



Biro za demokratske institucije i ljudska prava

**REPUBLIKA CRNA GORA  
(SRBIJA I CRNA GORA)**

**PREDSJEDNIČKI IZBORI**

**11. maj 2003.**

**Izvještaj Misije OEBS-BDILJP za posmatranje izbora**



Varšava  
28. jul 2003.

# Sadržaj

<b>I.</b>	<b>REZIME .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>UVOD I ZAHVALNICE .....</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>PREGLED .....</b>	<b>3</b>
	A. POLITIČKI PREGLED.....	3
	B. AMBIJENT ZA ODRŽAVANJE IZBORA .....	4
<b>IV.</b>	<b>ZAKONSKI OKVIR.....</b>	<b>5</b>
	A. PRIMJENLJIVO ZAKONODAVSTVO .....	5
	B. OPŠTE ODREDBE.....	5
	C. OCJENA ZAKONSKOG OKVIRA .....	6
<b>V.</b>	<b>SPROVOĐENJE IZBORA .....</b>	<b>9</b>
	A. STRUKTURA I SASTAV ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA .....	9
	B. ORGANIZACIJA IZBORA .....	10
	C. PRIJAVLJIVANJE KANDIDATA .....	10
	D. BIRAČKI SPISKVI .....	11
<b>VI.</b>	<b>UČESTVOVANJE ŽENA I NACIONALNIH MANJINA.....</b>	<b>12</b>
<b>VII.</b>	<b>IZBORNA KAMPANJA .....</b>	<b>12</b>
<b>VIII.</b>	<b>MEDIJI I IZBORI .....</b>	<b>13</b>
	A. MEDIJSKI AMBIJENT I ZAKONSKI OKVIR .....	13
	B. MEDIJSKA REGULATIVA ZA VRIJEME IZBORNE KAMPANJE.....	13
	C. REZULTATI PRAĆENJA RADA MEDIJA.....	14
<b>IX.</b>	<b>SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE PRIJE DANA ODRŽAVANJA IZBORA.....</b>	<b>15</b>
<b>X.</b>	<b>GRAĐANSKO DRUŠTVO I DOMAĆI POSMATRAČI.....</b>	<b>16</b>
<b>XI.</b>	<b>POSMATRANJE GLASANJA I BROJANJA GLASOVA.....</b>	<b>17</b>
	A. OPŠTA OCJENA .....	17
	B. POSTUPCI I RADNJE OKO GLASANJA.....	18
	C. BROJANJE GLASOVA.....	18
	D. TABELARNO PRIKAZIVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA GLASANJA .....	19
	E. SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE POSLIJE DANA ODRŽAVANJA IZBORA .....	19
<b>XII.</b>	<b>PREPORUKE.....</b>	<b>19</b>
	A. AMBIJENT ZA ODRŽAVANJE IZBORA .....	19
	B. ZAKONSKI OKVIR .....	20
	C. PREDLAGANJE KANDIDATA .....	20
	D. KAMPANJA I FINANSIRANJE KAMPANJE .....	20
	E. SPROVOĐENJE IZBORA .....	21
	F. MEDIJI.....	22
	G. DAN ODRŽAVANJA IZBORA .....	23
	H. JEDNAKOST POLOVA .....	23
	<b>NAPOMENE O OEBS-BDILJP.....</b>	<b>24</b>

# REPUBLIKA CRNA GORA (SRBIJA I CRNA GORA)

## PREDSJEDNIČKI IZBORI

11. maj 2003.

### KONAČNI IZVJEŠTAJ MISIJE OBES-BDILJP ZA POSMATRANJE IZBORA<sup>1</sup>

Ovaj Izvještaj treba posmatrati zajedno sa konačnim izvještajima prethodnih Misija OEBS-BDILJP za posmatranje izbora, a posebno sa Izvještajem o predsjedničkim izborima održanim 22. decembra 2002. i 9. februara 2003., te Izvještajem o parlamentarnim izborima održanim 20. oktobra 2002. godine.

#### I. REZIME

Predsjednički izbori održani u Crnoj Gori 11. maja 2003. godine su, generalno uzevši, sprovedeni u skladu sa OEBS-ovim načelima za demokratske izbore i po međunarodnim standardima.

Novim Zakonom o izboru predsjednika Republike, usvojenim februara 2003. godine, ukinut je obavezan uslov odziva birača od 50%, kojim je otvarana mogućnost održavanja beskonačnih izbornih ciklusa. Taj uslov je ranije bio uzrok za održavanje dva neuspjela izborna ciklusa za predsjednika Republike. Ipak, 11. maja 2003. Crna Gora je uspjela da izabere predsjednika. Međutim, na izborima ponovo nije učestvovala glavna opoziciona koalicija. Za razliku od izbora održanih decembra 2002. i februara 2003., Koalicija ovaj put nije "bojkotovala" izbore, ali je njenim neuspjavanjem da predloži svog kandidata bio sužen izbor biračima i to je uticalo na kampanju.

Izbori su proteklih godina postali neuobičajeno česta pojava u Crnoj Gori, gdje je za posljednjih šest godina održano devet izbora. U tom periodu je konstatovan važan napredak, koji obuhvata: značajna poboljšanja izborne zakonske regulative, imenovanje iskusnih i politički uravnoteženih izbornih komisija, objedinjavanje tačnih biračkih spiskova, državne medije koji obezbjeđuju ujednačeno i izbalansirano izvještavanje o kampanji, kao i poboljšanu transparentnost samog izbornog procesa.

Uprkos ovom napretku, potrebno je ukazati i na preostala važna pitanja, jer izborna regulativa zahtijeva dalje izmjene i dopune. Osim toga, duboko ukorijenjeni problemi u samom ambijentu za održavanje izbora i dalje ostaju. Potrebno je djelovati kako bi se osiguralo jasno razdvajanje državnih funkcija od stranačkih, kao što je propisano stavom 5.4. Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine. Sami utisak da državni službenici zavise od nosilaca funkcija, kao i da njihove političke naklonosti i izbor prilikom glasanja mogu uticati na nečiji izvor egzistencije, treba iskorijeniti. U takvim okolnostima je najvažnije obezbijediti zaštitu tajnosti glasanja i poštovanje privatnosti građana tokom svih faza izbornog procesa.

Za majske predsjedničke izbore su bila prijavljena tri kandidata: Filip Vujanović, predsjednik Skupštine i vršilac dužnosti predsjednika Republike (podržan od strane Demokratske partije socijalista i njenog koalicionog partnera Socijal demokratske partije), Dragan Hajduković (nezavisni kandidat) i Miodrag Živković (Liberalni savez). Mada je novi postupak prijavljivanja predsjedničkih kandidata pospješio integritet izbornog procesa, on u sebi sadrži potencijalnu mogućnost da se otkrije politička naklonost birača i stvori nejednak pristup kod sakupljanja potpisa. Pritužbe iznijete od strane opozicije oko uloge policije tokom procesa predlaganja kandidata nijesu

---

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj je takođe dostupan na srpskom jeziku. Međutim, engleska verzija ostaje jedini zvaničan dokument.

dokazane, ali takve optužbe ukazuju na nedostatak povjerenja i treba da kod crnogorskih nadležnih organa bude zabrinutost.

Sprovođenje izbora je još jednom bilo obilježeno finansijskim problemima. Republička i opštinske izborne komisije su svoje zadatke obavile nepristrasno, transparentno i u velikoj mjeri na efikasan način. Međutim, iako je produženje mandata članovima izbornih komisija osiguralo kontinuitet u sprovođenju procesa, obezbijedeno je samo kratkoročno rješenje.

Poslije isteka sadašnjeg mandata članovima Republičke i opštinskih izbornih komisija, Skupština RCG treba da osigura da novoizabrani članovi komisija u stalnom sastavu zastupaju pluralizam političkih interesa i da ni jedna stranka ne može biti u poziciji da dominira funkcionisanjem organa za sprovođenje izbora.

Izborna kampanja je bila neuzbudljiva i protekla je bez premnogog publiciteta. Dok je izvještavanje državnih medija o predsjedničkim kandidatima uglavnom bilo u skladu sa važećom zakonskom regulativom i većinom ujednačeno, neki privatni mediji su znatno više pažnje posvetili Filipu Vujanoviću. Strogost medijskih pravila je umanjila sposobnost državnih medija, posebno "Parlamentarnog TV kanala", da proizvedu interesantne emisije o izborima i politici. Osim specijalnog programa na državnim medijima posvećenog izborima, o kampanji za predsjedničke izbore se malo izvještavalo. Mediji moraju učiniti dodatne napore kako bi razlikovali zvanične aktivnosti predsjedničkih kandidata, koji su u isto vrijeme i nosioci funkcija, od njihovih izbornih aktivnosti u kampanji.

U skladu sa nalazima prethodnih misija za posmatranje izbora, ogromna većina posmatrača je ocijenila da su i ovi izbori bili dobro sprovedeni. Višestranački birački odbori su, uopšteno uzevši, ispravno poštovali propise, a saradnja između njihovih članova je bila dobra. Prijavljene su i manje nepravilnosti, uključujući i tu da privatnost glasanja nije bila ujednačeno zagarantovana. Osim toga, znanje i iskustvo članova biračkih odbora, kao i poštovanje postupka brojanja glasova mogu biti poboljšani. Odziv birača je ostao relativno nizak, uz učešće svega 48,3% upisanih birača. Za pobjednika je proglašen Filip Vujanović, koji je osvojio 64% datih važećih glasova.

OEBS-BDILJP ostaje i dalje spreman da pomogne vlastima i građanskom društvu Crne Gore u otklanjanju preostalih nedostataka i spornih pitanja, koja su naznačena kako u ovom, tako i u ranijim izvještajima OEBS-BDILJP.

## II. UVOD I ZAHVALNICE

Na poziv Predsjednika Skupštine RCG, OEBS-BDILJP je 28. novembra 2002. godine formirao Misiju u Republici Crnoj Gori za posmatranje izbora za predsjednika Republike 22. decembra 2002. godine. Na ovim izborima nije ispunjen uslov obaveznog odziva birača od 50%, pa su održani ponovljeni izbori 9. februara 2003. Ni na tim izborima, takođe, nije ispunjen uslov odziva birača. OEBS-BDILJP je 10. aprila 2003. godine formirao novu Misiju za posmatranje izbora, osmu po redu od 1997.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Misija za posmatranje izbora, koja je bila raspoređena za predsjedničke izbore 22. decembra 2002., je ostala u Crnoj Gori radi posmatranja ponovljenih izbora 9. februara 2003.

Paul O'Grady (iz Ujedinjenog kraljevstva) je imenovan za šefa Misije za posmatranje izbora, koja je obuhvatala 17 stručnjaka za izborna pitanja i dugoročnih (stalnih) posmatrača. Misija za posmatranje izbora je bila stacionirana u Podgorici i u pet regionalnih centara. Pored toga, Misija za posmatranje izbora je rasporedila 57 kratkotrajnih (privremenih) posmatrača radi praćenja radnji i aktivnosti na dan održavanja izbora. Posmatrači su izvještavali sa oko 300, od ukupno 1.100, biračkih mjesta širom Republike. U Misiji za posmatranje izbora je ukupno bilo zastupljeno 20 zemalja članica OEBS-a.

