



**ENEMO međunarodna posmatračka misija
Parlamentarni izbori, 30. avgust – Crna Gora 2020.**

IZVJEŠTAJ O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

31. avgust 2020. godine

Izborni dan je uglavnom protekao mirno, sa nekoliko slučajeva proceduralnih nepravilnosti koje je ENEMO uočio na dan glasanja, a koje nisu uticale na izborni proces. Predizborni period se odvijao u socijalno i politički polarizovanom okruženju, uglavnom konkurentnom, uprkos mjerama Covid-19 koje značajno ograničavaju mogućnosti za kampanju i izazivaju neizvjesnosti u pogledu glasačkih prava. Iako su izbori dobro sprovedeni i administracija je ispunila propisane zakonske rokove, kasno usvajanje pravila za sprovođenje izbora u suprotnosti je sa najboljim međunarodnim praksama.

Evropska mreža organizacija za monitoring izbora (ENEMO) 15. jula 2020. godine je angažovala međunarodnu posmatračku misiju u Crnoj Gori sa ciljem praćenja predstojećih Parlamentarnih izbora zakazanih za 30. avgust 2020. godine.

ENEMO je akreditovao Glavni tim od pet eksperata sa sjedištem u Podgorici i dva člana tima koja rade iz inostranstva. Šef misije je profesor dr Gianluca Passarelli. ENEMO je dodatno rasporedio i osam dugoročnih posmatrača (LTOs) u četiri tima širom države.¹ Međunarodna posmatračka misija dobila je pojačanje u vidu 38 kratkoročnih posmatrača (STOs), raspoređenih u višenacionalnim timovima od po dva člana, koji su nadgledali otvaranje biračkih mjesta, glasanje i postupak brojanja glasova na dan izbora.

Prisustvo ENEMO-a tokom Parlamentarnih izbora 2020. godine u Crnoj Gori pružiće nacionalnoj i međunarodnoj zajednici detaljne informacije o izbornom procesu. Do 28. avgusta posmatrački ENEMO-a su održali ukupno 429 sastanaka sa ključnim zainteresovanim stranama.

¹ Pokrivajući opštine: Podgorica, Tuzi, Danilovgrad, Kolašin, Ulcinj, Bar, Žabljak, Plužine, Pljevlja, Šavnik, Mojkovac, Nikšić, Budva, Herceg Novi, Tivat, Kotor, Cetinje, Berane, Bijelo Polje, Andrijevica, Plav, Gusinje, Rožaje i Petnjica.

Misija ocjenjuje cjelokupnu političku i izbornu situaciju, poštovanje prava da se bira i biva izabran, ponašanje tijela zaduženih za organizovanje i sprovođenje izbora, sprovođenje kampanje, poštovanje jednakosti polova, glasanje i proces brojanja glasova, pitanja rješavanja izbornih sporova i ostalih važnih aspekata procesa, na osnovu međunarodnih standarda za demokratske izbore i crnogorskog pravnog okvira. ENEMO će podići svijest domaće i međunarodne zajednice o glavnim izazovima i problemima primijećenim na izborima, zagovarajući na taj način adekvatne političke promjene kroz usvajanje konkretnih preporuka u konačnom izvještaju.

Ovaj Preliminarni izvještaj zasniva se na nalazima ENEMO-a do kojih se došlo u predizbornom periodu, kao i na sam dan izbora. Izvještaj treba razmotriti zajedno sa Privremenim izvještajem misije, objavljenim 17. avgusta 2020. godine. Misija posmatra u potpunosti u skladu sa Deklaracijom i principima za međunarodno posmatranje izbora i međunarodno poznatom najboljom praksom posmatranju izbora. Misija će ostati u državi do okončanja izbornog procesa kako bi pratila dešavanja po proteku izbora. Konačni izvještaj, koji će uključivati kompletnu ocjenu koja jednim dijelom zavisi i od odvijanja preostalih etapa izbornog procesa, detaljnih analiza i preporuka, biće objavljen u roku od 60 dana od dana potvrde rezultata izbora.



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

ENEMO međunarodna posmatračka misija Parlamentarnih izbora u Crnoj Gori zakazanih za 30. avgust 2020. godine je finansirana od strane Nacionalnog Demokratskog Instituta (NDI) i Nacionalne Zadužbine za Demokratiju (NED). Sadržaj dokumenta je isključivo odgovornost ENEMO-a i ne predstavlja nužno stav donatora.

Preliminarni zaključci

Parlamentarni izbori održani su 30. avgusta 2020. godine, zajedno sa lokalnim izborima u pet opština. Procjena ENEMO-a odnosi se na parlamentarne izbore, ali ne obuhvata lokalne izbore detaljno. Ukupno se na parlamentarnim izborima kandidovalo 11 izbornih lista.

Prema preliminarnim podacima koje je zvanično objavila Državna izborna komisija (DIK), izlaznost je bila veća nego na parlamentarnim izborima 2012. i 2016. godine, sa približno 76,67 procenata.² U skladu sa ovim preliminarnim procjenama, moglo bi se očekivati da će ukupno 9 registrovanih lista dobiti mjesta u sljedećem parlamentarnom zakonodavnom tijelu,³ čekajući konačnu objavu zvaničnih rezultata DIK-a.

Izborni dan je uglavnom bio miran. Upravljanje glasanjem i vođenje biračkih odbora i opštinskih izbornih komisija (OIK) ocijenjeno je pozitivno u većini zapaženih slučajeva, uz procjenu nekih proceduralnih kršenja i nepravilnosti koje nisu negativno uticale na legitimitet cjelokupnog procesa.

ENEMO je ocijenio da je pravni okvir za parlamentarne izbore u Crnoj Gori generalno usklađen sa međunarodnim standardima. Izbori su održani korišćenjem sistema proporcionalne zastupljenosti zatvorene liste, zasnovanom na jedinstvenoj izornoj jedinici.

Sjednice DIK-a uglavnom su se odvijale na profesionalan i kolegijalan način. Bili su otvoreni za akreditovane posmatrače, ali ne i za predstavnike medija. Posljednje promjene zbog žalbi na Ustavni sud pokazale su nedovoljnu saradnju nadležnih organa. Ovi apeli odnosili su se na prebivalište i glasanje hospitalizovanih, samoizolovanih i glasača stavljenih u institucionalni karantin. Navedeno dovodi u pitanje nadležnosti DIK-a, jer su neki presudni djelovi Tehničkih preporuka smatrani neustavnim. ENEMO smatra da je samo davanjem preporuka, a ne propisa, DIK pokazao ograničenu proaktivnost i odgovornost.

Prema posmatračima ENEMO-a, obuka članova biračkih odbora značajno se razlikovala, što je dovelo do nedosljednosti u kvalitetu. Štaviše, ENEMO kritikuje nedostatak regulatornih mehanizama koji bi osigurali da su svi članovi biračkog odbora pohađali onlajn obuku.

ENEMO napominje da je na ovim izborima novoformirana samoprogllašena jugoslovenska manjinska lista odbačena od strane DIK-a nakon kontroverznog postupka registracije. Uzimajući u obzir da su navedeni razlozi za odbijanje bili da lista nije bila podobna da se kandiduje kao manjina, trebalo bi izraziti zabrinutost da podnosiocu zahtjeva nije data mogućnost da svoju kandidaturu preda kao ne-manjinsku listu. ENEMO ocjenjuje da ovaj slučaj otkriva da zakonodavstvo ne definiše jasno i dosljedno koje nacionalne manjine imaju pravo na političku zastupljenost, ostavljajući DIK-u prostor za prekomjerno diskreciono pravo u procesu registracije.

Ustavom je predviđen dvogodišnji uslov boravka za glasanje na nacionalnim izborima, iako nije u skladu sa međunarodnim standardima, je u suprotnosti sa Kodeksom dobre prakse u izbornim

² Zvanična preliminarna izlaznost koju je objavio DIK na osnovu 98,68% obrađenih glasačkih listića: <https://rezultati.dik.co.me/>

³ <https://rezultati.dik.co.me/>

pitanjima Venecijanske komisije. Uprkos zabrinutostima prijavljenim misiji u vezi sa prisustvom umrlih građana na spiskovima, zastarjelim spiskovima stanovnika, mogućim lažnim ličnim kartama i više birača registrovanih na istoj adresi, ENEMO nije pronašao dokaze da je to negativno uticalo na proces identifikacije birača na dan izbora u cjelini.

Posjete i inauguracije predsjednika, premijera i predstavnika organa lokalne samouprave kao državnih zvaničnika tokom kampanje mogu se ocijeniti kao zamagljivanje linije između partija i države, jer su njihovi nastupi u medijima ponekad korišćeni za promociju partijskih dostignuća i vidljivosti u kampanjama, a ne strogo državna pitanja. Treba iskazati zabrinutost za nepostojanje ravnopravnih uslova u ovim slučajevima, što bi moglo uticati na princip jednakih mogućnosti u kampanji.

Usklađenost sa pravilima Nacionalnog javnog servisa (Radio-televizija Crne Gore, RTCG) uglavnom je poštovana, i u skladu je sa odredbama utvrđenim u zakonima. Međutim, RTCG je igrao važnu ulogu u emitovanju posjeta, inauguracija i aktivnosti koje su državni zvaničnici obavljali u televizijskim izvještavanjima tokom kampanje. Stoga je, pored dodijeljenog vremena emitovanja za svoje liste, nekoliko partija takođe imalo koristi od medijskog prisustva visokih državnih zvaničnika, što je moglo uticati na ravnotežu pokrivenosti i jednake mogućnosti.

Uprkos koracima preduzetim za poboljšanje transparentnosti, ENEMO smatra da su ograničeni obim sankcija Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), u kombinaciji sa nedostatkom proaktivnosti među organima odgovornim za istragu i procesuiranje potencijalnih slučajeva, suzili mogućnosti za sprečavanje i sankcionisanje zloupotrebe političkog finansiranja.

Ukupno se na izborima takmičilo 269 žena (34,57 posto svih kandidata). ENEMO je ocijenio da nisu preduzete mjere kako bi se izbjeglo da se kandidatkinje rangiraju na nepobedene pozicije. Pored toga, zakon izostavlja odredbe koje obezbjeđuju zamjenu pobjedničkog kandidata sledećim kandidatom na listi u slučajevima kada ženski kandidat povuče kandidaturu nakon izbora. Pored znatne nedovoljne zastupljenosti, ENEMO je ocijenio da žene rijetko zauzimaju rukovodeće položaje unutar Tijela za sprovođenja izbora. Na posmatranim biračkim mjestima, 31,25 posto članova biračkog odbora bile su žene, dok je svaki četvrti predsjedavajući biračkog odbora i svaki treći zamjenik predsjednika biračkog odbora bio žena.

ENEMO primjećuje da je na dan izbora 52,9 procenta biračkih mjesta posmatranih tokom glasanja procijenjeno kao pristupačno osobama sa invaliditetom, dok je 24,9 procenata biračkih mjesta zahtijevalo manju pomoć, a 22,2 procenta posmatranih biračkih mjesta ocijenjeno je kao neprikladno za osobe sa invaliditetom.

ENEMO takođe napominje da mjere zaštite koje se odnose na COVID-19 nisu poštovane na 23,7 odsto posmatranih biračkih mjesta. Značajan broj pojedinaca nije pravilno nosio zaštitne maske, nisu poštovali mjere distance i nisu koristili sredstvo za dezinfekciju ruku.

