



Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

CRNA GORA

PARLAMENTARNI IZBORI
30. AVGUST 2020.

Ograničena posmatračka misija Kancelarije za demokratske
institucije i ljudska prava (KDILJP)
Konačni izvještaj



Varšava
11. decembar 2020.

SADRŽAJ

I.	KRATAK PREGLED	1
II.	UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI	3
III.	OSNOVNE INFORMACIJE I POLITIČKI KONTEKST	4
IV.	IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR	5
V.	ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA	7
VI.	UPIS BIRAČA	8
VII.	POTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA	10
VIII.	IZBORNA KAMPANJA	11
IX.	FINANSIRANJE KAMPANJE	13
X.	MEDIJI	15
A.	MEDIJSKO OKRUŽENJE	15
B.	ZAKONSKI OKVIR	17
C.	ZAKLJUČCI PRAĆENJA MEDIJA	17
XI.	UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA	18
XII.	PRIGOVORI I ŽALBE	19
XIII.	POSMATRANJE IZBORA	21
XIV.	IZBORNI DAN	21
A.	OTVARANJE I GLASANJE	21
B.	PREBROJAVANJE, TABULACIJA I OBJAVLJIVANJE REZULTATA	22
XV.	DEŠAVANJA NAKON IZBORNOG DANA	23
XVI.	PREPORUKE	24
A.	PRIORITETNE PREPORUKE	25
B.	OSTALE PREPORUKE	25
	ANEKS I: KONAČNI REZULTATI IZBORA	28
	ANEKS II: SPISAK POSMATRAČA MEĐUNARODNE MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA 30	
	O KANCELARIJI ZA DEMOKRATSKE INSTITUCIJE I LJUDSKA PRAVA	31

CRNA GORA
PARLAMENTARNI IZBORI
30. avgust 2020. godine

Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP)¹

I. KRATAK PREGLED

Nakon zvaničnog poziva crnogorskih vlasti i u skladu sa svojim mandatom, KDILJP (*eng.* Office for Democratic Institutions and Human Rights, skraćeno ODIHR) je formirao Ograničenu posmatračku misiju 5. avgusta kako bi posmatrala parlamentarne izbore 30. avgusta 2020. godine. Misija je ocjenjivala usklađenost izbornog procesa sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore, kao i domaćim zakonodavstvom. Ograničena posmatračka misija nije sistematski ili sveobuhvatno posmatrala procedure tokom izbornog dana, u skladu sa metodologijom KDILJP-a za ograničene misije za posmatranje izbora. Članovi misije su, ipak, posjetili određeni broj biračkih mjesta na dan izbora.

Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima izdata od strane Međunarodne misije za posmatranje izbora 31. avgusta, zaključila je da „su izbori bili konkurentni i održani u i visoko polarizovanoj atmosferi u vezi sa pitanjima crkve i nacionalnog identiteta. Učesnici izbora su mogli da prenesu svoje poruke, ali je vladajuća partija stekla neprimjerenu prednost zloupotrebom službenih i državnih resursa i dominantnom medijskom pokrivenošću. Nedostatak nezavisne pokrivenosti kampanje od strane medija je dodatno umanjio kvalitet informacija dostupnih biračima. Zakon predviđa osnovne odredbe za sprovođenje demokratskih izbora ali praznine i nejasnoće omogućavaju zaobilazanje, naročito u finansiranju kampanje. Izbori su uglavnom bili sprovedeni transparentno i efikasno, iako Državna izborna komisija (DIK) nije propisno ispunila svoju regulatornu ulogu. Ograničenja izazvana pandemijom COVID-a su uskratila mogućnosti fizičke kampanje i povećala onlajn doseg, što nije spriječilo birače da izađu u velikom broju. Izborni dan je protekao mirno i proces je generalno bio transparentan i dobro sproveden, a zdravstveni protokoli nijesu bili dosljedno implementirani.”

Izborni pravni okvir obezbjeđuje dovoljno propisa za sprovođenje demokratskih izbora, ali praznine, nejasnoće i nedosljednosti podrivaju pravnu sigurnost i dozvoljavaju selektivnu implementaciju i zaobilazanje. Ostao je umnogome nepromijenjen u odnosu na prethodne parlamentarne izbore, sa izuzetkom finansiranja kampanje. Neke od prethodnih preporuka OEBS/KDILJP-a nijesu uzete u obzir, uključujući i one koje se tiču revizije biračkog spiska, mjera protiv zloupotrebe državnih resursa, kao i određena ograničenja biračkog prava.

Organi za sprovođenje izbora su ispunili zakonske rokove i generalno efikasno upravljali tehničkim aspektima pripremanja izbora. Državna izborna komisija je održala redovne sjednice koje su bile otvorene za posmatrače, ali ne i za medije. Iako je Državna izborna komisija izdala niz uputstava, ostavila je neriješenim nekoliko važnih proceduralnih aspekata, kao što su provjera potpisa podrške za registraciju izbornih lista i tabulacija rezultata. U nekim svojim odlukama, poput odbacivanja izborne liste, Državna izborna komisija je koristila šira diskreciona ovlašćenja za tumačenje i sprovođenje zakona. Preporuke o mjerama zaštite u vezi sa COVID-19 na dan izbora su prošle kroz više izmjena i bilo ih je teško sprovesti.

Konačni birački spisak broji 540.026 upisanih birača. Birači su mogli provjeriti tačnost svojih ličnih podataka putem posebnog veb sajta ili lično, i mogli su zahtijevati izmjene. Ovlašćeni predstavnici izbornih lista i akreditovane organizacije za posmatranje izbora imali su pravo da izvrše onlajn uvid

¹ Engleska verzija ovog izvještaja je jedini zvanični dokument. Nezvanični prevod je dostupan na crnogorskom jeziku.

u birački spisak. Po zakonu, državljani koji žive u inostranstvu zadržavaju status rezidenta države, osim ukoliko predaju zahtjev za odjavu. Iako je proces upisa birača u cjelini bio efikasan i transparentan, nepravilno razumijevanje zakonskih odredbi o statusu građana čije je boravište u inostranstvu od strane nekih učesnika u izbornom procesu, uključujući i takmičare, smanjilo je povjerenje u njegovu tačnost.

U načelu, proces potvrđivanja lista je bio sveobuhvatan i rezultirao je učešćem raznih kandidata. Potencijalni takmičari u procesu su morali da dostave potpise podrške birača i da imaju najmanje 30 odsto učesnika manje zastupljenog pola. Liste kandidata koje predstavljaju nacionalne manjine ispod 15 odsto od ukupnog broja stanovništva, podnose manji broj potpisa za registraciju. Nema sveobuhvatnih pravila u vezi sa potvrđivanjem izbornih lista sa statusom nacionalnih manjina koje uživaju status nižeg cenzusa za osvajanje mandata. Državna izborna komisija je registrovala 11 od 12 izbornih lista, od čega su pet predstavljale nacionalne manjine.

Kampanja je protekla mirno, uprkos sukobljenom tonu, i fokusirala se na pitanja nacionalnog identiteta i crkve. Premda je kampanja počela od datuma raspisivanja izbora, javna okupljanja, uključujući i političke skupove, su bila zabranjena od 25. juna do 23. jula zbog pandemije COVID-19. Dok su mjere bezbjednosti vezane za pandemiju i zabrinutost za javno zdravlje značajno izmijenili stil održavanja kampanja, učesnici na izborima su dolazili do birača i prenosili svoje poruke, primarno kroz manja okupljanja i putem interneta. Primjetno učešće predsjednika, koji nije bio kandidat, i ostalih visokih državnih zvaničnika u kampanji, zamaglilo je granicu između države i vladajuće partije, što je u suprotnosti sa obavezama preuzetih u okviru OEBS-a. Takođe, razni oblici zloupotrebe institucija i državnih resursa dali su vladajućoj partiji nepravednu prednost u kampanji i mogli su uticati na volju birača. Evidentno je bilo dodjeljivanje vanrednih socijalnih naknada ugroženim grupama i penzionerima, a takođe je nuđeno i privremeno zaposlenje u javnom sektoru. Ograničena misija za posmatranje izbora KDILJP-a je primila pritužbe na račun pritiska na birače, uključujući zaposlene u javnom sektoru, da glasaju za vladajuću partiju.

Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji je usvojen 2019. godine, je između ostalog, povećao ograničenje za privatne donacije i smanjio gornju granicu rashoda. Zakon je izmijenjen u aprilu 2020. godine kako bi se zakonski uredila raspodjela socijalnih davanja tokom izborne godine u slučaju pandemije. Agencija za sprečavanje korupcije nadgleda finansiranje kampanje i upotrebu državnih resursa od strane državnih institucija. Uprkos napretku, pravni okvir ne uspostavlja efikasne mjere zaštite protiv zaobilaženja pravila o finansiranju kampanje.

Medijsko okruženje je raznoliko i u velikoj mjeri pristrasno. Zavisnost od političko-orijentisanih poslovnih interesa ograničava uređivačku autonomiju, istraživačko novinarstvo i istinski pluralizam. Iako je kleveta pojedinca dekriminalizovana, druge krivične odredbe koje ograničavaju slobodu izražavanja ostaju u zakonodavstvu, suprotno međunarodnim standardima, što je rezultiralo hapšenjem građana i novinara. Emiteri, uključujući javni servis RTCG1, su omogućili učesnicima besplatno emitovanje. Učesnici su u velikoj mjeri sami kreirali sadržaj kampanje, a nedostatak uređivačkog izvještavanja je umanjio kvalitet informacija dostupnih biračima. Programi vijesti su obezbijedili opširno institucionalno pokrivanje vladinih zvaničnika ali nijesu pokrivali kampanje drugih učesnika, zbog zakonom propisanog odvajanja medijskog pokrivanja kampanje u odnosu na vijesti.

Dok učesnici na izborima mogu podnijeti prigovor za sve aspekte procesa, pravo birača da podnesu prigovore je ograničeno na njihova sopstvena biračka prava, što ne osigurava u potpunosti efikasan pravni lijek. Takođe, uska interpretacija zakona od strane Državne izborne komisije ne omogućava osporavanje tabulacije izbornih rezultata a nejasne odredbe dozvoljavaju proizvoljno odlučivanje o poništenju rezultata od strane biračkih odbora. Uoči izbornog dana, brojni prigovori su podneseni DIK-u u vezi sa članstvima u biračkim odborima i lokacijama biračkih mjesta, kao i od strane birača zbog navodne zloupotrebe potpisa u svrhu pružanja podrške izbornim listama. Pet žalbi je podneseno

Ustavnom sudu, uključujući i žalbu protiv prijevremenog raspisivanja izbora, odbijanja DIK-a da potvrdi izbornu listu, odluke DIK-a da podrži spajanja biračkih mjesta i instrukcija za glasanje putem pisma, koje je obuhvatalo i birače u karantinu.

Na ograničenom broju biračkih mjesta posjećenih od strane Međunarodne misije za posmatranje izbora, proces je bio transparentan i generalno dobro sproveden, uprkos izvjesnoj nedosljednoj primjeni postupaka prebrojavanja i tabulacije. Zdravstveni protokoli vezani za COVID-19 su u načelu bili poštovani ali ne u potpunosti. Državna izborna komisija je preliminarne rezultate učinila dostupnim u realnom vremenu, nakon početka tabulacije. Izlaznost je bila 76,64 procenata.

Ovaj izvještaj nudi niz preporuka kako bi se podržali napori da se izbori u Crnoj Gori što više usklade sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Prioritetne preporuke se tiču potrebe za sveobuhvatnom izbornom reformom nakon konsultovanja javnosti, revidiranja pravne nadležnosti i preduslova prebivališta za ostvarivanje prava glasa, regulisanje procedura tabulacije od strane Opštinskih izbornih komisija, propisivanje kaznenih odredbi za netačno finansijsko izvještavanje, revidiranje pravnih odredbi koje se tiču poništavanja rezultata od strane biračkih odbora, i omogućavanje pravnog osporavanja tabulacije rezultata. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava je spremna da pomogne vlastima da poboljšaju izborni proces i sprovedu preporuke sadržane u ovom i prethodnim izvještajima.

II. UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Nakon zvaničnog poziva od strane crnogorskih vlasti, i u skladu sa svojim mandatom, Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) je uspostavila Ograničenu posmatračku misiju 5. avgusta za posmatranje parlamentarnih izbora 30. avgusta 2020. godine.²

Misija je ocjenjivala usklađenost izbornog procesa sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a, drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora, kao i sa domaćim zakonodavstvom. Na dan izbora, Ograničena posmatračka misija KDILJP-a udružila je je napore sa delegacijom Parlamentarne skupštine OEBS-a kako bi formirali Međunarodnu misiju za posmatranje izbora. Gđa Margareta Cederfelt, potpredsjednica Parlamentarne skupštine OEBS-a i šefica delegacije Parlamentarne skupštine OEBS-a, predvodila je kratkoročne posmatrače, dok je g. Tomaš Meserić (Mađarska) bio je šef Ograničene posmatračke misije za KDILJP-a. Obje institucije koje su učestvovala u ovoj Međunarodnoj misiji za posmatranje izbora su djelovale u skladu sa Deklaracijom o principima međunarodnog posmatranja izbora iz 2005. godine. Međunarodna misija za posmatranje izbora nije sistematski ili sveobuhvatno posmatrala procedure glasanja, prebrojavanja i tabulacije tokom izbornog dana, što je u skladu sa metodologijom KDILJP-a za ograničene misije za posmatranje izbora. Članovi Misije su, međutim, posjetili određeni broj biračkih mjesta na dan izbora. Ovaj Konačni izvještaj prati Izjavu o preliminarnim nalazima i zaključcima objavljenu 31. avgusta 2020.³

Ograničena posmatračka misija KDILJP-a se sastojala od 11 članova glavnog tima smještenog u Podgorici i 10 dugoročnih posmatrača koji su 11. avgusta raspoređeni na pet lokacija širom zemlje. Članovi Misije su bili iz 15 zemalja članica OEBS-a. Članovi Ograničene posmatračke misije su

² U svom Izvještaju o procjeni potreba vezanih za ove izbore, KDILJP je preporučio angažovanje Misije za posmatranje izbora, koja bi uključivala, uz glavni tim analitičara, 16 dugoročnih posmatrača koji bi pratili proces širom zemlje, kao i 100 dugoročnih posmatrača za posmatranje procedura na dan izbora. Međutim, angažovanje kratkoročnih posmatrača nije bilo izvodljivo obzirom na vanredne okolnosti prouzrokovane pandemijom COVID-19 i ograničenjem putovanja koje je uslijedilo širom regiona OEBS-a. Stoga je KDILJP promijenio format posmatračke aktivnosti iz Misije za posmatranje izbora u Ograničenu misiju za posmatranje izbora.

³ Pogledati prethodne [Izvještaje KDILJP o izborima u Crnoj Gori](#).

ostali u zemlji do 8. septembra kako bi pratili postizborna dešavanja. Delegacija Parlamentarne skupštine OEBS-a je uključivala pet međunarodnih posmatrača.

Međunarodna misija za posmatranje izbora želi da zahvali crnogorskim vlastima na pozivu za posmatranje izbora, kao i Državnoj izbornoj komisiji i Ministarstvu vanjskih poslova na pomoći. Takođe, izražavaju zahvalnost drugim državnim institucijama, sudstvu, političkim partijama, medijima, organizacijama civilnog društva, predstavnicima međunarodne zajednice i drugim sagovornicima na saradnji i iskazanim mišljenjima.

III. OSNOVNE INFORMACIJE I POLITIČKI KONTEKST

Predsjednik je 20. juna raspisao parlamentarne izbore za 30. avgust. Naknadno, lokalni izbori su takođe raspisani u pet opština da bi se održali istovremeno.⁴ Demokratska partija socijalista (DPS) je bila na vlasti od 1991. godine, a njen lider Milo Đukanović je naizmjenično pokrивao pozicije predsjednika i premijera. Po drugi put je izabran za predsjednika 2018. godine.

Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, DPS je formirao vladajuću koaliciju sa 42 člana Parlamenta (poslanika), uz podršku pet drugih partija, uključujući tri koje predstavljaju albansku, bošnjačku i hrvatsku manjinu.⁵ Opozicione partije su osvojile 39 mandata.⁶ Međutim, one su odbile da prihvate izborne rezultate zbog hapšenja nekoliko pojedinaca na veče izbora, zbog navodnog planiranja državnog udara koje je opozicija smatrala fabrikovanim.⁷ To je dovelo do bojkotovanja sjednica parlamenta sve do oktobra 2017. godine, od strane svih šest opozicionih partija koje su zahtijevale fer istragu. Nakon toga, četiri partije su se vratile u Parlament, ali su dvije nastavile bojkot⁸.

