

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

REPUBLIKA CRNA GORA

REFERENDUM O DRŽAVNOM STATUSU 21. maj 2006.

Posmatračka misija za referendum OSCE/ODIHR-a

Konačni izvještaj



Varšava
4 avgust 2006.

SADRŽAJ

I.	REZIME.....	1
II.	UVOD I ZAHVALNOST.....	2
III.	KONTEKST REFERENDUMA.....	3
IV.	PRAVNI OKVIR ZA REFERENDUM.....	4
	A. PRIMJENJIVI ZAKONI.....	4
	B. OCJENA PRAVNOG OKVIRA.....	5
V.	ADMINISTRACIJA REFERENDUMA.....	6
	A. STRUKTURA I SASTAV ADMINISTRACIJE REFERENDUMA.....	6
	B. OCJENA ORGANIZACIJE REFERENDUMA.....	7
VI.	REGISTRACIJA GLASAČA.....	8
	A. PRAVO GLASA.....	8
	B. OCJENA PROCEDURA ZA REGISTRACIJU GLASAČA.....	9
VII.	KAMPANJA I PREDREFERENDUMSKO OKRUŽENJE.....	9
VIII.	MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE.....	11
	A. MEDIJSKO OKRUŽENJE.....	11
	B. PRAVNI OKVIR.....	11
	C. MONITORING MEDIJA.....	11
IX.	RJEŠAVANJE ŽALBI ULOŽENIH PRIJE REFERENDUMA.....	14
	A. PRAVNI OKVIR ZA ŽALBE I PRITUŽBE.....	14
	B. PRED-REFERENDUMSKE ŽALBE.....	14
X.	UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA NA REFERENDUMU.....	15
XI.	UČEŠĆE ŽENA NA REFERENDUMU.....	15
XII.	LOKALNI NE-STRANAČKI POSMATRAČI.....	16
XIII.	GLASANJE NA DAN REFERENDUMA 21. MAJ 2006.....	16
	A. PREGLED.....	16
	B. PROCEDURE GLASANJA.....	16
	C. BROJANJE GLASOVA.....	17
	D. TABELARNI PRIKAZ REZULTATA.....	18
XIV.	RJEŠAVANJE POST-REFERENDUMSKIH ŽALBI.....	18
XV.	OBJAVLJIVANJE REZULTATA I RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON REFERENDUMA.....	19
XVI.	PREPORUKE.....	20
	A. OPŠTE PREPORUKE KOJE SE ODOSE NA IZBORNI PROCES.....	20
	B. ADMINISTRACIJA REFERENDUMA I IZBORA.....	20
	C. GLASAČKI REGISTRI.....	20
	D. PROCEDURE ULAGANJA ŽALBI I PRITUŽBI.....	21
	E. VOĐENJE KAMPANJE I MEDIJI.....	21
	F. PROCEDURE GLASANJA.....	21
	G. ULOGA ŽENA U IZBORNOM PROCESU.....	21
	DODATAK A: KONAČNI REZULTATI REFERENDUMA O DRŽAVNOM STATUSU OD 21. MAJA 2006.....	23
	O OSCE/ODIHR-u.....	24

REPUBLIKA CRNA GORA
REFERENDUM O DRŽAVNOM STATUSU
21. maj 2006.

Posmatračka misija za referendum OSCE/ODIHR-a
Konačni izvještaj ¹

I. REZIME

Na dan 21. maj 2006. godine održavanje referenduma o državnom statusu Republike Crne Gore pružilo je njenim građanima istinsku priliku da odrede budućnost Crne Gore kao nezavisne države. Ovo je postignuto kroz referendumski proces koji je obezbijedio da se ovo dugoročno pitanje riješi na miran način, sa legitimitetom i sigurnošću. Uopšteno gledano, referendum je sproveden u skladu sa OESC-ovim i drugim međunarodnim standardima vezanim za demokratski izborni proces.

Pravni okvir za referendum obezbijedio je solidnu osnovu za sprovođenje referenduma koji poštuje fundamentalna ljudska prava i uopšte zadovoljava međunarodne standarde za izborne procese koji se primjenjuju na održavanje referenduma. Posebni Zakon o referendumu iz 2006. godine bio je rezultat konsenzusa koji je uslijedio nakon pregovora političkih partija početkom 2006. i koji je održao političku podršku svih partija za njegovu punu implementaciju, uključujući i sporna pitanja kao što je zahtjev koji se odnosi na većinu potrebnu da bi odluka bila donijeta. U određenom broju ključnih oblasti, posebni zakon o referendumu predstavljao je napredak u odnosu na širi pravni okvir kojim su regulisani izbori u Crnoj Gori i može poslužiti kao model za predstojeće izbore u Crnoj Gori kao i za svaki budući referendum.

Tokom referenduskog procesa, Republička referendumska komisija (RRK) i 21 opštinska referendumska komisija dobro su funkcionisale i radile na način koji je bio u potpunosti transparentan. Jednako učešće obje strane u referenduskim komisijama, kao i efikasna uloga koju je igrao nezavisni Predsjedavajući RRK-a, ojačala je povjerenje političkih faktora u referenduskim administraciju. Iako su članovi RRK bili skloni da glasaju prema partijskim smjernicama, mnoge ključne odluke u pripremnj fazi referenduma donijete su konsenzusom. Na dan referenduma, postojao je značajan nivo saradnje među članovima glasačkih odbora sa različitih strana. Međutim, u post-referenduskom periodu, pristup članova RRK bio je znatno manje harmoničan.

