



## MEĐUNARODNO POSMATRANJE IZBORA Crna Gora — Prijevremeniparlamentarniizbori, 14.oktobar 2012. godine

---

### IZVJEŠTAJ O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

**Podgorica, 15. oktobar 2012. godine** – Izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima je rezultat zajedničkog poduhvata u kojem su učestvovali Biro za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a (OSCE/ODIHR), Parlamentarna skupština OSCE-a (OSCE PA) i Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PACE).

Predsjedavajući OSCE-a imenovao je Roberta Batelia, šefa delegacije PS OSCE-a, za specijalnog koordinatora da predvodi kratkoročnu misiju za posmatranje izbora. Kristofer Čoup (UK) predvodio je delegaciju PACE. Ambasador Geert-Hinrich Ahrens (Njemačka), šef Ograničene misije za posmatranje izbora OSCE/ODIHR, koja je uspostavljena 14. septembra 2012. godine.

Procjena izbora je vršena u cilju utvđivanja da li su izbori u skladu s opredjeljenjima OSCE-a i Savjeta Evrope za sprovođenje demokratskih izbora, kao i da li su održani u skladu s nacionalnim zakonodavstvom Crne Gore. Ovaj izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima objavljuje se prije zaključenja izbornog procesa. Konačna procjena izbora će djelimično zavisiti od načina na koji će biti sprovedene preostale faze izbornog procesa, uključujući prebrojavanje, tabelarno prikazivanje i objavljivanje rezultata, kao i obradu mogućih prigovora i žalbi u periodu nakon izbora. OSCE/ODIHR će objaviti sveobuhvatan završni izvještaj, uključujući i preporuke za moguća poboljšanja, otprilike osam nedelja nakon završetka izbornog procesa. OSCE PA će svoj izvještaj predstaviti na svom sastanku Biroa u Dublinu, 05. decembra, 2012.god. Delegacija PACE-a će predstaviti svoj izvještaj pred svojim Stalnim komitetom u novembru, 2012. godine.

---

### PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

---

Prijevremeni parlamentarni izbori održani 14. oktobra 2012.godine su protekli u mirnom i pluralističkom okruženju uz poštovanje fundamentalnih prava i dalje usaglašavanje sprovođenja demokratskih izbora u skladu sa opredjeljinjima OSCE-a i standardima Savjeta Evrope. Ipak, veliki broj navoda o državnom i partijskom prožimanju i izbornim neregularnostima koje su iznijeli sagovornici, ukazuje na nedostatak javnog povjerenja u izborni proces. Nekoliko ključnih spornih pitanja je potrebno dalje unaprijediti, uključujući kompilaciju biračkih spiskova, pregled finansiranja kampanje i razmatranje žalbi.

Učesnici na izborima su imali mogućnost da slobodno sprovedu svoju kampanju, a pristup javnom prostoru je uglavnom bio omogućen bez ograničenja. Kampanja je bila personalizovana i imala je negativan ton. Neslaganja u biračkom spisku su se pojavila kao istaknuta sporna pitanja u kampanji. Navodi o zloupotrebama državnih resursa i prijave o kršenjima zabrane

zapošljavanja u javnom sektoru tokom izborne kampanje zamaglili su liniju između državnih aktivnosti i vođenja izborne kampanje vladajuće koalicije.

Proces registrovanja kandidata je bio sveobuhvatan i transparentan. Na ovim izborima je bilo 13 izbornih lista sa ukupno 841 kandidatom. Ukupan broj od 264 su činile žene, što je značajan porast u odnosu na prošlost.

Parlamentarni izbori su regulisani sveobuhvatnim pravnim okvirom koji uopšteno obezbjeđuje odgovarajuću osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Zakon o izboru odbornika i poslanika (Izborni zakon) je izmijenjen i dopunjen 2011. godine. Uvođenje kvote za rodnu zastupljenost na listama kandidata predstavlja značajan napredak. Prethodne preporuke OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije da se ukloni uslov prebivališta od 24 mjeseca za sticanje glasačkog prava, još uvijek nijesu razmotrene.

Kako bi Izborni zakon bio usklađen sa ustavnom odredbom koja reguliše „autentično predstavljanje“ manjina, usvojene su ključne reforme 2011. godine. Izmjenama i dopunama su uklonjeni obezbijedeni mandati za manjine, a umjesto togaje smanjen prag osvojenih važećih glasova za sve manjinske partije.

Državna izborna komisija (DIK) je radila profesionalno i transparentno, ali uz ograničeno tumačenje svoje uloge. Na ovim izborima, izborna administracija je imala veći politički pluralizam na svim nivoima. Ipak, iako svi učesnici na izborima imaju pravo da imenuju svoje članove u prošireni sastav DIK-a, opštinskih izbornih komisija (OIK) i biračkih odbora (BO), ovo pravo nije u potpunosti sprovedeno na nivou BO usljed, kako su partije navele, ograničenih finansijskih mogućnosti i kadra.

