

Centar za slobodne izbore i demokratiju

Centar za demokratiju i ljudska prava

OKO IZBORA 3

**Izveštaj sa prevremenih parlamentarnih
i lokalnih izbora u Crnoj Gori
(maj 1998)**



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE
I DEMOKRATIJU

Kralja Milutina 21
11000 Beograd
Tel./Fax: 011/3342-762, 3342-771
3343-553, 3235-436
e-mail: cesid@cesid.org.yu
<http://www.cesid.org.yu>

OKO IZBORA

Izveštaj sa prevremenih parlamentarnih
i lokalnih izbora u Crnoj Gori (maj 1998)

– REPRINT IZDANJE –

Izdavač

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

Urednik

Dr Slobodanka Nedović

Štampa

DOSIJE, Beograd

Tiraž

250 primeraka

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
342.8(497.16)"1997"

OKO izbora 3 : izveštaj sa prevremenih parlamentarnih i
lokalnih izbora u Crnoj Gori : (maj 1998) / [priredili] Centar za
slobodne izbore i demokratiju [i] Centar za demokratiju i ljudska
prava ; [urednik Slobodanka Nedović]. – [Reprint izd.]. – Beograd :
Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2000 (Beograd : Dosije). –
60 str. : ilustr ; 23 cm

Tiraž 250. – Str. 7: Predgovor / Slobodanka Nedović

1. Недовић, Слободанка
а) Избори – Црна Гора – 1998
ID=83350796

Centar za slobodne izbore i demokratiju

Centar za demokratiju i ljudska prava

**OKO
IZBORA
3**



**Izveštaj sa prevremenih parlamentarnih
i lokalnih izbora u Crnoj Gori
(maj 1998)**

Izvršni odbor CeSID-a

Dr Slobodanka Nedović

Članovi Upravnog odbora CeSID-a

Marko Blagojević

Aleksandar Bratković

Danko Ćosić

Miloš Todorović

Dr Dragica Vujadinović

Članovi Saveta CeSID-a

Dr Radovan Bigović

Branislav Čanak (UGS „Nezavisnost”)

Dr Mijat Damjanović

Mr Srđan Darmanović

Vladan Gajić

Dr Vladimir Goati

Dr Lav Ivanović

Nikola Kusovac

Dr Zoran Lučić

Stojimir Matejić (Nezavisno udruženje penzionera Srbije)

Dr Vojislav Milovanović

Dr Marijana Pajvančić

Dr Veselin Pavićević

Dr Jelica Petrović

Dr Dejan Popović

Dr Dragoljub Popović

Dr Milan Popović

Miroslav Todorović

Dr Zoran Tomić

Dr Vučina Vasović

Dr Duško Vranješ

Pripremu i objavljivanje Izveštaja pomogli su
Fond za otvoreno društvo, Beograd
Nacionalni demokratski institut, Vašington

SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
IZVEŠTAJ O TOKU PREVREMENIH PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA U CRNOJ GORI, 31. MAJA 1998. GODINE . . .	9
1. Politički uslovi u kojima su održani izbori	9
2. Jedna izborna jedinica	10
3. „Pozitivna diskriminacija”	11
4. Prohibitivna klauzula i njeni efekti	12
5. Verifikacija i tip izborne liste	15
6. Tačnost i pouzdanost evidencije birača (birački spisak)	16
7. Biračko mjesto – ukupan broj i prosječna veličina	22
8. Tok i kontrola glasanja i obrada izbornog materijala	24
9. Posmatrači	28
10. Postupak utvrđivanja rezultata glasanja	32
11. Neposredna ustavnopravna zaštita izbornog prava	33
12. Komentar zvaničnih rezultata izbora	34
ZNAČAJ CRNOGORSKIH MAJSKIH IZBORA ZA RAZVOJ DEMOKRATIJE U SR JUGOSLAVIJI	41
Raspad vladajuće stranke – prva stanica na putu do 31. maja	43
Crnogorski „okrugli sto” sa zakašnjenjem od sedam godina	44
Predsjednički izbori – prva velika bitka	45
Duboka postizborna kriza	46
Izborna kampanja	47
Institucionalni značaj parlamentarnih izbora	48
Politički značaj izbora	50

Izborni rezultati	52
Smisao i značaj	54
Pitanje ravnopravnosti republika	55
Partijski sistemi dweju republika	57

PREDGOVOR

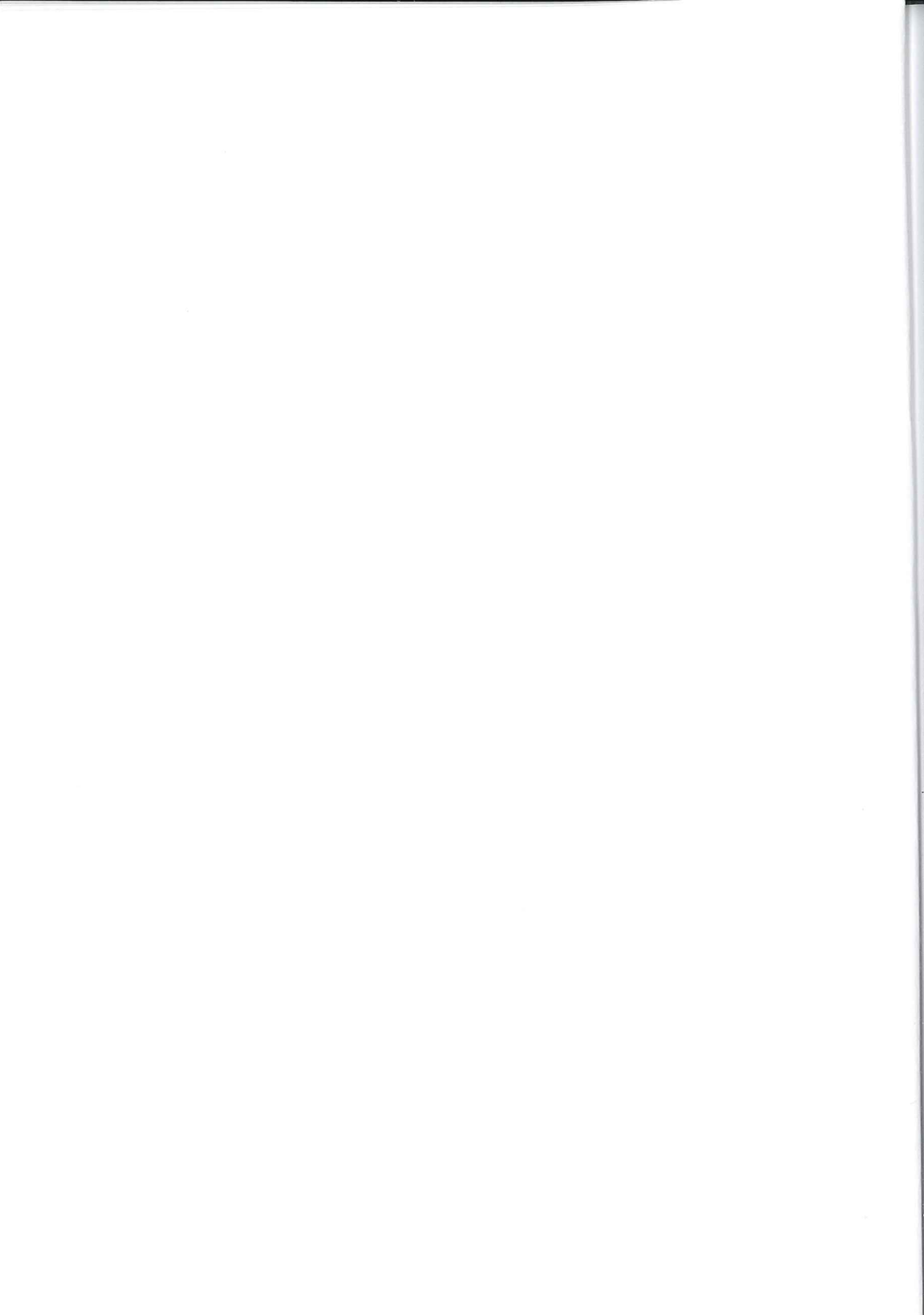
Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID) – Beograd, i Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) – Podgorica, su zajednički organizovali posmatranje majskih prevremenih parlamentarnih i lokalnih izbora u Crnoj Gori.

Iako je CeSID avgusta 1997. godine registrovan u Ministarstvu pravde SRJ sa zadatkom da vrši domaće posmatranje izbora na teritoriji SRJ i podnosio uredne prijave za posmatranje izbora u Srbiji septembra i decembra 1997, ovi izbori su bili prvi na kojima je CeSID-u omogućen status ovlašćenih posmatrača. Poznato nam je da je Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava i ranije, u dva navrata, bio ovlašćen za posmatranje izbora u Crnoj Gori, pa je pozitivan odgovor Republičke izborne komisije Crne Gore na našu prijavu bio očekivan. Obim saradnje i spremnosti organa za sprovođenje izbora da nam se na uvid stavi sve što tražimo i očekujemo, ipak je nadišao naša očekivanja. Na izvanredan prijem smo naišli kod g. Stevana Damjanovića, predsednika Republičke izborne komisije, baš kao i kod biračkih odbora koje su naši posmatrači obišli. Opšti je utisak naših posmatrača da su birački odbori bili izuzetno zainteresovani za strogo poštovanje izbornih pravila i da im je bilo stalo do toga da se u to uvere i nepristrasni, nestranački posmatrači CeSID-a i CEDEM-a.

Na osnovu izveštaja 46 ovlašćenih posmatrača i ekspertskeg tima u kojem su bili dr Vladimir Goati, dr Veselin Pavićević, mr Srđan Darmanović, dr Marijana Pajvančić i dr Zoran Lučić, na osnovu posmatranja rada RIK, Opštinske izborne komisije Podgorice, kao i obilaska 247 biračkih mesta (oko 1/4 biračkih mesta u Crnoj Gori), CeSID i CEDEM ocenjuju da su ovi izbori u Crnoj Gori sprovedeni na način koji predstavlja nesumnjivo poboljšanje u odnosu na do sada obavljane izbore u Crnoj Gori, Srbiji i SR Jugoslaviji.

Izveštaj koji nudimo javnosti je rezultat zajedničkog rada posmatrača i eksperata CeSID-a i CEDEM-a. U dilemi na koju jezičku varijantu da „svedemo” Izveštaj, odlučili smo se da „svođenja” i ne bude, i da svaki deo Izveštaja zadrži svoju izvornu formu.

Dr Slobodanka Nedović
direktor CeSID-a



IZVEŠTAJ O TOKU PREVREMENIH PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA U CRNOJ GORI, 31. MAJA 1998. GODINE

Osnove za ocenu da su sprovedeni u osnovi fer odnosno poštenu izbori, dva Centra nalaze u sledećem:

1. Politički uslovi u kojima su održani izbori

Vrijeme između poslednjih predsjedničkih izbora (5. i 19. oktobra 1997) i prijevremenih parlamentarnih i lokalnih izbora u Crnoj Gori, održanih 31. maja 1998. godine, može se okarakterisati kao period ozbiljne političke krize u ovoj republici. Iz ovog stanja izašlo se na jedino mogući miran način – demokratskim putem. Naime, u međuvremenu je došlo do saglasnosti (konsenzusa) svih relevantnih političkih stranaka o izuzetno važnim političkim zakonima: o izboru odbornika i poslanika, o biračkim spiskovima i o javnom informisanju, na osnovu kojih su se imali provesti prijevremeni izbori za odbornike i poslanike.

Institucionalni okvir majskih izbora u Crnoj Gori po svojim bitnim obeležjima i načinu ustanovljavanja razlikovao se od institucionalnih okvira svih dosadašnjih republičkih i saveznih izbora. Dok je ranije sve važne zakone koji regulišu izborni proces donosila DPS oslanjajući se na svoju većinu u Skupštini i ne vodeći računa o stavovima opozicije, sada je način donošenja ključnih izbornih zakona bio drugačiji. Donošenju, odnosno usvajanju ovih zakona prethodilo je održavanje tzv. crnogorskog okruglog stola, kojom prilikom je potpisan „Sporazum o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori”. Ovaj akt su 1. septembra 1997. godine, „u cilju prevazilaženja aktuelne krize i stvaranja uslova za trajnu stabilizaciju demokratskih procesa u Crnoj Gori”, potpisali i svečano se obavezali da će ga „ostvarivati dobrom voljom i međusobnim povjerenjem”: premijer i pred-

sjednici sedam od (u tom trenutku) ukupno devet parlamentarnih opozicionih stranaka (grupacija) u Crnoj Gori. Naime, Sporazum nijesu potpisale samo Socijalistička narodna partija i Srpska narodna stranka. Takođe, stranke potpisnice Sporazuma usaglasile su predlog Zakona o finansiranju političkih stranaka, koji je usvojen na sjednici Skupštine Crne Gore 23. decembra 1997. godine.

U izradi pomenutih zakona, pored eksperata političkih stranaka učestvovali su i eksperti OEBS-a, čije su sugestije usvojene u najvećoj mogućoj mjeri.

Napokon, u pogledu operacionalizacije propisanih pravila izbora uz Republičku izbornu komisiju, što inače predstavlja i dio zakonom propisanih obaveza ovog organa, u proces njihove popularizacije bio je uključen i IFES (Međunarodna organizacija za izborne sistema sa sjedištem u Washingtonu – *International Foundation for Election Systems*)

Okolnosti pod kojima je donet Zakon o izboru odbornika i poslanika, kao i ostala tri zakona kojima se uređuju izborni uslovi, ukazuju da su svi zakoni doneti uz punu saglasnost o izbornim uslovima (tip izbornog sistema, broj izbornih jedinica, medijsko predstavljanje, evidencija birača, pozitivna diskriminacija manjina i dr.). Na izborne uslove zapisane u ovim propisima svoj pristanak su dali gotovo svi relevantni subjekti na političkoj sceni Republike Crne Gore. Konsenzus o izbornim uslovima je nesumnjivo relevantan legitimacijski osnov zakona koji uređuju materiju izbora, i ujedno osnovni uslov za demokratske izbore. Presudni značaj koji pristanak na izborne uslove i saglasnost o njima ima za stvaranje pretpostavki za demokratske izbore, umanjuje značaj primedbe koja se može uputiti zakonodavcu, a koja se odnosi na promenu izbornih zakona u izornoj godini i brzinu kojom su izvršene izmene, što je inače bila rasprostranjena praksa do sada održanih izbora u SR Jugoslaviji. (Zakon je usvojen 17. februara 1998; proglašen je i objavljen narednog dana, dakle, 18. februara; stupio je na snagu dan nakon objavljivanja, dakle, 19. februara; izbori su održani 31. maja).

2. Jedna izborna jedinica

Zakonom o izboru odbornika i poslanika u dijelu određenja broja i veličine izbornih jedinica, zakonodavac se priklonio rješenju koje je u Crnoj Gori bilo primijenjeno u prvim, prijevremenim opštim parlamentarnim izborima 1992. godine.

Usvojen je jedinstven tip izbornog sistema za lokalne i parlamentarne izbore koji počiva na proporcionalnom pravilu raspodele mandata. Prihvatanje proporcionalnog tipa izbornog sistema u uslovima još uvek nedovoljno profilisanih političkih stranaka u kojima se političke stranke još uvek konstituišu i traže prostor svog delovanja na političkoj sceni višepartijskog sistema, značajan je demokratski okvir koji pruža šanse i manjim političkih strankama da osvoje odbornička odnosno poslanička mesta.

Biračko telo nije podeljeno, već je skoncentrisano u jednoj izbornoj jedinici i kada su u pitanju lokalni i kada je reč o parlamentarnim izborima. Naime, republika je proglašena za jedinstvenu izbornu jedinicu (tzv. *at-large sistem*). To je krupna promena ka demokratizaciji izbornog sistema, imajući u vidu ranije zakonsko rešenje kada je biračko telo, za parlamentarne izbore, bilo podeljeno na čak 14 izbornih jedinica. Obrazovanje samo jedne izborne jedinice doprinosi optimalizaciji efekata proporcionalnog izbornog sistema. Pri tom valja imati u vidu da je ovakvo rešenje za Crnu Goru moguće, jer biračko telo obuhvata relativno mali broj birača (ispod 500.000).

