

## **MEĐUNARODNA MISIJA ZA POSMATRANJE IZBORA Crna Gora – Parlamentarni izbori, 30. avgust 2020.**

---

### **IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA**

---

#### **PRELIMINARNI ZAKLJUČCI**

---

Izbori su bili konkurentni i održali su se u visoko polarizovanoj atmosferi pitanja crkve i nacionalnog identiteta. Učesnici izbora su mogli da prenesu svoje poruke, ali je vladajuća partija stekla neprimjerenu prednost zloupotrebom službenih i državnih resursa i dominantnom medijskom pokrivenošću. Nedostatak nezavisne medijske pokrivenosti kampanje dodatno je umanjio kvalitet informacija dostupnih biračima. Zakon predviđa osnovne propise za sprovođenje demokratskih izbora, ali praznine i nejasnoće omogućavaju zaobilaženje, posebno u finansiranju kampanje. Izbori su u cjelosti sprovedeni transparentno i efikasno, iako Državna izborna komisija (DIK) nije dosljedno ispunila svoju regulatornu ulogu. Premda su ograničenja u vezi sa COVID-om spriječila mogućnosti fizičke kampanje i povećala prisustvo na društvenim mrežama, ona nijesu spriječila birače da izađu u velikom broju. Izborni dan je prošao uredno i postupak sprovedena je uglavnom bio transparentan, dok se zdravstveni protokoli nisu sprovodili dosljedno.

Pravni okvir je ostao uglavnom nepromijenjen od posljednjih parlamentarnih izbora, sa izuzetkom finansiranja izborne kampanje. Neke od prethodnih preporuka ODIHR-a ostaju neprimjenjene, uključujući uvođenje revizije biračkog spiska (BS) i mjera protiv zloupotrebe državnih resursa, kao i razmatranje određenih ograničenja u pogledu ostvarivanja biračkog prava.

Izbori se održavaju usred zabrinutosti zbog nedosljednog pridržavanja Ustava. Tu se pritom misli na to da su izbori raspisani prijevremeno bez skraćivanja mandata Parlamenta, ograničenje osnovnih sloboda povezanih sa COVID-19, kao i na zabranu javnih okupljanja i političkih skupova koje je Parlament uveo bez raspisivanja vanrednog stanja, i na krivična procesuiranja i hapšenja nekoliko poslanika koja su preduzeta a da im Parlament nije prethodno oduzeo imunitet, što je u suprotnosti sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim obavezama.

Izborna administracija je ispunila zakonske rokove i uglavnom radila transparentno, i tehnički je uspješno sprovedla izborne pripreme. DIK je održao redovne sjednice koje su bile otvorene za posmatrača, ali ne i za medije. Iako je DIK izdao niz uputstava vezanih za pitanja koja su nedovoljno regulisana zakonom, nije u potpunosti ispunio svoju regulatornu ulogu, ostavljajući neriješenima nekoliko važnih aspekata, kao što su provjera potpisa podrške za registraciju izbornih lista, kriterijume za registraciju izbornih lista nacionalnih manjina i tabelarno prikazivanje glasova. U nekim svojim odlukama, poput odbacivanja izborne liste, DIK je koristio šira diskreciona ovlaštenja za tumačenje i sprovođenje zakona. Preporuke o epidemiološkoj zaštiti birača i njihovoj primjeni na birače u karantinu koji glasaju putem pisma, su nejasne i teško ih je sprovesti.

Konačni BS broji 540.026 upisanih birača. Birači su mogli provjeriti tačnost svojih ličnih podataka do 20. avgusta na posebnoj internet stranici ili lično u lokalnim podružnicama MUP-a, gdje su mogli zatražiti izmjene. Ovlašćeni predstavnici izbornih lista i ovlaštene organizacije za posmatranje izbora imali su pravo da izvrše onlajn uvid u BS. Premda je proces upisa birača u cjelini bio efikasan i transparentan, neusklađene pravne odredbe o zadržavanju u biračkom spisku onih čije je boravište u inostranstvu, smanjuje povjerenje pojedinih subjekata u njegovu tačnost.

U načelu, proces registracije kandidata je bio sveobuhvatan i rezultirao je učešćem raznih kandidata. DIK je registrovao 11 od 12 izbornih lista koje su se prijavile za učešće na izborima. Liste su morale da dostave potpise podrške birača i da imaju najmanje 30 odsto učesnika manje zastupljenog pola.

Međutim, žene i dalje ostaju nedovoljno zastupljene u političkom životu. Od ukupno 11 izbornih lista samo na jednoj je nosilac žena.

U cilju promovisanja inkluzije, liste kandidata koje predstavljaju nacionalne manjine ispod 15 odsto od ukupnog broja stanovništva, podnose manji broj potpisa za registraciju. Donji pragovi za dodjelu mandata u Parlamentu primjenjuju se pod određenim uslovima. Od jedanaest registrovanih izbornih lista, njih pet predstavljaju nacionalne manjine. DIK je odbio jednu izbornu listu koja je zahtijevala da se registruje kao „jugoslovenska manjina“ navodeći njihovu uskraćenost za status manjine.

Skoro sve opozicione partije su bojkotovale odlazeći Parlament tokom većeg dijela njegovog mandata. U 2019. u javnom diskursu su dominirali navodi o korupciji i ilegalnim donacijama vladajućoj partiji. Usvajanje Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica u decembru 2019. godine i javni protesti koji su uslijedili su dodatno produbili društvenu i političku podjelu.

Premda je kampanja počela od dana raspisivanja izbora, javna okupljanja, uključujući i političke skupove, su bila zabranjena od 25. juna do 23. jula zbog pandemije COVID-19. Primjetno učešće predsjednika, koji pritom nije kandidat i ostalih visokih državnih zvaničnika u kampanji, zamaglilo je granicu između države i vladajuće partije. Vladajuća partija uživa neprimjerenu prednost kroz različite oblike zloupotrebe položaja i državnih resursa, poput nuđenja prijevremenog zapošljavanja u državnom sektoru, i dodjele vandrednih socijalnih naknada 'ugroženim' grupama na osnovu nejasnih kriterijuma. Ograničena misija za posmatranje izbora ODIHR (OMPI) je primila pritužbe na račun pritiska da se glasa za vladajuću partiju; u dva slučaja su započete zvanične istrage.

Uprkos suparničkom tonu, kampanja je protekla mirno. Mjere bezbjednosti vezane za pandemiju i zabrinutost za javno zdravlje značajno su izmijenile održavanje kampanja, pa su učesnici na izborima dolazili do birača i prenosili svoje poruke putem interneta, društvenih mreža, autobus kampanjama i kroz manja okupljanja. Diskurs kampanje je usredsređen na nacionalni identitet i Zakon o slobodi vjeroispovijesti, kao i na geopolitičko opredjeljenje zemlje, borbu protiv korupcije i efekata pandemije.

Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji je usvojen 2019. godine, je između ostalog, povećao ograničenje za privatne donacije i smanjio gornju granicu rashoda. Zakon je izmijenjen u aprilu 2020. godine kako bi se zakonski uredila raspodjela socijalnih davanja tokom izborne godine u slučaju izbijanja pandemije. Agencija za sprječavanje korupcije nadgleda finansiranje kampanje i aktivnosti javnih institucija zbog potencijalne zloupotrebe državnih resursa. Uprkos nekim poboljšanjima, pravnim okvirom nijesu uspostavljene efikasne mjere zaštite od otimanja i korupcije i nepovjerenje u regulatorni sistem finansiranja kampanje je opšte prisutno.

Medijsko okruženje je raznoliko i u velikoj mjeri pristrasno. Zavisnost od poslovnih i političkih interesa ograničava uređivačku autonomiju i novinarski pluralizam. Iako je kleveta pojedinca dekriminalizovana, krivične odredbe u vezi sa klevetom ostaju u zakonodavstvu, a za rezultat imaju pritvaranje građana i novinara, ograničenje slobode izražavanja i u suprotnosti su međunarodnim standardima. Emiteri su, uključujući javni servis RTCG1, omogućili učesnicima besplatno emitovanje. Međutim, učesnici su u velikoj mjeri sami proizveli sadržaj kampanje, ali je nedostatak uređivačkog izvještavanja umanjio kvalitet informacija dostupnih biračima. Emitovanje kampanje koje je zakonski odvojeno od vijesti je rezultiralo isticanjem institucionalne pokrivenosti vladinih zvaničnika.

Birači i učesnici na izborima su mogli podnijeti žalbe izbornim komisijama i sudovima, uključujući žalbe na odluke DIK-a Ustavnom sudu. Sistem rješavanja izbornih sporova ne obezbjeđuje efikasan

pravni lijek zbog nedostatka transparentnosti i kratkih rokova. ODIHR OMPI je upoznat sa šest žalbi podnesenih DIK-u na odluke OIK-a o formiranju biračkih odbora i lokacija biračkih mjesta. Pet žalbi je podneseno Ustavnom sudu, od čega se o četiri raspravljalo na zatvorenim sjednicama, a Ustavni sud nije objavio svoje odluke čime se podriva transparentnost procesa rješavanja izbornih sporova. MOMPI nije sproveo sistematsko odnosno sveobuhvatno posmatranje procedure na dan izbora. Na ograničenom broju posmatranih biračkih mjesta, proces je bio transparentan i generalno dobro sproveden, uprkos izvjesnoj nedosljednoj primjeni postupaka brojanja i tabeliranja. Pandemijski zdravstveni protokoli nisu u potpunosti ispoštovani. DIK je preliminarne rezultate učinio dostupnim, u realnom vremenu, nakon početka prebrojavanja, ali je javno objavljivanje rezultata u medijima zasnovano na paralelnom prebrojavanju glasova od strane domaćih posmatrača. Preliminarna izlaznost bila je oko 77 procenata.