Nakon decembra 2018. godine, pokrenut je krivični postupak protiv pet poslanika iz opozicije, a jedan je uhapšen.⁹ Poslanicima prethodno nije skinut imunitet kako to Ustav nalaže.¹⁰ U januaru 2019, korupcijski skandal „koverta”, je izazvao proteste podržane od strane grupa civilnog društva i opozicionih partija.¹¹ Nakon toga, opozicija je postepeno i djelimično nastavila bojkot kao odgovor na zahtjeve demonstiranja. Usvajanje Zakona o slobodi vjeroispovijesti u 2019. godini je još više produbilo nacionalne i političke podjele.¹² Pozivajući se na gore navedene slučajeve, neki sagovornici

⁴ Lokalni izbori održani su u Andrijevici, Budvi, Gusinju, Kotoru i Tivtu. Ograničena posmatračka misija KDILJP-a je pratila lokalne izbore samo u mjeri u kojoj su uticali na proces i pripreme za parlamentarne izbore.

⁵ DPS je imao 36 mandata (uključujući jedno mjesto koje je osvojila Liberalna partija), Socijaldemokrate (SD) - 2, Bošnjačka stranka (BS) - 2, Nova demokratska snaga (Forca) - 1, Hrvatska građanska inicijativa (HGI) - 1.

⁶ Demokratski front (DF) - 18, Demokrate - 8, Koalicija Ključ (Demos, SNP, URA) - 9, Socijaldemokratska partija (SDP) - 4.

⁷ U junu 2017. godine, 14 osoba je optuženo za pripremu zavjere protiv ustavnog poretka i bezbjednosti Crne Gore i za pokušaj organizovanja terorističkog napada. U maju 2019. godine Viši sud Crne Gore osudio je 13 osoba, uključujući 2 opoziciona lidera.

⁸ DF, SDP, DEMOS i SNP su se vratili na zasjedanja Parlamenta, dok su URA i Demokrate nastavili da apstiniraju.

⁹ U decembru 2018. pokrenut je postupak i izdati su nalozi za pritvor dva poslanika iz DF-a: jedan je bio pritvoren, a drugi je izbjegao hapšenje ostavši unutar Parlamenta. Uhapšeni poslanik odslužio je tri mjeseca zatvora zbog napada na policajca tokom protesta iz oktobra 2015. godine. U decembru 2019. godine pokrenut je krivični postupak protiv još tri poslanika DF-a zbog verbalnih i fizičkih napada na poslanike DPS-a u februaru 2017, i krivični postupak je pokrenut protiv još tri poslanika DF-a.

¹⁰ Ustavni sud je privremeno suspendovao naloge za pritvor dok se konačna odluka o ustavnosti pritvora i dalje čekala u septembru 2020. godine.

¹¹ Na internetu se pojavio [video](#) na kome istaknuti biznismen bivšem gradonačelniku Podgorice predaje kovertu s novcem kao donaciju za predizbornu kampanju DPS-a 2016. Specijalni državni tužilac je pokrenuo krivični postupak. Nakon objavljivanja snimka, nekoliko opozicionih poslanika podnijelo je tužbu protiv predsjednika i glavnog tužioca zbog pranja novca i formiranja organizovane kriminalne grupe.

¹² Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica ima za cilj revidiranje vlasništva nad imovinom od strane vjerskih zajednica, u najvećem dijelu Srpske Pravoslavne Crkve (SPC).

Ograničene posmatračke misije KDLJIP-a su ukazali na demokratsko nazadovanje i dugotrajnu političku krizu uz nedostatak istinskog političkog dijaloga.

Nekoliko sagovornika Ograničene posmatračke misije KDLJIP-a je dovelo u pitanje zakonitost datuma izbora tvrdeći da je vrijeme održavanja dalo nepravednu prednost vladajućoj partiji.¹³ Podnesena je ustavna žalba u kojoj se navodi da Parlament nije skratio svoj mandat, kako se to nalaže Ustavom.¹⁴ Vlasti su tvrdile da su prilikom imenovanja datuma uzele u obzir uslove vezane za pandemiju COVID-19.

IV. IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR

Jednodomni Parlament sastoji se od 81 poslanika koji se biraju na mandat od četiri godine u jedinstvenoj nacionalnoj izbornoj jedinici po proporcionalnom sistemu zastupljenosti, sa zatvorenih izbornih lista. Izborne liste ispunjavaju uslove za mandat ako dobiju najmanje tri odsto važećih glasova. Posebna pravila važe za liste koje predstavljaju nacionalne manjine, a koje ne prelaze 15 odsto ukupnog broja stanovništva. Ako nijedna od ovih lista ne pređe prag od tri odsto, sve liste koje predstavljaju istu nacionalnu manjinu koja je dobila najmanje 0.7 odsto glasova dobijaju do tri mandata, zajedno, na osnovu zbira njihovih glasova. Nosilac liste hrvatskih manjina dobija mjesto pod uslovom da je dobio najmanje 0.35 odsto glasova.

Parlamentarni izbori primarno su regulisani Ustavom iz 2007. godine i Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine (izborni zakon, zadnji put izmijenjen 2018. godine od strane Ustavnog suda) dopunjen uputstvima Državne izborne komisije.¹⁵ Izborni pravni okvir ostaje u velikoj mjeri nepromijenjen od posljednjih parlamentarnih izbora, sa izuzetkom finansiranja kampanje. Parlamentarni Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva je funkcionisao od 2018. do 2019. sa ograničenim učešćem opozicije. Pozitivno je što su više predstavnika akademske zajednice i civilnog društva učestvovali u njegovom radu kao pridruženi članovi. Nacrt izbornog zakona koji je elaborirao Odbor je primijenio neke prethodne preporuke KDILJP-a, ali nije stavljen na glasanje u Parlamentu.¹⁶

Pojedini izborni zakoni su izmijenjeni 27. decembra 2019. godine.¹⁷ Izmjene su uvedene bez konsultovanja javnosti i efikasnog uključivanja relevantnih aktera, suprotno preuzetim međunarodnim obavezama.¹⁸ Izmjene su, između ostalog, u potpunosti prenijele nadležnosti za birački spisak sa DIK na Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), proširena je lista prekršaja tokom izborne kampanje i kriminalizovano finansiranje kampanje iz zabranjenih izvora. Pravila o otvaranju

¹³ Odlazeći saziv Parlamenta konstituisan je 7. novembra 2016. godine, tako da mu je mandat isticao 6. novembra 2020. Mandati novih poslanika se moraju potvrditi u roku od 30 dana od izbora 30. avgusta, dakle do 1. oktobra, 36 dana prije isteka roka mandata prethodnog saziva.

¹⁴ Žalba je podnijeta u junu, nakon raspisivanja izbora, od strane lokalne NVO Građanska alijansa a Ustavni sud do danas nije donio odluku. Ustav nalaže da Parlament odlučuje o skraćanju mandata većinom svih poslanika na prijedlog predsjednika, Vlade ili najmanje 25 poslanika; raspuštanje Parlamenta je obavezno ako ne izabere Vladu u propisanim rokovima a opciono raspuštanje u slučaju da duže vrijeme ne izvršava svoje dužnosti.

¹⁵ Ostalo važeće zakonodavstvo uključuje zakone o Finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2019), Zakon o političkim partijama (2004), Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama (2015), Zakon o biračkom spisku (2014), Zakon o medijima i relevantne odredbe Krivičnog zakonika, i Zakona o prekršajima.

¹⁶ Vidjeti [Zajedničko mišljenje KDILJP-a i Venecijanske komisije o prijedlogu zakona o izboru odbornika i poslanika u Parlamentu](#) koji je objavljen julu 2020.

¹⁷ Izmjene su uvedene u Zakon o biračkom spisku, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i relevantnim odredbama Krivičnog zakonika. Donijet je novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

¹⁸ Na primjer, većina prijedloga Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), sastavljena uz međunarodnu pomoć, nije bila inkorporirana, Ministarstvo finansija nije učestvovalo u pripremanju političkog zakona o finansiranju, dok je Državna izborna komisija bila pozvana da učestvuje nakon što je nacrt izmjena Zakona o biračkim spiskovima bio finalizovan. Stav 5.8 [Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) navodi da će zakonodavstvo biti usvojeno na kraju javnog postupka.

računa za finansiranje kampanje su razjašnjena, u skladu sa prethodnom preporukom KDILJP-a. Međutim, izvjestan broj preporuka KDILJP-a ostaje neprimijenjeno, uključujući reviziju biračkog spiska, usklađivanje izbornog zakonodavstva, preispitivanje dužine prebivališta i zahtjeva sa odgovarajućom pravnom kompetencijom za biračka prava, poboljšanje propisa za registraciju kandidata i rješavanje izbornih sporova.

Generalno, izborni pravni okvir pruža dovoljno regulativa za demokratsko sprovođenje izbora. Međutim, praznine, nejasnoće i nedosljednosti u pravnom okviru, uključujući nedostatak sveobuhvatnih uputstava od strane DIK, omogućavaju selektivnu implementaciju i zaobilaženje istih. Propusti se, između ostalog, odnose na odredbe o provjeri potpisa podrške, odgovornosti podnosioca lista za falsifikovanje dokumenata, sankcionisanje prekršaja i tabulaciji rezultata. Pravila o poništavanju rezultata omogućavaju proizvoljne odluke a rokovi za osporavanje nepravilnosti na dan izbora i poništavanje rezultata prevazilaze rok za objavljivanje konačnih rezultata. Takođe, rokovi za dostavljanje izvoda iz biračkog spiska biračkim odborima nijesu u skladu sa izbornim zakonom i Zakonom o biračkom spisku.

Treba razmotriti preduzimanje sveobuhvatne reforme u cilju usklađivanja izbornog pravnog okvira i regulisanja ključnih aspekata izbora. U skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, proces reformi bi trebalo da bude sveobuhvatan, kako bi osigurao javnu raspravu i bio završen znatno prije sljedećih izbora.

Mjere usvojene kao odgovor na pandemiju COVID-19, su uključivale zabranu javnih okupljanja i političkih skupova i uticale su na sprovođenje izbora. Mjere su uvedene odlukama vlade i Ministarstva zdravlja, po preporukama Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti (NKT).¹⁹ Međutim, Parlament nije proglasio vanredno stanje kako to Ustav nalaže.²⁰ Odstupanja po pitanju osnovnih sloboda bez proglašenja vanrednog stanja je u suprotnosti sa međunarodnim obavezama.²¹

Ustav nedovoljno reguliše neka pitanja koja se tiču parlamentarnih izbora. Naime, kako se prijevremeni izbori mogu sprovesti samo ukoliko je parlament raspušten ili mu je skraćen mandat, Ustav ne govori o uslovima koji dovode do skraćenja mandata.²² Takođe, on daje široka diskreciona

¹⁹ NKT je osnovan u martu 2020. godine, u cilju koordinisanja borbom protiv pandemije COVID-19 i davanja preporuka i mjera, uključujući mogućnost otkazivanja ili odlaganja izbora.

²⁰ Ustav predviđa ograničenje ostvarivanja pojedinih ljudskih prava u slučaju proglašenja vanrednog stanja ili rata; dozvoljava privremena ograničenja slobode okupljanja zbog ugrožavanja javnog zdravlja i u skladu sa zakonom predviđeno je da se odluka o vanrednom stanju donese većinom svih poslanika. Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Ministarstvo zdravlja je nadležno da ograniči okupljanja zbog epidemioloških situacija samo nakon proglašenja vanrednog stanja od strane Parlamenta. Vidjeti takođe [Izvještaj KDILJP-a iz 2020. godine „Obaveze OEBS-a u vezi sa ljudskom dimenzijom i odgovori država na pandemiju Covid-19”](#) koji navodi da Crna Gora nema dovoljno parlamentarnog nadzora nad mjerama zaštite vezanih za pandemiju COVID-19 usvojenih od strane vlade.

²¹ Stav 9.2 [Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) navodi da svako ima pravo na mirno okupljanje i protestovanje. Svako ograničenje koje se može staviti na uživanje ovih prava biće propisano zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima; član 4 (1) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ([eng. ICCPR](#)) dozvoljava odstupanje od ljudskih prava „[i] u doba vanredne situacije [...] čije je postojanje zvanično proglašeno“; stav 25 [Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990.godine](#) zahtijeva da se „mjere koje odstupaju od obaveza [međunarodnih ljudskih prava] moraju preduzeti u strogoj saglasnosti sa proceduralnim zahtjevima utvrđenim u tim instrumentima“ i propisuje obavezu službenog proglašenja vanrednog stanja.

²² Iako Ustav predviđa da Parlament može biti raspušten u slučaju da imenovani premijer nakon izbora ne uspije da bude izglasan u roku od 90 dana, ne pominje nikakve osnove za skraćenje mandata Parlamenta.

prava predsjedniku za predlaganje premijera i formiranje nove vlade, što može izazvati raspuštanje Parlamenta, ukoliko predloženi sastav vlade ne bude izglasan.²³

Treba razmotriti propisivanje precizne liste osnova za skraćivanje mandata Parlamenta i raspisivanje prijevremenih izbora.

V. ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Parlamentarni izbori su sprovedeni od strane tri nivoa organa za sprovođenje izbora koje čine Državna izborna komisija, 24 Opštinske izborne komisije i 1.217 biračkih odbora. Državna izborna komisija i opštinske izborne komisije su trajna tijela; birački odbori se imenuju za svake izbore pojedinačno. Državnu izbornu komisiju čine predsjednik i 10 članova,²⁴ opštinske izborne komisije čini predsjednik i četiri člana. Iako metoda imenovanja pruža balansiranu političku zastupljenost u DIK-u, nedostatak pluralizma može biti pojava u stalnom sastavu opštinskih izbornih komisija.²⁵ Svaki birački odbor se sastoji od predsjednika i četiri člana.²⁶ Ovlašćeni predstavnici lista mogli su da se pridruže izbornim organima 20 dana prije dana izbora, sa punim pravom glasa. Sve liste su imenovale svoje predstavnike u DIK-u, varirajući broj predstavnika se pridružio na nivou opštinskih izbornih komisija.²⁷ Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na svim nivoima organa za sprovođenje izbora.²⁸

Organi za sprovođenje izbora su na efikasan način upravljali tehničkim aspektima izbornih priprema i ispoštovali zakonske rokove, sa izuzetkom imenovanja članova biračkih odbora, koje je odloženo par dana u pojedinim opštinama.²⁹ Međutim, uputstva DIK-a vezana za implementaciju izbornog zakona su bila nepotpuna, a neke ključne odluke preduzete od strane DIK-a su izazvale zabrinutost.³⁰ Preporuke DIK-a vezane za mjere zaštite protiv COVID-19 na izborni dan su promijenjene više puta od dana objavljivanja do dana izbora, bilo ih je teško implementirati a neke odredbe su ukinute od strane Ustavnog suda jer nijesu bile u nadležnosti DIK-a.³¹

Državna izborna komisija bi trebalo da se pozabavi nadolazećim izazovima i aspektima procesa koji nijesu u dovoljnoj mjeri regulisani zakonskim propisima kroz proglašavanje jasnih, dosljednih, blagovremenih i u potpunosti izvodljivih uputstava i odluka u okviru svog mandata.

²³ Ustav ne obavezuje predsjednika da predloži premijera iz partije ili koalicije koja je osvojila najveći broj glasova ili ima parlamentarnu većinu i ne predviđa alternative ukoliko predloženi premijer ne uspije da bude izglasan.

²⁴ Četiri člana DIK-a su imenovana od strane parlamentarne većine, četiri od opozicije, jedan od strane civilnog društva i jedan od manjinske stranke koja je osvojila najveći broj glasova na prethodnim izborima.

²⁵ Predsjednici opštinskih izbornih komisija su imenovani od strane partije koja je osvojila najviše mandata u toj opštini na prethodnim opštinskim izborima; dva člana od strane većine i dva iz opozicije, ako je ima. U opštinama Gusinje, Nikšić, Petnjica, Plav, Rožaje, Ulcinj i Tuzi svi članovi opštinskih izbornih komisija su bili imenovani od strane vladajuće koalicije.

²⁶ Članovi biračkih odbora su imenovani od strane političkih partija i koalicija koje imaju predstavnike u skupštini opštine; mogu biti zamijenjeni od strane organa koji ih imenuju do 12 sati prije početka glasanja.

²⁷ Broj imenovanih predstavnika izbornih lista je varirao od dva (Andrijevića i Žabljak), do osam (Podgorica, Nikšić, Kotor, Budva i Ulcinj). Samo je DPS imenovao predstavnike u svakoj opštinskoj izornoj komisiji.

