za razumnu cijenu koja neće biti veća od uobičajene cijene kopiranja.
- Ukoliko se u potpunosti zadrži proporcionalni sistem, možda bi bilo dobro identifikovati političke stranke ili podnosioce izbornih lista kao isključive primaocce priloga za vodjenje kampanje. Mogućnost da i pojedinačni kandidati primaju priloge u okviru proporcionalnog sistema znatno otežava kontrolu. Ako Crna Gora prihvati mješoviti sistem, gdje se političke partie bore na osnovu izbornih lista, a i preko individualnih kandidata u regionalnim izbornim jedinicama, onda bi bilo prihvatljivo da se prilozi upućuju direktno individualnim kandidatima. Ipak, ukoliko se odluči da se zadrže odredbe koje omogućavaju davanje priloga i političkim strankama i individualnim kandidatima u skladu sa važećim sistemom, trebalo bi razraditi mehanizme za izvještavanje i javno saopštavanje svih vrsta primljenih sredstava i troškova.
- U interesu poštovanja i sprovodjenja zakona, u odgovarajuće zakone treba ugraditi tekst kojim se predviđa osnivanje posebnih bankarskih računa preko kojih se moraju voditi finansijski poslovi kako političkih stranaka, tako i individualnih kandidata.
- Obaveza političkih stranaka da moraju u određenim periodima - prema unaprijed utvrđenom planu - da dostavljaju izvještaje o finansiranju izbornih aktivnosti nadležnoj RIK ili OIK treba da bude ugradjena u zakon. Možda bi bilo preporučljivo da se zahtijeva da u istim periodima i nadležna finansijska institucija mora da napravi izvještaj o radnjama izvršenim preko posebnih bankarskih računa, što bi bio način za provjeru podataka iz finansijskih izvještaja koje su dostavile političke partie.
- Nakon potvrđivanja izbornih lista, od njihovih podnositelja se mora tražiti da imenuju blagajnika koji će biti zadužen za potpisivanje svih finansijskih dokumenata i izvještaja, služiti prvenstveno kao lice za kontakt u vezi sa svim finansijskim poslovima političke stranke i snositi odgovornost ukoliko izvještaj o finansiranju izbornih aktivnosti eventualno ne bude dostavljen u skladu sa

zahtijevanim normama i rokovima, odnosno ukoliko bude dostavljen falsifikovani izvještaj.

- Ako za odobravanje državnih sredstava za podršku aktivnosti političkih stranaka u periodu nakon izborne kampanje, tj. treće tranše javnog finansiranja, treba da bude zadužen neki drugi subjekt, a ne RIK, onda taj subjekat treba da bude jasno naveden u zakonu i zadužen za donošenje propisa, izradu standardizovanih formi izještaja i obezbjedjivanje periodičnog javnog iznošenja podataka u periodu od jednih do drugih izbora.
- Mechanizam za kontrolu sistema za regulisanje aktivnosti za finansiranje kampanje koji podrazumijeva sporazum izmedju političkih stranaka treba da bude izbrisana iz zakona.
- Zakon treba da bude detaljniji i jasniji u pogledu onoga što je dozvoljeno, ograničeno, odnosno zabranjeno. Posebno treba detaljnije razraditi pitanja stranog i spoljnog finansiranja; jednog velikog ili više malih izvora finansiranja; pravo pravnih subjekata, tj. preduzeća da daju priloge za kampanju; grupisanje priloga "na gomilu" i priloge "u naturi". Ograničenja za novčani iznos koji pojedinačno lice ili pravni subjekat može da priloži za datu kampanju treba da budu zakonski ustanovljena.
- Slično tome, u zakonu treba da budu navedena mjesta na kojima je neprikladno prikupljati sredstva, kao što su radna mjesta, isplatna mjesta, službene prostorije vlade, gdje se - u najmanju ruku - može stići utisak da se finansijska podrška očekuje kao cijena za sigurnost zaposlenja, dalje beneficije ili druge nagrade.
- Nedavne predizborne aktivnosti i izbori ukazuju da u zakonu treba razraditi i *striktno* sprovoditi ograničenja u pogledu korišćenja službenih prostorija i sredstava za neprikrivene političke svrhe, što se mora potpuno razdvojiti od povlastica koje službena dužnost prirodno podrazumijeva.
- Na svim štampanim i elektronskim izbornim materijalima moglo bi da se nalazi obavještenje sa imenom pojedinca ili pravnog subjekta koji je platio oglas i sa informacijama o bankarskom računu sa kojeg su sredstva uplaćena.

## VIII. MEDIJI I IZBORNA KAMPANJA

### *PREGLED*

Cilj Zakona o javnom informisanju je da obezbijedi cjelovit pravni okvir za osnivanje, davanje dozvola, funkcionisanje i superviziju raznovrsnih javnih medija u Crnoj Gori. To se odnosi i na državne i na privatne medije. Od posebnog interesa za izborne kampanje i medije je sljedeće: član 24. kaže da uređivačka politika sredstva javnog informisanja ne smije biti uperena ka rušenju ustavnog sistema, narušavanju teritorijalnog integriteta Republike ili Savezne Republike Jugoslavije, kršenju ustavom zagarantovanih prava i sloboda, ili širenju nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti imržnje. U članu 25. od državnih medija se zahtijeva da omoguće emitovanje programa na jezicima manjina. Zakon takođe obezbjeđuje nepristrasnost i odgovornost u izvještavanju i bavi se objektivnošću i nepristrasnošću u izvještavanju u vezi sa parlamentarnim postupcima i aktivnostima političkih partija.

Konkretno, član 32. glasi, u cijelosti: "Javno glasilo čiji je osnivač republika, odnosno jedinica lokalne samouprave dužno je da u svom programu objektivno izvještava o stavovima i aktivnostima svih parlamentarnih stranaka, saglasno pravilima koja utvrđuje programski odbor javnog glasila i da direktno prenosi zasijedanja Skupštine Republike, odnosno skupština jedinica lokalne samouprave, a saglasno njihovim odlukama. Ostvarivanje prava političkih stranaka u javnim glasilima za vrijeme izborne propagande uređuje se posebnim pravilima koja propisuje i donosi nadležna skupština, a čiju primjenu će kontrolisati programski odbori javnih glasila...Programska orientacija javnih glasila iz stava 1. ovog člana mora poštovati standarde poštene i nepristrasne politike".

Pored odredbi ovog zakona, poglavljje 7. Zakona o izboru odbornika i poslanika takođe sadrži nekoliko stavki, naročito članovi od 51-59, koji se odnose na izveštavanje javnih i privatnih medija sa izbornih kampanja. U vezi sa državnim medijima, ove odredbe zahtijevaju emitovanje jednakih informativnih izvještaja različitim partijama u formatu propisanom od strane Države. U dijelu koji se odnosi na privatne medije, zahtijeva se da izvještavaju nepristrasno i objektivno o programima i aktivnostima različitih partija. Član 57 (2) traži od medija i političkih partija da se nakon potvrđivanja različitih izbornih lista konsultuju u cilju izrade detaljnijih pravila u vezi sa objektivnošću izvještavanja. Sličan pristup tokom prošlogodišnjih predsjedničkih izbora se pokazao neefikasnim (vidi OEBS, 1997, str. 20-21). Ovog puta, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju, Republička Skupština usvojila je po ovom pitanju detaljnu, iako na neki način zamršenu, rezoluciju. Ova rezolucija detaljnije govori o pravima i dužnostima podnosioca izbornih lista i državnih medija u toku izborne kampanje kao i o utvrđivanju parametara u vezi sa javnim izjavama, konferencijama za štampu, izjavama i izvještajima sa izbornih skupova, specijalnih programa, predstavljanja političkih partija i propagandnog materijala.

## 1. Izvještavanje medija

Po opštem mišljenju političkih partija, prema saznanjima IFES-a, ispostavilo se da je zvanični program "Izbori 98", finansiran od strane Vlade i propraćen državnim radijom, televizijom i štampom uglavnom omogućio objektivan i nepristrasan pristup učesnicima izborne kampanje. Glavni problem je bio da je veliki broj registrovanih partija (17) mislilo da je vrijeme ili prostor dodijeljeno svakom od njih bilo bezuslovno veoma ograničeno. Potreba da se prikažu pogledi velikog broja političkih partija takođe je zahtijevala od državnih medija da dodijele značajan prostor njihovog programa u tu svrhu, naročito u završnom stadijumu kampanje. To je dovelo u situaciju da je veliki broj gledalaca mislio da je ovih emisija bilo previše. Uprkos visokom nivou zasićenja, naročito u vezi sa televizijom, način prezentacije je bio formalan i zamoran. Kao rezultat, ovaj program u velikoj mjeri nije uspio da privuče i zadrži pažnju glasača, i u krajnjem je smanjio svoj informativni i edukativni značaj.

Objektivnost je takođe nedostajala u izveštajima press organizacija u vezi sa kampanjama i političkim zbivanjima. U svojim preliminarnim izvještajima od 1. Juna 1998, OEBS je zaključio da: „Na državnoj televiziji, programi osim "Izbori '98", kao što su vijesti su bili jasno na strani vladajuće partije i državne aktivnosti su komentarisane na neutralan ili pozitivan način bez ikakvih kritičkih komentara“. OEBS je takođe naveo da je lavovski dio vremena na državnim vijestima pripadao Vladi i vladajućoj partiji i da je predstavljen veoma pretenciozno, dok je zastupljenost glavne opozicione partije bila značajno manja i predstavljena u negativnom tonu. Takođe je naznačeno da je slična uređivačka politika preovladavala i kod državne i nezavisne štampe. Opozicione partije su se konstantno žalile da su predstavljene neobjektivno i na državnim i na privatnim medijima. U isto vrijeme, Vlada i DPS su uzvraćali, ne bez razloga, da državni radio i televizija Republike Srbije koji se emituje na dijelu teritorije Crne Gore su još više neuravnoteženi u izvještavanju o crnogorskoj političkoj situaciji i izbornoj kampanji. Kršenje crnogorskog Zakona o javnom informisanju od strane Srbije se ne odnosi samo na televiziju, već uključuje i štampu koja je u velikom broju prekršila zabranu objavljivanja informacija u vezi sa izborima<sup>18</sup> uoči dana izbora i period predizborne tištine 48 sati prije izbora.