---

## PRELIMINARNI NALAZI

---

### Politička pozadina i kontekst

13. Predsjednik je 20. juna raspisao parlamentarne izbore za 30. avgust. Istovremeno, lokalni izbori će biti održani u pet opština.<sup>1</sup> Demokratska partija socijalista (DPS) je na vlasti od 1991. godine, a njen lider Milo Đukanović, se naizmjenično smjenjivao sa mjesta predsjednika na mjesto premijera. Po drugi put je izabran za predsjednika 2018. godine.

Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, DPS je formirao vladajuću koaliciju sa 42 člana Parlamenta (poslanika), uz podršku pet drugih partija, uključujući tri koje predstavljaju albansku, bošnjačku i hrvatsku manjinu.<sup>2</sup> Opozicione partije su osvojile 39 mandata.<sup>3</sup> Međutim, one su odbile da prihvate izborne rezultate zbog hapšenja nekoliko pojedinaca koji su navodno planirali državni udar.<sup>4</sup> To je proizvelo bojkotovanje sjednica parlamenta sve do oktobra 2017. godine, od strane svih šest opozicionih partija koje su zahtijevale fer istragu. Nakon toga, četiri partije su se vratile u Parlament, ali su dvije nastavile bojkot.<sup>5</sup> U decembru 2018. i decembru 2019. pokrenut je krivični postupak protiv pet poslanika iz opozicije, a jedan je uhapšen.<sup>6</sup> Poslanicima prethodno nije skinut imunitet kako to Ustav nalaže.<sup>7</sup> Korupcijski skandal 'koverta', koji je izašao u javnost, je izazvao proteste grupa

---

<sup>1</sup> Lokalni izbori održani su u Andrijevici, Budvi, Gusinju, Kotoru, Tivtu. Uporedo sa predsjedničkim izborima 2018. godine, u 12 opština su održani lokalni izbori. Redovna je praksa da se lokalni izbori održavaju pojedinačno, nasuprot njihovom sprovođenju istovremeno u svim opštinama. ODIHR OMPI prati lokalne izbore samo u mjeri u kojoj oni utiču na proces i pripreme za parlamentarne izbore.

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

<sup>3</sup> Demokratski front (DF) je osvojio 18 mandata, Demokrate - 8, koalicija Ključ (Demos, SNP, URA) - 9, Socijaldemokratska partija - 4 (SDP).

<sup>4</sup> U junu 2017. godine, 14 osoba je optuženo za pripremu zavjere protiv ustavnog poretka i bezbjednosti Crne Gore i za pokušaj organizovanja terorističkog napada. U maju 2019. Viši sud Crne Gore osudio je 13 osoba, uključujući 2 opoziciona lidera.

<sup>5</sup> Počev od oktobra 2017. godine, DF, SDP, DEMOS i SNP su se vratili na zasjedanja Parlamenta, dok su URA i demokrate nastavili da apstiniraju.

<sup>6</sup> U decembru 2018. pokrenut je postupak i izdati su nalozi za pritvor dva poslanika iz DF-a: jedan je bio pritvoren, a drugi je izbjegao hapšenje ostajući unutar Parlamenta. Uhapšeni poslanik odslužio je tri mjeseca zatvora zbog napada na policajca tokom protesta iz oktobra 2015. godine. U decembru 2019. godine pokrenut je krivični postupak protiv još tri poslanika DF-a.

<sup>7</sup> Ustavni sud je privremeno suspendovao naloge za pritvor; do danas se čeka konačna odluka o ustavnosti pritvora. Krivični postupak je pokrenut protiv još tri poslanika DF-a.

civilnog društva i opozicionih partija.<sup>8</sup> Nakon toga, opozicija je postepeno i djelimično nastavila bojkot kao odgovor na zahtjeve demonstranata.

Nekoliko sagovornika ODIHR OMPI-a je dovelo u pitanje zakonitost datuma izbora tvrdeći da je vrijeme održavanja dalo neupitnu prednost vladajućoj partiji.<sup>9</sup> Podnesena je ustavna žalba u kojoj se navodi da Parlament nije skratio svoj mandat, kako se to nalaže Ustavom.<sup>10</sup> Vlasti su tvrdile da su prilikom imenovanja datuma uzele u obzir uslove vezane za pandemiju.

### Izborni sistem i pravni okvir

Jednodomni Parlament sastoji se od 81 poslanika koji se biraju na mandat od četiri godine u jedinstvenoj nacionalnoj izbornoj jedinici po proporcionalnom sistemu zastupljenosti, sa zatvorenih izbornih lista. Izborne liste ispunjavaju uslove za mandat ako dobiju najmanje tri odsto važećih glasova. Posebna pravila važe za liste koje predstavljaju nacionalne manjine, a koje ne prelaze 15 odsto ukupnog broja stanovništva.<sup>11</sup> Ako nijedna od ovih lista ne pređe prag od tri odsto, sve liste koje predstavljaju istu nacionalnu manjinu koja je dobila najmanje 0,7 odsto glasova dobijaju do tri mandata, zajedno, na osnovu zbira njihovih glasova. Nosilac liste hrvatskih manjina dobija mjesto pod uslovom da je dobio najmanje 0,35 odsto glasova.

Parlamentarni izbori primarno su regulisani Ustavom iz 2007. godine i Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine (izborni zakon).<sup>12</sup> Ovi zakoni su dopunjeni uputstvima Državne izborne komisije (DIK). Izborni pravni okvir ostaje u velikoj mjeri nepromijenjen od posljednjih parlamentarnih izbora, sa izuzetkom finansiranja kampanje. Parlamentarni Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva je funkcionisao od 2018. do 2019. sa ograničenim učesćem opozicije. Nacrt izbornog zakona koji je elaborirao Odbor je primijenio neke prethodne preporuke ODIHR-a, ali nije stavljen na glasanje u Parlamentu.<sup>13</sup>

Pojedini izborni zakoni su izmijenjeni 27. decembra 2019. godine.<sup>14</sup> Izmjene su, između ostalog, prenošenje nadležnosti za birački spisak (BS) i to sa DIK-a na Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), proširena je lista prekršaja tokom izborne kampanje i kriminalizovano finansiranje kampanje iz zabranjenih izvora. Primijenje su i neke prethodne preporuke ODIHR-a, uključujući propisivanje roka za otvaranje računa za kampanju. Međutim, izvjestan broj preporuka ODIHR-a ostaje neprimjenjen, uključujući reviziju biračkog spiska, usklađivanje izbornog zakonodavstva, preispitivanje dužine

---

<sup>8</sup> U januaru 2019. godine pojavio se [video](#) na internet u kome biznismen Duško Knežević, bivšem gradonačelniku Podgorice, predaje kovertu s novcem kao donaciju za predizbornu kampanju DPS-a 2016. Specijalni državni tužilac je pokrenuo krivični postupak protiv njih dvojice. Nakon objavljivanja snimka, nekoliko opozicionih poslanika podnelo je tužbu protiv predsednika i glavnog tužioca zbog pranja novca i formiranja organizovane kriminalne grupe.

<sup>9</sup> Aktuelni saziv Parlamenta konstituisan je 7. novembra 2016. godine, tako da mu mandat ističe 6. novembra 2020. Mandati novih poslanika moraju biti potvrđeni u roku od 30 dana od izbora 30. avgusta, dakle do 1. oktobra, 36 dana prije isteka roka mandata aktuelnog saziva.

<sup>10</sup> Žalba je podnijeta u junu, nakon raspisivanja izbora, od strane lokalne NVO, Građanske alijanse. Ustavni sud do danas nije donio odluku. Ustav nalaže da Parlament odlučuje o skraćenju mandata većinom svih poslanika na prijedlog predsjednika, Vlade ili najmanje 25 poslanika, a takođe i da se Parlament raspušta ako ne izabere Vladu u propisanim rokovima a može se raspuštiti u slučaju da duže vrijeme ne izvršava svoje dužnosti

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Vidjeti [Zajedničko mišljenje ODHIRA i Venecijanske komisije o prijedlogu zakona o izboru odbornika i poslanika u Parlamentu](#) koji je objavljen julu 2020.

<sup>14</sup> Izmjene su uvedene u Zakon o biračkom spisku, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i relevantnim odredbama Krivičnog zakonika. Donijet je novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

prebivališta i zahtjeva sa odgovarajućom pravnom kompetencijom za biračka prava, poboljšanje propisa za registraciju kandidata i jačanje mjera protiv zloupotrebe državnih resursa. Izborni pravni okvir u cjelini pruža osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, međutim, praznine, nejasnoće i nedosljednosti omogućavaju selektivnu primjenu i zaobilaženje.

Kao odgovor na pandemiju COVID-19, Vlada je usvojila niz mjera koje se odnose i na sprovođenje izbora.<sup>15</sup> Mjere su uvedene odlukama vlade i Ministarstva zdravlja, po preporukama Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti (NKT). Te mjere, koje su stupile na snagu 25. juna, uvode, između ostalog, odstupanja u pogledu osnovnih sloboda, uključujući zabranu javnog okupljanja i političkih skupova. Međutim, Parlament nije proglasio vanredno stanje kako to Ustav nalaže.<sup>16</sup> Odstupanja u pogledu sloboda primjenjena su na takav način da narušavaju vladavinu prava, što je u suprotnosti sa međunarodnim obavezama.<sup>17</sup> Ustavni sud je ukinuo nekoliko odredbi iz uputstva DIK-a o glasanju putem pisma i tehničke preporuke o epidemiološkoj zaštiti birača u izbornom procesu proglasio neustavnim i utvrdio da je DIK usvojio neke mjere koje prevazilaze njegovu nadležnost (vidi odjeljak *Prigovori i žalbe*).

