



Ocjena integriteta izbornog procesa

Parlamentarni izbori 2020

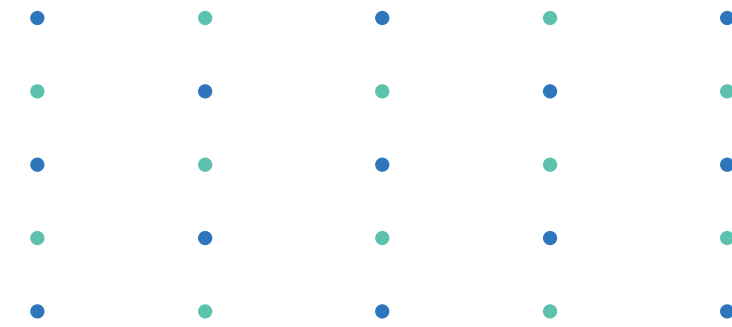
AUTORI/KE:

Biljana Papović, Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević



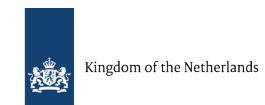
Kingdom of the Netherlands

Izradu ove publikacije podržalo je Ministarstvo vanjskih poslova Holandije.



Ocjena integriteta izbornog procesa

Parlamentarni izbori 2020 —



Izradu ove publikacije podržalo je Ministarstvo vanjskih poslova Holandije.

Centar za demokratsku tranziciju je odgovoran za sadržaj ovog dokumenta. Sadržaj ne mora nužno odražavati stavove donatora.

Aktivnosti Centra za demokratsku tranziciju na nadgledanju različitih segmenata izbornog procesa podržali su i Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (NDI), Britanska ambasada u Podgorici i Ministarstvo spoljnih i evropskih poslova Velikog Vojvodstva Luksemburg.

Podgorica, novembar 2020

Sadržaj

I Glavni nalazi	7
II Institucionalni okvir za izbore	9
Neefikasna, partijska izborna administracija	9
Neažuran registar prebivališta utiče na birački spisak	11
Neefikasna kontrola finansiranja kampanja	12
AEM ne garantuje balansirano izvještavanje	13
Nedovoljno efikasna zaštita izbornog prava	14
III Novac i politika	16
Zakonska rješenja ne doprinose suštinskoj kontroli	16
Unaprijeđena administrativna transparentnost	17
Brojne sumnje u izvore finansiranja partija	17
IV Mediji i izbori	19
Medijsko okruženje - stara pravila i novi problemi	19
Prodor lažnih vijesti u izborni proces	20
Medijsko predstavljanje u predizbornoj kampanji	20
V Sloboda izbora	22
Dominacija partija u procesu kandidovanja	22
Pritisci i klijentelizam kao obilježje izbornog procesa	22
Osporavanje legitimiteta izbora	24
VI Zaključci i preporuke	25
VII O CDT-u	30

I Glavni nalazi

Parlamentarni izbori održani 30. avgusta 2020. godine imali su za ishod rezultat koji su priznali svi njihovi učesnici što je omogućilo započinjanje procesa mirne predaje vlasti i uspostavljanja demokratskih institucija koje svoj legitimitet crpe iz izbora.

Ipak, može se zaključiti da se ovakav ishod izbora desio uprkos nedostatnom zakonodavnom i neefikasnom institucionalnom okviru, i u generalno nepovoljnom ambijentu za ostvarivanje slobode izbora, a ne zbog ovih nedostataka.

Nakon neuspješnog pokušaja izborne reforme 2019. godine, u izborni proces se ušlo sa gotovo istim zakonodavnim i institucionalnim okvirom kao za prethodne parlamentarne izbore. Stara rješenja značila su i ponavljanje starih problema. Zakonodavni okvir je i dalje u brojnim oblastima ostao nedorečen, što je omogućilo povremeno zaobilaženje sprovođenja propisa. Održavanje izbora novim, specifičnim okolnostima, odnosno tokom pandemije Covida19 i definisanje epidemioloških mjera ukazalo je i na neke ranije neprimjetne nedostatke zakonodavnog okvira, najviše na ozbiljan prostor za ograničavanje prava glasa.

Ključne institucije zadužene za sprovođenje izbora, takođe, su bile iste, ali je kredibilitet nekih od njih bio dodatno narušen, što zbog prethodnog (ne)činjenja, što zbog v.d. statusa i spornih mandata. I ove izbore je sprovela visokopolitizovana izborna administracija. Činjenica da u finišu nije došlo do političkih preglasavanja i opstrukcija nije proizvod spontane depolitizacije DIK, već rezultat odluke političkih partija da se izbori ne osporavaju. Izborni proces je već uveliko tekao kad je nakon dugotrajnog v.d. stanja izabrana nova direktorica Agencije za sprječavanje korupcije (ASK). Efekti te promjene su bili donekle vidljivi u povećanju otvorenosti ove institucije, ali za suštinsku promjenu loših praksi biće potrebne temeljite zakonodavne i institucionalne intervencije. Problem sa povjerenjem u birački spisak i dalje leži na istom mjestu – u neažurnom registru prebivališta crnogorskih državljana. Činjenica da se najvažnije institucije pravosudnog sistema nalaze u prelaznim ili osporavanim mandatima nije doprinijela povjerenju u izbornu pravdu.

Finansiranje izborne kampanje i dalje je jedan od najizraženijih problema crnogorskih izbora. Ako izuzmemo visoka sredstva iz budžetskih donacija, građani ni nakon ovih izbora ne mogu biti sigurni da su sredstva za kampanju prikupljena i trošena u skladu sa zakonom i demokratskim pravilima.

Vladajuće partije su ostvarile nedozvoljenu prednost koristeći državne resurse i javne funkcije. Sumnje u finansiranje iz nedozvoljenih inostranih izvora, skrivenih fondova i sredstava koja potiču od sumnjivog kapitala ostale su na nivou glasina i spekulacija. ASK nije uspjela da razvije metodologiju i kapacitete da odgovori na ove, najvažnije, izazove, već je ogromne resurse utrošila ispunjavajući administrativno-tehničke, nekad i neracionalne, zakonske obaveze.

Partijska zapošljavanja, nuđenje usluga i stavljanje u izgled koristi u zamjenu za glasove, zloupotrebe socijalnih i drugih davanja i subvencija, te navodi o pritiscima na birače i dalje ostaju bez zadovoljavajuće reakcije istražnih i pravosudnih organa.



Izbori su održani atmosferi ekstremne političke polarizacije koja traje godinama, a kulminirala je nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti i mobilizacije velikog broja građana kroz protestne litije. Specifičnost ove kampanje se ogleda i u direktnom uključivanju Srpske pravoslavne crkve (SPC) koja je iskazala političku podršku snagama koje se zalažu za ukidanje Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

Polarizacija društva se mogla jasno vidjeti i u izvještavanju medija. Rezultati monitoringa CDT-a pokazuju da su rijetki mediji obezbijedili balans u učestalosti pominjanja izbornih lista u informativnim programima, ali ni jedan medij nije uspio da ostvari balans između pozitivnog i negativnog izvještavanja o učesnicima izbora. RTCG je u formalnom smislu zadovoljila zahtjeve balansiranog izvještavanja u posebnim izbornim blokovima, ali je u informativnom programu očigledno omogućavala “funkcionersku kampanju” predstavnika vlasti, dovodeći ih na taj način u povoljniji položaj. Snažna podrška medijske scene preferiranim političkim opcijama, odsustvo edukativnih aspekata izvještavanja o izborima i manjak kvalitetne debate o izbornoj ponudi nijesu doprinijeli kvalitetnom informisanju birača. Kampanju kroz medije pratilo je i, do sada, najintenzivnije plasiranje dezinformacija o učesnicima izbora. Velika većina dezinformacija, plasiranih sa ciljem podizanja međunarodnih i političkih tenzija, dolazila je iz država okruženja.

CDT je odmah nakon konstituisanja novog saziva Skupštine Crne Gore njenom predsjedniku uputio javni apel da se bez odlaganja krene u formiranje parlamentarnog radnog tijela za izbornu reformu. Kako smo već vidjeli, reforme se ne sprovedu pred same izbore, kao dio predizborne reklame, i tada se ne mogu ni sprovesti temeljite reforme. Cilj izborne reforme treba da bude postizanje najšire moguće saglasnosti oko krupnih pitanja koja opterećuju izborni proces – depolitizacija izborne administracije, personalizacija izbornog procesa, uređivanja registra prebivališta i posljedično biračkog spiska, uspostavljanje efikasne kontrole nad finansiranjem kampanja, unapređenje regulacije medijskog izvještavanja o izborima i borba protiv stranih negativnih uticaja na izbore.

II Institucionalni okvir za izbore

Neefikasna, partijska izborna administracija

Izborna administracija u Crnoj Gori je gotovo u cjelosti sastavljena od predstavnika političkih partija. Na lokalnom nivou, svi članovi biračkih odbora i opštinskih izbornih komisija su predstavnici partija, koji se biraju u pažljivo dizajniranom modelu za preciznu partijsku podjelu i kontrolu ovih tijela. Izborna administracija je zatvorena za građane, koji bez podrške partija ne mogu učestvovati u sprovođenju izbornog procesa. Oni na izborima mogu glasati, ili biti posmatrači nevladinih organizacija.

Državnu izbornu komisiju (DIK) čine predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosilaca izbornih lista. Dva člana DIK, predsjednik i član iz reda civilnog društva, imenovani su od strane Skupštine nakon sprovedenog javnog konkursa. Preostalih devet od 11 članova stalnog sastava su predstavnici političkih partija. Opunomoćeni predstavnici partija i kandidata imaju u predizbornom periodu ista prava i uticaj na odluke kao i članovi stalnog sastava DIK. U završnici parlamentarnih izbora 2020. godine svih 11 izbornih lista je imalo opunomoćene predstavnike u DIK, tako da smo do kraja procesa u sastavu ovog tijela imali 20 političkih predstavnika i dva člana izabrana na konkursu.