Konačni birački spisak je sadržao 514,055 upisa. Usljed nedostatka odredbi za uklanjanje glasača koji više ne ispunjavaju uslov prebivališta, mnogi građani koji žive u inostranstvu su ostali na biračkom spisku. Pravo da glasa zadržalo je približno 60,000 glasača sa starim ličnim kartama čiji je rok trajanja istekao, jer je Skupština odlučila da produži validnost ovih ličnih karata. Učesnici na izborima su dobili kopije biračkog spiska radi provjere istog, a odgovorni predstavnici Ministarstva su učinili znatne napore kako bi odgovorili na navode javnosti u vezi neregularnosti.

Zakon o finansiranju političkih partija je izmijenjen i dopunjen u namjeri da se stvori sveobuhvatni regulatorni okvir, ali se svakako može još poboljšati i u potpunosti primijeniti. Trenutni okvir izvještavanja, uz nedovoljne mogućnosti za pregled izvještaja, ograničava transparentnost finansiranja političkih partija.

Iako je medijsko okruženje raznoliko, podijeljeno je po političkim linijama. Nedavno osnivanje dva samo-regulatorna tijela sa sličnim ciljem, ali suprotstavljenim političkim pogledima, odražava ovu podjelu. Efektivnost ovog novouspostavljenog parlamentarnog odbora za praćenje elemenata Izbornog zakona koji se tiču medija je bila ograničena usljed pristrasnog sastava

samog odbora i nedostatka ovlaštenja kojim bi se mediji mogli direktno sankcionisati. Ograničena misija OSCE/ODIHR u svom dijelu za praćenje medija je naznačila da su televizijske stanice imale opsežno praćenje izbora na više programa, i tako omogućili glasačima da donesu odluku na osnovu dobre informisanosti. Opseg i ton izvještavanja je varirao značajno u zavisnosti od medijske kuće koja je izvještavala.

Ograničen broj prigovora koji je podnesen u vezi sastava OIK i BO su razmotrili Upravni i Ustavni sud. Učesnici na izborima koji su ukazivali na neregularnosti odlučili su da ne podnose zvanične žalbe, navodeći nedostatak povjerenja u sistem rješavanja žalbi i tijela koja o njima donose sud.

Glasanje je uglavnom proteklo uredno, mada su nova prava ovlašćenih predstavnika sa privilegijom glasa u biračkim odborima često bila zanemarivana. DIK je odmah razmotrila jedan prigovor primljen u toku glasanja. Prebrojavanje kao i tabelarno prikazivanje su sprovedeni na transparentan i efikasan način.

---

## PRELIMINARNI NALAZI

---

### Okuženje

Evropska unija je 26. juna 2012. godine, otvorila sa Crnom Gorom pregovore o pristupanju. Vladajuća koalicija, koju čine Demokratska partija socijalista (DPS), Socijaldemokratska partija (SDP), Bošnjačka stranka (BS) i Hrvatska građanska inicijativa (HGI) su tada izjavili da im je potreban novi puni četvorogodišnji mandat kako bi nastavili sa pregovorima. Dana 26. jula, predlog za prijevremene izbore je usvojen sa 47 glasova iz vladajuće koalicije, naspram 27 glasova iz opozicije, te je Skupština raspuštena. Dana 31. jula, predsjednik Filip Vujanović je raspisao izbore za 14. oktobar, a trebalo je da se održe na proljeće 2013. godine.

Za ove izbore, DPS i SDP su ostali u koaliciji, a pridružila im se Liberalna partija (LP), pod sloganom „Naprijed, Crna Goro, Koalicija za evropsku Crnu Goru,“ koju predvodi Milo Đukanović. Najveća samostalna opoziciona partija je bila Socijalistička narodna partija (SNP) koju predvodi Srđan Milić. Pozitivna Crna Gora (PCG), koju predvodi Darko Pajović, formirana je u maju 2012. godine, a takođe je nezavisna opoziciona partija. Nova srpska demokratija (NOVA) i Pokret za promjene (PzP) formirale su koaliciju pod nazivom Demokratski front (DF), a predvodi je Miodrag Lekić, bivši Ministar vanjskih poslova Crne Gore. Još dvije koalicije (Srpska sloga, i Srpski nacionalni savez) su učestvovala, kao i koalicija *Zajedno*, koju čine penzioneri, invalidi rada i jugoslovenski komunisti.

Mnogi Bošnjaci su učestvovali na izborima pod BS-om koju predvodi Rafet Husović. Albanska manjina je učestvovala sa četiri liste: FORCA Za jedinstvo, uključujući Novu demokratsku snagu FORCA, koju predvode Genci Nimanbegu, Vasel Sinishtaj, i Zana Sarvan; Albanska koalicija: Demokratski savez u Crnoj Gori, (DSCG), Demokratska partija (DP), i Albanska alternativa (AA), koju predvodi Fatmir Gjeka; Demokratska unija Albanaca (DUA), koju

predvodi Mehmed Zenka; Albanska omladinska alijansa (AOA), grupa građana koju predvodi Anton Ljuđuraj. Mnogi Hrvati su učestvovali uz Hrvatsku građansku inicijativu (HGI), koju predvodi Ljerka Dragičević.

