



Biro za demokratske institucije i ljudska prava (BDILJP)

REPUBLIKA CRNA GORA
(SRBIJA I CRNA GORA)

PREDSJEDNIČKI IZBORI
22. decembar 2002. i 9. februar 2003.

IZVJEŠTAJ MISIJE OEBS-BDILJP ZA POSMATRANJE IZBORA



Varšava
3. april 2003.

S A D R Ź A J

I.REZIME	1
II.UVOD I ZAHVALNICE.....	2
III.POLITIČKI PREGLED.....	3
IV.ZAKONSKI OKVIR.....	4
A. PRIMJENLJIVO ZAKONODAVSTVO	4
B. IZBOR, MANDAT I OBAVLJANJE PREDSEDNIČKIH DUŽNOSTI.....	4
C. ODREĐIVANJE IZBORNIH REZULTATA.....	5
D. OCJENA ZAKONSKOG OKVIRA	5
E. IZMJENE I DOPUNE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA	7
V.SPROVOĐENJE IZBORA.....	8
A. STRUKTURA I SASTAV ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA	8
B. ORGANIZACIJA IZBORA	8
C. PRIJAVLJIVANJE KANDIDATA	9
D. BIRAČKI SPISKVI.....	10
VLUČESTVOVANJE ŽENA I NACIONALNIH MANJINA.....	10
VII.IZBORNA KAMPANJA	11
A. FINANSIRANJE KAMPANJE	11
B. OBILJEŽJA KAMPANJE	12
VIII.MEDIJI I IZBORI	13
A. OPŠTI MEDIJSKI AMBIJENT.....	13
B. ZAKONSKI OKVIR	13
C. PRAĆENJE MEDIJA	14
IX.SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE PRIJE DANA ODRŽAVANJA IZBORA.....	15
X.GRAĐANSKO DRUŠTVO I DOMAĆI POSMATRAČI	16
XI.POSMATRANJE GLASANJA I BROJANJA GLASOVA.....	16
A. OPŠTA OCJENA	16
B. POSTUPCI I RADNJE OKO GLASANJA	17
C. GLASANJE "LICA KOJA SU VEZANA ZA KUĆU"	18
D. BROJANJE GLASOVA I TABELARNO PRIKAZIVANJE REZULTATA GLASANJA.....	19
XII.POSTIZBORNI SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE.....	20
XIII.PREPORUKE	20
A. ZAKONSKI OKVIR	21
B. SPROVOĐENJE IZBORA	21
D. MEDIJI.....	21
E. ODLUČIVANJE O IZBORNIM SPOROVIMA	22
F. DAN ODRŽAVANJA IZBORA.....	22
ANEX A – IZBORNI REZULTATI	23
NAPOMENE O OEBS-BDILJP.....	24

REPUBLIKA CRNA GORA (SRBIJA I CRNA GORA)
PREDSJEDNIČKI IZBORI
22. decembar 2002. i 9. februar 2003.godine
KONAČNI IZVJEŠTAJ MISIJE OEBS-BDILJP ZA POSMATRANJE IZBORA¹

I. REZIME

Predsjednički izbori održani u Republici Crnoj Gori su sprovedeni, generalno uzevši, u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, u oba kruga glasanja nije ostvaren potreban uslov odziva birača od 50% da bi izbori bili proglašeni važećim.

Bilo je prijavljeno jedanest kandidata. Izbori su, uz bojkot opozicije, *de facto* predstavljali nejednako nadmetanje na kome je postojao samo jedan snažan kandidat. Sa izuzetkom vršioca dužnosti predsjednika Republike, Filipa Vujanovića, ostalim kandidatima (njih deset) je nedostajala javna afirmacija, organizovane strukture i odgovarajuća sredstva za sprovođenje kampanje.

Izjave nekih zvaničnika Demokratske partije socijalista (DPS), prije održavanja izbora 9.februara, da državni službenici imaju obavezu da glasaju, prevazilazile su prihvatljive norme izborne kampanje, potkrepljujući tvrdnje da su neki građani bili izloženi prinudi da glasaju protuiv svoje volje.

Nakon neuspjelih izbora održanih 22. decembra 2002. veće političke stranke su pomno ispitale i umnožile primjerke izbornog materijala, kako bi pribavile podatke o pojedinačnom učestvovanju birača na izborima. Iako nije protiv zakona, ovakvo djelovanje je kompromitovalo privatnost građana. Mada je na izbornom nadmetanju učestvovao samo jedan jaki kandidat, sam čin dolaska na biračko mjesto ili apstiniranja od glasanja je potencijalno otkrivao političko opredjeljenje birača, izlažući tako građane pritiscima i dodatno podstičući optužbe o prinudi.

Sveukupno gledano, izborni okvir je stvarao uslove za održavanje demokratskih izbora. Međutim, Zakon o izboru predsjednika Republike iz 1992. godine je sadržao nedostatke na koje Skupština RCG u ranijem sazivu nije uspjela ukazati prije raspisivanja ovih izbora, od kojih su najznačajniji bili:

uslov da 50% upisanih birača mora izaći na glasanje da bi prvi krug izbora bio važeći, u suprotnom se proces mora ponoviti. To je rezultiralo ciklusom nuspješnih izbora,

uključivanje nevažećih glasova kod izračunavanja da li je kandidat obezbijedio "većinu glasova",

uslov da se nuspješni prvi krug izbora odmah ponavlja uz učestvovanje istih kandidata. Za to nedostaje valjani razlog jer su birači već izrazili svoju volju, i

u Zakonu nije naveden ni vremenski okvir ni tijelo koje je odgovorno za raspisivanje ponovljenih izbora. Zbog toga je zakazivanje ponovljenih izbora postalo sporno pitanje.

Pored ostalih pozitivnih elemenata u samom izbornom procesu, vrijedno pažnje je navesti još i sljedeće:

- zastupljenost političkih stranaka u izbornim komisijama na svim nivoima,
- sprovođenje izbora od strane Republičke izborne komisije (RIK) na transparentan način i u skladu sa zakonskim okvirom, uprkos finansijskim poteškoćama,

¹ Ovaj Izvještaj je takođe dostupan na srpskom jeziku. Međutim, engleska verzija ostaje jedini zvanični dokument.

- većinom tačni i transparentno urađeni birački spiskovi, kao i
- široka dostupnost izbornog procesa domaćim nestranačkim posmatračima.

Besplatno vrijeme emitovanja i prostor u državnim medijima, čiji je rad precizno regulisan propisima, bili su raspoređeni u skladu sa zakonom. Izvan besplatnog vremena emitovanja, glavni državni i privatni mediji posvetili su zanemarljiv prostor i vrijeme izbornoj kampanji i kandidatima, koje su, uopšteno uzevši, karakterisali nizak publicitet i nedostatak energije. Nakon izbora održanih 22. decembra 2002. godine, glavno pitanje vezano za izbore je postalo da li će uslov odziva birača od 50% biti zadovoljen, dok je bio uočljiv i nedostatak značajnije debate. Ukupno uzevši, biračima je nedostajalo dovoljno informacija o programima većine kandidata.

Posmatrači su dali dominantno pozitivnu ocjenu radnjama i aktivnostima tokom oba dana održavanja izbora. Međutim, tendencija porasta broja birača "koji su vezani za kuću" je nastavljena, dok su nedosljednosti i nepravilnosti primjene odredbi o glasanju kod kuće postale razlog za zabrinutost.

Nakon decembarskih izbora, u medijima su objavljene optužbe za dva značajna prekršaja. Ako bi bili potvrđeni, ovakvi slučajevi potencijalne prevare bi predstavljali presedan u Crnoj Gori. Nadležni organi trebaju do kraja ispitati takve slučajeve, zbog utvrđivanja istinitih činjenica oko izvršenja, odnosno neizvršenja tih krivičnih djela.

Nakon neuspjelih izbora 9. februara, Skupština RCG je usvojila novi Zakon o izboru predsjednika Republike kojim se uklanja uslov obaveznog odziva birača od 50% i ukazuje na jedan broj ostalih preporuka datih od strane OEBS-BDILJP u njegovim Izvještajima o preliminarnim nalazima i zaključcima i drugim dokumentima. OEBS-BDILJP ostaje spreman da pomogne vlastima i građanskom društvu Crne Gore u otklanjanju nedostataka navedenih, kako u ovom tako i u ranijim izvještajima, u cilju daljeg konsolidovanja napretka ostvarenog na prethodnim izborima.

II. UVOD I ZAHVALNICE

Na poziv Predsjednika Skupštine RCG, OEBS-BDILJP je 28. novembra 2002. formirao Misiju za posmatranje izbora u Republici Crnoj Gori radi praćenja izbora za predsjednika Republike 22. decembra 2002. godine (u daljem tekstu "Decembarski izbori"). Nikolai Vulchanov (Bugarska) je naimenovan za Šefa Misije za posmatranje izbora, predvođeci 18 stručnjaka za izborna pitanja i dugoročnih posmatrača iz 12 zemalja članica OEBS. Misija je bila stacionirana u Podgorici i četiri regionalna centra. U decembru, Misija za posmatranje izbora je rasporedila 99 posmatrača iz 29 zemalja članica OEBS. Parlamentarna Skupština Savjeta Evrope je rasporedila četvoročlanu delegaciju, predvođenu gospodinom Andreasom Grossom (parlamentarcem iz Švajcarske). Posmatrači su izvještavali sa oko 500 biračkih mjesta širom Republike, od ukupno otprilike 1100.

Poslije Decembarskih izbora, u Podgorici je zadržan mali tim stručnjaka za izborna pitanja radi praćenja događaja i pripremanja povratka ostalog osoblja Misije za posmatranje izbora 18. januara 2002. godine. Ponovljene izbore, održane 9. februara 2003. godine (u daljem tekstu "Februarski izbori"), je pratilo 65 posmatrača iz 22 zemlje članice OEBS, koji su izvještavali sa oko 310 biračkih mjesta.

Misija za posmatranje izbora želi izraziti zahvalnost crnogorskim organima vlasti, kao i Ministarstvu inostranih poslova, Republičkoj izbornoj komisiji, Sekretarijatu za razvoj,

Ministarstvu pravde, Ministarstvu unutrašnjih poslova i drugim opštinskim nadležnim organima za saradnju i pomoć pruženim tokom posmatranja izbora. Misija za posmatranje izbora je takođe zahvalna na podršci i Ministarstvu inostranih poslova Srbije i Crne Gore, Misiji OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori i njegovoj Kancelariji u Podgorici, kao i ambasadama i konzularnim predstavništvima zemalja članica OEBS-a.

III. POLITIČKI KONTEKST

Demokratska partija socijalista (DPS) se 1992. godine pojavila kao nasljednik crnogorskog ogranka bivšeg Saveza Komunističke Jugoslavije. DPS je na republičkom nivou zadržala vlast koju je osvajala na svim kasnijim izborima, iako se od 1997. godine oslanjala na koalicione partnere ili podršku drugih stranaka kod formiranja parlamentarne većine. Stranka je na predsjedničkim izborima 1997. godine predstavila dva kandidata, kada je Milo Đukanović porazio tadašnjeg Predsjednika Momira Bulatovića tijesnim rezultatom. Bulatović i njegove pristalice nijesu prihvatili izborni rezultat pa su napustili DPS formirajući Socijalističku narodnu partiju (SNP). Od tada do danas, te dvije stranke su i dalje ostale najveće i najuticajnije u crnogorskom političkom životu. Međutim, između njih su se i dalje zadržali uglavnom oštri, ponekad i uvredljivi odnosi, koje karakteriše duboko političko rivalstvo i odsustvo povjerenja, gdje izbori svakako nijesu izuzetak.

