



Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

CRNA GORA

PRIJEVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI 14. OKTOBAR 2012. GODINE

Konačni izvještaj
Ograničene OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora



Varšava
7. decembar 2012. godine

SADRŽAJ

I.	KRATAK PREGLED	1
II.	UVOD I RIJEČI ZAHVALNOSTI.....	3
III.	POLITIČKI KONTEKST	3
IV.	ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SISTEM.....	4
A.	ZAKONSKI OKVIR	4
B.	IZBORNI SISTEM.....	5
V.	ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA.....	6
VI.	UPIS BIRAČA	8
VII.	UTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA.....	9
VIII.	PREDIZBORNA KAMPANJA.....	10
A.	POLITIČKA KAMPANJA	10
B.	FINANSIRANJE PREDIZBORNIH KAMPANJA	12
IX.	MEDIJI.....	13
A.	OPŠTA MEDIJSKA SCENA	13
B.	ZAKONSKI OKVIR ZA RAD MEDIJA	14
C.	PRAĆENJE MEDIJA OD STRANE OGRANIČENE OEBS/ODIHR MISIJE.....	15
X.	PRIGOVORI I ŽALBE.....	16
A.	PREDIZBORNI PRIGOVORI	17
XI.	UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA.....	18
XII.	POSMATRAČI IZ NEVLADINOG SEKTORA I MEĐUNARODNI POSMATRAČI ..	18
XIII.	IZBORNI DAN	19
A.	GLASANJE	19
B.	OBJAVLJVANJE REZULTATA.....	20
C.	PRIGOVORI NAKON IZBORA.....	20
XIV.	PREPORUKE	21
	ANEKS: ZVANIČNI REZULTATI IZBORA.....	24
	O OEBS/ODIHR-U.....	25

CRNA GORA
PRIJEVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI
14. OKTOBAR 2012. GODINE

Konačni izvještaj Ograničene OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora¹

I. KRATAK PREGLED

Na poziv Skupštine Crne Gore upućen OEBS-ovoj Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR), OEBS/ODIHR je angažovao Ograničenu misiju za posmatranje izbora za prijevremene parlamentarne izbore održane 14. oktobra 2012. godine. Ograničena OEBS/ODIHR misija je ocijenila saglasnost izbornog procesa sa opredjeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore, kao i zakonskim propisima Crne Gore.

Prijevremeni parlamentarni izbori protekli su u mirnoj i pluralističkoj atmosferi, uz dalje usaglašavanje načina sprovođenja demokratskih izbora sa opredjeljenjima OEBS-a. Međutim, veliki broj navoda o preplitanju državnih i partijskih aktivnosti i o izbornim neregularnostima koje su iznijeli naši sagovornici ukazuje na nedostatak povjerenja javnosti u izborni proces. Nekoliko ključnih spornih pitanja treba dalje unaprijediti, uključujući i sastavljanje biračkih spiskova, nadzor nad finansiranjem predizbornih kampanja i razmatranje prigovora kako bi se ulilo veće povjerenje javnosti u izborni proces.

Parlamentarni izbori regulisani su sveobuhvatnim zakonskim okvirom koji u principu obezbjeđuje odgovarajuću osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Zakon o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon) izmijenjen je i dopunjen 2011. godine. Uvođenje kvote za kandidate manje zastupljenog pola na izbornim listama predstavlja značajan napredak. Međutim, nije sprovedena preporuka koju su dali OEBS/ODIHR i Venecijanska komisija da se ukloni uslov prebivališta od 24 mjeseca za sticanje biračkog prava, a nije bilo ni dosljednosti u primjeni ove odredbe.

Tokom 2011. godine sprovedene su ključne reforme radi usaglašavanja izbornog zakonodavstva sa ustavnim odredbom o „autentičnoj zastupljenosti“ manjina. Izmjenama i dopunama zakona uklonjeni su rezervisani mandati, a umjesto toga je uveden niži cenzus za manjinske partije. Partije koje su ranije koristile institut rezervisanih mandata kritički su se odnosile prema novim odredbama i osporavale metod raspodjele mandata.

Organi za sprovođenje izbora podijeljeni su u tri nivoa, a na osnovu nedavnih izmjena i dopuna izbornog zakona uživaju veći politički pluralizam. Državna izborna komisija (DIK) ispoštovala je sve rokove i radila profesionalno i transparentno, mada često uz ograničeno tumačenje sopstvenih ovlašćenja. Obrazovanje opštinskih izbornih komisija (OIK) i biračkih odbora dovelo je do prigovora u nekim opštinama. Vladajuća koalicija je imala većinu stalnih članova u 17 od 21 OIK i u 64,7 posto biračkih odbora. Iako svi učesnici na izborima imaju pravo da imenuju opunomoćene predstavnike sa pravom odlučivanja u svim organima za sprovođenje izbora, ovo pravo nije u potpunosti iskorišćeno na nivou biračkih odbora zbog, kako su navele partije, njihovih ograničenih finansijskih i ljudskih resursa.

¹ Jedini zvanični dokument je engleska verzija ovog izvještaja. Dostupna je i verzija prevedena na crnogorski jezik, koja je nezvanična.

Ukupno je 514.055 glasača upisano u biračke spiskove za ove izbore. Zbog nepostojanja odredbi za brisanje glasača koji više ne ispunjavaju uslov prebivališta, mnogi crnogorski državljani koji već duže vrijeme žive u inostranstvu i dalje se nalaze u biračkom spisku. Kako bi se osiguralo dalje postojanje prava glasa za oko 60.000 birača sa starim ličnim kartama čiji je rok važenja istekao, Skupština je odlučila da produži rok važenja ovih dokumenata. Učesnici na izborima dobili su primjerke biračkih spiskova radi potvrde, a predstavnici nadležnog ministarstva preduzeli su usaglašene napore kako bi odgovorili na navode o neregularnostima koji su se čuli u javnosti.

Proces utvrđivanja izbornih lista bio je inkluzivan i transparentan, sa 13 konačno proglašanih izbornih lista sa ukupno 841 kandidatom. Na listama je bilo ukupno 264 žena, odnosno 31 posto svih kandidata, što je povećanje u odnosu na 14,7 posto koliko ih je bilo na prethodnim izborima.

Učesnici na izborima imali su priliku da slobodno vode predizbornu kampanju, a pristup javnom prostoru u principu je bio dostupan bez ograničenja. Navodi o izbornim neregularnostima i neusaglašenostima u biračkom spisku imali su istaknuto mjesto u predizbornim kampanjama. Navodi o zloupotrebi državnih resursa i prijavljena kršenja zabrane zapošljavanja u javnom sektoru tokom predizborne kampanje učinili su nejasnom liniju razdvajanja između državnih aktivnosti i aktivnosti kampanje vladajuće koalicije.

Izmijenjeni Zakon o finansiranju političkih partija po prvi put je primijenjen tokom ovih izbora. Imajući u vidu ograničene resurse DIK-a i Državne revizorske institucije da razmatraju izvještaje, sadašnji sistem izvještavanja ograničava transparentnost finansiranja političkih partija.

Medijsko scena je raznovrsna, ali je polarizovana i podijeljena po političkim linijama. Nedavno osnivanje dva samoregulatorna tijela sa sličnim ciljevima, ali suprotstavljenim političkim pogledima, odražava tu podjelu. Djelotvornost novouspostavljenog skupštinskog odbora za praćenje elemenata izbornog zakonodavstva koji se tiču medija bila je ograničena usljed partijskog sastava samog odbora i nedostatka ovlaštenja za direktno sankcionisanje medija.

Osnovni način informisanja javnosti je televizija. Uprkos ograničenim tiražima, postoji i živ sektor štampanih medija. Brojni javni i privatni informativni izvori nude širok dijapazon stanovišta. Praćenje medija koji je sprovedla Ograničena OEBS/ODIHR misija ukazalo je na to da su televizijske stanice opsežno pratile izbore u programima različitog stila, što je glasačima omogućilo da donesu odluke na osnovu dobre informisanosti. Međutim, mada se to ne zahtijeva zakonom, blo je primjetno odsustvo edukacije glasača.

Proces rješavanja sporova omogućava podnošenje prigovora tijelima za sprovođenje izbora i žalbi Upravnom sudu i Ustavnom sudu. Nedostatak povjerenja u sistem podnošenja prigovora i sudske organe navođen je kao razlog zbog koga su učesnici na izborima odlučivali da u većini slučajeva ne podnose zvanične prigovore. O nekoliko prigovora dostavljenih prije dana izbora vezano za sastav OIK i biračkih odbora odlučivali su Upravni sud i Ustavni sud. Organi zaduženi za sprovođenje izbora dobili su osam prigovora na dan izbora i nakon izbora koji su bilo odbijeni iz proceduralnih ili razloga nenadležnosti ili su upućeni tužilaštvu i sudu na dalje postupanje.

Na sam dan izbora, glasanje na ograničenom broju biračkih mjesta koja smo obišli generalno se odvijalo uredno, mada su često zanemarivana nova prava opunomoćenih predstavnika u biračkim

odborima sa punim pravom odlučivanja. DIK je hitno riješila jedan prigovor pristigao tokom glasanja. Izgleda da su i brojanje i tabelarno prikazivanje sprovedeni na transparentan i efikasan način na ograničenom broju biračkih mjesta koja smo obišli.

II. UVOD I RIJEČI ZAHVALNOSTI

Na poziv Skupštine Crne Gore za posmatranje prijevremenih parlamentarnih izbora 14. oktobra 2012. godine i na osnovu preporuka Misije za procjenu potreba sprovedene od 14-16. avgusta 2012. godine,² OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) je 14. septembra angažovala Ograničenu misiju za posmatranje izbora. Na čelu Ograničene OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora nalazio se ambasador Geert-Hinrich Ahrens, a sastojala se od destotočlanog osnovnog tima stacioniranog u Podgorici i 12 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje. Članovi misije angažovani su iz 12 država članica OEBS-a.

U skladu sa OEBS/ODIHR metodologijom za ograničene misije za posmatranje izbora, misija nije uključivala kratkoročne posmatrače i nije sprovodila sveobuhvatno i sistematsko posmatranje dešavanja tokom izbornog dana. Međutim, članovi misije posjetili su ograničen broj biračkih mjesta i pratili prenos rezultata u nekim opštinama. Misija je pratila tok izbora 14. oktobra zajedno sa delegacijama Parlamentarne skupštine OEBS-a (OSCE PA) i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PACE). Roberta Battelli-ja (Slovenija), predsjedavajućeg delegacije OSCE PA, imenovao je predsjedavajući OEBS-a kao specijalnog koordinatora da predvodi kratkoročnu posmatračku misiju. Christopher Chope (UK) bio je na čelu PACE delegacije. Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora ostala je u Crnoj Gori do 24. oktobra i pratila dešavanja i nakon izbora.

Ograničena OEBS/ODIHR misija ocijenila je usaglašenost izbornog procesa sa opredjeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore, kao i sa domaćim zakonodavstvom. Ovaj završni izvještaj uslijedio je nakon Izvještaja o preliminarnim nalazima i zaključcima, objavljenog 15. oktobra 2012. godine.

Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora želi da zahvali vlastima Crne Gore na pozivu za praćenje izbora i Državnoj izbornoj komisiji (DIK), Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, Skupštini i drugim državnim i lokalnim organima i političkim partijama, kao i civilnom društvu na njihovoj pomoći i saradnji. Misija takođe želi da izrazi zahvalnost Misiji OEBS-a u Crnoj Gori i diplomatskim predstavnicima zemalja članica OEBS-a i međunarodnim organizacijama na saradnji tokom čitavog trajanja misije.

III. POLITIČKI KONTEKST

Evropska unija je 29. juna 2012. godine otvorila pristupne pregovore sa Crnom Gorom. Vladajuća koalicija, koja se sastoji od Demokratske partije socijalista (DPS), Socijaldemokratske partije (SDP), Bošnjačke stranke (BS) i Hrvatske građanske inicijative (HGI), tada je izjavila da joj je potreban novi mandat za puni četvorogodišnji period za vođenje pregovora. Predlog za raspisivanje

² Prethodni OEBS/ODIHR izvještaji vezano za Crnu Goru mogu se naći na sledećoj stranici <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro>.

prijevremenih izbora usvojen je 26. jula sa 47 glasova vladajuće koalicije, nasuprot 27 glasova opozicije, te je Skupština raspuštena. Predsjednik Filip Vujanović je 31. jula raspisao izbore za 14. oktobar, čiji je redovan rok dolazio na proljeće 2013. godine. To su treći parlamentarni izbori nakon proglašenja nezavisnosti 3. juna 2006. godine.

Došlo je do nekoliko promjena na političkoj sceni od vremena prošlih izbora održanih u martu 2009. godine. Milo Đukanović, vodeća politička figura posljednjih 20 godina, 2010. godine ustupio je mjesto predsjednika vlade Igoru Lukšiću, koji je prije toga bio ministar finansija. Gospodin Đukanović je, međutim, ostao partijski lider DPS-a. SDP je ponovo predvodio Ranko Krivokapić, predsjednik Skupštine. DPS i SDP ostali su u koaliciji, kojoj se pridružila Liberalna partija (LP), pod sloganom "Naprijed Crna Goro, koalicija Evropska Crna Gora," koju je predvodio Milo Đukanović.

Najveća pojedinačna opoziciona partija koja je učestvovala na ovim izborima bila je Socijalistička narodna partija (SNP), koju predvodi Srđan Milić, sa 16 mandata u prethodnom sazivu Skupštine. SNP je nastupao samostalno. Međutim, nekoliko istaknutih predstavnika SNP-a priključilo se Demokratskom frontu (DF), osnovanom u julu 2012. godine. DF čine Nova srpska demokratija (NOVA, 8 mandata) i Pokret za promjene (PzP, 5 mandata), a predvodi ga Miodrag Lekić, bivši ministar spoljnih poslova Crne Gore. Još jedna novoformirana partija lijevog centra, Pozitivna Crna Gora (PCG), koju predvodi Darko Pajović, nastupala je samostalno na izborima. Još tri koalicije, Srpska sloga, Srpski nacionalni savez i „Zajedno“, koju čine Stranka penzionera i invalida rada i Jugoslovenska komunistička partija Crne Gore, takođe su nastupale na ovim izborima.

BS, koju predvodi Rafet Husović, predstavila je 81 kandidata. Mnogi predstavnici albanske manjine kandidovali su se na listama četiri koalicije: koalicija Za jedinstvo, koju čine Nova demokratska snaga FORCA, koju predvode Genci Nimanbegu, Vasel Sinishtaj i Zana Sarvan (39 kandidata); Albanska koalicija koju čine: Demokratski savez u Crnoj Gori, Demokratska partija i Albanska alternativa, koju predvodi Fatmir Gjeka (43 kandidata); Demokratska unija Albanaca (DUA), koju predvodi Mehmet Zenka (51 kandidat); i Albanska omladinska alijansa (AOA), grupa građana koju predvodi Anton Lulgjuraj (28 kandidata). Mnogi Hrvati su učestvovali na ovim izborima na listi HGI, koju predvodi Ljerka Dragičević (32 kandidata).

IV. ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SISTEM

A. ZAKONSKI OKVIR

Parlamentarni izbori su regulisani sveobuhvatnim pravnim okvirom koji generalno pruža odgovarajuću osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon) su osnovni propisi koji regulišu parlamentarne izbore. Dopunjavaju ih razni drugi zakoni, uključujući Zakon o političkim partijama, Zakon o finansiranju političkih partija, Zakon o biračkom spisku, kao i razni zakoni iz oblasti medija i radiodifuzije, te odluke i akti Državne izborne komisije.

Izborni zakon je prvobitno usvojen 1998. godine, pa mijenjan i dopunjavan u više navrata, poslednji put 2011. godine. Usaglašavanje izbornog zakona sa Ustavom bio je jedan od uslova za otvaranje pristupnih pregovora sa EU. Za usvajanje izmjena i dopuna glasao je 71 poslanik prisutan u vrijeme glasanja. Partije koje predstavljaju albansku manjinu nisu podržale te izmjene i dopune zbog odredbi

koje utiču na rezervisane mandate za posebnu izbornu jedinicu koja obuhvata nekoliko oblasti naseljenih uglavnom albanskom manjinom. U junu 2011. godine, OEBS/ODIHR i Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) zaključile su u Saglasnom mišljenju da izmjene i dopune zakona generalno predstavljaju pozitivan razvoj događaja.³ Posebno je pohvalno to što se izmjenama i dopunama promoviše veća rodna ravnopravnost i zastupljenost manjina.

Međutim, predstoji rješavanje još nekoliko pitanja. Ranije preporuke koje je dao OEBS/ODIHR da se ukloni uslov prebivališta od 24 mjeseca, kako bi se išlo dalje u pravcu poštovanja međunarodno preuzetih obaveza, još nisu sprovedene. Uslov prebivališta previše ograničava biračka prava i ne primjenjuje se dosljedno.⁴ Osim toga, novoizmijenjeni izborni zakon ne osigurava jednaka prava političkim partijama, sa jedne strane, i koalicijama, sa druge. To je bila osnova za osporavanje imenovanja članova opštinske izborne komisije i biračkog odbora u predizbornom periodu.

U skladu sa prethodnim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR, treba izmijeniti i dopuniti zakonski okvir kako bi se ukinuo uslov 24-mjesečnog prebivališta. Dok se ne usvoji takva izmjena, treba osigurati dosljednu primjenu važeće odredbe.

Ustav garantuje rodnu ravnopravnost svih građana.⁵ U okviru reformi izbornog zakona iz 2011. godine, uvedena je kvota od 30 posto za manje zastupljeni rod da bi se izborna lista smatrala validnom. Međutim, zakon ne predviđa redosljed kandidata na listi, što izaziva zabrinutost da kandidatkinje koje su grupisane pri dnu lista neće imati koristi od uvođenja kvote.

Kako bi se osigurala veća zastupljenost žena u parlamentu, treba razmotriti mogućnost dopunjavanja sadašnjeg sistema kvota zahtjevom da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama. Mogao bi se razmotriti i sistem naizmjeničnog navođenja jednog muškarca i jedne žene kao kandidata na izbornim listama.

B. IZBORNI SISTEM

Ustavom je predviđen jednodomi parlament sa 81 poslanikom, koji se biraju na mandat od četiri godine u jedinstvenoj nacionalnoj izornoj jedinici po proporcionalnom sistemu sa zatvorenim listama. Mandati se dodjeljuju listama koje osvoje više od tri posto važećih glasova po D'Ontovoj metodi.

Prije izmjena izbornog zakona 2011. godine, samo 50 posto osvojenih mandata moralo se distribuirati na osnovu redosljeda sa liste predočene glasačima; preostalih 50 posto moglo se distribuirati po nahođenju podnosioca izborne liste. Sa novim pozitivnim dešavanjima i u skladu sa prethodnim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR, sada se mandati distribuiraju u skladu sa redosljedom na podnesenoj izornoj listi.

³ Saglasno mišljenje o predlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika Crne Gore (CDL-AD(2011)11, usvojeno 17. juna 2011. Dostupno na <http://www.osce.org/odihr/elections/93229>.

⁴ Pogledati član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Takođe i prema dokumentu Venecijanske komisije „Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima“ CDL-AD(2002)023rev, I.1.1 c. iii i iv, uslov dužine prebivališta može se uvesti za državljane samo za lokalne ili regionalne izbore; a zahtijevani period prebivališta ne bi trebalo da prelazi šest mjeseci izuzev u cilju zaštite nacionalnih manjina. Dostupno na [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

⁵ Crna Gora je ratifikovala Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) 2006. godine.

Tamo gdje su prethodno postojali rezervisani mandati za manjinsku izbornu jedinicu, koja obuhvata nekoliko oblasti nastanjenih uglavnom albanskom manjinom, nakon zakonskih reformi iz 2011. godine, ove odredbe su izmijenjene kako bi osigurale širu zastupljenost manjina i kako bi bile u skladu sa ustavnim zahtjevom o „autentičnoj zastupljenosti“ manjina.⁶ Zakon je izmijenjen i dopunjen u dvijema oblastima, smanjuje zahtjeve za broj potpisa i cenzus za dodjelu mandata manjinskim izbornim listama.⁷ Ukoliko manjinska populacija nije zastupljena partijom koja ispunjava nacionalni cenzus, cenzus se smanjuje na 0,7 posto važećih glasova. Dalji izuzetak je predviđen za hrvatsku manjinu, koja čini manje od 2 posto populacije, za koju je cenzus 0,35 posto. Međutim, zakon ne kaže ništa o tome kako partije koje se kvalifikuju na osnovu odredbi o manjinama učestvuju u raspodjeli mandata.

U izbornom zakonodavstvu treba razraditi jasne procedure za dodjelu mandata manjinskim listama.

V. ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Prijevremene parlamentarne izbore sproveli su organi za sprovođenje izbora raspoređeni u tri nivoa: DIK, 21 opštinska izborna komisija (OIK) i 1.165 biračkih odbora.⁸ DIK i OIK su stalna tijela koja na mandat od četiri godine imenuje Skupština Crne Gore, odnosno skupštine opština, a biračke odbore formiraju OIK za svake izbore.

Izmjenama i dopunama Izbornog zakona obezbijedena je zastupljenost opozicije u organima za sprovođenje izbora na svim nivoima. Skupština sada ima obavezu da imenuje 5 od 11 stalnih članova DIK-a iz redova opozicije. Što se tiče OIK, skupštine opština imaju obavezu da imenuju 2 od sedam članova, po jednog iz svake od dvije najveće opozicione partije na poslednjim lokalnim izborima. OIK takođe moraju da obezbijede da birački odbori imaju političku zastupljenost u skladu sa zakonom, koja odražava politički sastav date skupštine opštine. Vladajuća koalicija je imala većinu stalnih članova u 17 od 21 OIK i 64,7 posto biračkih odbora. Uz stalni sastav, svi podnosioci proglašanih izbornih lista mogu da odrede i svoje opunomoćene predstavnike u organima za sprovođenje izbora. Opunomoćeni predstavnici imaju ista prava odlučivanja kao i stalni članovi; međutim, ne dobijaju naknadu iz državnog budžeta. Na nivou biračkih odbora, mnogi učesnici na izborima nisu odredili svoje opunomoćene predstavnike zbog, kako je navedeno, ograničenih finansijskih i ljudskih resursa partija.

