

201  
GODINA

CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU

Procjena napretka Crne  
Gore u ispunjavanju  
političkih kriterijuma u  
pregovorima sa EU


# Izborna reforma – potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?

Autori/ke:  
**Dragan Koprivica**  
**Milica Kovačević**



Publikacija je urađena u okviru projekta „Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji: Primjena političkih kriterijuma“ finansiranog od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju Njemačkog Maršalovog fonda SAD.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskoga fonda za demokratiju, Njemačkoga Maršalovog Fonda SAD ili njihovih partnera.



**Izborna reforma  
– potreba društva  
ili sredstvo za  
partijsku trgovinu?**

Autori/ke:  
**Dragan Koprivica  
Milica Kovačević**

**Podgorica,  
mart 2021.**

## Uvod

---

Crna Gora je 2020. godine po prvi put od imala izborni proces čije su rezultate prihvatili svi njegovi učesnici. Za pohvalu je to što smo imali tranziciju vlasti bez većih problema i sama ta činjenica jeste korak naprijed u funkcionisanju demokratije u Crnoj Gori i izbornog integriteta.

Međutim, činjenica da je izborni proces realizovan uz stare i nove manjkavosti, uz slične institucije i zakone koji se s pravnom kritikovani sa različitih adresa, nam govori da je taj uspjeh ostvaren uprkos, a ne zahvaljujući izbornom ambijentu.

Promjena vlasti nije nužno promijenila uslove za održavanje izbora i kredibilitet procesa. Nije sama po sebi poboljšala kvalitet biračkog spiska. Nije tim činom nestala izborna administracija kojom dominiraju interesi političkih partija. Građani nijesu dobili priliku da se kandiduju na izborima kao pojedinci, niti da glasaju za poslanike, a ne za zatvorene liste. Nije se povećala ni zastupljenost žena u politici. Nijesu spriječene zloupotrebe resursa niti je povećana transparentnost finansiranja partija, a sumnje u nedozvoljeno finansiranje su aktuelnije nego ikad. Nije nestalo partijsko zapošljavanje. Nijesmo dobili objektivnije informisanje građana u toku izbora. Nijesmo spriječili dezinformacione kampanje. Nijesu nestala vanjska politička i finansijska uplitanja u izbore, a ni miješanja trećih strana kojima nije mjesto u izbornom procesu. Dakle, vlast se jeste promijenila, ali su problemi ostali...

Međutim, iako se reforme ne dešavaju spontano, otvoren je prostor da se konačno dese stvarne promjene i da Crne Gora dobije mnogo kvalitetniji i kredibilniji izborni proces.

Na samom početku rada novog saziva parlamenta predsjednik Skupštine je jasno saopštio da mu je izborna reforma jedan od prioriteta u rad. Međutim, ni nakon pet mjeseci radno tijelo koje će se baviti izbornom reformom nije počelo sa radom. Zbog toga se kao logično nameće pitanje šta Skupština čeka i da li partije i vlasti i opozicije imaju stvarnu političku volju da se ova reforma sprovede temeljno i blagovremeno.

Dodatno opterećenje ovoga procesa može biti naslijeđena negativna praksa da se izborni zakoni uslovljavaju drugim temama koje nijesu direktno ili uopšte vezane za ovu reformu. I ovdje se, čini se, postavlja logično pitanje da li će nam, po ko zna koji put, nešto drugo biti važnije od izborne reforme i da li je moguće, u političkom smislu preventivno djelovati da je blokada ovoga tipa ne desi. Da li, na vrijeme, treba razmišljati o pokretanju neke vrste parlamentarnog dijaloga na najvišem političkom nivou koje bi se paralelno sa radom radnog tijela bavilo pitanjima izbora Vrhovnog državnog tužioca (VDT), članova Sudskog savjeta, sudija Ustavnog suda ili drugim pitanjima koja su izuzetno važna za naše društvo i članstvo u EU?

CDT smatra da Skupština mora postati ključno mjesto političkog dešavanja, da prije i iznad svega mora njegovati dijalog među neistomišljenicima i sposobnost da u demokratskim procedurama može rješavati i najosjetljivija pitanja.

Ukoliko se desi da ovaj saziv Skupštine, krene putem prethodnog u kome stvarni dijalog i dogovor nijesu bili mogući, otvara se mogućnost za blokiranje važnih reformskih procesa i još jedan neuspjeh u dostizanju političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji.