²⁸ U DIK-u, jedan član i jedan ovlašćeni predstavnik su bile žene. U opštinskim izbornim komisijama, šest predsjednika i 41 od 120 stalnih članova opštinskih izbornih komisija su bile žene. Po podacima Centra za monitoring i istraživanje (CeMI), oko 24.6 procenata članova biračkih odbora su bile žene.

²⁹ Ograničena posmatračka misija KDILJP-a je evidentirala kašnjenja na Cetinju i Kotoru, zbog nedostatka aplikacija opozicionih partija.

³⁰ Više predstavnika NVO sektora su kritikovali DIK u vezi sa nekim odlukama o nabavci, uključujući štampanje glasačkih listića, softvera za verifikaciju potpisa podrške i iznajmljivanje prostorija. Nabavka glasačkih listića i iznajmljivanje prostorija su naknadno bile osporene na sudu.

³¹ . Konačna verzija uputstva usvojena je kasno u procesu koji nije obezbijedio pravnu sigurnost niti omogućio svijest birača ili smislenu obuku biračkih odbora.

Državna izborna komisija je objavila većinu svojih uputstava i odluka na svom veb sajtu, mada ne uvijek blagovremeno. Sjednice DIK-a, međutim, nijesu bile otvorene za predstavnike medija i nijesu prenošene onlajn. Informacije objavljene na sajtovima opštinskih izbornih komisija, uključujući one o prigovorima na nepravilnosti u toku izbornog dana, nijesu uvijek bile dosljedne i blagovremene.³²

U cilju daljeg povećanja transparentnosti i povjerenja javnosti u organe za sprovođenje izbora, dodatne mjere bi trebalo razmotriti, uključujući uživo onlajn emitovanje sjednica Državne izborne komisije i pristup medija istim, kao i blagovremeno objavljivanje svih relevantnih dokumenata proizvedenih od strane svih nivoa organa za sprovođenje izbora.

Zbog pandemije, članovi biračkih odbora su bili obučavani putem video materijala proizvedenog od strane DIK-a, emitovanog na televiziji i dostupnog onlajn. Nedostatak interaktivne komponente i kasni početak su ograničili efikasnost obuke, što je negativno uticalo na poštovanje procedura tokom izbornog dana, pogotovo tokom zatvaranja biračkih mjesta i prebrojavanja.

Da bi se osigurala dosljedna primjena izbornih procedura, potrebno je obezbijediti efikasnu i sveobuhvatnu obuku za članove biračkih odbora, uključujući ovlašćene predstavnike izbornih lista, sa fokusom na procedure prebrojavanja.

Kampanja edukacije birača sprovedena od strane Državne izborne komisije se uglavnom sastojala od kratkih videa emitovanih na televiziji i opštih informacija dostupnih na njihovom sajtu na crnogorskom jeziku. Nije bilo dostupnih informacija na znakovnom jeziku niti u formatima lako dostupnim za osobe sa invaliditetom, uključujući titlove ili materijale u formatu koji je lak za čitanje.

VI. UPIS BIRAČA

Pravo glasa ima svaki građanin Crne Gore koji ima navršениh 18 godina na dan izbora. Oni koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnim, uključujući na osnovu intelektualnog ili psihosocijalnog invaliditeta, ne mogu glasati, suprotno međunarodnim standardima.³³ Suprotno međunarodnoj dobroj praksi, Ustav omogućava pravo glasa građanima koji su boravili u državi dvije godine, a izborni zakon dalje ograničava pravo na one koji su imali status rezidenta u zemlji najmanje dvije godine neposredno prije dana izbora.³⁴

Da bi se omogućilo šire izbornu učešće na ravnopravnoj osnovi, pravni kapacitet i preduslov boravka za glasanje i kandidovanje za izbore bi trebalo da budu revidirani u skladu sa međunarodnim standardima i dobrim praksama.

Upis birača je pasivan. Birački spisak je stalna baza podataka koju održava MUP, automatski ažurirana informacijama izvučenih iz registara državljanstva, prebivališta, i matičnih registara rođenih i umrlih. Uoči izbornog dana, oko 70.000 birača je verifikovalo svoj upis u BS elektronski i putem posebne telefonske linije, a MUP je primio 7.884 zahtjeva za promjene ili ispravke. MUP je

³² OIK Kolašin nije objavila nikakve informacije o ovim izborima na svom sajtu; četiri OIK (Bijelo Polje, Petnjica, Plužine, Žabljak) su objavile samo dio informacija. Samo pet OIK-a (Andrijevica, Budva, Cetinje, Mojkovac i Tivat) su objavile zapisnike sa svojih sjednica onlajn.

³³ Član 29 [Međunarodne konvencije o pravima osoba sa invaliditetom](#) (eng. CRPD) „garantuje osobama sa invaliditetom politička prava i mogućnost uživanja u njima podjednako kao i drugima“. Član 12 [CRPD](#) zahtijeva od država da „prepozna da osobe sa invaliditetom uživaju pravni kapacitet na ravnopravnoj osnovi sa drugima u svim aspektima“. Stav 9.4 [Komunikacije odbora CRPD iz 2013. godine](#) navodi da „izuzimanje prava glasa na bazi percipiranog ili stvarnog psihosocijalnog ili intelektualnog invaliditeta, uključujući i ograničenje u skladu sa individualnom procjenom, čini diskriminaciju na bazi invaliditeta.“

³⁴ Stav I.1.1.c.iii [Venecijanskog kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima](#) navodi da se „minimalno razdoblje prebivališta može uvesti kao uslov samo za lokalne ili regionalne izbore.“

zaključio birački spisak u zakonskom roku i obezbijedio izvode iz biračkih spiskova po opštinama i po biračkim mjestima. MUP je 20. avgusta je objavio konačan broj upisanih birača koji je bio 540.026.³⁵

Parlamentarne partije i DIK imaju stalni onlajn pristup biračkom spisku. Akreditovane organizacije za posmatranje izbora i ovlašćeni predstavnici izbornih lista imaju pravo da na zahtjev izvrše onlajn uvid u birački spisak u predizbornom periodu.³⁶ Iako proces omogućava značajnu verifikaciju individualnih unosa, pojedini sagovornici Ograničene posmatračke misije KDILJP su kritikovali pravne odredbe o zaštiti podataka koje zabranjuju izvlačenje i štampu podataka sadržanih u biračkom spisku. MUP je uložio napore da upis birača učini više inkluzivnim i transparentnim, uključujući kroz formiranje ekspertskeg tima za praćenje tačnosti biračkog spiska. Mnogi sagovornici Ograničene posmatračke misije KDILJP su izrazili zabrinutost da birački spisak sadrži prevelik broj birača u odnosu na zvanične podatke zasnovanu na popisu i veliki broj građana koji *de facto* živi u inostranstvu. MUP je u odgovoru ukazao na to da poređenje podataka o stanovništvu zasnovanih na popisu i brojki iz biračkog spiska nije adekvatno zbog različite metodologije obrade ta dva skupa podataka.³⁷ Po zakonu, građani koji žive u inostranstvu zadržavaju status rezidenta u državi, osim ukoliko podnesu zahtjev za odjavu.

Dva dana prije izbora, MUP je sproveo kompjuterizovanu unakrsnu provjeru otisaka prstiju priloženih uz unose u birački spisak da bi pokazali da je birački spisak bez sistemskih grešaka. Vježba je ustanovila da je 528 birača imalo djelimično ili u potpunosti identične otiske prstiju u bazi podataka. Stručnjaci MUP-a su mišljenja da ovaj broj predstavlja marginalnu grešku i pripisali je tehničkim problemima koji nastaju prilikom davanja otisaka od strane birača. Otkriveni otisci prstiju nijesu bili istraživani prije izbornog dana.³⁸ Planirana unapređenja sistema adresa, predviđena izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji iz decembra 2019. Godine, su obustavljena zbog ograničenja prouzrokovanih pandemijom.

Kako bi se povećalo povjerenje javnosti u birački spisak, vlasti bi trebalo da razmotre sveobuhvatnu reviziju, na primjer kroz sprovođenje testova na terenu, i omogućavanje akterima izbora da nadgledaju tu vježbu.

Državna izborna komisija je, nakon konsultacije sa NKT-om i Ministarstvom zdravlja, izdala preporuke namijenjene olakšavanju ostvarivanja biračkog prava građana koji borave u privatnom ili institucionalnom karantinu ili bolnici zbog virusa COVID-19. Međutim, nejasne nadležnosti donošenja odluka među relevantnim institucijama su za rezultat dale preporuke koje nijesu bile sveobuhvatne, koje su prošle kroz više izmjena između objavljivanja i dana održavanja izbora i koje su usvojene kasno.³⁹ Pozitivno je što je, u cilju pronalaženja rješenja za birače koji nijesu imali

³⁵ Ovo predstavlja pad od 1.206 birača od raspisivanja izbora, i porast od 7.427 birača u odnosu na predsjedničke izbore 2018. godine. Po podacima MUP-a, birački spisak sadrži približno 7.500 birača koji nikada nijesu imali lični dokument izdat od strane crnogorskih institucija nakon proglašenja nezavisnosti 2006. godine.

³⁶ Oni mogu zahtijevati onlajn pristup podacima sačuvanih u biračkom spisku ali ne i dokumentaciji koja podržava promjene u unosima, što nije dostupno na osnovu zaštite ličnih podataka. Prema MUP-u, jedna grupa građana posmatrača i sedam učesnika su dobili odobrenje za onlajn pristup biračkom spisku.

³⁷ [Priručnik KDILJP-a za posmatranje registracije birača iz 2012. godine](#) navodi da „je moguće, statističkim proračunima zasnovanim na podacima iz popisa, proizvesti procjenu proporcije građana koji ispunjavaju uslove (da budu birači) unutar te populacije... i uporediti ih sa zvaničnim brojem upisanih birača... Međutim, takva poređenja bi trebalo tretirati sa oprezom obzirom na različite prirode upotrebe i metodologija primijenjenih za popis i registraciju birača.”

³⁸ MUP je informisao Ograničenu posmatračku misiju KDILJP da će svi identični otisci biti podvrgnuti forenzičkoj provjeri nakon izbornog dana. Najveći broj identičnih otisaka je evidentiran u Baru (163) i Podgorici (73).

³⁹ Preporuke su usvojene 7. avgusta i izmijenjene 10. avgusta. Domen primjenljivosti je izmijenjen od strane Ustavnog suda odlukama od 20. i 24. avgusta, preporuke NKT-a od 25. avgusta i uputstva Ministarstva zdravlja od 27. avgusta. Samo birači u karantinu koji su imali pozitivan test su mogli predati zahtjev za glasanje putem

validna identifikaciona dokumenta, MUP ubrzao izdavanje ličnih dokumenata dok je Državna izborna komisija proširila mogućnost biračima kojima su istekla lična dokumenta, pod uslovom da ih na biračkom mjestu prepozna uređaj za elektronsku identifikaciju birača.

Nakon izbora, Agencija za zaštitu ličnih podataka je pokrenula inspekciju softvera održavanog od strane jedne političke partije za identifikaciju birača koji žive u inostranstvu a koji su upisani u birački spisak.⁴⁰ Zaključeno je da je upotreba ovog softvera bila protivzakonita, obzirom da je čuvala i obrađivala lične podatke bez dozvole dotičnih lica od strane entiteta koji nema pravo da obrađuje takve podatke.

VII. POTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA

Svi birači imaju pravo da budu kandidati. Političke partije, koalicije i grupe birača mogu nominovati liste kandidata. Zakon propisuje kvotu zastupljenosti polova od najmanje 30 procenata i pravila o pozicioniranju istih kao preduslov za potvrđivanje liste.⁴¹ Takođe, izborne liste moraju sadržati makar 54 kandidata i biti podržane sa 4.261 potpisom birača.⁴² Liste koje predstavljaju nacionalne manjine su bile u obavezi da imaju makar 27 kandidata i da predaju 1.000 potpisa podrške (300 za one koji predstavljaju manjinu koja čini do 2 procenta stanovništva). Suprotno dobroj međunarodnoj praksi i prethodnim preporukama KDILJP-a, birač može podržati samo jednu listu.⁴³

Kako bi dalje promovisali pluralizam u izbornom procesu, moglo bi se razmotriti uklanjanje ograničenja u dijelu pružanja podrške kroz davanje potpisa za samo jednu izbornu listu.

Ukupno 12 izbornih lista je podnešeno do isteka roka 4. avgusta od čega je DIK potvrdila 11 lista. Od 778 kandidata, 268 su bile žene. Jedina žena nosilac liste je bila kandidatkinja SDP-a. Potvrđivanje lista je bilo inkluzivno; međutim, nedostatak jasnih kriterijuma za određivanje statusa nacionalne manjine podstrekla je DIK da koristi šira diskreciona prava u tumačenju i implementaciji zakona. Naime, DIK nije potvrdila listu koja je tvrdila da predstavlja „Jugoslovensku zajednicu“, tvrdeći da se ne kvalifikuju kao manjina u smislu Zakona o manjinskim pravima i slobodama, obzirom na odsustvo zakonom propisanih kulturnih odrednica.⁴⁴

Da bi obezbijedili ravnopravnu i fer zastupljenost nacionalnih manjina, izborna zakonodavstva bi trebalo da predviđa jasne smjernice o kriterijumima prilikom određivanja statusa nacionalne manjine za izborne liste, i osigura da se posebne odredbe o nacionalnim manjinama ne mogu zloupotrijebiti.

Provjera potpisa podrške izbornim listama nije dovoljno regulisana. Državna izborna komisija je zahtijevala od IT sektora Parlamenta da unese podatke svih potpisnika u bazu podataka i da ih unakrsno uporedi sa biračkim spiskom. Od ukupno 131.855 podnešenih potpisa podrške njih 19.558 su proglašeni nevažećim na osnovu nepotpunih podataka koji su dostavljeni, zato što su birači podržavali više lista, ili zato što potpisnik nije bio birač. Državna izborna komisija je kreirala veb aplikaciju koja je omogućila biračima da provjere da li se njihovi potpisi pojavljuju u bazi podataka.

pisma dok su ostali birači u karantinu dobili jednokratnu dozvolu od Ministarstva zdravlja da mogu da glasaju na biračkim mjestima.

⁴⁰ U pitanju je Nova srpska demokratija koja je koalicioni partner „Za budućnost Crne Gore“.

⁴¹ Najmanje jedan od svaka četiri kandidata na listi mora biti manje zastupljenog pola.

⁴² Izborne liste moraju biti podržane potpisima od strane 0.8 odsto upisanih birača sa posljednjih izbora bilo koje vrste.

⁴³ Stav 77 [Smjernica KDILJP-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija iz 2010. godine](#) preporučuje sljedeće: „u cilju povećanja pluralizma i slobode udruživanja, zakonodavstvo ne bi trebalo da ograničava građanina potpisivanjem liste podrške samo jednoj partiji. Takvo ograničenje se može vrlo lako zloupotrijebiti i može dovesti do diskvalifikovanja partija koje su u dobroj mjeri vjerovale da su ispunile uslove.“

⁴⁴ U popisu stanovništva iz 2011. godine 1.154 građana se izjasnilo da su Jugosloveni.

Ukupno 24 birača je tvrdilo da su se njihovi potpisi falsifikovali za podršku nekim listama. Državna izborna komisija je uklonila ove podatke iz baze, ali tek nakon što je završen proces potvrđivanja lista. Slični prigovori su podneseni tužiocu, koji je pokrenuo dva slučaja.

Da bi se zaštitio integritet potvrđivanja izbornih lista, moglo bi se razmotriti pružanje jasnih kriterijuma za provjeru potpisa, i adekvatno blagovremeno sankcionisanje prekršaja.

VIII. IZBORNA KAMPANJA

Kampanja je bila konkurentna sa nizom učesnika koji su predstavljali određene nacionalne identitete i geopolitičke orijentacije. Glavna konkurencija je bila između dugo-vladajućeg DPS-a i tri opozicione koalicije.⁴⁵ Vladajuća partija je predstavila ove izbore kao najznačajnije u istoriji Crne Gore sa potencijalnim preokretom u prozapadnom pravcu i nezavisnosti zemlje ukoliko pobijedi opozicija. Opozicija je imala za cilj da mobiliše glasače da prekinu tridesetogodišnju dominaciju DPS-a, za koju su smatrali da je rezultirala endemskom korupcijom i zarobljavanjem države. Zakon o slobodi vjeroispovijesti je postao centralna tema kampanje i opoziciona koalicija „Za budućnost Crne Gore“ je efikasno upotrijebila usvajanje ovog zakona, kao i religijsku retoriku i simbole, u svrhu kampanje i mobilisanja glasača.⁴⁶

Iako su potencijalni učesnici izbora mogli da započnu kampanju nakon raspisivanja izbora 20. juna, svi javni skupovi, uključujući i političke mitinge, bili su zabranjeni od 25. juna do 23. jula i od 7. do 10. avgusta zbog epidemioloških mjera vezanih za pandemiju.⁴⁷ Zbog ovih ograničenja i zabrinutosti za javno zdravlje, učesnici su značajno modifikovali svoje kampanje fokusirajući se na onlajn medije i društvene mreže radije nego na fizičke kampanje. Međutim, anketiranje od vrata do vrata, autobusi i automobili, billboardi i manja okupljanja su takođe korišćeni. Nakon što je povučena zabrana javnih okupljanja, dozvoljeni broj učesnika na političkim skupovima je ostao ograničen pa politička okupljanja na višem nivou nijesu bila posmatrana.