## 2. Kontrola sredstava javnog informisanja

Kao što je pomenuto ranije u ovom izvještaju, većina problema koja se pojavila u vrijeme nedavnih izbora uslovljena je loše razvijenim mehanizmima sprovođenja zakona. U vezi sa medijima, poglavljje 6. Zakona o javnom informisanju zahtijeva osnivanje Odbora za zaštitu slobode javnog informisanja čije će dužnosti biti: praćenje aktivnosti štampe, medija, filmske produkcije i vijesti i davanje predloga za preduzimanje mjera da bi se osigurala sloboda javnog informisanja i ispunjavanje javnih interesa.

<sup>18</sup> Izgleda da je najmanje u jednom slučaju Radio Televizija Crne Gore takođe prekršila zakonsku regulativu u vezi sa emitovanjem izbornog materijala 5 dana uoči izbora.

Parlament i kompetentne državne ili lokalne vlasti razmatraju i ocjenjuju prijedloge Odbora.

Odbor je ovlašćen da razmatra i ocjenjuje:

- (1) Primjedbe građana i legalnih institucija na bilo koju informaciju objavljenu od strane javnog glasila;
- (2) Primjedbe novinara i izdavača koje se odnose na djelatnosti i državnih i lokalnih vlasti koje ugrožavaju slobodu javnog informisanja;
- (3) Primjedbe novinara koje se odnose na djelovanje državnih ili lokalnih vlasti u funkciji izvora informacija; i,
- (4) Primjedbe novinara, urednika ili profesionalnih udruženja koje se odnose na postupke osnivača ili izdavača javnih glasila u vezi sa slobodom izražavanja;

Vrlo je vjerovatno da ovakav organ može primiti žalbe koje se odnose na medijsku prezentaciju izbornih kampanja ili na tretman učesnika kampanje. Na primjer, glavni urednik je odgovoran ukoliko medijska prezentacija ne uspije da prikaže gledišta i aktivnosti političkih partija u skladu sa članom 32. Zakona o javnom informisanju. U vrijeme izbora, više od četiri mjeseca nakon usvajanja nove zakonske regulative o javnom informisanju, Odbor još uvijek nije bio formiran. Pošto Ustavni sud ne smatra da su pitanja oko predstavljanja izborne kampanje u njegovoј jurisdikciji, nije jasno kome oštećena partija može uputiti formalnu žalbu.

## PITANJA ZA RAZMATRANJE

- U cilju saglasnosti sa Zakonom o javnom informisanju<sup>19</sup>, Skupština Republike mora djelovati odmah u odnosu na Odbor za zaštitu slobode javnog informisanja. Privilegije i aktivnosti Odbora trebale bi biti pojačane. Odbor bi, posebno, trebalo da bude konkretno odgovoran za rješavanje sporova u vezi sa izvještavanjem državnih medija o Vladi i političkim partijama za vrijeme izborne kampanje i da Skupštini Republike redovno podnosi izvještaje o svojim nalazima.
- Zakon o javnom informisanju takođe treba da naznači koja Vladina institucija ima autoritet da djeluje u vezi sa primjenom propisa o objektivnom informisanju, u skladu sa Zakonom, odnosno postupcima koje Odbor otkrije.
- Crnogorskoj delegaciji gornjeg doma Savezne skupštine je preporučeno da predloži zakone koji zahtijevaju od republika u sastavu Jugoslavije da se uzdrže od neobjektivnog političkog informisanja na državnim medijima, kojim se često kršio crnogorski Zakon o javnom informisanju za vrijeme majskih izbora, posebno kada se radi o izborima koji se sprovode u drugoj republici. Da bi se osiguralo poštovanje zakona i postojanje tijela za rješavanje sporova, sličan kontrolni odbor, sa jednakim brojem članova iz obije republike, trebalo bi da se formira na saveznom nivou.

<sup>19</sup> IFES ne mora da podržava svaki aspekt ovog Zakona, ali detaljna analiza njegovih odredbi nije u domenu ovog Izvještaja.

- Možda bi bilo neophodno bolje razumjeti i razlikovati tehničke mogućnosti različitih sredstava javnog informisanja kad je riječ o budućim propisima koji se tiču državnih javnih glasila. Na primjer, od štampe bi se moglo zahtijevati obuhvatnije izvještanje, a radiju i televiziji dopustiti da posveti posebnu pažnju predizbornim izjavama i manifestacijama.

## IX. PRIGOVORI I DONOŠENJE ODLUKA

### PREGLED

Glavne odredbe koje se tiču rešavanja žalbi u vezi sa izbornom administracijom sadržane su u dijelu XI „Zaštita biračkog prava” u Zakonu o izboru odbornika I poslanika. Po ovim odredbama, žalbe na radnje i odluke biračkih odbora i izbornih komisija se podnose višem organu, ili, u slučaju RIK, Ustavnog Sudu. Jedini izuzetak se odnosi na žalbe koje se tiču registracije birača, koje isključiva nadležnost Vrhovnog Suda, kao što je navedeno u Zakonu o biračkim spiskovima<sup>20</sup>. U članu 107. Zakona o izboru odbornika i poslanika se kaže: "Svaki birač, kandidat i podnositelj izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji. Prigovori se podnose u roku od 72 časa od kada je donešena odluka, odnosno izvršena radnja. Pravila koja se tiču žalbi i njihovog razmatranja u proceduralnom smislu nisu u potpunosti naznačena osim u odredbama člana 111, u kome stoji da: „Na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično shodno se primjenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno”.

Nedostatak detaljnije procedure za žalbe u izbornim zakonima Republike Srbije, zajedno sa preporukama, kao gore navedena, stvorilo je haotičnu situaciju kao posledicu napetih opštinskih izbora u jesen 1996. Bivša Savezna Republika Jugoslavija i njene sastavne republike imale su visoko razvijen sistem građanskog prava, uključujući detaljne procedure za podnošenje žalbi, koji i dalje postoje u zakonima bivše Republike Jugoslavije i Republikama koje su se odvojile. U narastajućem političkom takmičenju, ovaj sistem se može pokazati kao nepodoban ukoliko ga koriste antagonisti kao način borbe protiv rezultata izbora. Bilo bi poželjno da crnogorske vlasti poklone više pažnje ovome, i da donesu poseban izborni set za procedure žalbi, ukoliko je to potrebno.

#### 1. Tumačenje nadležnosti Ustavnog Suda

Sa svoje strane, Ustavni Sud ima veliku ulogu u razmatranju zakonitosti izbora ograničavajući se na ispitivanje okolnosti na pojedinim biračkim mjestima. Dijelom, to je zbog tog što je prostor za neregularnosti rezultata izbora u Zakonu vezan za prekršaje na izbornim mjestima. U okviru neregularnosti na biračkom mjestu, Sud može da ispita sve činjenice i da odredi odgovarajuće sredstvo, ali samo u onim slučajevima u kojima Zakon nije našao odgovarajuće rješenje, na primjer neprihvatanje rezultata i sprovođenje ponovnog glasanja na biračkom mjestu. Čak i u veoma konkretnim slučajevima, Sud veoma oprezno primjenjuje svoju nadležnost. Na primjer, Sud smatra da nema nadležnost u slučaju glasanja jedne osobe više puta. To se smatra krivičnim djelom, što je u nadležnosti drugog Suda. Ustavni Sud djeluje samo u slučaju ako se pokaže da je takvo

<sup>20</sup> Nadležnost Ustavnog Suda je objašnjena detaljnije u poglaviju 3. o postupku registracije birača

neregularno glasanje zabranjeno od strane izbornog organa ili ako utiče na rezultate izbora, rezultate koji su verifikovani od strane izborne komisije.

Sud u okviru svoje nadležnosti zauzima sličan umjeren stav prema navodnim neregularnostima izborne komisije. Što se tiče aktivnosti opštinske izborne komisije, na primjer pregled izbornih rezultata, Sud može intervenisati, ali uz uvažavanje određenih glasačkih procedura. To znači da Sud može da zaustavi ili poništi neke djelove pregleda voljene od strane opštinske izborne komisije. U slučaju Republičke izborne komisije, uloga Suda je ograničena na pravna pitanja koja se tiču odluka Republičke izborne komisije. Ova forma žalbe je ekspeditivna i omogućava oštećenoj partiji da u roku od 24 časa uruči žalbu, a Sud mora da doneše odluku u roku od 48 sati.

Pristup Ustavnog Suda, koji je baziran na pregledu radnji i odluka izbornih administrativnih tijela, je čak i u tim segmentima prilično ograničen - čini da Sud veoma teško ili skoro nemoguće postavi više pitanja u vezi sa regularnošću izbora. Ovo uključuje neke specifične okolnosti cijelokupnog okruženja pod kojima se izbori održavaju. Posebno, Sud ne uzima u razmatranje medijsko okruženje ili djelovanje državnih vlasti, jedino djelovanje onih koji su odgovorni za registraciju birača i onih koji su na neki način vezani za izborni proces<sup>21</sup>.

Dodatni faktori koji se odnose na sprovođenje nadležnosti Ustavnog Suda u vezi sa izbornim procesom su sledeći:

- (1) Nadležnost Ustavnog Suda u vezi sa izborima je posebno naznačena u članu 113 (8) crnogorskog Zakona;
- (2) Zakon takođe daje Ustavnom Sudu mogućnost da odluči o relevantnim procedurama. Sud interpretira to na način da ima pravo da formuliše norme za sprovođenje presuda vezanih za izbore.
- (3) Sud smatra da ima mogućnosti da prilagođava relevantne procedure prirodi izbornog procesa. Njegova nadležnost je naznačena u članovima 111-116. crnogorskog Ustava, koji govore o osnivanju Suda, njegovim nadležnostima I mogućnostima. Sud smatra opravdanim zahtjev da se žalbe u vezi sa izborima predaju lično u za to naznačenom vremenskom periodu.
- (4) Naznačene vremenske odredbe su određene pravilima Suda. Većina statutarnihvremenskih odrednica koje se odnose na žalbe Ustavnom Sudu su poništene prije donošenja novog Zakona o izboru odbornika i poslanika. To je učesnike nedavnih izbora dovelo do konfuzije, koji su podnosili žalbe Sudu u nepredviđenom roku, očigledno vjerujući da je vremenski period od 48 sati koji je ranije postojao u Zakonu nastavio da se primjenjuje ili pretpostavljajući da se rok od 78 časova za podnošenje žalbi izbornoj komisiji višeg nivoa takođe odnosi i na sud.

