

PRIJEVREMENI IZVJEŠTAJ

5. - 15. avgust 2020.

19. avgust 2020.

I. REZIME

- Dana 20. juna 2020. godine, predsjednik je raspisao parlamentarne izbore za 30. avgust. Istovremeno, lokalni izbori će biti održani u pet opština. Poslanici, njih 81, biće izabrani sa zatvorenih izbornih lista po sistemu proporcionalne zastupljenosti, u jednoj nacionalnoj izornoj jedinici. Izborne liste ispunjavaju uslove za mandate ukoliko pređu prag od tri odsto. Posebna pravila primjenjuju se za izborne liste koje kandiduju nacionalne manjine.
- Uprkos naporima za izbornu reformu, izborni pravni okvir ostaje uglavnom nepromijenjen od posljednjih parlamentarnih izbora. Nacrt izbornog zakona koji su ocjenjivali ODIHR i Venecijanska komisija, uz prethodne preporuke ODIHR-a tek treba usvojiti. U decembru 2019. parlament je izmijenio četiri zakona koji se tiču izbora, definišući uglavnom postojeća pravila, spisak prekršaja za izbornu kampanju je proširen, a finansiranje kampanje iz nedozvoljenih izvora je kriminalizovano. Brojne preporuke ODIHR-a ostaju neprimjenjene, uključujući uvođenje revizije biračkog spiska (BS), mjere protiv zloupotrebe državnih resursa kao i razmatranje zahtjeva za ostvarivanje biračkog prava.
- Prema Državnoj izornoj komisiji, pripreme za izbore su već u toku. Većinu svojih odluka, upustava i zapsinika sa sjednica, DIK je objavio na svojoj internet stranici. Sjednice DIK-a su otvorene za akreditovane posmatrače, ali ne i za predstavnike medija, i ne prenose se uživo. DIK je usvojio preporuke koje se odnose na pandemiju COVID-19, koje se tiču glasanja putem pisma u privatnom i institucionalnom karantinu kao i preporuke za upotrebu lične zaštitne opreme na biračkim mjestima.
- Ukupno je upisano oko 540.300 birača. Birači mogu provjeriti tačnost svojih ličnih podataka i zatražiti izmjene u biračkom spisku (BS) do 20. avgusta, putem posebne internet stranice ili lično u lokalnim podružnicama Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovlašćeni predstavnici izbornih lista i ovlašćene organizacije za posmatranje izbora imaju pravo da provjere BS na internetu.
- Za učešće na ovim izborima, potencijalne izborne liste moraju sakupiti 4.261 potpis podrške birača, imati najmanje 54 kandidata i ispuniti kvotu rodne ravnopravnosti od 30 odsto. Posebna pravila primjenjuju se za liste koje predstavljaju nacionalne manjine. Od kupno 12 prijavljenih izbornih lista za učešće na ovim izborima njih 11 je registrovano od strane DIK-a. Od toga, pet predstavljaju nacionalne manjine, dvije albanske, jedna bošnjačka i dvije hrvatske. DIK je odbio jednu izbornu listu zbog zahtjeva da se lista bude registrovana kao lista jugoslovenske manjine.
- Premda je kampanja počela od dana raspisivanja izbora, javna okupljanja, uključujući i političke skupove, bila su potpuno zabranjena do 23. jula, zbog pandemije COVID-19. U istom periodu članovi Vlade su otvorili javne infrastrukturne projekte širom zemlje. Ključne poruke kampanje su: nacionalni identitet, zakon o slobodi vjeroispovesti, geopolitička orijentacija zemlje, borba protiv korupcije i pandemija.

- Novim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji usvojen 2019. godine, je između ostalog povećan limit za privatne donacije i smanjena je gornja granica rashoda. Zbog izbijanja pandemije, zakon je izmijenjen u aprilu 2020. godine kako bi se zakonski uredila raspodjela socijalnih davanja tokom izborne godine. Osim javnog finansiranja, kampanja se može finansirati i iz privatnih izvora. Izvještaji o finansiranju podnose se prije i poslije izbornog dana. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) nadgleda finansiranje kampanja i aktivnosti javnih institucija zbog potencijalne zloupotrebe administrativnih resursa.
- Medijsko okruženje je raznovrsno ali istovremeno odražava polarizaciju političkih i poslovnih interesa. I dalje postoji izvjesan broj krivičnih i drugih propisa koji štete slobodi izražavanja. Agencija za elektronske medije (AEM) ovlašćena je za nadzor nad medijima tokom kampanje, ali je dužna da svoja saznanja objavi tek nakon izbora. Učesnicima se mora obezbjediti jednako besplatno emitovanje na javnom servisu (RTCG) i na lokalnim RTV stanicama. Propisi AEM-a nalažu da svi emiteri koji pokrivaju kampanju odvoje sadržaj kampanje od vijesti.
- Zakon propisuje ubrzano rješavanje spora. Do danas je podnijeto pet žalbi DIK-u, kojima se osporavaju odluke OIK-a o formiranju biračkih odbora i odabiru lokacija biračkih mjesta. Dvije od njih su odbijene kao neosnovane, a tri meritorno. Iako je, na samom početku, DIK odbio da bude nadležan za žalbe birača čiji su potpisi podrške za nominaciju izbornih lista navodno zlobpotrijebljeni, DIK je na kraju takve potpise poništio. Tri žalbe su podnijete Ustavnom sudu, uključujući jednu o registraciji kandidata i dvije kojima se osporava ustavnosti preporuka DIK-a o epidemiološkoj zaštiti birača.
- ODIHR Ograničena misija za posmatranje izbora uspostavljena je 5. avgusta a čini je 11 članova glavnog tima sa sjedištem u Podgorici i 10 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje.