Politički pregled

Parlamentarni izbori 30. avgusta 2020. godine u Crnoj Gori protekli su u sveukupnoj mirnoj atmosferi, uprkos napetoj političkoj situaciji u predizbornom periodu. Istoga dana, održani su i lokalni izbori u pet opština za odbornike skupština opština Andrijevica, Budve, Gusinja, Kotora i Tivta.

Iako u Crnoj Gori postoje opšti uslovi za održavanje demokratskih i poštenih izbora, izbori su se odvijali u pozadini značajne političke polarizacije, kao i ograničenja zbog pandemije Covid-19.

Konkretno, “Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica” koji je usvojen u decembru 2019. godine, doveo je do javnih protesta dijela opozicije i pristalica Srpske pravoslavne crkve. Ovi protesti su imali različite forme tokom cijele godine, uključujući izborni period pa sve do održavanja izbora, poput marševa i auto-litija u vidu demonstracija protiv novog zakona.

U ovim okolnostima, očekivanja građana Crne Gore na ovim izborima bila su velika od novog sastava Parlamenta, posebno u pogledu napredovanja reformske agende integracije u EU, borbe protiv korupcije, ekonomskog razvoja i drugih ključnih pitanja.

Zbog Covid-19, izborni dan je održan prema posebnim propisima koje je ustanovila Državna izborna komisija (DIK) na osnovu preporuka Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti (NKT) i Instituta za javno zdravlje o broju glasača kojima je dozvoljeno da glasaju na biračkim mjestima u isto vrijeme, obeznom fizičkom distanciranju, upotrebi zaštitnih maski za lice, dezinfekciji ruku, itd.

Ukupno se na izborima kandidovalo 11 izbornih lista.

Pravni okvir i izborni sistem

Pravni okvir

Pravni okvir za parlamentarne izbore u Crnoj Gori generalno je usklađen sa međunarodnim standardima. Izborna pravila su utvđena Ustavom, osnovnim zakonima i propisima Državne izborne komisije. Zakon o izboru odbornika i poslanika je najvažniji document u izbornom zakonodavstvu. Iako u Crnoj Gori nema organskih zakona, Ustav navodi da je dvotrećinska većina svih članova Parlamenta potrebna za donošenje izbornog zakona. Izborni zakon mora biti usvojen dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika.⁴ Ovaj zahtjev otežava promjenu izbornog zakona, dok istovremeno pomaže njegovoj stabilizaciji. ENEMO primjećuje da je ovaj zahtjev doveo do toga da je opozicija zaustavila proces izborne reforme 2019. godine.

⁴ Član 91 Ustava

Dodatni pravni akti koji regulišu ostale aspekte u vezi sa izbornim procesom nalaze se u: Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakonu o biračkom spisku, Zakonu o primjeni sporazuma za slobodne i fer izbore, Zakonu o političkim partijama, Zakonu o registrima prebivališta i boravišta, Zakonu o elektronskim medijima, Zakonu o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, Krivičnom zakoniku i Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore. Nije bilo značajnih promjena u izbornom sistemu od prethodnih Parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2016.

ENEMO primjećuje da je relativno mali broj izbornih normi utvrđen Ustavom i da širok spektar pitanja pokrivaju propisi DIK-a. Tehničke preporuke za epidemiološku zaštitu birača tokom izbora (usvojenih od strane DIK-a 2020. godine) pokazuju da se prostor propisa DIK-a još proširuje.

Izborni sistem

Za Parlamentarne izbore u Crnoj Gori koristi se proporcionalni sistem sa zatvorenim listama. Izbori se sprovode u jedinstvenoj izornoj jedinici na nivou države. Raspodjela poslaničkih mjesta vrši se primjenom d'Ontove metode.

Država predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu. Izborni cenzus je 3% važećih glasova raspoređenih na nacionalnom nivou.⁵ Međutim, liste nacionalnih manjina imaju pravo na mjesta na nižim pragovima 0,35 procenata za hrvatsku manjinu i 0,7 procenata za ostale manjine.

Izborne liste mogu da podnesu političke partije, koalicije i grupe birača. Izborna pravila uspostavljaju zavisnost pojedinačnih političara od političkih organizacija. Pojedincima još uvijek nije dozvoljeno da se kandiduju samostalno, uprkos preporukama Venecijanske komisije i OEBS-ODIHR-a.⁶ Građanin koji želi da se kandiduje može se pridružiti postojećem političkom entitetu ili stvoriti novu listu kandidata koja mora sadržati najmanje 54 kandidata (2/3 mjesta u Skupštini). Izorno zakonodavstvo Crne Gore ne bavi se redosljedom kandidata na listama. Štaviše, ne postoje zakoni koji regulišu proces kandidature ili unutarpartijsku demokratiju.

Izborna administracija

Parlamentarni izbori sprovedeni su u okviru trostepene izborne administracije: Državne izborne komisije (DIK), 24 opštinskih izbornih komisija i 1.217 biračkih odbora.⁷ Sve odluke trebalo je donijeti većinom glasova na svakom nivou izborne administracije, uključujući ovlaštene predstavnike političkih subjekata, sa jednakim biračkim pravima.

⁵ Ova odredba je u skladu sa preporukama PSSE i Venecijanske komisije.

⁶ Stav 7.5 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990.godine; OEBS-ODIHR – Crna Gora, Parlamentarni izbori, 2016, Konačni izvještaj; Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije iz 2002. Godine.

⁷ Na posljednjim predsjedničkim izborima održanim 2018. bilo je 1.214 biračkih odbora.

Državna izborna komisija (DIK)

DIK je stalno tijelo sastavljeno od predsjednika i deset članova, zajedno sa dodatnim članovima koji predstavljaju partijske liste koje se takmiče na izborima. Sadašnji sastav komisije imenovan je nakon izbornog ciklusa 2016. godine, a trenutni predsjednik je na čelu od marta 2020. godine. Glavne nadležnosti DIK-a uključuju koordinaciju OIK-a, nadgledanje izbornog materijala, pregled i proglašavanje zvaničnih izbornih lista utvrđivanje i objavljivanje izbornih rezultata.⁸

Sjednice DIK-a su uglavnom održavane na profesionalan i kolegijalan način i bile su otvorene za akreditovane posmatrače⁹, ali ne i za predstavnike medija. ENEMO procijenjuje da su sastanci DIK-a bili djelimično transparentni zbog nedostatka prenosa uživo. Što se tiče aktivnosti na društvenim medijima od strane DIK-a na ovim izborima, nijedan profil nije redovno ažuriran.

Državna izborna komisija je 6. avgusta usvojila preporuke za izborni dan protiv širenja Covid-19, uključujući upotrebu zaštitne lične opreme i omogućavanje mobilnog glasanja za građane u privatnom ili institucionalnom karantinu.¹⁰ Međutim, promjene u posljednjem trenutku zbog žalbi Ustavnom sudu u vezi sa različitim aspektima Tehničkih preporuka, uključujući zahtjev za prebivališti glasanje od strane hospitalizovanih birača i onih u samoizolaciji, pokazale su nedovoljnu saradnju nadležnih tijela¹¹ i dovele u pitanje kompetentnost DIK-a jer su neki ključni djelovi dokumenta smatrani neustavnim. ENEMO kritikuje kasne izmjene propisa koje su izazvale konfuziju među biračima kako da ostvare svoje pravo glasa, posebno kada je riječ o biračima koji su u karantinu, hospitalizovanim i u samoizolaciji. ENEMO smatra da je odlukom da pruži samo preporuke, a ne propise, DIK pokazala ograničenu proaktivnost i odgovornost u ovom pitanju.

ENEMO iskazuje zabrinutost zbog aktivnosti članova biračkog odbora tokom onlajn obuke o procedurama na dan izbora, kao i kvaliteta rezultata, koji bi mogli uticati na učinak biračkih odbora na dan izbora. Prema ENEMO-vim posmatračima, obuka za članove biračkog odbora značajno se razlikovala, što je dovelo do nedosljednosti u kvalitetu.¹² Štaviše, ENEMO kritikuje nedostatak regulatornih mehanizama koji obezbjeđuju da su svi članovi biračkih odbora pohađali onlajn obuku. Mnogi članovi biračkih odbora insistirali su na primanju štampanog materijala nakon pohađanja onlajn obuke, dok su neke OIK preuzele inicijativu za dodatnu obuku predsjednika biračkog odbora tokom preuzimanja materijala. U međuvremenu, nije pružena dodatna obuka za ostale zainteresovane strane.

S druge strane, ENEMO je pozitivno ocijenio televizijski i onlajn video materijal koji je DIK pripremio za široku kampanju edukacije birača. Video zapisi o edukaciji birača emitovani su samo

⁸ Član 32 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁹ Ali ne i za predstavnike medija.

¹⁰ Ove preporuke su postale predmet izbornog spora zbog ocjene ustavnosti na Ustavnom sudu. Pogledajte *Prigovori i žalbe*.

¹¹ Prvenstveno Državna izborna komisija, Nacionalno koordinaciono tijelo, Institut za javno zdravlje i Ministarstvo zdravlja.

¹² Većina OIK-a još uvijek je održavala obuke, bar za predsjednike biračkih odbora i ponekad njihove zamjenike (Bar, Budva, Cetinje, Plužine, Ulcinj, Danilovgrad, Petnjica, Bijelo Polje, Kotor, Tivat, Pljevlja, Rožaje, Berane, Plav, Gusinje, Andrijevića), neke organizovane projekcije video materijala za obuku članova biračkih odbora, mada prisustvo nije bilo obavezno (Šavnik, Nikšić, Žabljak), dok se nekoliko OIK oslanjalo na članove biračkog odbora da će sami pogledati video bez ikakvog mehanizma kontrole (Kolašin, Tuzi, Podgorica, Mojkovac, Herceg Novi).

posljednjih dana izbornog perioda i objavljeni na zvaničnoj stranici DIK-a¹³, što izaziva zabrinutost oko broja birača do kojih se doprlo. Pored toga, DIK je uspostavio internetsku liniju na kojoj su glasači mogli dobiti informacije o procedurama glasanja.¹⁴

Na izborni dan, DIK je objavio šest obavještenja o sprovođenju glasanja za medije i javnost.¹⁵ Konačni rezultati trebaju biti objavljeni od strane DIK-a u roku od 15 dana od dana izbora u Službenom listu Crne Gore.

Opštinske izborne komisije (OIK)

OIK se sastoje od predsjednika i četiri stalna člana imenovana nakon opštinskih izbora, kao i ovlašćenih predstavnika izbornih lista koje se kandiduju na izborima. Generalno, ENEMO pozitivno ocjenjuje rad OIK-a koje su uspjele da prevaziđu izazove i pripreme osnove za održavanje izbora.

Kako se bližio dan izbora, posmatrači ENEMO-a izvijestili su o više izazova u radu OIK-a, posebno kada je riječ o imenovanju članova biračkih odbora prema partijskoj pripadnosti i na zakonit način (Tuzi, Cetinje, Danilovgrad, Kotor, Podgorica). Bliže izbornom danu, takođe su se pojavili problemi sa pečatiranjem i izdavanjem glasačkih listića biračkim odborima (Budva, Danilovgrad, Plav), što je rezultiralo povlačenjem rezervnih glasačkih listića kao dopuna oštećenih. Sve u svemu, osjetljivi i neosjetljivi materijali izdati su biračkim odborima na vrijeme.