Radi lakšeg „ulaska” u parlament partija koje reprezentuju interese albanske etničke skupine u Crnoj Gori, 5 od ukupno 78 mandata raspodeljuje na biračkim mjestima koja obuhvataju teritoriju gdje Albanci čine većinu domicilnog stanovništva. Ovaj vid tzv. pozitivne diskriminacije predviđen je članom 118. Zakona, u njegovom dijelu prelaznih i završnih odredbi.

3. „Pozitivna diskriminacija”

U multietničkim zajednicama neophodno je u izbornom sistemu otvoriti prostor za iskazivanje multietničkog svojstva zajednice. U izbornim sistemima ovo se pitanje rešava na različite načine. Zakonodavac Crne Gore prihvatio je standardno, i u većem broju multietničkih država poznato rešenje o tzv. pozitivnoj diskriminaciji manjina prema kome se za predstavnike manjina unapred rezerviše određeni broj poslaničkih mandata, kako njihova malobrojnost ne bi bila uzrok eliminacije ovih socijalnih grupacija iz parlamentarnog života. Tako se pet poslaničkih mesta rezerviše za izbor poslanika koji se biraju na posebnim biračkim mestima određenim posebnom odlukom Republičke izborne komisije (član 118 stav 1), a izborni cenzus za kandidatske liste sa kojih se bira ovih pet poslanika na posebnim biračkim mestima je 3% (član 118 stav 3).

Posebna specifičnost navedene norme ogleda se i u tzv. dvostrukom prelivanju glasova prilikom obračuna mandata na biračkim mjestima od-

ređenim posebnom odlukom Skupštine (st. 4 i 5 čl.118 Zakona). Ne sporeći dobru namjeru zakonodavca, odnosno osnovni princip od kojeg se pošlo u projektovanju norme po kojoj je trebalo realizovati ideju pozitivne diskriminacije, pažljivom analizom odredbi člana 118 može zaključiti da je u konkretnom slučaju moglo doći do toga da se ovaj princip pretvori u svoju suprotnost. No, zahvaljujući isključivo volji birača sa ovog područja, kao što pokazuju rezultati izbora, do toga ipak nije došlo.

Naime, da je, recimo, izborna lista SNS – dr Božidar Bojović (Srpska narodna stranka) koja je, inače, u Republici kao jedinstvenoj izbornoj jedinici osvojila ukupno 6.606 glasova uspjela „preskočiti” izborni prag od 584 glasova koliko je iznosio cenzus od 3% na posebno određenim biračkim mjestima, osvojila bi 2 od ukupno 5 mandata koji su se, pod „privilegovanim” uslovima raspodjeljivali na području Crne Gore na kojem u ukupnoj strukturi stanovništva dominantno učestvuje stanovništvo albanske nacionalne skupine. Zapravo, u pretpostavljenoj varijanti, i pored iskazane volje birača sa tog područja, mandate bi, pored izborne liste *Koalicije da bolje živimo – Milo Đukanović* – koja je, inače, osvojila 3 od ukupno 5 mandata sa ovog područja, dobila bi 2 mandata; izborna lista *Demokratskog saveza u Crnoj Gori – Mehmet Bardhi* koja bi, kao i u konačnoj raspodjeli, osvojila 1 mandat; bez mandata ostala bi izborna lista DUA (Demokratska unija Albanaca u Crnoj Gori), dok bi preostala 2 mandata (po d'Ontovoj formuli – drugi i peti količnik) pripala listi SNS. U tom slučaju, izvjesno je, dakle, da bi se ideja o *pozitivnoj diskriminaciji* pretvorila, suštinski, u svoju suprotnost.

Potrebno je još naglasiti da je pravilo o tzv. pozitivnoj diskriminaciji manjina privremenog karaktera. Ono nije opšta zakonska odredba, već odredba koja se primenjuje samo u toku održanih lokalnih i parlamentarnih izbora. Na to ukazuje mesto odredbe u Zakonu (Glava XIV Prelazne i završne odredbe) i izričita dikcija zakonodavca prema kojoj se ova pravila primenjuju na „prve naredne izbore za poslanike u Skupštinu Crne Gore”. To govori da još uvek nema spremnosti da se institut tzv. pozitivne diskriminacije manjina ugradi u izborne propise kao opšte pravilo, već se važenje ovog pravila vezuje samo uz konkretne parlamentarne izbore.

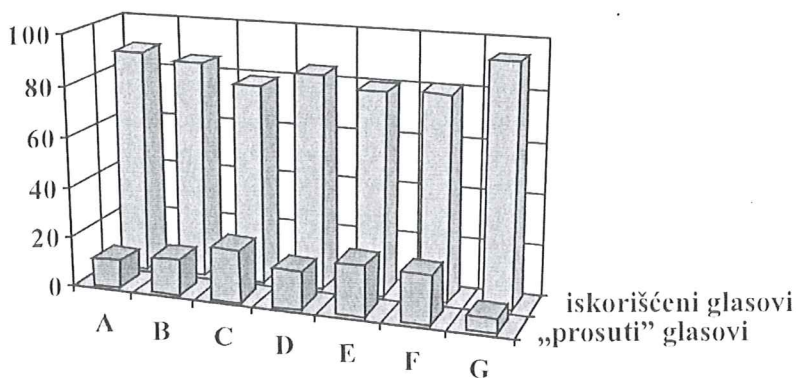
4. Prohibitivna klauzula i njeni efekti

U ukupnom obračunu mandata (republici kao jedinstvenoj izbornoj jedinici i biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine) prohibitivna klauzula – izborni prag (cenzus) utvrđena je, po prvi put u izbornom

sistemu Crne Gore, na 3% glasova od ukupnog broja birača koju su glasali. Naime, u dosadašnjim parlamentarnim izborima na nivou republike visina praga bila je utvrđena na 4%, odnosno na 5% u izborima za Vijeće građana Savezne skupštine.

Što se tiče efekata prohibitivne klauzule, prilikom ovih izbora „prosuto” je ukupno 18.747 glasova. Riječ je, naravno, o glasovima koje su birači dali izbornim listama koje nijesu osvojile mandate (12 od ukupno 17 izbornih lista). U relativnom iznosu radi se o 5,8% važećih glasova koji su propali; što, ujedno, kao što se vidi iz histograma koji slijedi, označava i najmanje takvih glasova u svim do sada održanim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori.

Odnos „prosutih” i „iskorišćenih” glasova u raspodjeli mandata u parlamentarnim izborima '90–'98.



Legenda: (A) izbori za republički parlament – decembar '90 /11,2% – 88,8%/; (B) izbori za Vijeće građana Savezne skupštine – maj '92 /14,2% – 85,8%/; (C) izbori za republički parlament – decembar '92 /20,8% – 79,2%/; (D) izbori za Vijeće građana Savezne skupštine – decembar '92 /15,3% – 84,7%/; (E) izbori za republički parlament – novembar '96 /20,3% – 79,7%/; (F) izbori za Vijeće građana Savezne skupštine – novembar '96 /19,3% – 80,7%/; (G) izbori za republički parlament – maj '98 /5,8% – 94,2%/

Index proporcionalnosti, kao poseban indikator efekata primijenjenog izbornog modela (proporcionalni / *at-large sistem*) i visine prohibitivne klauzule (3%), u ovim izborima iznosio je 97. U narednom tabelarnom pregledu iskazani su uporedni podaci o ovom indikatoru u parlamentarnim izborima u Crnoj Gori od uvođenja višestranačkog sistema.

IZBORI:	Metod i formula	Indeks proporcionalnosti
1. Decembar 1990 / republički parlament /	PR: d'Ont Većinski	94
2. Maj 1992 / Vijeće građana Savezne skupštine /	Većinski PR: d'Ont	95
3. Decembar 1992 / republički parlament /	PR: d'Ont	99
4. Decembar 1992 / Vijeće građana Savezne skupštine /	PR: d'Ont	98
5. Novembar 1996 / republički parlament /	PR: d'Ont Većinski	83
6. Novembar 1996 / Vijeće građana Savezne skupštine /	PR: d'Ont	74
7. Maj 1998. / republički parlament /	PR: d'Ont	97

Napokon, u ovom dijelu izvještaja, navodimo još jedan od pokazatelja učinaka primijenjenog izbornog modela u ovim izborima, odnosno „nosećih” elemenata izbornog sistema. Riječ je, naime, o tzv. prosječnoj cijeni mandata koje su imale „platiti” izborne liste (stranke – koalicije) da bi obezbijedile mjesto u najvišem crnogorskom predstavničkom organu. Kao i kod prethodnog indikatora efekata izbornog sistema, i u ovom slučaju kroz tabelarni pregled iskazuju su uporedni pokazatelji kroz praksu parlamentarnih izbora u Crnoj Gori.

STRANKA – Izborna lista	A	B	C	D	E	F	G
SK / DPS	2.064	7.380	2.740	7.672	3.339	7.311	
NS	3.008		2.692	8.609		8.271	
SRSJ	2.433						
DK	2.563						
SKPJ		5.392					
SRS		6.840	2.791	7.889			
LSCG			2.738				4.322
SDPR			3.248				
SP CG				7.278			

*Izveštaj o toku prevremenih parlamentarnih i lokalnih
izbora u Crnoj Gori, 31. maja 1998. godine*

STRANKA – Izborna lista	A	B	C	D	E	F	G
Koalicija <i>Narodna sloga</i>					3.945		
SDA					3.389	12.327	
DS u Crnoj Gori					2.644		5.425
DUA					1.924		3.529
SDP						26.128	
Koalicija <i>Da živimo bolje</i> – <i>Milo Đukanović</i>							4.049
SNP – <i>Momir Bulatović</i>							4.274

Legenda: (A) izbori za republički parlament – decembar '90; (B) izbori za Vijeće građana Savezne skupštine – maj '92; (C) izbori za republički parlament decembar '92; (D) izbori za Vijeće građana Savezne skupštine – decembar '92; (E) izbori za republički parlament novembar '96; (F) izbori za Vijeće građana Savezne skupštine – novembar '96; (G) izbori za republički parlament – maj '98.

Kao što se vidi, uobičajena posljedica kod svih izbornih modela, odnosno da „najjači uvijek prolazi najbolje” potvrđena je, dakako, i u ovim izborima. Istovremeno, samo dvije izborne liste (SNS – dr Božidar Bojović i SRS – dr Vojislav Šešelj) osvojile su više glasova nego što iznosi najniža prosječna cijena jednog poslaničkog mandata. Ukoliko se i ovaj pokazatelj posmatra sa stanovišta uporedne prakse, onda se može, takođe, konstatovati da su primijenjena izborna-sistemska rješenja potvrdila prednosti koje u heterogenim društvima obezbjeđuje proporcionalni izborni model.

5. Verifikacija i tip izborne liste

Zakonom je propisano da radi utvrđivanja izbornih lista za odbornike i poslanike, njihovi podnosioci moraju obezbijediti podršku najmanje 1% birača u izornoj jedinici. Izuzetak je i u ovom slučaju učinjen za područje na kojem se raspodjeljivalo 5 od ukupno 78 mandata (čl. 43 st. 1 i 2 Zakona), gdje je minimalan broj podrški za utvrđivanje izborne liste propisan na 200 potpisa birača sa tog područja. Iako je zakonodavac na ovaj način želio eliminisati mnoge patuljaste stranke iz izborne utakmice na njenom startu, ipak se i na ovim izborima pojavio nemali broj i takvih stranaka – partija. Preostaje, dakle, da se

ovaj problem pokušava u narednim izborima premostiti uvođenjem novih elemenata u postojeći izborni sistem Crne Gore. Jedno od takvih rješenja, moguće je tražiti i kroz periodičnu obnovu registracije vanparlamentarnih stranaka.

Što se tiče tipa izborne liste koji je primijenjen u ovim izborima, radi se o tzv. poluzatvorenoj izbornoj listi. Inače, ovaj tip modifikovane izborne liste u Crnoj Gori prvi put je primijenjen u parlamentarnim izborima 1996. godine, čime je zamijenjena dotadašnja *zatvorena lista*.

S tim u vezi, može se tvrditi da i u ovom segmentu izbornog sistema, iz izbora u izbore, donesene promjene idu u korist stranaka odnosno, preciznije, njihovog vođstva; čime se sve više slabi moć i uticaj birača na personalni sastav najviših predstavničkih organa. Moć o kojoj je ovdje riječ, ogleda se u činjenici da redosljed kandidata utvrđen na izbornoj listi nije u potpunosti obavezujući u procesu raspodjele pripadajućih mandata. Zakonodavac je, naime, propisao: „Mandati u okviru ukupnog broja mandata koje je izborna lista dobila raspoređuju se na način što se jedna polovina dobijenih mandata dodjeljuje kandidatima sa izborne liste prema redosljedu na listi, a preostali mandati kandidatima sa liste u skladu sa odlukom podnosioca liste.

Kad izbornoj listi pripadne neparan broj mandata, broj mandata koji se dodjeljuje kandidatima sa liste prema njihovom redosljedu na listi uvećava se za jedan.”

Iako se motivi za usvajanje citirane norme mogu dovesti u vezu sa sličnom normom iz Zakona o izboru saveznih poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine (podnosioci izborne liste u slučaju ovih izbora u raspodjeli pripadajućih mandata imaju pravo da 2/3 mandata raspodijele na kandidate, bez obzira na utvrđeni redosljed na izbornoj listi – čl. 90. Zakona), činjenica da se ne radi o *ad litteram* preuzetom rješenju, upućuje na zaključak da je zakonodavac bio svjestan činjenice da se na ovaj način reducira značaj i uloga birača u procesu personalizacije najviše predstavničke vlasti.

Napokon, a u vezi s tipom izborne liste, izborni zakonodavstvo Crne Gore propisuje tzv. kategorijalno glasanje, odnosno birač se opredjeljuje za listu a ne za kandidata unutar liste.

6. Tačnost i pouzdanost evidencije birača (birački spisak)

Problemi evidencije biračkog prava u Crnoj Gori prisutni su sve vrijeme od kada su uvedeni višestranački izbori. Naime, zvanično evidentirano ukupno biračko tijelo prilikom poslednjih delegatskih izbora, juna 1989. godine,

iznosilo 374.496 birača; na decembarskim izborima 1990. godine, 402.905 dok je 1. marta 1992. godine pravo da izađe na tzv. Referendum za Jugoslaviju imalo 421.548 građana. Samo dva mjeseca kasnije, prilikom izbora za Vijeće građana Savezne skupštine biračko tijelo Crne Gore je, prema podacima Republičke izborne komisije, uvećano za 7.676 birača (429.224). Međutim, Savezna izborna komisija je u ovim izborima registrovala „nova” 4.139 birača u Crnoj Gori, odnosno ukupno 433.363. Evidentna razlika u zvaničnim podacima od 11.815 birača čini 2,75% ukupnog biračkog tijela registrovanog od strane nadležnog republičkog organa za sprovođenje izbora, što se naravno ne može tretirati kao prihvatljiva greška.

Takođe, prilikom iskazivanja zvaničnih rezultata glasanja za izbor poslanika za republički parlament i izbor poslanika za Vijeće građana Savezne skupštine iz izborne jedinice br. 10 – Crna Gora (decembar '92) navedeni su različiti podaci o ukupnom biračkom tijelu, iako je riječ o izborima koji su održani u istom danu. Naime, za izbore na republičkom nivou registrovano je biračko tijelo od 429.047, a za izbore na saveznom nivou od 426.915 birača. Kakav je značaj razlike od 2.132 evidentirana birača u Crnoj Gori pokazuje podatak da je, recimo, u opštini Šavnik u tim izborima registrovano biračko tijelo od 2.782 birača.

Praksa neprecizne evidencije biračkog tijela u Crnoj Gori očituje se i prilikom iskazivanja zvaničnih statističkih podataka o parlamentarnim izborima održanim u novembru 1996. godine. Tako je, prema podacima RIK, u izborima za republički parlament registrovano 449.824 birača, a za izbore za Vijeće građana Savezne skupštine (kao i u prethodnom slučaju radilo se o izborima održanim u istom danu), prema podacima Savezne izborne komisije 450.303 birača.