⁶ U skladu sa članom 79 stav 9 Ustava, pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica jemči se „pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.“ U Preambuli Ustava Crne Gore navode se „pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori“ (polazeći od) „odlučnosti da smo kao slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori.“ Albanska zajednica, koja je ranije imala četiri rezervisana mandata, kritički je komentarisala izmjene i dopune.

⁷ Na ovim izborima, šest manjinskih partija iskoristilo je mogućnost da dostavi smanjeni broj potpisa za prijavu izborne liste.

⁸ DIK je zadužena i za sprovođenje izbora u tri zatvora u Crnoj Gori. Imenovala je posebne biračke odbore, koji su se sastojali od tri predstavnika sa strane uprave zatvora i dva predstavnika iz opozicionih partija (SNP i DF), kako to predviđa zakon. PCG je tražila jedno mjesto u biračkom odboru u jednom od zatvora, ali je taj zahtjev odbijen.

Zastupljenost žena u organima za sprovođenje izbora varirala je u raznim dijelovima zemlje. U DIK-u je bilo 5 žena članica. U Podgorici i primorskim opštinama, sa izuzetkom Ulcinja, prosječna zastupljenost žena među stalnim članovima OIK bila je 40 posto.⁹ U ostalim opštinama, prosječna zastupljenost žena je bila ispod 25 posto.¹⁰ Zastupljenost žena među stalnim članovima biračkih odbora bila je 5 do 10 posto viša.

Nakon zvaničnog prigovora od strane SNP-a, DIK je sprovodila izbore u opštini Andrijevica, zamjenjujući OIK koja se nije uspjela obrazovati. DIK je odredila prostorije za biračka mjesta, imenovala biračke odbore i sprovela sve neophodne procedure. DF je neuspješno osporavao obrazovanje biračkih odbora u opštini Podgorica, gdje je DF imao jednog stalnog člana u OIK, ali nije imao stalne članove u biračkim odborima. Taj prigovor je odbila OIK, a po žalbenom postupku odbacila i DIK.

Državna izborna komisija je radila profesionalno i transparentno, mada često nije u potpunosti koristila svoju ulogu kako bi osigurala pravilno sprovođenje izbornog zakona time što se oglašavala nenadležnom da prati finansiranje političkih partija i propisa kojima se reguliše kampanja, te je ograničavala svoje nadležnosti samo na razmatranje prigovora. U jednom prigovoru upućenom DIK, SNP je optužio DF da zloupotrebljava njihov logo i dovodi birače u zabludu. DIK je donijela rješenje kojim se oglasila nenadležnom za ovo pitanje i uputila SNP na sud. Drugom prilikom, organizacija civilnog društva MANS uložila je prigovor vezano za kršenje zabrane zapošljavanja u javnom sektoru tokom predizbornog perioda. DIK je jednoglasno odbila prigovor, navodeći da nisu nadležni za to pitanje.

DIK treba aktivnije da vrši svoja ovlaštenja nadzora nad pravilnim sprovođenjem izbornog zakona. Kako bi to mogla da radi, DIK mora imati opredijeljeno dovoljno finansijskih i ljudskih resursa.

DIK je održala 23 sjednice u pripremi za ove izbore. Sjednice su sprovedene kolektivno, bile su otvorene za posmatrača, a sve odluke objavljivane su blagovremeno. Komisija se striktno držala svih zakonskih rokova. Štampanje glasačkih listića i priprema ostalog izbornog materijala bila je transparentna i odvijala se u prisustvu medija i posmatrača.

OIK su bile zadužene za određivanje biračkih mjesta, obrazovanje biračkih odbora, obavještanje birača o mjestu na kom glasaju, kao i da osiguraju da birački spiskovi, neophodna oprema i izborni materijal budu blagovremeno dostavljeni na biračka mjesta. OIK su takođe zadužene za obuku članova biračkih odbora. Kratko pred izbore, OIK su sprovele dobrovoljne aktivnosti obuke članova biračkih odbora na osnovu priručnika koji je pripremila DIK. Aktivnosti obuke osmišljavale su pojedinačno svaka od 21 OIK, pa otuda nedostaje jednoobraznost neophodna da se osigura dosljedna primjena izbornog zakona. Uprkos ograničenim kadrovima i resursima, organi za sprovođenje izbora na svim nivoima sproveli su izbore na efikasan način, poštujući sve rokove.

Kako bi se osigurala dosljedna primjena izbornog zakona, uključujući i prava opunomoćenih predstavnika, DIK bi mogla da osmisli jedinstveni program obuke za sve članove biračkih odbora prije narednih izbora.

⁹ Nije bilo žena u OIK Ulcinj.

¹⁰ OIK Andrijevica nije uključena, jer je na ovim izborima vodila Državna izborna komisija.

Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora uočila je nedostatak materijala ili programa za edukaciju birača, te da DIK nije pripremila nikakav informativni materijal o procedurama glasanja, mada se ni zakonom na zahtijeva da to uradi. Čitavom procesu bi išla u prilog kampanja edukacije birača o tome kako da provjere lokaciju svog biračkog mjesta, o glasanju putem pisma, o zahtjevima za utvrđivanje identiteta i mogućnostima pravne zaštite.

VI. UPIS BIRAČA

Ustav predviđa da pravo glasa ima svaki državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca prije izbora. Međutim, zakonom se ne zahtijeva nikakav dokaz prebivališta i ne predviđaju nikakvi mehanizmi za potvrdu dužine prebivališta. Ograničena OEBS/ODIHR misija dobila kontradiktorna tumačenja o tome kako se primjenjuje ovaj uslov prebivališta. Ministarstvo unurašnih poslova (MUP) navelo je da se prebivalište stiče sa 18 godina života i, ukoliko se osoba ne odrekne crnogorskog državljanstva, prebivalište se zadržava bez obzira na život u inostranstvu. Po mišljenju Upravnog suda, svako ko živi u inostranstvu duže od dvije godine treba da se ukloni iz biračkog spiska; to, međutim, nije rađeno.

Državljanima su bili u obavezi da pređu na nove biometrijske lične karte. Rok važenja prethodnih ličnih karata istekao je 31. jula 2012. godine. Međutim, Skupština je 21. septembra donijela odluku da produži rok važenja tih ličnih karti do 31. decembra 2012. godine kako bi se izbjeglo da skoro 60.000 birača izgubi biračko pravo.¹¹ Osim toga, na preporuku Skupštine, i lične karte izdate prije 1993. godine takođe su se prihvale u svrhu glasanja.

Postoji ukupno dvadeset i jedan birački spisak (po jedan za svaku od 21 opštine) kojima upravljaju nadležni opštinski organi. Proces upisa birača je pasivan u tom smislu što se podaci o biračima ažuriraju automatski na osnovu informacija koje opštinski organi dostavljaju MUP-u. Nakon provjere duplih upisa, MUP opštinskim organima dostavlja sedmično ažurirane informacije koje utiču na status upisa birača.¹² Ažurirane informacije dostavljaju se i Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije, koje nadgleda održavanje biračkih spiskova od strane nadležnih opštinskih organa. Prije svakih izbora, priprema se izvod iz biračkog spiska po biračkim odborima i šalje OIK. U skladu sa zakonom, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije učesnicima na izborima daje uvid u biračke spiskove kako bi provjerili njihovu preciznost, a građani mogu da provjere svoje podatke u opštinskim kancelarijama, na vebajtu ili putem SMS poruke.¹³ Međutim, svim zainteresovanim stranama uključenim u izborni proces teško je bilo da razumiju ovaj jako decentralizovan sistem upisa birača; nedostaju mehanizmi za blagovremeno registrovanje preminulih, a potencijalno se kompromituje i zaštita ličnih podataka.¹⁴ Sistemu bi koristilo uvođenje dodatnih mjera transparentnosti, posebno tako što bi procedure koje MUP sprovodi na ažuriranju podataka o biračima bile otvorene za uvid od strane javnosti.

¹¹ Prema procjenama MUP-a datim 27. septembra 2012. godine.

¹² Uključujući puno ime, datum rođenja, opštinu i adresu.

¹³ SNP je sprovela provjeru i utvrdila samo ograničen broj nepreciznosti.

¹⁴ Podaci o preminulima ažuriraju se samo kada takve podatke dostavo policija, bolnica ili neka druga institucija; ukoliko neko premine kod kuće, smrtovnica se izdaje samo ako rodbna prijavi smrt. Stoga, sistem omogućava da na spisku ostanu i preminuli birači čak iako su nadležni organi svjesni da je ta osoba preminula.

Nakon zatvaranja biračkih spiskova 19. septembra, podaci su se mijenjali samo na osnovu odluke glavnog administratora opštine ili sudske odluke. MUP je 27. septembra objavio da ima ukupno 514.055 upisanih birača, odnosno nekih 3,2 posto više u odnosu na prethodne parlamentarne izbore 2009. godine.

Prema popisu iz 2011. godine, Crna Gora ima ukupno 625.266 stanovnika. Opozicione partije i civilno društvo izražavali su zabrinutosti u pogledu razlika između podataka sa popisa i iz biračkih spiskova, tvrdeći da ima duplih upisa i da su državljani Crne Gore koji trenutno žive u inostranstvu i dalje upisani u spiskove.¹⁵ MUP je sproveo verifikaciju biračkih spiskova kako bi se raščistili dupli unos i preminuli birači, te su uložili sinhronizovane napore da ublaže zabrinutosti izražene u tom smislu. Međutim, nedostatak povjerenja javnosti u integritet biračkih spiskova nije jenjavao tokom čitavog izbornog procesa.

Kako bi se unaprijedilo povjerenje javnosti u kvalitet biračkih spiskovaa, vlasti treba da uklone imena preminulih sa biračkog spiska, a mogli bi uložiti više napora da informišu javnost o preduzetim mjerama na eliminaciji duplih upisa. Uz očuvanje bezbjednosti ličnih podataka, MUP bi mogao biti više otvoren za javni uvid u proces ažuriranja biračkih spiskova.

VII. UTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA

Da bi bio biran, državljanin mora da ima pravo glasa i prebivalište u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca prije izbora. Političke partije mogu da nastupaju na izborima samostalno ili u okviru koalicije, kada dostavljaju jednu izbornu listu. Izborne liste mogu da podnese i grupe birača.¹⁶ Nije predviđena mogućnost nezavisne kandidature, što je u suprotnosti sa opredjeljenjima OEBS-a.¹⁷

Izborni zakon treba izmijeniti i dopuniti tako da omogući nezavisne kandidate.

Proces utvrđivanja izbornih lista bio je inkluzivan i nijedna partija ni koalicija nije odbijena. Podneseno je ukupno 13 izbornih lista do 20. septembra kada je isticao rok, sa 841 kandidatom u utrci za 81 poslaničkim mandatom. Nakon ispravki koje su uradile AOA i Srpska sloga, DIK je proglasila svih 13 izbornih lista. DIK je partijama ostavila 48 sati da otklone nedostatke, kako je predviđeno zakonom.