Neke OIK nisu objavile svoje odluke i uputstva u potpunosti ili blagovremeno (Žabljak, Petnjica, Plužine, Ulcinj, Kolašin, Bijelo Polje), uprkos tome što im je DIK dao instrukcije posebno OIK u Plavu koji nije uspio da objavi nijednu informaciju o Parlamentarni izborima 2020. Članovi OIK-a izrazili su nezadovoljstvo uputstvima DIK-a , posebno u vezi sa kasnim ne sveobuhvatnim reventivnim mjerama Covid-19.

Birački odbori

Glasanje je održano na 1.217 biračkih mjesta koja su imala oko 12.300 članova biračkih odbora, uz predstavnike svake od 11 izbornih lista koje su se kandidovale na Parlamentarnim izborima 2020. godine. Svaka izborna lista ispunjava uslove za imenovanje predstavnika za prošireni sastav. ENEMO primjećuje da nisu sve izborne liste imale imenovane ovlašćene predstavnike.

Birački odbori se sastoje od predsjednika i četiri člana, koji su uglavnom imenovani do 20. avgusta, s izuzetkom OIK Cetinje, gdje su neki članovi biračkog odbora imenovani kasno zbog nedostatka kandidata.

¹³ Izrađeni su i edukacijski i motivacijski video za izbore poput “*Vaš izbor određuje budućnost.*”

¹⁴ U okviru MUP-a je uspostavljena služba telefonske pomoći za glasače, gdje mogu da provjere svoje podatke i potvrde dodijeljeno biračko mjesto.

¹⁵ Na izborni dan, zvanični sajt: <https://dik.co.me> je obezbijedio aktuelne informacije o glasanju.

Predsjednici su izabrani od strane političkih partija zastupljenih u datom opštinskom vijeću, srazmjerno njihovoj zastupljenosti. Od četiri člana biračkog odbora, dva nominuje vladajuća stranka ili koalicija, a dva opozicija. Nominovani subjekti mogu da dođu do svojih kandidata do 12 sati prije početka glasanja.

Birački odbor direktno sprovodi organizaciju glasanja na biračkom mjestu. Članovi komisije takođe održavaju red na biračkim mjestima tokom glasanja. Dužnosti odbora utvrđuju se žrijebom prije početka glasanja.

Zbog epidemiološke situacije, DIK je organizovao onlajn obuku članova biračkih odbora. Kao rezultat toga, nivoi spremnosti članova komisije za ove izbore varirali su, mada to, čini se nije uticalo negativno na proces u cjelini.

U nekoliko slučajeva, poznavanje procedura o otvaranju, prebrojavanju i tabelarnom prikazivanju, kao i o prenosu izbornog materijala variralo je među članovima biračkog odbora, mada to nije značajno uticalo na proces na dan izbora, uočili su timovi ENEMO-a.

Posmatrači ENEMO-a izvijestili su da su u većini slučajeva birački odbori adekvatno podržani od strane nadležne javne vlasti u sprovođenju izbora, naročito u Petnjici i Gusinju, koji su se suočili sa dodatnim izazovima zbog nedostatka odgovarajućih prostorija u svojim opštinama. Međutim, nekoliko članova OIK-a pomenulo je da školske administracije i druge institucije u kojima su smješteni birački odbori nisu uvijek spremni za saradnju i obezbjeđivanje potrebnih uslova za rad biračkih odbora. Birački odbori su koristili uređaj za elektronsku identifikaciju birača i provjeru protiv višestrukog glasanja na datim biračkim mjestima.

Nakon inicijalne zabrinutosti kako da postupaju sa potencijalno velikim brojem zahtjeva za glasanje putem pisma zbog uslova prebivališta poništenog od strane Ustavnog suda, birački odbori uglavnom su dali prednost biračima sa prebivalištem u datoj opštini. Ovo je rezultiralo time da birački odbori na izborni dan nisu posjetili samo mali dio birača koji su se prijavili za glasanje putem pisma.

Registracija birača

Svaki građanin koji ima najmanje 18 godina ili je na dan izbora napunio 18 godina, ima pravnu sposobnost i ima stalno prebivalište najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora, ima pravo glasa.¹⁶ Glasanje van zemlje nije bilo dozvoljeno za ove izbore. Birači su imali mogućnost da se registruju ili promjene svoje podatke u biračkom spisku do deset dana prije dana glasanja.

Popis birača služi kao baza podataka koja je izvedena iz nekoliko registara (matičnih knjiga, prebivališta, rođenih i umrlih). Dvogodišnji boravak kao uslov nacionalnim izborima predviđen je

¹⁶ Član. 11. Zakona o izboru odbornika i poslanika

Ustavom, iako nije u skladu sa međunarodnim standardima, naime u suprotnosti je sa Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima.¹⁷

Popis birača je okončan 20. avgusta u skladu sa odredbama zakona¹⁸. Ministarstvo unutrašnjih poslova potvrdilo je da je na biračkom spisku¹⁹ bilo 540.026 birača, od kojih je 270.717 žena, od ukupnog broja stanovništva koji iznosi 678.497. Postoji 23.207 novoregistrovanih birača, od kojih će 20.634 biti birači koji prvi put imaju navršenih osamnaest godina.²⁰

Sagovornici misije izrazili su zabrinutost u pogledu tačnosti i pouzdanosti biračkog spiska, posebno mogućih odstupanja u broju birača i demografskim podacima u Crnoj Gori. Dugoročni posmatrači su na terenu izvijestili o dodatnim zabrinutostima u vezi sa prisustvom preminulih birača koji su još uvek na spiskovima, zastarelim spiskovima stanovnika, mogućim lažnim ličnim kartama i više birača registrovanih na istoj adresi. Međutim, ENEMO nije pronašao dokaze da je to negativno uticalo na proces identifikacije birača na izborni dan u cjelini.

Registracija kandidata

Svi građani sa biračkim pravom koji imaju stalno prebivalište u zemlji najmanje dve godine imali su pravo da budu kandidati na ovim izborima. Kandidate mogu nominovati političke stranke, koalicije političkih partija ili grupe birača. Nominacija pojedinačnih kandidata nije bila dozvoljena.²¹

ENEMO je izrazio zabrinutost u pogledu uslova dvogodišnjeg prebivališta neophodnog za kandidovanje na izborima, ocijenivši ga pretjeranim i u suprotnosti s Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije.²²

DIK je bila odgovorno tijelo za registraciju kandidatskih lista. Od političkih partija ili koalicija zahtijevalo se da prikupe i predaju potpise najmanje 0,8 odsto birača²³, na osnovu broja registrovanih birača na prethodnim izborima. Političke partije i grupe birača koje predstavljaju

¹⁷ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, 1.1 c. iii. „*Državljanima se može nametnuti uslov dužine boravka samo za lokalne ili regionalne izbore*“, 1.1 c. iv. „*Potreban period boravka ne bi trebalo da prelazi šest meseci; duži period može biti potreban samo za zaštitu nacionalnih manjina*“, i dodatno, „*Sloboda kretanja građana unutar zemlje, zajedno sa njihovim pravom na povratak u bilo koje doba jedno je od osnovnih prava neophodnih za istinski demokratske izbore*“

¹⁸ Član. 18. Zakona o biračkom spisku glasi „*Ministarstvo unutrašnjih poslova zaključuje birački spisak odlukom 10 dana dana određenog za izbore*“.

¹⁹ <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/biracki-spisak-2020-1.pdf>

²⁰ Prema podacima MUP-a od 28. avgusta 2020. Podaci se odnose na broj novoregistrovanih birača od poslednjih nacionalnih (predsjedničkih) izbora održanih 2018. godine.

²¹ Paragraf 7.5 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine kaže da države učesnice moraju „*bez diskriminacije poštovati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija*“,

²² Naime, stav 1.1 c. iii. „*Dužina boravka može se nametnuti državljanima isključivo za lokalne ili regionalne izbore*“, i 1.1 c. iv. „*Potreban period boravka ne bi trebalo da prelazi šest meseci; duži period može biti potreban samo za zaštitu nacionalnih manjina*“.

²³ Na ovim izborima od ne-manjinskih političkih subjekata trebalo je prikupiti najmanje 4.261 važećih potpisa birača: <https://dik.co.me/odluka-o-broju-potpisa-biraca-za-podrsku-izbornoj-listi/>

manjinsku zajednicu morale su da predaju najmanje 1.000 potpisa, dok su kandidati koji predstavljaju manjinu koja čini do dva odsto stanovništva bili dužni da prikupe 300 potpisa.

ENEMO je izrazio zabrinutost da je, prema zakonskim odredbama utvrđenim u izbornom zakonu, glasačima dozvoljeno da daju potpis podrške samo jednoj izornoj listi, što je pretjerano restriktivno u odnosu na međunarodnu dobru praksu, i dovodi u pitanje politički pluralizam. Ovo je moglo uticati na tajnost glasanja otkrivanjem političkih preferencija, a istovremeno dovesti i do potencijalne zloupotrebe: zakon ne predviđa gornju granicu za potpise prikupljene po strankama, ostavljajući prostor jednom političkom subjektu da prikupi višak potpisa da bi drugoj oduzeo mogućnost prikupljanja minimalnog iznosa.²⁴ ENEMO je iskazao dodatnu zabrinutost u vezi sa nedoslednom vizuelnom verifikacijom potpisa, ostavljajući prostor za lažno predstavljanje i davanje podrške u ime drugog birača.

Štaviše, postupak odbacivanja samoproglashene liste jugoslovenskih manjina na upitnim pravnim osnovama mogao je da povrijedi politička prava samoproglashene nacionalne manjine, uprkos prihvatanju odluke DIK-a od strane Ustavnog suda (vidi odeljak *Nacionalne manjine* i Odeljak za *prigovore i žalbe*).

Zvanični period registracije od strane DIK-a trajao je od 11. jula do 4. avgusta 2020. godine, u skladu sa odredbama zakona. DIK registrovala je ukupno 11 izbornih ista.

Izborna kampanja i finansiranje kampanje

Izborna kampanja

NKT je, u koordinaciji sa DIK-om i Ministarstvom zdravlja, sproveo zabranu političkih skupova koji okupljaju preko 100 ljudi na otvorenim javnim mjestima i 50 ljudi na zatvorenim mjestima²⁵. Misija ENEMO-a izrazila je zabrinutost da pandemija Covid-19 ograničava sprovođenje kampanje tradicionalnim sredstvima, uključujući skupove na otvorenom i druge terenske radove radi prikupljanja podrške glasača. Pored toga, odgovorne vlasti učesnicima izbora nisu pružile sveobuhvatne smjernice specifične za kampanju u pogledu mjera zdravstvene zaštite i prevencije.²⁶

Posmatrači ENEMO-a izvijestili su da su partije sa registrovanim listama samo povremeno održavale skupove. Ostale aktivnosti na terenu obuhvatale su sprovođenje kampanje od vrata do vrata, pojedinačne sastanke sa biračima, partijske aktiviste na javnim mestima na kojima su

²⁴ Po ovom pitanju, OEBS-ove Smjernice za regulisanje političkih partija, stav 77, preporučuju da „u cilju jačanja pluralizma i slobode udruživanja, zakonodavstvo ne bi trebalo ograničiti građanina na potpisivanje liste podrške samo za jednu partiju”.

