

GRAĐANSKO NADGLEDANJE PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA

Crna Gora

2020

FINALNI IZVJEŠTAJ



**GRAĐANSKO NADGLEDANJE
PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA
CRNA GORA 2020**

FINALNI IZVJEŠTAJ

GRAĐANSKO NADGLEDANJE PARLAMENTARNIH I LOKALNIH IZBORA CRNA GORA 2020

FINALNI IZVJEŠTAJ

Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Bulevar Josipa Broza 23 A, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Email: info@cemi.org.me

www.cemi.org.me

Urednik izdanja:

Zlatko Vujović

Autori:

Zlatko Vujović

Boško Nenezić

Milorad Marković

Ivana Vujović

Ana Nenezić

Teodora Gilić

Ivan Vukčević

Maja Bjelić

Vladimir Simonović

Milica Zrnović

Tiraž :

100



**British Embassy
Podgorica**



Kingdom of the Netherlands



**Norwegian Embassy
Belgrade**

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

NOTE: The opinions and views expressed in this report represent the opinion of the authors and do not necessarily reflect the official views of the donors.

I SAŽETAK ZAKLJUČAKA	8
II UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI	14
III POLITIČKI KONTEKST	15
IV PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM	19
A. Pravni okvir	19
B. Izborni sistem	20
V IZBORNA ADMINISTRACIJA	22
A. Državna izborna komisija	22
B. Opštinske izborne komisije	24
C. Birački odbori	25
D. Aktivnosti DIK-a u cilju epidemiološke zaštite birača	26
VI REGISTRACIJA IZBORNIH LISTA	29
A. Parlamentarni izbori	31
B. Lokalni izbori	32
VII REGISTRACIJA BIRAČA	34
A. Elektronska identifikacija birača	37
B. Rad Ekspertskog tima za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska od raspisanih izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora	37
C. Glasanje sa nevažećim ličnim dokumentom	38
D. Razlika u broju stanovnika prema popisu stanovništva i broju birača upisanih u birački spisak	39
VIII IZBORNA KAMPANJA	42
IX FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE	46
X UČEŠĆE ŽENA	54
A. Učešće žena u crnogorskom Parlamentu nakon parlamentarnih izbora 2020	57
B. Učešće žena na lokalnim izborima	58
XI UČEŠĆE MANJINA	60
XII IZBORNI DAN	62
A. Sprovođenje izborne procedure	62
B. CeMI-jeve procjene izlaznosti i rezultata izbora	67
C. Zvanično proglašenje konačnih rezultata izbora	71
D. Komunikacija sa javnošću	73
XIII MEDIJI	75
A. Tradicionalni mediji	75
B. Online mediji i društvene mreže	78
XIV MEĐUNARODNI I DOMAĆI POSMATRAČI	81
A. Međunarodni posmatrači	81
B. Domaći posmatrači	81
XV PRIGOVORI I ŽALBE/USTAVNE INICIJATIVE	82
XVI ZAKLJUČCI I PREPORUKE	85

I SAŽETAK ZAKLJUČAKA

Zbog neuspjele izborne reforme, Zakon o izboru odbornika i poslanika ostao je nepromijenjen, zbog čega su izbori održani uz sve one nejasnoće i nedorečenosti u samom zakonu, a na koje su CeMI, ali i druge posmatračke misije ukazivale već više izbornih procesa, uz manje izmjene drugih zakona povezanih sa izborima, donijetim mahom ove godine.

Nužnost uvođenja, primjene i upoznavanja građana sa novim mjerama kojim se štiti zdravlje ljudi, a u vezi sa COVID-19 pandemijom, uticala je na stvaranje poteškoća u pogledu pravila za sprovođenje izbornog procesa, 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 i NKT nijesu pokazali dovoljan stepen odgovornosti pri usvajanju sveobuhvatnih i jasnih preporuka za zdravstveno bezbjedno održavanje izbora.

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

DIK 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 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.

U radu DIK-a, u posljednjoj fazi izbornog procesa su učestvovali svi članovi stalnog sastava, a osim toga su i sve izborne liste imenovale opunomoćene predstavnike, što je osnažilo legitimitet u donošenju odluka ovog tijela.

U posljednjoj nedjelji izbornog procesa (od 26. avgusta do dana izbora) Državna izborna komisija je donijela dva mišljenja u vezi sa sprovođenjem glasanja putem pisma. Na ovaj način su data detaljnija uputstva za glasanje putem pisma, ali i dalje nije bilo jasno šta se dešava u slučaju da članovi biračkog odbora ne stignu da sproveđu glasanje za lica koja imaju prebivalište u određenoj opštini, ali se ne nalaze na njenoj teritoriji. Na ovaj rizik, CeMI je ukazao i svojim saopštenjem u toku izbornog dana.

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 uglavnom bile u skladu sa zakonom, što potvrđuje i činjenica da su prigovori na njihov rad, koji su podnijeti Državnoj izbirnoj komisiji, kao i jedna žalba Ustavnom судu, odbijeni. Izuzetak je odluka o raspodjeli mandata na lokalnim izborima u Kotoru gdje je usvojen prigovor izborne liste Demokrata na rješenje OIK Kotor.

Državna izborna komisija je uglavnom odlučivala jednoglasno. Jedan od rijetkih primjera glasanja gdje aktuelni sastav nije donio odluku jednoglasno, ili velikom većinom jeste odluka o proglašenju izborne liste "SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI".

Formirano je 1.217 biračkih odbora (BO) čije članove je trebalo obučiti o sprovodenju izbora. Obuka biračkih odbora kasnila je zbog pomenutog ukidanja pojedinih odredbi Tehničkih preporuka, a održana je kroz specijalne televizijske emisije snimljene prvi put za ove potrebe u Crnoj Gori.

Posmatrači CeMI-jas su utvrdili da je obuka članova biračkih odbora bila neujednačena. Naime, nijesu obezbijeđeni mehanizmi da se utvrdi da su svi članovi biračkih odbora prisustvovali online obukama preko televizije ili preuzeli video sadržaj sa sajta Državne izborne komisije. Takođe, mnogi članovi biračkih odbora su tražili da dobiju štampani materijal nakon obuke, a neki predsjednici opštinskih izbornih komisija su iskazali inicijativu i da sprovedu dodatni trening za članove biračkih odbora.

Birački spisak broji 540.026 birača, što je za 7.427 više nego na predsjedničkim izborima 2018. godine, dok je ukupan broj biračkih mesta 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 sarađuje sa predstavnicima civilnog sektora formiranjem Ekspertskega 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.

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, uslijed nepostojanja procedura sprječavanja istih.

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

Nadležne opštinske izborno komisije nijesu ukazale na neophodnost izmjene izborne liste zbog nepoštovanja rodnih 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.

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.

Izborna kampanja, dominantno uslovljena pravilima Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti (NKT) u odnosu na epidemiološku situaciju, bila je nižeg intenziteta 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 intenzivirala, 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 je kampanja odmicala sve više su bili 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 vjeroispovijesti. Angažmanom SPC obnovljene su protesne litije, koje su stavljene u funkciju predizborne kampanje, i pored toga što su organizovane protivno mjerama NKT-a. Angažman SPC u kampanji otvara i pitanje finansiranja kampanje, gdje je zabranjeno finansiranje od strane vjerskih zajednica. Prema tvrdnjama lidera koalicije Za budućnost Crne Gore SPC je imala i svog kandidata na ovoj listi, koji je bio ujedno i njen nosilac. SPC je imala aktivnu i ključnu ulogu u procesu formiranja Vlade, kako kada je riječ o odabiru kandidata za mandatara ispred nove vladajuće koalicije, tako i kada je riječ o izboru kandidata za ministre.

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 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 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 listi 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 sarađuje sa nevladnim organizacijama kroz sastanke radne grupe za praćenje finansiranja kampanje na nedjeljnem nivou.

Sobzirom na izmjene u zakonu, a uslijed posebnih okolnosti izazvanih 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 (Andrijevica, Plužine), koje su izdvajale najviše za jednokratnu novčanu pomoć iz budžetske rezerve.

Skupština Crne Gore je usvojila krovni Zakon o medijima i Zakon o Radio-televiziji Crne Gore (RTCG) krajem jula 2020. godine, 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.

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 nisu 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, a broj registrovanih elektronskih publikacija, odnosno informativnih portala je 70, dok izlaze četiri dnevna lista, jedan nedjeljni i posluje jedna novinska agencija. Iako pluralistička, medijska scena je duboko politički podijeljena, uz jasno uočavanje političkih preferencijskih grupa 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 prethodno vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) mogla je biti obmanjujuća za birače i potpada 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 rada RTCG-e, a koje su dodatno produbljene zabranjivanjem političkog 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 bila u porastu od kraja juna, odnosno od kada su zvanično raspisani izbori. Upredizbornom periodu na društvenim mrežama dominantno se ističu DCG, DF, Prava CG, SNP, DPS, URA, SD, SPD, dok su manjinske partije bile nešto slabije aktivne.

Vođena je izuzetno agresivna kampanja na društvenim mrežama. Posebno je važno istaći da se u materijalima koji politički subjekti plasiraju na Internetu nalaze i sadržaji sa elementima negativne kampanje koji nisu dozvoljeni za emitovanje na tradicionalnim medijima.

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 naredih 7 godina.

Upredizbornom 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 pribjeglo se i korišćenju raznih stranica, grupa i mim profila u cilju širenja svojih poruka među biračima.

Kada je u pitanju izborna čutnja, do izražaja je došlo vršenje propagande političkih partija preko društvenih mreža 29. avgusta. Najvažniji razlog za ovo jeste nepodudarnost rješenja u relevantnim zakonima, tj. Zakonu o izboru odbornika i poslanika (izborna propaganda traje do 24 časa prije dana održavanja izbora) i Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (izborna propaganda traje do dana održavanja izbora).

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 izbornoj 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 izbornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja, pripadnik/ca manje zastupljenog pola, što je direktno kršenje Zakona o izboru odbornika i poslanika.

Izborni sistem stavlja u neravnopravan položaj pripadnike Roma, koji nemaju ravnopravan status sa pripadnicima manjinske zajednice koja u sličnom procentu učestvuje u ukupnoj populaciji.

Sistem diferencijalnih zakonskih cenzusa, kojim se manjinama daje privilegovani položaj sadrži nelogičnosti, koje mogu dovesti do efekta koji je u nesaglasju sa konceptom pozitivne diskriminacije manjinskih naroda.

Procenat izlaznosti birača (76,7% prema podacima objavljenim od strane Državne izborne komisije) veći je nego na svim parlamentarnim izborima održanim poslije 2006. godine.



Državna izborna komisija je utvrdila i objavila preliminarne rezultate izbora u skladu sa zakonskim rokom. Rezultati su utvrđeni bez glasanja članova Komisije, kao što je to bio slučaj i u prethodnom izbornim procesima.

Izborni dan su obilježile brojne nepravilnosti koje su se u sličnoj formi pojavljivale na relativno velikom broju biračkih mesta. Najčešće nepravilnosti su bile: 1. nepoštovanje obaveze skidanje maske pri identifikaciji 2. povreda tajnosti glasanja i 3. nepoštovanje Tehničkih preporuka Državne izborne komisije i mjera Nacionalnog koordinacionog tijela. Nepravilnosti su u najvećem broju slučajeva bile rezultat neobučenosti biračkih odbora i nijesu uticale na regularnost izbora.

Izborni dan je protekao u relativno mirnoj atmosferi sa sporadičnim manjim incidentima, ili neslaganjima među članovima BO ili glasačima. Izlaznost, naročito u prvoj polovini dana je bila izuzetno velika u odnosu na ranije izbore, uprkos riziku od prenošenja COVID-19 virusa. Izborni dan su obilježile brojne nepravilnosti, koje su se u sličnoj formi pojavljivale na relativno velikom broju biračkih mesta. Najčešće nepravilnosti odnosile su se na: nepravilnu upotrebu uređaja za elektronsku identifikaciju birača, povrede procedure tajnosti glasanja, neobaviještenost birača o BM na kome glasaju, te nepoštovanje mjera prevencije od COVID-19 virusa. Nepravilnosti su u najvećem broju slučajeva bile rezultat neobučenosti biračkih odbora, ali u konačnomet nijesu dovele u pitanje regularnost izbora. Kroz servis "Fer izbori", pravni tim CeMI-ja primio je 728 prijava nepravilnosti i pružio građanima 70 pravnih savjeta.

Posmatrači CeMI-ja ocijenili su proces otvaranja biračkih mesta sa odličnom ili vrlodobrom ocjenom u 86,2% slučajeva, dok je otvaranje ocijenjeno kao loše ili veoma loše u svega 2,3% slučajeva. Prosječna ocjena procesa otvaranja iznosila je 4,36: Proces glasanja ocijenjen je prosječnom ocjenom 4,36, dok su posmatrači ocijenili sa odličnom ili vrlodobrom ocjenom u 84,3% slučajeva, dok je proces glasanja ocijenjen kao loš ili veoma loš u 2,7% slučajeva. Proceduru zatvaranja biračkih mesta i brojanja glasova posmatrači su ocijenili sa odličnom ili vrlodobrom ocjenom u 89% slučajeva, dok je zatvaranje ocijenjeno kao loše ili veoma loše u 2,8% slučajeva. Prosječna ocjena za ovaj segment procesa iznosila je 4,46. Među članovima biračkih odbora, muškarci su činili oko 75% ukupnog broja članova, a žene svega oko 25% ukupnog sastava biračkih odbora. U većini slučajeva, CeMI-jevi posmatrači su naišli na dobar prijem, profesionalnu komunikaciju i saradnju sa članovima biračkih odbora. Ipak, nekoliko biračkih odbora CeMI-jevim posmatračima nije omogućilo uvid u izborni materijal, ili pristup biračkom mjestu.

II UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je nevladina organizacija koja već dvadeset godina sprovodi monitoring izbora u Crnoj Gori, ali i drugim državama kroz članstvo u Evropskoj mreži organizacija za monitoring izbora ENEMO. CeMI je realizacijom projekta građanskog nadgledanja izbora nastojao da doprinese demokratskim uslovima za održavanje transparentnih, slobodnih i poštenih izbora, kroz građansku kontrolu izbornog procesa na parlamentarnim i lokalnim izborima.

Posmatračka misija CeMI-ja je za nadgledanje izbornog procesa Parlamentarnih i lokalnih izbora u Crnoj Gori 2020. godine akreditovala ukupno 1.355 posmatrača. Pored osnovnog ekspertskega tima misije, zaduženog za praćenje različitih segmenata izbornog procesa i sprovođenje građanskog nadgledanja izbora, CeMI je formirao i mrežu lokalnih koordinatora za svaku opštinu, a koji su bili zaduženi za podršku mreži kratkoročnih posmatrača CeMI-ja u svim gradovima.

Centar za monitoring i istraživanje CeMI želi da se zahvali Britanskoj ambasadi Podgorica, Ministarstvu vanjskih poslova Kraljevine Holandije i Ambasadi Kraljevine Norveške/Balkanskom Fondu za demokratiju u Beogradu, koji su finansijski podržali projekat građanskog nadgledanja izbora i omogućili sprovođenje ove misije. CeMI želi takođe da izrazi zahvalnost svim predstavnicima izborne administracije, državnih organa, političkih partija, međunarodnih posmatračkih misija i domaćih nevladinih organizacija sa kojima je uspostavljena saradnja na planu sprovođenja ove misije.

U okviru građanskog nadgledanja izbora, CeMI je realizovao niz aktivnosti. Praćenje poštovanja izbornog zakonodavstva odvijalo 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 sprječavanje korupcije u vezi implementacije Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja i praćenje zloupotrebe državnih resursa u predizbornom periodu. Takođe, posebna pažnja je posvećena praćenju predizborne kampanje od njenog raspisivanja 20. juna 2020. godine, praćenju rada i izvještavanja medija tokom predizborne kampanje i praćenju sistema elektronske identifikacije birača. CeMI je, takođe, aktivno učestvovao u procesu monitoringa centralnog biračkog spiska, njegove promjene i ažuriranja.

CeMI je akreditovao najveću misiju kratkoročnih posmatrača, koji su tokom cijelog izbornog dana izvještavali pravni tim i računarski centar o procentu izlaznosti birača i nepravilnostima, a po završetku izbornog dana i o rezultatima samog glasanja. Koristeći kroz ovaj projekat dizajniranu web aplikaciju Fer izbori, socijalne mreže, redovne pres konferencije, kao i direktne linkove sa medijima, građani su imali priliku da prate prikupljene podatke uživo i da u svakom trenutku imaju uvid u projekcije izlaznosti, rezultata i uočenih neregularnosti. Projekcije rezultata CeMI je predstavio u toku izborne noći, a nakon izbornog dana je prezentovan Preliminarni izvještaj sa ključnim nalazima. U ovom Finalnom izvještaju, data je sveobuhvatna ocjena izbornog procesa, uz preporuke za unaprijeđenje izbornog zakonodavstva i njegovo usklađivanje sa međunarodnim standardima.

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. godine. Pored ovih, za isti datum bili su zakazani lokalni izbori u pet opština, 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 su predstavljale 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 povratka u Parlament. Demokrate su izvjesno vrijeme učestvovali 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, što je zbog svoje polarizovane prirode među vjerskim sljedbenicima i političkim snagama rezultiralo masovnim protestima u Podgorici i širom zemlje organizovanim od strane Srpske pravoslavne crkve i podržanim od prosrpskih opozicionih partija.

Zarazliku od svih prethodnih, poprvi put jedna vjerska institucija – Srpska pravoslavna crkva (SPC), preuzima cijelokupnu 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. U Crnoj Gori po prvi put smo svjedočili aktivnom učešću vjerske zajednice u izbornoj kampanji (kako kroz političke nastupe, tako i kroz logističku podršku jednoj izbornoj listi). Potvrde o angažmanu SPC u kampanji su došli od više lidera Demokratskog fronta koji su objasnili uslove SPC koje su morali ispoštovati da bi SPC vodila kampanju na terenu. Angažman SPC se nije završio na dan izbora već je postala ključan faktor i za formiranje vlade.