Sve izuzev tri proglašene izborne liste zadovoljile su zathjeve kvote od 30 posto za nedovoljno zastupljeni pol, i sve izuzev tri izborne liste imale su najmanje jednu ženu u prvih deset mjesta na listi.¹⁸ HGI je jedina imala listu na čijem čelu se nalazila žena. Ukupno je bilo 264 žena kandidata,

¹⁵ DF i MANS dostavili su Ograničenoj OEBS/ODIHR misiji za posmatranje izbora izvode iz biračkih spiskova koji su sadržavali podatke za preko 14.000 birača, navodeći da predstavljaju „osnovanu sumnju“ zbog sličnosti u imenima, datumima rođenja ili adresama. MANS je u brojnim prilikama objavio odabrane informacije o navodnim dvostrukim upisima.

¹⁶ Na ovim zborima, AOA je bila jedina grupa birača koja je podnijela izbornu listu.

¹⁷ Stav 7.5 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine predviđa poštovanje „prava građana da se kandiduju za javnu ili političku funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije.“

¹⁸ Evropska Crna Gora, Srpska sloga i AOA imale su nešto ispod 30 posto žena na svojim listama. Ipak, DIK je pristala da proglasi njihove izborne liste. Evropska Crna Gora, BS i Zajedno nisu imali žena u prvih 10 kandidata na njihovim izbornim listama.

što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodne izbore, iako je njih ograničen broj bio na mjestima na listi koja su obezbjeđivala mandat.

Postoje tri različita uslova u vezi broja potpisa potrebnih da bi podnesena izborna lista bila proglašena. Politička partija ili koalicija mora da dostavi potpise jedan posto ukupnog broja birača (4.983 potpisa za ove izbore).¹⁹ Partije i grupe birača koje predstavljaju određenu manjinu ili nacionalnu manjinsku zajednicu koja predstavlja do 15 posto ukupnog stanovništva treba da dostave 1.000 potpisa podrške. Konačno, za one koji zastupaju manjinu koja čini do 2 posto stanovništva, uslov je 300 potpisa.

DIK je verificovala potpise podrške za izborne liste samo do granice zadovoljenja uslova broja potpisa. Zakon predviđa da jedan birač može da podrži samo jednu izbornu listu; to se, međutim, ne može verifikovati bez provjere svih potpisa koje je dostavila svaka partija. DIK je djelimično riješila zabrinutosti koje je izrazio OEBS/ODIHR u tom smislu tako što je uvela novi softverski sistem koji identifikuje jedinstveni matični broj građanina (JMBG) ukoliko se koristi više od jedanput.²⁰ Međutim, i dalje ostaje zabrinutost da javna dostupnost JMBG birača na listama potpisa može ugroziti odredbe/načela zaštite ličnih podataka.

Mogle bi se uspostaviti procedure detaljnije verifikacije potpisa kako bi se omogućio temeljniji pregled lista sa potpisima koje dostavljaju učesnici na izborima da bi se provjerila autentičnost potpisa glasača i osiguralo da isti glasači nisu dali svoj potpis podrške više od jednoj listi.

Nije bilo prigovora vezano za proglašenje izbornih lista ili verifikaciju potpisa. Redosljed po kome se učesnici na izborima pojavljuju na glasačkom listiću utvrđuje se žrijebom koji je DIK sprovela na transparentan način, a kompletne izborne liste su na dan izbora postavljene na ulazima svih biračkih mjesta koja smo obišli.

VIII. PREDIZBORNA KAMPANJA

A. POLITIČKA KAMPANJA

Predizborna kampanja je počela 20. septembra nakon proglašenja izbornih lista, a završila 24 sata prije otvaranja birališta, odnosno sa početkom perioda predizborne ćutnje. Izborni zakon zahtijeva od učesnika na izborima da poštuju Ustav, zakone i kodekse profesionalne etike, te da se uzdržavaju od uvredljivih i klevetničkih izjava. Ipak, kampanja je bila lična i vođena u negativnom tonu. I vladajuća koalicija i opozicija su javno iznosile pritužbe zbog omalovažavajućeg jezika koji koriste njihovi protivnici.²¹

Kampanja je počela velikim predizbornim skupovima većih partija. Milo Đukanović je započeo kampanju koalicije za Evropsku Crnu Goru u Pljevljima 20. septembra. Skrenuo je pažnju na

¹⁹ Vladajuća koalicija dostavila je otprilike 82.000 potpisa, pretvarajući tu situaciju u mogućnost za sprovođenje kampanje.

²⁰ DIK bi proglasila nevažećim sve potpise pod tim brojem, ukoliko bi se otkrio takav slučaj.

²¹ DPS se pismenim putem žalila Ograničenoj OEBS/ODIHR misiji za posmatranje izbora da su mediji *Vijesti*, *Dan* i *Monitor* i *Vijesti TV* optužili Mila Đukanovića da vodi „korumpirano kriminalno diktatorstvo“. Opozicija se žalila da DPS koristi riječ „četnici“, termin koji je počeo da označava ekstremne srpske nacionaliste.

postignuća vlade u procesu evropskih integracija i pokrenuo oštre lične napade na opozicione lidere. Opoziciona SNP počela je svoju kampanju istog dana u Mojkovcu, gdje je lider SNP-a Srđan Milić stavio naglasak na ekonomsku krizu i korupciju. Lider DF-a, Miodrag Lekić, otvorio je kampanju koalicije javnom tribinom u Podgorici 23. septembra.

Kampanja vladajuće koalicije oslanjala se na prednosti sadašnjih nosilaca javnih funkcija i uspjehe u pregovorima za pristupanje EU. Takođe je obećala nastavak napora na privlačenju investicija i otvaranje radnih mjesta, te izrazila sumnje u pogledu posvećenosti svojih oponenta crnogorskoj nezavisnosti. Opozicija je pozvala na smjenu vlasti i obećala reforme u oblasti ekonomije, socijalne sigurnosti i sprovođenja pravde. DF, SNP i liste koje predstavljaju Srbe pozvale su na izjednačavanje statusa srpskog kao službenog jezika zajedno sa crnogorskim. Osim toga, istaknuto pitanje tokom predizborne kampanje bile su i navodne neregularnosti u biračkim spiskovima.

Treba preduzeti mjere da se poveća povjerenje javnosti u integritet izbornog procesa. Takve mjere mogle bi da uključuju, ali se ne ograničavaju samo na, temeljnu istragu svih navoda o izbornim neregularnostima, javnu kampanju protiv kupovine glasova i izbornih prevara.

Učesnici na izborima imali su mogućnost slobodnog vođenja kampanje, a pristup javnom prostoru je u principu omogućavan bez ograničenja. Političke partije su bez ometanja održavale skupove i tribine. Poštovane su sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja. Odziv na događajima u okviru predizbornih kampanja bio je skroman, a jedino je PCG imala značajan broj sljedbenika među mladima. Osim toga, stranke su sprovodile predizborne aktivnosti i putem postavljanja bilborda, novinskih i televizijskih oglasa. Uprkos stalnom povećanju broja korisnika interneta u zemlji, uloga društvenih medija u kampanji bila je mala.²² Većina učesnika na izborima sprovodila je kampanju od vrata do vrata kako bi prenijeli poruke i ubijedili pristalice da izađu na glasanje. Velike partije održale su završne skupove u Podgorici (koalicija Evropska Crna Gora, PCG i SNP) i Nikšiću (DF).

Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora konstatovala je kršenja pravila za vođenje predizborne kampanje koja su prijavljena, ali su ostala neistražena tokom predizbornog perioda. Par takvih incidenata doveo je do zvaničnih prigovora nadležnim organima od strane oštećenih strana. Na osnovu navoda od strane DF-a, Ograničena OEBS/ODIHR misija potvrdila je kod bivših zaposlenih građevinskog preduzeća *Genex* da su otpušteni, kako je tvrdio DF, zato što su odbili da u radnom vremenu nose majice na kojima se reklamira lista 11 (koalicija Evropska Crna Gora). Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora obišla je i vandalizovane prostorije SNP-a i NOVA-e u Danilovgradu i Podgorici; u oba slučaja, nije podnesen zvanični policijski izvještaj. Konačno, DF i BS uložile su zvanične prigovore OIK Pljevlja o zloupotrebi državnih resursa za potrebe vladajuće koalicije (Uprava za šume obezbijedila je besplatnu građu i prevoz birača, a pristalice DPS-a su maltretirale pristalice BS-a). Oba slučaja još čekaju na krivičnu istragu.

Kako bi se osiguralo otvoreno okruženje za sprovođenje kampanje i zaštitili građani od pritisaka i zastrašivanja, organi za sprovođenje zakona treba po službenoj dužnosti da istražuju sva kršenja izbornog zakonskog okvira.

²²

Prema podacima za 31. decembar 2011. godine, gotovo 50 posto stanovništva u Crnoj Gori ima pristup internetu; pogledati: www.internetworldstats.com

B. FINANSIRANJE PREDIZBORIH KAMPANJA

Zakon o finansiranju političkih partija, koji je stupio na snagu u januaru 2012. godine, izmijenjen je i dopunjen u nastojanju da se stvori sveobuhvatan regulatorni okvir, uzimajući u obzir prethodne preporuke koje je dao OEBS/ODIHR. Političke partije su sada dužne da do 31. marta dostave godišnje izvještaje za prethodnu kalendarsku godinu poreskim organima, Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) i DIK-u. Što se tiče izbora, stranke i koalicije su dužne da dostave DRI u roku od 30 dana nakon izbora izvještaje koji sadrže detalje o izvorima, iznosima i vrsti primljenih sredstava, uključujući i nenovčane priloge, i rashode kampanje. DIK je dužna da na svom veb sajtu u roku od sedam dana od prijema objavi izvještaje koje političke partije dostavljaju DRI. Tokom perioda predizborne kampanje, političke partije su dužne da dostavljaju izvještaje DIK-u o primljenim priložima, a DIK ih onda objavljuje. DIK je navela da su sve stranke ispoštovale zakon tokom predizborne kampanje.²³ Međutim, period izvještavanja započeo je sa proglašenjem izborne liste učesnika na izborima, a ne od dana raspisivanja izbora, čime se odstupa od transparentnosti i blagovremene odgovornosti za sve troškove vezane za predizbornu kampanju. Izmjenama i dopunama zakona uveden je novi obrazac za izvještaje partija; međutim, nje dosljedno primjenjivan tokom izvještavanja 2012. godine.

Kako bi se povećala transparentnost finansiranja predizbornih kampanja, treba usvojiti podzakonska akta kojima se reguliše revizija finansijskih izvještaja koje dostavljaju političke partije, koji trenutno čekaju na usvajanje. Treba razmotriti i mogućnost da se zahtijeva da vremenski period od raspisivanja izbora do proglašenja učesnika na izborima takođe bude pokriven finansijskim izvještajima koje političke partije podnose Državnoj izbornoj komisiji.

Novim izmjenama i dopunama zakona DRI je zadužena za reviziju finansijskih izvještaja političkih partija za 2012. godinu. Međutim, zvaničnici DRI su saopštili Ograničenoj OEBS/ODIHR misiji da Ministarstvo finansija još nije donijelo propise za punu primjenu novog zakona i iznijeli zabrinutosti u pogledu svoje sposobnosti da sprovedu nove odredbe. Dodali su da DRI nisu obezbijedili neophodni resursi kako bi izvršavala zadatke dodijeljene novim zakonom, posebno kvalifikovani revizori. DRI je takođe konstatovala da bi nekim od manjih političkih partija koje nisu upoznate sa modernim računovodstvenim procedurama bila od koristi obuka kako bi mogli da ispoštuju zahtjeve izvještavanja.