<sup>21</sup> Radi se o zabrinutosti zbog toga što su dužnosti izborne administracije raspršene unutar institucija Republike, kao što je već pomenuto u izvještaju.

## 2. Registracija birača i pitanje nadležnosti

U vezi sa posljednjim izborima, članovi Ustavnog Suda su izrazili svoje mišljenje da nova procedura identifikacije birača koja je data u Zakonu o biračkim spiskovima ustvari krše Ustavom zagarantovano pravo glasa, naročito za one osobe koje su bile lišene glasačkog prava zbog greške u registraciji od strane države. Ovo se odnosi na osobe koje nijesu imale upisan broj lične karte ili matični broj. Članovi Suda vjeruju da je pravo glasa, što je zapisano u Ustavu, zagarantovano. U isto vrijeme, oni vjeruju da bilo koja odluka o promjeni sadašnjih izbornih procedura bi zahtjevala djelovanje Republičke Skupštine. Za njih je teško zamislivo kako bi slučaj povrede glasačkog prava koji potiče od procesa registracije i administrativnih pravila ustanovljenih izbornim zakonom i pravilima može biti u njihovoј nadležnosti.

U vezi sa registracijom birača, Ustavni Sud nije nadležan. Vrhovni Sud je nadležan, po zakonu, za žalbe po pitanjima registracije birača<sup>22</sup>. Ustavni Sud nema jurisdikciju nad odlukama Vrhovnog Suda. Umjesto toga, nadležnost Ustavnog Suda u vezi sa izborima primarno se odnosi na žalbe u vezi sa odlukama izbornih administrativnih tijela, u krajnjem slučaju RIK-a. Uopšte, članovi Ustavnog Suda shvataju pitanja registracije birača kao državnu funkciju koja u potpunosti mora biti odvojena izborne administracije. Odvajanje pitanja registracije birača od procedura izborne administracije je potrebno da se zaštiti nezavisnost izbornih tijela. Ovaj pristup je na neki način neuobičajen sa gledišta zapadnih zemalja, gdje dosta, ako ne i većina, jurisdikcija po pitanju registracije birača su odvojene od ostalih funkcija države-često u nadležnosti autonomnih izbornih komisija.

Ustavni Sud, kao što je pomenuto, prima žalbe od izbornih administrativnih tijela. Ako pojedinac kome je povrijedeno biračko pravo želi da podnese žalbu ovakvom tijelu, prvenstveno biračkom odboru, a zatim komisiji višeg nivoa, Sud može da primi žalbu na njihove odluke. Ovakvu žalbu može podnijeti pojedinac ili podnositelj izborne liste. Ovakav slučaju bi bio uzet u razmatranje sa uvažavanjem činjenica, ali je nejasno koji bi se standardi prilikom dokazivanja koristili.

## 3. Automatsko poništavanje rezultata glasanja na biračkim mjestima

Još jedan problematičan dio izbornog sistema u bivšoj Republici Jugoslaviji je prisustvo pravnih regulativa koji obezbjeđuju automatsku neregularnost izbornih rezultata na biračkim mjestima gdje su se dogodila izvjesna kršenja pravila. U slučaju opštinskih izbora u Srbiji, ovakva regulativa je dovela do provokacija od strane političkih partija koje su gubile u određenim oblastima i čije je rukovodstvo ili aktivisti željelo da stvoriti uslove da opovrgnu rezultate i ako je moguće da ih poništi. Čak što više, stroga pravila oko brojanja glasačkih listića mogu takođe stvoriti uslove da beskrupulozni zvaničnici ubace listiće u glasačku kutiju da bi inscenirali neregularnost. U članu 69. crnogorskog Zakona o izboru odbornika i poslanika zahtjeva se proglašavanje neregularnosti glasanja na biračkom mjestu pod određenim okolnostima. Neke od ovih okolnosti uključuju

<sup>22</sup> Za detaljniju diskusiju o načinu na koji Ustavni Sud primjenjuje svoju nadležnost u vezi sa ovim žalbama, pogledaj poglavje koje govori pravima i registraciji birača

nedosljednost u brojanju glasačkih listića, i druge tehničke nepravilnosti na biračkom mjestu.

U slučaju opštinskih izbora u Srbiji, veliki broj prijavljenih neregularnosti - koji se obično završavao poništavanjem rezultata izbora - bili su vjerovatno provokacije ili pretjerivanja. Na primjer, prijave su podnošene protiv biračkih mjesta u čijoj je blizini primjećen propagandni materijal, iako se ne može dokazati da je ovaj materijal bio u stvari prisutan za vrijeme glasanja ili da je uticao na glasače. U Crnoj Gori, rezultati glasanja na dva biračka mjesta<sup>23</sup> su bili poništeni kao rezultat pritužbi od glavne opozicione partije uprkos činjenici da je njihov ovlašćeni predstavnik na oba biračka mjesta ustvari potpisao zapisnik o radu biračkog odbora, signalizirajući njihovo slaganje u vezi sa pravilnošću i integritetom rezultata glasanja. Slučaj je prošao kroz proces pritužbi i glasanje je ponovljeno na ove dvije lokacije, uprkos činjenici da rezultati ne bi uticali na konačan ishod ili raspodjelu mandata. Ono što se postiglo ovim je odlaganje konačnih rezultata, konstituisanje nove republičke Skupštine, i - vjerovatno krajnji cilj - parlamentarna debata o mjerama za promjenu sastava crnogorske delegacije gornjeg doma u saveznoj Skupštini.

Kao rezultat, ne čini se mudrim zadržavanje pravne regulative koja se odnosi na striktno poništavanje izbora kao rezultat događaja koji su se dogodili na pojedinim biračkim mjestima. Umjesto toga, treba ustanoviti opšte standarde u vidu statuta. Posebno, rezultate brojanja glasačkih listića treba poništiti samo ukoliko se ispostavi da je to uticalo na konačan ishod izbora. Relevantnim izbornim komisijama I Sudovima treba takođe dati slobodu da primjenjuju odgovarajuća sredstva prema težini prekršaja, naravno uzimajući u obzir ozbilnost i težinu prekršaja.

#### PITANJA ZA RAZMATRANJE

- Ponovno uvrštavanje vremenskih rokova za podnošenje žalbi Sudu u Zakon o izboru odbornika i poslanika, da bi se izbjegla konfuzija kao rezultat usvajanja sopstvenih pravila Suda po ovom pitanju koja ne moraju biti poznata potencijalnom podnosiocu tužbe. Vremenski rokovi za podnošenje žalbi Sudu bi mogli takođe biti u skladu sa onima koji važe za podnošenje žalbi izbornim administrativnim tijelima.
- Omogućiti apelacionom Sudu, Ustavnom Sudu - da razmatraju cijelokupne uslove pod kojima se izbori održavaju, a ne samo tehničke i administrativne uslove pod kojima su izbori održani na pojedinim biračkim mjestima. U ovakvim slučajevima, Ustavnom Sudu bi trebalo omogućiti da sprovodi odgovarajuće mјere ako zaključi da je regularnost izbora na neki način narušena okolnostima pod kojima su održani.
- Do najveće moguće mјere, sve relevantne procedure za žalbe bi trebale biti naznačene u Zakonu o izboru odbornika i poslanika i ne bi trebale da budu dio nekog republičkog ili federalnog statuta.

<sup>23</sup> Rezultati glasanja bili su poništeni na jednom biračkom mjestu na Žabljaku i u Herceg Novom.

- Zahtjev da pojedine radnje na biračkim mjestima automatski vode ka poništavanju rezultata glasanja i ponavljanju glasanja treba biti uklonjen i zamijenjen nalogom Suda da odredi odgovarajuću mjeru, zasnovanu na težini prekršaja. Sudu treba dozvoliti da potvrdi rezultate glasanja ukoliko ne postoje dokazi da su oni suštinski dovedeni u pitanje određenim nepravilnostima.

## X. POUZDANOST I SIGURNOST GLASAČKIH LISTIĆA

### PREGLED

Međunarodni posmatrači, (IFES, 1998; OEBS, 1997), su nakon predjedničkih izbora u Crnoj Gori naznačili nedostatak pečatiranja glasačkih listića ili neke druge vrste nepravilnih procedura na biračkim mjestima. Ovo pitanje se ponovo ispostavilo kao goruće u vrijeme opštinskih i parlamentarnih izbora. Partije koje su učestvovali na izborima su postavile pitanja oko konačnog broja glasačkih listića koje treba štampati i količine koju treba distribuirati na pojedina glasačka mjesta. Takođe su postojale sumnje da ukoliko je postojao višak listića, postojala je i mogućnost ubacivanja već označenih listića u kutiju ili njihovog dodavanja u toku procesa brojanja. U isto vrijeme, takođe je postojala mogućnost da su dodatni glasački listići mogli biti upotrijebljeni kao provokacija, na primjer sa određenom namjerom da se ponište rezultati izbora na na biračkim mjestima<sup>24</sup>. Pošto su ovakve sumnje iznesene prije izborne kampanje, a političke partije su bile direktno uključene u reformu izbornih zakona, nije u potpunosti jasno zašto se ovako važno pitanje nije podrobniye sagledalo u toku debate oko usvajanja novih izbornih zakona. Ovaj previd doprinio je stvaranju velikih tenzija i sve ukupnoj političkoj nestabilnosti u vrijeme izborne kampanje.

