



MEĐUNARODNA IZBORNA POSMATRAČKA MISIJA Crna Gora – Predsjednički izbori, 19 mart 2023

IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Izbori su bili konkurentni i adekvatno sprovedeni, i osnovne slobode su poštovane tokom kampanje. Pravni okvir ima brojne praznine i nejasnoće koje podrivaju njegovu efektivnost. Organi za sprovođenje izbora su radili transparentno; međutim, politizacija i nedostatak inkluzivnosti u procesu potvrđivanja kandidata su umanjili javno povjerenje. Potvrđeni kandidati su imali jednake mogućnosti tokom kampanje. Izbori su održani tokom institucionalne krize i političkog ćorsokaka, dok je nedostatak funkcionalnog Ustavnog suda tokom većeg dijela procesa ostavilo ključne aspekte izbora bez sudskog razmatranja. Zabrinutost oko potencijalnog uticaja stranih televizijskih programa na izbornu kampanju i dalje traju. Regulativa o finansiranju kampanja omogućava zaobilaženje ograničavajući odgovornost. Medijsko okruženje je slobodno i dobro regulisano, a javni emiter je ispoštovao zakonske preduslove i ponudio balansiranu pokrivenost kampanje; međutim, ograničena gledanost njegovog programa posvećenog izborima i pristrasnost prikazana u privatnim medijima umanjili su mogućnost birača da naprave informisan izbor. Izborni dan je bio miran, procedura glasanja je ocijenjena pozitivno na najvećem broju posmatranih biračkih mjesta, iako tajnost glasanja nije uvijek bila zaštićena. Procedura prebrojavanja je ocijenjena manje pozitivno, uglavnom zbog omaški u bitnim sigurnosnim provjerama, ali je proces tabeliranja ocijenjen pozitivno.

Izbori su održani tokom tekuće institucionalne i ustavne krize i usred političkog ćorsokaka. Nakon parlamentarnih izbora 2020., dvije uzastopne vlade morale su podnijeti ostavke nakon izglasavanja nepovjerenja, iako je druga ostala na funkciji zbog nemogućnosti imenovanja nove vlade. U septembru 2022. i Predsjednik i parlamentarna većina su se međusobno optuživali za kršenje Ustava. Iz Skupštine je zapriječeno da će razriješiti predsjednika, a predsjednik je zauzvrat zaprijetio raspuštanjem Skupštine. Ustavni sud nije imao kvorum od septembra do 27. februara, ostavljajući nekoliko važnih predmeta i ustavnih pitanja za razmatranje na čekanju. Tokom cijele kampanje nastavili su se pozivi za vanredne parlamentarne izbore kao izlaz iz političke krize. 16. marta Predsjednik je raspustio Skupštinu i sljedećeg dana zakazao izbore za 11. jun.

Pravni okvir pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ali sadrži brojne praznine i nedostaje mu jasnoća o nizu pitanja koja mogu ugroziti njegovu djelotvornost. Skupština nije mijenjala izborni zakon od 2014. godine. Dugogodišnje preporuke ODIHR-a i Venecijanske komisije Savjeta Evrope da se izborni zakonodavstvo dodatno uskladi sa međunarodnim standardima i OEBS-ovim obavezama za demokratske izbore, ostaju neispunjene. To uključuje one koje se odnose na potrebu za sveobuhvatnom reformom i usklađivanje izbornog zakonodavstva, ograničenja glasanja i prava kandidata, transparentnost i mehanizme rješavanja sporova, te nadzor finansiranja kampanje i medija. Pravnom okviru nedostaje dovoljno regulisanje, *inter alia*, osnova za poništavanje izbornih rezultata od strane suda, procedure za tabeliranje rezultata i drugog kruga izbora.

Organi za sprovođenje izbora su efikasno vodili izborne pripreme i ispoštovali većinu zakonskih rokova. Državna izborna komisija (DIK) je funkcionisala kolegijalno kada je raspravljala o tehničkim pitanjima, ali većina članova glasala je po političkom principu o ključnim odlukama, uključujući podobnost kandidata, podrivajući povjerenje zainteresovanih strana u organe za sprovođenje izbora. Sveukupno gledano, DIK je osigurao transparentnost, ali nije dozvolio posmatračima da posmatraju provjeru potpisa podrške. Opštinske izborne komisije (OIK) nisu u potpunosti osigurale transparentnost svog rada, u skladu sa zakonom. Zakon ima za cilj da obezbijedi određenu političku

ravnotežu izbornoj komisiji, ali ne sprječava većinsko članstvo jedne stranke ili koalicije u nižim komisijama. Posmatrani treninzi nisu bili ni sveobuhvatni ni interaktivni.

Biračko pravo imaju svi građani sa navršenih 18 godina, pod uslovom da imaju prebivalište u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca prije dana izbora. Dugo prebivalište, kao uslov, je u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Zakonu nedostaju jasni i objektivni kriterijumi za sticanje i gubitak stalnog prebivališta, a nedavne zakonske izmjene daju široka diskreciona ovlašćenja Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) da odjavi prebivalište građanina, što bi potencijalno lišilo birača prava glasa. Kandidati, parlamentarne stranke i akreditovani posmatrači imaju pravo provjere biračkog spiska, a birači mogu provjeriti svoje podatke i zatražiti ispravke. MUP je uložio određene napore da očisti registar, uključujući i pogrešno prikupljene podatke o otiscima prstiju, ali i dalje postoji zabrinutost izbornih aktera u pogledu tačnosti biračkog spiska, uključujući moguće duplikate i upise preminulih osoba. U konačni birački spisak je upisano 542.154 birača.

Da bi bili predsjednički kandidati, birači moraju imati prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 od posljednjih 15 godina, što predstavlja neopravdano ograničenje prava na kandidovanje, suprotno međunarodnim standardima. Kandidati su morali da dostave 8.101 potpis birača. Proceduri provjere potpisa nedostajala je odgovarajuća regulativa i implementacija. Sve u svemu, potvrđivanje kandidata nije bilo inkluzivno. DIK nije potvrdio kandidaturu g. Spajiću, pozivajući se na kontradiktorne podatke u vezi sa njegovim državljanstvom i prebivalištem, uprkos dostavljanju dokumentacije propisane Zakonom. Ova odluka nije bila u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, a način na koji je njegova kandidatura tretirana u suprotnosti je sa međunarodnim standardima. DIK je primio devet prijedloga kandidatura i na kraju potvrdio sedam kandidata, uključujući jednu ženu.

Učesnici su mogli da vode kampanju slobodno, iako u kratkom periodu kampanje, a osnovne slobode su poštovane. Kampanja je bila konkurentna i biračima je ponuđen raznolik izbor. Ton je uglavnom bio neutralan i usmjeren na ličnosti i korupciju, a svi osim jednog kandidata su se izjasnili da podržavaju evroatlantske integracije zemlje. Sveobuhvatni propisi imaju za cilj da spriječe zloupotrebu državnih resursa, uključujući zapošljavanja u javnom sektoru i prekomjernu javnu potrošnju, ali omogućavaju zaobilaženje istih. Neki sagovornici Međunarodne misije za posmatranje izbora (MMPI) izrazili su zabrinutost zbog zloupotrebe državnih resursa od strane partija koje kontrolišu državne institucije. Nekoliko predmeta prosljeđenih sudu, vezanih za nezakonito zapošljavanje, ostaje na čekanju.

Pravni okvir za finansiranje kampanja ostao je nepromijenjen od 2020. Većina prethodnih preporuka ODIHR-a i dalje nije uvažena, uključujući provjeru zakonitosti donacija, korišćenje kredita, efikasno sankcionisanje i nadzor, naglašavajući potrebu za sveobuhvatnom reformom zakonodavstva. Svi kandidati su blagovremeno dostavili svoje izvještaje o donacijama i troškovima. Raspodjela prvog dijela javnih sredstava samo sedmicu dana prije izbora i gornja granica rashoda postavljena na 1,7 miliona eura nisu podstakle ravnopravne uslove. Nadalje, uslovi za izvještavanje ne osiguravaju u potpunosti transparentnost donacija prije dana izbora. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) ima mandat da vrši nadzor, ali nema istražna ovlašćenja, dok zakon ne predviđa sankcije za netačno izvještavanje. Sve u svemu, nedostaci regulatornog okvira imali su negativan uticaj na transparentnost i odgovornost za finansiranje kampanja.

Medijsko okruženje je raznoliko. Međutim, politička polarizacija i ograničena finansijska održivost čini medije veoma ranjivim na unutrašnji i spoljni uticaj korporativnih i političkih interesa. Medijski pravni okvir je sveobuhvatan i pruža čvrste garancije za slobodu izražavanja. Izborni zakon reguliše medijsko izvještavanje o kampanji, ali regulatornom tijelu za elektronske medije nedostaju mandat i efikasna moć sankcionisanje da to sprovede. U skladu sa zakonom, javni emiter je ponudio kandidatima besplatno vrijeme emitovanja i jednak pristup izvještavanju o kampanji, ali je to

emitovao na *Parlamentarnom kanalu RTCG*, koji ima malu gledanost. Nadalje, javni emiter gotovo da nije izvještavao o vijestima na glavnom kanalu, što je smanjilo priliku biračima da donesu informisan izbor. Privatni TV kanali doprinijeli su informisanju birača u različitim formatima, uključujući vijesti, gostovanja, intervjuje i izborne debate. Međutim, tri od četiri praćena privatna TV kanala pokazala su jasnu pristrasnost u svom izvještavanju, favorizujući dva kandidata. Neki sagovornici MMPI izrazili su zabrinutost zbog mogućeg uticaja programa stranih TV kuća na izbornu kampanju.

Nekoliko ključnih aspekata pravnog okvira za rješavanje sporova i njegova trenutna implementacija nisu u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom, uključujući ograničenja pravnog statusa i ograničenja mogućnosti žalbe na odluke o potvrđivanju kandidata i rezultatima izbora. Ova ograničenja prava na žalbu ne osiguravaju pristup efikasnom pravnom lijeku. Nekoliko sagovornika MMPI je napomenulo da su institucije koje imaju mandat da rješavaju sporove podložne političkom uticaju, zbog nedostatka sigurnosti mandata ili mehanizma za imenovanje. DIK je primio pet prigovora, razmatrao ih na otvorenim sjednicama, četiri je odbacio kao nenadležan, a jednu je odbio. Ustavni sud nije imao kvorum do 27. februara, dok je nakon toga dao prioritet neriješenim sporovima sa opštinskih izbora, ostavljajući tako prigovore vezane za proces predsjedničkih izbora bez sudskog razmatranja prije dana izbora. ASK ima široka diskreciona ovlašćenja u odlučivanju o upućivanju prigovora o zloupotrebi državnih resursa sudu. Od 55 prigovora koje je primila, 28 je odbačeno, a 10 osnovano odbijeno, dok je 17 predmeta na čekanju. ASK je po službenoj dužnosti uputio 31 predmet sudu i jedan tužiocu.

Manjinske stranke nisu predlagale kandidate, ali su neke odlučile da podrže kandidata. Glasački listići i drugi izborni materijali stavljeni su na raspolaganje na crnogorskom i albanskom jeziku na biračkim mjestima u opštinama sa preko pet posto stanovništva iz redova albanske manjine.

Žene su generalno nedovoljno zastupljene na izabranim i imenovanim funkcijama jer zauzimaju samo 18 od 81 mjesta u parlamentu i četiri od 20 ministarskih mjesta. Žene su takođe bile nedovoljno zastupljene u organima za sprovođenje izbora, posebno na rukovodećim pozicijama, jer su samo tri od 11 stalnih članova DIK-a i pet od 25 predsjednika OIK-a žene. Nadalje, žene su bile manje prisutne kao govornici i u publici, u kampanjama koje su posmatrali međunarodni posmatrači, a poruke kampanje nisu se bavile pitanjima od posebnog značaja za žene.