DRI treba obezbijediti resurse koji su joj potrebni, posebno kvalifikovane revizore, kako bi sprovodila zadatke koji su joj dodijeljeni zakonom.

Zakon o finansiranju političkih partija zabranjuje zapošljavanje na određeno vrijeme i po ugovoru o djelu u javnom sektoru, uključujući i javna preduzeća, od dana raspisivanja izbora (31. jul u slučaju ovih izbora) do izbornog dana.²⁴ Centar za demokratsku tranziciju (CDT) izvijestio je o brojnim kršenjima zabrane zapošljavanja u javnom sektoru. Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora utvrdila je 45 oglasa za radna mjesta na određeno vrijeme tokom predizborne kampanje. Takva kršenja dovela su do gubljenja linije razdvajanja između državnih aktivnosti i predizborne kampanje vladajuće koalicije. Objašnjenje koje je ponudila Uprava za kadrove (UzK) ukazuje na to

²³ Pogledati član 28 Zakona o finansiranju političkih partija.

²⁴ Pogledati član 21, *Id.*

da postoji potreba za jasnijim definisanjem zapošljavanja na nedoređeno vrijeme i perioda tokom koga je na snazi zabrana takvog zapošljavanja.

Moglo bi se razmotriti jasnije definisanje uslova privremenog i trajnog zapošljavanja u javnom sektoru, kako to stoji u članu 21 Zakona o finansiranju političkih partija. Treba poštovati zabranu zapošljavanja na privremene pozicije i za konsultantska mjesta u javnom sektoru koja stupa na snagu kad se raspišu izbori.

IX. MEDIJI

A. OPŠTA MEDIJSKA SCENA

Medijska scena je raznovrsna i podijeljena po političkim linijama. Brojni javni i privatni izvori informisanja obezbjeđuju širok opseg gledišta, prikazujući biračima kandidate i pitanja za koja se zalažu što je u principu glasačima omogućilo da donesu informisan izbor. Televizija ostaje glavni izvor informisanja u zemlji, sa preko 20 nacionalnih i lokalnih TV kanala.²⁵ Glavni televizijski operateri su javni radiodifuzni servis Radio i televizija Crne Gore *RTCG (TVCG 1, TVCG 2 i TCCG Sat)* i privatni *TV Vijesti, TV Pink, TV IN* i *TV ATLAS*. Nedavne promjene na medijskoj sceni uključuju otvaranje televizijskih kanala *TV Vijesti* i *TV Prva* i osnivanje dnevnog lista *Dnevne novine*.²⁶ Uprkos ograničenim tiražima, postoji živ sektor štampanih medija; dnevne novine *Vijesti, Dan* i *Pobjeda* (jedini državni štampani medij) imaju najveće tiraže u zemlji.

Dok javni mediji primaju državnu finansijsku podršku, privatni mediji umnogome zavise od reklamiranja. I na privatne i na javne medije negativno se odrazio pad privredne aktivnosti. Ove godine je došlo da zatvaranja *TV IN*, nacionalnog kanala koji je privremeno zatvoren usljed neisplaćenih zarada i poreza,²⁷ a *TV Atlas* je prestala da emituje svoj program preko satelita kako bi smanjila troškove. Tokom predizborne kampanje, generalni direktor *RTCG* uputio je dopis enogorskim vlastima i jednom broju međunarodnih organizacija, konstatujući da je usljed izmjena i dopuna niza zakona kojima se reguliše rad medija, uključujući i izborni zakon, *RTCG* u riziku od stečaja.²⁸ Par dana pred izbore, nekoliko medija je izrazilo nezadovoljstvo što je Centar za monitoring (CEMI) ponudio *TV Vijesti* ekskluzivna prava na objavljivanje rezultata njihovog paralelnog računanja glasova.

Mediji i predstavnici civilnog društva izrazili su zabrinutost u pogledu uticaja koji na medije vrše političke partije, vlasti i vlasnici medija. Posljednjih godina je unaprijeđena transparentnost vlasništva nad medijima zbog zahtjeva da sve kompanije koje posluju u Crnoj Gori registruju vlasničku

²⁵ Nacionalni TV kanali: jedna javna i devet privatnih TV stanica; lokalni TV kanali: tri javna i deset privatnih. Pogledati http://www.ardcg.org/index.php?option=com_sobi2&catid=8&Itemid=84.

²⁶ *TV Vijesti* je osnovana u maju 2008. godine, ali je počela sa emitovanjem na nacionalnom nivou 7. maja 2010. godine, kada je dobila licencu za rad. *TV Prva* je počela sa emitovanjem programa 29. avgusta 2012. godine. Prvo izdanje *Dnevnih novina* izašlo je 10. oktobra 2011. godine.

²⁷ Prema sagovornicima sa kojima je Ograničena OEBS/ODIHR misija razgovarala, više od pola novinara i zaposlenih u produkciji napustili su *TV IN*, a vlasnik mjesecima nije isplatio zarade.

²⁸ Ograničena OEBS/ODIHR misija dobila je dopis od generalnog direktora *RTCG* 10. oktobra 2012. godine. Izražena je zabrinutost u pogledu zakonskog zahtjeva da *RTCG* besplatno garantuje pokrivenost svih učesnika na izborima.

strukturu kod Privrednog suda. Međutim, široko je rasprostranjeno uvjerenje da stvarna kontrola nad nekim medijima nije prikazana u zvaničnoj dokumentaciji.²⁹

B. ZAKONSKI OKVIR ZA RAD MEDIJA

Ustav garantuje slobodu izražavanja, osigurava slobodu štampe i pristupa informacijama i zabranjuje cenzuru.³⁰ Izborni zakon sadrži nove propise za ponašanje medija tokom predizborne kampanje, kojim se predviđa i besplatno i plaćeno vrijeme za prenošenje predizbornih kampanja pod jednakim uslovima za sve učesnike na izborima. Regulatorni okvir za medijsko izvještavanje o izborima zasniva se i na Zakonu o elektronskim medijima i Zakonu o javnim radiodifuznim servisima. Tokom 2011. godine odredbe o kleveti su brisane iz Krivičnog zakonika, a određena je granica za kazne koje se mogu izreći u slučaju parničnog postupka. Iako su novinari i predstavnici medija izvijestili da nisu bili izloženi maltretiranju niti nasilju, desio se jedan incident napada na dva novinara tokom predizborne kampanje,³¹ a raniji slučajevi napada na novinare još uvijek nisu rasvijetljeni.³²

RTCG je ispunila svoju zakonsku obavezu da garantuje besplatnu pokrivenost učesnika na izborima. Svakom od učesnika na izborima dodijeljeno je jednako vrijeme u posebnim blokovima emitovanim u okviru programa vijesti, dnevno do pola sata besplatnog emitovanja, tri kratka trominutna izvještaja sa predizbornih skupova i desetominutni izvještaji sa početnog i završnog skupa. Osim toga, *RTCG* je prenosila i šest 90-minutnih debata koje su uključivale svih 13 podnosilaca izbornih lista. Iako su svi učesnici na izborima učestvovali na šest debata koje je organizovao javni servis, mnogi nisu u potpunosti iskoristili besplatne minute.

Izbornim zakonom uspostavljen je i novi skupštinski odbor čija je dužnost da nadzire poštovanje izbornog zakona od strane medija i da razmata prigovore koji se odnose na medije. Odbor je sastavljen od podjednakog broja predstavnika parlamentarne većine i opozicije, a odluke usvaja većinom glasova. Međutim, partijski sastav odbora i činjenica da nije imao ovlašćenja direktnog sankcionisanja medija za kršenje izbornog zakona ograničili su njegovu djelotvornost. Skupštinski odbor je notirao dva prigovora tokom predizbornog perioda, jedan je podnio DF protiv *RTCG* navodeći neuravnoteženo praćenje kampanje³³ a drugi je prigovor DPS-a o govoru mržnje.³⁴

Osim skupštinskog odbora, formirana su i dva nacionalna samoregulatorna tijela sa sličnim ciljevima i sukobljenim političkim stavovima: Novinarsko samoregulatorno tijelo³⁵ i Savjet za štampu,

²⁹ Pogledati Indeks drživosti medija koji je razradio Međunarodni odbor za istraživanja i razmjene (IREX) za 2012. godinu i Izvještaj o slobodi štampe za 2011. godinu za Crnu Goru.

³⁰ Pogledati članove 47, 49, 50 i 51 Ustava.

³¹ U Pljevljima 4. oktobra 2012. godine.

³² Izvještaj medijske organizacije za Jugoistočnu Evropu o misiji za slobodu štampe koja je boravila u Crnoj Gori od 08-10. novembra 2011. godine koja se može naći na

http://www.freemedia.at/fileadmin/media/Media_Scene_in_Montenegro_2011.pdf

³³ Prigovor su podnijela dva člana odbora, a nije donesena nikakva odluka jer se podnosioci prigovora nisu pojavili na sjednici.

³⁴ Prigovor je podnesen 17. oktobra 2012. godine. U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nisu bile dostupne nikakve informacije o raspravi po ovom predmetu.

³⁵ Formirano u martu 2012. godine, okupilo je nekih dvadesetak štampanih i elektronskih medija i do sada su objavili dva kvartalna i jedan dvomjesečni izvještaj.

(Samoregulatorno novinarsko tijelo za štampane medije).³⁶ Nijedno od tih tijela nije vršilo djelotvoran nadzor nad poštovanjem izbornog zakona od strane medija tokom predizborne kampanje.

Djelotvoran nadzor nad poštovanjem izbornog zakona od strane medija tokom predizborne kampanje moglo bi da sprovodi neko proaktivno nezavisno tijelo koje ima ovlaštenja i da odlučuje po prigovorima i da preduzima hitne i djelotvorne aktivnosti protiv kršenja zakona. Ovo tijelo bi moglo da sprovodi nezavisno praćenje medija tokom predizbornih kampanja.

Odredbe Zakona o medijima koje regulišu dodjelu sredstava lokalnim medijima daju diskreciono pravo lokalnim vlastima da odrede procenat svog budžeta koji će se godišnje opredjeljivati za lokalne javne emitere. Sagovornici Ograničene OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora konstatovali su da postoji mogućnost zloupotrebe te odredbe tokom predizbornih kampanja.

C. PRAĆENJE MEDIJA OD STRANE OGRANIČENE OEBS/ODIHR MISIJE

Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora sprovodila je kvalitativnu i kvantitativnu analizu pet televizijskih kanala³⁷ i četiri dnevne novine sa nacionalnom pokrivenošću tokom zvanične kampanje.³⁸ Praćenjem medija utvrđivalo se i vrijeme i prostor posvećen svakom učesniku na izborima i ton priloga. Analizirano je i izvještavanje o državnim predstavnicima, kao što su članovi vlade i predsjednik države.

Sve TV stanice koje su praćene opsežno su izvještavale o izborima u okviru raznih programa.³⁹ Javni servis *RTCG* glasačima je nudio priliku da se bolje upoznaju sa učesnicima na izborima kroz šest televizijskih debata. Predizbornu kampanju prenosili su i privatni mediji, koji su održali brojne predizborne debate i emitovali programe vezane za izbore.⁴⁰ Mada takav zahtjev ne stoji u zakonu, u medijima je konstatovano odsustvo programa za edukaciju birača.