### Pravni okvir i izborni sistem

Parlamentarni izbori su regulisani sveobuhvatnim pravnim okvirom koji uopšteno obezbjeđuje odgovarajuću osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika (Izborni zakon) su primarni djelovi legislative koja reguliše parlamentarne izbore.<sup>1</sup>

Izborni zakon je izmijenjen i dopunjen 2011. godine. Izmjene i dopune uglavnom predstavljaju pozitivan razvoj, posebno u smislu promovisanja rodne ravnopravnosti i predstavljanje manjina. Ipak, ostaje nekoliko spornih pitanja za razmatranje, uključujući i prethodne preporuke OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije, da se ukloni uslov od 24 mjeseca obaveznog prebivališta za sticanje glasačkog prava kako bi se ispunila dalja međunarodna opredjeljenja. Uslov prebivališta uveliko ograničava glasačka prava i nije se dosljedno primjenjivao.<sup>2</sup> Uz to, novi Izborni zakon sa izmjenama i dopunama ne obezbjeđuje jednaka prava političkim partijama sa jedne strane i koalicijama sa druge strane. Ovo je bila osnova za preispitivanje postavljanja članova u opštinskim izbornim komisijama i biračkim odborima.

Ustav garantuje rodnu jednakost svim građanima.<sup>3</sup> Kao dio reformi Izbornog zakona, uvedena je kvota od 30 odsto zastupljenosti za oba roda na izbornim listama kako bi bile potvrđene. Zakon, ipak, ne reguliše redni broj pod kojim će se kandidat pojaviti na listama.

Ustav uspostavlja jednodomni parlament sa 81 poslanikom, koji se biraju na četiri godine u jednoj izbornoj jedinici pod proporcionalnim sistemom. Odredbe koje su obezbjeđivale mandate za manjinsku izbornu jedinicu koja je obuhvatala nekoliko oblasti nastanjenih albanskom manjinom, su uklonjene kako bi se obezbijedilo bolje predstavljanje manjina i usklađenost sa ustavnim uslovom da manjine treba da imaju „autentično predstavljanje.“<sup>4</sup> Izborni zakon je izmijenjen i dopunjen kako bi se olakšali uslovi za potpise i smanjio prag za dodjelu mandata za manjinske liste.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Pojačaniraznimzakonima, uključujućiZakon o političkim partijama, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o Biračkim spiskovima, kao i razna regulativa u vezimedijske i emitovanja, i odluke i odredbe Državne izborne komisije (DIK).

<sup>2</sup> U skladu sa “Kodeksom Dobre prakse u izbornim predmetima” CDL-AD(2002)023rev, I.1.1 c. iii i iv, obavezni period prebivališta može biti primijenjen samo na lokalne i regionalne izbore, a obavezni period prebivališta ne bi trebalo da prelazi šest mjeseci osim kako bi zaštitio nacionalne manjine. Dostupno na [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf). Član 25 Međunarodnog sporazuma o građanskim političkim pravima.

<sup>3</sup> Crna Gora je ratifikovala Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) 2006. god.

<sup>4</sup> Albanska zajednica, koja je ranije imala četiri rezervisana mandata, je kritikovala ove izmjene i dopune.

<sup>5</sup> Na ovim izborima, šest manjinskih partija je iskoristilo mogućnost da podnese manji broj potpisa podrške za potvrđivanje liste kandidata.

Da bi učestvovali u dodjeli mandata, bilo koja izborna lista mora dobiti najmanje tri odsto važećih glasova. Ukoliko manjinsko stanovništvo nije predstavljeno partijom koja ispunjava nacionalni prag, taj prag se onda smanjuje na 0.7 odsto od važećih glasova. Dalji izuzetak je obezbijeđen za hrvatsku manjinu, koju čini manje od 2 odsto stanovništva, za koju je prag 0.35 odsto.

### Izborna administracija

Izbori su sprovedeni administracijom organizovanom u tri nivoa izbornih komisija: DIK, 21 Opštinska izborna komisija (OIK) i 1,165 biračka odbora (BO). DIK i OIK su stalna tijela koja Skupština, odnosno lokalni odbori, postavljaju na četiri godine, dok OIK formira BO za svake izbore.

Izmjene i dopune Izbornog zakona obezbjeđuju predstavljanje opozicije na svim nivoima. Skupština sada ima obavezu da od 11 stalnih članova DIK-a, postavi 5 iz opozicionih partija.<sup>6</sup> Kad je u pitanju OIK, lokalni odbori imaju obavezu da postave dva od sedam članova, jednog iz svake od dvije najveće opozicione partije sa posljednjih lokalnih izbora. Vladajuća koalicija je imala većinu stalnih članova u 17 od 21 OIK i 64.7 odsto u BO-ima. Iako svi učesnici na izborima imaju pravo da postave ovlašćene predstavnike sa privilegijama prilikom glasanja u DIK-u, OIK i BO, ovo pravo nije u potpunosti sprovedeno na nivou BO usled, kako su partije navele, ograničenih finansijskih sredstava i kadra.

Nakon zvanične žalbe koju je podnio SNP, DIK je preuzeo sprovođenje izbora u Opštini Andrijevića, gdje lokalni odbor nije uspio da riješi sastav OIK-a. DF nije uspio da ospori formiranje BO u Opštini Podgorica gdje je DF imao jednog stalnog člana u OIK ali ne i stalnog predstavnika u BO.