Kampanja je uglavnom protekla mirno, uprkos nekolicini protesta. Suprotstavljene strane su uglavnom težile da se međusobno diskredituju, koristeći ponekad jezik sukoba umjesto predstavljanja svojih programa kampanje. Pristalice Srpske Pravoslavne Crkve (SPC) su, nakon ukidanja zabrane javnih okupljanja, uz učešće predstavnika nekih opozicionih partija organizovale povorke automobila i litije širom zemlje.⁴⁸ SPC je bila značajno uključena u kampanju i svojim postupcima i izjavama se konfrontirala vladajućoj partiji.⁴⁹ NKT je 17. avgusta nazvao okupljanja „organizovanim od strane SPC i pojedinih političkih aktera” ... “najvećom prijetnjom za ponovnu eskalaciju zaraze i time za javno zdravlje.”⁵⁰ SPC je porekla organizovanje bilo kakvih okupljanja. Povorka automobila iz više regija ka Podgorici je bila privremeno blokirana 23. avgusta od strane policije. Policija je 24. avgusta podnijela krivičnu prijavu protiv lidera koalicije „Za budućnost Crne Gore“ i pet sveštenika SPC zbog

⁴⁵ „Za budućnost Crne Gore“ koju predvodi DF, „Mir je naša nacija“ koju predvode Demokrate, i „Crno na bijelo“ koju predvodi URA.

⁴⁶ Tokom kampanje, lider opozicije je posjetio crkve i manastire uključujući one u Nikšiću, Žablaku, Cetinju, Danilovgradu, Plužinama, Zeti, Baru, Kotoru, Gusinju, Pljevljima.

⁴⁷ Od 25. juna do 23. jula postojala je potpuna zabrana svih javnih okupljanja; od 23. jula do 7. avgusta, prisustvo javnim skupovima bilo je ograničeno na 40 osoba na otvorenom i 20 osoba na zatvorenom; od 7. do 10. avgusta zabranjeni su politički skupovi; nakon 10. avgusta prisustvo na političkim skupovima je bilo ograničeno na 50 osoba u zatvorenom i 100 osoba na otvorenom.

⁴⁸ Ograničena posmatračka misija KDILJP je posmatrala protestne šetnje u više prilika uključujući Žablak, Podgoricu, Kotoru, Pljevlja, Bar i Berane, gdje su učesnici često nosili srpske zastave.

⁴⁹ Poglavar SPC u Crnoj Gori, je 11. juna pozvao birače da ne glasaju za stranke koje podržavaju Zakon o slobodi vjeroispovijesti a 19. avgusta je ponovio svoju izjavu pozivajući Crnogorce da glasaju na izborima.

⁵⁰ Protestna šetnja je održana u Beranama 14. avgusta sa oko 2.000 ljudi, u kojoj su učestvovali i koalicije „Mir je naša nacija“ i „Za budućnost Crne Gore“, čime je premašen dozvoljeni broj učesnika.

nepoštovanja javnih zdravstvenih protokola tokom organizovanja kampanje. Naknadno, prekršajne prijave su podnesene protiv 67 lica, dok su kivične prijave podnesene protiv 11 lica. Uoči izbora, politička tenzija je bila u porastu, dok su na dan izbora, lideri SPC i opozicije (DF i Demokrate) pozvali građane da ne organizuju javna okupljanja i da ostanu kod kuće.

Suprotno stavu 7.7 Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine i dobroj međunarodnoj praksi, razni oblici zloupotrebe službenog položaja i državnih resursa su dale vladajućoj partiji nepravednu prednost u kampanji i mogle su neopravdano uticati na volju birača.⁵¹ Evidentno je bilo da su članovi vlade svečano otvorili niz javnih infrastrukturnih projekata širom zemlje, uz prisustvo javnosti.⁵² Iako nije bio kandidat, predsjednik, kao lider DPS-a, je bio ključna figura u kampanji i u velikoj mjeri je učestvovao u kampanji i institucionalnim dešavanjima.⁵³ Značajno je i to što je 28. avgusta, predsjednik govorio na obilježavanju 110. godišnjice Kraljevine Crne Gore u istorijskoj prijestonici Cetinju. Ova dešavanja su dobila obilnu medijsku pokrivenost i na nalogima za kampanju društvenih mreža vladajuće stranke. Uprkos izbornoj ćutnji, premijer je tvitovao na dan izbora hvaleći dostignuća vlade.

Tokom izbornog perioda, Vlada je dodijelila vanredna socijalna davanja uz nejasne i navodno subjektivne kriterijume onim grupama koje su identifikovane kao „ranjive“; dodatna pomoć je dodijeljena penzionerima.⁵⁴ Nekoliko sagovornika Ograničene posmatračke misije KDILJP je primijetilo da je neprimjerena prednost vladajuće partije naglašena upornom, sistematskom praksom javnog zapošljavanja u zamjenu za podršku.⁵⁵ Zakonska zabrana javnog zapošljavanja nakon raspisivanja izbora izbjegnuta je novim ugovorima o privremenom radu. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je pokrenula niz slučajeva moguće upotrebe državnih resursa i kršenja zakona u dijelu zapošljavanja u javnoj upravi.⁵⁶ Neki sagovornici Ograničene posmatračke misije KDILJP su takođe tvrdili da se kupuju glasovi, uključujući u romskim naseljima, kao i da se sponzorišu putni

⁵¹ Stav 7.7 [Kopenhaškog dokumenta iz 1990.](#) poziva na „sprovođenje političke kampanje u fer i slobodnoj atmosferi u kojoj upravni postupak, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju političke partije i kandidate da slobodno iskažu svoje mišljenje i kvalifikacije, niti sprečavaju birače da se edukuju i diskutuju o istima ili da glasaju bez straha od odmazde“. Vidjeti stavove 4.2 i B.1.1, B.1.2 i B.1.4 [Zajedničkih smjernica Venecijanske komisije i KDILJP-a za prevenciju i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa](#); i 1-33 [Izvještaja Venecijanske komisije o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa](#).

⁵² Od 6. do 26. avgusta, javni funkcioneri su bili prisutni na oko 50 institucionalnih dešavanja; predsjednik je bio na njih 10, premijer na 14, ministar poljoprivrede - 7, gradonačelnik Podgorice - 5, ministar zdravlja - 4, ministar culture - 2, gradonačelnik Cetinja - 2. U istom periodu, razni javni funkcioneri su svečano otvorili 25 projekata javnih infrastruktura i privatnih biznisa (puteva, škola, vrtića, fakulteta, supermarketa, dnevnih centara, manjih sportskih terena, hotela, kreativnih radionica, omladinskih centara, fabrika, itd.), obavili 11 posjeta opštinama, 8 sastanaka sa lokalnim preduzetnicima i 5 posjeta bolnicama.

⁵³ Na primjer, od 11. do 25. avgusta, predsjednik je svečano otvorio rekonstruisane puteve u Gusinju i Pljevljima, bolnicu na Cetinju, autoput Cetinje-Čevo-Nikšić, izgradnju turističkih kapaciteta (Portonovi, Kumbor), supermarket u Danilovgradu, fabriku Uniprom Kap u Podgorici, Fakultet likovne umjetnosti na Cetinju, i posjetio udruženje penzionera u Kolašinu; takođe je govorio na dešavanjima u okviru kampanje DPS-a, uključujući one u Zeti, Staroj Varoši, Cetinju, Pljevljima, Kotoru, Podgorici i Nikšiću. Ustav zabranjuje da predsjednik vrši bilo koju drugu javnu dužnost, ali ne precizira koje su to javne dužnosti.

⁵⁴ Naknade za socijalnu pomoć dodijeljene su iz državnog budžeta preko lokalnih samouprava. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju je 17. jula izmjenjen kako bi se omogućile takve dodatne naknade. U julu i avgustu, izdaci budžetske rezerve su bili preko 34.5 miliona EUR. Od ovog iznosa, 10.4 miliona EUR je bilo dodijeljeno za vanredna socijalna davanja. U istom periodu 2019. godine, ukupni izdaci budžetske rezerve su bili 7.3 miliona EUR.

⁵⁵ [Izvještaj EU o napretku Crne Gore iz 2019. godine](#) navodi da je „još uvijek potrebna snažna politička volja da bi se efikasno riješila depolitizacija javne uprave“.

⁵⁶ Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je pokrenula 293 inspekcije o upotrebi državnih resursa u kampanji, 123 o kršenju ograničenja mjesečnih izdataka i 101 o kršenju zabrane zapošljavanja tokom trajanja kampanje. Sagovornici Ograničene posmatračke misije KDILJP u Beranama, Rožajama i na Žabljaku su tvrdili da su privremeni i ugovori na neodređeno nuđeni nakon raspisivanja izbora.

troškovi birača iz dijaspore.⁵⁷ Zabilježeni su neki slučajevi navodnog pritiska na glasače, uključujući državne službenike kako bi glasali za vladajuću partiju,⁵⁸ tužilac je inicirao *ex officio* dva slučaja.⁵⁹

Da bi se spriječila zloupotreba institucija i državnih resursa, dodatna pravne mjere zaštite bi mogle biti razmotrene. Vlasti bi trebalo da osiguraju da se izborna kampanja sprovodi u atmosferi bez zastrašivanja i straha od odmazde i preduzmu mjere da se spriječi vršenje pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim ili sa državom povezanim institucija. Svi primjeri i navodi o vršenju pritiska bi trebalo da budu detaljno istraženi i procesuirani od strane relevantnih institucija, a o ishodu istih bi trebalo javno izvještavati.

IX. FINANSIRANJE KAMPANJE

Finansiranje kampanje je regulisano Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2019. godine (zakon o političkom finansiranju).⁶⁰ Pozitivno je što je novi zakon definisao aktivnosti kampanje u okviru svog djelokruga i zabranio neke komercijalne aktivnosti političkih partija. Izmjene Krivičnog zakonika su kriminalizovale finansiranje iz zabranjenih izvora. Izmjene usvojene u aprilu 2020. godine su legalizovale podjelu socijalnih davanja u izornoj godini u slučaju pandemije.

Pravni okvir i dalje ima praznina i oprečnih odredbi čime se podriva tačnost i jasnoća propisa. Odsustvo sankcija zbog netačnog izvještavanja ograničava efikasnost nadzora.⁶¹ Zakonu takođe nedostaje regulacija korišćenja pozajmica i sveobuhvatna metodologija za procjenu donacija u naturi.⁶² Postoje sankcije za prijevremenu kampanju, ali zakon ne definiše jasno aktivnosti koje čine prijevremenu kampanju. Učesnici mogu da objave bilo koji prihod u svoj fond za kampanju kao da dolazi sa redovnog partijskog računa, a da ne otkriju porijeklo takvih doprinosa.⁶³ Prisutno je javno nepovjerenje u regulatorni sistem finansiranja kampanje koji se trenutno primjenjuje, i uprkos nekim poboljšanjima, pravni okvir ne uvodi efikasne mjere zaštite protiv korupcije i zaobilaženja pravila o finansiranju kampanje.⁶⁴

⁵⁷ Na primjer u Budvi, Nikšiću, Kotoru, Beranama, u vidu hrane i novca.

⁵⁸ Tri službenika u vojsci su obavijestili Ograničenu posmatračku misiju KDILJP o tome da su navodno bili preraspoređeni i degradirani jer su se deklarirali kao Srbi, pobornici SPC i zbog odbijanja da podrže DPS. Službenici su 15. avgusta podnijeli žalbe relevantnom sudu.

⁵⁹ Dva procurjela audio snimka ukazuju na to da su [odobranje](#) vladajuće stranke i [volja](#) kandidata za posao da glasa za DPS bili zahtijevani od pojedinaca radi zaposlenja u javnoj upravi. Još jedan audio-snimak ukazuje na planiranu [kupovinu](#) ličnih karata birača od strane DPS-a.

⁶⁰ Dopunjeno uputstvima ASK.

⁶¹ Stav 215 [Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#) navodi da „nepravilnosti u finansijskom izvještavanju [...] treba da rezultiraju gubitkom kompletnog ili djelimičnog iznosa takvih sredstava partije. Ostale sankcije mogu uključiti plaćanje prekršajnih kazni od strane partije.” Stav 224 [Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#) navodi da „sankcije treba da budu primijenjene na političke partije za koje se utvrdi da krše relevantne zakone. Sankcije u svakom trenutku treba da budu objektivne, izvršne, efikasne i proporcionalne svojoj konkretnoj namjeni”. Član 16 [Opštih pravila protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja Komiteta ministara Savjeta Evrope iz 2003. godine](#) predviđa da „države treba da zahtijevaju da kršenje pravila koja se tiču finansiranja političkih partija i izbornih kampanja treba da budu predmet efikasnih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.”

⁶² Uredba o određivanju cijene besplatnih usluga omogućava uračunavanje prosječne cijene uz diskreciju učesnika. Takođe, popusti se ne prijavljuju kao donacije.

⁶³ Stavovi 202 i 203 [Smjernica KDILJP-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#) navode da „da bi svi izvještaji trebalo da budu sačinjeni na konsolidovanoj osnovi kako bi uključili sve nivoe partijskih aktivnosti” i da „bi priroda i vrijednost svih dobijenih donacija trebalo da budu identifikovane od strane partija u njihovim finansijskim izvještajima.”

⁶⁴ Vidjeti član 7 [UN Konvencije protiv korupcije](#). U 2019, Crna Gora je po [Indeksu percepcije korupcije](#) fondacije „Međunarodna transparentnost” (*eng. Transparency International*) bila na 66 mjestu, osvojivši 45 od 100 poena.

Zakon treba revidirati kako bi tretirao praznine i nejasnoće, uključujući regulisanje korišćenja kredita, razvijanja sveobuhvatne metodologije za evaluaciju nenovčanih donacija i definisanja aktivnosti koje čine zabranjenu prijevremenu kampanju.

Parlamentarne političke partije imaju pravo na godišnje javno finansiranje.⁶⁵ U skladu sa zakonom dodatna javna sredstva u iznosu od 2,3 miliona eura dodijeljena su za izbornu kampanju. Kao što je propisano, 20 procenata ovih sredstava, odnosno 473.561 eura, je podijeljeno u jednakim iznosima svim učesnicima 14. avgusta. Ostatak je morao biti isplaćen izglasanim listama nakon izbora, proporcionalno broju osvojenih mandata, nakon podnošenja konačnog izvještaja o finansiranju kampanje obzirom da ASK nije predvidjela finansijsko sankcionisanje za nepravilnosti. U 2020. godini, nadoknada za svaki osvojeni mandat je iznosila 23.386 eura.

Izborne kampanje mogu biti finansirane uz pomoć novčanih i nenovčanih donacija od fizičkih i pravnih lica, kredita i sredstava partija. Novi zakon je povećao donacije fizičkih lica sa 2.000 na 5.000 eura, a za pravna lica sa 10.000 na 20.000 eura.⁶⁶ Više sagovornika Ograničene posmatračke misije KDILJP je mišljenja da ograničenje troškova od 2.3 miliona eura nerazumno visoko, jer omogućava prekomjernu potrošnju uz potencijalni nepravedni uticaj na volju birača.⁶⁷

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) nadgleda finansiranje kampanja, kao i korišćenje državnih resursa javnih institucija, uključujući mogućnost zloupotrebe u svrhu kampanje. ASK je objavila da su svi učesnici otvorili račune za kampanju, kako nalaže zakon. Iako su bili u obavezi da izvještavaju o dobijenim donacijama svakih 15 dana od početka kampanje, većina učesnika nije prijavila nikakve donacije.⁶⁸ ASK je izvršila provjeru zakonitosti 706 donacija kroz zahtjeve ka Ministarstvu pravde i Ministarstvu finansija da se izvrši provjera da li su donatori bili umiješani u organizovani kriminal ili uključeni u javne nabavke. ASK nije objavila rezultate provjere.