Kvalitet i tačnost registracije glasača u Crnoj Gori je visokog standarda, mada postoje praktični nedostaci. Za referendum je registrovano ukupno 484,718 glasača, s tim da je tokom perioda javne inspekcije dodato preko 21,000 imena. Kao i na prethodnim izborima, proces registracije glasača je osporavan od strane opozicionih političkih partija. Međutim, značajan nivo transparentnosti omogućio je inspekciju relevantnih podataka o pravu građana da glasaju. Ovo je povećalo povjerenje svih partija u tačnost glasačkih spiskova i riješilo mnoge žalbe koje su podnijete.

Konkurentno pred-referendumsko okruženje obilježila je aktivna i uopšteno uzev mirna kampanja koja je osigurala da glasači u cijeloj zemlji budu dobro informisani o oba stanovišta koja je odražavalo

¹ Tokom pripreme ovog izvještaja, vlasti su zakazale parlamentarne i opštinske izbore za 10. septembar 2006.

referendumsko pitanje. I dok su obje opcije na referendumu koristile sveobuhvatne i dobro planirane medijske reklamne kampanje i skupove, aktivnosti kampanje bile su uglavnom usmjerene na ubjeđivanje glasača od vrata do vrata. Kvalitet kampanje unaprijeđen je nizom televizijskih debata između političkih lidera i znatnog javnog finansiranja. Objе referendumske opcije poštovale su pravo drugog da izrazi mišljenje, mada je postojao niz slučajeva negativnog vođenja kampanje i uključivanja Vlade u kampanju independentističke opcije. Nije bilo prijava o ograničavanju fundamentalnih građanskih i političkih prava.

Elektronski i štampani mediji predstavili su glasačima različite stavove i omogućili im da naprave informacijama potkrijepljene izbore između različitih alternativa. Efikasan regulatorni okvir za period kampanje doprinio je uravnoteženijim mogućnostima za jednaku medijsku pokrivenost, gdje su javni elektronski mediji nudili jednako slobodno vrijeme za obje referendumske opcije. Javna TVCG1 omogućila je jednak pristup objema kampanjama ali je u programima vijesti u izvjesnoj mjeri favorizovala stav u korist nezavisnosti. Štampani mediji su često bili pristrasni u korist independentističke ili unionističke kampanje, i povremeno objavljivali potpirujuće novinske izvještaje. Iako tokom perioda pred-referendumske šutnje nije bilo slučajeva direktnog vođenja kampanje, mnogi slučajevi indirektnе podrške nezavisnosti nisu bili rijetki.

Preko pedeset žalbi je podnijeto RRK i/ili javnom tužiocu prije dana održavanja referenduma. Većina žalbi bila je vezana za navodne probleme sa glasačkim registrom ali nekih 20 je tvrdilo da se radi o krivičnim djelima, uključujući vršenje pritiska na zaposlene da glasaju u korist nezavisnosti ili da ne glasaju. Jedna optužba koja je privukla veliku pažnju javnosti rezultirala je hapšenjem pro-independentističkih aktivista za aktivnosti kupovine glasova. Uopšteno gledano, rješavanje žalbi i proces podnošenja pritužbi efikasno je funkcionisao, međutim, tokom postreferendumskeg perioda ove procedure su bile problematičnije. Transparentnost referenduma bila je značajno unaprijeđena aktivnim učesćem grupa civilnog društva i lokalnih nepartijskih posmatrača.

Izlazak glasača na glasanje 21. maja bio je 86.5 procenata, što je bio odraz velike zainteresovanosti glasača za referendum. Glasanje na dan referenduma je teklo bez problema, uglavnom u mirnoj atmosferi. Međunarodni posmatrači su okarakterisali proticanje dana glasanja kao „veoma dobro“ ili „dobro“ u više od 96 procenata posmatračkih izvještaja. Procedure za brojanje glasova i tabelarni prikaz rezultata bili su ocijenjeni na slično pozitivan način. Izolovani slučajevi proceduralnih nepravilnosti primijećeni su u dva slučaja, bilo je slučajeva koji su ukazivali na sheme kupovine glasova. Nakon objavljivanja preliminarnih rezultata, unionistički blok je podnio nekih 210 žalbi, od kojih se većina odnosila na glasački registar. RRK je odbacila sve žalbe koristeći odlučujući glas predsjedavajućeg.

Konačni rezultati objavljeni su 31. maja. Sa 55.5 procenata validnih glasova u korist nezavisnosti, referendum je uspio. Crnogorski parlament potvrdio je odluku o referendumu 3. juna i proglasio Crnu Goru nezavisnom.

OSCE/ODIHR su spremni da nastave pružati podršku naporima crnogorskih vlasti, političkih partija i civilnog društva da dalje unapređuju izborne prakse u Crnoj Gori.

II. UVOD I ZAHVALNOST

Nakon poziva da posmatra referendum o državnom statusu 21. maja 2006. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a (OSCE/ODIHR) uspostavila je Posmatračku misiju za referendum (PMR) u Republici Crnoj Gori 28. marta 2006. PMR OSCE/ODIHR, na čijem je čelu bio G-din Jurgen Grunet (Danska), sastojala se od 29 eksperata i dugoročnih posmatrača (DP) koji su bili locirani u Podgorici i šest drugih regionalnih centara koji su pokrivali svih 21 opštinu u Crnoj Gori. PMR OSCE/ODIHR prestala je sa radom 2. juna nakon objavljivanja konačnih rezultata 31. maja.