U predsjedničkim izborima 1997. godine, problem precizne evidencije birača iskazao se u najdrastičnijoj mogućoj mjeri. Naime, između dva izborna kruga biračko tijelo uvećano je sa 461.491 na 470.491 građanina s pravom glasa. Upravo ova činjenica, izazvala je i najviše diskusije u povodu regularnosti održanih predsjedničkih izbora. S tim u vezi, treba imati u vidu da je ovakav slučaj nezabilježen u prethodno održanim predsjedničkim izborima 1990. i 1992. godine. Odnosno, između dva izborna kruga tokom navedenih izbora nije došlo do promjene ukupnog broja birača, pa se na osnovu toga može smatrati da su organi nadležni za sprovođenje izbora dva izborna kruga tretirali kao djelove jedinstvenog izbornog procesa a ne, kao u slučaju izbora 1997. godine, kao njegove odvojene djelove.

Napokon, RIK je 29. maja 1998, dakle, dva dana uoči dana određenog za održavanje prijevremenih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, objavila da

u Republici Crnoj Gori ima ukupno 457.633 birača. (*Sl. list RCG*, br. 20/98, od 29. maja 1998.)

Dakle, u vezi s problemom evidencije biračkog tijela u Crnoj Gori, i prilikom ovih izbora bilo je izvjesnih nepreciznosti i pritužbi učesnika izborne utakmice. Uostalom, činjenica je da je Sekretarijat za razvoj Republike Crne Gore, koji je bio ovlašćen da objedini evidenciju na osnovu tzv. opšteg biračkog spiska u funkciji ažuriranja podataka za centralni birački spisak Crne Gore, u tom postupku izvršio blizu 650.000 promjena podataka u biračkim spiskovima po opštinama.

Značaj i obim učinjenog posla zahtijevao je vanredni napor koji je, po našem mišljenju, dao očigledne, pozitivne rezultate. Između ostalih, kao jedan od razloga zbog čega je to ostvareno, može se uzeti i činjenica da je Sekretarijat za razvoj u čitavom toku svog rada na ovom poslu sproveo i intenzivnu medijsku kampanju radi podsticanja samih birača da provjere svoj status i podatke. Naime, građani su mogli uz uobičajene oblike kontrole sopstvenog statusa u biračkom spisku, u istom cilju koristiti i usluge tzv. mobilnih informatičkih punktova koji su bili instalirani na najfrekventnijim mjestima u svim opštinama Crne Gore. Na ovim punktovima, uz informacije o statusu u biračkom spisku građanima je bilo omogućeno da dobiju i sve ostale informacije i uputstvo kako da ostvare svoje pravo na upis i promjenu eventualno nedostajućih podataka o svom biračkom pravu. Takođe, građani su i putem besplatnog telefonskog poziva na dva specijalno određena telefonska broja (9891 i 9892) mogli dobiti informaciju o svom biračkom statusu. Uoči ovih izbora, u pogledu evidencije birača, Sekretarijat za razvoj Republike Crne Gore uveo je još jednu novinu. Naime, po prvi put, osnovni podaci o biračima u Crnoj Gori našli su se i na Internetu (adresa: www.cbs.cg.yu). Iako smo svesni problema koje izaziva ovakva prezentacija podataka na Internetu, uključujući i potencijalne probleme povrede privatnosti građana, ipak smatramo da je u ovom momentu bilo izuzetno korisno upotrebiti i Internet kako bi se ažurirala evidencija birača. Nadamo se, ipak, da će uskoro prestati potreba za ovako javnim iznošenjem ličnih podataka građana.

Dakle, i pored očiglednih propusta izborne administracije u dosadašnjim parlamentarnim i predsjedničkim izborima, navedeni podaci ukazuju da se iz izbora u izbore postižu sve veći efekti u identifikaciji i registraciji crnogorskog biračkog tijela. Tome je, bez sumnje, doprinijela stvorena normativna osnova sistema njegove evidencije. Tu osnovu čine sljedeći principi:

- (a) Evidencija biračkog prava u Crnoj Gori počiva na načelima opštosti, jedinstvenosti i stalnosti biračkog spiska, što se, inače, u uporednoj

praksi pokazuje kao efikasniji metod od posebnih, nejedinstvenih i povremenih registracija birača;

- (b) Birački spisak vodi se po službenoj dužnosti čime se smanjuje mogućnost improvizacije i propusta koji neminovno prate povremeno organizovanu administraciju, odnosno povećava efikasnost kontrole evidencije. Upis u birački spisak i brisanje sa tog spiska vrši nadležni organ opštine na osnovu podataka iz matičnih knjiga, drugih službenih evidencija (npr. sudskih akata o lišenju ili povraćaju poslovne sposobnosti), javnih isprava i neposrednog provjeravanja. Građani koji se nalaze na tzv. privremenom boravku u inostranstvu, na odsluženju vojnog roka ili vojnoj vježbi, odnosno u pritvoru ili na izdržavanju kazne zatvora, upisuju se u birački spisak prema posljednjem prebivalištu u Republici.

Pored mogućnosti uvida i kontrole zakonodavac je u funkciji zaštite biračkog prava predvidio pored novčane kazne (čl. 16. Zakona o biračkim spiskovima, *Sl. list RCG*, br. 4/98), propisao i kaznu zatvora do jedne godine zatvora za krivično djelo:

- 1) *ko drugog, u namjeri da mu onemogući glasanje, ne upiše u birački spisak ili ga izbriše iz biračkog spiska;*
- 2) *ko da lažne podatke o svom prebivalištu i biračkom pravu. (čl. 15 Zakona);*

- (c) Birački spisak je javna isprava u koju se, uz obavezu nadležnog državnog organa da o tome obavijesti građane, može ostvariti uvid, upis, brisanje, izmjena, dopuna ili ispravka u roku od sedam dana od dana raspisivanja izbora do dana njegovog zaključenja (najkasnije 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora).

U odnosu na prethodna zakonodavna rješenja u ovom dijelu izbornog sistema, uvedena je još jedna novina, na kojoj su uporno i sistematski insistirali predstavnici opozicije. Naime, zakonodavac je propisao normu po kojoj je:

Organ nadležan za vođenje jedinstvenog biračkog spiska (centralnog) dužan (je) da podnosiocu izborne liste, na njegov zahtjev, dostavi birački spisak kompjuterski obrađen na disketi, u roku od 48 časova od dana podnošenja zahtjeva. (čl. 12, st. 3 Zakona o biračkim spiskovima, Sl. list RCG, br. 4/98)

Istovremeno, da bi se otklonile eventualne sumnje u rad organa kome je povjerena izrada programa, unos i obrada podataka, RIK je na sjednici od 24. marta '98. donijela *Odluku o formiranju višestranačke stručne radne grupe*

radi uvida u rad Republičkog sekretarijata za razvoj u dijelu vođenja Centralnog biračkog spiska. (Odluka je objavljena u *Sl. listu RCG*, br. 11/98, od 27. marta 1998)

Ova stručna radna grupa obavila je svoj posao i potpisala izvještaj u kome se konstatuje da niko od njenih članova nema primjedbi na rad Sekretarijata u dijelu vođenja Centralnog biračkog spiska.

Inače, naknadne intervencije u biračkom spisku mogu se vršiti na osnovu odluke suda, u upravnom postupku (u drugostepenom, konačnom postupku utvrđena je nadležnost Vrhovnog suda Crne Gore), najkasnije 5 dana prije dana određenog za održavanje izbora (čl. 11 st. 1 Zakona o biračkim spiskovima; prethodnim Zakonom o biračkim spiskovima, *Sl. list RCG*, br. 49/92, ovaj rok bio je utvrđen na 48 časova prije dana održavanja izbora), i

(d) Birački spisak obuhvata teritoriju lokalne samouprave (opštine), što u slučaju Crne Gore predstavlja prvi i jedini nivo disperzije i decentralizacije državne administracije. Uz to, radi se o malim administrativnim jedinicama između kojih se najveći raspon biračkog tijela kreće od 2.672 (Šavnik) do 119.374 (Podgorica) birača, pri čemu samo dvije (Podgorica i Nikšić) od ukupno dvadesetjedne opštine imaju preko 50.000 registrovanih birača.

Povodom održavanja ovih izbora, zakonodavac je, po prvi put, eksplicitno propisao obavezu redovne godišnje revizije biračkih spiskova od strane nadležnih državnih organa. Naime, prema prethodnim zakonskim rješenjima, ova obaveza odnosila se samo na godinu u kojoj se održavaju izbori.

Iako navedeni podaci o broju izvršenih promjena podataka u Centralnom biračkom spisku ukazuju na neažurnost dosadašnjih spiskova, istovremeno treba konstatovati i učinjeni vanredni napor da se za ove izbore Centralni birački spisak dovede u red. Ipak, i pored svega učinjenog, izvjesne probleme na samim biračkim mjestima izazivala je činjenica da se na izvodima iz Centralnog biračkog spiska našlo i 33.834 imena birača, kojima zbog nepotpunih ličnih podataka (matični broj ili broj lične karte) nije dopušteno da glasaju. RIK je jednoglasno odlučila da tim licima birački odbori ne omoguće da glasaju. O ovoj odluci RIK je putem medija, u više navrata, obavijestila javnost.

I pored nastojanja da kodifikuje izbornu materiju zakonodavac u tome nije do kraja dosledan. Nedoslednost se iskazuje i u tome što evidenciju o biračima uređuje poseban zakon – Zakon o biračkim spiskovima. Evidencija o biračima je nesumnjivo materija koja se, u najužem smislu reči, odnosi na izbore. Ovim se Zakonom uređuje materijalno izborno pravo građana i postupak u kome se stiče (ili gubi) ovo pravo upisom (ili brisanjem) u evidenciju birača. Zakon, dakle, uređuje ko su subjekti izbornog prava – birači.

Deo materijalnog izbornog prava, posebno sadržaj ovog prava i uslovi pod kojima se ono stiče, uređuje se Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Tako je materijalno-pravna i procesno-pravna strana jednog istog osnovnog izbornog prava, prava građanina da bira i bude biran, razdvojena u dva posebna zakona. U Zakonu o izboru odbornika i poslanika uređena su materijalno-pravna, a u Zakonu o biračkim spiskovima procesno-pravna pitanja vezana za izbornu pravo građana. Čini nam se prihvatljivijim stanovište da se ova pitanja urede jedinstvenim propisom, jer bi tek u tom slučaju, izborna materija bila odista kodifikovana, a materijalni i procesno-pravni elementi izbornog prava bili bi celinom uređeni u jednom pravnom propisu.

Npr. član 11 Zakona o izboru odbornika i poslanika uređuje uslove pod kojima građanin stiče biračko pravo, a član 10 istoga Zakona, sadržaj toga prava, a članovi 5 do 10 Zakona o biračkim spiskovima uređuju postupak u vezi sa vođenjem evidencije birača, koji je ujedno i način sticanja biračkog prava.

Napokon, povodom problema evidencije birača treba naglasiti i činjenicu da u Crnoj Gori još uvijek ne postoje valjano urađene karte naselja, naročito urbanih, s precizno određenim imenima ulica, adresa i numeracijom objekata u njima.



Put do biračkog mesta



Biračko mesto

7. Biračko mjesto – ukupan broj i prosječna veličina

U Crnoj Gori postoji ukupno 1240 naselja. U prvim višestranačkim izborima bilo je otvoreno 920 biračkih mjesta; u izborima decembar '92 – januar '93. birači su mogli glasati na 842, u izborima 1996. na 878, u izborima 1997. godine na 879 i, napokon, u izborima 1998. na 1.087 biračkih mjesta.

Ukoliko, pak, uporedimo ukupan broj birača sa raspoloživim biračkim mjestima dolazimo do sljedećih pokazatelja: 1990. godine prosječno po jednom biračkom mjestu dolazilo je 437,9 birača; 1992 – 505,9; 1996 – 512,3; u prvom krugu predsjedničkih izbora 1997 – 525,3, odnosno u drugom krugu 535,5; u izborima 1998 – 421 birača po jednom biračkom mjestu (ovaj broj, inače, treba umanjiti jer se u kategoriji ukupno biračko tijelo našlo i 33.834 lica za koje se unaprijed znalo da im neće biti dozvoljeno da glasaju).

Zahvaljujući negativnom iskustvu iz drugog kruga posljednjih predsjedničkih izbora, kada je na pojedinim biračkim mjestima glasanje trajalo i

do ranih jutarnjih sati, zakonodavac je u čl. 66 st. 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisao da se biračko mjesto za glasanje određuje sa najviše do 2.000 birača (prethodnim Zakonom taj broj iznosio je 2.500 birača). No, i pored jasne zakonske norme, shodno svojim ovlašćenjima (stavom 2 navedenog člana Zakona, RIK je ovlašćena da donese bliža pravila u vezi sa biračkim mjestom) RIK je, imajući u vidu dodatne mjere kontrole toka glasanja, naložila opštinskim izbornim komisijama da veličina biračkog mjesta ne smije preći granicu od 1.000 birača. (Vidjeti: Pravila o određivanju i uređivanju biračkih mjesta i načinu ponašanja na biračkom mjestu i mjerama kojima se obezbjeđuje tajnost glasanja, *Sl. list RCG*, br. 19/98)



Ispred biračkog mesta

Posljedice ovih rješenja najbolje se mogu sagledati upoređenjem prosječne veličine biračkih mjesta u drugom krugu predsjedničkih izbora iz oktobra '97. i prijevremenih parlamentarnih izbora održanih 31. maja '98.

Iskazano po opštinama to izgleda na sljedeći način: Andrijevića 211.9 – 194.1; Bar 581.9 – 471.8; Bijelo Polje 530.6 – 439.3; Berane 478.6 – 382.2; Budva 939.1 – 641.8; Danilovgrad 438.9 – 360.0; Žabljak 167.6 – 157.9;

Kolašin 202.5 – 198.6; Kotor 641.3 – 474.8; Mojkovac 478.8 – 383.1; Nikšić 560.4 – 418.5; Plav 396.8 – 390.1; Plužine 131.8 – 127.6; Pljevlja 340.3 – 291.2; Podgorica 916.9 – 576.7; Rožaje 652.3 – 464.7; Tivat 727.8 – 552.4; Ulcinj 660.6 – 524.8; Herceg Novi 758.2 – 522.2; Cetinje 515.1 – 406.7, i Šavnik 120.9 – 116.2.

Inače, u drugom krugu predsjedničkih izbora najmanje registrovanih birača na jednom biračkom mjestu bilo je 17 (biračko mjesto br. 16 u opštini Žabljak), a najviše 2.500 (biračko mjesto br. 23 u opštini Bijelo Polje). U ovim izborima najmanje biračko mjesto bilo je takode, biračko mjesto br. 16 u opštini Žabljak sa 17 registrovanih birača, dok je „najopterećenije” biračko mjesto ovog puta bilo biračko mjesto br. 5 u opštini Bar sa ukupno 1.024 evidentiranih birača.

8. Tok i kontrola glasanja i obrada izbornog materijala

Sa stanovišta značaja za legitimitet izbora, odnosno regularnost izbornog procesa, u istu ravan sa evidencijom biračkog prava trebalo je dovesti i dio izbornog procesa koji se odnosi na kontrolu, odnosno na tok glasanja i obradu izbornog materijala. Ovo je bilo posebno važno iz razloga koje je nametnula politička situacija u Crnoj Gori uoči ovih izbora, ali i dosadašnja praksa izbora u Crnoj Gori. U tom cilju, pored uobičajenih mjera kontrole koje su postale standardom u izbornom sistemu Crne Gore, zakonodavac je uveo i dodatne mjere kontrole u proceduri glasanja na biračkom mjestu: ovjeravanje glasačkih listića pečatom RIK, opštinske izborne komisije i samog biračkog odbora, korišćenje spreja i optičkih „čitača” kao i svojeručno potpisivanje birača koji su glasali.

Sve navedene mjere gotovo su otklonile mogućnosti zloupotrebe biračkog prava. Ovaj stav dodatno se može argumentovati činjenicom da su u proceduru brojanja glasova i utvrđivanja rezultata glasanja na biračkom mjestu ravnopravno uključeni svi članovi biračkog odbora (stalni i prošireni sastav). Uz to, čitavom procesu glasanja i evidentiranja rezultata glasanja na biračkom mjestu mogli su prisustvovati i ovlašćeni posmatrači, bez obzira da li je riječ o stranim, domaćim ili stranačkim posmatračima.

U ovom dijelu, takode, valja istaći da se izborni materijal štampao na jednom mjestu (štamparija „Obod” na Cetinju). Čitav tok procesa pripreme za štampu i štampanje ovog materijala nadgledali su članovi RIK, ovlašćeni predstavnici podnosilaca izbornih lista, kao i predstavnici OEBS-a i IFES-a.