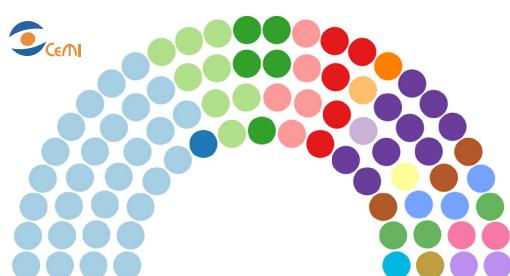
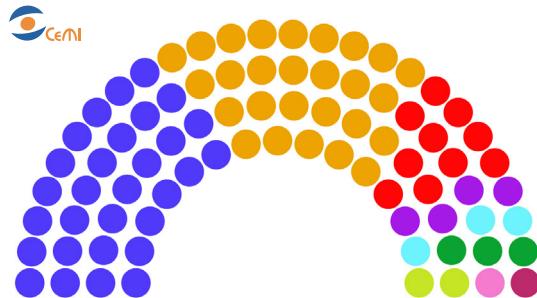
Izmjenama izbornog zakonodavstva iz 2014. godine, uveden je niz novih dodatnih kontrolnih mehanizama poput: (1) elektronske identifikacije birača, (2) novih procedura glasanja putem pisma, (3) a vođenje biračkog spiska preuzele je Ministarstvo unutrašnjih poslova, itd. Nedostatak spremnosti institucija da dosljedno sprovode izorno zakonodavstvo 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, uslijed istupanja dijela opozicije, koja je u paritetnom broju sa predstavnicima vlasti bila zastupljena u ovom odboru. Prestankom rada Odbora, i pored velikih napora Evropske unije da politički subjekti definišu izborna pravila kojima bi se obezbijedilo povjerenje u izborni proces, izorno zakonodavstvo nije pretrpjelo neophodne izmjene i dopune.

Veliki izazov za održavanje Parlamentarnih izbora održanih 30. avgusta, predstavljala je pandemija virusa 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 su aktuelni propisi omogućavali maksimum 50 osoba u zatvorenom prostoru i 100 na otvorenom. Iako većinom poštovane tokom predizborne kampanje, masovno kršenje mjera su označila dešavanja nakon proglašenja izbornih rezultata. U Podgorici je održano nekoliko velikih političkih skupova. Opozicija, predvođena Demokratskim frontom, slavila je pobjedu u noći 31. avgusta na 1. septembar ispred Hrama Hristovog vaskrsenja u Podgorici, a drugi masovni skup je bio patriotski skup održan 6. septembra na Trgu nezavisnosti. Sličan skup organizovan je dva dana ranije na Cetinju.

U periodu neposredno prije održavanja izbora, Crna Gora je prema Freedom House izvještaju Nacije u tranziciji (Nations in Transit) iz kategorije polukonsolidovane demokratije prešla u kategoriju hibridnih režima.

Izborni rezultat i smjena vlasti bili su svojevrsni dokaz stepena demokratije u kom se država nalazi i dodatno su doprinijeli razvoju dinamike političkih procesa u zemlji.

Prikaz broja osvojenih mandata po izbornim listama, kao i trenutnog odnosa snaga u Parlamentu po političkim subjektima:



Postizborni period u Crnoj Gori obilježilo je više događaja i tenzija. Kamenovanje prostorija Islamske zajednice u Pljevljima, 2. septembra, slučajevi fizičkih napada na građane muslimanske vjeroispovijesti u Pljevljima od strane pristalica dijela pobjedničkih partija, tokom i nakon slavlja izborne pobjede opozicije, kao i ispisivanje grafita na objektima u vlasništvu građana islamske vjeroispovijesti podigli su dodatno već postojeće tenzije u društvu.

Na političkoj sceni važan događaj je bilo potpisivanje sporazuma između predstavnika buduće parlamentarne većine sa sedam glavnih ciljeva u budućem djelovanju, od kojih je najvažniji ispunjavanje svih međunarodnih obaveza uključujući i neupitnost NATO statusa i priznanja Kosova. Ovim su se proruske i prosrpske partije u pobjedničkoj koaliciji odrekle sprovođenja dijela svojih predizbornih obećanja.

Dvadeset i jedan dan nakon potpisivanja sporazuma između predstavnika parlamentarne većine uslijedilo je imenovanje predsjednika Parlamenta i mandatara nove Vlade. Lider koalicije "Mir je naša nacija" Alekса Bećić izabran je za novog predsjednika Parlamenta Crne Gore. Od 71 ubačenog listića, 46 je bilo važećih, od čega 45 glasova "za" i jedan "protiv".

Njegov izbor podržali su poslanici tri koalicije "Za budućnost Crne Gore", "Mir je naša nacija" i "Crno na bijelo", Bošnjačka stranka i Albanska lista Nik Đeljošaj, uzdržani su bili poslanici DPS-a, SD-a i SDP-a, a protiv je bila Liberalna partija. Demokratski front je ranije predložio da nosilac liste koalicije "Za budućnost Crne Gore" Zdravko Krivokapić bude mandatar buduće Vlade, što je naišlo na podršku svih poslanika nove parlamentarne većine.

Ipak, prijedlog Krivokapića je bio ugrožen neslaganjima unutar vladajuće koalicije. U međuvremenu, lider SPC u Crnoj Gori mitropolit Amfilohije umire od posljedica izazvanih COVID-19 virusom, što dodatno komplikuje odnose u vladajućoj koaliciji. Lider PzP, članice Demokratskog fronta, u više navrata objavljuje da je DF imao pregovore sa SPC oko sastava liste kandidata. Po njemu, SPC je od početnog zahtjeva za 10 kandidata isti smanjila na tri, a na kraju je kompromis bio na jednom kandidatu, nosiocu liste i sadašnjem mandataru. U javnoj raspravi iz više izvora je potvrđeno da je Zdravko Krivokapić nosilac liste kao izbor i prijedlog SPC, što dodatno baca svjetlo na ulogu SPC u sprovedenom izbornom procesu. Predsjednik Đukanović je odredio mandatara 15. oktobra 2020. na polovini ustavnog roka od 30 dana. S obzirom na to da su lideri tri koalicije vladajuće većine donijeli potpise podrške 41 poslanika za kandidaturu Krivokapića, Đukanović nije vodio konsultacije sa predstvincima drugih političkih partija.

Krivokapić je predložio listu kandidata za ministre koja je izazvala burne reakcije, kako partija koje ne podržavaju Krivokapića, tako i onih koje ga podržavaju, ali i šire javnosti. Mandatar je prvo predložio koalicionim partnerima model podjele ministarstava tražeći partijama da predlože kandidate. Nakon što je dobio prijedloge, te nakon što su imena postala javna, Krivokapić nije uvažio nijedan prijedlog. Umjesto toga informisao je javnost da se opredijelio za ekspertske model od 12 ministarstava. Predloženi kandidati za ministre uglavnom pripadaju krugovima bliskim SPC u Crnoj Gori, uz nekoliko kandidata podržanih nezvanično od strane URA. Lider URA, Dritan Abazović je takođe predložen za potpredsjednika Vlade, iako to predstavlja odstupanje od proklamovanog ekspertskega modela. Predsjednik skupštine je zakazao sjednicu na kojoj će biti izabrana Vlada za 2. decembar. Mandatar nije predložio kandidata za ministra odbrane, a nakon povalačenja kandidata za ministra unutrašnjih poslova nije izašao odmah sa novim imenom.

IV PRAVNI OKVIR I IZBORNİ 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 ovlašćenjima 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 primjenjivala su 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 obezbijedilo 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. Epidemiološka situacija u Crnoj Gori uslovila je primjenu mera propisanih zakonom, od strane NKT-a (Nacionalnog koordinacionog 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 poglavla "Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma" i poglavlje "Glasanje u karantinu" ocjenjujući ih neustavnim. Ustavni sud je ukinuo i odredbe "Pravila za glasanje putem pisma" kojim se glasanje putem pisma ograničava da birač može glasati zbog starosti, invalidnosti, bolničkog liječenja samo ako se nalazi u mjestu prebivališta.

Pravni okvir za sprovođenje izbora ostao je 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, što je generisalo rizike za nesmetano sprovođenje izbora 2020, njihovu regularnost 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) jednak veličini crnogorskog parlamenta koji čini 81 poslanik.

Pravo prijave kandidatskih lista imaju registrovane partije, koalicije ili grupe građana. Na izbornoj 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 osoba iz reda manje zastupljenog pola.

Za alokaciju mandata kvalifikovanim kandidatskim listama koristi se d'Hondtova formula uz primjenu diferenciranog zakonskog cenzusa. U proces raspodjele mandata ovim metodom ulaze samo one liste koje pređu predviđeni izborni cenzus.

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.

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

Broj poslanika	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	Census	Tip izborne liste	Preferencijalno glasanje	Izborna formula
81	Sistem partijskih lista	1	3% 0.7% 0.35%	Zatvorena blokirana	Ne	D'Hondt

Kada je riječ o lokalnim izborima izborna lista mora dobiti najmanje 3% važećih glasova, kako bi učestvovala u raspodjeli mandata. Zakonski izborni census je drugačije definisan za liste manjinskog naroda. Pravo pozitivne diskriminacije definisano članom 94 stav 2 tačka 1 koriste izborne liste pripadnika određenog – istog manjinskog naroda, odnosno određene – iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva u izbornoj jedinici, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva. Na lokalnom nivou, odnosno za izbor odbornika manjinske liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispunji uslov zakonskog izbornog cenzusa od 3%, stiće pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova, odnosno na njih se neće primjenjivati zakonski census, nego će se direktno kvalifikovati u proces raspodjele mandata primjenom D'Hondtove formule.

V IZBORNA ADMINISTRACIJA

A. Državna izborna komisija

U izbornom sistemu Crne Gore organi izborne administracije zauzimaju veoma značajno mjesto. Sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora uređuju se Zakonom o izboru odbornika i poslanika. Organi izborne administracije koji sprovode aktivnosti na pripremi i organizaciji izbora su: Državna izborna komisija; opštinske izborne komisije u 24 opštine u Crnoj Gori i birački odbori.

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, a 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 njen/gov 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 zakonodavstva.¹ Opunomoćeni predstavnici potvrđenih izbornih lista stiču pravo da učestvuju u radu komisije 20 dana prije održavanja izbora. Sve izborne liste iskoristilo su ovo pravo i opunomoćilo svog predstavnika.

Javnost je kroz objave na web stranici informisana o aktivnostima DIK-a. Sjednice DIK-a održavale su 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 najskuplji hotel u Podgorici, dok je DIK dao opravdanje da je to ujedno i najbliži hotel prostorijama DIK-a koji ima adekvatan prostor za potrebe komisije, te da su se iz tog razloga opredijelili za isti. Državna izborna komisija 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 koja se koristi u mnogim drugim državama, pa i državama regionala. Dio Državne izborne komisije koji zасlužuje pohvale za kvalitet svog rada je stručna služba Komisije, koja je pokazala visok nivo profesionalnosti i otvorenosti za saradnju sa nevladnim organizacijama.

¹Zakon 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 (u daljem tekstu: ZiOP)

Državna izborna komisija nije obezbijedila redovno i ažurno sprovodenje radnji kontrole biračkog spiska, uz nedostatak redovne komunikacije i koordinacije aktivnosti između MUP-a i DIK-a na ovom polju. 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 Ekspertskega tima za praćenje ažurnosti i tačnosti biračkog spiska, nego članovi komisije.

Od raspisivanja izbora do proglašenja rezultata održano je 38 sjednica Državne izborne komisije, od čega su opunomoćeni predstavnici potvrđenih izbornih lista prisustvovali na 19 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 lističe 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.² Nekoliko dana kasnije objavljena je izborna lista DPS-a na kojoj je pomenuta osoba zauzimala 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 zaposlenih zadovoljavaju potrebe realizacije ovog dijela izbornog procesa. Listići su štampani na B5 formatu, osim dvojezičnog koji je štampan na A4 formatu. 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 eura povoljnije u odnosu na konkurente), kao i da nijesu htjeli da daju prednost firmi s kojom su do sada sarađivali 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.

²<http://www.pretraga.crps.me:8083/Home/PrikaziSlog/17>

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 za unos podataka od softvera razvijenog u saradnji sa OEBS-om.

Na sjednici održanoj 14. septembra, Državna izborna komisija je u zakonom propisanom roku usvojila Izvještaj o konačnim rezultatima izbora za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore.

Nakon izbora Državnoj izbornoj komisiji je podneseno 18 prigovora u vezi sa lokalnim i parlamentarnim izborima. Komisija je po svakom od ovih prigovora postupala u zakonom propisanom roku. U jednom slučaju u vezi sa lokalnim izborima (HGI - raspodjela mandata u Kotoru) pokrenut je postupak po žalbi pred Ustavnim sudom.

B. Opštinske izborne komisije

Opštinsku izbornu komisiju čine: predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.³

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 imenjuju se na prijedlog parlamentarne opozicije. Za članove stalnog sastava iz reda opozicije imenjuju 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 sprovodenju izbora; 2) organizuje tehničke pripreme za sprovodenje 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 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.

³ZiOP, op.cit., čl. 25 st. 1

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 izbornoj 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 mjestu. 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.

Uzimajući u obzir da nije bilo većih izmjena biračkih mjesta u odnosu na prethodne izborne procese u većini opština, može se zaključiti da opštinske izborne komisije nijesu posvetile dovoljno pažnje analizi toga da li biračka mjesta ispunjavaju uslove za poštovanje preporuka Državne izborne komisije i mjere Nacionalnog koordinacionog tijela.

C. Birački odbori

Na parlamentarnim izborima bilo je 1.217 biračkih odbora čije stalno članstvo broji preko 12.000 članova i zamjenika članova. Uz to, u proširenom sastavu biračkih odbora učestvovali su opunomoćeni predstavnici svih 11 izbornih lista, kao i predstavnici izbornih lista na lokalnom nivou a na brojnim biračkim mjestima nijesu poštovane preporuke DIK-a i mjere NKT-a. Takođe, 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.

Da je zabrinutost za poštovanje epidemioloških mjera bila osnovna pokazuju i podaci koje su dostavljali CeMI-jevi posmatrači. Naime, na dan izbora prijavljen je 91 slučaj povreda navedenih mjera na biralištima, što predstavlja 13,64% od ukupnog broja nepravilnosti evidentiranih putem servisa "Fer izbori". Nepoštovanje fizičke distance na biralištima, nepostojanje sredstava za dezinfekciju ruku, nenošenje ili nepravilno nošenje zaštitnih maski od strane članova biračkih odbora su bile najčešće nepravilnosti iz ove kategorije.

⁴Ibid, čl. 27 st.1

⁵Ibid, 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, MANS) kao i političkih partija kako iz vlasti, tako i iz opozicije. Preporuke su osvijetlile nespremnost komisije i NKT-a da preuzmu 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 građanima koji ispunjavaju uslove. Bez obzira na karakter preporuka (neobavezne), ovaj dokument bi u praksi doveo 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 poglavljia "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 opštег 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 prvo bitno je formirana radna grupa u čijem su radu učestvovale 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 uslijed 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 djelova nacrta 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

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, otvorena je 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 predstavljuju 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 tražilo da se izmijene i Pravila za glasanje putem pisma, u dijelu koji se odnosio 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 je dalje naveo 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 navodilo 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 pokazao je da njeni članovi ne shvataju da posebna vremena (COVID-19 okolnosti) zahtijevaju posebne mjeru i pravila, već svjesno usko tumače izborna pravila u vrijeme epidemije. Kao što se može vidjeti iz navedenog, oni su mijenjali preporuke kako bi javnosti pokazali "otvorenost" za prihvatanje kritike, ali ne i želju da promijene Pravila o glasanju putem pisma i time dovrše proces i suštinski izvrše promjene.

Ustavni sud Crne Gore je 20. avgusta donio odluku 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.

Nepotpunost i neblagovremenost Tehničkih preporuka dovela je do toga da je na velikom broju biračkih mjesta stepen zaštite od širenja virusa COVID-19 bio na zabrinjavajuće niskom nivou, što su pokazali i izvještaji naših posmatrača (o tome više u dijelu Izborni dan).

VI REGISTRACIJA IZBORNIH LISTA

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 izbirnoj 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 ju 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 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. Snežana Jonica 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 ista 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 on će služiti kao osnov za odlučivanje u budućim sličnim predmetima. 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 zloupotreboom ličnih podataka građana i falsifikovanjem potpisa mogu obezbijediti formalni uslovi za učešće na izborima. O ovome svjedoče i rezultati predsjedničkih izbora iz 2018. godine, koji su pokazali da su tri od sedam kandidata imali broj glasova koji nije ni približan broju prikupljenih potpisa. Shodno navedenom, treba se osvrnuti i na praksu Evropskog suda za ljudska prava (Fournier V. France) po kojoj je razumno propisati da treba vratiti troškove izbora u proporcionalnom sistemu kada liste ne dobiju minimum 5% glasova.

Osim navedenog, problem je uočen u slučaju verifikacije lista od strane OIK Andrijevica koja je potvrdila izbornu listu "Za budućnost Andrijevice – SNP-NSD" iako nije ispunjena zakonska obaveza u vezi sa rasporedom kandidata manje zastupljenog pola na izbornim listama. Naime, zakonom je predviđeno da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redoslijedu na listi (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Na pomenutoj listi od 13. do 16. mjesta nema kandidata manje zastupljenog pola. Takođe, na jednoj izbornoj listi na lokalnim izborima u Budvi (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. Naime, na posljednjih pet pozicija (29. do 34.) na listi nalaze se samo muškarci. Shodno navedenom, dvije od ukupno 43 proglašene izborne liste za parlamentarne i izbore u pet opština u 2020. godini nijesu poštovale princip afirmativne akcije za manje zastupljeni pol. Ovaj broj nezakonito proglašenih lista je manji u odnosu na lokalne izbore 2018. godine. Naime, u izvještaju CeMI-ja za lokalne izbore 2018. godine u 11 crnogorskih opština može se vidjeti da je broj izbornih lista koje se nijesu pridržavale rodnih kvota bio 9 od ukupno 79 proglašenih lista. Ipak, zabrinjava činjenica da i dalje postoje primjeri nepoštovanja propisa o rodnoj ravnopravnosti od strane organa izborne administracije.

⁶Odluka 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.