Za dan posmatranja referenduma, PMR OSCE/ODIHR udružila je napore sa posmatračkim delegacijama Parlamentarne skupštine OSCE-a (OSCE PA) i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PACE), Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Svajeta Evrope (CLRAE) i Evropskog parlamenta (EP) kako bi formirali Međunarodnu posmatračku misiju za referendum (IROM). Profesor Nevzat Jalcinta (Turska), Šef delegacije OSCE PA, imenovan je od strane Predsjedavajućeg OSCE-a kao Specijalni koordinator da upravlja kratkoročnom posmatračkom misijom OSCE-a. Na dan referenduma, 365 kratkoročnih posmatrača iz 35 država učesnica OSCE-a, uključujući 54 iz PS OSCE-a, 18 iz PACE-a, 12 iz Evropskog parlamenta i 14 iz CLRAE, bili su raspoređeni u okviru IROM.

PMR OSCE/ODIHR-a je ocijenila usklađenost referenduskog procesa sa obavezama prema OSCE-u i drugim Međunarodnim standardima za demokratske izborne procese, i domaćom legislativom. Ovaj konačni izvještaj uslijedio je nakon navođenja preliminarnih nalaza i zaključaka koji su objavljeni na konferenciji za štampu 22. maja 2006. i dostupni su na website-u OSCE/ODIHR-a (www.osce.org/odih), kao što su i izvještaji ranijih posmatračkih misija koje je OSCE/ODIHR uspostavljao od 1997.

PMR OSCE/ODIHR-a izražava zahvalnost vlastima, Republičkoj referendumskoj komisiji, političkim partijama i civilnom društvu Republike Crne Gore za njihovu saradnju. PMR takođe želi da izrazi svoju zahvalnost Misiji OSCE-a u Srbiji i Crnoj Gori, kancelariji u Crnoj Gori i stalnoj diplomatskoj misiji zemlja učesnica OSCE-a i međunarodnim organizacijama za njihovu podršku.

III. KONTEKST REFERENDUMA

Referendum o državnom statusu Republike Crne Gore od 21. maja bavio se dugoročnim pitanjem da li bi Crna Gora trebala biti nezavisna država ili ostati u državnoj zajednici sa Srbijom. Referendum je pružio mogućnost građanima Crne Gore da odrede budući status svoje države kroz istinsko sprovođenje direktne demokratije što je osiguralo da se odluka o nezavisnosti donese na miran način i sa legitimitetom i sigurnošću.

Državna zajednica Srbija i Crna Gora osnovana je 2002. «Beogradskim sporazumom» kao država nasljednica Savezne Republike Jugoslavije. Ustavna Povelja Državne zajednice između ostalog je stavila trogodišnji moratorijum na održavanje referenduma o nezavisnosti od strane bilo koje države članice. Nakon isteka moratorijuma Vlada Crne Gore je objavila svoju namjeru da održi referendum kojim bi Crna Gora napustila Državnu zajednicu i postala nezavisna država sa punim međunarodnim i pravnim subjektivitetom.

Političku mapu Crne Gore dugo je karakterisala duboka podijeljenost po pitanju nezavisnosti nasuprot zajednice sa Srbijom, koja se odražavala kroz razlike između političkih stranaka. Nezavisnost Crne Gore bila je glavna platforma vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) i njenih koalicionih partnera na

nedavnim izborima. Parlamentarna opozicija, vođena od strane Socijalističke narodne partije (SNP), žestoko se protivila nezavisnosti. U izvjesnoj mjeri, politički stavovi o nezavisnosti takođe su odražavali različit demografski sastav približno 670,000 stanovnika Crne Gore.²

Odraz takvih podjela bio je nedostatak konsenzusa između političkih faktora o uslovima za sprovođenje referenduma o državnom statusu. Da bi se prevazišla ova mrtva tačka, Visoki predstavnik za spoljnu i bezbjednosnu politiku Evropske unije (EU), G-din Ksavijer Solana, imenovao je specijalnog izaslanika, Ambadora Mirolava Lajčaka (Slovačka), da vodi pregovore za postizanje dogovora. Okvir za uslove za referendum dogovoren je u februaru 2006, kada su postignuti kompromisi o svim spornim pitanjima, uključujući i zahtjev za većinu potrebnu da bi referendum uspio, i politički izbalansiranu referendumsku administraciju koju je vodio nezavisni predsjedavajući. Bilo je primjetno da je postojala široka podrška svih partija za dogovoreni okvir za referendum tokom cijelog perioda vođenja kampanje.

Pravni okvir za referendum omogućio je dvijema odvojenim blokovima da vode kampanje o referendumskom pitanju. Independentistički blok (IB) sastojao se od vladajuće DPS, vodio ga je Premijer Miloo Đukanović, Socijaldemokratske partije (SNP), Demokratske unije Albanaca (DUA), Demokratskog saveza Crne Gore (DSCG), Liberalne partije (LP), Građanske stranke (GS) i Bošnjačke partije (BP). Unionistički blok (UB) sastojao se od političkih partija koje formiraju parlamentarnu opoziciju, i predvodio ga je SNP G-dina Predraga Bulatovića, Narodne stranke (NS), Srpske narodne stranke (SNS) i Demokratske srpske stranke (DSS). UB je takođe uključivao i novoosnovanu koaliciju bošnjačkih ne-vladinih organizacija. Referendum je dalje dobio politički potencijal i zbog činjenice da su parlamentarni izbori, kao i niz glavnih opštinskih izbora bili predviđeni za jesen 2006.

IV. PRAVNI OKVIR ZA REFERENDUM

A. PRIMJENJIVI ZAKONI

Ustavnu osnovu za referendum obezbijedila je Ustavna povelja Državne zajednice Srbije i Crne Gore (2003) i Ustav Republike Crne Gore (1992), gdje se i u jednom i u drugom traži da se održi referendum da bi došlo do promjene državno pravnog statusa Republike. Ustav iz 1992. (Članovi 2 i 119) sadržao je odredbu gdje su mogla postojati različita tumačenja toga da li je odluka donijeta na referendumu za promjenu državnog statusa bila odmah obavezujuća ili je za nju bila potrebna potvrda parlamenta.