## Izborna administracija

Organi za sprovođenje parlamentarnih izbora raspoređeni su na tri nivoa: Državna izborna komisija (DIK), 24 opštinske izborne komisije (OIK) i 1,217 biračkih odbora (BO). DIK i OIK su trajno postavljena tijela; BO se postavljaju za svake izbore posebno. DIK čine predsjedavajući i deset članova; OIK čine predsjedavajući i četiri člana.<sup>18</sup> Svaki BO čine predsjedavajući i četiri člana. Većinu biračkih odbora imenovala su OIK u zakonskom roku, najkasnije deset dana prije dana izbora, nakon imenovanja od strane političkih partija.<sup>19</sup> Ovlašćeni predstavnici takmičara mogli su da se pridruže izbornim komisijama 20 dana pre dana izbora, sa punim pravom glasa. Sve liste su postavile svoje predstavnike u DIK-u, a varirajući broj predstavnika se pridružio OIK-u.<sup>20</sup> Zastupljenost žena u izornoj komisiji i dalje je niska. U DIK-u su samo dvije žene, jedna je član, a druga je ovlašćeni predstavnik, od 117 stalnih članova OIK-a 40 njih su žene.

Izborna administracija je ispunila zakonske rokove i tehnički je, uglavnom, uspješno sprovela izborne pripreme. Državna izborna komisija (DIK) je održala redovne sjednice koje su bile otvorene za

<sup>15</sup> Vlada je 15. marta uvela posebne mjere, kojima je ograničena sloboda kretanja i okupljanja. Ustanovila je takođe Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT) koje je koordiniralo borbu protiv pandemije i davalo preporuke za dalje aktivnosti, uključujući i moguće otkazivanje ili odlaganje izbora.

<sup>16</sup> Ustav predviđa ograničenje ostvarivanja pojedinih ljudskih prava u slučaju proglašenja vandrednog stanja (VS) ili rata; dozvoljava privremena ograničenja slobode okupljanja zbog ugrožavanja javnog zdravlja i u skladu sa zakonom predviđeno je da se odluka o VS donese većinom svih poslanika. Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Ministarstvo zdravlja je nadležno da ograniči okupljanja zbog epidemioloških situacija nakon što Parlament proglasi VS.

<sup>17</sup> Član 4 (1) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ([MPGPP](#)) dozvoljava odstupanje od ljudskih prava „[i] u doba vanredne situacije [...] čije je postojanje zvanično proglašeno“; stav 25.1 . [Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) zahtjeva da se „mjere koje odstupaju od obaveza [međunarodnih ljudskih prava] moraju preduzeti u strogoj saglasnosti sa proceduralnim zahtjevima utvrđenim u tim instrumentima“, a paragraf 25.2 propisuje obavezu službenog proglašenja VS. Vidjeti takođe član 15 ESLJP. [Venecijanske komisije o hitnim ovlašćenjima](#) “preporučuje da „[d] VS treba izbjegavati, I da ga treba zvanično proglasiti“. Takođe pogledajte paragrafe 51 i 52 [Kontrolne liste Venecijanske komisije za vladavinu prava](#).

<sup>18</sup> Četiri člana DIK-a imenuje parlamentarna većina, četiri parlamentarna manjina, jednog člana predlaže civilno društvo i jednog zajednica nacionalne manjine koja je osvojila najveći broj glasova na prethodnim izborima. Predsjedavajuće OIK-a imenuje partija koja je osvojila većinu mandata na prethodnim lokalnim izborima ; dva člana se predložu većinom u lokalnoj skupštini, a dva iz opozicije.

<sup>19</sup> Zabilježena su kašnjenja na Cetinju i u Kotoru.

<sup>20</sup> Broj imenovanih predstavnika kandidata varirao je između 2 (u Andrijevići i na Žabljaku) i 8 (u Podgorici, Nikšiću, Kotoru, Budvi i Ulcinju). Samo je DPS imenovao predstavnike u svakom OIK-u.

posmatrača. Predstavnicima medija nije bilo dozvoljeno prisustvo uprkos prethodnim ODIHR preporukama. Izdato je niz upustava za pitanja koja su nedovoljno regulisana zakonom.<sup>21</sup> Većina odluka, uputstava i zapisnika sa sjednica je objavljena na web stranici DIK-a, što je povećalo transparentnost. Edukacija birača je nedovoljna i uglavnom se zasniva na televizijskim spotovima. Nijedna dodatna informacija nije bila dostupna u formatu dostupnom licima sa invaliditetom, uključujući i neuređivanje njihovog pristupa biračkim mjestima. DIK nije dosljedno ispunio svoju regulatornu ulogu, ostavljajući važne aspekte izbornog procesa, poput provjere potpisa podrške i detaljne procedure za tabelarno prikazivanje rezultata, neriješenim. Mnogi sagovornici ODIHR OMPI su doveli u pitanje zakonitost nekih odluka DIK-a, i da li su te odluke dovoljno opravdane i sveobuhvatne.<sup>22</sup>

Kvalitet i količina informacija koje su na internetu objavile različite OIK znatno su varirale.<sup>23</sup> Većina sjednica OIK-a koje je nadgledala ODIHR OMPI su bile otvorene za novinare. Zbog pandemije, obuka članova BO sprovedena je putem interneta i emitovana na televiziji. Sagovornici ODIHR OMPI su izrazili zabrinutost da obuka nije bila dovoljno efikasna zbog nedostatka interaktivne komponente.

## Upis birača

Pravo glasa ima svaki građanin Crne Gore koji ima navršenih 18 godina na dan izbora, osim onih koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnim, suprotno međunarodnim standardima.<sup>24</sup> Birači moraju da zadrže status rezidenta u zemlji najmanje dvije godine prije dana izbora, što je u suprotnosti sa međunarodnom dobrom praksom.<sup>25</sup>

Upis birača je pasivan. Birački spisak je stalna baza podataka koju održava MUP na osnovu informacija iz četiri različita registra.<sup>26</sup> Tokom javnog nadzora spiska MUP je primio ukupno 7,884 zahtjeva birača za promjene ili ispravke. MUP je završio izmjene i zaključio BS 20. avgusta, u zakonskom roku; objavio je konačni broj birača koji iznosi 540 026, i dao pojedinačna objašnjenja za podatke o registraciji po opštinama i biračkim mjestima .

Proces registracije glasača je u cjelosti bio transparentan, ali nedostatak javnog povjerenja u BS ostaje zabrinjavajući. Parlamentarne partije i DIK imaju stalni onlajn pristup BS-u. Akreditovane organizacije za posmatranje izbora i ovlašćeni predstavnici izbornih lista imaju pravo da, na zahtjev izvrše onlajn uvid u BS u predizbornom periodu.<sup>27</sup> Dva dana prije izbora, MUP je sproveo unakrsnu provjeru podataka sačuvanih u BS i ustanovio da 528 birača djelimično ili potpuno imaju identične otiske prsta.

<sup>21</sup> DIK je za ove izbore do danas usvojio 17 propisa, uključujući nominaciju lista kandidata, lokaciju biračkih mjesta, poslovnik o radu biračkih odbora, čuvanje i rukovanje izbornim materijalom, tehničke smjernice o epidemiološkoj zaštiti birača tokom izbornog procesa, omogućio je glasanje putem pisma za birače u karantinu i izdao mišljenje o mogućnosti glasanja sa isteklim ličnim dokumentima. DIK je takođe usvojio izborni kalendar i izdao mišljenja na zahtjeve zainteresovanih strana.

<sup>22</sup> Neki sagovornici ODIHR OMPI-a su tvrdili da je DIK možda zloupotrijebio diskreciono pravo odbivši jednu izbornu listu i izrazili zabrinutost zbog ustavnosti preporuka DIK-a o epidemiološkoj zaštiti birača.

<sup>23</sup> OIK u Kolašinu nije objavio nikakve informacije na svojoj veb stranici vezano za izbore, a njih četiri su objavile samo djelimične informacije (Bijelo Polje, Petnjica, Plužine, Žabljak). Samo pet OIK-a (Andrijevića, Budva, Cetinje, Mojkovac i Tivat) je objavilo onlajn zapisnike sa svih svojih sjednica.

<sup>24</sup> Član 29 [Međunarodne konvencije o pravima osoba sa nvaliditetom](#) zahtjeva od država da „garantuju osobama sa invaliditetom politička prava i mogućnost uživanja u njima podjednako kao i drugima“.

<sup>25</sup> Paragraf I.1.1.c.iii [Venecijanskog kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima](#) navodi da se “minimalno razdoblje prebivališta može uvesti kao uslov samo za lokalne ili regionalne izbore”

<sup>26</sup> Registri državljanstva, prebivališta, rođenja i preminulih.

<sup>27</sup> Grupe posmatrača i predstavnici kandidata mogu zatražiti onlajn pristup sačuvanim podacima u BS-u. Dokumentacija koja potkrepljuje promjene u pojedinim unosima nije dostupna zbog zaštite ličnih podataka. Sačuvani podaci u BS-u se ne mogu preuzeti onlajn niti izvući za dalje ispitivanje. Prema MUP-u, jednoj grupi posmatrača građana i sedam izbornih lista je omogućen onlajn pristup BS-u.