Kao posledica, novi Zakon o izboru odbornika i poslanika sadržao je relativno malo odredbi o sigurnosti i pouzdanosti glasačkih listića. Član 69. Zakona predviđa da glasački listići moraju biti ovjereni da bi bili validni. Uloga opštinskih izbornih komisija oko pečatiranja glasačkih listića je naznačena u članu 27. Zakon ne govori o ovjeravanju glasačkih listića na biračkim mjestima, iako nadležne izborne komisije imaju autoritet da daju, određuju oblik i izgled glasačkih listića, način, mjesto i kontrolu štampanja, kao i uništavanje matrica (vidi član 74). U skladu sa članom 75, primopredaja izbornog materijala vrši se najkasnije 48 časova prije dana održavanja izbora, ali nema odredbi koje govore o načinu čuvanja tog materijala do otvaranja biračkih mesta.

#### 1. Prakticna razmatranja

Kao i na prethodnim izborima u Crnoj Gori, Republička izborna komisija (RIK) je planirala da se listići ovjeravaju kao dio procesa štampanja. Kada je postalo očigledno da postoji snažno protivljenje političkih partija ovoj proceduri, rukovodstvo RIK-a je donijelo odluku da se glasački listići pečatiraju u prisustvu proširenog sastava RIK-a. Dvanaestog maja, manje od tri nedjelje prije dana izbora, sve osim jedne parlamentarne partije su predale peticiju RIK-u da prihvati dodatni set mjera za ovjeravanje glasačkih listića uključujući: stavljanje pečata na poleđini glasačkog listića sa imenima opštine i biračkog mesta, sa prostorom za broj biračkog mesta; stavljanje pečata od strane opštinske izborne Komisije na poleđini glasačkog listića; stavljanje broja glasačkog

<sup>24</sup> Crnogorski zakon zahtijeva da svaki listić koji je zaokružen i primljen treba da biti uračunat.

mjesta od strane biračkog odbora, i potpisivanje glasačkog listića od strane predsjednika biračkog odbora i dva člana. RIK je odbio ovaj predlog sa obrazloženjem da dodatne mjere sigurnosti glasačkih listića nisu navedene kao dio pravne regulative i da to nije dozvoljeno po Zakonu. Pošto su izbori održavani pod izuzetno napetom atmosferom, RIK možda nije htio da usvoji ove mjere koje nisu bile dio tradicionalne prakse i koje nisu bile strikno naznačene Zakonom. Takođe je postojala zabrinutost da proces verifikovanja glasačkih listića izmakne kontroli zato što je decentralizovan.

## 2. Tumačenje amandmana

Nemogućnost rješavanja ovog pitanja između RIK i partija koje su učestvovali na izborima rezultiralo je sazivanjem vanrednog zasjedanja Skupštine. Devetnaestog maja, dok je uveliko trajalo štampanje i pakovanje glasačkih listića za distribuciju po gradovima, Skupština Republike je usvojila amandmane na Zakon o izboru odbornika i poslanika, što je obezbijedilo dodatne mjere verifikacije glasačkih listića koje su tražile partije. Ovi amandmani su uključili: štampanje na poleđini glasačkih listića imena opštine i biračkog mjesta na koji su glasački listići upućeni, plus prazan prostor za upisivanje broja biračkog mjesta; pečatiranje obje strane od strane RIK-a za parlamentarne izbore, a od strane opštinske izborne Komisije za opštinske izbore, i pečatiranje od strane biračkog odbora. RIK je zadржao svoju predašnju odluku da nadgleda pečatiranje glasačkih listića za republičke i opštinske izbore.

Iako bi promjene zakonske regulative u poslednjem trenutku trebalo strogo izbjegavati u budućnosti, mjere preduzete od strane Skupštine Republike predstavljale su važno sredstvo za sigurnost i regularnost brojanja glasačkih listića i ukljanjanje mogućih kontraverzija u vezi sa ovim izborima. Ovo je zbog toga što procedure verifikacije glasačkih listića postaju efikasnije sa povećanjem broja glasačkih mesta, i omogućavanje pravovremenog glasanja birača. Neke od navedenih mjera sigurnosti glasačkih listića predviđenih amandmanima su možda bile zanemarene, kao rezultat rada biračkih odbora. Ovjeravanje glasačkih listića je preduzeto u svrhu razlikovanja zvaničnih glasačkih listića od onih koji su prevarom ubaćeni u kutiju. Ovaj sigurnosni mehanizam je efikasan jedino ukoliko su glasački listići koji se daju na biračkom mjestu ovjereni. Ako su glasački listići verifikovani ranije ili ako su falsifikovani listići takođe pečatirani, ovaj mehanizam ne funkcioniše. Tako, najveći nivo sugernosti se obezbjeduje pečatiranjem listića neposredno prije njegovog uručivanja glasaču. Ograničenja ljudskog faktora, vremena i prostora moraju biti ograničavajući faktor ovog mehanizma. Jedna prihvatljiva varijanta je pečatiranje određenog broja, glasačkih listića nekoliko puta u toku dana izbora. Dok su neki birački odbori koristili ovaj metod u toku poslednjih izbora, većina biračkih odbora je pečatirala sve glasačke listice prije otvaranja biračkog mjeseta. Ironično ali istinito, predsjednik jednog biračkog odbora pečatirao je glasačke listice nekoliko puta u toku dana, ali je takođe osjećao obavezu da pečatira sve neupotrijebljene listice na kraju dana, tako da bi ih unio u izvještaj kao „ovjereni glasački listići koji nijesu upotrijebljeni”.

## PITANJA ZA RAZMATRANJE

- Potrebno je uraditi preciznije stavke u Zakonu, da bi se otklonile nedorečenosti vezane za sigurnost i pouzdanost glasačkih listića. Nedavne inovacije u vezi sa

ovjeravanjem glasačkih listića na biračkim mjestima trebalo bi zadržati. Uvođenje nekih novih mjera verifikacije bi trebao da bude sastavni dio predstojećih reformi izbornih procesa a ne da se rešavaju na sledećim izborima.

- Procedure na biračkom mjestu treba da se modifikuju da bi se sprovele sve mjere sigurnosti vezane za verifikaciju. Opcije uključuju verifikaciju listića u vrijeme davanja glasaču ili pečatiranje u ograničenom broju u toku dana. Svaki neiskorišćeni, verifikovani listić koji je ostao nakon zatvaranja biračkog mesta trebalo bi poništiti prije početka brojanja. Svaka zakonska regulativa ili procedura koji govori o verifikaciji listića, a predstavlja više nego što je stvarno potrebno, treba biti uklonjena.
- Treba uzeti u razmatranje korišćenje specijalnih pečata koji ne bi bili jedinstveni samo za svako biračko mjesto nego i za svake izbore, na primjer da sadrže posebno obilježje. Inventivan i pogodan prijedlog od strane jedne partije je da se pečat<sup>25</sup> označi na biračkom mjestu uoči dana izbora u prisustvu proširenog sastava biračkog odbora i posmatrača. Pečat bi prvo trebalo staviti na kontrolni glasački listić koji se stavlja u glasačku kutiju koju je prethodno pregledao prvi glasač. Svaki pečat koji je korišćen za date izbore treba biti uništen poslije zatvaranja biračkog mesta.
- Pravni zahtjevi za duplo pečatiranje, tj. sa obje strane, mogu biti odbačeni od strane RIK kao dugotrajan i naporan proces koji značajnije ne doprinosi povećanju sigurnosti glasačkog listića .
- Zvanični izvještaji o radu RIK i opštinskih izbornih komisija (OIK) trebalo bi da sadrže tačan broj svih vrsta listića koji su štampani, broj preuzetih iz štamparije, broj predatih i primljenih u OIK i broj predatih biračkim mjestima.
- U Zakonu bi trebalo da se predvidi postojanje obrasca sa potpisima predstavnika partija prilikom dostave glasačkog papira u Crnu Goru i do štamparije, korišćenje vodenog žiga, pratnja odštampanih listića od strane predstavnika više partija do RIK, i od RIK do OIK.
- Vremenski period dostave glasačkih listića biračkom odboru treba biti smanjen sa 48 na 24 časa prije otvaranja biračkih mesta i speifikovati koje sigurnosne mjere treba sprovesti u tom periodu.
- Predsjednik biračkog odbora i članovi koji predstavljaju opozicione partije treba da preuzmu glasačke listice i ostali izborni materijal od OIK-a i da ga odlože na sigurno mjesto do dana izbora.

---

<sup>25</sup> Predlog je da se pečat označi sa nožem ili olovkom ili plamenom.

- Treba dodati stavke o spornim i oštećenim glasačkim listićima u zvaničnom izvještaju o radu biračkog odbora, OIK i RIK.
- Zakon bi trebao da navede mjesto za siguran smještaj osjetljivog izbornog materijala između izbora, po mogućnosti kod izbornih komisija.
- U Zakonu bi takođe trebala da postoji mogućnost za davanje novog glasačkog listića biraču koji ošteći već dati, uz uslov da oštećeni vrati predsjedniku biračkog odbora. Posebne zabilješke treba voditi o oštećenim glasačkim listićima u izvještaju o radu biračkog odbora. Oštećene listiće treba odmah poništiti.

## XI. PROCEDURA NA BIRAČKOM MJESTU

### *PREGLED*

Biračkim odborima su data direktna upustva o glasanju na biračkim mjestima i izvan njih, naravno u skladu sa Zakonom, u cilju obezbeđivanja regularnosti i tajnosti glasanja, uz održavanje reda na biračkom mjestu; redovno vođenje zabilješki o potrebnim podacima, utrđivanje rezultata glasanja na biračkom mjestu i obavljanje ostalih dužnosti predviđenih Zakonom. Detaljnija upustva o aktivnostima biračkih odbora prije dana izbora, otvaranje biračkih mjesta, proces glasanja, održavanje reda na biračkom mjestu, brojanje glasova i utrđivanje rezultata, završavanje rada na zvaničnom izvješaju o radu biračkog odbora i dostava izbornog materijala nadležnim OIK koji su ustanovljene od strane RIK.