Parlamentarni izbori održani 20. oktobra 2002. godine rezultirali su osvajanjem apsolutne većine poslaničkih mjesta od strane koalicije koju su sačinjavali Demokratska partija Socijalista (DPS) i Socijal demokratska partija (SDP)². Dana 25. novembra 2002. godine Milo Đukanović je podnio ostavku na mjesto predsjednika Republike kako bi postao mandatar za sastav nove republičke Vlade. U isto vrijeme, Filip Vujanović, novoizabrani predsjednik Skupštine RCG i još uvijek vršilac dužnosti predsjednika Vlade, preuzeo je, pored ostalih funkcija, i dužnost predsjednika Republike. Nakon odluke Mila Đukanovića da ne učestvuje na izborima, Filip Vujanović je izabran za predsjedničkog kandidata DPS-a. Glavne opozicione stranke, koje obuhvataju Socijalističku narodnu partiju (SNP), Srpsku narodnu stranku (SNS) i Narodnu stranku (NS), su kritikovale takvu koncentraciju vlasti, pozivajući gospodina Vujanovića da da ostavku na sve zvanične funkcije, kako bi na izborima učestvovao samo u svojstvu potpredsjednika DPS.

Predrag Bulatović, lider SNP-a, odbio je da učestvuje na izborima na kojima bi mu protiv kandidat bio neko drugi osim Mila Đukanovića, koji je već ranije najavio da neće učestvovati. SNS je hrabrila svoje koalicione partnere da podrže nezavisnog, vanstranačkog kandidata, ali se SNP i NS nijesu sa tim složile. Uoči krajnjeg roka za prijavljivanje kandidata, SNP je najavila da Koalicija uopšte neće predlagati kandidata, odluka zbog koje je SNS zažalila, ali je prihvatila. Visoki politički zvaničnici SNP-a su opravdavali postupke Koalicije, tvrdeći da ne postoje uslovi za održavanje demokratskih izbora.³ Međutim, od 2000. godine, Misije OEBS-BDILJP za posmatranje izbora u Crnoj Gori su konstatovala, više puta za redom, da su izbori u Crnoj Gori, uopšteno uzevši, bili sprovedeni u skladu sa opredjeljenjima OEBS-a i po međunarodnim standardima.

² Izborni rezultati: "Demokratska lista za evropsku Crnu Goru - Milo Đukanović" osvojila je 39 poslaničkih mandata, Koalicija "Zajedno za promjene," koja je obuhvatala Socijalističku narodnu partiju (SNP), Srpsku narodnu stranku (SNS) i Narodnu stranku (NS), osvojila je 30 poslaničkih mandata, Liberalni savez Crne Gore (LSCG) 4 i "Demokratska Koalicija - Albanci zajedno" 2 mandata. Skupština Republike Crne Gore ima 75 poslaničkih mandata.

³ Na primjer, Momčilo Vučetić, Sekretar Izvršnog odbora SNP, je na dnevniku (u 19:30 časova, 30. novembra 2002.) I Programa RTVCG izjavio: "Mislim, više je nego očigledno, rekao bih, da u Crnoj Gori danas ne postoje demokratski uslovi za slobodne i poštene izbore".

Koalicija SNP-NS-SNS nije podržala ni jednog od 11 prijavljenih kandidata. Na početku, opoziciona Koalicija je pažljivo izbjegavala da svoje izbornu djelovanje naziva "bojkotom". Međutim, ona je kasnije aktivno ohrabivala svoje podržavaoce da ne učestvuju na izborima, kada su neki njeni stranački predstavnici javno tvrdili da bi čak i davanje nevažećeg glasačkog listića "bilo u interesu vladajuće koalicije". Liberalni Savez, takođe u opoziciji prema Koaliciji DPS-SDP, nije pokazao zainteresovanost za izbore, odlučivši da ne prijavljuje svog ili da pak podržava druge kandidate.

Predsjednički izbori su se održavali u kontekstu sporazuma oko Ustavne povelje kojim se Savezna Republika Jugoslavija transformiše u uniju Srbije i Crne Gore. Glavno pitanje tokom predizborne kampanje je bilo da li će ulov obaveznog odziva birača biti ispunjen, kao i kontraverznosti u pogledu optužbi za vršenje pritiska na građane, posebno državne službenike, da glasaju ili ne glasaju. Ostali relevantni događaji tokom predizbornog perioda odnosili su se na hapšenje Zamjenika državnog tužioca zbog optužbi za trgovinu ljudima, kao i na neslaganja između DPS-SDP u pogledu konstituisanja nove Vlade, pri čemu je SDP bila nezadovoljna odlukom da se ponovo na istu dužnost ne imenuje dotadašnji Ministar Unutrašnjih poslova.

Nakon oba neuspjela izborna ciklusa izbori se sada moraju ponoviti. Ovom neuspjehu je doprinijela kombinacija faktora, koji obuhvataju: propis po kojem se izbori moraju ponoviti ako uslov obaveznog odziva birača od 50% nije ispunjen, kao i bojkot izbora od strane opozicije, čime se birači lišavaju pravog izbora i podriva demokratski proces zbog uskih stranačkih interesa.

IV. ZAKONSKI OKVIR

A. PRIMJENLJIVO ZAKONODAVSTVO

Pored Ustava Republike Crne Gore (1992.) predsjednički izbori su regulisani sa tri ključna zakona: Zakonom o izboru predsjednika Republike (1992.), Zakonom o biračkim spiskovima (2000.) i Zakonom o izboru odbornika i poslanika (1998., izmijenjen i dopunjen 2000., 2001. i 2002.). Zakonom o izboru predsjednika Republike je predviđeno da Zakon o izboru odbornika i poslanika reguliše pitanja: biračkog prava, potvrđivanja i proglašavanja izborne liste, medijskog predstavljanja kandidata, organizovanja izbora, postupke glasanja i zaštitu biračkog prava, pod uslovom da Zakon o izboru predsjednika Republike posebno ne reguliše neko pravilo. Ostali zakoni i administrativne odluke koje je izdala Republička izborna komisija (RIK) su takođe primjenljivi.

B. IZBOR, MANDAT I OBAVLJANJE PREDSJEDNIČKIH DUŽNOSTI

Predsjednik Crne Gore se bira direktno tajnim glasanjem na period od pet godina. Izbori se održavaju 60-90 dana nakon raspisivanja izbora.⁴ Međutim, suprotno Zakonu o izboru odbornika i poslanika, ni Ustav ni Zakon o izboru predsjednika Republike ne predviđaju vremenski rok do kog se izbori moraju održati ili raspisati prije isteka predsjednikovog mandata.⁵

⁴ Nedosledno tome, parlamentarni izbori se zakazuju 60 -100 dana nakon njihovog raspisivanja.

⁵ Predsjedniku Đukanoviću je mandat trabao isteći 14. Januara 2003. godine. Bivša Predsjednica Skupštine RCG, Vesna Perović iz LSCG, je 16. oktobra 2002., četiri dana prije održavanja prijevremenih parlamentarnih izbora, raspisala predsjedničke izbore za 22. decembar. U to vrijeme LSCG je bio u "parlamentarnm savezu" sa SNP-NS-SNS čineći "novu većinu".

Ukoliko dođe do prestanka mandata predsjedniku Republike, predsjedničke dužnosti do izbora novog predsjednika Republike preuzima predsjednik Skupštine. Međutim, Ustavom takođe nije predviđen vremenski okvir za održavanje izbora u takvom slučaju.

C. ODREĐIVANJE IZBORNIH REZULTATA

Član 16 Zakona o izboru predsjednika Republike predviđa da "ako je na izborima za predsjednika Republike glasalo manje od polovine ukupnog broja građana Republike, upisanih u birački spisak, glasanje se ponavlja." Ako na ponovljenom glasanju glasa manje od polovine ukupnog broja građana (...), ponavlja se cijeli izborni postupak." Član 17 predviđa da uspješni kandidat treba osvojiti najveći broj glasova birača koji su galsali. Član 18 predviđa da ako ni jedan od kandidata ne dobije većinu, glasanje se "ponavlja" (to jest slijedi drugi krug) za 14 dana i to između dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova. U drugom krugu izabran je kandidat koji je dobio veći broj glasova.

Zakon je bio nejasan u pogledu: (i) broja birača koji je potreban da učestvuje na ponovljenom prvom krugu izbora da bi se smatrao "važećim", i (ii) da li drugi krug ponovljenog izbornog nadmetanja podliježe uslovu o odzivu birača (Zakon o izboru predsjednika Republike, članovi 16. i 18). U cilju otklanjanja ovih nedostataka, Skupština RCG je 2. decembra 2002. godine usvojila "Autentično tumačenje" člana 16. paragraf 2. i člana 18. paragraf 4. Zakona o izboru predsjednika Republike.⁶ Njime je razjašnjen uslov da na ponovljenom prvom krugu izbora mora izaći većina od ukupnog broja upisanih birača (to jest preko 50%) da bi oni bili važeći. U "drugom- krugu" izbora dvojici kandidata koji se takmiče za izbor je potrebna samo prosta većina datih glasova glasova, bez obzira na odziv birača. Mada ni jedam od poslanika opozicije nije učestvovao na skupštinskom zasijedanju prilikom usvajanja "Autentičnog tumačenja", neki od njih su kritikovali obrazloženje koje se odnosilo na drugi krug izbornog nadmetanja navedenog u "Autentičnom tumačenju".

D. OCJENA ZAKONSKOG OKVIRA

Zakonski okvir kojim se reguliše održavanje predsjedničkih izbora, uoštено gledajući, obezbjeđuje adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Međutim, Zakon o izboru predsjednika Republike je u velikoj mjeri ostao nepromijenjen od svog usvajanja 1992.godine, dok je Zakon o izboru odbornika i poslanika bio značajno izmijenjen i dopunjen u proteklom periodu. Zato se između ova dva zakona pojavio jedan broj nedoslednosti, kao što su:

- Član 2. Zakona o izboru predsjednika Repubike predviđa da pravo da bude biran za predsjednika Republike ima Jugoslovenski državljanin koji je navršio 18 godina života i koji ima prebivalište na teritoriji Republike, najmanje godinu dana "prije održavanja izbora". Međutim, Zakonom o izboru odbornika i poslanika je predviđeno da birači moraju imati prebivalište na teritoriji Republike najmanje 24 mjeseca prije dana održavanja izbora (član 11.). Na taj način, predsjednički kandidat teorijski može da bude (neko) bez biračkog prava.
- Član 5. Zakona o izboru predsjednika Repubike predviđa da se kandidati za predsjednika Republike predlažu na osnovu potpisa najmanje 2.000 birača, dočim član 43. Zakona o izboru odbornika i poslanika predviđa da je izborna lista utvrđena ako je svojim potpisom podrži

⁶ Izdavanje "Autentičnog tumačenja" se reguliše članom 94. Poslovnika o radu Skupštine RCG.

najmanje 1% ukupnog broja birača, što iznosi oko 4.500 potpisa, više nego dvostruko od iznosa koj je potreban na izborima za predsjednika Republike.