²⁵ Pored toga, mere NKT-a obavezuju na poštovanje fizičke udaljenosti od najmanje dva metra između osoba na tim događajima, nošenja zaštitnih maski i dezinfekcije ruku odgovarajućim dezinficijensom.
http://vfv.gov.me/naslovna/mjere_i_preporuke/

²⁶ Na primjer, nisu pružene posebne smjernice za registrovane liste u vezi sa vođenjem kampanje od vrata do vrata, aktivnosti koja povlači za sobom visok rizik od infekcije i kontaminacije.

okupljali male grupe birača i dijelili letke ili partijske programe na štandovima. Briga za javno zdravlje uoči izbora, kao i propisi NKT-a mogu se ocijeniti kao ograničavanje mogućnosti za sprovođenje kampanje.

Misija ENEMO-a primijetila je da političke partije i kandidati poštuju princip pokretanja svojih kampanja zvanično posle registracije njihovih izbornih lista. Međutim, u nekim slučajevima rana ili indirektna kampanja mogla bi uticati na ravnopravnost kampanje, kao što je rano objavljivanje bilborda prije registracije lista. Posmatrači ENEMO-a ocijenili su kampanju u cjelini kao slabog intenziteta uglavnom zbog efekata pandemije Covid-19. Međutim, primijećen je porast kampanja, kako se dan izbora približavao, uglavnom na društvenim mrežama i mrežnim portalima vijesti, medijskim nastupima, televizijskim i radio reklamama, i putem nekih skupova, bilborda, brendiranih autobusa i automobila, itd. Sve u svemu, partije i kandidati u velikoj mjeri prebacili su svoje kampanje na društvene mreže putem objava, fotografija i video promotivnih materijala. Na primjer, nivo plaćenih reklamnih kampanja na društvenim medijima (Facebook, Youtube) naglo se povećao u posljednje dvije nedelje do dana glasanja. Međutim, pored društvenih mreža i mogućnosti birača da čitaju platforme za kampanju putem interneta, mali broj skupova i kampanja vidljivih na javnim mjestima mogao je uticati na mogućnost da se glasači upoznaju sa kandidatima na listama i donesu informisan izbor.

Prema zapažanjima misije glavne teme kampanje su uključivale ekonomski razvoj Crne Gore, efekte Covid-19 na ekonomiju, nezaposlenost, penzionisanje i socijalna davanja, poboljšanje životnog standarda, korupciju, stabilnost države, članstvo u EU, gore pomenuti Zakon o slobodi vjeroispovjesti, ali i očuvanje životne sredine i poboljšanje uslova za mlade u zemlji. Partije koje predstavljaju nacionalne manjine pozabavile su se pitanjem prihvatanja različitosti kao osnovne vrijednosti i promovisanjem svojih napora da obezbijede bolji status svojih zajednica.

Iako je kampanja ocijenjena kao sveukupno mirna uprkos napetom političkom okruženju, posmatrači ENEMO-a izvijestili su o izolovanim slučajevima negativne kampanje između vladajućih partija i opozicije, neprimjerenog jezika, kao i „crnog PR-a“ u vidu ličnih napada i uvreda na račun političara, pominjanje privatnog života, nasilne prijetnje ili profesionalne degradacije na društvenim mrežama (Facebook i Viber) i na javnim mjestima.²⁷

Treba iskazati zabrinutost u vezi sa značajnim navodima o pritisku ili zastrašivanju zaposlenih u javnom i privatnom sektoru kao sredstvu indirektno kupovine glasova²⁸, krivičnog djela sankcionisanog članom 186. Krivičnog zakonika²⁹. Iako je po ovom pitanju podneseno malo formalnih i zvaničnih žalbi, ENEMO primjećuje da su dugoročni posmatrači iz gotovo svih

²⁷ Kao što se vidi, na primjer, na mrežnom portalu udar.me i odgovarajućem Youtube kanalu.

²⁸ Prema sagovornicima ENEMO-a, zastrašivanje birača kretalo se od obećanja ili obezbjeđivanja zaposlenja i unapređenja, socijalnih usluga, odbijanja duga za komunalne ili slične usluge i prijetnji lišavanjem penzije; na prijetnje profesionalnim degradiranjem, blokiranjem profesionalnog napredovanja, pritiskom na porodice zaposlenih itd.

²⁹ Član 186. Krivičnog zakonika: „(1) *Ko silom ili prijetnjom prisili drugog ili na drugi nezakonit način utiče na njega da vrši ili ne ostvaruje pravo glasa na izborima ili referendumima ili da glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste ili predloga kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine; (2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se svako ko zatraži ili primi poklon ili drugu korist ili prihvati obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da će glasati ili neće glasati ili da će glasati za ili protiv određene osobe*“.

posmatranih regiona izvještavali o tim navodima³⁰. Sagovornici misije spomenuli su da ova negativna praksa doprinosi uočenoj nepravednoj prednosti vladajuće koalicije. Bez obzira na to da li su dokazani ili ne, ovi navodi su mogli uticati na percepciju javnosti o poštenom vođenju kampanje.

Povećanje broja zvaničnih posjeta nosilaca vlasti širom zemlje tokom poslednjih nedelja kampanje postavlja pitanje razdvajanja partije i države. U Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine, kojim je Crna Gora obavezana kao država članica OEBS-a, u tački 5.4 jasno se navodi da se države učesnice slažu oko „jasne odvojenosti države i političkih partija; naročito se političke partije neće spajati sa državom“³¹. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije dodatno predviđa da „Jednake mogućnosti moraju biti zagarantovane i partijama i kandidatima. To podrazumijeva neutralan stav državnih vlasti, posebno u pogledu: i. predizborna kampanja; ii. izveštavanje u medijima, posebno u javnom vlasništvu; iii. javno finansiranje partija i kampanja.“³²

Posjete i inauguracije predsjednika, premijera i predstavnika organa lokalne samouprave kao državnih zvaničnika tokom kampanje mogu se ocijeniti kao zamagljivanje granice između partije i države, jer su njihovi nastupi u medijima ponekad korišćeni za promociju partijskih dostignuća i vidljivosti tokom kampanja, a ne strogo zvanična državna pitanja³³. Treba izraziti zabrinutost zbog nedostatka jednakih uslova u ovim slučajevima, što je moglo uticati na princip jednakih mogućnosti u kampanji.³⁴

Posmatrači ENEMO-a prijavili su nekoliko slučajeva uplitanja vjerskih vlasti u kampanju, prikazanih njihovim pozivima na glasanje protiv aktuelnih vlasti u Crnoj Gori. Jedan takav predstavnik dobio je značajnu medijsku pokrivenost tokom nedelje sve do dana izbora.³⁵

Posmatrani skupovi su uglavnom bili u skladu sa maksimalnim brojem učesnika dozvoljenim prema pravilima NKT-a. Međutim, prijavljeno je da su se skupovi održavali u opštinskim prostorijama tokom radnog vremena. U izolovanim slučajevima, organizatori su zabranjivali posmatračima ENEMO-a da nadgledaju zatvorene skupove, što dovodi u pitanje transparentnost tih događaja.

³⁰ Ovo je prijavljeno iz opština Ulcinj, Kolašin i Danilovgrad u vidu značajnog povećanja kratkoročnih ugovora, i uopštenije u vezi sa gore pomenutim slučajevima u Budvi, Žabljaku, Beranama, Nikšiću, Tivtu, Kotoru, Cetinju, Herceg Novom, Danilovgrad i Bar.

³¹ Dokument iz 1990. godine sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a:

<https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

³² Kodeks dobre prakse iz izbornih pitanja iz Venecijanske komisije iz 2002, par. 2.3. „Jednakost mogućnosti“:

<https://rm.coe.int/090000168092af01>

³³ Posmatrano u Žabljaku, Pljevljima, Budvi, Nikšiću, Beranama i Bijelom Polju.

³⁴ Pored toga, član 50a Zakona o izboru odbornika i poslanika predviđa da „Javni službenici koje imenuje Vlada Crne Gore ili ih bira ili imenuje lokalna samouprava, državni službenici i namještenici ne mogu učestvovati u predizbornim kampanjama, niti javno izraziti svoje stavove u vezi sa izborima, u radno vreme, odnosno dok su na dužnosti“ i 51a, „Zvaničnicima državne i lokalne samouprave [...] zabranjeno je da zloupotrebljavaju i koriste svoje medijske nastupe u ulozi državnog ili drugog javnog funkcionera tokom izbora kampanju za oglašavanje ili oglašavanje izborne liste i / ili njenog izbornog programa“.

³⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/30798345.html>

Finansiranje kampanje

Pravni okvir za finansiranje političkih i predizbornih kampanja izmijenjen je 2020. godine, prema Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) glavno je nadzorno tijelo odgovorno za nadgledanje finansiranja izbornih kandidata.

Politički subjekti koji su na izborima registrovali liste morali su da otvore poseban račun za svoj izborni fond („žiro račun“) i morali su da izvještavaju o svojim donacijama svakih 15 dana. Takođe su bili dužni da podnesu privremene finansijske izvještaje pet dana prije dana izbora, a ASK je imao 24 sata da objavi ove izvještaje u skladu sa zakonom³⁶. Politički subjekti će takođe biti dužni da podnesu konačni izvještaj o svojim prihodima i rashodima za kampanju u roku od 30 dana nakon dana izbora.

U nedelji koja je prethodila izbornom danu, ASK je objavio da verifikuje donacije od 706 donatora političkim subjektima i provjerio fakture i ugovore predate za oko 168 aktivnosti partija i kandidata, u iznosu od 777.221 evra³⁷.

Štaviše, da bi ASK mogao da izvrši kontrolu nad javnom potrošnjom i ograniči mogućnosti zloupotrebe državnih resursa, javne institucije, uključujući državne i lokalne državne organe, bile su obavezne da objavljuju podatke na svojim web stranicama i podnose izvještaje o svojim budžetskim troškovima ASK-u na nedeljnom nivou. Pored sankcionisanja zloupotrebe državnih resursa³⁸, zakon takođe zabranjuje finansiranje anonimnih donatora kao i nekoliko vrsta entiteta, uključujući vjerske organizacije³⁹.

Sagovornici ENEMO-a obavijestili su misiju o sumnjama da su rashodi iz državnog budžeta možda netačno prijavljeni i možda zloupotrebjeni u političke svrhe. Sumnje su se uglavnom odnosile na moguće nepravilnosti u izvještajima o državnim i opštinskim izdacima, kao i na neprijavljeno zapošljavanje uprkos ograničenjima tokom izbornog perioda⁴⁰.

Treba izraziti zabrinutost u vezi sa mogućim „finansiranjem iz sjenke“ predizbornih kampanja ili zloupotrebom javnih sredstava u političke svrhe, što nije u suprotnosti samo sa međunarodnim antikorupcijskim standardima, već i sa domaćim zakonodavstvom⁴¹. Pored toga, potencijalna zloupotreba državnih resursa i srodni navodi u medijima ili javnom prostoru mogli su uticati na percepciju birača i njihov nivo poverenja u izborni proces.