DIK je radio profesionalno i transparentno, iako često nije u potpunosti koristio svoju ulogu kako bi obezbijedio ispravnu primjenu Izbornog zakona odbijajući bilo kakvo ovlašćenje po pitanju praćenja finansiranja političkih partija, odredbi kojima se reguliše kampanja i ograničavajući svoje presuđivanje pri razmatranju prigovora. DIK zasjedanja su sprovođenja na kolegijalan način, bila su otvorena za posmatrače i sve su odluke objavljivane blagovremeno. Štampanje glasačkih listića i priprema ostalog izbornog materijala je bilo transparentno i odvijalo se u prisustvu medija i posmatrača. Ipak, primijećen je nedostatak upoznavanja glasača sa izbornim procesom.

OIK je sprovela dobrovoljnu obuku članova BO na osnovu priručnika koji je pripremio DIK. Obuku je organizovao 21 OIK, ali mu je nedostajala ujednačenost neophodna kako bi se obezbijedila dosledna primjena Izbornog zakona. Uprkos ograničenom broju kadra i sredstava, izborna administracija je sprovela izbore na efikasan način i u roku na svim nivoima.

---

<sup>6</sup> Predsjednik DIK-a i pet članova je predstavljala vladajuću partiju, sekretar i tri ostala člana je nominovao opozicija; jedan član predstavlja opozicionu partiju.

## Registracija glasača

Ustav reguliše da je pravo glasa zagantovano svakom državljaninu Crne Gore koji je punoljetan ili stariji, i ima prebivalište u zemlji od najmanje 24 mjeseca. Ipak, zakon ne obavezuje dokazivanje prebivališta i ne obezbjeđuje mehanizme kojima bi se provjerila dužina prebivanja. Ograničena misija OSCE/ODIHR je primila kontradiktorna tumačenja o tome kako se primjenjuje odredba o prebivalištu. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je reklo da se prebivalište stiče sa osamnaest godina i da se, osim u slučaju odricanja crnogorskog državljanstva, prebivalište zadržava bez obzira na nastanjenost u inostranstvu. Upravni sud je rekao Ograničenoj misiji OSCE/ODIHR da, po njihovom mišljenju, svako ko živi u inostranstvu više od dvije godine mora biti uklonjen iz biračkog spiska.

Građani imaju obavezu da izvade nove biometrijske lične karte (LK). Rok važenja prethodnih LK je istekao 31. jula 2012.god. Ipak, 21. septembra, Skupština je odlučila da produži rok važenja ovih LK do 31. decembra 2012.god., kako približno 60,000 glasača<sup>7</sup> ne bi izgubili pravo na glasanje. Uz to, nakon preporuke Skupštine, i LK koje su izdate prije 1993.god., su takođe odobrene u svrhu glasanja.

MUP je objavio da je registrovano 514,055 glasača sa pravom glasa. Dvadeset i jedan odvojeni birački spisak održavaju opštinske vlasti. Registracija glasača je pasivan proces gdje se podaci o glasaču ažuriraju automatski na osnovu informacija koje obezbjeđuje lokalna jedinica MUP-a. Spiskovi su povezani sa bazom podataka koju održava Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije (MIDT). Ipak, MIDT nema ovlašćenje da koriguje podatke koje dobija od opština. Građani mogu da provjere svoje upise u kancelarijama opštine, na internet stranicama, ili putem SMS-a. Potrebno je dalje poboljšanje sistema za ažuriranje biračkog spiska. Zainteresovane strane u procesu teško razumiju izuzetno decentralizovani sistem: sistem ne identifikuje preminule glasače na precizan način i potencijalno kompromituje zaštitu ličnih podataka.

U skladu sa popisom iz 2011.god., broj stanovnika u zemlji je bio 625,266. Opozicione partije i građanska društva su izrazile zabrinutosti u vezi razlika između podataka sa popisa i biračkog spiska, navodnih duplikata u biračkom spisku, kao i Crnogoraca koji prebivaju u inostranstvu a još uvijek se nalaze na biračkom spisku. MUP je sproveo provjeru biračkog spiska kako bi se uklonili duplikati i preminuli glasači i uložio priličan napor u otklanjanju datih nedoumica. Ipak, nedostatak povjerenja u tačnost biračkog spiska je i dalje bio prisutan.

## Registracija kandidata

Da bi se kandidovao, građanin mora imati pravo glasa i prebivalište u Crnoj Gori u trajanju od najmanje 24 mjeseca prije izbora. Političke partije i koalicije, kao i grupe glasača<sup>8</sup>, mogu

---

<sup>7</sup> U skladu sa procjenama od strane MUP-a datim 27. septembra 2012.god.

<sup>8</sup> Na ovim izborima, AOA je bila jedina grupa glasača koja je podnijela listu kandidata.

podnijeti listu kandidata. Postoje tri različita uslova po pitanju broja potpisa podrške listi kandidata koje je potrebno podnijeti. Politička partija ili koalicija mora podnijeti potpise od jedan odsto od ukupnog broja glasača (4,983 potpisa za ove izbore). Partije i grupe građana, koje predstavljaju posebnu manjinu ili nacionalnu manjinsku zajednicu od najviše 15 odsto od ukupnog broja stanovništva, treba da podnesu 1,000 potpisa podrške. Konačno, za one koji predstavljaju manjinu koja čini ne više od 2 odsto stanovništva, uslov je 300 potpisa. Nezavisna kandidatura nije moguća, što je u suprotnosti sa opredjeljenjima OSCE-a.