- Na izborima za predsjednika Republike samo kandidati koji na izborima dobiju najmanje 10% glasova imaju pravo na “jednaku nadoknadu” troškova izborne propagande (član 21. Zakona o izboru predsjednika Republike), dok je Zakonom o finansiranju političkih stranaka predviđeno da svi podnosioci potvrđenih izbornih lista imaju pravo na dobijanje javnih sredstava na ime pokrivanja troškova izborne kampanje, iz sredstava koja se jednako dijele između stranaka.⁷
- Ostale nedosljednosti koje bude zabrinutost su: važeći metod zaokruživanja glasačkih listića (član 12. Zakona o izboru predsjednika Republike i članovi 82.2 i 89.7 Zakona o izboru odbornika i poslanika), vremenski rok za predlaganje kandidata (član 7. Zakona o izboru predsjednika Republike i član 46. Zakona o izboru odbornika i poslanika), povlačenje kandidata i razlike u vremenskim rokovima u okviru kojih su birački odbor dužni dostaviti rezultate opštinskim izbornim komisijama (član 14. Zakona o izboru predsjednika Republike i član 91. Zakona o izboru odbornika i poslanika).

Uprkos loše formulisanosti, nejasnim odredbama i nedosljednostima između važećih zakonskih akata, uslov obaveznog odziva birača od 50% i odredbe o ponavljanju neuspjelih izbora, su predstavljale glavne nedostatke izbornog zakonodavstva, stvarajući vještačku i nepotrebnu prepreku za izbor predsjednika Republike. Takve odredbe su mogle rezultirati beskonačnim ciklusom ponavljanja izbora, posebno u situacijama gdje se glavna stranka ili grupa stranaka odlučila da bojkotuje izbore u cilju sprječavanja izbora predsjednika. Iako je u jednom broju zemalja članica OEBS-a potreban minimalni uslov odziva birača u prvom krugu predsjedničkih izbora, drugi krug se u ovim zemljama održava ukoliko uslov odziva birača nije zadovoljen i proglašava se pobjednik. Jedino se u Srbiji i Crnoj Gori izbori ponavljaju, ako uslov odziva birača nije zadovoljen na ponovljenom glasanju.

Ostali značajni nedostaci Zakona o izboru predsjednika Republike su obuhvatali i sljedeće:

- odredbu kojom se zahtijeva ponavljanje neuspješnog prvog kruga izbora sa istim kandidatima, čemu nedostaje valjano objašnjenje, jer su birači već iskazali svoju volju;
- nejasnoća da li se “većina glasova”, kako je navedeno u članu 17., zasniva na ukupnom broju dobijenom iz označenih biračkih spiskova ili na osnovu glasačkih listića u glasačkoj kutiji;
- uračunavanje nevažećih glasova prilikom određivanja da li je kandidat osvojio “većinu glasova.” Kao takva, ova odredba stvara drugu nepotrebnu prepreku kod izbora predsjednika Republike, jer je razmljivo (pogotovu u drugom krugu ponovljenog izbornog nadmetanja), da kandidati mogu osvojiti značajnu većinu važećih glasova, ali ne uspjeti da osvoje “većinu glasova”,⁸ Takva situacija postaje stvarno moguća, ako neka politička stranka pozove birače da glasaju označavanjem glasačkih listića kao nevažećih;
- zakon o izboru predsjednika Republike i njegovo "Autentično tumačenje" ne daju dovoljno uputstva oko zakazivanja ponovljenih izbora i zakazivanja “novih izbora”, ukoliko ponovljeni prvi krug takođe ne uspije;

⁷ Član 6. Zakona o finansiranju političkih stranaka.

⁸ Jednostavan primjer sa 150 upisanih birača, od kojih je 100 glasalo; kandidat A osvoji 49 glasova, kandidat B osvoji 46 glasova, a 5 bude nevažećih. Na taj način, ni jedan kandidat nije izabran, iako je odziv birača iznosio 66,67%.

u slučaju da kandidat koji ima pravo učestvovati na drugom krugu izbora umre do dana održavanja izbora, članom 19. Zakona o izboru predsjednika Republike je predviđeno održavanje novih izbora, ali se ne predviđa vremenski rok za njihovo zakazivanje.

Nedostaci u Zakonu o izboru odbornika i poslanika, koji su relevantni za izbor predsjednika Republike, obuhvataju članove 67.(3) i 85., kojima se daje pravo glasanja "licima koja su vezana za kuću" (nemoćna ili spriječena lica) da glasaju putem koverta, i ovlašćuje RIK da utvrdi proceduralna uputstva za ovu vrstu glasanja. Međutim, postupci karakteristični za ovu vrstu glasanja su bili otvoreni za zloupotrebu i nedosljednu primjenu.

Predstavnicima kandidata i parlamentarnim strankama je zakonom omogućeno da imaju pravo uvida, kopiranja i zadržavanja korišćenog izbornog materijala, uključujući potpisane biračke spiskove.⁹ Ovom se odredbom ozbiljno narušava građanska privatnost i tajnost glasanja, koja je drugdje zakonom zaštićena.

E. IZMJENE I DOPUNE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Poslije neuspjelih izbora februara 2003.godine, Skupština RCG je usvojila novi Zakon o izboru predsjednika Republike, kojim se eliminiše uslov odziva birača od 50% i ukazuje na jedan broj preporuka datih od strane OBES-BDILJP, kao što su:

- usklađivanje Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o izboru predsjednika Republike oko: kriterijuma za biračko pravo i pravo kandidata da bude biran za predsjednika Republike (član 2.), postupka predlaganja (član 5.), označavanja glasačkog listića (član 12.), kao i vremenskog roka za dostavljanje rezultata pretpostavljenim izbornim komisijama (član 14.);
- utvrđivanje vremenskog roka do kojeg izbori moraju biti raspisani prije isteka predsjedničkog mandata (član 3.);
- nejasne odredbe o verifikovanju potpisa, kojima se podržava predlaganje kandidata, od strane opštinskih izbornih komisija. (član 6.);
- nejasne odredbe kojima se predviđaju potrebne radnje u slučaju smrti nekog kandidata prije prvog ili drugog kruga izbora (članovi 9. i 20.);
- odredba da "birači koji su vezani za kuću" moraju potpisivati zahtjev za dobijanje glasačkog listića;
- utvrđivanje razumnog vremenskog roka u kome bi RIK objavila preliminarne i konačne rezultate (članovi 15. i 16.);
- postavljanje uslova da je kandidatima potrebna većina važećih glasova da bi bili izabrani (član 17.);
- zabranjivanje umnožavanja korišćenog izbornog materijala od strane političkih stranaka i predsjedničkih kandidata poslije izbora (član 22.);
- smanjivanje broja glasova koje kandidat mora osvojiti da bi dobio nadoknadu na ime pokrivanja troškova kampanje na 5% (član 24.);
- uvođenje kaznenih odredbi za posebne prekršaje koji se odnose na preizbornu kampanju (član 24.), kao i za neopravdano vršenje pritiska ili prinude na građane da glasaju ili ne glasaju (član 25.);

⁹ Član 77 Zakona o izboru odbornika i poslanika

- prelazne odredbe kojima se propisuje da će članovi RIK i opštinskih izbornih komisija sa trenutno važećim mandatom (član 24) biti odgovorni za sprovođenje novih predsjedničkih izbora(član 26.).

V. SPROVOĐENJE IZBORA

A. STRUKTURA I SASTAV ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Organi za sprovođenje izbora obuhvataju: RIK, 21 opštinsku izbornu komisiju i otprilike 1.100 opštinskih odbora. Struktura i sastav "stalnog" saziva izbornih komisija je, sa nekoliko izuzetaka, ostala identična kao i za oktobarske parlamentarne izbore, održane prošle godine.

Na svim nivoima organa za sprovođenje izbora je pažljivo usklađen odnos u pogledu zastupljenosti različitih političkih interesa tako da nijedna stranka ili koalicija ne može kontrolisati funkcionisanje izborne komisije u njenom "stalnom sazivu". Članove RIK-a je predložilo osam stranaka koje su imale predstavnike u skupštinskom sazivu prije oktobra 2002.godine. Članove opštinskih izbornih komisija imenuju skupštine opština, gdje najveća stranka u Skupštini opštine predlaže Predsjednika opštinske izborne komisije, a druga najveća stranka predlaže Sekretara. Ključne pozicije Predsjednika i Sekretara biračkih odbora su podijeljene između DPS-SDP i opozicije. Svi članovi komisija imaju jednako biračko pravo, a svi organi za sprovođenje izbora donose odluke većinom glasova. Ovi faktori su doprinijeli političkom pluralizmu, nepristrasnosti i transparentnosti izbornog procesa.

Svaki kandidat može imenovati predstavnike na svim nivoima organa za sprovođenje izbora kao "ovlašćene članove " sa punim biračkim pravom. Međutim, mnogi od 11 kandidata nijesu imenovali svoje predstavnike na različitim nivoima u organima za sprovođenje izbora, a u slučajevima gdje je i bilo imenovanja, neki opunomoćeni članovi su bili pasivni, ponašajući se više kao posmatrači nego li kao zvanična lica zadužena za izbore.

U skladu sa Prelaznim odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika, mandidati članova RIK i opštinskih izbornih komisija su isticali 31. decembra 2002., znači poslije dana održavanja izbora 22.decembra, ali prije eventualnog drugog kruga ponovljenih izbora. Skupština RCG je 22. novembra 2002. Usvojila Odluku o produžavanju njihovog vremenskog mandata, u cilju obezbjeđivanja kontinuiteta u sprovođenju izbora.

B. ORGANIZACIJA IZBORA

Oslanjajući se na ranija iskustva, RIK i opštinske izborne komisije su organizovale izborni proces efikasno i transparentno. Međutim, sprovođenje izbora je bilo suočeno sa prepoznatljivim finansijskim teškoćama.

Uprkos odluke opozicije o bojkotu izbora, svi članovi komisija su radili kooperativno, kako bi se izborni proces sproveo u skladu sa zakonskim odredbama. RIK je ispoštovala zakonske i administrativne rokove. Međutim, RIK se nije bavila preporukom OEBS-BDILJ, datom poslije Parlamentarnih izbora u oktobru 2002., da se razjasne pravila o glasanju izvan biračkog mjesta

(glasanje "lica koja su vezana za kuću"/nemoćna ili spriječena), što je ostalo otvoreno za mogućnost zloupotrebe.¹⁰

RIK je 24. decembra objavila da je od 457.460 upisanih birača glasalo svega 209.598 (45,9%), te zbog toga na Izborima održanim 22. decembra nije bio ispunjen uslov obaveznog odziva birača, pa su izbori morali biti ponovljeni. Međutim, vremenski okviri, kao i organ koji je odgovoran za zakazivanje izbora, nijesu bili jasno zakonom utvrđeni. RIK je preuzela dužnost i odredila novi datum.