Da bi se povećala odgovornost, mogao bi se razmotriti efikasan mehanizam koji bi omogućio Agenciji za sprečavanje korupcije da direktno unakrsno provjeri donatora sa bazom podataka izvođača radova za javne nabavke i bazama podataka za sprovođenje zakona, i da se identifikuju višestruke donacije od strane jednog donatora.

Zaključno sa 25. avgustom, svi učesnici su predali privremene izvještaje o izdacima.⁶⁹ ASK je objavila izvještaje ali ne i zaključke, obzirom da to nije izričito propisano zakonom. U skladu sa ustaljenom praksom, ASK je angažovala privatnu agenciju da prikupi informacije o troškovima kampanje, uključujući praćenje i dokumentovanje štampe, emitovanja i onlajn medija i društvenih

Neke [preporuke](#) Grupe država Savjeta Evrope protiv korupcije (GRECO) i dalje nijesu tretirane. Vidjeti član 7 [Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije](#).

⁶⁵ U 2020. godini, javno finansiranje partija iznosilo je oko 9 miliona eura. Iako se obezbjeđuju dodatna sredstva za plaćanje zakupa prostorija partijama, po njihovom izboru, postupak finansiranja i ograničenja cijena nije regulisan.

⁶⁶ Pravna lica koja su donirala partiji ili kampanji ne mogu učestvovati na javnim tenderima naredne četiri godine.

⁶⁷ Vidjeti stavove 195 i 196 [Smjernica KDILJP-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#): „Razumna ograničenja troškova kampanja mogu biti opravdana kada je potrebno osigurati da sloboda izbora birača nije podrivena ili da demokratski proces nije iskrivljen neproporcionalnim troškovima u ime bilo kog kandidata ili političke partije” i „Maksimalno ograničenje troškova se često sastoji od apsolutne vrijednosti ili relativnog iznosa određenog faktorima kao što su broj birača u određenoj izbornoj jedinici i troškovi materijala i usluga kampanje.”

⁶⁸ Uoči izbora, DPS je prijavio 643 individualne donacije ukupnog iznosa 500.552 eura i „Za budućnost Crne Gore“ 51 donaciju u vrijednosti od 181.448 eura. Sedam učesnika nije prijavilo nikakve donacije. NVO MANS je [izvijestila](#) da je većina donacija DPS-u uplaćena istog dana od strane državnih službenika i članova opštinskih komisija, često u visini iznosa koji premašuje njihova mjesečna primanja. Stav 210 [Smjernica KDILJP-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#) navodi da „državni službenici ne bi trebalo da budu obavezani od strane političke partije da izvrše uplate u korist partije. Ovo je praksa koju bi zakon trebalo da zabrani kao zloupotrebu državnih resursa.”

⁶⁹ Najviši troškovi su prijavljeni od strane SD-a u iznosu od oko 300.000 eura, „Za budućnost Crne Gore“ - 242.000 eura, DPS – 230.200 eura, „Mir je naša nacija“ - 185,00 eura i SDP – 85.200 eura.

mreža, upotrebe bilborda i mitinga.⁷⁰ Po mišljenju više sagovornika Ograničene posmatračke misije KDILJP neke političke partije su osigurale da njihovi ugovori o kampanjama omogućavaju kasne uplate iz javnih sredstava raspodijeljenih nakon izbora.⁷¹ Takve prakse ne omogućavaju zaštitu protiv prekoračenja ograničenja troškova kampanje i umanjuju transparentnost. Neki sagovornici su iznijeli navode o značajno različitim finansijskim kapacitetima učesnika, zbog pristupa DPS-a državnim resursima, preferencijalnog pristupa javnim prostorijama za dešavanja u sklopu kampanje i prostora u javnim medijima za promovisanje, kao i na pritisak na birače, uključujući i za primanje doprinosa. Izbor angažovanih izvođača od strane nekih partija je viđen kao „druženje” i mogućnost da se dokaže vlastima odanost partiji.

Takmičari su podnijeli svoje konačne izvještaje o finansiranju kampanje do 29. septembra. Oni su objavljeni na sajtu ASK u formatu koji je lak za upotrebu.⁷² Obrazac za izvještavanje je objelodanio donatore, izvođače radova i korisnike, prikazao status uplata i izdataka raščlanjenih po kategorijama, ali ne i ukupne iznose prihoda i troškova.⁷³ ASK je u obavezi da svoje zaključke o finansijama kampanje objavi u roku od dva mjeseca nakon objavljivanja rezultata izbora, a izvještaji prolaze reviziju od srtane Državne revizorske institucije u godini nakon izbora.⁷⁴ Takođe, obrazac za izvještavanje za godišnje izvještaje partija usvojen 2012. godine i korišćen od strane Državne revizorske institucije nije revidirani kako bi oslikavao promjene uvedene novim zakonom.⁷⁵

Da bi osigurali transparentnost, odgovornosti i integritet finansiranja kampanje, zakon bi trebalo da bude izmijenjen tako da propisuje efikasne, proporcionalne i odvratajuće sankcije i da obezbjeđuje izričitu obavezu nadzornog organa da identifikuje i objavi informacije o nepravilnostima, uključujući neprijavljene prihode i izdatke.

X. MEDIJI

A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Veliki broj različitih medija posluje na finansijski ograničavajućem reklamnom tržištu.⁷⁶ Iako televizija i dalje ostaje primarni izvor političkih informacija, mlađi birači se oslanjaju na digitalne

⁷⁰ ASK je saradivala sa agencijom za praćenje medija [Arhimed](#) od 2016. godine i obnovila ugovor u januaru 2020, nakon javnog poziva ali bez konkurencije. Agencija izvještava ka ASK o svojim nalazima na desetodnevnoj bazi. Ista agencija je angažovana od strane većine političkih partija za istraživanje njihove marketing strategije.

⁷¹ Zakon nalaže da sve uplate vezane za kampanju budu izvršene sa računa za kampanju, ali omogućava da se dugovi i uplate vrše nakon zatvaranja računa za kampanju, tj. sa računa redovnih sredstava partije.

⁷² DPS je izvještavao o donacijama od ukupno 496.452 eura, partijskim sredstvima 650.000 eura i troškovima od 848.303 eura; „Za budućnost Crne Gore“ - donacije od ukupno 195.693 eura, partijska sredstva 211.000 eura i troškovi 1.5 milion eura (uključujući 1.1 milion eura za reklamiranje u medijima, od čega je 50 procenata plaćeno gotovo jednako TV Vijesti i TV Pink); lista „Crno na bijelo“ je prijavila javna i partijska sredstva u iznosu od 104.000 eura i troškove od 190.000 eura. „Mir je naša nacija“ – prihod od 156.551 eura (uključujući 113.500 eura partijskih sredstava) i troškove od 640.000 eura; prihod SDP-a je bio 235.248 eura a troškovi 227.442 eura; SD – prihod 302.725 eura (od čega je 250.000 eura bio bankarski kredit) i troškovi 385.403 eura. BS je izvještavala o oslanjanju na javna sredstva i troškove od 43.000 eura.

⁷³ Troškovi su bili pripisani uglavnom materijalima za kampanju, tradicionalnom i onlajn reklamiranju u medijima i bilbordima.

⁷⁴ Državna revizorska institucija vrši reviziju izvještaja o finansiranju kampanje samo uz redovnu godišnju reviziju finansija političkih kampanja, čime ne uspijeva da pokrije finansiranje kampanja učesnika predloženih od strane grupa birača.

⁷⁵ Obrazac, *inter alia*, ne odražava uvođenje novih ograničenja na komercijalne aktivnosti političkih partija, kao što su upravljanje nekretninama i dionicama. Oblast finansiranja kampanje zahtijeva samo ukupnu vrijednost budžetskih sredstava i donacija bez kategorizacije, ne predviđa objavljivanje kredita ili sredstava partije korišćenih za kampanju, popuste i nenovčana davanja.

⁷⁶ Pored javnog servisa Crne Gore (RTCG) i još pet lokalnih javnih televizija i 14 radio stanica, Agencija za elektronske medije (AEM) je licencirala tri komercijalne TV stanice sa nacionalnom pokrivenošću, 14 lokalnih TV stanica, 35 radio stanica, četiri dnevne novine, i registrovala 82 onlajn medija.

izvore. Mnogi sagovornici Ograničene posmatračke misije KDILJP su izrazili zabrinutost da zavisnost o finansiranju od strane političkih i poslovnih interesa podriva uredničku autonomiju, istraživačko novinarstvo i istinski pluralizam.⁷⁷ Stoga, medijsko okruženje oslikava političku polarizaciju i, po sagovornicima Ograničene posmatračke misije KDILJP, vodi ka samocenzuri novinara. Pojedini predstavnici medija i civilnog društva, obavijestili su Ograničenu posmatračku misiju KDILJP o netransparentnoj i pristrasnoj raspodjeli javnog i privatnog oglašavanja medijima koji su naklonjeni vladajućoj partiji.⁷⁸

Prema izvještajima sagovornika misije iz oblasti medija, nedostatak nezavisnosti javnog servisa *Radio-televizije Crne Gore* (RTCG) i regulatora Agencije za elektronske medije (AEM) podriva njihovu mogućnost da osiguraju uravnoteženost i sveobuhvatnost informacija koje javnosti pružaju mediji.⁷⁹ Novi Zakon o medijima, koji je stupio na snagu 13. avgusta, bavi se nekim od ovih pitanja, uključujući povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima, javno finansiranje i raspodjelu javnog oglašavanja, te stvaranje javnog fonda za pluralizam medija. Novi zakon o Nacionalnom javnom emiteru je takođe stupio na snagu istog dana. Zakon sadrži odredbe o transparentnosti u svojini i uredničkoj odgovornosti, raspodjeli javnih sredstava i državnom oglašavanju u medijima, i formiranja javnog fonda za podsticanje medijskog pluralizma.

Kleveta pojedinca je dekriminalizovana 2011. godine. Međutim, u zakonodavstvu još uvijek postoji niz krivičnih i drugih odredbi koje su u suprotnosti sa međunarodnim standardima u oblasti slobode izražavanja, uključujući „klevetu ugleda Crne Gore“, „uvredu na javnom mjestu“ i „izazivanje panike širenjem lažnih vijesti“.⁸⁰ Od početka 2020. godine privedena su najmanje 24 građanina, uključujući tri novinara a u najmanje pet slučajeva je pokrenut krivični postupak na temelju tih odredbi; uključujući najmanje 14 lica koja su privedena zbog informacija objavljenih ili podijeljenih na društvenim mrežama.⁸¹

Odredbe o kleveti i lažnim vijestima koje su kontradiktorne međunarodnim standardima u vezi sa slobodom izražavanja bi trebalo da budu uklonjene iz zakonodavstva.

⁷⁷ Vidjeti [Analizu medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske Unije](#), 2017, str. 20-22.

⁷⁸ Vidjeti 2019 [Analizu medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske Unije](#), 2017, str. 70-72.

⁷⁹ U 2017. i 2018, dva člana Savjeta RTCG-a, generalni direktor RTCG, direktor televizije RTCG i član Savjeta AEM su bili razriješeni dužnosti. Od ovih slučajeva, četiri su proglašena nezakonitim od strane sudova. Odluke o razrješenju dva direktora su bile potvrđene od strane Vrhovnog suda. Međutim, 27. juna 2019, Vrhovni sud je izdao pravno mišljenje da se izbor, imenovanje ili razrješenje javnih funkcionera od strane parlamenta ne mogu osporiti u upravnom sporu ili parničnom postupku, izuzev kada je to izričito propisano zakonom. Nakon žalbe na jedno od ovih rješenja, prvobitna odluka je poništena i vraćena na prvostepeni sud, koji je porekao nadležnost. Odlučivanje na nivou drugostepenog suda je u toku.

⁸⁰ Članovi 198 i 398 Krivičnog zakonika kažu: „Ko javno izloži poruzi Crnu Goru, njenu zastavu, grb ili himnu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine“, a „izazivanje panike širenjem lažnih vijesti“ sa najviše tri godine zatvora, ukoliko je to učinjeno posredstvom medija. Član 7 Zakona o javnom redu i miru kažnjava „grube uvrede na javnom mjestu“ novčanom kaznom u iznosu od 250 do 1.000 eura ili zatvorom do 30 dana. NVO „Akcija za ljudska prava“ podnijela je 24. januara [inicijativu Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti člana 398](#). Član 19.3 [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) predviđa da dozvoljena ograničenja prava na slobodu izražavanja moraju biti predviđena zakonom. [Opšti komentar 34 člana 19 Savjeta za ljudska prava UN](#) zahtijeva da „norma, da bi bila okarakterisana kao zakon, mora biti formulisana sa dovoljnom preciznošću da omogućujući pojedincu da u skladu s njom reguliše svoje ponašanje“.

⁸¹ Vidjeti izvještaj [Sloboda izražavanja i pravo na privatnost tokom epidemije virusa COVID-19](#) NVO „Akcija za ljudska prava“.

B. ZAKONSKI OKVIR

Izborni zakon i Zakon o elektronskim medijima sadrže opšte odredbe o izvještavanju o kampanji od strane emitera. U skladu sa zakonom, Pravilnik AEM-a, usvojen 26. juna, predviđa jednake uslove za učesnike i „istinito, pravovremeno i nepristrasno“ informisanje birača. RTCG i lokalni javni RTV servisi moraju da obezbijede jednako besplatno vrijeme emitovanja.

Političko oglašavanje, kako u javnim, tako i u komercijalnim medijima, treba da bude jasno razdvojeno u programske blokove i označeno kao takvo. Ista pravila primjenjuju se na izvještavanje o kampanji učesnika u vijestima.

Prigovori vezani za pokrivanje kampanje se podnose relevantnom emiteru i upućuju AEM samo ako emiter ne donese zadovoljavajuću odluku. Dok se prigovori koje su učesnici podnijeli AEM-u moraju razmotriti u roku od 24 časa, rok za prigovore podnesene od strane drugih aktera je 30 dana, što ne osigurava blagovremeni pravni lijek prije izbornog dana. AEM je izvijestila da u periodu kampanje nijesu primili nijedan prigovor od strane učesnika; šest prigovora podnesenih od drugih aktera su odbačeni a odluke su objavljene tek na kraju perioda kampanje.⁸²

Da bi se osigurao efikasni pravni lijek za sporove vezane za medije tokom izborne kampanje, zakon treba izmijeniti tako da propisuje da prigovori od strane svih aktera treba da budu podneseni i razmotreni u kratkim vremenskim okvirima. AEM bi trebalo da razmotri blagovremeno djelovanje ex officio na moguće nepravilnosti.

C. ZAKLJUČCI PRAĆENJA MEDIJA

Rezultati monitoringa medija u okviru Ograničene posmatračke misije KDILJP odražavaju nedostatak nezavisnosti i polarizaciju emitera.⁸³ Nedostatak uređivačkog izvještavanja podrio je kvalitet informacija dostupnih biračima. Navodno, snimke kampanje učesnika, u većini slučajeva, proizveli su sami učesnici, a mediji su ih predstavili besplatno, uključujući u vijestima. Ovakva praksa se *de facto* izjednačava s političkim oglašavanjem koje nije jasno označeno kao takvo. Pored toga, sagovornici misije su primijetili da je emitovanje institucionalnih događaja koje su održali aktuelni učesnici u izborima, uključujući svečana otvaranja, često bili proizvedeni od same vlade i takođe besplatno emitovani kao dio vijesti i aktuelnih dešavanja. Medijsko pokrivanje dešavanja zasnovano skoro isključivo na sadržaju koji su obezbijedili učesnici i vlada, skida uredničku odgovornost sa novinara, čime podriva novinarstvo kao takvo i ne doprinosi pružanju analitičkih informacija biračima.

Dodatni naponi bi mogli biti uloženi od strane emitera kako bi poboljšali kvalitet uređivačkog izvještavanja kampanje i razvili sopstveni sadržaj umjesto korišćenja snimaka dostavljenih od strane učesnika izbora.

RTCG1 je generalno slijedio svoju zakonsku obavezu da učesnicima osigura jednako besplatno vrijeme emitovanja.⁸⁴ Praćene komercijalne TV stanice iskazale su pristrasnost u svojim

⁸² Pet prigovora je podneseno od strane NVO „Media Centar“, uglavnom navodeći neproporcionalno vrijeme emitovanja dato javnim funkcionerima u udarnim terminima vijesti na RTCG i TV Prva. AEM je 28. avgusta 2020. godine odbila ove prigovore odlukom da sporne vijesti nijesu sadržale nikakvu skrivenu reklamnu kampanju u korist učesnika.

⁸³ Od 6. avgusta, Ograničena posmatračka misija KDILJP je vršila monitoring emitera *RTCG1, TV Vijesti, TV Prva i TV Nova M*. Takođe, praćen je sadržaj vezan za izbore u pet onlajn medija: *CDM, Vijesti, Analitika, Fos Media i IN4S*.