O ovome će direktnu odluku donijeti svih 81 poslanika i poslanica u ovom sazivu i za to snositi političku odgovornost. Nadamo se da ovog puta njihov ključni domet u svim osjetljivim pitanjima neće biti tek efikasno svaljivanje odgovornosti na "one druge".

Eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju su oblast izbora ocijenili prosječnom ocjenom 2,8 na skali od jedan do pet. Prosječna ocjena u prošlogodišnjem istraživanju je iznosila 2,52.

## Temeljna izborna reforma na čekanju

---

Crna Gora je i u 2021. godini pred istim zadatkom sprovođenja temeljne izborne reforme, u skladu s preporukama međunarodnih i domaćih organizacija. Za promjenu krovnog Zakona o izboru odbornika i poslanika potrebna je dvotrećinska većina, koja je bila nedostižna prethodnom sazivu parlamenta. Zbog toga i promjene u zakonodavnom okviru, koje su tretirale pojedine zakone koji se donose prostom većinom, nijesu tretirale najznačajnije probleme niti ostvarile željene efekte.

Iako zakon nije mijenjan u parlamentu, neke od njegovih odredbi je ukinuo Ustavni sud.

Ustavni sud Crne Gore je u novembru 2020. godine ukinuo odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje ograničavaju biračko pravo propisujući da birač mora biti poslovno sposoban. Ovaj sud je ocijenio da svrha ograničenja biračkog prava nije srazmjerna cilju koji se želio postići, jer iz njih proizilazi apsolutna zabrana glasanja svakom licu kojem je oduzeta poslovna sposobnost i koje je stavljeno pod starateljstvo, bez obzira na njegove stvarne sposobnosti.<sup>1</sup> Ova odluka Ustavnog suda je u skladu s ranijim preporukama CDT-a<sup>2</sup>, organizacija osoba sa invaliditetom, ali i UN komiteta za prava osoba sa invaliditetom<sup>3</sup>.

Ustavni sud je istom odlukom<sup>4</sup> ukinuo i odredbu Zakona o izboru odbornika i poslanika koja je kao uslov za biračko pravo, pored prebivališta u Crnoj Gori od najmanje dvije godine, utvrđenog Ustavom, zahtijevala i prebivalište u opštini u kojoj se održavaju izbori, od najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora. Ustavni sud je cijenio da je propisivanjem prebivališta u opštini (pored prebivališta od dvije godine u Crnoj Gori) Zakon utvrdio dodatni uslov za ostvarivanje biračkog prava, koji nije u saglasnosti sa Ustavom. Iako je pravna argumentacija Ustavnog suda dobra, ukidanje ove odredbe može biti izvor problema i zloupotreba u praksi.

Nedostaci dosadašnje prakse prema kojoj je glasanje van biračkog mjesta omogućavano samo u okviru opštine prebivališta postali su posebno vidljivi

1 Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-I br. 23/17 od 6. novembra 2020. godine

2 Dragan Koprivica i Milica Kovačević, Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU, Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima, oktobar 2018, Dostupno na [http://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2018/11/policy\\_legitimitet-izbora-24-10-18.pdf](http://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2018/11/policy_legitimitet-izbora-24-10-18.pdf). Pristupljeno 15.03.2021.

3 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Montenegro, 2017. Dostupno na <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2EPPRiCAqhKb7yhsrw3j2oj%2BGiboyisAHzPax%2FWwPAjO0B7RMgwj%2BrlDEM-t1e4Ppu5TjBLMMR2qUGd9d2GhNd5CvW3v8dmUrNKyYnmz%2BWYUm%2BePMRHTMT%2F6l6T>. Pristupljeno 15.03.2021.

4 Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-I br. 23/17 od 6. novembra 2020. godine

u toku pandemije COVID-19. Činjenica da crnogorski zdravstveni sistem nije zaokružen unutar lokalne samouprave dovela je do toga da se građani koji ispunjavaju sve ustavom propisane uslove za biračko pravo tog prava lišavaju zbog boravka van mjesta prebivališta zbog liječenja. Ovo otvara pitanje omogućavanja glasanja u bolničkim ustanovama jer okolnost da je neko bolestan nije dovoljna da se liši biračkog prava.