Misija za posmatranje izbora želi da izrazi svoju zahvalnost sljedećim organima Crne Gore: Skupštini Republike Crne Gore, Republičkoj i opštinskim izbornim komisijama, Ministarstvu inostranih poslova, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Sekretarijatu za razvoj, kao i opštinskim organima za saradnju i pomoć pruženu tokom trajanja posmatračke misije. Misija je takođe zahvalna na podršci i Ministarstvu inostranih poslova Srbije i Crne Gore, Misiji OEBS u Srbiji i Crnoj Gori i njenoj Kancelariji u Podgorici, Posmatračkoj misiji Evropske unije, kao i ambasadama i konzularnim predstavništvima zemalja članica OEBS-a.

### III. PREGLED

#### A. POLITIČKI PREGLED

Na prethodnim predsjedničkim izborima održanim 1997. godine, Milo Đukanović je sa malom razlikom porazio tadašnjeg predsjednika Momira Bulatovića. Ta dva kandidata su predstavljala dva različita krila jedne iste stranke - Demokratske partije socijalista (DPS) - naslednice crnogorskog ogranka Saveza komunista Jugoslavije i "sestrinske stranke" - Socijalističke partije Srbije (SPS), na čelu sa Slobodanom Miloševićem. Krilo na čijem se čelu nalazio Milo Đukanović je ostvarilo kontrolu nad DPS-om, distancirajući stranku i crnogorsku Vladu od "beogradskog režima". "Bulatovićevo krilo" DPS-a je formiralo novu stranku - Socijalističku narodnu partiju, koja je nastavila da se poistovjećuje sa politikom Slobodana Miloševića do njegovog odlaska sa vlasti 2000. godine. Od svog formiranja SNP, koja je zagovarala Saveznu državu, je imala duboko suprotstavljene odnose sa DPS-om, na čijem se čelu nalazio Đukanović, a njihov uzajamni diskurs se karakterisao uzajamnim nepovjerenjem.

DPS i SNP su i dalje ostale najuticajnije stranke u političkom životu Crne Gore, bacivši u velikoj mjeri u zasjenak druge glavne stranke: Socijal demokratsku partiju (SDP), Narodnu stranku (NS), Srpsku narodnu stranku (SNS) i Liberalni savez (LSCG). Nakon pobjede koalicije DPS-SDP-NS na izborima 1998. godine, DPS i SDP su zadržale vlast na republičkom nivou. Međutim, DPS-SDP nijesu imale parlamentarnu većinu, pa su stoga tražile oslonac u nestabilnim koalicijama, najprije sa NS a potom sa LSCG. Ovakvo političko stanje je rezultiralo održavanjem dvaju parlamentarnih izbora: u aprilu 2001. i u oktobru 2002. Ovi drugi su imali za rezultat formiranje parlamentarne većine koalicije DPS-SDP.<sup>3</sup>

Krajem novembra 2002. godine, Milo Đukanović je podnio ostavku na mjesto Predsjednika Republike i postao Predsjednik Vlade. Koalicija DPS-SDP je izabrala Filipa Vujanovića, novog Predsjednika Skupštine, za svog kandidata na predsjedničkim izborima 22. decembra 2002. Opoziciona Koalicija (SNP-SNS-NS i LSCG) je odlučila da ne učestvuje na tim izborima, i pozvala svoje pristalice da ne izlaze na glasanje. Ranije su sve političke stranke intenzivno učestvovala na

---

<sup>3</sup> Rezultati izbora: koalicija DPS-SDP 39 poslaničkih mandata, koalicija SNP-SNS-NS 30, LSCG 4, koalicija Demokratske Unije Albanaca(DUA) i Demokratskog saveza (DSCG) 2 mandata.

izborimama, uz veliki odziv građana. "Izborni bojkot", u kombinaciji sa zakonskim cenzusom da na izborima mora glasati 50% upusanih birača da bi izbori bili važeći, rezultirao je sa dva neuspjela kruga izbora.

Za vrijeme mandata Mila Đukanovića dominirala su dva povezana politička pitanja. Prvo je bilo neizvjesni odnosi sa Miloševićevim režimom, a drugo duboke političke podjele nastale oko pitanja crnogorske nezavisnosti. Skupština RCG je februara 2003. usvojila Ustavnu povelju, kojom je Savezna Republika Jugoslavija transformisana u državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, čime je utvrđen trogodišnji moratorijum na referendum o crnogorskoj nezavisnosti. U međuvremenu, crnogorski nadležni organi su dužni da sprovode reforme kako bi se postigla saglasnost njenih propisa sa Ustavnom poveljom, uključujući i šestomjesečni period za promjenu Republičkog Ustava. Uprkos moratorijumu, pitanje crnogorske nezavisnosti nastavlja da utiče na politički diskurs.

U februaru 2003. Skupština RCG je usvojila novi Zakon o izboru predsjednika Republike, iz koga je uklonjen uslov obaveznog odziva birača od 50%, čime je izbjegnuto poništavanje kasnijih izbora po osnovu odziva birača.

Za majske izbore su bila prijavljena tri kandidata: Filip Vujanović (DPS-SDP), Dragan Hajduković (nezavisni kandidat) i Miodrag Živković (LSCG)<sup>4</sup>. Stranke glavne opozicione Koalicije su razmatrale različite potencijalne kandidate uključujući: Predraga Bulatovića (Predsjednika SNP-a), Miodraga Lekića (ambasadora Srbije i Crne Gore u Italiji), Andriju Jovičevića (bivšeg ministra unutrašnjih poslova), Zoricu Tajić - Rabrenović (nezavisnog poslanika u Skupštini RCG, izabrane sa liste opozicione Koalicije u oktobru 2002. godine) i Božidara Bojovića ( Predsjednika SNS-a). Međutim, Koalicija nije uspjela postići dogovor oko zajedničkog predloga, tako da nijedna od opozicionih stranaka nije odlučila da predloži nekog kandidata. Na taj način, isto kao i u decembru i u februaru, ovaj važan opozicioni blok nije učestvovao na izborima. Zbog toga je izbor koji je biračima stojao na raspolaganju bio sužen.

Atentat na srpskog premijera Zorana Đinđića, 12. marta 2003, i uvođenje vanrednog stanja u Srbiji kao posledica toga, nije značajnije uticalo na predizbornu atmosferu u Crnoj Gori.

## **B. AMBIJENT ZA ODRŽAVANJE IZBORA**

Iz više razloga, izbori u Crnoj Gori su neobičajeno česti. U poslednjih šest godina održanano je devet izbornih događaja<sup>5</sup>. Tokom ovog perioda, opozicione stranke, uključujući SNP i LSCG, su često izražavale svoje nepovjerenje u izborni proces, dovodeći povremeno u pitanje njihov integritet. Kada je riječ o pitanjima koja su budila njihovu zabrinutost, na prvom mjestu su bili tačnost biračkih spiskova i potreba da se obezbijedi politički izbalansiran sastav izbornih komisija. Osim toga, ove stranke su iznosile optužbe o pristrasnosti medija i nepravilnostima tokom kampanje, uključujući "kupovinu glasova" i vršenje pritiska nad biračima. Uoči prethodnih izbora

---

<sup>4</sup> Na decembarskim-februarskim izborima, Filip Vujanović i Dragan Hajduković su osvojili 83% , odnosno 7% glasova. Miodrag Živković nije učestvovao na prethodnim predsjedničkim izborima.

<sup>5</sup> Predsjednički izbori (1997.), Prijevremeni parlamentarni izbori (1998.), parcijalni Lokalni izbori (jun 2000.), Prijevremeni parlamnetarni izbori (april 2001.), Opštinski izbori (maja 2002.), Prijevremni parlamentarni izbori (oktobar 2002.), Predsjednički izbori (decembar 2002.), ponovljeni Predsjednički izbori (februar 2003.) i Predsjednički izbori (maj 2003.).

mediji su dosta izvještavali o ovim tvrdnjama i možda je to umanjilo povjerenje javnosti u sam integritet izbornog procesa, naročito tokom predizbornog perioda. Većina žalbi nije bila potkrijepljena dokazima, a opozicione stranke su nastojale da uvećaju učestalost i značaj navodnih nepravilnosti i kršenja pravila izbornog procesa. Međutim, neki zvaničnici DPS-a su uoči ponovljenih izbora 9. februara davali izjave, vršeći time pritisak nad biračima, prije svega državnim službenicima, da izađu na glasanje.

Uočljivi su duboko ukorijenjeni problemi u izbornom ambijentu. Nedostatak povjerenja od strane opozicije u nezavisnost i nepristrasnost nekih državnih institucija, uključujući sudstvo i policiju, je stalna briga. Posmatrači su zaključili da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se obezbijedilo da državne i stranačke funkcije budu jasno odvojene, kako je propisano stavom 5.4. Kopenhagenskog dokumenta iz 1990<sup>6</sup>. Potrebno je preduzeti posebne radnje i pozabaviti se utiskom da su državni službenici, pogotovu republički i opštinski činovnici, kao i oni zaposleni u javnim preduzećima i ustanovama, zavisni od nosilaca funkcija, te da njihova lična politička naklonost ili glasački preferencijali mogu uticati na izvor životne egzistencije pojedinaca.

Na ove probleme se može ukazati tokom tekućeg procesa institucionalne reforme, uključujući i usvajanje odgovarajuće zakonske regulative i obezbjeđivanjem da se njome zabranjuje svaki oblik diskriminacije na osnovu političke pripadnosti. Pored toga, Skupština RCG bi trebala uzeti u razmatranje i preduzimanje određenih mjera u cilju poboljšanja izbornog ambijenta, uključujući i zabranu formiranja stranačkih prostorija i održavanje promotivnih skupova tokom kampanje u državnim preduzećima ili vladinim zgradama, kao i premiještanje kompletnog državnog aparata iz prostorija ili sredstava u vlasništvu političkih stranaka.

## **IV. ZAKONSKI OKVIR**

### **A. PRIMJENLJIVO ZAKONODAVSTVO**

Skupština RCG je 27. februara 2003. godine usvojila Zakon o izboru predsjednika Republike. Ostali najvažniji zakonski dokumenti, koji su primjenljivi, obuhvataju: Ustav Republike Crne Gore (1992.), Zakon o biračkim spiskovima, Zakon o izboru odbornika i poslanika (1998., izmijenjen i dopunjen 2000. i 2002.) , kao i Krivični zakon. Takođe su primjenljivi i ostali zakoni, odgovarajuće odredbe i administrativne odluke koje je usvojila Vlada, Skupština i Republička izborna komisija. Zakon o izboru predsjednika Republike je koncizan i predviđa da se tamo gdje odgovara primjenjuju odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika, ako drugačije nije regulisano Zakonom o izboru predsjednika Republike<sup>7</sup>.