Mediji su 26. decembra objavili da RIK nije primila dovoljan iznos finansijskih sredstava za pokrivanje svojih obaveza od neuspjelih izbora. RIK je 27. decembra 2002. konstatovala da je nedobijanje dovoljnog iznosa finansijskih sredstava zahtijevalo odlaganje odluke o utvđivanju dana održavanja izbora. Konačno, RIK je 30. decembra donijela polemičnu odluku o zakazivanju ponovljenih izbora za 9. februar. Većina članova RIK-a je pragmatično zasnivala ovu odluku na tvrdnjama da je, nakon neuspješno ispunjenog uslova odziva birača od 50%, predsjedničkim kandidatima bilo potrebno vremena da bolje pripreme svoju kampanju, biračima je bilo potrebno više vremena da "ponovo razmotre" svoju odluku, a RIK bilo potrebno vrijeme da bi sprovela ovaj proces i od Vlade dobila sredstva.¹¹ Opozicija je zagovarala stav da je taj datum u suprotnosti sa zakonom, tvrdeći da se izbori trebaju održati 5. ili 12. januara, i izražavajući svoju zabrinutost da će doći do miješanja izbornih rokova, kao i da je birački spisak isuviše netačan.

Opozicione političke stranke su prije Izbora održanih 22. decembra 2002. tvrdile da skupštine opština, koje se nalaze pod njihovom kontrolom, nijesu primile državna sredstva na koja imaju pravo, što je uticalo na pripremanje izbora. Na kraju je najveći dio priprema bio realizovan. Međutim, pozivi za glasanje biračima nijesu bili poslani u skladu sa zakonom u Beranama, Kotoru i Nikšiću, što je potencijalno uticalo na odziv birača.

Nakon Decembarskih izbora, političke stranke su objedinile spiskove građana koji su glasali. Posmatrači izbora su potvrdili da je u 18 od 21 opštine zapečaćeni izborni materijal otvaran po zahtjevu stranaka, kao i da je izborni materijal umnožavan u 15 opština, ponekad i nakon isteka zakonskog roka ili pak bez prisustva svih ovlašćenih lica. Iako nije u suprotnosti sa zakonom, takva praksa može ozbiljno narušiti privatnost građana i tajnost glasanja, pogotovo kad je bojkot bio predmet glavne političke rasprave.

Uoči Izbora održanih u februaru 2002. godine, surovi vremenski uslovi su ozbiljno iskomplikovali rad RIK i opštinskih izbornih komisija, posebno kad je riječ o transportovanju izbornog materijala u planinska područja, uključujući opštine Žabljak, Šavnik, Plužine i djelove Pljevalja i Nikšića.

C. PRIJAVLJIVANJE KANDIDATA

Svih jedanaest budućih kandidata je u zakonski propisanom roku sakupilo po 2.000 potpisa građana, potrebnih za prijavljivanje. Napuštajući raniju praksu, RIK se pobrinula da Sekretarijat za

¹⁰ RIK je 7. februara, uoči ponovljenih izbora, izdala "Odluku" o glasanju lica koja su vezana za kuću, kojom se, između ostalog, omogućava političkim strankama da dostavljaju zahtjeve da birači dobijaju glasačke listiće kod kuće, što nije mnogo doprinijelo poboljšanju cjelovitosti procesa. Vidi Glavu XI.

¹¹ RIK je sa zakašnjenjem, 28. januara 2003., primila finansijska sredstva namijenjena pokrivanju troškova i isplata članovima izbornih komisija i biračkih odbora.

razvoj, tijelo zaduženo za vođenje biračkih spiskova, verifikuje validnost ličnih podataka građana koji su se potpisivali na dokumentima za predlaganje predsjedničkih kandidata, kao i da utvrdi greške, propuste, dupliciranje ili nedostatke kod unijetih podataka. RIK je naknadno vratila na doradu dokumenta o prijavljivanju kandidature trojici kandidata, kojima su nedostajali dodatni potpisi. Na kraju je prijavljeno pet "stranačkih" i šest "nezavisnih" kandidata, po sljedećem redosljedu:

Kandidat	Politička stranka/Nezavisni kandidat
Obrad Marković	Jugoslovenski komunisti Crne Gore
Milan-Milo Radulović	Stranka prirodnog zakona Crne Gore
Dragan Hajduković	Nezavisni kandidat
Filip Vujanović	DPS/SDP
Milan Šparović	Nezavisni kandidat
Milivoje Bakić	Nezavisni kandidat
Ilija Darmanović	Srpska radikalna stranka(SRS)
Mihailo-Milo Marković	Nezavisni kandidat
Jovan Pejović	Nezavisni kandidat
Aleksandar Vasiljević	Srpska radikalna stranka – Vojislav Šešelj (SRS-VŠ)
Djordjije Milić	Nezavisni kandidat

Na ponovljenim izborima održanim u februaru je učestvovalo istih jedanaest kandidata kao i u decembru.

D. BIRAČKI SPISKOVI

Birački spiskovi se i dalje vode na transparentan način. Mada su poboljšanja i dalje moguća, tačnost biračkih spiskova ostaje sasvim u granicama prihvatljivih parametara. Kao što je navedeno ranijim prilikama, nivo transparentnosti bi se mogao dodatno popraviti, ako bi nacrti biračkih spiskova bili izloženi na biračkim mjestima prije dana održavanja izbora radi kontrole javnosti. RIK je 11. decembra objavila da konačan broj upisanih birača iznosi 457.460.

Vrhovni sud je donio presude na žalbe koje su se odnosile na izmjene i dopune biračkog spiska, što je rezultiralo dodavanjem 404 imena u birački spisak, brisanjem 154 imena, kao i ažuriranjem 152 unijeta podataka.

Nakon zaključivanja biračkih spiskova 12. decembra nije bilo dozvoljeno vršiti bilo kakve promjene u biračkim spiskovima, kako za Decembarske tako i za Februarske izbore. Zbog toga je, poslije odluke RIK-a da se ponovljeni izbori održe 9.februara 2003. Godine, proteklo skoro dva mjeseca od zaključivanja spiskova. To je imalo za posledicu da oni budu manje tačni, kao i to da u njima nijesu bile uzete u obzir promjene koje se odnose na prebivalište, smrt ili sticanje punoljetstva novih birača tokom ovog proteklog perioda.

VI. UČESTVOVANJE ŽENA I NACIONALNIH MANJINA

Svih jedanest kandidata su bili muškarci. Nijedna od stranaka koje zastupaju interese nacionalnih manjina u Crnoj Gori nije predlagala svoje kandidate. Ove su stranke odlagale odluku o formalnom

podržavanju bilo kog prijavljenog kandidata. Međutim, albanske nacionalne stranke i bosanska manjina u Sandžaku su u velikoj mjeri podržavale gospodina Vujanovića.

VII. IZBORNA KAMPANJA

Političke stranke u Crnoj Gori imaju tradicionalno ozbiljan pristup učestvovanju na izborima. Polarizacija političkih odnosa i dobra organizovanost glavnih stranaka su doprinijeli visokom odzivu birača na prethodnim izborima. Odluka glavnih opozicionih stranka da ne prijavljuju kandidate je značajno suzila izbor koji je biračima ostao na raspolaganju, dovodeći do neizvjesne preidzborne atmosfere i rezultirajući time da uslov obaveznog odziva birača od 50% postane glavno izborna pitanje.

Od 11 kandidata jedino je Filip Vujanović predstavljao političku snagu koja je ranije ostvarivala izborni uspjeh u Crnoj Gori i samo se on mogao obratiti značajnoj partijskoj strukturi i resursima za podršku svoje kampanje. Ostaloj četvorici stranačkih, kao i šestorici nezavisnih kandidata, nedostajalo je ili javne afirmacije ili su na prošlim izborima, na kojima su učestvovali, ostvarili malo podrške. Kao posljedica toga, i Decembarski i Februarski izbori su predstavljali neuobičajeno nejednako nadmetanje, na kome je Filip Vujanović bio jedini kandidat koji je organizovao uvjerljivu kampanju širom Republike.

Kampanje ostalih desetak kandidata nijesu imale većeg publiciteta i uglavnom su bile bez entuzijazma. Svega nekoliko kandidata je održalo promotivne skupove i javne tribine i izložilo izborne postere, sa izuzetkom gospodina Vujanovića čiji je propagandni materijal za vođenje kampanje dominirao javnim mjestima. Koalicija SNP-NS-SNS je podsticala svoje birače da ne učestvuju na izborima, dajući kritičke izjave protiv Vlade i gospodina Vujanovića lično.

Predizborni periodi uoči održavanja dva pomenuta izborna događaja su, uopšteno uzevši, bili neuobičajeno mirni. Međutim, mogućnost neuspjeha izbora i nedostatak kontrateže tokom kampanje umanjili su ozbiljnu političku debatu. Misije OEBS-a i Savjeta Evrope u Saveznoj Republici Jugoslaviji, kao i neke organizacije civilnog društva, organizovale su kampanju radi podsticanja građana da glasaju.

A. FINANSIRANJE KAMPANJE

Osam kandidata je 6. decembra uputilo žalbu Vladi RCG da se dodatna sredstva za vođenje kampanje stave na raspolaganje svim kandidatima, dodajući da će "ukoliko osnovni troškovi propagande ne budu pokriveni razmotriti mogućnost povlačenja".

Vlada RCG je 7. decembra, petnaest dana poslije zakonskog roka, objavila svoju odluku o formiranju fonda u iznosu od 50.000 eura u cilju nadoknade troškova kampanje kandidatima. Međutim, saglasno Zakonu o izboru predsjednika Republike, samo kandidati koji osvoje 10% ili više glasova imaju pravo na dobijanje jednakih djelova od ukupnog iznosa sredstava fonda.

Poslije Decembarskih izbora, u pismu upućenom Vladi RCG, sedam kandidata se žalilo da su odredbe kojima se reguliše nadoknada troškova izborne kampanje tumačene restriktivno. Oni su tvrdili da svi kandidati treba da dobiju jednake djelove od ukupnog iznosa sredstava fonda, najavljujući i mogućnost svog povlačenja sa Februarskog izbornog nadmetanja. Na kraju, samo je

Obrad Marković pokušao da povuče svoju kandidaturu, ali je RIK odbila njegovu molbu, pošto je podnijeta poslije isteka zakonskog roka¹².

Jedini kandidat koji je ispunio ovaj cenzus od 10% osvojenih glasova na oba izborna događaja bio Filip Vujanović, i zato primio 100% sredstava fonda za nadoknadu troškova kampanje. Međutim, s obzirom da RIK nije zvanično objavila podatke o broju glasova koji su kandidati osvojili ni na decembarskim ni na februarskim izborima, odluci o dodjeljivanju nadoknade gospodinu Vujanoviću u iznosu od 50.000 eura nedostaje jasan zakonski osnov.

B. OBILJEŽJA KAMPANJE

Učestvovanje i stranaka i građana na izborima predstavlja ključne elemente demokratske tradicije, a podsticanje birača da izvrše svoje biračko je zajedničko obilježje mnogih izbora. Utvrđeni je princip da je glasanje prije pravo nego obaveza, osim ako tako nije zakonom propisano. U demokratskom društvu izabrani predstavnici su odgovorni biračima, a ne suprotno. Ovi principi su povremeno bili zanemarivani u periodu prije februarskih izbora.