Okvir za referendum utvrdio je *lex specialis*, Zakon o referendumu o državno pravnom statusu (ZRDPs), koji je Skupština Crne Gore usvojila 1.marta 2006. nakon sveobuhvatnih konsultacija dvije strane referenduskog pitanja. U oblastima koje nisu bile regulisane ZRDPS -om, odredbe niza drugih zakona su se primjenjivale, uključujući Zakon o referendumima (2001), Zakon o izboru odbornika i predstavnika («Izborni zakon») (2000, sa izmjenama) i Zakon o glasačkim registrima (2000), kao i relevantne odluke Ustavnog suda i Republičke referendumske komisije (RRK).

B. OCJENA PRAVNOG OKVIRA

² Prema popisu iz 2003, u Crnoj Gori ima oko 40 procenata Crnogoraca, 30 procenata Srba, 14 procenata Bošnjaka i Muslimana, 7 procenata Albanaca, 1 procenat Hrvata i 1 procenat Roma.

Poseban pravni okvir za referendum o državnom statusu pružio je dobru osnovu za sprovođenje referenduskog procesa koji poštuje fundamentalna ljudska prava i, uopšte, zadovoljava međunarodne standarde za izborne procese koji se odnose na održavanje referenduma. Međutim, za naredne izbore u Crnoj Gori, kao i za svaki naredni referendum, ostaje niz ključnih oblasti u kojima legislativa može biti unaprijeđena.

ZRDPS je postavio dva kriterijuma da bi se odluka u korist nezavisnosti smatrala validnom. Zahtjev za minimalnu izlaznost da najmanje 50 procenata registrovanih glasača učestvuje na referendumu, i zahtjev za kvalifikovanom većinom da je 55 procenata važećih glasova potrebno za opciju «da». Takvi uslovi za referendum odražavali su politički konsenzus u Crnoj Gori da odluka o nezavisnosti garantuje veći stepen podrške od jednostavnog glasa većine. Iz političke perspektive, zahtjev za «55 procenata» takođe je značio da se ishod referenduma nije mogao smatrati unaprijed donijetim zaključkom, čime bi se odvratili bojkoti. Dok se ZRDPS nije direktno bavio pitanjem da li će referendum imati obavezujući efekat, pravni izazov da će za referendum biti potrebno odobrenje parlamenta bio je odbačen od strane Ustavnog suda kratko prije referenduma.³

Uopšte uzev, međutim, ZRDPS je riješio značajna pitanja vezana za sprovođenje referenduma i efikasno regulisao formiranje administrativnih tijela za referendum, finansiranje troškova kampanje, vođenje kampanje, njenu pokrivenost od strane medija i prava posmatračkih grupa. U određenom broju glavnih oblasti, ZRDPS je pokazao napredak u odnosu na šire zakonodavne okvire koji regulišu izbore u Crnoj Gori uključivanjem mnogih odredbi koje garantuju učešće svih partija u referenduskom procesu i omogućavaju objema stranama da se takmiče na uglavnom jednakim osnovama. One su uključivale jednako predstavljanje u referenduskim administrativnim tijelima obje strane koje su učestvovala u referendumu, dodjelu jednakog iznosa javnih sredstava svakoj kampanji i zahtjev crnogorskim medijima da budu informativni, objektivni i neutralni. Takođe su postojala eksplicitna ograničenja vezano za ulogu javnih službenika ili državnih tijela ili za upotrebu javnih sredstava za podršku kampanji bilo koje strane. Referendumsko pitanje koje je postavio ZRDPS bilo je jasno i obezbijedilo je da svi glasači mogu da izraze svoj izbor bez nejasnoća.⁴

Bez obzira na sve, u pravnom okviru za referendum bilo je nedostataka. Iako su procedure ulaganja žalbi i pritužbi ustanovljene Zakonom o izborima iz 2000. uglavnom zadovoljavajuće, one daju nerealne vremenske okvire i nejasne krajnje rokove za podnošenje i rješavanje sporova vezanih za referendumski proces. Ovo se pokazalo posebno problematičnim u fazi nakon referenduma.

Procedure glasanja, takođe date u Zakonu o izborima iz 2000, sadrže niz obaveznih razloga za raspuštanje glasačkog odbora i ponavljanje glasanja. Mada zapravo nije bilo slučajeva gdje je glasački odbor raspušten ili gdje je bilo potrebno ponoviti glasanje, Izborni zakon predviđa previše mogućnosti za takve događaje; i zaista mnogi od navedenih razloga su minorni (npr. prisustvo materijala za kampanju na udaljenosti od 50 metara od glasačkog mjesta) i svi bi se mogli efikasnije rješavati drugim sredstvima a ne obaveznim raspuštanjem glasačkog odbora. Dalje, ne postoji pravna odredba koja bi

³ Ova tvrdnja koju je Ustavnom sudu podnio Pokret za očuvanje Državne zajednice, navodi da je ZRDPS prekršio član 119 Ustava. Ova odredba mogla bi biti tumačena tako da zahtijeva dvotrećinsku većinu glasova u parlamentu, kao i glasanje na referendumu, da bi promjena državnog statusa bila validna. Nasuprot tome član 2 Ustava precizno navodi da će odluku o bilo kojoj promjeni statusa donijeti samo građani na referendumu. Sud je smatrao da član 2 ima veći pravni značaj.