Zakon predviđa domaće i međunarodno posmatranje izbora. DIK je akreditovao šest grupa posmatrača građana i devet međunarodnih organizacija. Po zakonu, posmatrači bi trebali imati pristup svim fazama izbornog procesa, ali DIK nije dala mogućnost da posmatraju proces provjere potpisa podrške birača, što je uticalo na transparentnost procesa.

Izborni dan bio je miran, a proces glasanja pozitivno je ocijenjen na većini posjećenih biračkih mjesta. Proces je bio dobro organizovan i procedure su u velikoj mjeri poštovane. Međutim, tajnost glasanja nije uvijek bila obezbijeđena kao rezultat rasporeda biračkih mjesta i pozicioniranja glasačkih kabina, a na nekim biračkim mjestima birači nisu obilježili svoje listiće u tajnosti ili su ih pokazali prisutnima. Više od polovine posmatranih biračkih mjesta nisu bila pristupačna osobama sa invaliditetom. Velika prisutnost ovlašćenih predstavnika kandidata i posmatrača doprinijela je ukupnoj transparentnosti. Oko 36 posto članova BO-a bile su žene, uključujući 27 posto predsjednika BO. Prebrojavanje glasova je ocijenjeno negativno u jednoj trećini opservacija, uglavnom zbog propuštanja niza bitnih sigurnosnih procedura. Dok je tabeliranje je pozitivno ocenjeno u većini OIK-a. DIK nije objavio djelimične rezultate u izornoj noći ograničavajući transparentnost.

PRELIMINARINI NALAZI

Osnovne informacije

Crna Gora je parlamentarna republika s mješovitim parlamentarnim i predsjedničkim političkim sistemom, gdje su oba izabrana glasom naroda. Predsjednica Skupštine je 16. januara 2023. raspisala predsjedničke izbore za 19. mart.¹ Izbori su održani usred tekuće institucionalne i ustavne krize, političkog ćorsokaka i poziva na prijevremene parlamentarne izbore, kao izlaza iz krize.

Na parlamentarnim izborima 2020. godine, Demokratska partija socijalista (DPS) osvojila je najviše mandata, ali su tri koalicije, koje su bile protiv nje, formirale vladu, smijenivši vladajući DPS prvi put od 1990. godine.² Ova Vlada je morala da podnese ostavku slijedeći izglasavanje nepovjerenja kao i prošla Vlada u avgustu 2022., ali je posljednja ostala na funkciji do danas zbog neimenovanja nove vlade.³ Žene su i dalje nedovoljno zastupljene u političkom životu. Uprkos rodnim kvotama za stranačke liste, samo 18 od 81 poslanika sadašnje Skupštine i 4 od 20 ministara u Vladi su žene.

U septembru 2022. Predsjednik je odbio da prihvati imenovanje mandataru za sastav i zatražio da Skupština skрати sebi mandat i omogući prijevremene izbore. Kao odgovor na to, skupštinska većina je zatražila od Ustavnog suda da ocijeni da li je Predsjednik povrijedio Ustav u cilju pokretanja njegovog razriješenja. Nadalje, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o predsjedniku, kojima je omogućeno da imenuje premijera kojeg podržava većina poslanika, ako predsjednik odbije da to učini.⁴ Amandmani su usvojeni uprkos Hitnom mišljenju Venecijanske komisije u kojem se preporučuje da se amandmani ne usvoje.⁵

U septembru 2022. godine Ustavni sud je izgubio kvorum neophodan za donošenje odluka, jer Skupština više puta nije uspjela da imenuje nove sudije.⁶ Kao rezultat toga, nekoliko važnih predmeta ostaje na čekanju, uključujući one koji se odnose na opštinske izbore od oktobra 2022 (koji su riješeni 16.marta) i oni koji se odnose na ustavnost Predsjednikovih odluka i novih zakona⁷. Nakon političkog

¹ Vrijeme raspisivanja je bilo u skladu sa zakonom koji predviđa, predsjednik skupštine mora raspisati predsjedničke izbore najkasnije 120 dana prije isteka mandata aktuelnog predsjednika, koji ističe 20. maja 2023. godine, a izbori se tada moraju održati. između 60 i 90 dana od raspisivanja.

² DPS je osvojio 30 od 81 mandata; Vladu su formirale koalicija Za budućnost Crne Gore, sa 27 mandata; Mir je naša nacija, 10 i Crno na bijelo, 4. Socijaldemokratska partija (SDP), 2; Socijaldemokrate (SD), 3; Bošnjačka stranka (BS), 3; Albanska koalicija "Jednoglasno" i Albanska lista Genci Nimanbegu osvojile su po jedan mandat.

³ Do izglasavanja nepovjerenja došlo je zbog nezadovoljstva više stranaka zbog potpisivanja Vladinog sporazuma sa Srpskom pravoslavnom crkvom od strane premijera Abazovića o posebnim pravima crkve u pogledu statusa, imovine i drugih prava.

⁴ Novi član 7.f.1. Zakona o predsjedniku propisuje: „Ako predsjednik ne izvrši dužnosti povodom postupka utvrđivanja mandataru u skladu sa ovim zakonom, radi zaštite javnog interesa, mandatarom će se smatrati kandidat koji je ima podršku većine od ukupnog broja poslanika, u Skupštini koja se utvrđuje potpisima u formi peticije sa svim pravima i obavezama mandataru predloženog od starane predsjednika.”

⁵ Venecijanska komisija je 9. decembra 2022. izdala [Hitno mišljenje](#) navodeći *inter alia*, da „Iako Komisija uviđa da bi Ustav imao koristi od dodatnih propisa o formiranju vlade, posebno kako bi se spriječio zastoj, te razumije da zakon koji se razmatra predstavlja pragmatičan pokušaj da se riješi institucionalni ćorsokak, ponavljamo da sve komplementarne odredbe koje utiču na sistem provjere i ravnoteže predviđene Ustavom treba dodati putem ustavne revizije, po postupku opisanom u čl. 156, za šta je potrebna kvalifikovana većina”

⁶ Ustavni sud ima sedam sudija u punom sastavu. U Sudu je zbog penzionisanja od septembra 2022. godine ostalo je sa samo troje sudija. Prije sjednice 27. februara, Skupština je u šest navrata bezuspješno pokušala da izabere nove sudije, posljednji put 27. jula, 21. oktobra i 12. decembra 2022. godine.

⁷ Ustavni sud je odbacio 25 žalbi u kojima se tražilo poništavanje rezultata opštinskih izbora, ili kao neprihvatljive u meritumu, a 2 slučaja su na čekanju.

dogovora, 27. februara, Skupština je izglasala popunjavanje tri od četiri upražnjena mjesta, čime je Sud dobio kvorum. Svo troje novoimenovanih sudija su žene.

Tokom kampanje nastavljeni su pregovori oko formiranja nove Vlade. U isto vrijeme, sadašnji Premijer nastoji osigurati skupštinsku podršku za obnovu svoje Vlade. 16.marta Predsjednik je raspustio Skupštinu i sljedećeg dana raspisao prijevremene parlamentarne izbore za 11 jun.⁸

Izborni sistem i pravni okvir

Predsjednik se bira direktno u jednoj nacionalnoj izbornoj jedinici na mandat od pet godina. Predsjednik ne može služiti više od dva mandata.⁹ Da bi bio izabran, kandidat mora dobiti više od 50 posto važećih glasova. U protivnom, dva kandidata sa najveći brojem glasova takmiče se u drugom krugu koji se održava 14 dana kasnije.

Zakonodavstvo za predsjedničke izbore se prvenstveno sastoji od Ustava iz 2007. godine, Zakona o izboru predsjednika (ZIP, 2007), Zakona o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon, 1998), te Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK, 2020). Proces je dalje regulisan uputstvima DIK-a. Skupština nije mijenjala izborni zakon od 2014. godine i potrebna je sveobuhvatna reforma kako bi se u potpunosti ispunili međunarodni standardi i obaveze OEBS-a za demokratske izbore.¹⁰ Većina prethodnih preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije i dalje nije uvažena, uključujući i one koje se odnose na harmonizaciju izbornog zakonodavstva, ograničenja biračkog prava i prava na kandidaturu, transparentnost i procedure za rješavanje sporova, te nadzor nad medijima i finansiranjem i kampanja.

Izborni pravni okvir generalno predstavlja odgovarajuću osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ali istovremeno sadrži nekoliko praznina i nejasnoća koje dovode u pitanje njegovu djelotvornost. Izborni zakon ne sadrži, *inter alia*, dovoljno propisa o sprovođenju drugog kruga izbora, osnove poništenje izbornih rezultata od strane suda, postupke za proceduru tabeliranja rezultata i rješavanje izbornog spora, odgovornost članova izborne komisije za kršenje zakona i podnosilaca kandidature za falsifikovanje potpisa podrške. Osim toga, zakon navodi osnove za opciono poništenje rezultata na nivou biračkog mjesta čime se dopuštaju proizvoljne i nedosljedne odluke opštinskih izbornih komisija.¹¹

Sprovođenje izbora

Predsjedničke izbore je sprovela izborna administracija na tri nivoa koju su činili DIK, 25 opštinskih izbornih komisija (OIK) i 1.162 biračka odbora (BO). Žene su i dalje nedovoljno zastupljene u organima za sprovođenje izbora, posebno na rukovodećim pozicijama, obzirom da su samo 3 od 11 stalnih članova DIK-a i pet od 25 predsjednika OIK-a su žene.

⁸ Član 92 , stav 1 Ustava Crne Gore propisuje da se Skupština se raspušta, ako se ne izabere vladu u roku od 90 dana od dana kada predsjednik Crne Gore prvi put predloži mandataru. Novim i izmijenjenim Zakonom o predsjedniku propisano je da Skupština ima devedeset dana da imenuje vladu od dana stupanja na snagu zakonskih izmjena, odnosno 16. decembra 2022. godine. 17. marta grupa od 41 poslanika je podnijela žalbu Ustavnom sudu dovodeći u pitanje Ukaz Predsjednika o raspuštanju Skupštine od 16. marta.

⁹ Ustavni sud je 2013. godine donio mišljenje da je proglašenjem nezavisnosti 2006. godine i donošenjem novog Ustava stvoren diskontinuitet u pravnom statusu Crne Gore kao države, te se stoga predsjednički mandati do 2006. godine ne računaju u ograničenje od dva mandata.

¹⁰ Za usvajanje izmjena i dopuna izbornog sistema potrebna je dvotrećinska većina u parlamentu. Napore da se uključi u izbornu reformu putem parlamentarnog odbora bojkotovala je u različitoj mjeri opozicija predvođena DF-om prije parlamentarnih izbora u avgustu 2020. i opozicija predvođena DPS-om nakon njih.

¹¹ Zakon navodi trinaest osnova za opciono poništavanje rezultata i sedam za obavezno.

DIK je stalno tijelo sa mandatom od četiri godine i ima predsjednika kojeg bira Skupština na javnom konkursu i deset članova, uključujući četiri koje je predložila parlamentarna većina i četiri predložene od strane manjine.¹² Sjednice DIK-a bile su otvorene za posmatrače i medije, iako povremeno uz prostorno ograničenje, dnevni red je objavljivan unaprijed, kao i zapisnici sa sjednica, što je doprinisilo transparentnosti procesa.

Za ove izbore DIK je usvojio neke nove propise, uključujući i one o nezavisnom glasanju osoba sa fizičkim invaliditetom i o radu biračkih odbora. Međutim, DIK nije u dovoljnoj mjeri regulisao druge aspekte neophodne za pravilnu primjenu zakona i nije pružio sveobuhvatne smjernice nižim izbornim komisijama, uprkos nekoliko zahtjeva OIK-a.¹³ Dok je DIK funkcionisao kolegijalno prilikom razmatranja tehničkih pitanja, većina članova je glasala po političkom principu o ključnim odlukama, uključujući i uskraćivanje potvrđivanja kandidature potencijalnom kandidatu, što je narušilo povjerenje zainteresovanih strana u organe za sprovođenje izbora (*vidi Potvrđivanje kandidata*).