## Neophodna profesionalizacija izborne administracije

---

Izbore u Crnoj Gori sprovodi izrazito politizovana izborna administracija. Na lokalnom nivou biračke odbore i opštinske izborne komisije čine isključivo partijski predstavnici, dok su od 11 članova Državne izborne komisije devet predstavnici partija, dok se samo dva člana – predstavnik civilnog društva i predsjednik DIK biraju na javnom konkursu. Kriterijumi i procedura za izbor predsjednika DIK ne pružaju garancije stručnosti i političke nepristrasnosti izabranog lica.

Način izbora, trajanja mandata i način razrješenja ne garantuju postojanost i stabilnost ove institucije, i ne štite njene članove od arbitrarnih smjena. Mandat članova koji se imenuju na predlog političkih partija omeđen je mandatom parlamenta, a personalne promjene se mogu dešavati i češće. Kriterijumi za razrješenje predsjednika i člana iz reda predstavnika civilnog društva uopšte nijesu propisani zakonom, što omogućava skupštinskoj većini njihovu smjenu prije isteka mandata na koji su izabrani. Skupština je u januaru 2021. pokrenula proceduru razrješenja predsjednika DIK koji je na tu poziciju izabran u martu 2020. godine, zbog povrede odredaba Zakona o izboru odbornika i poslanika<sup>5</sup>. Ne ulazeći u ocjenu opravdanosti razloga za razrješenje, važno je konstatovati da procedura i kriterijumi za razrješenje nijesu propisani zakonom, što ostavlja prostor za politički uticaj.

Obilježje ovakve partijski kontrolisane izborne administracije od samog početka su kontroverzne i politički motivisane odluke, naročito u osjetljivim političkim situacijama u kojima bi nezavisna institucija trebalo da gradi svoj javni kredibilitet. Odbijanje DIK da verifikuje poslanički mandat Suadi Zoronjić kreje prošle godine izazvalo je ne samo javnu kritiku, već i krivične prijave<sup>6</sup>.

## Regulacija prebivališta uslov povjerenja u birački spisak

---

Ključni razlog nepovjerenja u birački spisak, sumnja da veliki broj iseljenika i dalje ima fiktivno prebivalište u Crnoj Gori i na osnovu toga koristi pravo glasa, ostao je netaknut u posljednjim tehničkim izmjenama Zakona o biračkom spisku, budući da je uslov za njegovo rješavanje promjena Zakona o registri-ma prebivališta i boravišta, a onda i opsežna terenska provjera.<sup>7</sup>

5 Skupština Crne Gore, Administrativni odbor, Predlog odluke o razrješenju predsjednika Državne izborne komisija. 21.01.2021. Dostupno na <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/121/2473-14264-00-74-21-8.pdf>. Pristupljeno 15.03.2021.

6 MINA, „Krivična prijava protiv Ivanovića i članova DIK koji su odbili da verifikuju mandat Suade Zoronjić“, Vijesti online, 31.12.2020. Dostupno na <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/499661/krivica-prijava-protiv-ivanovica-i-clanova-dik-koji-su-odbili-da-verifikuju-mandat-suade-zoronjic>. Pristupljeno 15.03.2021.

7 Milica Kovačević, Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pre-

U posljednjim izmjenama zakona, Državnoj izbornoj komisiji (DIK) su oduzeta ovlaštenja za vršenje nadzora na biračkim spiskom, i njena je uloga svedena na ostvarivanje saradnje. DIK nadzor nad biračkim spiskom u praksi nije ni vršila na valjan način, pa se za takvu odluku mogu naći opravdanja. Međutim, nije opravdano da istovremeno sa ukidanjem jednog nije došlo do kreiranja boljeg mehanizma kontrole, što može samo doprinijeti urušavanju povjerenja.

CDT je 2020. godine predlagao uvođenje novog mehanizma, formiranje međusektorskog tima za kontrolu ažurnosti biračkog spiska, koji bi značajno unaprijedio kvalitet i sadržinu kontrole, sa ciljem povećanja povjerenja u izborni proces.

Vlada je u januaru 2021. formirala Savjet za kontrolu biračkog spiska, koji čine predstavnici Vlade i resornih ministarstava, Državne izborne komisije, Zajednice opština, i u čijem radu mogu učestvovati i predstavnici Skupštine Crne Gore, Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i najmanje dva predstavnika nevladinih organizacija. U nadležnosti Savjeta je analiza normativnog okvira, međunarodnih preporuka, informacionih rješenja i predlaganje Vladi formiranja radnih tijela koja će se na operativnom nivou baviti pitanjima kontrole i unapređenja biračkog spiska.<sup>8</sup> Takođe, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je formiralo Savjet za transparentnost MUP-a, u čijoj su nadležnosti ova i druga važna pitanja koja se tiču biračkog spiska.