### **B. Opšte odredbe**

Ustavom Republike Crne Gore je predviđeno da se predsjednik bira direktno tajnim glasanjem na period od pet godina, a izbor je ograničen dvogodišnjim mandatom<sup>8</sup>. Ukoliko dođe do prestanka

---

<sup>6</sup> Posmatrači su primili nepotvrđene optužbe da je u Beranama lokalna policija zahtijevala od predstavnika opozicionih stranaka da ih obavijesti o susretima sa predstavnicima međunarodnih organizacija.

<sup>7</sup> Član 10. Zakona o izboru predsjednika Republike (2003). Glavna područja gdje se Zakon o izboru odbornika i poslanika može primjenjivati obuhvata: biračko pravo, određivanje i objavljivanje izborne liste kandidata, predstavljanje kandidata u medijima, način organizovanja izbora, oblik i sadržaj glasačkog listića, postupke prilikom glasanja i zaštitu biračkih prava.

<sup>8</sup> Član 86.

mandata predsjedniku Republike, predsjedničke dužnosti do izbora novog predsjednika Republike preuzima predsjednik Skupštine.

Pravo da bude biran kao kandidat za predsjednika Republike i pravo glasanja na predsjedničkim izborima imaju svi građani Crne Gore koji su takođe i građani državne zajednice Srbija i Crna Gora, koji su navršili 18 godina života i koji imaju prebivalište na teritoriji Crne Gore najmanje 24 mjeseca prije dana održavanja izbora. Kandidate mogu predlagati političke stranke, koalicije i "grupe građana" u ime nezavisnih kandidata. Pobjednik je onaj kandidat koji osvoji više od polovine važećih glasova. Ukoliko nijedan od kandidata ne obezbijedi većinu, održava se drugi, odlučujući krug izbora u roku od 14 dana.

### C. OCJENA ZAKONSKOG OKVIRA

Sve u svemu, zakonski okvir kojim se reguliše održavanje predsjedničkih izbora obezbjeđuje adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, a novi Zakon o izboru predsjednika Republike uživa širok konsenzus dva glavna politička bloka. On sadrži važna poboljšanja kojima je ispravljeno nekoliko nedostataka koja je OEBS-BDILJP uočio u ranijem Zakonu o izboru predsjednika Republike, koji je datirao iz 1992. godine. Najznačajnija poboljšanja obuhvataju:

- Uklanjanje odredbe da 50% upisanih birača mora izaći na glasanje da bi izbori bili važeći, kao i propratnog uslova da nevažeći izbori budu ponovljeni. Njenim ukidanjem je osigurano prekidanje održavanja beskonačnog izbornog ciklusa usled odziva birača ispod 50%;
- Eliminisanje nekoliko nedoslednosti između Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o izboru predsjednika Republike, uključujući i anomaliju po kojoj (predsjednički) kandidat koji je mogao biti izabran moguće nije ispunjavao uslove za glasanje;
- Postavljanje uslova da je kandidatima potrebna većina *važećih glasova* (birača koji su glasali) da bi bili izabrani (Član 17.);
- Uvođenje mjera radi poboljšanja integriteta glasanja odredbom Člana 12. za "lica koja su vezana za kuću" (birači koji nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu);
- Zabranjivanje umnožavanja zaokruženih glasačkih listića i biračkih spiskova od strane političkih stranaka i predsjedničkih kandidata poslije izbora (Član 22.), čime se poboljšava privatnost birača;
- Određivanje vremenskog roka do kada izbori moraju biti raspisani prije isteka (važećeg) mandata predsjednika (Član 3.) i
- Obezbjeđivanje razumnog vremenskog roka za zvanično objavljivanje rezultata (Član 15. i 16.).

Skupština RCG je uvela i druge promjene u Zakonu o izboru predsjednika Republike, koje se odnose na sljedeće:

#### 1. Predlaganje kandidata

Postupak predlaganja kandidata je promijenjen u dva ključna aspekta. Prvo, kandidati su dužni da sakupe peticije sa potpisima 1% ukupnog broja birača, ili otprilike 4. 500 potpisa. (Prije toga, uslov za predlaganje je bio 2.000 potpisa). Drugo, peticije birača za podršku predsjedničkim kandidatima se sada mogu potpisivati samo u prostorijama svake od 21 opštinske izborne komisije, uz uslov da činu potpisivanja prisustvuju dva člana opštinske izborne komisije imenovana od strane dva različita politička tabora. Ranije nije bilo nikakvih ograničenja oko sakupljanja potpisa. I ovog puta, kao i ranije, građani su imali pravo da svojim potpisom podrže samo jednog kandidata.



Zagovarajući promjenu ovog postupka, SNP je obrazlagala da je proces potrebno kontrolisati kako bi se osigurao njegov integritet, a posebno u smislu provjere da potpisi kojima se daje podrška nekom kandidatu nijesu falsifikovani. Međutim, nakon iskustava sa novim postupkom, i LSCG i DPS su uputili kritike na račun novih odredbi, a posebno na sljedeće:

- i. Činjenicu da peticije moraju biti javno potpisivane. To bi, zajedno sa uslovom da se birač može potpisati za samo jednog kandidata, potencijalno moglo otkriti političku naklonost građana.
- ii. Ograničavanje broja lokacija za sakupljanje potpisa stvara nejednak pristup biračima koji žive u ruralnim područjima.

Pored toga, treba konstatovati i četiri ostala faktora:

- iii. Broj potpisa koji je potreban (1% od ukupnog broja birača) predstavlja maksimum koji je preporučila Venecijanska komisija Savjeta Evrope.<sup>9</sup>
- iv. Novi postupci su možda doprinijeli smanjivanju broja kandidata iz malih stranaka, odnosno nezavisnih kandidata.
- v. Ne postoji nikakva procedura kojom bi se provjerilo da li su se građani potpisali za više od jednog kandidata. Bez "mehanizma za sprovođenje" ova zakonska odredba može imati ograničenu vrijednost.
- vi. Do nedoslednosti između načina sakupljanja potpisa na parlamentarnim i na predsjedničkim izborima je došlo usled izmjena i dopuna izvršenih u Zakonu o izboru predsjednika Republike.

## 2. Finansiranje kampanje

Kao pozitivan razvoj događaja, novom legislativom je sa 10% na 5% smanjen broj osvojenih glasova koji je kandidatu potreban da bi stekao pravo na nadoknadu troškova kampanje iz javnih sredstava. Ova izmjena može poslužiti kao ohrabrenje kandidatima iz manjih stranaka, kao i nezavisnim kandidatima, da učestvuju na predsjedničkim izborima. Međutim, Vlada nije objavila visinu sredstava za nadoknadu troškova kampanje 30 dana prije dana održavanja izbora, kako je Zakonom predviđeno. Međutim, iako su utvrđena sredstva u iznosu od 45.000 eura, odluka u "Službenom listu" je bila objavljena tek 5. maja, više od tri sedmice kasnije. Time je stvorena neizvjesnost i smanjen pozitivan uticaj ove izmjene.

Uopšteno gledajući, primjenljivim zakonodavstvom se na adekvatan način ne regulišu pitanja finansiranja kampanje. Zakonom o finansiranju političkih stranaka je regulian ustaljen način finansiranja političkih stranaka iz javnih sredstava i utvrđen plafon za troškove kampanje za političke stranke i nezavisne kandidate na parlamentarnim i lokalnim izborima.<sup>10</sup> Međutim, on se ne odnosi na predsjedničke izbore i zato ne može biti primijenjen. U novom Zakonu o izboru predsjednika Republike se ne pominju obaveze o javnom objavljivanju iznosa sredstava i

---

<sup>9</sup> Vidi "Pravilnik profesionalnog ponašanja kod izbornih pitanja", strana 3. "Evropska komisija za demokratiju kroz pravo". (Venecijanska komisija), 2002.

<sup>10</sup> U cilju aktiviranja odredbi o javnom prikazivanju finansija i troškova izborne kampanje, Zakonom o finansiranju političkih stranaka je potreban "poseban sporazum" parlamentarnih političkih stranaka. OEBS-BDILJP nije mogao potvrditi da li je takav sporazum ikada bio zaključen. Ukoliko nije, odredbe Zakona o finansiranju političkih stranaka nijesu jednako primjenjivane i nedostatak primjene *de facto* stavlja političke stranke u privilegovan položaj.

kontroli/reviziji, plafoni na donacije i troškove, ili pak instrukcije o tome koje grupe mogu legitimno biti donatori za sredstva za izbornu kampanju.

### 3. Kaznene odredbe

U Zakonu o izboru predsjednika Republike su, takođe, uvedene kaznene odredbe za posebne oblike prekršaja koji se odnose na kampanju (Član 24.), kao i za protivpravno vršenje pritiska ili uticaja na građanina da izađe ili ne izađe na izbore (Član 25).<sup>11</sup> Mada su adekvatne odredbe za krivična djela koja se odnose na izbore ugrađene u zakonu, glavni zadatak pred nadležnim organima će biti da obezbijede da se slučajevi zloupotrebe ispituju a počinioci pozovu na odgovornost. Kod određivanja da li su "državna sredstva" korišćena "nezakonito", sudskim organima će biti potrebna precizna definicija onoga što čini "legitimno korišćenje" tih sredstava. Član 24. Zakona o izboru predsjednika Republike u svom sadašnjem obliku ne može zadovoljiti ovaj uslov.

Tokom trajanja Posmatračke misije za izbore, na površinu su izašla i druga zakonska pitanja:

### 4. Nezavisni kandidati

Koncept "grupa građana" nije regulisan zakonskom regulativom, dok je status "grupe građana" u najboljem slučaju nejasan. Osim toga, odredbe koje su primjenljive za predsjedničke izbore se odnose na "*podnosioca liste kandidata*" (to jest izbornu listu) na koga je prenijeto nekoliko prava; na primjer pravo upućivanja žalbe. Kod kandidata koje predlažu političke stranke, "*podnosilac liste kandidata*" je centrala stranke, a na lokalnom nivou opštinski odbor stranke. Kod nezavisnih kandidata nije jasno koje lice (lica) se mogu smatrati "*podnosiocem liste kandidata*". Ovi faktori su ponekad doveli do zabune oko toga koja su lica bila ovlašćena da predstavljaju nezavisne kandidate koji su predloženi.

### 5. Izborna šutnja

Zakonom o izboru odbornika i poslanika (Član 6. stav 3) je predviđeno da "izborna kampanja preko sredstava javnog informisanja i javnih skupova prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora". Ovim se biračima daje 24 časa da dobro razmisle o svom političkom izboru, bez tekuće kampanje. Međutim, Zakonom se ne definiše na adekvatan način koje radnje i sadržaji predstavljaju kršenje ovog propisa. Pored toga, on propušta da zabrani ostale oblike vršenja kampanje, uključujući i isticanje postera na javnim prostorima, tokom ovog perioda. Za neke crnogorske medije je postala ustaljena praksa da krše odredbe o izbornoj šutnji, ali Misija za posmatranje izbora nije upoznata da su za ove propuste primjenjivane kazne.