U kasnijem razvoju događaja u Crnoj Gori, zvaničnici DPS-a su davali izjave, a koje su prenijeli mediji, da su javni službenici obavezni da glasaju, te da njihovo neučestvovanje na izborima može imati "štetne posledice".¹³ Ovakve izjave su bile ispod prihvatljivih normi za vođenje kampanje, stvarale neopravdani uticaj i bile su u suprotnosti sa međunarodnim standardima za demokratske izbore, moguće i sa međunarodnim standardima u pogledu diskriminacije u službi. One su, štaviše, potkrijepile dobro poznate i ponavljane optužbe opozicije da je na radnim mjestima vođena kampanja za učestvovanje na izborima, kao i da je nad nekim građanima, uključujući simpatizere opozicije, vršena prinuda da učestvuju na izborima, navodno protiv njihovih političkih uvjerenja.

DPS je žestoko opovrgla ove optužbe. Međutim, tokom februarske predizborne kampanje neki njeni visoki zvaničnici su ponovo istakli stav da bi bilo u interesu državnih službenika ako izbori uspiju, jer se i izbori i njihove plate finansiraju iz državnih sredstava. Kao odgovor na tvrdnje SNP-a, protivoptužbe DPS su kazivale da su njene pristalice takođe bile izložene pritiscima da ne glasaju, pogotovu u opštinama koje se nalaze pod kontrolom opozicije, a kao rezultat bojkota izbora od strane opozicije.

Posmatrači su pomno pratili iznijete optužbe i imali susrete sa licima koja su ih iznosila, pri čemu se najveći dio optužbi odnosio na navodno vođenje kampanje na radnom mjestu za izlazak na glasanje, indirektno prijetnje u pogledu sigurnosti zaposlenja, kao i na ostale oblike diskriminacije nastale kao rezultat protivljenja glasanju. Ono što budi zabrinutost je to što se neki djelovi crnogorske javnosti izgleda istinski plaše da politička uvjerenja i izbor oko vršenja biračkog prava mogu uticati na život pojedinca.

¹² Đordije Milić je takođe javno najavio svoje povlačenje, ali se nije pokušao i zvanično povući.

¹³ Na primjer, 13. januara "Vijesti" su objavile da je lokalni zvaničnik DPS u Podgorici izjavio da: "svim državnim službenicima, pogotovo onim koji nijesu članovi DPS, treba saopštiti da bi trebali glasati, ali da je na njima odluka za koga će glasati". U istom članku se kaže da je u kasnijem intervjuu on negirao da je ikakav pritisak vršen na službenike da glasaju ali da: "mi smatramo da je naša obaveza da ljudima saopštimo da... troškovi svakih izbora iznose 1,5 miliona eura (i) da bi neizlaženje na izbore njima štetilo". Na istoj strani "Vijesti" su takođe objavile članak u kome se tvrdi da "je svim službenicima institucija koje finansira država naređeno da dostave informacije na svojim biračkim mjestima... lične brojeva za identifikaciju i informacije o svojim članovima porodice koji imaju biračko pravo. Biračima nije prijećeno, ali im je preporučeno da glasaju, tako da bi u budžetu ostalo nešto novca za njihove plate, a ne samo za izbore. Nekim je službenicima saopšteno da njihovi članovi porodica "nijesu bili aktivni" na poslednjim izborima." ("Vijesti", od 23. januara, strana 3, nezvaničan prevod).

Mada su optužbe za vršenje prinude na birače iznošene i tokom prošlih izbora, broj ovakvih optužbi se značajno povećao uoči održavanja Februarskih izbora i poticao od šireg spektra sagovornika i sa šireg geografskog područja. Iako su posmatrači primili neke dokaze kojima se potvrđuju optužbe da je na građane vršen pritisak da bi glasali, ovi slučajevi se nalaze u nadležnosti ovlašćenih republičkih organa i trebaju se ispitati u cilju pokretanja eventualnog sudskog gonjenja. Posmatrači su našli manje dokaza za potkrepljivanje tvrdnji da je na građane vršen pritisak da ne glasaju. Misija za posmatranje izbora nije upoznata ni sa jednim slučajem otpuštanja sa posla nakon izbora, nastalim kao rezultat političkog izbora birača.

Bez obzira na suštinu uzajamnih optužbi, one su podigle političke tenzije, narušile predizbornu atmosferu, bacile sumnju na političku neutralnost izvjesnih državnih struktura i umanjile povjerenje javnosti u izborni proces. Izjava Mila Đukanovića od 7.februara da je "biračko pravo neutuđivo pravo građana koje isključivo zavisi od njihove volje (u odnosu na to) da li će i kako iskoristiti to pravo i da niko neće, kao rezultat toga, snositi ikakave kosekvence" bila je dobrodošla garancija. Međutim, štampani mediji nijesu objavili ovu izjavu.

VIII. MEDIJI I IZBORI

A. A.OPŠTI MEDIJSKI AMBIJENT

Sloboda medija i govora, kao i zabrana cenzure, su garantovani Ustavom. Međutim, u svom Konačnom izvještaju o parlamentarnim izborima objavljenom 28.novembra 2002. godine, OEBS-BDILJP je izrazio zabrinutost zbog "jasno vidljivog velikog nivoa političkog uticaja na državne medije u Crnoj Gori, čime se ograničava njihova mogućnost da funkcionišu kao javne informativne kuće".

Proteklih godina je došlo je značajnog širenja medijskog spektra u Crnoj Gori: pet dnevnih novina, devet nedeljnika, 12 TV i 38 radio stanica – obavještavaju i zabavljaju javni auditorijum. Međutim, mediji su suočeni sa finansijskim poteškoćama i nedostatkom osoblja. Ograničenost i odsustvo stručno edukovanih novinara često dovode do lošeg kvaliteta medijskog sadržaja.

B. B.ZAKONSKI OKVIR

Skupština RCG je 12. novembra 2002. godine, u jasnom slijedu događaja, odlučila da odmah implementira tri medijska zakona usvojena u septembru 2002. godine u cilju pretvaranja državnih elektronskih medija u javne serise sa novoizabranim upravnim organima.¹⁴ Zakon o javnim radio-difuznim servisima je stavio kraj na raniju praksu da političke stranke imenuju članove upravnih i uredničkih struktura u državnim medijima. Međutim, mišljenja su podijeljena oko toga da li novo zakonodavstvo može uspjeti da smanji političko miješanje u rad medija.

Izvještavanje medija o kandidatima je regulisano različitim odredbama sadržanim u nekoliko zakona, uključujući i Zakon o iznoru odbornika i poslanika.¹⁵ Zakonodavstvo je nadopunjeno setom

¹⁴ Zakon o medijima, Zakon o radio-difuziji i Zakon o javnim radio-difuznim servisima "Radio Crne Gore" i "Televizija Crne Gore" su bili usvojeni u septembru 2002. godine. Međutim, tadašnja skupštinska većina (SNP-NS-SNS zajedno sa LSCG) je odlučila da implementaciju ovih zakona odloži do maja 2003.godine.

¹⁵ Zakon o izboru predsjednika Republike se posebno razlikuje od Zakona o izboru odbornika i poslanika u pogledu pravila o predsjedničkim kandidatima. Vidi Konačan izvještaj OEBS-BDILJP o parlamentarnim izborima održanim oktobra 2002. za analizu medijskog ambijenta u Crnoj Gori i analizu primjenljivog zakonodavstva.

opsežnih Pravila koje je Skupština RCG usvojila 2. decembra 2002. godine.¹⁶ Ovim Pravilima se predviđa da su državni mediji obavezni da izvještavaju o izbornoj kampanji i da obezbijede jednak i objektivan pristup svim učesnicima. Osim toga, ovim Pravilima se reguliše i količina vremena emitovanja, prostor i prezentacija kako besplatnog tako i plaćenog izvještavanja koje kandidatima stoji na raspolaganju na državnim medijima. Parlamentarni TV kanal i Državni radio, kojima rukovodi Radio-televizija Crne Gore (RTCG), su prenosili specijalne emisije posvećene izborima, a novina "Pobjeda" je štampala poseban sadržaj koji se odnosio na izbore. Na Parlamentarnom kanalu (RTVCG) "vremenski blokovi za kampanju" su započeli 4. decembra, te ponovo 25. januara. Pravila su primjenjivana i na Decembarskim i na Februarskim izborima.

Rad privatnih medija je manje regulisan. Zakonom je samo propisano da oni moraju poštovati predizbornu šutnju i jasno naznačiti plaćene oglase za kampanju, što neki mediji nijesu poštovali. Ipak, privatna televizija MBC je prije Decembarskih izbora dobrovoljno uvela besplatno vrijeme emitovanja za sve kandidate.

Kao i prilikom prethodnih izbora, Skupština RCG je formirala Odbor za praćenje rada mas medija za vrijeme predizborne kampanje u cilju nadgledanja do koje je mjere rad državnih i privatnih medija bio u saglasnosti sa Pravilima o izvještavanju o izbornoj kampanji. Odbor nema pravo da izriče kazne, ali obezbjeđuje pristupačno mjesto za brzo iznošenje žalbi. U slučaju kršenja zakona, moguće je i obraćanje sudu. Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori pomogla je rad Odbora. Za razliku od parlamentarnih izbora, Odboru nije upućena ni jedna žalba tokom kampanje koja je vođena za ove izbore.

C. PRAĆENJE MEDIJA

Misija za posmatranje izbora je 29. novembra započela kvantitativu i kvalitativnu analizu odabranih medija u cilju davanja ocjene izvještavanja o kandidatima i političkim subjektima prije dana održavanja izbora.¹⁷

Državni mediji su, uopšteno govoreći, ispunili svoje zakonom propisane obaveze, a svi kandidati su su iskoristili besplatno vrijeme emitovanja, odnosno prostor, koji su im u njima bili dodijeljeni. Međutim, striktnost pravila izvještavanja o izborima u državnim medijima je stvorila vještačko razdvajanje između programa posvećenog izborima i izvještavanja o trenutno aktuelnim događajima, umanjujući slobodu odluke novinara da prave interesantne političke emisije. Većini kandidata su nedostajali efikasni timovi koji posjeduju znanja modernih tehnika za organizovanje kampanje, pa je, kao rezultata toga, većina prezentacija bila nerafinirana. Njihovo konstantno ponavljanje je bilo dosadno i bez izgleda da pobudi interesovanje javnosti za izbornu nadmetanje.

Izvan vremenskih blokova i prostora koji su bili dobro regulisani propisima, mediji u cjelini su veoma malo vremena emitovanja i prostora posvetili izbornoj kampanji, te tako značajno ograničili količinu informacija o kandidatima i njihovim političkim programima, koje su bile dostupne biračima. Na Parlamentarnom TV kanalu je 20. decembra održana rasprava u formi okruglog stola uz učešće 11 kandidata. Nakon neuspjelih decembrskih izbora, kampanja predsjedničkih kandidata u medijima je ponovo započela 25. januara emitovanjem programa u besplatnim vremenskim blokovima na Parlamentarnom TV kanalu.

¹⁶ "Pravila o medijskom predstavljanju kandidata za vrijeme predizborne kampanje"

¹⁷ Misija za posmatranje izbora je pratila: Državni TV kanal RTVCG 1, Parlamentarni kanal (RTVCG), kao i privatne televizije "IN" i "MBC"; štampane dnevne novine-"Pobjedu", "Dan" i "Vijesti" (praćene kvantitativnom i kvalitativnom analizom), "Blic Montenegro" i "Publiku" (praćena samo kvalitativnom analizom).