## Dominacija partija u procesu kandidovanja

---

Crnogorsko izborni zakonodavstvo predviđa da se odbornici i poslanici biraju isključivo sa zatvorenih izbornih lista partija, koalicija ili grupa građana. 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.<sup>9</sup>

Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa mehanizam za dostizanje rodne ravnopravnosti kroz obavezu da na izbornoj listi bude najmanje 30% kandidatkinja, te da među svaka četiri kandidata na listi mora biti najmanje jedna žena. Međutim, iako je uvođenje sistema kvota unaprijeđena predstavljenost žena u parlamentu, ona i dalje nije na potrebnom nivou. U ovom trenutku u Skupštini Crne Gore je 24,7% poslanica, što je daleko ispod standarda evropskih zemalja. Ženska politička mreža je u toku prethodne neuspješne izborne reforme predlagala da se obavezni procenat kandidatkinja podigne na 40% i da među svaka tri kandidata na listi bude najmanje jedna žena. Ovaj predlog je podržan od strane većine političkih subjekata, ali na kraju nije došlo do usvajanja zakona.<sup>10</sup>

govorima sa EU, Put ka stabilizaciji ili radikalizaciji politike?, Centar za demokratsku tranziciju, 2020. Dostupno na [https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/05/01a\\_politikaCGR\\_20-5-20-1.pdf](https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/05/01a_politikaCGR_20-5-20-1.pdf). Pristupljeno 15.03.2021.

8 Odluka o obrazovanju Savjeta za kontrolu biračkog spiska ("Sl. list CG", br. 10/2021 i 12/2021)

9 Biljana Papović, Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović i Milica Kovačević, Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2020, Dostupno na <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/11/Parlamentarni-izbori-2020.pdf>. Pristupljeno 15.03.2021.

10 MINA, "Ženska politička mreža: Na izbornim listama da bude najmanje 40 odsto žena", Vijesti online, 24.07.2020. Dostupno na <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/454115/zenska-politicka-mreza-na-izbornim-listama-da-bude-najmanje-40-odsto-zena>. Pristupljeno 15.03.2021.

Proces prikupljanja i provjere potpisa za kandidature je problem koji opterećuje sve izborne procese u Crnoj Gori. Javnost je u više navrata opravdano sumnjala da su pojedine liste i kandidature 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.<sup>11</sup>

## Uticaj dezinformacija na izborni proces

---

Ni medijsko zakonodavstvo nije mijenjano u cilju postizanja jednakog pristupa i ravnopravnog tretmana učesnika izbora i balansirano izvještavanja i objektivnog informisanja birača. Monitoring izvještavanja komercijalnih medija koji je CDT sproveo u toku parlamentarnih izbora 2020. godine pokazao je da su rijetki mediji koji su u kvantitativnom smislu omogućili približno jednak pristup učesnicima izbora, a da nema onih koji su u kvalitativnom smislu balansirano izvještavali.<sup>12</sup> Medijsko izvještavanje o izborima se svodi na pristrasno prenošenje informacija koje partije same serviraju, i izostaje napor da se biračima na objektivan način prikaže izborna ponuda.

Problem koji je u kontekstu COVID-19 pandemije i prebacivanja kampanja u online prostor posebno došao do izražaja je slaba ili nikakva regulacija novih medija i nepostojanje mehanizama za borbu protiv uticaja dezinformacija na kreiranje javnog mišljenja i upliva lažnih vijesti u izborne procese. Centar za monitoring i istraživanje je identifikovao na Facebooku mrežu koordinisanog neautentičnog ponašanja koja je dijelila politički motivisani sadržaj, koji u mnogim slučajevima sadrži neprikladan, klevetnički i govor mržnje, često na koordinisan način sa određenim medijima, političkim partijama i političarima.<sup>13</sup>

U eri digitalizacije medija važnost vođenja kampanje u online prostoru polako raste, a pandemija koronavirusa je ubrzala ovaj proces i nepovratno promijenila neke prakse i navike. Pred Crnom Gorom je važan zadatak regulisanja problema dezinformacija u izbornim procesima.