Kao što je već naznačeno, u pogledu što potpunije zaštite izbornog materijala, crnogorski parlament je na sjednici održanoj 19. maja '98. donio i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (*Sl. list RCG*, br. 17/98, od 20. maja 1998). Ovim zakonom predviđeni su novi, dodatni elementi zaštite izbornog materijala, odnosno glasačkih listića, i to na način što se pored već predviđenih podataka:

– *na poledini glasačkog listića u gornjem desnom uglu nalazi naziv opštine, naziv biračkog mjesta, oznaka za broj biračkog mjesta i pečat biračkog odbora koji sadrži naziv i broj biračkog mjesta;*

– *glasački listići za izbor odbornika ovjeravaju pečatom opštinske izborne komisije, a glasački listići za izbor poslanika Republička izborna komisija. Pečat nadležne izborne komisije stavlja se i na poledini glasačkog listića.*

Istovremeno, takođe u funkciji obezbjeđenja kontrole toka glasanja i procedure utvrđivanja rezultata izbora, odlučeno je da birači koji su se u vrijeme održavanja izbora nalazili na odsluženju vojnog roka ili na vojnoj vježbi, odnosno koji izvršavaju obavezu u jedinicama ili ustanovama Vojske Jugoslavije, glasaju na biračkim mjestima prema poslednjem prebivalištu.

Naime, iako je članom 86. Zakona o izboru odbornika i poslanika predviđeno da navedena lica glasaju na posebnim biračkim mjestima koja utvrdi RIK u dogovoru sa organima Vojske Jugoslavije, kao što je činjeno u dosadašnjim izborima, primijenjeno rješenje u ovim izborima očigledno je bilo na tragu otklanjanja svih sumnji u mogućnost manipulacije s glasovima palim na biračkim mjestima na kojima, po prirodi stvari, nije moguće obezbijediti sistem kontrole čina glasanja kao i na ostalim biračkim mjestima. Očigledno postignuta saglasnost obje, zakonom ovlašćene strane da urede ovaj segment izbornog procesa rezultirala je odgovarajućom odlukom RIK, od 30. aprilia '98. (*Sl. list RCG*, br. 14/98)

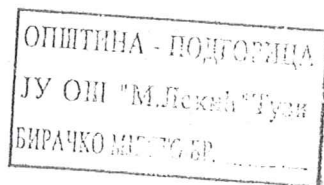
GLASAČKI LISTIĆ
ZA IZBOR ODBORNIKA U SKUPŠTINI OPŠTINE PODGORICA
FLETËVOTIMI
PËR ZGJEDHJEN E KËSHILLTARËVE NË KUVENDIN E KOMUNËS SË PODGORICËS

1. DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA
UNIONI DEMOKRATIK I SHQIPTARËVE
2. JUGOSLOVENSKA LEVICA U CRNOJ GORI (VOJIN VULETIĆ)
E MAJTA JUGOSLLAVE NË MALTË ZI (VOJIN VULETIQ)
3. SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE (PREDRAG BULATOVIĆ)
PARTIA POPULLORE SOCIALISTE E MALITË ZI (PREDRAG BULLATOVIQ)
4. SRPSKA RADIKALNA STRANKA "DR VOJISLAV ŠEŠELJ"
PARTIA RADIKALE SERBE "DR. VOJISLAV SHESHËL"
5. KOALICIJA "ZA SRPSTVO"
KOALICIONI "PËR SERBIZMIN"
6. SAVEZ KOMUNISTA JUGOSLAVIJE - KOMUNISTI CRNE GORE
LIDHJA E KOMUNISTËVE TË JUGOSLLAVISË-KOMUNISTËT E MALITË ZI
7. "DA ŽIVIMO BOLJE - MILO ĐUKANOVIĆ"
"TË JETOJMË MË MIRË - MILLO GJUKANOVIQ"
8. SRPSKA NARODNA STRANKA - DR BOŽIDAR BOJOVIĆ
PARTIA POPULLORE SERBE - DR. BOZHIDAR BOJOVIQ
9. LIBERALNI SAVEZ CRNE GORE (SLAVKO PEROVIĆ)
LIDHJA LIBERALE E MALITË ZI (SLLAVKO PEROVIQ)



NAPOMENA: Glasa se samo za jednu izbornu listu, zaokruživanjem broja ispred naziva te liste, odnosno zaokruživanjem naziva liste ili imena i prezimena nosioca liste.

SHËNIM: Votohet vetëm për një listë zgjedhore, duke rrumbullakosur numrin e asaj liste, përkatësisht duke rrumbullakosur emërtimin e listës ose të emrit e të mbiemrit të bartësit të listes.



Poledina glasačkog listića

9. Posmatrači

Izbore je pratio i veliki broj ovlašćenih posmatrača – nepristrasnih, tj. nestranačkih stranih i domaćih, ali i ovlašćenih stranačkih posmatrača.

Na vanrednim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori održanim 31. maja 1998. godine Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) i Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) imali su 46 posmatrača na 247 biračkih mesta.



Obuka posmatrača

Pošto je cilj bio da se obiđe što više biračkih mesta u što više gradova, a naročito sela, CeSID i CEDEM su nastojali da organizuju što više mobilnih timova kako bi posmatračima omogućili čestu i brzu promenu biračkih mesta. Manji broj posmatrača je ipak bio zadužen da prati tok glasanja na jednom biračkom mestu od njegovog otvaranja do zatvaranja. Kriterijum za izbor ovih biračkih mesta se zasnivao na iskustvu sa prehodnih (predsedničkih) izbora. Naime, izabrana su biračka mesta na kojima je na prethodnim izborima bilo problema izazvanih velikom gužvom. Želja je bila da se uverimo da li će i na ovim izborima biti gužve prilikom glasanja zbog pojačane kontrole koja je podrazumevala potpisivanje i obeležavanje birača nevidljivim mastilom.



Obuka posmatrača

Posmatrači koji su se nalazili tokom celog dana na jednom biračkom mestu bili su raspoređeni u Podgorici, Nikšiću, Cetinju, Bijelom Polju, Beranima, Tivtu, Baru, Budvi, Sutomoru, Pljevljima, Herceg Novom, Kotoru, Ulcinju, Kolašinu i Mojkovcu.

Mobilni timovi su poslani u četiri pravca. Prvi pravac je bio Podgorica i Tuzi, drugi Nikšić, Plužine, Žabljak i Šavnik, treći Kolašin, Mojkovac, Bijelo Polje, Berane (Ivangrad), Andrijevića i Plav i četvrti Cetinje, Budva, Petrovac, Sutomore, Bar, Ulcinj, Vladimir* i Ostros*.

Na 247 biračkih mesta nisu primećene bitne povrede izbornog zakona koje bi mogle da dovedu u sumnju pravilnost izbornog procesa. Zapaženo je da se problem javljao prilikom upotrebe spreja (nevidljivog mastila). Naime, za rad sa sprejom su bili zaduženi članovi biračkog odbora koji su nanoseći sprej biračima obeležavali i sebe, pa im je na mestima na kojima oni glasaju to predstavljalo problem da glasaju.

* Mesta se nalaze nedaleko od albanske granice.

Republika Crna Gora
REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA
Broj 01-322/2
Podgorica, 21. maja 1998. godine

Na osnovu tačke 2 Pravila o načinu ostvarivanja prava lica koja prate rad organa za sprovođenje izbora ("Službeni list RCG", br. 12/98), Republička izborna komisija, izdaje

SLUŽBENO OVLAŠĆENJE predstavnicima Centra za demokratiju i ljudska prava i Centra za slobodne izbore i demokratiju

1. Predstavnici Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) iz Podgorice i Centra za slobodne izbore i demokratiju (CESID) iz Beograda, mogu pratiti rad organa za sprovođenje izbora odbornika i poslanika, koji će se održati 31. maja 1998. godine, i to:

dr VESELIN PAVIĆEVIĆ, posmatrač CEDEM-a, i

Posmatrači CESID-a:

Marko Blagojević

Aleksandar Bratković

Danko Ćosić

Vladimir Goati

Aleksandra Jovanović

Nikola Jovanović

Zoran Lučić

Uroš Midić

Zoran Milojević

Slobodanka Nedović

Marijana Pajvančić

Gordana Praštalo

Milan Stefanović

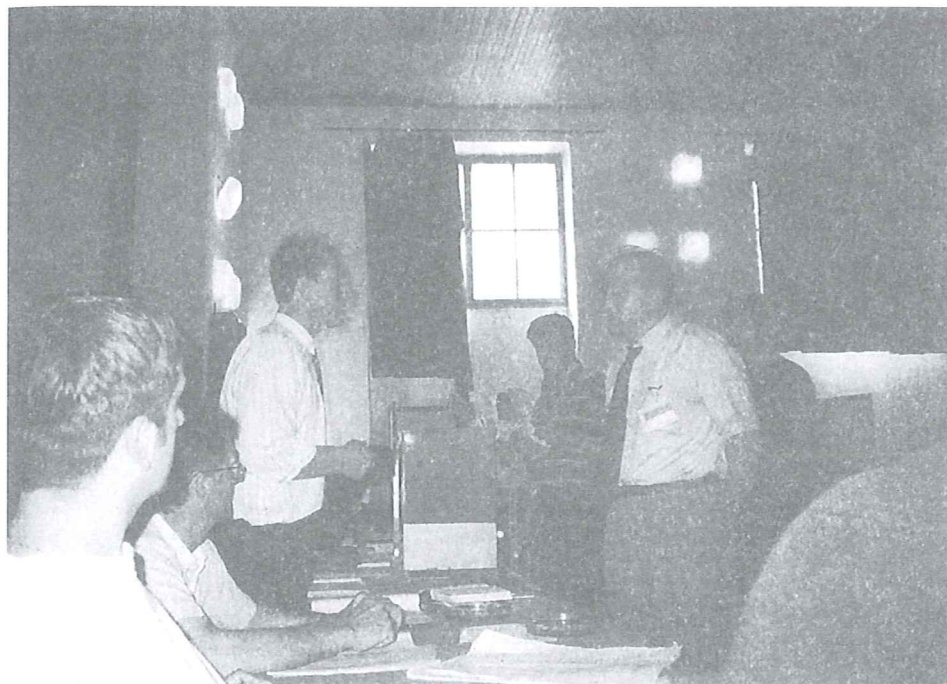
Miloš Todorović

2. Predstavnici Centra za demokratiju i ljudska prava i Centra za slobodne izbore i demokratiju, pratiće rad organa za sprovođenje izbora pod uslovima utvrđenim Zakonom o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list RCG", br. 4/98) i Pravilima o načinu ostvarivanja prava lica koja prate rad organa za sprovođenje izbora ("Službeni list RCG", br. 12/98).

3. Predstavnicima Centra za demokratiju i ljudska prava i Centra za slobodne izbore i demokratiju izdaće se identifikaciona kartica koju su dužni da nose na vidnom mjestu.

4. O navedenom službenom ovlašćenju obavijestite se opštinske izborne komisije i birački odbori.





Na biračkom mestu

Takođe je primećeno da na delu biračkih mesta (npr. BM 10a Podgorica, BM 10 Cetinje) nije vršena kontrola skenerom nakon glasanja, tj. nije se utvrđivalo da li je nevidljivo mastilo ostalo na prstu posle nanošenja.

Utvrđeno je da su na većini biračkih mesta paravani bili okrenuti tako da je birač koji glasa okrenut leđima biračkom odboru, pa se negde moglo dovesti u pitanje tajnost glasanja. U Bijelom Polju na biračkom mestu 83, iznad paravana su se nalazila ogledala što je takođe dovodilo u pitanje tajnost glasanja.

Na biračkom mestu 10a u Podgorici dva policajca u civilu oduzela su kontroloru Socijalističke narodne partije (SNP) paralelni (nezvaničan) birački spisak.

U Cetinju na biračkom mestu broj 16 nekoliko birača nije se potpisalo u birački spisak.

Na biračkom mestu 70; Streljački savez, Podgorica, predsednik Biračkog odbora koristio je mobilni telefon.

Posmatrači su приметili da postoji veliki broj ljudi čiji se matični broj ili broj lične karte u jednom ili dva broja ne slaže sa brojem u biračkom spisku.

Takvim biračima je negde dozvoljeno da glasaju, a negde su bili onemogućeni. Konstatujemo da je problem rešavan od slučaja do slučaja.



Konferencija za novinare CESID – CEDEM

10. Postupak utvrđivanja rezultata glasanja

Uređujući postupak utvrđivanja rezultata glasanja zakonodavac nije dosledno poštovao princip da je Republika jedna izborna jedinica, te da je, saglasno tom principu i organizovanju organa za sprovođenje izbora neophodno ustanoviti neposrednu komunikaciju između biračkih odbora na biračkim mestima i Republičke izborne komisije prilikom utvrđivanja rezultata glasanja. Rešenje koje predviđa Zakon (članovi 91 i 92) prema kome se rezultati izbora sa biračkih mesta dostavljaju opštinskim izbornim komisijama koje utvrđuju rezultate izbora za poslanike na biračkim mestima na području opštine (član 92 stav 3) nije saglasan sa konceptom jedne izborne jedinice. Opštinske izborne komisije se, naime, obrazuju kao organi za sprovođenje lokalnih izbora. U slučaju u kome bi se odvojeno odvijali parlamentarni od

lokalnih izbora, a takva je situacija zamisliva i moguća, opštinske izborne komisije ne bi bile konstituisane. U tom slučaju se postavlja pitanje u čijoj bi nadležnosti bili poslovi utvrđivanja rezultata glasanja, koje je zakonodavac sada stavio u nadležnost ovih komisija.



Brojanje glasova na biračkom mestu

11. Neposredna ustavnopravna zaštita izbornog prava

Zakonom o izboru poslanika i odbornika je uređena i zaštita izbornog prava utvrđivanjem organa nadležnih da obezbede zaštitu izbornog prava kao i ustanovljavanjem pravnih instrumenata kojima se mogu koristiti učesnici izbora (prvenstveno građani i podnosioci izbornih lista) u cilju zaštite izbornog prava. Novina u tome je neposredna nadležnost Ustavnog suda Crne Gore u rešavanju izbornih sporova. Ustavni sud odlučuje o žalbama koje građani ili podnosioci izbornih lista izjave protiv rešenja Republičke izborne komisije (drugostepeni organ) kojim je odbačen ili odbijen prigovor (član 110 stav 2). Kako je izborno pravo jedno od osnovnih ustavom zagarantovanih prava građana, a imajući u

vidu neposrednu primenljivost ustavnih odredaba o slobodama i pravima građana, to je za povredu ovoga prava utvrđena i neposredna ustavnosudska zaštita. I u tome, zakonodavac je iskazao spremnost da uvaži demokratski zahtev za neposrednom ustavnopravnom zaštitom izbornog prava.



Opštinska komisija Podgorice

12. Komentar zvaničnih rezultata izbora

U kratkom vremenu od 5. oktobra 1997. godine do 31. maja 1998. godine, u Crnoj Gori tri puta je proveravano raspoloženje biračkog tela, birači su tri puta izlazili na izbore. Održano je najpre dva kruga predsedničkih izbora, a potom i parlamentarni izbori. Na predsedničkim izborima snage su odmerili Momir Bulatović i Milo Đukanović, a na parlamentarnim izborima političke stranke, odnosno koalicije na čijem čelu su njih dvojica, Socijalistička narodna partija Crne Gore i koalicija „Da živimo bolje”. Kao što je poznato, na predsedničkim izborima tesnom većinom pobedio je Milo Đukanović, a na parlamentarnim, znatno ubedljivije, koalicija „Da živimo bolje”.

Na ove izbore izašlo je 76 odsto građana Crne Gore što je više nego i na jedne prethodno održane savezne i republičke izbore. U izbornom nadmetanju uzelo je učešća sedamnaest partija i koalicija. Najveći izborni uspeh ostvarila je koalicija „Da živimo bolje” za koju je glasalo 49,5 odsto birača, dok je njen najveći rival, SNS, morala da se zadovolji sa 36,1 odsto glasova. Još tri partije osvojile su parlamentarne mandate, ali je njihova izborna podrška daleko manja od podrške prvih dveju organizacija (videti tabelu).

Pre no što načinimo kratku analizu ovih izbora pogledajmo kako izgleda tabela najuspešnijih partija na proteklim parlamentarnim izborima.

