



Građansko nadgledanje izbora Parlamentarni i lokalni izbori Crna Gora 2020

PRIVREMENI IZVJEŠTAJ

Podgorica, 26. avgust 2020. godine

NAPOMENA: Mišljenja i stavovi iznešeni u ovom izvještaju predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Britanske ambasade Podgorica, Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Holandije i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.



Britanska ambasada
Podgorica



Kingdom of the Netherlands

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

I SAŽETAK

Pravni okvir za sprovođenje izbora je djelimično izmijenjen i pored toga što je Zakon o izboru odbornika i poslanik ostao nepromijenjen usljed neuspjele izborne reforme koja nije mogla da dobije dvotrećinsku podršku u crnogorskom parlamentu.

Nužnost primjene zakona kojim se štiti zdravlje ljudi, a u vezi sa COVID-19 pandemijom, uticala je na veći stepen nejasnoća u pogledu pravila za sprovođenje izbornog procesa koje negativno utiču na pripremu izbora, stvarajući veliki pritisak u pogledu zakonitosti i ustavnosti postupanja izborne administracije, prvenstveno Državne izborne komisije.

Državna izborna komisija (DIK) je uglavnom poštovala predviđene zakonske rokove za sprovođenje izbornih radnji. DIK nije pokazala dovoljan stepen odgovornosti pri usvajanju sveobuhvatnih i jasnih preporuka za zdravstveno bezbjedno održavanje izbora.

Usvajanje propisa i dokumenata koja je Ustavni sud ukinuo kao neustavna, indikator je nedovoljne stručnosti članova DIK, ali i političke neodgovornosti jer su, po riječima njihovog portparola, svjesno usvajali neustavne propise. Ukidanje pojedinih odredbi Tehničkih preporuka dovelo je do odlaganja određenih radnji koje je Komisija planirala da sprovede.

DIK ni u ovom izbornom procesu nije obezbijedila potpunu transparentnost svog rada, jer nije obezbijeđeno prisustvo medija na sjednicama, kao ni "live" prenos sjednica putem interneta, što je praksa mnogih država u svijetu. Dio Državne izborne komisije koji treba posebno pohvaliti je stručna služba DIK-a, koja je pokazala visok nivo profesionalnosti i otvorenosti za saradnju sa nevladinim organizacijama.

Opštinske izborne komisije (OIK) su uglavnom sprovodile svoje radnje u skladu sa zakonom. Iako je bilo određenih nedoumica prilikom određivanja članova biračkih odbora, odluke OIK-a su bile u skladu sa zakonom, što potvrđuje i činjenica da je svih pet prigovora na njihov rad, koji su podnijeti Državnoj izbornoj komisiji, kao i jedna žalba Ustavnom sudu, odbijeno.

Formirano je 1.217 biračkih odbora (BO) čiji članovi treba da budu obučeni o sprovođenju izbora. Obuka biračkih odbora kasni zbog pomenutog ukidanja pojedinih odredbi Tehničkih preporuka, što može predstavljati problem, posebno u slučaju predsjednika biračkih odbora koji prvi put obavljaju tu funkciju, i to u složenim okolnostima uzrokovanim COVID-19 okolnostima.

Birački spisak broji 540.026 birača, što je za 7.427 više nego na predsjedničkim izborima 2018. godine, dok je ukupan broj biračkih mjesta povećan za četiri i iznosi 1.217 BM. U birački spisak je upisano 6.288 birača koji posjeduju staru ličnu kartu ili pasoš (izdatu prije 2008. godine) i koji nijesu podnosili zahtjev za izdavanje novih dokumenata, kao i 1.299 birača koji nemaju nijedan lični dokument i nijesu podnosili zahtjev za izdavanje ličnih dokumenata.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je pokazalo visok nivo spremnosti da saraduje sa predstavnicima civilnog sektora formiranjem Ekspertskog tima za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska. MUP je omogućio da građani mogu neposredno provjeriti da li su u biračkom spisku ali i dobiti odgovore na svoja pitanja.

I u ovom izbornom ciklusu sprovodi se kontrola biračkog spiska AFIS sistemom (sistem za automatsku identifikaciju otisaka prstiju), uz prisustvo domaćih i stranih posmatrača. Kontrola je počela 25. avgusta i u toku je.

Javnom kampanjom i povećanim angažmanom nadležnih službi MUP-a broj lica bez važećeg dokumenta je smanjen sa više od 50.000 birača na oko 23.000 na dan zaključenja biračkog spiska. Ovaj problem je definitivno riješen odlukom DIK-a da se i biračima bez važećih ličnih isprava omogući da glasaju.

Mogućnost zloupotrebe potpisa građana tokom prikupljanja potpisa od strane izbornih lista ostala je velika, kao i u prethodnim izbornim procesima usljed nepostojanja procedura sprečavanja.

Odluka Državne izborne komisije u vezi sa slučajem registracije kandidatske liste Socijalista Crne Gore, koja je potvrđena od strane Ustavnog suda, nije adekvatno obrazložena, izaziva pravnu nesigurnost i otvara prostor za diskriminaciju manje brojnih nacionalnih manjina.

Nadležne opštinske izborne komisije nijesu ukazale na neophodnost izmjene izborne liste zbog nepoštovanja rodni kvota kod dvije izborne liste za lokalne izbore u Andrijevici i Budvi, čime je prekršen Zakon. Nepoštovanjem odredbi zakona o manje zastupljenom polu, obesmišljava se namjera zakonodavca prilikom usvajanja ovog rješenja, a to je podsticanje žena na veću političku participaciju.

Izborna kampanja za predstojeće izbore sprovodi se u neizvjesnim i neredovnim okolnostima i uslovima, kako usljed neusklađenih zakonskih odredbi koje uređuju pitanje početka i dužine trajanja izborne kampanje, tako i usljed nepostojanja institucionalnih pravila i smjernica za sprovođenje izborne kampanje u COVID-19 uslovima.

Zabrinjava sveprisutnost „funkcionerske kampanje“, odnosno visok stepen prisutnosti javnih funkcionera u periodu predizborne kampanje kroz promociju i otvaranje različitih objekata i infrastrukturnih projekata, kako Predsjednika Crne Gore, predsjednika i većine članova Vlade Crne Gore, tako i funkcionera lokalnih samouprava. CeMI upozorava da se na ovaj način direktno krši član 50a Zakona o izboru odbornika i poslanika i ugrožava princip jednakosti svih učesnika izbornog procesa, da se kreira jasna institucionalna prednost vladajuće koalicije, ali i da propisane prekršajne kazne za navedena kršenja nijesu dovoljne i ne mogu biti odvraćajuće.

Dosadašnja izborna kampanja, dominantno uslovljena pravilima Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti (NKT) u odnosu na epidemiološku situaciju, nižeg je inteziteta u odnosu na ranije izborne cikluse, bez značajnog broja javnih skupova. Kampanja se u najvećem dijelu, posebno tokom jula mjeseca, odvijala u online prostoru, sa akcentom na Youtube kanal i socijalne mreže, dok se u kasnijem periodu kampanja intezivirala, te su politički subjekti koristili gotovo sve tehnike promovisanja svojih predizbornih programa: audio-vizuelni marketing, bilborde, dijeljenje propagandnog materijala, kontakt sa biračima na terenu i kroz vrata do vrata kampanju.

Kako kampanja odmiče sve više su uočljivi elementi negativne kampanje.

U drugom dijelu kampanje Srpska pravoslavna crkva (SPC) i pored početne najave da se neće miješati u predizbornu kampanju, postala je njen aktivni sudionik, pravdajući takav odnos potrebom da se bori za ukidanje Zakona o slobodi vjeroispovjesti. Angažmanom SPC obnovljene su protesne litije, i pored toga što se protivpravno organizuju. Angažman SPC u kampanji otvara i pitanje finansiranja kampanje,

gdje je zabranjeno finansiranje od strane vjerskih zajednica. Ovo prilično osjetljivo pitanje treba da bude predmet djelovanja ASK-a.

Za parlamentarne izbore 2020. godine potvrđeno je 11 izbornih listi, kojima su do zakonom predviđenog roka za raspodjelu 20% sredstava za troškove izborne kampanje (12. avgusta) raspodijeljena budžetska sredstva u iznosu od 43.051,02 eura, po listi. Za lokalne izbore u Andrijevići potvrđene su tri liste kojima su do 12. avgusta raspodijeljena sredstva u iznosu od 248,06 eura po listi. U Budvi je proglašeno sedam izbornih listi, kojima je do pomenutog datuma pripalo po 1.730,88 eura. U istom vremenskom intervalu za lokalne izbore u Gusinju je potvrđeno šest izbornih listi kojima je pripalo po 90,31 eura. Na lokalnim izborima u Kotoru potvrđeno je devet lista kojima je do 12. avgusta pripalo po 721,02 eura. U Tivtu je proglašeno sedam izbornih listi, kojima je do zakonom propisanog roka za raspodjelu sredstava raspodijeljeno po 759,71 eura.

Posebne žiro račune za finansiranje izborne kampanje otvorilo je svih 11 političkih subjekata koji su učesnici parlamentarnih izbora, što je napredak u odnosu na prethodne parlamentarne izbore kada je bilo nekoliko subjekata koji nijesu izvršili ovu obavezu. Deset političkih subjekata je u zakonom predviđenom roku obavijestilo Agenciju za sprječavanje korupcije o otvaranju računa, a jedino je Hrvatska reformska stranka izvršila ovu obavezu dva dana nakon isteka zakonskog roka.

Agencija za sprječavanje korupcije je pokazala spremnost da saraduje sa nevladinim organizacijama kroz sastanke radne grupe za praćenje finansiranja kampanje na nedjeljnom nivou.

S obzirom na izmjene u zakonu, a usljed posebnih okolnosti izazvane pandemijom COVID-19, Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) bi trebalo veću pažnju da posveti kontroli državnih organa, privrednih društava u kojima je država osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik i kontroli u oblasti transparentnosti socijalnih davanja. Najbolji primjer nedovoljno kvalitetne kontrole Agencije su neke manje opštine (Andrijevića, Plužine), koje su izdvajale najviše za jednokratnu novčanu pomoć iz budžetske rezerve.

U dosadašnjem toku kampanje, zbog kršenja odredbi Zakona, pokrenuta su 287 postupaka protiv organa vlasti, i 83 postupka protiv političkih subjekata. Agencija za sprječavanje korupcije je izvršila većinski dio kontrola koje je predvidjela svojim planom kontrole i nadzora, ali i dalje nije pokrenula postupke u slučajevima koji izazivaju najveću pažnju javnosti.

U Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici formiran je predmet u cilju utvrđivanja svih činjenica i okolnosti predmetnog događaja, koji je u fazi izviđaja. Osim toga, indikativan je slučaj optužbe potpredsjednika Skupštine i partije Forca na račun koalicionih partnera iz vlasti da vrše političku korupciju u Ulcinju, obećavajući i vršeći zapošljavanje kako bi osigurali glasove.

Skupština Crne Gore je usvojila krovni Zakon o medijima i Zakon o Radio-televiziji Crne Gore (RTCG) nakon raspisivanja izbora, krajem jula 2020. nakon raspisivanja izbora. Na ovaj način kreirana je pravna nesigurnost i nije ostavljeno dovoljno vremena kako medijima, tako i političkim subjektima, da se upoznajaju sa rješenjima novousvojenih zakona.

Dodatno, izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koje je Skupština usvojila pola godine ranije, a čije odredbe regulišu postupanje medija tokom izborne kampanje, kao i nadležnosti ASK-a u tom pravcu, dodatno doprinose nesigurnosti i nijesu dobar pokazatelj za ujednačen i ravnopravan tretman svih izbornih subjekata.

Medijska scena u Crnoj Gori je raznovrsna i na tržištu posluje preko 150 medija, odnosno 22 televizije, 53 radija, broj registrovanih elektronskih publikacija, odnosno informativnih portala je 70, dok izlaze 4 dnevna lista, 1 nedeljnik i posluje 1 novinska agencija. Iako pluralistička, medijska scena je duboko politički podjeljena, uz jasno uočavanje političkih preferencija u odnosu na publikovani sadržaj.

Skupština Crne Gore nije obrazovala Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije što joj je bila zakonska obaveza.

Primjetno je odsustvo većeg broja tradicionalnih debata u ključnim talk-show emisijama, kako kod javnih emitera, tako i kod većine privatnih medija, a idejno rješenje za scenografiju RTCG, koje je u svojoj osnovi gotovo identično predizbornom rješenju vladajuće Demokratske partije socijaliste (DPS) može biti obmanjujuće za birače i podpada pod prikriveno medijsko predstavljanje, koje je suprotno članu 8 pravilnika AEM-a. Ovo je bio i razlog brojnih reakcija predstavnika ostalih izbornih lista i optužbi na pristrasnost RTCG-a u izvještavanju, a koje su dodatno produbljene zabranjivanjem političkom spota listi “Crno na bijelo” zbog korišćenja holograma predsjednika države.

Agencija za elektronske medije (AEM) je ovlašćena za nadzor nad medijima tokom kampanje i blagovremeno je usvojila Pravilnik o pravima i obavezama emitera tokom izborne kampanje.

Imajući u vidu situaciju sa korona virusom u Crnoj Gori, društvene mreže su imale važnu ulogu tokom kampanje. Registrovana je velika aktivnost političkih partija, koja je u porastu od kraja juna, odnosno od kada su zvanično raspisani izbori. U predizbornom periodu na društvenim mrežama dominantno se ističu DCG, DF, Prava CG, SNP, DPS, URA, SD, SPD, dok su manjinske partije bile nešto slabije aktivne.

Imajući u vidu da u Crnoj Gori nema zakonodavnog okvira koji eksplicitno reguliše online medije i društvene mreže, od važnosti je napomenuti da od 5. avgusta 2020. godine važi obaveza poštovanja Facebook pravila političkog oglašavanja za sve političke subjekte u Crnoj Gori. S tim u vezi, svi dostavljeni podaci o ovlašćenom oglašivaču, odnosno autoru oglasa, koji se dostave Facebooku, biće dostupni u Ad Library Biblioteci narednih 7 godina.

U predizbornom periodu na Facebook platformi najaktivniji medij, odnosno najviše sadržaja je kreirao i podijelio FOS Media, a potom slijede Portal Analitika, Portal Standard, Portal Antena M, Informativni portal IN4S, Kolektiv.me, Vijesti, te RTCG Portal, a pored velike aktivnosti političkih partija i političara na društvenim mrežama, tokom izbornih kampanja pribjegli su i korišćenju raznih stranica, grupa i mim profila u cilju širenja svojih poruka među biračima.

Učešće žena na izbornim listama je nešto veće nego 2016. godine, ali se u najvećem procentu (blizu 40%) žene i dalje raspoređuju na svako četvrto mjesto na izornoj listi, što je zakonski minimum. Sa druge strane, na lokalnom nivou uočene su nepravilnosti u sferi participacije manje zastupljenog pola, tokom potvrđivanja dvije izborne liste. Na izbornim listama „Za budućnost Andrijevice – SNP – NSD“ i „Nova Budva – Ilija Gigović“ nije ispoštovana zakonska odredba da na izornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja, pripadnik/ca manje zastupljenog pola, što je direktno kršenje Zakona o izboru odbornika i poslanika.

II UVOD

Centar za monitoring i istraživanje - CeMI je nevladina organizacija koja već više od dvadeset godina prati sprovođenje izbora u Crnoj Gori, ali i u drugim državama kroz ENEMO mrežu evropskih organizacija koje nadgledaju izbore.

Slijedeći svoju misiju i društvenu ulogu koju smo imali u ranijim izbornim procesima, CeMI-jevi posmatrači će nadgledati parlamentarne izbore zakazane za 30. avgust 2020. godine, uz praćenje i lokalnih izbora u 5 opština (Andrijevića, Budva, Gusinje, Kotor i Tivat). CeMI prati izbornu kampanju u Crnoj Gori od raspisivanja 20. juna 2020. godine, i u Privremenom izvještaju predstavlja rezultate nadgledanja u prethodnom periodu.

Nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora je finansijski podržano od strane Britanske ambasade Podgorica, Ambasade Norveške u Beogradu i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Holandije.

Za nadgledanje predstojećih izbora, zakazanih za 30. avgust, Centar za monitoring i istraživanje - CeMI je formirao ekspertski tim misije, zadužen za praćenje različitih segmenata izbornog procesa i sprovođenje građanskog nadgledanja izbora. Pored osnovnog tima, angažovani su i lokalni koordinatori za svaku opštinu, a koji su zaduženi za podršku mreži posmatrača CeMI-ja u svim gradovima. Za nadgledanje procesa glasanja na predstojećim izborima u Crnoj Gori, CeMI je akreditovao više od 1,300 posmatrača, sa ciljem da se pokriju gotovo sva biračka mjesta. CeMI će na osnovu podataka dobijenih od mreže posmatrača tokom izbornog dana redovno obavještavati javnost i svim bitnim i mogućim neregularnostima, o izlaznosti birača, te dati procjenu rezultata izbora ubrzo nakon zatvaranja biračkih mjesta i prvih prebrojanih glasova, shodno ranijoj praksi, a putem redovnih konferencija za štampu, websajta, društvenih mreža i mobilne aplikacije.

III POLITIČKI KONTEKST

Parlamentarni izbori u Crnoj Gori su zakazani za 30. avgust 2020. godine, odlukom predsjednika Mila Đukanovića br. 01-1212 od 20. juna 2020. godine¹. Pored ovih, istog dana u pet opština biće održani i lokalni izbori, za odbornike skupština opština Andrijevice, Budve, Gusinja, Kotora i Tivta.

Nakon parlamentarnih izbora održanih 2016. godine, sve parlamentarne opozicione partije su odlučile da ne priznaju izborne rezultate i otpočnu bojkot rada Parlamenta. Bojkot parlamenta je narušio funkcionalnost rada Parlamenta Crne Gore, a posljedice čine dodatan izazov za održavanje izbora koji predstoje. Inicijalna kapisla za pokretanje kolektivnog bojkota bilo je objavljivanje informacije, a kasnije i pokretanja istražnog i sudskog postupka protiv dijela lidera Demokratskog fronta za krivično djelo terorizam u pokušaju. Suđenje za ovaj slučaj je privuklo pažnju i svjetske javnosti. Bojkot parlamentarnih sjednica su, osim Demokrata i Ujedinjene reformske akcije (URA), opozicione partije periodično prekidale, ali bez stalnog

¹ <http://www.mup.gov.me/vijesti/227555/Saopštenje-za-javnost-i-numericke-tabelarni-prikazi-podataka.html>

povratka u Parlament. Demokrate su izvjesno vrijeme učestvovala u radu radne grupe za reformu izbornog zakonodavstva.