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

A. Parlamentarni izbori

- 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 nji za” Partia Demokratike, Unioni Demokratik i Shqiptarëve dhe Lidhja Demokratike në Mal të Zi
- 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 Đeljošaj LISTA SHQIPTARE – Genci Nimanbegu, Nik Gjeloshaj
- 11.** ALEKSA BEĆIĆ – MIODRAG LEKIĆ – “MIR JE NAŠA NACIJA” – DEMOKRATE – DEMOKRATSKA CRNA GORA – DEMOS – PARTIJA PENZIONERA INVALIDA I RESTITUCIJE – GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA

B. Lokalni izbori

Andrijevica

Opštinska izborna komisija Andrijevica je 07.08.2020. godine žrijebom utvrdila sljedeći raspored izbornih lista:

- 1.** “Za Andrijevicu, za Crnu Goru – Milo Đukanović – DPS – SD”
- 2.** “Aleksa Bečić, Miodrag Lekić – Mir je naša nacija – Demokrate, Demokratska Crna Gora – Demos”
- 3.** “Za budućnost Andrijevice – SNP – NSD”

Budva

Opštinska izborna komisija Budva je 06.08.2020. godine žrijebom utvrdila sljedeći raspored izbornih lista:

- 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

Opštinska izborna komisija Gusinje je 10.08.2020. godine žrijebom utvrdila sljedeći raspored izbornih lista:

- 1.** DEMOKRATSKI SAVEZ ALBANACA, DEMOKRATSKA UNIJA ALBANACA I ALBANSKA ALTERNATIVA “ALBANCI 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 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. godine 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. Croatian Citizens’ Initiative Kotor**
- 8. “Za liberalni Kotor – Andrija Pura Popović – Liberalna stranka”**
- 9. “Dr Branko Baćo 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**

VII 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.

Poštjujući 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
Petnjica	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
Šavnik	1,616	1,737	23	23
Tivat	11,797	11,508	19	19
Tuzi	12,142	11,726	30	28
Ulcinj	20,376	19,962	38	37
Žabljak	3,082	3,120	22	22
Separated polling stations	699	835	3	3
UKUPNO	540,026	532,599	1,217	1,213

Ubiračkom spisku Crne Gore nalazi se 540.026 birača. Upoređivanjem sa podacima iz 2018. godine, birački spisak je uvećan za 7.427 birača. Od predsjedničkih izbora 2018. godine, do dana zaključenja biračkog spiska, u birački spisak je upisano 22.346 birača. 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).

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 spisku i broj promjena prebivališta, a na kraju je predstavljen procenat birača koji su upisani u birački spisak u datom periodu na osnovu promjene 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	UKUPAN BROJ PROMJENA U BI- RAČKOM SPISKU 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	4.672	2.156	12,05%
GUSINJE	4.528	4.594	288	106	2,31%
KOTOR	17.964	18.381	5.545	1.188	6,46%
TIVAT	11.078	11.734	3.625	902	7,69%

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>

⁹Podaci dobijeni uvidom u birački spisak dana 25.8.2020. godine, na osnovu prava na uvid u birački spisak iz člana 21 ZiOP

¹⁰Promjene 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 državlјana i utvrđivanje prebivališta.

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 opština.

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 uslijed gubitka crnogorskog državljanstva i odjave prebivališta.

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 mesta)

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
ŽENE	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

A. Elektronska identifikacija birača

Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuje da se na biračkim mjestima koriste elektronski uređaji za identifikaciju birača,¹¹ i da se birač mora elektronski identifikovati da bi glasao.¹² 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 samo 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.

B. Rad Ekspertskega 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 bio i CeMI. Ekspertski tim otvorio je i posebnu e-mail adresu kontrolabs@mup.gov.me na koju su zainteresovani subjekti mogli 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 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.

¹¹ZiOP, op.cit., čl. 68a st. 1

¹²Ibid, čl. 68a st. 2

C. Glasanje sa nevažećim ličnim dokumentom

Jedno od najvažnijih pitanja vezanih za prava birača koje je otvoreno u ovom izbornom ciklusu, ticalo 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 je smatrao 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 neuručenih 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 podnosi 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 ekspertskega tima u cilju smanjenja broja građana bez važećeg ličnog dokumenta bila 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, 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 bio 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 njihovoј nadležnosti. Ipak, posjedovanje važeće lične karte je zakonska obaveza svakog punoljetnog građanina sa prebivalištem u Crnoj Gori,¹³ pa je kampanja u cilju smanjenja broja građana bez važećih dokumenata dobrodošla nezavisno od izbornog ciklusa.

D. 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 nivou,¹⁴ 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 bi značilo 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 prebivališta u Crnoj Gori.¹⁵ 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 definije 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 spomenuti i da je moguće da lice izgubi pravo glasa iako ispunjava sva tri uslova, uslijed 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 državljeni 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.

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 uslijed odsustva nije bilo moguće procijeniti

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

¹⁴Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji 2019. godina, Uprava za statistiku, Podgorica, 2019, dostupno na: <https://tinyurl.com/y4kc5xgv>

¹⁵Prebivalište 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.

¹⁶ZiOP, op.cit., čl. 11

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 spisa. Takođe, 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 census u kombinaciji sa garantovanim mandatom, ili nepostojanje cenzusa. Konkretno, na lokalnim izborima census 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 državljeni 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

¹⁷Ibid

u Crnoj Gori, jer u njoj ne živi. Upravo za ovaj fenomen se vezuje sumnja kod dijela političke javnosti o postojanju fantom glasača.



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 crnogorskem izbornom zakonu. Ipak, rezidencijalni uslov propisan je Ustavom Crne Gore, u članu 45,¹⁸ pa je za njegovo brisanje potrebna izmjena Ustava, što zahtijeva dvotrećinsku većinu u parlamentu,¹⁹ kao i potvrdu na državnom referendumu glasovima najmanje tri petine od ukupnog broja birača.²⁰ 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.

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

¹⁹Ibid, čl. 155 st. 4

²⁰Ibid, čl. 157

VIII IZBORNA KAMPANJA

Izborna kampanja za parlamentarne izbore 2020. godine sprovedena je u neizvjesnim i neredovnim okvirima i uslovima, kako uslijed neusklađenih zakonskih odredbi koje uređuju pitanje početka i dužine trajanja izborne kampanje, tako i uslijed zakašnjelih i nedovoljno preciznih institucionalnih pravila i smjernica za sprovođenje izborne kampanje u COVID-19 uslovima.

Vanredne okolnosti uslovile su da se izborna kampanja dominantno sprovodi u medijima i online prostoru odnosno na socijalnim mrežama, u odnosu na ranije tradicionalne načine, konvencije i kampanju od vrata do vrata, koje su bile prisutne ali u značajno manjem intenzitetu u odnosu na ranije izborne kampanje.

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 objavljanja konačnih rezultata izbora.²¹ Poslijedično, dvije ključne institucije nadležne za sprovođenje ovih zakona, Agencija za sprječavanje korupcije – ASK²² i Državna izborna komisija – DIK,²³ 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 uskladen 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 komisija²⁴ 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.

²¹Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ("Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020), čl. 2 st. 6

²²Agencija za sprječavanje korupcije (ASK), Smjernice, jun 2020. str.2, dostupno na: <https://tinyurl.com/y6sp4aql>

²³Državna izborna komisija (DIK), Kalendar rokova za sprovođenje izbornih radnji, jun 2020, dostupan na: <https://tinyurl.com/y2q6jpph>

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, anaročito 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 bili primjeri, posebno na internet kanalima i kroz objave na društvenim mrežama, u kojima su navedene političke partije koristile čak i web sajtove određenih ministarstava, za promociju političkog subjekta.²⁵ Na ovaj način direktno je narušen princip ravnopravnosti i jednakosti prilika²⁶ za promociju programa političkih subjekata.

CeMI smatra da je izborna kampanja bila dominantno uslovljena pravilima NKT-a u odnosu na epidemiološku situaciju i virus COVID-19, a bila je nižeg intenziteta u smislu 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 društvene 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 uslovilo je da neki od subjekata organizuju okupljanja na otvorenom,²⁷ za razliku od ostalih učesnika predizborne kampanje. Tek nakon javnih reakcija, NKT je izmijenio ova pravila.

²⁴Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, usvojen od strane Venecijanske na 52 sjednici u oktobru 2002. godine, broj 190/2002, str.10, dostupan na: <https://tinyurl.com/y8ch6t8g>

²⁵Na primjer, video pod nazivom "Znali treba da budu idoli, a ne autsajderi" u kojem govori Gdin. Damir Šehović, ministar prosvjete i kandidat na listi SD-a "Mi odlučujemo" podijeljen je na Facebook stranici Gdin Šehovića i sadržao je link www.mps.gov.me.

²⁶Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, op.cit., str. 17

²⁷Nakon 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>

Imajući u vidu neizvjesnosti i nejasnoće koje to nosi, CeMI je izrazio 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, a koji bi radili na definisanju pravila bezbjednog sprovećenja 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 su ukazali da ih u značajnom ograničavaju nejasnoće, te da iako kampanju sprovode u skladu sa osnovnih smjernicama NKT-a, često upućuju zahtjeve i molbe za pojašnjanjima kako se ne bi našli u zoni kršenja. U praksi, ovo je kreiralo značajnu nesigurnost političkih subjekata u smislu načina vođenja kampanje i moglo je 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 kampanje "od vrata do vrata" koju su politički subjekti intenzivno sprovodili, uprkos činjenici da nisu postojala precizna pravila i smjernice, bilo je posebno zabrinjavajuće, jer direktna komunikacija političkih aktivista sa biračima na ovakav način zasigurno povećava rizik od infekcije i moga je ugroziti zdravlje svih učesnika procesa.

Kako je kampanja odmicala sve više su bili 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 vjeroispovijesti poslužila su kao osnova za kreiranje predreferendumskog atmosfere i kreiranja dva suprotstavljenih bloka, gdje vladajuća koalicija insistira na ugroženosti i potrebi očuvanja države Crne Gore koja je ugrožena velikosrpskim interesima, a čiji su promotori uglavnom okupljeni oko koalicija DF i donekle Demokrate. U skladu sa tim, teme koje su dominirale u izbornoj kampanji odnosile su se na usvojeni Zakon o slobodi vjeroispovijesti, nacionalna i religijska pitanja, očuvanje integriteta države Crne Gore, ekonomski posljedice epidemije COVID-19, nezaposlenost, socijalna davanja i moguće zloupotrebe, vladavina prava i korupcija.

Zabrinjavajuća je bila sveprisutnost "funkcionerske kampanje", odnosno visok stepen prisutnosti javnih funkcionera u periodu izborne 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 suprotnosti 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 odredbama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koji propisuje jasna ograničenja u ovom pravcu. CeMI je upozorio da se na ovaj način ugrožava princip jednakosti svih učesnika izbornog procesa, da se kreirala jasna institucionalna prednost vladajuće koalicije, ali i da propisane prekršajne kazne za navedena kršenja nijesu dovoljne i ne mogu biti odvraćajuće.²⁸

Specifičnost ove kampanje bila je i uključenost vjerske zajednice u političku kampanju. Uprkos najavama SPC da se neće miješati u izborni proces, u posljednjih 15 dana predizborne kampanje SPC sve je otvoreno podržavala dio političke ponude na ovim parlamentarnim izborima. CeMI upozorava da ovakva praksa nije prisutna u funkcionalnim demokratijama, te da miješanje vjerskih zajednica u političke procese jedne zemlje dovodi u pitanje sekularnost, odnosno odvojenosti vjerskih i javnih institucija, te može biti zabrinjavajući presedan.

Prema izjavama kontakata CeMI-ja sa terena, sveštenstvo je vršilo uticaj na birače, propovijedanjem protivljenja vladajućim partijama kao pravu podršku crkvi i poštovanju vjerskih načela. Sveštenstvo je otvoreno pozivalo 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 održao u vjerskim objektima ili na njihovim posjedima uz logističku podršku svještenstva.

²⁸ZiOP, op.cit., čl. 116 st. 3 (Propisane kazne su od 500 do 2.000 EUR)

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, umanjenih 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. Za lokalne izbore otvoreno je 25 žiro računa, a prijavljene su 32 izborne liste. 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") obavijestili Agenciju za sprječavanje korupcije o otvaranju računa, a jedino je Hrvatska reformska stranka izvršila ovu obavezu dva dana nakon isteka zakonskog roka. Ovdje je važno istaći da na osnovu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja,²⁹ izborna kampanja predstavlja skup aktivnosti političkog subjekta od dana 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.

Izuzetno je važno da ovaj segment 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 propratnom 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 otvorи 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 kompletном 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) dostavljaju 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

²⁹Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, op. cit., čl. 2

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 izborne procese 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, Elektroprivreda, Aerodromi Crne Gore, Montenegro Airlines) prijavila 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 tražila pomenute podatke od sedam privrednih društava čiji je osnivač ili djelimični vlasnik država, i to: Aerodromi Crne Gore, Morsko Dobro, Željeznička infrastruktura, Pošta Crne Gore, Lukav Bar, Nacionalni parkovi i Crnogorski elektroprenosni sistem. Aerodromi Crne Gore nijesu postupili po zahtjevu Agencije, odnosno po poslatim urgencijama u datom roku, pa je Agencija pokrenula prekršajni postupak protiv odgovornog lica. U privrednom društvu Morsko dobro ukupno su zaključena dva ugovora o radu sa dva lica u izbirnoj kampanji, na neodređeno vrijeme, koji su dostavljeni Agenciji u periodu prije dana vršenja kontrole. Jedno je sprovedeno putem javnog oglasa, dok je kod drugog lica izvršena transformacija sa određenog na neodređeno vrijeme. Podaci koje je dostavila Željeznička infrastruktura pokazuju da su bila 32 zapošljavanja, od čega je kod 8 lica u pitanju produženje već postojećeg ugovora na određeno vrijeme, kod 13 lica transformacija postojećeg ugovora sa određenog na neodređeno i za 11 lica izvršeno zapošljavanje po osnovu javnog oglasa. U Pošti Crne Gore i Luku Bar nije bilo zapošljavanja, niti zaključenih ugovora o djelu. U privrednom društvu Nacionalni parkovi ukupno su zaključena dva ugovora o radu sa dva lica u toku izborne kampanji, na određeno vrijeme. Crnogorski elektroprenosni sistem je zaključio dva ugovora o radu sa dva lica u izbirnoj kampanji, na određeno vrijeme u trajanju od po šest mjeseci koja su realizovana po osnovu Sporazuma o preuzimanju zaposlenih saglasno članu 51 Zakona o radu.

Agencija je Planom kontrole i nadzora predvidjela terensku kontrolu svega 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).³⁰ Ukupan broj planiranih terenskih kontrola je 36. Na sastanku Radne grupe za praćenje izborne kampanje predstavniku CeMI-ja je rečeno da je broj terenskih kontrola niži od planiranog i da je samo 15 takvih kontrola sprovedeno.

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

³⁰Agencija za sprječavanje korupcije, Plan kontrole i nadzora za izbornu kampanju za izbore koji će biti održani 30. avgusta 2020. godine, Podgorica, 2020, dostupno na: <https://tinyurl.com/y348wlqq>

na pružene usluge političkim subjektima u izbirnoj kampanji. Od toga najveći broj postupaka pokrenut je u vezi sa obavezom objavljivanja analitičke kartice (135) i neprijavljanjem zapošljavanja (98).³¹

Agencija je objavila dva mišljenja do 25. avgusta. Prvo mišljenje odnosi se na primjenu člana 40. Zakona o finansiranju političkih subjekata i finansiranju izborne kampanje i navodi da se zabrane iz stavaka 1. i 2. člana 40. navedenog zakona odnose samo na period predizborne kampanje, dok se zabrana iz člana 3. odnosi na cijelu 2020. godinu "imajući u vidu da se planiraju redovni parlamentarni izbori". Drugo mišljenje odnosi se na primjenu člana 16. Zakona i navodi da subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja ne uključuju elektronske publikacije (portale) i bilborde i druge oblike oglašavanja. U obrazloženju se navodi da Zakon o izboru poslanika i odbornika i Zakon o elektronskim medijima jasno razlikuje radio i televizijske programe od elektronskih publikacija. Takođe, Agencija se poziva na mišljenje Ministarstva kulture od 19. avgusta 2020. i Agencije za elektronske medije od 17.08.2020. prema kojem portali nisu elektronički mediji. Na kraju mišljenja, Agencija ističe da provjeru vrši prikupljanjem podataka iz različitih izvora i poziva sve pružaoce usluga političkim subjektima da dostave cjenovnike i prateću dokumentaciju u vezi s pružanjem usluga.

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. Unajvećem 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-a,³² od dana raspisivanja izbora 20.6.2020. godine do 25.9.2020. godine, zaposleno je 788 lica. Od tog broja 203 lica je zaposleno na neodređeno vrijeme, dok je 485 lica zaposleno na određeno vrijeme. Na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima zaposleno je 82 lica, a 18 lica je izabrano za obavljanje funkcije do isteka mandata. Najveći broj lica zaposlen je u organima lokalne uprave i lokalne samouprave, kao i u obrazovnim institucijama.