TABELA I

Biračko telo	457.633	
Glasalo	347.985	76,04 %
Nevažeći	4.635	1,30 %
Važeći	343.350	

TABELA II

	glasova	%	poslanika	%
„Da živimo bolje”	170.080	49,5	42	53,84
SNP CG	123.957	36,1	29	37,17
LS CG	21.612	6,3	29	37,13
DS	5.425	1,5	1	1,28
DUA	3.529	1,0	1	1,28

TABELA III

Opština	Upisano	Glasalo	Važeći	DŽB	SNP CG	LS CG	SNS	DS	SRS	DUA	SDA
ANDRIJEVICA	4.464	3.724	3.680	855	2.587	24	66	0	104	0	4
BAR	28.310	20.304	19.970	10.668	5.006	2.243	280	1.134	196	60	38
BIJELO POLJE	40.419	30.581	30.189	16.029	11.911	457	626	23	271	8	462
BERANE	26.373	21.428	21.219	10.062	9.912	231	326	34	179	14	218
BUDVA	10.270	8.242	8.139	4.517	2.666	599	127	1	111	0	0

Opština	Upi- sano	Gla- salo	Va- žeći	DŽB	SNP CG	LS CG	SNS	DS	SRS	DUA	SDA
DANILOVGRAD	11.519	9.002	8.879	4.471	3.477	506	173	13	81	1	5
ŽABLJAK	3.474	2.669	2.643	1.056	1.321	51	153	5	27	0	1
KOLAŠIN	7.945	6.590	6.498	2.425	3.603	184	98	15	32	0	0
KOTOR	16.620	12.174	11.978	6.317	3.554	1.255	316	11	223	1	5
MOJKOVAC	8.045	6.489	6.409	2.677	3.301	121	188	1	15	1	1
NIKŠIĆ	55.251	43.022	42.596	22.915	14.044	3.308	790	32	399	2	18
PLAV	11.702	7.730	7.640	4.027	1.749	126	11	503	55	353	735
PLUŽINE	3.446	2.756	2.727	652	1.593	69	175	2	88	0	1
PLJEVLJA	28.233	22.945	22.592	8.864	11.370	242	895	27	749	3	66
PODGORICA	119.374	88.636	87.656	41.473	35.374	6.036	1.474	251	501	1.055	141
ROŽAJE	16.729	12.534	12.343	10.498	853	253	5	290	21	32	238
TIVAT	9.943	7.280	7.209	4.156	1.946	562	154	14	213	1	5
ULCINJ	16.268	11.644	11.313	4.277	1.313	468	21	3.024	74	1.994	28
HERCEG-NOVI	21.933	16.057	15.708	6.605	6.078	1.160	635	31	668	3	21
CETINJE	14.643	11.618	11.434	6.263	1.210	3.671	45	12	31	0	6
ŠAVNIK	2.672	2.187	2.158	1.050	1.000	13	42	1	16	0	0
Lica na izd. kazne	0	373	370	223	89	33	6	1	6	1	3
Ukupno	457.633	347.985	343.350	170.080	123.957	21.612	6.606	5.425	4.060	3.529	1.996

Primitimo da je od ukupno 347.985 građana koji su izašli na ove izbore za Socijalističku narodnu partiju Crne Gore i koaliciju „Da živimo bolje” glasalo ukupno 294.037 glasača ili 84,5%. Sve ostale partije, koje su ranije bile opozicija u Parlamentu, osvojile su manje od 16% glasova i time otišle na marginu političkih događanja u Crnoj Gori. Ranije jedinstvena Demokratska partija socijalista, podelom na dva krila, izbacila je iz Parlamenta skoro sve ostale političke snage u Republici.

Poređenje sa predsedničkim izborima

Pogledajmo i tabelu IV u kojoj su istaknuti rezultati Momira Bulatovića i Mila Đukanovića u prvom i drugom krugu predsedničkih izbora iz oktobra 1997. godine, njihovih partija na palamentarnim izborima iz maja 1998. i procenat razlike iz drugog kruga predsedničkih izbora i parlamentarnih izbora.

TABELA IV

Opština	Bulatović I 1997	Bulatović II 1997	SNP 1998	%	Đukanović I 1997	Đukanović II 1997	DŽB 1998	%
ANDRIJEVICA	2.715	3.384	2.587	-23,55	492	548	855	56,02
BAR	6.144	7.125	5.006	-29,74	10.149	13.304	10.668	-19,81
BIJELO POLJE	13.672	16.226	11.911	-26,59	12.071	14.047	16.029	14,11
BERANE	10.663	12.201	9.912	-18,76	7.944	8.756	10.062	14,92
BUDVA	3.292	3.798	2.666	-29,81	3.235	3.661	4.517	23,38
DANILOVGRAD	4.189	4.765	3.477	-27,03	2.973	3.880	4.471	15,23
ŽABLJAK	1.578	1.856	1.321	-28,83	673	864	1.056	22,22
KOLAŠIN	4.097	4.611	3.603	-21,86	1.556	1.883	2.425	28,78
KOTOR	4.576	5.643	3.554	-37,02	5.540	6.412	6.317	-1,48
MOJKOVAC	3.651	4.070	3.301	-18,89	1.609	2.095	2.677	27,78
NIKŠIĆ	17.452	20.108	14.044	-30,16	17.010	21.952	22.915	4,39
PLAV	2.031	2.261	1.749	-22,64	4.925	5.853	4.027	-31,20
PLUŽINE	1.703	2.212	1.593	-27,98	446	518	652	25,87
PLJEVLJA	13.791	16.471	11.370	-30,97	6.189	6.803	8.864	30,30
PODGORICA	41.473	45.396	35.374	-22,08	34.692	41.758	41.473	-0,68
ROŽAJE	910	1.049	853	-18,68	10.007	11.609	10.498	-9,57
TIVAT	2.476	2.946	1.946	-33,94	3.805	4.107	4.156	1,19
ULCINJ	1.446	1.684	1.313	-22,03	8.453	10.121	4.277	-57,74
HERCEG-NOVI	8.873	10.203	6.078	-40,43	4.605	5.403	6.605	22,25
CETINJE	1.839	1.941	1.210	-37,66	8.341	10.435	6.263	-39,98
ŠAVNIK	1.071	1.307	1.000	-23,49	633	763	1.050	37,61
Ukupno	147.642	169.257	123.957	-26,76	145.348	174.772	170.080	-2,68

Ovaj procenat pokazuje kolika je promena načinjena u periodu između oktobra 1997. i maja 1998. i odnosi se samo na partije tj. koalicije čije liste predvode Momir Bulatović i Milo Đukanović. Primetimo da lista Momira Bulatovića po broju osvojenih glasova zaostaje u svakoj opštini u Crnoj Gori za glasovima koje je on sam dobio u drugom krugu predsedničkih izbora, dok je rezultat Mila Đukanovića promenljiv od opštine do opštine. Naime broj osvojenih glasova koalicije „Da živimo bolje” u nekim opštinama povećava

se za 56% (Andrijevića), dok na pojedinim opštinama pada za više od 57% (Ulcinj) u odnosu na osvojene glasove Mila Đukanovića na predsedničkim izborima.

Ove razlike lako je objasniti budući da je deo biračkog tela koji je na predsedničkim izborima glasao za Mila Đukanovića, na parlamentarnim izborima glasao za stranke koje su podržale njegovu kandidaturu za predsednika, a na izbore su izašle samostalno. Na primer, u Ulcinju je na predsedničkim izborima za Đukanovića glasalo 10.121 glasača, a na parlamentarnim izborima za koaliciju „Da živimo bolje” svega 4.277 glasača, dok je za dve lokalne partije (DS u CG i DUA) glasalo 3.024 i 1.994 glasača.

Gledajući rezultate na nivou republike možemo utvrditi da se broj Bulatovićevih glasača umanjio za 26,76%, a Đukanovićevih za samo 2,68%. Međutim ako Socijalističkoj narodnoj partiji i koaliciji „Da živimo bolje” dodamo glasove partija koje su podržale Bulatovića ili Đukanovića na predsedničkim izborima, onda je umanjenje Bulatovićevih birača 18,58%, dok se broj Đukanovićevih birača uvećao za 15,76%.

Govoreći u apsolutnim iznosima, broj birača grupisanih oko partija koje podržavaju Bulatovića umanjio se za oko 30.000, a partije i koalicije koje su podržale Đukanovićevu kandidaturu uvećale su broj glasača za oko 25.000. Ovo nisu veliki brojevi, ali imajući u vidu koliko je biračko telo Crne Gore (na poslednjim izborima 457.663 glasača), oni su bitno uticali na promene u odnosima snaga.

Ovolika promena u broju osvojenih glasova dveju suprotstavljenih grupacija ne može se objasniti bez pretpostavke da je deo biračkog tela koji je na predsedničkim izborima glasao za Momira Bulatovića, na parlamentarnim izborima glasao za koaliciju „Da živimo bolje”.

Ako krenemo od pretpostavke da je na izborima bilo manipulacija onda postoje dve mogućnosti. Ili je na parlamentarnim izborima manipulirano glasovima za partije koje podržavaju Momira Bulatovića tako što su oni dodavani koaliciji Mila Đukanovića, ili se na predsedničkim izborima iz oktobra 1997. godine manipuliralo Đukanovićevim glasovima koji su pripisivani Momiru Bulatoviću. Znajući koliki je bio stepen kontrole na parlamentarnim izborima 31. maja 1998. godine (koji je, kako je već mnogo puta primećeno, bio posledica ogromnog nepoverenje među neposrednim učesnicima na ovim izborima), prvu mogućnost isključuju i Bulatovićeve podržavaoci. Drugu pretpostavku nije moguće proveriti budući da raspodela glasova sa predsedničkih izbora (na svim nivoima: i republičkom, i opštinskom i na

nivou biračkih mesta) ne pokazuje nikakve neprirodnosti i nelogičnosti. Međutim, ako se podsetimo da su do pred prošlogodišnje predsedničke izbore Milo Đukanović i Momir Bulatović bili u istoj stranci, Demokratskoj partiji socijalista, koja je bila vodeća politička stranka u Crnoj Gori sa ubedljivom većinom u parlamentu, onda se ne čini neprirodnim da deo biračkog tela koji je na ranijim izborima glasao za ovu političku stranku, glasa na jednim izborima za jednog od dvojice bivših sadrugova, a na drugim, za drugog. Koji bi mogući razlozi ovo objasnili može se samo nagađati, ali je izvesno da bi jedno dubinsko istraživanje biračkog tela moglo da odgovori na ovo pitanje.

Report of the
Committee on the
State of the State

1900

ZNAČAJ CRNOGORSKIH MAJSKIH IZBORA ZA RAZVOJ DEMOKRATIJE U SR JUGOSLAVIJI

Crnogorski vanredni parlamentarni izbori, održani 31. maja 1998, po svim svojim karakteristikama imali su izuzetan politički značaj, daleko veći od onog koji imaju „obični” izbori. U ovim izborima stekli su se mnogi elementi koji su im davali preloman karakter i činili ih takvima u očima građana: u osnovi dvopolna podjela društva i biračkog tijela; jasno i oštro diferencirane i suprotstavljene političke koncepcije i snage koje ih zastupaju; kapitalan značaj pitanja o kojima se odlučuje; faktički nastavak obračuna sa nedavno završenih predsjedničkih izbora; saznanje da posle njih više nema „popravnog ispita” i da oni rešavaju pitanje vlasti u Republici na duži rok; politički i lični sukob nekadašnjih partijskih kolega i nosilaca najviše vlasti; politički sukob jedne od strana sa centrom najveće vlasti i moći u zemlji (predsjednik SRJ); medijski rat dvaju federalnih jedinica; strasti publike koja sve to prati. Sve to je ove izbore učinilo izborima „visokog rizika”, neizvjesnim i po ishodu i po eventualnim posledicama. Stoga ih je opravdano svrstati u kategoriju tzv. kritičnih izbora, tj. onih koji proizvode veće posledice nego što je samo odluka o tome ko će za određeni period upravljati javnim poslovima.

Oni to, međutim, nijesu bili sami po sebi, već kao završni i najvažniji dio jednog dužeg *kriznog političkog procesa* u Republici. Taj proces otpočeo je sukobom unutar vladajuće Demokratske partije socijalista (mart 1997.), da bi ne dugo zatim rezultirao njenim raspadom na dvije partije (jul 1997).¹ Iako

¹ Raspad je nominalno i formalno-pravno imao dvije faze. Iako se on faktički desio 11. jula 1997. kada je dotadašnji predsjednik stranke Momir Bulatović sa svojim pristalicama napustio sjednicu Glavnog odbora DPS, u prvoj fazi koja je potrajala osam mjeseci (od jula 1997. do marta 1998) obadva dijela nekada jedinstvene vladajuće stranke nosila su naziv Demokratska partija socijalista. U predstavljanju su se razlikovale po imenima svojih formalnih lidera, s tim što je dio stranke koji

formalno unutarstranački sukob, on je – budući da se radilo o najvećoj i najvažnijoj partiji – vrlo brzo izazvao duboke potrese u cjelokupnom političkom životu Crne Gore. Ključne tačke ovoga procesa su nesumnjivo: a) prvi stvarni pregovori i sporazum vlasti i opozicije u Crnoj Gori (septembar 1997);² b) predsjednički izbori (oktobar 1997), koji su bili prvo značajnije odmjeravanje snaga dvaju sukobljenih strana; c) postizborna kriza, obilježena nepriznavanjem rezultata predsjedničkih izbora jednog od učesnika i situacijama koje su u dva navrata rezultirale prijetnjom nasiljem ili samim nasiljem;³ d) politički i institucionalni sukob na relaciji Crna Gora – federalna administracija, budući da je ova druga aktivno – a, po potrebi i neustavno – podržavala jednu od strana u crnogorskim političkim borbama; e) najzad, sami parlamentarni izbori od 31. maja 1998, na kojima je trebalo odlučiti ne samo

je ostao uz bivšeg predsjednika Crne Gore faktički u naziv stranke unio ime svoga lidera (DPS – Momir Bulatović), dok je druga strana uglavnom koristila zvanični naziv stranke (Demokratska partija socijalista Crne Gore), a uz povremeno korišćenje pravnog statusa svoga nominalnog lidera („...koju zastupa i predstavlja Milica Pejanović-Đurišić”). Ovo je bila faza kada su obje partije pretendovale da zadrže pravno, imovinsko i političko nasleđe nekadašnje DPS.

Nakon gubitka predsjedničkih izbora i u susret sve izvjesnijim parlamentarnim izborima, Bulatovićev dio DPS je održao osnivački kongres nove stranke pod nazivom – Socijalistička narodna partija (SNP). Od tada, ne samo faktički nego i formalno postoje dvije partije proizašle iz podjele nekadašnje jedinstvene DPS.

- 2 Radi se o *Sporazumu o minimumu uslova za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori* koji je 1. septembra 1997. Vlada Crne Gore potpisala sa predstavnicima većine tadašnjih parlamentarnih stranaka (DPS, LSCG, NS, SDP, SDA, DS, DUA), a kojima su, u osnovi, regulisana pravila za organizovanje slobodnih i fer parlamentarnih izbora prije utvrđenog roka. Sporazum je imao karakter neke vrste crnogorskog „okruglog stola” (sa zakašnjenjem od sedam godina), ali je imao i vrlo praktičnu funkciju – predstavljao je osnov neformalnog koalicionog saveza za predsjedničke izbore. Stranke potpisnice su, kao što se i očekivalo, kasnije stale iza Đukanovića kao zajedničkog predsjedničkog kandidata.
- 3 Nakon tijesnog poraza na predsjedničkim izborima Momir Bulatović i njegova partija nijesu, uprkos nalazima OEBS-a, nikada prihvatili rezultat izbora, niti ih priznali za regularne i to su u dva navrata izrazili uličnim demonstracijama i protestima. Najprije, odmah nakon proglašenja rezultata izbora u oktobru 1997, kada su njihove demonstracije završile samo sa manjim incidentima (na području sa manjinskim albanskim stanovništvom) i prijetećim političkim porukama, a zatim u januaru 1998, neposredno pred formalnu inauguraciju izabranog predsjednika Mila Đukanovića, kada su njihove trodnevne demonstracije u Podgorici završile napadom na zgradu Vlade Republike Crne Gore i uličnim sukobom sa policijom koja je pri tome upotrijebila suzavac, a pri čemu je od upotrebe eksplozivne naprave od strane demostanata, oko 40-ak policajaca teže ili lakše povrijeđeno.

o tome ko će u narednih četiri godine vladati Crnom Gorom, već i kojim političkim putem će dalje ići Crna Gora.