Proces suđenja za krivično djelo terorizam u pokušaju bio je praćen različitim uličnim protestima protiv vladajuće koalicije, na čelu sa Demokratskom partijom socijalista (DPS), a završetak ovog procesa obilježile su nove političke tenzije koje svoj vrhunac doživljavaju u decembru 2019. i tokom 2020. godine. Nove tenzije bile su uglavnom uzrokovane donošenjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, što je zbog svoje polarizovane prirode među vjerskim sljedbenicima i političkim snagama rezultiralo masovnim protestima u Podgorici i širom zemlje od strane Srpske pravoslavne crkve i opozicionih partija.

Za razliku od svih prethodnih, po prvi put vjerska institucija – Srpska pravoslavna crkva (SPC), preuzima cjelokupnu organizaciju protesta kroz formulaciju istih kao protestne litije. Prema policijskim procjenama prosječna podrška litijama je iznosila oko 20 000 građana, a išla je i do oko 63 hiljade dnevno prisutnih protestanata. Protestne litije su, iako u organizaciji SPC-a, bile logistički i politički podržane i od strane opozicionih partija, u prvom redu Demokratskog fronta (DF), Socijalističke narodne partije (SNP), Demokrata, a prisustvom i od dijela predstavnika URA-e i Demosa.

Kontinuitet održavanja protestnih litija bio je na kratko prekinut zabranom okupljanja po proglašenju globalne pandemije virusom COVID-19. Međutim, iste su ubrzo nastavljene organizovanjem auto-litija uz podršku svještenstva.

Novo izborna zakonodavstva usvojeno je početkom 2014. godine, propisujući niz novih dodatnih kontrolnih mehanizama poput: elektronske identifikacije birača, nove procedure glasanja putem pisma, propisivanje nadležnosti za vođenje biračkog spiska Ministarstvu unutrašnjih poslova, itd. Nedostak spremnosti institucija da dosljedno sprovede izborna zakonodavstva je bio evidentan u periodu prije i nakon raspisivanja prošlih parlamentarnih izbora. Državna izborna komisija je nekoliko puta ukazivala Skupštini Crne Gore na praktične probleme u primjeni izbornog zakonodavstva. Kao rezultat stavova i zahtjeva političkih subjekata, nevladinog sektora i preporuka međunarodnih organizacija (OEBS/ODIHR) u oktobru 2018. godine formiran je privremeni skupštinski Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva. Međutim, rad ovog Odbora u konačnom nije dao rezultate, usljed istupanja dijela opozicije koja je u paritetnom broju sa predstavnicima vlasti bila zastupljena. Prestankom rada Odbora, i pored velikih napora Evropske unije da politički subjekti definišu izborna pravila kojim bi se obezbijedilo povjerenje u izborni proces, izborna zakonodavstva nije pretrpjelo neophodne izmjene i dopune.

Veliki izazov za održavanje Parlamentarnih izbora zakazanih za 30. avgust, predstavlja epidemija virusom COVID-19, koja je značajno ograničila i sama predizborna dešavanja. Otežavajuću okolnost organizovanja predizbornih kampanja političkih partija predstavljala su ograničenja Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti (NKT). Prema prvim odlukama NKT-a u zatvorenom prostoru bilo je dozvoljeno okupljanje maksimum 20 osoba i maksimum 40 na otvorenom. Ipak, kraj prve polovine predizborne kampanje za predstojeće

Parlamentarne izbore označilo je popuštanje mjera okupljanja na političkim skupovima, pa aktuelni propisi glase omogućavaju maksimum 50 osoba u zatvorenom prostoru i 100 na otvorenom.

U periodu prošlog parlamentarnog ciklusa (2016-2020) Crna Gora je prema Freedom House izvještaju Nacije u tranziciji (Nations in transitions) iz kategorije polukonsolidovane demokratije prešla u kategoriju hibridnih režima.

IV PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM

A. Pravni okvir

Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika predstavljaju osnovne pravne propise kojima se uređuje način ostvarivanja biračkog prava i postupak organizacije izbora na svim nivoima u Crnoj Gori. Zakonom o izboru odbornika i poslanika uređuje se način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora. Pored Ustava i (1) Zakona o izboru odbornika i poslanika, set zakona u oblasti izbornog zakonodavstva čine još i: (2) Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (kojim se uređuju način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlaštenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja; (3) Zakon o biračkom spisku, (4) Zakon o političkim partijama i (5) Zakon o registrima prebivališta i boravišta.

Pored već nabrojanih propisa, od značaja su i zakoni iz oblasti radiodifuzije - Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore. Kao pravni izvor koji uređuje oblast organizacije parlamentarnih izbora mogu se navesti i odluke organa za sprovođenje izbora, a prije svega Državne izborne komisije. Sa aspekta krivičnopravne odgovornosti, Krivični zakonik Crne Gore prepoznaje posebnu glavu kojom se uređuju krivična djela protiv izbornih prava. Otkrivanje i gonjenje krivičnih djela protiv izbornih prava je u nadležnosti osnovnih državnih tužilaštava.

Usljed situacije izazvane COVID-19 pandemijom, na parlamentarne i lokalne izbore 2020 primjenjivaće se i normativna akta koja se primjenjuju u cilju zaštite zdravlja stanovništva. Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koji je usvojen 2018. godine ali i izmijenjen i dopunjen u julu 2020. godine, predviđene su mjere za sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, kao i sprovođenje epidemiološkog nadzora i nadležni subjekti za njihovo sprovođenje. Izmjenama i dopunama iz 2020. godine propisane su nove mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti kako bi se obezbjedilo poštovanje obaveznog

pridržavanja propisane mjere fizičke udaljenosti između lica, zatim propisane lične zaštitne opreme - maski, a po potrebi i drugih elemenata opreme, obavezno korišćenje propisane lične zaštitne opreme, obaveznu propisanu dezinfekciju objekata i slično.

Kako je pravni okvir za sprovođenje izbora ostao neusaglašen sa međunarodnim standardima, a posebno imajući u vidu pravni okvir za zaštitu zdravlja građana od zaraznih bolesti koji nije prilagođen, dovoljno precizan i jasan za primjenu u periodu izbornog procesa, ostaje bojazan nedostatka preduslova za nesmetano sprovođenje izbora 2020. i garantovanje izbornih prava svim glasačima.

B. Izborni sistem

Crna Gora od uvođenja višestranačja koristi proporcionalni sistem partijskih lista (List PR). U upotrebi su zatvorene i blokirane partijske (kandidatske) liste bez mogućnosti preferencijalnog glasanja. Crna Gora predstavlja jednu izbornu jedinicu čija je magnituda (81) jednaka veličini crnogorskog parlamenta koji čini 81 poslanik.

Pravo prijave kandidatskih lista imaju registrovane partije, koalicije ili grupe građana. Na izornoj listi mora biti najmanje 54 ($\frac{2}{3}$ broja poslanika), a najviše 81 poslanik (broj jednak broju poslanika), izuzev grupa građana ili političkih partija koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, koje su u obavezi da nominuju minimum $\frac{1}{3}$ (27) od ukupnog broja poslanika u crnogorskom parlamentu (81).

Shodno članu 39a Zakona o izboru odbornika i poslanika, svaka izborna lista mora da sadrži 30% kandidata manje zastupljenog pola, na način što će među svaka četiri kandidata na listi, biti zastupljena minimalno jedna žena.

Za alokaciju mandata kvalifikovanim kandidatskim listama koristi se d'Hondtova formula uz primjenu diferenciranog zakonskog cenzusa. U proces raspodjele mandata ovom metodom ulaze samo one liste koje pređu predviđeni izborni cenzus. Za sve liste važi zakonski cenzus od 3%. Izuzetak su manjinske liste za koje je predviđen zakonski prag od 0.7% odnosno 0.35% za liste hrvatske manjine.

I dalje nije omogućeno samostalnim kandidatima, pojedincima, da učestvuju na izborima, iako je to bila preporuka Venecijanske komisije, te različitih misija OSCE / ODIHR i CeMI-ja, već lice može biti kandidat samo u okviru kandidatske (partijske) liste.

Broj poslanika	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	Cenzus	Tip izborne liste	Preferencijalno glasanje	Izborna formula
81	Sistem partijskih lista	1	3% 0,7% 0,35%	Zatvorena blokirana	Ne	D'Hondt

V IZBORNA ADMINISTRACIJA

Sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora uređuje se Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Organi izborne administracije koji sprovode aktivnosti na pripremi i organizaciji Parlamentarnih izbora su: Državna izborna komisija; opštinske izborne komisije u 24 opštine u Crnoj Gori i birački odbori.

A. Državna izborna komisija

Najznačajniji organ izborne administracije je Državna izborna komisija (DIK). Državnu izbornu komisiju čine: predsjednik, sekretar i devet članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste. Prema Zakonu o izboru odbornika i poslanika, predsjednika Državne izborne komisije imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa. Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuju se na prijedlog parlamentarne većine. Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije, od kojih jedan vrši funkciju sekretara, imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije. Za člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuje se i jedan predstavnik političke partije, odnosno podnosioca izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova, a njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Jednog člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa, iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta, koji je stručan za pitanja izbornog zakonodavstva². Opunomoćeni predstavnici potvrđenih izbornih lista stiču pravo da učestvuju u radu komisije 20 dana prije

² Zakon o izboru odbornika i poslanika, (Sl. list RCG", br. 16/2000, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i "Sl. list CG", br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US i 10/2018 - odluka US), čl. 30

održavanja izbora. Osam od 11 izbornih lista iskoristilo je ovo pravo i opunomoćilo svog predstavnika.

Javnost je kroz objave na web stranici informisana o aktivnostima DIK-a. Sjednice DIK-a održavaju se u Hotelu Hilton kako bi se ispoštovale mjere NKT-a i ograničenja u vezi sa postojećim prostorijama DIK-a, na šta su pojedini predstavnici medija i nevladinog sektora imali zamjerke, uzimajući u obzir da je u pitanju najluksuzniji hotel u Podgorici. Državna izborna komisija ni u ovom izbornom procesu nije obezbijedila potpunu transparentnost svog rada, jer nije obezbijedeno prisustvo medija na sjednicama, kao ni “live” prenos sjednica putem interneta, što je praksa koja se koristi u mnogim drugim državama, pa i državama regiona. Dio Državne izborne komisije koji zaslužuje pohvale za kvalitet svog rada je stručna služba Komisije, koja je pokazala visok nivo profesionalnosti, kao i otvorenosti za saradnju sa nevladinim organizacijama.

Državna izborna komisija nije obezbijedila redovno i ažurno sprovođenje radnji kontrole biračkog spiska, uz nedostatak redovne komunikacije i koordinacije aktivnosti između MUP-a i DIK-a na kontroli biračkog spiska. Na ovu činjenicu su u toku sjednica ukazivali i sami članovi Državne izborne komisije, navodeći da veću mogućnost kontrole imaju predstavnici ovlašćenih NVO koji su članovi Ekspertskog tima za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska, nego članovi komisije.

Državna izborna komisija je od raspisivanja izbora do 24. avgusta održala 28 sjednica, od čega su opunomoćeni predstavnici potvrđenih izbornih lista prisustvovali na posljednjih devet sjednica, počevši od 10. avgusta kada su stekli pravo da učestvuju u radu Komisije.

Državna izborna komisija je 31. jula odlučila da materijal za glasačke listiće za izbore 30. avgusta štampa Merkator International d.o.o. Bijelo Polje. Odluka je donijeta jednoglasno zbog najniže ponude, nakon nekoliko sati diskusije u kojoj niko od članova Komisije nije pominjao vlasničku strukturu Merkator International d.o.o. Bijelo Polje, a koja je, kasnije će se ispostaviti sporna, jer je, prema podacima sa Centralnog registra privrednih subjekata, vlasnica i izvršna direktorica firme bivša potpredsjednica opštine Bijelo Polje iz redova DPS.³ Nekoliko dana kasnije objavljena je izborna lista DPS-a na kojoj pomenuta osoba zauzima 72. mjesto. Predstavnik Centra za monitoring i istraživanje prisustvovao je štampanju glasačkih listića. U toku ovog procesa pojedini članovi Državne izborne komisije su informisali našeg posmatrača da podaci sa Centralnog registra privrednih subjekata nijesu tačni i da je vlasnik kompanije sin bivše potpredsjednice opštine Bijelo Polje. Osim toga, posmatrač CeMI-ja je konstatovao da prostor i broj zapošljenih zadovoljavaju potrebe realizacije ovog dijela izbornog procesa. Listići su štampani na B5 formatu, osim dvojezičnog koji je štampan na A4. Zamjerka na rad štamparije je što nijesu dovoljno poštovane mjere u cilju epidemiološke zaštite, tj. radnici su samo na početku procesa štampanja nosili maske, a nakon toga većina njih nije koristila ovaj vid zaštite. S obzirom na to da su predstavnici medija i nekoliko NVO doveli u pitanje ispravnost izbora firme Merkator Bijelo Polje za štampanje glasačkih listića, članovi Državne izborne komisije su istakli da su se nepristrasno opredijelili za najnižu ponudu (40.000 i 90.000

³ <http://www.pretraga.crps.me:8083/Home/PrikaziSlog/17>

aura povoljnije u odnosu na konkurente), kao i da nijesu htjeli da daju prednost firmi s kojom su do sada saradivali samo na osnovu prethodne saradnje. Odluka o izboru ponuđača sa najnižom ponudom još uvijek nije objavljena na sajtu. Državna izborna komisija nije obveznik javnih nabavki, ali to ne bi trebalo da bude korišćeno kao razlog za manji stepen transparentnosti i obrazloženja prilikom donošenja ovakvih odluka.

Još jedna odluka koja je naišla na kritiku javnosti jeste korišćenje softvera za provjeru potpisa koji je korišćen i u toku prethodnih izbornih procesa, a koji je kreiran od strane Odsjeka za informaciono-komunikacione tehnologije u Skupštini Crne Gore. Ova odluka je kritikovana od strane dijela medija i nevladinih organizacija zato što je OEBS za ovaj izborni proces donirao Komisiji novi softver za provjeru potpisa. Predsjednik Komisije je u saopštenju medijima naveo da je razlog za ovu odluku to što softver pomenutog Odsjeka Skupštine omogućava brži unos podataka i traži manje ljudi da rade na unosu podataka od softvera razvijenog u saradnji sa OEBS-om.

B. Opštinske izborne komisije

Opštinsku izbornu komisiju čine: predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.⁴

Za predsjednika opštinske izborne komisije imenuje se kandidat političke partije, odnosno podnosioca izborne liste koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj odborničkih mandata. Ukoliko je na prethodnim izborima najveći broj mandata dobila koaliciona izborna lista, za predsjednika opštinske izborne komisije imenuje se, po pravilu, kandidat političke partije kojoj je, u okviru koalicije, pripao najveći broj odborničkih mandata.

Sekretar opštinske izborne komisije imenuje se na prijedlog parlamentarne opozicije. Za sekretara opštinske izborne komisije, po pravilu, se imenuje kandidat na prijedlog opozicione izborne liste koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj odborničkih mandata. Sekretar komisije je zadužen za realizaciju administrativnih poslova predviđenih izbornim zakonodavstvom.

Dva člana stalnog sastava opštinske izborne komisije imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije. Za članove stalnog sastava iz reda opozicije imenuju se predstavnici opozicionih izbornih lista u odgovarajućoj skupštini opštine proporcionalno broju osvojenih mandata na prethodnim izborima, a u slučaju istog broja mandata prednost ima izborna lista koja je dobila veći broj glasova.

Opštinska izborna komisija na parlamentarnim izborima ima sljedeće nadležnosti: 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora; 2) organizuje tehničke pripreme za sprovođenje izbora; 3) određuje biračka mjesta za izbor odbornika i poslanika; 4) obrazuje biračke odbore i imenuje predsjednika i članove biračkih odbora za izbor odbornika i poslanika i organizuje njihovu edukaciju (obuku) o procedurama za rad biračkog odbora; 5) utvrđuje broj glasačkih listića za pojedina biračka mjesta, ovjerava ih i zajedno sa ovjerenim izvodom iz biračkog spiska

⁴ *Op.cit.* Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 25 st. 1

zapisnički ih predaje biračkim odborima; 6) javno objavljuje broj birača u opštini i po biračkim mjestima; 9) utvrđuje ukupne rezultate glasanja za izbor poslanika na svojoj teritoriji i po svakom biračkom mjestu i o tome dostavlja izvještaj Republičkoj izbornoj komisiji.⁵

Opštinska izborna komisija, osim navedenih, za proces lokalnih izbora ima i sljedeće nadležnosti: 1) ocjenjuje da li su izborne liste za izbor odbornika sastavljene i podnešene u skladu sa ovim zakonom; 2) potvrđuje i proglašava izborne liste za izbor odbornika; 3) utvrđuje rezultate izbora odbornika, kao i broj glasova za svaku izbornu listu i utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj izornoj listi za izbor odbornika; 4) izdaje uvjerenje izabranom odborniku; 5) javno objavljuje rezultate za izbor odbornika; 6) podnosi izvještaj skupštini opštine o rezultatima za izbor odbornika i o popuni upražnjenih odborničkih mjesta; 7) dostavlja podatke o izborima za odbornike organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka.

Opštinska izborna komisija ima obavezu da na svojoj web stranici odmah objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu⁶. Sve opštinske izborne komisije imaju svoje stranice, ali jedan dio njih nije dovoljno transparentan. Tako, Opštinska izborna komisija Kolašin nema objava u vezi sa ovogodišnjim parlamentarnim izborima na svojoj stranici, Žabljak, Petnjica i Plužine imaju samo jednu objavu u dosadašnjem toku izbornog procesa (Rješenje o određivanju biračkih mjesta), a Ulcinj, Kolašin, i Bijelo Polje na svojim stranicama imaju tri ili manje objava u toku dosadašnjeg procesa što je značajno manje u odnosu na druge.

Ukazujemo da Opštinske izborne komisije u opštinama u kojima se paralelno održavaju parlamentarni i lokalni izbori (Andrijevica, Budva, Gusinje, Kotor i Tivat) moraju da posvete posebnu pažnju organizaciji izbornog procesa i pripremi biračkih odbora za sprovođenje izbornih radnji, jer će njihov zadatak na ovim izborima biti zahtjevniji u odnosu na ostale opštine u Crnoj Gori. Ovo naročito zbog trenutnih COVID-19 okolnosti i potrebe epidemiološke zaštite birača.