Nacionalni i lokalni javni servisi, u saradnji sa DIK-om, mogli bi razmotriti pripremu građanske edukacije i programa za informisanje birača.

Iako izborni zakon zabranjuje da zvaničnici vlade učestvuju u aktivnostima kampanje tokom radnog vremena, gledaocima i čitaocima nije jasno naznačena razlika između njihove institucionalne uloge i pojavljivanja vezano za izbore. Informativni programi fokusirali su se na aktivnosti državnih i vladinih zvaničnika, od kojih su mnogi ujedno bili i kandidati na ovim izborima. Podaci dobijeni praćenjem medija pokazuju da je *RTCG* posvetila 59 posto svog političkog i izbornog programa u udarnim terminima ličnostima iz vlasti, pokazujući nedostatak analitičkog i kritičkog izvještavanja i neutralnog tona prema opoziciji. To je obuhvatilo 33 posto vremena posvećenog vladi, 1 posto predsjedniku države, 6 posto predsjedniku Skupštine i 19 posto vladajućoj koaliciji. Privatni emiteri

³⁶ Drugo tijelo, Savjet za štampu, formiran u avgustu 2012. godine od strane predstavnika dnevnih novina *Vijesti* i *Dan* i nedjeljnika *Monitor*, još nije aktivno.

³⁷ Javni servis *RTCG*; privatni *TV IN*, *TV PINK*, *TV VIJESTI*, *TV ATLAS* tokom udarnih termina od 18:00–00:00. *Pobjeda* u javnom vlasništvu; *Vijesti*, *Dan* i *Dnevne novine* u privatnom vlasništvu.

³⁹ To uključuje besplatni politički marketing (programi sa direktnim pristupom), plaćene termine, vijesti i informativne programe, intervjue, emisije tipa *talk show* i debate.

⁴⁰ Privatni televizijski kanal *TV Vijesti* održao je četiri šezdeseto-minutna intervjua vezana za izbore i pet 90-minutnih debata isključivo sa četiri partije, dok je *TV Atlas* održao pet posebnih programa o izborima sa pet učesnika na izborima.

obuhvaćeni ovim praćenjem ukupno su 57 posto svog izveštavanja posvetili državnim predstavnicima i vladajućoj koaliciji. Među njima, najpopularnija *TV Vijesti* posvetila je 41 posto svog političkog i izbornog izveštavanja u udarnim terminima ličnostima iz vlasti, nekada i u negativnom tonu. To je obuhvatalo 13 posto vremena posvećenog vladi, 1 posto predsjedniku države, 2 posto predsjedniku skupštine i 25 posto vladajućoj koaliciji. Generalno posmatrano, Ograničena OEBS/ODIHR misija za posmatranje izbora konstatovala je nedostatak lucidnih analiza i kritičkog novinarstva što odražava prilično niske profesionalne standarde u crnogorskim medijima.

Kako bi se garantovala puna jednakost u izvještavanju i pristup za sve učesnike na izborima, javni mediji treba da osiguraju izbalansiranost izvještavanja u vijestima i informativnom programu. Treba uložiti dodatne napore da se povuče jasna razlika između zvaničnih aktivnosti vlade i pojavljivanja u svrhe kampanje.

Dnevni listovi obuhvaćeni praćenjem opsežno su izvještavali o dešavanjima u predizbornim kampanjama i učesnicima na izborima jasno zauzimajući političke stavove u izvještavanju. Državni list *Pobjeda* pokazala je naklonost prema vladajućim strankama, kako u dodijeljenom prostoru, tako i u tonu izvještavanja, dok su privatne novine uglavnom bile kritički nastrojene prema vladajućoj koaliciji. *Dan* i *Vijesti* posvetili su više prostora opozicionim partijama, uglavnom pišući u pozitivnom tonu, dok je izvještavanje lista *Dnevne novine* bilo više izbalansirano. Generalno posmatrano, četiri učesnika na izborima: koalicija Evropska Crna Gora, DF, SNP i PCG imali su veću vidljivost u medijima koji su obuhvaćeni praćenjem.

Praćenje medija tokom predizborne kampanje iz rodne perspektive pokazalo je da su bile ograničene prilike u kojima su žene mogle da se obrate biračkom tijelu: dok je na žene otpadalo 29 posto svih relevantnih tema koje su bile obuhvaćene monitoringom, malo su bile obuhvaćene izvještavanjem, kako u elektronskim, tako i u štampanim medijima.⁴¹ Sve u svemu, svega 3 posto priloga u televizijskim vijestima bilo je posvećeno ženama kao stranačkim ličnostima, dok je 83 posto vremena posvećeno muškarcima, 14 posto strankama ili koalicijama kao grupama. Slično tome, svega 3 posto napisa u štampi posvećeno je kandidatkinjama na ovim izborima, dok je 52 posto bilo o muškarcima i 45 posto o strankama i koalicijama.

X. PRIGOVORI I ŽALBE

Ustavni sud je ovlašćen da rješava po prigovorima kojima se osporava zakonitost i ustavnost izbornog zakonskog okvira. Osim toga, Ustavni sud razmtra i žalbe na odluke DIK-a. Iako nije ograničen zakonom, u praksi Ustavni sud samo razmatra predmete koji se odnose na aktivnosti tokom dana izbora. Prigovori koji se tiču obrazovanja izbornih komisija iznose se Upravnom sudu. Izborni zakon takođe predviđa postupak za ulaganje prigovora protiv rješenja, postupanja i nepostupanja izbornih komisija. Birači, kandidati i podnosioci izbornih lista imaju pravo da ulažu prigovore izbornim komisijama višeg nivoa (DIK ili OIK, zavisno od slučaja), a Ustavni sud djeluje kao sud poslednje instance.⁴² Nije bilo formalizovane procedure za ulaganje prigovora biračkim odborima ili OIK.

⁴¹ Sve u svemu, praćena su 982 politička subjekta tokom perioda predizborne kampanje, od čega 285 kandidatkinja.

⁴² Pogledati članove 106-111 izbornog zakona.

Kako bi se olakšao pristup glasača pravnim lijekovima, mogli bi se pripremiti obrasci za prigovore koji bi bili dostupni na biračkim mjestima i u komisijama višeg nivoa na dan izbora.

Vremenski rokovi za ulaganje i razmatranje prigovora predviđeni su izbornim zakonom i Zakonom o Ustavnom sudu. Organ za sprovođenje izbora ima 24 sata od prijema prigovora ili žalbe da razmotri to pitanje. Ustavni sud ima 48 sati da odluči po žalbama vezanim za izbore. Rokovi za ulaganje prigovora su kratki i možda nisu dovoljni da garantuju djelotvoran pravni lijek kako se to zahtijeva opredjeljenjima OEBS-a.⁴³

U skladu sa prethodnim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR, treba izmijeniti rokove za ulaganje prigovora i rješavanje po prigovorima kako bi se omogućilo njihovo temeljno razmatranje.

Posmatrane sjednice posvećene razmatranju prigovora sprovedene su uz poštovanje prava da se bude saslušan, prava da se dostave dokumenta kao dokazi i prava na žalbu. Međutim, proces prigovora u cjelini bio bi unaprijeđen jednim sistematičnijim pristupom procesuiranju prigovora, sa većom pristupačnošću i transparentnošću. Organi za sprovođenje izbora nisu obezbijedili obrasce za podnošenje prigovora na nivou biračkog odbora ili OIK. Iako DIK tvrdi da je primijenila temeljna načela propisanog postupka za rješavanje prigovora, ti postupci nisu navedeni u zakonu niti u poslovniku DIK-a. U jednom predmetu, jedna OIK je odbacila prigovor zato što nije bio potpisan, iako nije usvojena nikakva procedura za ulaganje prigovora. Osim toga, sagovornici Ograničene OEBS/ODIHR misije dosljedno su ukazivali na ukupan nedostatak povjerenja u sistem prigovora i tijela koja po njima odlučuju, što je situacija koja se može popaviti usvajanjem ovakvih elementarnih mjera.

Treba preispitati sistem rješavanja sporova kako bi se u potpunosti garantovalo djelotvorno pravno sredstvo, a odgovarajuće postupke treba dosljedno sprovoditi na svim nivoima. DIK bi pogodovalo dodatno kadrovsko popunjavanje, uključujući i pravne stručnjake, da im pomognu u blagovremenom procesuiranju predmeta.

A. PREDIZBORNI PRIGOVORI

Ograničena OEBS/ODIHR misija primila je niz izvještaja sa strane političkih partija, uključujući i one koji se odnose na vandalske napade na stranačke prostorije i navode o govoru mržnje prema učesnicima u izborima. Prigovori koji su se odnosili na ova pitanja nisu uloženi kod nadležnih organa, što je u određenoj mjeri potvrda ranijih navoda naših sagovornika o nedostatku povjerenja u sistem prigovora i žalbi. Krivična djela vezana za izbore, uključujući i narušavanje pravila vođenja kampanje, rješava MUP i državno tužilaštvo, a o njima odlučuju redovni sudovi.

Sve u svemu, uložena su četiri prigovora prije izbornog dana koja su se odnosila na obrazovanje OIK i biračkih odbora. Dva prigovora odnosila su se na zastupljenost SNP-a u OIK u Andrijevići i Kolašinu. U oba slučaja, Sud je presudio u korist podnosioca prigovora. Treći je pokrenuo DF

⁴³ Stav 5.10 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine navodi da svako treba da ima djelotvorno pravno sredstvo protiv upravnih odluka. Pogledati takođe član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i dokument Venecijanske komisije, Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, Smjernice i Eskplanatorni izvještaj, Odjeljak II stav 3.3: Djelotvoran sistem žalbe.

osporavajući obrazovanje biračkih odbora u Podgorici; podnosilac prigovora je izgubio i po žalbi Ustavnom sudu. Četvrti prigovor je neuspješno upućen DIK-u od strane DPS-a osporavajući sastav OIK u Pljevljima. DPS je naznačio da nisu uspjeli da ulože žalbu zbog kratkih rokova.

XI. UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA

Prema popisu iz 2011. godine, u Crnoj Gori živi 620.029 ljudi. Od tog broja, 44,98 posto ispitanika su se izjasnili kao Crnogorci, a 28,73 posto kao Srbi. Bošnjaci čine 8,65 posto stanovništva, Albanci 4,91 posto, a 3,31 posto su se izjasnili kao "muslimani."⁴⁴ Romi čine 1,01 posto, Hrvati 0,97 posto, a 0,33 posto stanovnika su se izjasnili kao Egipćani. Iako su se pripadnici romske i egipatske manjine izjažnjavali razdvojeno, često se grupišu zajedno jer se u Crnoj Gori suočavaju sa sličnim problemima.