Trenutne procedure na biračkim mjestima u Crnoj Gori su generalno govoreći prihvatljive da omoguće slobodne i poštene izbore. Opšte mišljenje posmatrača je da su glasačka mjesta bila uređena strogo po pravilima, poštujući Zakon, obezbeđujući maksimalnu otvorenost i sa posebnim naglaskom na to da su sva sporna pitanja rješavana konsenzusom. Bilo je pretjerivanja sa mjerama bezbjednosti zbog napete političke situacije u kojoj su izbori održani. Glasačima je stavljan sprej, zahtijevano je da se pokaže dokument sa slikom, ime i redni broj su provjeravani na izvodu iz biračkog spiska i traženo je potpisivanje na specijalnom izvodu po primanju glasačkog listića. Kopije izvoda iz biračkog spiska su takođe donosili ovlašćeni predstavnici pojedinih partija da bi provjerili da li osoba ima pravo glasa i vodili zabilješke o glasačima koji su dobili glasački listić. Kabine za glasanje su bile postavljene nasuprot članovima biračkog odbora i posmatrača da bi se otkrila moguća prevara. Za više detalja o posmatranju na dan izbora od strane IFES-a pogledajte Dodatak I ovog Izvještaja.

### PITANJA ZA RAZMATRANJE

- U budućnosti, pravila o radu biračkog odbora bi trebalo teže ka maksimizaciji efikasnosti rada biračkih odbora na način što bi se uspostavila bolja podjela posla između predsjednika, članova i proširenog sastava biračkog odbora.
- Da bi se osigurala komunikacija sa biračkim mjestom tokom čitavog dana, trebalo bi razmisiliti o modifikaciji odredbe koja zabranjuje korišćenje mobilnih telefona na biračkom mjestu. Naročito na biračkim mjestima gdje ne postoji telefonski prikučak, trebalo bi omogućiti predsjedniku ili specijalno za to određenom članu korišćenje mobilnih telefona, ukoliko je neophodno konsultovanje sa opštinskim izbornim vlastima.

- Odredbe u Zakonu koje govore o poništavanju glasanja zbog tehničkih smetnji trebaju biti uklonjene. Moguće je da se dese manje tehničke smetnje, prije kao greške nego kao namjerna malicioznost. Štaviše, raspuštanje biračkog mesta i poništavanje glasanja ostavlja mjesto namjernom manipulisanju političkih partija. Poništavanje rezultata glasanja može biti bazirano samo na nekim krivičnim radnjama za koje se na Sudu može dokazati da su uticale na konačan ishod izbora. Prekršaji tehničke prirode trebaju biti rešavani kroz određeni sistem kazni.
- Trenutno, u Zakonu ne postoje odredbe koje se odnose na oštećene glasačke listiće. Trebalo bi unijeti odredbe koje bi omogućile biračkom odboru da dodijeli novi glasački listić, ukoliko glasač nepravilno popuni već dati, uz vođenje zapisnika u vezi s tim, a oštećeni listić se odmah poništava.
- Uvođenje posebne liste glasača i date procedure na biračkom mjestu može poslužiti smanjenju broja glasača kojima nije omogućeno da glasaju zbog administrativnih grešaka, a sa druge strane sprečava nezakonito glasanje i automatski poboljšava tačnost biračkog spiska. Naročito, glasačima čije ime nije na izvodu iz biračkog spiska ili čiji su podaci nepotpuni, nakon pokazivanja identifikacije i dokaza o mjestu prebivališta trebalo bi omogućiti izdavanje posebnog glasačkog listića. Svi podaci moji se nalaze na izvodu iz biračkog spiska trebali bi biti upisani na posebnu listu glasača od strane predsjednika biračkog odbora. Glasačima koji nemaju podataka u izvodu iz biračkog spiska, treba zatražiti da iznesu razloge zbog kojih bi im trebalo dodijeliti posebni glasački listić. Razlozi zbog kojih je izdat specijalni glasači listić i informacije u vezi s tim bi trebalo u potpunosti zabilježiti u zvaničnom izvještaju o radu biračkog odbora. Sve ove specijalne glasačke listiće ne treba uvrstiti u rezultate sve dok OIK ne provjeri i potvrdi podatke o biračima koji su glasali na taj način, a nakon toga te listiće uračunati ili diskvalifikovati na osnovu rezultata te provjere, naravno prije objavljivanja zvaničnih rezultata. Od odgovornih opštinskih vlasti treba zahtijevati da na osnovu ovih rezultata izvrše promjene u biračkom spisku.
- Takođe, glasače za koje se sumnja da su glasali neregularno, treba provjeriti. Naravno, treba navesti razlog ili razloge zbog kojih glasač nije imao pravo da glasa. Glasaču, za koga se smatra da ima namjeru da glasa neregularno, treba dodijeliti specijalni glasački listić i zatražiti pismenu izjavu za razlog ili razloge da on/ona ima pravo da glasa. Sve ove specijalne glasačke listiće ne treba uvrstiti u rezultate sve dok OIK-a ne provjeri i potvrdi podatke o biračima koji su glasali na taj način, a nakon toga te listiće uračunati ili diskvalifikovati na osnovu rezultata te provjere, naravno prije objavljivanja zvaničnih rezultata.
- Neki od kriterijuma za proglašavanje glasačkog listića kao neregularnog trebali bi biti: glasački listići nestandardnog formata, tj. koji nisu zvanično utvrđenog formata odobreni od strane RIK-a i koji nijesu ovjereni od strane nadležnog izbornog tijela.
- Pravna regulativa da pisani zahtjev za glasanje putem pisma, tj. van biračkog mesta, treba dostaviti biračkom odboru do 12 časova na dan izbora treba biti poboljšana. Treba precizirati koju vrstu dokumentacije treba prikazati da bi se glasalo na ovaj

način. Zahtjev za ljekarski izvještaj ne mora biti u potpunosti mjerodavan, naročito u slučajevima starijih osoba, što ne mora da znači da su bolesni ili povrijeđeni.

Potpisana izjava, koja uključuje razloge za glasanje van biračkog mjesta, može se smatrati dovoljnom.

- Pravna regulativa, koja zahtijeva da glasanju van biračkog mjesta moraju prisustovati dva člana biračkog odbora različitih političkih partija, mora biti striktno sprovedena.
- U vezi sa efikasnošću brojanja glasova, odredba u izbornom zakonu koja govori o razdvajanju važećih i nevažećih glasačkih listića prije početka brojanja glasova, treba biti uklonjena. Ova odredba je nerealna i ne može se primijeniti u praksi.
- Dalja poboljšanja biračkog spiska i nastavljanje korišćenja nedavno usvojenih sigurnosnih mjera mogu eliminisati upotrebu spreja i optičkog čitača. Ukoliko je korišćenje ovih sredstava jošvijek potrebno, pravna regulativa u vezi sa korišćenjem ovih sredstava treba da obezbijedi više fleksibilnosti RIK-u u odnosu na izbor ovih sredstava. Na primjer, zakonom predviđeno korišćenje spreja, zahtijeva veću cijenu i troškove prevoza materijala. Na tržištu postoje efikasnija i jeftinija sredstva od spreja. Ukoliko se zadrži upotreba spreja i optičkog čitača, kao sredstva kontrole izbornog procesa, dodatna upustva o njihovoj upotrebi biće potrebna članovima biračkog odbora.
- Kao minimum, dva sata obuke treba sprovesti za sve članove biračkih odbora od strane opštinske izborne komisije uoči izbora. RIK treba da obezbijedi materijal za obuku i prateću dokumentaciju, poklanjajući posebnu pažnju modifikaciji izbornog zakona i pravila. Zakon treba da dozvoli RIK da obezbijedi dodatnu obuku za članove biračkih odbora koji to postaju po prvi put i ukoliko se uvode neke nove procedure.
- Tekst iz propisa koje je RIK donijela o pravima i odgovornostima domaćih i inostranih posmatrača treba da se ugradi u Zakon o izboru odbornika i poslanika kako bi se obezbijedila jasan zakonski osnov za kontrolu izbornog procesa.
- U Zakon treba unijeti i postupak glasanja u odsustvu odnosno prije dana izbora kako bi se garantovala biračka prava onim licima koja se na dan određen za održavanje izbora neće nalaziti u svojoj izbornoj jedinici ili će se nalaziti u inostranstvu.

## DODACI

- I. Preliminarni izvještaj o posmatranju na dan izbora od strane IFES-a
- II. Uputstva IFES-a za poboljšanje procesa registracije birača u Crnoj Gori

## DODATAK I

**IFES-ov preliminarni izvještaj o posmatranju na dan izbora**

**IFES-ov preliminarni izvještaj o posmatranju na dan izbora**  
**Republika Crna Gora**  
**31. maj 1998.**

*zasnovan na podacima sakupljenim prilikom posmatranja u Podgorici, Danilovgradu, Nikšiću, Plužinama i Plavu, sa ukupno 33 posjećena biračka mjesta, i dopunjen razgovorima sa opštinskim i republičkim izbornim komisijama.*

Međunarodna fondacija za izborne sisteme ( IFES ) je angažovala svoj tim, zadužen za tehničku pomoć, za posmatranje glasanja za parlamentarne i opštinske izbore u različitim lokacijama širom Republike Crne Gore. Ovaj preliminarni izvještaj predstavlja konsenzus članova tima i pokriva vremenski period do 2. juna.

**Otvaranje biračkih mjesta**

IFES je primijetio malo zakašnjenje prilikom otvaranja biračkih mjesta zbog proceduralnih koraka koji su dodati procesu pripreme kao rezultat amandmana ( u poslednjem času ) na izborni zakon. Ovi amandmani su usvojeni 19. maja u namjeri da obezbijede dodatnu kontrolu sigurnosti glasačkih listića. Biračkim odborima je nametnuta obaveza da pečatiraju glasačke listice koji su prethodno pečatirani od strane Republičke i opštinske izborne komisije. Zakašnjenja na biračkim mjestima koja smo posjetili su bila od 5 do 25 minuta. Jedan birački odbor je prijavio da nije primio sav birački materijal na vrijeme. Takođe, na jednom biračkom mjestu, prvom glasaču je omogućeno da ubaci svoje listice u glasačke kutije prije nego što je provjereno da li su kutije prazne.