⁸⁴ Svaki učesnik je imao pravo na tri minuta izvještavanja o kampanji neposredno nakon dva glavna informativna programa, na minimum 200 sekundi besplatnih reklamnih spotova i ravnopravno učešće u najmanje dvije debate

izvještavanjima o kampanji. Iako su TV Vijesti veći dio svog izvještavanja (25 odsto) posvetile vladajućem DPS-u, 31 odsto je bilo u negativnom tonu. *TV Nova M* i *TV Prva* posvetile su 79, odnosno 39 odsto DPS-u, pretežno u pozitivnom ili neutralnom tonu.⁸⁵ O predstavnicima vlade je redovno izvještavano u službenom svojstvu u udarnim terminima vijesti na RTCG1, u izuzetno pozitivnom tonu, što je za efekat dalo prednost vladajućoj stranci. Komercijalne TV Nova M i TV Prva takođe su redovno izvještavale o aktivnostima vladinih zvaničnika u vijestima u pretežno pozitivnom tonu. Istovremeno, TV Vijesti su to takođe činile, ali uglavnom (63 procenta) u negativnom tonu.

Tokom kampanje, RTCG1 i TV Vijesti emitovale su četiri, odnosno pet debata. Dok su na RTCG1 bili zastupljeni svi učesnici, DPS je odbio da učestvuje u debatama na *TV Vijesti*. Diskusije održane tokom debata pružile su važnu platformu za prezentaciju stavova učesnika o temama poput ekonomije, vanjske politike, zdravstva, obrazovanja i ljudskih prava. U vijestima, emitovanim kampanjama i programima debata na praćenim televizijskim stanicama, žene političari su dobile 20 procenata manje pokrivenosti u odnosu na muškarce.⁸⁶

Praćeni mediji su takođe pokazali značajne predrasude u svojim političkim izvještavanjima tokom kampanje. Dok su svi portali posvetili većinu prostora vladajućem DPS-u, ton je objelodanio jasnu pristrasnost.⁸⁷

XI. UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA

Ustavom je zagarantovana jednakost svih građana i predviđena su puna politička, građanska i socijalna prava za pripadnike nacionalnih manjina.⁸⁸ Zakon prepoznaje Crnogorce, Srbe, Bošnjake, Albance, Muslimane, Hrvate i „druge” kao „narode i nacionalne manjine” koji žive u Crnoj Gori.

Albanci, Bošnjaci i Hrvati su dobro zastupljeni u politici od strane odgovarajućih političkih partija nacionalnih manjina; oni su takođe integrisani kao birači, članovi i kandidati u većini političkih partija.⁸⁹ Iako se većina nemanjinskih političkih partija obično predstavlja kao „građanske” i uključuju sve manjinske grupe, partije nacionalnih manjina privlače svoje manjinske zajednice. Ukupno deset manjinskih partija i građanskih organizacija je učestvovalo na ovim izborima, ili

sedmično. RTCG je izvjestila da neki takmičari nijesu dostavili dovoljno materijala da popune sve besplatne termine.

⁸⁵ *TV Vijesti* je dodijelila 23 procenata za „Mir je naša nacija“, 18 za „Za budućnost Crne Gore“, 14 za „Crno na bijelo“ i 9 odsto za SD sa uglavnom pozitivnim ili neutralnim tonom. Svi ostali učesnici su dobili manje od 10 odsto izvještavanja. *TV Nova M* posvetila je svim ostalim učesnicima manje od 10 odsto izvještavanja. *TV Prva* je posvetila 15 za „Mir je naša nacija“, 12 za „Za budućnost Crne Gore“ i po 10 odsto za SD i SDP.

⁸⁶ U debatama emitovanim na RTCG1 i *TV Vijesti*, samo 15 i 19 procenata uključenih sagovornika su bile žene. U vijestima samo 3, 12, 2 i 10 procenata pokrivenosti na RTCG1, *TV Nova M*, *TV Prva* i *TV Vijesti* je bilo dato ženskim političkim akterima, uključujući kandidate. Samo 4, 8 i 11 procenata pokrivenosti kampanje je bilo posvećeno ženama na *TV Nova M*, *TV Prva* i *TV Vijesti*.

⁸⁷ *Analitika*, *CDM*, *FOS Media*, *In4s* i *Vijesti* su posvetili 60, 49, 51, 43 i 45 procenata pokrivenosti vladajućem DPS-u. Dok su *Analitika* i *CDM* u makar 90 posto slučajeva izvještavali pozitivnim i neutralnim tonom, na *FOS Media*, *In4s* i *Vijestima* 23, 95 i 44 procenata je bilo u negativnom tonu.

⁸⁸ Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, Crnogorci čine 45 odsto stanovništva, Srbi 28 odsto, Bošnjaci 8, Albanci 5, Muslimani 3, Romi 1, a Hrvati oko 0.9 odsto.

⁸⁹ U odlazećoj Vladi, Bošnjačka stranka je imala tri ministra, uključujući jednog potpredsjednika Vlade, a DUA (albanska manjinska partija) i HGI (hrvatska manjinska partija) po jednog ministra. Potpredsjednik parlamenta je bio iz Force.

nezavisno ili u koalicijama.⁹⁰ Dvije koalicije koje obuhvataju sedam partija predstavljale su albansku nacionalnu manjinu a jedna partija bošnjačku. Po prvi put na izborima učestvuje još jedna partija hrvatske nacionalne manjine. Oko 6.8 procenata glasačkih listića su bili dvojezični (na crnogorskom i albanskom jeziku) za biračka mjesta u opštinama sa značajnim brojem Albanaca.

Zajednica Roma nema manjinsku partiju i nije zastupljena u parlamentu. Oni imaju ograničen pristup edukaciji birača zbog nedostatka ciljanih programa o podizanju svijesti koje kreiraju vlasti. Predstavnici romske zajednice su se žalili da, za razliku od nekih drugih manjina, nemaju pravo na rezervisano mjesto u parlamentu. Ograničena posmatračka misija je primila navode o kupovini glasova i zastrašivanju članova zajednice Roma.⁹¹ U više navrata su evidentirani verbalni i fizički napadi na predstavnike nacionalnih manjina.⁹² I vladajuće i opozicione partije su osudile uvredljive poruke i apelovale na vlasti da procesuiraju počinioc.

XII. PRIGOVORI I ŽALBE

Birači, kandidati i podnosioci izbornih lista mogu podnijeti žalbe nadležnim izbornim komisijama i sudovima. Na odluke DIK-a može se podnijeti žalba Ustavnom sudu. Birači imaju pravo da se žale na kršenje samo svojih ličnih biračkih prava pred Ustavnim sudom, što im uskraćuje mogućnost da ospore, između ostalog, potvrđivanje lista i rezultate izbora, a što je u suprotnosti sa međunarodnom dobrom praksom.⁹³ Žalbe u vezi sa upisom birača se podnose MUP-u i razmatraju se na Upravnom sudu, do deset dana prije dana održavanja izbora.

Da bi se obezbijedio efikasan pravni lijek, treba razmotriti proširenje prava birača da ulože prigovor na sve aspekte izbornog procesa, uključujući mogućnost da ospore rezultate izbora.

Po zakonu, u slučaju nepravilnosti koje utiču na izborne rezultate, Ustavni sud može odlučiti da poništi rezultate izbora, u potpunosti ili djelimično. Međutim, DIK je mišljenja da objavljivanje tabelarnih izbornih rezultata od strane opštinskih i Državne izborne komisije ne predstavlja formalne odluke ovih komisija te ne mogu biti predmet žalbe. Ovako usko tumačenje zakona, suprotno međunarodnoj dobroj praksi, uskraćuje akterima, uključujući takmičarima, mogućnost da ospore rezultate što značajno podriva djelotvornost razrješenja sporova.⁹⁴

Takođe, postoje nejasne pravne odredbe o poništavanju rezultata na biračkim mjestima zbog nepravilnosti na izborni dan. Naime, zakon navodi 13 osnova za mogućnost poništenja

⁹⁰ Naime, albanska koalicija „Jednoglasno“ (Demokratska stranka, Demokratska unija Albanaca, Demokratski savez u Crnoj Gori); „Albanska lista Genci Nimanbegu-Nik Đeljošaj“ (Albanska alternativa, FORCA, Demokratsko udruženje Albanaca, Tuzi unija i Građanska inicijativa Perspektiva); Bošnjačka stranka (BS); Hrvatska građanska inicijativa (HGI) i Hrvatska reformska stranka (HRS).

⁹¹ Navodi su notirani u Budvi, Nikšiću, Kotoru i Beranama. Sagovornici Ograničene posmatračke misije KDILJP su obaviješteni o prijetnjama romskoj zajednici u Nikšiću da podrže vladajuću partiju.

⁹² Grafiti uvredljivi po nacionalnu manjinu primijećeni su 9. avgusta na više kuća u Beranama. Na večer izbora, policija je u Beranama uhapsila lice osumnjičeno za podstrekavanje etničke mržnje na društvenim mrežama.

⁹³ Stav II.3.3.f [Kodeksa dobre prakse](#) navodi da „svi kandidati i svi birači registrovani u izbornoj jedinici moraju imati pravo žalbe. Razuman kvorum može biti uveden za žalbe birača na rezultate izbora“. U slučaju [Davidov i drugi protiv Rusije](#) (predstavka br. 75947/11; 13/11/2017), Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) navodi da „značajne nepravilnosti u procesu prebrojavanja i tabulacije rezultata mogu predstavljati kršenje prava pojedinca na slobodne izbore garantovane članom 3 protokola br. 1 Konvencije, kako u aktivnom tako i u pasivnom aspektu.“

⁹⁴ Stav II.3.3.e [Kodeksa dobre prakse](#) navodi da „drugostepeni organ mora imati ovlaštenje da poništi izbore u slučajevima gdje su nepravilnosti uticale na ishod. Mora biti u mogućnosti da poništi kompletne izbore ili rezultate jedne izborne jedinice ili jednog biračkog mjesta.“

rezultata;⁹⁵ iosam osnova za obavezno poništenje.⁹⁶ Opštinske izborne komisije imaju šira diskreciona prava da odluče o tome da li će poništiti rezultate i ponoviti izbore, što ne omogućava zaštitu protiv nedosljednog ili proizvoljnog donošenja odluka.⁹⁷ Neke nepravilnosti podrazumijevaju umiješanost policije, i tu nedostaje ubrzanost krivičnih postupaka, uprkos prethodnim preporukama KDILJP-a. Zakon uslovljava da se zahtjevi za poništenje rezultata biračkih odbora evidentiraju kao navodne nepravilnosti u zapisniku o radu biračkih odbora, što štiti od *post factum* tvrdnji o nepravilnostima.

Da bi se spriječila proizvoljna primjena i osigurao djelotvorni pravni lijek, odredbe o osporavanju i poništavanju izbornih rezultata utvrđenih od strane biračkih odbora bi trebalo da budu revidirane. Zakon bi trebalo izmijeniti tako da propisuje da na odluke o preliminarnim rezultatima postoji mogućnost žalbe, uključujući i na najvišim sudskim instancama.

Uprkos prethodnim preporukama KDILJP-a, izborni zakon ne propisuje procedure za postupanje po izbornim žalbama a Državna izborna komisija nije izdala nikakva uputstva o ovoj stvari. Državna izborna komisija nije vodila registar prigovora koji bi bio dostupan javnosti, niti je sastavljen obrazac za prigovore, suprotno međunarodnoj dobroj praksi.⁹⁸ Takođe, Državna izborna komisija, Opštinske izborne komisije i Ustavni sud nijesu objavili sve svoje odluke na žalbe, čime je podrivena transparentnost rješavanja izbornih sporova.⁹⁹ Uprkos prethodnim preporukama KDILJP-a, Ustavni sud ne zasijeda javno, što je u suprotnosti sa Ustavom i međunarodnim standardima.¹⁰⁰

Treba razmotriti usvajanje proceduralnih smjernica i obrazaca za prigovore. Da bi se povećala transparentnost rješavanja izbornih sporova, treba kreirati registar prigovora koji bi bio javno dostupan a Ustavni sud bio trebalo da održava javne rasprave, na kojima bi se omogućilo strankama da prisustvuju i predstavljaju svoje slučajeve.

Prije dana izbora, DIK-u je podneseno šest žalbi koje su osporavale odluke opštinskih izbornih komisija o formiranju biračkih odbora i lokaciji biračkih mjesta. Tri su odbijene meritumom a dvije su bile neprihvaćene zbog neblagovremenosti. Ograničena posmatračka misija KDILJP je bila

⁹⁵ Opciono poništavanje je propisano u slučajevima višestrukog i glasanja putem opunomoćenog lica, ubacivanja neovjerenog glasačkog listića, prisustva naoružanog lica na biračkim mjestima, propusta birača da potpiše izvod iz biračkog spiska po dobijanju listića, kačenja materijala kampanje na biračkim mjestima ili u krugu od 100 metara, uticanja članova biračkog odbora na birače, neuspjavanja biračkih odbora da objasne procedure glasanja na zahtjev birača ili obezbjeđivanja neometanog glasanja, odsustva nekih članova ili njihovih zamjenika tokom glasanja, neuspjavanja da se na biračkom mjestu obezbijedi tajnost glasanja, pretjerane gužve i prisustva neovlašćenih lica.

⁹⁶ Obavezno poništavanje je propisano u slučaju da organizacija biračkog mjesta ne omogućava tajnost glasanja, ukoliko je proces glasanja prekinut, birači nijesu u mogućnosti da glasaju prilikom zatvaranja, ako se kontrolni kupon ne nalazi u glasačkoj kutiji, zbog izmjena biračkog spiska, nepoklapanja u broju glasačkih listića pronađenih u glasačkoj kutiji i broju potpisa na izvodu iz biračkog spiska ili broju kontrolnih kupona, kada serijski broj više kontrolnih kupona ne odgovara određenom biračkom mjestu ili su brojevi više kontrolnih kupona isti.

⁹⁷ U slučaju [Riza i ostali protiv Bugarske](#) (predstavka br. 48555/10 i 48377/10; 13/01/2016), Evropski sud za ljudska prava je ponovio da „proces donošenja odluka o neprikladnosti ili pobijanju izbornih rezultata je praćen okvirnim kriterijumima da bi se spriječile proizvoljne odluke. Preciznije, do tog nalaza mora doći organ koji može obezbijediti minimalne garancije nepristrasnosti. Slično tome, sloboda odlučivanja koju uživa takav organ ne smije biti pretjerano široka; mora biti ograničena, s dovoljnom preciznošću, odredbama domaćeg zakonodavstva.”

⁹⁸ Stav 96 [Kodeksa dobre prakse](#) navodi da „procedura takođe mora biti jednostavna i mora obezbijediti biračima posebne formule za žalbe koje bi olakšale podnošenje istih.”

⁹⁹ Zakon ne uspostavlja rokove za objavljivanje prigovora ali zahtijeva momentalno objavljivanje informacija značajnih za sprovođenje izbora od strane opštinskih i Državne izborne komisije.

¹⁰⁰ Stav 12 [Kopenhaškog Dokumenta iz 1990. godine](#) navodi da „postupak može biti održan pred kamerom u okolnostima propisanim zakonom i u skladu sa obavezama preuzetim u okviru međunarodnog prava i obaveza” i nastoji da države „prihvate [...] prisustvo posmatrača poslatih od strane država članica i predstavnika nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih lica pred sudovima.” Vidjeti takođe član 10 [Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima](#) i član 14 [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#).

upućen u 24 prigovora podnesena DIK-u i tužiocima od strane birača, zbog navodne zloupotrebe potpisa za podršku listama kandidata. Kako su rokovi za istragu i procesuiranje dugi, ovi slučajevi su bili u toku i nakon izbornog dana. Zakon ne predviđa odgovornost kandidata ili njihovih posrednika za potencijalno falsifikovanje u dokumentima za nominaciju.¹⁰¹

Ustavni sud je primio pet žalbi. Odbio je zahtjev za preispitivanje odluke predsjednika da prijevremeno zakaže izbore na osnovu toga što je to bio pojedinačni akt koji nije u nadležnosti Ustavnog suda. Ovakva odluka Ustavnog suda je u suprotnosti sa međunarodnom dobrom praksom.¹⁰² Sud je odbacio žalbu na odluku DIK-a da odbije registraciju izborne liste i žalbu na odluku DIK-a da se odobri spajanje sedam biračkih mjesta od strane opštinske izborne komisije u Podgorici kojom su navodno diskriminirani i obespravljani birači.¹⁰³ U posljednjem slučaju, procedura donošenja presude je spriječila DIK da odobri listu biračkih mjesta u skladu sa pravnim rokom. Nakon dva prigovora NVO-a, Ustavni sud je, kao neustavan, ukinuo kriterijum o prebivalištu za mobilno glasanje koji se nalazi u instrukcijama Državne izborne komisije uključujući birače u karantinu, kao i zdravstveno-bezbjednosne mjere koje su stvorile obaveze za birače.¹⁰⁴

XIII. POSMATRANJE IZBORA

Zakon omogućava domaćim i stranim posmatračima posmatranje svih aspekata izbornog procesa. Uslovi i rokovi za akreditaciju su bili razumni. Državna izborna komisija je akreditovala 1.824 domaća posmatrača i ukupno 265 međunarodnih posmatrača, uključujući lokalno zaposlene. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) i Mreža za afirmaciju NVO sektora (MANS) bili su aktivni u posmatranju kampanje, izbornih priprema, finansiranja političkih partija i praćenja medija. Uprkos organizacionim izazovima koje je nametnula pandemija, CDT je akreditovala 463, a CeMI 1.355 posmatrača. Obje organizacije su sprovodile paralelnu tabulaciju glasova, i počele objavljivanje rezultata onlajn i na televiziji od 21h na dan izbora. Od 265 međunarodnih posmatrača, 115 su bili iz Evropske mreže za praćenje izbora (ENEMO).