Raspad vladajuće stranke – prva stanica na putu do 31. maja

Poslednji parlamentarni izbori, prije ovih od 31. maja, održani su samo godinu i po dana ranije, 3. novembra 1996. Po treći put uzastopno vladajuća Demokratska partija socijalista izvojevala je ubjedljivu pobjedu, osvojivši 50,2% biračkog tijela i asolutnu većinu poslaničkih mandata. To je bila još jedna njena izborna pobjeda ostvarena u sistemu koji je bio pluralistički (višepartijski), ali slabo kompetitivan. DPS je upravljala društvom i državom na monopolski način, kao dominantna, odnosno hegemonna stranka. Stvarne mogućnosti da je neko ugrozi, tj. da dođe do smjene na vlasti, bile su veoma male. Sistem je izgledao kao da se još za dugo ne može promijeniti.

Promjena je, međutim, došla neočekivano, u momentu kada je vladajuća partija izgledala najjača. Instrument promjene nije bio pritisak opozicije, niti izborni poraz vladajuće stranke, već njena *autodestrukcija*. Pod uticajem raznih faktora, što internih (borba za uticaj lidera, odnosno frakcija i grupa u samoj DPS), što eksternih (uticaja i vladalačkih planova S. Miloševića; građanskog protesta 1996-97. u Srbiji), naizgled iznenada, otpočeo je žestok sukob u vladajućoj partiji, za koji je bilo jasno da se ne može završiti kompromisom ili smirivanjem. Za samo četiri mjeseca (od marta do jula 1997) galopirajućim tempom se raspala partija koja je punih osam godina vladala Crnom Gorom.

Koliko je ova partija bila za crnogorske prilike moćna i velika vidjelo se i po tome što su iz nje nastale dvije partije koje su u času svoga nastanka (diobe) bile pojedinačno jače od svih već postojećih partija i glavni kandidati u budućoj borbi za vlast. Takođe, rascjep u vladajućoj partiji dublje je potresao crnogorsko društvo nego što je to do tada bio slučaj sa sukobom na liniji vlast – opozicija. Javno mnjenje je shvatalo ili instiktivno osjećalo da se radi o protivnicima približne snage, od kojih svaki u svojim rukama drži određene poluge vlasti, te da, samim tim, njihov sukob neće biti igra (sve)moćne vlasti i nemoćne opozicije, već žestoka i neizvjesna borba sa mogućim opasnim posledicama.

Rascjep vladajuće partije jedan je od, inače, nekoliko tipičnih načina na koji su nastajale odlučujuće promjene u postkomunističkim (i drugim) tranzicijama. Rascjepom vladajuće stranke dešava se ozbiljan poremećaj u središtu sistema vlasti i poredak više ne može da funkcioniše na raniji način.

Zato je i u crnogorskom slučaju, već u ranoj fazi sukoba u vladajućoj stranci, bilo jasno da su systemske promjene neizbježne i da vanredni izbori nijesu daleko.

Crnogorski „okrugli sto” sa zakašnjenjem od sedam godina

Raspadom DPS na dvije stranke, u Skupštini Crne Gore više nije bilo (jedno)partijske većine.⁴ Samim tim, ni legitimne vlasti proizašle iz rezultata poslednjih izbora. Do novih izbora, ipak, nije došlo odmah. Vlada je uspjela da obezbijedi podršku većeg dijela opozicije u parlamentu⁵ i da ostane u istom sastavu. Poslanički front koji je stao iza Vlade bio je osnova već pomenutog Sporazuma od 1. septembra.

Sporazum od 1. septembra nije bio plod dugih priprema, niti je formalno ličio na „okrugle stolove” koji su označili početak tranzicije u nekoliko istočno-evropskih zemalja, ali je u datoj situaciji imao sličnu ulogu i značaj. Posle niza godina u kojima faktički nije mogla da utiče na izborne uslove, opozicija je došla u priliku da te uslove kreira zajedno sa vladom i da od njenih stavova dosta toga zavisi.⁶ Još jednom se potvrdilo staro pravilo, da se u politici ništa ne dobija na poklon, da niko ne daje ustupke dok ga na to

4 Poslanički klub vladajuće stranke podijelio se prema pripadnosti partijskim frakcijama, odnosno već faktički novim partijama. Poslanički klub koji je podržavao Vladu i premijera Đukanovića brojao je 28 poslanika, dok je 17 poslanika stalo na stranu predsjednika Republike Momira Bulatovića. U Skupštini koja je brojala 71 poslanika više nije bilo većinske grupacije.

5 Osim Bulatovićeve poslaničke grupe, vlada nije imala podršku od četiri bivša poslanika Narodne stranke (kasnije Srpske narodne stranke), dok se Liberalni savez držao rezervisano. Vladu su, osim poslaničkog kluba DPS, podržali poslanici Narodne stranke, SDA i dviju albanskih partija (DUA, DS).

6 Ilustracije radi, iako proporcionalni izborni sistem nikada nije doveden u pitanje, izborni zakon, odnosno zakon koji reguliše broj izbornih jedinica, mijenjan je u Crnoj Gori nekoliko puta, i to – za svake izbore novo rešenje! Za izbore 1990. Crna Gora je bila podijeljena na 20 izbornih jedinica, na onoliko koliko je tada bilo opština. Zatim je za izbore 1992. Crna Gora bila jedna izborna jedinica (*at large sistem*). Pred izbore 1996. vladajuća stranka je pravim parlamentarnim udarom, u poslednji čas izmijenila izborne uslove i podijelila republiku na 14 izbornih jedinica. Najzad, Sporazumom od 1. septembra vraćeno je rešenje kojemu je opozicija uvijek bila sklona – Crna Gora kao jedna izborna jedinica.

okolnosti ne primoraju, odnosno dok cijena koja je u igri ne postane veća i vrednija od ustupaka koji se daju.

Sporazumom su utvrđena osnovna pravila pod kojima će se organizovati slobodni i fer parlamentarni izbori, najdalje do kraja maja 1998. godine. Ta pravila su podrazumijevala da zakonsku infrastrukturu za izbore pripemaju višestranačka radna tijela, uz učešće i asistenciju predstavnika OEBS-a. Iako se stvari u politici obično ne mijenjaju preko noći, nazirala se mogućnost da se u Crnoj Gori održe prvi zaista regularni i zaista kompetitivni pluralistički izbori, tj. takvi izbori čiji ishod neće biti faktički unaprijed poznat.

Sporazum nije imao samo „tranzicioni” značaj. On je, u isto vrijeme, bio i neka vrsta neobjavljene, neformalne političke koalicije koju su sačinjavali potpisnici.⁷ Ta je neformalna koalicija bila motivisana vrlo praktičnim razlogom – predsjedničkim izborima, raspisanim za 5. oktobar 1997.

Predsjednički izbori – prva velika bitka

Predsjednički izbori '97. razlikovali su se od svih prethodnih izbora u Crnoj Gori. To su bili izbori u kojima je vođena najžešća i najnapetija borba do tada ikada viđena i u kojima je pobjednik dobijen nakon dva neizvjesna izborna kruga, a razlika u korist pobjednika bila je svega oko 5.500 glasova. To su bili izbori na kojima su se jedan protiv drugoga borili crnogorski predsjednik i premijer – do tada ključne ličnosti političkog poretka u Republici. To su bili izbori koji su otkrili da je crnogorsko društvo politički duboko podijeljeno i to skoro na ravne djelove.

Posebna karakteristika ovih izbora bio je aktivan upliv saveznih organa u njihov tok. Iako je saveznim ustavom propisano da „republika članica samostalno utvrđuje organizaciju vlasti svojim ustavom” (Ustav SRJ, čl. 5), tj. da federacija nema nadležnosti u republičkom izbornom procesu, politički razlozi, vezani za podršku jednom od kandidata, doveli su do, do tada,

⁷ Sporazumu nijesu pristupile dvije parlamentarne stranke – tadašnja DPS – Momir Bulatović (današnja SNP) i tadašnja Narodna stranka – Božidar Bojović (današnja vanparlamentarna SNS). One su kasnije uzele učešća u radu višestranačkih radnih grupa za pripremu zakonodavne izborne infrastrukture.

najintenzivnijeg i najdubljeg sukoba na liniji Federacija – Crna Gora. Ovaj sukob dvaju nivoa vlasti vođen je uglavnom na pravnom ili kvazipravnom terenu i njegovi glavni akteri bili su ustavni sudovi (u predizbornom periodu), odnosno vrhovni sudovi federacije i Crne Gore (u postizbornom periodu). Pravni spor otpočeo je na pitanju da li jedna stranka može imati dva predsjednička kandidata (jer, do tada još nije bilo došlo do formalne podjele DPS na dvije partije), da bi se kasnije nastavio u mnogo ozbiljnijoj formi kada je dovedena u pitanje regularnost samih izbora. Ostao je utisak – a taj stav je zastupala većina relevantnih stručnjaka u SRJ – da su savezni sudski organi postupali izvan okvira svoje nadležnosti, suprotno duhu saveznog ustava i načela federalizma.

Kako je bilo dovoljno indikacija da su akcije saveznih sudskih organa prije izraz određene političke volje nego djelovanja radi zaštite prava, crnogorski predsjednički izbori, odnosno njihov krajnji ishod, fiksirali su novu važnu činjenicu u političkom životu zemlje – dugotrajni i oštar politički i institucionalni sukob između legalnih i legitimnih organa vlasti u Crnoj Gori i vladajućih snaga na federalnom nivou. Ova će činjenica biti jedna od ključnih u čitavom periodu između predsjedničkih i parlamentarnih izbora i imati uticaj na tok i ishod samih izbora od 31. maja.

Duboka postizborna kriza

Predsjednički izbori nijesu bili prvi u Crnoj Gori koje su neki učesnici osporili ili proglasili za neregularne („pokradene”). Najeksplicitnije negiranje jednih izbora do tada desilo se nakon novembra 1996. kada su lideri izbornog saveza Narodna sloga (NS-LS) uporno tvrdili da izbori nijesu regularni i da je izvršena „spektakularna krađa glasova”. Ove su tvrdnje ostale nedokazane, a i izborni poraz Narodne sloge bio je suviše ubjedljiv da bi one izazvale veći uticaj u javnosti. Takođe, lideri Narodne sloge nijesu u svojim rukama imali poluge vlasti koje bi koristili da potkrijepe ili pojačaju svoje tvrdnje.

Situacija je bila drugačija nakon predsjedničkih izbora od 5. i 19. oktobra '97. Izborni rezultat je bio veoma tijesan, podjele u crnogorskom društvu duboke, političke napetosti veoma izražene, i što je najvažnije – poraženi kandidat i njegova partija, koji su osporavali izborne rezultate, imali su na svojoj strani čitav jedan nivo državne vlasti – federalni. Sa tih pozicija,

oni su se odlučili da umjesto kompromisa i priznavanja izbornog poraza, sukob prodube do kraja. Novoizabrani predsjednik Crne Gore (M. Đukanović) oglašen je od njihove strane nelegitimnim, a izbori neregularnim. Uz to, poražena strana na predsjedničkim izborima odlučila se da institucionalne metode borbe kombinuje sa uličnim protestima i demonstracijama. S obzirom na to da je bilo jasno da u tome ima podršku saveznog predsjednika Miloševića i da se faktički radi o sukobu dvije državne vlasti (republičke i federalne), politička situacija u Republici nakon predsjedničkih izbora nosila je u sebi razne vrste opasnosti.

Te su opasnosti ubrzo izašle na vidjelo u dva kritična navrata. Najprije odmah nakon objavljivanja rezultata predsjedničkih izbora, kada su pristalice bivšeg predsjednika Bulatovića održali trodnevne demonstracije u Podgorici, osporavajući rezultat izbora. Te demonstracije su završene uglavnom mirno, sa jednim izuzetkom kada je grupa demonstirajućih izvršila pohod na albansko-pogranično mjesto u blizini Podgorice (Tuzi), ali su teži incidenti ipak izbjegnuti. Drugi put je kriza dostigla vrhunac. Nove demonstracije pristalica odlazećeg predsjednika Bulatovića organizovane su uoči stupanja na dužnost izabranog predsjednika Đukanovića, u januaru 1998. Demonstracije su rezultirale događajima koje su neki posmatrači nazvali pokušajem državnog udara, odnosno nasilnog preuzimanja vlasti, čijih elemenata je, u svemu, zaista bilo. Ono što nije sporno je da su demonstracije završile nasiljem od strane demonstirajućih, te da su krajnja uzdržanost i primjena minimalne sile od strane policije, kao i mnoge srećne okolnosti, glavni razlozi što nije došlo do nasilja većih razmjera i nepredvidivog toka događaja.

Nakon ovog svog vrhunca kriza nije imala dalji nasilan tok. Izabrani predsjednik je nesmetano preuzeo svoju dužnost, politički proces vraćen je u institucije, glavni faktori međunarodne zajednice su vršili konstantan pritisak u pravcu normalizacije političkih prilika, a važan smirujući činilac bilo je saznanje da glavni obračun slijedi uskoro – na parlamentarnim izborima 31. maja.

Izborna kampanja

Iako je izvjesnost parlamentarnih izbora bio važan amortizacioni faktor, političke podjele i napetosti su ostale, jaz između glavnih izbornih takmaca se nije smanjivao i shodno tome, očekivala se žestoka izborna kampanja. Tako

je i bilo. Nakon što su izvršena glavna predizborna grupisanja,⁸ izborna kampanje je od samog početka bila veoma oštra, i u velikoj mjeri usmjerena prema protivnicima. Ono što joj je davalo poseban pečat, bio je nastavak već pomenutog sukoba na liniji Federacija – Crna Gora. U tom smislu izbori su imali jednu važnu dodatnu dimenziju. Oni nijesu bili samo borba među partijama, na određen način i borba dvije državne strukture (crnogorske i federalne), a preko glavnih političkih snaga. Ima dovoljno indicija za zaključak da je crnogorska državna struktura, sa svojim resursima, u velikoj mjeri stajala iza koalicije „Da živimo bolje”, kao što je federalna državna struktura, sa svojim resursima, u dobroj mjeri stajala iza SNP.

Najvidljiviji izraz ovoga sukoba dva državna nivoa bio je pravi medijski rat vođen tokom izborne kampanje, lansiran protiv crnogorskih državnih organa i izborne koalicije „Da živimo bolje” iz medija pod kontrolom Miloševićevog režima, na šta je slijedio odgovor crnogorskih državnih medija koji su, po prirodi stvari, imali provladinu orijentaciju.

Sukob Federacija – Crna Gora dobio je, za potrebe izborne kampanje, i očigledan institucionalni izraz. Samo par nedelja pred parlamentarne izbore, u Saveznoj skupštini je oborena Savezna vlada i u ekspresno brzom roku izabrana nova, a mjesto premijera povjereno Momiru Bulatoviću, lideru SNP – jednog od dva glavna izborna takmaca u Crnoj Gori. Kako je izbor vlade ostao pravno krajnje sumnjiv,⁹ izborna kampanja je neočekivano dobila novu važnu temu i novi lajt-motiv žestokog izbornog duela, koji je, po svemu sudeći, imao uticaja i na krajnji rezultat.

Institucionalni značaj parlamentarnih izbora

Parlamentarni izbori od 31. maja bili su po mnogo čemu produžetak predsjedničkih izbora, održanih 5. i 19. oktobra 1997. Radilo se o sudaru u

8 Relevantne političke snage nastupile su na izborima u sledećem rasporedu – vladajuća DPS je sa NS i SDP stvorila izbornu koaliciju „Da živimo bolje”; samostalno su na izborima nastupili SNP, LSCG, SNS, SDA, DS i DUA.

9 Savezna vlada izabrana je, shodno Ustavu SRJ, glasanjem u oba doma federalnog parlamenta, ali tako što se taj parlament oglušio o prethodnu odluku Skupštine Crne Gore da oduzme mandate šestorici poslanika (iz SNP) iz crnogorskog dijela Vijeća republika. Oduzimanje mandata donijeta je upravo kao brana obaranju Savezne vlade, a njena pravna utemeljenost proističe direktno iz saveznog ustava (čl. 81) u kojem je određeno da se izbor i opoziv poslanika gornjeg doma vrši isključivo u skladu sa republičkim zakonima.

osnovi istih političkih snaga¹⁰ i istih vodećih ličnosti¹¹. Ovi su izbori, međutim, imali daleko veći institucionalni značaj. Dok je značaj predsjedničkih izbora bio mnogo više politički i psihološki, kao indikator uspostavljanja novog odnosa snaga i nove političke mape u Republici, parlamentarni izbori su stvarno rešavali pitanje vlasti. Ovakav red stvari proizilazi iz crnogorskog ustava.