⁴ Pitanje predviđeno zakonom bilo je “Da li želite da Crna Gora bude nezavisna država sa punim međunarodnim i pravnim subjektivitetom?” (ZRDPS čl. 5?)

omogućila formalno ponovno brojanje glasova ako bi se identifikovala razlika u rezultatima. Zakon o referendumima iz 2001. godine primijenio je restriktivni metod na način označavanja glasačkih listića, tražeći da se zaokruži jedna opcija, što je moglo da učini nevažećim glasačke listiće čak i u slučajevima kada je namjera glasača inače bila jasna.

Iako su odredbe ZRDPS bile jedino primjenjive na referendum o državnom statusu, mnoge od mjera koje je sadržao mogle bi biti unijete u izbornu zakonodavstvo kako bi se unaprijedilo sprovođenje izbornih procesa, uključujući i buduće referendume u Crnoj Gori.⁵ Posebno, trebalo bi uraditi pregled pravnog okvira vezano za sastav izbornih tijela, transparentnost finansiranja kampanje i sprovođenje kampanje i medije. Dalje, ostaje niz nedostataka u Izbornom zakonu iz 2000 koji su posebno vezani za parlamentarne i opštinske izbore koji nisu rješavani od strane crnogorskih vlasti.⁶

V. ADMINISTRACIJA REFERENDUMA

STRUKTURA I SASTAV ADMINISTRACIJE REFERENDUMA

Referendum je sproveden od strane troslojne administracije koju je ustanovio ZRDPS: RRK, 21 opštinska referendumska komisija (ORK) i 1,118 glasačkih odbora (GO). Ova ad hoc struktura za referendum bila je slična onoj koja je korišćena za sprovođenje izbora u Crnoj Gori, Kao što je dogovoreno tokom pregovora o sprovođenju referenduma i u skladu sa ZRDPS-om, 16 članova RRK, deset članova svake ORK i šest članova svakog GO bili su jednako podijeljeni između dva bloka. ZRDPS takođe je propisao metode za obezbjeđivanje jednake distribucije predsjedavajućih za ORK i GO između dvije strane.

Obezbjeđivanje tako izbalansirane zastupljenosti ojačalo je povjerenje među političkim faktorima u nepristrasnost referendumske administracije na svakom nivou. Ovo je ojačano postavljanjem nezavisnog predsjedavajućeg RRK sa pravom odlučujućeg glasa u slučaju neriješene odluke između članova RRK.⁷

U daljem inoviranju rješavanja potencijalno spornih pitanja, osnovane su dvije ad hoc parlamentarne komisije – jedna za praćenje medija i druga za praćenje finansiranja kampanje –sa jednakom zastupljenošću svakog bloka. Obje komisije igrale su korisnu ulogu u ocjeni i izvještavanju o poštovanju pravnih zahtjeva od strane blokova i medija.

A. OCJENA ORGANIZACIJE REFERENDUMA

⁵ Mnoge od mjera koje je usvojio ZRDPS prethodno su bile identifikovane kao preporuke u finalnim izvještajima posmatračkih misija OSCE/ODIHR-a u Crnoj Gori (vidite finalni izvještaj OSCE/ODIHR-a o parlamentarnim izborima iz maja 2001, o opštinskim izborima iz maja 2002, ranim parlamentarnim izborima iz oktobra 2002 i predsjednički izborima iz maja 2003) kao i ocjene legislative za referendume (vidite ocjenu Zakona o referendumima iz 2001. i predloga Zakona o referendumima).

⁶ Ključne preporuke sadržane u finalnim izvještajima OSCE/ODIHR-a o parlamentarnim izborima iz 2001 i 2002. i opštinskim izborima iz 2002. koje još nisu razmatrane od strane crnogorskih vlasti odnose se na (a) distribuciju i vlasništvo izabranih mandata (b) prava nezavisnih kandidata (c) garancije političkog pluralizma u stalnom sastavu administrativnih tijela za izbore (d) jasniju definiciju prava i dužnosti članova administrativnih tijela za izbore (e) dodjelu mjesta u skupštini koje treba izračunati prema ukupnom broju važećih glasova.

⁷ Nezavisna osoba, Dr František Lipka iz Slovačke, imenovan je za Predsjedavajućeg RRK od strane Parlamenta konsenzusom svih partija 16. marta 2006. Pomagala su mu dva nezavisna tehnička savjetnika.

RRK i ORK-i su se često sastajale i radile su na otvoren i transparentan način tokom cjelokupnog procesa, omogućavajući posmatračima i medijima potpun pristup njihovim sastancima. RRK je uglavnom dobro funkcionisala, donoseći potrebne odluke o svim glavnim pitanjima vezanim za procedure i administrativne dogovore. Međutim, neke ključne odluke (npr. metod za označavanje važećih listića) donijete su u kasnijoj fazi procesa, dok su druga odlaganja prouzrokovana produženim i često nepotrebnim diskusijama između članova RRK koji su bili skloni da se fokusiraju na partijske stavove.

Većina važnih odluka RRK tokom predreferendumskeg perioda donijeto je kosenzusom. Obje strane pokazale su trajnu obavezu tokom cijelog procesa da aktivno učestvuju u referendumskoj administraciji na svakom nivou. Posebno je primijećeno da su članovi RRK usvojili značajno profesionalniji i usaglašeniji pristup svom radu u dvije nedjelje prije dana održavanja referenduma nakon dogovora da se omogući šira provjera podataka registrovanja glasača.