³⁶ ENEMO napominje da je samo 10 od 11 privremenih finansijskih izvještaja bilo dostupno na web stranici ASK-a:

<https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2008261254-presjek-rezultata-ask-oblasti-kontrole-politickih-subjekata-izborne-kampanje/>

³⁷ <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2008261254-presjek-rezultata-ask-oblasti-kontrole-politickih-subjekata-izborne-kampanje/>

³⁸ Na primjer, ograničenja mjesečne potrošnje potrošačkih jedinica državnog budžeta, zabrana korišćenja prostorija pod nejednakim uslovima, ograničenja zapošljavanja tokom izbornog perioda itd.

³⁹ Konkretno, čl. 7. i 33. Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

⁴⁰ Kako je predviđeno u čl. 44. - 46. Zakona

⁴¹ Definicije i sankcije utvrđene u Zakonu o izboru odbornika i poslanika i, šire, u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Od 27. avgusta ASK je pokrenuo ukupno 297 postupaka u vezi sa korišćenjem javnih resursa⁴² u predizbornoj kampanji i pregledao preko 20.000 dokumenata koje su podnijeli vladini organi, uključujući analitičke kartice u vezi sa trošenjem budžeta, socijalnim davanjima, putnim nalogima itd. Nakon svoje analize, ASK je poslao 604 upozorenja poreskim obaveznicima, dostavio 49 mišljenja o zahtjevima koje su dobili od vlasti i 576 pojašnjenja ili pravnih preporuka. ASK je takođe izvršio 15 inspekcija vlasti na terenu i objavio zapisnike o tim inspekcijama na svojoj web stranici⁴³.

Dok je ASK preduzeo korake da doprinese povećanju transparentnosti finansiranja kampanje, u skladu sa svojim zakonskim odgovornostima, ENEMO primjećuje nedostatak efikasnih i odvraćajućih sankcija koje ASK-u stoje na raspolaganju u izmijenjenom zakonu. Tokom izbora, sankcije ASK-a bile su ograničene na upozorenja i zahtjeve za ispravke u podnijetim finansijskim izvještajima ili gubitak prava na budžetsku imovinu iz javnog finansiranja. Tokom perioda kampanje, ASK je razmatrao žalbe koje je primio i blagovremeno objavljivao odluke na svojoj web stranici⁴⁴, iako ENEMO primjećuje da su neke žalbe ostale nerazrješene i da će biti riješene tek nakon izbora, ograničavajući mogućnost pravnog obeštećenja prije izbornog dana.

ASK je imao mogućnost po službenoj dužnosti da slučajeve prekršaja proslijedi Tužilaštvu, iako zakon isključuje odredbe da ASK prati ove slučajeve kada oni postanu odgovornost tužilaštva. Krivični slučajevi u vezi sa korupcijom, uključujući i period izbora, zapravo nisu u nadležnosti ASK-a.

Uprkos koracima koji su preduzeti za poboljšanje transparentnosti, ENEMO smatra da ograničeni opseg sankcija ASK-a, u kombinaciji sa nedostatkom proaktivnosti među organima odgovornim za istragu i procesuiranje potencijalnih slučajeva, sužava mogućnosti za sprečavanje i sankcionisanje zloupotrebe političkih finansija.

Mediji

ENEMO je medijski spektar u Crnoj Gori ocijenio sveukupno raznolikim, iako vrlo polarizovana u pogledu uređivačke politike, političkih orijentacija i vlasništva nad medijima. Transparentnost u pogledu vlasništva nad medijima je ograničena i nedovoljno regulisana, posebno za online i društvene medije (mreže).

⁴² Od kojih se, prema ASK-u, 123 odnosilo na kontrolu ograničenja mesečne potrošnje, a 101 na zapošljavanje tokom izbora: <http://www.antikorupcija.me/me/dogadjaji/2005290656-parlamentarni-izbori-2020/2008271151-saopstenje-33-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>

⁴³ <http://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/2008201047-zapisnici/#page=1>

⁴⁴ Prema ASK-u, zaključno sa 27. avgustom, agenciji je podnijeto 118 žalbi tokom kršenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje. ASK je zaključno sa 26. avgustom je razmatrao 51 i donio prvostepenu odluku, dok su u toku postupci za ostale predmete.

Iako ukupni pravni okvir za medije, uključujući zakone i Ustav, generalno predviđa slobodu govora i slobodu štampe, izvještaji ENEMO posmatrača ukazuju na slučajeve samocenzure i izolovane slučajeve pritiska na novinare.

ENEMO primjećuje da zakonski okvir koji reguliše medije nije bio usaglašen prije ovih izbora, za koje su se primjenjivala tri glavna zakona⁴⁵ pored odredbi sadržanih u četvrtom zakonu (Zakon o izboru odbornika i poslanika). Pored toga, Zakon o medijima i Zakon o nacionalnoj javnoj radio-televiziji (RTCG) usvojeni su nakon početka izbornog procesa krajem jula 2020. godine, što ne bi trebalo smatrati dobrom praksom jer rizikuje uticaj na stabilnost zakonskog okvira za medije.

Nacionalna javna televizija (RTCG) usvojila je Pravila za izvještavanje o predizbornoj kampanji za parlamentarne izbore 10. jula 2020. RTCG je bio dužan da izbornim takmičarima obezbijedi političke i predizborne TV-spotove ili audio-snimke, u trajanju od najmanje 200 sekundi dnevno, u zavisnosti od planiranog broja reklamnih blokova; i trominutno izvještavanje o promotivnim skupovima, dva puta dnevno, u vrijeme neposredno nakon centralnih večernjih informativnih TV i radio emisija. RTCG je takođe zakazala političke debate za izborne kandidate kako bi se suprotstavili svojim partijskim platformama i informisali glasače. Uprkos besplatnom izveštavanju, ENEMO je primijetio da nisu sve stranke imale jednaka ili dovoljna novčana sredstva za kupovinu emitovanja u komercijalnim medijima, stavljajući ih u nepovoljan položaj pri informisanju građana o svojim programima.

ENEMO ocjenjuje da su pravila RTCG-a uglavnom ispoštovana i u skladu sa odredbama utvrđenim u zakonima. Međutim, Nacionalni javni servis imao je važnu ulogu u emitovanju posjeta, inauguracija i aktivnosti koje je vladajuća koalicija obavljala pod televizijskim pokrićem tokom kampanje. Stoga su, pored dodieljenog vremena emitovanja za svoje liste, većinske stranke imale koristi i od medijskog prisustva visokih državnih zvaničnika, što je moglo uticati na ravnotežu pokrivenosti navedenu u zakonu, kao i na jednake mogućnosti.

Glavno tijelo odgovorno za nadzor medija je Agencija za elektronske medije (AEM).⁴⁶ AEM ima na raspolaganju niz pravnih instrumenata kojima sankcioniše nepridržavanje emitujućih medija odredaba zakona, u rasponu od upozorenja do suspenzije dozvola za emitovanje. ENEMO primjećuje da AEM, iako nije zakonski obavezan da to učini, nije objavio nijedan izveštaj o monitoringu medija za ove izbore prije izbornog dana, ograničavajući mogućnost glasačima da se informišu o aktivnostima monitoringa AEM-a.

S obzirom na značajnu važnost koju društveni mediji igraju u ovoj kampanji zbog okolnosti Covid-19, trebalo bi izraziti zabrinutost da društveni mediji i njihova upotreba tokom izbora u Crnoj Gori nisu regulisani. ENEMO primjećuje da iako oglašavanje na društvenim mrežama podliježe postojećem zakonu, AEM ne prati ove troškove i nije obezbijeđen nadzor u vezi sa oglasima

⁴⁵ Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnom emiteru (Radio-televizija Crne Gore -RTCG)

⁴⁶ AEM nadgleda 75 tradicionalnih medija, uz nadgledanje 85 novinskih portala i 7 kablovskih operatera. Tokom kampanje, oni su imali zadatak da nadgledaju jednak pristup svih registrovanih lista i obaveze svih registrovanih emitera, kao i da odlučuju o prigovorima i žalbama.

kupljenih preko trećih lica. Ovo nosi rizik od nereguliranih aktivnosti trećih strana koje utiču na izbore korišćenjem društvenih medija⁴⁷ ili drugih online alata, posebno na načine koji nisu obuhvaćeni postojećim propisima o oglašavanju.⁴⁸

Rodna zastupljenost

„Zakon o izboru odbornika i poslanika” obavezuje izborne liste da uključe najmanje 30 procenata kandidata iz manje zastupljenog pola. Štaviše, najmanje svaki četvrti kandidat na listi trebao bi biti manje zastupljenog pola.⁴⁹ Liste kandidata koje nisu ispunile ove uslove DIK je morao da odbije da registruje, one koji ove nedostatke nisu otklonile u propisanom roku. ENEMO napominje da su sve liste registrovane na izborima udovoljavale gore navedenom zahtjevu, iako je većina lista ispunjavala samo potreban minimum žena, sa izuzetkom liste hrvatske manjine „Hrvatska reformaska stranka Crne Gore - HRS“ koja je sadržala 69% ženskih kandidata .

Ukupno se na izborima takmičilo 269 žena, što čini 34,57% svih kandidata. ENEMO je ocijenio da ne postoje mjere koje bi spriječile da se kandidatkinje rangiraju na nedobitnim pozicijama. Pored toga, nijedna odredba zakona ne garantuje zamjenu ženskog izabranog kandidata sa sljedećim ženskim kandidatom na listi, u slučajevima kada kandidatkinja povuče svoju kandidaturu nakon izbora.

Pored toga što su žene bile značajno manje zastupljene⁵⁰, ENEMO ocjenjuje da one rijetko imaju upravljačke pozicije u tijelima za sprovođenje izbora. Generalno, poruke kampanje rijetko ciljaju učešće ženskih glasača i ne promovišu inkluziju, dok se stranke i kandidati rijetko obraćaju ženama uopšte. ENEMO takođe primjećuje da je samo jednu izbornu listu na ovim izborima vodila žena.

Birački odbori su se najčešće sastojali od osam članova, od čega su 31,25 posto bile žene na posmatranom biračkom mjestu. Svaki četvrti predsjednik biračkog odbora i svaki treći zamjenik predsjednika biračkog odbora bile su žene.

⁴⁷ Naročito kada se globalne kompanije, uključujući Facebook, Youtube i Twitter, često opisuju kao „platforme“, a ne kao medijske kompanije i kao branioci slobode govora.

⁴⁸ Konkretno, ostaje nejasno da li crnogorske vlasti imaju tehničke i regulatorne kapacitete za regulisanje govora na platformama društvenih medija, posebno na platformama sa sjedištem u stranim državama.

⁴⁹ Član 39a: „*Da bi se primenjivalo načelo rodne ravnopravnosti, na listi kandidata sa podzastupljenog pola mora biti najmanje 30% kandidata. Među sva četiri kandidata u redosledu liste kandidata (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako dalje, do kraja liste) mora biti najmanje jedan kandidat koji je pripadnik manje zastupljenog pola.*”

⁵⁰ Posljednji sastav crnogorskog parlamenta činilo je 29,63% žena. Postoji samo jedna ženska članica stalnog sastava DIK-a, zajedno sa jednom ženskom povjerenicom proširenog sastava. Pored toga, OIK u Rožajama, Gusinju i Petnici nemaju nijednog ženskog člana.