³¹Saopštenje sa 32. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, dostupno na: <https://tinyurl.com/yytug8v5>

³² http://www.antikorupcija.me/media/documents/zaposljavanje_za_sajt_finalno.pdf

Tabela 4: Rasored i procenat zaposlenih po opštinama

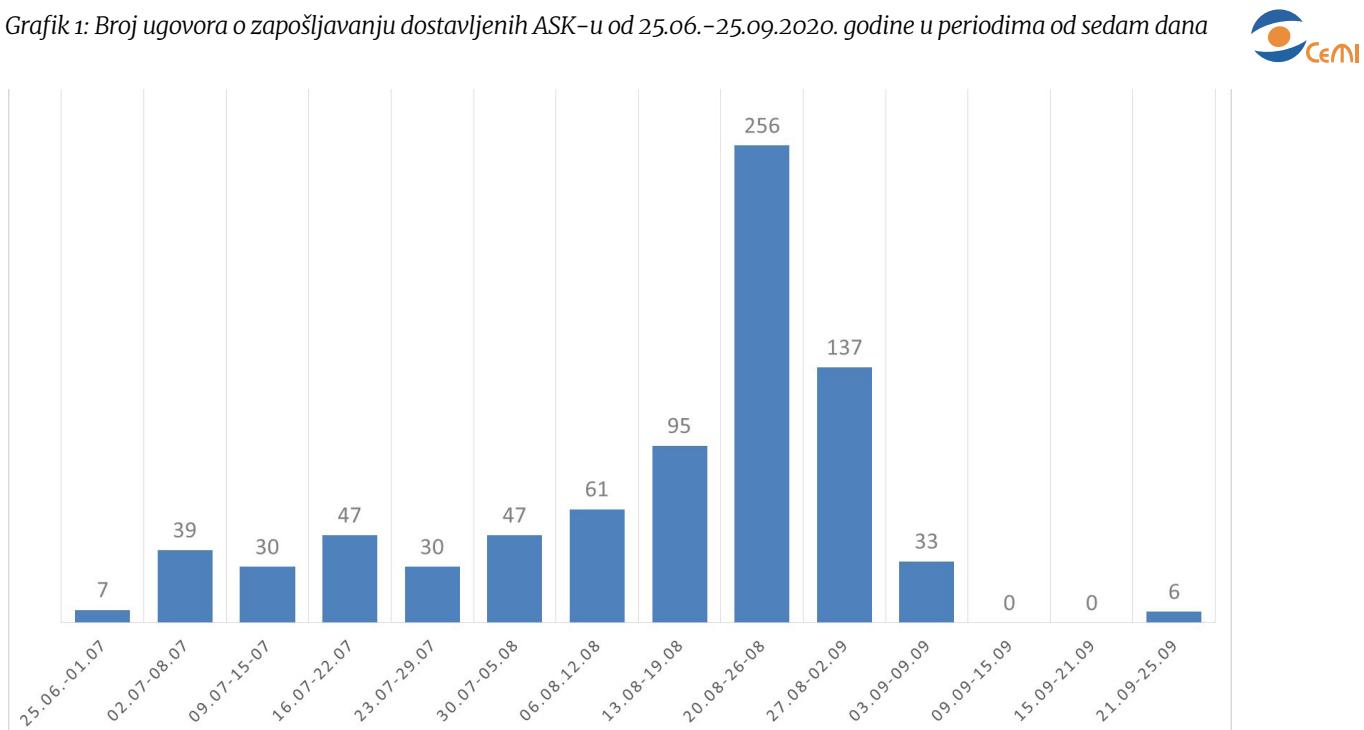
OPŠTINA	BROJ ZAPOSLENIH	%
Andrijevica	5	0,63%
Bar	19	2,41%
Berane	27	3,43%
Bijelo Polje	17	2,16%
Budva	63	7,99%
Danilovgrad	22	2,79%
Cetinje	58	7,36%
Herceg Novi	28	3,55%
Kolašin	11	1,40%
Kotor	32	4,06%
Mojkovac	2	0,25%
Nikšić	102	12,94%
Petnjica	2	0,25%
Plav	10	1,27%
Plužine	10	1,27%
Prijepolje	30	3,81%
Podgorica	281	35,66%
Rožaje	14	1,78%
Tivat	21	2,66%
Tuzi	19	2,41%
Ulcinj	9	1,14%
Žabljak	6	0,76%
UKUPNO	788	100,00%

U tabeli koja slijedi, prikazani su podaci o broju ugovora koji su dostavljeni ASK-u o stupanju na rad lica, po mjesecima, od dana raspisivanja izbora 20.09.2020. godine, do 25.09.2020. godine.

Tabela 5: Broj ugovora o zapošljavanju dostavljenih ASK-u, po mjesecima

MJESEC	BROJ ZAPOSLENIH	%
Jun	6	0,76%
Jul	165	20,94%
Avgust	567	71,95%
Septembar	50	6,35%
UKUPNO	788	100,00%

Grafik 1: Broj ugovora o zapošljavanju dostavljenih ASK-u od 25.06.-25.09.2020. godine u periodima od sedam dana



Zabilježen je i veliki iznos novčanih sredstava koja su podijeljena kao jednokratna socijalna davanja, naročito kroz treći paket mjera Vlade za ublažavanje posljedica COVID-19 epidemije. Treba podsjetiti 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 bilo 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 6: Jednokratne novčane pomoći iz budžetskih rezervi po opštinama od 21.6.-10.8.2020. godine

OPŠTINA	BROJ SOCIJALNIH DAVANJA	IZNOS DAVANJA
Andrijevica	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 €
Mojkovac	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 (Andrijevica, Plužine) izdvajale najviše za socijalnu pomoć, zbog čega bi Agencija za sprječavanje korupcije trebalo da traži izjašnjenje i izvrši kontrolu. U Andrijevici 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 (Andrijevica) 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".³³ 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 Novom.³⁴ Isti podaci dostupni su na internet stranici te opštine.³⁵ Takođe, prema podacima predstavljenim u tabeli, opština Plužine je uplatila najveći iznos novca, ali prema ranijim rezimiranim izvještajima, u ovoj opštini nije izvršeno jedinstveno plaćanje socijalne zaštite. Stoga ostaje nejasno koje kriterijume Agencija primjenjuje prilikom vršenja ove vrste kontrole i verifikacije.

Agencija je primila 123 prigovora u toku kampanje, od kojih je u 105 utvrđeno da nije bilo kršenja Zakona, u 10 je utvrđeno kršenje Zakona (Oki Air Broadcasting dva puta, TV Corona, Novi TV, Pobjeda, TV A1, RTV Budva, Radio Antena M, Radio TV Rožaje i Dnevne Novine) u sedam je došlo do upućivanja na nadležnost drugim organima, a u jednom je došlo do obustave postupka zbog prestanka postojanja pravnog lica (Agencija za duvan).

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.).

Agencija je sprovela većinski dio kontrola koje je predvidjela svojim planom kontrole i nadzora, ali i dalje nije pokrenula postupke u slučajevima koji izazivaju najveću pažnju javnosti. Takav je slučaj bio sa aktivistkinjom Demokratske partije socijalista i snimkom razgovora koji ona vodi sa kandidatkinjom za službu u Vojsci Crne Gore u kojem se navodi da "kandidatkinju ne poznaje teren". Direktorica Agencije za sprječavanje korupcije je navela da će ovaj organ prikupiti svu dokumentaciju i dostaviti nadležnim organima svaku prijavu za koju bude smatralo da se radi o krivičnom djelu. U Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici formiran je predmet

³³Dostupno na: <https://tinyurl.com/y4batc9d>

³⁴Dostupno na: <https://tinyurl.com/yyb9eu4j>

³⁵Dostupno na: <https://tinyurl.com/yyctgjud>

u cilju utvrđivanja svih činjenica i okolnosti predmetnog događaja. Predmet je u fazi izviđaja. Ministar odbrane je naveo da ne poznaje gospodu 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 Force 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 svojim istupima u medijima, koji su naglašeno kritični i neistiniti, samo želi da osvoji koji glas više i ojača redove svoje partije.

X UČEŠĆE ŽENA

Pravo da biraju i da budu birane za predstavničke funkcije u Crnoj Gori, žene su dobile prvi put 1946. godine, i koristile su pravo predstavljanja već od prvog saziva Narodne skupštine Republike Crne Gore, ali u zanemarljivo niskom procentu u odnosu na muškarce. Od 107 poslanika biranih na izborima održanim 3. novembra 1946. godine, izabrane su prve tri crnogorske poslanice: Lidija Jovanović, Draginja Vušović i Dobrila Ojdanić.³⁶ Narodna skupština Republike Crne Gore se sastojala od tek 2,8% žena. Međutim, sve do 1990. godine bila je riječ o izborima u jednostranačkom, nedemokratskom sistemu. Pravo da slobodno biraju, žene su iskoristile 1990. godine, na prvim višestranačkim izborima nakon pada komunističkog režima.

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 mesta 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).

Prije parlamentarnih izbora 2016. godine zastupljenost žena u crnogorskem parlamentu iznosila je 17,3%, a Crna Gora se nalazila na 102. mjestu u svijetu. Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, zahvaljujući većem učešću žena u crnogorskem parlamentu, Crna Gora se nalazila na 87. mjestu, dok se prema podacima Svjetske banke iz 2019. godine nalazila na 57. mjestu od 217 država svijeta,³⁷ što je veliki napredak u odnosu na podatke iz ranijih godina. Zastupljenost žena u crnogorskem parlamentu neposredno prije parlamentarnih izbora 2020. godine iznosila je 29,6%, što je iznad svjetskog prosjeka od 24,6%,³⁸ ali ispod prosjeka Evropske unije od 31,8%.³⁹

Na ovogodišnjim parlamentarnim izborima, učešće žena na izbornim listama bilo je malo veće nego 2016. godine, posmatrano u procentima. Ukupan broj kandidatkinja na listama bio je 269 od 778, odnosno 34,57%, dok je 2016. godine učešće žena iznosilo 360 od 1.120 kandidata/kinja, odnosno 32,14%. Samo na dvije izborne liste našao se značajno veći procenat žena od zakonskog minimuma: HRS sa čak 69% i SD sa 40% žena. Na ostalim listama nalazilo se od 30–36% žena. Na jednoj izbornoj listi (Albanska koalicija “Jednoglasno”) nalazilo 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 nalazilo 25 žena, tek jedna više od zakonskog minimuma za ostvarenje 30% učešća pripadnica manje zastupljenog pola. Na ovim listama bilo je izraženo

³⁶Skupština Crne Gore, Odsjek za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju, “Žene u Skupštini Crne Gore”, Podgorica, jul 2013. godine

³⁷World Bank, Proportion of seats held by women in national parliaments (%) [online], <https://tinyurl.com/y2m93far>, uvid izvršen 14.8.2020. godine

³⁸Ibid

³⁹Ibid

raspoređivanje žena na svako treće i četvrto mjesto na listi (vidi tabelu 7). Samo na jednoj izbornoj listi (SDP) na prvom mjestu nalazila se žena – predsjednica partije, i samo na jednoj listi (HRS) žena se našla na drugom mjestu na izbornoj listi.

Grafik 2: Učešće žena među kandidatima/njama za poslanike/ce

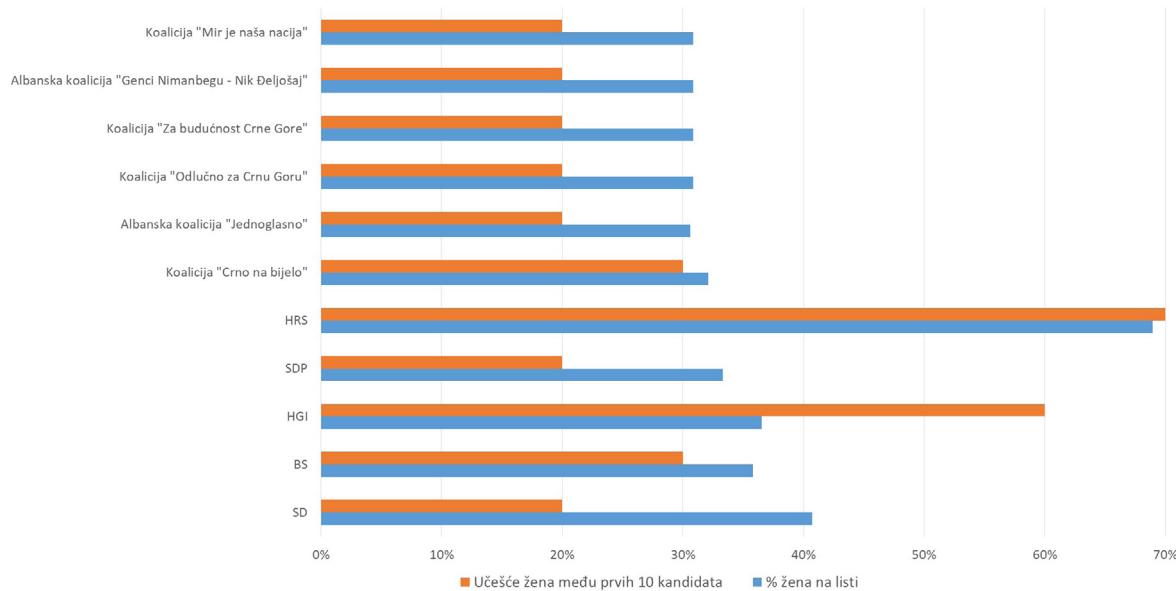
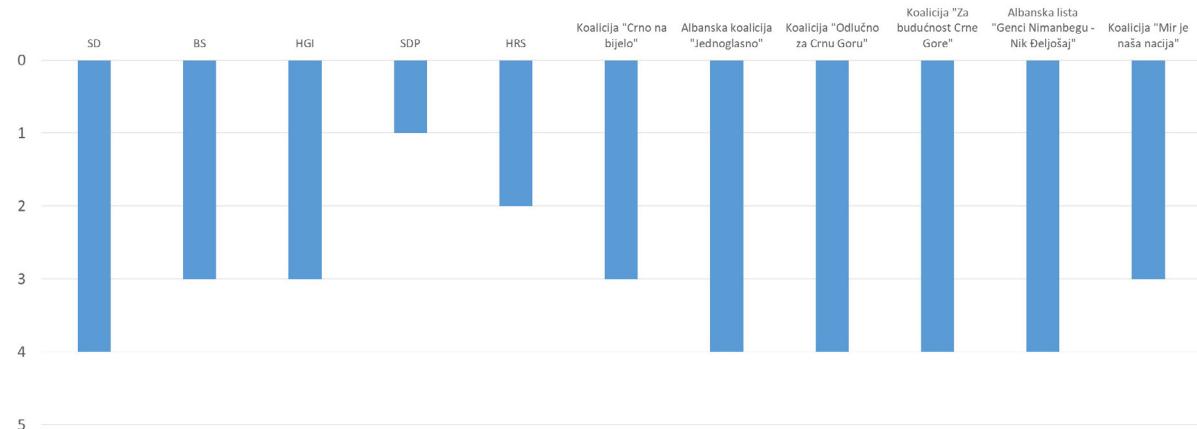


Tabela 7: Učešće žena na izbornim listama

Izborna lista	Br. kandidata	Br. žena	% žena na listi	Među prvih 10 mjeseta	između 11-20 mjeseta	između 21-30 mjeseta	između 31-40 mjeseta	između 41-50 mjeseta	između 51-60 mjeseta	između 61-70 mjeseta	između 71-80 mjeseta	81 mjesto
SD	81	33	40,74%	20%	40%	30%	30%	50%	40%	60%	60%	NE
BS	81	29	35,80%	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	68,96%	70%	60%	70%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Koalicija "Crno na bijelo"	81	26	32,10%	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 3: Pozicija prve kandidatkinje na pojedinačnoj listi



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

Tabela 8: Raspored žena na izbornoj listi prema poziciji u klasterima od po 4 mesta (redno gledano, cijela lista)

Lista	Broj 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%
Albanianska lisa "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	269	50	18,59%	48	17,84%	63	23,42%	106	39,41%

Kao što se može vidjeti, 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.

A. Učešće žena u crnogorskom Parlamentu nakon parlamentarnih izbora 2020

Prema konačnim rezultatima izbora, učešće žena u crnogorskom parlamentu znatno je manje nego u prethodnom sazivu parlamenta, uprkos procentualno većem učešću žena na izbornim listama. Osim toga, veoma je važno istaći i da se pregovori o formiranju nove Vlade odvijaju bez učešća žena.

Uzimajući u obzir posljednje izmjene u rasporedu mandata, nakon što su neki poslanici podnijeli ostavke na tu funkciju, možemo vidjeti da broj žena u crnogorskom parlamentu iznosi 19, i to: Bošnjačka stranka – 1, SDP – 1, koalicija “Crno na Bijelo” – 1, koalicija “Odlučno za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović” – 7, koalicija “Za budućnost Crne Gore” – 7 i koalicija “Mir je naša nacija” – 2. Ukoliko do formiranja nove Vlade ne dođe do izmjena u rasподjeli mandata, u novom sazivu žene će učestvovati sa 23,45%.

Manje učešće žena se može objasniti kombinacijom faktora – slabijim izbornim rezultatom političkih subjekata na kojima se nalazio veći procenat žena, kao i rasporedom žena na izbornim listama, koje su upravo na onim izbornim listama koje su prešle cenzus najvećim dijelom raspoređivane na svako četvrto mjesto na listi, i bile su predstavljene tek u broju koji je dovoljan za ostvarivanje zakonskog minimuma od 30% pripadnika/ca manje zastupljenog pola.

Takođe, ovdje je važno pomenuti da broj osvojenih mandata neposredno nakon izbora i konačan broj poslanica nije nužno identičan. Na primjer, prema konačnim rezultatima prethodnih parlamentarnih izbora, 19 žena je osvojilo mandate,⁴⁰ dok su neposredno pred parlamentarne izbore 2020. godine u crnogorskому parlamentu bile 24 žene. Ova razlika se može objasniti činjenicom da je dio kandidata na listama nakon izbora preuzeo funkcije u Vladi ili druge funkcije koje su nespojive sa poslaničkom, pa su na njihovo mjesto došle žene, dok je dijelu poslanika u međuvremenu iz drugih razloga prestao mandat, pa su i oni zamijenjeni drugim poslanicima, odnosno poslanicama. Tako je, primjera radi, na izbornoj listi DPS-a 2016. godine bilo 10 žena među prvih 36 kandidata koliko je DPS osvojio na tim izborima, dok je neposredno prije parlamentarnih izbora 2020. godine taj broj iznosio 13, upravo iz prethodno navedenih razloga. Takođe, neposredno nakon konačnih rezultata ovogodišnjih izbora, 18 žena je osvojilo mandate, ali je u postizbornom periodu kandidatkinja sa izborne liste Demokratskog Fronta, Milosava Paunović, zamijenila Dragoslava Šćekića.

Prema tome, moguće je da trenutna reprezentativnost žena u crnogorskому parlamentu bude veća ukoliko pojedini kandidati koji su osvojili mandate preuzmu izvršne i druge funkcije koje su nespojive sa poslaničkom, pa na njihovo mjesto dođu kandidatkinje sa listi.