MUP smatra ovo tehničkom stvari koja nema značajniji uticaj na tačnost BS<sup>28</sup>. Neki sagovornici ODIHR-ovog OMPI-a su tvrdili da BS sadrži veliki broj građana koji defakto borave u inostranstvu. Međutim, zakon ne predviđa mogućnost gubitka statusa rezidenta, osim ako nije na insistiranje oštećenog građanina, uključujući i one u inostranstvu. Mnogi sagovornici ODIHR-ovog OMPI-a takođe su izrazili sumnju u tačnost i pouzdanost BS-a, ali nisu pružili nijedan suštinski dokaz kojima bi ovi navodi bili potkrijepljeni.

DIK je usvojio upustvo kojim je olakšao ostvarivanje biračkog prava usred pandemije COVID-19. Preporuke date u upustvu su bile nejasne i teške za sprovođenje. Konačna verzija upustva je usvojena kasno, u procesu koji nije obezbijedio pravnu sigurnost niti dovoljnu jasnost biračima ili relevantnu obuku biračkih odbora. DIK je dodatno proširio mogućnost glasanja za birače kojima su istekla lična dokumenta, pod uslovom da ih prepozna elektronski identifikacioni uređaj na biračom mjestu.

### Registracija kandidata

Svi birači imaju pravo da budu kandidati. Kao što je ranije ocijenjeno, uslov prebivališta od dvije godine prije izbornog dana predstavlja neprimjerenu prepreku za kandidaturu. Političke partije, koalicije i grupe građana mogu kandidovati izborne liste podržane sa 4.261 potpisom birača.<sup>29</sup> Liste koje predstavljaju nacionalne manjine su dužne da predaju 1.000 potpisa podrške (300 za one koji predstavljaju manjinu koja čini do 2 procenta stanovništva). Suprotno dobroj međunarodnoj praksi i prethodnim preporukama ODIHR-a, glasač može podržati samo jednu listu.<sup>30</sup> Najmanje 30 odsto kandidata na svakoj izornoj listi mora pripadati manje zatupljenom polu.

Do 4. avgusta, zvaničnog roka, podnijeto je ukupno 12 kandidatura. DIK je registrovao jedanaest lista i odbio jednu, sa obrazloženjem da je podnosilac liste tvrdio da predstavlja „jugoslovensku zajednicu“ koja se zvanično ne smatra nacionalnom manjinom.<sup>31</sup> Za 81 poslaničko mjesto nadmeće se ukupno 778 kandidata. Od toga njih 268 su žene. Jedina žena nosilac liste je kandidatkinja SDP-a. Pet lista predstavljaju nacionalne manjine – dvije albanske, jedna bošnjačka i dvije hrvatske. Od jedanaest registrovanih lista, šest su podnijele političke partije, a pet koalicije.

Provjera potpisa podrške nije regulisana zakonom ili uputstvima DIK-a. U praksi su podaci svih potpisnika unijeti u bazu podataka i unakrsno upoređivani sa BS-a da bi se potvrdilo da li su potpisnici birači i da li je bilo koji birač podržao više lista.<sup>32</sup> Provjera je rezultirala sljedećim brojkama, od ukupno 131,855 podnesenih potpisa podrške njih 19,558 su proglašeni nevažećim. Nakon provjere namjenske web aplikacije, jedan broj birača je tvrdio da su njihovi potpisi podrške falsifikovani u korist nekim listama.

Dok se bavio pritužbama birača zbog faliskovanja potpisa, DIK je prvobitno odbio nadležnost za takve slučajeve jer nijesu regulisani zakonom, ali je potom odlučio da sporne potpise eliminiše sa spiskova

<sup>28</sup> MUP je informisao ODIHR OMPI da će svi identični otisci biti podvrgnuti forenzičkoj provjeri nakon izbornog dana. Dupliranje otisaka MUP pripisuje nepravilnom funkcionisanju skenera otisaka prstiju ili drugim tehničkim problemima nastalim prilikom davanja otiska prsta birača.

<sup>29</sup> Izborne liste moraju biti podržane potpisima od strane 0.8 odsto upisanih birača sa posljednjih izbora.

<sup>30</sup> Paragraf 77 [Smjernica ODIHR -a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija, 2010](#) preporučuje sljedeće “u cilju povećanja pluralizma i slobode udruživanja, zakonodavstvo ne bi trebalo da ograničava građanina potpisivanjem liste podrške samo jednoj partiji.” Takvo ograničenje se može vrlo lako zloupotrijebiti i može dovesti do diskvalifikovanja partija koje su u dobroj mjeri vjerovale da su ispunile uslove”.

<sup>31</sup> DIK je donio odluku da „jugoslovenski narod“ ne može biti kvalifikovan kao manjina u smislu Zakona o pravima i slobodama manjina, zbog odsustva zakonski propisanih kulturnih odrednica. U popisu stanovništva iz 2011. godine 1.154 građanina su se izjasnili kao Jugosloveni.

<sup>32</sup> Provjeru potpisa podrške obavilo je IT odjeljenje Parlamenta, koje je DIK unajmio u te svrhe.

potpisa podrške.<sup>33</sup> Prema DIK-u, ove žalbe nijesu razmatrane u vrijeme u kom bi mogle da utiču na registraciju kandidata. DIK takođe nije blagovremeno objavio odluke o ovim žalbama. Sagovornici ODIHR OMPI-a su naveli su da je niz sličnih žalbi podniet tužilaštvima koja su, međutim, pokrenula samo dva slučaja.<sup>34</sup> DIK je poništio i izbrisao iz baze podataka potpise podrške 13 birača, nakon njihovih žalbi. Proces registracije kandidata je bio sveobuhvatan, uprkos nedostatku jasnih kriterijuma za utvrđivanje prihvatljivosti liste kandidata za status nacionalne manjine i nedostataka propisa za provjeru potpisa podrške.

## Okruženje kampanje

Kampanja je bila konkurentna sa nizom učesnika koji su predstavljali nacionalne identitete, prije nego političke mogućnosti. Glavna konkurencija je bila između vladajućeg DPS-a i koalicije koju predvodi DF „Za budućnost Crne Gore“.

Iako su potencijalni učesnici izbora mogli da započnu kampanju nakon raspisivanja izbora 20. juna, svi javni skupovi, uključujući i političke skupove, bili su zabranjeni od 25. juna do 23. jula i od 7. do 10. avgusta zbog epidemioloških mjera vezanih za na pandemiju.<sup>35</sup> Različiti oblici zloupotrebe državnih resursa dali su vladajućoj partiji neprimjerenu prednost u kampanji koja može uticati na volju birača. Primjetno je da su članovi vlade otvorili niz javnih infrastrukturnih projekata širom zemlje, uz prisustvo javnosti.<sup>36</sup> Premda nije kandidat, aktuelni predsjednik je primjetno učestvovao u kampanjama i institucionalnim događajima.<sup>37</sup> Svi ovi događaji su dobili značajan medijski proctor uključujući i zvanične naloge vladajuće partije na društvenim mrežama.

Tokom izbornog perioda, Vlada je dodijelila vanredna socijalna davanja uz nejasne i navodno subjektivne kriterijumime onim grupama koje su identifikovane kao „ranjive“; dodatne pomoći su raspodijeljene penzionerima.<sup>38</sup> Nekoliko sagovornika ODIHR OMPI-a je primijetilo da je neprimjerena prednost vladajuće partije naglašena upornom, sistematskom praksom javnog zapošljavanja u zamjenu za podršku.<sup>39</sup> Zakonska zabrana javnog zapošljavanja nakon raspisivanja izbora prenebregnuta je

<sup>33</sup> Paragraf 97 [Kodeksa dobre prakse](#) kaže da „žalbeni postupak i posebna ovlaštenja i odgovornosti različitih tijela moraju biti jasno regulisani zakonom, kako bi se izbegli sukobi nadležnosti (bilo da su pozitivni ili negativni)“.

<sup>34</sup> Sagovornici ODIHR OMPI-a su izjavili da je nedostatak napretka u istrazi navodne zloupotrebe potpisa podrške za kandidate tokom predsjedničkih izbora 2018. godine, obeshrabrio birače da se u 2020. godini obrate organima za sprovođenje izbora i diskreditovao je adekvatnost postupka nominovanja kandidata prikupljanjem potpisa.

<sup>35</sup> Od 25. juna do 23. jula postojala je potpuna zabrana svih javnih okupljanja; zabrana je ukinuta za Podgoricu od 16. jula; od 23. jula do 7. avgusta, prisustvo javnim skupovima, uključujući i političke skupove, bilo je ograničeno na 40 osoba na otvorenom i 20 osoba na zatvorenom; od 7. do 10. avgusta ponovo su zabranjeni politički skupovi; nakon 10. avgusta prisustvo na političkim skupovima povećalo se na 50 osoba u zatvorenom i 100 osoba na otvorenom.

<sup>36</sup> U periodu od 6. do 26. avgusta javni funkcioneri prisustvovali su na 49 institucionalnih događaja, uključujući Predsjednika (10 događaja), Premijera (14), Ministra poljoprivrede (7), gradonačelnika Podgorice (5), Ministra zdravlja (4), Ministra kulture (2) i Gradonačelnika Cetinja (2). U istom preiodu brojni javni funkcioneri otvorili su ukupno 14 objekata. (supermarket, dnevni centar za djecu, teren za mali sport, hotel, kreativni hub, servis za mlade, fabriku td.), 11 posjeta opštinama, 8 sastanaka sa lokalnim preduzetnicima, 5 posjeta bolnicama, 4 posjete gradilištima puteva, 4 otvaranja puteva i 3 posjete rekonstrukciji novih prostorija (škola, vrtić i fakultet)

<sup>37</sup> Na primjer, od 11. do 25. avgusta, predsjednik je otvorio rekonstruisane puteve u Gusinju i Plevljima, bolnicu na Cetinju, autoput Cetinje-Čevo-Nikšić, posjetio je turističke objekate (Portonovi, Kumbor), otvorio supermarket u Danilovgradu, fabriku Uniprom Kap u Podgorici, pojetio Fakultet likovnih umjetnosti na Cetinju i posjetio udruženja penzionera u Kolašinu; takođe je govorio na kampanjama DPS-a, uključujući u Zeti, Staroj Varoši, Cetinju, Pljevljima, Kotoru, Podgorici i Nikšiću.