II. UVOD

Nakon zvaničnog poziva od strane crnogorskih vlasti, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je 5. avgusta uspostavila Ograničenu misiju za posmatranje izbora.¹ Misiju, koju predvodi Tamás Meszerics, čini 11 članova glavnog tima sa sjedištem u Podgorici i 10 dugoročnih posmatrača raspoređenih na pet lokacija širom zemlje od 11. avgusta. Članovi Misije dolaze iz 15 država učesnica OEBS-a.

III. POLITIČKA POZADINA I KONTEKST

Predsjednik je 20. juna raspisao parlamentarne izbore za 30. avgust. Istovremeno, lokalni izbori će biti održani u pet opština.² Demokratska partija socijalista (DPS) je na vlasti od 1991. godine, a njen lider Milo Đukanović, naizmjenično se smjenjivao na mjesto predsjednika i premijera. Po drugi put je izabran za predsjednika 2018. godine.

Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, DPS je formirala vladajuću koaliciju sa 42 člana Parlamenta (poslanika), uz podršku pet drugih partija, uključujući dvije koje predstavljaju bošnjačku i hrvatsku

¹ Vidjeti [ODIHR izvještaje u vezi sa izborima u Crnoj Gori](#). U izvještaju Misije o procjeni potreba a u vezi sa ovim izborima, ODIHR je preporučio uspostavljanje Misije za posmatranje izbora (MPI), koja bi pored glavnog tima analitičara uključivala i 16 dugoročnih posmatrača koji će pratiti proces u cijeloj zemlji, kao 100 kratkoročnih posmatrača (KP) za posmatranje procedura tokom izbornog dana. Raspoređivanje STO-a je uzeto u razmatranje i nije izvodljivo zbog vanrednih okolnosti koje su prouzrokovane pandemijom COVID-19 koje prate ograničena putovanja u djelokrugu OEBS-a. Stoga je ODIHR promijenio format posmatračke aktivnosti iz MPI u OMPI.

² ODIHR OMPI prati razvoj lokalnih izbora u pet opština samo u mjeri u kojoj oni utiču na proces i pripreme za parlamentarne izbore.

manjinu.³ Opozicione partije dobile su 39 mandata.⁴ Međutim, one su odbile da prihvate izborne rezultate, zbog hapšenja dvojice lidera opozicije i drugih pojedinaca zbog navodnog planiranja državnog udara.⁵ Nakon toga, svih šest opozicionih partija bojkotovalo je sjednice Parlamenta do oktobra 2017. godine, kada su se četiri partije vratile, ali dvije su nastavile bojkot.⁶ Donošenje Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, u decembru 2019. godine produbilo je nacionalnu i političku podjelu i dovelo je do protesta pristalica Srpske pravoslavne crkve, kojima su se takođe pridružile neke opozicione partije.⁷

Predstojeći izbori će biti održani uprkos izbijanju pandemije COVID-19 i pratećim mjerama koje ograničavaju slobodu kretanja i okupljanja. Kao odgovor na pandemiju, Vlada je, u martu 2020. godine osnovala Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti koje je dalo preporuke za dalje aktivnosti, uključujući i moguće otkazivanje ili odlaganje izbora.

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 zatvorenim listama. Liste ispunjavaju uslove za mandat ako dobiju najmanje tri odsto validnih glasova. Posebna pravila važe za liste koje predstavljaju nacionalne manjine, a koje ne prelaze 15 odsto ukupnog stanovništva.⁸ 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 hrvatske manjine 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).⁹ Ovi zakoni su dopunjeni uputstvima Državne izborne komisije(DIK).¹⁰ Izborni pravni okvir ostaje u velikoj mjeri nepromijenjen od posljednjih parlamentarnih izbora, sa izuzetkom finansiranja kampanje. Pored toga, 27. decembra 2019. godine izmijenjeni su neki zakoni koji se tiču izbora.¹¹ Promjene su, između ostalog, prenošenje nadležnosti za birački spisak (BS) i to sa DIK-a na MUP, proširena je lista prekršaja tokom izborne kampanje, kriminalizovano je finansiranje kampanje iz zabranjenih izvora, povećani su limiti donacija kampanje, a smanjena je gornja granica izdataka. Neke od prethodnih preporuka ODIHR-a ostaju neprimjenjene,

³ DPS je osvojio 36 mandata (uključujući jedno mjesto koje je osvojila Liberalna partija), Socijaldemokrate (SD) - 2, Bošnjačka stranka - 2, Nova demokratska snaga (Forca) - 1, Hrvatska građanska inicijativa (HGI) - 1.