**Procedura na glasačkom mjestu/procesiranje glasača**

Generalno govoreći, glasačka mjesta su bila uređena strogo po pravilima i zakonu, obezbeđujući maksimalnu transparentnost, i sprečavajući svaku mogućnost za ometanje procedure na biračkom mjestu. U nekim slučajevima, zbog toga što regulativa u zakonu kaže da je predsjednik biračkog odbora zadužen za praktično sve administrativne poslove na biračkom mjestu pored prisustva dva člana stavnog sastava biračkog odbora, zamjenika, i proširenog sastava biračkog odbora, postojala je tendencija ili da se uspori proces glasanja ili da se posao podijeli na ostale članove, što se ispostavilo kao mnogo efikasnije, ali nije tehnički saglasno sa sadašnjom regulativom.

Glasači su ili željeli da što prije glasaju ili su bili pod pritiskom najavljenih uličnih demonstracija krajem dana, tako da su redovi počeli da se formiraju prije 7 časova, I primijećeni su tokom čitavog jutra. IFES je dobio informacije da su neki glasači čekali i po 2 i po sata da bi iskoristili svoje biračko pravo. Do ranog popodneva glasačka mjesta

koja je IFES posjetio imala su odziv između 40 i 50 %. Broj glasača koji su glasali putem pisma je bio relativno nizak, i nije bilo primjera zloupotrebe od strane biračkog odbora ili glasača. U svim slučajevima gdje je glasanje obavljeno u kućnoj posjeti, najmanje 2 člana različitih političkih partija su vršila kućne posjete.

Na nekim biračkim mjestima neiskustvo u korišćenju spreja prouzrokovalo je prilično slobodnu upotrebu spreja tako da su sprejom prskani ne samo glasači nego i sto za kojim su sjedjeli članovi biračkog odbora i na kojem se nalazio birački materijal.

IFES-ovi predstavnici su prisustvovali događaju gdje je jedan glasač, koji još nije bio glasao, označio sebe mastilom tako što je stavio ruku na vlažan sto i kao posljedica toga nije mogao da glasa. U nekoliko drugih slučajeva glasačima je stavljan sprej prije nego što je njihovo ime nađeno na izvodu iz biračkog spiska. Ovo se ispostavilo kao problem ukoliko bi glasač došao na pogrešno biračko mjesto. U jednom od takvih slučajeva, predsjednik je pošao sa glasačem u susjedno biračko mjesto da svjedoči da glasač još uvijek nije glasao. Saglasno sa IFES-ovim preporukama, na biračkom mjestu sa područja opštine Nikšiću, član biračkog odbora koji je bio zadužen za sprej je nosio plastičnu rukavicu. IFES je takođe informisan da na jednom biračkom mjestu sa područja opštine Nikšić članovi biračkog odbora nisu uspjeli da pravilno stave baterije u lampu. Opšta ocjena je da je sprej korišćen pravilno, igrajući važnu ulogu kao sigurnosno sredstvo, i dobro je prihvaćen od strane glasača.

#### Registracija birača, biračko pravo i identifikacija

Na svakom biračkom mjestu koje smo posjetili, predstavnici SNP-a su imali odvojene izvode biračkog spiska koji su štampani sa kompjuterske diskete koju je Sekretarijat za razvoj obezbijedio svakoj političkoj partiji koja učestvuje na izborima. Predstavnici SNP-a su bilježili svako ime koje bi predsjednik biračkog odbora glasno izgovorio. U nekim slučajevima, predstavnici srpskih partija su takođe imali ove kopije izvoda, koje im je, vrlo vjerovatno, obezbijedio SNP. Predstavnici ostalih političkih partija, uključujući i one iz DPS-a, nisu imale tako složenu pripremu, ali su vodili zabilješke u tabelama koje su sadržale redni broj glasača za svako biračko mjesto.

Ni na jednom biračkom mjestu koje je posjećeno nijedan glasač nije osporen od strane predstavnika političke partije zbog nelegitimnosti. Čak i na biračkim mjestima sa velikim brojem glasača na izvodu iz biračkog spiska, uopšte uzev samo mali broj osoba je vraćen zbog nedostatka matičnog ili broja lične karte. Cinjenica da je tako mali broj glasača bez potpunih ili potvrđenih podataka vraćen od strane izbornih institucija neutrališe razloge za intervenciju saveznih organa, naročito saveznih sudova u navodnoj brizi za ostvarivanje ljudskih prava. Takođe smanjuje šanse za postizborne žalbe republičkom Ustavnom sudu na ovu temu.

Cinjenica da je ovaj broj birača bez potpunih ili potvrđenih podataka pokušao da glasa može otkriti korijene problema registracije birača, koji su postigli uprkos stalnim apelima Vlade upućenim glasačima da provjere svoj status u biračkom spisku. Ispostavilo se da većina građana koji nisu ispravili greške u biračkom spisku nije imala namjeru da glasa. Ovaj faktor teži da smanji značaj programa registracije birača, naročito zbog toga

što međunarodna praksa podržava ukidanje privilegije glasanja osobama koje ne uspiju da kompletiraju tražene podatke.

U isto vrijeme, izgleda da ne postoji zvanični zapisnik biračkog odbora sa brojem ili imenima osoba koji nisu mogli da glasaju zbog nedostatka kompletног ili potvrđеног Matičnog ili broja lične karte. Trebalo bi sugerisati postojanje zapisnika o ovoj pojavi u radu biračkog odbora.

#### Reorganizacija lokacija biračkih mesta

Pošto je procesu glasanja dodato nekoliko administrativnih procedura, počev od provjeravanja glasača optičkim skenerima i stavljanja nevidljivog mastila, do upisivanja u knjigu birača, maksimalan broj glasača po biračkom mjestu je smanjen sa 2000 na 1000 u namjeri da glasači mogu glasati u predviđenom vremenskom periodu.

Ovo se ispostavilo kao veliki problem na poslednjim predsjedničkim izborima. Reorganizacija lokacija biračkih mesta, povećavajući ukupan broj biračkih mesta, uveliko je unaprijedila procesiranje glasača gledano vremenski, ali u isto vrijeme, stvorena je konfuzija kod glasača oko lokacije njihovog biračkog mesta. IFES je uočio priličan broj glasača koji su došli na staro biračko mjesto gdje bi im bilo rečeno da moraju da idu negdje drugdje. Ovo se dešavalo uprkos naporu opštinskih vlasti, uključujući i poziv za glasanje, da informišu građane gdje im je biračko mjesto.

#### Transparentnost/kontrola izbornog procesa

Visok nivo transparentnosti je ostvaren time što su sve radnje mogli vidjeti svi članovi biračkog odbora (u većini, ali ne i svim slučajevima), ograničen broj glasača je mogao da uđe na biračko mjesto u isto vrijeme (ovo je povezano sa brojem panoa za glasanje koji su bili dostupni ), kao i glasnog izgovaranja imena glasača i njegovog rednog broja. Predstavnici SNP-a su insistirali da panoi za glasanje budu pozicionirani tako da glasač bude okrenut leđima članovima biračkog odbora. Dok je ovo moglo na nekim mjestima da kompromituje tajnost glasanja, razlog zbog koga je ovo traženo je kontrola eventualne zloupotrebe, u smislu da se nepotpunjeni glasački listić zamijeni već popunjениm glasačkim listićem, koji je unesen sa strane. Međutim, nije primijećeno ni narušavanje tajnosti glasanja, ni zloupotreba ovakve vrste. Broj predstavnika političkih partija u proširenom sastavu biračkog odbora je bio velik i raznovrstan. IFES je konstatovao prisustvo predstavnika DPS-a, SNP-a, Liberalnog Saveza, Srpske radikalne stranke, JUL-a, Partije deviznih štediša i Srpke narodne partije. Takođe, na svim mjestima koje je IFES posjetio, osim u Plužinama, bili su prisutni domaći posmatrači iz Crnogorskog helsinškog komiteta i Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM). Skoro 100 domaćih posmatrača je bilo angažovano od strane Crnogorskog helsinškog komiteta , CEDEM-a i Centra za demokratiju i izborne sisteme Srbije ( CESID ). Dodatnih 150 međunarodnih posmatrača je angažovano od strane OEBS-a.

#### Pitanja i žalbe na dan izbora

Dok formalnih žalbi Republičkoj izbornoj komisiji na dan izbora nije bilo (niti ih je bilo do 2. juna u podne), bilo je nekoliko pitanja RIK-u od strane opština u vezi sa pogrešno unesenim imenima u izvod iz biračkog spiska, permutacijom brojeva matičnog broja ili broja lične karte, i oko potrebne forme identifikacije za glasanje pripadnika vojske. Glasaci čije je ime pogrešno uneseno i osobe čiji je matični broj sadržao grešku u poslednjih pet cifara (šifra prebivališta) mogli su da glasaju, dok oni sa greškom u prvih sedam brojeva matičnog broja (šifra osobe) nisu mogli da glasaju. U saglasnosti sa posebnim pravilima o glasanju vojnika, bilo je potrebno prezentovati vojnu knjižicu da bi se moglo glasati. Na nivou biračkih mjesta, IFES nije primijetio formalne žalbe ni od strane glasača, ni od članova biračkog odbora i njegovog proširenog sastava. Jedino je na nekoliko biračkih mjesta bilo rasprave oko toga koju vrstu dokumentacije je potrebno priložiti da bi se glasalo putem pisma (kućne posjete).

#### Zatvaranje biračkih mjesta

Timovi IFES-a su primijetili razliku u efikasnosti brojanja glasačkih listića i pisanja izvještaja između biračkih mjesta. Na svakom biračkom mjestu predsjednik biračkog odbora je preuzeo na sebe odgovornost brojanja glasačkih listića, dok je ostalim članovima i proširenom sastavu dodijeljen status posmatrača. U svakom slučaju proces brojanja je bio veoma transparentan. Međutim, efikasnost kojom su listići prebrojavani i kojom su izvještaji pisani je značajno varirala. Na jednom biračkom mjestu, predsjednik je osjetio potrebu da odboru pročita djelove zakona koje se odnose na proces prebrojavanja i da diskutuje o svakoj stavki izvještaja o radu biračkog odbora da bi uspostavio konsenzus. Na ovom biračkom mjestu, biračke kutije nijesu otvorene do 22:30, puna dva i po sata poslije završetka glasanja. Rezultati glasanja za Republičku skupštinu nijesu bili utvrđeni do 1:00 ujutro, a rezultate glasanja za opštinsku skupštinu su utvrdili tek oko 3:00 ujutro. Na svim ostalim mjestima koje smo posjetili, čitav proces je bio završen do oko 22:30.