Nacionalne manjine

Prema posljednjem zvaničnom državnom popisu stanovništva iz 2011.⁵¹ godine, gotovo 45 procenata stanovništva izjasnilo se kao Crnogorci, dok se nešto više od 28 procenata izjasnilo kao Srbi. Druge priznate etničke grupe u Ustavu uključuju Bošnjake (približno 8,5 procenata), Albance (skoro 5 procenata), Muslimane (nešto više od 3 procenta), Hrvate (oko 1 procenat), prema podacima MONSTAT-a.⁵²

ENEMO napominje da je DIK na ovim izborima odbacio novoformiranu listu jugoslovenskih manjina nakon kontroverznog postupka registracije (*vidi odjeljak o registraciji kandidata iznad i žalbe i prigovori* ispod), uprkos 0,19 procenata građana koji su se izjasnili kao Jugoslaveni⁵³, čime ispunjavaju uslove i prava postavljena u zakonu⁵⁴ i Ustavu.⁵⁵ Uprkos žalbi Ustavnom sudu, lista nije dobila rješenje u svoju korist. Međunarodni standardi poput Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima⁵⁶ i MPGPP⁵⁷ podržavaju pravo partija da predstavljaju nacionalne manjine i uživaju političku zastupljenost.

Od jedanaest registrovanih lista na ovim izborima, pet je predstavljalo nacionalne manjine, uključujući dvije albanske liste, dvije hrvatske liste i jednu bošnjačku. Međutim, ENEMO napominje da romska manjina nije izričito priznata kao manjina u Ustavu i nema koristi od političkog predstavljanja.

Tokom predizbornog perioda, posmatrači ENEMO-a izvještavali su o izolovanim slučajevima govora mržnje usmjerenog na manjine, dok su se neki glasači nacionalnih manjina suočavali sa izazovima u potpunom vršenju biračkog prava zbog funkcionalne nepismenosti.⁵⁸ U dvije opštine sa dominantnim albanskim manjinama, konkretno Tuzi i Ulcinj, vlada je pružila značajnu finansijsku podršku albanskim zajednicama od strane državnih institucija (npr. Formiranje novog OIK-a u Tuzi). Nastavljajući praksu sa prethodnih izbora, DIK je štampao 37.866 dvojezičnih crnogorsko-albanskih glasačkih listića i distribuirao ih određenom broju biračkih mjesta.

⁵¹ Sljedeći državni popis planiran je za 2021. godinu.

⁵² Pored toga, Romi (oko jedan procenat) i druge manjine prema popisu iz 2011. godine, iako izričito nisu priznate kao manjina u Ustavu. (<https://vvv.monstat.org/cg/page.php?id=534&pageid=322>)

⁵³ Prema gore navedenom popisu stanovništva.

⁵⁴ Čl 43 st. 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika, navodi se da izborna lista koja predstavlja manjinsku naciju ili manjinsku etničku zajednicu koja čini do 2% crnogorskog stanovništva prema poslednjim rezultatima popisa stanovništva može biti prihvaćena ako to podrži potpisa najmanje 300 glasača.

⁵⁵ Čl. 79 Ustava, tačka 9, kaže da će pripadnicima manjinskih naroda i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama biti zagarantovana prava i slobode koje mogu ostvariti pojedinačno ili kolektivno sa drugima, uključujući „pravo na autentično predstavljanje u Parlamentu Republiki Crnu Goru i u skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima predstavljaju značajan udio u stanovništvu, po principu pozitivne akcije“.

⁵⁶ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije st. 2.4. Jednakost i nacionalne manjine aa. „Stranke koje predstavljaju nacionalne manjine moraju biti dozvoljene“.

⁵⁷ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 25 „Svaki građanin imaće pravo i mogućnost, bez ikakvih razlika navedenih u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja: (a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika; (b) da glasaju i da budu izabrani na istinskim periodičnim izborima koji će se održati na opštem i jednakom biračkom pravu i održaće se tajnim glasanjem, garantujući slobodno izražavanje volje birača; ”

⁵⁸ Naročito, unutar zajednica romske i egipatske manjine.

Uključenost osoba sa invaliditetom

ENEMO napominje da izborni zakon ne obuhvata zahtjeve tokom perioda kampanje da se informacije obezbjeđuju i u formatu prilagođenom potrebama osoba sa invaliditetom.⁵⁹ Potreba da glasači sa invaliditetom proaktivno nastoje da informacije o izborima primaju na jednostavan način nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima.⁶⁰

Izborni zakon ne zahtijeva da biračka mjesta budu dostupna osobama sa invaliditetom. Međutim, ENEMO napominje da je DIK pozvao OIK da osiguraju da biračka mjesta budu dostupna za OSI, uprkos tome što nije usvojen dodatni propis koji bi odredbe pebližio međunarodnim standardima.⁶¹ Posmatrači ENEMO-a izvijestili su da se osobama sa invaliditetom rijetko, ako i uopšte, obraćalo u predizornoj kampanji.

Većina biračkih mjesta nalazila se u prizemlju javnih institucija, dok su se neke OIK nalazile na višim spratovima i uglavnom nepristupačne za osobe sa invaliditetom. Prema riječima nekoliko sagovornika iz lokalne uprave, opštine nemaju određenu budžetsku liniju za izborne svrhe i nemaju dovoljno resursa za postavljanje odgovarajućih rampi za biračka mjesta. ENEMO primjećuje da nije bilo sistemskog odgovora na pandemijsku krizu sa posebnim naglaskom na dostupnost OSI jer su se praksa i stav često menjali, a vladine agencije nisu djelovale sinhronizovano.

Birači sa invaliditetom imali su pravo da glasaju uz pomoć određene osobe. Glasajući koji su sliepi ili slabo vide mogu da dobiju poseban glasački listić od svoje izborne komisije. Birači sa invaliditetom, stariji ili na stacionarnom ili ambulantnom liječenju, prijavili su se svom biračkom odboru da glasaju od kuće. Ove prijave su trebale biti podnijete do 13:00 na dan izbora i morale su se podnijeti naznačenom biračkom mjestu.⁶²

ENEMO primjećuje da je na dan izbora 52,9 % biračkih mjesta posmatranih tokom glasanja ocenjeno su kao pristupačno za osobe sa invaliditetom, dok je na 24,9 % biračkih mjesta bila potrebna manja pomoć i 22,2 % posmatranih biračkih mjesta ocijenjeno je kao nepogodno za osobe sa invaliditetom.⁶³

⁵⁹ Priručnik ODIHR-a o posmatranju i promovisanju izbornog učešća osoba sa invaliditetom navodi da „*ključne izborne informacije treba da budu dostupne u više pristupačnih formata, koji mogu sadržati brajevu azbuku, velike štampe, zvuk, lako razumljive verzije i znakovni jezik . To uključuje informacije o tome kako učestvovati na izborima, kako uložiti prigovore i žalbe, rezultate i ažuriranja izborne administracije “i da, „izborna kampanja treba da bude dostupna osobama sa svim vrstama invaliditeta. Treba uložiti napore kako bi se osiguralo da događaji u kampanji i izborni materijal budu dostupni svima “.*

⁶⁰ Čl. 29. Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom (KPOSI) traži od država da „*osobama sa invaliditetom garantuju politička prava i mogućnost da ih uživaju na jednakoj osnovi sa drugima “ i da „procedure, sredstva i materijali za glasanje [budu] odgovarajuće, dostupne i lake za razumijevanje i upotrebu “.*

⁶¹ Član 9 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom zahtijeva od država da „*omoguće osobama sa invaliditetom da žive samostalno i u potpunosti učestvuju u svim aspektima života, države potpisnice će preduzeti odgovarajuće mjere kako bi osobama sa invaliditetom obezbijedile pristup, ravnopravno sa drugima, fizičkom okruženju [...], objektima i uslugama otvorenim ili pruženim javnosti, kako u urbanim, tako i u ruralnim oblastima “.*

⁶² čl. 85 Zakona o izboru odbornika i poslanika

⁶³ NA 22.5% biračkih mjesta kabina za glasanje sa adekvatnim stepenicama bila je obebijeđena; 15% skale ili stolice, Samo 1/6 biračkih mjesta bila je pogodna.

Prigovori i žalbe

Zakoni uspostavljaju sistem rješavanja izbornih sporova uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima. Svaki birač, kandidat i podnosilac liste kandidata može uložiti žalbu zbog kršenja izbornog zakona. NVO takođe mogu podneti inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti postupaka i dokumenata tijela zaduženih za sprovođenje izbora.

Među tri moguća opšta tipa sistema rješavanja izbornih sporova (parlament, sudovi, izborna komisija sa naknadnom žalbom na sud), treći tip je najpoželjniji od strane međunarodnih organizacija i koristi se u Crnoj Gori. Jedinствена hijerarhijska struktura rješavanja izbornih sporova isključuje paralelno postupanje po žalbama. Ista žalba ne može se uložiti različitim instancama.

Odluke ili radnje biračkih odbora mogu se pobijati na OIK-u, odluke ili radnje OIK-a na DIK-u i odluke DIK-a na Ustavnom sudu. Ustavni sud je viši organ u rješavanju izbornih sporova kao konačna žalbena instanca i jedino tijelo sudske vlasti koje učestvuje u razmatranju izbornih žalbi.

Prema informacijama koje je objavila DIK, DIK je razmotrila sedam žalbi, a većina njih je odbijena ili odbijena kao neblagovremena. Jedna žalba je odbijena jer nije blagovremeno podnijeta, ali to ne proizilazi iz nedostatka vremena za podnošenje žalbe, već je podnosilac (Demokratska Crna Gora) koji je uložio žalbu na odluku MIK Pljevlja sa velikim kašnjenjem (šesnaest dana).⁶⁴

DIK je uvažio samo jednu žalbu protiv OIK-a: OIK Kotora nije blagovremeno objavila kalendar izbora i DIK se složio sa žalbom koju je podnio predsjednik Opštinskog odbora Demokrata Kotora.⁶⁵

Žalbeni sistem omogućava učesnicima da ponište neke odluke izbornih vlasti. Nevladina organizacija „Centar za građansko obrazovanje“ podnijela je žalbu Ustavnom sudu protiv tehničkih preporuka koje je usvojio DIK. Sud je stavke ovog dokumenta ukinuo u dijelu kojim je propisana mogućnost glasanja na daljinu za osobe koje su stavljene u samoizolaciju ili karantin, odlukom sanitarne inspekcije.⁶⁶ Kao rezultat pritužbe druge nevladine organizacije, Centra za demokratsku tranziciju, Ustavni sud je naznačio da djelovi Pravilnika o glasanju pismom ograničavaju ostvarivanje prava glasa svih osoba koje su podvrgnute kućnom ili bolničkom liječenju ili samoizolaciji vani prebivalište⁶⁷.

Najvažniji izborni spor bio je vezan za izbornu listu „Snežana Jonica - Socijalisti Crne Gore – Da živimo kao Jugosloveni“. DIK, a kasnije i Ustavni sud odbili su da pihvate Jugoslovene kao

⁶⁴ Odluka DIK-a 6. avgust 2020.

⁶⁵ Odluka DIK-a, 22. jul 2020.