<sup>38</sup> Vandredne naknade za socijalnu pomoć dodijeljene su 17. jula iz državnog budžeta preko lokalnih samouprava 17. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju izmjenjen je kako bi se omogućile takve dodatne naknade. Prema ASK-u, ove beneficije su iznosile milijardu eura.

<sup>39</sup> Vidjeti [Izveštaj EU o napretku Crne Gore](#). u kome se navodi da je “još uvijek potrebna snažna politička volja da bi se efikasno riješila depolitizacija javne uprave”.



novim ugovorima o privremenom radu.<sup>40</sup> Zabilježeni su neki slučajevi navodnog pritiska na glasače, uključujući državne službenike kako bi glasali za vladajuću partiju.<sup>41</sup> ODIHR OMPI je takođe primio pritužbe da privrednici nerado podržavaju opoziciju zbog straha od odmazde vlasti. Neki sagovornici ODIHR OMPI-a su takođe tvrdili da se kupuju glasovi, uglavnom u romskim naseljima.<sup>42</sup> ODIHR OMPI je primio navode da je nekoliko stranaka sponzoriralo putne troškove birača iz dijaspore. Neki birači su humanitarnu pomoć Crvenog krsta često doživljavali kao dodijeljenu od strane aktivista DPS-a.

Kampanja je uglavnom protekla mirno, uprkos nekolicini protesta.<sup>43</sup> Suprotstavljene strane su uglavnom težile da se međusobno diskredituju, koristeći ponekad jezik sukoba umjesto predstavljanja svojih programa kampanje. Srpska pravoslavna crkva (SPC) je bila značajno uključena u kampanju i svojim postupcima i izjavama je konfrontirala vladajućoj partiji. Zbog pandemijskih ograničenja i zabrinutosti za javno zdravlje, učesnici su značajno izmijenili svoje kampanje fokusirajući se više na onlajn medije i društvene mreže nego na tradicionalne metode kampanje. Međutim, korišćeni su i kampanja od vrata do vrata, predizborni autobusi i automobili, bilbordi i manja okupljanja. Nakon ukidanja zabrane javnih okupljanja, dozvoljeni broj učesnika u političkim skupovima ostao je ograničen i nijesu zabilježeni veliki politički skupovi.

Ključne teme kampanje bile su nacionalni identitet, geopolitička orijentacija zemlje, borba protiv korupcije i pandemija, pri čemu je Zakon o slobodi vjeroispovijesti postao centralna tema kampanje.<sup>44</sup> Neki sagovornici ODIHR OMPI-a su tvrdili da je vladajuća partija usvojila ovaj zakon sa ciljem da odvraći pažnju od nacionalne rasprave o suštinskim temama koje su vezane za ekonomiju i korupciju; u isto vrijeme, opozicione partije su u velikoj mjeri koristile zakon i vjersku retoriku za kampanju i mobilizaciju birača. Pristalice SPC-a, uz učešće nekih opozicionih stranaka, organizovale su širom zemlje parade automobila (auto-litije) i redovne vjerske šetnje (litije) nakon ukidanja zabrane javnih okupljanja.<sup>45</sup> Policija je 24. avgusta podnijela krivičnu prijavu protiv Zdravka Krivokapića, nosioca liste „Za budućnost Crne Gore“ i pet sveštenika SPC zbog nepoštovanja zdravstvenih mjera COVID-19 tokom kampanje. Ukupno prekršajne prijave su podnijete protiv 67 lica, dok su krivične prijave podnijete protiv 11 lica.

---

<sup>40</sup> Od 19. avgusta, ASK je objavio da je pokrenuo sedam kontrolnih postupaka u vezi sa nepravilnostima u zapošljavanju u javnim institucijama i 91 postupak zbog sumnje neprijavlivanja novog zaposlenje. Sagovornici ODIHR OMPI-a u Beranama, Rožajama i Žabljaku su tvrdili da su privremeni i stalni ugovori ponuđeni nakon raspisivanja izbora.

<sup>41</sup> Državni tužilac je po službenoj dužnosti pokrenuo dva slučaja u vezi sa pritiskom na birače. Dva audio snimka koja su procurila sugerišu da su [odobrenje](#) vladajuće partije i [volja](#) podnosioca zahtjeva da glasaju za DPS traženi od pojedinaca koji će biti zaposleni u javnoj službi. Još jedan audio snimak zabilježio je planiranu [kupovinu](#) četiri lične karte od strane DPS-a.

<sup>42</sup> Na primjer, u Budvi, Nikšiću, Kotoru, Beranama, u vidu hrane i novca

<sup>43</sup> U junu i julu 2020. godine u Budvi su izbili nasilni protesti, nakon prelaska vlasti opštinske vlasti sa opozicije na vladajuću partiju, što je rezultiralo hapšenjima nekih opozicionih lidera i aktivista. Tokom perioda posmatranja nije zabilježen nijedan slučaj nasilja.

<sup>44</sup> Zakon o slobodi vjeroispovesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica ima za cilj preispitivanje vlasništva nad vjerskim organizacijama, uključujući Srpsku pravoslavnu crkvu (SPC), instituciju sa visokim stepenom uticaja među stanovništvom Crne Gore. Dana 11. juna, poglavar SPC u Crnoj Gori, mitropolit Amfilohije, pozvao je glasače da ne glasaju za partije koje su podržale zakon. Mitropolit je 19. avgusta povukao ovu izjavu, pozivajući Crnogorce da glasaju.

<sup>45</sup> ODIHR OMPI je u nekoliko navrata posmatrao vjerske šetnje, uključujući Zabljak, Podgoricu, Kotor i Berane. Dana 14. avgusta u Beranama je održana litija na kojoj je učestvovalo oko 2.000 ljudi, a prisustvovala su i koalicije „Mir je naša nacija“ i „Za budućnost Crne Gore“. 17. avgusta NTK je okarakterisao nesankcionisana okupljanja „koja su organizovali SPC i određeni politički akteri“ kao „najveću prijetnju ponovnoj eskalaciji infekcije, a time i prijetnju javnom zdravlju“. SPC je izjavila da je tvrdnja neopravdana i negirala organizovanje bilo kakvih skupova. Policija je 23. avgusta privremeno blokirala automobile iz nekoliko regiona do Podgorice.

## Finansiranje kampanje

Finansiranje kampanje je regulisano Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2019. godine.<sup>46</sup> Pozitivno je što je novi zakon definisao aktivnosti kampanje u okviru svog djelokruga i zabranio neke komercijalne aktivnosti političkih partija. Izmjene i dopune Krivičnog zakonika su kriminalizovale primanje sredstava iz zabranjenih izvora. Međutim, pravni okvir i dalje ima praznina i oprečnih odredbi čime se podrija tačnost i jasnoća propisa. Odsustvo sankcija zbog netačnog izvještavanja ograničava efikasnost nadzora. Zakonu takođe nedostaje regulacija korišćenja zajma i sveobuhvatna metodologija za procjenu donacija u naturi.<sup>47</sup> Postoje sankcije za prijevremenu kampanju, ali zakon ne uspijeva jasno da definiše aktivnosti koje čine prijevremenu kampanju. Učesnici mogu da objave bilo koji prihod u svoj fond za kampanju kao da dolazi sa redovnog partijskog računa, a da ne otkriju porijeklo takvih doprinosa.

U aprilu, zbog izbijanja pandemije u izbornoj godini, dodjela socijalnih davanja je zakonski regulisana dopunama istog.<sup>48</sup> Prisutno je javno nepovjerenje u regulatorni sistem finansiranja kampanje koji se trenutno primjenjuje, uprkos nekim poboljšanjima, pravni okvir ne uvodi efikasne mjere zaštite protiv zaobilaženja.

Parlamentarne političke partije imaju pravo na godišnje javno finansiranje<sup>49</sup> U skladu sa zakonom dodatna javna sredstva u iznosu od 2,3 miliona eura dodijeljena su za izbornu kampanju. Osim toga, dvadeset odsto ovih sredstava podijeljeno je u jednakim iznosima svim učesnicima 14. avgusta, dok će ostatak biti učesnicima izbora refundiran nakon izbora proporcionalno broju osvojenih mjesta nakon podnošenja njihovih završnih finansijskih izvještaja za kampanju. Pored toga, predizborne kampanje mogu se finansirati iz novčanih donacija u nature od strane fizičkih i pravnih lica, putem zajma i putem partijskih sredstava. Novim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i kampanja, povećane su donacije fizičkih lica sa 2.000 na 5.000 eura, a za pravna lica sa 10.000 na 20.000 eura.<sup>50</sup> Jedna izborna lista može potrošiti najviše 2,3 miliona eura tokom cijele kampanje. Većina partijskih ogranaka na lokalnom nivou je izjavila da je izvještavanje o organizovanju i finansiranju kampanje centralizovano.

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) nadgleda finansiranje kampanja, kao i odluke o trošenju i zapošljavanju u javnim institucijama zbog potencijalne zloupotrebe administrativnih resursa. U skladu sa ustaljenom praksom, ASK je sklopio ugovor sa privatnom agencijom koja će prikupljati informacije o aktivnostima kampanje, uključujući praćenje i dokumentovanje štampanih, emitovanih i onlajn medija i društvenih mreža, kao i upotrebu bilborda.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> ASK usvaja uputstva i metodološke alate za izvještavanje o finansiranju kampanje.