### 6. Prisustvo medija na biračkim mjestima

Zakonskom regulativom se ne reguliše na adekvatan način pitanje prisustva medija na biračkim mjestima na dan održavanja izbora, već se ostavlja biračkom odboru da odluči o tom pitanju na licu mjesta. Time se može ograničiti sloboda izvještavanja medija i dovesti do nedoslednog odnosa

---

<sup>11</sup> One djelimično ponavljaju odredbe sadržane u Zakonu o izboru odbornika i poslanika i u Krivičnom zakonu, ili pak nude preciznije određenje.

prema medijima od strane biračkih odbora. Jedan medij se žalio Misiji za posmatranje izbora da su njegovi novinari bili izbačeni sa biračkih mjesta.

## **7. Vojna i hospitalizovana lica**

Zakonom o izboru odbornika i poslanika (Član 67.) je predviđeno da "birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska. (Ova) obaveza ...odnosi se i na birače koji se nalaze na odsluženju vojnog roka ili učestvuju na vojnoj vježbi, odnosno na birače koji izvršavaju obavezu u jedinicama ili ustanovama Vojske Jugoslavije." Zakonom su predviđene i odredbe kojima se regulišu izuzeci od ovog pravila, dozvoljavajući glasanje "putem pisma". Međutim, u praksi, jedino starija, invalidna ili bolesna lica su bila u prilici da glasaju na ovaj način (Član 85.) i to samo ako su bila nastanjena u tom izbornom okrugu. Na taj način, pošto za lica u vojnoj službi, regrute i hospitalizovana lica, privremeno udaljena od mjesta prebivališta, nije bila donijeta posebena odredba, oni su ustvari bili lišeni biračkog prava.

## **8. Odredbe o ponovnom brojanju glasačkih listića**

Zakonskom regulativom nije predviđena odredba o ponovnom brojanju glasačkih listića. U slučaju veoma tijesnih izbornih rezultata, ponovno brojanje glasačkih listića bi možda bilo poželjno kako bi se osiguralo da su glasački listići poništeni u skladu sa jedinstvenim kriterijumima.

# **V. SPROVOĐENJE IZBORA**

## **A. STRUKTURA I SASTAV ORGANA ZA SPROVOĐENJE IZBORA**

U ranijim slučajevima je pitanje sastava organa za sprovođenje izbora na svim nivoima bilo problematično. To je posredno bilo evidentno uoči parlamentarnih izbora oktobra 2002., kada su usled zabrinutosti opozicije, bile usvojene prelazne odredbe kako bi se povećao pluralizam političke zastupljenosti u izbornim komisijama. Prvobitno, mandati članovima Republičke i 21 opštinske izborne komisije su trebali isteći 31. decembra 2002. godine. Međutim, usled odluke o zakazivanju predsjedničkih izbora za 22. decembar, Skupština RCG je odlučila da produži njihove mandate kako bi se pokrio eventualni drugi krug ili ponavljanje izbora. Novim Zakonom o izboru predsjednika Republike njihovi mandati su dodatno produženi radi sprovođenja izbora 11. maja 2003. Ovim je obezbijeđeno kratkotrajno rješenje za jedan neodložan posao, i osigurano da će organi za sprovođenje izbora i dalje imati dobro izbalansiran, višestranački sastav, čime nijedna stranka ili koalicija nije imala potrebe da kontroliše njihovo funkcionisanje.<sup>12</sup>

Nakon završetka izbornog procesa, važeći mandati članova Republičke i opštinskih izbornih komisija će isteći, pa je potrebno imenovati nove članove komisija za četvorogodišnji period. Nova imenovanja će morati da budu izvršena u skladu sa zakonskim odredbama koje predviđaju drugačiji, potencijalno manje reprezentativan sastav, pri čemu će se opozicionim strankama garantovati svega dva od jedanaest mjesta u članstvu Republičke izborne komisije i dva od sedam mjesta članova opštinskih izbornih komisija. To može omogućiti strankama koje uživaju većinu u Skupštini RCG i u skupštinama opština da vrše dominantan uticaj na funkcionisanje izbornih komisija imenovanjem većine njihovih članova.

---

<sup>12</sup> Puni opis sastava Republičke i opštinskih izbornih komisija se može naći u Konačnom izvještaju OEBS-BDILJP o decembarskim-februarskim predsjedničkim izborima.

Kao i na ranijim izborima, učesnicima je bilo dato pravo da imenuju svoje predstavnike, kao "ovlašćene" članove na svim nivoima organa za sprovođenje izbora. Svi članovi komisija imaju isto pravo glasanja, međutim ovlašćenja i status "ovlašćenih" članova nijesu nikada bili jasno definisani. Odredba kojom se uzimaju u obzir ovlašćeni članovi izbornih komisija nije samo važna zbog unapređivanja transparentnosti, jer se njihovim imenovanjem može promijeniti "politički balans" izbornih komisija i uticati na pitanja koja se stavljaju na glasanje, uključujući i odlučivanje o žalbama na dan održavanja izbora. Međutim, ovlašćeni članovi se *de facto* imenuju kasnije od "stalnih" članova, kada su izvjesne odluke već donijete. Dok su dva stranačka kandidata imenovala svoje ovlašćene članove, nezavisni kandidat Dragan Hajduković je imenovao svega nekoliko svojih predstavnika.

## **B. ORGANIZACIJA IZBORA**

Sprovođenje izbora je, u cjelini, bilo transparentno, pri čemu su sve parlamentarne stranke i predsjednički kandidati mogli pratiti izborni proces do željenog nivoa.

Ponavljajući obrazac koji je konstatovan i na prethodnim izborima, organi za sprovođenje izbora su bili suočeni sa problemima oko finansiranja izbora, žaleći se zbog nepravovremnog dobijanja sredstava od Ministarstva finansija. Iako je Republička izborna komisija mogla zadovoljiti svoje finansijske obaveze prema (dobavljačima) pružaocima usluga vezano za izbore, isplate članovima opštinskih izbornih komisija za februarske izbore su izvršene tek u aprilu. Kasne isplate su stvorile operativne probleme pa je jedan broj opštinskih izbornih komisija zaprijetio prekidanjem izbornih priprema ako ovo pitanje ne bude riješeno.<sup>13</sup> Uprkos ovim teškoćama, Republička i opštinske izborne komisije su izborni proces sprovele nepristrasno, uglavnom efikasno i u skladu sa zakonski utvrđenim rokovima.

Uvođenjem novih i poboljšanih pravila za glasanje "lica koja su vezana za kuću", Republička izborna komisija se istovremeno pozabavila i preporukama OEBS-BDILJP, preduzimajući korake radi sprovođenja nove zakonske regulative. Međutim, iako je Republička izborna komisija izdala Upustvo za glasanje "lica koja su vezana za kuću", nije obezbijedila dovoljno informacija u javnosti, a opštinske izborne komisije nijesu uspjele obezbijediti da svi birački odbori budu adekvatno upoznati sa proceduralnom promjenom.

I pored, sveukupno uzevši, pozitivne ocjene o sprovođenju izbora, konstatovane su i neke proceduralne nedosljednosti. One su obuhvatale: pogrešno odštampavanje albanske verzije glasačkih listića što je imalo za nužnu posljedicu njihovo užurbano, ali ipak na vrijeme obavljeno, ponovno štampanje; nedosljednosti kod otvaranja i zatvaranja propisanih obrazaca za podršku kandidatu; kao i propust jednog broja opštinskih organa da građanima dostave pozive za glasanje.

## **C. PRIJAVLJIVANJE KANDIDATA**

Republička izborna komisija je 17. marta usvojila Upustvo za sprovođenje novog postupka za predlaganje kandidata. Budući eventualni kandidati su mogli početi sa prikupljanjem potpisa od 20. marta, imajući na raspolaganju otprilike mjesec dana za završetak tog procesa. Međutim, ni jedan

---

<sup>13</sup> Pored toga, u Kolašinu je gradonačelnik tvrdio da Vlada RCG duguje opštini 500.000 eura, dovodeći opštinsku vlast u situaciju da ne može platiti svoj račun za struju. Kao rezultat toga, bila je isključena struja u zgradi Opštine, u kojoj se takođe nalazi i sjedište opštinske izborne komisije, što je uticalo na rad opštinske izborne komisije tokom predizbornog perioda.

od kandidata nije iskoristio čitavo raspoloživo vrijeme. Filip Vujanović je prvi proglasio svoju nominaciju, dok su Dragan Hajduković i, u manjoj mjeri Miodrag Živković, odlučili da učestvuju na izborima tek u relativno kasnoj fazi.

Dok je na decembarskim i februarskim izborima bilo prijavljeno jedanaest kandidata, samo tri kandidata su sakupila dovoljan broj potpisa za učešće na majskim izborima. Ostala tri moguća kandidata nijesu uspjela sakupiti potreban broj potpisa za kandidaturu, uključujući i Aleksandra Vasiljevića iz Srpske radikalne stranke (SRS - Vojislav Šešelj), koji je na februarskim izborima osvojio 4% glasova. Ostala dvojica, Miodrag - Mijo Dabanović i Petar Šušlavčević, koji su tokom prethodnih predsjedničkih izbora imali znatno manju podršku birača, su mogli sakupiti svega "šaćicu potpisa". Tokom kasnijih faza procesa registracije kandidata, opštinske izborne komisije su radile prekovremeno i time osigurale da su pristalice svih kandidata bile u prilici da potpišu svoje lične podatke na popisanom obrascu za predlaganje kandidata.

LSCG i SNP su polemički tvrdili da je policijsko osoblje bilo umiješano u sakupljanju potpisa za Dragana Hajdukovića, a da su pristalice DPS dobile instrukcije da se potpisuju u korist njegovog predlaganja za kandidata. Međutim, ove dvije stranke koje su iznosile takve optužbe, nijesu dostavile žalbu nadležnim organima, niti su ponudile ikakve dokaze. Posmatrači su pažljivo pratili ovaj proces i razgovarali sa članovima opštinskih izbornih komisija koji su neposredno prisustvovali procesu sakupljanja potpisa. Nijedan od njih nije prijavio da su se uniformisani policajci potpisivali za bilo kog kandidata, dok su pripadnici policije višeg ranga, kojima su posmatrači postavljali pitanja, demantovali da su davali instrukcije svojim podređenima da podrže predlaganje kandidature gospodina Hajdukovića.