#### Saradnja sa medijima i posmatračima

Članovi IFES-ovog tima su rado primani od strane biračkih odbora. Pristup komisijama višeg nivoa na dan izbora nije predstavljaо problem. Dobijali smo odgovore na svako pitanje i svaki zahtjev nam je bio ispunjen. Predsjednik Republičke izborne komisije se nekoliko puta tokom dana stavio na raspolažanje osoblju IFES-a radi razmjene informacija. Takođe, konferencije za štampu su održavane svakih nekoliko sati da bi se novinari i predstavnici međunarodnih i domaćih grupa posmatrača obavijestili o broju glasača koji su izašli na birališta i da se pruže odgovori na postavljena pitanja. U isto vrijeme dok je statistika saopštavana, osoblje Sekretarijata za razvoj je, na velikom ekranu koji se nalazio u holu, prezentiralo mape opština i informacije koje se odnose na njih. Novinarima je omogućeno da ostanu u holu i rade na svojim kompjuterima i obavljaju telefonske razgovore između saopštenja i intervjeta.

#### Bezbjednost i incidenti

IFES-ovi timovi nijesu primijetili nikakvo ometanje na biračkim mjestima koje su posjetili, niti su ikakvi incidenti prijavljeni Republičkoj izbornoj komisiji do 19:00 na dan

izbora. IFES-ovi timovi su osjetili da su ovlašćeni predstavnici DPS-a u stalnom i privremenom članstvu dobili instrukcije da se ne konfrontiraju sa SNP-om i da su imali neku vrstu obuke korisne za rješavanje konfliktnih situacija. Za razliku od perioda kampanje, razlike u mišljenju na biralištima koje smo posjetili su adekvatno rješavane i tenzije stišavane. Ni na jednom mjestu koje je IFES obišao nije zahtijevana pomoć pripadnika policije. Kancelarija IFES-a nije primila žalbu Socijalističke narodne partije (SNP-a), pri kraju izbornog dana, da je prilaz štabu SNP-a, uključujući i Vezirov most, blokiran od strane policijskih snaga. IFES-ov tim je obišao tu oblast i došao do saznanja da su posmatrači mogli da prolaze, ali ne i druga kola. Poslije razgovara između Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) i Ministra unutrašnjih poslova, policijske snage su povučene da bi se obezbijedila veća sloboda kretanja. Zamjenik ministra unutrašnjih poslova je nakon svega obavijestio IFES da je angažovanje policije bilo samo u službi sprečavanja opstrukcije na putu i da nijedna odredba u zakonu o održavanju mitinga na dan izbora nije bila zloupotrijebljena.

#### Preliminarni izvještaji o rezultatima glasanja

Sljedeći podaci o odzivu birača i preliminarni rezultati su dati od strane RIK-a na press konferenciji u 19:00 čašova 1. juna 1998. godine i zasnivaju se na izvještajima opštinskih izbornih komisija. Ovo se odnosi na glasanje na 1091 od 1093 biračka mjesta ili 99.724 % od ukupnog broja glasova. Odziv birača je bio 75.866% od ukupnog broja glasača.

Liberalni savez	6.308 %
Srpska radikalna stranka	1.182 %
Koalicija za srpstvo	0.378 %
Srpska narodna radikalna stranka	0.222 %
Udružena jugoslovenka levica (JUL)	0.101 %
Demokratska liga: Mehmed Bardhi	1.583 %
Ujedinjena lista Bošnjaka-Muslimana	0.122 %
Partija prirodnog zakona	0.178 %
Socijalistička narodna partija (SNP)	36.075 %
Srpska narodna partija Božidar Bojović	1.924 %
Partija zaštite štednih uloga	0.058 %
Komunistička partija	0.550 %
Koalicija „Da živimo bolje”	49.542 %
Partija deviznih štediša	0.108 %
Stranka demokratske akcije (SDA)	0.583 %
Demokratska unija Albanaca (DUA)	1.030 %
Partija ljudskog puta	0.057 %

Od 17 političkih partija/koalicija koje su učestvovali na izborima, 10 nije dobilo onoliki broj glasova koliko je bilo potrebno potpisa za učestvovanje na izborima. Izbori će biti ponovljeni na jednom biračkom mjestu u Žabljaku i Herceg Novom 3. juna 1998 godine. Na osnovu sadašnjih rezultata glasanja raspodjela mandata će biti sledeća:

Koalicija „Da živimo bolje“	42 mjesta
Socijalistička narodna partija (SNP)	29 mjesta
Liberalni savez	5 mjesta
Demokratska unija albanaca	1 mjesto
Demokratska liga u Crnoj Gori	1 mjesto

Dok je 5 mesta bilo rezervisano za posebno određena biračka mjesta u područjima gdje živi albansko stanovništvo, ispostavilo se da je albansko stanovništvo većinom glasalo za koaliciju „Da živimo bolje“ i na taj način smanjilo broj mjesta koji je bio određen za albanske partije.

#### Efekti IFES-ovog programa

Tokom izbornog dana, primijetili smo IFES-ove priručnike za rad biračkih odbora, i kod stalnog i kod proširenog sastava biračkog odbora, na 26 od 33 biračka mesta koja smo posjetili. U nekoliko prilika smo primijetili da su članovi biračkih odbora koristili ove priručnike da bi pojasnili proceduru ili da bi razriješili neke dileme. IFES-ove postere (poziv građanima na glasanje) smo takođe vidjeli na nekoliko lokacija.

## DODATAK II

**Uputstva za poboljšanje procesa registracije birača u Crnoj Gori**

## UPUSTVA ZA POBOLJŠANJE PROCESA REGISTRACIJE BIRAČA U CRNOJGORI

Pripremio Chedomir Flego

### I. Odgovornost za registraciju birača

Registracije birača može da se kreće u dva pravca: Vlada može biti odgovorna za sastavljanje i održavanje biračkih spiskova ili birač pojedinačno može biti smatrani odgovornim za sopstvenu registraciju, a lokalna vladina ustanova za održavanje biračkog spiska.

Postoje problemi vezani za oba ova pristupa. U Crnoj Gori, Vlada je dodala suviše detalja u bazu podataka biračkog spiska koja se sastavlja iz podataka koji se vode po službenoj dužnosti. Ovo je stvorilo mogućnost za debatu o validnosti biračkog spiska. Sastavljanje biračkog spiska pojedinačnim upisivanjem birača bi neizbjegno rezultiralo lošom ažurnošću, ukoliko nadležne vlasti prijavljivanje promjene adrese ili promjene nekog drugog podatka ne naznače kao redovne aktivnosti.

Prva opcija vodi u suviše detaljan i glomazan birački spisak, sa neizbjegno netačnim podacima i neregularnostima biračkog spiska. Druga opcija bi zavisila od promjena izborne administracije u vezi sa redovnim ažuriranjem podataka.

U Crnoj Gori, birački spisak će nastaviti da bude razlog za zabrinutost političkih partija, ako se u budućnosti bude vodio na isti način kao na izborima u maju 1998.

Lokalnim vlastima nije bilo jasno koje procedure bi trebalo usvojiti poslije izbora da bi se ažurirala baza podataka. Ukoliko bi nastavili da vode bazu podataka na isti način kao na prošlim izborima, u smislu vođenja po službenoj dužnosti, upoređujući podatke sa drugim vladinim institucijama, suočiće se sa istim problemima oko netačnosti i duplikata. Nema razloga da se vjeruje da će ovi podaci drugih vladinih institucija od kojih zavisi ažurnost baze podataka biti opet netačni, jer primarni razlog za njihovo vođenje nije birački spisak već njihove sopstvene potrebe.

Baza podataka osnovana za ove izbore, treba da bude vođena kao posebni program upotpunjavana informacijama od pojedinih birača, a lokalne vlasti treba da unesu promjene u zakonskoj regulativi, na način što bi pojedinac bio odgovoran da saopšti informacije, da provjeri birački spisak, da uloži žalbe sa ograničenjem da može biti upisan samo jednom i to sa stalnom adresom.

### II. Šta čini dobar birački spisak ?

Dobar birački spisak treba:

- da da pregled birača u vrijeme izbora; birači upisani tamo gdje žive i glasaju
- da bude u toku sa promjenama adrese i ostalih detalja u vezi sa biračima
- da bude ažuran
- da bude specijalna baza podataka birača; da sadrži samo podatke vezane za izbore i koji se koriste samo za izbore
- da bude jednostavan i razumljiv
- da bude otvoren za javnost ali da štiti privatnost

A. Pregled

Birački spisak mora biti pregled svih legitimnih birača sa njihovim mjestom glasanja i prebivalištem u vrijeme izbora.

Ukoliko se primjenjuje proporcionalni sistem zastupanja, može se postaviti dilema da je stalna adresa manje važna od nekih drugih faktora, ali pošto je birački spisak vođen na lokalnom nivou, stalna adresa ostaje kao jedan važan podatak kao sigurnost protiv duplikata i prevare.

U Crnoj Gori birački spisak se vodi po službenoj dužnosti sa podacima prikupljenim od ostalih vladinih institucija kao što je policija, matični ured itd.

Birački spisak u Crnoj Gori nije prikaz birača, nego kompilacija podataka od nekih drugih vladinih institucija. Neke od ovih baza podataka su ažurirane ali većina od njih nije. Centralizacija biračkog spiska proizvela je otprilike 100 000 netačnih podataka (skoro 20% od ukupnog broja). Sekretarijat za razvoj učinio je značajne napore u otklanjanju ovih nedostataka:

- Reklamirali su birački spisak u štampi
- Prezentirali su birački spisak na internetu
- Poslali su lokalne vlasti na selo sa kopijom biračkog spiska
- Pozvali su birače preko javne kampanje da izvrše uvid u birački spisak i da urade ispravke gdje je to potrebno.