C. Birački odbori

Na predstojećim parlamentarnim izborima biće 1.217 biračkih odbora čije će stalno članstvo brojati preko 12.000 članova i zamjenika članova. Uz to, u proširenom sastavu biračkih odbora učestvovali će opunomoćeni predstavnici svih 11 izbornih lista, kao i predstavnici izbornih lista na lokalnom nivou tako da je gotovo izvjesno da će organi izborne administracije brojati preko 25.000 članova, a da brojna biračka mjesta vjerovatno neće moći ispoštovati preporuke DIK-a i mjere NKT-a. Centar za monitoring i istraživanje je nedugo nakon raspisivanja izbora predložio da se izbori odlože za datum koji je posljednji u okviru zakonom propisanog roka (16. oktobar), upravo zbog složenosti okolnosti u kojima se održavaju izbori.

⁵ Ibid, čl. 27 st.1

⁶ Ibid, čl. 27 st. 2

D. Aktivnosti DIK-a u cilju epidemiološke zaštite birača

Državna izborna komisija je 6. avgusta (24 dana prije održavanja izbora) donijela tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača. Usvojene su za 10 glasova za i jednim uzdržanim (predstavnik iz reda Demokrata). Preporuke su kritikovane od organizacija koje posmatraju izbore (CeMI, CDT, CGO, MANS) kao i političkih partija kako iz vlasti, tako i iz opozicije. Centar za građansko obrazovanje je podnio inicijativu za ocjenu ustavnosti preporuka, a Centar za demokratsku tranziciju za ocjenu ustavnosti Pravila o glasanju putem pisma u dijelu koji se odnosi na to da se putem pisma može glasati samo u mjestu prebivališta. Preporuke su osvijetlile nespremnost komisije da preuzme odgovornost za stvaranje sveobuhvatnog dokumenta kojim će se urediti bezbjedno održavanje izbora za vrijeme epidemije COVID-19. Po mišljenju eksperata CeMI-ja usvojene preporuke su neustavne zato što se njima uskraćuje biračko pravo licima koja su na bolničkom liječenju od virusa COVID-19, kao i onima koji su u karantinu van mjesta prebivališta. Ostvarivanje biračkog prava nije pitanje „izlaska u susret“, kako je to navedeno u saopštenju portparola komisije, već obaveze države da omogući glasanje svim državljanima koji ispunjavaju uslove. Bez obzira na karakter preporuka (neobavezne), ovaj dokument će u praksi dovesti do povrede ustavom garantovanih prava pomenutih grupa građana. U ovim izazovnim izbornim uslovima, uloga Ustavnog suda mora biti još važnija nego u uobičajenim okolnostima. Ustavni sud je pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti poglavlja “Glasanje van biračkog mjesta - glasanje putem pisma” po inicijativi nevladine organizacije. Činjenice od značaja koje je Sud utvrdio su: 1) preporuke Državne izborne komisije u formalnopravnom smislu nijesu donijete po pravilima za izradu opštih akata, ali u materijalnopravnom smislu sadrže bitna obilježja opšteg pravnog akta, pa se radi o aktu za čiju ocjenu ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud, 2) Državna izborna komisija je osporenim poglavljem “Glasanje van biračkog mjesta-glasanje putem pisma” povrijedila ustavni princip iz odredbe člana 145. Ustava, 3) Državna izborna komisija je preporukom nošenja maski prekoračila svoja ovlašćenja jer je to u nadležnosti Ministarstva zdravlja.

Dalje, koncept dokumenta pokazuje tendenciju da se ide linijom manjeg otpora i odgovornosti, zato što on nema karakter pravila, već preporuka. Ovo je u suprotnosti sa članom 66, stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, kojim se predviđa da „bliža pravila u vezi sa biračkim mjestom utvrđuje Državna izborna komisija“. Za izradu ovog dokumenta prvobitno je formirana radna grupa u čijem su radu učestvovali i NVO. Značajan dio preporuka i komentara NVO sektora tokom rada u okviru radne grupe nije našlo mjesto u konačnoj verziji dokumenta koju je DIK objavio.

Osim neustavnosti i pogrešnog koncepta, osnovne karakteristike dokumenta su neblagovremenost, nepotpunost, kontradiktornost, nejasnoća, te neobaveznost i nepostojanje sankcija, pa samim tim ni mogućnosti reagovanja usljed kršenja istih.

Dokument je trebao biti usvojen ranije, kako bi sve relevantne radnje političkih subjekata tokom izbora bile njime uređene. Primjera radi, jedan od brisanih dijelova nacrtu dokumenta odnosio se na prikupljanje potpisa. Stranke i koalicije koje su predale izborne liste nijesu imale preporuke, pa javnost sa razlogom može biti zabrinuta da li je prikupljanje potpisa sprovedeno

na bezbjedan način. Da je dokument bio nepotpun, pokazuje i to što je ostalo nejasno na koji način se vrši dostavljanje zahtjeva za glasanje putem pisma. Samoizolacija birača podrazumijeva samoizolaciju svih ukućana što ostavlja pitanje ko će izvršiti dostavljanje zahtjeva biračkom odboru. Pošto je ova oblast u preporukama ostala neuređena, otvara se mogućnost kršenja mjere samoizolacije uspostavljanjem kontakta sa trećim licem koje mora preuzeti zahtjev i lična dokumenta podnosioca, kako bi ih dostavio biračkom odboru. Ozbiljan nedostatak predstavljaju i djelovi kojima se relativizuje konkretna preporuka. Naime, jedna od preporuka je držanje fizičke distance između članova biračkog odbora „gdje god je to moguće“. Ovo je potvrda da se u preporukama nije posvetila dovoljna pažnja obezbjeđivanju uslova kojima bi se rizik od prenošenja virusa smanjio na minimalnu mjeru, zato što se ostavlja mogućnost da se preporuka primjenjuje kada je to moguće. Sličan propust je primjetan i kod preporuke o dezinfekciji ruku na biračkom mjestu, gdje se ističe da "ako birač odbije da dezinfikuje ruke“, član biračkog odbora će obaviti dezinfekciju kabine u kojoj taj birač glasa. Osim toga, preporučuje se i da “biračko mjesto treba organizovati i urediti na način kojim se rizik izlaganja virusu svodi na najmanju moguću mjeru”, kao i da biračka mjesta budu spremna dan prije glasanja u šta se uvjeravaju članovi biračkog odbora. Ipak, nema odredbe koja uređuje šta se dešava ako biračko mjesto nije spremno i organizovano na pomenuti način.

Reagujući na kritike, Državna izborna komisija je navela da “Imajući u vidu reagovanja političkih subjekata kao i nevladinog sektora u vezi sa ovim pitanjem, a cijeneći prije svega usklađenost Tehničkih preporuka sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, zaključeno je da u preporukama ne postoji nijedna odredba koja bi ograničila pravo glasa građanima Crne Gore”. Ipak, DIK je u nastavku saopštenja navela da je “cijeneći značaj ovog pitanja”, usvojila izmjene preporuka kojim je iz preporuka brisan dio teksta koji se odnosi na prebivalište kao uslov za glasanje u karantinima. Da i ova jedna izmjena dokumenta nije sprovedena do kraja pokazuje i odgovor na Inicijativu Centra za demokratsku tranziciju u kojoj se traži da se izmijene i Pravila za glasanje putem pisma u dijelu koji se odnosi na to da se glasanje putem pisma mora obaviti u mjestu prebivališta. Naime, Državna izborna komisija je odbila inicijativu navodeći da bi se izmjenom pravila postavilo pitanje vremenskog ograničenja koje se tiče realizacije glasanja putem pisma i da zbog toga “veliki broj birača koji glasaju putem pisma ne bi mogli ostvariti svoje pravo”. U svom obrazloženju, DIK dalje navodi da “ako bi se princip prebivališta posmatrao kao princip ograničenja... onda bi se osnovano postavilo pitanje da li je i biračko mjesto ograničenje biračkog prava birača”. Na kraju, u mišljenju se navodi i da je “DIK prilikom razmatranja ovog pitanja uzela u obzir međunarodne izborne standarde kojima se preporučuje da se promjena izbornih pravila ne vrši u godini održavanja izbora”. Ovaj odgovor Komisije pokazuje da njeni članovi ne shvataju da posebna vremena (COVID-19 okolnosti) zahtijevaju posebne mjere i pravila, već svjesno usko tumače izborna pravila u vrijeme pandemije. Kao što se može vidjeti iz navedenog, oni mijenjaju preporuke kako bi javnosti pokazali “otvorenost” za prihvatanje kritike, ali ne žele da promijene Pravila o glasanju putem pisma i time dovrše proces i suštinski izvrše promjene.

Ustavni sud Crne Gore je 20. avgusta donio odluku na inicijativu Centra za građansko obrazovanje da se ukidaju stavovi 1 i 4 poglavlja “Glasanje van biračkog mjesta - glasanje putem pisma” i “Glasanje u karantinu” u dijelu koji glasi “Pravilima o glasanju putem pisma”,

Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite DIKa. Na ovaj način, Sud je ukazao na neustavnost preporuka, kao i potrebu izmjena Pravila o glasanju putem pisma zbog novonastalih posebnih okolnosti.

VI REGISTRACIJA BIRAČA

Zakon o biračkom spisku propisuje da je birački spisak izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo. Uz to, birački spisak je javna isprava, služi samo za izbore i vodi se po službenoj dužnosti. Shodno odredbama Zakona o biračkom spisku, birački spisak vodi ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove. Birački spisak je kreiran kao nova baza podataka izvedena iz matičnih registara koje vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, u postupku koji je podrazumijevao objedinjavanje i “ukrštanje” podataka iz registara kako bi se dobila zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo.

A. Promjene u biračkom spisku

Poštujući obavezu iz čl. 17 Zakona o biračkom spisku, Ministarstvo unutrašnjih poslova je 22. juna 2020. godine objavilo numerički tabelarni prikaz podataka o promjenama nastalim u biračkom spisku u cjelini i po jedinicama lokalne samouprave u odnosu na birački spisak po kome su održani Predsjednički izbori 2018. godine. U skladu sa članom 18 Zakona o biračkom spisku, birački spisak je zaključen 20. avgusta, 2020. godine, 10 dana prije dana održavanja izbora. Rješenje o zaključenju biračkog spiska dostavljeno je istog dana Državnoj izbornoj komisiji koja ga je objavila na svojoj internet stranici.

Tabela 1: Broj birača upisanih u birački spisak i broj biračkih mjesta po opštinama u 2020. i 2018. godini

OPŠTINA	BROJ BIRAČA		BROJ BIRAČKIH MJESTA	
	2020	2018	2020	2018
Andrijevica	4.106	4.192	23	23
Bar	39.376	38.379	75	72
Berane	23.729	23.685	56	56
Bijelo Polje	39.913	40.314	103	103
Budva	18.062	16.959	27	27
Cetinje	13.766	14.126	39	39
Danilovgrad	13.095	12.844	32	33
GO Golubovci	12.318	11.947	26	26
Gusinje	4.607	4.552	10	10
Herceg Novi	25.485	25.173	51	51
Kolašin	6.319	6.517	35	35
Kotor	18.478	18.117	39	37
Mojkovac	6.891	7.074	20	21

Nikšić	58.342	58.334	138	138
Petnica	6.198	6.198	18	18
Plav	9.202	9.175	22	22
Plužine	2.436	2.548	24	26
Pljevlja	25.394	26.091	94	94
Podgorica	140.086	135.442	206	206
Rožaje	22.511	22.044	44	44
Savnik	1.616	1.737	23	23
Tivat	11.797	11.508	19	19
Tuzi	12.142	11.726	30	28
Ulcini	20.376	19.962	38	37
Zabljak	3.082	3.120	22	22
Izdvojena biračka mesta	699	835	3	3
UKUPNO	540.026	532.599	1.217	1.213

U biračkom spisku Crne Gore nalazi se 540.026 birača⁷. Upoređivanjem sa podacima iz 2018. godine⁸, birački spisak je uvećan za 7.427 birača. Od predsjedničkih izbora 2018. godine, do dana zaključenja biračkog spiska, 22.346 birača je upisano u birački spisak. Najviše je novoupisanih birača koji su stekli biračko pravo punoljetstvom (19.261), zatim slijede birači koji su prijavili prebivalište u Crnoj Gori (1.223) i birači koji su biračko pravo stekli prijemom u crnogorsko državljanstvo (1.219). Manji dio građana je upisan u birački spisak utvrđivanjem prebivališta (540) i određenim ispravkama u biračkom spisku (103).⁹

Ukupan broj birača koji imaju pravo da glasaju na lokalnim izborima u pet opština u kojima se izbori održavaju, iznosi 56.656. Od tog broja u opštini Andrijevica ukupno je upisano 4.049 birača, što je za 147 birača manje nego 2018. godine; na izborima za odbornike u opštini Budva - 17.898 birača, odnosno 913 birača više; u opštini Gusinje - 4.594 birača, ili 41 birač više; na lokalnim izborima u opštini Kotor - 18.381 birač, 213 više nego 2018. godine, dok je za lokalne izbore u opštini Tivat upisano 11.734 birača, odnosno 213 birača više nego na predsjedničkim izborima 2018. godine.

Uvidom u birački spisak, analizirali smo i promjene u biračkom spisku na lokalnom nivou, nastale na osnovu promjene prebivališta građana od parlamentarnih izbora 2016. godine do zaključenja biračkog spiska 20.8.2020. godine u svih pet opština u kojima se održavaju lokalni izbori. U tabeli koja slijedi, prikazan je broj birača u ovih pet opština, ukupan broj promjena u biračkom spisku¹⁰ i broj promjena prebivališta, a na kraju je predstavljen procenat birača koji su upisani u birački spisak u datom periodu na osnovu promjene prebivališta.

⁷ <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/biracki-spisak-2020-1.pdf>

⁸ <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2018/04/Biracki-spisak-za-objavu.pdf>

⁹ Podaci su dobijeni uvidom u birački spisak na dan 25.8.2020. godine, na osnovu prava na uvid u birački spisak iz člana 21 Zakona o biračkom spisku

¹⁰ Promjene koje birački spisak registruje su: ispravke, ispravke datuma rođenja i/ili pola, ispravke u reg. rođenih, odjave van CG, odluke o biračkim mjestima, poništenje upisa u reg. umrlih, prijave prebivališta, proglašenje poslovne sposobnosti lica, promjene adrese, promjene ličnog imena, promjene MB, promjene prebivališta, upis drugih činjenica u reg. rođenih, upis u reg. CG državljana i utvrđivanje prebivališta.

Tabela 2: Promjena prebivališta od parlamentarnih izbora 2016. godine do 20.8.2020. godine na lokalnom nivou

OPŠTINA	BROJ BIRAČA 2016	BROJ BIRAČA 2020	UKUPAN BROJ PROMJENA U BIRAČKOM SPISKU 2016-2020	BROJ PROMJENA PREBIVALIŠTA 2016-2020	% BIRAČA KOJI SU UPISANI U BIRAČKI SPISAK ČINJENICOM PROMJENE PREBIVALIŠTA
ANDRIJEVICA	4.207	4.049	483	253	6,25%
BUDVA	16.195	17.898	4672	2.156	12,05%
GUSINJE	4.528	4.594	288	106	2,31%
KOTOR	17.964	18.381	5545	1.188	6,46%
TIVAT	11.078	11.734	3625	902	7,69%

Iz navedenog se može primijetiti da je u periodu od prethodnih parlamentarnih izbora do zaključenja biračkog spiska 20.8.2020. godine, u Budvi ubjedljivo najveći broj birača upisanih u birački spisak na osnovu promjene prebivališta, dok je najniži u Gusinju.

Posmatrano u periodu od 1.1.2020 do 20.8.2020. godine, broj promjena u biračkom spisku na osnovu promjene prebivališta je skoro zanemarljiv. U Andrijevici je u tom vremenskom periodu na osnovu promjene prebivališta u birački spisak upisano 46 birača, u Budvi 106, u Gusinju 4, u Kotoru 85 a u Tivtu 44 birača.

Uvidom u birački spisak ne može se vidjeti koliko birača je prešlo iz jedne u drugu opštinu.

Od raspisivanja izbora do zaključenja biračkog spiska, broj birača koji su izbrisani iz biračkog spiska iznosi 1.231, a 97% birača brisano je zbog smrti, dok su ostali brisani usljed gubitka crnogorskog državljanstva i odjave prebivališta. U biračkom spisku se može vidjeti i podatak da postoji svega 18 potencijalno duplih birača.

Birački spisak sadrži i podatke o starosnoj strukturi birača po opštinama, osim za lica koja glasaju u izdvojenim biračkim mjestima (UIKS I, UIKS II i UIKS III). Nažalost, birački spisak ne dozvoljava precizan uvid u starosnu strukturu birača za svaku godinu posebno, već je moguće posmatrati samo u opsegu od 10 godina. Zbog načina na koji program funkcioniše, moguće je preciznije utvrditi samo broj birača od 18-19 godina starosti. Naime, inicijalna vrijednost od koje birački spisak polazi je 10, pa slijedi 20, 30, 40, sve do krajnje vrijednosti od 130. Kako maloljetnici nijesu birači, kada se uzme opseg od 10-20, u stvari se prikazuje broj birača starosti od 18-19 godina, dok bi opseg od 20-30 dao rezultat za birače starosti 20-29 godina, itd. Imajući u vidu navedeno, slijedi tabelarni prikaz starosne strukture birača upisanih u birački spisak.

Tabela 3: Starosna struktura birača (bez izdvojenih biračkih mjesta)

GODINE	18 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	80 - 89	90 - 99	100 - 109	UKUPNO
MUŠKARCI	8.824	46.200	50.093	48.777	46.767	39.768	19.628	8.382	817	15	269.271
ZENE	8.167	43.045	48.008	47.056	44.010	41.012	25.329	12.688	1.337	38	270.690
UKUPNO	16.991	89.245	98.101	95.833	90.777	80.780	44.957	21.070	2.154	53	539.961

B. Elektronska identifikacija birača

Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuje da se na biračkim mjestima koriste elektronski uređaji za identifikaciju birača¹¹, i da se birač mora elektronski identifikovati da bi glasao¹². Uvođenjem ovih uređaja, u cilju sprječavanja duplih birača prestalo je da se koristi prskanje nevidljivog mastila na prst birača i provjera prethodno nanijetog mastila UV lampom.

Elektronski uređaj za identifikaciju birača sadrži podatke o biračkom mjestu na kojem je aktiviran, datum i vrijeme, kao i broj birača na tom biračkom mjestu za određene izbore i statističke podatke o izlaznosti za to biračko mjesto.