Ni izbor dva nepartijska člana nije zaštićen od političkih uticaja. Javni konkurs sprovodi i odluku donosi radno tijelo Skupštine koje odražava političku proporciju u parlamentu, što ostavlja priliku za politički uticaj, naročito imajući u vidu neprecizne kriterijume za izbor predsjednika DIK. Jedini uslov za izbor predsjednika DIK je to da mora biti diplomirani pravnik i imati najmanje 10 godina radnog iskustva u struci. Drugi član ovog tijela koji se bira na osnovu javnog konkursa, predstavnik civilnog društva, mora ispuniti puno strožije uslove kojima dokazuje svoju stručnost u pitanjima izbornog zakonodavstva. Osim toga, predsjednik DIK ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine, dok za člana DIK iz reda civilnog društva ne može biti imenovano lice koje je u posljednjih 10 godina obavljalo funkciju člana organa političke partije.

Ovakva kompozicija se u praksi odražava i na odlučivanje organa za sprovođenje izbora. Gotovo da je pravilo da se o svim politički osjetljivim pitanjima glasa po partijskim linijama, zbog čega su zabilježeni slučajevi apsurdnog „rastezanja“ pravnih normi i njihovog kreativnog tumačenja kako bi se postigli politički ciljevi. Dok smo u dva prethodna izborna ciklusa svjedočili korišćenju političkih taktika, uključujući i blokadu rada i uskraćivanje kvoruma za potvrđivanje rezultata izbora, to se u ovom izbornom ciklusu nije dogodilo. Međutim, ovo se ne može objasniti iznenadnom i spontanom profesionalizacijom DIK, već političkom odlukom koalicije koja je imala većinu u ovom organu da prihvati izborni poraz i ne osporava rezultat izbora.

Izbori 2020. godine još jednom su pokazali da DIK nema dovoljne kapacitete ni resurse da kvalitetno administrira izbore.

Malobrojna stručna služba je uložila veliki napor da ispuni svakodnevne obaveze na pripremi sjednica, akata, ali i organizaciji obuka i pružanju podrške nižim organima izborne administracije. Uključenost članova DIK koji nijesu stalno zaposleni u ovoj instituciji zasnivala se na principu dobrovoljnosti i bila je uslovljena njihovim redovnim poslovnim obavezama. Zbog toga su sjednice DIK često bile loše pripremljene. Članovi su se upoznivali sa materijalima na samim sjednicama, rasprave su bile duge i neproduktivne zbog izostanka prethodne pripreme i ponuđenih zaključaka i predloga. DIK je usvajala odluke nakon usmene rasprave, i te su odluke tek naknadno od strane službe DIK pretakane u pravne akte, zbog čega se na sjednicama i nakon njih često nije moglo znati precizno šta je odlučeno i usvojeno.

DIK je u toku dva ranija izborna ciklusa razvila i uspješno implementirala program obuka za izbornu administraciju. U uslovima pandemije, DIK se opredijelila za video-obuke članova biračkih odbora, koje su emitovane putem programa Javnog servisa RTCG. Obim programa obuka je i dalje nedovoljan, uključuje mali broj tema i korisnike isključivo iz izborne administracije, nije obuhvatao partije, kandidate, medije i NVO.

CDT je i ranije upozoravao da se programi podizanja kapaciteta DIK sprovode uz donatorsku i stručnu podršku međunarodnih organizacija, i neizvjesna je njihova održivost nakon zaključenja projekata. Tako je DIK uz podršku OSCE radila na razvoju svojih ICT kapaciteta, ali se nakon isteka programa opet morala osloniti na ICT podršku zaposlenih u Skupštini Crne Gore. U noći izbora na sajtu DIK je bila dostupna tabulacija rezultata uživo, ali se DIK nije oglašavala pa su svi mediji prenosili projekcije nevađinih organizacija.

Iako je mjesecima prije izbora bilo jasno da će se oni sprovesti u uslovima pandemije koronavirusa, u budžetu DIK se nijesu blagovremeno obezbijedila sredstva za pokrivanje povećanih troškova izazvanih komplikovanim okolnostima rada. Tako je ova nazovi-nezavisna institucija u izbornom ciklusu apsolutno zavisila od volje Vlade Crne Gore da obezbijedi dodatna sredstva za bezbjedno održavanje izbora, uključujući i pokriće troškova za kupa prostorija u kojima je radila DIK.

DIK je u ovom izbornom ciklusu u određenoj mjeri unaprijedila svoju transparentnost. Akreditovanim posmatračima je omogućen neometan pristup sjednicama DIK i uvid u sve dokumente koji se tiču izbornog procesa. Unaprijeđena je i dostupnost informacija na sajtu DIK, gdje su blagovremeno objavljivani dokumenti i informacije od značaja za izborni proces. To se, nažalost, ne može reći za opštinske izborne komisije, koje su nastavile sa praksom kršenja zakona i neobjavljivanja informacija, do te mjere da se posjetom sajtovima nekih OIK nije moglo ni zaključiti da se izbori uopšte održavaju.

Ipak, nevladine organizacije su iznijele ozbiljne primjedbe na nedostatak transparentnosti administrativnih i finansijskih informacija DIK¹. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) je donijela, po inicijativi Centra za građansko obrazovanje (CGO), rješenje u kojem se ocjenjuje da je DIK suprotno odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti povjerila poslove obrade potpisa podrške službenicima Skupštine Crne Gore².

DIK ni u ovom izbornom ciklusu, što je suprotno međunarodnim preporukama, nije otvorila sve svoje sjednice za medije. Za to se, donekle, može naći opravdanje u činjenici da

1 | Centar za građansko obrazovanje, "DIK nije ispunio preporuke OEBS-a, već je dodatno nazadovao", 20.08.2020, <http://cgo-cce.org/2020/08/20/dik-nije-ispunio-preporuke-oebs-a-vec-je-datno-nazadovao/>

2 | Centar za građansko obrazovanje, "AZLP potvrdila navode CGO-a da DIK krši zakon", 21.10.2020, <http://cgo-cce.org/2020/10/21/azlp-potvrdila-navode-cgo-a-da-dik-krši-zakon/>

su epidemiološke mjere ograničavale broj lica koji može biti prisutan u jednoj prostoriji. Međutim, nema opravdanja za kašnjenje u imenovanju portparola, neredovno objavljivanje šturih saopštenja za javnost, i dugo i uporno ćutanje o odlukama koje su izazvale javne kontroverze, poput one o Tehničkim preporukama za sprovođenje izbora.

Neažuran registar prebivališta utiče na birački spisak

Birački spisak (BS) je izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo, koja se formira na osnovu podataka iz registra prebivališta, registra crnogorskih državljana, i matičnih registara rođenih i umrlih.

Kao izvedena zbirka podataka on se automatski ažurira čim nastupi promjena u nekom od registara koji ga čine. Njegova tačnost, zapravo, zavisi od tačnosti i ažurnosti izvornih registara koji ga čine. U proteklom izbornom ciklusu CDT nije upoznat sa slučajevima da građani koji imaju pravo glasa nijesu bili upisani u birački spisak. Međutim, činjenica je da su u birački spisak upisani i oni građani koji ne ispunjavaju uslove za biračko pravo.

Problem nije u samom BS već u neažurnom registru prebivališta građana Crne Gore. Ova neažurnost se reflektuje na BS na dva načina: prvo, značajan broj građana nije ispunio svoju obavezu i prijavio promjenu prebivališta budući da je ono osnova za određivanje biračkog mjesta, često se dešavalo da biračko mjesto bude kilometrima daleko od stvarnog prebivališta što izaziva konfuzije i probleme u toku izbornog dana. Najveći problem je to što postoji nepoznat broj lica koja nijesu odjavila prebivalište prilikom odlaska u inostranstvo na duže vrijeme, te da su, stoga, imali pravo glasa pa postoje sumnje da samo fiktivno ispunjavaju uslov prebivališta.

U dosadašnjim procesima kontrole i provjere biračkog spiska identifikovan je i jedan broj umrlih lica, koja nijesu mogla biti brisana zbog nedostatka odgovarajućeg pravnog osnova. Dio problema je nedostatak administrativne kulture ili loša namjera građana koji ne prijavljuju umrle. Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da se za svako umrlo lice mora utvrditi vrijeme i uzrok smrti, od strane ljekara. Drugi dio problema nastaje u komunikaciji nadležnih službi, zdravstvenih i drugih ustanova, zbog čega činjenica smrti nekih lica nije pravovremeno evidentirana. Takođe, veliki je broj neprijavljenih građana koji su preminuli nakon liječenja u inostranstvu.

Tu je i problem koji postoji godinama unazad da veći broj birača nije zamijenio stara dokumenta (iz prethodne države) pa ne mogu glasati zbog elektronske indentifikacije birača. Ovakvih slučajeva je 2016. godine bilo oko 9.000, sada ih, otprilike, ima oko 7000. Na ovaj način se "vještački" povećava broj upisanih u birački spisak i otvara mogućnost za zloupotrebe jer je pitanje da li su ove osobe uopšte žive.

Kvalitetna kontrola BS podrazumijeva i nadzor nad institucijom koja je zadužena za njegovo vođenje. Ta obaveza je do 2020, shodno Zakonu o biračkom spisku pripadala DIK-i koja je imala pravo pristupa svim registrima građana, ima pravo uvida u službenu dokumentaciju, i mogućnost da naloži MUP-u da ukloni nepravilnosti koje otkrije u procesu kontrole. Međutim, u toku dva izborna ciklusa ova institucija nije uspjela da izgradi kapacitet za kontrolu BS da je njena uloga svedena na površinske i formalne, a ne suštinske zaključke o

kvalitetu BS. Ovo je i formalizovano izmjenama zakona početkom 2020, kada su nadzorna ovlaštenja DIK svedena na “ostvarivanje saradnje”.