⁴⁰Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2016, Finalni izvještaj, CeMI, Podgorica, 2016, dostupno na: <https://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/06/Finalni-izvjestaj-sa-Aneksom.pdf>

B. Učešće žena na lokalnim izborima

U Andrijevici su predate tri izborne liste za izbor 31 odbornika. Broj kandidata/kinja na sve tri liste iznosio je 88, a od tog broja 28 su bile žene, što je tek 25%. Osim najmanjeg učešća žena u odnosu na izbore u drugim opština, 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 mesta na listi nalaze muškarci, a shodno zakonskim propisima, u ovom klasteru je morala da se nađe najmanje jedna kandidatkinja. Zamjenom kandidata na 16-om mjestu kandidatkinjom koja se nalazila 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 Čulafić | 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 Šćekić |
| 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 Marnetić | 28. Miloš Milović |
| 13. Darko Vojović | 29. Vladimir Vučević |
| 14. Radoje Stijović | 30. Milena Ivanović |
| 15. Milan Mirković | 31. Stefan Božović |
| 16. Miomir Dragović | |

13. Darko Vojović
14. Radoje Stijović
15. Milan Mirković
16. Miomir Dragović

Na lokalnim izborima u Budvi građani su birali 33 odbornika. Ukupan broj kandidata/kinja na sedam izbornih lista iznosio je 219, od čega su 80 (36,52%) bile žene. 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-ILIJA GIGOVIĆ

- | | | | |
|---------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------|
| 1. Ilija Gigović | 8. Slavica Knežević | 15. Đurica Čejović | 22. Sanja Ratković |
| 2. Bojana Ručović | 9. Ivan Radonjić | 16. Helena Vujović | 23. Mladen Gigović |
| 3. Petar Vujović | 10. Marija Stanišić | 17. Dalibor Franeta | 24. Dragana Zečević |
| 4. Nikoleta Lutovac | 11. Aleksandar Braić | 18. Milica Bauk | 25. Miloš Milošević |
| 5. Zoran Duletić | 12. Jovana Todorović | 19. Stevo Zenović | 26. Jovana Joksimović |
| 6. Sanja Marković | 13. Branislav Banjo Vukčević | 20. Maša Ratknić | 27. Miodrag Zec |
| 7. Milan Pribilović | 14. Milica Cvjetković | 21. Tomislav Šofran | 28. Sandra Pajović |

29. Vlatko Dakić
30. Dejan Čeranić
31. Goran Pejović
32. Vasilije Ručović
33. Darko Ljubanović

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

XI 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 dobjele 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 izbornoj 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 potvrđio 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 na kraju ispunila cenzus koji važi za nemanjinske liste.

Prema konačnim rezultatima izbora, tri manjinske izborne liste su stekle parlamentarni status. Dvije albanske koalicije su osvojile po mandat koristeći sistem pozitivne diskriminacije, što predstavlja mandat više u odnosu a prethodne izbore. Bošnjačka partija je osvojila tri mandata – jedan više u odnosu na prethodne izbore. Obje hrvatske liste nijesu uspjеле da pređu cenzus od 0,35% i time osvoje rezervisani mandat, tako da hrvatske partije ostaju bez svog predstavnika.

Kao što je to bio slučaj i u prethodnim izbornim ciklusima, populacija Roma, Egipćana i Aškalija nije imala autentičnu izbornu listu koja bi predstavljala njihove interese. Takođe, u predizbornoj kampanji nijesu uočeni sloganii, bilbordi niti je prikazivan video materijal na romskom jeziku.

Što se tiče učešća manjina u izvršnoj vlasti, predstavnik jedne manjinske partije prvi put je imenovan za člana Vlade Crne Gore prije više od 20. godina, odnosno 1998. godine, kada je Luid Junčaj, funkcioner u Demokratskoj uniji Albanaca imenovan za ministra za ljudska i manjinska prava. Bošnjačka partija u radu Vlade učestvuje od 2009. godine, dok predstavnici hrvatske nacionalne manjine učestvuju u izvršnoj vlasti od 2012. godine, kada je u Vladu ušla predstavnica Hrvatske građanske inicijative kao ministarka bez portfelja.

Mandatar za sastav nove Vlade, Zdravko Krivokapić, predložio je 12 kandidata za ministre u novoj Vladi među kojima nema predstavnika manjinskih naroda. Na ovaj način, predstavnici nacionalnih manjina u Crnoj Gori neće biti dio Vlade prvi put u posljednje dvije decenije.

XII IZBORNI DAN

CeMI je realizovao praćenje izbornog dana u partnerstvu sa PR Centrom, u čijim prostorijama je bilo smješteno CeMI-jevo osoblje, operativni centar za prikupljanje podataka sa terena, pravni centar za prijave nepravilnosti u toku izbornog dana, te mediji.

Praćenje izbornog dana realizovano je kroz pet grupa aktivnosti:

1. Praćenje realizacije izbornih procedura na **biračkim mjestima** – otvaranje, glasanje, zatvaranje biračkih mjesta i brojanje glasova i neprestana komunikacija posmatrača sa operaterima i pravnim centrom u cilju prikupljanja podataka o izlaznosti i nepravilnostima u toku izbornog dana;
2. **Djelimično paralelno prebrojavanje glasova (PPVT)** na reprezentativnom uzorku rezultata sa biračkih mjesta na osnovu kojih je CeMI saopštio prve prognoze rezultata i raspodjele mandata na nacionalnom i lokalnom nivou;
3. Treća aktivnost je bilo paralelno prebrojavanje glasova (PVT) na osnovu rezultata sa svih biračkih mjesta koje su prikupili kratkoročni posmatrači i mobilni timovi koji su u toku dana obilazili po više biračkih mjesta i nadgledali rad opštinskih izbornih komisija u toku tabulacije rezultata na nivou opština;
4. Praćenje **rada opštinskih izbornih komisija i Državne izborne komisije**;
5. **Odnosi sa medijima i javnošću.** Podaci o izlaznosti i nepravilnostima u toku izbornog dana saopštavani su kroz pet redovnih konferencija za medije, dok su podaci o procjenama rezultata na nacionalnim i lokalnim izborima predstavljeni kroz tri konferencije održane nakon zatvaranja biračkih mjesta. Sve konferencije su prenošene uživo, a o našim nalazima je izvještavalo ukupno 17 medijskih kuća, 4 televizije i 45 novinara. Nalazi su istovremeno bili dostupni na CeMI-jevim društvenim mrežama, mobilnoj aplikaciji i internet stranici.

A. Sprovodenje izborne procedure

CeMI je za praćenje nepravilnosti izbornog procesa uspostavio servis "Fer izbori" omogućavajući prevashodno posmatračima ali i građanima, biračima da, u realnom vremenu, prijave nepravilnosti i povrede biračkih prava, direktno CeMI-jevom Pravnom timu. Istovremeno su birači bili u mogućnosti da u toku izbornog dana, putem istih servisa dobiju i besplatnu pravnu pomoć, pravne savjete da li je u konkretnoj situaciji došlo do povrede prava birača i na koji način birač svoja prava može da zaštitи. Građanima su, tokom cijelog izbornog dana bili dostupni Android i IOS aplikacija, web portal i dvije otvorene linije za direktnu komunikaciju sa Pravnim timom CeMI-ja. Kroz servis "Fer izbori", Pravni tim CeMI-ja primio je 728 prijava nepravilnosti i pružio građanima **70** pravnih savjeta. Od ukupnog broja podnijetih

prijava putem servisa “Fer izbori”, građani su podnijeli **279** ili 38,32% dok su CeMI-jevi posmatrači podnijeli **449** prijava, odnosno 61,67%.



Uporedo sa obrađivanjem pristiglih nepravilnosti, Pravi tim CeMI-ja je najkarakterističnije nepravilnosti učinio dostupnim crnogorskoj javnosti, kroz web portal i aplikaciju “Fer izbori”, doprinoseći na taj način transparentnosti izbornog procesa ali i ukazujući na najčešće nepravilnosti i povrede prava, kako bi građani prepoznali buduća kršenja i prijavili eventualne nepravilnosti. Broj podnijetih prijava ukazuje da je dostupnost servisa “Fer izbori” i objavljivanje u realnom vremenu podstaklo građane/birače da slobodno prijave moguće nepravilnosti i povrede prava.

Izborni dan su obilježile brojne nepravilnosti koje su se u sličnoj formi pojavljivale na relativno velikom broju biračkih mjesta. Nepravilnosti su u najvećem broju slučajeva bile rezultat neobučenosti biračkih odbora, ali u konačnome nijesu dovele u pitanje regularnost izbora.

Kako je navedeno i u Privremenom izvještaju od 26. avgusta 2020. godine, nužnost primjene mjera kojima se štiti zdravlje ljudi, a u vezi sa COVID-19 pandemijom, uticala je na visok stepen nejasnoća u pogledu pravila za sprovođenje izbornog procesa, koje su negativno uticale na pripremu izbora, ali očigledno i na dio sprovođenja u složenim novonastalim okolnostima pandemije, stvarajući veliki pritisak u pogledu zakonitosti i ustavnosti, te postupanja izborne administracije, prvenstveno Državne izborne komisije.

Sve nepravilnosti koje su registrovali posmatrači CeMI-ja u toku izbornog dana mogu se grupisati u sljedeće kategorije:

a. Primjeri nepravilnosti prilikom sprovođenja izbornih procedura. Ove nepravilnosti su se odnose na:

§ Nepravilnu upotrebu uređaja za elektronsku identifikaciju birača na nekoliko izbornih mjesta, što je na pojedinim biračkim mjestima odložilo početak procedure glasanja. Na biračkom mjestu 23 u Bijelom Polju uređaj za elektronsku identifikaciju birača nije radio do 07:20h, pa se kasnilo sa otvaranjem biračkog mesta. Na biračkom mjestu 17 u opštini Tuzi, članovi biračkog odbora nisu znali kako se aktivira uređaj za elektronsku identifikaciju, pa se i na ovom biračkom mjestu kasnilo sa otvaranjem. Uz to, uređaj za elektronsku identifikaciju birača nije funkcionisao na biračkom mjestu 69-A u Podgorici. Najveći broj ovih nepravilnosti bilo je privremenog karaktera, odnosno uređaji za elektronsku identifikaciju privremenog nisu funkcionalni. U nekoliko slučajeva uređaji nisu prepoznivali identifikaciona dokumenta birača, kao što je bio slučaj na biračkom mjestu 48 u Beranama i na biračkom mjestu 10 u Podgorici.

Povrede procedure tajnosti glasanja kroz slikanje glasačkih listića od strane birača, javno izjašnjavanje birača o opcijama za koje su glasali, prihvatanje otvorenih glasačkih listića od strane biračkih odbora i nepoštovanje procedura koje

osiguravaju tajnost glasanja na biračkim mjestima, u najznačajnijem procentu su činile prijavljene nepravilnosti u toku izbornog dana. Registrovano je ukupno 179 prijava za povredu procedure tajnosti glasanja. Jedna od češćih povreda odnosi se na fotografisanje glasačkih listića od strane birača na više biračkih mjesta u Podgorici (5-C, 22-B, 26-C, 75-B), na biračkom mjestu 65 u Baru, na biračkom mjestu 9 u Plavu, kao i u drugim opština. Ukupno smo registrovali 65 ovakvih nepravilnosti. Građani su svoje glasačke listiće javno pokazali na biračkim mjestima 77-B, 77-C, 97 i 114-A u Podgorici i na biračkom mjestu 42 u Rožajama. Na biračkom mjestu 20 u Bijelom Polju, glasač je sa glasačkim listićem napustio prostoriju gdje se odvijalo glasanje, nakon čega se vratio u prostoriju, i bilo mu je dozvoljeno da takav listić ubaci u glasačku kutiju. Registrovali smo i 43 slučaja povrede tajnosti glasanja od strane biračkog odbora u nekoliko opština. Na primjer, jedan ili više članova biračkog odbora glasno su izgovarali imena birača na biračkom mjestu 15 u Baru, biračkim mjestima 105, 75-B, 78 i 20 u Podgorici, biračkom mjestu 30 u Bijelom Polju. U najvećem broju registrovanih slučajeva kršenja pravila tajnosti postupka, birački odbori su postupali u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i glasačke listiće učinili nevažećim, mada je u pojedinim slučajevima propušteno da se poništi glasački listić.

- § Probleme u vezi sa identifikacijom birača, uslijed neuređenosti biračkog spiska.** Registrovan je određen broj nepravilnosti u vezi sa promjenama biračkog mesta o kojima birači nijesu blagovremeno informisani ili su bili pogrešno informisani, a u toku izbornog dana internet servis biraci.me veći dio izbornog dana nije radio, što je jedan dio birača onemogućilo da provjere na kojem biračkom mjestu su upisani, jer nijesu bili informisani. U nekoliko slučajeva birači nijesu bili u stanju da ostvare svoje biračko pravo, jer nijesu upisani u birački spisak, iako tvrde da su glasali na prethodnim izborima. Na primjer, na biračkom mjestu 13a u Budvi, glasač koji već 20 godina glasa na istom glasačkom mjestu i tvrdi da je isto provjerio, informisan je od strane biračkog odbora da nije upisan kao birač na tom biračkom mjestu. Na biračkom mjestu 8 u Danilovgradu, biraču koji godinama glasa na tom biračkom mjestu onemogućeno je da glasa, na biračkom mjestu 48 u Beranama, više birača je izrazilo nezadovoljstvo zbog nemogućnosti glasanja pasošem, na biračkom mjestu 6 u Budvi, biraču nije omogućeno da glasa jer nije u izvodu iz biračkog spiska, iako na sajtu biraci.me piše da je upisan na tom biračkom mjestu. Osim ovih nepravilnosti, u biračkom spisku se još uvijek nalaze lica koja su preminula prije više godina, pa je na biračkom mjestu 24-A u Podgorici, birač donio kovertu sa pozivom za glasanje upućenom osobi koja je preminula prije 20 godina.
- § Iстicanje и prisustvo promotivnog materijala u neposrednoj blizini i na ulazima biračkih mjesta.** U jednom slučaju, na biračkom mjestu 22-B u Podgorici, nalazio se stranački posmatrač sa obilježjima političke partije čiji je član, a na biračkom mjestu 6 u Tuzima posmatrači su uočili prisustvo reklamnih sadržaja političkih partija na udaljenosti manjoj od 100 metara od biračkog mesta.

b. Neadekvatno ponašanje predstavnika organa izborne administracije registrovano je u radu biračkih odbora, kojim je prekršen čl. 37 st. 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, prema kojem se birački odbor stara o održavanju reda na biračkom mjestu, i član 71a Zakona o izboru odbornika i poslanika, prema kojem je zabranjena upotreba elektronskih uređaja za komunikaciju u prostoriji za glasanje.

Na biračkom mjestu 20 u Bijelom Polju, jedan od članova biračkog odbora je iznosio optužbe o kupovini glasova na račun više glasača. Na istom biračkom mjestu više članova biračkog odbora iznosilo je prijetnje da će iscijepati glasačke lističe za koje sumnjaju da su nepropisno obilježeni za određenu izbornu opciju. Na biračkom mjestu 75 u Podgorici, član biračkog odbora vrijedao je CeMI-jeve posmatrače, a na biračkom mjestu 13 u Nikšiću, članovi biračkog odbora optužili su CeMI-jeve posmatrače da koče izborni proces. Na biračkom mjestu 5-B u Podgorici došlo je do verbalnog konflikta pred glasačima, a između članova biračkog odbora iz različitih političkih partija.

Veliki dio neadekvatnog ponašanja predstavnika organa izborne administracije odnosi se na upotrebu elektronskih uređaja na biračkom mjestu, odnosno upotrebu mobilnih telefona od strane članova biračkih odbora. Zabilježeno je korišćenje mobilnih telefona od strane jednog ili više članova biračkih odbora na biračkim mjestima 65 i 71 u Baru, 6 u Beranama, 3-A, 9-C, 10-A, 23-A, 58-A, 75, 106-A i 106-D u Podgorici, 36, 104, 118 i 126 u Nikšiću, 10 i 23 u Herceg Novom, 90 u Pljevljima, 23 u Bijelom Polju, 4 u Rožajama i na biračkom mjestu 16 u Danilovgradu.

c. Rizik prenošenja COVID-19 virusa u toku izbornog procesa pokazao se visokim. Objektivni uslovi na biračkim mjestima kao i nedovoljan stepen edukovanosti većine članova biračkih odbora i nedostatak discipline u sprovođenju mjera koje je NKT ažurirao 17. avgusta 2020. godine, kao i tehničkih preporuka DIK-a, te Instituta za javno zdravlje, rezultirala je velikim brojem kršenja uputstava datim za birališta, a koja se prije svega odnose na nepoštovanje opštih mjera zaštite, nošenja zaštitnih maski, nepoštovanja fizičke distance, kao i mjera koja se odnose na broj lica koja mogu boraviti u zatvorenom prostoru.

Posmatrači CEMI-a su na dan izbora prijavili 91 slučaj povreda navedenih mera na biralištima, što predstavlja 13,64% od ukupnog broja nepravilnosti evidentiranih putem servisa "Fer izbori".

Nepostojanje sredstava za dezinfekciju ruku prijavljena je na velikom broju glasačkih mesta (18% prijava iz ove kategorije), nenošenje ili nepravilno nošenje zaštitnih maski od strane članova biračkih odbora (23% prijava iz ove kategorije), dok se najveći broj prijava nepravilnosti ovog tipa odnosi na nepoštovanje fizičke distance na biralištima, u smislu velikih gužvi ispred biračkih mesta, kao i boravka više od 20 osoba u zatvorenom prostoru, čime su kršene tačke 1, 2 i 3 Mjera NKT-a od 17. avgusta 2020. godine, kao i Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača DIK-a vezane za proceduru sprovođenja izbora u okolnostima pandemije COVID-19.

d. **Fizička identifikacija birača u kontekstu primjene mjera prevencije od COVID-19 virusa od strane biračkih odbora, imajući u vidu da su mjere NKT-a, te preporuke IZJ o nošenju zaštitnih maski poštovane od strane ogromne većine birača, u određenom broju slučajeva nije sprovedena u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika.**

Naime, posmatrači, ali i građani, su evidentirali (51 prijava nepravilnosti, tj. 7,64% od ukupnog broja nepravilnosti, evidentiranih putem servisa "Fer izbori") da im prilikom glasanja nije traženo da sklone masku sa lica, u skladu sa "Tehničkim preporukama za održavanje izbora u cilju epidemološke zaštite birača Državne izborne komisije", kako bi članovi biračkog odbora bili u mogućnosti izvršiti fizičku identifikaciju lica koje je pristupilo glasanju, što je stvorilo mogućnost zloupotrebe, te glasanja sa tuđim identifikacionim dokumentom (lična karta/pasoš), čime su prekršeni čl. 68a i 68b Zakona o izboru odbornika i poslanika.

e. **Prema nalazima posmatrača CeMI-ja neposredno sa biračkih mesta, koji su dobijeni na osnovu standardizovanih upitnika o organizaciji izbornog dana i sprovodenju procedure glasanja, mogu se izvesti sljedeće ocjene:**

- Proces otvaranja biračkih mesta posmatrači su ocijenili sa odličnom ili vrlodobrom ocjenom u 86,2% slučajeva, dok je otvaranje ocijenjeno kao loše ili veoma loše u 2,3% slučajeva. Prosječna ocjena je 4.36.
- Glasanje su posmatrači ocijenili sa odličnom ili vrlodobrom ocjenom u 84,3% slučajeva, dok je proces glasanja ocijenjen kao loš ili veoma loš u 2,7% slučajeva. Prosječna ocjena je 4.36.
- Proceduru zatvaranja biračkih mesta i brojanja glasova posmatrači su ocijenili sa odličnom ili vrlodobrom ocjenom u 89% slučajeva, dok je zatvaranje ocijenjeno kao loše ili veoma loše u 2,8% slučajeva. Prosječna ocjena je 4.46.