⁴ Demokratski front (DF) osvojio je 17 mandata, Demokrate - 8, koalicija „Ključ“ - 7, Socijaldemokratska stranka (SDP) - 4, DEMOS - 2 i Ujedinjena reformska akcija (URA) - 1.

⁵ U junu 2017. 14 osoba je optuženo za pripremu zavjere protiv ustavnog poretka i sigurnosti Crne Gore i pokušaj organizovanja terorističkog napada. U maju 2019. godine Viši sud Crne Gore osudio je 13 osoba, uključujući lidere opozicije Andriju Mandića (DF) i Milana Kneževića (DNP).

⁶ Počevši od oktobra 2017. DF, SDP, DEMOS i SNP vratili su se na sjednice parlamenta, dok su URA i Demokrate nastavili odustvo do poslednje sjednice odlazećeg parlamenta.

⁷ Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica ima za cilj da se preispita imovinsko vlasništvo vjerskih organizacija, uključujući Srpsku pravoslavnu crkvu, instituciju sa visokim stepenom uticaja među stanovništvom Crne Gore. Dana 11. juna, poglavar Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori mitropolit Amfilohije pozvao je glasače da ne glasaju za stranke koje su podržale zakon.

⁸ Ustav definiše Crnogorce, Srbe, Bošnjake, Albance, Muslimane, Hrvate i druge "kao narode i nacionalne manjine koji žive u Crnoj Gori. I Crnogorci, i Srbi prelaze 15 odsto ukupnog stanovništva.

⁹ Ostalo važeće zakonodavstvo uključuje zakone o Finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon o političkim partijama, Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama, Zakon o biračkom spisku, Zakon o medijima i relevantne odredbe Krivičnog zakonika i Zakona o prekršajima.

¹⁰ Do danas, za ove izbore, DIK je usvojio oko 17 propisa, uključujući nominaciju o listama kandidata, o lokacijama biračkih mesta, pravila postupnja biračkih odbora, skladištenje i rukovanje izbornim materijalom, kao i tehničke smjernice o epidemiološkoj zaštiti birača u izbornom procesu. DIK je takođe usvojio izborni kalendar i dao mišljenja na zahtjeve zainteresovanih strana.

¹¹ Naime, Zakon o biračkom spisku, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i relevantne odredbe Krivičnog zakona.

uključujući reviziju biračkog spiska, usklađivanje izbornog zakonodavstva, preispitivanje dužine prebivališta i zahtjeva sa odgovarajućom pravnom kompetencijom za biračka prava, kao i postupke za imenovanje kandidata i uvođenje mjera protiv zloupotrebe državnih resursa.

U novembru 2018. godine uspostavljen je parlamentarni Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva i funkcionisao je do decembra 2019. godine, ali je opozicija samo povremeno učestvovala u njegovom radu. Odbor je izradio novi nacrt zakona o izborima, baveći se nekim prethodnim preporukama ODIHR-a¹². Međutim, ovaj nacrt nije stavljen na glasanje u Parlamentu jer je za njegovo usvajanje potrebna dvotrećinska većina, a to se nije moglo postići zbog bojkota opozicije.¹³

V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Organi za sprovođenje parlamentarnih izbora raspoređeni su na tri nivoa: Državna izborna komisija (DIK), 24 opštinske izborne komisije (OIK) i oko 1.200 biračkih odbora (BO).

DIK je stalno tijelo koje se sastoji od predsjedavajućeg i 10 članova. Sadašnji sastav DIK-a je imenovan nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, a njegov aktuelni predsjedavajući je na tom mjestu od marta 2020.¹⁴ Samo jedna članica DIK-a je žena. Opštinske izborne komisije čine predsjedavajući i četiri stalna člana koji su imenovani nakon opštinskih izbora održanih u opštinama pojedinačno.¹⁵ Žene predsjedavaju u 5 od ukupno 24 OIK-a. Birački odbor se sastoji od predsjedavajućeg i četiri člana; njih imenuje OIK najkasnije deset dana prije dana održavanja izbora.¹⁶ Ovlašćeni predstavnici učesnika izbora mogu se pridružiti izbornim komisijama 20 dana prije dana održavanja izbora, uz puno pravo glasa. Do dana 14. avgusta, samo osam lista imenovalo je predstavnike u DIK-u.

Pripreme za održavanje izbora od strane DIK-a su u toku. Većinu svojih odluka, uputstava i zapsinika sa sjednica, DIK je objavio na svojoj internet stranici. Sjednice DIK-a su otvorene za akreditovane posmatrače, ali ne i za predstavnike medija, i ne prenose se uživo. Uprkos administrativnom uputstvu koje je izdao DIK, neke opštinske izborne komisije nijesu uspjele pravovremeno objaviti svoje odluke i uputstva. DIK je 6. avgusta usvojio preporuke u vezi s mjerama protiv širenja epidemije COVID-19 koje će se primjenjivati na dan izbora, uključujući upotrebu lične zaštitne opreme i omogućavanje glasanja birača putem pisma u privatnom ili institucionalnom karantinu.