Međutim, RRK je takođe trebalo da donese odluke koje su upućene Komisiji nakon neriješenog glasanja na nivou ORK gdje nije postojao odlučujući glas; na primjer, kada se u Danilovgradu članovi ORK nisu mogli složiti oko lokacije nekih glasačkih mjesta. Dalje postojala su tri slučaja privremenih bojkota, dok su članovi RRK u periodu nakon referenduma imali mnogo manje harmoničan pristup.⁸ Uopšteno gledano, bojkoti bi bili smatrani neefikasnom taktikom jer je ZRDPS predvidio da sva tijela administracije referenduma mogu da donose odluke sa 50 procenata kvoruma i tako mogu legalno da funkcionišu čak kada su predstavnici samo jedne od dvije strane prisutni.

RRK je usvojila pravilnik za svoje sastanke i obezbijedila predloge pravila za usvajanje od strane ORK-a. Međutim, postojala su neadekvatno definisana prava i dužnosti za RRK i članove ORK-a. Izražena je zabrinutost zbog nedostatka smjernica za profesionalno ponašanje za članove referendumske administracije, od kojih su mnogi nastavili da učestvuju u partijskim i ličnim aktivnostima koje su proizvele potencijalne konflikte interesa sa njihovom javnom ulogom. Službenici referenduma nisu dovoljno profesionalno ili tehnički obučeni za svoj rad, a posebno obuka koja je obezbijedena za članove GO-a nije bila konsistentna i njen kvalitet je mogao biti znatno unaprijeđen. Suprotno najboljim međunarodnim praksama, nije postojao pravni zahtjev za RRK ili bilo koje drugo neutralno tijelo da obezbijedi inicijative za obrazovanje glasača kako bi se unaprijedila javna svijest o pravima građana vezano za pravo glasa i procedure za glasanje.

Izražena je zabrinutost zbog toga da li bi pitanje načina označavanja važećih glasačkih listića – po kome je jedna opcija trebalo da bude «zaokružena» - kreiralo probleme glasačkim odborima da odrede validnost glasačkog listića. Odluka RRK od 17. maja pokušala je da riješi pitanje pružanja opsežnih smjernica o tome što predstavlja validnu oznaku. Odluka je takođe upućivala na to da bi oni glasački listići čija validnost nije mogla biti određena, trebali biti klasifikovani od strane GO-a kao «sporni listići» koje treba da provjere ORK. Takva klasifikacija nije bila predviđena zakonom i zahtijevala je da

⁸ Prije dana održavanja referenduma, predstavnici UB u RRK protestno su napustili jedno zasjedanje zbog hapšenja jednog njihovog člana imenovanog za RRK i pritvaranja drugih aktivista pod optužbom da su neovlašćeno predali prijavu za upis glasača, ali su se odmah nakon njihovog puštanja vratili. Takođe je bilo kraćih bojkota od strane predstavnika UB u parlamentarnoj komisiji za medije i u nikšičkoj ORK.

se u posljedni čas izvrše izmjene u instrukcijama za procedure brojanja koje su izdate GO-ima i članovima ORK i drugim zainteresovanim stranama.

Uopšteno, rad referendumske administracije, mada uspješan, naglasio je potrebu da se uradi reforma administrativnih struktura za izbore i referendume u Crnoj Gori, uključujući i potrebu za profesionalnim sekretarijatom koji ima tehničku ekspertizu za sprovođenje svih aspekata izbornog procesa.

VI. REGISTRACIJA GLASAČA

A. PRAVO GLASA

Pravo glasa na referendumu ZRDPS je dao onim glasačima koji inače imaju pravo glasa na predsjedničkim i parlamentarnim izborima u Crnoj Gori: glasač sa pravom glasa jeste onaj koji ima preko 18 godina, ima crnogorsko državljanstvo i koji je stalno nastanjen u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca. Po zakonu, ove kvalifikacije su značile da glasač sa pravom glasa takođe uključuje i svakog srbijanskog građanina stalno nastanjenog u Crnoj Gori tokom isto toliko dugog perioda, kao i crnogorskog građanina koji je privremeno nastanjen u Srbiji ili u inostranstvu ali koji je zadržao registrovano stalno prebivalište na nekoj adresi u Crnoj Gori.

Procjenjuje se da ima nekoliko stotina hiljada Crnogoraca koji su registrovani kao stalno nastanjeni u Srbiji ali koji nisu imali pravo glasa na referendumu. Iako su aktivisti unionisti kritikovali ovu isključenost, ona bi proizvela u potpunosti drugačije izborno tijelo za referendum u poređenju sa izborima za republičke institucije u Crnoj Gori i uključivala bi osobe koje inače imaju pravo glasa na izborima u Srbiji.

Registrovano je ukupno 484,718 glasača za učešće na referendumu, što je predstavljalo značajan porast u broju registrovanih glasača u odnosu na prethodne izbore. Kao odraz najvećeg interesovanja javnosti za referendum, više od 16,000 imena registrovanih glasača je dodato u Centralni registar glasača (CRG) tokom perioda javnog ispitivanja između 3. marta i 25 aprila. Zatim je tokom perioda od 10 dana kada su mogle biti uložene žalbe Upravnom sudu za upis u CRG dodato još oko 5400 imena registrovanih glasača.