Podaci o praćenju rada medija pokazuju da su prije Decembarskih izbora, u udarnom terminu gledanja, televizijski kanali posvetili 7% programa izvještavanju o predsjedničkim kandidatima. Međutim, kad je riječ o oba izborna događaja, ako se izuzmu specijalne emisije posvećene izborima na Parlamentarnom TV kanalu, samo 1% praćenog vremena je bilo posvećeno kandidatima. Mas mediji su više bili koncentrisani na druge aktuelnosti nego na izbore.

Odluka opozicije da ne prijavljuje svog kandidata je stvorila neprirodan ambijent za vođenje kampanje u medijima, značajno umanjujući redovne međustranačke rasprave i političku debatu o bitnim pitanjima. Međutim, često su emitovane izjave kojima se zagovarao bojkot izbora.

Privatni mediji su opširno izvještavali o gospodinu Vujanoviću, uglavnom vezano za njegovu ulogu predsjednika Skupštine RCG, pokrećući još jednom pitanje "Ijudi koji su na funkcijama", to jest lica koja uživaju prednost u toku izborne kampanje. Mediji su takođe bili ponovo suočeni sa teškoćama oko utvrđivanja odgovarajućeg načina izvještavanja o aktivnostima državnih zvaničnika, koji su istovremeno bili i predsjednički kandidati. Izvještavalo se takođe i o ostalim kandidatima, ali mnogo ređe.

Sveukupno gledajući, ton izvještavanja štampanih i elektronskih medija o kampanji je ostao politički neutralan. Samo su Filip Vujanović i Dragan Hadukovic davali plaćene oglase. Ostali kandidati su se isključivo oslanjali na besplatne termine emitovanja i prostor na Državnom radiju, televiziji i "Pobjedi". Jedan od kandidata se žalio Misiji za posmatranje izbora da su troškovi političkog reklamiranja na državnoj televiziji bili znatno veći od istih na komercijalnim TV stanicama. Iako je ovo potvrđeno, Odboru za praćenje rada medija nijesu upućivane žalbe po tom pitanju.

Uoči decembarskih izbora, dnevni list "Publika" je prekršio zakonski propis kojim se zabranjuje objavljivanje rezultata anketa javnog mnjenja sedam dana prije dana održavanja izbora, dok su "Pobjeda", "Publika" i "Vijesti" prekršili 24-časovni moratorijum na izvještavanje o kampanji.¹⁸ Uoči februarskih izbora, "TV Pink", "Vijesti" i "Publika" su prekršili 24-časovni moratorijum o kampanji objavljivanjem i emitovanjem poziva javnosti da uzme učešća u glasanju.

IX. SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE PRIJE DANA ODRŽAVANJA IZBORA

Nadležnim organima je dostavljeno svega nekoliko zvaničnih žalbi prije dana održavanja izbora. Lica koja su tvrdila da su bila izložena neopravdanom pritisku da glasaju, uopšteno govoreći, nijesu bila voljna da iznesu dokumentovane slučajeve pred nadležnim sudskim organima.¹⁹ Osim objavljivanja optužbi, političke stranke i većina građanskih organizacija su malo uradili da pomognu licima kojih se to ticalo. Ipak, Crnogorski Helsinški komitet je objavio da će ponuditi besplatan pravni savet svakom ko bude želio da potraži pravni lijek i sredstvo u pogledu žalbi koje se tiču izbora. Iako su neke opozicione stranke izrazile nedostatak povjerenja u nepristrasnost sudstva, samo se korišćenjem utvrđenih sudskih i administrativnih mehanizama može procijeniti istinitost iznijetih optužbi i provjeriti nepristrasnost institucija.

¹⁸ Anketa kojom se predviđaju izborni rezultati je objavljena 15. decembra.

¹⁹ Članom 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, koji je primjenljiv u ovom slučaju, predviđeno je da "niko ne može... pozvati građanina na odgovornost zbog glasanja, niti od njega tražiti da kaže za koga je glasao ili zašto nije glasao." Kršenje ove odredbe je kažnjivo novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine (član 115.) Ostali prekršaji s tim u vezi su kažnjivi u skladu sa odredbama Krivičnog i drugih zakona.

Prije održavanja izbora, mediji su objavili da je direktor pošte u Pljevljima navodno vršio pritisak na službenike da glasaju. Pozivaju se nadležni sudski organi da istragu dovedu do kraja.

Dana 14. januara, grupa od četiri lica je osporila ustavnost i zakonitost odluke RIK-a o datumu ponavljanja izbora, upućujući žalbu Ustavnom sudu. Sud je 25. januara odbacio žalbu iz proceduralnih razloga.

X. GRAĐANSKO DRUŠTVO I DOMAĆI POSMATRAČI

Kao i u ranijim prilikama, izbore su pratile dvije domaće grupe posmatrača - Centar za demokratsku tranziciju (CDT) i Centar za monitoring izbora (CEMI), pri čemu je ova druga nastupila u saradnji sa Centrom za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) iz Beograda. Domaći vanstranački posmatrači su bili prisutni na 66% posjećenih biračkih mjesta na Decembarskim i 52% posjećenih biračkih mjesta na Februarskim izborima.

Obije organizacije su sprovele djelimično, paralelno, tabelarno prikazivanje rezultata glasanja (brzo brojanje), zasnovano na reprezentativnom uzorku biračkih mjesta, objavljujući informacije o odzivu birača na dan izbora u intervalima od dva časa. CEMI se takođe angažovao u predizbornoj kampanji "izađi i glasaj" uoči Decembarskih izbora. CDT je među predsjedničkim kandidatima promovisao sporazum o fer kampanji, koji je potpisalo sedam kandidata.

XI. POSMATRANJE GLASANJA I BROJANJA GLASOVA

A. OPŠTA OCJENA

Tokom oba dana održavanja izbora glasanje je sprovedeno uglavnom u mirnoj atmosferi. Ogromna većina posmatrača je saopštila pozitivne utiske sa biračkih mjesta koja su posjetili. Na decembarskim izborima, od 578 izvještaja dostavljenih od strane posmatrača koji su pratili izbore, u samo dva izvještaja se postupci i radnje na dan održavanja izbora opisuju kao "loši". Slični podaci su zabilježeni i na Februarskim izborima.²⁰

Međutim, posmatrači su ponovo istakli neke nedostatke u izbornom procesu, od kojih su neke konstatovane takođe i tokom ranijih izbora, a obuhvataju:

U kontekstu bojkota izbora od strane opozicije, sam čin dolaska na biračko mjesto ili apstiniranje od glasanja odavali su politički izbor birača, izlažući birača potencijalnom pritisku.

Prevelika količina zakonskih odredbi kojima se omogućava raspuštanje biračkih odbora na dan održavanja izbora ili poništavanje rezultata, bez obzira što je u nekim slučajevima samo riječ o manjim povredama izbornih pravila.

Propust da se garantuje jednaka tajnost glasanja. Na Februarskim izborima, posmatrači su konstatovali da tajnost glasanja nije bila osigurana na 8% posjećenih biračkih mjesta. Ona je uglavnom posljedica glasanja nekoliko birača u istoj pregradi za glasanje, otvorenog glasanja uzrokovanog nedostatkom pregrada (paravana) za glasanje, kao i nepotrebnim uslovom da glasačke

²⁰ Podaci se zasnivaju na 310 dostavljenih izvještaja.

kabine budu okrenute tako da su biračeva leđa usmjerena prema biračkom odboru, čime se potencijalno omogućava posmatranje načina glasanja.

Mnogi ovlašćeni članovi biračkih odbora nijesu bili upoznati sa svojom ulogom, od kojih su se neki više ponašali kao posmatrači nego ravnopravni članovi sa punim biračkim pravom. Misija sa posmatranje izbora je konstatovala da je Predsjednik Opštinske izborne komisije u Bijelom Polju spriječio ovlašćene članove koji su zastupali Iliju Darmanovića i Jovana Pejovića da uzmu učešća u radu biračkih odbora u opštini, time ignorišući jasna i specifična uputstva dobijena od RIK-a.

Nedostatak odredbe o ponovnom izdavanju glasačkog listića u slučaju kada je birač nehotično pogriješio prilikom zaokruživanja na glasačkom listiću.

Neki birači i dalje dolaze na biračka mjesta bez potrebne dokumentacije.

Dodirivanje označenog glasačkog listića od strane člana biračkog odbora radi otcjepljivanja "kontrolnog kupona" (korišćenog kao zaštitna mjera da bi se obezbijedila sigurnost i brojanje glasačkih listića) ugrožava tajnost glasanja.

Korišćenje providnih glasačkih kutija, u kombinaciji sa propustom birača da pravilno presaviju glasačke listiće, uzrokovalo je da neki članovi biračkih odbora vide kako su glasački listići bili označeni.

Na februarskim izborima, surovi vremenski uslovi u nekim planinskim područjima su spriječili organizovanje glasanja na dan izbora i možda doprinijeli smanjenom odzivu birača. Otprilike 83 biračka mjesta nijesu bila otvorena u opštinama Šavnik, Pljevlja, Plužine, Nikšić i Žabljak, uglavnom zbog vremena. Ovim je bilo pogođeno nekih 8.000 birača ili 1,76% od ukupnog broja upisanih birača u Republici.

B. POSTUPCI I RADNJE OKO GLASANJA

Tokom oba izborna događaja, mjere za zaštitu cjelovitosti glasanja su u velikoj mjeri sprovedene u skladu sa zakonskim propisima. Nevidljivo mastilo, koje se koristi radi prevencije višestrukog glasanja je, uopšteno uzveši, pravilno korišćeno (3-4% propusta), a lična identifikaciona dokumenta birača su pravilno kontrolisana (1% propusta u decembru, 0% propusta u februaru). Međutim, u nekoliko slučajeva sprej je stavljan na prst birača prije nego što su birački odbori potvrdili da se birač nalazi na ispravnom biračkom mjestu. Ovo je problematično jer birači mogu samo glasati na biračkom mjestu gdje su evidentirani, a ne mogu glasati ako na prstima postoje tragovi specijalnog mastila.

Posmatrači su konstatovali da su neki birači vraćeni sa glasanja jer se njihova imena nijesu nalazila na biračkim spiskovima na tom biračkom mjestu, a u otprilike 2% slučajeva imena birača su prozivana na glas od strane članova biračkih odbora, suprotno zakonskim propisima. Na Decembarskim izborima, zabrana korišćenja mobilnih telefona nije poštovana na 11% posjećenih biračkih mjesta, dok je izborni materijal u rasponu od pedeset metara od biračkog mjesta uočen na 5% biračkih mjesta, što je na Februarskim izborima smanjeno na 1%.

Posmatrači su konstatovali da su birački odbori, uopšteno gledajući, sproveli svoje zadatke na kooperativan način, bez nečijeg miješanja sa strane ili zastrašivanja. Međutim, na Februarskim izborima, u oko 4% izvještaja posmatrača se ukazuje da su birački odbori osjetili smetnje u svom radu. Na Februarskim izborima, tenzije su konstатовane u 3% posmatranih slučajeva, dok nasilje ili nemiri nijesu konstатовani ni na jednom posjećenom biračkom mjestu. Međutim, na otprilike 2% biračkih mjesta, stranački zvaničnici su primijećeni izvan biračkih mjesta u akciji vođenja evidencije o biračima koji ulaze u prostorije biračkih mjesta.