Provlačenjem biometrijske lične karte ili pasoša kroz čitač na uređaju za elektronsku identifikaciju birača, pojavljuju se podaci o biraču, ako je isti upisan u birački spisak i na tom biračkom mjestu. Uređaj prikazuje fotografiju birača, njegovo prezime i ime, jedinstveni matični broj i adresu prebivališta. Istovremeno, uređaj štampa potvrdu u kojoj su sadržani isti podaci o biraču, uključujući i redni broj birača. Predsjednik biračkog odbora zaokružuje redni broj identifikovanog birača, nakon čega se birač potpisuje i pristupa glasanju.

Štampanu potvrdu potpisuju predsjednik biračkog odbora i član odbora iz suprotne političke opcije. Broj ovih potvrda mora biti identičan broju kontrolnih kupona, glasačkih listića, zaokruženih imena u elektronskom spisku i upotrijebljenih glasačkih listića.

C. Rad Ekspertskog tima za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska od raspisanih izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 8. jula 2020. godine formiralo Ekspertski tim za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska od raspisanih izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora, u čijem sastavu je i CeMI. Ekspertski tim otvorio je i posebnu e-mail adresu kontrolabs@mup.gov.me na koju zainteresovani subjekti mogu slati upite i dobiti informacije vezane za birački spisak. Ukupan broj mejlova koje su građani uputili od dana otvaranja e-mail adrese do dana zaključenja biračkog spiska je 55. Građane su najviše interesovale informacije o biračkom mjestu na kojem mogu ostvariti biračko pravo, kao i mogućnost identifikacije birača na biračkom mjestu važećim pasošem. Dio upita se odnosio i na mogućnost olakšanog

¹¹ *Op.cit.* Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 68a st. 1

¹² *Ibid.*, čl. 68a st. 2.

podnošenja zahtjeva za izdavanje identifikacione isprave za stara, bolesna lica i lica sa invaliditetom. MUP je za potrebe informisanja birača o promjenama u biračkom spisku otvorio i besplatnu telefonsku liniju i Call centar. Od dana otvaranja Call centra do dana zatvaranja biračkog spiska, ovaj broj pozvalo je 1.378 građana.

D. Glasanje sa nevažećim ličnim dokumentom

Jedno od najvažnijih pitanja vezanih za prava birača koje je otvoreno u ovom izbornom ciklusu, tiče se mogućnosti glasanja sa nevažećim identifikacionim ispravama. Naime, Državna izborna komisija uputila je dopis Ministarstvu unutrašnjih poslova, tražeći pojašnjenje u vezi pitanja građana da li istekla dokumenta važe i tokom predstojećih izbora i da li se istim može glasati. Odgovor Ministarstva bio je negativan. MUP smatra da građani koji ne posjeduju važeće lične isprave ne mogu koristiti istekla dokumenta za dokazivanje identiteta na biračkom mjestu, odnosno ne mogu glasati ukoliko nemaju važeću ličnu kartu ili pasoš. S tim u vezi, ono što je najviše zabrinulo javnost je podatak o velikom broju građana kojima je bila istekla lična karta nakon proglašenja epidemije COVID-19, 26. marta 2020. godine, a koji je do 4.8.2020. godine iznosio 52.200. Prema podacima MUP-a, taj broj bi na dan izbora iznosio 74.871, s tim što je važno napomenuti i da od tog broja 23.931 birač ima važeći pasoš. Upravo je epidemija COVID-19 jedan od razloga zbog kojeg je građanima bilo otežano da dođu do novih dokumenata, što potvrđuje i podatak o blizu 10.000 izrađenih a neuručених ličnih karata.

Osim toga, u birački spisak je upisano 6.288 birača koji posjeduju staru ličnu kartu ili pasoš (izdatu prije 2008. godine), a nijesu podnosili zahtjev za izdavanje novih ličnih dokumenata. Među njima je 162 birača koji imaju 90 i više godina. Takođe, u birački spisak je upisano i 1.299 birača koji nemaju nijedan lični dokument i nijesu predavali zahtjev za izdavanje ličnog dokumenta.

Jedan od rezultata rada ekspertskeg tima u cilju smanjenja broja građana bez važećeg ličnog dokumenta je odluka da se produži radno vrijeme u svim područnim jedinicama i filijalama MUP-a i da se apeluje na građane da podnesu zahtjev za izdavanje lične karte, kako bi istu dobili prije dana održavanja izbora. Zahvaljujući tome, broj građana koji nemaju važeću ličnu ispravu smanjen je za veoma kratko vrijeme, o čemu svjedoči podatak da je u periodu od 4.8.2020. godine do 12.8.2020. godine podnesen 8.381 zahtjev za izdavanje lične karte i 2.050 zahtjeva za izdavanje novog pasoša. Od tog broja, uručeno je 5.146 ličnih karata i 1.546 pasoša. Prema posljednjim podacima ekspertskeg tima, broj građana koji nemaju važeći lični dokument na dan zaključenja biračkog spiska iznosio je 23.295. pa je inicijalna cifra od više od oko 50.000 birača bez važećih ličnih isprava smanjena na oko 23.000 na dan zaključenja biračkog spiska.

To je svakako i dalje veliki broj građana koji ne bi bio u stanju da ostvari svoje biračko pravo, ali na inicijativu Demokrata, DIK je usvojio mišljenje suprotno stavu MUP-a, kojim se dozvoljava glasanje sa nevažećom ličnom ispravom ako elektronski aparat za identifikaciju istu prepozna kao legalnu, uz obrazloženje da je sprovođenje izbora u njihovoj nadležnosti. Ipak, posjedovanje važeće lične karte je zakonska obaveza svakog punoljetnog građanina sa

prebivalištem u Crnoj Gori¹³, pa je kampanja u cilju smanjenja broja građana bez važećih dokumenata dobrodošla nezavisno od izbornog ciklusa.

E. Razlika u broju stanovnika prema popisu stanovništva i broja birača upisanih u birački spisak

U periodu koji je prethodio izbornoj kampanji, ali i tokom nje, jedno od značajnih pitanja koje se otvorilo u javnosti jeste pitanje poređenja rezultata popisa sa podacima iz biračkog spiska. Prema posljednjim projekcijama stanovništva koje MONSTAT objavljuje na godišnjem nivou¹⁴, Crna Gora je sredinom 2019. godine imala 622.028 stanovnika, od čega je 486.495 punoljetno, dok se u biračkom spisku nalazi 540.026 birača. To znači da je u birački spisak upisano 53.531 birač više nego što ima punoljetnih stanovnika prema podacima popisa. Upravo ovakve razlike u podacima su izazvale nepovjerenje u ažurnost biračkog spiska u dijelu javnosti. Da bi se razumjela ova razlika i ona imala ulogu u zaključivanju o validnosti biračkog spiska, potrebno je prije svega razumjeti koji podaci se nalaze u ovim bazama.

Na samom početku treba naglasiti da se pojmovi “punoljetni stanovnik” i “punoljetni crnogorski državljanin” i “osoba koja ima biračko pravo (birač)” razlikuju. Stanovnik može, ali ne mora biti državljanin. S druge strane, punoljetni državljanin može, a ne mora imati pravo glasa (biti u biračkom spisku). Birač, prema članu 45 Ustava Crne Gore, je lice koje je državljanin Crne Gore, koje je navršilo 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta¹⁵ u Crnoj Gori. To znači da postoje tri kriterijuma neophodna za upis u birački spisak: (1) državljanstvo, (2) punoljetstvo i (3) prebivalište (rezidencijalni uslov). Član 11 Zakona o izboru odbornika i poslanika bliže definiše rezidencijalni uslov na način što se zahtijeva prebivalište u Crnoj Gori od najmanje dvije godine prije održavanja parlamentarnih izbora, odnosno šest mjeseci prije održavanja lokalnih izbora. Važno je napomenuti i da je moguće da lice izgubi pravo glasa iako ispunjava sva tri uslova, usljed gubitka pravne sposobnosti.¹⁶

Kriterijumi odabira osoba koje će biti obuhvaćene Popisom stanovništva su uobičajeno mjesto boravka i namjere boravka u Crnoj Gori za određeni vremenski period, prema navodima same osobe. U skladu sa time, ukupan broj stanovnika Crne Gore prema popisu čine lica koja su izjavila da im je uobičajeno mjesto boravka u Crnoj Gori, što podrazumijeva period boravka od najmanje godinu dana, kao i lica koja u Crnoj Gori borave kraće od godinu dana, ali imaju namjeru da ostanu u Crnoj Gori. Iz ovoga se može zaključiti da to nijesu nužno državljani Crne Gore, te da ne moraju imati registrovano mjesto prebivališta u Crnoj Gori, iako možda borave u njoj, pa samim tim nijesu ni upisani u birački spisak.

¹³ Zakon o ličnoj karti, (“Sl. list CG”, br. 12/2007, 73/2010, 28/2011, 50/2012, 10/2014 i 18/2019), čl. 2 st. 1

¹⁴

<http://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/2019/n/procjene%20i%20osnovni%20demografski%20indikator%20-%202019.pdf>

¹⁵ Prebivalište i boravište su definisani Zakonom o registrima prebivališta i boravišta (“Službeni list CG”, br. 46/2015 od 14.8.2015. godine). Prebivalište je definisano kao mjesto na teritoriji Crne Gore u kojem se crnogorski državljanin nastanio sa namjerom da u njemu stalno živi, a koje je središte njegovih životnih aktivnosti i sa kojim ima trajnu povezanost, dok je boravište definisano kao mjesto i adresa gdje crnogorski državljanin privremeno boravi.

¹⁶ *Op.cit.* Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 11

Takođe, prema popisu, u ukupan broj stanovnika ne ulaze lica koja su u trenutku popisa boravila van Crne Gore, a koja nemaju namjeru da se vrate u Crnu Goru u narednih godinu dana, kao ni lica kojima usljed odsustva nije bilo moguće procijeniti namjeru boravka van zemlje. Tipičan primjer ovih lica predstavljaju studenti koji studiraju van Crne Gore, a koji mogu imati biračko pravo i upisani su u birački spisak. Ni lica koja su za vrijeme Popisa boravila u Crnoj Gori kraće od godinu dana, a izjavila su da nemaju namjeru da borave u Crnoj Gori duže od godinu dana, ne ulaze u ukupan broj stanovnika prema Popisu.

Druga važna razlika proizilazi iz činjenice da se broj stanovnika za potrebe popisa stanovništva generiše na bazi sprovedene ankete, gdje se podaci dobijaju na bazi izjave lica, bez uvida u lična dokumenta, dok se birački spisak sastavlja isključivo na osnovu ličnih dokumenata, odnosno zvaničnih podataka iz javnih registara. Dobijeni podaci na popisu ne moraju biti nužno tačni, jer su anketnog karaktera, za razliku od podataka u biračkom spisku za koje važi zakonska pretpostavka da su tačni jer su preuzeti iz javnih registara.

Na kraju je važno istaći da za razliku od biračkog spiska, koji predstavlja administrativnu evidenciju kojom se utvrđuju individualna prava građana, podaci iz popisa stanovništva su statističke prirode i ne mogu biti osnov za utvrđivanje individualnih prava i obaveza. Sa druge strane, na osnovu rezultata Popisa stanovništva, utvrđuju se neka manjinska prava. Zakonom o manjinskim pravima i slobodama precizno je propisano da u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine većinu ili najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa, u službenoj upotrebi je i jezik tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. U domenu izbornih prava, rezultati popisa su važni za utvrđivanje statusa izborne liste za izbor poslanika ili odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Ovaj status omogućava ili smanjen cenzus u kombinaciji sa garantovanim mandatom, ili nepostojanje cenzusa. Konkretno, na lokalnim izborima cenzus nije obavezan za “izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva, izbornih lista za izbor poslanika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i za raspodjelu mandata izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice.”¹⁷

Najveći problem u odstupajućim ciframa je ipak posljedica lica koja su upisana u birački spisak, koja su nesporno državljani Crne Gore, ali i pored registrovanog prebivališta faktički ne žive u Crnoj Gori duži vremenski period, pa samim time i ne mogu biti obuhvaćeni popisom. Nažalost, Zakon o registrima prebivališta i boravišta ne rješava ovaj problem, nego ga samo produbljuje, jer ne predviđa adekvatne kazne za lica koja nijesu odjavila prebivalište. Veliki broj lica nezakonito ima prebivalište u Crnoj Gori, jer u njoj ne živi. Upravo za ovaj fenomen se vezuje sumnja kod dijela političke javnosti o postojanju fantom glasača.

¹⁷ Ibid

Kada je riječ o međunarodnim standardima, prema Kodeksu dobre prakse izbornih pitanja iz 2002. Venecijanske komisije Savjeta Evrope (1.1 c. iii.): “Dužina boravka može se nametnuti državljanima isključivo za lokalne ili regionalne izbore“. Po ovom dokumentu svim crnogorskim državljanima bi trebalo omogućiti da glasaju na nacionalnim parlamentarnim izborima bez obzira na njihovo prebivalište. Rezidencijalni uslov bi mogao da bude tražen samo kada je riječ o lokalnim izborima te ne bi trebao da bude duži od 6 mjeseci, što odgovara rješenju sadržanom u crnogorskom izbornom zakonu. Ipak, rezidencijalni uslov propisan je Ustavom Crne Gore, u članu 45¹⁸, pa je za njegovo brisanje potrebna izmjena Ustava, što zahtijeva dvotrećinsku većinu u parlamentu¹⁹, kao i potvrdu na državnom referendumu glasovima najmanje tri petine od ukupnog broja birača²⁰. U Crnoj Gori trenutno ne postoji politička volja ni za ispunjenje prvog uslova, a i kada bi postojala, više je nego upitno da li je moguće ostvariti ovu promjenu na referendumu.

VII REGISTRACIJA IZBORNIH LISTI

Predsjednik Crne Gore Milo Đukanović donio je Odluku o raspisivanju izbora za poslanike Skupštine Crne Gore 20. juna 2020. godine, od kada su počeli teći rokovi za sprovođenje radnji u okviru izbornog procesa. Shodno zakonom predviđenim rokovima, dostavljanje izbornih lista Državnoj izbornoj komisiji počelo je 10. jula, a završeno 4. avgusta.

Odredbom člana 43 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da je izborna lista za izbor poslanika utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 0,8% birača. Za potvrdu izborne liste, na ovom izbornom procesu bilo je potrebno sakupiti potpise 4.261 birača. Odredbom iz čl. 43 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da za političke partije ili grupe građana koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor poslanika utvrđena je ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača. U skladu sa čl. 43 stav 3 izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Pomenuta odredba bila je u fokusu rada Državne izborne komisije i Ustavnog suda zbog odlučivanja o sticanju uslova za proglašenje izborne liste “SNEŽANA JONICA - SOCIJALISTI CRNE GORE - DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI”. Ovo iz razloga što je lista podnesena na osnovu pomenute odredbe, a Državna izborna komisija je odbila sa obrazloženjem da Jugosloveni ne mogu imati status manjine, pa samim ni pravo da koriste afirmativnu akciju namijenjenu manjinskim narodima i manjinskim nacionalnim zajednicama. Prema posljednjem popisu u Crnoj Gori živi 1.154 (0,19%) Jugoslovena. Na sjednici Državne izborne komisije na kojoj se odlučivalo o proglašenju liste, sedam članova (četiri predstavnika opozicionih partija, jedan predstavnik vladajuće koalicije, predstavnik iz reda manjinskih

¹⁸ Ustav Crne Gore, (Sl. list CG”, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI), čl. 45 st. 1

¹⁹ Ibid, čl. 155 st. 4

²⁰ Ibid, čl. 157

naroda i predsjednik komisije) su glasali protiv proglašenja liste, a četiri člana (tri predstavnika vladajuće koalicije i predstavnik iz reda nevladinih organizacija) su bili uzdržani. Ovo je jedan od rijetkih primjera glasanja gdje aktuelni sastav nije donio odluku jednoglasno. Ustavni sud je, odlučujući po inicijativi Socijalista Crne Gore donio gotovo identičnu odluku kao i Državna izborna komisija. Lider ove partije je nakon ove odluke izjavila da su Ustavni sud i Državna izborna komisija postupali nezakonito. Ovo iz razloga što, ako lista čiji je ona nosilac nije ispunjavala uslove za manjinsku listu, onda je Državna izborna komisija trebala da traži od partije na čijem je čelu dodatne potpise do onog broja koji je tražen za liste koje nijesu manjinske. DIK je propustio to da uradi. Ne ulazeći u tačnost navoda nosioca liste da je njena partija imala dovoljan broj potpisa i u slučaju da nije prijavljena kao manjinska, ostaje nejasno zbog čega Državna izborna komisija nije tražila dopunu dokumentacije sa nedostajućim potpisima do broja koji se traži za partije koje nijesu manjinske. Takođe, rješenje Državne izborne komisije i odluka Ustavnog suda nijesu adekvatno obrazloženi što nije dobro jer je u pitanju prvi predmet ove vrste u istoriji izbornih procesa u Crnoj Gori i i on će služiti kao osnov za odlučivanje u budućim sličnim predmetima.²¹ Odluka Ustavnog suda će u bitnom opredijeliti izbornu praksu u narednim slučajevima, te otvoriti prostor za diskriminaciju manje brojnih nacionalnih manjina.

Postupak proglašenja izbornih lista protekao je u znaku prikupljanja potpisa podrške izbornim listama od strane političkih partija. Državna izborna komisija, kao ni na prethodnim izborima, nije utvrđivala vjerodostojnost potpisa podrške izbornim listama zbog nedostatka kapaciteta, što ugrožava postupak verifikacije izbornih lista. Naime, Državna izborna komisija je još jednom pokrenula aplikaciju na kojoj građani mogu da provjere da li je njihovo ime zloupotrijebljeno u procesu prikupljanja potpisa. Ipak, uzimajući u obzir da je broj građana čija su imena zloupotrijebljena na predsjedničkim izborima iz 2018. godine bio nekoliko stotina i da još uvijek nije utvrđena odgovornost bilo koga od aktera izbornog procesa, CeMI izražava ozbiljnu sumnju u to da se zlupotrebom ličnih podataka građana i falsifikovanjem potpisa mogu obezbijediti formalni uslovi za učešće na izborima

U zakonom propisanom roku za objavljivanje zbirne izborne liste, Državna izborna komisija je 14.08.2020. žrijebom utvrdila sljedeći raspored izbornih lista za parlamentarne i lokalne izbore:

1. Socijaldemokrate - Ivan Brajović - Mi odlučujemo DOSLJEDNO
2. Bošnjačka stranka - Ispravno - Rafet Husović
3. HGI. SVIM SRCEM ZA CRNU GORU!
4. SDP - JAKA CRNA GORA!
5. HRVATSKA REFORMSKA STRANKA CRNE GORE – HRS
6. dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srđan Pavićević – (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani!
7. Albanska Koalicija „Jednoglasno“ Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori - Koalicioni shqiptar „Bashkë një za“ Partia Demokratike, Unioni Demokratik i Shqiptarëve dhe Lidhja Demokratike në Mal të Zi

²¹ Odluka Ustavnog suda sadrži izdvojeno mišljenje jednog od sudija koji osporava većinski donijetu odluku Ustavnog suda navodeći da je lista Socijalista Crne Gore dodatno dostavila dokumentaciju koju je Komisija tražila, a da Komisija nije ukazivala na postojanje drugih nepravilnosti prije donošenja Rješenja.