Opštinske izborne komisije se sastoje od predsjednika i četiri stalna člana koje imenuju skupštine opština, što odražava rezultate opštinskih izbora.¹⁴ Kao rezultat toga što lokalni izbori u oktobru 2022. nisu zaključeni u četiri opštine, uključujući Podgoricu, OIK na koje je to uticalo su zadržale svoje prethodne sastave, što je narušilo ravnotežu političke zastupljenosti u opštinskim izbornim komisijama.¹⁵ Nadalje, neke OIK nisu u potpunosti osigurale transparentnost svog rada. Iako zakon zahtijeva da sjednice OIK-a budu otvorene za posmatrače i medije, opštinske izborne komisije često nisu najavljivale svoje sjednice, a neke OIK nisu objavljivale sve informacije i odluke vezane za izbore na svojim internet stranicama, kao što je propisano zakonom.¹⁶

BO (Birački odbori) se sastoje od predsjednika i četiri člana koje imenuju OIK, srazmjerno zastupljenosti stranaka u skupštinama opština.¹⁷ Formula za sastav OIK-a i BO ima za cilj da obezbijedi određenu političku ravnotežu izbornoj komisiji, ali ne sprječava većinsko članstvo jedne stranke ili koalicije u komisijama nižeg nivoa. U praksi, širom zemlje, DPS ima daleko veću zastupljenost u izbornim komisijama od bilo koje druge stranke ili koalicije.¹⁸ Zbog smanjenja ukupnog broja biračkih mjesta, nekoliko biračkih mjesta u velikom broju opština je izmješteno ili

¹² Osim toga, jednog člana predlažu civilno društvo i akademska zajednica, a jednoga stranka nacionalne manjine koja je osvojila najviše glasova na prošlim parlamentarnim izborima, trenutno Bošnjačkan stranka (BS).

¹³ Na primjer, DIK nije razjasnio raspodjelu članova OIK-a i BO u slučaju da se koalicije zastupljene u skupštinama opština ne mogu dogovoriti o raspodjeli pozicija unutar koalicije i mjerama koje OIK-e moraju preduzeti kako bi osigurali transparentnost svog rada.

¹⁴ Predsjednika OIK-a imenuje stranka koja je osvojila najveći broj mandata na opštinskim izborima u dotičnoj opštini; dva člana koje imenuje većina u skupštini opštine i dva člana se biraju iz reda dvije najveće opozicione stranke u skupštini opštine, na prijedlog opozicije.

¹⁵ U isto vrijeme nove OIK su trebale biti imenovane za Opštinske izbore u oktobru 2022. godine koji nisu okončani u Podgorici, Plavu, Pljevljima i Šavniku. Ustavni sud odbio je žalbe za Plav 9. marta a za Pljevlja i Podgoricu 16. marta finalizujući tako rezultate izbora. Međutim skupštine opština nisu formirane na vrijeme za imenovanje novih OIK-a. U Tuzima je 7. marta formiran novi OIK, nakon opštinskih izbora 5. marta.

¹⁶ Dok su neki OIK, uključujući Podgoricu, Pljevlja, Šavnik i Žabljak, redovno ažurirali svoje internet stranice, drugi, uključujući Kolašin, Mojkovac, Andrijevicu i Gusinje, obavijestili su ODIHR MPI da to ne smatraju obaveznim.

¹⁷ Imenovanje predsjednika BO se dodjeljuju političkim partijama zastupljenim u skupštinama opština, srazmjerno njihovoj zastupljenosti. Od četiri člana BO, dva imenuje većina u skupštini, a dva opozicija.

¹⁸ Naime, DPS je imenovao 15 od 25 predsjednika OIK-a i trideset posto svih članova OIK-a širom zemlje. DP, DF i SNP su imenovali po dva predsjednika OIK-a i Albansku alternativu, BS, DNP i SD po jednog. Od 125 članova OIK-a 44 je imenovao DPS, 18 DF, 10 DCG, po 7 – SD i SNP, 6 – BS, 5 – SDP, po 4 – DP i URA, po 2 – Evropa Sada, Evropski Tim u Crnoj Gori i Narod Pobjeđuje, i po jedna od 8 drugih partija i koalicija.

spojeno, što bi moglo negativno uticati na učešće birača.¹⁹ MUP je obavijestio ODIHR MPI da su svim potvrđenim biračima poslali pozivnice za glasanje.

Organi za sprovođenje izbora su efikasno vodili izborne pripreme i ispoštovali većinu zakonskih rokova.²⁰ Kako je propisano zakonom, svi potvrđeni kandidati su imenovali ovlašćene predstavnike sa punim pravom glasa u DIK, a većina kandidata u većinu OIK-a, ali je samo nekoliko kandidata uspjelo da imenuje članove BO. DIK je sprovela obuku za predstavnike OIK koji su potom obučili članove BO.²¹ Sesije obuke za biračke odbore koje su posmatrali ODIHR-ovi dugoročni posmatrači nisu bili sveobuhvatni niti interaktivni. Neki OIK nisu sprovodili obuku, već su samo dijelili priručnike za obuku članovima BO. Zakon dozvoljava političkim strankama i koalicijama da mijenjaju svoje članove BO do 12 sati prije početka glasanja i ne propisuje kaznene odredbe za nedolazak na dan izbora. Kampanja za edukaciju birača DIK-a bila je ograničena na video spotove koji objašnjavaju procedure glasanja.

Registracija birača

Registracija birača je pasivna. Pravo glasa imaju svi građani sa navršениh 18 godina života, sa stalnim boravkom u zemlji najmanje 24 mjeseca prije dana izbora. Zahtjev za dugotrajan boravak je u suprotnosti sa međunarodnim standardima, a prethodna preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije za povlačenje preduslova ostaje neispunjena.²² Štaviše, zakon ne propisuje jasne i objektivne kriterijume za utvrđivanje načina na koji građanin stiže ili gubi stalno prebivalište.²³ Ovo omogućava proizvoljna određivanja i može rezultirati uskraćivanjem biraču prava glasa, suprotno međunarodnim standardima.²⁴ Po ranijoj preporuci ODIHR-a, Ustavni sud je u novembru 2020. godine ukinuo odredbu kojom su osobe sa intelektualnim i psihičkim smetnjama uskraćene za pravo glasa.

Birački spisak (BS) je stalna baza podataka koju vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i zasnovana je na podacima o prebivalištu i matičnim knjigama, državljanstva, rođenih i umrlih. Po zakonu, OIK, akreditovani posmatrači, parlamentarne stranke i predstavnici kandidata imaju pravo da pregledaju BS na internetu.²⁵ Birači su imali priliku da provjere svoje lične podatke u BS putem

¹⁹ Ukupan broj biračkih mjesta smanjen je za 55. Neki birači su raspoređeni na druga biračka mjesta zbog premještanja svog biračkog mjesta, odnosno zbog prekoračenja dozvoljenog broja Potvrđenih birača po biračkom mjestu.

²⁰ DIK je propustio rok za objavljivanje konačne liste kandidata za utvrđivanje redosljeda kandidata na glasačkom listiću.

²¹ Kako je većina procedura na dan izbora ostala nepromijenjena, obuka je bila fokusirana na novine, rješavanje problema i konsultacije OIK-a o izazovima i njihovim vlastitim zabrinutostima koje su iznijete tokom obuke.

²² Stav 7.3 Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a iz 1990. obavezuje države članice da "garantuju univerzalno i jednako pravo glasa punoljetnim građanima". Stav I.1.1.c.iii 2002 Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope ([Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#)) kaže da „uslov dužine boravka može biti nametnut državljanima isključivo za lokalne ili regionalne izbore“.

²³ U januaru 2023. godine, izmjenama Zakona o prebivalištu i boravištu, Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) su data diskreciona ovlašćenja da odjavi prebivalište građana: u slučaju sumnje, policija može izvršiti terenske posjete kako bi provjerila da li su građanin *de facto* trajno boravi tamo gdje je registrovan. U MUP-u su objasnili da ova sumnja može biti zasnovana na bilo kojoj informaciji koju dobiju. Neki sagovornici MMPI su primijetili da su ovi amandmani usvojeni bez javne rasprave.

²⁴ Stav 11 Opšteg komentara br. 25 Komiteta UN za ljudska prava (UNKLJP) [Opšti komentar br 25 na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima \(MPGPP\)](#) iz 1996. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP) predviđa da „ako se zahtjevi za prebivalište odnose na potvrđivanje, oni moraju biti razumni“. U njemu se dalje navodi da „svako nasilno miješanje u potvrđivanje...treba biti zabranjeno krivičnim zakonima i ti zakoni se trebaju striktno primjenjivati“.

²⁵ Njima je odobren potpuni pristup podacima iz BS-a, uključujući njihovo filtriranje prema bilo kojem parametru. Međutim, zabranjeno je kopirati bilo kakve podatke. Parlamentarne stranke imaju ovaj pristup i van izbornog perioda..

namjenske internet stranice ili lično u lokalnim kancelarijama MUP-a i mogli su da traže ispravke ili dopune do deset dana prije izbora.²⁶

DIK je 9. marta obavijestio da BS za ove izbore uključuje 542.154 birača. Nekoliko sagovornika MMPI izrazilo je zabrinutost u vezi sa tačnošću biračkog spiska, dovodeći u pitanje tačnost evidencije o stalnom prebivalištu i procedurama za promjenu prebivališta, mogućim dupliranim upisima i upisima preminulih osoba. Iako je MUP uložio određene napore da poboljša BS, uključujući eliminisanje nekih duplikata u biometrijskim podacima, nije efikasno riješio dugotrajnu zabrinutost u vezi sa preciznošću BS.²⁷

Potvrđivanje kandidata

Pravo da se kandiduje za predsjednika ima svaki birač, pod uslovom da ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 od posljednjih 15 godina. Ovaj uslov prebivališta predstavlja neopravdano ograničenje ovog prava, suprotno međunarodnim standardima.²⁸ Predsjedničkog kandidata može predložiti jedna ili više političkih stranaka ili grupa od najmanje dva birača. Prijedlozi moraju biti podržani potpisima najmanje 8.101 birača (1,5 posto upisanih birača na posljednjim parlamentarnim izborima), mogu se smatrati pretjeranim zahtjevom prema međunarodnim standardima.²⁹ Neopravdano je ograničavajuća sloboda udruživanja i izražavanja jer uprkos prethodnoj preporuci ODIHR-a i Venecijanske komisije, birači mogu potpisati podršku samo jednom kandidatu.³⁰

Zakon ne propisuje detaljna pravila o provjeri potpisa, što je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom.³¹ Dana 10. februara, tri sedmice nakon početka roka za predlaganje i nakon potvrđivanja jednog kandidata, DIK je usvojila uputstvo o provjeri potpisa, kojim je djelimično regulisan proces. DIK je provjerio da li podaci birača koji su dali potpise odgovaraju njihovim podacima u biračkom spisku.³² Kao i na prethodnim izborima, birači su mogli da provjere na internetu da li su njihova

²⁶ Od raspisivanja izbora, preko 32.000 birača je potvrdilo svoje prijave.

²⁷ MUP je obavijestio MMPI da je od 2020. godine izvršio sveobuhvatno testiranje podataka o otiscima prstiju u matičnom registru i identifikovao nekoliko duplikata, ali je objasnio da je do njih došlo zbog grešaka u vrijeme prikupljanja otisaka prstiju i pozvao pogođenim građanima da ponovo skeniraju otiske prstiju.