Kampanja posvećena informisanju građana i birača, o postupcima glasanja i mjerama vezanim za zdravlje koje će se primjenjivati na dan izbora, a koju je DIK planirao, nije još započeta. Zbog epidemiološke situacije, DIK planira da obuku članova BO sprovede putem interneta.

VI. UPIS BIRAČA

Pravo glasa ima svaki crnogorski državljanin stariji od 18 godina na dan izbora sa mjestom prebivališta u zemlji, najmanje 24 mjeseca prije dana izbora, osim onih državljana koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnim. Upis birača je pasivan. Birački spisak je stalna baza podataka i elektronski ga održava Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). Birači mogu provjeriti tačnost svojih

¹² Vidjeti [Zajedničko mišljenje ODIHR-a i Venecijanske komisije o prijedlogu zakona o izboru odbornika i poslanika u parlamentu](#)

¹³ Član 91. Ustava predviđa da je potrebna dvotrećinska većina svih poslanika za donošenje zakona koji regulišu izborni sistem i imovinska prava stranih državljana, dok u članu 91. stav 2. stoji da se zakoni koji regulišu način ostvarivanja sloboda i prava građana usvajaju u Parlamentu prostom većinom.

¹⁴ Četiri člana predlaže parlamentarna većina, četiri parlamentarna manjina, jednog člana predlaže civilno društvo i jednog zajednica nacionalne manjine koja je osvojila najveći broj glasova na prethodnim izborima.

¹⁵ Predsjedavajuće OIK-a imenuje partija koja je osvojila većinu mandata na prethodnim opštinskim izborima; dva člana su predložena većinom u lokalnoj skupštini, a dva iz opozicije.

¹⁶ Predsjedavajuće BO predlažu političke stranke zastupljene u datoj lokalnoj, srazmjerno njihovoj zastupljenosti. Od četiri člana BO, dva nominuje vladajuća stranka ili koalicija, a dva opozicija. Prema zakonu, kandidati za imenovanje mogu opozvati svoje kandidate iz odbora do 12 sati pre početka glasanja.

ličnih podataka sačuvanih u BS-u do 20. avgusta posredstvom posebne web stranice ili lično u lokalnim podružnicama MUP-a gdje mogu zatražiti ispravke ili dopune.

Ovlašćene organizacije za posmatranje izbora i ovlašćeni predstavnici lista imaju pravo da izvrše uvid u BS putem interneta. Prema MUP-u, do 12. avgusta jedna grupa domaćih posmatrača zatražila je internet pristup BS, ali nijedna lista kandidata nije zatražila isti. Birači glasaju na biračkom mjestu gdje su trajno upisani. Neke kategorije birača, shodno zakonu, mogu zatražiti glasanje putem pisma. Preporuke DIK-a koje se odnose na pandemiju COVID-19 povećavaju mogućnost glasanja putem pisma za one građane koji se nalaze u privatnom ili institucionalnom karantinu.¹⁷

Prema preliminarnim podacima MUP-a, 7. avgusta BS je sadržao 540.315 upisanih, što predstavlja povećanje od 7.716 od predsjedničkih izbora 2018. i smanjenje za 917 od dana raspisivanja izbora. Konačne podatke DIK će objaviti do 20. avgusta. Neki od sagovornika ODIHR Ograničene misije za posmatranje izbora (OMPI) izrazili su zabrinutost zbog velikog broja građana sa isteklim ličnim dokumentima, kojima zbog toga glasanje može biti onemogućeno. MUP je izrazio uvjerenje u sposobnost državne uprave da obnovi sva tražena dokumenta prije dana izbora, uprkos izazovima koje je postavila pandemija. Dana 12. avgusta DIK je proširio mogućnost glasanja za glasače sa isteklim ličnim dokumentima pod uslovom da su oni čitljivi na elektronskim uređajima.

VII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Političke partije, koalicije i grupe birača mogu nominovati liste kandidata. Zakon propisuje rodnu kvotu od najmanje 30 odsto kao predušlov za registraciju; štaviše, za ove izbore liste kandidata bi trebalo da budu podržane sa najmanje 4.261 potpisom podrške birača i da sadrže najmanje 54 kandidata.¹⁸ Posebni kriterijumi primjenjuju se za liste koje predstavljaju nacionalne manjine, uključujući znatno manje potpisa podrške koji se trebaju podnijeti i manji broj kandidata koji će biti predstavljeni na listi.¹⁹

Svaki birač može dati potpis podrške samo jednoj listi kandidata, suprotno prethodnoj preporuci ODIHR-a. Potpisi podrške koji su se pojavili na više lista smatrali su se validnim samo za onu listu koja je prva podnijeta DIK-u. Nakon provjere web aplikacije DIK-a o prikupljanju potpisa, određeni broj birača je tvrdio da su njihovi potpisi falsifikovani u korist podrške nekim listama kandidata. Do 10. avgusta, DIK je poništio potpise podrške deset glasača, nakon njihovih žalbi.