⁶⁶ Slučaj U-II br. 45/20, 20. avgust 2020.

⁶⁷ Slučaj U-II br. 46/20, 24. avgust, 2020.

nacionalnu manjinu i odbili zahtjev da se kandiduju kao izborna lista.⁶⁸ Nakon što je DIK zatražio dodatne dokumente izbornoj listi, podnosilac prijave se pridržavao pravovremeno i u skladu sa zakonom. S obzirom na to da su navedeni razlozi za odbijanje bili da lista ne može da se kandiduje kao manjina, trebalo bi izraziti zabrinutost da nije data mogućnost podnosiocu predstavke da podnese svoju kandidaturu kao listu manjina. ENEMO ocjenjuje da ovaj slučaj otkriva da zakonodavstvo ne definiše jasno i dosljedno koje nacionalne manjine imaju pravo na političku zastupljenost, ostavljajući DIK-u prostor za prekomjerno diskreciono pravo u procesu registracije.

ENEMO uzima u obzir rokove za podnošenje i odlučivanje o žalbama u Crnoj Gori kako bi se u potpunosti zadovoljili međunarodni standardi. Žalba treba da se podnese u roku od 72 sata od donošenja odluke ili izvršenja radnje. Nadležna izborna komisija treba da donese odluku u roku od 24 sata, a Ustavni sud u roku od 48 sati. Međutim, zainteresovane strane su ove vremenske okvire kritikovale kao nedovoljne za efikasan pravni lijek.

DIK i Ustavni sud objavljuju rješenja koja se odnose na žalbe na izbor na svojim veb sajtovima.

Izborni dan

Na izborni dan, ENEMO je rasporedio 23 multinacionalna tima posmatrača da prate proces pripreme i otvaranja biračkih mjesta, proces glasanja i prebrojavanja, kao i prenos i prijem izbornog materijala od strane OIK-a. Posmatrački timovi, sastavljeni od 8 dugoročnih i 38 kratkoročnih posmatrača, nadgledali su postupke otvaranja na 23 biračka mjesta⁶⁹, glasanje na 315 biračkih mjesta (gotovo 26% ukupnog broja biračkih mjesta na ovim izborima) i zatvaranje i brojanje na 23 biračka mjesta. ENEMO je posmatrao unos izbornog materijala i tabelarno prikazivanje rezultata u 23 OIK-a.

Šef misije ENEMO-a dodatno je posetio osam biračkih mesta na dan glasanja, uključujući dva zatvora u Podgorici, kako bi se pratila glasačka prava zatvorenika.⁷⁰

Dan izbora je uglavnom bio miran. U većini posmatranih slučajeva, vođenje glasanja i sprovođenje aktivnosti biračkih odbora i OIK-a ocijenjeno je pozitivno, pri čemu procijenjene povrede procedura i nepravilnosti nisu negativno uticale na legitimitet cijelog procesa.

Veb sajt DIK-a, kao i veb stranica Biraci.me koja omogućava glasačima da provjere dodijeljeno biračko mjesto u nekoliko navrata su padale tokom izbornog dana, ponekad i po nekoliko sati.

⁶⁸ Slučaj U-VII br. 1/20, 14. avgust 2020.

⁶⁹ Od kojih su 10 posjećena više od jednog puta od strane ENEMO posmatrača

⁷⁰ Ovdje, ENEMO je primijetio da u nekoliko slučajeva zatvorenici i pritvorenicima nije dozvoljeno da ostvare svoje pravo glasa zbog toga što nemaju lične karte.

Procedure otvaranja

Kratkoročni posmatrači ENEMO-a su nadgledali procese otvaranja na 23 biračka mjesta, od kojih je 21 ocijenjeno pozitivno, uključujući njihovo okruženje.⁷¹

U većini primijećenih slučajeva, sjednica biračkog odbora započela je na vrijeme, iako je na tri biračka mjesta pripremna sjednica započela poslije 6:00. Postupak otvaranja bio je transparentan, a nepokretne glasačke kutije bile su pravilno zatvorene i postavljene u skladu sa procedurama na svim posmatranim biračkim mjestima. Sva biračka mjesta bila su otvorena na vrijeme, osim dva koja su se otvorila u roku od 15 minuta nakon propisanog vremena.

Kada su u pitanju uočene nepravilnosti, na dva biračka mjesta primijećeno je da protokol nije uopšte popunjen ili je nepravilno popunjen,⁷² dok je postavljanje jednog biračkog mjesta ocijenjeno kao neprihvatljivo.⁷³ Birački odbori obično su otvarali redovno i po procedurama propisanim za biračka mjesta. Međutim, bilo je izolovanih slučajeva da je birački odbor žurio sa procedurama, birački odbor koji je u velikoj mjeri podrivao tajnost glasanja ne uklanjajući video kamere sa biračkog mjesta, a jedan birački odbor otvorio je birački dio bez dovršenja procedura otvaranja.⁷⁴

Posmatrači ENEMO-a ocijenili su postupak otvaranja ili vrlo dobrim ili dobrim na 21 posmatrano biračko mjesto, dok je postupak otvaranja ocijenjen kao loš u dva slučaja (iz nehata, a ne zbog prevare). Štaviše, kada je riječ o ukupnom radu biračkih odbora, jedno je ocijenjeno kao da ne obezbjeđuje tajnost glasanja, sedam biračkih mesta suočilo se sa manjim problemima, dok na ostalim uopšte nije bilo problema.

Proces glasanja

Posmatrači ENEMO-a ocijenili su proces glasanja na 315 biračkih mjesta. Birački odbori su se najčešće sastojali od osam članova. Na većini posmatranih biračkih mjesta bio je prisutan bar jedan domaći ili međunarodni posmatrač. Najčešće se posmatrači predstavljali CeMI, CDT i američku ambasadu.

Okruženje je ocijenjeno kao redovno na 95,1 procenta posmatranih biračkih mjesta, dok su na 3,7 procenata kratkoročni posmatrači bili svjedoci velikih grupa birača ispred biračkog mjesta. Ukupno je postavljanje 97,5 odsto glasačkih mesta ocijenjeno kao prihvatljivo, dok su svi osnovni materijali obezbijeđeni na 99,4 odsto posmatranih biračkih mjesta. Na skoro svim posmatranim biračkim mjestima nije bilo neslaganja između broja glasača na spisku i broja primljenih glasačkih listića. Na 1,6 odsto glasačkih mjesta primjećeno je da glasačke kutije nisu pravilno zapečaćene.

⁷¹ Na dva druga posmatrana biračka mjesta, jedno biračko mjesto imalo je dvije kamere, a samo jedno je bilo pokriveno, dok je drugo funkcionisalo. Na jednom biračkom mjestu posmatranom u Baru, posmatrači ENEMO-a bili su svjedoci predizbornih poruka u obliku grafita u blizini biračkog mjesta koji je prefarban ujutru.

⁷² U jednom slučaju, predsjednik biračkog odbora je izjavio da će završiti protokol otvaranja na zatvaranju, dok su u drugom slučaju protokol otvaranja prisutni članovi potpisali za odsutne članove.

⁷³ U jednom slučaju, kabine za glasanje bile su postavljene ispod stepenica, što je rizikovalo tajnost glasanja.

⁷⁴ Predsjednik biračkog odbora izjavio je da će popuniti uvodni protokol na kraju zatvaranja.

Mjere zaštite od Covid-19 nisu poštovane na 23,7 odsto posmatranih biračkih mjesta. Značajan broj pojedinaca nije pravilno nosio zaštitne maske, ne poštujući mjere distance i nije koristio sredstvo za dezinfekciju ruku.

Bilo je izolovanih slučajeva neispravnosti EIB-a što je prouzrokovalo kratka kašnjenja (2,2 procenta), u nekim slučajevima postupak identifikacije birača nije se pažljivo pratio (2,8 procenta), dok je na 8,3 procenta biračkih mjesta primijećeno da neki birači nisu pronađeni u biračkom spisku. Na svakom posmatranom biračko mesto podnijeto je u prosjeku 11 zahtjeva za glasanje od kuće, dok je 2,8 odsto zahtjeva odbijeno iz različitih razloga.⁷⁵

Kada je u pitanju tajnost glasanja, ona nije poštovana na 1,8% posmatranih biračkih mjesta zbog prisustva više birača u kabini za glasanje, načina na koji su postavljene glasačke kabine, glasača koji otkrivaju svoj glas ili fotografiju popunjeni glasački listić. Birački odbori su pravilno upravljali procesom i uredno su funkcionisali na 95,7% posmatranih biračkih mjesta. Posmatrači su prijavili dva slučaja neorganizovanog ili zbunjujućeg procesa, dok na skoro svim posmatranim biračkim mjestima (98,8%) nije primijećena kampanja na biračkom mjestu i / ili u roku od 100 metara.⁷⁶

Formalne žalbe na pitanja koja u osnovi ne utiču na izborni proces podnijete su u 2,5% posjećenih biračkih mjesta, uglavnom zbog fotografisanja unutar biračkog mesta ili nenošenja maske. Na 1,2% posmatranih biračkih mjesta, posmatrači nisu mogli pravilno da posmatraju zbog načina na koji je uređeno biračko mjesto. Na skoro nijednom posmatranom biračkom mjestu nisu prisustvovala neovlašćena lica.

Birački odbori su generalno radili prema procedurama (94,5%), rijetko su namjerno odstupali od procedura (1,2%), dok je u jednom slučaju BO izgubio kontrolu nad postupkom. Posmatrači su na posmatranim biračkim mjestima procijenili biračke odbore kao „dobri“ ili „veoma dobri“ u 95,8% slučajeva; dok je 4,3% ocijenjeno kao „loši“ ili „veoma loši“.⁷⁷

Prema podacima izvučenim iz obrazaca za izvještavanje posmatrača, u 49,2% podnijetih obrazaca nije bilo proceduralnih problema. Blaga proceduralna odstupanja bez uticaja na cjelokupan proces prepoznata su u 47,7% podnijetih obrazaca, dok su se srednji problemi pojavili u 3,1% obrazaca kratkoročnih posmatrača.

⁷⁵ Najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva za glasanje putem pisma bili su birači sa prebivalištem u drugoj opštini, pokušaji da se podnesu zahtjevi za više osoba, podnošenje kasnijih zahtjeva ili nedovoljna dokumentacija.

⁷⁶ Međutim, na četiri biračka mjesta posmatrači su izvještavali o kampanjama ili materijalima za kampanju unutar ili u blizini biračkih mjesta.

⁷⁷ Na četiri posmatrana biračka mjesta to je procijenjeno kao rezultat namjerne prevare (na jednom biračkom mjestu je biračko tijelo izvadilo glasačke listiće iz glasačke kutije kako bi provjerilo za koga glasači glasaju; dok su na tri biračka mjesta u Ulcinju, kratkoročni posmatrači prijavili sledeća kršenja: kršenje tajnosti glasanja, članovi BO otkrivali lične karte, vodili evidenciju birača ili upućivali glasače za koga da glasaju, zastrašivali birače kao i birači koji otkrivaju svoje glasove ili koriste markere.