Drugi nivo kontrole je mogućnost da potvrđene izborne liste i nevladine organizacije koje prave izbore imaju pristup aplikaciji koja omogućava značajan uvid u podatke i promjene BS, kao i dokumenta na osnovu kojih su promjene izvršene. Ipak, aplikacija ne omogućava manipulaciju podacima, upoređivanje i druge operacije budući da, zbog zaštite podataka, nije moguće njihovo kopiranje.

Ovo je prouzrokovalo da se u dva posljednja izborna ciklusa formiraju mješoviti timovi u okviru MUP-a u kojima učestvuju i spoljni akteri. U toku izbora 2016. godine to su bile političke partije i nevladine organizacije a 2020. godine samo ovi drugi. Oba tima su predvodili ministri i bio je omogućen maksimalan nivo pristupa podacima.

Neefikasna kontrola finansiranja kampanja

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) definisana je kao samostalna i nezavisnu institucija, koju osniva Skupština. Rad i nadležnosti ASK definisani su Zakonom o sprečavanju korupcije, kada je riječ o izgradnji integriteta i prevenciji korupcije, dok je rad Agencije u oblasti kontrole finansiranja političkih subjekata regulisan posebnim zakonom.³ Od samog osnivanja, 2016. godine, ASK je na meti kritika javnosti koje idu u smjeru nedostatka kapaciteta i političkog uticaja. Integritet ove institucije dovode u pitanje politički subjekti, međunarodni eksperti i civilni sektor zbog selektivnog pristupa i površnosti u procesu kontrole. U prethodnom periodu primjetni su napori ASK da unaprijedi transparentnost, ali ova institucija tek treba da dokaže sposobnost za sprovođenje dubinskih kontrola u svim oblastima rada. Organi upravljanja ASK su Savjet i direktor. Savjet imenuje Skupština, a u njegovoj nadležnosti je izbor direktora, odlučivanje o budžetu, pravilima rada ASK. Kako su aktuelni članovi izabrani u periodu opozicionog bojkota Parlamenta civilni sektor je izrazio zabrinutost da ovo tijelo može raditi u javnom interesu.⁴

U ovom izbornom ciklusu, metodologija kontrole političkih subjekata pripremljena je kvalitetnije, a unaprijeđena je i transparentnost rada ASK. Povećanje transparentnosti odnosi se najprije na objavljivanje većeg broja sadržaja na veb stranici ASK. Problem koji i dalje postoji je da su objavljeni dokumenti tehnički i informativni, dok izostaju analitički izvještaji i zaključci o primijećenim zloupotrebama. Posebna radna grupa za praćenje izborne kampanje formirana je na početku izbornog procesa, uz učešće predstavnika NVO.

U toku kampanje za Parlamentarne izbore 2020, monitoring CDT-a je pokazao da većina obveznika objavljuje obavezne podatke o potrošnji javnih sredstava, ali sankcija za one koji direktno krše zakonske obaveze je izostala. ASK ni ovog puta nije javnosti jasno i nedvosmisleno saopštila ko su prekršioc Zakona. Uprkos tome što se vrši kontrola, javnost ostaje uskraćena za spisak institucija koje ne objavljuju podatke o potrošnji javnih sredstava u predizbornom periodu i putne naloge, opština koje ne dostavljaju informacije o isplati socijalnih davanja, obveznika zakona koji čak i nemaju veb sajtove. Ponašajući se na ovaj način ASK propušta da svojim aktivnostima promoviše integritet izbornog procesa i spriječi ponavljanje ovih pojava.

3 | Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (“Sl. list CG”, br. 3/2020 i 38/2020)

4 | Dimitrije Jovičević, “Novi predsjednik nezavisne Agencije i visoka korupcija u Crnoj Gori”, Radio Slobodna Evropa, 20.08.2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/movcilo-radulovic-agencija-za-sprjecavanje-korupcije/30119490.html>

Posebno zabrinjava izuzetno slaba institucionalna saradnja u procesu kontrole. Ilustrativan primjer toga je postupanje Uprave za javne nabavke (UJN) po zahtjevu za provjeru donatora kampanje. Umesto odgovora da li među ovlaštenim licima ugovarača ima donatora izborne kampanje, UJN je dostavila 2200 ugovora o javnim nabavkama, kako bi ih ASK samostalno provjerila. Ne postoji elektronska baza dobavljača ili barem spisak kompanija i ovlaštenih lica koji bi ovu kontrolu učinili jednostavnijom. Postupajući na ovaj način, Uprava za javne nabavke ne pokazuje spremnost za institucionalnu saradnju u procesu kontrole.

Kontrola finansiranja političkih subjekata oslabljena je ukidanjem obaveze Državne revizorske institucije (DRI) da vrši redovnu godišnju reviziju konsolidovanih računa svih političkih subjekata. Novo rješenje, da je DRI obavezna da izvrši makar jednu reviziju godišnjeg računa svakog parlamentarnog subjekta u četvorogodišnjem periodu, predstavlja korak unazad kako u domenu transparentnosti finansiranja partija, tako i u kvalitetu kontrole.

AEM ne garantuje balansirano izvještavanje

Agencija za elektronske medije (AEM) je nezavisni regulatorni organ koji shodno zakonu nadzire poštovanje zakona i programskih standarda od strane elektronskih medija, i odlučuje o prigovorima.

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa i obavezu formiranja skupštinskog odbora za praćenje primjene izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na medije. To je rješenje kritikovano od strane Evropske komisije zbog preklapanja nadležnosti sa AEM, koja bi trebalo da bude jedino tijelo odgovorno za nadzor emitera tokom izbora.⁵ Osim toga, i duboko podijeljena medijska zajednica je od početka bila prilično jednoglasna u kritici rješenja koja predviđaju da političari kontrolišu medije.⁶ Odbor je formiran i pokušao je održati prvu sjednicu pred sami dan izbora, ali sjednica nije održana zbog nedostatka kvoruma.⁷

AEM prema zakonu ima ovlaštenje da izriče upravno-nadzorne mjere emiterima, ali se one svode na mjeru upozorenja, čije izricanje do sad nije proizvodilo željene efekte, i privremeno ili trajno oduzimanje dozvole za emitovanje, što je krajnja mjera i njeno pretjerano korištenje svakako nije poželjno. U najnovijem izvještaju Evropska komisija je zaključila da Crna Gora u predstojećoj godini treba dodijeliti AEM ovlaštenja da koristi čitav niz mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i oduzimanje licenci, osiguravajući proporcionalnost i djelotvornost.⁸

AEM je u toku parlamentarnih izbora 2020. godine vršila monitoring 17 televizijskih programa u periodu od 10. do 28. avgusta 2020. godine u terminima od 7 do 24 časa. Zbog velikog broja radijskih emitera, monitoring njihovog programa je vršen metodom uzorka. Zbog takve metodologije, izvještaj koji je objavila AEM odnosi se samo na monitoring TV stanica i ne obuhvata radio stanice jer metodologija ne omogućava upoređivanje.⁹

Po službenoj dužnosti AEM je pokrenula 58 postupaka od čega je 25 obustavljeno usljed otklanjanja nedostataka, izrečena su četiri upozorenja, a 29 postupaka je u toku. Agencija je primila 17 prigovora na rad emitera, od čega je podnosilac u jednom slučaju bila poli-

5 | European Commission, Montenegro 2020 Report, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

6 | Dragan Koprivica i Milica Kovačević, Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima, Centar za demokratsku tranziciju, oktobar 2018, http://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2018/11/policy_legitimitet-izbora-24-10-18.pdf

7 | Skupština Crne Gore, „Nedostatak kvoruma za održavanje Prve sjednice Odbora za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu medija“, 29.08.2020, <http://skupstina.me/index.php/me/ostale-aktuelnosti/item/4613-odbor-za-pracenje-primjene-zakona-o-izboru-odbornika-i-poslanika-u-dijelu-medija-nije-odrazio-prvu-sjednicu-zbog-nedostatka-kvoruma>

8 | European Commission, Montenegro 2020 Report, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

9 | Agencija za elektronske medije, Izvještaj o medijskom predstavljanju tokom kampanje za parlamentarne i lokalne izbore - avgust 2020. godine, 15.09.2020, <https://aemcg.org/wp-content/uploads/2020/09/Izvjestaj-o-medijskom-predstavljanju-tokom-kampanje-za-parlamentarne-i-lokalne-izbore-avgust-2020.-godine.pdf>

tička partija. Odbijeno je 11 prigovora, izrečena dva upozorenja i četiri postupka su u toku. Agenciji nije podnesen ni jedan prigovor od strane podnositelaca izbornih lista ili organa za sprovođenje izbora.¹⁰

10 | Ibid.

AEM nije svojim dosadašnjim postupanjem demonstrirala nepristrasnost i dosljednu primjenu zakona prema svim prekršiocima. Nezavisnost AEM je ozbiljno dovedena u pitanje kada je krajem 2017. godine, u seriji politički motivisanih razrješenja NVO predstavnika u različitim upravljačkim i nadzornim tijelima, razriješen i član Savjeta AEM sa neuvjerljivom argumentacijom.