²⁸ Stav 15 Opšteg komentara br. 25 na MPGPP ([Opšti komentar br 25 MPGPP](#)) navodi da „svako ograničenje prava da se kandiduje na izborima, kao što je minimalna starost, mora biti opravdano objektivnim i razumnim kriterijumima. Osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju ne bi trebalo da budu isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili zbog političke pripadnosti.” Vidi i stav 24 OEBS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. ([1990 OEBS Kopenhaški dokument](#)) i odjeljak I.1.1.1.d.iii. Kodeksa dobre prakse o izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope. ([Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#))

²⁹ Vidi stav I.1.3.ii Kodeksa dobre prakse o izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope, ([Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#)), koji kaže da “Zakon ne bi trebao zahtijevati prikupljanje potpisa više od 1 posto birača u dotičnoj izornoj jedinici.”

³⁰ U stavu 3 Kopenhaškog dokumenata OEBS-a iz 1990. ([1990 OEBS Kopenhaški dokument](#)) stoji da države članice OEBS-a “prepoznaju važnost pluralizma u pogledu političkih organizacija”. Vidi i stav 196 Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2020. [Smjernice ODIHR a i Venecijanske komisije o zakonskim propisima kojima se regulise djelovanje političkih partija, drugo izdanje](#), u kojem se kaže da „treba izbjegavati zahtjev da građaninu bude dozvoljeno da potpiše podršku samo jednoj stranci, jer bi takva uredba uticala na njegovu /njeno pravo na slobodu udruživanja”

³¹ U stavu 96 Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije [Smjernice ODIHR a i Venecijanske komisije o zakonskim propisima kojima se regulise djelovanje političkih partija, drugo izdanje](#) o regulaciji političkih partija stoji: „Iako se liste potpisa mogu provjeriti u svrhu verifikacije, iskustvo je pokazalo da se ova praksa može i zloupotrijebiti. Ovakve procese stoga treba pažljivo regulisati, predvidjeti objavljivanje spiskova i precizirati ko ima pravo da ih osporava i po kom osnovu”

³² DIK je verifikovao potpise dok nije dostigao zakonski propisani broj važećih potpisa; preostali potpisi nisu provjereni. Ako je DIK utvrdio da je birač već dao podršku ranije registrovanom kandidatu, valjanim se smatrao samo potpis prvog verifikovanog kandidata.

imena registrovana u bazi podataka DIK-a kao podrška jednom od potvrđenih kandidata, ali tek nakon što je potvrđivanje kandidata završeno. Od 13. marta DIK je primio 86 izvještaja i jedan broj telefonskih poziva građana koji navode da su njihova imena uvrštena u bazu podataka iako nisu potpisali podršku nekom kandidatu ili su potpisali podršku drugom kandidatu. Tužilaštvo u Podgorici istražuje 30 takvih slučajeva. Do dana izbora, ovi predmeti su bili na čekanju. Nedostatak ubrzanog mehanizma za rješavanje takvih kršenja ograničava djelotvornost lijeka, a ako se kršenja ne sankcionišu, to može imati štetan uticaj na povjerenje izbornih aktera u integritet procesa.³³

Zakon zahtijeva od kandidata da podnesu uvjerenja o državljanstvu i stalnom prebivalištu izdata od strane MUP-a. Dana 3. februara, prije podnošenja zahtjeva za kandidaturu, DIK je odlučila da prikupi informacije o prebivalištu i statusu biračkog spiska u inostranstvu za dva potencijalna kandidata na osnovu njihovih javnih izjava da namjeravaju da učestvuju na izborima.³⁴ Zakon ne daje DIK nadležnost da vrši takve upite i propisuje samo verifikaciju DIK isključivo na osnovu dokumenata izdatih u MUP-u.³⁵ Dana 18. februara, DIK je odbio potvrditi kandidaturu g. Spajiću, pozivajući se na kontradiktorne podatke u vezi sa njegovim državljanstvom i prebivalištem, uprkos dostavljenoj dokumentaciji koja je propisana zakonom³⁶ Odluka DIK-a o odbijanju da potvrdi kandidaturu g. Spajića nije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;³⁷ a način na koji je tretirana prijava njegove kandidature je u suprotnosti sa međunarodnim standardima.³⁸ DIK nije ponudio g. Spajiću rok od 48 sati da ispravi nedostatke u prijavi, kako je propisano zakonom, dok je to učinio za četiri kandidata sa nedostacima u dokumentaciji za imenovanje.³⁹

Sve u svemu, odbijanje potvrđivanja kandidature od strane DIK-a gospodinu Spajiću, nedosljednost u donošenju odluka i nedostatak transparentnosti u verifikaciji potpisa podrške i drugih dokumenata za kandidaturu značajno su umanjili inkluzivnost procesa potvrđivanja kandidata i uticali na povjerenje u organe za sprovođenje izbora. Kandidaturu je prijavilo ukupno devet potencijalnih

³³ Tužilaštvo je javno saopštilo da će ispitati ove pritužbe. Međutim, izborni zakon ne predviđa odgovornost za falsifikovanje potpisa podrške. Slične istrage pokrenute nakon predsjedničkih izbora 2018. zatvorene su četiri godine kasnije zbog isteka rokova.

³⁴ DIK je većinom od šest glasova donio odluku da se od Republičke izborne komisije (RIK) Srbije zatraži informacija da li Andrija Mandić i Miloško Spajić imaju prebivalište i da li su upisani u birački spisak u Srbiji. RIK Srbije je 14. februara odgovorio da g. Mandić nije pronađen u njihovoj evidenciji, dok g. Spajić ima prijavljeno prebivalište u Srbiji. Prema navodima srpskih vlasti, g. Spajić je 15. februara podneo zahtjev za odricanje od srpskog državljanstva i prebivališta.

³⁵ U drugim slučajevima, uključujući i razmatranje zahtjeva OIK-a za instrukcije o primjeni zakona, stav DIK-a je bio da ne preduzima radnju koja nije predviđena zakonom.

³⁶ U odluci DIK-a kojom je odbijena kandidatura navedeno je da g. Spajić formalno ispunjava uslove za kandidaturu i da je dostavio svu zakonski traženu dokumentaciju, uključujući i potreban broj važećih potpisa, potvrde o državljanstvu i prebivalištu, ali napominje da su dokazi kontradiktorni jer su srpski organi vlasti obavijestili DIK da ima i prebivalište u Srbiji.

³⁷ Članom 2 Zakona o državljanstvu propisano je da se „crnogorskim državljaninom u postupku pred organima Crne Gore smatra državljanin Crne Gore koji ima status državljanstva u drugoj državi, osim ako međunarodnim ugovorima nije drugačije određeno“. Ustav, izborni zakon i ZIP ne predviđaju nikakva ograničenja u pogledu biračkog prava za nosioce bilo kojeg državljanstva osim crnogorskog.

³⁸ Stav 15 Opšteg komentara Komiteta UN za ljudska prava (UNKLJP) br. 25 na MPGPP iz 1996. [Generalni komentar br 25 MPGPP](#) navodi da „osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju na izborima ne bi trebale biti isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili zbog političke pripadnosti“. Član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima [EKLJP](#) navodi da će „uživanje prava i sloboda navedenih u ovoj Konvenciji biti osigurano bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovinski, rođeni ili drugi status“.

³⁹ Gospodinu Mandiću je ponuđena mogućnost da doda svoje ime koje nedostaje na listama podrške. G. Danilović i g. Radulović su dobili priliku da prikupe nedostajuću broj važećih potpisa podrške, a posljednji i nedostajuću potvrdu grupe birača za imenovanje. G. Danilović je naveo da su potpisi nestali ili su izbrisani s lista za potpis koje je predao DIK-u, a to pitanje je DIK prosljedio tužiocu.

kandidata.⁴⁰ DIK je jednoglasno potvrdio kandidaturu sedam kandidata, uključujući jednu ženu, a dvije su odbijene.⁴¹

Ambijent u kome se odvijala kampanja

Osnovne slobode su poštovane, a kandidati su mogli da dopru do biračkog tijela. Po zakonu, potencijalni kandidati su mogli započeti kampanju nakon raspisivanja izbora, ali su mogli voditi kampanju u medijima tek nakon što ih potvrdi DIK. Pravila kampanje zabranjuju vjerskim organizacijama između ostalih da vode kampanju u ime ili za političke potrebe stranke ili kandidata.⁴² Posebne odredbe propisa o kampanji takođe se primjenjuju na kampanju na društvenim mrežama uključujući zabranu i netolerantnog jezika od strane kandidata. Kandidati su imali pravo na jednak pristup javnim prostorima za organizovanje kampanja i određenim lokacijama za postavljanje promotivnog materijala i nisu prijavljene niti uočene smetnje. Zakon ne zahtijeva da štampani materijali za kampanju identifikuju svog sponzora, što dozvoljava ograničavanje odgovornosti za negativnu kampanju ili dezinformacije.⁴³

Kampanja je bila konkurentna, sa četiri kandidata koji su vodili aktivniju kampanju, uključujući i aktuelnog predsjednika koji je kao i neki drugi kandidati obilazio zemlju održavajući otvorene skupove ili zatvorene sastanke sa svojim pristalicama.⁴⁴ Ostali kandidati su bili manje vidljivi, dok je jedan, odnosno gospodin Radulović, bio vidljiv samo na društvenim mrežama, što je izazvalo zabrinutost među sagovornicima ODIHR MPI o njegovoj istinskoj namjeri da učestvuje na izborima. Zbog potvrđivanja kandidature već od 7. februara, gospodin Mandić je započeo kampanju više od tri sedmice ranije od ostalih. Nekoliko sagovornika MMPI je takođe navelo da su neki kandidati učestvovali na predsjedničkim izborima s primarnim ciljem da dobiju vidljivost za predstojeće vanredne parlamentarne izbore. Neke političke partije koje nisu prijavile svoje kandidate, javno su podržale kandidate. 17.marta Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori preuzela je aktivnu ulogu u kampanji, objavljujući saopštenje kojim poziva birače da ne podrže „političke snage koje su vodile Crnu Goru do 2020.“

Metode kampanje uključivale su posjete od vrata do vrata, postere i bilborde i oglašavanje na internetu. Učesnici su takođe koristili društvene mreže kao platformu za kampanju.⁴⁵ U nekim kampanjama su funkcionisali i pozivni centri koji su pozivali telefonom i slali poruke biračima, što su neki birači doživjeli kao uznemiravanje.

⁴⁰ Bilo je šest prijedloga od strane političkih stranaka, jednog od strane koalicije i dva od strane grupa birača.

⁴¹ Aleksa Bečić (Demokratska Crna Gora), Goran Danilović (Ujedinjena Crna Gora), Milo Đukanović (DPS), Andrija Mandić (Koalicija „Za budućnost Crne Gore“), Jakov Milatović (Europe Now), Jovan Radulović (grupa birača), Draginja Vuksanović Stanković (SDP). Uprkos tome što mu je ponuđena mogućnost od 48 sati, g. Matijašević nije dostavio traženi dokument i naknadno mu je odbijena potvrđivanje.

⁴² Prema zakonu, organizacije i subjekti na koje se zabrane odnose su i strane kompanije i pravna lica, anonimni donatori, javne ustanove, preduzeća sa učešćem državnog kapitala, sindikati, NVO, kazina, kladionice i drugi pružaoci igara na sreću.

⁴³ Dana 20. februara, kada je DIK registrovao samo jednog kandidata, u Baru, Budvi, Kotoru i Podgorici pojavili su se brojni neobilježeni bilbordi sa antiizbornim sadržajem. Na njima je slogan „Kunem se svojom čašću“(Časti mi), npr. “Poludjeću ako čujem više o izborima, časti mi”; slični oglasi su se pojavili na mreži i na Facebook stranici ([Facebook starnica](#)). Nakon potvrđivanja, gospodin Bečić je naknadno usvojio isti slogan za svoju kampanju.