## Nekažnjivost nelegalnog finansiranja

---

Zakonitost finansiranja izbornih kampanja jedan je od ključnih problema izbora u Crnoj Gori. Vladajuće partije iz izbora u izbore zloupotrebjavaju javne resurse u svrhu predizborne promocije, što ostaje bez adekvatne reakcije .....

11 Biljana Papović, Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović i Milica Kovačević, Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2020, Dostupno na <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/11/Parlamentarni-izbori-2020.pdf>. Pristupljeno 15.03.2021.

12 Centar za demokratsku tranziciju, "Mediji i izbori: Dezinformacije prisutne, izvještavanje neizbalansirano", 15/11/2020. Dostupno na <https://www.cdtmn.org/2020/11/15/mediji-i-izbori-dezinformacije-prisutne-izvjestavanje-neizbalansirano/>. Pristupljeno 15.03.2021.

13 Teodora Gilić et al, Preoblikovanje izborne kampanje korištenjem društvenih medija u Crnoj Gori, Centar za monitoring i istraživanje CeMI, oktobar 2020. Dostupno na <https://cemi.org.me/wp-content/uploads/2020/12/finalni-izvjestaj2020CeMI-2.pdf>. Pristupljeno 15.03.2021.



institucija. Partijske finansije su netransparentne, što izaziva sumnje u zakonitost prikupljanja i trošenja sredstava u kampanji. Prema zvaničnim podacima, partije crpu ogromnu većinu novca iz budžetskih izvora, ali je mnogo indicija da donacije koje dolaze iz privatnih izvora ostaju skrivene.

Kontrola zakonitosti finansiranja kampanja koju sprovodi Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je birokratizovana i površna, i bez odgovora na najznačajnija pitanja koja postavlja javnost. Kontrola u ovoj oblasti je oslabljena i ukidanjem obaveze Državne revizorske institucije (DRI) da vrši redovnu godišnju reviziju konsolidovanih računa svih političkih subjekata. Postupanje tužilaštava u ovoj oblasti se često ocjenjuje kao selektivno. Nadležne institucije ne pokazuju spremnost da se suprotstave centrima političke moći.

Vođenje i finansiranje kampanja trećih strana u korist neke partije ili kandidata nije regulisano čime se omogućava zaobilaženje pravila. Ovo je posebno izraženo kada je u pitanju kampanja na društvenim medijima, gdje je teško doći do informacija o stvarnim troškovima kampanje i tome ko ih zapravo pokriva. Indicije da su pojedina kampanje i antikampanje vođenje i finansirane od strane biznisa, vjerskih zajednica, nevladinih udruženja pa i stranih država ostaju van dometa nadležnih institucija i urušavaju povjerenje u izbore.

Dosadašnje promjene zakonodavnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti ne proizvode gotovo nikakve efekte. Čitava crnogorska javnost je imala priliku da gleda kako nelegalno finansiranje DPS-a na kraju prolazi nekažnjeno, čak i kada o svemu postoji video-zapis. Svijest o nekažnjivosti samo je podstrek za dalje nezakonito ponašanje. Pred zakonodavcem je ozbiljan zadatak sprovođenja temeljne reforme sistema kontrole i nadzora, kao i kaznenih odredbi u ovoj oblasti.

## Klijentelizam kao modus operandi

---

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. Broj istraga i postupaka za krivična djela protiv izbornog prava je mali, a kažnjavanje počinilaca je rijetko i kazne su blage.

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.<sup>14</sup>

U ovako formiranoj političkoj kulturi, problemi se, uprkos naivnim očekivanjima, neće spontano riješiti promjenom vlasti. Prvi izborni proces nakon parlamentarnih, lokalni izbori u Nikšiću, su nam pokazali široki spektar zloupotreba javnih resursa, finansiranja iz sumnjivih izvora, primjera funkcionerske kampanje, te navoda o kupovini glasova.

.....  
<sup>14</sup> Biljana Papović, Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović i Milica Kovačević, Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2020, Dostupno na <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/11/Parlamentarni-izbori-2020.pdf>. Pristupljeno 15.03.2021.

## Nekompletan Ustavni sud je prijetnja izbornom procesu

---

I pored visokog nepovjerenja u pravednost izbornog procesa koje građani kontinuirano saopštavaju u istraživanjima javnog mišljenja, odziv birača na izborima je tradicionalno visok. Na parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020 76,6% upisanih birača iskoristilo je svoje pravo glasa.