Prema podacima sa terena, na najmanje 16,2% mesta nije bilo materijala na Brajevom pismu, dok je 30,6% mesta je po procjeni posmatrača bilo nepristupačno za osobe sa invaliditetom. U Nikšiću, na biračkom mjestu 15, uslijed nepristupačnosti biračkog mesta za osobe sa invaliditetom, birački spisak je iznesen izvan birališta kako bi se glasač potpisao. Primjera radi, na biračkom mjestu 18 u Prčnju, Kotor nije izgrađena rampa za kolica, dok se prije ulaza u biračko mjesto moraju koristiti stepenice, a na biračkom mjestu u Podgorici i pored izgrađene rampe za kolica, ista je bila zaključana.

Među članovima biračkih odbora, muškarci su činili 75,4% ukupnog broja članova, a žene svega 24,6% ukupnog sastava biračkih odbora.

U većini slučajeva, CeMI-jevi posmatrači su naišli na dobar prijem, profesionalnu komunikaciju i saradnju sa članovima biračkih odbora. Ipak, nekoliko biračkih odbora CeMI-jevim posmatračima nije omogućilo uvid u izborni materijal, tako je na biračkom mjestu 10A u Budvi birački odbor onemogućio posmatraču CeMI-ja da prisustvuje

procesu prebrojavanja glasova, odbijajući da saopšti rezultate sa tog biračkog mjesa. Biračkim odborima u Kotoru, kao i manjem broju biračkih odbora u Podgorici nijesu dostavljena Službena ovlašćenja Državne izborne komisije za posmatranje izbora, uslijed čega je posmatračima CeMI-ja bilo onemogućeno prisustvo na biračkim mjestima, od samog početka izbornog dana, iako su posmatrači posjedovali uredne identifikacione kartice izdate od Državne izborne komisije.

B. CeMI-jeve procjene izlaznosti i rezultata izbora

Na prvoj press konferenciji, održanoj u 9:15h, predstavljena je procjena izlaznosti do 9h koja je iznosila 14,7%. U Podgorici je do 9h glasalo 15,2% upisanih birača, u južnoj regiji 15,5% birača, dok je u sjevernoj regiji biračko pravo iskoristio 12,6% birača. U odnosu na parlamentarne izbore održane 2016. godine, primjetan je porast izlaznosti do 9 sati, kada je izlaznost bila manja za 8,03%.

Na drugoj konferenciji za medije održanoj u 11:15h, saopšteno je da je izlaznost do 11h iznosila 35,4%. U Podgorici je u periodu do 11h glasalo 35,8% birača, u južnoj regiji je iznosila 37,1%, a na sjeveru 31,7%. Na parlamentarnim izborima održanim 2016. godine izlaznost do 11h iznosila je 20,7%, što je za 14,7% manje u odnosu na izlaznost na parlamentarnim izborima 2020. godine. Na izborima 2012. godine izlaznost je bila 18,2%, što je za 17,2% manje od izlaznosti na parlamentarnim izborima 2020. godine.

Na trećoj konferenciji za medije koja je održana u 13:15h, CeMI je predstavio procjenu izlaznosti do 13h. Na nacionalnom nivou, izlaznost do 13h iznosila je 54,4%, što je za 14,2% više u poređenju sa parlamentarnim izborima 2016. godine kada je izlaznost do 13h iznosila 39,9% odnosno za čak 20,8% veća u odnosu na izbore održane 2012. godine. Gledajući po regijama, podaci o izlaznosti su sljedeći: Podgorica – 54,4%, južna regija – 57,2% i sjeverna regija – 48,6%.

Na četvrtoj konferenciji za medije u 17:15h, saopšteno je da je izlaznost do 17h iznosila 68,4%. U Podgorici je biračko pravo do 17h iskoristilo 70,9% birača, u južnoj regiji 69,6%, dok je u sjevernoj regiji iznosila 63,9%. Upoređujući sa parlamentarnim izborima održanim 2016. godine, izlaznost do 17h je za 7,2% veća u odnosu na tadašnju kada je iznosila 61,2%. Na izborima 2012. godine izlaznost je bila 55,9%, što je za 12,5% manje nego na parlamentarnim izborima 2020. godine.

Na petoj konferenciji održanoj u 19:15h, predstavljeni su rezultati izlaznosti do 19h prema kojima je ukupna izlaznost iznosila 74,9%. U Podgorici je do 19h biračko pravo iskoristilo 77,7% upisanih birača, u južnoj regiji 71,2%, dok je u sjevernoj regiji bila 75%. Na parlamentarnim izborima održanim 2016. godine izlaznost do 19h je iznosila 71,6% što je za 3,3% manje u odnosu na izbore 2020. godine. Na izborima 2012. godine izlaznost je bila 66,2% što je za 8,7% manje nego na izborima 2020. godine.

CeMI je nastavio održavanje pres konferencija i u izbornoj noći, nakon zatvaranja biračkih mjesta. Počev od 21h, CeMI je imao 3 pres konferencije, na kojima su predstavljene projekcije rezultata u skladu sa dinamikom popunjavanja uzorka.

Na pres konferenciji održanoj u 21h predstavljene su projekcije rezultata parlamentarnih izbora na osnovu 49,8% obrađenog uzorka. U 21:30h, CeMI je predstavio projekcije rezultata bazirane na 71,2% obrađenog uzorka. Na posljednjoj pres konferenciji, CeMI je predstavio projekcije rezultata izbora na osnovu 88,4% realizovanog uzorka. Počev od 21:00h građani su mogli da prate uživo podatke o projekcijama izbornih rezultata preko direktonog linka sa tri nacionalne i jednom kablovskom TV stanicom, web sajta CeMI-ja i aplikacije "Fer izbori".

Tabela 9: CeMI-jeve procjene rezultata parlamentarnih izbora i projekcija mandata

	%	Mandati
Popunjenošt uzorka	98%	
Ukupna izlaznost	77,20%	
Izborna lista		
Socijaldemokrate – Ivan Brajović – Mi odlučujemo DOSLJEDNO	4,20%	3
Bošnjačka stranka – Ispravno – Rafet Husović	4,00%	3
HGI. SVIM SRCEM ZA CRNU GORU!	0,20%	0
SDP – JAKA CRNA GORA!	3,10%	2
HRVATSKA REFORMSKA STRANKA CRNE GORE – HRS	0,10%	0
dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srđan Pavićević – (Gradanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani!	5,70%	4
Albanska Koalicija „Jednoglasno“ Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori	1,10%	1
Odlučno za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović	35,10%	30
Koalicija 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	32,60%	27
ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Đeljošaj	1,30%	1
ALEKSA BEĆIĆ – MIODRAG LEKIĆ – "MIR JE NAŠA NACIJA" – DEMOKRATE – DEMOKRATSKA CRNA GORA – DEMOS – PARTIJA PENZIONERA, INVALIDA I RESTITUCIJE – GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA	12,50%	10

Tabela 10: CeMI-jeve procjene rezultata i projekcija mandata na lokalnim izborima u Andrijevici

Izborna lista	%	Mandati
Za Andrijevicu – Za Crnu Goru – Milo Đukanović DPS	51,20%	16
Za budućnost Andrijevice SNP NDS	40,70%	13
ALEKSA BEĆIĆ – MIODRAG LEKIĆ – MIR JE NAŠA NACIJA	8,70%	2

Tabela 11: CeMI-jeve procjene rezultata i projekcija mandata na lokalnim izborima u Budvi

Izborna lista	%	Mandati
Marko Bato Carević – Za budućnost Budve	40,90%	14
Za Budvu Za Crnu Goru – DPS Milo Đukanović	31,40%	11
Dragan Krapović – Budva je naša nacija	17,80%	6
URA za sve građane Budve – Crno na Bijelo	3,70%	1
SDP – Jaka Budva!	3,20%	1
Nova Budva – Ilija Gigović	2,60%	0
Božidar dr Vujičić – Zaustavimo betonizaciju Budve	0,50%	0

Tabela 12: CeMI-jeve procjene rezultata i projekcija mandata na lokalnim izborima u Gusinju

Izborna lista	%	Mandati
ZA GUSINJE ZA CRNU GORU!! – DPS – MILO ĐUKANOVIC	40%	13
SOCIALDEMOKRATE IVAN BRAJOVIĆ	24,20%	7
DEMOKRATSKI SAVEZ ALBANACA	17%	5
BOŠNJAČKA STRANKA – LIBERALNA PARTIJA	13%	4
SDP – dr ELVIS OMERAGIĆ – JAKO GUSINJE!	4,20%	1
SOCIJALISTIČKA NARODNA PARTIJA – GUSINJE	1,30%	0

Tabela 13: CeMI-jeve procjene rezultata i projekcija mandata na lokalnim izborima u Kotoru

Izborna lista	%	Mandati
Za Kotor! Za Crnu Goru Milo Đukanović	32,40%	12
Vladimir Jokić Kotor je naša nacija – Demokrate Demokratska Crna Gora	24,20%	9
ZA BUDUĆNOST KOTORA	21,40%	7
URA KOTOR PATRIOTSKI I GRAĐANSKI CRNO NA BIJELO	5%	1
SDP dr IVAN ILIĆ JAKI KOTOR	4,50%	1
ZA LIBERALNI KOTOR ANDRIJA PURA POPOVIĆ LIBERALNA PARTIJA	4,20%	1
SOCIALDEMOKRATE dr ANDRIJA LOMPAR MI ODLUČUJEMO DOSLJEDNO KOTOR	4%	1
DR BRANKO BACO IVANOVIĆ SOCIJALISTI	3,30%	1
HGI SVIM SRCEM ZA KOTOR	1,70%	0

Tabela 14: CeMI-jeve procjene rezultata i projekcija mandata na lokalnim izborima u Tivtu

Izborna lista	%	Mandati
Narod pobjeduje	41,50%	14
Zbog Tivta za Tivćane – DPS Milo Đukanović	31,70%	11
Socijaldemokrate – Ivan Brajović – Tivat mora bolje	7,70%	2
Bokeški forum – Ljudi Boke znaju	6,70%	2
HGI – Svim srcem za Tivat	5,30%	1
SDP – Odbranimo grad	4%	1
Goran Božović – Časno i odgovorno za bolji Tivat	3,20%	1

Kada su u pitanju projekcije rezultata izbora od strane CeMI-ja, već oko 23h, a tri sata nakon zatvaranja biračkih mesta, CeMI je dao svoju konačnu procjenu rezultata Parlamentarnih izbora. **Prosječno odstupanje procjene procenata dobijenih glasova političkih partija je bilo 0,08% u odnosu na konačne rezultate, što je značajno niže od najavljenе moguće greške od +/-1%.**

Tabela 15: Poređenje CeMI-jevih projekcija parlamentarnih izbornih rezultata sa zvaničnim rezultatima

Izborna lista	CeMI %	CeMI Mandati	DIK %	DIK Mandati	Razlika u %	Razlika u mandatima
Popunjenoš uzorka	98%		100%			
Socijaldemokrate – Ivan Brajović – Mi odlučujemo DOSLJEDNO	4.20%	3	4.10%	3	0.1%	0.00%
Bošnjačka stranka – Ispravno – Rafet Husović	4.00%	3	3.98%	3	0.02%	0.00%
HGI. SVIM SRCEM ZA CRNU GORU!	0.20%	0	0.27%	0	-0.07%	0.00%
SDP – JAKA CRNA GORA!	3.10%	2	3.14%	2	-0.04%	0.00%
HRVATSKA REFORMSKA STRANKA CRNE GORE – HRS	0.10%	0	0.13%	0	-0.03%	0.00%
dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srdjan Pavićević – (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani!	5.70%	4	5.53%	4	0.17%	0.00%
Albanska Koalicija "Jednoglasno" Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori	1.10%	1	1.14%	1	-0.04%	0.00%
Odlučno za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović	35.10%	30	35.06%	30	0.04%	0.00%
Коалиција 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	32.60%	27	32.55%	27	0.05%	0.00%
ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Đeljošaj	1.30%	1	1.58%	1	-0.28%	0.00%
ALEKSA BEĆIĆ – MIODRAG LEKIĆ – "MIR JE NAŠA NACIJA" – DEMOKRATE – DEMOKRATSKA CRNA GORA – DEMOS – PARTIJA PENZIONERA, INVALIDA I RESTITUCIJE – GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA	12.50%	10	12.53%	10	-0.03%	0.00%
Prosječno odstupanje					0.08	0.00

C. Zvanično proglašenje konačnih rezultata izbora

Na osnovu izbornog materijala sa svih biračkih mesta za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, od strane DIK-a utvrđeno je da:

- u birački spisak ukupno upisano 540.026 birača;
- na biračkim mjestima glasalo 400.321 birača;
- van biračkih mesta glasalo 13.573 birača;
- glasalo ukupno 413.894 birača;
- bilo primljeno 540.026 glasačkih listića;
- bilo 126.131 neupotrijebljenih glasačkih listića;
- bilo 413.894 upotrijebljenih glasačkih listića;
- bilo 4.500 nevažećih glasačkih listića;
- bilo 409.393 važećih glasačkih listića.

DIK-a je utvrdio i broj glasova koje su pojedine izborne liste dobine (tabela 16).

Tabela 16: Broj glasova koje su pojedine izborne liste dobine

Izborna lista	Broj glasova	%
Socijaldemokrate – Ivan Brajović – Mi odlučujemo DOSLJEDNO	16.761	4,09%
Bošnjačka stranka – Ispravno – Rafet Husović	16.279	3,98%
HGI. SVIM SRCEM ZA CRNU GORU!	1.106	0,27%
SDP – JAKA CRNA GORA!	12.835	3,14%
HRVATSKA REFORMSKA STRANKA CRNE GORE – HRS	496	0,12%
dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srđan Pavićević – (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani!	22.679	5,54%
Albanska Koalicija „Jednoglasno“ Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori	4.675	1,14%
Odlučno za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović	143.515	35,06%
Koalicija 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	133.261	32,55%
ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Đeljošaj	6.488	1,58%
ALEKSA BEĆIĆ – MIODRAG LEKIĆ – "MIR JE NAŠA NACIJA" – DEMOKRATE – DEMOKRATSKA CRNA GORA – DEMOS – PARTIJA PENZIONERA, INVALIDA I RESTITUCIJE – GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA	51.298	12,53%

Izborne liste koje nijesu osvojile 3% od ukupnog broja važećih glasova i ne učestvuju u raspodjeli mandata na osnovu člana 94 stava 1 Zakona o izbornu odbornika i poslanika (tabela 17).

Tabela 17: Izborne liste koje ne učestvuju u raspodjeli mandata

Izborna lista
HGI. SVIM SRCEM ZA CRNU GORU!
HRVATSKA REFORMSKA STRANKA CRNE GORE – HRS

Na osnovu člana 94 i 95 Zakona o izboru odbornika i poslanika pojedine izborne liste dobile su sljedeći broj mandata:

Tabela 18: Raspodjela mandata

Izborna lista	Mandati
Socijaldemokrate – Ivan Brajović – Mi odlučujemo DOSLJEDNO	3 (tri) mandata
Bošnjačka stranka – Ispravno – Rafet Husović	3 (tri) mandata
SDP – JAKA CRNA GORA!	2 (dva) mandata
dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srdan Pavićević – (Gradanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani!	4 (četiri) mandata
Albanska koalicija „Jednoglasno“ Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori	1 (jedan) mandat
Odlučno za Crnu Goru! DPS – Milo Đukanović	30 (trideset) mandata
Коалиција 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	27 (dvadesetsedam) mandata
ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Đeljošaj	1 (jedan) mandat
ALEKSA BEČIĆ – MIODRAG LEKIĆ – "MIR JE NAŠA NACIJA" – DEMOKRATE – DEMOKRATSKA CRNA GORA – DEMOS – PARTIJA PENZIONERA, INVALIDA I RESTITUCIJE – GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA	10 (deset) mandata
ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Đeljošaj	6.488
ALEKSA BEČIĆ – MIODRAG LEKIĆ – "MIR JE NAŠA NACIJA" – DEMOKRATE – DEMOKRATSKA CRNA GORA – DEMOS – PARTIJA PENZIONERA, INVALIDA I RESTITUCIJE – GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA	51.298

Na osnovu člana 94 stav 2 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika i dobijenih glasova na izborima održanim 30. avgusta 2020. godine, u formiranju zbirne izborne liste albanskog manjinskog naroda učestvuju sljedeće izborne liste, sa sljedećim brojem glasova:

Tabela 19: Broj glasova koje su dobile izborne liste albanskog manjinskog naroda

Izborna lista	Broj glasova	%
Albanska Koalicija „Jednoglasno“ Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori	4.675	1,14%
ALBANSKA LISTA – Genci Nimanbegu, Nik Đeljošaj	6488	1,58%
ALEKSA BEČIĆ – MIODRAG LEKIĆ – MIR JE NAŠA NACIJA	8,70%	2

Na osnovu člana 94 stav 2 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika i dobijenih glasova na izborima održanim 30. avgusta 2020. godine, u formiranju zbirne izborne liste bošnjačkog manjinskog naroda učestvovala je sljedeća izborna lista, sa sljedećim brojem glasova:

Tabela 20: Broj glasova koje je dobila izborna lista bošnjačkog manjinskog naroda

Izborna lista	Broj glasova	%
Bošnjačka stranka – Ispravno – Rafet Husović	16.279	3,98%

Na osnovu člana 94 stav 2 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika i dobijenih glasova na izborima održanim 30. avgusta 2020. godine, u formiranju zbirne izborne liste hrvatskog manjinskog naroda učestvovale su sljedeće izborne liste, sa sljedećim brojem glasova:

Tabela 21: Broj glasova koje su doobile izborne liste hrvatskog manjinskog naroda

Izborna lista	Broj glasova	%
HGI. SVIM SRCEM ZA CRNU GORU!	1.106	0,27%
HRVATSKA REFORMSKA STRANKA CRNE GORE – HRS	496	0,12%

D. Komunikacija sa javnošću

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je putem pres konferencija u toku izbornog dana redovno izvještavao javnost o izlaznosti, nepravilnostima, trendovima glasanja kao i projekciji rezultata nakon zatvaranja biračkih mjesta. Press konferencije su se održavale u 9:15h, 11:15h, 13:15h, 17:15 i 19:15h. CeMI je na press konferencijama predstavio građanima i komparativnu analizu broja birača koji su glasali u istim periodima na parlamentarnim izborima održanim 2012. i 2016. godine. Nakon pet redovnih pres konferencija u toku izbornog dana, CeMI je održao tri pres konferencije u toku izborne noći, kada je građanima predstavio projekcije rezultata u skladu sa dinamikom obrađenog uzorka.