Ipak, Misija za posmatranje izbora je konstatovala izvjesne neuobičajene aspekte u predlaganju kandidature Dragana Hajdukovića, uključujući i njegovu navodnu sposobnost da sakupi veliki broj potpisa neposredno prije isteka roka za podnošenje predloga, uproks činjenice da on nije uživao podršku neke partijske strukture ili je pak formirao tim za vođenje kampanje. On je u vremenu od 19. do 20. aprila uspio sakupiti preko 2.000 potpisa , uz velika povećanja uočena u Plavu, Rožaju, Podgorici i Baru.<sup>14</sup> Nema sumnje da su ispred opštinske izborne komisije u Podgorici zapaženi dugi redovi, gdje su pristalice strpljivo čekale na potpisivanje obrazaca za podršku njegove kandidature.

#### **D. BIRAČKI SPISKOVI**

---

<sup>14</sup> Na dan 19. april 2003. on je sakupio sljedeći broj potpisa: Plav 80, Rožaje 120, Podgorica 677, Bar 87. U subotu 20. aprila, do 17:30 časova, ove brojke su porasle u gore navedenim opštinama sljedećim redoslijedom: 220, 503, 1072 i 346.

Nadležni organi su tokom poslednje četiri godine preduzimali sistematske napore radi stvaranja pouzdanih i transparentnih biračkih spiskova koji sada, uopšteno uzevši, uživaju povjerenje političkih stranaka. Kao što je zakonom predviđeno, podaci o broju birača upisanih u birački spisak su objavljeni 17. aprila. Za izbore 11. maja bilo je upisano 458.339 građana sa pravom glasa, što predstavlja povećanje od nekih 1.400 birača u odnosu na decembarske izbore<sup>15</sup>. Od ovog broja, 32 je bilo dodato u skladu sa odlukama Vrhovnog suda, rješavajući po žalbama. Ova brojka je mnogo manja nego što je bila tokom "perioda žalbi" na prethodnim izborima, vjerovatno označavajući povećanje tačnosti biračkih spiskova.

## VI. UČESTVOVANJE ŽENA I NACIONALNIH MANJINA

Kao i na svim predsjedničkim izborima od 1992. godine do danas, ni na ovim nije učestvovao ni jedan ženski kandidat. Uopšteno uzevši, žene nijesu adekvatno predstavljene u političkom životu Crne Gore, ili pak na visokim pozicijama u državnoj administraciji. Slično nizak nivo zastupljenosti žena je prisutan i u izbornim komisijama, gdje su neki posmatrači komentarisali da se čini kao da biračkim odborima "dominiraju muškarci", naročito na pozicijama predsjedavajućeg, a posebno na sjeveru Republike. Jasno je da je Crna Gora suočena sa problemima kako da obezbijedi jednaku zastupljenost žena u političkim i izbornim procesima.

Ni jedna od stranaka koje zastupaju interese nacionalnih manjina nije predložila nekog kandidata, a ni jedan od predloženih kandidata nije bio pripadnik neke od nacionalnih manjina. Međutim, Demokratska unija Albanaca (DUA) je objavila svoju podršku Filipu Vujanoviću poslednjeg dana kampanje. Druge političke stranke koje zastupaju interese nacionalnih manjina nijesu podržale nijednog kandidata.

## VII. IZBORNA KAMPANJA

Veliki broj crnogorskih građana se snažno poistovjećuje sa političkim strankama i njihovom politikom, koje su, kao po pravilu, aktivno učestvovala na izborima. To je za posledicu imalo uopšteno visok odziv birača u prošlosti. Bojkot decembarskih i februarskih izbora od strane "opozicione Koalicije" stavio je tačku na takvu tradiciju. Na sličan način, neuspjeh opozicije da izađe sa svojim kandidatom je uticao na prirodu aprilsko-majske kampanje. Međutim, odluka Miodraga Živkovića, a nešto kasnije i Dragana Hajdukovića, da učestvuju na izborima protiv Filipa Vujanovića, doprinijela je da se izbjegne "trka samo jednog kandidata", kao i da se biračima ponudi izbor drugih kandidata, doduše samo onih koji su zastupali dio ukupnog političkog spektra.

Kampanja za ove izbore je bila dinamičnija od onih na decembarskim i na februarskim izborima, dok je više akcenat bio stavljen na važnija politička pitanja. U ranijim slučajevima, glavno i aktuelno pitanje tokom kampanje je bilo da li će na izborima učestvovati 50% biračkog tijela ili ne. Iako su kandidati imali na raspolaganju različite resurse, Filip Vujanović i Miodrag Živković su mogli računati na podršku svoje kampanje od strane postojećih stranačkih struktura. Međutim, period prije dana održavanja izbora je, uopšteno uzevši, bio miran, s obzirom da je kampanja predloženih kandidata imala mali publicitet, pri čemu su oba stranačka kandidata izbjegavala velika promotivna okupljanja. Dragan Hajduković je održao nekoliko javnih tribina, ali je promotivnu kampanju obavljao uglavnom nastupanjem u medijima u besplatnim terminima, predstavljajući svoju platformu.

<sup>15</sup> Pored toga, 488 lica osuđenih na izdržavanje vremenskih kazni zatvora je bilo upisano za glasanje.

Miodrag Živković je svoju kampanju koncentrisao na napad na raniji učinak Vlade, posebno se fokusirajući na organizovani kriminal i korupciju, podstičući glasače SNP-SNS-NS da glasaju za njega. SNP-SNS-NS su nastavili sa oštrim kritikama na račun Filipa Vujanovića i Vlade DPS-SDP. Gospodin Vujanović je pokrивao široku lepezu pitanja, kao što su: uspjesi Vlade, ekonomija, spoljna politika, unutrašnji poslovi, odbrana i transport. Pored toga, isticao je i potrebu održavanja referenduma o nezavisnosti za tri godine. Uprkos snažne pozicije njegove stranke u korist nezavisnosti Crne Gore, gospodin Živković je bio suzdržan od zagovaranja ideje o referendumu, dočim je Dragan Hajduković izražavao naklonost prema nezavisnosti uz “šengenski tip” sporazuma sa Srbijom.

Narodna stranka je zvanično objavila svoju podršku gospodinu Živkoviću, nešto prije dana održavanja izbora. SNP i SNS su odbile da zvanično daju podršku bilo kom kandidatu, sugerišući umjesto toga svojim pristalicama da glasaju po ličnoj savjesti. Međutim, neki zvaničnici SNP-a višeg ranga su dali tihu podršku Miodragu Živkoviću, odnoseći se prema njemu kao "jedinom kandidatu opozicije". Pored toga, pružanje podrške gospodinu Živkoviću je moglo biti problematično za neke članove opozicione koalicije zbog same činjenice da LSCG stoji na snažnim pozicijama crnogorske nezavisnosti.

## **VIII. MEDIJI I IZBORI**

### **A. MEDIJSKI AMBIJENT I ZAKONSKI OKVIR**

Više od 100 medija na republičkom i lokalnom nivou pružaju informacije i zabavu građanima Crne Gore, koja broji otprilike 650.000 stanovnika. Međurim, javni i privatni mediji su suočeni sa jednim brojem problema, uključujući i relativno mali broj stručno obučениh novinara, manjak zaposlenih i ograničene finansijske mogućnosti.

Ustavom je zabranjena cenzura i garantovana sloboda medija. Međutim, opozicione stranke su više puta kritikovale javne i privatne elektronske medije, uočavajući kod njih nedostatak političkog balansa. U ranijim Konačnim izvještajima OEBS-BDILJP o izborima, konstatovan je visok stepen političkog uticaja na državne medije. Iako medijska zakonska regulativa, usvojena 2002. ima za cilj transformaciju državnih medija u javne servise, možda će biti potrebno i nešto vremena da bi ove promjene zaživjele.

### **B. MEDIJSKA REGULATIVA ZA VRIJEME IZBORNE KAMPANJE**

Medijsko praćenje kampanje je regulisano sa nekoliko zakona, uključujući i Zakon o izboru odbornika i poslanika. “Pravila o medijskom predstavljanju kandidata za vrijeme predizborne kampanje” (u daljem tekstu “Medijska pravila”), koje je Skupština RCG usvojila 2. decembra 2002. godine, su bila proširena kako bi pokrila i Izbore 11. maja. Ovim pravilima predviđeno je da su svi državni mediji dužni da obezbijede jednak i objektivan pristup svim učesnicima izbora. Medijskim pravilima se takođe detaljno regulišu količina vremena emitovanja na radiju i televiziji, novinski prostor, kao i oblik besplatnog i plaćenog izvještavanja.

Kako je u ranijim izvještajima konstatovano, rad privatnih medija je manje regulisan. Ipak, medijska pravila nalažu da privatni mediji budu “objektivni i pravovremeni” u svom izvještavanju,

da poštuju period izborne šutnje, kao i da jasno označe plaćeno oglašavanje<sup>16</sup>. Medijska pravila dozvoljavaju strankama i kandidatima da kupuju vrijeme emitovanja i prostor na privatnim i državnim medijima. Međutim, iznos "plaćenog vremena" je ograničen samo u državnim medijima.

Zakonska regulativa i medijska pravila pozitivno doprinose izborima jer oni:

- Pokušavaju osigurati pošteno izvještavanje o kampanji u državnim medijima, obezbjeđujući da je svim kandidatima ponuđeno jednako vrijeme emitovanja i prostora za predstavljanje političkih platformi. Time se *de facto* smanjuju nejednakosti među kandidatima, kao što su razlike u resursima za vođenje kampanje;
- Omogućavaju dvije debate među kandidatima "lice u lice", čime je gledaocima bilo omogućeno da uporede izborne platforme, a kandidatima da razgovaraju o pitanjima direktno sa svojim rivalima, kao i
- Obezbjeđuju formiranje Odbora za praćenje rada mas medija, koji prima i odlučuje po žalbama koje se tiču medijskog praćenja kampanje i poštovanja ovih pravila.

### C. REZULTATI PRAĆENJA RADA MEDIJA

Misija za posmatranje izbora je 11. aprila započela praćenje političkog sadržaja i kampanje u raznim štampanim i elektronskim medijima. Svakodnevno je analizirano pet TV kanala i četiri dnevne novine, radi ocijenjivanja kvaliteta medijskog izvještavanja tokom kampanje o kandidatima i relevantnim političkim učesnicima. Tu spadaju: državne televizije "RTCG 1" i "Parlamentarni TV kanal" kao i privatne televizije "TV IN", "TV MBC" i "TV PINK"; zatim dnevne novine "Pobjeda", "Dan", "Vijesti" i "Publika".<sup>17</sup>

Kampanja u medijima je zvanično otpočela 22. aprila 2003. godine time što su kandidati koristili besplatno vrijeme emitovanja na "Parlamentarnom TV kanalu" i besplatan prostor u dnevnom listu "Pobjeda". Izvještavanje o izborima u državnim medijima je, uopšteno, bilo u skladu sa propisima, dok su konstatovana samo sitna kršenja Pravila prilikom raspoređivanja besplatnog prostora u "Pobjedi". Državni elektronski mediji su ujednačeno izvještavali, pri čemu je kanal "RTCG 1" posvetio Filipu Vujanoviću 38%, a Miodragu Živkoviću 44% svog političkog programa. Preostalih 18% izvještavanja je bilo posvećeno gospodinu Hajdukoviću, održavajući njegov suzdržan pristup i kasni početak njegove kampanje.