⁴⁴ G. Đukanović je održao skupove u Andrijevici, Beranama, Danilovgradu, Igalu, Kolašinu, Kotoru, Mojkovcu, Plavu i Ulcinju; g. Mandić u Beranama, Buldvi, Danilovgradu i Pljevljima; Bečić u Beranama, Budvi, Cetinju, Herceg Novom, Kolašinu, Kotoru, Nikšiću, Pljevljima; g. Milatovića u Beranama, Cetinju, Gusinju, Herceg Novom, Kolašinu, Mojkovcu, Rožajama, itd.

⁴⁵ Misija je također pratila kampanju na društvenim mrežama brojnih aktera, uključujući svih sedam predsjedničkih kandidata, na Facebooku, Twitteru i Instagramu..

Teme kampanje uključivale su vanjsku politiku i borbu protiv korupcije, ali se diskurs kampanje fokusirao na ličnosti nego na politike. Svi osim jednog kandidata izrazili su podršku evroatlantskim integracijama zemlje. Aktuelni predsjednik je istakao potrebu za kontinuitetom, dok su se opozicioni kandidati uglavnom bavili pitanjima koja se tiču korupcije i ekonomije. Ton diskursa na internetu je uglavnom bio neutralan, dok su zabilježeni neki slučajevi zapaljivog govora. Dok je kampanja generalno bila mirna, desili su se izolovani incidenti nasilja i uznemiravanja.⁴⁶ U kampanjama koje su posmatrali ODIHR-ovi dugoročni posmatrači žene su bile nedovoljno zastupljene među publikom sa izuzetkom jedne kandidatkinje, kao govornice.⁴⁷ Jedina kandidatkinja na izborima koja je pod policijskom zaštitom primila je prijetnje preko društvenih mreža, koje, u ovom trenutku istražuje tužilac.

Propisi o kampanji imaju za cilj da spriječe zloupotrebu državnih resursa u svrhu kampanje, uključujući uvođenje novih zapošljavanja u javnom sektoru i zloupotrebu položaja ili budžetskih sredstava, ali dozvoljavaju zaobilaženje.⁴⁸ Agencija za sprječavanje korupcije (ASK), zadužena za nadzor nad regulativom kampanje, objavila je informaciju o zapošljavanju u javnom sektoru koja je uvedena nakon raspisivanja izbora, ali nije objavila zaključke.⁴⁹ Neki sagovornici MMPI izrazili su zabrinutost zbog zloupotrebe državnih resursa od strane političkih partija koje kontrolišu institucije koje se finansiraju iz javnih sredstava.⁵⁰ ASK je do 14. marta primio 55 prigovora, koje je uglavnom podnijela organizacija građanskih posmatrača MANS, u kojima se navodi da državni organi nisu blagovremeno objavili tražene sedmične izvještaje o rashodima. ASK nije uputio nijedan od ovih slučajeva sudu, ali je *ex officio* odlučio da sudu uputi 31 slučaj neprijavljenog ili nezakonitog zapošljavanja nakon raspisivanja izbora, koji ostaju na čekanju, a jedan navodni slučaj prikupljanja potpisa podrške u javnom preduzeću uputio je tužiocu koji je odbačen.⁵¹

Propisi o kampanji imaju za cilj da spriječe zloupotrebu državnih resursa u svrhu kampanje, uključujući uvođenje novih zapošljavanja u javnom sektoru i zloupotrebu položaja ili budžetskih sredstava, ali dozvoljavaju zaobilaženje. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK), zadužena za nadzor nad regulativom kampanje, objavila je informaciju o zapošljavanju u javnom sektoru koja je uvedena nakon raspisivanja izbora, ali nije objavila zaključke. Neki sagovornici MMPI izrazili su zabrinutost zbog zloupotrebe državnih resursa od strane političkih partija koje kontrolišu institucije koje se finansiraju iz javnih sredstava. ASK je do 14. marta primio 55 prigovora, koje je uglavnom podnijela organizacija građanskih posmatrača MANS, u kojima se navodi da državni organi nisu blagovremeno objavili tražene sedmične izvještaje o rashodima. ASK nije uputio nijedan od ovih slučajeva sudu, ali je *ex officio* odlučio da sudu uputi 31 slučaj neprijavljenog ili nezakonitog zapošljavanja nakon raspisivanja izbora, koji ostaju na čekanju, a jedan navodni slučaj prikupljanja potpisa podrške u javnom preduzeću uputio je tužiocu, koji je odbačen.

⁴⁶ Kancelarija Demokrata u Nikšiću je 1. marta vandalizovana. Dana 10. marta, a uoči tribine na Cetinju, g. Milatović je verbalno i fizički napadnut (ali ne i povrijeđen), prije predizborne aktivnosti na Cetinju. Što se tiče ovog drugog u tom slučaju, tužilaštvo je obavijestilo MMPI da je pokrenulo istragu protiv osam osoba.

⁴⁷ ODIHR MPI je posmatrala 33 kampanja organizovanih u 17 opština od strane 5 kandidata.

⁴⁸ Na primjer, postoji zabrana zapošljavanja nakon raspisivanja izbora, ali to ne uključuje nove ugovore o privremenim uslugama sa bilo kojom javnom institucijom, a prema informacijama ASK-a postoji niz novih ugovora o privremenim uslugama. Novi angažmani u javnim preduzećima nisu zabranjeni i ne prijavljuju se ASK-u. Povećana potrošnja javnih institucija u odnosu na prosječnu potrošnju u proteklih šest mjeseci je zabranjena, ali propisi ne sprječavaju u potpunosti potrošnju koja indirektno favorizira kandidata, uključujući i humanitarne akcije.

⁴⁹ Agencija je od raspisivanja izbora do 11. marta saopštila da je u državnim institucijama primljeno 5,464 novih, uključujući 217 ugovora na neodređeno, 2.788 na određeno i 2.440 ugovora o radu.

⁵⁰ Vlada je 23. februara objavila da državna elektroprivreda EPCG ponovo otvara Željezaru Nikšić i planira da zaposli oko 500 radnika.

⁵¹ Povod za slučaj bio je snimak ekrana koji je objavio list Pobjeda, a koji je doveo do tvrdnji da zaposleni u kompaniji Solar, podružnici državne elektroprivrede, prikupili su potpise podrške za budućeg kandidata.

Finasiranje kampanje

Pravni okvir za finansiranje kampanje ostao je nepromijenjen od kada je ZFPSIK usvojen 2020. Većina prethodnih preporuka ODIHR-a i dalje nisu uvažena, uključujući proces provjere zakonitosti donacija, korištenje kredita, efektivne sankcije za kršenje finansiranja kampanje i efikasan nadzor, naglašavajući potrebu za sveobuhvatnom reformom zakonodavstva. Sve u svemu, nedostaci regulatornog okvira imali su negativan uticaj na transparentnost i odgovornost za finansiranja kampanja.

Potvrđeni predsjednički kandidati imaju pravo na javno finansiranje.⁵² Međutim, u skladu sa zakonom, prva dodjela je podijeljena sedmicu prije dana izbora, što ne doprinosi balansiranju finansijskih mogućnosti koje svaki kandidat ima u kampanji.⁵³ Svaki kandidat može potrošiti do 1,7 miliona eura, što je veoma visoka granica rashoda, koja takođe ne podstiče jednake uslove.⁵⁴ Kandidati mogu primati novčane i nenovčane donacije, dok su donacije iz različitih izvora, uključujući anonimne i strane, zabranjene.⁵⁵ U suprotnosti sa dobrom međunarodnim standardima, zakon nema regulativu o kampanji trećih strana, korišćenju sopstvenih sredstava od strane kandidata, procesu uzimanja kredita i izveštavanju o njima, kao i sveobuhvatnu metodologiju za procjenu nenovčanih donacija.⁵⁶

ASK je nadležan za nadgledanje finansiranja kampanje. U skladu sa zakonom, svi kandidati su otvorili namjenske bankovne račune i podnijeli svoje dvonedeljne izvještaje o donacijama, većina vrlo blizu dana izbora, zbog njihovog kasnijeg potvrđivanja kao kandidata.⁵⁷ ASK je objavila samo 6 primljenih izvještaja o donacijama prije dana izbora, doprinoseći transparentnosti donacija. U skladu sa rokom od 14. marta svi kandidati su dostavili svoje izvještaje o utrošku sredstava koje je ASK

⁵² Za ove izbore dodijeljeno je 884.549 eura svim kandidatima zbirno; 20 posto (176.909 eura) raspodjeljuje se podjednako na sve kandidate u roku od deset dana od usvajanja konačne liste kandidata, dok se 80 posto raspoređuje nakon izbora kandidatima koji su dobili više od tri posto glasova, srazmjerno broju dobijenih glasova.

⁵³ U stavu 239 Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2020. [Smjernice ODIHR a i Venecijanske komisije o zakonskim propisima kojima se regulise djelovanje političkih partija](#) o regulaciji političkih partija navodi se da „dodjela treba da se desi dovoljno rano u izbornom procesu kako bi se osigurala jednake mogućnosti tokom cijelog perioda kampanje“.

⁵⁴ Stav 19 Opšteg komentara br. 25 MPGPP-a iz 1996. [Opšti komentar br 25 na MPGPP](#) kaže da „razumna ograničenja troškova kampanje mogu biti opravdana kada je to neophodno kako bi se osiguralo da slobodan izbor birača nije narušen ili demokratski proces iskrivljen zbog nesrazmjernih troškova u ime bilo kojeg kandidata ili stranke.“ Član 9 Preporuke Savjeta Evrope 2003(4) [Preporuke Savjeta Evrope 2003\(4\)](#). propisuje da države treba da razmotre usvajanje mjera kako bi spriječile prekomjerne potrebe za finansiranjem političkih stranaka, kao što je uspostavljanje ograničenja troškova za izborne kampanje

⁵⁵ Pojedinaac može donirati do 5.000 eura, a pravna lica, uključujući političke partije, do 20.000 eura. Anonimni, vjerski, strani, državni i nevladini izvori, kompanije sa ugovorima o javnoj nabavci ne smiju donirati direktno ili preko trećih posrednika niti voditi kampanju u ime kandidata.

⁵⁶ Vidi stav 8n(f) 2001 Preporuka Savjeta Evrope [2001 Preporuka Savjeta Evrope](#), stav 3a i 6 Preporuka Savjeta Evrope 2003(4) [Preporuka Savjeta Evrope 2003\(4\)](#) i stavi 210, 216, 226-227, 255-256 ODIHR i Smjernice Venecijanske komisije o regulaciji političkih stranaka [Smjernice ODIHR a i Venecijanske komisije o zakonskim propisima kojima se reguliše djelovanje političkih partija](#). Vidi takođe stav 8(f) Preporuke 1516 (2001) Parlamentarne skupština Savjeta Evrope.

⁵⁷ Andrija Mandić 8. februara; Draginja Vuksanović Stanković 16. februara; Milo Đukanović, 27. februara; Aleksa Bečić, 28. februar; Goran Danilović i Jakov Milatović 1. marta, a Jovan Radulović 4. Marta U svojim prvim objavljenim izveštajima o donacijama, g. Mandić je prijavio donacije u ukupnom iznosu od 15.000 eura, g. Đukanović je prijavio 14.300 eura, g. Milatović 9.260 eura, gđa Vuksanović Stanković 5.000 eura, g. Bečić je prijavio da nema donacija.

objavila u roku od 24 sata, kako zakon nalaže.⁵⁸ Kandidati su dužni da prijave svoje izdatke na društvenim mrežama.⁵⁹ Potrebni su samo bankovni izvodi sredstava za kampanju, sa konačnim izvještajima 30 dana nakon izbora.