CeMI je izvještavao javnost o nepravilnostima na svim biračkim mjestima u Crnoj Gori, na bazi podataka koje smo prikupili od posmatrača na terenu i građana koji su tokom izbornog dana putem aplikacije "Fer izbori" (www.ferizbori.me) i putem broja telefona 020 653 736 obavještavali CeMI o nepravilnostima koje su uočili. Pravnom timu CeMI-ja je pristiglo ukupno 728 prijava nepravilnosti do kraja izbornog dana, od kojih se 91 odnosi na kršenje preporuka NKT-a i tehničkih preporuka DIK-a.

Centar za monitoring i istraživanje je omogućio da građani uživo prate procjene izlaznosti i rezultata glasanja putem tri nacionalne televizije RTCG, TV Vijesti, TV Prva, i kablovske televizije TV Pink M koje su direktno vezane za CeMI-jev softver u kome se obrađuju podaci pristigli od strane naših posmatrača. Građani su takođe mogli da prate projekcije rezultata uživo putem web sajta www.izbori.cemi.org.me, kao i putem aplikacije "Fer izbori" (www.ferizbori.me). Aplikacija je takođe omogućila

građanima da se informišu o svojim biračkim pravima. Sajt www.ferizbori.me bilježi 21.125 posjeta u toku izbornog dana, a aplikacija "Fer izbori" je preuzeta putem ovog sajta 8.943 puta, i to 8.116 puta preko Google Play-a i 827 puta preko Apple Store-a. Sajt www.izbori.cemi.org.me brojao je 112.243 posjeta u toku izbornog dana.

CeMI je takođe putem socijalnih mreža (Facebook, Instagram, Twitter) i medija, između ostalog, promovisao mogućnost pružanja besplatne pravne pomoći svim građanima čije je biračko pravo povrijeđeno. Na izborni dan je primjetan porast like-ova CeMI-jeve zvanične Facebook stranice za 9,16%.

Nekoliko dana prije izbornog dana, CeMI je objavio video o važnosti tajnosti glasanja. Glavna poruka videa jeste da je tajnost glasanja ključna za izbore i da niko ne može znati kome su građani dali svoj glas. Video je dostupan na CeMI-jevom YouTube profilu (<https://www.youtube.com/watch?v=6AWwEFzzoTU>), CeMI-jevoj Facebook i Instagram stranici. Video broji preko 180,000 pregleda.

XIII 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 podnositaca izbornih lista, kao i o kandidatima sa izbornih lista. Mediji su dužni da dosljedno primjenjuju načela ravnopravnosti svih podnositaca 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 Zakon 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 za izborne kampanje dužni su da nadležnom organu, Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) dostave cjenovnik usluga medijskog oglašavanja u izornoj kampanji, u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora.

Navedena neusklađenost najbolje se ogledala u primjeni pravila “izborne čutnje”. Naime, kada je u pitanju izborna čutnja, do izražaja je došlo vršenje propagande političkih partija preko društvenih mreža 29. avgusta. Najvažniji razlog za ovo jeste upravo nepodudarnost rješenja u relevantnim zakonima, odnosno Zakonu o izboru odbornika i poslanika (izborna propaganda traje do 24 časa prije dana održavanja izbora) i Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (izborna propaganda traje do dana održavanja izbora).

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 portalja je 70, dok izlaze četiri dnevna lista, jedan nedjeljni i posluje jedna novinska agencija. Iako pluralistička, medijska scena je duboko politički podijeljena, 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%.⁴¹

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 ostavljen dovoljno vremena kako medijima, tako ni 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 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 podnositelaca izbornih lista posredstvom komercijalnog i neprofitnog emitera vrši se na osnovu pravila koja, u cilju ostvarivanja korektne uređivačke politike i ravnopravnog predstavljanja podnositelaca potvrđenih izbornih lista, donosi emiter.⁴² 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 obezbijeđena na cijeloj teritoriji Crne Gore, odnosno lokalne samouprave, svakodnevno, u jednakom trajanju i u istom terminu, obezbijede besplatno i ravnopravno predstavljanje podnositelaca potvrđenih izbornih lista, kao i iznošenje i obrazlaganje njihovih izbornih programa. Takođe, komercijalni emiteri dužni su da podnosiocima potvrđenih izbornih lista, pod jednakim uslovima, omoguće 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

⁴¹Internacionalni 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>

⁴²ZiOP, op.cit., čl. 64

⁴³PRAVILNIK O PRAVIMA I OBAVEZAMA EMITERA TOKOM KAMPAÑE ZA IZBORE ZA POSLANIKE U SKUPŠTINI CRNE GORE, KOJI ĆE BITI ODRŽANI 30. AVGUSTA 2020. GODINE, dostupno na: <https://tinyurl.com/y5k6cugv>

minuta. Pravilnikom je predviđeno i sučeljavanje 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 (TVC) koje je u svojoj osnovi gotovo identično predizbornom rješenju vladajuće Demokratske partije socijaliste (DPS) moglo je biti obmanjujuće za birače i potpada 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, a koje su dodatno produbljene zabranjivanjem političkog 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.

RTCG je blagovremeno organizovala emisije u kojima su ravnopravno predstavljene sve izborne liste i na taj način je, u formalnom smislu, ostvarila balans zastupljenosti svih potvrđenih izbornih lista. Međutim, ostaje otvoreno pitanje funkcionalnosti ovakvog formata koji onemogućava direktu debatu samih učesnika te CEMI predlaže da se razmotri izmjena formata, u skladu sa najboljim regionalnim i međunarodnim praksama, stavi akcenat na sadržaj i razmjenu argumenata, koji bi biračima omogućio da dobiju pune i pravovremene informacije na bazi kojih mogu donijeti odluku.

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

Od ukupnog medijskog predstavljanja 76% se odnosilo na medijsko predstavljanje za parlamentarne izbore, a 24% na medijsko predstavljanje za izbore odbornika u svih pet opština u kojima su bili raspisani izbori. Najviše medijskog predstavljanja, nezavisno od vrste, emitovano je na programu Televizije Vijesti (18%), TV A1 (14%), TVCG1 (12%) i na programu Televizije Budva (12%). U programu TV Novi i TV Teuta emitovano je 7%, a u programu TVCG2 - 6%. Sve ostale posmatrane televizijske stanice su pojedinačno imale učešće manje od 5%.⁴⁴

U pogledu zastupljenosti izbornih lista, po podacima AEM-a, najveća količina medijskog predstavljanja odnosila se na listu „Za budućnost Crne Gore“ (27%), „Odlučno za Crnu Goru“ (16%), „Crno na bijelo“ (14%) i „Mir je naša nacija“ (14%).

Agencija za elektronske medije (AEM) ovlašćena 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.

⁴⁴AEM, IZVJEŠTAJ O MEDIJSKOM PREDSTAVLJANJU TOKOM KAMPAÑE ZA PARLAMENTARNE I LOKALNE IZBORE – AVGUST 2020. GODINE.

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. U objavljenom izvještaju AEM je izvijestila da je od ukupno 33 emitera koji su usvojili posebna pravila o medijskom predstavljanju, četiri emitera nijesu u praksi realizovali programske sadržaje namijenjene medijskom predstavljanju. Takođe, AEM je po službenoj dužnosti pokrenula 58 postupaka od čega je, u trenutku objavljivanja izvještaja, 25 obustavljeno uslijed otklanjanja nedostataka, izrečena su četiri upozorenja, a 29 postupaka su bila u toku. Agencija je primila 17 prigovora na rad emitera, od čega je odbijen 11 prigovora.

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 proslijedi 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 bila u porastu od juna, odnosno kada su zvanično raspisani izbori. Kada je riječ o crnogorskim političkim partijama na Facebooku, najviše pratilaca imala je Prava CG (76.075), zatim DF (53.704), DCG (46.787), URA (33.991), DPS (30.890). U posmatranom šestomjesečnom periodu zabilježen je prosječan porast broja lajkova stranica političkih partija na Facebooku za 11%.⁴⁵

U periodu od marta do avgusta 2020. godine, političke partije su objavile oko 11.743 sadržaja i ostvarile ukupno 9,3 miliona interakcija na Facebook platformi. Zanimljivo je napomenuti da su 7,7 miliona, odnosno 82% od ukupnog broja interakcija u ovom periodu, generisale samo tri političke partije, i to Prava CG, DF i DCG.⁴⁶

U istom periodu, ove tri političke partije bile su i među najaktivnijim. Naime, DCG je objavljivala u prosjeku 10 sadržaja dnevno, a zatim DF (9), SNP (9), Prava CG (8), DPS (5), URA (4), Nova srpska demokratija (3), SD (3), i SDP (3). Aktivnost partija nakon proglašenja izbora 20. juna više je nego dvostruko veća od one prije raspisivanja, što čini povećanje aktivnosti više nego očigledno.⁴⁷

⁴⁵“Preoblikovanje izborne kampanje korištenjem društvenih medija u Crnoj Gori,”Finalni izvještaj, CeMI-IFES, 2020

⁴⁶Ibid

⁴⁷Ibid

⁴⁸Ibid

Partije koje su bile najmanje aktivne u ovom šestomjesečnom periodu bile su hrvatske i albanske manjinske partije: HGI (0,68), HRS (0,45), Albanska koalicija (0,19).⁴⁸



U odnosu na vrstu sadržaja na zvaničnim stranicama političkih partija, prvenstveno su dijeljene slike (40%), linkovi (29%), 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.

Kada je riječ o plaćenim sadržajima na društvenim mrežama, u periodu od marta do avgusta 2020. političke partije su na društvenim mrežama imale ukupno 3.154 plaćenih sadržaja, od kojih je najviše bilo na Facebooku (2.679) i Instagramu (2.133). Evidentan je trend povećanja broja plaćenih sadržaja na društvenim mrežama tokom predizborne kampanje, pa je tako u periodu od marta do juna bilo 497 plaćenih sadržaja, čiji broj naglo raste u narednom periodu, odnosno od juna do avgusta, brojeći 2.657 novih plaćenih sadržaja. U posmatranom periodu, broj plaćenih sadržaja po mjesecima bio je sljedeći: mart (85), april (186), maj (226), jun (328), jul (331), avgust (1.998).⁴⁹

U posmatranom periodu, najveći broj plaćenih sadržaja imala je DCG (788), a zatim SD (692), URA (646), SDP (303), DPS (273) i DF (160). Manjinske partije imale su najmanje plaćene sadržaje koji su bili aktivni uglavnom u avgustu (HRS-48, HGI-46, BS-11).⁵⁰

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 tokom izbora 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 naredih 7 godina.

Pored političkih partija, Facebook stranice koje su kategorisane kao “političari”, takođe su bile uključene u političke kampanje i bilježile su povećanu aktivnost tokom izbornog procesa. Najaktivniji je bio profil Vladislav Dajković sa ukupno 475 sadržaja i 3 miliona interakcija u periodu od marta do avgusta 2020. godine, pa slijedi Milo Đukanović sa 349 sadržaja i 541.788 interakcija, Nik Gjeloshaj sa 319 sadržaja i 55.236 interakcija i Damir Šehović sa 221 sadržajem i 78.802 interakcije. Najmanje aktivan bio je profil Dritan Abazović sa samo 50 sadržaja, ali 158.564 generisanih interakcija.

Međutim, i pored pomenute velike aktivnosti političkih partija i političara na društvenim mrežama tokom izborne kampanje pribjeglo se i korišćenju raznih stranica, grupa i mim profila u cilju širenja političke propagande među biračima. CeMI je pripremio sveobuhvatnu analizu političkih aktivnosti i ponašanja na društvenim mrežama i internetu tokom izbornog procesa za Parlamentarne izbore 2020 u Crnoj

⁴⁹Ibid

⁵⁰Ibid

⁵¹Ibid

Gori. U Izveštaju, CeMI je predstavio snažne dokaze koji sugerišu koordinaciju među Facebook entitetima (stranicama, grupama, mim profilima) i učešće pojedinaca, grupa i medija izvan Crne Gore, ukazujući da su strani akteri mogli upravljati ili djelovati u koordinaciji sa ovom mrežom entiteta. Izveštaj je moguće pročitati i preuzeti na zvaničnoj internet stranici CeMI-ja.

Naime, kada su u pitanju stranice, grupe, kao i mim profili⁵² na društvenim mrežama glavne izazove predstavljaju manipulacije poput stvaranja iluzije masovne podrške ili popularnosti određenih subjekata u cilju ostvarivanja, odnosno pridobijanja prave podrške, te širenje dezinformacija/lažnih vijesti/pogrešnih informacija. Ovo sve može imati za posljedicu uticaj na birače i njihovo pravo na slobodan i informisan izbor.

U odnosu na online medijsku scenu, kao i kod tradicionalnih medija, ona je politički polarizovana, što je bilo uočljivo i kroz sadržaje na online portalima. Naime, tokom izbornog perioda 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. Međutim, najviše ostvarenih interakcija je imao portal Vijesti, te Informativni portal IN4S, RTCG Portal, Kolektiv.me, CDM Portal, Portal Antena M, FOS Media, Portal Analitika.

⁵²Nepersonalizovani profili kreirani na društvenim mrežama koji prenose određene poruke na satiričan i duhovit način, kroz parodiju, šalu ili neki oblik društvene, političke ili druge kritike. Konkretno, mim označava sadržaj zasnovan na jednom konceptu (najčešće slika sa tekstom ili video) koji korisnik mijenja i prosljeđuje u online prostoru ne modifikujući osnovnu strukturu i prepoznatljivost tog sadržaja.

XIV MEĐUNARODNI I DOMAĆI POSMATRAČI

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa da ovlašćeni predstavnici domaćih nevladinih organizacija, registrovanih za praćenje ostvarivanja političkih prava i sloboda, mogu pratiti tok izbora i rad organa za sprovodenje izbora, u skladu sa ovim zakonom. Domaće nevladine organizacije zainteresovane za praćenje izbora podnose prijavu Državnoj izbornoj komisiji, koja u roku od 48 časova od prijema prijave, izdaje službena ovlašćenja ili rješenjem odbija izdavanje ovlašćenja. Organi za sprovodenje izbora su dužni da stranom i domaćem posmatraču omoguće praćenje toka izbora i rada organa za sprovodenje izbora. Birački odbor dužan je da u zapisniku konstatuje prisustvo posmatrača na biračkom mjestu. Državna izborna komisija na prijedlog organa za sprovodenje izbora, može oduzeti ovlašćenje ili identifikacionu karticu licu kome je izdata, ukoliko se ne pridržava pravila o održavanju reda na biračkom mjestu, odnosno pravila o radu organa za sprovodenje izbora.

Izdavanjem službenih ovlašćenja Državna izborna komisija je za posmatranje izbornog dana ukupno akreditovala 2.089 posmatrača, od čega 265 stranih i 1.824 domaćih. Važno je napomenuti da, po dobijenim nalazima, nije bilo ozbiljnijeg narušavanja i ograničavanja rada posmatrača ili drugog vida ugrožavanja njihovih prava i atmosfere za sprovodenje predviđenih aktivnosti.

A. Međunarodni posmatrači

Na poziv Skupštine Crne Gore upućen OEBS-ovoj Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR), OEBS je angažovao Ograničenu misiju za posmatranje izbora za parlamentarne izbore održane 30. avgusta.

Stranih posmatrača je ukupno akreditovano 265. Najveću međunarodnu misiju imala je Evropska mreža organizacija za monitoring izbora (ENEMO) koja je akreditovala 116 posmatrača izbora. Posmatrače su, takođe, akreditovali i ODIHR (26), ODIHR (LEOM) (33), Ambasada Sjedinjenih Država u Crnoj Gori (38), Ambasada Velike Britanije (9), Delegacija EU u Crnoj Gori (22), Parlamentarna skupština OEBS-a (17) i Ambasada Republike Kosovo u Crnoj Gori (4).

Na prethodnim parlamentarnim izborima održanim 2016. godine bilo je akreditovano 570 posmatrača iz stranih međunarodnih misija. OSCE/ODIHR je za potrebe nadgledanja izbora 2012. godine angažovao 420 posmatrača.

B. Domaći posmatrači

Za nadgledanje parlamentarnih izbora koji su se održali 30. avgusta akreditovano je ukupno 2.089 posmatrača.

Od ukupnog broja akreditovanih, 1.824 su domaći posmatrači, od čega su 1.355 posmatrači Centra za monitoring i istraživanje (CeMI), 463 posmatrači Centra za demokratsku tranziciju (CDT), 5 posmatrači NVO Feniks i 1 posmatrač Centra za građansko obrazovanje (CGO). CeMI i CDT su sproveli paralelno prebrojavanje glasova i objavili projekcije rezultata.