B. OCJENA PROCEDURA ZA REGISTROVANJE GLASAČA

Registracija glasača u Crnoj Gori je pasivan sistem, kojim se imena glasača sa pravom glasa uključuju na osnovu informacija koje obezbijedi Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) ex officio a opštine i građani imaju pravo da provjere svoj registrovani status kako bi prijavili moguće nepreciznosti. Zako o Glasačkim registrima iz 2000 godine predviđa visoke nivoe transparentnosti u procesu registrovanja glasača, omogućavajući javnosti kao i političkim partijama da ispituju podatke o registraciji glasača i da zatraže dodatke ili druge izmjene ukoliko su potrebne. Međutim, pristup se uglavnom omogućuje samo kroz evidencije elektronskih podataka a transparentnost bi se mogla još više povećati ukoliko bi glasački registar bio objavljen u štampanim formatima i učinio dostupnim ili bio izložen na pogodnim javnim lokacijama.

Političkim partijama je takođe pružena mogućnost da ispituju evidencije MUP-a na papiru na opštinskom nivou kako bi provjerili pravo registrovanih glasača da glasaju. Kao i sa prethodnim izborima u Crnoj Gori, kvalitet CGR-a bio je rutinski dovođen u pitanje od strane političkih partija u okviru UB, koje su tvrdile da postoji serija netačnosti u podacima registrovanih glasača za koje su tvrdili da će negativno i namjerno uticati na njihove pristalice ili na neki drugi način biti od koristi IB.

4. maja nakon značajnog političkog dogovora između vlade i predstavnika opozicije, obavljena je unakrsna provjera između CGR-a i centralizovane elektronske baze podataka koju vodi MUP o stalnom mjestu prebivališta.⁹ Unakrsna provjera koju su obavili tehnički eksperti iz oba bloka, identifikovala je oko 5.500 glasača sa pravom glasa koji nisu bili u registru i nekih 6.800 upisanih imena koja ne postoje u bazi podataka MUP-a. Svi ovi problematični slučajevi su bili riješeni tako što je Upravni sud dodao imena u CGR. Unakrsna provjera je direktno riješila mnoge kritike UB koje su se odnosile na CGR, i pored toga imala pozitivan uticaj na atmosferu referendumskog procesa, posebno između suprotstavljenih članova RRK.

Može se smatrati da proces registracije glasača u Crnoj Gori ima značajan nivo tačnosti, mada postoje praktični nedostaci. Procedure koje se moraju poštovati od strane glasača koji žele da dokažu da imaju pravo da budu uključeni u CGR, ili da se izbrišu preminule osobe, nisu jasne i nisu konsistentne među različitim opštinama. Slično tome, procedure za informisanje MUP-a od strane građana o promjenama njihovog statusa stanovanja, što su najvažniji podaci za tačan CGR, često su komplikovane i spore.

VII. KAMPANJA I PRED-REFERENDUMSKO OKRUŽENJE

Atmosferu prije referenduma karakterisala je aktivna i uglavnom mirna kampanja koja je osigurala da glasači u cijeloj zemlji budu dobro informisani o stavovima obje referendumске kampanje. Svaka strana je poštovala pravo druge strane da izrazi svoje mišljenje, mada je postojao niz slučajeva negativnog vođenja kampanje, uključujući i upotrebu ličnih napada na protivnike, ruženje bilborda i grafite koji podjaruju.

Nije bilo izvještaja o ograničavanjima fundamentalnih građanskih i političkih prava vezanih za prikladnu kampanju, uključujući slobodu okupljanja, udruživanje i izražavanje. Aktivnosti kampanje oba bloka bile su usmjerene na ubjeđivanje od vrata do vrata. Ova tehnika je potvrđena kao ključni dio političke kampanje svih glavnih partija. Ubjeđivanje od vrata do vrata počelo je neposredno nakon donošenja zakona o referendumu, i navodno je korišćena da bi se procijenila preciznost glasačkog spiska, i da se identifikuju potrebe glasača, kao i njihove namjere vezano za glasanje.

Obje referendumске kampanje koristile su opsežne i dobro planirane reklame u medijima koje su trajale preko četiri nedjelje. Pojavile su se jasne platforme obje kampanje, gdje su obje strane tvrdile da bi njihova pobjeda ubrzala integraciju Crne Gore u Evropsku Uniju. To pitanje je posebno dobilo na značaju nakon što je EU suspendovala pregovore o Dogovoru o stabilizaciji i asocijaciji () sa Državnom zajednicom usred kampanje zbog neuspjeha Vlade Srbije da uhapsi osobe optužene od strane

⁹ Baza podataka o stalnom mjestu prebivališta nije formalno formirana i MUP je javno priznao da se ona ne bi trebala smatrati preciznom ili sveobuhvatnom evidencijom. Političke partije u okviru UB tražile su pristup bazi podataka nekoliko godina.

Međunarodnog suda za zločine. UB je naglasio socijalne, ekonomske i kulturne koristi od nastavljanja zajednice sa Srbijom. Kampanja IB bila je usmjerena na potvrde od strane običnih građana kao i poznatih ličnosti iz oblasti sporta, zabave i kulture. U velikoj mjeri su korištene slike poznatih predjela prirodnih ljepota kao i istorijske reference. Kampanja UB je koristila i istorijske reference i slike izrazito usmjerene na mlađu populaciju ali neki aktivisti unionističkog bloka činili su otvoreno napore da povežu «Ne» glas sa porazom Vlade uključujući i izrazito negativne lične napade na Premijera.

Dok je UB održao mnoge manje i srednje velike skupove u većini opština, IB je održao pet velikih skupova. Kapaciteti za kampanju obje strane znatno su ojačani time što je objema stranama dodijeljeno 71.000,000 javnih sredstava koja su obezbijedila izbalansirane mogućnosti za vođenje kampanje, uključujući i pristup reklamama. Izgleda da je ukupan iznos novca koji je potrošen na kampanje znatno veći. Uopšteno, mehanizmi za obračunavanje prihoda i rashoda obje strane za kampanju nisu garantovali dovoljnu transparentnost. Ad hoc parlamentarna komisija za finansiranje kampanje odložila je prenošenje javnih sredstava na oba bloka za kampanje za više od tri nedjelje dok 3. aprila nije usvojila pravilnik ali nije bilo pritužbi da je ovo negativno uticalo na početak kampanje bilo jedne bilo druge strane.