11 | Dan, „Čutanje AEM-a pogoduje vlasti“, 29.08.2020, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&clan=757115&datum=2020-08-26>

NVO Media centar je kritikovao ažurnost AEM u rješavanju prigovora NVO i fizičkih lica u vezi sa izvještavanjem medija u izornoj kampanji. Ova organizacija je uputila sedam prigovora AEM u vezi sa izvještavanjem u izornoj kampanji od strane dva javna i tri komercijalna emitera.¹¹ Dio prigovora je, kako smatraju, neosnovano odbijen, što objašnjavaju partijskim uticajem na AEM.¹²

12 | Vijesti online, „Media centar: Pod hitno osloboditi partijskog uticaja RTCG i AEM“, 01.09.2020, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/465479/media-centar-pod-hitno-osloboditi-partijskog-uticaja-rtcg-i-aem>

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS/ODIHR) je u preliminarnim nalazima ukazala da nedostatak nezavisnosti RTCG-a i AEM-a podriva njihovu odgovornost za osiguravanje ravnoteže i sveobuhvatnosti informacija koje pružaju mediji.¹³

13 | OSCE/ODIHR i OSCE PA, Međunarodna misija za posmatranje izbora Crna Gora – Parlamentarni izbori, 30. avgust 2020, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/462283.pdf>

Nedovoljno efikasna zaštita izbornog prava

Sistem prigovora i žalbi u slučaju povrede izbornih prava nije u potpunosti usklađen s međunarodnim standardima, niti je djelotvoran. Zakonom je propisano da se prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi opštinskoj izornoj komisiji, a prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije Državnoj izornoj komisiji. No, problem je u tome što se samo protiv rješenja OIK kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti prigovor DIK. Dalje, žalba Ustavnom sudu se može izjaviti samo protiv rješenja DIK kojim je odbačen ili odbijen prigovor. To znači da strana koja je nezadovoljna rješenjem kojim se neki prigovor usvaja gubi mogućnost da se žali Ustavnom sudu.

Sjednice Ustavnog suda na kojima se odlučivalo o izbornim žalbama nijesu bile otvorene ni za medije ni za posmatrača, a javnost o njihovim terminima nije bila ni obavještena. Ustavni sud je blagovremeno o svojim odlukama obavještavao javnost kroz saopštenja nakon sjednica, ali kompletne odluke po izbornim žalbama nijesu objavljivane na njihovom sajtu, pa je zainteresovana javnost često morala da nagađa o razlozima i sadržaju određenih odluka.

Ustavni sud Crne Gore je tokom izbornog procesa primio dvije žalbe na odluke DIK vezane za parlamentarne izbore, obje su odbijene. Nevladine organizacije, Centar za demokratsku tranziciju¹⁴ i Centar za građansko obrazovanje¹⁵, uputile su dvije odvojene inicijative za ocjenu ustavnosti dijela odredbi Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača i Pravila o glasanju putem pisma, koje su ograničavale pravo glasa licima koja su bila na liječenju ili u izolaciji zbog zaraze ili sumnje na zarazu koronavirusom. Ustavni sud je uvažio argumente podnositelaca ovih inicijativa, i ukinuo odredbe koje su neopravdano ograničavale biračko pravo.

14 | Centar za demokratsku tranziciju, „Ustavni sud ukinuo odredbe Pravila o glasanju putem pisma“, 24.08.2020, <https://www.cdtmn.org/2020/08/24/ustavni-sud-ukinuo-odredbe-pravila-oglasanju-putem-pisma/>

15 | Centar za građansko obrazovanje, „Ustavni sud potvrdio navode CGO-a, DIK mora da se dovede u okvir zakonitosti i ustavnosti“, 18.08.2020, <http://cgo-cce.org/2020/08/18/ustavni-sud-potvrdio-navode-cgo-a-dik-mora-da-se-dovede-u-okvire-zakonitosti-i-ustavnosti/>

Krivično-pravna zaštita biračkog prava i integriteta izbora ne ostvaruje se u zadovoljavajućem obimu. Godinama se gomilaju optužbe opozicionih partija o kupovini glasova i zloupotrebama od strane aktivista vladajućih partija i javnih funkcionera. Na drugoj strani, opozicione partije se sumnjiče za nezakonito finansiranje iz inostranstva. Iako su se u medijima u prethodnim izbornim ciklusima pojavljivale brojne informacije, dokumenti i snimci koji su ukazivali na ovu pojavu, istrage se pokreću rijetko i sporo, a još rjeđe i sporije predmeti dođu do suda ili do konačne presude. Presude su blage i nijesu odvraćajuće, a imamo primjere da su osuđena lica nastavila da djeluju u političkom životu i obavljaju javne funkcije.

Državno tužilaštvo je u predizbornom periodu pozvalo građane da sve eventualno uočene neregularnosti prijave nadležnim osnovnim državnim tužilaštvima. Nevladina organizacija MANS je na osnovu prijave dobijenih tokom izbornog dana podnijela Specijalnom tužilaštvu 117 krivičnih prijava zbog sumnji da su počinjena krivična djela protiv izbornih prava. Većina krivičnih prijava se odnosi na kupovinu ličnih karata, pritiske i predizborna potkupljivanja birača. Osnovna državna tužilaštva su informisala javnost da su krivične prijave za djela protiv izbornih prava podnijete u Pljevljima (1), Nikšiću (3) i Kotoru (1). ODT Ulcinj je po službenoj dužnosti formiralo dva a ODT Cetinje jedan predmet zbog sumnje u krivična djela protiv izbornog prava. Još nema informacija o ishodima ovih postupaka.

III Novac i politika

Zakonska rješenja ne doprinose suštinskoj kontroli

Pravila finansiranja političkih subjekata, koja podrazumijevaju način sticanja sredstava, zabrane i ograničenja definisana su Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Ovaj zakon, takođe, sadrži odredbe o zloupotrebi javnih resursa u toku izborne kampanje, pravila nadzora i kontrole poslovanja političkih subjekata.¹⁶ Iako je riječ o novom zakonu, on nije donio suštinska unapređenja u oblasti finansiranja političkih subjekata i kontroli koju vrši Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), pa to ostaje izazov sa kojim treba da se suoči novi saziv parlamenta.

Izvori finansiranja političkih subjekata su javni i privatni. Priloge političkim subjektima mogu uplatiti kako fizička tako i pravna lica, privredna društva i preduzetnici, na dobrovoljnoj osnovi, dok su priloge iz inostranstva zabranjeni. Obaveza je svih subjekata da priloge uplaćuju isključivo na odgovarajući žiro račun, pa su anonimne donacije nemoguće.

Zabrane i ograničenja koja se tiču korišćenja državnih resursa u kampanji, definisana su zakonom. U toku izborne kampanje zabranjena je prekomjerna potrošnja javnih sredstava, upotreba javnih prostorija za aktivnosti u kampanji, korišćenje javne mehanizacije bez naknade, isplata socijalnih davanja, zapošljavanje bez prethodnog odobrenja, korišćenje službenih vozila za potrebe kampanje, otpis dugova za struju, vodu, komunalije.

Postojeći normativni okvir, iako predviđa širok opseg zloupotreba, ne doprinosi suštinskoj kontroli.

U cilju transparentnosti i sprečavanja zloupotreba javnih finansija obveznici zakona dužni su da sedmodnevno objavljuju i dostavljaju ASK analitičke kartice o potrošnji. Međutim, forme analitičkih kartica i dalje su neujednačene, a kod pojedinih institucija se objavljuju zbirno, umjesto po budžetskim potrošačkim jedinicama. Time je mogućnost provjere otežana i teško se sa sigurnošću može zaključiti da li je riječ o primjeni različitih knjigovodstvenih pravila ili finansijskim malverzacijama. Zatim, ministarstva i opštine moraju sedmodnevno objavljivati podatke o raspodjeli svih oblika socijalne pomoći i podatke o trošenju tekuće budžetske rezerve. Takođe, sve institucije, kao i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave moraju sedmodnevno objavljivati i dostavljati ASK sve izdate putne naloge za upravljanje službenim automobilima.

U svim prethodnim izbornim ciklusima ovaj zakonski okvir pokazao se kao kontraproduktivan, jer se ASK zatrpava dokumentacijom, a efekti izostaju.

Predlog CDT-a da se kriminalizuje nelegalno finansiranje partija djelimično je usvojen kroz posljednje izmjene Krivičnog zakonika. Povreda slobode opredjeljena pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koja podrazumijeva da je protivpravnom radnjom iznuđeno finansiranje političkog subjekta, kao i prihvatanje novčanih sredstava stečenih kriminalnom djelatnošću, predstavljaju nova krivična djela protiv izbornih prava.¹⁷

¹⁶ | Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020)

¹⁷ | Krivični zakonik Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)

Unaprijeđena administrativna transparentnost

Finansijski izvještaji političkih subjekata o troškovima u izbornoj kampanji, shodno zakonu, podnose se ASK, koja ih objavljuje na svojoj veb stranici. U cilju unapređenja finansijske transparentnosti ASK je uspostavila lako pretraživu bazu finansijskih izvještaja, po političkim subjektima i izbornim ciklusima. Iako je metodologija ASK za provjeru finansijskih aktivnosti učesnika kampanje unaprijeđena, i dalje nije sveobuhvatna i ostavlja prostora za nepotpuno izvještavanje političkih subjekata.

Izvještaji političkih subjekata nijesu dovoljno pregledni, sadrže niz nelogičnosti i informacije različitog kvaliteta, a svaka analiza zahtijeva naprednije poznavanje finansijskog poslovanja. Neki od primjera nelogičnosti, koji dovode u pitanje vjerodostojnost izvještaja, su da koalicija "Za budućnost Crne Gore" i Socijaldemokratska partija u svojim izvještajima nijesu navele troškove predizbornih skupova iako je lako provjerljivo kada i gdje su skupovi održani. Takođe, Demokratska partija socijalista, Koalicija "Za budućnost Crne Gore", koalicija "Crno na bijelo" nijesu izvijestili o troškovima prevoza ili goriva, uprkos aktivnoj terenskoj kampanji.

Nenovčani priloge obračunavaju se prema tržišnoj vrijednosti i prijavljuju kao prihod. Međutim, vjerodostojnost izvještaja u ovom segmentu je krajnje upitna. Uvidom u izvještaje političkih subjekata ostaje nejasno da li u toku kampanje nije bilo nenovčanih priloga, ili ih partije nisu prijavile. Kao primjer, možemo uzeti troškove prevoza i goriva, koji su očigledno postojali, ali ih pojedini subjekti nisu prijavili u svojim izvještajima, ni kao trošak ni kao nenovčanu donaciju.