Proces prebrojavanja glasova

Posmatrači ENEMO-a ocijenili su postupak zatvaranja i prebrojavanja na 23 biračka mjesta. Sva posmatrana biračka mjesta zatvorena su na vrijeme (20:00). Međutim, u jednom slučaju birači su bili u redu u trenutku zatvaranja i nije im bilo dopušteno da glasaju. Na više od polovine posmatranih biračkih mjesta, birački odbor je odlučio da ne koristi EIB (EVID) uređaj nakon zatvaranja.

Prebrojavanje je počelo na vrijeme na 20 posmatranih biračkih mjesta⁷⁸. Postupci prebrojavanja poštovani su pravilno na 19 posmatranih biračkih mjesta, dok na tri biračka mjesta nisu pravljene oznake u protokolu prebrojavanja nakon svakog koraka prebrojavanja. U jednom slučaju, glasačka kutija je otvorena prije mobilne glasačke kutije, a pečati na glasačkoj kutiji već su bili polomljeni prije nego što je počelo prebrojavanje.

Svi prisutni posmatrači mogli su pravilno da posmatraju bez ometanja na 22 posmatrana biračka mjesta. U jednom slučaju, posmatrači nisu mogli pravilno da posmatraju zbog načina na koji je uređeno biračko mjesto. Nije zabilježen nijedan slučaj prisustva neovlašćenih lica na biračkim mestima tokom prebrojavanja.

Na 17 posmatranih biračkih mjesta, protokoli su popunjeni u skladu sa zakonom, dok je u šest slučajeva birački odbor donekle odstupao od procedura, a da to nije uticalo na rezultate⁷⁹. U 21 slučaju kopije protokola date su svim pravnim licima da ih prime i postavljene na posmatrano biračko mjesto. U dva slučaja protokol nije objavljen po završetku postupka prebrojavanja, dok na jednom posmatranom biračkom mjestu protokol nije postavljen ispred biračkog mjesta.

Formalne žalbe podnijete su na samo jednom biračkom mjestu koje je posmatrano tokom prebrojavanja⁸⁰. Kada je u pitanju pakovanje i zatvaranje izbornog materijala, na jednom biračkom mjestu uočena su mala proceduralna odstupanja, dok dva biračka mjesta nisu zapečatila izborni materijal. Postupke zatvaranja i prebrojavanja na posmatranim biračkim mjestima posmatrači ENEMO-a pozitivno su ocijenili u 21 slučaju (bilo „dobro“ ili „vrlo dobro“), dok su u dva slučaja ocijenjeni kao „loše“, iako zbog nemara, a ne zbog pokušaja prevare.

⁷⁸ Dok je u tri slučaja prebrojavanje počelo sa kašnjenjima kraćim od 15 minuta

⁷⁹ Ova odstupanja od postupaka uključivala su izostavljanje označavanja u protokolu nakon svake faze brojanja ili se protokol popunjava tek nakon brojanja.

⁸⁰ Navodno su član biračkog odbora i jedan zamjenik predsjednika pregledali birački spisak kada birači nisu bili prisutni kako bi napravili statistiku za svoju ličnu upotrebu. Drugu žalbu podnio je član BO-a rekavši da je drugi član BO-a (ovlašćeni predstavnik političkog subjekta) pozvao birače nakon što je pažljivo pregledao birački spisak i ubijedio birače da dođu i glasaju.

Prenos materijala opštinskim izbornim komisijama i aktivnosti OIK-a

Posmatrači ENEMO-a pratili su prenos materijala i aktivnosti 23 OIK-a. U 22 zabilježena slučaja, prevoz izbornog materijala do OIK-a vršen je uredno od strane potrebnog sastava članova biračkog odbora. U jednom slučaju bila su prisutna samo dva člana odbora.

U prosjeku, na posmatranim OIK, osam članova bilo je prisutno tokom preuzimanja materijala. Generalno, aktivnost OIK-a bila je transparentna i neposredna u svim posmatranim OIK-ima. Sve prostorije posmatranih OIK-a ocijenjene su kao prostrane i adekvatne za isporuku materijala. Osam OIK-a koji su posmatrani suočili su se sa dugim redovima, iako to nije uticalo na proces prikupljanja materijala, dok je jedan OIK bio prenatrpan čineći kretanje unutar OIK-a izazovnim. Na 9 posmatranih OIK-a, svi pojedinci su poštovali zaštitne mjere COVID-19, dok na 14 posmatranih OIK-a mjere nisu pravilno poštovane.

U 18 OIK-a primijetili su da nije potrebno vršiti korekciju protokola, dok su ispravke izvršene u četiri OIK-a zbog pogrešnih izračunavanja u protokolima. Pored toga, jedan birački odbor je vraćen na biračko mjesto radi ispravki.

Nijedna formalna žalba nije podnijeta na OIK-e koje su posmatrane u vezi sa njihovim radom. Svi ovlašćeni posmatrači bili su u mogućnosti da pravilno nadgledaju primopredaju i unos materijala.

Prenos materijala posmatranim OIK-ima i aktivnosti OIK-a pozitivno su ocijenili posmatrači ENEMO-a u 22 slučaja (bilo „dobro“ ili „vrlo dobro“), dok je u jednom slučaju rad OIK-a ocijenjen kao „loš“ zbog nemara, a ne prevare.

Posmatrači

Prava posmatrača na izborima, domaćih i međunarodnih, zapisana su u članu 111. Zakona o izboru odbornika i poslanika. ENEMO primjećuje da izborni zakon ne utvrđuje detaljno prava i ograničenja kako za domaće tako i za međunarodne izborne posmatrače. Na primjer, uprkos preporukama Venecijanske komisije i drugih organizacija, zakonodavstvo ne precizira tačno mjesta na kojima posmatrači nemaju pravo da budu prisutni.

Na ovim izborima DIK je akreditovala sedam međunarodnih organizacija kao međunarodne posmatrače: ENEMO, OEBS-ODIHR, Parlamentarnu skupštinu OEBS-a, ambasadu SAD-a u

Crnoj Gori, Delegaciju Evropske unije u Crnoj Gori, ambasadu Ujedinjenog Kraljevstva i ambasadu Republike Kosovo u Crnoj Gori.

DIK je takođe akreditovao četiri domaće organizacije za praćenje izbora: Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Centar za građansko obrazovanje (CGO) i NVO „Fenix“. Domaće organizacije civilnog društva aktivno su nadgledale predizborni period kao i dan izbora.

U većini slučajeva posmatrači ENEMO-a bili su u mogućnosti da slobodno posmatraju pripreme, sprovođenje i održavanje izbora. Nisu nađene velike prepreke u pogledu mogućnosti da posmatrači izbora obavljaju svoj posao, niti je to prijavljeno od strane drugih posmatračkih misija. Međutim, kao što je gore pomenuto, u pojedinačnim slučajevima organizatori događaja su dugoročnim posmatračima ENEMO-a odbili su pristup skupovima, što bi trebalo smatrati kao suprotnost najboljoj međunarodnoj praksi u izborima. Nisu prijavljene veće prepreke za rad posmatrača, iako je ENEMO obaviješten o izolovanim slučajevima sprečavanja ulaska posmatrača biračka mjesta za posmatranje procesa prebrojavanja.

O ENEMO

Evropska mreža organizacija za monitoring izbora (ENEMO) međunarodna je nevladina organizacija koja predstavlja mrežu nacionalnih nevladinih građanskih organizacija osnovanih 29. septembra 2001. godine u Opatiji, Hrvatska. Sastoji se od 21 vodeće domaće organizacije za praćenje iz 17 zemalja centralne i istočne Evrope i centralne Azije, uključujući dvije zemlje Evropske unije.

ENEMO nastoji da podrži interese međunarodne zajednice za promociju demokratije u regionu ocenom izbornih procesa i političkog okruženja i pružanjem tačnih i nepristrasnih izveštaja o posmatranju. Međunarodne posmatračke misije ENEMO-a koriste međunarodna mjerila i standarde za demokratske izbore za procjenu izbornog procesa i pravnog okvira zemlje domaćina. ENEMO i sve njegove organizacije članice podržale su Deklaraciju o načelima za međunarodno posmatranje izbora 2005. i Deklaraciju globalnih principa za nestranačko posmatranje i nadgledanje izbora od strane građanskih organizacija. Svaki posmatrač ENEMO-a potpisao je Kodeks ponašanja međunarodnih posmatrača na izborima.

Članice ENEMO-a nadgledale su više od 250 nacionalnih izbora i obučile više od 240.000 posmatrača.

Do danas je ENEMO organizovao 30 međunarodnih misija za posmatranje izbora u osam zemalja: Srbija 2020, Parlamentarni izbori, Moldavija 2019, Lokalni izbori; Ukrajina 2019, prevremeni parlamentarni izbori; Ukrajina 2019, predsjednički izbori; Moldavija 2018-19, Parlamentarni izbori; Jermenija 2018, prevremeni parlamentarni izbori; Moldavija 2016, predsjednički izbori; Ukrajina 2015, redovni lokalni izbori; Ukrajina 2014, Parlamentarni izbori; Ukrajina 2014,

predsjednički izbori; Ukrajina 2013 - ponovni izbor parlamentarnih izbora 2012. u 5 OIK-a; Kosovo 2013, Lokalni izbori, prvi krug; Ukrajina 2012, Parlamentarni izbori; Kosovo 2011, ponovni izbor parlamentarnih izbora; Kosovo 2010, parlamentarni izbori; Kirgistan 2010, parlamentarni izbori; Ukrajina 2010, predsjednički izbori, drugi krug; Ukrajina 2010, predsjednički izbori, prvi krug; Kosovo 2009, Lokalni izbori; Moldavija 2009, parlamentarni izbori; Gruzija 2008, predsjednički izbori; Kirgistan 2007, parlamentarni izbori; Ukrajina 2007, Parlamentarni izbori; Ukrajina 2006, Lokalni izbori u Poltavi, Kirovogradu i Černivivu; Ukrajina 2006, Parlamentarni izbori; Kazahstan 2005, predsjednički izbori; Albanija 2005, parlamentarni izbori; Kirgistan 2005, predsjednički izbori; Kirgistan 2005, Parlamentarni izbori; Ukrajina 2004, predsjednički izbori, ponovljeni drugi krug; Ukrajina 2004, predsjednički izbori.

Članice ENEMO-a su: Centar za građanske inicijative CCI, Bosna i Hercegovina; Centar za demokratsku tranziciju - CDT, Crna Gora; Centar za monitoring i istraživanje - CeMI, Crna Gora; Centar za slobodne izbore i demokratiju - CeSID, Srbija; U odbranu prava glasača „GOLOS“, Rusija; Gong, Hrvatska; Međunarodno društvo za fer izbore i demokratiju - ISFED, Georgia; Udruženje KRIIK, Albanija; Udruženje građana MOST, Makedonija; Promo- LEKS, Moldavija; OPORA, Ukrajina; Društvo za demokratsku kulturu SDC, Albanija; Transparenci International centar za borbu protiv korupcije (TIAC), Jermenija; Centar za praćenje izbora i demokratske studije (EMDS), Azerbejdžan; Bjeloruski helsinški komitet (BHC), Belorusija; FSCI, Kazahstan; Kosovski demokratski institut (KDI), Kosovo; Koalicija za demokratiju i civilno društvo, Kirgistan; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Srbija; Občianske OKO (OKO), Slovačka; Komitet birača Ukrajine (CVU), Ukrajina.