Ukupan broj od 13 lista kandidata je podnesen u roku, do 20. septembra. Nakon ispravki koje su dvije partije odradile, DIK je potvrdio sve liste.<sup>9</sup> Ukupno, 841 kandidat učestvuje za dodjelu 81 skupštinskog mandata. Sve kandidovane liste, osim tri, su ispunile kvotu rodne ravnopravnosti od 30 odsto, i sve osim tri liste su imale najmanje jednu ženu među prvih deset kandidata na listi.<sup>10</sup> Hrvatska građanska inicijativa (HGI) je bila jedina lista na čijem čelu je bila žena. Proces potvrđivanja izbornih lista je bio sveobuhvatan i nijedna partija ili koalicija nije odbijena.

### **Kampanja i finansiranje kampanje**

Izborni zakon propisuje da svi učesnici poštuju Ustav, Zakon profesionalne etike i „fer ponašanja“, i da se suzdrže od uvrjedljivih izjava i kleveta. Učesnici u izborima su mogli da vode kampanju slobodno, i pristup javnom prostoru je uglavnom bio omogućen bez ograničenja. Kampanja je bila personalizovana i imala je negativan ton. Obje strane su se javno žalile na suprotstavljenu stranu zbog potrebe omalovažavajućeg govora.<sup>11</sup>

Izborna kampanja je zvanično počela 20. septembra, nakon podnošenja izbornih lista. Naspram pozadine koju karakterišu ekonomske poteškoće, kampanja vladajuće koalicije je bila orjentisana na prednosti obaveza i uspjeha ostvarenog u pregovorima za pristupanje Evropskoj uniji. Opozicija je pozvala na promjenu vlade i obećala reforme u ekonomiji, socijalnoj sigurnosti i sprovođenju pravde. Navodne neispravnosti u biračkom spisku su se pojavile kao istaknuto sporno pitanje u kampanji.

Političke partije su održale mitinge i tribine bez ometanja i poštovala su slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja. Posjećenost je, uopšteno bila skromna i samo je PCG imala značajan broj mladih sledbenika. Osim toga, partije su vodile kampanju i putem bilborda, novina i televizijskih oglašavanja. Velike partije su takođe koristile i društvene mreže. Većina učesnika je bila uključena i u kampanju od vrata do vrata kako bi prenijela svoju poruku i ubijedila one koji ih podržavaju da izađu na izbore. Velike partije su održale završne mitinge u Podgorici (Koalicija Evropska Crna Gora, PCG i SNP) i u Nikšiću (DF).

---

<sup>9</sup> AOA i Srpska logas uponovopredalesvojeliste u predviđenom roku od 48 sati što je dato zakonom in jihovelistes upotvrđene 22. septembra.

<sup>10</sup> Evropska Crna Gora, Srpska logai AOA su imale tek nešto ispod 30 odsto ženanasvojim listama, Evropska Crna Gora, BS i Zajednonijesu imale ženekandidatenaprvih 10 pozicijanasvojim listamakandidata.

<sup>11</sup> DPS je podnio žalbu u pisanoj formi Ograničenoj misiji OSCE/ODIHR da su *Vijesti*, *Dan* i *Monitor*, i *Vijesti* TV, optužile Đukanovića da vodi "korumpiranu kriminalnu diktaturu". Opozicija se žalila na DPS jer koristi riječ "Četnik", termin koji označava ekstremno srpsko nacionalistu.

Zakon o finansiranju partija, koji je stupio na snagu u januaru 2012.god., je izmijenjen i dopunjen sa namjerom da se stvori sveobuhvatni regulatorni okvir, ali bi mogao biti još poboljšan i u potpunosti primijenjen. U toku kampanje, partije su imale obavezu da izvještavaju DIK na svakih 15 dana o donacijama koje su primile, a DIK je imao obavezu da objavljuje ove izvještaje. DIK je izjavio da su sve političke partije radile u skladu sa zakonom. Ipak, u suprotnosti sa dobrom praksom, period izvještavanja je počeo nakon potvrđivanja lista kandidata a ne od momenta početka prvih donacija.<sup>12</sup>

Zakon o finansiranju političkih partija zabranjuje zapošljavanje na određeno vrijeme u javnom sektoru, uključujući i kompanije iz javnog sektora, od datuma raspisivanja izbora.<sup>13</sup> Nakon NVO prijava u vezi niza prekršaja ove zabrane, Ograničena misija OSCE/ODIHR je identifikovala 45 javnih oglasa za radna mjesta na određeno vrijeme koja su objavljena u toku kampanje. Ovi prekršaji su zamaglili liniju između državnih aktivnosti i kampanje vladajuće koalicije. Ipak, objašnjenja koja je dala Uprava za kadrove govore da je potrebno detaljnije definisati zaposlenje na neodređeni vremenski period, i period u toku kojeg bi zabrana na privremeno zapošljavanje trebalo da bude na snazi.