Ovaj program je bio uspješan do te mjere da uoči dana izbora samo jedna trećina ovih neregularnosti nije bilo riješeno. Vrhovni Sud imao je posla sa gomilom neriješenih slučajeva, onih sa netačnim ili izostavljenim matičnim brojem, izostavljajući ih sa

biračkog spiska. Ova odluka narušila je Ustavom zagarantovano pravo glasa birača zbog nerazriješene zakonske procedure.

Birački spisak Crne Gore bio je prikaz zvaničnih podataka korigovanih od strane pojedinaca i od strane pravnih presuda.

**PREPORUKA** : Baza podataka biračkog spiska i birački spisak treba da budu vođeni na osnovu pojedinačnih zahtjeva a ne na osnovu podataka vođenih po službenoj dužnosti.

B. Vođenje računa o promjenama podataka birača

- Birački spisak mora voditi računa o promjenama adrese i ostalih informacija u vezi sa biračima

U Crnoj Gori, birački spisak je objavljen u novinama, u kancelarijama organa lokalne samouprave, na internetu i u seoskim predjelima. Birači su mogli da izvrše uvid u birački spisak i da popune formular o izmjenama ukoliko su potrebne.

Od otprilike 35 000 slučajeva koji nisu korigovani ovim programom većina su bili oni bez matičnog broja. SNP je tvrdio da su neki od njih bili tzv. „fantom glasači“. Pošto su podaci bili vođeni po službenoj dužnosti, SNP je imao dobre razloge da sumnja da su vlasti imale mogućnost da manipulišu sa podacima. Na ranijim izborima bila je česta praksa da se manipuliše sa biračkim spiskom. U ovom slučaju SNP možda nije bio u potpunosti u pravu u vezi sa ovom izjavom. Vjerovatno je da su ovi podaci bili u biračkom spisku jer su uneseni u kompjutersku bazu podataka nakon uvođenja elektronske obrade podataka 1992. Lokalne vlasti su izložile da je njihov najveći problem u komjuterizovanju biračkog spiska bio loše stanje podataka, kao i greške koje su pravili operateri koji su po prvi put koristili kompjutere. Organi lokalne samouprave moraju voditi birački spisak samo za jedinstvenu svrhu. Da bi se sve promjene redovno unosile, birački spisak mora biti otvoren za promjene adrese birača u bilo koje vrijeme. Odgovarajući formular za promjenu adresu trebao bi biti dostupan u kancelarijama lokalnih vlasti i u poštama.

Lokalne vlasti moraju uložiti napore da „prečiste“ birački spisak. Lokalne vlasti mogu koristiti kombinaciju programa, uključujući slanje pisama biračima o podacima koji nedostaju ili su nejasni u bazi podataka, sprovodenje provjere putem terenskog rada, slanje svake godine porodicama formulare za upisivanje svih osoba koji te godine navršavaju 18 godina i žive stalno na toj adresi. Ovi programi mogu biti korišćeni da bi se vodila ažurna baza podataka birača.

**PREPORUKA:** Baza podataka biračkog spiska treba biti stalno ažurna. Baza podataka treba biti uglavnom dostupna za inspekciju.

C. Tačan i potpun birački spisak

- Birački spisak mora biti tačan i mora uključiti sve birače

U Crnoj Gori, birački spisak koji je vođen po službenoj dužnosti je ostavio mnogo dilema o tačnosti podataka i imena koja bi, odnosno ne bi trebala biti u biračkom spisku.

Birački spisak mora imati tačne sve podatke koje sadrži. Mora sadržati podatke o svim legitimnim (i to samo legitimnim) biračima. Dozvoljavajući legitimnim biračima da srede podatke je najbrži, najjeftiniji i najbolji način za tačan i potpun birački spisak.

Biraču treba biti omogućeno da preda informacije o sebi i ostalim biračima u njihovom susjedstvu. Biraču treba biti omogućeno da podnese žalbu na potpunost podataka o drugom biraču u njegovom susjedstvu na osnovu pogrešne adrese. Ova procedura, zajedno sa poslom koji treba da obavljam lokalne vlasti, će omogućiti tačnije i potpunije vođenje biračkog spiska. Svaka podnijeta žalba treba biti razmatrana. U cilju razmatranja žalbi treba uzeti u obzir zvanične podatke i pojedinačne iskaze. Glasajući treba poslati pismo u kome se traži da potvrdi adresu ili prebivalište. Glasaci koji su trenutno odsutni iz Republike bi takođe trebalo da budu u biračkom spisku. Za glasače koji su privremeno u inostranstvu takođe bi trebalo usvojiti regulativu za njihovu registraciju u birački spisak i omogućiti glasanje. U buduće, za glasače koji žive na drugim kontinentima bi trebalo omogućiti glasanje u crnogorskim ambasadama.

**PREPORUKA:** Baza podataka biračkog spiska trebala bi biti otvorena za inspekciju i trebalo bi omogućiti podnošenje primjedbi. Zakon o biračkom spisku treba da sadrži odredbe za registraciju i glasanje birača koji su privremeno u inostranstvu.

D. Baza podataka određena samo za birače

- Birački spisak treba da bude specifična baza podataka birača i treba da se koristi isključivo u svrhu izbora.

U bazu podataka birača, birač može biti upisan samo jednom i to samo sa stalnom adresom.

Stalna adresa bi trebala da kao dio zakonske regulative bude uslov za upis u birački spisak. Ova regulativa je potrebna da bi se osigurala jedinstvenost baze podataka. U Crnoj Gori, birački spisak je sastavljen od različitih baza podataka, ostavljajući prostor za moguće probleme.

Birački spisak treba da bude jedinstvena baza podataka, vođena odvojeno od ostalih vladinih funkcija i korišćena isključivo u svrhu izbora. Organi lokalne samouprave moraju imati tekući program za vođenje baze podataka birača, koji može biti centralizovan za vrlo kratko vrijeme u jedinstveni birački spisak. Baza podataka treba da se koristi za formiranje biračkog spiska za savezne, republičke ili lokalne izbore.

**PREPORUKA:** Zakon o biračkom spisku treba da sadrži odredbu da mjesto prebivališta bude uslov za registraciju. Baza podataka treba biti sastavljena od pojedinačnih upisa i da se koristi isključivo za izbore.

E. Birački spisak treba da bude jednostavan i razumljiv

- Birački spisak treba da bude jednostavan i razumljiv za vođenje od strane vlasti i za inspekciju i ispravku od strane birača.

U Crnoj Gori, baza podataka birača sadrži više podataka nego što je potrebno za izbore, što dovodi do poteškoća u vođenju i tačnosti. Ovo se odnosi na matični i broj lične karte. Baza podataka treba da sadrži onoliko podataka koliko je potrebno da se identificuje birač i osigura da je svaki birač upisan tačno i da glasa samo jednom.

**PREPORUKA:** Baza podataka biračkog spiska treba da sadrži samo informacije koje se odnose na identifikaciju birača i u svrhe izbora.

F. Birački spisak treba da bude otvoren za javnost i da štiti privatnost birača.

- Birački spisak treba da bude otvoren za javnost ali da u isto vrijeme štiti privatnost informacija.

U Crnoj Gori, Republički sekretarijat za razvoj je uložio velike napore da natjera birače da provjere svoj status u biračkom spisku i da isprave sve moguće greške oko njihovih podataka. U cilju da ispravi svoju bazu podataka, sekretarijat za razvoj je obezbijedio provjeravanje biračkog spiska preko interneta.

Organi koji se bave vođenjem biračkog spiska moraju takođe preduzeti korake da zaštite svaki lični podatak o biraču kao što su datum rođenja, mjesto rođenja itd. Takođe treba da ograniče dostupnost ostalih informacija kao što su imena i adrese birača da bi se spriječilo korišćenje biračkog spiska u druge svrhe.

Birači mogu da daju informacije i primjedbe u vezi sa pogrešnom adresom i ova informacija može jedino biti relevantna za određeno izborno područje. Zbog zaštite privatnosti nema potrebe za objavljivanjem biračkog spiska na republičkom nivou. Objavljanje biračkog spiska u Crnoj Gori je viđeno kao potreba jer je on vođen po službenoj dužnosti i bilo je poznato da ima mnogo grešaka u vezi sa adresama birača. Birački spisak je bio pristupan na internetu i lokalne vlasti su izložile biračke spiskove opština.

Ukoliko bi birači bili odgovorni za sopstveni upis u birački spisak i ako bi imali stalan pristup tim podacima, bilo bi manje ili uopšte ne bi bilo potrebe za objavljivanjem biračkog spiska.

Političkim partijama treba i dalje omogućavati pristup biračkom spisku. Političkim partijama treba obezbijediti kopiju jedinstvenog biračkog spiska za potrebe izbora.

**PREPORUKA :** baza podataka biračkog spiska treba da bude lako dostupna javnosti ali takođe treba da zaštiti privatnost podataka o biračima.

## SADRŽAJ

I UVOD	strana 1
II IZBORNE REFORME I ZAKONI KOJIMA SE REGULIŠU IZBORI	strana 3
III IZBORNE ADMINISTRATIVNE STRUKTURE	strana 7
IV PODOBNOST I UPIS BIRAČA	strana 12
V SISTEM ZASTUPANJA	strana 19
VI PROCES KVALIFIKACIJA IZBORNIH LISTA	strana 23
VII FINANSIRANJE KAMPAÑE	strana 26
VIII MEDIJI I IZBORNA KAMPAÑA	strana 32
IX PRIGOVORI I DONOŠENJE ODLUKA	strana 36
X POUZDANOST I SIGURNOST GLASAČKIH LISTIĆA	strana 41
XI PROCEDURA NA BIRAČKOM MJESTU	strana 45

## DODACI

1. IFES-ov PRELIMINARNI IZVJEŠTAJ	strana 50
2. UPUTSTVA ZA POBOLJŠANJE REGISTRACIJE BIRAČA	strana 57

Međunarodna fondacija za izborne sisteme  
Stručna ocjena IFES-a o ostvarivanju izbornog sistema  
Parlamentarni I opštinski izbori, 31 Maj 1998.  
REPUBLIKA CRNA GORA