8. Odlučno za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović
9. ЗА БУДУЋНОСТ ЦРНЕ ГОРЕ – Демократски фронт (Нова српска демократија, Покрет за промјене, Демократска народна партија), Социјалистичка народна партија Црне Горе, Права Црна Гора, Уједињена Црна Гора, Радничка партија, Партија удружених пензионера и инвалида Црне Горе, Југословенска комунистичка партија Црне Горе, Српска радикална странка, Странка пензионера инвалида и социјалне правде Црне Горе
10. ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Gjeshaj LISTA SHQIPTARE – Genci Nimanbegu, Nik Gjeshaj
11. ALEKSA BEČIĆ - MIODRAG LEKIĆ - "MIR JE NAŠA NACIJA" - DEMOKRATE - DEMOKRATSKA CRNA GORA - DEMOS - PARTIJA PENZIONERA INVALIDA I RESTITUCIJE - GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA

ANDRIJEVICA

Општинска изборна комисија Андријевица је 07.08.2020. жријбом утврдила слjedeћи распоред изборних листа:

1. "За Андријевицу, за Црну Гору - Мило Ђукановић - DPS - SD".
2. "Алекса Бећић, Миодраг Лекић - Мир је наша нација - Демократе, Демократска Црна Гора - Demos".
3. "За будућност Андријевице - SNP - NSD".

BUDVA

Општинска изборна комисија Будва је 06.08.2020. жријбом утврдила слjedeћи распоред изборних листа:

1. DRAGAN KRAPOVIĆ-"BUDVA JE NAŠA NACIJA"- DEMOKRATE DEMOKRATSKA CRNA GORA
2. SDP-JAKA BUDVA!
3. ZA BUDVU! ZA CRNU GORU! – MILO ĐUKANOVIĆ,DPS,SD,CRNOGORSKA,LP
4. "URA za sve građane Budve-Crno na bijelo!"
5. Božidar dr Vujičić – Zaustavimo betonizaciju Budve
6. "MARKO BATO CAREVIĆ – ZA BUDUĆNOST BUDVE! DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE), SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE, PRAVA CRNA GORA, DEMOS, DEMOKRATSKA SRPSKA STRANKA, UJEDINJENA CRNA GORA “
7. NOVA BUDVA-ILIJA GIGOVIĆ

GUSINJE

Општинска изборна комисија Гусиње је 10.08.2020. жријбом утврдила слjedeћи распоред изборних листа:

1. DEMOKRATSKI SAVEZ ALBANACA, DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA I ALBANSKA ALTERNATIVA „ALBANSKI ZAJEDNO ZA GUSINJE”
2. BOŠNJAČKA STRANKA – LIBERALNA PARTIJA „ISPRAVNO ZA GUSINJE“ RAFET HUSOVIĆ (BS-LP)
3. DEMOKRATSKA PARTIJA SOCIJALISTA CRNE GORE „ZA GUSINJE! ZA CRNU GORU! DPS – MILO ĐUKANOVIĆ“
4. SOCIJALDEMOKRATE CRNE GORE „SOCIJALDEMOKRATE IVAN BRAJOVIĆ – MI ODLUČUJEMO DOSLJEDNO ZA GUSINJE“
5. SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA CRNE CRNE GORE SDP – dr ELVIS OMERAGIĆ – JAKO GUSINJE!

6. SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE „SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE – GUSINJE“

KOTOR

Opštinska izborna komisija Kotor je 08.08.2020. žrijebom utvrdila sljedeći raspored izbornih lista:

1. „Vladimir Jokić– Kotor je naša nacija– Demokratska Crna Gora”
2. „Za Kotor! Za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović”.
3. Patriotski i građanski „Crno na bijelo” Građanskog pokreta URA
4. Socijaldemokratska partija Crne Gore, lista pod nazivom „SDP – Jak Kotor!”,
5. Socijaldemokrata pod nazivom „Dr Andrija Lompar – Mi odlučujemo dosljedno za Kotor”,
6. „Za budućnost Kotora”(NSD- PzP-DNP - DSS- UCG-PCGSNP i SSR)
7. Hrvatska građanska inicijativa Kotor
8. „Za liberalni Kotor – Andrija Pura Popović – Liberalna stranka”
9. „Dr Branko Bačo Ivanović – Socijalisti”

TIVAT

Opštinska izborna komisija Tivat je 18.03.2020. godine (izbori u Tivtu je trebalo da budu održani 5. aprila, ali su odloženi zbog pandemije COVID-19) žrijebom utvrdila sljedeći raspored izbornih lista:

1. “GORAN BOŽOVIĆ - ČASNO I ODGOVORNO ZA BOLJI TIVAT”
2. BOKEŠKI FORUM - LJUDI BOKE ZNAJU
3. HGI. Svim srcem za Tivat!
4. “Socijaldemokrate - Ivan Brajović - Tivat mora bolje”
5. Koaliciona izborna lista “Narod pobjeđuje”
6. Zbog Tivta. Za Tivćane! DPS Milo Đukanović
7. SDP - ODBRANIMO GRAD

VIII IZBORNA KAMPANJA

Izborna kampanja za predstojeće izbore sprovodi se u neizvjesnim i neredovnim okvirima i uslovima, kako uslijed neusklađenih zakonskih odredbi koje uređuju pitanje početka i dužine trajanja izborne kampanje, tako i uslijed nepostojanja institucionalnih pravila i smjernica za sprovođenje izborne kampanje u COVID-19 uslovima.

Neuspjela izborna reforma proizvela je, između ostalog, i pravnu nesigurnost i svojevrsnu kontradiktornost u pogledu definisanog vremenskog okvira za vođenje izborne kampanje. Odredbama Zakon o izboru odbornika i poslanika propisano je da podnosioci izbornih lista imaju pravo da izbornu kampanju sprovode od dana potvrđivanja izborne liste, do 24 sata prije održavanja izbornog dana, dok, istovremeno, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, čije izmjene i dopune je usvojila Skupština Crne Gore u decembru 2019. godine, propisuje da izborna kampanja počinje od dana raspisivanja izbora i traje do dana

objavljivanja konačnih rezultata izbora²². Posljedično, dvije ključne institucije nadležne za sprovođenje ovih zakona, Agencija za sprječavanje korupcije-ASK²³ i Državna izbornu komisiju-DIK²⁴, po objavljenim kalendarima, izbornu kampanju su postavile u različite vremenske okvire.

Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koje su usvojene glasovima vladajuće koalicije i bez podrške opozicionih partija, u značajnom je izmjenjen pravni okvir u ovom dijelu, kao i pravila za vođenje izborne kampanje, a i nije usklađen sa drugim propisima koji definišu predmetno pitanje. Time je narušeno jedno od ključnih međunarodnih standarda koje garantuje kredibilitet izbornog procesa - pravne sigurnosti, odnosno stabilnosti zakona. Konkretno, Venecijanska komisija²⁵ u tom pravcu ističe da se ključni elementi izbornih zakona, kao ni izborni sistem, ne trebaju mijenjati u periodu koji je kraći od godinu dana od dana održavanja izbora. Pored toga što ne pruža pravnu sigurnost, kontradiktornost normi može zbuniti ili biti zloupotrijebljena kako od nadležnih institucija, tako i od izbornih konkurenata.

Suštinski, izborna kampanja je otpočela danom raspisivanja izbora 20. juna 2020. godine, shodno čl 2. Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, te su se u tom smislu, gotovo svi politički subjekti kretali u okvirima ovog Zakona.

Rana kampanja je uočena kod političkih partija vladajuće koalicije, DPS-a i SD-a, u smislu vođenja tzv. „funkcionerske kampanje“, koja se nastavila i tokom formalnog dijela izborne kampanje. Aktivnosti koje se odnose na promovisanje rezultata Vlade Crne Gore tokom prethodnog mandata, a naročito kroz kanale komunikacije određenog političkog subjekta, imaju sva obilježja političke kampanje i kao osnovni cilj promociju partije radi dostizanja što boljeg izbornog rezultata. Brojni su primjeri, posebno na internet kanalima i kroz objave na socijalnim mrežama, u kojima su navedene političke partije koristile čak i web sajtove određenih ministarstava, za promociju političkog subjekta²⁶. Na ovaj način direktno je narušen princip ravnopravnosti i jednakosti prilika²⁷ za promociju programa političkih subjekata.

CeMI smatra da je dosadašnja izborna kampanja dominantno uslovljena pravilima NKT-a u odnosu na epidemiološku situaciju uslovljenu virusom COVID-19, nižeg je inteziteta u smislu

²² Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ("Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020), čl. 2 st. 6

²³ Agencija za sprječavanje korupcije (ASK), Smjernice, jun 2020. str.2. Dostupno na: http://www.antikorupcija.me/media/documents/smjernice_za_popunjavanje_obrazaca.pdf

²⁴ Državna izborna komisija (DIK), Kalendar rokova za sprovođenje izbornih radnji, jun 2020. Dostupan na: <https://dik.co.me/kalendar-rokova-za-sprovođenje-izbornih-radnji/>

²⁵ Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, usvojen od strane Venecijanske na 52 sjednici u oktobru 2002. godine, broj 190/2002, str.10, dostupan na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

0

Na primjer, video pod nazivom „Znalci treba da budu idoli, a ne autsajderi“ u kojem govori Damir Šehović, ministar prosvjete i kandidat na listi SD-a „Mi odlučujemo“ objavljen je na web portalu www.mps.gov.me, sa oznakama političke partije i kao takav podjeljen na facebook stranici Damira Šehovića.

²⁷ Op.cit. Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, str. 17

prisutnosti političkih subjekata u medijskom prostoru u odnosu na ranije izborne cikluse, bez značajnog broja javnih skupova i uz dominantno korišćenje kampanje „vrata do vrata“ za komunikaciju sa biračima. Kampanja se u najvećem dijelu, posebno tokom jula mjeseca, odvijala u online prostoru, sa akcentom na youtube kanal i socijalne mreže. U kasnijem periodu, kampanja se intenzivirala, te su tokom avgusta, politički subjekti koristili gotovo sve tehnike promovisanja svojih predizbornih programa: audio-vizuelni marketing, bilborde, dijeljenje propagandnog materijala, kontakt sa biračima na terenu i kroz vrata do vrata kampanju.

U odnosu na ranije izborne cikluse smanjen je broj organizovanih skupova, koji se održavaju uz opšta ograničenja propisana od strane NKT-a. Ova ograničenja su mijenjana tokom trajanja izborne kampanje. U prvom dijelu, u skladu sa uputima NKT-a potpuno su bila zabranjena politička okupljanja na otvorenom, dok su politički subjekti mogli organizovati javna okupljanja na zatvorenim za do 20 ljudi, uz obavezu poštovanja fizičke udaljenosti od najmanje dva metra i obavezu nošenja zaštitnih maski. Kasnije, ovaj broj je povećan na 100 osoba na otvorenom prostoru, odnosno 50 u zatvorenom. Različito tumačenje propisanih pravila od strane političkih subjekata uslovalo je da neki od subjekata organizuju okupljanja na otvorenom²⁸, za razliku od ostalih učesnika predizborne kampanje. Tek nakon javnih reakcija, NKT je izmijenio ova pravila.

Imajući u vidu neizvjesnosti i nejasnoće koje to nosi, CeMI izražava snažnu zabrinutost činjenicom da nije usvojen i prezentovan bilo kakav propis, u vidu uputstva, smjernica, preporuka od strane nadležnih institucija političkim subjektima, u pogledu bezbjednosnih uslova za vođenje izborne kampanje. CeMI je prethodno, a u namjeri da se izbjegnu nepreciznosti i neizvjesnosti za vođenje izborne kampanje, predložio na sjednici Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT), kojoj su prisustvovali i predstavnici drugih organizacija civilnog društva i DIK-a, formiranje radne grupe u sastavu NKT, DIK i NVO koje se bave izbornim procesom, koji će raditi na definisanju pravila bezbjednog sprovođenja izborne kampanje. Ovaj prijedlog je usvojen i pripremljen je nacrt dokumenta koji je u finalnom nacrtu razmatran na Kolegijumu Skupštine Crne Gore. Međutim, pripremljeni dokument nije usvojen, niti primjenjen, iako je izrađen u skladu sa najboljim međunarodnim i regionalnim iskustvima zemalja koje su prethodne sprovele izborni proces tokom epidemije COVID-19.

Politički subjekti ukazuju da ih u značajnom ograničavaju nejasnoće, te da iako kampanju sprovode u skladu sa osnovnih smjernicama NKT-a, često upućuju zahtjeve i molbe za pojašnjenjima kako se ne bi našli u zoni kršenja. U praksi, ovo je kreiralo značajnu nesigurnost političkih subjekata u smislu načina vođenja kampanje i može uticati na pravo političkih subjekata da, uz jasno propisana pravila, sprovode izbornu kampanju i upoznaju građane sa svojom ponudom i programom. Takođe, nepostojanje jasnih pravila u odnosu na vođenje

²⁸ Nakon reakcije opozicionih partija na okupljanja DPS-a na otvorenom, iz NKT-a su pojasnili da je smisao mjere zabrana političkih skupova na koje politički subjekti pozivaju pristalice bez mogućnosti da unaprijed znaju broj i identitet osoba koje će prisustvovati skupu i time predstavljati epidemiološki rizik, a ne zabrana svake političke aktivnosti ističući da su političke partije nakon direktnih upita informisali o ovoj mogućnosti, da mogu organizovati skup na otvorenom za najviše 40 osoba, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/458853/samo-dps-razumije-sta-nkt-odredi>

kampanje „od vrata do vrata“ koju politički subjekti intenzivno sprovode, je posebno zabrinjavajuća jer direktna komunikacija političkih aktivista sa biračima na ovakav način zasigurno povećava rizik od infekcije i moglo bi ugroziti zdravlje svih učesnika procesa.

Kako kampanja odmiče sve više su uočljivi elementi negativne kampanje, a koja se najčešće odvija na relaciji DPS-a i SD sa jedne strane i koalicija okupljenih oko DF-a, Demokrata i URA-e sa druge strane. Prethodna politička dešavanja uslovljena donošenjem Zakona o slobodi vjeroispovjesti poslužila su kao osnova za kreiranje predreferendumske atmosfere i kreiranja dva suprotstavljena bloka gdje vladajuća koalicija insistira na ugroženosti i potrebi očuvanja države Crne Gore koja je ugrožena velikosrpskim interesima, a čiji su promoteri uglavnom okupljeni oko koalicija DF i Demokrate. U skladu sa tim, teme koje dominiraju u izbornoj kampanji odnose se na usvojeni Zakon o slobodi vjeroispovjesti, nacionalna i religijska pitanja, očuvanje integriteta države Crne Gore, ekonomske posljedice epidemije COVID-19, nezaposlenost, socijalna davanja i moguće zloupotrebe, vladavinu prava i korupciju.

Zabrinjava sveprisutnost „funkcionerske kampanje“, odnosno visok stepen prisutnosti javnih funkcionera u periodu predizborne kampanje kroz promociju i otvaranje različitih objekata i projekata, kako Predsjednika Crne Gore, predsjednika i većine članova Vlade Crne Gore, tako i funkcionera lokalnih samouprava. To je u direktnoj suprotnost sa članom 50a Zakona o izboru odbornika i poslanika koji navodi da: „*Javni funkcioneri koje imenuje ili postavlja Vlada Crne Gore i koje bira ili imenuje lokalna samouprava, državni službenici i namještenici ne mogu učestvovati u izbornoj kampanji, niti mogu javno izražavati svoje stavove povodom izbora, u radnom vremenu, odnosno dok su na dužnosti*“, kao i sa obredbama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koji propisuje jasna ograničenja u ovom pravcu. CeMI upozorava da se na ovaj način ugrozava princip jednakosti svih učesnika izbornog procesa, da se kreira jasna institucionalna prednost vladajuće koalicije, ali i da propisane prekršajne kazne za navedena kršenja nijesu dovoljne i ne mogu biti odvraćajuće.²⁹

Uprkos najavama SPC da se neće miješati u izborni proces, u posljednjih 15 dana predizborne kampanje SPC sve otvorenije podržava dio političke ponude na ovim parlamentarnim izborima. Mitropolit SPC-a u Crnoj Gori, Amfilohije Radović izjavio je da će po prvi put i sam izaći na izbore i pozvao da: „*Treba izaći na ove izbore, da glasamo za te svetinje protiv bezakonika, protiv bezakonih zakona koji ovdje vladaju i lažnih zakona*“³⁰. Prema izjavama kontakata CeMI-ja sa terena svještenstvo vrši uticaj na birače, propovijedanjem protivljenja vladajućim partijama kao pravu podršku crkvi i poštovanju vjerskih načela. Svještenstvo otvoreno poziva na pružanje podrške opozicionim partijama, u prvom redu opozicionom bloku "Za budućnost Crne Gore", formiranom oko DF-a. Primjetno je da se značajan broj skupova održava u vjerskim objektima ili na njihovim posjedima uz logističku podršku svještenstva. U Crnoj Gori po prvi put svjedočimo aktivnom učešću vjerske zajednice u predizbornoj kampanji (kako kroz političke nastupe, tako i kroz logističku podršku jednoj izbornoj listi).