Protekli parlamentarni izbori su i prvi izbori u nezavisnoj Crnoj Gori na kojima su poraženi prihvatili rezultat izbora i priznali poraz.

Konačna instanca u procesu zaštite izbornog prava je Ustavni sud Crne Gore. I pored čestih optužbi za pristrasnost, odluke Ustavnog suda su se poštovale i bile izvjesna garancija pravne sigurnosti. Početkom 2021. godini dvoma sudijama Ustavnog suda je istekao mandat, čime je značajno umanjena mogućnost za donošenje odluka, budući da će biti potrebno da odluku podrži četvoro od ukupno pet aktivnih sudija. Za izbor novih sudija potrebna je kvalifikovana većina koja zahtijeva određeni stepen konsenzusa između vlasti i opozicije.

## Bez odgovora na strano miješanje u izbore

---

U uporednim analizama strano miješanje u izborne i demokratske procese se opisuje kao skup različitih i promjenjivih praksi, mješavina dezinformacija, političkog finansiranja, strateškog oglašavanja, otkupa kritične infrastrukture, cyber-napada, pritiska na istraživače, postavljanja novih NVO-a, korišćenja trol mreža za podsticanje destruktivne rasprave tamo gdje bi trebala biti orijentisana na rješenja...<sup>15</sup> Uprkos tome što se strano miješanje teško dokazuje, u Crnoj Gori se, u posljednjih nekoliko izbornih ciklusa, moglo vidjeti korišćenje svih navedenih instrumenata i taktika.

Dok su u toku parlamentarnih izbora 2016. tragovi upućivali na miješanje koje je dolazilo iz Rusije, u izborima 2020. godine bilo je mnogo javnih znakova uplitanja Srbije i drugih zemalja regiona. U javnoj sferi, to je bila direktna podrška srpskih zvaničnika preferiranim opcijama u Crnoj Gori kroz sinhronizovanu dezinformativnu kampanju i korišćenje neaktivnosti državnih organa i društvenih ranjivosti za ometanje, uznemiravanje i manipulaciju izbornim procesom. Izbore 2020. i lokalne izbore u Nikšiću karakteriše jasno uplitanje i učešće Srpske pravoslavne crkve (SPC) u ovom procesu.

Pojavile su se brojne sumnje i glasine vezane za nedozvoljeno finansiranje kampanje iz inostranstva, ali i da krugovi povezani sa predsjednikom Srbije Aleksandrom Vučićem vrše pritisak na medijsku scenu u Crnoj Gori koji treba da ishoduje dominacijom nad crnogorskim medijskim prostorom.

.....  
<sup>15</sup> European Parliament, Special Committee on Foreign Interference in all Democratic Processes in the European Union, including Disinformation, Working document on the state of the foreign interference in the European Union, including disinformation, 17.12.2020. Dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INGE-DT-662140\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INGE-DT-662140_EN.pdf). Pristupljeno 15.03.2021.

Uprkos evidentnom stranom uplitanju u izborne procese u posljednjih nekoliko godina, nadležne institucije nijesu preduzele ništa na pripremi strateškog i institucionalnog odgovora na negativne strane uticaje. Crna Gora se već dugo ponaša kao da nema šta da štiti. Krajem 2019. godine obrazovana je Interresorna komisija za suprotstavljanje hibridnim prijetnjama, ali Strategija za suprotstavljanje hibridnim prijetnjama na kojoj se radilo nikad nije usvojena. Iako brojne demokratske zemlje posebno štite izborne procese od inostranih negativnih uticaja, u crnogorskom izbornom zakonodavstvu ova tema se ne tretira, osim kroz zabranu donacija partijama iz inostranstva, za šta je predviđena prekršajna odgovornost. Dok Evropski parlament ima Posebni odbor za strano miješanje u sve demokratske procese u Evropskoj uniji, uključujući dezinformacije (INGE), u Crnoj Gori ova tema još nije došla na dnevni red parlamenta.

## O istraživanju

---

Istraživanje o napretku Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju (BTD) i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u sedam oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji, reforma javne uprave i parlament, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata. Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet izbornog procesa. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu 69 indikatora. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo izornoj reformi. Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.



20:1  
GODINA



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU

Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora  
[cdt@cdtmn.org](mailto:cdt@cdtmn.org) | [www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)