C. "GLASANJE LICA KOJA SU VEZANA ZA KUĆU"

U izuzetnim slučajevima, kao što su starost, nemoć ili ozbiljna bolest, građani mogu zahtijevati da glasaju kod kuće. U skladu sa Pravilnikom o radu biračkih odbora utvrđenim od strane RIK-a, takve zahtjeve treba dostaviti napismeno do 12:00 časovana dan održavanja izbora. Međutim, ne postoje standardni, zvanični obrasci za birače koji bi zahtijevali da glasaju kod kuće. Za razliku od "redovnih birača", lica koja glasaju kod kuće nisu dužna da se upisuju u "knjigu birača" (drugu kopiju biračkog spiska), prilikom dobijanja glasačkog listića. Po dobijanju zahtjeva, Predsjednik biračkog odbora odabira dva člana biračkog odbora, koji predstavljaju različite političke blokove, za sprovođenje glasanja kod kuće. Tokom nedavnih izbora, posmatrači su konstatovali značajan porast u procentu birača koji glasaju na ovaj način, sa 3,5% u oktobru na 6% u februaru 2003.godine.

Odredbe kojima se reguliše glasanje kod kuće su i dalje ostale neadekvatne, a postupci za tu vrstu glasanja su nedosljedno primjenjivani. Primjer su podaci o izborima održanim u decembru 2002.:

20% biračkih odbora je prije prihvatilo usmene nego pismene zahtjeve za glasanje kod kuće,
27% biračkih odbora nije evidentiralo takve zahtjeve u Dnevnik o radu biračkog odbora (zvanični zaspisnik), i
4% biračkih odbora je prihvatilo takve zahtjeve poslije isteka krajnjeg roka, to jest 12:00 časova na dan održavanja izbora.

Razlog za ozbiljnu zabrinutost je to što su u nekoliko slučajeva odredbe (o glasanju lica vezanih za kuću) bile ozbiljno zloupotrijebljene, uključujući šest slučajeva (konstatovanih od strane posmatrača) u kojima su birački odbori, postupajući po izmišljenim zahtjevima, odlazili u kućne posjete kada su postojale vjerodostojne indikacije da građani nijesu željeli da glasaju. Nekoliko sličnih slučajeva je konstatovano i 9.februara. Osim toga, posmatrači su konstatovali i jedan broj slučajeva u kojima su lica, koja nemaju veze sa glasanjem a ponekad još i neidentifikovana, dostavljala imena mnogih ljudi, tvrdeći da su isti zahtijevali da glasaju kod kuće. Za većinu ovih lica se smatra da su bili aktivisti DPS-a.

Po dobijanju brojnih zahtjeva da se razjasne postupci za glasanje kod kuće, RIK je 7.februara dala mišljenje kojim tvrdi da "nije od suštinske važnosti ko podnosi zahtjev biračkom odboru; ono što je važno je da lice želi da glasa i da su zahtjevi da se glasa putem koverte u skladu sa izbornim odredbama". U mišljenju se dalje kaže: "utvrđivanje identiteta lica koje podnosi zahtjev (za glasanje kod kuće) nije preduslov (...). Međutim, ukoliko bilo koji član biračkog odbora bude imao ikakvih nedoumica u pogledu autentičnosti ovog zahtjeva, on/ona može zahtijevati od podnosioca da prezentira svoje dokumente o dokazivanju identiteta". Iako razjašnjavajući ovo pitanje, ostalo je nejasno da li je od opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora zahtijevano da postupaju po ovom mišljenju, čiji je sadržaj u stvari povećao mogućnost zloupotrebe postupaka za glasanje kod kuće.

Na Februarskim izborima je pitanje glasanja kod kuće postalo čak još problematičnije. U Bijelom Polju je to bio razlog za ozbiljnu zabrinutost, jer izborni rezultati pokazuju da je 13% od ukupnog broja glasova bilo dato kod kuće. Na nekim biračkim mjestima u ovoj opštini su zabilježeni mnogo veću ukupni iznosi, dovodeći u pitanje izvodljivost tolikog broja kućnih posjeta u isto vrijeme,

pogotovo u nepovoljnim vremenskim uslovima.²¹ Pored toga, Misija za posmatranje izbora je primila šest izvještaja iz čitave Republike u kojima se konstatuje da su, suprotno propisima, članovi biračkih odbora, koji su posjećivali lica da glasaju kod kuće, bili odabirani iz iste političke grupacije.

Posmatrači su konstatovali da su na 12% posjećenih biračkih mjesta zahtjevi za glasanje kod kuće podnošeni od strane stranačkih zvaničnika. Takvi zahtjevi su obično obuhvatali blokove pismenih zahtjeva podnijetih upotrebom neslužbenih pred-štampanih obrazaca, gdje su većinom nedostajali potpisi lica koja su u pitanju. Uprkos mišljenja datog od strane RIK-a, sporovi između članova biračkih odbora po ovom pitanju su postajali sve žešći, pri čemu je bio uočljiv slučaj na jednom biračkom mjestu u opštini Bar gdje je glasačka kutija uništena nakon ubacivanja glasačkih listića lica koja su glasala kod kuće.

Iako sakupljanje zahtjeva za glasanje kod kuće od strane političkih stranaka nije u suprotnosti sa mišljenjem RIK-a, takve aktivnosti u crnogorskom kontekstu mogu stvoriti pritisak na građane koji se protive glasanju i umanjiti povjerenje u cjelovitost procesa, te ih je ubuduće najbolje izbjegavati.

D. BROJANJE GLASOVA I TABELARNO PRIKAZIVANJE REZULTATA GLASANJA

Kao i ukupnoj evaluaciji procesa glasanja, posmatrači su pozitivno ocijenili postupak brojanja glasova. U ogromnoj većini posmatranih slučajeva postupci kojima se štiti integritet brojanja glasova su, generalno uzevši, pravilno sprovedeni. Međutim, posmatrači su na Decembarskim izborima uočili pojavu sitnih proceduralnih nepravilnosti koje uključuju: nebrojanje neiskorišćenih glasačkih listića, brojeva kupona i birača koji su glasali prije otvaranja glasačke kutije (2-3 slučaja svaki). Na Februarskim izborima, broj posljednje dvije vrste nepravilnosti se značajano povećao na 8 slučajeva, gdje svaki potiče iz malog broja posmatranja.²²

Poslije zatvaranja biračkih mjesta rezultati se prenose u opštinske izborne komisije gdje se vrši tabelarni prikaz rezultata na opštinskom nivou. Dvije organizacije civilnog društva su objavljivale rezultate djelimičnih, paralelnih, tabelarnih prikazivanja glasova u večerama oba izborna događaja.

Konačan rezultat izbora za predsjednika Republike je objavljen 24. decembra, a rezultat ponovljenih izbora 14. februara 2003., poslije isteka vremenskog roka za podnošenje žalbi. Međutim, RIK nije objavila potpune i konačne rezultate. Umjesto toga, ona je izdala Odluke u kojima je dat broj birača koji su glasali. Zbog toga, rezultati izbora navedeni u ovom Izvještaju predstavljaju nezvanične podatke dobijene od RIK-a.

Cifre o odzivu birača, na Decembarskim izborima 45,9% i Februarskim 46,7% , bile su znatno ispod uobičajeno visokih nivoa, konstatovanih na prethodnim izborima u Crnog Gori.²³ Bojkot izbora od strane opozicije doprinio je znatno smanjenom odzivu birača. Na oba izborna događaja odziv birača je varirao širom Republike, od nekih 58% u Rožaju do 27% u Plužinama. Broj birača,

²¹ Na biračkom mjestu u Dušan Koraću, broj 2 (opština Bijelo Polje) posmatrači su pratili birački odbor da bi vidjeli kako se odvija glasanje kod kuće. Za jedan 1 čas i 45 minuta birački odbor je uspio obraditi 6 birača. Za sljedećih 1 čas i 50 minuta, birački odbor tvrdi da je uspio obraditi 63 birača, manje od dva minuta po biraču.

²² Posmatrači su na Decembarskim izborima 2002. godine dostavili zapažanja o brojanju glasova sa 39 biračkih mjesta , kao i sa 23 biračka mjesta u februaru.

²³ Na primjer u oktobru 2002. godine, glasalo je 74,6% upisanih birača. Cifra od 46,7% obuhvata i biračka mjesta zatvorena zbog vremenskih uslova.

upisan na biračkim mjestima koja se nalaze u područjima koja su bila zahvaćena veoma hladnim vremenom 9. februara, nije bio dovoljan da bi imao uticaja na rezultat izbora.

Oba izborna događaja dala su neuobičajeno jednostrane rezultate, na kojima je Filip Vujanović osvojio nešto između 82-84% glasova, a njegov najbliži rival, nezavisni kandidat Dragan Hajduković, 6-7%. Ostalih devet kandidata je osvojilo nešto malo preostalih glasova.

XII. POSTIZBORNI SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE

Nakon Izbora 22. decembra, opštinskim izbornim komisijama su bile upućene svega četiri žalbe, i sve četiri su odbijene i nijedna nije bila dalje upućena RIK-u. U crnogorskim sredstvima informisanja je javljeno o dva veoma ozbiljna prekršaja počinjena tokom Izbora 22. decembra, ali zvaničnih žalbi s tim u vezi nije bilo. Prvi se odnosio na jedno biračko mjesto u opštini Kolašin, gdje je petnaest birača potpisalo izjavu kojom tvrde da, iako nijesu glasali, glasački listići su bili ubačeni u njihovo ime. SNP je dostavila Misiji za posmatranje izbora fotokopije dokumenata relevantnih za ovaj slučaj. Drugi slučaj se ticao sumnjivog odziva birača od 95% na jednom biračkom u opštini Podgorica. S obzirom da je BDILJP započeo posmatranje izbora u Crnoj Gori 1997., slučajevi prevare su bez presedana i zato razlog za ozbiljnu zabrinutost. Ovo tim prije jer Misija za posmatranje izbora nije upoznata sa bilo kakvom akcijom preduzetom od strane crnogorskih nadležnih organa u pravcu sprovođenja istraga.

Nakon decembarskih izbora, opozicija se žalila da su građani na dan održavanja izbora pozivani telefonom radi upornog traženja da izađu na izbore, kao i da su lični detalji birača bilježeni od strane partijskih aktivista prilikom dolaska na biračko mjesto. U duboko podijeljenom političkom kontekstu Crne Gore, takve radnje u blizini biračkih mjesta se mogu posmatrati kao zastrašivanje i treba ih izbjegavati prilikom sljedećih izbora. Zakon u stvari i zabranjuje takve aktivnosti u okviru biračkog mjesta.

U oba izborna događaja, opšte žalbe koje su posmatračima predočene na biračkim mjestima nijesu prevedene u formalne žalbe organima za sprovođenje izbora. Neki sagovornici su nagovještavali da, u slučaju da je na izborima bio zadovoljen obavezan uslov izlaska birača od 50%, mnogo veći broj žalbi bi bio zvanično podnesen.

Dana 14. februara, RIK je nakon dugih rasprava, odlučila (sa deset nasparam sedam glasova) da se glasanje na 83 biračka mjesta, gdje nije održano 9. februara zbog surovih vremenskih uslova, ne ponavlja, jer ne bi promijenilo ukupan rezultat izbora. Iako je SNP zagovarala tvrdnju da je održavanje izbora u ovim područjima bilo neophodan uslov za završavanje izbornog procesa, RIK je objavila da je uzrok neuspjelih izbora bio nedovoljan odziv birača. Na dan održavanja izbora, Jovan Pejović (nezavisni kandidat) je RIK-u dostavio žalbu koja bila odbijena iz proceduralnih razloga. Grupa stanovnika Žabljaka je uputila žalbu Vrhovnom sudu povodom odluke RIK -a o neodržavanju izbora na zatvorenim biračkim mjestima, navodeći kao razloge povredu njihovog biračkog prava.