## Mediji

Medijsko okruženje je raznoliko, ali podijeljeno po političkim linijama. Glavni izvor javnog informisanja je televizija. Uprkos ograničenoj stopi distribucije, prisutan je raznovstan sektor štampanih medija. Brojni javni i privatni izvori vijesti obezbijedili su širok opseg gledišta, i upoznali glasače sa kandidatima i spornim pitanjima. Predstavnici medija i građanskog društva su izrazili zabrinutost u pogledu uticaja izvršenog na medije od strane političkih partija, vlasti i vlasnika medija.

Dok su novinari i predstavnici medija izvještavali bez uznemiravanja i nasilja, desio se napad na dva novinara u toku izborne kampanje.<sup>14</sup> Izborni zakon sadržinove odredbe koje regulišu rad medija u toku izborne kampanje, garantujući i besplatne i plaćene termine emitovanja povodom kampanje pod jednakim uslovima za sve izborne učesnike. Regulatorni okvir za medijsko praćenje izbora takođe je zasnovan na Zakonu o elektronskim medijima i Zakonu o javnom servisu. Odredbe koje se tiču vrijeđanja su uklonjene iz Krivičnog zakonika 2011. godine.

Radio i televizija Crne Gore (RTCG) je ispunila zakonske obaveze i obezbijedila besplatno izvještavanje učesnika na izborima. Uprkos tome što imaju pravo na jednake, besplatne termine u skladu sa pravilnikom o radu RTCG-a,<sup>15</sup> nisu svi registrovani učesnici u izbornoj kampanji

---

<sup>12</sup> Kodeks Venecijanske komisije o dobroj praksi po izborima Član 2.3(dd),  
<http://www.osce.org/odihr/elections/94593>.

<sup>13</sup> Zabranjeno zapošljavanje na određeno vrijeme kako bi se spriječio uticaj naslobodnu volju glasača na koju bi se moglo uticati ponudom zapošljenja tokom kampanje.

<sup>14</sup> U Pljevljima, 04. Oktobra, 2012. god.,

<sup>15</sup> Svakom učesniku na izborima je dodijeljeno jednako vrijeme u posebnim blokovima za emitovanje u toku programavijesti, do 30 minuta besplatnog vremena, 3 kratka izvještaja samitanga, i 10



iskoristili ovu priliku, iako su svi učestvovali na šest debata koje su trajale devedeset minuta, u organizaciji RTCG.<sup>16</sup> Iako nije zakonom obavezno, kampanju su pratili i privatni mediji, koji su imali niz izbornih debata i emisija o izborima.<sup>17</sup>

Izborni zakon je uspostavio skupštinski odbor sa zadatakom nadgledanja primjene Izbornog zakona od strane medija i prigovora koji se odnose na rad medija. Odluke su donošene većinom glasova pri jednakoj zastupljenosti parlamentarne većine i opozicije. Ipak, pristrasni sastav Odbora, i činjenica da nije imao ovlašćenje da direktno sankcioniše medije koji bi prekršili Izborni zakon, ograničio je njegovu efektivnost. Skupštinski odbor je registrovao jednu žalbu u toku izborne kampanje, koju je podnio DF protiv RTCG, navodeći neizbalansirano izbornu izvještavanje.<sup>18</sup>

Takođe, dva odvojena samo-regulatorna tijela sa sličnim ciljevima i suprotstavljenim političkim pogledima su bila uspostavljena: Novinarsko samo-regulatorno tijelo<sup>19</sup> i Novinarski savjet: Samo-regulatorno tijelo novinara štampanih medija.<sup>20</sup> Niko od ovih tijela nije sproveo efektivno praćenje usaglašenosti rada medija sa Izbornim zakonom u toku izborne kampanje.

Ograničena misija OSCE/ODIHR u dijelu za praćenje medija je od momenta zvaničnog početka izborne kampanje, od 20. septembra do 14. oktobra, pokazala da su sve TV stanice nudile opsežno praćenje izbora u raznovrsnim emisijama.<sup>21</sup>

Iako Izborni zakon zabranjuje vladinim službenicima da učestvuju u kampanji u toku radnog vremena, razlika između njihove institucionalne uloge i tema vezanih za izbore nije uvijek bila jasna gledaocima. Vijesti su se fokusirale na državne aktivnosti i aktivnosti vladinih službenika, od kojih su mnogi bili i kandidati na izborima.

RTCG je posvetio 57 odsto svog političkog i izbornog vremena u udarnom terminu za izvještavanje o vladinim funkcionerima, pokazujući nedostatak analitičkog izvještavanja i neutralnog tona u odnosu na opoziciju. Ovo obuhvata 29 odsto vremena izdvojenog za vladu, 1 odsto za predsjednika, 6 odsto za predsjednika skupštine i 21 odsto za vladajuću koaliciju. Privatne televizije koje su praćene posvetile su 54 odsto vremena državnim predstavnicima i

---

minuta izvještaja početnih završnih mitinga. Takođe, RTCG je emitovala 6 devedesetominutnih debata u kojima su učestvovali svih 13 izbornih lista.