ASK nema istražna ovlašćenja; može samo tražiti od relevantnih ministarstava da provjere da li su donatori potvrđeni glasači, a ne osuđeni za organizovani kriminal ili korupciju, ali mu nedostaju sredstva da efektivno provjeri da li su donatori korisnici ugovora o javnim nabavkama⁶⁰. U ustaljenoj praksi, ASK je angažovala privatnu agenciju za prikupljanje informacija o rashodima u medijima, društvenim mrežama i bilbordima, ali ASK ne namjerava da objavi njihove nalaze prije dana izbora. ASK je dužna da svoje zaključke o finansiranju kampanje objavi tek šezdeset dana nakon objavljivanja rezultata izbora, što nije u potpunosti u skladu sa dobrom međunarodnom praksom.⁶¹ ASK može izricati sankcije kandidatima, pokretati prekršajne postupke protiv političkih subjekata i odgovornih lica državnih institucija, ali ne i protiv grupa građana koje mogu predlagati kandidate. Međutim, ASK ne može izreći sankcije za netačne izvještaje, što uz nedostatak istražnih ovlašćenja podriva mehanizme pozivanja na odgovornost političkih subjekata za kršenja finansiranja kampanje.

Mediji

Medijsko okruženje je raznoliko. Medijske kuće rade na ograničenom tržištu oglašavanja, što utiče na njihovu finansijsku održivost i čini ih ranjivim na uticaj unutrašnjih i spoljnih korporativnih i političkih interesa. Medijski pejzaž je polarizovan duž političkih linija. Televizija je i dalje glavni izvor informacija, a slijede je mediji na internetu. Sva četiri privatna TV kanala sa nacionalnom frekvencijom za emitovanje imaju strane kompanije kao većinske akcionare.⁶²

Sloboda izražavanja i sloboda medija su dobro zaštićene zakonodavstvom. Zakonskim izmjenama Krivičnog zakonika iz 2021. godine propisane su strože kazne za napade i prijetnje novinarima zaposlenim u medijima. Međutim, slučajevi prijetnji i zastrašivanja novinarima se i dalje dešavaju, a i dalje postoji zabrinutost zbog dugotrajnog procesuiranja relevantnih slučajeva. Neki sagovornici MMPI izrazili su zabrinutost zbog uslova rada novinara i profesionalaca u medijima, koji utiču na ukupan kvalitet informacija koje se prezentuju javnosti.

Pravni okvir za medije je sveobuhvatan. Posljednji put je izmijenjen 2020. godine, a trenutno se razmatra novi set nacrtu medijskih zakona kako bi se dodatno uskladio sa propisima EU. Elektronski mediji su prvenstveno regulisani Zakonom o elektronskim medijima (ZEM), dok se štampani i mediji na internetu oslanjaju na samoregulaciju. Izvještavanje o izbornoj kampanji od strane javnih i

⁵⁸ Aleksa Bečić je prijavio rashode u iznosu od 151.818 eura; Goran Danilović 880 eura; Milo Đukanović 203.770 eura; Andrija Mandić 182 074 eura; Jakov Milatović 144 980 eura, Jovan Radulović prijavio da nema rashoda i Draginja Vuksanović Stanković 18.065 eura.

⁵⁹ Prema informacijama dostupnim na Meta Ad Libraries, za neke kandidate na Facebooku su platile političke stranke koje su ih predložile, uključujući i prije njihovog potvrđivanja.

⁶⁰ ASK je obavijestio MMPI, uključujući ministarstva unutrašnjih poslova, pravde i finansija, da Ministarstvo finansija ne vodi bazu podataka o ugovorima o javnim nabavkama i može samo unakrsno da provjerava imena donatora sa imenima direktora kompanija sa javnim ugovorima, ali ne i imena vlasnika i akcionara.

⁶¹ Stav 194. i 206. Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih partija [Smjernice ODIHR a i Venecijanske komisije o zakonskim propisima kojima se regulise djelovanje političkih partija](#) kažu da je „transparentnost važna jer javnost ima pravo da bude informisana. Birači moraju imati pristup relevantnim informacijama o finansijskoj podršci političkim strankama kako bi ih smatrali odgovornim. To zahtijeva blagovremeno objavljivanje finansijskih izvještaja u formatu razumljivom za širu javnost”.

⁶² *Vijesti TV i Nova TV* u 51, odnosno 100 posto vlasništvu su United Media u vlasništvu *United Group* registrovane u Holandiji, a na čijem je čelu srpski medijski mogul Dragan Šolak. Prva TV je u potpunom vlasništvu *Kopernikus Montenegro B.V.* registrovane u Holandiji i sestrinski je TV kanal Prve Srpske TV koji posluje u Srbiji. *Adria TV* je u vlasništvu dva državljana Srbije.

privatnih emitera regulisano je izbornim zakonom, ZEM-om i relevantnim propisima koje donosi Agencija za elektronske medije (AEM). Po zakonu, birači imaju pravo da budu informisani o političkim platformama svih kandidata, a javni i privatni mediji su dužni da ih izbalansirano prate. Izvještavanje o kampanji treba biti predstavljeno u izbornim blokovima vijesti jasno odvojenih od ostalih informativnih programa. Plaćeno oglašavanje je dozvoljeno pod jednakim uslovima i bez vremenskih ograničenja, pod uslovom da je označeno kao plaćeno.⁶³ Javni servis *Radio-televizija Crne Gore* (RTCG) je u obavezi da ponudi besplatno vrijeme i ravnopravno pokrivanje izbora, kao i da organizuje izborne debate.⁶⁴

Umjesto nezavisnog regulatornog tijela za medije, izborni zakon predviđa *ad hoc* Skupštinski odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije koji će nadgledati praćenje kampanje od strane svih medija, ali ovaj Odbor nije formiran ni za sadašnje ni za troje prethodnih izbora. AEM, regulatorno tijelo za elektronske medije, ima mandat za razradu medijskih propisa vezanih za izbore i odlučivanje o prigovorima. Međutim, AEM nema mandat da nadgleda poštovanje izbornog zakona od strane emitera. Kao rezultat toga, odredbe izbornog zakona koje se odnose na medije se ne sprovode.⁶⁵ Njegova ovlaštenja za sankcionisanje su ograničena ili na izdavanje upozorenja elektronskim medijima ili na oduzimanje njihove dozvole za emitovanje.⁶⁶ Pozitivno je to da je AEM prvi put objavio preliminarni izvještaj o monitoringu medija uoči izbornog dana, 13. marta.⁶⁷

Praćenje medija od strane ODIHR-a pokazalo je da je javni emiter ispoštovao zakonski uslov da kandidatima ponudi besplatno vrijeme emitovanja i jednak pristup izvještavanju o izborima.⁶⁸ Međutim, to nije pozitivno doprinijelo omogućavanju biračima da donesu informisani izbor zbog odluke da većinu svog izvještavanja o izborima, uključujući intervjue sa kandidatima, emituje na *RTCG Parlamentarnom kanalu*, koji ima malu gledanost. Štaviše, na svom glavnom TV kanalu, *RTCG1*, gotovo da nije izvještavao ili kreirao sadržaj o predizbornoj kampanji, osim što je održao jednu izbornu debatu.⁶⁹ Uprkos zakonskoj zabrani, neki lokalni javni emiteri emitovali su plaćene političke reklame koristeći prednost odsustva bilo kakvog institucionalnog tijela ovlaštenog da ih sankcioniše.

Privatni TV kanali doprinijeli su informisanju birača u različitim formatima, uključujući vijesti, emisije sa gostima, intervjue i izborne debate. *Televizija Vijesti* je ponudila prilično izbalansirane vijesti i organizovala intervjue sa kandidatima, kao i izbornu debatu. *Prva TV* i *Adria TV* ispoljile su jasnu pristrasnost u korist Andrije Mandića, daju učeniku 54 i 46 posto izveštavanja u vijestima. *E*

⁶³ Ukupno 60 subjekta, uključujući elektronske, štampane i medije na internetu, dostavili su svoje cjenovnike ASK-u za ovu izbornu kampanju.

⁶⁴ Zakon predviđa najmanje 200 sekundi besplatnog emitovanja dnevno i tri minuta izvještavanja o izbornoj kampanji dva puta dnevno za svakog kandidata.

⁶⁵ AEM prati usklađenost elektronskih medija sa ZEM-om, propisima AEM-a i drugim relevantnim podzakonskim aktima, ali ne i sa izbornim zakonom.

⁶⁶ U skladu sa zakonom, 34 emitera su obavijestila AEM o svojoj namjeri da prate izbornu kampanju. AEM je izvršio sveobuhvatan medijski monitoring 17 TV kanala i nasumično praćenje svih emitera koji prate izbore.

⁶⁷ AEM je do 13. marta pokrenuo 19 postupaka *ex officio* za navedene prekršaje, primio je 6 prigovora i naznačio da su TV Srpska i Jadran TV pratile kampanju, a da nisu dostavile AEM-u svoj plan pokrivanja u skladu sa izbornim zakonom.

⁶⁸ ODIHR MPI je pratio uzorak od sedam TV kanala: *RTCG 1*, *Vijesti TV*, *Prva TV*, *Adria TV* i *E TV* praćene od 18 do 24 sata, kao i izbornu praćenje *RTCG2* i *Parlamentarnog kanala RTCG*. ODIHR MPI je takođe pratila sadržaje vezane za izbore u tri medija na internetu: *Vijesti*, *CDM* i *Borba*.

⁶⁹ Za ovu kampanju RTCG je bilo potrebno održati dvije izborne debate. Na prvoj debati su učestvovali svi kandidati, osim gospodina Radulovića. RTCG je otkazala drugu zakazanu debatu, nakon što su Đukanović i Mandić odlučili da ne učestvuju. Prema RTCG, ostali kandidati su odbili da učestvuju u alternativnom formatu koji je ponudila RTCG. g. Đukanović i G. Mandić su otkazali učešće jer su odlučili da unaprijed snime debatu jedan na jedan koja je emitovana na dva privatna TV kanala u isto vrijeme kada bi se vodila debata o RTCG.

TV je najviše izvještavala o kandidatu Milu Đukanoviću sa 48 posto vijesti. Andrija Mandić čije je potvrđivanje kandidature završeno oko tri sedmice prije drugih kandidata i mogao početi kampanju u medijima, kupio je 56 posto plaćene reklame na praćenimj privatnim televizijama. Informativni portal Borba, koju prati ODIHR MPI objavila je i prenijela objavu tri istraživanja javnog mnjenja iz neprovjerenih izvora koja su predstavila dva konkretna kandidata, g. Đukanovića i g. Mandić, kao favorite.