Poseban problem u praćenju realnih troškova kampanje predstavljaju troškovi marketinga u online prostoru, nad kojima ASK nema potpunu kontrolu. To ostavlja prostor da prijavljeni troškovi i prihodi budu znatno niži od realnih troškova izborne kampanje.

Brojne sumnje u izvore finansiranja partija

Političke partije u Crnoj Gori se tradicionalno dominantno finansiraju iz budžeta, što ih čini pretjerano zavisnim od državne pomoći. Javna sredstva koja se izdvajaju za finansiranje redovnog rada partija i izbornih kampanja višestruko su veća nego u regionu i šire. Partije, takođe, prijavljuju male iznose korporativnih donacija, što otvara sumnju da ta sredstva zaobilaze zvanične račune i idu u skrivene fondove.

Zakon o finansiranju političkih subjekata propisuje da kompanije i fizička lica koja s državom imaju neki ugovorni odnos ili vrše posao od javnog interesa, ne mogu davati priloge političkim partijama. U toku parlamentarnih izbora 2020 nedozvoljeno finansiranje političkih subjekata registrovano je u slučaju novčanih priloga od lica povezanih sa kompanijama kojima je Vlada dodijelila koncesije za proizvodnju struje.¹⁸

Zabranjeno je i licima pravosnažno osuđenim za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala, te licima koja nemaju biračko pravo, da finansiraju političke subjekte. Provjeru davalaca priloga, po svim osnovama, treba da vrši ASK. Finansiranje izbora od trećih strana nije regulisano, niti se kontroliše na adekvatan način.

¹⁸ | Igor Mašović, Tamara Kokić i Milić Novović uplatili su novčani prilog DPS-u, iako su kao vlasnici mini-hidroelektrana u ugovornom odnosu sa državom. ASK je pokrenula prekršajni postupak protiv DPS jer je utvrđeno da davalac priloga Milić Novović, nema ni biračko pravo u Crnoj Gori, što je takođe u suprotnosti sa Zakonom.

19 | Pobjeda, "Vlada Srbije sa 1,64 miliona pomaže srpska udruženja u Crnoj Gori", 21.05.2020, https://www.pobjeda.me/clanak/vlada-srbije-sa-164-miliona-pomaze-srpska-udruzenja-u-crnoj-gori?preview_mode=true

I pored zabrane finansiranja iz inostranstva postoje brojne sumnje i javne optužbe da se ono ipak događa. Vlada Srbije je pred parlamentarne izbore 2020. godine finansijski podržala srpska udruženja u Crnoj Gori, koja su bliska određenim političkim strujama¹⁹. U izbornoj kampanji je manje ili više direktno učestvovala i Srpska pravoslavna crkva, sprovodeći kampanju u korist određene političke opcije.

Izborna kampanja kao nefer utakmica

Učesnici izbora nemaju jednak pristup sredstvima iz budžeta, jer parlamentarne partije za finansiranje izborne kampanje sada mogu da koriste sredstva predviđena za redovan rad, što im daje ogromnu finansijsku prednost.

Kada govorimo o iznosima, Zakon postavlja ograničenja visine donacija pravnih i fizičkih lica. Maksimalan iznos donacija povećan je novim zakonskim odredbama sa 2.000,00 na 5.000,00 EUR za fizička lica, tj. sa 10.000,00 na 20.000,00 EUR za pravna lica.

Međutim, u praksi se ne može sa sigurnošću utvrditi koliko se ta ograničenja poštuju, zbog nemogućnosti ASK da u potpunosti provjeri vjerodostojnost informacija iz izvještaja političkih subjekata.

Predizbornu kampanju, sprovedenu u uslovima pandemije koronavirusa, pratila su brojna ograničenja javnih okupljanja i društvenih kontakata. „Funkcionerska kampanja” poslužila je vladajućoj partiji da nadoknadi taj deficit promotivnih skupova. ODIHR je upozorio da je vladajuća partija kroz različite oblike zloupotrebe resursa bila u značajnoj prednosti, što je moglo uticati na volju birača.²⁰ Posebno upečatljivo je to što su najviši nosioci vlasti, osim većih infrastrukturnih objekata, u toku predizborne kampanje otvarali objekte i manjeg značaja (supermarket, sportske terene, hotele).

Angažovanje na aktivnostima izborne kampanje zabranjeno je javnim funkcionerima, izuzev poslanicima i odbornicima, kao i zaposlenima u javnoj upravi, u toku radnog vremena. CDT je ukazao i na brojna kršenja ove zakonske zabrane, međutim ASK nije iskoristila svoja ovlašćenja da izvrši kontrolu spornih slučajeva.

Izmjene zakona o finansiranju partija ukinule su ograničenje isplate socijalne pomoći iz tekuće budžetske rezerve u izbornoj godini, u slučaju epidemije. Zbog socioekonomskih posljedica pandemije koronavirusa ovo rješenje je opravdano, međutim nijesu uspostavljeni adekvatni kontrolni mehanizmi. Predlozi CDT-a i određenih političkih subjekata išli su u smjeru uspostavljanja parlamentarne kontrole kako bi se sve isplate novčane pomoći vršile po jasno utvrđenim kriterijumima uz punu transparentnost.

20 | OSCE/ODIHR i OSCE PA, Međunarodna misija za posmatranje izbora Crna Gora – Parlamentarni izbori, 30. avgust 2020, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/462283.pdf>

IV Mediji i izbori

Medijsko okruženje - stara pravila i novi problemi

Kako je 2020. godina održavanja redovnih parlamentarnih izbora, političke partije su počele trku prije zvaničnog određivanja datuma izbora okupljajući se oko nekoliko ključnih pitanja na osnovu kojih su se birači mogli opredijeliti na izborima. Stranačke aktivnosti su se intenzivirale nakon proglašenja datuma izbora, međutim usljed pandemije koronavirusa zbog koje su uvedena brojna ograničenja javnih okupljanja i društvenih kontakata, predizborna kampanja u ovom izbornom procesu se znatno razlikovala od prethodnih. Većina partija je svoje aktivnosti prilagodila novim okolnostima koje je diktirala pandemija, i preselila značajan dio svojih aktivnosti u medijski i internet prostor. Stoga, dominiralo je predstavljanje političke ponude u medijima, reklamiranje na portalima i društvenim medijima, dok su tradicionalni predizborni skupovi okupljali ograničeni broj učesnika. Specifičnost ove kampanje se ogleda i u direktnom uključivanju Srpske pravoslavne crkve (SPC) koja je iskazala političku podršku snagama koje se zalažu za ukidanje Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

Zakon o izboru odbornika i poslanika ne precizira period zvanične predizborne kampanje. Zakonom je samo predviđeno pravo predstavljanja u medijima koje počinje od dana potvrđivanja izborne liste, i propisano je da izborna propaganda putem medija i javnih skupova prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora. Trajanje plaćenog političkog oglašavanja nije ograničeno zakonom, što omogućava prednost onim učesnicima izbora koji raspolažu sa više novca.

Iako je nesporno pravo na nezavisnost uređivačke politike, od medija se očekuje da će objektivno i nepristrasno izvještavati o svim relevantnim događanjima. Međutim, odsustvo samoregulacije i aktivnih mjera nadležnih organa, ostavlja značajan prostor za proizvoljno izvještavanje medija. Tako još uvijek nijesu uvedena pravila za suzbijanje lažnih vijesti, propagande i dezinformacija o izborima i izbornim temama, a država je u borbi protiv ovakvih pojava do sada demonstrirala neadekvatan pristup i neproporcionalne mjere prema pojedincima i medijskim radnicima. Takođe, od posebnog značaja je to što online prostor i dalje ostaje neregulisano područje u crnogorskom zakonodavstvu za koje ne važe čak ni pravila izborne ćutnje.

Nijesu propisane obaveze za javne emitere da proizvode programske sadržaje namijenjene edukaciji birača i promovisanju demokratskih vrijednosti, te se emitovanje programa na javnim servisima u toku kampanje svodi na prikaz političkih parola učesnika na izborima. Osim toga, i u toku ove kampanje se pokazalo da postojanje određenih zakonskih normi ne sprečava javne emitere da se stave u funkciju promotera jedne partije.

Prodor lažnih vijesti u izborni proces

Evropska komisija je u posljednjem Izveštaju o Crnoj Gori ukazala na rastući obim dezinformacija širom regiona koji je doveo do polarizacije društva nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti i izborne kampanje. Nalazi CDT-a pokazuju da je, kao i u mnogo ranijim povodima, u slučaju izvještavanja o izborima primijenjen model stvaranja i proliferacije dezinformacija. Njihov zajednički imenitelj je stvaranje nestabilnosti i tenzija u društvu. U tome su prednjačili tabloidi iz Srbije, iako je bilo sličnih aktivnosti u medijima, a naročito na društvenim mrežama čiji su menadžeri iz Crne Gore.

Zanimljivo je da se meta tabloida iz Srbije promijenila nakon izbora. Prije izbora to su mahom bili državni organi Crne Gore i Milo Đukanović kao personifikacija tadašnje vlasti, a nakon izbora prvi pik ovih tabloida su postali, prije svih, lider URA-a Dritan Abazović a onda, povremeno, i nosilac liste “Za budućnost Crne Gore”, Zdravko Krivokapić. Ovo je vrlo zanimljiv primjer za suštinsko razumijevanje modaliteta funkcionisanja kreatora dezinformacija koji rade pod motom “nema vječitih prijatelja, samo vječitih interesa”.²¹

Medijsko predstavljavanje u predizbornoj kampanji

CDT je u cilju bliže analize efekata novih okolnosti u predizbornoj kampanji, u avgustu sproveo monitoring zastupljenosti i kvaliteta izvještavanja najuticajnijih medija o šest izbornih lista²² koje su osvojile dominantan broj glasova na izborima.²³

Iako je RTCG u formalnom smislu obezbijedila balans u pogledu zastupljenosti svih potvrđenih izbornih lista putem emitovanja posebnog političkog bloka, u centralnoj informativnoj emisiji je izrazito favorizovala aktivnosti državnih funkcionera. Na taj način je omogućila vođenje tzv. „funkcionerske kampanje“, te je ovom vrstom promocije narušen neophodan balans u izvještavanju za vrijeme izborne kampanje.