<sup>16</sup> Raspored političkih debata je uređen u skladu sa izmjenama i dopunama koje je usvojio nezavisni komitet koji nadgleda rad RTCG-a 25. septembra 2012. god. Učesnici su se predstavili javnosti u skladu sa rednim brojem naglasakom listiću.

<sup>17</sup> Privatna televizija, *TV Vijesti*, emitovala je 4 šezdesetominutna intervjua u vezi izborai 5 devedesetominutnih debata ključivosa četiripartije, dok je *TV Atlas* imao 5 posebnih emisija vezanih za izbore sa 5 učesnika.

<sup>18</sup> Nijedna odluka nije donesena od strane skupštinskog odbora usled nepojavljivanja podnosioca žalbi.

<sup>19</sup> Uspostavljeno u martu 2012, trenutno imanekih 20-ak štampanih elektronskih medija i objavilo je 3 tromesečna izvještaja do danas.

<sup>20</sup> Uspostavljeno u avgustu 2012 odstranepredstavnikadnevnihnovina *Vijesti Dan* nedjeljnika *Monitor*; još uvijek nije aktivno.

<sup>21</sup> Besplatno političko oglašavanje (direktan pristup obradimaterijala), plaćeni termini, vijesti i trenutna dešavanja, intervjui, rasprave i debate.

vladajućoj koaliciji, često u negativnom tonu. Najpopularniji medij, *TV Vijesti*, posvetio je 44 odsto vremena u udarnom terminu za izvještavanje o političkim i izbornim vijestima vladinim predstavnicima, i uglavnom je preovladavao ton kritike. To obuhvata 15 odsto vremena posvećenog vladi, 1 odsto predsjedniku, 2 odsto predsjedniku skupštine i 26 odsto vladajućoj koaliciji. Uglavnom, četiri učesnika, Evropska Crna Gora, DF, SNP i PCG, imala su koristi od veće prisutnosti u praćenim medijima.<sup>22</sup> Ipak, ton kojim se izvještavalo je znatno varirao u zavisnosti od emitera.

### **Žalbe i prigovori**

Ustavni sud ima mandat da odlučuje o žalbama koje se tiču izbornog pravnog okvira. Osim toga, Ustavni sud razmatra žalbe na odluke DIK-a, kao i žalbe na dešavanja na sam dan izbora. Glasači, kandidati i podnosioci izbornih lista imaju pravo da podnesu žalbe višim izbornim komisijama gdje Ustavni sud nastupa kao sud posljednje instance.

Vremenski tok za podnošenje i razmatranje žalbi je dat u Izbornom zakonu i Zakonu o Ustavnom sudu. Izborna komisija ima 24 sata od trenutka prijema žalbe ili prigovora da razmotri predmet. Ustavni sud ima 48 sati da donese sud o prigovoru izborne prirode. Vremenski okvir za podnošenje prigovora je kratak i može biti nedovoljan da garantuje dati proces.

Sagovornici Ograničene misije OSCE/ODIHR-a su zabilježili da je mali broj predatih žalbi ovlašćenim službama na razmatranje odraz nedostatka povjerenja u sistem procesuiranja žalbi i donošenja suda. Ukupno, četiri žalbe koje se odnose na formiranje OIK-a i BO-a su bile podnešene. Dvije žalbe su se odnosile na zastupljenost SNP-a u OIK-u Andrijevića i Kolašin. U oba slučaja, Sud je presudio u korist podnosioca žalbe. Treći slučaj je podnio DF koji je osporavao formiranje BO-a u Podgorici, i podnosilac je izgubio slučaj pred Ustavnim sudom. Četvrti slučaj je neuspješno podnešen DIK-u od strane DPS-a, i njime se osporavao sastav OIK-a u Pljevljima. DPS je naveo da nijesu mogli da podnesu žalbu usljed kratkih rokova. Razmatranja ovih žalbi su uključivala pravo na saslušanje, pravo na prezentovanje dokumentovanih dokaza i pravo na žalbu. Ipak, fundamentalni principi obaveznog procesa pri razmatranju žalbi nijesu dati u zakonu ili u pravilniku DIK-a.

Ograničena misija OSCE/ODIHR je primila niz izvještaja od političkih partija, uključujući i izvještaj od SNP-a u vezi vandalskog čina nad njihovim kancelarijama u Danilovgradu, štetu nanesenu kancelarijama NOVE u Podgorici i navode da su govori mržnje korišćeni protiv DPS-a. Prigovori u vezi ovih spornih pitanja nijesu podnešeni relevantnim vlastima, što potvrđuje prethodno iznijet stav sagovornika u vezi njihovog nedostatka povjerenja u sistem razmatranja žalbi i prigovora.

### **Zastupljenost nacionalnih manjina**

---

<sup>22</sup> Državna RTCG 1; private TV IN, PINK M, VIJESTI TV, ATLAS. Državna novina *Pobjeda*; privatne novine *Vijesti*, *Dan* i *Dnevnovine*.