Strani TV kanali iz regiona, koji emituju program na istom jeziku ili jezicima sličnim nacionalnom jeziku, lako su dostupni javnosti na kablovskoj televiziji, u skladu sa zakonom.⁷⁰ Ovo je izazvalo zabrinutost nekih sagovornika MMPI o stranom miješanju i potencijalnom uticaju njihovog programa na izbornu kampanju. Strani TV kanal je 27. januara obavijestio AEM da planira da ponudi plaćeno vrijeme za emitovanje kandidatima na predsjedničkim izborima u Crnoj Gori.⁷¹ AEM je obavijestio MMPI da su, na osnovu praćenja, strani TV kanali iz regiona do sada ponudili prilično ograničeno izvještavanje o ovim izborima.⁷²

Rješavanje izbornih sporova

DIK i OIK, Ustavni sud i ASK su glavne institucije koje imaju nadležnost za rješavanje izbornih sporova. Nekoliko ključnih aspekata mehanizama za rješavanje sporova nisu usklađeni sa međunarodnim standardima i dobrom praksom, uključujući ograničenja u pogledu pravnog statusa i ograničenja mogućnosti žalbe na odluke o potvrđivanju kandidata i rezultatima izbora. Nekoliko sagovornika MMPI je navelo da su navedene institucije s podložne političkom uticaju, zbog nedostatka sigurnosti mandata ili mehanizma imenovanja.⁷³

Ustavni sud ima mandat da preispita neke odluke DIK-a, ali zakon ne predviđa sudsko preispitivanje većine vrsta odluka izbornih komisija, uključujući i one kojima se prihvataju prigovori i potvrđuje kandidat.⁷⁴ Ovo bi moglo ostaviti aktere na izborima bez mogućnosti za pravnu zaštitu, suprotno stavu 5.10 OEBS-ovog dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine.⁷⁵ Po zakonu, u slučaju nepravilnosti koje utiču na izborne rezultate, Ustavni sud može poništiti rezultate u cijelosti ili djelimično. Međutim, prema DIK-u i sudu, odluke OIK-a i DIK-a o rezultatima izbora predstavljaju samo aritmetičke. Po zakonu, u slučaju nepravilnosti koje utiču na izborne rezultate, Ustavni sud

⁷⁰ Na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU iz 2007. godine, [Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji između Crne Gore i EU](#), Crna Gora je uskladila svoje zakonodavstvo sa Direktivom 2010/13/EU usvajanjem Zakona o elektronskim medijima (ZEM), u kojem se navodi „Crna Gora obezbjeđuje slobodu prijema i ne ograničava reemitovanje audiovizuelnih medijskih usluga iz država članica Evropske unije i drugih europskih zemalja na svojoj teritoriji.”

⁷¹ Naime, TV kanal Pink M, registrovan u Srbiji. Plaćeno oglašavanje na ovom TV kanalu kupili su samo gospodin Mandić i gospodin Bečić.

⁷² AEM je obavijestio ODIHR MPI da prati Pink M TV i Happy TV, obje registrovane u Srbiji.

⁷³ U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. [Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore 2022](#) godinu navodi se da je „potrebna čvršća posvećenost da bi se osigurala puna i efektivna nezavisnost, integritet i nepristrasnost crnogorskog pravosudnog sistema“.

⁷⁴ Zakon navodi da se na radnje, nečinjenje OIK-a i odluke OIK-a i DIK-a kojima se pritužbe odbijaju ili odbijaju, može uložiti žalba. Prema tumačenju DIK-a i Ustavnog suda, druge vrste odluka, uključujući odluke OIK-a i DIK-a kojima se prihvataju žalbe, kao i nerade DIK-a, ne mogu se osporavati. Stav II 3.3.a Kodeksa dobre prakse o izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope [Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#) naglašava da „u svakom slučaju, konačna žalba sudu mora biti moguća.

⁷⁵ Stav 5.10 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. propisuje pravo svakoga na „efikasna sredstva za obeštećenje protiv administrativnih odluka, kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i obezbedio pravni integritet“. Preporuka Savjeta Evrope 2003(4) Preporuka Savjeta Evrope 2003(4) navodi da „sudska revizija treba biti dostupna barem fizičkim i pravnim licima u pogledu upravnih akata koji direktno utiču na njihova prava ili interese. Države članice se podstiču da ispituju da li pristup sudsko preispitivanje ne bi trebalo biti otvoreno za udruženja ili druga lica i tijela ovlaštena za zaštitu kolektivnih interesa ili interesa zajednice.“

može rezultate poništiti u cijelosti ili djelimično. Međutim, prema DIK-u i sudu, odluke OIK-a i DIK-a o rezultatima izbora predstavljaju samo aritmetičku tabeliranje i na njih se ne može uložiti žalba.⁷⁶ Dok birači i kandidati mogu podnijeti prigovore DIK-u ili OIK-ima, suprotno prethodnoj preporuci ODIHR-a Prigovori Ustavnom sudu birači mogu podnijeti prigovor samo zbog povrede njihovog pojedinačnog biračkog prava.

DIK razmatra žalbe na javnim sjednicama, dok Ustavni sud razmatra izborne žalbe na zatvorenim sjednicama i ne daje stranama u sporu priliku da budu saslušane, suprotno međunarodnim standardima i prethodnoj preporuci ODIHR-a⁷⁷. DIK je na svojoj internet stranici objavio odluke o žalbama, čime je poboljšala transparentnost.

DIK je prije dana izbora primio pet prigovora, a četiri je odbacio kao nenadležan i jednu odbio.⁷⁸ Posmatrano razmatranje prigovora odvijalo se na otvorenim sjednicama DIK-a i članovima je data prilika da se upoznaju sa iznesenim pitanjima. Ustavni sud nije imao neophodan kvorum do 27. februara, što je praktično lišilo pravnog lijeka zainteresovane strane, uključujući kandidata kome je odbijena registracija.⁷⁹ Nakon obezbjeđenja kvoruma, Sud je primio 11 žalbi, uključujući i odluku DIK-a o provjeri državljanstva nekih kandidata i odbijanju potvrđivanja kandidata.⁸⁰ Dva prigovora DIK-u i pet žalbi Ustavnom sudu podnesene su protiv kvalifikacije aktuelnog predsjednika za treći mandat. Međutim, sud je dao prioritet neriješenim predmetima sa opštinskih izbora, ostavljajući predsjednički izborni proces bez sudske revizije.⁸¹ Nadalje, zakon ne osigurava brzo sudsko preispitivanje, jer sud može produžiti proces na neodređeno vrijeme.⁸²

ASK prima prigovore o zloupotrebi državnih resursa, uključujući nezakonito korišćenje državnog budžeta i uvođenje novog zapošljavanja u javnom sektoru tokom izbornog perioda. Po prigovorima, kao i *ex officio*, ASK ima široku diskrecionu moć da odlučuje da li će predmet uputiti Sudu za prekršaje. Iako je zakonom dozvoljeno, ASK ove slučajeve razmatra *in camera* i nije objavio nikakvu informaciju o tome da li je predmete proslijedio sudu, ograničavajući transparentnost. Zakonu

⁷⁶ Stav II.3.3.3.f Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope [Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#) predviđa da „svi kandidati i svi birači Potvrđeni u dotičnoj izornoj jedinici moraju imati pravo žalbe; Za žalbe birača na rezultate izbora može se utvrditi razuman kvorum,

⁷⁷ Ustavni sud održava usmenu salušanja i javne sjednice „ako smatra da je to potrebno za javni interes“. Stav 12. OEBS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. [1990 OEBS Kopenhaški dokument](#) predviđa da se „postupak može voditi samo zatvoreno u javnosti u okolnostima koje su propisane zakonom i u skladu sa obavezama prema međunarodnom pravu i međunarodnim obavezama“. Smjernica II.3.3.h Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope [Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#) kaže da „pravo podnosioca predstavke na saslušanje koje uključuje obje strane mora biti zaštićeno“.

⁷⁸ Dvije žalbe na potvrđivanje kandidata aktuelnog predsjednika, jedna se odnosi na zakašnjelo objavljivanje odluke DIK-a o potvrđivanju kandidata, jedna na uslov dugog prebivanja za kandidovanje i jedna protiv sastava biračkog odbora

⁷⁹ PES je obavijestio ODIHR MPI da nije osporio odluku DIK-a kojom je odbijena potvrđivanje g. Spajića zbog nedostatka kvoruma Ustavnog suda.

⁸⁰ Pet protiv podobnosti aktuelnog kandidata da se kandiduje za treći mandat, dva protiv istrage DIK-a državljanstvu, dva protiv akcija DIK-a u vezi sa zahtjevima za kandidaturu dva potencijalna kandidata g. Mandić i g. Danilović jedan o uskraćivanju registracije DIK-a gospodinu Matijaševiću, a jedan o DIK-u i Odluka kojom se odbija žalba na sastav svih biračkih odbora u Kolašinu.

⁸¹ Sudski pravilnik predviđa da se predmeti razmatraju po redosljedu podnošenja, ali dozvoljava sudu da prioritarno odredi predmete sa kratkim zakonskim rokovima ili koji se odnose na ljudska prava. Oko 2.795 predmeta, uključujući 27 vezano za opštinske izbore 2022. godine, je na čekanju pred Sudom.

⁸² Sud ima rok od 48 sati da odluči, nakon što dobije informaciju o slučaju od DIK-a, koji ima rok od 24 sata da odgovori. Međutim, ne postoji zakonski rok u kojem sud može zatražiti informacije od DIK-a, nakon što dobije žalbu. .

nedostaje jasnoća o tome ko može uložiti žalbu na odluke ASK Upravnom sudu⁸³, a neki sagovornici MMPI su naveli da ASK ima selektivan pristup u odlučivanju koje slučajeve će istražiti, uzimajući u obzir manje i manje političke slučajeve u odnosu na ozbiljnije optužbe za prekršaje. Prekršajni sud nema ubrzane rokove u suprotnosti sa međunarodnim standardima.⁸⁴

Učešće nacionalnih manjina

Ustav garantuje ravnopravnost svih građana i obezbeđuje puna politička, građanska i socijalna prava za „pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“. Albanci, Bošnjaci i Hrvati su dobro zastupljeni u političkim strankama nacionalnih manjina, a takođe su dobro integrisani u glavne stranke. Romi, koji čine jedan posto stanovništva, nisu izričito navedeni među nacionalnim manjinama u Ustavu, nisu zastupljeni u Skupštini i imaju ograničen pristup obrazovanju birača. 27. februara Skupština nije mogla da postigne dogovor o izboru sudije na poslednje prazno mjesto u Ustavnom sudu, koji bi po dogovoru trebalo da bude sudija iz redova nacionalnih manjina.⁸⁵

Manjinske stranke nisu predložile nijednog kandidata, ali su neke javno podržale jednog ili drugog kandidata.⁸⁶ Neki kandidati su održali skupove u mjestima gdje je koncentrisano stanovništvo nacionalnih manjina. Neki sagovornici ODIHR-a ocijenili su da su postojeće etničke tenzije pogoršali politički akteri prije izbora i očekuju su da će one kasnije splasnuti.

Izborni materijal, uključujući obrasce za prikupljanje potpisa, biračke spiskove i dvojezične glasačke listiće (crnogorski i albanski), stavljeni su na raspolaganje na svim biračkim mjestima u dvije opštine (Tuzi i Ulcinj) i na nekim biračkim mjestima u tri opštine (Bar, Gusinje, Rožaje), gdje Albanci prelaze pet posto stanovništva.

Domaći i međunarodni posmatrači

Zakon predviđa građansko i međunarodno posmatranje izbora. Za ove izbore, akreditovane organizacije civilnog društva pratile su različite aspekte izbornog procesa, uključujući okruženje kampanje, finansiranje i medijsko praćenje izbora.⁸⁷ DIK je akreditovao šest grupa građanskih posmatrača sa 1758 posmatrača i devet međunarodnih organizacija sa 247 posmatrača. Prema zakonu, predstavnici nevladinih i međunarodnih organizacija imaju pravo posmatranja svih faza izbornog procesa i nesmetan pristup svim nivoima izborne administracije.

Na ovim izborima civilno društvo i međunarodni posmatrači nisu imali priliku posmatrati proces provjere potpisa podrške birača u DIK-u. Na zahtjev DIK-a za davanje mišljenja, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama obrazložila je odbijenicu potrebom zaštite ličnih

⁸³ Vrhovni sud je 2020. godine presudio da je organizacija civilnog društva MANS koja je uložila žalbu na Odluka ASK-a nema pravni status jer nema pravni interes za administrativne sporove, obrazlažući da podnosioci pritužbe imaju pravni interes kada administrativni akt dovodi do promjene njihovog položaja.

⁸⁴ ASK ima 15 dana da odluči da li će pokrenuti postupak i dodatnih 15 dana za prosljeđivanje predmeta sudu, ako utvrdi nepravilnosti. Stav 95 Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope, Code of Good Practice, preporučuje rok od tri do pet dana i za podnošenje žalbe i za donošenje odluka..