²⁹ Op.cit. Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 116 st. 3 (Propisane kazne su od 500 do 2000 EUR)

³⁰ <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/462711/amfilohije-izborna-pravda-je-svetinja-izbori-kao-nikad-povezani-sa-zivotom-crkve>

IX FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) vrši kontrolu implementacije izbornog zakonodavstva u dijelu koji se odnosi na finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, prema čl. 4 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Finansiranje izborne kampanje se vrši iz javnih i privatnih izvora. Iz budžeta Crne Gore 2.367,805.91 miliona je predviđeno za političke partije za finansiranje kampanje na osnovu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, što predstavlja 0,25% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se dijele na način što se sredstva u visini od 20% raspodjeljuju u jednakim iznosima političkim subjektima, u roku od osam dana od isteka roka za dostavljanje izbornih lista, dok se sredstva u visini od 80% raspodjeljuju nakon izbora političkim subjektima koji su osvojili mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata. Za parlamentarne izbore 2020. godine potvrđeno je 11 izbornih lista, kojima su do zakonom predviđenog roka za raspodjelu 20% sredstava za troškove izborne kampanje (12. avgusta) raspodijeljena budžetska sredstva u iznosu od 43.051,02 eura po listi. Za lokalne izbore u Andrijevici potvrđene su tri liste kojima su do 12. avgusta raspodijeljena sredstva u iznosu od 248,06 eura po listi. U Budvi je proglašeno sedam izbornih lista kojima je do pomenutog datuma pripalo po 1.730,88 eura. U istom vremenskom intervalu za lokalne izbore u Gusinju je potvrđeno šest izbornih lista kojima je pripalo po 90,31 eura. Na lokalnim izborima u Kotoru potvrđeno je devet lista kojima je do 12. avgusta pripalo po 721,02 eura. U Tivtu je proglašeno sedam izbornih lista kojima je do zakonom propisanog roka za raspodjelu raspodijeljeno po 759,71 eura. Privatni izvori finansiranja izborne kampanje su prilozi fizičkih i pravnih lica, kao i nenovčane donacije. ASK je nadležna da vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona.

Politički subjekti su dužni da otvore poseban žiro račun u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje. U toku trajanja izborne kampanje politički subjekti su dužni da vode i redovno ažuriraju evidencije o sredstvima prikupljenim iz privatnih izvora i troškovima izborne kampanje, i da petnaestodnevno Agenciji podnose izvještaje. Posebne žiro račune otvorilo je svih 11 političkih subjekata koji su učesnici parlamentarnih izbora. Računi su otvoreni u zakonom propisanom roku (“najkasnije narednog dana od dana potvrđivanja izborne liste”). 10 političkih subjekata su u zakonom predviđenom roku (“tri dana od dana otvaranja računa”) obavještavali Agenciju za sprječavanje korupcije o otvaranju računa, a jedino je Hrvatska reformska stranka izvršila ovu obavezu dva dana nakon isteka zakonskog roka. Žiro računi su otvoreni u skladu sa Zakonom i za sve izborne liste na lokalnom nivou. Ovdje je važno istaći da na osnovu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja³¹, izborna kampanja predstavlja skup aktivnosti političkog subjekta od dana

³¹ *Op. cit.* Zakon o finansiranju izbornih subjekata i političkih kampanja, čl. 2

raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora, dok su istim članom nabrojani politički subjekti i to: političke partije, koalicije, grupe birača i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore.

Nepostojanje jasnog vremenskog roka za otvaranje posebnog žiro računa vodi u proizvoljna tumačenja odredbi ovog zakona. Izuzetno je važno da ovaj dio finansiranja političkih subjekata bude transparentan, da građani budu upoznati ko i kako finansira kampanje političkih subjekata. Trenutno je vrlo teško ispratiti odakle dolazi taj novac i na koji način se troši, što omogućava veliki broj manipulacija i zloupotreba.

Pored ove uspostavljene obaveze, jedina obaveza političkog subjekta u ovom smislu je da dostavi Agenciji kompletan izvještaj o sredstvima prikupljenim i utrošenim za izbornu kampanju sa prapatnom računovodstvenom dokumentacijom, kako bi dobio ostatak od 80% budžetskih sredstava na osnovu broja osvojenih mandata. Jedino se u tom trenutku može dobiti puna slika finansiranja kampanje određene političke partije, ukoliko politička partija ne otvori poseban žiro račun tokom trajanja izborne kampanje. Ovakve nedorečenosti u zakonu obesmišljavaju njegovu primjenu imajući u vidu da politički subjekti otvaraju posebne žiro račune 20 dana prije dana održavanja izbora, dok i prije toga sprovode aktivnu izbornu kampanju.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u članu 44 obavezuje državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne ustanove i državne fondove, da u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora, sve odluke o zapošljavanju sa kompletnom pratećom dokumentacijom dostave Agenciji za sprječavanje korupcije u roku od tri dana od donošenja odluke. Centar za monitoring i istraživanja (CeMI) je iz ovog razloga 4. jula pozvao poslanike/ce Skupštine Crne Gore da po hitnom postupku predlože i usvoje dopunu člana 44, stav 1, Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, u dijelu Zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica, u kojem su, „izostavljena“ privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, iz niza subjekata na koje se odnosi zabrana zapošljavanja u izbornom periodu. Ovako definisana norma ostavlja prostor za zloupotrebe, nesmetana i netransparentna politička zapošljavanja u ovim privrednim društvima tokom izbornog perioda. Osim što ne propisuje zabranu i zapošljavanje u izuzetnim okolnostima, kao što je slučaj sa državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama i državnim fondovima, dodatno ne obavezuje privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) dostave odluke o zapošljavanju tokom izbornog perioda, sa pratećom dokumentacijom, niti obavezu ASK-a da ove odluke objavi na svom sajtu i stavi na uvid javnosti. Pomenutim saopštenjem smo izrazili sumnju da se na ovaj način namjerno otvara prostor za politička zapošljavanja i zloupotrebu javnih resursa zarad političkih interesa, van dometa kontrole nadležnih institucija, kao i da se direktno narušava princip transparentnosti u ovoj oblasti čime se, pored nadležnih institucija, onemogućava i nadzor i kontrola zapošljavanja od strane organizacija civilnog društva.

Podsjećamo i da je pitanje političkog zapošljavanja jedan od ključnih mehanizama izbornih zloupotreba na koje godinama ukazuju sve međunarodne i domaće organizacije, kao i na brojne institucionalno neriješene afere od kojih je najslikovitija, u smislu razotkrivanja mehanizma djelovanja, afera „Snimak“ za koju ni do danas nemamo institucionalni epilog, a koje značajno urušavaju povjerenje u izborni proces u Crnoj Gori. Skupština Crne Gore nije usvojila dopunu člana 44 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ali je CeMI, uzimajući u obzir važnost ovih podataka, tražio od Agencije za sprječavanje korupcije podatke o tome da li su najveća privredna društva čiji je osnivač ili djelimični vlasnik država (Plantaže, Elektrodistribucija, Aerodromi, Montenegro Airlines) prijavili broj zaposlenih u periodu od raspisivanja izbora. Takođe, tražili smo da se, ukoliko nijesu prijavili broj zaposlenih, zahtijeva od njih da ovaj broj dostave.

Agencija je Planom kontrole i nadzora predvidjela terensku kontrolu tri ministarstva, sedam opština, devet obrazovnih ustanova, sedam organa vlasti na državnom i lokalnom nivou, kao i 10 najvećih političkih subjekata (sedam najvećih na državnom nivou i 3 najveća na lokalnom nivou).³² Ukupno, to znači da je planirano 36 terenskih kontrola. Na sjednici radne grupe za praćenje izborne kampanje, predstavniku Centra za monitoring i istraživanje je saopšteno da je broj terenskih kontrola manji od broja predviđenog Planom i da je do sada izvršeno 15 terenskih kontrola.

Agencija je na sjednici 19. avgusta iznijela podatke o pokrenutim postupcima. Naime, Agencija je po službenoj dužnosti pokrenula 239 postupaka prema organima vlasti i 83 postupka u cilju prikupljanja informacija i utvrđivanja činjenica koje se odnose na pružene usluge političkim subjektima u izornoj kampanji. Od toga najveći broj postupaka pokrenut je u vezi sa obavezom objavljivanja analitičke kartice (135) i neprijavlivanjem zapošljavanja (98).³³

Agencija je do 25. avgusta donijela dva mišljenja. Prvo mišljenje³⁴ se odnosi na primjenu člana 40 Zakona o finansiranju političkih subjekata i finansiranju izbornih kampanja i u njemu se navodi se zabrane iz stava 1 i 2 člana 40 pomenutog zakona odnose samo na period izborne kampanje, dok se zabrana iz člana 3 odnosi na cijelu 2020. godinu “imajući u vidu da je planirano održavanje redovnih parlamentarnih izbora”. Drugo mišljenje³⁵ se odnosi na primjenu člana 16 Zakona i u njemu se navodi da se pod subjektima koji pružaju usluge medijskog oglašavanja ne podrazumijevaju elektronske publikacije (portali) i bilbordi i drugi reklamni panoi. U obrazloženju je navedeno da Zakon o izboru odbornika i poslanika i Zakon o elektronskim medijima jasno prave razliku između radio i televizijskih programa i elektronskih publikacija. Takođe, Agencija se poziva i na mišljenje Ministarstva kulture od 19.08.2020. i Agencije za elektronske medije od 17.08.2020. po kojima portali nijesu elektronski mediji. Na kraju mišljenja Agencija ističe da provjeru vrši prikupljajući podatke iz različitih izvora i poziva sve pružaoce usluga za finansiranje političke kampanje da dostave cjenovnike i prateću dokumentaciju koja se odnosi na pružanje usluga.

³² https://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan_kontrole_i_nadzora-2020.pdf

³³ <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2008191045-saopstenje-32-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>

³⁴ http://www.antikorupcija.me/media/documents/-Misljenje_o_primjeni_clana_40_Zakona_o_finansiranju_iftkwJ.pdf

³⁵ http://www.antikorupcija.me/media/documents/Mi%C5%A1ljenje_o_primjeni_%C4%8Dlana_16_Zakona_o_finansiranju_politi%C4%8Dkih_subjekata...pdf

Član 44 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja obavezuje Agenciju i da sve odluke o zapošljavanju objavi na svojoj internet stranici u roku od sedam dana od dana dostavljanja. Uvidom u datum objave ove dokumentacije na internet stranici Agencije, može se uočiti da Agencija nekada kasni sa objavom dokumentacije. Radi se o rijetkim slučajevima, a sa objavama se kasni između 1-7 dana. Na primjer, Agencija je kasnila sedam dana sa objavom dokumentacije za zasnivanje radnog odnosa u Službi glavnog administratora u Opštini Tivat. U najvećem broju slučajeva gdje je zabilježeno kašnjenje sa objavom, radilo se o dokumentaciji o zapošljavanju većeg broja lica od strane jednog poslodavca. Nekoliko odluka o zapošljavanju nije objavljeno, iako su podaci o istima dostupni u zbirnoj tabeli koju ASK periodično objavljuje.

Prema podacima ASK-a³⁶, od dana raspisivanja izbora 20.6.2020. godine do 19.8.2020. godine, zaposleno je 303 lica. Od tog broja 95 lica je zaposleno na neodređeno vrijeme, dok je 141 lice zaposleno na određeno vrijeme. Na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima zaposleno je 55 lica, a 12 lica je izabrano za obavljanje funkcije do isteka mandata. Najveći broj lica zaposlen je u organima lokalne uprave i lokalne samouprave.

36

http://www.antikorupcija.me/media/documents/Informacija_o_aktivnostima_Agencije_u_toku_izborne_kampanje_za_izbor_e_30._Avgusta.pdf

Tabela 4: Raspored i procenat zaposlenih po opštinama

OPSTINA	BROJ ZAPOSLENIH	%
Bar	3	0,99%
Berane	27	8,91%
Bijelo Polje	11	3,63%
Budva	57	18,81%
Cetinie	3	0,99%
Herceg Novi	20	6,60%
Kolašin	10	3,30%
Kotor	17	5,61%
Moikovac	2	0,66%
Nikšić	41	13,53%
Plav	2	0,66%
Pljevlja	8	2,64%
Podgorica	72	23,76%
Rožaje	1	0,33%
Tivat	7	2,31%
Tuzi	9	2,97%
Ulcini	6	1,98%
Zabljak	7	2,31%
UKUPNO I PROCENAT	303	100,00%

Zbog nepoštovanja stava 1 člana 40 koji se odnosi na davanje jednokratne novčane pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, Agencija za sprječavanje korupcije je pokrenula prekšajni postupak protiv tri opštine (Pljevlja, Ulcinj, Herceg Novi).

Treba podsjetiti i da je zbog epidemije COVID-19, u prvoj polovini ove godine, izmjenama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, u stavu 3 člana 40, napravljen izuzetak od zabrane socijalnih davanja u godini u kojoj se održavaju lokalni i parlamentarni izbori u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. Iz tog razloga posebno je važno u ovom izbornom procesu pratiti broj i iznos jednokratnih socijalnih davanja. Shodno navedenom, ostaje nejasno zašto Agencija nije izvršila detaljniju provjeru opština koje su dale značajno veća sredstva od ostalih u svrhu jednokratne novčane pomoći iz budžetske rezerve.

Tabela 5: Jednokratne novčane pomoći iz budžetskih rezervi po opštinama od 21.6-10.8.2020. godine

OPSTINA	BROJ SOCIJALNIH DAVANJA	IZNOS DAVANJA
Andrijevića	162	10.609,00 €
Bar	2	4.800,00 €
Berane	36	2.520,00 €
Bijelo Polje	1	1.000,00 €
Cetinje	8	520,00 €
Kolašin	13	4.200,00 €
Kotor	52	5.700,00 €
Moikovac	8	1.330,00 €
Nikšić	10	750,00 €
Pljevlja	8	1.550,00 €
Plužine	710	30.830,10 €
Rožaje	8	2.100,00 €
UKUPNO	1.018	65.909,10 €

Iz date tabele primjetno je da su neke manje opštine (Andrijevića, Plužine) izdvajale najviše za socijalnu pomoć, zbog čega bi Agencija za sprječavanje korupcije trebalo da traži izjašnjenje i izvrši kontrolu. U Andrijevići je, prema podacima koje su predstavnici Agencije iznijeli na sastanku radne grupe sa predstavnicima nevladinog sektora, bilo i slučajeva da se jednoj istoj osobi da pet puta u toku pet nedjela jednokratno socijalno davanje u iznosu od 20 eura. Ovo je posebno važno iz razloga što se u jednoj od te dvije opštine (Andrijevića) održavaju i lokalni izbori.

Podaci prikazani u tabeli, objavljeni su 19.8.2020. godine u dokumentu pod nazivom “Informacija o aktivnostima Agencije u toku izborne kampanje za izbore koji će biti održani 30. avgusta”. Osim ovih podataka, treba naglasiti da su u ranijim zbirnim prikazima socijalnih pomoći koje objavljuje Agencija, navođene opštine kojih više nema u ovim podacima, a mogu se naći na sajtovima pojedinih opština i u prethodnim zbirnim podacima koje ASK objavljuje periodično. Na primjer, na prethodnoj zbirnoj tabeli nalaze se podaci o socijalnim davanjima u Herceg Novom³⁷. Isti podaci dostupni su na internet stranici te opštine³⁸.

U dosadašnjem toku kampanje, zbog kršenja odredbi Zakona, pokrenuto je 287 postupaka protiv organa vlasti, i 83 postupka protiv političkih subjekata. Agencija za sprječavanje korupcije je izvršila 15 kontrola na terenu u toku kojih je kontrolisano poštovanje različitih odredbi Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (zapošljavanje, upotreba mehanizacije i opreme, socijalna davanja i dr).

³⁷ http://www.antikorupcija.me/media/documents/Socijalna_davanja.pdf

³⁸ <https://www.hercegnovi.me/rss/2016-07-19-07-37-10/2016-07-19-07-39-41/2017-03-03-07-13-17>

Agencija je sprovedla većinski dio kontrola koje je predvidjela svojim planom kontrole i nadzora, ali i dalje nije pokrenula postupke u slučajevima koji izazivaju najveću pažnju javnosti.

Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici formiran je predmet u slučaju slučaj sa aktivistkinjom Demokratske partija socijalista i snimkom razgovora koji ona vodi sa kandidatkinjom za službu u Vojsci Crne Gore u kojem se navodi da “kandidatkinju ne poznaje teren”. Predmet je u fazi izviđaja. Ministar odbrane je naveo da ne poznaje gospođu Vulić i da će, ako se utvrdi autentičnost snimka, podnijeti krivičnu prijavu protiv nje i da će biti isključena iz Demokratske partije socijalista. Nesporno je da je u ovom primjeru neophodna promptna reakcija nadležnih organa kako bi se izmijenio stav javnost iz prethodnih izbornih ciklusa da ovakvi slučajevi na kraju, po pravilu, ne budu procesuirani.

Osim toga, indikativan je slučaj optužbe potpredsjednika Skupštine i predstavnika političke partije Forca na račun koalicionih partnera iz vlasti da vrše političku korupciju u Ulcinju, obećavajući i vršeći zapošljavanja kako bi osigurali glasove. Prema njegovim riječima sekretar za finansije, ne radi u svojoj kancelariji, već u kancelariji DPS-a, gdje ga opslužuju radnici, koji se isplaćuju iz budžeta Opštine. Samo pola godine ranije, 31.12.2019, bilo je 55 zaposlenih po ugovoru. Proizilazi da je za to vrijeme zaposleno po ugovoru 36 radnika. Iz ulcinjskog DPS-a su odgovorili da Nimanbegu ovih dana svojim istupima u medijima, koji su naglašeno kritični i neistiniti, samo želi da osvoji koji glas više i ojača redove svoje partije.

X MEDIJI

Ustavom Crne Gore zagarantovana je sloboda izražavanja, sloboda štampe i pristup informacijama, i zabranjena je cenzura. Zakon o izboru odbornika i poslanika u članu 6 predviđa da birači imaju pravo da preko medija budu obaviješteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima sa izbornih lista. Mediji su dužni da dosljedno primjenjuju načela ravnopravnosti svih podnosilaca izbornih lista i kandidata sa tih lista.

Međutim, okviri za vođenje medijske kampanje nijesu usaglašeni, te su na različite načine uređeni Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, zbog novina koje donose izmjene ZFPSIK usvojene u decembru 2019. godine.

Tako se Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisuje da „*Pravo na medijsko praćenje u predizbornoj kampanji počinje od dana potvrđivanja izborne liste učesnika predizborne kampanje i prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora*“, dok novousvojeni Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja propisuje „*od dana raspisivanja do dana održavanja izbora*“, uz dodatni uslov da subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne kampanje dužni su da nadležnom organu, Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK)

dostave cjenovnik usluga medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji, u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora.