Naši nalazi pokazuju i da u odnosu na ukupnu zastupljenosti pojedinačnih izbornih lista u komercijalnim medijima koji su bili predmet našeg monitoringa²⁴, približan balans u svojim informativnim emisijama je ostvarila Televizija Vijesti. Nakon toga slijedi portal Vijesti, dok su ostali mediji koje smo analizirali imali prilično neizbalansiran pristup u broju prosječnih pominjanja pojedinih lista.

Kada je u pitanju odnos pozitivnih i negativnih objava u medijima o pojedinačnim izbornim listama, možemo izvesti zaključak da ni jedna analizirana medijska kuća nije izbalansirala broj pozitivnih i negativnih objava. Komercijalni mediji su, sljedstveno svojim uređivačkim politikama, imali naklonost prema pojedinim listama koje su učestvovala na izborima.

Analiza medijskog izvještavanja pokazuje da je u prosjeku postojao približan balans pozitivne i negativne kampanje u odnosu prema izbornim listama. U našem uzorku su medijske objave sa pozitivnom konotacijom (53.3%) u određenoj prednosti u odnosu na negativne (44.4%), dok je 2.3% njih bilo neutralno.

Demokratska partija socijalista (DPS), Socijaldemokrate (SD) i Socijaldemokratska partija (SDP) su prostor u medijima najviše koristile kako bi promovisale sopstvenu političku

ponudu, dok su opozicione partije, u ovom smislu, više bile usmjerene na antikampanju, odnosno kritiku rada DPS-a kao ključnog političkog oponenta, što objašnjava udio objava sa negativnom konotacijom.

Najveći dio antikampanje među učesnicima izbora je zabilježen između DPS-a i koalicije “Za budućnost Crne Gore”. Nijesu zabilježeni značajniji primjeri da opozicione partije kritikuju jedna drugu.

21 | Centar za demokratsku tranziciju, “Mediji i izbori: Dezinformacije prisutne, izvještavanje neizbalansirano”, 15.11.2020, <https://www.cdtmn.org/2020/11/15/mediji-i-izbori-dezinformacije-prisutne-izvjestavanje-neizbalansirano/>

22 | „Odlučno za Crnu Goru! DPS - Milo Đukanović” (DPS), koalicija „ZA BUDUĆNOST CRNE GORE - Demokratski front (Nova srpska demokratija, Pokret za promjene, Demokratska narodna partija), Socijalistička narodna partija Crne Gore, Prava Crna Gora, Ujedinjena Crna Gora, Radnička partija, Partija udruženih penzionera i invalida Crne Gore, Jugoslovenska komunistička partija Crne Gore, Srpska radikalna stranka, Stranka penzionera invalida i socijalne pravde Crne Gore” („Za budućnost Crne Gore”), koalicija „ALEKSA BEČIĆ - MIODRAG LEKIĆ - “MIR JE NAŠA NACIJA” - DEMOKRATE - DEMOKRATSKA CRNA GORA - DEMOS - PARTIJA PENZIONERA INVALIDA I RESTITUCIJE - GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA” („Mir je naša nacija”), „dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srđan Pavićević – (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača CIVIS i nezavisni intelektualci) – Građani!” („Crno na bijelo”), „SDP - JAKA CRNA GORA!” (SDP) i „Socijaldemokrate - Ivan Brajović - Mi odlučujemo DOSLJEDNO” (SD).

23 | Dragan Koprivica i Milena Gvozdenović, Ključna obilježja predizborne kampanje u medijima, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2020, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/11/Analiza-Kljucna-obiljezja-predizborne-kampanje-u-medijima.pdf>

24 | Portali CdM i Vijesti, dnevne novine Pobjeda i Dan, centralno informativna emisija TV Vijesti.

V Sloboda izbora

Dominacija partija u procesu kandidovanja

Crnogorsko izborno zakonodavstvo predviđa da se odbornici i poslanici biraju isključivo sa zatvorenih izbornih lista partija, koalicija ili grupa građana. Izabrani predstavnici su, posljedično, odgovorni partijskim rukovodstvima, a ne građanima. Takođe, zakon ne dozvoljava pojedincu da se kandiduje na izborima. To je suprotno međunarodnim standardima za demokratske izbore, a i Venecijanska komisija i ODIHR su u više navrata uputili preporuku da se omogući kandidovanje nezavisnim kandidatima.

Osim što nema nezavisnih kandidata, na izborima ne učestvuje ni dovoljan broj žena kandidatkinja. Nakon izbora 2020, u Skupštini Crne Gore je 23,5% poslanica, što je daleko ispod standarda evropskih zemalja. Osim toga, praksa iz prethodnog saziva je pokazala da je norma po kojoj se u slučaju prestanka mandata žena mijenja sljedećom ženom na listi definisana na način da ne ispunjava svoju svrhu. Propisano je da se umjesto poslanika kojem je prestao mandat bira onaj kandidat koji je sljedeći prema redosljedju na izbornoj listi, a ako je kandidat iz manje zastupljenog pola mijenja ga prvi sljedeći kandidat iz reda manje zastupljenog pola. U praksi, međutim, iz različitih razloga, kandidatkinje na listi odustaju od izbora za poslanice, što dovodi do toga da žene po redosljedju na listi ne budu formalno izabrane za poslanike, zbog čega ne bivaju zamijenjene sljedećom ženom na listi, već ta mjesta opet popunjavaju muškarci.

Proces prikupljanja i provjere potpisa za candidature je problem koji opterećuje sve izborne procese u Crnoj Gori. Javnost je u više navrata opravdano sumnjala da su pojedine liste i candidature potvrđivane na osnovu falsifikovanih potpisa, gdje je došlo do neovlašćenog prikupljanja i korišćenja ličnih podataka građana, a u toku predsjedničkih izbora 2018. hiljade građana su prijavile zloupotrebe ličnih podataka.

Pored toga, međunarodne preporuke upućuju na to da bi građanima trebalo da bude dozvoljeno da potpisom podrže više od jedne liste ili kandidata, i na taj način budu slobodni da demonstriraju svoju podršku političkom pluralizmu i budu rasterećeni od okolnosti koje mogu dovesti do političke prinude kroz pozive da demonstriraju svoju podršku za samo jednu partiju ili kandidata. Ovo je posebno važno za crnogorski sistem u kojem sve političke partije imaju pristup potpisima građana, zbog čega je davanje potpisa, na neki način, prethodno, javno glasanje, što je u suprotnosti sa demokratskim praksama.

Pritisci i klijentelizam kao obilježje izbornog procesa

Partijska zapošljavanja, nuđenje usluga i stavljanje u izgled koristi u zamjenu za glasove, zloupotrebe socijalnih i drugih davanja i subvencija, te navodi o pritiscima na birače opterećuju izborne procese u Crnoj Gori već godinama. Otpušbe o pritiscima i klijentelizmu nijesu samo obilježje predizbornih kampanja, već jedna od najprisutnijih tema u javnom diskursu i u periodima između izbora.

I pored malog broja istraženih slučajeva i izostanka institucionalne reakcije, teško da ima ikoga u društvu ko se na nekom ličnom primjeru nije uvjerio u postojanje klijentelističkih i nepotističkih mreža. Klijentelizam gotovo da je postao institucionalni oblik društvenih odnosa. Građanin-klijent pokazuje svoju odanost partiji-državi, i zauzvrat biva sponzorisan i podržavan od svoga pokrovitelja.

U ovakvom ambijentu, u ranijim izbornim ciklusima registrovan je ozbiljan problem prisustva partijskih aktivista koji vode evidenciju o biračima u blizini biračkih mjesta tokom izbornog dana, što stvara efekat psihološkog pritiska na birače. Međutim, na parlamentarnim izborima 2020, podaci prikupljeni sa reprezentativnog uzorka biračkih mjesta pokazuju da je ova pojava bila manje izražena.²⁵

Zakonom o državnoj upravi proklamovano je načelo nepristrasnosti i političke neutralnosti. Zabranjeno je političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima državne uprave.

Međutim, u praksi, državna je uprava izrazito politizovana i od vrha do dna godinama popunjavana političkim i nekompetentnim kadrovima. I Evropska komisija ističe da je potrebna jaka politička volja da bi se učinkovito sprovela depolitizacija javne uprave.

U ovakvom ambijentu, česti su navodi o pritiscima na zaposlene u državnoj administraciji da glasaju za vladajuće partije. U više navrata su se pojavljivale i informacije o kreiranju spiskova u organima državne i lokalne uprave u kojima su rukovodeći kadrovi registrovali političko opredjeljenje zaposlenih.

Tajnost glasanja kao princip garantuju i Ustav Crne Gore i izborno zakonodavstvo. Obaveza je biračkog odbora da uredi biračko mjesto tako da se osigura tajnost glasanja. Glasanje je lično, i pomoć drugog lica pri glasanju je omogućena samo u vrlo ograničenim slučajevima, čime je onemogućeno „porodično“ glasanje. Zakonom je propisano da se glasački listići u slučaju javnog glasanja poništavaju. DIK je 2016. donijela i mišljenje da se glasački listić na kome su dopisani ime i prezime ili inicijali glasača smatra nevažećim.