XIII. PREPORUKE

U toku procesa usvajanja novog Zakona o izboru predsjednika Republike, bavilo se i jednim brojem preporuka na koje je OEBS-BDILJP ukazao Predsjedniku Skupštine RCG. Međutim, izborna zakonodavstvo, a posebno Zakon o izboru odbornika i poslanika još uvijek zahtijeva

detaljnu analizu kako bi se obezbijedilo dosljedno sprovođenje predsjedničkih, parlamentarnih i opštinskih izbora. Odredbe koje njesu u skladu sa opredjeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore treba ukloniti.²⁴ Prilikom sprovođenja analize, Skupština se treba osvrnuti na preporuke koje su sadržane u prethodnim Konačnim izvještajima OEBS-a o izborima održanim u Crnoj Gori i SRJ.

U pogledu izbora za predsjednika Prepublike, nude se sljedeće preporuke za razmatranje:

A. ZAKONSKI OKVIR

1. U cilju izbjegavanja konfuzije i obezbjeđivanja konzistentnosti između prvog i drugog kruga bilo kog izbornog nadmetanja, član 18. paragraf 3. novog Zakona o izboru predsjednika Republike treba promijeniti da glasi "U drugom krugu, pobjednik će biti kandidat koji osvoji većinu važećih glasova" ili jednostavno "...koji osvoji najveći broj glasova".
2. Zakon o izboru predsjednika Republike treba da uključuje i ograničenja na troškove kampanje, kao i pravila o saopštavanju donacija. Kandidati takođe trebaju biti obavezni da obrazlože svoja privatna i javno obezbijeđena sredstva za sprovođenje kampanje. Za kršenje tih propisa treba uvesti sankcije.
3. Sprovođenje izborne kampanje u državnim preduzećima treba zakonom zabraniti.
4. Treba spriječiti povlačenje kandidata iz izbornog nadmetanja nakon proglašavanja izborne liste.²⁵

B. SPROVOĐENJE IZBORA

5. Dok su organi za sprovođenje izbora iskusni u tom procesu, za članove biračkih odbora, posebno kandidata predloženih za "ovlašćene čalnove", neka vrsta obuke bi bila poželjna.
6. Nakon prestanka mandata sadašnjim članovima RIK-a i opštinskih izbornih komisija, Skupština RCG treba da osigura da novoizabrani stalni članovi komisija i biračkih odbora zastupaju pluralitet političkih interesa. Slično tome, treba da postoji i adekvatna zastupljenost nacionalnih manjina u opštinskim izbornim komisijama i biračkim odborima u područjima njihovog prebivališta.

C. MEDIJI

²⁴ Preporuke koje su sadržane u ovom Izvještaju tiču se jedino izbora za predsjednika Republike. Preporuke koje se tiču izbora za odbornike i poslanike date su u Konačnom izvještaju OEBS-BDILJP o izborima održanim oktobra 2002. i aprila 2001. Treba obratiti posebnu pažnju kako bi se osiguralo da je u zakonskoj regulativi obezbijeđeno ravnopravno i trajno rješenje za pitanje predstavljanja nacionalnih manjina, kao i uklanjanje odredbi kojima se omogućava da političke stranake vrše kontrolu nad mandatima poslanika izabranih glasovima naroda. Preporuke koje se odnose na opštinske izbore date su u Konačnim izvještajima o izborima održanim juna 2000. i maja 2002. OEBS-BDILJP je takođe objavio nekoliko izvještaja koji mogu koristiti nadležnim organima, a oni obuhvataju: Smjernice za stručnu analizu zakonskog okvira za održavanje izbora (januar 2001.), Smjernice za asistiranje učestvovanja nacionalnih manjina u izbornom procesu (januar 2001.) i (3) Rješavanje izbornih problema u OEBS-ovom regionu (jul 2000.). OEBS-BDILJP će uskoro objaviti sveobuhvatnu analizu izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori u cilju pružanja pomoći nadležnim organima u sprovođenju zakonske reforme predviđene tokom 2003. godine.

²⁵ Zakonom o izboru odbornika i poslanika je zabranjeno povlačenje kandidata nakon proglašavanja izborne liste, dok je u nadmetanjima na predsjedničkim izborima krajnji rok za povlačenje utvrđen na 15 dana prije izbora, što može biti i nakon proglašavanja konačne izborne liste.

7. Javnim medijima je potrebno šire polje djelovanja da bi sproveli svoju slobodu odluke u definisanju koncepta i oblika izvještavanja o izborima. Ovo se posebno tiče oblika slobodnog pristupa programu na Parlamentarnom kanalu.
8. Činjenicom da Skupština RCG usvaja različita pravila, kojima se reguliše izvještavnje za svake nove izbore, omogućava se ispoljavanje značajnog političkog uticaja. Kako bi se spriječilo preovladavanje kratkoročnih mišljenja, potrebno je razviti konačan i univerzalno primjenljiv zakonski okvir za medije i izbore.
9. Skupština RCG ili javni i privatni mediji trebaju razmotriti izradu upustava o izvještavanju o aktivnostima državnih zvaničnika tokom izbornih perioda.

D. ODLUČIVANJE O IZBORNIM SPOROVIMA

10. Nadležni sudski organi bi trebali razmotriti pokretanje istrage povodom javno iznijetih optužbi za ozbiljne izborne nepravilnosti bez čekanja formalnog zahtjeva.
11. Nadležni organi bi trebali ispitati optužbe da je na građane vršena prisila da glasaju ili ne glasaju, i, gdje je potrebno, primijene postojeće kaznene odredbe protiv počinilaca.

E. DAN ODRŽAVANJA IZBORA

12. Birački spisak koji se koristi na biračkom mjestu i njegova (druga) kopija, poznata kao "Knjiga birača", se mogu spojiti u jedan dokumenat, pri čemu drugu kopiju koriste lica koja glasaju kod kuće da potpišu prijem glasačkog listića.
13. RIK bi trebala dizajnirati standardni obrazac namijenjen licima koja glasaju kod kuće zbog zahtjeva za dobijanje glasačkih listića. Obrasci bi trebali biti dostupni prije izbora i potpisani od strane birača.
14. Kampanju javnog informisanja treba sprovesti prije održavanja izbora, kako bi se umanjili problemi kao što su grupno glasanje ili dolazak birača na biračka mjesta bez potrebne dokumentacije, uz ponovno isticanje međunarodno prihvaćenih principa, uključujući i "slobodu" izbora glasanja.
15. Zakonom treba regulisati ponovno izdavanje glasačkog listića u slučaju kada je birač nehotice pogriješio.

ANEX A – IZBORNI REZULTATI

Dolje navedeni rezultati predstavljaju nezvanične podatke dobijene od RIK-a.

	Kandidat	Decembar		Februar	
		glasova	%	glasova	%
1	Obrad Marković (Jugoslovenski komunisti)	1,747	0.83%	839	0.39%
2	Milan-Milo Radulović (Stranka prirodnog zakona)	3,115	1.49%	3,392	1.59%
3	Dragan Hajduković (nezavisni kandidat)	12,319	5.88%	15,356	7.20%
4	Filip Vujanović (DPS/SDP)	175,328	83.65%	174,429	81.84%
5	Milan Šparović (nezavisni kandidat)	1,229	0.59%	870	0.41%
6	Milivoje Bakić (nezavisni kandidat)	717	0.34%	769	0.36%
7	Ilija Darmanović (Srpska radikalna stranka - SRS)	971	0.46%	833	0.39%
8	Mihailo-Milo Marković (nezavisni kandidat)	437	0.21%	456	0.21%
9	Jovan Pejović (nezavisni kandidat)	1,704	0.81%	1,097	0.51%
10	Aleksandar Vasiljević (SRS-Vojislav Šešelj)	6,448	3.08%	7,885	3.70%
11	Djordjije Milić (nezavisni kandidat)	489	0.23%	278	0.13%
	Ukupno važećih glasova	204,504	97.57%	206,204	96.74%
	Nevažeci glasački listići	5,094	2.43%	6,938	3.26%

NAPOMENE O OEBS-BDILJP

Biro za demokratske institucije i ljudska prava je OEBS-ova vodeća institucija koja pomaže zemljama članicama “da osiguraju puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pridržavaju se vladavine prava, unapređuju principe demokratije i (...) , izgrađuju, jačaju i štite demokratske institucije, kao i unapređuju demokratiju u cijelom društvu” (Helsinški dokumenat iz 1992.godine)

BDILJP, sa sjedištem u Varšavi, Poljska, je osnovan 1990. godine, kao Biro za slobodne izbore u skladu sa Pariskom Poveljom. 1992. godine naziv Biroa je promijenjen kako bi odražavao proširen mandat koji uključuje i ljudska prava i demokratizaciju. Danas on zapošljava 80 lica.

BDILJP je vodeća agencija u Evropi na polju **posmatranja izbora**. On koordinira i organizuje raspoređivanje hiljada posmatrača svake godine, radi ocjenjivanja da li su izbori koji se održavaju u području OEBS-a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Njegova jedinstvena metodologija obezbjeđuje kompletan i iscrpan uvid u sve elemente izbornog procesa. Kroz projekte za pomoć, BDILJP pomaže zemljama članicama OEBS-a da poboljšaju svoju izbornu infrastrukturu.

Aktivnosti Biroa koje se tiču **demokratizacije** obuhvataju sljedećih šest tematskih područja: vladavinu prava, građansko društvo, slobodu kretanja, jednakost polova, trgovinu ljudskim bićima i slobodu religije. BDILJP realizuje više od 100 ciljnih programa pružanja pomoći, nastojeći i da pomogne i da pospješi razvoj date zemlje u skladu sa OEBS-ovim opredjeljenjima, kao i razvoj demokratskih struktura.

BDILJP **prati** da li se zemlje članice ponašaju u skladu sa opredjeljenjima “OEBS-ove ljudske dimenzije”. On takođe svake godine organizuje nekoliko skupova u cilju sagledavanja sprovođenja opredjeljenja “OEBS-ove ljudske dimenzije” od strane zemalja članica.

BDILJP savjetuje zemlje članice o politici vezano za **Rome i Sintije**. On unapređuje razvijanje kapaciteta i osposobljavanja, kao i povezivanja zajednica Roma i Sintija; takođe podstiče učešće predstavnika Roma i Sintija u tijelima gdje se kreira politika. BDILJP isto tako djeluje i kao mjesto za razmjenu informacija oko pitanja koja se odnose na Rome i Sintije između domaćih i međunarodnih aktera.

Sve aktivnosti BDILJP se sprovode u tijesnoj koordinaciji i saradnji sa OEBS-ovim institucijama i djelovanjem na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija je dostupno na veb sajtu BDILJP -a (ODIHR [website](#)), koji takodje sadrži obimnu biblioteku izvještaja i drugih dokumenata, uključujući sve ranije Izvještaje o posmatranju izbora i analize izbornog zakonodavstva objavljene od strane BDILJP-a.