⁸⁵ Članom 8. Ustava predviđena je srazmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u sudovima, Državnom tužilaštvu i Ustavnom sudu.

⁸⁶ Na primjer, Bošnjačka stranka (BS), Hrvatska građanska inicijativa (HGI), Demokratska romska stranka (DPR) i Demokratska zajednica Albanaca (DUA) podržale su gospodina Đukanovića. Stranka pravde i pomirenja (muslimanska manjina) podržala je gospodina Milatovića.

⁸⁷ To su, između ostalih, posmatrači iz Centra za demokratsku tranziciju (CDT), Centra za praćenje i istraživanje (CeMI).

podataka.⁸⁸ Ovakav pristup nije u skladu s dobrom međunarodnom praksom koja naglašava transparentnost kao jedno od ključnih načela organizacije izbora.⁸⁹

Izborni dan

Izborni dan je protekao mirno, uz nekoliko izolovanih incidenata na biračkim mjestima i oko njih⁹⁰ Dok je period predizborne tišine generalno poštovan od strane svih kandidata, na dan izbora. Osim toga, oglasi za kampanje prevladavali su na društvenim mrežama, koje ne podliježu propisima o kampanji. Generalno, gledano, proces na dan izbora bio je transparentan i dobro organizovan, ali posmatrači su primijetili kako birači nisu uvijek poštovali tajnost izbora. Nadalje, na nekim biračkim mjestima, ili na ulazu, primijećeno je da predstavnici kandidata zapisuju ko je glasao, što je izazvalo zabrinutost glede sposobnosti birača da glasaju bez pritiska. Ukupno 36 posto članova BO-a na biračkim mjestima koje je posmatrao MMPI bile su žene, uključujući 27 posto predsjednika BO-a.

Otvaranje biračkih mjesta pozitivno je ocijenjeno u 66 od 68 opservacija. Četrnaest posmatranih biračkih mjesta nije otvoreno na vrijeme, ali samo sa manjim zakašnjenjima. Neki proceduralni propusti zabilježeni su tokom priprema za glasanje, uključujući nedodjeljivanje uloga članovima BO-a (37 slučajeva), glasačke kutije koje nisu zapečaćene u prisustvu prvog birača (7 slučajeva), a BO nije pravilno pripremio pečat (11 slučajeva).

Proces glasanja pozitivno su ocijenili posmatrači MMPI-a u 98 posto posmatranja, što ukazuje na to da je većina procedura glasanja u velikoj mjeri poštovana. Raspored biračkih mjesta ocijenjen je kao adekvatan za sprovođenje anketa u 97 posto opservacija. Međutim, posmatrači MMPI-a su primijetili u više od polovine svojih zapažanja da biračka mjesta nisu bila dostupna za nezavisan pristup osobama sa invaliditetom, a raspored biračkih mjesta nije bio pogodan za birače sa fizičkim invaliditetom u 29 posto posmatranja. Izborni proces je takođe dobro vođen na skoro svim posmatranim biračkim mjestima. Ovlašćeni predstavnici kandidata bili su prisutni na 83 posto posmatranih biračkih mjesta, a posmatrači građana bili su prisutni na polovini posmatranih biračkih mjesta koja su doprinijela transparentnosti procesa. U 5 posto posmatranja, neovlašćene osobe su bile prisutne na biračkim mjestima.

Proceduralni nedostaci koje su primijetili posmatrači uključivali su BO-e koji ne zaokružuju redni broj birača na biračkom spisku (u 14 posto), UEIB potvrda koja nije potpisana (u 12 posto) i odsječci i kontrolni kuponi koji nisu stavljeni u naznačenu kutiju (u 3 posto). U 12 posto posmatranja, posmatrači MMPI-a primijetili su da je nekoliko birača preusmjereno na druga biračka mesta, potencijalno povezana sa preseljenjem i spajanjem biračkih mjesta uoči ovih izbora. Dok su uređaji za elektronsku identifikaciju birača (UEIB) generalno dobro funkcionisali, posmatrači MMPI-a su primijetili probleme sa UEIB u 7 procenata posmatranih biračkih mjesta.

Posmatrači MMPI -a su konstatovali da tajnost glasanja nije osigurana u brojnim slučajevima. Tajnost glasanja nije osigurana kao rezultat rasporeda biračkih mjesta, uključujući postavljanje biračkog

⁸⁸ CDT je zatražio uvid u potpisne listove za gospodina Mandića. ODIHR i CeMI zatražili su posmatranje procesa provjere potpisa. DIK je sve zahtjeve uputio Agenciji za zaštitu ličnih podataka koja je dala negativno mišljenje. DIK nije donio nikakvu odluku o ovim zahtjevima do dana izbora

⁸⁹ Vidi paragraf 68 Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije [Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima](#) koji kaže da će “samo transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost o politički motivisanoj manipulaciji osigurati pravilno upravljanje izbornim procesom, od predizbornog razdoblja do kraja obrade rezultata”.

⁹⁰ Mediji su izvijestili o nekim izolovanim incidentima fizičkih napada i poremećaja mira unutar i izvan biračkih mjesta u Bijelom Polju i Šavniku. Glasanje je obustavljeno u 6 BM u Šavniku, nakon što biraču koji je navodno registrovan nije bilo dozvoljeno da glasa. Šavnički OIK nije formirao medije koji su do tada glasali 35 od 45 upisanih birača. Tužilac u Šavniku obavijestio je MMPI da je otvorena istraga protiv člana BO-a koji je zaustavio glasanje zbog ometanja procesa.

mesta i pozicioniranje glasačke kabine (8 posto) i u 2 posto zapažanja tajnost glasanja je ugrožena od strane birača koji ne označavaju svoje glasačke listiće u tajnosti, ili ne preklapaju glasačke listiće ili ih pokazuju prisutnima, ili glasno izgovaraju kako su glasali. Pored toga, u 3 procenta, MMPI je posmatrao naznake da glasači fotografišu svoje označene glasačke listiće. U nekim slučajevima kada su glasači ugrozili tajnost svog glasanja, BO-i su poništili ove glasačke listiće, kako to nalaže zakon. Na nekoliko posmatranih biračkih mjesta BO-i su glasno najavljivali ime birača koji su glasali, što je zakonom zabranjeno.

Nakon zatvaranja, DIK je objavio preliminarnu izlaznost birača na 64 posto. DIK je obavijestio da neće objavljivati djelimične preliminarne rezultate, ograničavajući transparentnost.

MMPI je ocijenila negativno prebrojavanje na 9 od 52 posmatrana biračka mjesta, uglavnom zbog toga što BO nisu pratili mjere sigurnosne provjere što ukazuje na nedovoljno razumijevanje procedura od strane članova BO i potrebu za dodatnom obukom. Na polovini posmatranih biračkih mjesta, podaci iz uređaja za elektronsku identifikaciju birača (UEIB) nisu korišćeni od strane BO da bi se unakrsno uporedio broj birača koji su glasali.

Na preko jedne trećine posmatranih mjesta, BO nisu sproveli bitne sigurnosne procedure za provjeru prije otvaranja biračke kutije, uključujući prebrojavanje neupotrebljenih listića, kontrolnih kupona, potpisanih isječaka i broj potpisa na biračkom spisku, niz bitnih sigurnosnih procedura kako bi osigurali integritet procesa. U 14 slučajeva, BO nisu upakovali i zapečatili neiskorišćene biračke listiće prije otvaranja glasačke kutije. U više od polovine ovih slučajeva BO nisu unijeli ove brojeve u zapisnik o radu BO prije otvaranja glasačke kutije. U 16 slučajeva BO nisu unakrsno uporedili zbir važećih i nevažećih listića u odnosu na broj potpisa u BS. Na pet posmatranih biračkih mjesta, više glasačkih listića je pronađeno u glasačkoj kutiji nego što je broj potpisa na biračkom spisku i BO su imali problema u popunjavanju zapisnika o radu BO na sedam posmatranih biračkih mjesta.

Tabeliranje je posmatrano u 22 OIK-a i ocijenjeno pozitivno u svima osim u tri. Ovlašćeni predstavnici kandidata su generalno bili prisutni dok su građanski posmatrači bili samo u jednoj OIK. Prevelika gužva je primjećena od strane MMPI u četiri OIK-e, a loša organizacija u dvije. Takođe je izvještavano o dva primjera tenzija oko OIK-a. Proces tabeliranja je ocijenjen kao dobro organizovan na skoro svim posmatranim mjestima, proceduralne omaške su uočene u nekim primjerima uključujući nedosljednost u provjeravanju da li su zapisnici o radu BO u potpunosti popunjeni i nekim slučajevima, zapisnici o radu BO se nisu u potpunosti poklapali.

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

INFORMACIJE O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Podgorica, 20. Marta, 2023. – Ova izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima rezultat je zajedničkog nastojanja u kojem su učestvovali Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Skupštinaarna skupština Savjeta Europe (PSSE) i Evropski Skupština (EP). Procjena je napravljena kako bi se utvrdilo jesu li izbori u skladu s obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore te s nacionalnim zakonodavstvom.

Gospodin Joe O'Reilly predvodio je izaslanstvo PSSE, a Tonino Picula izaslanstvo EP-a. G. Tamás Meszerics je vodio ODIHR MPI, raspoređenu od 8. februara.

Sve institucije uključene u ovu međunarodnu misiju za posmatranje izbora (MMPI) prihvatile su Deklaraciju o načelima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine. Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima dostavlja se prije završetka izbornog procesa. Konačna procjena izbora djelimično će zavisiti o sprovođenju preostalih faza izbornog procesa, uključujući tabulaciju i objavu rezultata, te rješavanje mogućih prigovora ili žalbi nakon dana izbora. ODIHR će izdati sveobuhvatni konačni izvještaj, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, otprilike dva mjeseca nakon završetka izbornog procesa. PSSE će predstaviti svoj izvještaj u aprilu 2023.. EP će predstaviti izvještaj na predstojećem sastanku o Crnoj Gori u Evropskom parlamentu .

The ODIHR MPI uključuje 13 stručnjaka u glavnom gradu i 14 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje. Na dan izbora raspoređeno je 185 posmatrača iz 41 zemlje, uključujući 14 dugoročnih i 118 kratkoročna posmatrača koje je raspoređio ODIHR, kao i 23-člano izaslanstvo PSSE-a i 13-člana delegacija Evropskog Parlamenta. Otvaranje je posmatrano na 70 biračkih mjesta, a glasanje je posmatrano na 676 biračkih mjesta širom zemlje. Prebrojavanje je promatrano na 50 biračkih mjesta, a tabeliranje u 22 opštinske izborne komisije (OIK).

Posmatrači se zahvaljuju vlastima na pozivu da posmatraju izbore, a Državnoj izbornoj komisiji i Ministarstvu vanjskih poslova Crne Gore na pomoći. Također, zahvaljuju ostalim državnim institucijama, kandidatima, političkim strankama i organizacijama civilnog društva te predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

Za ostale informacije molimo da kontaktirate:

- Tamás Meszerics, Šef ODIHR MPI u Podgorici(+382 20 610 000);
- Katya Andrusz, Glasnogovornica ODIHR-a (+48 609 522 266), ili Goran Petrov, ODIHR-ov Savjetnik za izbore, u Varšavi (+48 697 990 989);
- Bogdan Torcatoriu, Sekretar PSSE delegacije(+33 388 41 32 82, +382 63230913)
- Gonzalo de Mendoza Asensi, Administrator, Evropski Skupština (+ 32 460 76 44 16)

ODIHR MPI Adresa:

Kosta's Hotel

Bul. Pera Četkovića 64

Office: +382 (0)20 610 000

e-mail: office@odihr.me

internet stranica <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/537026>