No, u praksi se još uvijek bilježe problemi sa osiguravanjem tajnosti glasanja. Zbog razuđenosti terena i raseljavanja stanovništva sa seoskog područja, a u cilju osiguravanja lake dostupnosti glasanja svima, čak 13% biračkih mjesta u Crnoj Gori ima manje od 50 upisanih birača. Zbog toga ima slučajeva da na biračkom mjestu glasa svega nekoliko osoba, što dovodi u pitanje tajnost njihovog glasanja. Povreda tajnosti glasanja na biračkim mjestima od strane birača je iz izbora u izbore sve manja, ali je problem različito postupanje biračkih odbora koji u nekim situacijama ne poništavaju listiće.

U ranijim izbornim ciklusima bilo je i navoda da glasači, pod pritiskom, posebnim simbolima označavaju svoje glasačke listiće. U toku parlamentarnih izbora 2020. godine posmatrači CDT-a su takve primjere zabilježili tokom prebrojavanja glasova na 8% biračkih mjesta, ali u malom broju od po par pojedinačnih slučajeva.

Krivični zakonik Crne Gore, u posebnom poglavlju, definiše 14 krivičnih djela protiv izbornih prava. Ovim djelima su obuhvaćene povrede prava glasanja i kandidovanja, slobode opredjeljenja, tajnosti glasanja, sprečavanja glasanja i posmatranja, zloupotrebe biračkog spiska, državne imovine i falsifikovanje rezultata glasanja. Krajem 2019. godine, Krivični

²⁵ U toku izbora 2016. godine aktivisti partija su primijećeni na 4,5%, a 2020. godine na 1,5% biračkih mjesta.

zakonik je izmijenjen tako što su dodata i dva krivična djela koja sankcionišu nezakonito finansiranje izborne kampanje.

Međutim, i pored solidne regulacije, zvanični podaci pokazuju da je broj istraga i postupaka za krivična djela protiv izbornog prava mali.²⁶ Institucije djeluju pasivno, uštežu se od suprotstavljanja nosiocima političke moći, što rezultira rijetkim i blagim kažnjavanjem počilaca.

Afera „Snimak“ iz 2013. godine, u kojoj su javnosti otkrivene zloupotrebe zapošljavanja uslovljenog glasanjem za vladajuću partiju još nije dobila pravni ishod. Afera „Koverta“, kroz koju se otkrilo nezakonito finansiranje DPS svedena je na dva prekršajna naloga i novčanu kaznu.

Afera koja je obilježila parlamentarne izbore 2020, snimak DPS aktivistkinje koja zapošljavanje u Vojsci Crne Gore uslovljava političkom podobnošću, trenutno je pred nadležnim organima. Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici podnijelo je Osnovnom sudu u Podgorici optužni predlog zbog sumnje da je izvršeno krivično djelo povreda slobode opredjeljenja pri glasanju.

Osporavanje legitimiteta izbora

I pored visokog nepovjerenja u pravednost izbornog procesa koje građani kontinuirano saopštavaju u istraživanjima javnog mnijenja, odziv birača na izborima je tradicionalno visok. 76,6% upisanih birača iskoristilo je svoje pravo glasa na parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020, dok je na prethodnim parlamentarnim izborima 2016. godine to učinilo 73,4% birača.

Sa druge strane, u istraživanju Centra za monitoring (CEMI) iz 2019. godine na pitanje da li smatrate da su parlamentarni izbori 2016. godine bili fer i slobodni, potvrdno je odgovorilo 42,9 odsto ispitanika, dok 33,5 odsto smatra da nisu bili fer i slobodni. Na pitanje da li će predstojeći izbori biti fer i slobodni 42,1 odsto ispitanika je odgovorilo potvrdno.²⁷ Prema predizbornom istraživanju Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) iz avgusta 2020, samo 22,5% ispitanika ima povjerenja u političke partije.²⁸

Povjerenje u ishod izbora nijesu imale ni opozicione političke partije, te tako od uvođenja višepartijskog sistema poraženi ni jednom nijesu priznali izborni rezultat i čestitali pobjednicima. Ovo je naročito eskaliralo nakon 2013. godine od kada je na sceni bila izražena delegitimizacija izbornog procesa i svih institucija i procesa koji proizilaze iz njega. Nakon izbora 2016. godine nastupila je faza sveobuhvatnog bojkota parlamenta i uopšte institucionalnog djelovanja.

Nakon izbora održanih 30. avgusta 2020. godine, vladajući DPS i njegovi partneri su priznali poraz, i ubrzo najavili konstruktivno opoziciono djelovanje.

²⁶ | Dragan Koprivica i Milica Kovačević, Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima, Centar za demokratsku tranziciju, oktobar 2018, http://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2018/11/policy_legitimitet-izbora-24-10-18.pdf

²⁷ | Dan, „Pad povjerenja građana u izborni proces“, 06.07.2019, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&clan=703445&datum=2019-07-06>

²⁸ | Centar za demokratiju i ljudska prava, Političko javno mnjenje Crne Gore, avgust 2020, <https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1975-politicko-javno-mnjenje-avgust-2020>

VI Zaključci i preporuke

1. Depolitizovati izbornu administraciju

CDT je nakon parlamentarnih izbora 2016, u cilju izgradnje povjerenja građana u izborni proces i institucije, predložio depolitizaciju izborne administracije. Model za profesionalnu izbornu administraciju smo razvili i zagovarali tokom čitavog prethodnog mandata. Potreba za ovom promjenom nije prestala, i mora biti jedna od najvažnijih tema predstojeće izborne reforme.

Izborna administracija mora biti oslobođena od monopola političkih partija. Državna izborna komisija mora konačno postati institucija koju čine profesionalci, posvećena implementaciji izbornih zakona i kreiranju adekvatnog ambijenta za izbore, i nepristrasni regulator izbornog procesa. DIK mora dobiti odgovarajuće mehanizme da kontroliše rad OIK-a kako bi mogla osigurati jedinstvenu primjenu izbornog zakona u cijeloj zemlji. Članovi biračkih odbora moraju biti birani na temelju prethodnog procesa obuke i testiranja, a ne isključivo po partijskim kvotama.

2. Uvesti mogućnost da svi građani koji su na bolničkom liječenju mogu da iskoriste biračko pravo

Održavanje izbora u vrijeme pandemije je pokazalo da važeće odredbe mogu dovesti do ograničavanja prava glasa. Ustavni sud je ukinuo odredbu Pravila o glasanju putem pisma koja je uskraćivala pravo glasa putem pisma licima koja se nalaze van mjesta prebivališta. Uprkos tome, bilo je slučajeva da građani nijesu mogli ostvariti biračko pravo jer birački odbori nijesu mogli svuda stići.

Zbog navedenog smatramo da u crnogorsko zakonodavstvo treba uvesti mogućnost za glasanje van mjesta prebivališta na nacionalnim izborima, na osnovu prethodno izdate potvrde, po uzoru na hrvatsko zakonodavstvo (tzv. “žuta potvrda”). Crna Gora je jedna izborna jedinica, zbog čega za rezultat izbora nema nikakvog značaja u kojoj opštini i na kom mjestu birač ostvaruje pravo glasa.

3. Personalizovati izborni sistem kroz uvođenje preferencijalnog glasanja i omogućiti individualne kandidature

Uvođenje preferencijalnog glasanja ili otvorenih lista treba da bude jedna od centralnih tema buduće izborne reforme. U komunikaciji donosilaca odluka i stručnjaka potrebno je analizirati sve postojeće modele, i pažljivo uporediti dobre i loše strane i efekte tih modela. Crna Gora svakako mora imati pripremljene uslove za preferencijalno glasanje kada postane članica Evropske unije, jer se na taj način biraju poslanici Evropskog parlamenta.

Takođe, neophodno je omogućiti kandidovanje nezavisnim kandidatima. Najjednostavnije rješenje je da se kandidature nezavisnih kandidata smatraju izbornim listama sa jednim kandidatom. Nakon proglašenja zbirne izborne liste, nezavisni kandidat bi uživao sva prava koja imaju i potvrđene i proglašene izborne liste. U slučaju da nezavisni kandidat dobije više glasova, odnosno više od jednog mandata, ti mandati pripadaju izbornim listama koje

imaju, po veličini, najveći sljedeći količnik. Ako nezavisnom kandidatu prestane mandat, upražnjeno odborničko ili poslaničko mjesto popunjavalo bi se kandidatom sa liste sa najvećim sljedećim količnikom.

4. Osigurati balansiranu rodnu zastupljenost

Potrebno je uvažiti višegodišnje zahtjeve civilnog društva, i uvesti obavezu da na izbornoj listi među svaka tri kandidata na listi mora biti jedan kandidat manje zastupljenog pola. Takođe, neophodno je detaljnije urediti procedure popune upražnjenih i poslaničkih mjesta.

U cilju ispunjavanja međunarodnih standarda i dobrih praksi, potrebno je u odgovarajućim članovima zakona propisati i kvotu od 50% za učešće predstavnica slabije zastupljenog pola u organima izborne administracije na svim nivoima.

5. Promijeniti način verifikacije izbornih lista

CDT smatra da je potrebno razmotriti uvođenje drugog načina za potvrđivanje kandidature, koji je takođe prihvatljiv po univerzalnim standardima, i u uporednoj praksi se pokazao boljim od prikupljanja potpisa. Predlažemo uvođenje obaveze za izborne liste da polože određeni novčani depozit, koji će im biti refundiran samo ukoliko osvoje određeni minimum glasova. Visina depozita i traženi broj glasova treba da budu utvrđeni sa posebnom pažnjom, kako ne bi predstavljali neopravdano ograničenje za učešće na izborima.

Ukoliko se zadrži model prikupljanja potpisa, potrebno je propisati detaljnu proceduru prikupljanja i provjere potpisa kojima će se zaštititi lični podaci građana i legitimitet izbora, kao i sankcije za njeno nepoštovanje, pa i u dijelu proširenja krivičnopravne odgovornosti. U tom slučaju bi trebalo omogućiti građanima da potpisom podrže više od jedne liste.