U skladu sa zakonom, registracija izbornih listao obavljena je u periodu između 9. jula i 4. avgusta. DIK je nadležan da utvrdi da li liste ispunjavaju zakonske uslove. DIK je prvobitno vratio tri liste na ispravku zbog nepotpune prateće dokumentacije ili neusklađenosti sa neophodnom rodnom kvotom.²⁰ Od 12 lista, sedam su podnijete od strane političkih partija, a pet od strane koalicija. DIK je registrovao 11 lista i odbio jednu, navodeći da je podnosilac tvrdio da predstavlja zajednicu koja se ne smatra nacionalnom manjinom.²¹ Od 11 registrovanih lista, pet predstavljaju nacionalne manjine; dvije albanske, jedna bošnjačka, i dvije hrvatske.

¹⁷ U početku je glasanje putem pisma bilo predviđeno samo za one glasače koji se nalaze u karantinu svoje opštine to jest u mjestu registrovanog prebivališta. Ovo pravilo je je ukinuto, nakon kritika političkih partija i civilnog društva. Međutim, i dalje su na snazi uslovi o prebivalištu vezano za glasanje putem pisma.

¹⁸ Liste moraju sadržati kandidate za 2/3 od ukupno 81 poslaničkih mjesta i biti podržane potpisima sa 0,8 odsto registrovanih birača sa poslednjih izbora (Predsjednički zbori 2018.).

¹⁹ Političke partije i grupe birača koji predstavljaju nacionalnu manjinu moraju podnijeti najmanje 1.000 potpisa podrške. Za one koji predstavljaju manjinu koja čini do 2 odsto stanovništva, uslov je 300 potpisa. Na izbornim listama nacionalnih manjina potrebno je samo 27 kandidata.

²⁰ To su bile Albanska koalicija „Jednoglasno“, Demokratska stranka, Demokratska unija Albanaca, Demokratski Savez u Crnoj Gori, „Albanska lista - Genci Nimanbegu, Nik Gjeloghaj“ i lista „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore – “Da živimo kao Jugosloveni!“.

²¹ DIK nije registrovao izbornu listu „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore – “Da živimo kao Jugosloveni!““, navodeći da Jugosloveni nisu nacionalna manjina.

VIII. OKRUŽENJE KAMPANJE

Budući učesnici na izborima mogu započeti kampanju nakon raspisivanja izbora. Nakon registracije, svi učesnici bi trebalo da uživaju jednake mogućnosti kampanje, uključujući jednak pristup javnim prostorijama i resursima, vanjskim i medijskim oglasima, kao i određenim lokacijama za postavljanje materijala za kampanju.

Na osnovu mjera prevencije od širenja COVID-19, koje je Vlada usvojila, sva javna okupljanja, uključujući političke skupove, bila su zabranjena do 23. jula.²² Istovremeno, članovi Vlade otvorili su niz javnih infrastrukturnih projekata širom zemlje uz prisustvo javnosti, zaobilazeći zabranu.²³ Nakon ukidanja zabrane, dozvoljeni broj učesnika političkih skupova ostao je ograničen.²⁴ Vlada je dodijelila vandrednu socijalnu pomoć, uz nejasne kriterijume, grupama koje su vlasti identifikovale kao „ranjive“; dodatna davanja su dodjeljena penzionerima i osobama sa invaliditetom.²⁵ Nekoliko sagovornika ODIHR OMPI tvrdilo je da je neupitna prednost vladajuće partije naglašena upornom praksom nuđenja državnog zaposlenja u zamjenu za podršku vladajućoj partiji i pritisak na javne službenike da glasaju za nju.²⁶

Do danas, kampanja je uglavnom bila mirna i slabo vidljiva. Zbog ograničenja koja su prouzrokovana pandemijom COVID-19 i zabrinutosti za javno zdravlje, učesnici su značajno izmijenili svoje strategije za kampanju, umjesto tradicionalnih metoda kampanje fokus je usmjeren na internet medije i društvene mreže. Međutim, kampanja od vrata do vrata, autobusi i automobili, bilbordi i manja okupljanja su takođe korišćeni u kampanji. Ključne teme u kampanji su: nacionalni identitet, geopolitička orijentacija zemlje, borba protiv korupcije i pandemije.

IX. FINANSIRANJE KAMPANJE

Finansiranje kampanje regulisano je Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2019. godine koji je izmijenjen u aprilu 2020. godine kako bi se zakonski regulisala raspodjela socijalnih davanja tokom izborne godine zbog pandemije.²⁷ Novi zakon je definisao aktivnosti kampanje u njenom djelokrugu, ali nije jasno utvrdio jedinstvene rokove za donacije tokom kampanje, izvještavanje i otvaranje računa za kampanju.²⁸ Zakon predviđa javno finansiranje izbornih kampanja. Dvadeset odsto javnog finansiranja dodjeljuje se u jednakim iznosima svim učesnicima u roku od osam dana nakon krajnjeg roka za prijavu kandidata. Preostala sredstva će se isplatiti nakon podnošenja

²² Član 25. Ustava predviđa ograničenje ostvarivanja pojedinih ljudskih prava i sloboda u slučaju proglašenja vandrednog stanja. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ovlašćuje Ministarstvo zdravlja da donese odluku o ograničavanju sloboda i okupljanja nakon proglašenja vandrednog stanja. Međutim, u Crnoj Gori nije proglašeno vandredno stanje.