Za razliku od Ustava Srbije iz 1990. kojime je stvoren parlamentarni sistem sa izrazito jakim predsjednikom Republike (tzv. polupredsjednički sistem), u Crnoj Gori je Ustavom iz 1992. uspostavljen manje-više klasičan parlamentarni sistem. Shodno odredbama ovoga ustava, središte izvršne vlasti je republička vlada¹² i ona se obrazuje na osnovu većine u parlamentu. Funkcija predsjednika Republike je više reprezentativna i uglavnom tipična za sve parlamentarne sisteme.¹³ Direktna izbor od strane građana – a ne od

10 Stranačka fragmentacija na parlamentarnim izborima bila je, prema očekivanju, veća nego što je bio slučaj sa predsjedničkim izborima kada su se iza dva glavna kandidata postrojile uglavnom sve iole relevantne političke snage. Ali, kao što su to i izborni rezultati potvrdili, parlamentarni izbori su protekli takođe kao sukob dva glavna izborna takmaka – koalicije „Da živimo bolje” (DPS-NS-SDP) i Socijalističke narodne partije (SNP). Činjenica da su njihove izborne liste zajedno osvojile oko 86% glasova, to dovoljno pokazuje. Od stranaka koje su samostalno nastupile na parlamentarnim izborima, a na predsjedničkim podržali jednog od kandidata (Đukanovića), samo su liberali (LSCG) i albanske nacionalne stranke (DUA i DS) uspjeli da obezbijede mjesta u parlamentu i to tako što su i jedni i drugi doživjeli prilično težak izborni neuspjeh.

11 Na predsjedničkim izborima glavni takmaci bili su, kao što je poznato, Milo Đukanović – tada crnogorski premijer i Momir Bulatović – tada šef crnogorske države. Iste ličnosti predvodile su izbornu kampanju svojih koalicija ili partija na parlamentarnim izborima, ali ovoga puta u drugim ulogama: Đukanović kao predsjednik Republike, a Bulatović najprije samo kao predsjednik svoje partije (SNP), a u završnici kampanje kao novopostavljeni savezni premijer.

12 Prema članu 94. Ustava Crne Gore, Vlada ima sledeće nadležnosti: utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku; predlaže i izvršava zakone, druge propise i opšte akte; donosi uredbu, odluke i druge akte za izvršavanje zakona; zaključuje međunarodne ugovore iz nadležnosti Republike; predlaže prostorni plan, budžet i završni račun Republike; utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave; vrši nadzor nad radom ministarstava i drugih organa uprave, poništava i ukida njihove akte; donosi uredbu sa zakonskom snagom za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili rata, ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane, koje je dužna podnijeti na potvrdu Skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane; vrši druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom.

13 Prema članu 88. Ustava Crne Gore, nadležnosti predsjednika Republike su sledeće: predstavlja Republiku u zemlji i inostranstvu; proglašava ukazom zakone; raspisuje izbore za Skupštinu; predlaže Skupštini kandidata za predsjednika Vlade, predsjednika

strane parlamenta, što je veoma čest slučaj u parlamentarnim sistemima – pojačava njegov legitimitet, ali ne može nadomjestiti deficit njegovih izvršnih nadležnosti. Predsjednik, doduše, može biti politički jak i moćan, ali samo ako iza sebe ima parlamentarnu većinu, a pogotovo ako ta većina pripada partiji na čijem je on čelu. U tom slučaju njegova moć mnogo manje potiče iz predsjedničke funkcije, a mnogo više iz pozicije lidera vladajuće partije. To je, zapravo, bio slučaj za vrijeme predsjedničkog mandata Momira Bulatovića.¹⁴

Ukoliko u crnogorskom ustavnom sistemu šef države iz bilo kojih razloga izgubi partijsku moć, a samim tim i podršku parlamentarne većine (kao što se to tokom unutarpartijskog sukoba desilo Bulatoviću) ili ako njegova partija odnosno koalicija izgubi parlamentarne izbore, predsjednička funkcija se svodi na dužnosti striktno omeđene Ustavom, odnosno na formalnu vlast bez stvarne moći. Štaviše, u situaciji kada su političke podjele veoma duboke i mogućnost političkog kompromisa ili koabitacije prilično mala, veliko je pitanje da li se bez „svoje” parlamentarne većine predsjednik uopšte može održati na funkciji. Vrlo je vjerovatno da se njemu protivnička parlamentarna većina ne bi zadovoljila „samo” njegovom političkom i institucionalnom marginalizacijom, već bi tražila način za pokretanje procesa *impeachmenta*, koja u određenoj formi postoji u crnogorskom ustavu.¹⁵ Zato se – imajući u vidu položaj i ovlašćenja šefa države s jedne, i republičke vlade sa druge strane – pitanje vlasti u Crnoj Gori ne rešava na predsjedničkim, već na parlamentarnim izborima.

Politički značaj izbora

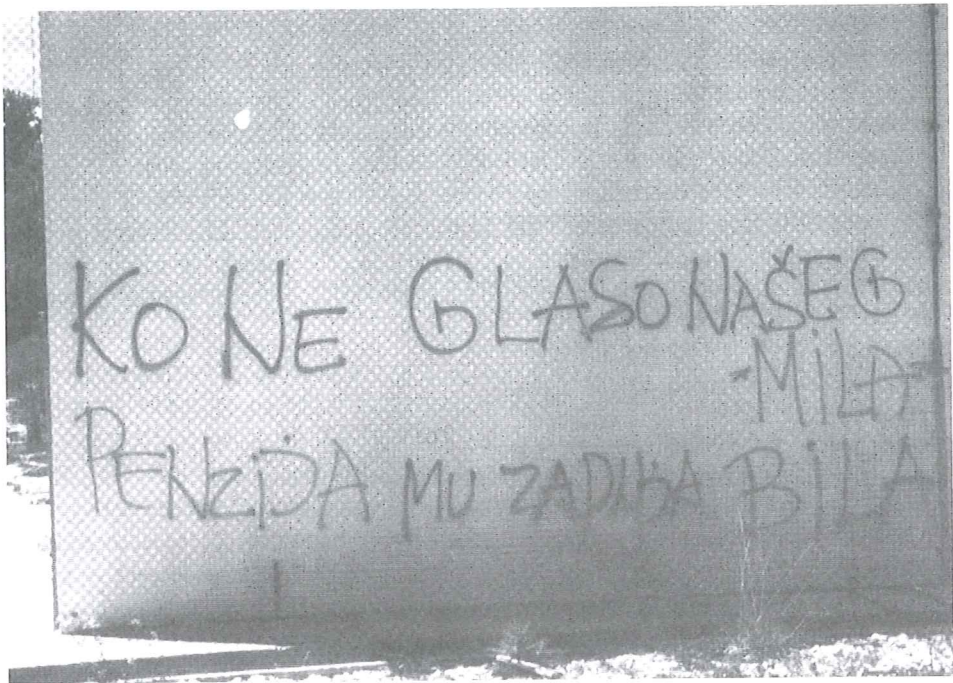
Borba za zadobijanje pozicija vlasti glavni je motiv izbora svugdje gdje se oni održavaju na pluralistički i kompetitivan način. Ali, nije svaka izborna borba za vlast jednako napeta, uzbudljiva ili pak rizična, niti ih biračko tijelo u

i sudije Ustavnog suda; predlaže Skupštini raspisivanje republičkog referenduma; daje pomilovanja za krivična djela propisana republičkim zakonom; daje odlikovanja i priznanja; vrši druge poslove utvrđene Ustavom; član je Vrhovnog savjeta odbrane.

14 To može biti slučaj i sa predsjedničkim mandatom Mila Đukanovića (iako on formalno nije šef svoje partije), budući da nakon izbora od 31. maja on ima „svoju” većinu u parlamentu, koja je uz to izborna pod njegovim liderstvom u izbornoj kampanji i dobrim dijelom zahvaljujući njegovom autoritetu. Ostaje ipak da se vidi da li će predsjednik Republike biti „moćniji” od svoje funkcije u situaciji kada su i parlamentarna većina i vlada koalicione, a ne jednopartijske.

15 U članu 87. Ustava Crne Gore stoji da: „Predsjednika Republike može razriješiti Skupština samo kad Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav. Postupak za utvrđivanje povrede Ustava pokreće Skupština.”

raznim zemljama istovjetno doživljava. Tamo gdje su neka temeljna društvena i državna pitanja manje ili više riješena i ne dijele društvo po liniji dubokih rascjepa, izbori postaju stvar demokratske rutine i – uz sav neminovni izborni *show* i mobilizaciju javnosti i biračkog tijela – nijesu izvor povećane političke napetosti ili rizika. Obrnuto, tamo gdje su socijalne i političke podjele oko glavnih društvenih pitanja duboke, a programi i zalaganja glavnih političkih snaga veoma udaljeni ili pak potpuno oprečni, izbori se doživljavaju kao novi Armagedon, kao odsudna bitka u kojoj jedni sve dobijaju, a drugi sve gube. U takvoj atmosferi izbori postaju događaj visokog rizika i nepredvidivih posledica.



Crnogorski parlamentarni izbori (kao i predsjednički, nekoliko mjeseci ranije) nesumnjivo su spadali u ove druge. Glavne političke snage bile su, gotovo po svemu, dijametralno suprotne. Njihove se političke opcije nijesu dodirivale ni u jednom važnom pitanju. Jedni su bili za centralizaciju i jačanje SRJ i optuživali svoje protivnike za separatizam, drugi su insistirali na striktnoj ravnopravnosti Crne Gore u federaciji i svojim oponentima uzvraćali da su unitaristi; jedni su insistirali na svom savezništvu sa federalnim predsjednikom S. Miloševićem i branili njegovu politiku, drugi su istupali kao njegovi žestoki protivnici i kritičari; jedni su u ekonomskim reformama



i privatizaciji vidjeli kriminal, korupciju i socijalno raslojavanje, drugi su to smatrali neophodnim uslovom svakog napretka; jedni su optuživali međunarodnu zajednicu za neprijateljski odnos prema SRJ, drugi su insistirali na što tješnjim kontaktima sa vodećim svjetskim zemljama i insistirali na politici otvaranja prema svijetu... Dvije glavne opcije predstavljale su zapravo dvije Crne Gore. Izbori su time dobili obilježje sudbonosne odluke. U očima samih izbornih rivala, kao i biračkog tijela, institucionalni značaj izbora – ko će vršiti vlast, bio je višestruko pojačana njihovim političkim značajem – koja od dvije suprotstavljene politike će prevagnuti i kakav će, od dva pretpostavljena potpuno različita lika, nakon izbora dobiti Crna Gora. A, kad se ulog shvati i(li) kada stvarno jeste kapitalan, socijalna napetost raste veoma brzo. Takva je bila i atmosfera pred izbore od 31. maja.

Izborni rezultati

Na ove izbore izašlo je 76 odsto građana Crne Gore što je više nego i na jedne prethodno održane savezne i republičke izbore. U izbornom nadmetanju uzelo je učešća sedamnaest partija i koalicija. Najveći izborni uspeh

ostvarila je koalicija „Da živimo bolje” za koju je glasalo 49,5 odsto birača, dok je njen najveći rival, SNS, morala da se zadovolji sa 36,1 odsto glasova. Još tri partije osvojile su parlamentarne mandate, ali je njihova izborna podrška daleko manja od podrške prvih dveju organizacija.

Unutar koalicije „Da živimo bolje” dominantnu snagu predstavljala je DPS, dok su dva koaliciona partnera (NS i SDS) dali neuporedivo manji doprinos izbornoj pobjedi. Iznetu procenu zasnivamo na tome što su obe pomenute stranke ostvarivale relativno slabe rezultate na prethodnim republičkim izborima 1996. NS kao veća od tih dveju stranaka, osvojila je 1996. u koaliciji sa LS (pod nazivom Narodna sloga) 25,6 odsto glasova. U međuvremenu može se pretpostaviti da je opao uticaj NS, jer je u toj partiji došlo 1997. godine do internog rascepa posle čega se iz njenog okvira izdvojilo krilo koje je obrazovalo SNS (koja je samostalno izašla na majske izbore). Slabost drugog koalicionog partnera DPS, SDS, nije posledica internog raskola, nego toga što je, u suštini, reč o maloj partiji koja na republičkim parlamentarnim izborima 1996. godine nije uspela da osvoji ni jedan poslanički mandat.

Iako je SNP doživela poraz na ovim izborima, njen izborni rezultat (36,1 %) nije *per se* loš; nepovoljan sud o tom izbornom ishodu može se dati ako se on posmatra u relaciji sa rezultatom glavnog konkurenta, koalicije „Da živimo bolje”. Poraz SNS u velikoj meri je posledica identifikovanja ove partije sa aktuelnim režimom u Beogradu, koje je olakšalo političku homogenizaciju njenih oponentata. Sličan poraz SNP je doživela na uporedo održanim opštinskim izborima. Na tim izborima SNP je odnela prevagu u 6, a koalicija „Da živimo bolje” u 14 opština. U opštinama u kojima je SNP osvojila većinu živi samo oko 15 odsto građana Crne Gore.

Pored SNP, veliki poraz na majskim parlamentarnim izborima doživeo je LS, koji je izgubio polovinu svojih birača. Poraz ove stranke ne može se razumeti ako se previdi brza i dalekosežna programsko-politička evolucija DPS u predizbornom razdoblju. Ta partija je u izbornoj kampanji daleko jasnije nego pre rascepa, naglasila svoja demokratska, tržišna i proevropska opredeljenja i odlučno zalaganje za multietničku Crnu Goru, sve ono što je još od 1990: predstavljala stožer političkog projekta LS i „znak raspoznavanja” liberala na Crnogorskoj političkoj sceni. Iako DPS nije prihvatila ideje LS o nezavisnoj Crnoj Gori, ona je učinila korak u tom pravcu ističući važnost političkog identiteta Crne Gore u SRJ. U celini uzev, DPS, odnosno koalicija „Da živimo bolje”, izašla je na majske izbore sa programsko-političkom platformom koja je slična platformi LS, što je uticalo na veliki deo simpatizera LS da podrže pomenutu koaliciju.

Optiranje velikog dela birača za koaliciju „Da živimo bolje” umesto za LS, rezultat je njihove procene da je, u dramatičnoj političkoj situaciji u Crnoj Gori sredinom 1998, koalicija „Da živimo bolje” pouzdaniji garant od LS ostvarivanja skoro identičnih ciljeva i opredeljenja. Slično glasačima LS postupili su simpatizeri malih etničkih stranaka (muslimanskih, albanskih) koji su na majskim izborima „zaboravili” svoju etničku pripadnost i podržali pomenutu koaliciju. Navedimo kao ilustraciju da je SDA koja okuplja Muslimane osvojila na republičkim izborima 1996. godine 10.167 glasova, a na vanrednim parlamentarnim izborima 1998. godine samo 1995 glasova. Ovde nije reč samo o poznatom nastojanju birača da ne „bacaju” glasove podržavajući stranke koje ne osvajaju mandate, nego o glasanju zasnovanom na uverenju da ovi izbori znače „biti ili ne biti” i da je neophodno pružiti podršku najvažnijoj organizaciji koja se bori za poželjne političke ciljeve i vrednosti.

Ubedljiv poraz na ovim izborima u Crnoj Gori – kao i na prethodnim republičkim i saveznim izborima održanim 1996. godine – doživela je ekstremno leva opcija koju je reprezentovao JUL. Ova partija dobila je samo 346 glasova (!) što je neuporedivo gori izborni rezultat i od njenog lošeg rezultata na republičkim i saveznim izborima u Crnoj Gori 1996. godine. Slična je sudbina zadesila ultranacionalističku stranku SRS-Vojislav Šešelj koja je na majskim izborima 1998. godine – kao i na izborima 1996. godine – ostala bez ijednog poslaničkog mandata.