Tokom kampanje, mediji su bili koncentrisani na odnose između Srbije i Crne Gore, podjele u okviru opozicione koalicije, te na optužbe o nepravilnostima u izbornom procesu. Iako u Crnoj Gori postoji relativno veliki broj informativnih kanala, sveukupno izvještavanje privatnih i državnih medija o izbornoj kampanji je bilo površno, a Misija za posmatranje izbora je i ovaj put uočila nastavak tendencije da novinari izvještavaju o događajima i mišljenjima bez dovoljno analize. Izvan programa posvećenog izborima na državnim medijima, o predsjedničkim kandidatima se malo izvještavalo. Podaci o praćenju rada medija pokazuju da je tokom uđarnog termina gledanja, osim posebno regulisanog programa posvećenog izborima, kandidatima na televiziji bilo posvećeno svega 7% od vremena namijenjenog politici.

<sup>16</sup> Period izborne šutnje počinje 24 časa prije dana održavanja izbora.

<sup>17</sup> Mediji su analizirani na kvalitativnim i na kvantitativnim osnovama, uz izuzetak lista "Publika", čije je izvještavanje samo kvalitativno analizirano.



Iako je izvještavanje o kandidatima bilo ograničeno, privatne televizije "TV IN" i TV Pink" su pružile očiglednu podršku gospodinu Vujanoviću, posvećujući mu 88% odnosno 77% svog izvještavanja, uglavnom u pozitivnom tonu. Privatni mediji su, uopšteno uzevši, zauzeli čvrste političke pozicije svrstavajući se na stranu jednog od kandidata, prenoseći negativne ocjene o ostalim rivalima. TV stanice su povremno pozivale goste koji zastupaju samo jedan politički stav, ili pak emitovali njihova mišljenja učestalije od mišljenja njihovih protivnika.

Uprkos namjere koja je stajala iza uvođenja Medijskih pravila, Misija za posmatranje izbora je uočila i izvjesne nedostatke sa ovim odredbama, uključujući sljedeće:

- Rigidnost medijskih pravila je narušavala sposobnost državnih medija, posebno "Parlamentarnog TV kanala", da proizvodi interesantne političke emisije. Neki od oblika koji su upotrebljavani, kao što su duge sekvence političkih oglašavanja, su, malo je vjerovatno, bile interesantne gledaocima, i
- Potreba da se pravi razlika između pitanja koja pokrivaju "kandidate i izbore" od pitanja koja pokrivaju "vijesti i aktuelnosti" je stvorila njihovu vještačku odvojenost. Ovo je još dodatno pogoršano i obaveznim uslovom da se specijalne emisije posvećene izborima emituju na samo jednom programu ("Parlamentarnom TV kanalu"), što je u stvari možda i redukovalo stizanje infomacija do birača.

Pored toga, Misija za posmatranje izbora je uočila i značajne propuste u primjeni medijskih pravila:

- Uprkos zakonskog uslova, Skupština RCG nije imenovala Odbor za praćenje rada mas medija, koji je bio formiran tokom ranijih izbora. Ovaj propust je lišio građane i kandidate mogućnosti da se obraćaju ovom tijelu za žalbe, i eliminisao je mehanizam koji je predviđen da osigura poštovanje medijskih pravila i zakonske regulative.
- Državni mediji su aktivno izvještavali o aktivnostima vladinih zvaničnika tokom kampanje, stvarajući dodatno izvještavanje za politički program zvaničnika. To je samo moglo poslužiti da pojača kampanju gospodina Vujanovića, kao kandidata vladajuće DPS-SDP Koalicije, pogotovo jer je jedan dio njegove kampanje bio posvećen odbrani učinka i djelovanja Vlade.
- "Pobjeda" je iscrpno izvještavala o gospodinu Vujanoviću u svojstvu predjednika Skupštine. Mediji bi ponekad pobrkali kampanju i zvanične događaje, izvještavajući više o gospodinu Vujanoviću nego o njegovim rivalima.
- Privatni mediji se ponekad nijesu pridržavali uslova da plaćeni oglasi trebaju da budu jasno označeni, dok "Vijesti" nijesu ispoštovale izbornu šutnju.

Misija za posmatranje izbora je konstatovala da je jedino Filip Vujanović davao plaćene oglase u glavnim medijima. Mada je u zemljama članicama OEBS-a sasvim uobičajena praksa da je dopušteno plaćeno političko oglašavanje pored besplatnog vremena emitovanja, takve emisije su *de facto* dale prednost gospodinu Vujanoviću, koji je - smatra se - bio u mogućnosti da iskoristi veća finansijska sredstva od dvojice preostalih rivala.

## **IX. SPOROVI ŽALBE I PRIMJEDBE PRIJE DANA ODRŽAVANJA IZBORA**

Zakonskom regulativom je predviđen mehanizam putem koga birači i kandidati mogu upućivati razumne žalbe i primjedbe zbog iznošenja slučajeva kod nadležnih organa, u kojima je eventualno došlo do povrede biračkih prava od strane organa za sprovođenje izbora. Međutim, zakonskom

regulativom se biračima i kandidatima ne nudi neki mehanizam kojim bi dobili brz pravni lijek, u slučajevima gdje su umiješani drugi organi; na primjer, propust opštinskih organa da ispune svoju obavezu slanja poziva za glasanje svim biračima koji ispunjavaju uslove. U takvim slučajevima, oni koji žele da upute zvaničnu žalbu mogu to i uraditi po osnovu redovnog administrativnog ili građanskog zakonodavstva, koje možda neće biti u mogućnosti da riješi to pitanje u zahtijevanom roku.

U poređenju sa prethodnim izborima održanim u Crnoj Gori, Misiji za posmatranje izbora je prijavljeno relativno malo žalbi vezano za izbore. Nema sumnje da je nedostatak žalbi koje se odnose na prisiljavanje građana da glasaju, ili optužbi birača da im je nuđen podsticaj da bi glasali za nekog pojedinačnog kandidata, u oštroj suprotnosti sa prethodnim izborima. Republičkoj izbornoj komisiji je dostavljen svega mali broj primjedbi, koje su se sve odnosile na sitna proceduralna pitanja.

Većina žalbi je bila opšte prirode i ticala se aspekata kampanje, kao što su optužbe za politički pristrasno ponašanje državnog aparata, naročito policije, kao i sporenja oko postavljanja materijala za vođenje kampanje. Međutim, i LSCG i DPS su se žalili da pojedini opštinski organi nijesu dostavili pozive za glasanje u skladu sa zakonom. Pored toga, DPS se žalila i na navodno pristrasan program koji je emitovan na TV Budva (televizijska stanica koja se nalazi pod kontrolom Skupštine opštine gdje je na vlasti opozicija), čime su, kako tvrdi ova stranka, narušena "Medijska pravila". Ostale žalbe obuhvataju:

- Pismenu žalbu dostavljenu Misiji za posmatranje izbora da je izborni poster Filipa Vujanovića (DPS-SDP) bio istaknut u jednoj policijskoj kancelariji u Nikšiću. Posmatrači su posjetili tu kancelariju i saopštili da nikakav poster nije bio istaknut. Međutim, posmatrači su u Bijelom Polju posvjedočili da je tamo poster za kampanju Filipa Vujanovića bio istaknut u policijskim prostorijama;
- Tvrdnju LSCG da su aktivisti DPS postavili veliku količinu (neatraktivnih) postera za vrijeme perioda izborne šutnje. Iako se na ovim posterima nalazila fotografija Miodraga Živkovića, oni nijesu bili urađeni od strane LSCG, već je njihovo porijeklo ostalo nejasno. Bili su postavljeni u nedozvoljenim područjima, a u mnogim slučajevima su prekrivali saobraćajne znakove, uključujući i opasna područja. Čini se da je postavljanje ovih postera bio pokušaj da se anonimno diskredituje kandidat LSCG, dajući biračima u isto vrijeme pogrešan utisak o prijeklu postera; i
- Optužbu opozicije da je Filip Vujanović koristio državne resurse za podršku svoje kampanje. Ove tvrdnje nijesu dokazane, ali je i u medijima i među osobljem DPS zaduženim za vođenje kampanje vladala zbuđenost oko toga da li su javni nastupi gospodina Vujanovića bili u svojstvu predsjedničkog kandidata, predsjednika Skupštine, ili pak oboje.

Ponavljajući praksu konstatovanu na prethodnim izborima, iznosioci optužbi nijesu upućivali formalne žalbe nadležnim organima, čak i u slučajevima gdje je dato pitanje zakonom regulisano.

## **X. GRAĐANSKO DRUŠTVO I DOMAĆI POSMATRAČI**

Dvije domaće organizacije građanskog društva, Centar za monitoring izbora (CEMI) i Centar za demokratsku tranziciju (CDT) su rasporedile veliki broj svojih posmatrača na biračkim mjestima na dan održavanja izbora. Domaći posmatrači su ostali na biračkim mjestima tokom cijelog dana i izvještavali o regularnosti procesa, omogućavajući ovim dvijema organizacijama da informišu medije o načinu sprovođenja izbora, kao i da objave nezvanične preliminarne rezultate ubrzo nakon

završetka brojanja glasačkih listića. Pored ocjenjivanja postupaka i radnji na sami dan održavanja izbora, CDT je pratio i sprovođenje predizborne kampanje i vršio procjenu troškova kampanje predsjedničkih kandidata.

## XI. POSMATRANJE GLASANJA I BROJANJA GLASOVA

### A. OPŠTA OCJENA

U skladu sa ranijim ocjenama, ogromna većina posmatrača je konstatovala da je glasanje bilo dobro sprovedeno. Birački odbori su se, uopšteno uzevši, pridržavali postupaka predviđenih odredbama i zakonskom regulativom. Posmatrači su podnijeli 347 izvještaja o fazi glasanja, od kojih je u samo tri ovaj proces okarakterisan kao "loš" (manje od 1%), dok ih je u 321 data ocjena "dobar" ili "odličan" (93%). Zabilježene su samo sitne nepravilnosti i usamljeni prekršaji. Međutim, preostali nedostaci u zakonskoj infrastrukturi i njenoj primjeni, kako je konstатовano i u prethodnim izvještajima o izborima, ostaju i njima se treba pozabaviti.<sup>18</sup> Glasanje i brojanje glasova je, uopšteno uzveši, sprovedeno u mirnoj atmosferi, pri čemu je u samo 3% izvještaja posmatrača konstатовana napeta situacija na biračkim mjestima, a u 6% izvještaja nedostatak saradnje među članovima biračkih odbora.

Sve glavne stranke su bile dobro zastupljene u biračkim odborima, čime je objezbijedena transparentnost procesa. Međutim, kada je riječ o jednom ranije uočenom problemu, mnogi ("ovlašćeni") članovi biračkih odbora, predloženi od strane kandidata, nijesu bili svjesni svoje uloge, niti su bili upoznati sa svojim pravima i dužnostima. Posmatrači su uočili tendenciju kod ovih lica da su se ona više ponašala kao posmatrači nego kao članovi biračkih odbora.