²³ Na primjer, između 6. i 12. avgusta, premijer je otvorio put Bistrica - Podvrh, hotel u Ulcinju, Dnevni centar za djecu sa invaliditetom u Tivtu, rekonstrisanu ulicu u Plavu i trafostanicu u Lastvi Grbaljskoj. Predsjednik, zamjenik premijera, ministri zdravlja, rada i socijalnog staranja, prosvjete, gradonačelnici Podgorice i Cetinja, Danilovgrada i Kotora su učestvovali u inauguracijama širom zemlje. Sve aktivnosti su imale široku medijsku pokrivenost.

²⁴ Od 25. juna do 23. jula postojala je potpuna zabrana svih javnih okupljanja; zabrana je ukinuta za Podgoricu 16. jula; od 23. jula do 10. avgusta prisustvovanje javnim skupovima, uključujući političke skupove, bilo je ograničeno na 40 lica na otvorenom i na 20 lica u zatvorenom; od 10. avgusta prisustvo na političkim skupovima je povećano na 50 osoba u zatvorenom i 100 ljudi na otvorenom.

²⁵ Vlada je 19. marta osnovala javni fond za donacije za borbu protiv COVID-19 za pomoć pojedincima i pravnim licima koji su najviše pogođeni pandemijom COVID-19. Iz državnog budžeta raspodijeljeni su dodatni dodaci za socijalnu pomoć. Lista korisnika nije javno dostupna. Parlament je 17. jula izmijenio zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim su predviđene olakšice za neke grupe penzionera.

²⁶ 2019 [Izvještaj EU o napretku Crne Gore](#) kaže "da je i dalje potrebna snažna politička volja kako bi se efikasno riješila depolitizacija javne službe."

²⁷ Socijalna davanja se raspodjeljuju iz rezervi državnog budžeta, a nekoliko sagovornika ODIHR OMIP-a izjavilo je da vladajuća koalicija zloupotrebljava okolnosti vezane za COVID 19 radi izborne prednosti.

²⁸ Shodno Zakonu, od učesnika se zahtijeva da otvore račune za kampanju i započnu izveštavanje o primljenim donacijama čim otpočne kampanja i najkasnije dan nakon registracije.

konačnih izvještaja o finansiranju kampanje onim listama koje dobijaju mjesta u Parlamentu, srazmjerno broju osvojenih mandata.²⁹

Pored toga, kampanje se mogu finansirati od pojedinačnih donacija i sredstava partija kandidata ili koalicija. Novim Zakonom o finansiranju političkih partija povećane su donacije pojedinaca sa 2.000 na 5.000 eura i pravnih lica - sa 10.000 na 20.000 eura.³⁰ Učesnik može potrošiti najviše 2,3 miliona eura tokom cijele kampanje. Kampanje se ne mogu finansirati iz donacija stranih država, javnih institucija ili kompanija sa udjelom državnog kapitala, anonimnih donacija i od pojedinaca koji nemaju pravo glasa u zemlji, sindikata, vjerskih organizacija, nevladinih organizacija, kockarnica i kladionica.³¹ Svaki učesnik je dužan da otvori namjenski bankovni račun za sve transakcije povezane sa kampanjom čim otpočne kampanju i najkasnije u roku od jednog dana nakon registracije.³²

Obaveze izvještavanja o finansiranju kampanje uključuju objavljivanje donacija svakih 15 dana od početka kampanje ili registracije, izvještaje o rashodima pet dana prije dana održavanja izbora i konačni izvještaj o finansiranju kampanje u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) nadgleda finansiranje kampanje, kao i odluke o trošenju i zapošljavanju u javnim institucijama zbog potencijalne zloupotrebe administrativnih resursa. ASK preispituje pritužbe pojedinaca za kršenje finansiranja kampanje i pokreće istrage mogućih kršenja kod tužilaštva.

X. MEDIJI

Veliki broj različitih medija posluje na finansijski nezadovoljavajućem reklamnom tržištu.³³ Finansijska zavisnost od političkih i poslovnih interesa potkopava uređivačku autonomiju, istraživačko novinarstvo i istinski pluralizam. Medijsko okruženje odražava polarizaciju političkih elita tako da novinare čini sklonim samocenzuri.³⁴

Kleveta fizičkog lica je dekriminalizovana 2011. godine. Međutim, još uvek postoji niz krivičnih i drugih odredbi koje škode slobodi izražavanja, uključujući „klevetu ugleda Crne Gore“, „uvredu na javnom mjestu“ i „izazivanje panike širenjem lažnih vijesti“.³⁵ Od početka godine izvjesni broj građana, uključujući tri novinara, priveden je, a u nekim slučajevima je i pokrenut krivični postupak na osnovu prije navedenih odredbi; najmanje 11 osoba je privedeno zbog informacija objavljenih ili podijeljenih putem društvenih mreža.³⁶ Dana 13. avgusta na snagu su stupili novi zakoni o medijima i javnom servisu.³⁷

²⁹ Za ove izbore izdvojeno je 2.367 miliona eura za finansiranje kampanje.

³⁰ Pravna lica koja su donirala nekoj partiji ili kampanji ne mogu učestvovati na javnim tenderima naredne četiri godine.