XIV. IZBORNI DAN

A. OTVARANJE I GLASANJE

U skladu sa standardnom praksom za ograničene misije za posmatranje izbora, članovi misije nijesu sistematski ili sveobuhvatno posmatrali izborni dan, ali su posjetili ograničeni broj biračkih mjesta u 13 od 24 opštine. Na posmatranim biračkim mjestima, proces glasanja je bio transparentan i procedure su se uglavnom poštovale. Taktilni vodiči za glasanje su generalno, ali ne uvijek, bili obezbijeđeni za slabovide i slijepe birače. U jednom broju posjećenih biračkih mjesta, i po tvrdnjama sagovornika Ograničene posmatračke misije KDILJP,¹⁰⁵ birači sa invaliditetom nijesu mogli da

¹⁰¹ Oko 1.300 sličnih prigovora podnešenih tokom predsjedničkih izbora 2018. godine su i dalje čekali na istragu.

¹⁰² Prema članu 148 Ustava, pojedinačni pravni akti treba da budu u saglasnosti sa zakonom i podliježu sudskoj zaštiti. [Komitet ministara Savjeta Evrope \(2004\)20](#) na temu sudske revizije upravnih akata navodi da svi upravni akti, individualni i normativni, treba da budu predmet sudske revizije.

¹⁰³ U izdvojenom mišljenju na presudu Ustavnog suda konstatovano je da je DIK zloupotrijebila svoju nadležnost i vršio funkciju Upravnog suda u procjeni sadržaja statutarnih dokumenata partije. Zahtjev za spajanje biračkih mjesta su podnijele Demokrate.

¹⁰⁴ Prigovori su podnešeni od strane Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i Centra za građansko obrazovanje. Sud je prihvatio da su prava birača da zahtijevaju mobilno glasanje bila neopravdana ograničena preduslovom da moraju na dan izbora biti u opštini prijavljenog boravka, dok je pravo za mobilno glasanje bilo neopravdano prošireno ka biračima koji nijesu ispunjavali zakonski uslov zbog godina, invaliditeta ili boravka u bolnici ili instituciji za socijalno staranje.

¹⁰⁵ Uključujući Udruženje mladih sa invaliditetima, Udruženje slijepih u Crnoj Gori i CEMI.

glasaju samostalno i tajno, a većina biračkih mjesta nije ni bila pristupačna za lica sa fizičkim invaliditetom ili nije obezbijedila glasačke listiće i materijale u pristupačnim formatima.

U cilju podsticanja ravnopravnog učešća lica sa invaliditetom, treba uložiti napore kako bi obezbijedili da prostorije i raspored budu pogodni za samostalan pristup od strane birača sa invaliditetima. Dodatne mjere bi se mogle razmotriti, uključujući dostupnost materijala za edukaciju birača u različitim formatima, i efektu obuku o inkluziji osoba sa invaliditetom na nižim nivoima izbornih komisija.

U nekim slučajevima, mala veliči na biračkih mjesta i veliki broj članova biračkih odbora i birača su doprinijeli pretrpavanju, pogotovo u kasnijim jutarnjim i ranijim poslijepodnevnim časovima. Iako je postojala lična zaštitna oprema protiv pandemije COVID-19, kao što su maske, rukavice i sredstva za dezinfekciju ruku, ona nije korišćena dosljedno. Proceduralni nedostaci su primijećeni u nekim slučajevima, uključujući prilikom identifikacije birača koji su nosili maske i glasno čitanje imena birača, suprotno zakonu. Tajnost glasanja je povremeno bila ugrožena od strane birača koji nijesu presavili glasačke listiće na pravi način i od strane članova biračkih odbora koji su otkidali kontrolne kupone sa glasačkih listića.

Zahtjev za mobilno glasanje (iliti glasanje od kuće) mogao se uputiti od strane birača zbog bolesti, invaliditeta ili starosti. Birači kojima je odobreno takvo glasanje su mogli ubaciti svoj glasački listić na dan izbora bilo gdje u zemlji, nezavisno od prebivališta.¹⁰⁶ Ukupno 13.578 glasova, odnosno oko 3.3 procenata svih glasova, je dato na ovaj način.

B. PREBROJAVANJE, TABULACIJA I OBJAVLJIVANJE REZULTATA

Nekoliko posmatranih prebrojavanja je sprovedeno generalno glatko i efikasno. Kako zakon i uputstva DIK-a nijesu u potpunosti razjasnili sve proceduralne mjere zaštite, kao što su proces određivanja broja otkinutih kupona sa listića i odrezaka-potvrda, procedure su povremeno implementirane nedosljedno. Ne postoji obaveza da se objavi kopija zapisnika biračkog odbora izvan biračkog mjesta na javni uvid, što je u suprotnosti sa međunarodnom dobrom praksom i prethodnim preporukama KDILJP-a.¹⁰⁷

Po prijemu izbornog materijala, opštinske izborne komisije su potvrdile da su zapisnici biračkih odbora bili potpuni i da se brojke poklapaju, a predstavnici IT sektora iz parlamenta su unosili podatke. Tabulacija u posmatranim opštinskim izbornim komisijama je bila dobro organizovana, ali nije uvijek bila sprovedena na jedinstven način. Konkretno, nije bilo pismenih kriterijuma vezanih za procedure opštinskih izbornih komisija za brojke iz zapisnika biračkih odbora u slučaju nepoklapanja.

Tokom izbornog dana, Državna izborna komisija je redovno objavljivala informacije o izlaznosti birača po opštinama. Internet stranica DIK-a bila je nedostupna nekoliko sati, što je DIK pripisala hakerskom napadu. DIK je preliminarne rezultate učinila dostupnim na svom sajtu po opštinama i po biračkim mjestima u realnom vremenu, nakon početka tabulacije, ali je javno objavljivanje rezultata u medijima bilo zasnovano na paralelnoj tabulaciji glasova od strane domaćih posmatrača. Iako izborni zakon predviđa da opštinske izborne komisije objavljuju sva dokumenta relevantna za

¹⁰⁶ Odluka Ustavnog suda od 24. avgusta je ukinula preduslov prebivališta iz pravilnika DIK-a o mobilnom glasanju. Državna izborna komisija u svom mišljenju objavljenom 26. avgusta, savjetuje da birački odbori, po sopstvenom nahođenju, treba da daju prioritet biračima koji se fizički nalaze u opštini, i da običu birače u drugim opštinama ako imaju vremena i kapaciteta.

¹⁰⁷ Vidjeti stavove 3.2.2.4.46 [Kodeksa dobrih praksi](#), „mora postojati dovoljan broj primjeraka zapisnika o postupku kako bi se osiguralo da sve ranije pomenute osobe dobiju jednu; jedan primjerak mora biti odmah okačen na tabli za obavještenja, jedan zadržan na biračkom mjestu i treći poslat komisiji ili višoj nadležnoj instanci”.

sprovođenje izbora na svojim sajtovima, skenirani rezultati zapisnika biračkih odbora nijesu bili dostupni onlajn.

Da bi obezbijedila odgovornost i povećala transparentnost procesa, procedure tabulacije u opštinskim izbornim komisijama treba detaljno regulisati, naročito u dijelu koji se tiče rukovanja rezultatima u zapisnicima biračkih odbora kada se brojke ne poklapaju. Treba razmotri širi pristup rezultatima biračkih odbora, tako što će se odmah objavljivati na biračkim mjestima i onlajn.

XV. DEŠAVANJA NAKON IZBORNOG DANA

Zasnovano na preliminarnim rezultatima, tri opozicione koalicije su zajedno formirale tanku većinu u parlamentu, odnosno 41 od 81 mandata.¹⁰⁸ Svi učesnici su prihvatili rezultate izbora. DPS je prihvatio poraz i pokrenuo inicijativu da oformi novi politički blok, koji je označen kao „alijansa za Evropsku, civilnu i antifašističku Crnu Goru”.¹⁰⁹ Predsjednik Milo Đukanović je naveo da je bio spreman da saraduje sa manjinskom vladom (sastavljenu od Demokrata i pokreta URA), tvrdeći da bi ona težila strateškom pravcu Crne Gore i istakao ranjivost države koja se suočava vis-à-vis sa „velikim srpskim nacionalizmom.” Lideri opozicije su pokušali da smire zabrinutost navodeći da su nezavisnost i prozapadni kurs zemlje nepovratni. Tri lidera koalicija vođenih od strane DF, Demokrata i pokreta URA su 9. septembra javno potpisali sporazum koji navodi načela i obaveze nove koalicije i objavili svoje namjere da oforme ekspertsku vladu radije nego vladu sačinjenu od predstavnika partija.¹¹⁰ Samo 18 žena (22 procenta) su izglasane u novi parlament, što je predstavljalo pad od 19 (porast na 24 u 2018.) u odlazećem parlamentu i nedostatak od 30 procenata za kvotu na izbornim listama.¹¹¹

Vlasti bi trebalo da razmotre dodatne mjere za postizanje balansirane zastupljenosti žena i muškaraca na javno biranim položajima. Političke partije bi mogle razmotriti interne mjere za unapređenje žena na pozicije unutar partijske strukture i da povećaju vidljivost ženskih kandidata tokom izbornih kampanja.

Nakon objavljivanja preliminarnih rezultata, lideri opozicije su pozvali svoje pristalice da slave pobjedu kod kuće. Međutim, pristalice opozicije (uglavnom DF-a) su organizovale proslave u različitim djelovima zemlje, što je povremeno vodilo do manjih sukoba.¹¹² Islamska zajednica u Pljevljima je 2. septembra pretrpjela napad vandala.¹¹³ DPS je optužio opoziciju za ugrožavanje unutrašnje etničke harmonije i mira. Opozicija je zauzvrat optužila DPS za lažno podstrekavanje

¹⁰⁸ „Za budućnost Crne Gore” je osvojila 27 mandata, „Mir je naša nacija”- 10, ‘Crno na bijelo’- 4, dok je bivša vladajuća koalicija osvojila 38 mandata (DPS - 30, BS - 3, SD - 3, Albanske manjinske partije - 2). SDP, koji je osvojio 2 mandata, definisao je sebe kao opoziciju ali se nije priključio nijednom bloku.

¹⁰⁹ Održan je sastanak DPS-a sa SD, BS, Albanske Alternative, DUA, FORCA, LP i HGI 2. septembra.

¹¹⁰ Načela [sporazuma](#) uključivala su poštovanje međunarodnih obaveza zemlje, implementaciju potrebnih reformi za pristup EU, posvećenost poštovanju Ustava i zakona, revidiranje diskriminatorskih zakona i podzakonskih akata, uključujući Zakon o slobodi vjeroispovijesti, povlačenje priznanja Kosova i državnih simbola Crne Gore.

¹¹¹ Naime, 7 od 30 poslanika DPS-a, 6 od 27 poslanika sa liste „Za budućnost Crne Gore”, 2 od 10 sa liste „Mir je naša nacija”, 1 od 4 sa liste URA, 1 od 3 u Bošnjačkoj stranci i 1 od 2 poslanika SDP-a su žene. Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na visoko-pozicioniranim funkcijama u parlamentu ali i na liderskim pozicijama u partijama.

¹¹² DPS i SD su prijavile napade u prostorijama partija u Plužinama i Pljevljima. U Podgorici je došlo do tuče između pristalica DPS-a i opozicije, u kojoj je bilo više povrijeđenih. Srpske zastave sa nacionalističkim porukama su se pojavile u Tuzima, gdje živi albanska manjina.

¹¹³ Demokrate su naknadno organizovale čuvanje prostorija Islamske zajednice, dok je lider liste „Za budućnost Crne Gore”, zajedno sa lokalnim sveštenstvom, držao transparent ispred džamije Husein Paše u Pljevljima tvrdeći da oni štite džamiju.

nasilja da bi izazvali strah među građanima, a pogotovo manjinama.¹¹⁴ URA je uvela pojačane mjere bezbjednosti za svog lidera, zbog pritiska na njega vezanog za njegovu namjeru da formira koaliciju sa DF i Demokratama. DPS je 3. i 6. septembra organizovao okupljanja na Cetinju i u Podgorici.

Izborni zakon omogućava predstavnicima učesnika da pregledaju kopiju izbornog materijala nakon izbornog dana, uključujući zapisnike, potpisane izvode iz biračkog spiska i glasačke listiće. Učesnici iz različitih partija su iskoristili ovo pravo u većini opština. U jednom slučaju, policija se umiješala zbog navodne krađe kupona listića tokom inspekcije, što je dovelo do ponavljanja izbora.¹¹⁵

Na jednom biračkom mjestu u opštini Petnjica su 10. septembra ponovljeni izbori.¹¹⁶ DIK je objavila konačne rezultate 13. septembra. Ukupno je glasalo 413.894 birača, što predstavlja izlaznost od 76.64 procenata. Od 81 izabranog poslanika, 18 su bile žene.

Nakon izbornog dana, oko 13 zvaničnih prigovora je podneseno opštinskim izbornim komisijama, od kojih je na pet uložena žalba DIK-u.¹¹⁷ Pet je bilo podneseno od strane učesnika koji su govorili o navodnim nepravilnostima tokom izbornog dana i zahtijevali ponovno prebrojavanje ili poništenje rezultata biračkog odbora.¹¹⁸ Iako su svi zahtjevi bili odbijeni na osnovu činjenice da navodi o nepravilnostima nijesu bili prethodno unešeni u zapisnike o radu biračkih odbora, jedna je podržana, što ukazuje na nedosljednu primjenu zakona.¹¹⁹ Neki dodatni zahtjevi za poništenje rezultata su podneseni neformalno. Tužiocima su pokrenuli istragu o devet navodnih kršenja pravila izbornog dana, uključujući kupovinu ličnih karata, kupovinu glasova, pritisak na birače i kršenje tajnosti glasanja.

XVI. PREPORUKE

Preporuke sadržane u tekstu se nude kako bi se dalje poboljšalo sprovođenje izbora u Crnoj Gori i pružila podrška naporima da se u potpunosti usklade sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Ove preporuke bi trebalo čitati zajedno sa prethodnim preporukama KDILJP a koje još nijesu sprovedene. KDILJP je spreman da pomogne crnogorskim vlastima da dodatno poboljšaju izborni proces i sprovedu preporuke sadržane u ovom i prethodnim izvještajima.¹²⁰

¹¹⁴ Ministar unutrašnjih poslova je za ovu situaciju okrivio one koji su držali „nacionalističke govore” dok je lider pokreta URA istakao da bi provokacije i incidenti bili od koristi za DPS.

¹¹⁵ Slučaj se ticao predstavnika DPS-a koji je vršio uvid u izborni materijal biračkog odbora br. 63 u Podgorici.

¹¹⁶ Opštinska izborna komisija Petnjica je naložila ponavljanje izbora na biračkom mjestu br. 7 po prigovoru DPS-a zbog nedostatka dva kupona.

¹¹⁷ Više prigovora od strane birača se ticalo neuspjavanja biračkog odbora da sprovede mobilno glasanje, inkluzije u birački spisak, kršenja tajnosti glasanja i bili su odbijeni kao neosnovani. Tri osporavanja ustavnosti sistema zatvorenih partijskih lista su odbijeni od strane DIK-a zasnovano na odluci Ustavnog suda iz 2016. godine koja je odbila slične tvrdnje istih podnosilaca. DIK je usvojila jedan prigovor vezan za mogućnost kopiranja izbornih materijala.