Odredbama novog Zakona o izboru predsjednika Republike zabranjuje se političkim strankama da vrše uvid u označene biračke spiskove i glasačke listiće poslije izbora.<sup>19</sup> Osim toga, odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika predviđeno je da nije zakonski ispravno da birački odbori vode evidenciju o tome koji su građani glasali, ili da pak glasno izgovaraju imena birača.

U 12% izvještaja posmatrača konstатовana su manja kršenja tajnosti glasanja, uglavnom zbog loše postavljenih kabina/paravana. Ostali uočeni nedostaci u vezi tajnost/privatnosti glasanja su:

- Nepotrebni zakonski uslov da glasačke kabine treba da budu postavljene tako da birači leđima budu okrenuti prema članovima biračkog odbora, omogućavajući tako potencijalno posmatranje načina glasanja;
- Držanje zaokruženog glasačkog listića od strane člana biračkog odbora prilikom uklanjanja kontrolnog kupona<sup>20</sup>, što bi moglo omogućiti da se vidi kako je glasački listić zaokružen.
- Nedostatak da se biračima daju instrukcije kako da presavijaju svoje glasačke listiće može imati za rezultat da neki od njih budu viđeni.

<sup>18</sup> Vidi Konačne izvještaje OEBS-BDILJP o: Predsjedničkim izborima održanim decembra 2002. i februara 2003., Parlamentarnim izborima održanim oktobra 2002. i Lokalnim izborima održanim maja 2002.

<sup>19</sup> Na Izborima održanim u decembru 2002. i februaru 2003. ova praksa je bila dozvoljena, hraneći optužbe opozicije da su građani koji nijesu glasali bili predmet zastrašivanja. Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika još treba izmijeniti i dopuniti. Ovako, na parlamentarnim izborima, određene kategorije lica još uvijek imaju pravo da se angažuju u ovoj nametljivoj akciji.

<sup>20</sup> Kontrolni kupon predstavlja otcjepljivi dio glasačkog listića, čiji je cilj da osigura bezbjednost i brojanje glasačkog listića, kao i da spriječi izbornu krađu.

Posmatrači su kao pozitivno konstatovali nastavak smanjivanja tendencije "grupnog glasnja", gdje se prilikom glasanja u glasačkoj kabini nalazi više od jednog birača.

## **B. POSTUPCI I RADNJE OKO GLASANJA**

Zbog učestalosti izbora u Crnoj Gori, birački odbori su upoznati sa postupcima i radnjama oko glasanja. Uprkos, uopšteno efikasnoj i tačnoj, primjeni odredbi od strane velikog broja biračkih odbora, neki posmatrači su prijavili i izvjestan nedostatak ujednačenosti u sprovođenju izbora. Ovi primjeri obuhvataju usamljene slučajeve u kojima su članovi biračkih odbora glasno izgovarali imena birača (4 slučaja), vodili nezvanične evidencije o identitetu birača (4 slučaja), kao i propustili da provjere ili upotrijebe nevidljivo mastilo na pravilan način (14 slučajeva). Ostale povrede obuhvataju: isticanje materijala za vođenje kampanje u krugu od 50 metara od biračkog mjesta (6 slučajeva), kao i korišćenje mobilnog telefona unutar biračkog mjesta (41 slučaj). Mada pomenute nepravilnosti nijesu relativno prečeste, one su potencijalno značajne jer je zakonskom regulativom predviđeno da bi svaka od njih mogla dovesti do poništavanja rezultata na tim biračkim mjestima.

Na 20% posjećenih biračkih mjesta , makar jedan birač je bio vraćen. U većini slučajeva razlog je bio zaboravljanje identifikacionih dokumenata od strane birača. Međutim, propust jednog broja opština da dostave pozive za glasanje svim građanima je mogao biti doprinosni faktor, jer je u 6% izvještaja posmatrača navedeno da su birači otišli na pogrešno biračko mjesto.

Novim Zakonom o izboru predsjednika Republike izmijenjene i dopunjene su odredbe kojima se reguliše glasanje lica koja su vezana za kuću, t.j. pitanja na koja je OEBS-BDILJP ranije ukazivao. Birači koji nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu sada su dužni da popune i potpišu obrazac kojim zahtijevaju da glasaju kod kuće, čime se smanjuje mogućnost obima zloupotrebe. Na izborima održanim u maju, broj građana koji su glasali na ovaj način je pao na 4,1% (sa 6% u februaru), vraćajući smjer rastućeg trenda koji je ranije konstatovan. Ovaj pad je bio najizraženiji u urbanim sredinama. Međutim, neke nedosljednosti u jedinstvenoj primjeni postupaka i dalje ostaju, djelimično zbog propusta Republičke izborne komisije da na adekvatan način upozna sve biračke odbore sa novim postupcima. Nekoliko posmatrača je komentarisalo da neki birački odbori nijesu obezbijedili tajnost glasanja lica koja su vezana za kuću. Pored toga, posmatrači su ponovo konstatovali da se, usled nedostatka odredbi kojima se reglišu pitanje oštećenih glasačkih listića, zabranjuje biračima koji su iz nesmotrenosti pogriješili u zaokruživanju glasačkog listića mogućnost da dobiju novi.

## **C. BROJANJE GLASOVA**

Posmatrači su pratili brojanje glasova na 25 biračkih mjesta. Proces je, sveukupno uzveši, pozitivno ocijenjen, a samo u jednom izvještaju on se ocjenjuje kao "loš". Međutim, neki posmatrači su komentarisali da je brojanje izgledalo kao "ubrzano", pri čemu neki birački odbori nijesu slijedili pravilan tok događaja predviđen procesom, dok je u drugim prilikama postupak bio potpuno ignorisan. Na primjer, u šest slučajeva broj neiskorišćenih glasačkih listića je utvrđen brojanjem tek nakon otvaranja glasačke kutije, ili se ovi listići uopšte nijesu brojali. U tri slučaja broj upisanih birača koji su glasali je utvrđen tek nakon otvaranja glasačke kutije, dok u dva slučaja to nije uopšte rađeno. Međutim, ovi nedostaci njesu uticali na cjelovitost brojanja glasova na tim biračkim mjestima. Rezultati glasanja su tačno evidentirani, a članovi biračkih odbora su dobili kopije zvaničnih izbornih rezultata.

## D. TABELARNO PRIKAZIVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA

Tabelarno prikazivanje rezultata je bilo efikasno, pri čemu je Republička izborna komisija objavila preliminarne rezultate 13. maja. Prema ovim podacima, izborni rezultati su bili sljedeći:

Kandidat	Broj glasova	Procenat
Dragan Hajduković	9.501	4, 37 %
Filip Vujanović	139.574	64, 25 %
Miodrag Živković	68.169	31, 38%

Ukupan broj upisanih birača	458.888	100 %
Odziv	221.752	48, 32 %
Ukupno važećih glasova	217.244	97, 97 %
Nevažeci glasovi	4.508	2, 03 %

Podaci pokazuju da je odziv birača bio samo neznatno veći nego u februaru kada je glasalo 46,7% upisanih birača. Odziv birača je varirao širom Republike od 34,4% građana sa pravom glasa u Andijevici do 56,5% na Cetinju.<sup>21</sup>

## E. SPOROVI, ŽALBE I PRIMJEDBE POSLIJE DANA ODRŽAVANJA IZBORA

Poslije održavanja izbora 11. maja, opštinskim izbornim komisijama je upućeno svega nekoliko žalbi. One su se odnosile na relativno sitne nepravilnosti. Međutim, Republička izborna komisija je odlučila da poništi rezultate na dva biračka mjesta.

## XII. PREPORUKE

Sljedeće, dolje navedene preporuke se nude na razmatranje.<sup>22</sup> OEBS-BDILJP ostaje i dalje spreman da pomogne vlastima i građanskom društvu Crne Gore u otklanjanju preostalih nedostataka i spornih pitanja, označenih u ovom i u prethodnim izvještajima OEBS-BDILJP.<sup>23</sup>

### A. AMBIJENT ZA ODRŽAVANJE IZBORA

1. Potrebno je preduzeti određene korake da bi se osigurala jasna razdvojenost državnih od stranačkih funkcija, kao što je propisano stavom 5.4 Kopenhagenskog dokumenta.<sup>24</sup> Potrebno je uložiti ozbiljne napore da bi se otklonio osjećaj da su državni službenici zavisni od ljudi na

<sup>21</sup> Najveći odziv birača je zabilježen u zatvorima gdje je glasalo 385 lica od 488 upisanih (78,9%).

<sup>22</sup> Preporuke se zasnivaju na nalazima Misije OEBS-BDILJP za posmatranje izbora (april - maj 2003.) i treba ih tumačiti zajedno sa preporukama datim u ranijim izvještajima OEBS-BDILJP. Međutim, u slučajevima gdje je ranije konstatovano pitanje ostalo problematično, preporuka je ponovljena sa informacijom o njenom izvoru.

<sup>23</sup> OEBS-BDILJP je takođe objavio jedan broj dokumenata koji mogu koristiti nadležnim organima, uključujući: 1) Smjernice za stručnu analizu zakonskog okvira za održavanje izbora (januar 2001.), 2) Smjernice za asistiranje kod učestvovanja nacionalnih manjina u izbornom procesu (januar 2001.) i 3) Rješavanje izbornih problema u OEBS-ovom regionu (jul 2000.).

<sup>24</sup> Ova preporuka je prvi put data u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u aprilu 2001. i ponovljena u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u oktobru 2002.

funkcijama, kao i to da politička naklonost i biračka opcija mogu uticati na nečiju egzistenciju. Posebno:

- Svaki oblik diskriminacije na radnom mjestu po osnovu političkog mišljenja, a naročito diskriminaciju javnih i državnih službenika, treba zabraniti;
  - Policija mora osigurati svoju političku neutralnost i odgovornost za vrijeme izbornih perioda;<sup>25</sup>
  - Formiranje stranačkih prostorija i vršenje izbornih promotivnih radnji/skupova u državnim preduzećima ili u prostorijama vlade/opštinskih organa treba zabraniti.<sup>26</sup>
  - Tajnost glasanja i pravo građana na privatnost moraju biti u potpunosti ispoštovani u svim aspektima i fazama izbornog procesa, ne samo na dan održavanja izbora.
2. Političke stranke bi trebale da instruišu svoje lokalne filijale da ne idu ispod prihvaćenih međunarodnih normi za sprovođenje kampanje. Vlada bi trebala uvjeriti birače, pogotovo državne službenike, da su slobodni u vršenju svog biračkog izbora u skladu sa sopstvenim političkim ubjeđenjima.