<sup>47</sup> Uredba o određivanju cijene besplatnih usluga omogućava uračunavanje prosječne cijene uz diskreciju učesnika. Popusti se ne prijavljuju kao donacije.

<sup>48</sup> Sve subvencije socijalne pomoći koje su distribuirane putem opština ili Ministarstva finansija su objavljene na internet stranici ASK-a, ali ne i lista korisnika istih.

<sup>49</sup> U 2020. godini javna podrška partijama je iznosila oko 6,6 miliona EUR. Iako se obezbjeđuje dodatno javno finansiranje za iznajmljivanje prostorija partijama, po njihovom izboru, postupak finansiranja i ograničenja cijena nije regulisan.

<sup>50</sup> Pravna lica koja su donirala partiji ili kampanji ne mogu učestvovati na javnim tenderima naredne četiri godine.

<sup>51</sup> ASK saraduje sa agencijom za praćenje medija Arhimed od 2016. ASK je dao na znanje da je njihov ugovor obnovljen u januaru 2020. godine nakon javnog poziva, iako je nedostajalo konkurencije zbog ograničenog tržišta kompanija koje nude sveobuhvatno praćenje onlajn medija i društvenih mreža. Agencija izveštava ASK o svojim nalazima u roku od 10 dana, a ASK prilagođava svoje nadzorne aktivnosti u skladu sa prijavljenim indikacijama.

Od 23. avgusta, ASK je objavio da su svi učesnici otvorili račune za kampanju, kako nalaže zakon. Iako obaveze finansijskog izvještavanja kampanje uključuju objavu donacija svakih 15 dana od početka kampanje, većina nije prijavila nikakve donacije.<sup>52</sup>

ASK je započeo provjeru oko 700 donatora i zatražio informacije od Ministarstva pravde, o sumnjivom učešću donatora u organizovanom kriminalu i zatražio od Ministarstva finansija da provjeri da li su donatori bili uključeni u javne nabavke.<sup>53</sup>

Zaključno sa 25. avgustom kada ističe rok, svi učesnici su predali izvještaje o izdacima. Prijavljeni rashodi nisu odgovarali saznanjima ASK-a. Ipak, ASK nije uveo nikakve sankcije niti je objavio bilo kakve zaključke, jer se to ne nalaže zakonom. Takmičari moraju da podnesu svoje konačne izvještaje o finansiranju kampanje u roku od 30 dana nakon izbornog dana. ASK je dužan da donese zaključke o finansiranju kampanje dva mjeseca nakon objavljivanja rezultata izbora.<sup>54</sup> ASK je u obavezi da svoje zaključke o finansijama kampanje objavi dva mjeseca nakon objavljivanja rezultata izbora.

## Mediji

Veliki broj različitih medija posluje na finansijski nezadovoljavajućem reklamnom tržištu.<sup>55</sup> Mnogi sagovornici ODIHR OMPI su izrazili zabrinutost da zavisnost o finansiranju od strane političkih i poslovnih interesa podrija uredničku autonomiju, istraživačko novinarstvo i istinski pluralizam.<sup>56</sup> Dakle, medijski prostor odražava polarizaciju političkih elita i, prema vjerodostojnim izvještajima sagovornika ODIHR OMPI, dovodi do samocenzure novinara. Nedostatak nezavisnosti javnog servisa *Radio-televizije Crne Gore (RTCG)* i regulatora *Agencije za elektronske medije (AEM)* podrija njihovu odgovornost za osiguravanje ravnoteže i sveobuhvatnosti informacija koje javnosti pružaju mediji.<sup>57</sup>

Pojedini predstavnici medija, uključujući novinare i predstavnike civilnog društva, obavijestili su ODIHR OMPI o netransparentnoj i pristrasnoj raspodjeli javnog i privatnog oglašavanja medijima koji su naklonjeni vladajućoj partiji.<sup>58</sup> Novi Zakon o medijima, koji je stupio na snagu 13. avgusta, bavi se

---

<sup>52</sup> Najveće iznose dobili su DPS (643 pojedinačne donacije u ukupnom iznosu od 500.552 EUR) i koalicija „Za budućnost Crne Gore“ (51 donacija u vrijednosti od 181.448 EUR). Sedam učesnika nije prijavilo donacije, iako su aktivno vodili kampanje. Izveštaji o kampanji na društvenim mrežama sadržali su naznake direktnih partijskih plaćanja. Istraživački centar MANS [izvijestio](#) je da je većina donacija DPS-u izvršena u istom danu od strane javnih službenika, iz nekoliko institucija i članova opštinskih savjeta, često u iznosima većim od njihove mjesečne zarade.

<sup>53</sup> ASK je pokrenuo 293 istrage o korišćenju javnih resursa u izbornoj kampanji, 123 za kršenje ograničenja mjesečne potrošnje i 101 za kršenje ograničenja zapošljavanja tokom izborne kampanje. Pokrenuto je oko 20 prekršajnih postupaka, ali nisu objavljeni odgovarajući izveštaji i odluke. ASK je zahtijevao od zainteresovanih strana da se bave nepravilnostima, da bi izbjegli sankcije, i izdao upozorenje o sankcionisanju medija koji su kontinuirano pružali reklame za kampanje bez prethodnog podnošenja cjenovnika ASK-u.

<sup>54</sup> Samo je ovaj izvještaj predmet državne revizije.

<sup>55</sup> Pored Javnog RTV servisa Crne Gore (RTCG) i još pet lokalnih javnih televizija i 14 radio stanica, Agencija za elektronske medije je ovlastila tri aktivne komercijalne TV stanice sa nacionalnom pokrivenošću i 14 lokalnih TV stanica, 35 radio stanica, četiri dnevne novine, a registrovana su 82 onlajn medija.

<sup>56</sup> 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 [Izveštaj EU o napretku Crne Gore](#).

<sup>57</sup> U 2017. i 2018. godini, razriješena su dva člana Savjeta RTCG, generalni direktor RTCG, direktor televizije RTCG i član Savjeta AEM. U četiri slučaja sudovi su ove odluke proglasili nezakonitim. Odluke u vezi sa smjenom dvojice direktora potvrdio je Vrhovni sud. Međutim, 27. juna 2019. godine, Vrhovni sud donio je Načelni pravni stav da izbor, imenovanje ili razrješenje javnih službenika od strane Parlamenta ne mogu biti osporeni u upravnom sporu ili u parničnom postupku, osim ako to izričito predviđa zakon. Nakon žalbe na jedno od ovih rješenja, prvobitna odluka je poništena i vraćena prvostepenom sudu, koji se proglasio nenadležnim. Čeka se odluka drugostepenog suda.

<sup>58</sup> Ova pitanja su takođe obrađena i u izvještajima [Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske Unije](#) izrađeni od strane Evropske Unije i Savjeta Evrope decembra 2017 i 2019 [Izveštaj EU o napretku Crne Gore](#).

nekim od ovih pitanja, uključujući povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima, javno finansiranje i raspodjelu javnog oglašavanja, te stvaranje javnog fonda za pluralizam medija.<sup>59</sup>

Kleveta pojedinca je dekriminalizovana 2011. godine. Međutim, u zakonodavstvu još uvijek postoji niz krivičnih i drugih odredbi koje su u suprotnosti sa međunarodnim standardima u oblasti slobode izražavanja, uključujući „klevetu ugleda Crne Gore“, „uvredu na javnom mjestu“ i „izazivanje panike širenjem lažnih vijesti”.<sup>60</sup> Od početka godine privedena su najmanje 24 građanina, uključujući tri novinara a u najmanje pet slučajeva je pokrenut krivični postupak na temelju tih odredaba; uključujući najmanje 14 lica koja su privedena e zbog informacija objavljenih ili podijeljenih na društvenim mrežama.<sup>61</sup>

Izborni zakon i Zakon o elektronskim medijima sadrže opšte odredbe o izvještavanju o kampanji od strane javnih i komercijalnih emitera. U skladu sa zakonom, Pravilnik AEM-a, usvojen 26. juna, predviđa jednake uslove za učesnike i „istinito" pravovremeno i nepristrasno“ informisanje građana. RTCG i lokalni javni RTV servisi moraju da obezbijede jednako besplatno vrijeme emitovanja. Političko oglašavanje, kako u javnim, tako i u komercijalnim medijima, treba da bude jasno razdvojeno u programske blokove i označeno kao takvo.<sup>62</sup> Ista pravila primjenjuju se na izvještavanje o kampanji učesnika, što ostavlja malo prostora za uređivačko izvještavanje o kampanji i daje naglasak izvještavanju o institucionalnim događajima u vijestima. Navodno, snimke kampanje učesnika, u većini slučajeva, proizveli su sami učesnici, a mediji su ih predstavili besplatno. Ovakva praksa se *de facto* izjednačava s političkim oglašavanjem koje nije jasno označeno kao takvo. Pored toga, sagovornici ODIHR OMPI ukazali su da je emitovanje institucionalnih događaja koje su držali aktuelni učesnici u izborima, uključujući otvaranje infrastrukturnih projekata, često proizvodila sama Vlada.

Žalbe u vezi sa izvještavanjem o kampanji podnose se relevantnom emiteru i upućuju na AEM samo ako emiter ne donese zadovoljavajuću odluku. Žalbe koje su učesnici podnijeli AEM-u moraju se razmotriti u roku od 24 časa u poređenju sa rokom od 30 dana za sve ostale žalbe. AEM je obavijestila da u periodu kampanje nijesu primili nijednu žalbu od strane učesnika.