Smisao i značaj

Majski izbori doveli su do koncentracije izborne snage u rukama dveju organizacija: koalicije „Da živimo bolje” i SNS o čemu dobro govore podaci da su te organizacije ukupno dobile poršku 86 odsto birača i da su osvojile 93 odsto mandata, dok su sve ostale partije potpuno marginalizovane. Na ovim izborima partijski sistem Crne Gore evoluirao je od višepartizma ka dvopartizmu. Čini nam se da je ovde ipak reč o konjunktornoj tendenciji do koje je došlo zbog izrazite političke polarizacije, a ne o trendu koji će u perspektivi voditi u čisti dvopartizam. Kad opadne intenzitet i dramatičnost aktuelnog političkog sukoba u čijem je središtu pitanje ravnopravnosti Crne Gore u SRJ, verovatno će se partijski život ove republike „vratiti” starim višepartijskim obrazcima i reflektovati izrazito heterogenu socijalnu (etničku, religioznu, kulturnu) strukturu crnogorskog društva. Povrh evolucije

ka dvopartizmu, na majskim izborima postale su još uočljivije razlike između partijskih sistema Crne Gore i Srbije o kojima će kasnije biti reči.

Politički posmatrano, značaj majskih izbora za Crnu Goru i SRJ je dvostruk. Prvo, ti izbori predstavljaju, u proceduralnom smislu, raskid sa ranijom praksom u kojoj je vladajuća partija imala privilegovan položaj u svim važnim dimenzijama izbornog nadmetanja. *Verovatno je da će taj demokratski pomak u Crnoj Gori učiniti težim održavanje izbora „na stari način” i za parlamente Srbije i SRJ.* Majskim parlamentarnim izborima 1998. godine prethodio je, kao što smo napred istakli, konsenzus parlamentarnih stranaka oko datuma održavanja izbora i oko niza zakona koji regulišu izborni proces. Crnogorska vlada učinila je velike napore da ažurira biračke spiskove i da tako izbegne prigovore koji je SNP iznela posle predsedničkih izbora 1997. godine da je pobjeda kandidata DPS rezultat izborne manipulacije. Sistematski napori republičkih vlasti da obezbede sve uslove za poštene izbore dali su plodne rezultate o čemu svedoči ocena Kore Volana, šefa Posmatračke misije OEBS-a da su izbori u Crnoj Gori „dobro sprovedeni i (da) predstavljaju značajan napredak u odnosu na prethodne izbore sprovedene u ovoj republici” (*Naša borba*, 2. jun 1998). Indikativno je da su čak i predstavnici poražene SNS priznali rezultate majskih parlamentarnih izbora.

Drugo, pored ostvarene ravnopravnosti partija, učesnica na izborima, majski izbori su politički izuzetno značajni zbog svog epiloga: na njima je ubedljivo trijumfovala protržišno i prodemokratski orijentisana izborna koalicije „Da živimo bolje”. Pobjedom te koalicije, čiju okosnicu čini DPS, aktuelizovano je pitanje odnosa Crne Gore sa Srbijom, zato što se vladajuća koalicija u toj republici (SPS-JUL-SRS) uporno protivi demokratizaciji, tržišnim reformama i odbija da ispuní uslove za povratak SRJ u međunarodnu zajednicu. *Rezultati majskih izbora zaoštrili su, ustvari, potrebu da dve po svojim opredeljenjima bitno različite vladajuće koalicije u Srbiji i Crnoj Gori nađu modus vivendi na federalnom nivou.*

Pitanje ravnopravnosti republika

Umesto nastojanja da se dijalogom približe divergentna gledišta naju-ticajnijih političkih grupacija u dve republike, vladajuća koalicija Srbije ignorisala je novi odnos političkih snaga u Crnoj Gori koji se pokazao kako na majskim izborima 1998, tako i na predsedničkim izborima 1997. Samo

tako se može razumeti izbor poraženog kandidata na predsedničkim izborima 1997, Momira Bulatovića, za predsednika Savezne vlade do kojeg je došlo početkom maja 1998, bez saglasnosti relativno najjače parlamentarne stranke, DPS. Republička skupština Crne Gore nastojala je da osujeti taj izbor donoseći odluke o opozivu šest članova Veća građana iz Crne Gore (poslanika SNP) i o izboru šest novih članova, ali se Savezna skupština, odnosno skupštinska većina koju čine SPS i SRS, oglušila o odluke parlamenta Crne Gore i izvršila izbor Bulatovića u starom poslaničkom sastavu. Na taj način vladajuća koalicija Srbije (SPS-JUL-SRS) su oslanjajući se na svoju većinu u saveznom parlamentu, marginalizovale Crnu Goru u federaciji i time grubo prekršila Ustav SRJ (1992) koji je zasnovan je na načelu potpune ravnopravnosti dve republike, (čl. 1).

Istini za volju, ravnopravnost republika zapisana u saveznom ustavu nije uvažavana ni ranije, jer se od donošenja Ustava (1992) do 1997. godine ekonomski neuporedivo jača i po broju stanovnika veća (petnaest i po puta) Srbija pokazala kao politički daleko uticajniji federalni partner od Crne Gore. Na primer, ključne političke odluke o ratu i miru u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, donosio je politički vrh Srbije, odnosno predsednik, Slobodan Milošević, dok je federalna vlada – koja prema članu 99 Ustava SRJ (1992) „utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku” – delovala kao puki administrativni servis političkog rukovodstva Srbije.

Teško je sa sigurnošću odgovoriti na pitanje da li se glas Crne Gore u federaciji od 1992. do 1997. godine nije čuo zbog toga što je političko rukovodstvo ove republike u svemu podržavalo rukovodstvo Srbije ili možda zbog toga što je Crna Gora, uvažavajući tešku situaciju SRJ (rat u okruženju, ekonomske sankcije međunarodne zajednice) svesno prihvatala položaj „mlađeg partnera” u federaciji? Bez obzira šta je po sredi, sva je prilika da je vreme mirenja Crne Gore sa svojim inferiornim položajem u federaciji isteklo. Na svest o neophodnosti promene ovakve situacije svakako je uticala otvorena podrška političkog rukovodstva Srbije i saveznih institucija poraženom kandidatu na predsedničkim izborima, Momiru Bulatoviću. Može se pretpostaviti da je ovaj kandidat, računajući upravo na podršku Srbije, organizovao u Podgorici masovne demonstracije (od 12–14 januara 1998) i pokušao da onemogući inauguracije novog predsednika Republike. Iako je taj pokušaj osujećen i novi predsednik je stupio na dužnost 15. januara 1998, DPS odnosno koalicija *Da živimo bolje* se našla u izuzetno teškom položaju, jer se pred majske izbore kao i posle izbora na kojima je odnela ubedljivu pobedu, suočila

sa odlučnim negiranjem od strane druge republike i (nešto manje odlučnim) od strane federalnih organa.

Partijski sistemi dveju republika

Partijski sistemi Crne Gore i Srbije koji su bili veoma slični posle prvih slobodnih izbora 1990, evoluirali su postepeno u različitim smerovima. Važnu etapu u toj evoluciji predstavljali su novembarski izbori 1996. godine za saveznu skupštinu i za skupštinu Crne Gore, jer su na tim izborima neke bitne sličnosti u relativnoj snazi „političkih porodica” u Srbiji i Crnoj Gori ustupile mesto razlikama. Pomenuti izbori nisu, naravno, izbrisali sve sličnosti iz formativnog razdoblja, naročito ne one koje se ogledaju u dominaciji u oba partijska sistema *ex* komunističkih partija (SPS, DPS) i u marginalnoj važnosti partija liberano-demokratske orijentacije. Razlike između partijskih sistema dveju republika koje su se snažno ispoljile na izborima 1996, a koje su na majskim izborima 1998. godine postale još izrazitije, tiču se naročito biračke i parlamentarne snage ekstremno nacionalne i ultra-leve struje.

Nasuprot Srbiji, u kojoj je ekstremno nacionalna struja, oličena u SRS, na saveznim izborima 1996. doživela politički uspon, u Crnoj Gori SRS je na saveznim i na (u isto vreme održanim) republičkim izborima doživela ubedljiv poraz. Sličan je u Crnoj Gori bio epilog republičkih izbora 1998, na kojima je SRS doživela pravi slom i ostala bez ijednog mandata u parlamentu. Ocena o produbljivanju jaza između partijskih sistema Srbije i Crne Gore u pogledu političke snage ultra leve opcije, koju reprezentuje JUL, zahteva neka preciziranja. Takvu ocenu potvrđuju podaci po kojima je posle izbora za Narodnu skupštinu Srbije 1997. godine, JUL zadobio poslaničkih 20 mandata i 5 ministarskih mesta u repubičkoj vladi, dok je u Crnoj Gori doživio izborni brodolom osvojivši na parlamentarnim izborima 1998. samo 346 glasova. Ali, ovde treba imati u vidu da veliki broj mandata koje je JUL zadobio u parlamentu Srbije ne odražava izbornu snagu te partije, jer su ti mandati stečeni u koaliciji sa SPS i ND, tako da se o širini izborne podrške svakog koalicionog partnera može samo nagađati. Sumnju da je JUL u raspodeli mandata unutar koalicije dobio više od svog „izbornog doprinosa” potvrđuju rezultati empirijskog istraživanja koje je u maju 1997. sproveo Inститut društvenih nauka. Prema nalazima tog istraživanja JUL je u biračkom telu imao samo 1,1 odsto pristalica, dok je SPS imala 14,6 odsto (JMS-122).

Na sve veću diferencijaciju partijskih sistema Srbije i Crne Gore uticale su svakako osobenosti političke kulture dveju republika i različita vrednosna opredeljenja vladajućih političkih elita. Pored toga, bitan faktor koji je generirao dalekosežne razlike u izbornoj snazi pojedinih partija je različita ekonomska struktura Srbije i Crne Gore koja je postepeno nastajala kao posledica različitog odnosa vladajućih političkih elita dveju republika prema privatizaciji u proteklom razdoblju. U tom pogledu Crna Gora se bitno razlikuje od Srbije. U prvoj od dveju republika proces privatizacije nije, doduše, zadobio tako snažan zamah kao u većini postkomunističkih zemalja Centralne i Istočne Evrope, ali je tekao neprekidno od 1989. godine. Taj proces je intenziviran Zakonom o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji Crne Gore (1992) koji je izmenjen i dopunjen u julu 1994. godine (*Sl. list RCG*, br. 27 od 29. jula 1994). Tim izmenama ukinuto je društveno vlasništvo i obrazovana Agencija za strana uzlaganja i prestruktuiranje privrede. Za razliku od Crne Gore, u Srbiji je 1994. godine proces privatizacije blokiran jer je Narodna skupština usvojila Izmene zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine. Tim izmenama su već izvršene uplate za otkup, odnosno za podelu, deonica, retroaktivno preračunate na realnu vrednost na dan uplate. Na taj način je poništena do tada ostvarena privatizacija, odnosno izvršeno je ponovno podruštvljavanje već privatizovane svojine. Takva odluka parlamenta Srbije nije bila slučajna, nego je proizilazila iz programskih opredeljenja SPS (*Osnove programa*, 1992) u kojima nema mesta za privatizaciju. To je u oktobru 1995. godine ovako obrazložio član Glavnog odbora SPS, Mihailo Marković: „U ključnom momentu svoje novije istorije, Istočna Evropa napravila je loš izbor i uletela u slepu ulicu istorijski prevaziđenog liberalizma devetnaestog veka. Narod je ubrzo uvideo katastrofalnu grešku i napustio tu vrstu tranzicije. Ali neizmerna šteta je već učinjena. Dalji razvojni put ovog dela sveta je neizvesnost. Srbija je išla drugim putem i provela reforme koje vode demokratskom socijalizmu”.

Blokiranje vlasničke transformacije u Srbiji 1994, otežalo je konstituisanje na političkom planu široke reformske koalicije kakvu je na predsedničkim izborima u Crnoj Gori 1997. godine personifikovao Milo Đukanović, a na parlamentarnim izborima 1998. godine koalicija „Da živimo bolje”. O bitno različitom rasporedu i relativnoj snazi političkih snaga u dve republike govori upoređenje rezultata predsedničkih izbora do kojih je i u Srbiji i u Crnoj Gori došlo u drugoj polovini 1997. godine. U Srbiji, na predsedničkim izborima održanim u septembru i ponovljenim u decembru 1997, u drugi krug su oba puta ušli kandidati SPS i SRS koje, uz sve međusobne razlike,

ujedinjuje otpor prema tržištu, demokratiji i uključivanju SRJ u svet, dok je, takođe, oba puta, kandidat SPO, koji se zalagao za ekonomske i političke reforme (naročito na decembarskim izborima) eliminisan već u prvom krugu. Još izrazitija razlika u snazi pojedinih političkih partija uočava se ako se uporede rezultati majskih parlamentarnih izbora (1998) u Crnoj Gori i parlamentarnih izbora (1997) u Srbiji. U prvoj republici apolutna većina birača dala je podršku protržišnim i prodemokratskim opcijama (koalicija „Da živimo bolje”, LS), dok se ubedljiva većina biračkog tela Srbije priklonila antidemokratskim i antitržišnim opcijama (SPS, SRS). *Iz toga sledi zaključak da, za razliku od Crne Gore, u Srbiji ne postoji dovoljno širok socijalni blok koji bi podržao reformsku platformu.*

U Srbiji se zapravo radi o cirkularnoj uzročnosti: vladajuća elita je svojim odlukama onemogućila privatizaciju i promenu interesne strukture, da bi zatim zahvaljujući okoštaloj interesnoj strukturi sačuvala svoj dominantan položaj.

Uz sve veće razlike u snazi pojedinih „političkih porodica” u parlamentima dveju republika, pomenimo i političko udaljšavanje najvažnijih partija koje predstavljaju okosnicu vladajućih koalicija u Srbiji i Crnoj Gori: SPS i DPS. Na majskim izborima 1998. godine koalicija „Da živimo bolje” još više je naglasila suštinsko razilaženje sa vladajućom partijom Srbije u pogledu demokratizacije zemlje, vlasničkog prestrukturuiranja privrede i odnosa sa međunarodnom zajednicom. Razlike između DPS i SPS postojale su, doduše, i pre rascepa DPS (1997), ali su posle toga postale neuporedivo dublje. Tu je reč o različitim politikama koje slede dve partije. U prilog tome pomenimo neke karakteristične razlike. SPS se deklarativno opredeljuje za privatizaciju, ali je zakon koji je 1997. godine usvojen u Narodnoj skupštini, propisao dobrovoljnu, a ne obaveznu privatizaciju. U drugoj republici, u toku je obavezna privatizacija koja je već zahvatila više od polovine državnog (ranije društvenog) kapitala. SPS se, zatim, načelno izjašnjava za demokratizaciju zemlje i povezivanje sa svetom, ali u praksi republička vlada (u kojoj dominira SPS), nije bila voljna da sprovede preporuke OEBS-a koje se tiču demokratizacije, niti da uhapsi osumnjičene ratne zločince i da ih preda međunarodnom sudu u Hagu, na šta se Srbija obavezala Dejtonskim sporazumom, a što je, uz to, obaveza svih zemalja članica UN. SPS se, takođe, deklarativno izjašnjava za rešavanje krize na Kosmetu putem pregovora, ali je referendumom organizovanim 24. aprila 1998. godine onemogućila strano posredovnje i, uz to, formirala koalicionu vladu sa ultranacionalističkom SRS koja, ne samo da se protivi većoj autonomiji Kosmeta („specijalnom statusu”), nego program-

ski teži ukidanju ograničene autonomije koju ova pokrajina ima po Ustavu Srbije iz 1990. godine. Nasuprot tome, DPS je u septembru 1997. godine postigla konsenzus sa opozicionim partijama o vanrednim izborima i pozvala stručnjake OEBS-a da učestvuju u izradi izbornog zakonodavstva. DPS se izričito izjašnjava za dosledno sprovođenje Dejtonskog sporazuma, o čemu govore izjave njenih lidera da će osumnjičeni ratni zločinci biti uhapšeni na teritoriji Crne Gore. Najzad, u odnosu prema nacionalnim manjinama DPS je sledila drugačiju politiku od SPS o čemu, između ostalog, govore odredbe izbornog zakona Crne Gore (1998) koje albanskoj manjini olakšavaju proporcionalnu zastupljenost u republičkom parlamentu. *To što su najuticajnije stranke u dve republike, SPS i DPS, bitno različite u pogledu svoje političke orijentacije pretstavlja svakako otežavajuću okolnost za funkcionisanje jugoslovenske federacije.*



Konferencija za novinare Republičke izborne komisije