## **B. ZAKONSKI OKVIR**

3. Potrebno je otkloniti nedoslednosti sadržane u novom Zakonu o izboru predsjednika Republike i Zakonu o izboru odbornika i poslanika. Posebno, odredbe sadržane u Zakonu o izboru predsjednika Republike koje se odnose na glasanje lica koja su vezana za kuću i odredbe kojima se zabranjuje otvaranje i umnožavanje upotrijebljenog izbornog materijala, koje treba jednako primjenjivati i na parlamentarne izbore. Osim toga, predsjednički kandidati se sada biraju na osnovu *važjećih glasova*; ovaj princip bi trebalo proširiti kako da bi se utvrdilo da li je zadovoljen cenzus od 3% na parlamentarnim izborima.<sup>27</sup>
4. Pojam i pravni status termina "grupa građana", koja predlaže nezavisne kandidate, zahtijeva razjašnjenje. Zakonskom regulativom treba definisati ko je zakonski ovlašćen da nastupa u ime nezavisnih kandidata.

## **C. PREDLAGANJE KANDIDATA**

5. Proces predlaganja kandidata treba ponovo razmotriti kako bi se osigurala cjelovitost postupka i privatnost građana. Falsifikovanje potpisa na propisanom obrascu za podršku kandidatu treba tretirati kao krivično djelo.
6. S obzirom da podržavanje prava kandidata da učestvuje na izborima nije isto što i glasanje za nekog kandidata, treba razmotriti uklanjanje odredbe kojom se ograničava pravo građana da svojim potpisom može podržati samo jednog kandidata.

## **D. KAMPANJA I FINANSIRANJE KAMPANJE**

---

<sup>25</sup> Ova preporuka je data u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u aprilu 2001. i ponovljena u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u oktobru 2002.

<sup>26</sup> Ova preporuka je data u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u decembru 2002. i februaru 2003.

<sup>27</sup> Ova preporuka je data u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u aprilu 2001.

7. Kako je već konstatovano u ranijim izvještajima OEBS-BDILJP, zakonskom regulativom nijesu na adekvatan način regulisana pitanja finansiranja kampanje. Stoga je potrebno sprovesti u djelo sljedeće mjere:
  - Odredbe sadržane u Zakonu o finansiranju političkih stranaka, koje se odnose na ograničenja troškova za izbornu kampanju i obavezan uslov izvještavanja, treba jednako primjenjivati i na predsjedničkim izborima.
  - Zakonskom regulativom treba definisati način kontrolisanja računa od kampanje.
  - Kontrolisanje i reviziju računa od kampanje treba povjeriti nezavisnoj, transparentnoj i odgovornoj službi.<sup>28</sup> Ona bi trebala imati ovlaštenje da sankcioniše prekršioce.
  - Zakonskom regulativom treba, takođe, obezbijediti upustva o donacijama za političke stranke, i u okviru toga, takođe, regulisati pitanje koje grupe mogu legitimno vršiti donacije za sredstva za vođenje kampanje, te da li su primjenljiva ograničenja za individualne donacije.
  - Nadoknadu za troškove kampanje iz javnih sredstava treba vršiti samo nakon verifikacije računa od troškova kampanje.
8. Izbornom legislativom treba regulisati da su kandidati, koji su istovremeno i državni zvaničnici, dužni uzeti odustvo sa posla, kako bi se izbjeglo miješanje uloga za vrijeme kampanje i optužbe o zloupotrebi zvaničnih funkcija ili državnih resursa.
9. Član 25. Zakona o izboru predsjednika Republike, koji se odnosi na povrede i kršenja Pravila kampanje, treba izmijeniti i dopuniti, kako bi se osigurala njegova primjenljivost. Zakonskom regulativom treba bolje definisati u kojim se okolnostima državni resursi mogu "legitimno" upotrebljavati tokom perioda kampanje, kao i osigurati da se državi nadoknade izdaci njihovog koprišćenja.
10. Skupština RCG treba da proširi odredbe koje se odnose na period izborne šutnje kako bi obuhvatale i isticanje postera za kampanju. Zakonsku regulativu treba izmijeniti i dopuniti kako bi se obavezno zahtijevalo da svi posteri za kampanju budu obilježeni, jasno označavajući njihovo porijeklo, čime se omogućava zaračunavanje troškova njihove proizvodnje. Policiju treba zadužiti da naredi automatsko uklanjanje kompletnog materijala za vođenje kampanje sa neodgovarajućih lokacija, uključujući i javne/državne ustanove/imovinu, ili pak sa saobraćanih znakova. U nekim slučajevima je potrebno izreći kazne zbog stavljanja postera i drugog materijala na neodgovarajućom lokacijama.
11. Zakonskom regulativom treba osigurati da svi građani koji ispunjavaju uslove imaju mogućnost da glasaju, uključujući i hospitalizovana lica, kao i lica koja se nalaze na službi u Vojsci Državne zajednice.<sup>29</sup>
12. Skupština RCG treba da razmotri i uvođenje odredbe o ponovnom brojanju glasačkih listića.

## **E. SPROVOĐENJE IZBORA**

---

<sup>28</sup> Ova preporuka je data u Izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u junu 2000.

<sup>29</sup> Preporuke koje se odnose na ova pitanja su date u Izvještajima OEBS-BDILJP za izbore održane u junu 2000. i oktobru 2002.

13. Skupština RCG treba da obezbijedi da novoizabrani stalni članovi izbornih komisija i biračkih odbora predstavljaju pluralizam političkih interesa. Ni jedna politička stranka ne treba da bude u poziciji da dominira sprovođenjem izbora.
14. Skupština RCG treba da razmotri pitanje da li kandidati za članove izbornih komisija, predloženi od političkih stranaka, treba da daju ostavke na sve stranačke funkcije za vrijeme trajanja svog mandata. Zakonom treba predvidjeti i nekompatibilnost statusa, kao što je članstvo u izornoj komisiji sa istovremeno drugom državnom ili opštinskom funkcijom.
15. Finansiranje Republičke izborne komisije treba postaviti na zdravoj osnovi, možda vezivanjem oslobađanja finansijskih sredstava sa izbornim rokovima. To bi moglo donijeti stabilnost i predvidljivost u funkcionisanju Republičke izborne komisije. Vlada treba da obezbijedi pravovremenu isplatu nadoknada članovima svih opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora.

## F. MEDIJI

16. Potrebno je izraditi uputstva kako bi se omogućilo medijima da izvještavaju o aktivnostima Vlade, odnosno Skupštine za vrijeme izbora, čime bi se izbjeglo davanje neopravdane prednosti kandidatu vladajuće stranke/stranaka. Potrebno je da mediji učine dodatne napore kako bi pravili razliku između aktivnosti kandidata, u njegovom/njenom svojstvu funkcionera i predsjedničkog kandidata.<sup>30</sup>
17. Potrebno je razmoriti obezbjeđivanje akreditacija novinarima za ulazak na biračka mjesta na dan održavanja izbora. Time bi se izbjegao nedostatak jedinstvenosti u primjeni postojećih odredbi od strane biračkih odbora.
18. Zakonskom regulativom bi trebalo bolje definisati koja vrsta djelovanja predstavlja kršenje perioda izborne šutnje, kao i predvidjeti primjenjivanje finansijskih kazni za takva kršenja. Uopšteno, mediji bi trebali pokazati veću suzdržanost od izvještavanja u ovom periodu.
19. Javnim medijima je potrebno šire polje djelovanja da bi sproveli svoju slobodu odlučivanja u definisanju koncepta i oblika izvještavanja o izborima, posebno oblika emitovanja na Parlamentarnom kanalu.<sup>31</sup> Uopšteno uzevši, potrebno je da novinari imaju više uređivačke slobode i da igraju snažniju ulogu u cilju davanja kritičkih analiza.<sup>32</sup>
20. Skupština RCG treba da na sljedećim izborima obezbijedi formiranje Odbora za praćenje rada mas medija.
21. Povećanje limita na iznos koji kandidati mogu utrošiti za plaćanje političkog propagandnog oglašavanja u privatnim medijima može umanjiti nejednakosti izazvane razlikama u resursima za vođenje kampanje.
22. Propusti medija da jasno označe plaćeno političko oglašavanje, kako je zakonom propisano, treba da podležu sankcijama.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> OEBS-BDILJP je sličnu preporuku prvi put dao 1997.

<sup>31</sup> Ova preporuka je data u Konačnom izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u decembru 2002. i ferbruaru 2003.

<sup>32</sup> Ova preporuka je data u Konačnom izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u junu 2000.

<sup>33</sup> Ova preporuka je data u Konačnom izvještaju OEBS-BDILJP za izbore održane u maju 2002.



23. Privatne medije treba podstaći da se, kao stvar profesionalne odgovornosti, pridržavaju principa o izvještavanju o izbornim temama na ujednačen i nepristrasan način.

#### **G. DAN ODRŽAVANJA IZBORA**

24. Opštinski organi dužni su da se pridržavaju važećih propisa o slanju poziva za glasanje. Mogu se uvesti sankcije radi kažnjavanja kršenja ovih odredbi.

#### **H. JEDNAKOST POLOVA**

25. Mada kandidovanje na izborima predstavlja lični izbor, političke stranke i Skupština RCG bi trebali da ozbiljno razmotre potrebu da se izjednači učestvovanje i zastupljenost muškaraca i žena u javnom životu. Treba uzeti u razmatranje i uvođenje zakonske regulative kojom se osigurava zastupljenost žena u izbornim komisijama i biračkim odborima.

## NAPOMENE O OEBS-BDILJP

Biro za demokratske institucije i ljudska (BDILJP) 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 na Pariskom samitu 1990. kao Biro za slobodne izbore, a počeo je s radom u maju 1991. Godinu dana kasnije naziv Biroa je promijenjen kako bi odražavao proširen mandat koji uključuje i ljudska prava i demokratizaciju. Danas on ima preko 100 zaposlenih.

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

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

BDILJP unapređuje zaštitu ljudskih prava kroz projekte pružanja stručne pomoći i obuke za pitanja "ljudske dimenzije". On vrši naučna istraživanja i priprema izvještaje o različitim aspektima ljudskih prava. Pored toga, BDILJP svake godine organizuje nekoliko skupova radi analize sprovođenja OEBS-ovih opredjeljenja i odluka o "ljudskoj dimenziji" od strane zemalja članica. U domenu svojih aktivnosti na borbi protiv terorizma, BDILJP radi na izgradnji svjesnosti i upoznavnja sa pitanjima "ljudske dimenzije" i realizuje projekte koji se primarno bave faktorima koji slabe terorizam.

BDILJP pruža savjete zemljama članicama o politici prema **Romima i Sintima**. On unapređuje razvoj kapaciteta i sposobnosti, kao i povezivanje zajednica Roma i Sintija; takođe podstiče učešće predstavnika Roma i Sintija u tijelima za kreiranje politike. Isto tako, BDILJP djeluje i kao mjesto za razmjenu informacija o pitanjima koja se tiču Roma i Sintija između domaćih i međunarodnih aktera.

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

Više informacija je dostupno i na (internet) veb sajtu BDILJP-a ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).