Rezultati monitoringa medija u okviru ODIHR OMPI odražavaju polarizaciju emitera i nedostatak nezavisnosti.<sup>63</sup> Nedostatak uređivačkog izvještavanja ograničio je dostupnost analitičkih nepristrasnih informacija građanima. RTCG 1 je generalno slijedio svoju zakonsku obavezu da učesnicima osigura

<sup>59</sup> Istog dana stupio je na snagu i novi Zakon o javnom RTV servisu.

<sup>60</sup> 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 mjestu“ novčanom kaznom u iznosu od 250 do 1000 eura ili zatvorom do 30 dana. Lokalna nevladina organizacija Akcija za ljudska prava podnijela je 24. januara [inicijativu Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti člana 398. Član 19.3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) predviđa da dozvoljena ograničenja prava na slobodu izražavanja moraju biti predviđena zakonom. [Opšti komentar 34 člana 19](#) Savjeta za ljudska prava UN zahtijeva da „norma, da bi bila okarakterisana kao zakon, mora biti formulisana sa dovoljnom preciznošću da omogući pojedincu da u skladu s njom reguliše svoje ponašanje“.

<sup>61</sup> Vidjeti izvještaj NVO Akcija za ljudska prava [Sloboda izražavanja i pravo na privatnost tokom epidemije virusa kovid-19](#).

<sup>62</sup> RTCG je 7. avgusta odbila da emituje reklamni spot koalicije “Crno na bijelo”, s obrazloženjem da spot ne promovise program partije koja ga je platila. Spot implicira da je sadašnji predsjednik još uvijek na vlasti 2050. godine i da je u hologramu prikazan kao “Veliki brat”.

<sup>63</sup> Od 6. avgusta, ODIHR OMPI je vršio monitoring emitera RTCG1, TV Vijesti, TV Prva i TV Nova M. Takođe, praćen je sadržaj vezan za izbore u pet online medija: CDM, Vijesti, Analitika, Fos Media i IN4S.

jednako besplatno vrijeme emitovanja.<sup>64</sup> Osim informativnih programa, praćene komercijalne TV stanice iskazale su pristrasnost u svojim izvještavanjima o kampanji. Iako su TV Vijesti veći dio svog izvještavanja (25 odsto) posvetile vladajućoj partiji, 31 odsto je bilo u negativnom tonu. TV Nova M i TV Prva posvetile su kolaiciji „Odlučno za Crnu Goru“ 79, odnosno 39 odsto, pretežno u pozitivnom ili neutralnom tonu.<sup>65</sup> Iako je propisima zabranjeno izvještavanje o kampanji u vijestima, o aktivnostima vladinih predstavnika u službenom svojstvu redovno je izvještavano u udarnim vijestima na RTCG 1, isključivo u pozitivnom tonu, što je efektivno davalo prednost vladajućoj partiji. Komercijalne TV Nova M i TV Prva takođe su redovno izvještavale o aktivnostima vladinih zvaničnika u vijestima u pretežno pozitivnom tonu, a TV Vijesti su to takođe činile, ali uglavnom (63 procenta) u negativnom tonu.

Tokom kampanje RTCG 1 i TV Vijesti emitovale su četiri, odnosno pet debata. Dok su na RTCG 1 bili zastupljeni svi učesnici, vladajuća partija je odbila da učestvuje u debatama na TV Vijesti. Diskusije održane tokom debata pružile su platformu za prezentaciju stavova učesnika o temama poput ekonomije, vanjske politike, zdravstva, obrazovanja i ljudskih prava.

### Učešće nacionalnih manjina

Ustavom je zagarantovana jednakost svih građana i predviđena su puna politička, građanska i socijalna prava za pripadnike nacionalnih manjina.<sup>66</sup> Iako su Albanci, Bošnjaci i Hrvati dobro zastupljeni u odgovarajućim političkim partijama nacionalnih manjina, oni su takođe integrisani u većini političkih partija kao glasači, članovi i kandidati. Po zakonu, dvojezični glasački listići na crnogorskom i albanskom jeziku moraju biti dostupni u određenim biračkim mjestima.

Sve manjinske partije u Parlamentu su tradicionalno u koaliciji sa vladajućom partijom i dobile su pozicije u Vladi.<sup>67</sup> Iako se većina ne-manjinskih političkih partija obično predstavlja kao „građanska“ i uključuje sve manjinske grupe, partije nacionalnih manjina apeluju na odgovarajuće zajednice. Ukupno deset manjinskih partija i građanskih organizacija učestvuje na ovim izborima bilo nezavisno ili u koalicijama.<sup>68</sup> Po prvi put na izborima učestvuje još jedna partija hrvatske manjine.

Zajednica Roma nema političku zastupljenost u Parlamentu. Njihova biračka informisanost je ograničena zbog nedostatka ciljanih programa o podizanju svijesti koje kreiraju vlasti. Predstavnicima romske zajednice su se žalili da nemaju pravo ni na jedno mjesto u parlamentu, mada su mnogobrojniji od Hrvata koji imaju pravo na jedno mjesto, ako dobiju najmanje 0,35 odsto glasova. ODIHR OMPI je

<sup>64</sup> Svaki učesnik ima pravo na tri minuta izvještavanja o kampanji neposredno nakon dva glavna informativna programa. Uz to, dnevno je dostupno emitovanje najmanje 200 sekundi besplatnih reklamnih spotova i zagarantovano je ravnopravno učešće u najmanje dvije debate sedmično. RTCG je izvijestila da neki takmičari nijesu mogli da pošalju dovoljno materijala da popune sve besplatne termine.

<sup>65</sup> TV Vijesti su ravnopravno dodijelile 23, 18, 14 i 9 odsto za *Mir je naša nacija*, *Za budućnost Crne Gore*, *SD*, *Crno na bijelo* i *SD* sa uglavnom pozitivnim ili neutralnim tonom. Svi ostali učesnici dobili su manje od 8 odsto izvještavanja. TV Nova M posvetila je svim ostalim učesnicima manje od 10 odsto izvještavanja. TV Prva je posvetila 15, 12 i 10 odsto za *SD*, *Mir je naša nacija* i *Za budućnost Crne Gore* i *SDP*.

<sup>66</sup> Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, Crnogorci čine 45 odsto stanovništva, Srbi 28 odsto, Bošnjaci - 8, Albanci - 5, Muslimani - 3, Romi - 1, a Hrvati oko 0,9 odsto.

<sup>67</sup> Trenutno Bošnjačka stranka ima tri ministra, uključujući jednog potpredsjednika Vlade, a DUA (albanska manjinska partija) i HGI (hrvatska manjinska partija) - po jednog ministra. Potpredsjednik parlamenta je iz Force

<sup>68</sup> Naime, albanska koalicija „Jednoglasno“ (Demokratska stranka, Demokratska unija Albanaca, Demokratski savez u Crnoj Gori); „Albanska lista Nik Đeljosaj-Genci Nimanbegu“ (Albanska alternativa, FORCA, Demokratsko udruženje Albanaca, Tuzi unija i Građanska inicijativa Perspektiva); Bošnjačka stranka (BS); Hrvatska građanska inicijativa (NGI) i Hrvatska reformrska stranka (HRS).

primio navode o kupovini glasova i zastrašivanju Roma.<sup>69</sup> Dana 9. avgusta, na više kuća u Beranama osvanuli su grafiti koji vrijeđaju nacionalnu manjinu. Nekoliko političkih partija, koalicija i članova Vlade osudilo je uvrjedljive poruke i pozvalo vlasti da procesuiraju počinioce.

## Prigovori i žalbe

Birači, kandidati i podnosioci izbornih lista mogu podnijeti žalbe nadležnim izbornim komisijama i sudovima. Na odluke DIK-a može se podnijeti žalba Ustavnom sudu. Žalbe u vezi sa upisom birača se podnose MUP-u i razmatraju se na Upravnom sudu, do deset dana prije dana izbora.<sup>70</sup> Suprotno prethodnim preporukama ODIHR-a i međunarodnoj dobroj praksi, rokovi za podnošenje i pregled žalbi su i dalje kratki.<sup>71</sup> Tako kratki vremenski okviri ugrožavaju mogućnost donošenja promišljene odluke.<sup>72</sup> Uprkos prethodnim preporukama ODIHR-a, izborni zakon ne propisuje procedure za postupanje po žalbama na izbore i DIK nije izdao nikakve smjernice po tom pitanju. Nepostojanje zakonske obaveze OIK-a da objavljuje svoje odluke po žalbama, kao i selektivno ili neblagovremeno objavljivanje takvih odluka od strane DIK-a i Ustavnog suda, dovodi u pitanje transparentnost i efikasnost rješavanja izbornih sporova.<sup>73</sup> Proces imenovanja u sudstvu i sprovođenja zakona nije uvijek bio u potpunosti u skladu sa Ustavom, zakonom i unutrašnjim procedurama, smanjujući povjerenje u mehanizam rješavanja sporova.<sup>74</sup> Jedan broj sagovornika ODIHR OMPI-a je mišljenja da je pravosuđe podložno političkom uticaju što se ogleda u njihovom odlučivanju.<sup>75</sup>

Prije dana izbora, DIK-u je podneseno šest žalbi koje su osporavale odluke OIK-a o formiranju biračkih odbora i lokaciji biračkih mesta. Tri su odbijene zbog okolnosti slučaja, a dvije zbog neosnovanosti. Birači su podnijeli dodatne žalbe DIK-u i tužiocu gdje su tvrdili da su njihovi potpisi podrške falsifikovani (vidi odjeljak *Registracija kandidata*).