XV PRIGOVORI I ŽALBE/USTAVNE INICIJATIVE

Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisana je procesna mogućnost zaštite biračkog prava, na način da svaki birač, kandidat i podnositelj izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora. Kao konačno pravno sredstvo, na odluke Državne izborne komisije, moguće je izjaviti žalbu Ustavnom суду 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 predizbornom 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 судu. 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 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 odbila je 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 afirmacije prava određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Stav Državne izborne komisije je potvrdio i Ustavni sud većinom glasova sa izuzetim mišljenjem jednog sudije.⁵³ Ne ulazeći u ispravnost odluka i osnovanost pretpostavke da postoji rizik zloupotrebe izbornih pravila, opšti utisak je da obrazloženja nadležnih organa nijesu potpuna. Ovo posebno zabrinjava kada uzmemos u obzir da je u pitanju prvi predmet ove vrste koji će biti od značaja za donošenje odluke u budućim sličnim predmetima.⁵⁴

- Epidemiološka situacija u Crnoj Gori uslovila je primjenu mjera propisanih zakonom, od strane NKT-a (Nacionalnog koordinacionog 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 poglavija “Glasanje van biračkog mesta – glasanje putem pisma” i poglavje “Glasanje u karantinu” ocjenjujući ih neustavnim.⁵⁵
- 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.⁵⁶

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 kojima se ograničava biračko pravo licima koji se uslijed bolesti, starosti, karantina ne nalaze u mjestu prebivališta, ostala je 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.

U periodu nakon izbornog dana, izborne liste preko svojih nosilaca iskoristile su mogućnost uvida u izborni materijal, podnošenjem zahtjeva kod više OIK. Prilikom uvida u izborni materijal po zahtjevu Demokratske partije socijalista u prostorijama Opštinske izborne komisije u Podgorici, došlo je do pokušaja uništavanja dijela izbornog materijala (dva kupona) od strane opunomoćene predstavnice DPS-a. OIK je zapisnički konstatovala navedene činjenice istovremeno podnoseći krivičnu prijavu. Postupak utvrđivanja činjenica za krivično djelo uništavanje dokumenata o glasanju (Član 193 KZ-a) vodi se pred Osnovnim državnim tužilaštvom u Podgorici.

U skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, u zakonskom roku, Državnoj izbirnoj komisiji podnijeto je devet prigovora na rješenja Opštinskih izbornih komisija (četiri na rješenja OIK Kotor, jedan na rješenje OIK Herceg Novi, jedan na

⁵³Odluka Ustavnog suda U-VII br. 1/20, donijeta 14. avgusta 2020. godine

⁵⁴Odluka Ustavnog suda U-II broj 45/20, donijeta 20. avgusta 2020. godine

⁵⁵Odluka Ustavnog suda U-II broj 46/20, donijeta 24. avgusta 2020. godine

rješenje OIK Plav i tri na rješenja OIK Budva).⁵⁶ DIK je odbio pet prigovora i potvrdio odluke opštinskih izbornih komisija, dok je u četiri slučaja usvojio prigovor i poništio odluku OIK u Plavu kojom je predstavnicima jedne izborne liste onemogućen uvid u izborni materijal, dok su se ostala tri prigovora odnosila na isto pravno pitanje, raspodjelu mandatana lokalnom nivou od strane OIK u Kotoru.

Protiv rješenja Državne izborne komisije kojim su odbijeni prigovori nije izjavljena žalba Ustavnom sudu Crne Gore.

Sprovedenim postupcima po prigovorima izbornih lista ili birača nije utvrđena povreda Zakona kojom bi se dovela u pitanje regularnost izbornog procesa.

⁵⁶<https://dik.co.me/izbori/za-izbor-poslanika-u-skupstinu-crne-gore/2020-3-god/prigovori-rjesenja-2020/>

XVI ZAKLJUČCI I PREPORUKE



Prioritetne preporuke

1. Potrebno je sprovesti sveobuhvatnu izbornu reformu koja bi obuhvatila usvajanje novog (1) Zakona o izboru odbornika i poslanika, kao i odnosnih zakona: (2) Zakon o biračkom spisku i (3) Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe reforma bi trebala da uključi amandmansko djelovanje na set povezanih zakona: (4) Zakon o elektronskim medijima, (5) Zakon o registrima prebivališta i boravišta i (6) Zakon o sprečavanju korupcije. Sveobuhvatnom reformom bi se regulisala sva sporna pitanja iz ovog, ali i prethodnih izbornih procesa. Valjalo bi razmisliti i o kodifikaciji izbornih zakona.
2. Potpuna profesionalizacija i depolitizacija DIK-a i i djelimična OIK-a – Potrebno je izvršiti potpunu profesionalizaciju i depolitizaciju sastava Državne izborne komisije, koju bi činilo 3 – 5 profesionalaca (iz oblasti prava), te profesionalizovati i depolitizovati poziciju predsjednika OIK-a.

Ostale preporuke

A. Skupštini Crne Gore

1. Kroz izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika omogućiti samostalnim kandidatima, pojedincima, individualne kandidature, odnosno da samostalno učestvuju na izborima.
2. Potrebno je uvesti preferencijalno glasanje, sa više preferencijalnih glasova (5) na raspolaganju biraču. Isto će povećati uticaj birača na izbor konkretnih poslanika, ali i ojačati vezu između građana i njihovih izabranih predstavnika.
3. Uvesti u Zakon o izboru odbornika i poslanika preciznu proceduru kako se jedna lista registruje kao manjinska, i na bazi toga vuče prava na manjinsku reprezentaciju.
4. Kroz izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika obezbijediti ravnopravnost pripadnika zajednice Roma, koji nemaju ravnopravan status sa pripadnicima manjinske zajednice koja u sličnom procentu učestvuje u ukupnoj populaciji.
5. U skladu sa međunarodnim obavezama koje je Crna Gora preuzela, neophodno je definisati obuhvat pojma praćenja izbora Zakonom o izboru odbornika i poslanika, na način da on obuhvati i nesmetan uvid domaćim i stranim posmatračima izbornog procesa u izborni materijal.
6. Smanjiti broj potpisa potrebnih za potvrđivanje izborne liste uz uvođenje obavezne verifikacije autentičnosti potpisa od strane notara. Uvesti takođe ograničenje za visinu cijene ove usluge da ne bi bila ograničavajući faktor za isticanje kandidatura.

7. Ukinuti zabranu da jedan građanin može svojim potpisom podržati samo jednu listu kandidata.
8. Spriječiti zloupotrebe pri glasanju, kroz utvrđivanje precizne odredbe o uslovima da bi glasački listić bio važeći, umjesto sadašnje nedovoljno precizne odredbe o situacijama u kojima je glasački listić nevažeći. Ovim izmjenama je potrebno spriječiti da se označavanjem listića različitim geometrijskim oblicima, ukrasima, u kombinaciji sa različitim bojama ugrožava tajnost glasanja.
9. Izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika kojim bi bila omogućena profesionalizacija DIK-a na način što bi sastav komisije činilo 3-5 profesionalaca iz oblasti prava (po mogućnosti sa akcentom na izbornu pravo). Predložena profesionalizacija sastava DIK-a značajno bi uticala na njeno ozbiljnije i efikasnije funkcionisanje, uz jačanje kapaciteta i ustaljenih procedura neophodnih za planiranje i rad ove institucije. Posljednje istraživanje javnog mnjenja koje je CeMI sproveo ukazuje da je potrebno snažnije uvođenje stručnjaka u Državnu izbornu komisiju. Prema nalazima ovog istraživanja 65.5% ispitanika ocjenjuje da Državnu izbornu komisiju treba da čine kombinovano predstavnici političkih partija i nezavisni stručnjaci, sa dominacijom stručnjaka.
10. Potrebno je profesionalizovati poziciju predsjednika opštinske izborne komisije kojeg bi na to mjesto, na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma, na osnovu javnog konkursa, postavljala Državna izborna komisija. Ostali članovi bi bili određeni od strane političkih partija po sličnom modelu.
11. Predstavnici potvrđenih izbornih lista ubuduće ne bi trebalo da učestvuju u radu DIK-a i imaju pravo glasa, već samo pravo posmatranja rada i uvida u dokumentaciju DIK-a.
12. Potrebno je preciznije i nedvosmisleno pravno urediti izbor članova/ica OIK-a i BO-a kako isti ne bi zavisio od političkih previranja i odluka OIK-a ili DIK-a.
13. Potrebno je izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika kako bi svi aspekti rada biračkih odbora bili detaljno regulisani zakonom.
14. Potrebno je izmijeniti Zakon o sprječavanju korupcije kojim bi ASK dobila ojačana ovlašćenja i bilo joj omogućeno sprovođenje upravne istrage.
15. U cilju stavljanja u ravноправan položaj svih kategorija političkih subjekata, neophodno je terminološki redefinisati pojam političkog subjekta i rokove za izvještavanje o troškovima u toku kampanje prilagoditi na način koji ne ostavlja prostor za nepoštovanje obaveza iz Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.
16. Državno finansiranje redovnog rada i predizbornih kampanja političkih partija treba da bude zakonski uslovljeno uvođenjem u statute i sprovođenjem demokratskih procedura selekcije kandidata za poslaničke i odborničke funkcije, te direktnog izbora partijskog rukovodstva od strane članova partije.

17. Zakon o izboru odbornika i poslanika treba izmijeniti kako bi regulisao ponašanje i upotrebu društvenih medija tokom izborne čutnje.



18. Kako bi se osiguralo puno poštovanje principa izborne čutnje, smatramo da zakonom treba regulisati da odgovornost za poštovanje izborne čutnje na društvenim mrežama bude na političkim subjektima koji učestvuju u izborima, umjesto na socijalnim platformama.

19. Izmjenama Zakona o registrima prebivališta i boravišta uvesti stroge kazne za lica koja ne prijave promjenu prebivališta.

20. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba izmijeniti kako bi se regulisala upotreba društvenih medija tokom kampanje.

B. Državnoj izbirnoj komisiji

21. Potrebno je usvojiti novi pravilnik o radu DIK-a kojim bi se regulisale sve sporne situacije iz ovog i prethodnih izbornih ciklusa, a koje mogu biti zloupotrebljene (snimanje sjednica, vođenje i usvajanje zapisnika tokom sjednica, način stavljanja određenog pitanja na glasanje, način usvajanja prigovora, dužina pauza, neophodan broj članova za stavljanje određenog prijedloga na dnevni red, dužina i osnov pauza za rad, i slična pitanja).

22. Obezbijediti pristup medijima na sjednicama DIK-a.

23. Posebnu pažnju posvetiti provjeravanju vjerodostojnosti potpisa kako ne bi dolazilo do zloupotreba.

24. Potrebno je uvesti uživo praćenje sjednica putem interneta, a naročito u okolnostima pandemije.

25. Potrebno je omogućiti pripadnicima romske zajednice da imaju izborni materijal na svom jeziku, kako bi im se omogućilo potpuno korišćenje biračkog prava.

26. Nošenje akreditacije nije obaveza ni u Pravilima o radu biračkih odbora, ni u Priručniku za obuku biračkih odbora, pa je zbog smanjivanja prostora za zloupotrebu od neovlašćenih lica, potrebno uvesti i ovu obaveznu u podzakonski akt.

27. Ukaživati biračkim odborima na važnost rada u punom sastavu da ne bi bilo situacija u kojima birački odbor radi u sastavu od četiri člana, a ne pet kako je predviđeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika.

28. Ujednačiti praksu biračkih odbora po pitanju postupanja prema licima koje uređaj za elektronsku identifikaciju ne prepoznaje.

29. Neophodno je raditi na edukaciji predsjednika i članova biračkih odbora o zabrani korišćenja mobilnog telefona na biračkom mjestu.

C. Opštinskim izbornim komisijama

30. Opštinske izborne komisije treba da štite integritet izbornog procesa na način što će utvrđivanje i proglašavanje izbornih lista vršiti u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i prema unaprijed utvrđenim procedurama, te da isključe iz izbornog procesa sve izborne liste koje ne zadovoljavaju formalno pravne uslove učešća na izborima.
31. Brže procesuirati prijave povodom ugrožavanja izbornih prava uzimajući u obzir hitnost koja je neophodna u odlučivanju o sporovima koji se tiču izbornih prava.
32. Poboljšati uslove na biračkim mjestima za osobe sa invaliditetom (rješiti problem prepreka ili odrediti druga biračka mjesta) kako ne bi dolazilo do glasanja izvan glasačkog mesta.
33. Raditi na ažurnosti postojećih sajtova opštinskih izbornih komisija u vezi sa proaktivnim djelovanjem i objavljivanjem informacija važnih za sprovođenje izbora.
34. Ujednačiti praksu biračkih odbora po pitanju postupanja prema licima koje uređaj za elektronsku identifikaciju ne prepoznaje
35. Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu zakonske obaveze poštovanja odredbi koje se tiču zastupljenosti žena na izbornim listama, te da se onemogući prihvatanje izbornih lista koje ne poštuju Zakonom propisan broj i raspored žena na listi.

D. Ustavnom sudu

36. Treba ujednačiti praksu Ustavnog suda Crne Gore u odlučivanju po žalbama u izbornom procesu da bi se izbjegla pravna nesigurnost.

E. Tužilaštima i sudovima

37. Procesuirati prijave povodom ugrožavanja izbornog prava brže nego što je to bio slučaj u prethodnim izbornim procesima.

F. Ministarstvu unutrašnjih poslova

38. Nastaviti sa automatskom kontrolom i deduplikacijom otiska prsta putem AFIS sistema i uvesti kontrolu postojanja istih foto identiteta u biračkom spisku. Na ovaj način bi se spriječila zloupotreba biračkog spiska u slučaju da postoji lica kojima je izdato više ličnih karata sa različitim identitetima.
39. Stvarati nove mehanizme za još bolje ažuriranje biračkog spiska kako bi bilo što manje primjera birača koji su upisani u birački spisak a ne bi trebalo da ih bude. Alternativno, razmisliti o drugim modelima (makar privremeno dok se ne uredi birački spisak), kao što je aktivni birački spisak, ili uvođenje obaveznog glasanja, po uzoru na druge zemlje.
40. Saradnja MUP-a i DIK-a tokom izbornog procesa mora biti na mnogo višem nivou.

G. Agenciji za sprječavanje korupcije

41. I pored značajnih pomaka potrebno je unaprijediti proaktivnost ASK-a kada je riječ o obuci obveznika zakona.
42. Potrebna je snažnija proaktivnost u dijelu kontrole poštovanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, putem opomena i objektivnijeg i efikasnijeg podnošenja prekršajnih prijava protiv političkih subjekata koji krše zakon, u cilju transparentnosti ovog dijela njihovog rada i upoznavanja građana o načinima finansiranja njihove kampanje.
43. ASK mora stvoriti bazu podataka potencijalno rizičnih fizičkih i pravnih lica kako bi smanjio rizik od neovlašćenog uticaja i indirektnog djelovanja ovih lica izvan perioda u kome se odvija predizborna kampanja.
44. ASK treba da kontinuirano, sveobuhvatno prati socijalna davanja i zapošljavanja u Crnoj Gori, u izbirnoj godini, na tromjesečnom nivou, zbog potpunije slike o mogućoj zloupotrebi ove vrste davanja.
45. Neophodno je raditi na daljem unaprjeđenju PR strategije ASK-a, i na taj način doprinijeti transparentnosti i proaktivnosti aktivnosti ASK-a, kao i u većoj mjeri informisati zainteresovanu javnost. Korišćenje kreativnih audio vizuelnih rješenja (infografika, video snimci priča, animacije) tokom i van perioda predizborne kampanje, a u vezi sa ključnim nalazima, doprinijelo bi pozitivnom uticaju na javni ugled ASK-a.
46. ASK treba da usvoji nove taktike za praćenje zloupotreba državnih resursa koje su prilagođene online okruženju i treba da radi na unaprjeđenju kapaciteta za prikupljanje dokaza o zloupotrebi državnih resursa korišćenjem novih tehnologija.
47. ASK treba da provjeri eventualno učešće SPC u finansiranju kampanje koalicije Za budućnost Crne Gore s obzirom da su lideri ove koalicije obavijestili javnost da je SPC učestvovala u sprovođenju kampanje ove koalicije.

H. Političkim subjektima

48. Apelujemo na sve političke subjekte da umanje opšti stepen politizacije izbornog procesa i organa za sprovođenje izbora, kako bi se povećao ukupni stepen profesionalizacije rada izbornih organa i povratilo povjerenje građana u izbore i izborne rezultate.
49. Politički subjekti bi trebalo da imaju u vidu opšti javni interes i da poštuju norme izbornog zakonodavstva, a ne da zloupotrebjavaju pravne praznine i pravne nedoumice zarad ličnih interesa pojedinaca, ili partija.
50. Smatramo da bi politički subjekti trebali da se uzdrže od negativne lične kampanje.
51. Politički subjekti, kao i njihovi lideri trebalo bi da poštuju predizbornu čutnju i na društvenim mrežama.

I. U vezi sa medijima

52. Zakonski okvir za medije treba unaprijediti na način da obezbijedi ujednačen i ravноправан tretman svih izbornih subjekata.
53. Radio televizija Crne Gore, kao javni emiter, treba da obezbijedi balansirano izvještavanje o političkim subjektima u predizbornoj kampanji.
54. Privatni mediji trebaju da obezbijede balansirano izvještavanje o učesnicima izbornog procesa.
55. Medijima bi trebalo pružiti podršku u vidu edukacija o dezinformacionim kampanjama, posebno tokom izbora, kao i u uspostavljanju međusektorske saradnje sa OCD u borbi protiv dezinformacionih kampanja na internetu.
56. Mediji bi trebali da sprovedu kampanje za podizanje svijesti građana o digitalnim pravima i načinima zaštite ljudskih prava na internetu.

**Osnovni tim posmatračke misije
Centar za monitoring i istraživanje CeMI**

Zlatko Vujović – Šef misije

Boško Nenezić – Zamjenik šefa misije

Milorad Marković – Pravni analitičar

Ivana Vujović – PVT koordinator

Ana Nenezić – Pravni konsultant

Maja Bjelić – PR Koordinatorka

Vladimir Simonović – Istraživač

Sekule Raičević – Savjetnik za pravnu pomoć