Bošnjaci dominantno žive u sjevernom dijelu Crne Gore u opštinama Rožaje, Plav, Bijelo Polje i Berane. Albanska manjina je uglavnom koncentrisana u opštinama Ulcinj, Plav i gradskoj opštini Tuzi, u okviru Podgorice. U skladu sa izbornim zakonom, učesnik na izborima smatra se za učesnika iz manjinske populacije ako predstavlja "konkretni manjinski narod" ili "manjinsku nacionalnu zajednicu" koja čini do 15 posto stanovništva u skladu sa poslednjim popisom. Aktivnosti manjinskih predizbornih kampanja uglavnom su posmatrane u navedenim područjima. Manjinske partije uglavnom se oslanjaju na kampanju od vrata do vrata i lokalne radio i televizijske programe namijenjene pripadnicima njihovih manjinskih zajednica. Albanski učesnici na izborima koristili su programe na albanskom jeziku u obraćanju svojim biračima. Na ovim izborima nije nastupala nijedna stranka koja bi zastupala Rome ili Egipćane.

XII. POSMATRAČI IZ NEVLADINOG SEKTORA I MEĐUNARODNI POSMATRAČI

Izborni zakon predviđa opsežno posmatranje izbornog procesa od strane predstavnika nevladinog sektora i međunarodnih posmatrača, u skladu sa opredjeljenjima OEBS-a. Proces davanja ovlašćenja posmatračima bio je inkluzivan i nijednoj grupi nije uskraćena mogućnost posmatranja. Tokom izbornog dana izbore je pratilo ukupno 94 međunarodnih posmatrača koji predstavljaju međunarodne organizacije, strane ambasade i međunarodne NVO.

DIK je ovlastila preko 1.200 posmatrača iz CEMI-ja. Uz finansijsku podršku sa strane norveške vlade, CEMI je obučio i rasporedio 1.200 nezavisnih posmatrača i 17 lokalnih koordinatora na približno 90 posto biračkih mjesta. CEMI-jevi posmatrači takođe su sproveli i djelimično paralelno tabelarno vođenje i prebrojavanje glasova na posmatranim biračkim mjestima. Ostale organizacije koje su se ranije bavile posmatranjem izbora, kao što je CDT, pratile su finansiranje kampanja i korišćenje državnih resursa.

Iako nisu bili uključeni u posmatranje, grupa studenata Fakulteta političkih nauka sa podgoričkog državnog univerziteta sprovela je izlaznu anketu tokom izbornog dana. To je bilo po prvi put da su izlazne ankete dozvoljene u Crnoj Gori. Rezultati izlazne ankete objelodanjeni su po završetku glasanja, kako je i predviđeno izmijenjenim izbornim zakonom.

⁴⁴

Veoma mali broj ljudi se izjasnio kao Muslimani-Bošnjaci i Muslimani-Crnogorci.

XIII. IZBORNI DAN

A. GLASANJE

Kada je OEBS/ODIHR angažovao Ograničenu misiju za posmatranje izbora, ona se fokusirala na duži rok izbornog procesa i nije dodatno angažovala kratkoročne posmatrače što bi dalo osnova za kvantitativne ocjene izbornog dana. Ipak, posmatrači Ograničene OEBS/ODIHR misije obišli su određen broj biračkih mjesta 14. oktobra.

Na izborni dan, organi za sprovođenje izbora obavljali su svoj posao profesionalno i transparentno, a njihovi članovi su pokazali dobro poznavanje postupka glasanja. Međutim, članovi biračkih odbora nisu prošli obuku vezano za status opunomoćenih predstavnika, te često nisu poštovali njihovo pravo da učestvuju u radu sa punim pravom odlučivanja. To je uticalo na politički pluralizam u organima za sprovođenje izbora. Osim toga, na nekim biračkim mjestima nije na odgovarajući način ispoštvan zahtjev korišćenja nevidljivog mastila i provjere tragova mastila na prstima birača, ograničavanje pristupa ovlašćenih lica i sprječavanje korišćenja mobilnih telefona. U jednom incidentu, uočena je zamjena ličnih karata u neposrednoj blizini biračkog mjesta, a u dva incidenta posmatračima Ograničene OEBS/ODIHR misije bila je ograničena mogućnost posmatranja. Posmatrači Ograničene OEBS/ODIHR misije takođe su spriječeni da pogledaju birački spisak na jednom biračkom mjestu, a na drugom je zatraženo da sjednu van mjesta gdje su mogli da imaju neposredan uvid u proces brojanja.

Iako je Ograničena OEBS/ODIHR misija konstatovala nepostojanje edukacije birača, u principu se činilo da su birači upoznati sa procedurama glasanja. Procedure za glasanje van biračkog mjesta (glasanje putem pisma) bile su bespotrebno komplikovane i zahtijevale su da birači ili članovi porodice dođu do biračkog mjesta makar dva puta da prvo uzmu obrazac zahtjeva, a zatim da predaju popunjen i potpisan obrazac. Neki birači nisu bili upoznati sa tim gdje glasaju, a Ograničena OEBS/ODIHR misija je ustanovila da mnogi pozivi za glasanje nisu uručeni na vrijeme. Osim toga, značajan broj birača je odbijen ili upućen na drugo biračko mjesto tokom izbornog dana. Ipak, izbori su održani bez ozbiljnijih incidenata. Glasanje u ograničenom broju biračkih mjesta koja su obišli međunarodni posmatrači generalno je proteklo uredno, iako su mediji izvijestili o manjim prekidima procesa glasanja.

Kako bi se dodatno olakšao pristup glasanju, procedure za glasanje putem pisma bi se mogle revidirati i pojednostaviti.

Tajnost glasanja je narušena u malim ruralnim biračkim mjestima na kojima ima manje od 50 upisanih birača. Bilo je ukupno 106 biračkih mjesta sa manje od 50 upisanih birača, od čega je 28 biračkih mjesta imalo manje od 25 upisanih birača.

Kako bi se zaštitila tajnost glasanja, treba razmotriti uvođenje posebnih procedura glasanja za manja i udaljena biračka mjesta, posebno ona sa manje od 50 birača. Moglo bi se razmotriti i da se glasovi sa manjih biračkih mjesta prebrojavaju na opštinskom nivou ili da se tim glasačima izade u susret da glasaju putem pisma.

Na ograničenom broju biračkih mjesta koja smo obišli, brojanje i tabelarno prikazivanje činilo se da se sprovode na transparentan i efikasan način, bez prigovora zbog neregularnosti.

Tokom izbornog dana, DIK je rješavala jedan prigovor koji se odnosio na sprovođenje izlazne ankete u blizini biračkog mjesta, uz dozvoljavanje izlaznih anketa ukoliko anketari ostaju najmanje 50 m udaljeni od biračkog mjesta. Uočeno je narušavanje izborne ćutnje u više navrata; novine u privatnom vlasništvu u negativnom svjetlu su pisale o zvaničnicima vlade, uključujući i kandidate na izborima.

B. OBJAVLJVANJE REZULTATA

OIK su izborne rezultate po biračkim mjestima putem sigurne mreže unosile u centralni server u DIK-u. Nakon manjih kašnjenja sa udaljenih biračkih mjesta, DIK je objavila preliminarne rezultate naredne večeri, u zakonski utvrđenom roku. DIK je 22. oktobra objavila konačne rezultate posebno za svako biračko mjesto, takođe ih objavljujući i na svom vebsajtu, što doprinosi transparentnosti.

Ukupno je osam partija ili koalicija osvojilo mandate u skupštini (pogledati aneks sa listom kompletnih rezultata). Među njima, manjinske političke partije osvojile su šest mandata na izborima. HGI je osvojila jedan mandat, BS tri mandata, a dvije koalicije, Albanska koalicija i koalicija Za jedinstvo po jedan mandat, što znači da su učesnici na izborima koji zastupaju albansku manjinu osvojili ukupno dva mandata. Osim toga, žene sa 5 izbornih lista osvojile su ukupno 16 mandata.⁴⁵ To predstavlja povećanje u odnosu na 11 mandata koliko su imale u prethodnom sazivu i čini blizu 20 posto mandata što je i bila težnja naših sagovornika, što pokazuje jasan napredak u nivou zastupljenosti žena.

C. PRIGOVORI NAKON IZBORA

Na dan izbora ili poslije izbora uloženo je pet prigovora kod OIK i tri kod DIK. Među prigovorima OIK, tri su se odnosila na procedure na biračkom mjestu: DF u Budvi se žalio da su kamere snimale glasače, što predstavlja kršenje tajnosti glasanja. OIK je odbacila taj prigovor kao neosnovan. BS u Pljevljima se žalila da je jedan član biračkog odbora nezakonito uklonio kontrolne listiće sa glasačkih listića; OIK je taj slučaj uputila regionalnom tužilaštvu. Konačno, CEMI je uložio prigovor kod OIK Podgorica navodeći niz kršenja uključujući i osporavanje zakonitosti sprovođenja izlazne ankete. Taj prigovor je odbačen na osnovu nepravilnog podnošenja prigovora.

OIK u Pljevljima dobila je još dva prigovora od DF i BS u kojima se daju navodi zloupotrebe državnih resursa za potrebe predizborne kampanje i prisiljavanja birača da glasaju za vladajuću koaliciju. U oba slučaja, OIK je presudila protiv ponovnog prebrojavanja ili proglašenja nevažećim rezultata izbora navodeći da iako te aktivnosti nisu kompromitovale integritet glasanja, da ima dovoljno pokazatelja postojanja krivičnih djela da se to pitanje uputi regionalnom tužilaštvu.

Što se tiče prigovora DIK-u, prvi prigovor je uloženo usmeno od strane predstavnika DF-a vezano za izlaznu anketu koju je sprovodio Fakultet političkih nauka podgoričkog državnog univerziteta. DIK je odbacila prigovor na osnovu toga da su izlazne ankete dozvoljene po članu 2 stav 3 izbornog zakona

⁴⁵ Od tih pet lista, najmanji procenat se nalazio na izornoj listi vladajuće koalicije (DPS), koja će imati svega četiri žene poslanice od ukupno 39 mandata koliko su osvojili.

i dala izjavu za medije da se izlazne ankete mogu sprovoditi na 50 metara od biračkog mjesta. DF je naknadno podnio prijavu državnom tužilaštvu tvrdeći da sprovođenje izlaznih anketa predstavlja krivično djelo.

DUA je uložila prigovor DIK-u za poništenje rezultata jednog biračkog odbora na osnovu nezakonitih radnji od strane predstavnika partije FORCA. Taj predmet je odbačen kao neosnovan. DIK je 18. oktobra razmatrala drugi prigovor koji je uložila DUA vezano za metod dodjele mandata. DUA je tvrdila da je dodjelu mandata za manjinske partije trebalo sprovoditi na osnovu odvojenog računanja po D'Ontovoj metodi što bi albanskim partijama osiguralo još jedan mandat. DIK je odbacila ovaj prigovor na osnovu nenadležnosti za rješavanje ovog prigovora. Uložena je žalba Ustavnom sudu 19. oktobra. Sud je potvrdio da je DIK dobro protumačila zakon vezano za raspodjelu mandata manjinama i da je na listu albanske manjine primijenjena afirmativna akcija putem smanjenog cenzusa. Sud je odbacio žalbu kao neosnovanu.

XIV. PREPORUKE

Sledeće preporuke nudimo vlastima, političkim partijama i civilnom društvu u Crnoj Gori na razmatranje u cilju dalje podrške njihovim naporima da sprovedu izbore u potpunosti u saglasnosti sa opredjeljenjima OEBS-a i drugim stadardima za demokratske izbore. Ove preporuke treba čitati u vezi sa prošlim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR koje još predstoje za sprovođenje. OEBS/ODIHR je spreman da pomogne vlastima Crne Gore u daljem unapređenju izbornog procesa i u sprovođenju preporuka sadržanih u ovom i u prethodnim izvještajima.