Navedena neusklađenost najbolje se ogleda u primjeni pravila „izborne ćutnje“. Da li će učesnici izbornog procesa poštovati ograničenje propisano članom 64a Zakona o izboru odbornika i poslanika kojim je propisano „*Izborna propaganda preko medija i javnih skupova prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora*“ ili će se kampanja nastaviti sve do dana održavanja izbora zavisi od toga koji zakon će politički subjekti primjenjivati. Svakako, neusaglašenost normi stvara prostor za nesigurnosti i potencijalne zloupotrebe na koje je važno ukazati.

Istim Zakonom, u članu 64b propisano je da Skupština posebnom odlukom obrazuje Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije. Međutim, Odbor nije formiran i od raspisivanja izbora nije održana niti jedna sjednica ovog tijela prema dostupnim podacima.

A. Tradicionalni mediji

Medijska scena u Crnoj Gori je raznovrsna i na tržištu posluje preko 150 medija, odnosno 22 televizije, 53 radija, broj registrovanih elektronskih publikacija, odnosno informativnih portala je 70, dok izlaze 4 dnevna lista, 1 nedeljnik i posluje 1 novinska agencija. Iako pluralistička, medijska scena je duboko politički podjeljena, uz jasno uočavanje političkih preferencija u odnosu na publikovani sadržaj.

U smislu povjerenja, građani/ke se najčešće okreću ka televiziji kao primarnom izvoru informacija, sa 63%, zatim je to internet, bez socijalnih mreža sa 16%, socijalne mreže sa 12%, štampani mediji sa 3%, radio stanice sa 2%, dok se preostali procenti odnose na one koji ne koriste medije kao izvor informacija kojih je svega 1% i one koji odbijaju da odgovore sa 3%.³⁹

Zakonodavni okvir oblikovan je kroz tri ključna Zakona: Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o nacionalnom javnom emiteru – RTCG. Skupština Crne Gore je usvojila krovni Zakon o medijima i Zakon o RTCG-u nakon raspisivanja izbora, krajem jula 2020. CeMI ističe kao zabrinjavajuću činjenicu da su ključni medijski zakoni usvojeni nakon raspisivanja izbora. Na ovaj način kreirana je pravna nesigurnost i nije ostavljeno dovoljno vremena kako medijima, tako i političkim subjektima, da se upoznaju sa rješenjima novousvojenih zakona. Takva praksa je u suprotnosti sa mnogim važećim međunarodnim standardima i praksama.

Dodatno, izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koje je Skupština usvojila pola godine ranije, a čije odredbe regulišu postupanje medija tokom

³⁹ Internacionalni Republikanski Institut-IRI, istraživanje u zemljama Zapadnog Balkana sprovedeno u period od 2. Februara 2020 do 6. marta 2020, dostupno na <https://www.iri.org/resource/western-balkans-poll-shows-strong-support-eu>

izborne kampanje, kao i nadležnosti ASK-a u tom pravcu, dodatno doprinose nesigurnosti i nijesu dobar pokazatelj za ujednačen i ravnopravan tretman svih izbornih subjekata.

Predstavljanje podnosilaca izbornih lista podsredstvom komercijalnog i neprofitnog emitera vrši se na osnovu pravila koja, u cilju ostvarivanja korektno uređivačke politike i ravnopravnog predstavljanja podnosilaca potvrđenih izbornih lista, donosi emiter⁴⁰. Shodno odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika Radio-televizija Crne Gore, regionalni i lokalni javni emiteri obavezni su da, u vrijeme izborne kampanje, u okviru političko-informativnog programa, kao i u precizno određenim blokovima političkog marketinga, čija je čujnost i vidljivost obezbijedena na cijeloj teritoriji Crne Gore, odnosno lokalne samouprave, svakodnevno, u jednakom trajanju i u istom terminu, obezbijede besplatno i ravnopravno predstavljanje podnosilaca potvrđenih izbornih lista, kao i iznošenje i obrazlaganje njihovih izbornih programa. Takođe, komercijalni emiteri dužni su da podnosiocima potvrđenih izbornih lista, pod jednakim uslovima, omogućе plaćeno oglašavanje.

Nacionalni javni servis (Radio-televizija Crne Gore - RTCG) dužan je da izbornim takmičarima obezbijedi političke i predizborne TV-spotove ili audio-snimke, u trajanju od najmanje 200 sekundi dnevno, u zavisnosti od planiranog broja reklamnih blokova; i trominutno pokriće promotivnih skupova, dva puta dnevno, u vrijeme odmah nakon glavnih večernjih informativnih TV i radio emisija. Pored navedenog, RTCG je na osnovu usvojenog Pravilnika o izvještavanju o predizbornoj kampanji, započela po dvije debate sedmično, u trajanju od 120 minuta za učešće predstavnika svih potvrđenih lista, kao i zasebno predstavljanje njihovih programa u trajanju od 30 minuta. Pravilnikom je predviđeno i suočeljavanje nosilaca izbornih lista, u završnici kampanje, u trajanju od 120 minuta. Na ovaj način, Nacionalni javni servis je u formalnom smislu ispunio sve Zakonom definisane obaveze. Međutim, idejno rješenje za scenografiju Televizije Crne Gore (TVCG) koje je u svojoj osnovi gotovo identično predizbornom rješenju vladajuće Demokratske partije socijaliste (DPS) može biti obmanjujuće za birače i podpada pod prikriveno medijsko predstavljanje koje je suprotno članu 8 pravilnika AEM-a⁴¹. Ovo je bio i razlog je brojnih reakcija predstavnika ostalih izbornih lista i optužbi na pristrasnost RTCG-a u izvještavanju, a koje su dodatno produbljene zabranjivanjem političkom spota listi "Crno na bijelo" zbog korišćenja holograma predsjednika države. Dodatno, izvještavanje o brojnim aktivnostima vladajuće koalicije, u ključnim informativnim emisijama, koje u svim elementima potpadaju pod „funkcionersku kampanju“ ukazuje na neizbalansiranost u izvještavanju.

Primjetno je odsustvo tradicionalnih debata u ključnim talk-show emisijama, kako kod javnih emitera, tako i kod privatnih medija. TV Vijesti su se takođe odlučile za tipsko predstavljanje izbornih lista, uz vremenska ograničenja, bez većeg učešća novinara i bez suštinske razmjene stavova učesnika emisija. Na ovaj način, za razliku od prethodnih izbornih ciklusa, smanjena

⁴⁰ Op.cit. Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 64

⁴¹ PRAVILNIK O PRAVIMA I OBAVEZAMA EMITERA TOKOM KAMPANJE ZA IZBORE ZA POSLANIKE U SKUPŠTINI CRNE GORE, KOJI ĆE BITI ODRŽANI 30. AVGUSTA 2020. GODINE. Dostupan na <https://aemcg.org/obavjestenja/pravilnik-o-pravima-i-obavezama-emitera-parlamentarni-izbori-avgust-2020/>

je mogućnost birača da se sadržajno i suštinski informišu o programima i ključnim stavovima koje zastupaju partije i koalicije koje učestvuju u kampanji.

Agencija za elektronske medije (AEM) ovlaštena je za nadzor nad medijima tokom kampanje i ima na raspolaganju niz pravnih instrumenata za sankcionisanje medija, u rasponu od upozorenja do obustave dozvole za emitovanje. AEM je blagovremeno usvojila Pravilnik o pravima i obavezama emitera tokom izborne kampanje. Pravilnikom je definisano, da u smislu prava i obaveza javnih emitera, kampanja počinje danom potvrđivanja izborne liste i završava se 24 sata prije dana održavanja izbora, iako su zakoni u ovom dijelu kontradiktorni. U okviru AEM funkcioniše i Sektor za monitoring koji bilježi sve elektronske emisije na teritoriji Crne Gore. Izvještaj o nalazima, AEM objavljuje tek nakon izbora.

U Skupštini Crne Gore nije osnovan Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije, koji razmatra prigovore na postupanje medija u izbornoj kampanji i odlukom ih prosljeđuje AEM, iako je osnivanje ovog tijela propisano Zakonom o izboru odbornika i poslanika.

B. Online mediji i društvene mreže

Imajući u vidu situaciju sa korona virusom u Crnoj Gori, društvene mreže su imale važnu ulogu tokom izbornog procesa za parlamentarne izbore 2020. godine. Iako su i tokom prethodnih izbora društvene mreže bile dio kampanja političkih partija, parlamentarni izbori 2020 su okarakterisani po centralnoj ulozi interneta u političkim strategijama marketinga i izbornom procesu.

Kada su u pitanju političke kampanje na društvenim mrežama, primijećena je velika aktivnost političkih partija, koja je u porastu od juna, odnosno mjeseca kada su zvanično raspisani izbori. U predizbornom periodu na društvenim mrežama dominantno se ističu DCG, DF, Prava CG, SNP, DPS, URA, SD, SPD, dok su manjinske partije bile nešto slabije aktivne.

U odnosu na vrstu sadržaja na zvaničnim stranicama političkih partija, prvenstveno su dijeljene slike (42%), linkovi (27%), te video zapisi (26%). Glavne teme o kojima se govorilo su: 1) vladajuća partija, a posebno njeni lideri; 2) korupcija i organizovani kriminal (afere); 3) COVID-19.

U predizbornom periodu uočen je i veliki broj plaćenih sadržaja od strane političkih partija, koji su takođe u porastu od juna mjeseca, i to najviše na Facebooku, ali i na Instagramu i drugim platformama.

Imajući u vidu da u Crnoj Gori nema zakonodavnog okvira koji eksplicitno reguliše online medije i društvene mreže, od važnosti je napomenuti da od 5. avgusta 2020. godine važi obaveza poštovanja Facebook pravila političkog oglašavanja za sve političke subjekte u Crnoj Gori. Tako, autori političkih oglasa moraju da se identifikuju u cilju povećana transparentnost političkih kampanja i odgovornosti političkih subjekata na društvenim mrežama uoči

predstojećih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori. S tim u vezi, svi dostavljeni podaci o ovlaštenom oglašivaču, odnosno autoru oglasa, koji se dostave Facebooku, biće dostupni u Ad Library Biblioteci narednih 7 godina.

Pored političkih partija, Facebook stranice koje su kategorisane kao „političari“, takođe su uključene u političke kampanje i bilježe povećanu aktivnost u izbornom procesu. Međutim, i pored pomenute velike aktivnosti političkih partija i političara na društvenim mrežama tokom izbornih kampanja pribjelo se i korišćenju raznih stranica, grupa i mim profila u cilju širenja svojih poruka među biračima.

U odnosu na online medijsku scenu, kao i kod tradicionalnih medija, ona je politički polarizovana, što je uočljivo i kroz sadržaje na online portalima. Naime, u predizbornom periodu na Facebook platformi najaktivniji mediji, odnosno najviše sadržaja je kreirao i podijelio FOS Media, a potom slijede Portal Analitika, Portal Standard, Portal Antena M, Informativni portal IN4S, Kolektiv.me, Vijesti, te RTCG Portal.

XI UČEŠĆE ŽENA

A. Učešće žena na parlamentarnim izborima

Crna Gora se prema učešću žena u parlamentu, prema posljednjim podacima Svjetske banke iz 2019. godine nalazi na 57. mjestu, među 217 država svijeta⁴², što predstavlja napredak u odnosu na podatke iz 2016. godine prema kojima se Crna Gora nalazila na 87. mjestu. Prije parlamentarnih izbora 2016. godine, odnosno prema podacima za 2015. godinu, zastupljenost žena u crnogorskom parlamentu iznosila je 17,3%, a Crna Gora se nalazila na 102. mjestu u svijetu. Trenutna zastupljenost žena u crnogorskom parlamentu je 29,6%, što je iznad svjetskog prosjeka koji iznosi 24,6%⁴³, ali ispod prosjeka Evropske unije koji iznosi 31,8%.⁴⁴

Važeći Zakon o izboru odbornika i poslanika zahtijeva da jedan, manje zastupljen pol na izbornoj listi bude zastupljen sa najmanje 30%, a da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja, pripadnik/ca manje zastupljenog pola. Prilikom popunjavanja upražnjenih mjesta na listi, popuna će se vršiti prvim narednim, osim kada mandat prestane odborniku/ci, odnosno poslaniku/ci iz reda manje zastupljenog pola, umjesto nje/ga izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola (član 104, stav 3 ZiOP).

Učešće žena na izbornim listama je malo veće nego 2016. godine. Ukupan broj kandidatkinja na listama je 269 od 778, odnosno 34,57%, dok je 2016. godine učešće žena iznosilo 360 od 1.120 kandidata, odnosno 32,14%. Preko 35% žena na listi kandidata/kinja za poslaničke

⁴² World Bank, Proportion of seats held by women in national parliaments (%) [online], <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SG.GEN.PARL.ZS&country=>, uvid izvršen 14.8.2020. godine

⁴³ Ibid

⁴⁴ Ibid

funkcije imaju 2 liste: HRS sa 69% žena, dok se na listi SD nalazi 40% žena. Na ostalim listama nalazi se od 30-35% žena. Na jednoj izbornoj listi (Albanska koalicija "Jednoglasno") nalazi se 15 žena, što je zakonski minimum u odnosu na broj kandidata na ovoj listi (49), dok se na četiri izborne liste koje broje 81 kandidata nalazi 25 žena, odnosno tek jedna više od zakonskog minimuma za ostvarenje 30% učešća pripadnica manje zastupljenog pola. Na ovim listama je izraženo raspoređivanje žena na svako treće i četvrto mjesto na listi (vidi tabelu 3). Samo na jednoj izbornoj listi (SDP) na prvom mjestu je žena – predsjednica partije, i samo na jednoj listi (HRS) žena se nalazi na drugom mjestu na izbornoj listi.

Grafik 1: Učešće žena među kandidatima/njama za poslanike/ce

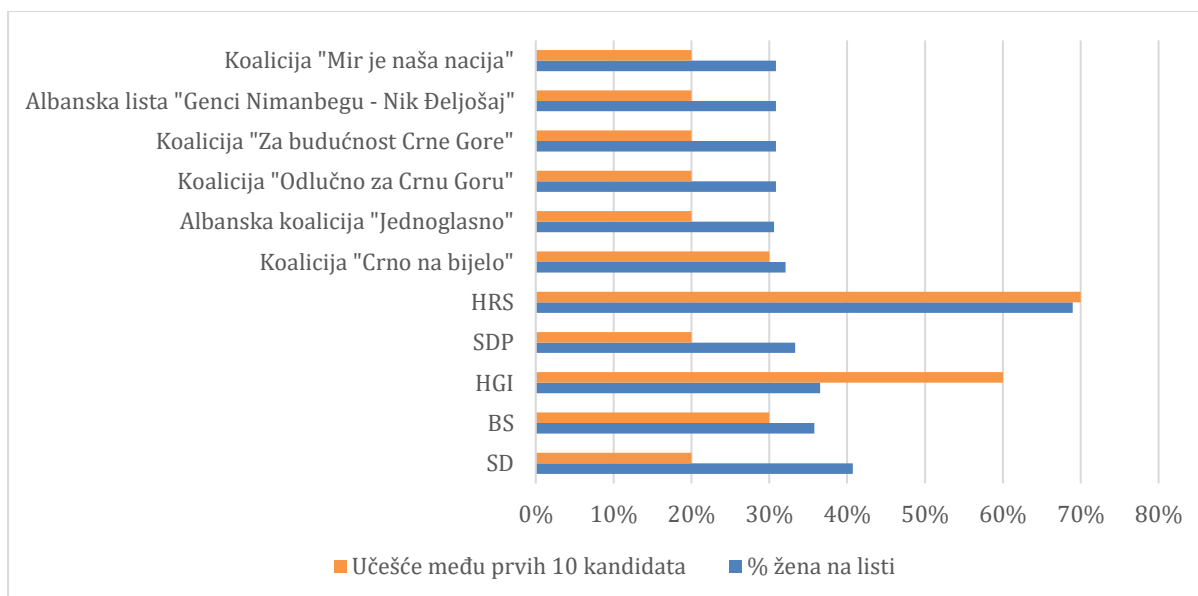
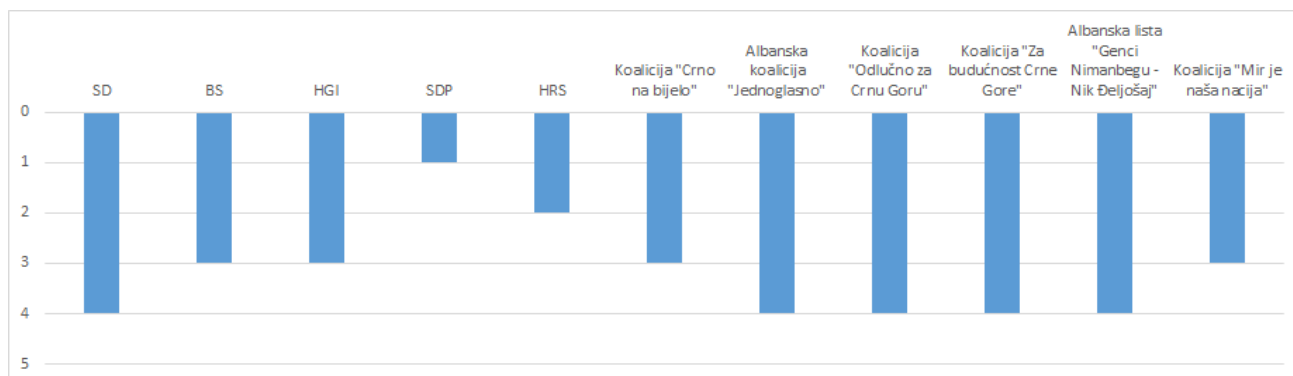


Tabela 6: Učešće žena na izbornim listama

Izborna lista	Br. kandidata	Br. žena	% žena na listi	Među prvih 10 kandidata	Između 11-20 mjesta	Između 21-30 mjesta	Između 31-40 mjesta	Između 41-50 mjesta	Između 51-60 mjesta	Između 61-70 mjesta	Između 71-80 mjesta	81 mjesto
SD	81	33	40,74 %	20%	40%	30%	30%	50%	40%	60%	60%	NE
BS	81	29	35,8%	30%	30%	40%	30%	30%	40%	40%	40%	DA
HGI	52	19	36,54 %	60%	30%	20%	20%	30%	N/A	N/A	N/A	N/A
SDP	81	27	33,33 %	20%	30%	20%	60%	20%	40%	30%	50%	NE
HRS	29	20	71,43 %	70%	60%	70%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Koalicija "Crno na bijelo"	81	26	32,1%	30%	40%	30%	30%	30%	30%	30%	40%	NE
Albanska koalicija "Jednoglasno"	49	15	30,61 %	20%	30%	40%	30%	30%	N/A	N/A	N/A	N/A
Koalicija "Odlučno za Crnu Goru"	81	25	30,86 %	20%	30%	20%	30%	30%	50%	30%	30%	NE

Koalicija "Za budućnost Crne Gore"	81	25	30,86 %	20%	30%	30%	20%	20%	30%	40%	40%	NE
Albanska lista "Genci Nimanbegu - Nik Đeljošaj"	81	25	30,86 %	20%	30%	20%	40%	30%	20%	30%	60%	NE
Koalicija "Mir je naša nacija"	81	25	30,86 %	20%	30%	20%	30%	20%	30%	40%	60%	NE

Grafik 2: Pozicija prve kandidatkinje na pojedinačnoj listi



Na tabeli koja slijedi može se vidjeti koliko žena koje su kandidatkinje za poslanicu zauzima svako od četiri mjesta na izbornim listama.