U skladu sa Izbornim zakonom, učesnik na izborima se smatra manjinskim učesnikom ukoliko predstavlja posebnu manjinu ili manjinsku nacionalnu zajednicu koja čini ne više od 15 odsto stanovništva prema posljednjem popisu stanovništva. Bošnjaci čine 8.65 odsto stanovništva i uglavnom žive u sjevernom dijelu zemlje u opštinama Rožaje, Bijelo Polje i Berane. Albanska manjina čini 4.9 odsto populacije i koncentrisana je uglavnom u opštinama Ulcinj, Plav i dijelu Podgorice - Tuzi. Hrvati čine tek 0.97 odsto stanovništva. Manjinske partije su uglavnom vodile kampanju od vrata do vrata, preko lokalnih radio stanica i televizije, jer su im ciljna grupa manjinske zajednice. Albanski učesnici su takođe koristili emisije na albanskom jeziku kako bi došli do svoje publike.

### **Domaći posmatrači**

DIK je akreditovao preko 1,200 domaćih posmatrača iz Centra za monitoring i istraživanje, CEMI, koji je obučio i rasporedio posmatrače na približno 90 odsto biračkih mjesta. Domaći posmatrači CEMI-a su sproveli parcijalno, paralelno tabelarno prikazivanje i brojanje glasova sa svih biračkih mjesta koja su nadgledali. Centar za demokratsku tranziciju je pratio finansiranje kampanje i korišćenje državnih resursa.

### **Dan izbora**

Na dan izbora, izborna administracija je sprovela proces profesionalno i transparentno. Izborne komisije su pokazale dobro poznavanje procedure glasanja, ipak, zabilježeno je da neki članovi BO nijesu bili upoznati sa novim statusom ovlašćenih predstavnika sa privilegijom glasa i često su zanemarivali njihovo pravo da učestvuju kao punopravni članovi. Ovo je umanjilo politički pluralizam pri donošenju odluka u izbornim komisijama. U jednom incidentu, primijećena je razmjena ličnih karata u neposrednoj blizini biračkih mjesta i bila su dva slučaja gdje su međunarodni posmatrači bili ograničeni prilikom posmatranja. Dodatno, nije postojao formalni mehanizam za podnošenje prigovora BO ili OIK.

Izbori su se odvijali bez ozbiljnih incidenata. Dok su mediji izvijestili u vezi manjih prekida glasačkog procesa, glasanje koje su pratili međunarodni posmatrači na ograničenom broju biračkih mjesta je uglavnom proteklo uredno. DIK je razmotrio jedan prigovor koji se ticao sprovođenja izlaznog anketiranja u blizini prostorija glasačkog mjesta, dozvoljavajući dobrovoljno davanje odgovora ukoliko se anketar nalazio na udaljenosti od najmanje 50 metara od biračkog mjesta. Zabilježeno je više prekršajatom izborne tišine; privatne novine su izvještavale negativno o vladinim službenicima, uključujući i kandidate.

Prebrojavanje kao i tabelarni prikaz su sprovedeni na transparentan i efikasan način, bez prigovora o neregularnostima.

*Engleska verzija ovog izvještaja je jedina zvanična verzija.*

*Verzija dokumenta, koja je dostupna na crnogorskom jeziku, je nezvanična.*

---

## PODACI O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

---

Podgorica, 14. oktobar 2012. godine –Ograničena misija OSCE/ODIHR je započela s radom 14. septembra u Podgorici. U radu su učestvovali 10 eksperata u glavnom gradu i 12 dugoročnih posmatrača koji su bili raspoređeni širom Crne Gore.

Na dan izbora, raspoređenja su 63 posmatrača iz 24 zemlje, uključujući 22 dugoročna posmatrača i eksperte grupe koje je postavio OSCE/ODIHR, kao i 29 parlamentaraca i kadra iz OSCE PA, i 12 iz PACE. U skladu sa standardnom metodologijom koju OSCE/ODIHR koristi u Ograničenim misijama za posmatranje izbora, misija nije sprovela sveobuhvatno praćenje izborne procedure na sam dan glasanja, već je posjetila niz biračkih mjesta širom zemlje.

Posmatrači bi željeli da izraze svoju zahvalnost državnim organima Crne Gore na upućenom pozivu za posmatranje izbora kao i Državnoj izbornoj komisiji, Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, Skupštini Crne Gore i ostalim državnim i lokalnim organima na podršci i saradnji. Posmatrači bi takođe željeli da zahvale i diplomatskoj zajednici i međunarodnim institucijama na njihovoj saradnji i podršci.

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte:

- Ambasador Geert-Hinrich Ahrens, šef OSCE/ODIHR LEOM, Podgorica (+382 20 63 44 81);
- Thomas Rymer, OSCE/ODIHR glasnogovornik (+48 609 522 266); ili Tamara Otiashvili, OSCE/ODIHR savjetnik za izbore u Varšavi (+48 22 5200 680);
- Neil Simon, Director of Communications, OSCE PA (+45 601 08 380), ili Marc Carillet, zamjenik direktora administracije, OSCE PA (+382 67 677 972 or +43 66 45 596 838);
- Chemavon Chahbazian, Sekretarijat, PACE, (+382 68 425 871 or +33 6 50 392 940);

### Adresa Ograničene misije OSCE/ODIHR-a:

Hotel Crna Gora  
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 2  
Podgorica, Montenegro  
Phone/Fax: +382 (0)20 63 44 81  
E-mail: [office@odihr.me](mailto:office@odihr.me)