A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. Treba preduzeti mjere da se poveća povjerenje javnosti u integritet izbornog procesa. Takve mjere mogle bi da uključuju, ali se ne ograničavaju samo na, temeljnu istragu svih navoda o izbornim neregularnostima, javnu kampanju protiv kupovine glasova i izbornih prevara.
2. Kako bi se unaprijedilo povjerenje javnosti u kvalitet biračkih spiskova, vlasti treba da uklone imena preminulih sa biračkog spiska, a mogli bi uložiti više napora da informišu javnost o preduzetim mjerama na eliminaciji duplih upisa. Uz očuvanje bezbjednosti ličnih podataka, MUP bi mogao biti više otvoren za javni uvid u proces ažuriranja biračkih spiskova.
3. U skladu sa prethodnim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR, treba izmijeniti i dopuniti zakonski okvir kako bi se ukinuo uslov 24-mjesečnog prebivališta. Dok se ne usvoji takva izmjena, treba osigurati dosljednu primjenu važeće odredbe.
4. DIK treba aktivnije da vrši svoja ovlašćenja nadzora nad pravilnim sprovođenjem izbornog zakona. Kako bi to mogla da radi, DIK mora imati opredijeljeno dovoljno finansijskih i ljudskih resursa.
5. Kako bi se osigurala dosljedna primjena izbornog zakona, uključujući i prava opunomoćenih predstavnika, DIK bi mogla da osmisli jedinstveni program obuke za sve članove biračkih odbora prije narednih izbora.

6. Kako bi se olakšao pristup glasača pravnim lijekovima, mogli bi se pripremiti obrasci za prigovore koji bi bili dostupni na biračkim mjestima i u komisijama višeg nivoa na dan izbora.

B. OSTALE PRPEORUKE

ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SISTEM

7. U izbornom zakonodavstvu treba razraditi jasne procedure za dodjelu mandata manjinskim listama.
8. Kako bi se osigurala veća zastupljenost žena u parlamentu, treba razmotriti mogućnost dopunjavanja sadašnjeg sistema kvota zahtjevom da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama. Mogao bi se razmotriti i sistem naizmjeničnog navođenja jednog muškarca i jedne žene kao kandidata na izbornim listama.
9. Izborni zakon treba izmijeniti i dopuniti tako da omogući nezavisne kandidate.

SPROVOĐENJE IZBORA

10. Kako bi se zaštitila tajnost glasanja, treba razmotriti uvođenje posebnih procedura glasanja za manja i udaljena biračka mjesta, posebno ona sa manje od 50 birača. Moglo bi se razmotriti i da se glasovi sa manjih biračkih mjesta prebrojavaju na opštinskom nivou ili da se tim glasačima izade u susret da glasaju putem pisma.
11. Kako bi se dodatno olakšao pristup glasanju, procedure za glasanje putem pisma bi se mogle revidirati i pojednostaviti.

UTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA

12. Mogle bi se uspostaviti procedure detaljnije verifikacije potpisa kako bi se omogućio temeljniji pregled lista sa potpisima koje dostavljaju učesnici na izborima da bi se provjerila autentičnost potpisa glasača i osiguralo da isti glasači nisu dali svoj potpis podrške više od jednoj listi.

OKRUŽENJE U KOME SE SPROVODI KAMPANJA I FINANSIRANJE KAMPANJE

13. Kako bi se osiguralo otvoreno okruženje za sprovođenje kampanje i zaštitili građani od pritisaka i zastrašivanja, organi za sprovođenje zakona treba po službenoj dužnosti da istražuju sva kršenja izbornog zakonskog okvira.
14. Moglo bi se razmotriti jasnije definisanje uslova privremenog i trajnog zapošljavanja u javnom sektoru, kako to stoji u članu 21 Zakona o finansiranju političkih partija. Treba poštovati zabranu zapošljavanja na privremene pozicije i za konsultantska mjesta u javnom sektoru koja stupa na snagu kad se raspišu izbori.

15. Kako bi se povećala transparentnost finansiranja predizbornih kampanja, treba usvojiti podzakonska akta koja regulišu reviziju finansijskih izvještaja koje dostavljaju političke partije, koji trenutno čekaju na suvavanje. Treba razmotriti i mogućnost da se zahtijeva da vremenski period od raspisivanja izbora do registracije učesnika na izborima takođe bude pokriven finansijskim izvještajima koje političke partije podnose Državnoj izbornoj komisiji.
16. DRI treba obezbijediti resurse koji su joj potrebni, posebno kvalifikovane revizore, kako bi sprovodila zadatke koji su joj dodijeljeni zakonom.

MEDIJI

17. Djelotvorni nadzor nad poštovanjem izbornog zakona od strane medija tokom predizborne kampanje moglo bi da sprovodi neko proaktivno nezavisno tijelo koje ima ovlašćenja i da odlučuje po prigovorima i da preduzima hitne i djelotvorne aktivnosti protiv kršenja zakona. Ovo tijelo bi moglo da sprovodi nezavisno praćenje medija tokom predizbornih kampanja.
18. Nacionalni i lokalni javni servisi, u saradnji sa DIK-om, mogli bi razmotriti pripremu građanske edukacije i programa za informisanje birača.
19. Kako bi se garantovala puna jednakost u izvještavanju i pristup za sve učesnike na izborima, javni mediji treba da osiguraju izbalansiranost izvještavanja u vijestima i informativnom programu. Treba uložiti dodatne napore da se povuče jasna razlika između zvaničnih aktivnosti vlade i pojavljivanja u svrhe kampanje.

PRIGOVORI

20. Treba preispitati sistem rješavanja sporova kako bi se u potpunosti garantovalo djelotvorno pravno sredstvo, a odgovarajuće postupke treba dosljedno sprovoditi na svim nivoima. DIK bi pogodovalo dodatno kadrovsko popunjavanje, uključujući i pravne stručnjake, da im pomognu u blagovremenom procesuiranju predmeta.
21. U skladu sa prethodnim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR, treba izmijeniti rokove za ulaganje prigovora i rješavanje po prigovorima kako bi se omogućilo njihovo temeljno razmatranje.

ANEKS: ZVANIČNI REZULTATI IZBORA

Konačni rezultati za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore⁴⁶

Crna Gora	Ukupno	
Broj birača upisanih u birački spisak	514,055	
Glasalo ukupno	362,714	70.56%
Na biračkim mjestima glasalo	347,424	95.78%
Van biračkih mjesta glasalo	15,290	4.22%
Važećih listića	356,950	98.41%
Nevažećih listića	5,764	1.59%

Partija/Koalicija	Broj mandata	Broj glasova
1. Albanska omladinska alijansa	0	531
2. Koalicija Srpska sloga	0	5,275
3. Hrvatska građanska inicijativa	1	1,470
4. Pozitivna Crna Gora	7	29,881
5. Socijalistička narodna partija	9	40,131
6. Demokratska unija Albanaca		2,848
7. Albanska koalicija: Demokratski savez u Crnoj Gori, Demokratska partija i Albanska alternativa	1	3,824
8. Demokratski front	20	82,773
9. Koalicija FORCA Za jedinstvo	1	5,244
10. Bošnjačka stranka	3	15,124
11. Koalicija Evropska Crna Gora	39	165,380
12. Koalicija Zajedno	0	1,384
13. Srpski nacionalni savez	0	3,085
Ukupno	81	356,950

⁴⁶

Podaci su objedinjeni u skladu sa konačnim rezultatima objavljenim na sajtu DIK –a 22. oktobra 2012. godine:
<http://www.rik.co.me/>.

O OEBS/ODIHR-u

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je OEBS-ova vodeća institucija koja pomaže zemljama članicama “da osiguraju puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pridržavaju se vladavine prava, unapređuju principe demokratije i (...) da izgrađuju, jačaju i štite demokratske institucije, kao i da promovišu toleranciju u društvu” (Dokument donesen na Helsinškom samitu 1992. godine). Na to se upućuje kao na ljudsku dimenziju OEBS-a.

OEBS/ODIHR, sa sjedištem u Varšavi, u Poljskoj, osnovana je kao Kancelarija za slobodne izbore na Pariskom samitu 1990. godine, dok je sa radom počela u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije, naziv Kancelarije je promijenjen kako bi odražavao prošireni mandat koji uključuje ljudska prava i demokratizaciju. Danas zapošljava preko 130 ljudi.

ODIHR je vodeća agencija u Evropi na polju **posmatranja izbora**. Svake godine koordinira i organizuje raspoređivanje hiljada posmatrača koji ocjenjuju da li su izbori u regionu OEBS-a sprovedeni u skladu sa opredjeljenjima OEBS-a, drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvom. Jedinствена metodologija koju primjenjuje ODIHR obezbjedjuje iscrpan uvid u sve elemente izbornog procesa. Kroz projekte pomoći, ODIHR pomaže zemljama članicama OEBS-a da poboljšaju svoj izborni okvir.

Aktivnosti usmjerene ka demokratizaciji koje sprovodi ODIHR uključuju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migracije i slobodu kretanja kao i rodnu ravnopravnost. OEBS/ODIHR godišnje realizuje brojne ciljane programe pomoći, težeći da razvije demokratske strukture.

OEBS/ODIHR takođe pomaže zemljama članicama u ispunjavanju njihovih obaveza da promovišu i štite ljudska prava i osnovne slobode u skladu sa ljudskom dimenzijom opredjeljenja OEBS-a. Ovo se ostvaruje kroz rad sa raznovrsnim partnerima radi podsticanja saradnje, izgradnje kapaciteta i pružanja ekspertske podrške u tematskim područjima koja uključuju ljudska prava u oblasti borbe protiv terorizma, unapređenje zaštite ljudskih prava žrtava trgovine ljudima, edukaciju i obuke o ljudskim pravima, monitoring i izvještavanja o ljudskim pravima, te ženska ljudska prava i bezbjednost.

Na polju **tolerancije** i **nediskriminacije**, OEBS/ODIHR pruža podršku zemljama učesnicama u jačanju njihovog odgovora na zločine iz mržnje i pojavu rasizma, ksenofobije, antisemitizma i drugih oblika netolerancije. Aktivnosti OEBS/ODIHR-a vezane za toleranciju i nediskriminaciju su fokusirane na sledeće oblasti: zakonodavstvo; obuku za primjenu zakona; monitoring, izvještavanje i praćenje stanja po pitanju reagovanja na zločine i incidente motivisane mržnjom; kao i edukativne aktivnosti na promovisanju tolerancije, poštovanja i uzajamnog razumijevanja.

OEBS/ODIHR pruža savjetodavne usluge zemljama članicama po pitanju njihove politike prema **Romima i Sintima**. Promoviše izgradnju kapaciteta i umrežavanje među zajednicama Roma i Sinta i ohrabruje učešće njihovih predstavnika u tijelima koja kreiraju politiku.

Sve aktivnosti ODIHR-a sprovode se u tijesnoj koordinaciji i saradnji sa državama članicama OEBS-a, OEBS-ovim institucijama i misijama na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija je dostupno na sajtu ODIHR-a (www.OEBS.org/odihr).