³¹ Upotreba zabranjenih izvora za finansiranje izbornih kampanja je kriminalizovana.

³² Dana 5. avgusta ASK je objavio da su račune za kampanju otvorili DPS, socijaldemokrate, SDP, Demokratska Crna Gora, Bošnjačka stranka, Hrvatska reformska stranka, i koalicije: "Crno na bijelo", Albanske liste, " Za budućnost Crne Gore ", " Mir je naša nacija", Hrvatska građanska inicijativa (HGI), Albanska koalicija (" Jednoglasno)". Samo su tri učesnika prijavila da su primila donacije: DPS - 1.269 pojedinačnih priloga u vrijednosti od 1.157.737 eura i 1.000 eura od pravnog lica ; SDP - doprinos u naturi od 582 eura pravnog lica, koalicija „Mir je naša nacija“ - 150 eura od pravnog lica.

³³ Pored Javnog RTV servisa Crne Gore (RTCG) i još pet lokalnih javnih televizija i 14 radio stanica, Agencija za elektronske medije je ovlasila tri aktivne komercijalne TV stanice sa nacionalnom pokrivenošću i 14 lokalnih TV stanica, 35 radio stanica, četiri dnevne novine a registrovana su 82 internet medija.

³⁴ Vidjeti [Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske Unije](#) u izradi Evropske Unije i Savjeta decembra 2017 i 2019 [Izvještaj EU o napretku Crne Gore](#).

³⁵ Shodno članovima 198 i 398 Krivičnog zakonika koji kaže „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“ novčanom kaznom u iznosu od 250 do 1.000 eura ili zatvorom do 30 dana.

³⁶ Vidjeti npr. izvještaj [Sloboda izražavanja i pravo na privatnost tokom epidemije virusa COVID-19](#)

³⁷ Vidjeti pravno mišljenje i komentare na [Nacrt Zakona o medijima](#) i [Nacrt Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio Televizija Crne Gore](#) koje je dala Misija OSCE-a u Crnoj Gori, avgusta 2018. Godine.

Agencija za elektronske medije (AEM) ima mandat da nadgleda praćenje izborne kampanje, ali je dužna da svoja saznanja objavi tek nakon izbora. Dana 26. juna, AEM je izdao Pravilnik o pravima i obavezama emitera tokom izbora, kojim se reguliše pokrivenost kampanje od strane javnih i komercijalnih emitera, zahtjevajući od njih da obezbijede jednake uslove za učesnike i pruže istinite, blagovremene i nepristrasne informacije građanima. RTCG i lokalni javni RTV servisi moraju da obezbijede jednako besplatno vrijeme emitovanja za sve učesnike. Pokrivenost kampanje učesnika, njihovo predstavljanje, uključujući diskusije, treba da bude jasno odvojeno u programskim blokovima i jasno označeno; oba ova uslova se primjenjuju i na političko oglašavanje. Zabranjena je institucionalna prednost učesnika u izbornom procesu u izvještavanju u vijestima.

ODIHR OMPI misija je 6. avgusta započela monitoring četiri TV stanice kvantitativnom i kvalitativnom analizom njihove političke i izborne pokrivenosti.³⁸

XI. PRIGOVORI I ŽALBE

Birači, kandidati i podnosioci izbornih lista mogu podnijeti žalbe nadležnoj izbornoj komisiji u roku od 72 sata. Komisije višeg nivoa u roku od 24 sata razmatraju odluke komisija nižeg nivoa. Protiv odluka DIK-a podnosi se žalba u roku od 48 sati Ustavnom sudu koji odlučuje o takvim žalbama takođe u okviru 48 sati. Žalbe koje se odnose na upis birača podnose se MUP-u i razmatraju se na Upravnom sudu u roku od 24 sata, do deset dana prije dana izbora.³⁹ Pojedinci imaju pravo da podnose žalbe Ustavnom sudu, uključujući i one vezane za izborni proces.⁴⁰

Do danas je podnijeto pet žalbi DIK-u koje su se odnosile na odluke OIK-a o formiranju biračkih odbora i odabiru lokacija biračkih mjesta.⁴¹ Dvije od njih su odbijene kao neosnovane, a tri meritorno. Pored toga, DIK je primio izvjestan broj žalbi birača čiji su potpisi na spiskovima za podršku izbornih lista navodno zloupotrebjeni. Na samom početku, DIK je odbio da bude nadležan za takve žalbe, ali je potom odlučio da sporne potpise eliminiše sa spiska za podršku. Ovo pitanje nije regulisano zakonom i DIK nije objavio nikakvo pravno mišljenje ili odluku vezano za ovakve vrste žalbi. Ustavnom sudu podnijeta je jedna žalba u vezi sa registracijom kandidata.⁴² Dvije dodatne žalbe osporile su ustavnost preporuka DIK-a o epidemiološkoj zaštiti birača u izbornom procesu.⁴³

³⁸ Ovo uključuje: RTCG1, TV Vijesti, TV Prva, TV Nova M. Ograničena misija za posmatranje izbora ODIHR-a takođe prati sadržaje vezane za izbore u 5 mrežnih medija: CDM, Vijesti, Analitika, Fos Media i IN4S.