Tabela 7: Raspored žena na izornoj listi prema poziciji u klasterima od po 4 mjesta (redno gledano, cijela lista)

Lista	Br. žena	Prva od 4	%	Druga od 4	%	Treća od 4	%	Četvrta od 4	%
SD	33	9	27,27%	6	18,18%	8	24,24%	10	30,30%
BS	29	7	24,14%	8	27,59%	8	27,59%	6	20,69%
HGI	19	4	21,05%	5	26,32%	7	36,84%	2	10,53%
SDP	27	3	11,11%	2	7,41%	2	7,41%	19	70,37%
HRS	20	3	15%	5	25%	6	30%	6	30%
Koalicija „Crno na bijelo“	26	6	23,08%	7	26,92%	5	19,23%	8	30,77%
Albanska koalicija "Jednoglasno"	15	5	33,33%	2	13,33%	4	26,67%	4	26,67%
Koalicija „Odlučno za Crnu Goru“	25	2	8%	2	8%	3	12%	18	72%
Koalicija "Za budućnost Crne Gore"	25	4	16%	5	20%	12	48%	4	16%
Albanska lista "Genci Nimanbegu - Nik Đeljošaj"	25	6	24%	3	12%	2	8%	14	56%

Koalicija "Mir je naša nacija"	25	1	4%	3	12%	6	24%	15	60%
Ukupno i procenat	269	50	18,59%	48	17,84%	63	23,42%	106	39,41%

Kao što se može vidjeti u tabeli, na pet od 11 izbornih lista (SD, SDP, koalicija „Odlučno za Crnu Goru“, albanska lista „Genci Nimanbegu – Nik Đeljošaj“ i koalicija „Mir je naša nacija“), žene su najčešće raspoređene na svako četvrto mjesto na izbornoj listi, kako bi se ispoštovalo slovo zakona. Uzimajući sve izborne liste, žene su u blizu 40% slučajeva bile raspoređene na svako četvrto mjesto, što je više nego duplo od ukupnog broja žena raspoređenih na prvo i drugo mjesto na listi. U 23% slučajeva žene su raspoređene na svako treće mjesto, u 17,84% slučajeva na drugo mjesto, a tek neznatno više, u 18,59% slučajeva raspoređene su na svako prvo mjesto na izbornoj listi.

B. Učešće žena na lokalnim izborima

U Andrijevici su predate tri izborne liste za izbor 31 odbornika. Broj kandidata/kinja na sve tri liste je 88, a od tog broja 28 su žene, što je tek 25%. Osim najmanjeg učešća žena u odnosu na izbore u drugim opštinama, na izbornoj listi “ZA BUDUĆNOST ANDRIJEVICE- SNP-NSD“, nije ispoštovana norma propisana stavom 2 člana 39a Zakona o izboru odbornika i poslanika, pa se između 13-16 mjesta na listi nalaze muškarci, a morala bi da se nađe najmanje jedna žena. Zamjenom kandidata na 16-om mjestu kandidatkinjom koja se nalazi na 17-om mjestu na listi, ova nepravilnost je mogla biti zaobiđena.

Slika 1: Izborna lista “Za budućnost Andrijevice – SNP – NSD”

III "ZA BUDUĆNOST ANDRIJEVICE - SNP - NSD"	
1. Željko Ćulafić	17. Jovana D. Jovović
2. Vesko Raketić	18. Ana Ž. Mitrović
3. Jelena Zonjić	19. Milorad Asanović
4. Branko Kastratović	20. Milutin Ivanović
5. Ivan M. Radojević	21. Marija Kićović
6. Radmila Ivanović	22. Miodrag Čukić
7. Goran B. Stojanović	23. Vukašin Ščekić
8. Spasoje Perović	24. Vesna Mitrović
9. Ana S. Mitrović	25. Marijana Đukić
10. Milorad Lakićević	26. Mića Ivanović
11. Igor M. Jelić.	27. Marko Mijović
12. Nada Marsenić	28. Miloš Milović
13. Darko Vojvodić	29. Vladimir Vučević
14. Radoje Stijović	30. Milena Ivanović
15. Milan Mirković	31. Stefan Božović
16. Miomir Dragović	

Na lokalnim izborima u Budvi bira se 33 odbornika. Ukupan broj kandidata/kinja na sedam izbornih lista je 219, od čega su 80 žene, odnosno 36,52%. Na jednoj izbornoj listi (Nova Budva - Ilija Gigović) nije ispoštovana zakonska odredba da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja,

pripadnik/ca manje zastupljenog pola, uprkos činjenici da se na toj izbornoj listi nalazi 42% žena, pa se na posljednjih pet pozicija na listi nalaze muškarci.

Slika 2: Izborna lista “Nova Budva - Ilija Gigović”

7 NOVA BUDVA-ILIJIA GIGOVIĆ

1. Ilija Gigović	8. Slavica Knežević	15. Đurica Čejović	22. Sanja Ratković	29. Vlatko Dakić
2. Bojana Rucović	9. Ivan Radonjić	16. Helena Vujović	23. Mladen Gigović	30. Dejan Čeranić
3. Petar Vujović	10. Marija Stanišić	17. Dalibor Franeta	24. Dragana Zečević	31. Goran Pejović
4. Nikoleta Lutovac	11. Aleksandar Braić	18. Milica Bauk	25. Miloš Milošević	32. Vasilije Rucović
5. Zoran Duletić	12. Jovana Todorović	19. Stevo Zenović	26. Jovana Joksimović	33. Darko Ljubanović
6. Sanja Marković	13. Branislav Banjo Vukčević	20. Maša Ratknić	27. Miodrag Zec	
7. Milan Pribilović	14. Milica Cvetković	21. Tomislav Šofran	28. Sandra Pajović	

Ukupan broj kandidata/kinja na sedam izbornih lista predatih u Tivtu je 213, a bira se 32 odbornika. Od ukupnog broja kandidata/kinja 80 su žene, odnosno 37,55%. Najviše izbornih lista predato je u Kotoru, za izbor 33 odbornika. Ukupan broj kandidata/kinja na devet izbornih lista je 297, a od tog broja 122 su žene, što izraženo u procentima iznosi 41,07%. Na lokalnim izborima u Gusinju, gdje se bira 30 odbornika, predato je šest izbornih lista na kojima je ukupan broj kandidata/kinja 161, a broj žena je 53, odnosno 32,91%. U ovim opštinama nije bilo nepravilnosti na izbornim listama.

XII UČEŠĆE MANJINA

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa afirmativnu akciju za izbor predstavnika nacionalnih manjina, Svaka izborna lista mora dobiti minimum 3% važećih glasova, koliko iznosi zakonski izborni cenzus u Crnoj Gori, kako bi učestvovala u raspodjeli mandata. Zakonski izborni cenzus, u slučaju manjinskih partija, postoji kao uslov da bi se osvojio mandat u slučaju hrvatske manjine, odnosno da bi se rezultat manjinske liste uključio u zbirnu listu tog manjinskog naroda, odnosno manjinske zajednice, odnosno osvojio prvi mandat u slučaju da nije moguće da zbirna ili pojedinačna manjinska lista osvoji više mandata primjenom D'Hondtove metode.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje regulišu raspodjelu mandata su prilično neprecizne i nedorečene, posebno kada je riječ o manjinskom predstavljanju. Jedino je slučaj sa hrvatskom manjinom jasan, tako da zakon u članu 94 propisuje da u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispunji uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat. Korišćenjem ovog mehanizma hrvatski manjinski narod dolazi do garantovanog mandata, koji je ipak uslovljen ispunjavanjem zakonskog cenzusa, ali ponovo znatno niži od potrebnog broja glasova za dobijanje mandata na bazi procesa alokacije korišćenjem d'Hondtove formule.

Kada je riječ o drugim manjinama, nema ovakvog mehanizma. Za ostale manjine je predviđeno da, ukoliko više lista pređe zakonski cenzus od 0,7% njihovi pojedinačni rezultati se tretiraju

kao jedinstvena zbirna lista koja onda ulazi u proces raspodjele mandata sa ostalim listama koje su se kvalifikovale. Efekat zbrajanja je ograničen tako što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje najviše tri mandata.

Zakon nije regulisao kako će se mandati raspodijeliti između partija unutar zbirne liste manjinskog naroda. Na izborima 2012. godine tri partije albanskog manjinskog naroda su korišćenjem ovog mehanizma osvojile 2 mandata. Mandate su dobile dvije sa većim brojem pojedinačno osvojenih glasova, iako to nije nigdje zakonski regulisano.

Kada je riječ o lokalnim izborima od manjinskih lista se ne traži da ispune zakonski izborni cenzus od 3%, nego će se direktno kvalifikovati u proces raspodjele mandata primjenom d'Hondtove formule.

Ostaje otvoreno pitanje kriterijuma određivanja manjinskog statusa izborne liste, koji je privilegovan, pa je samim time otvoren prostor za zloupotrebe. Zakon samo predviđa navođenje odrednice manjinskog naroda u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste. Ovaj problem se manifestovao kod prijave izborne liste "Snežana Jonica -Da živimo kao Jugosloveni". Naime, Državna izborna komisija je odbila ovu listu da kao manjinska nastupa na izborima, a tu odluku je potvrdio i Ustavni sud većinom glasova sa izuzetim mišljenjem jednog sudije.

Nedostatak uređenosti statusa i učešća manjinskih lista se ogleda i u slučaju postojanja koalicija između manjinske partije i partije koja to nije, odnosno dvije ili više manjinskih partija, ali koje pripadaju manjinama koje imaju različita prava, odnosno za koje važi različit zakonski cenzus.

Na ovim izborima 5 lista je iskoristilo mogućnost prijavljivanja kao manjinske liste, i to 2 liste sa albanskim i dvije liste sa hrvatskim predznakom. Bošnjačka stranka se prijavila kao manjinska lista iako je ispunila uslov koji važi za nemanjinske liste.

XIII PRIGOVORI I ŽALBE

Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisana je procesna mogućnost zaštite biračkog prava, na način da svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora. Kao konačno pravno sredstvo, na odluke Državne izborne komisije, moguće je izjaviti žalbu Ustavnom sudu Crne Gore.

Svaki građanin raspolaže ustavnim pravom da podnese inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, kako u dijelu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, tako i saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

U dosadašnjem periodu uloženo je pet prigovora na rad opštinskih izbornih komisija (Pljevlja, Podgorica dva puta, Kotor i Kolašin). Dva prigovora (na rad OIK Pljevlja i OIK Podgorica) su

podnijele Demokrate Crne Gore, dva su podnesena od strane izbornih lista “ZA BUDUĆNOST KOTORA” i “Kolašin pobjeđuje” (DF-SNP), a jedan prigovor podnesen je od strane Socijaldemokrata Crne Gore. Prigovor na rad OIK Pljevlja je odbačen zbog neblagovremenosti, a ostali su odbijeni. Demokrate su zbog odbijanja prigovora na rad Opštinske izborne komisije Podgorica podnijele žalbu Ustavnom sudu. Ovaj prigovor se odnosi na odluku OIK Podgorica kojom su manja biračka mjesta 31, 35, 36, 49, 50, 51 ukinuta i spojena sa većim biračkim mjestima. Državna izborna komisija je, potvrđujući zakonitost ove odluke OIK Podgorica, istakla da nije bilo ugrožavanja dostupnosti biračkih mjesta i da je do spajanja došlo i zbog epidemiološke zaštite. Demokrate u svojoj žalbi navode da je veća mogućnost zaraze na mjestima sa većim brojem birača, nego na mjestima sa manjim brojem birača. Takođe, oni ukazuju i da je ugrožena dostupnost biračkih mjesta jer su novoodređena biračka mjesta udaljena više kilometara od birača, kao i da je riječ o biračima starije životne dobi, koji žive na selu, bave se poljoprivredom i krajnje im je nepovoljno da kilometrima putuju do novodređenog biračkog mjesta. U konačnom, Ustavni sud je odbio podnijetu žalbu.

Proces utvrđivanja izbornih lista i uspostavljanja pravila koja bi omogućila nesmetano sprovođenje izbora u situaciji COVID-19 pandemije uz zaštitu zdravlja birača uslovila je pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom Crne Gore, pojedinačnih i opštih akata. Upravo je jedna od specifičnosti parlamentarnih izbora 2020 je odlučivanje Ustavnog suda po hitnom postupku, naročito tri niže predstavljena slučaja, i utvrđivanje osnovanosti podnesenih inicijativa/žalbe blagovremenim odlukama za sprovođenje izbornog procesa.

- U postupku odlučivanja ispunjenosti uslova prijave izborne liste “Snežana Jonica -Da živimo kao Jugosloveni”, Državna izborna komisija je odbila ovu listu da kao manjinska nastupa na izborima. Odluka Državne izborne komisije je obrazložena neispunjenošću uslova za ostvarivanje manjinskih prava, kako u pogledu svojstava koje određena zajednica mora da ispunjava shodno Zakonu o manjinskim pravima i slobodama, tako i u dijelu cilja zaštite i afirmacija prava određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Stav Državne izborne komisije je potvrdio i Ustavni sud većinom glasova sa izuzetim mišljenjem jednog sudije.⁴⁵ Ne ulazeći u ispravnost odluka i osnovanost pretpostavke da postoji rizik zloupotrebe izbornih pravila, opšti utisak ke je da obrazloženja nadležnih organa nijesu potpuna. Ovo posebno zabrinjava kada uzmemo u obzir da je u pitanju prvi predmet ove vrste koji će biti od značaja za donošenje odluke u budućim sličnim predmetima.
- Epidemiološka situacija u Crnoj Gori uslovila je primjenu mjera propisanih zakonom, od strane NKT-a (Nacionalnog kordinacionog tijela za zarazne bolesti) kao i utvrđivanje “Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača” od strane DIK-a. Nakon prigovora učesnika izbornog procesa i nevladinih organizacija, po podnesenoj ustavnoj inicijativi Ustavni sud je donio odluku kojom se ukidaju stavovi 1 i 4 poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” i poglavlje „Glasanje u karantinu” ocjenjujući ih neustavnim.⁴⁶

⁴⁵ Odluka Ustavnog suda U-VII br. 1/20, donijeta 14. avgusta 2020. godine

⁴⁶ Odluka Ustavnog suda U-II broj 45/20, donijeta 20. avgusta 2020. godine

- Po istom osnovu, kao u slučaju “Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača”, podnesena je inicijativa za ocjenu ustavnosti dijela odredbi “Pravila za glasanje putem pisma”, na osnovu koje je Ustavni sud ocijenio neustavnim ograničavanje glasanja putem pisma biračima koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog liječenja ne nalaze u mjestu prebivališta.⁴⁷

Iako je Ustavni sud u postupcima ocjene ustavnosti “Pravila za glasanje putem pisma” i “Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača” postupao urgentno i kratkom roku ukinuo neustavne odredbe/preporuke kojim se ograničava biračko pravo licima koji se usled bolesti, starosti, karantina ne nalaze u mjestu prebivališta, ostaje bojazan da li je do izbornog dana moguće popuniti pravne praznine i nejasnoće ali i u tehničkom smislu stvoriti uslove da svi birači mogu nesmetano iskoristiti svoje pravo da glasaju.

AKTIVNOSTI CeMI-ja U POSMATRAČKOJ MISIJI

Nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora je finansijski podržano od strane ambasade Velike Britanije u Podgorici, Ambasade Norveške u Beogradu i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Holandije.

Opšti cilj praćenja izbora je povećanje nivoa vladavine prava u Crnoj Gori, a specifični cilj je povećanje nivoa integriteta i transparentnosti izbornog procesa u Crnoj Gori. U okviru misije, CeMI realizuje niz aktivnosti. Praćenje poštovanja izbornog zakonodavstva odvija se kroz monitoring rada Državne izborne komisije (i opštinskih izbornih komisija) u odnosu na pravilnu primjenu Zakona o izborima odbornika i poslanika i Zakona o biračkom spisku, monitoring rada Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa implementacijom Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja i praćenje zloupotrebe državnih resursa u predizbornoj periodu.

Dio tima nadležan je za monitoring centralnog biračkog spiska, njegove promjene i ažuriranja. Ministarstvo unutrašnjih poslova je 8. jula 2020. godine formiralo Ekspertski tim za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska od raspisanih izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora, u čijem sastavu je i predsjednik upravnog odbora CeMI-ja. Formiran je i tim lokalnih koordinatora koji zajedno sa ostatkom misije imaju važnu ulogu u podršci kratkoročnim posmatračim, kao i raspoređivanju mreže posmatrača. Na kraju izbornog procesa, CeMI će izraditi sveobuhvatan Završni izvještaj o izborima 2020, sa preporukama za unapređenje izbornog zakonodavstva.

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je nevladina organizacija osnovana maja 2000. godine, sa glavnim ciljem da obezbijedi infrastrukturnu i ekspertsku podršku za kontinuirano nadgledanje cjelokupnog procesa tranzicije u Crnoj Gori. CeMI je prepoznat kao organizacija koja pored djelovanja u oblastima demokratizacije, ljudskih prava, borbe protiv korupcije i evro-atlantskih integracija, na ekspertskom nivou analizira izborne procese u Crnoj Gori, a kao član Evropske mreže organizacija za praćenje izbora – ENEMO i izborne procese u svijetu. Građansko nadgledanje izbora predstavlja jedan od bitnijih načina uključivanja građana u proces političkog donošenja odluka, a da se pritom ne podržava nijedna politička struktura.

1] „Službeni list CG”, broj 32/16, dostupno na: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/1076/1129-7212-23-3-16-1.pdf>

⁴⁷ Odluka Ustavnog suda U-II broj 46/20, donijeta 24. avgusta 2020. godine