6. Unaprijediti kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja

Neophodno je unaprijediti institucionalnu saradnju i ekspertsku podršku ASK, kako bi na raspolaganju imala sve organe vlasti i eksperte, kao aktivne učesnike u procesu kontrole i pružanju informacija. Dodatno, osim redovnih kontrola više pažnje mora biti posvećeno nenajavljenim kontrolama, kako institucija tako i političkih subjekata.

Ako uzmemo u obzir da su izvještaji o kontroli koju sprovodi ASK po pravilu bili blaži po političke subjekte od onih koje sprovodi DRI i uglavnom sadrže manje utvrđenih nepravilnosti, to ukazuje na potrebu unapređenja metodologije kontrole ASK i kada su u pitanju izvještaji političkih subjekata.

Kontrola ASK treba da utvrdi da li su finansijski izvještaji tačni, sastavljeni u skladu s važećim okvirom finansijskog izvještavanja, da li su prezentovani na fer i objektivan način. Nelogičnosti koje se provlače kroz izvještaje političkih subjekata moraju se detaljnije provjeravati, kroz sistem unakrsne provjere informacija iz različitih izvora. Osim toga, zakon mora predvidjeti sankcije za političke subjekte koji dostave nepotpun ili netačan izvještaj o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju.

Kontrola zloupotrebe javnih resursa i trošenja javnih sredstava takođe zahtijeva suštinska unapređenja. U ovoj oblasti, neophodna je promjena zakonskih rješenja, jer postojeći

sistem podrazumijeva dostavljanje obimne dokumentacije na sedmičnom nivou, kojom institucije faktički blokiraju rad ASK, a provjere nemaju suštinskih efekata. Kontrola ASK treba da obuhvati elemente revizorske provjere finansijskog poslovanja institucija u izbornoj kampanji, uz logičko ispitivanje dovoljnosti i adekvatnosti dokaza pribavljenih tokom kontrole.

Obaveza objavljivanja finansijskih podataka institucija ne treba biti ograničena na period izborne kampanje, transparentnost trošenja javnih sredstava je standard koji treba uvesti u redovan rad institucija.

7. Promijeniti Zakon o registrima prebivališta i boravišta i uvesti terensku kontrolu

Za ukidanje uslova prebivališta potrebna je promjena člana 45 Ustava Crne Gore, a to je jedan od članova Ustava čija promjena na referendumu mora dobiti podršku 3/5 upisanih birača. U ovom trenutku nije realno očekivati da je za bilo koju stvar u Crnoj Gori moguće dobiti podršku 325.000 građana. Dok se ne steknu uslovi za promjenu Ustava, uslov prebivališta je neophodno dosljedno primjeniti, kako bi se otklonila svaka sumnja da se ovaj mehanizam zloupotrebljava. Dosljedna primjena znači sređivanje registra prebivališta.

Svakoj modernoj državi treba sređen registar prebivališta ne samo za izbore već i za druge administrativne stvari. Njen je interes da zna gdje "žive" njeni građani zbog izbora ali i zbog plaćanja poreza, obavljanja različitih usluga ili rješavanja nekih pitanja bezbjednosti. Ako se nekad promijeni Ustav taj registar ostaje kao koristan alat za funkcionisanje države.

Budući da ne postoje zvanični i pouzdani podaci koliko građana Crne Gore ima prijavljeno prebivalište na adresi na kojoj ne borave, jedini mogući način za njegovo ažuriranje jeste da službenici MUP-a posjete svaku adresu u Crnoj Gori, utvrde ko na njoj zaista živi i iniciraju potrebne promjene ukoliko građani nijesu prijavljeni na adresi na kojoj žive.

Jako važan preduslov za rješavanje ovog problema je da se, u toku terenske kontrole, utvrdi koliko zaista tih ljudi ima i kakav im je status: da li privremeno ili trajno borave van zemlje. Nakon toga mora se utvrditi koliko tih ljudi ima državljanstvo i povezana prava u državama u kojima živi, kako se ne bi oduzimala građanska prava onima koji ih nijesu stekli u državi u koju su odselili.

Rješavanje ovog problema zahtijeva duži vremenski period, i promjenu Zakona o registri-ma prebivališta i boravišta kojom bi se propisali mehanizmi za obaveznu provjeru statusa prebivališta građana.

8. Unaprijediti tačnost i transparentnost biračkog spiska

Najveći problem biračkog spiska nije, kako je gore objašnjeno, u samom biračkom spisku već u registru prebivališta. Međutim, postoje i problemi manjeg obima koji se moraju rješavati čišćenjem samog biračkog spiska. Jedan od njih je postojanje građana koji su upisani u birački spisak a ne mogu glasati jer nijesu promijenili stara identifikaciona dokumenta, iz perioda bivše države. Potrebno je riješiti ovo pitanje tako što će se zakonom omogućiti da se osobe koje više od decenije nemaju dokumenta mogu brisati iz biračkog spiska.

Pored toga, potrebno je unaprijediti sistem kaznene politike za građane koji ne prijavljuju preminule članove porodice i za institucije koje neažurno vode ove evidencije. Potrebno je da državne institucije koje obavljaju ovaj dio posla značajno poboljšaju komunikaciju, kako bi se, stvaranjem adekvatnog pravnog osnova, pravovremeno iz biračkog spiska brisali preminuli građani.

Iako je birački spisak u posljednjih nekoliko godina znatno unaprijeđen, kroz centralizaciju i automatizaciju, javnost i dalje nema povjerenja u njegovu tačnost. Zbog toga je neophodno omogućiti svim zainteresovanim stranama koje imaju zakonsko pravo da prate tačnost biračkog spiska (BS), kroz stalnu i direktnu komunikaciju sa MUP, u cilju dobijanja dodatnih informacija koje su relevantne za kontrolu. Rezultate svih kontrola, nalaze i zaključke neophodno je objavljivati i objašnjavati građanima.

9. Implementirati mehanizme za sprečavanje stranih uticaja na izbore

Državni organi Crne Gore se nijesu na odgovarajući način suprotstavili višegodišnjoj izloženosti javnosti i građana/ki dezinformacijama, niti drugim manje ili više očiglednim metodama uticaja na javno mnjenje i ishod izbora koji dolaze iz drugih država.

CDT je, u okviru rada na projektu Raskrinkavanje.me, već uputio niz smjernica za unapređenje odgovora na dezinformacije, uključujući i one koje dolaze iz inostranstva s namjerom uticaja na izbore, na osnovu analize uporednih iskustava demokratskih država. To uključuje prilagođavanje Krivičnog zakonika i medijskih zakona suprotstavljanju dezinformacijama; inkorporiranje borbe protiv lažnih vijesti u izbornu zakonodavstvo (Francuska); formiranje novih ili proširivanje ingerencija postojećih institucija koje se bave medijima u pravcu specijalizacije za borbu protiv lažnih vijesti; priprema i potpisivanje posebnog kodeksa između Vlade i medija kojim se regulišu odnosi vezani za ovu temu; pokretanje dijaloga za izgradnju konsenzusa u ovoj oblasti sa svim važnim akterima društva, uz poseban fokus na saradnju sa civilnim društvom; uključivanje u međunarodne sisteme suprotstavljanja dezinformacijama; povećanje nivoa medijske pismenosti građana/ki na različite načine.²⁹

U ovoj oblasti posebno su dragocjena iskustva Francuske i Švedske. U Francuskoj su državni organi nadležni za integritet izbora i sajber-bezbjednost preduzeli brojne aktivnosti na sprečavanju stranog miješanja u izbore, uključujući rad s izbornim kandidatima i upozoravanje medija na lažne informacije. Slično tome, u Švedskoj je vladina agencija imala zadatak da poveća svijest među švedskim stanovnicima o prijetnjama povezanim s dezinformacijama i kampanjama uticaja od strane stranih država koje žele potkopati demokratske procese.³⁰

10. Unaprijediti integritet izbornog procesa kroz definisanje novih pravila u izbornoj kampanji putem medija

Potrebno je definisati jedinstveni početak i kraj izborne kampanje. Zakon o izboru odbornika i poslanika ne definiše zvanični početak, već samo da pravo na besplatno medijsko predstavljanje u javnim emiterima počinje danom potvrđivanja izborne liste. Na drugoj strani, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja definiše trajanje izborne kampanje u smislu tog zakona – od dana raspisivanja do dana proglašenja konačnih rezultata izbora.

Pored toga, ovaj izborni proces je dodatno potvrdio potrebu da se u crnogorskom društvu razviju strateški i pravni mehanizmi za borbu protiv dezinformacija. Od posebne važnosti bi bilo da se u izbornu zakonodavstvo inkorporiraju pravila za borbu protiv lažnih vijesti. Na taj način bi se mogao definisati efikasan model za suprotstavljanje ovakvim pojavama koji bi doprinio integritetu izbornog procesa, naročito imajući u vidu primjere neadekvatne reakcije države u odnosu prema onome što se objavljuje u medijima ili na društvenim mrežama.

Važno bi bilo predvijeti i mjere tako da javni servisi emituju sadržaje namijenjene edukaciji građana i građanki u pogledu uživanja njihovih demokratskih prava u toku izbornih procesa.

²⁹ | Dragan Koprivica, Milica Kovačević i Tijana Velimirović, Mreža dezinformacija i neadekvatna reakcija države, Centar za demokratsku tranziciju, maj 2020, <https://www.cdtmn.org/analize/mreza-dezinformacija-i-neadekvatna-reakcija-drzave/>

³⁰ | The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate, Regulation of Foreign Involvement in Elections, avgust 2019, <https://www.loc.gov/law/help/elections/foreign-involvement/index.php>

Ocjena integriteta izbornog procesa
Parlamentarni izbori 2020



AUTORI/KE:

Biljana Papović, Dragan Koprivica, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Moskovska 153,
81 000 Podgorica
Crna Gora

+382 20 331 227
cdt@cdtmn.org
www.cdtmn.org