³⁹ Upravni sud je obavijestio ODIHR OMPI da su sudije na godišnjim odmorima i da nijesu primljene žalbe za upis birača.

⁴⁰ Ustavni sud je 18. jula 2019. ukinuo član 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu kojim je utvrđen rok od 18 mjeseci za preispitivanje predmeta, što je u suprotnosti sa Ustavom i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

⁴¹ DIK je odbio dvije žalbe na odluku OIK-a u Pljevljima o lokaciji biračkih mjesta zbog kršenja rokova za predaju istih, odbacio je dvije žalbe protiv OIK-a u Kotoru zbog proceduralnih nedostataka u dodjeljivanju kvota partija predsjednicima u biračkim odborima i odbio jednu žalbu na odluku OIK-a u Podgorici o spajanju nekoliko biračkih mjesta sa malim brojem birača.

⁴² Žalbu o registraciji kandidata podnijela je odbijena izborna lista „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore – “ Da živimo kao Jugosloveni!“ Ta stranka je tvrdila da predstavlja jugoslovensku manjinu, koja je prema popisu stanovništva iz 2011. godine sačinjavala 0,19 odsto stanovništva. Dana 8. avgusta DIK je naveo nedostatke u povelji stranke i listi i izjavio da oni koji su se izjasnili kao Jugosloveni na popisu stanovništva 2011. godine “nijesu ispunili uslove propisane Zakonom o manjinskim pravima i slobodama u pogledu vjere, jezika ili etničke razlike od ostatka stanovništva “, uprkos prethodnom mišljenju DIK-a usvojenom 29. jula 2020. godine, da je jugoslovenska manjina ispunjavala uslove za postupak nominovanja liste manjina prema izbornom zakonu.

⁴³ Centar za građansko obrazovanje podnio je žalbu na mjere bezbjednosti vezano za COVID-19 na dan izbora, a Centar za demokratsku tranziciju protiv upustava datih za glasanje putem pisma.

XII. UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA

Ustav garantuje jednakost svih građana i predviđa puna politička, građanska i socijalna prava za pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.⁴⁴ Osim što su dobro predstavljeni od strane odgovarajućih političkih partija nacionalnih manjina, Albanci, Bošnjaci i Hrvati su kao glasači i kandidati, integrisani u glavne političke partije. Na ovim izborima prvi put će učestvovati još jedna partija hrvatske nacionalne manjine. Romi nemaju političku zastupljenost i njihova biračka informisanost je ograničena zbog nedostatka ciljanih programa o podizanju svijesti koje pružaju vlasti. Sve manjinske stranke u Parlamentu su tradicionalno u savezu sa vladajućom partijom i dobile su mjesta u Vladi.⁴⁵ Po zakonu, dvojezični glasački listić na crnogorskom i albanskom mora biti dostupan na većem broju biračkih mjesta. Dana 9. avgusta, na mnogim kućama u Beranama su zapaženi grafiti koji vrijeđaju jednu nacionalnu manjinu. Nekoliko političkih partija, koalicija i članova Vlade osudilo je uvredljive poruke i pozvalo vlasti da procesuiraju počinioce.

XIII. DOMAĆI I STRANI POSMATRAČI

Crnogorske organizacije za posmatranje izbora kao što su Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) i Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) nadgledaju kampanju, rad izborne administracije i finansiranje političkih partija, sprovode monitoring medija. Uprkos organizacionim izazovima koje je nametnula pandemija, dvije organizacije imaju namjeru da rasporede posmatrače na dan izbora, a takođe se pripremaju za djelimično ili potpuno paralelno prebrojavanje glasova.

XIV. AKTIVNOSTI ODIHR OGRANIČENE MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA

ODIHR OMPI započela je svoj rad sazivanjem konferencije za novinare u Podgorici, 5. avgusta. Šef misije se sastao sa predsjedavajućim DIK-a, predstavnicima Ministarstva vanjskih poslova, sa nekoliko predstavnika političkih partija, medija, civilnog društva i članova diplomatske i međunarodne zajednice. ODIHR OMPI je uspostavila redovne kontakte sa DIK-om, vladinim institucijama koje su uključene u izborni proces, sa izbornim učesnicima, političkim strankama, civilnim društvom, medijima i diplomatskom zajednicom.

Parlamentarna skupština OEBS-a (PS OEBS) namjerava da rasporedi delegaciju za posmatranje na dan izbora.

*Verzija izvještaja na engleskom jeziku je jedini zvanični dokument.
Na crnogorskom jeziku je dostupan nezvanični prijevod.*

⁴⁴ Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, Crnogorci čine 45 odsto stanovništva, Srbi 28 odsto, Bošnjaci 8, Albanci 5, Muslimani 3, a Romi i Hrvati oko 1 odsto.

⁴⁵ Trenutno Bošnjačka stranka ima tri ministra, uključujući jednog potpredsjednika Vlade, a DUA (Demokratska unija albanaca) i HGI (Hrvatska građanska inicijativa) - po jednog ministra. Potpredsjednik Skupštine je iz Force (Demokratska unija Albanaca).