¹¹⁸ Prigovori su podneseni u Rožajama, Petnjici, Tivtu i Kotoru nakon uvida u izborni materijal od strane partija, dominantno DPS-a, Liberalne partije i Demokrata, a ticali su se nepoklapanja brojeva kontrolnih kupona, glasačkih listića i identifikacionog odreska-potvrde.

¹¹⁹ Jedan prigovor je vodio do ponavljanja izbora, dok su dva slična prigovora koja su sadržavala tvrdnje o značajnijim nepoklapanjima u Rožajama bila odbijena kao neosnovana.

¹²⁰ U stavu 25 [Istanbulskog dokumenta OEBS-a iz 1999. godine](#), države članice OEBS-a su se obavezale na „blisko praćenje izbornih procjena i preporuka datih od strane KDILJP”. Praćenje prethodnih preporuka je ocijenjeno od strane Ograničene posmatračke misije KDILJP na sljedeći način: preporuka 12 iz konačnog izvještaja o parlamentarnim izborima iz 2016. godine je u potpunosti implementirana. Preporuka 15 iz konačnog izvještaja o parlamentarnim izborima iz 2016. godine i preporuka 16 iz konačnog izvještaja o predsjedničkim izborima iz 2018. godine su uglavnom implementirane. Preporuke 1, 2, 7, 8, 14 i 18 iz konačnog izvještaja o parlamentarnim izborima iz 2016. godine, 3, 10, 14 iz konačnog izvještaja o predsjedničkim izborima iz 2018. Godine su djelimično implementirane. Vidjeti takođe [Bazu podataka izbornih preporuka KDILJP-a](#).

A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. Treba razmotriti preduzimanje sveobuhvatne reforme u cilju usklađivanja izbornog pravnog okvira i regulisanja ključnih aspekata izbora. U skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, proces reformi bi trebalo da bude sveobuhvatan, kako bi osigurao javnu raspravu i bio završen znatno prije sljedećih izbora.
2. Državna izborna komisija bi trebalo da se pozabavi nadolazećim izazovima i aspektima procesa koji nijesu u dovoljnoj mjeri regulisani zakonskim propisima kroz donošenje jasnih, dosljednih, blagovremenih i u potpunosti izvodljivih uputstava i odluka u okviru svog mandata.
3. Da bi se omogućilo šire izbornu učešće na ravnopravnoj osnovi, pravni kapacitet i preduslov boravka za glasanje i kandidovanje za izbore bi trebalo da budu revidirani u skladu sa međunarodnim standardima i dobrim praksama.
4. Da bi osigurali transparentnost, odgovornosti i integritet finansiranja kampanje, zakon bi trebalo izmijeniti tako da propisuje efikasne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije i da obezbjeđuje izričitu obavezu nadzornog organa da identifikuje i objavi informacije o nepravilnostima, uključujući neprijavljene prihode i izdatke.
5. Da bi se spriječila proizvoljna primjena i osigurao efikasni pravni lijek, odredbe o osporavanju i poništavanju izbornih rezultata utvrđenih od strane biračkih odbora bi trebalo da budu revidirane. Zakon bi trebalo da bude izmijenjen tako da propisuje da na odluke o preliminarnim rezultatima izbor postoji mogućnost žalbe, uključujući i na najvišim sudskim instancama.
6. Vlasti bi trebalo da razmotre dodatne mjere za postizanje balansirane zastupljenosti žena i muškaraca na javno biranim položajima. Političke partije bi mogle razmotriti interne mjere za unapređenje žena na pozicije unutar partijske strukture i da povećaju vidljivost ženskih kandidata tokom izbornih kampanja.

B. OSTALE PREPORUKE

Zakonski okvir

7. Treba razmotriti propisivanje precizne liste osnova po kojima se skraćuje mandat Parlamenta i raspisuju prijevremeni izbori.

Organi za sprovođenje izbora

8. U cilju daljeg povećanja transparentnosti i povjerenja javnosti u organe za sprovođenje izbora, dodatne mjere bi trebalo razmotriti, uključujući uživo onlajn emitovanje sjednica Državne izborne komisije i pristup medija istim, kao i blagovremeno objavljivanje svih relevantnih dokumenata proizvedenih od strane svih nivoa organa za sprovođenje izbora.
9. Da bi se osigurala dosljedna primjena izbornih procedura, potrebno je obezbijediti efikasnu i sveobuhvatnu obuku za članove biračkih odbora, uključujući ovlašćene predstavnike izbornih lista, sa fokusom na procedure prebrojavanja.

Upis birača

10. Kako bi se povećalo povjerenje javnosti u birački spisak, vlasti bi trebalo da razmotre sveobuhvatnu reviziju, na primjer kroz sprovođenje testova na terenu i omogućavanje akterima izbora da nadgledaju tu vježbu.

Potvrđivanje izbornih lista

11. Kako bi dalje promovisali pluralizam u izbornom procesu, moglo bi se razmotriti uklanjanje ograničenja u dijelu pružanja podrške kroz davanje potpisa za samo jednu izbornu listu.
12. Da bi obezbijedili ravnopravnu i fer zastupljenost nacionalnih manjina, izborna zakonodavstvo bi trebalo da predviđa jasne smjernice o kriterijumima prilikom određivanja statusa nacionalne manjine neke izborne liste, i da osigura da se posebne odredbe o nacionalnim manjinama ne mogu zloupotrijebiti.
13. Da bi se zaštitio integritet potvrđivanja izbornih lista, moglo bi se razmotriti pružanje jasnih kriterijuma za provjeru potpisa, i adekvatno blagovremeno sankcionisanje prekršaja.

Izborna kampanja

14. Da bi se spriječila zloupotreba institucija i državnih resursa, dodatna pravne mjere zaštite bi mogle biti razmotrene. Vlast bi trebalo da osigura da se izborna kampanja sprovodi u atmosferi bez zastrašivanja i straha od odmazde i preduzeti mjere da spriječi vršenje pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim ili sa državom povezanim institucijama. Svi primjeri i navodi o vršenju pritiska bi trebalo da budu detaljno istraženi i procesirani od strane relevantnih institucija, a o ishodu istih bi trebalo javno izvještavati.

Finansiranje kampanje

15. Zakon treba revidirati kako bi tretirao praznine i nejasnoće, uključujući regulisanje korišćenja kredita, razvijanja sveobuhvatne metodologije za evaluaciju nenovčanih donacija i definisanja aktivnosti koje čine zabranjenu prijevremenu kampanju.
16. Da bi se povećala odgovornost, mogao bi se razmotriti efikasan mehanizam koji bi omogućio Agenciji za sprečavanje korupcije da direktno unakrsno provjeri donatora sa bazom podataka izvođača radova za javne nabavke i bazama podataka za sprovođenje zakona, i da se identifikuju višestruke donacije od strane jednog donatora.

Mediji

17. Odredbe o kleveti i lažnim vijestima koje su kontradiktorne međunarodnim standardima u vezi sa slobodom izražavanja bi trebalo ukloniti iz zakonodavstva.
18. Dodatni naponi bi mogli biti uloženi od strane emitera kako bi poboljšali kvalitet uređivačkog izvještavanja kampanje i razvili sopstveni sadržaj umjesto korišćenja snimaka dostavljenih od strane učesnika izbora.
19. Da bi se osigurao efikasn pravni lijek za sporove vezane za medije tokom izborne kampanje, zakon treba izmijeniti tako da propisuje da prigovori od strane svih aktera treba da budu podneseni i razmotreni u okviru kratkih vremenskih okvira. Agencija za elektronske medije treba da razmotri blagovremeno djelovanje *ex officio* na moguće nepravilnosti.

Prigovori i žalbe

20. Da bi se obezbijedio efikasan pravni lijek, treba razmotriti proširenje prava birača da ulože prigovor na sve aspekte izbornog procesa, uključujući mogućnost da ospore rezultate izbora.
21. Treba razmotriti usvajanje proceduralnih smjernica i obrazaca za prigovore. Da bi se povećala transparentnost rješavanja izbornih sporova, treba kreirati registar prigovora koji bi bio javno dostupan a Ustavni sud bio trebalo da održava javne rasprave, na kojima bi se omogućilo strankama da prisustvuju i predstavljaju svoje slučajeve.

Izborni dan

22. U cilju podsticanja ravnopravnog učešća lica sa invaliditetom, treba uložiti napore kako bi obezbijedili da prostorije i raspored budu pogodni za samostalan pristup od strane birača sa invaliditetima. Dodatne mjere bi se mogle razmotriti, uključujući dostupnost materijala za edukaciju birača u različitim formatima, i efektnu obuku o inkluziji osoba sa invaliditetom na nižim nivoima izbornih komisija.
23. Da bi obezbijedili odgovornost i povećali transparentnost procesa, procedure tabulacije u opštinskim izbornim komisijama treba detaljno regulisati, naročito u dijelu koji se tiče rukovanja rezultatima u zapisnicima biračkih odbora kada se brojke ne poklapaju. Treba razmotri širenje pristupa protokolima rezultata biračkih odbora, tako što će se odmah objavljivati na biračkim mjestima i onlajn.

ANEKS I: KONAČNI REZULTATI IZBORA¹²¹

Državna izborna komisija je objavila konačne rezultate izbora 14. septembra 2020. godine.

Ukupan broj upisanih birača	540.026
Ukupan broj glasova	413.894
Ukupan broj važećih glasova	409.393 ¹²²
Ukupan broj nevažećih glasova	4.500
Izlaznost (procentualno)	76,64

Redni broj na listiću	Izborna lista	Broj osvojenih glasova	Broj osvojenih mandata	Procenat važećih glasova
1	Socijaldemokrate - Ivan Brajović – Mi odlučujemo dosljedno	16.761	3	4,09
2	Bošnjačka Stranka - Ispravno - Rafet Husović	16.279	3	3,98
3	HGI – Svim srcem za Crnu Goru!	1.106	0	0,27
4	SDP – Jaka Crna Gora!	12.835	2	3,14
5	Hrvatska reformska stranka Crne Gore - HRS	496	0	0,12
6	Dr Dritan Abazović – Crno na bijelo - Dr Srđan Pavićević - (Građanski Pokret “URA”, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača “Civis” i Nezavisni intelektualci) - Građani!	22.679	4	5,54
7	Albanska koalicija „Jednoglasno” Demokratska partija, Demokratska unija Albanaca, Demokratski savez u Crnoj Gori	4.675	1	1,14
8	Odlučno za Crnu Goru! DPS - Milo Đukanović	143.515	30	35,06
9	Za budućnost Crne Gore Demokratski Front (Nova srpska demokratija, Pokret za promjene, Demokratska narodna partija), Socijalistička narodna partija, Prava Crna Gora, Ujedinjena Crna Gora, Radnička partija, Partija udruženih penzionera i invalida, Jugoslovenska komunistička partija Crne Gore, Srpska radikalna stranka, Stranka penzionera, invalida i socijalne pravde	133.261	27	32,55

¹²¹ Izvor: [Odluka DIK-a od 26. jula 2017.](#)

¹²² Ukupan broj glasova je za jedan manji od zbira važećih i nevažećih listića, obzirom da je na biračkom mjestu br.1 u opštini Kolašin birački odbor pronašao u kutiji 1 listić manje u odnosu na broj glasova, i da birački odbor nije računao nedostajući listić kao važeći ili nevažeći.

10	Albanska lista - Genci Nimanbegu, Nik Gjeloshaj	6.488	1	1,58
11	Aleksa Bečić - Miodrag Lekić – Mir je naša nacija – Demokrate – Demokratska Crna Gora - Demos – Partija penzionera, invalida i restitucije – Građanski pokret „Nova ljevica”	51.298	10	12,53%

ANEKS II: SPISAK POSMATRAČA MEĐUNARODNE MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA

Parlamentarna skupština OEBS-a

Margareta Cederfelt	Specijalna koordinatorica	Švedska
Kristijan Jensen	Poslanik	Danska
Hana Dogović	Sekretarijat Parlamentarne skupštine OEBS-a	Bosna i Hercegovina
Majkl Andreas Bejker	Sekretarijat Parlamentarne skupštine OEBS-a	Kanada
Dimitrije Todorović	Sekretarijat Parlamentarne skupštine OEBS-a	Srbija

Glavni tim posmatračke misije KDILJP-a

Tomaš Meserič	Šef misije	Mađarska
Rašad Širinov		Azerbejdžan
Elena Kovaliova		Bjelorusija
Elma Sehalić		Njemačka
Elisavet Karagianidou		Grčka
Marsel Nagi		Mađarska
Robert Leh		Poljska
Valeriu Mija		Rumunija
Roman Railean		Rumunija
Karolina Semina		Ruska Federacija
Ruslan Ovezdurdijev		Ruska Federacija
Kris Tejlor		Ujedinjeno Kraljevstvo

Dugoročni posmatrači posmatračke misije KDILJP-a

Joself Orisko	Češka Republika
Patrik Taufar	Češka Republika
Kine Rusten	Danska
Nils Henrik Nilsen	Danska
Gorica Atanasova-Gjorevska	Sjeverna Makedonija
Lars Tolemark	Švedska
Astrid Nunez	Švedska
Irina Kanenko	Ukrajina
Bujar Ajdari	Sjedinjene Američke Države
Danijel Vilegas	Sjedinjene Američke Države

O KANCELARIJI ZA DEMOKRATSKE INSTITUCIJE I LJUDSKA PRAVA

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) je glavna institucija OEBS-a koja pruža pomoć državama članicama „u obezbjeđivanju punog poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, pridržavanju vladavini prava, unapređenju principa demokratije i (...) izgradnji, snaženju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promovisanju tolerancije širom društva” (dokument sa samita u Helsinkiju 1992. godine). Ovo je takozvana humana dimenzija OEBS-a.

KDILJP, sa sjedištem u Varšavi (Poljska), osnovan je kao Kancelarija za slobodne izbore na samitu u Parizu 1990. godine, a počela je sa radom u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije, naziv kancelarije je promijenjen, kao odraz proširenog mandata koji uključuje ljudska prava i demokratizaciju. Danas ima preko 150 zaposlenih.

KDILJP je vodeća institucija u Evropi u oblasti **posmatranja izbora**. Svake godine ona koordinira i organizuje raspoređivanje na hiljade posmatrača koji ocjenjuju da li se izbori u regionu OEBS-a sprovode u skladu sa obavezama preuzetih u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora, kao i u skladu sa nacionalnim zakonima. Njena jedinstvena metodologija pruža detaljan uvid u izborni proces u cjelini. Kroz projekte pružanja pomoći, KDILJP pomaže državama učesnicama da unaprijeđe njihov izborni okvir.

Aktivnosti **demokratizacije** Kancelarije podrazumijevaju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migracije i slobodu kretanja i ravnopravnost polova. KDILJP godišnje implementira veliki broj programa ciljane pomoći, nastojeći da razvije demokratske strukture.

KDILJP takođe pruža pomoć državama učesnicama u ispunjavanju obaveza na promovisanju i zaštiti **ljudskih prava i osnovnih sloboda** u skladu sa obavezama OEBS-a za humanu dimenziju. Ovo se postiže u radu sa velikim brojem partnera u cilju podsticanja saradnje, izgradnje kapaciteta i pružanja ekspertize u tematskim oblastima, uključujući ljudska prava u borbi protiv terorizma, unapređenje zaštite ljudskih prava lica koji su predmet trgovine, obrazovanje i obuku o ljudskim pravima, praćenje i izvještavanje o ljudskim pravima, kao i ljudska prava i bezbjednost žena.

U oblasti tolerancije i nediskriminacije, KDILJP pruža podršku državama učesnicama u jačanju njihovog odgovora na zločine iz mržnje i slučajeve rasizma, ksenofobije, antisemitizma i drugih oblika netolerancije. Aktivnosti KDILJP-a vezane za toleranciju i nediskriminaciju su fokusirane na sljedeće oblasti: zakonodavstvo; obuku za sprovođenje zakona; praćenje, izvještavanje o, i praćenje odgovora na zločine i incidente motivisane mržnjom; kao i obrazovne aktivnosti za promovisanje tolerancije, poštovanja i međusobnog razumijevanja.

KDILJP pruža savjete državama učesnicama za njihove politike o Romima i Sintima. Ona promoviše izgradnju kapaciteta i umrežavanje zajednica Roma i Sinta, i ohrabruje učešće predstavnika Roma i Sinta u tijelima za donošenje politika.

Sve aktivnosti kancelarije KDILJP-a sprovode se u bliskoj koordinaciji i saradnji sa državama učesnicama OEBS-a, institucijama OEBS-a i njenim kancelarijama na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija možete pronaći na internet stranici KDILJP-a (www.osce.org/odihr).