Tokom izbornog perioda Ustavni sud je primio pet žalbi; četiri su razmatrane na zatvorenim sjednicama, u suprotnosti sa prethodnim preporukama ODIHR-a i međunarodnim standardima.<sup>76</sup> Sud je 23. jula prepoznao odluku predsjednika da prijevremeno zakaže izbore kao pojedinačni akt koji nije u nadležnosti Ustavnog suda i odbio da preispita njegovu ustavnost.<sup>77</sup> Sud je odbacio žalbu na odluku DIK-a da odbije da registraciju izborne liste i žalbu na odluku DIK-a da se odobri spajanje sedam biračkih mjesta od strane OIK-a u Podgorici kojom su navodno diskriminirani i obespravljani birači.<sup>78</sup> U drugom slučaju, postupak donošenja presude onemogućio je DIK da odobri spisak biračkih mjesta u zakonskom roku. Nakon dvije žalbe nevladinih organizacija, Ustavni sud je proglasio neustavnim

<sup>69</sup> Navodi su notirani u Budvi, Nikšiću, Kotoru i Beranama. Sagovornici ODIHR OMPI-a su obavijesteni da su u Nikšiću nepoznati ljudi došli Romima u ponoć i prijetili ubistvom ako ne podrže vladajuće partiju.

<sup>70</sup> Upravni sud obavijestio je ODIHR-a da su sudije na odmorima i da nijesu primljene žalbe na upis birača.

<sup>71</sup> Žalbe se moraju podnijeti izbornim komisijama u roku od 72 sata, a Ustavnom sudu u roku od 48 sati. Komisije i Upravni sud moraju odlučiti u roku od 24 sata, a Ustavni sud u roku od 48 sati.

<sup>72</sup> Paragraf 95 [Objašnjenja Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije](#) recommends a time limit of three to five days both for lodging appeals and making rulings.

<sup>73</sup> Paragraf 5.10 [Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) predviđa da „svako ima djelotvoran način zaštite od upravnih odluka kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i osigurao pravni integritet

<sup>74</sup> Ova imenovanja se odnose na predsjedavajućeg Ustavnog suda, Sudski savjet, predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca

<sup>75</sup> Pogledati [OSCE/ODIHR Izveštaj za Predsjedničke izbore 2018](#) i [2019 European Commission progress report on Montenegro](#).

<sup>76</sup> U paragrafu 12 [Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) se navodi da se „postupak može voditi bez nadzora samo u okolnostima propisanim zakonom i u skladu sa obavezama prema međunarodnim zakonima i međunarodnim obavezama.” Takođe pogledati član 10 [Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima](#) član 14 [ESLJP](#).

<sup>77</sup> Prema članu 148 Ustava, pojedinačni pravni akti biće u saglasnosti sa zakonom i podliježu sudskoj zaštiti.

<sup>78</sup> U izdvojenom mišljenju na presudu Ustavnog suda konstatovano je da je DIK zloupotrebio svoju nadležnost i vršio funkciju Upravnog suda u procjeni sadržaja statutarne dokumenata partije. Zahtjev za spajanje biračkih mjesta su podnijele Demokrate.

zahtjev za prebivalište u uputstvima DIK-a o glasanju putem pisma i uklonio stavku za to uputstvo iz tehničkih preporuka povezanih sa COVID-19. Shodno tome, birači u karantinu imaju pravo da glasaju na biračkim mjestima, uprkos ograničenju kretanja, dok svi ostali birači, koji imaju pravo za glasanje putem poisma, uključujući i one u samoizolaciji, mogu to da zahtijevaju od biračkih odbora da čak i ako birači borave u drugoj opštini.<sup>79</sup> Sud je takođe donio odluku da DIK nije nadležan za usvajanje zdravstvenih propisa i da su odgovarajuće mjere u suprotnosti sa zakonom.

### **Domaći i strani posmatrači**

Zakon omogućava domaćim i stranim posmatračima posmatranje svih aspekata izbornog procesa uz razumne zahtjeve za akreditaciju i rokove. DIK je akreditovao 1824 domaća posmatrača. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) i Mreža za afirmaciju NVO sektora (MANS) bili su aktivni u posmatranju kampanje, izbornih priprema, finansiranja političkih partija i praćenja medija. Uprkos organizacionim izazovima koje predstavlja pandemija, CDT je akreditovao 463, a CeMI 1355 posmatrača. Obje organizacije sprovode paralelno prebrojavanje glasova. Ukupno 265 međunarodnih posmatrača, uključujući lokalno osoblje, akreditovano je za posmatranje izbora, uključujući i 115 posmatrača iz Evropske mreže za praćenje izbora (ENEMO).

OMPI nije sistematski ili sveobuhvatno posmatrao postupak izbora, a članovi misije posjetili su ograničeni broj biračkih mjesta u 13 od 24 opštine.

Na posmatranim biračkim mjestima proces glasanja je bio transparentan i uglavnom su se poštovale procedure. Izgled i pozicija biračkih mesta često nisu bili pogodni za upotrebu osobama sa fizičkim invaliditetom. Ponekad, mala veličina glasačkih prostorija i veliki broj članova biračkih odbora i birača doprinosili su osjećaju prenatrpanosti. Iako je postojala lična zaštitna oprema, zdravstveni protokoli nisu se dosljedno primjenjivali. Nedostaci u procesu uočeni u nekim slučajevima uključuju identifikaciju birača koji nose maske i glasno saopštavanje imena birača. Tajnost glasanja povremeno su ugrožavali birači koji nisu glasačke listiće preklapali na odgovarajući način prije glasanja.

Nekoliko posmatranih brojanja glasova proteklo je uglavnom uredno i efikasno, ali su se procedure ponekad ubrzavale i nedosljedno slijedile. Posmatrano tabeliranje je bilo dobro organizovano, ali nedostatak jedinstvenih procedura koje primjenjuju OIK zahtijevaju potrebu za pisanim smjernicama.

Tokom dana, DIK je redovno objavljivao informacije o izlaznosti birača po opštinama. Internet stranica DIK-a bila je nedostupna nekoliko sati, što je DIK pripisao hakerskom napadu. DIK je preliminarne rezultate učinila dostupnim, u realnom vremenu, nakon početka prebrojavanja, ali je javno objavljivanje rezultata u medijima zasnovano na paralelnom prebrojavanju glasova od strane domaćih posmatrača. Preliminarna izlaznost bila je oko 77 procenata.

Tužilaštva su izvijestila da su pokrenula istragu o devet navodnih kršenja zakona tokom izbornog dana, uključujući kupovinu ličnih karata, kupovinu glasova, pritisak na birače i kršenje tajnosti glasanja. Nekoliko žalbi je podneseno OIK, uključujući i onu koja osporava ustavnost zatvorenog stranačkog sistema.

---

<sup>79</sup> Prijava u vezi sa tehničkim preporukama koju je podnio Centar za građansko obrazovanje djelimično je odbačena, jer je relevantni uslov prebivališta u međuvremenu ukinut iz preporuka SEC-a.

---

## INFORMACIJE O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

---

Podgorica, 31. avgust 2020. – Ovaj dokument Preliminarnih nalaza i zaključaka predstavlja rezultat zajedničkih napora Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Parlamentarne skupštine OEBS-a (OEBS PS). Urađena je procjena s ciljem da se utvrdi da li su izbori bili u saglasnosti sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore i u skladu sa nacionalnim zakonskim okvirom.

Predsjedavajući OEBS-a je imenovao Margaretu Cederfelt za specijalnu koordinatorku i šeficu kratkoročne posmatračke misije OEBS-a. Gospodin Tamas Meszerics (Mađarska) je šef ODIHR OMPI, imenovan 5. avgusta. Delegacija OEBS PS uključuje pet međunarodnih posmatrača. ODIHR OMPI uključuje 11 eksperata u glavnom gradu i 10 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje. Svaka od institucija uključenih u ovu Međunarodnu misiju za posmatranje izbora je prihvatila Deklaraciju o načelima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine.

Ovaj dokument Preliminarnih nalaza i zaključaka dostavlja se prije završetka izbornog procesa. Krajnja ocjena izbora dijelom će zavisiti od sprovođenja preostalih faza izbornog procesa, uključujući i brojanje, tabeliranje i objavu rezultata, te rješavanje potencijalnih prigovora ili žalbi nakon izbornog dana. ODIHR će objaviti sveobuhvatan konačni izvještaj, uključujući i preporuke za potencijalna unapređenja nekih osam sedmica nakon završetka izbornog procesa. OEBS PS će svoj izvještaj predstaviti na narednom sastanku Stalnog odbora.

Međunarodna misija za posmatranje izbora želi da zahvali nadležnim organima na pozivu za praćenje izbora, a Centralnoj izbornoj komisiji i Ministarstvu vanjskih poslova na pomoći. Takođe, izražavaju zahvalnost drugim državnim institucijama, političkim partijama, medijima i organizacijama civilnog društva i predstavnicima međunarodne zajednice na njihovoj saradnji.

Za dodatne informacije molimo da kontaktirate:

Katya Andrusz, ODIHR predstavnik (+48 609 522 266), ili Oleksii Lychkovakh, ODIHR Savjetnik za izbore, u Varšavi (+48 601 820 410);

Andreas Baker, OSCE PA, + 45 60 10 81 26, [andreas@oscepa.dk](mailto:andreas@oscepa.dk);

**ODIHR OMPI** adresa:

Hotel Ramada, 4. sprat, Bulevar Save Kovačevića br.74, Podgorica

Tel: +382 (0) 68 829 429

E-mail: [office@odih.me](mailto:office@odih.me)

Website: <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/457741>

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