Kao značajan napredak u odnosu na prethodne izborne kampanje, vođe dva bloka su se sastali u dvije TV debate, pružajući glasačima mogućnost da direktno uporede svoje argumente. Pored toga, ključne ličnosti iz oba bloka učestvovala su u nizu nedjeljnih debata i na državnoj i na privatnim TV kanalima, pružajući javnosti niz perspektiva o pitanju državnog statusa.

Crnogorska Vlada učestvovala je u referendumskom procesu u nekoliko prilika, posebno izdajući političke deklaracije za Crnu Goru poslije referenduma. Jedna od ovih deklaracija bila je široko distribuirana među građanima kao pismo od strane Premijera u službenoj koverti. Ovo je zamaglilo razliku između Vlade i «Da» kampanje. Uopšteno, vlasti su u velikoj mjeri pokazale da daju podršku kampanji za nezavisnost, ali nije bilo pretjeranog miješanja Vlade u kampanju. Sveukupno, pravni zahtjevi za vođenje kampanje sadržani u ZRDPS bili su poštovani od strane svih učesnika uključenih u kampanju.

VIII. MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE

A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Crnogorski građani, posebno oni koji žive u urbanim i primorskim oblastima, imaju pristup informacijama velikog niza medija. Postoje četiri dnevna lista locirana u Crnoj Gori i preko 70 radio i televizijskih kanala, uključujući nekih 20 koji funkcionišu kao javni emiteri. Od 2002. godine, uveden je unaprijeđen medijski okvir, koji je obezbijedio da emiteri moraju imati odgovarajuće dozvole i da ih nadzire državna Agencija za radiodifuziju. Uopšteno, uprkos napretku koji se ostvaruje u medijskom okruženju, ostaju stalni izazovi za jačanje tehničkih resursa i unaprjeđenje kvaliteta i profesionalizma u novinarstvu. Nacionalni javni emiter, RTCG, često je kritikovan od strane političkih partija u okviru UB za navodni nedostatak nepristrasnosti.

B. PRAVNI OKVIR

Pravni okvir za praćenje referendumske kampanje u medijima u velikoj mjeri je regulisan ZRDPS. On je obezbijedio građanima pravo da budu informisani na istinit, pravovremen i nepristrasan način, i po jednakim uslovima, o referendumskom procesu i različitim referendumskom opcijama. ZRDPS je takođe tražio da mediji pruže pomoć glasačima u donošenju potkrijepljenih izbora kroz specifične informativne programe i javne debate u kojima bi učestvovala obje referendumske kampanje. Javni elektronski mediji imali su obavezu da obezbijede jednako predstavljanje za različite referendumske opcije i da objave i usvoje regulative o njihovom izvještavanju o kampanji, i svi mediji su to učinili prije lansiranja aktivnosti kampanje.

ZRDPS je takođe apelovao na sve medije u privatnom vlasništvu kao i na sve strane medija dostupne u Crnoj Gori da usvoje Kodeks ponašanja koji promovise pravedno i jednako izvještavanje o referendumskoj kampanji. Kodeks ponašanja pripremila je jedna grupa civilnog društva, Udruženje nezavisnih elektronskih medija Crne Gore, i obavezala je svoje potpisnike da poštuju principe nezavisnosti, nepristrasnosti, pravednosti i izbalansiranosti u izvještavanju o referendumskoj kampanji. Kodeks ponašanja bio je potpisan od strane svih značajnih crnogorskih medija, uključujući sve javne emitere, kao što je učinila i približno jedna trećina srbijanskih medija dostupnih u Crnoj Gori, uključujući javnog emitera RTS i tri dnevna lista.

Ad hoc parlamentarna komisija o monitoringu medijskog izvještavanja o referendumu osnovana je 15. marta. ZRDPS je dao komisiji ovlaštenje da prima žalbe o nepoštovanju pravnih zahtjeva i, gdje se to dokaže, da izdaju upozorenja koja su mediji bili u obavezi da objave. Značajno je bilo to da je komisija obezbijedila koristan forum za diskusije o pitanjima vezanim za medije i pružila predstavnicima iz oba bloka mogućnost da artikulišu svoje zabrinutosti i percepciju razvoja kampanje u medijima. U svim osim jednog od 373 slučaja koje je pregledala, predstavnici oba bloka su glasali u skladu sa partijskim stavovima.¹⁰ Rad komisije bio je privremeno suspendovan sedam dana nakon neslaganja koje je dovelo do bojkota od strane predstavnika UB-a.

C. MONITORING MEDIJA

Od 3. aprila 2006. do početka perioda šutnje 19. maja, PMR OSCE/ODIHR-a sprovela je kvalitativne i kvantitativne analize udarnih emitovanja programa (18:00 do 24:00 časa) na dva javna televizijska kanala (TVCG1 i TVCG2) kao i na šest privatnih TV kanala dostupnih u velikom dijelu Crne Gore (Elmag, IN, MBC, Montena, Pink M) kao i srbijanskog javnog TV kanala RTS. Četiri dnevna lista locirana u Crnoj Gori (*Dan*, *Pobjeda*, *Republika i Vijesti*) kao i srbijanski dnevni list *Večernje novosti* takođe su praćeni.

Svi mediji su izvještavali o kampanji i o pitanju budućeg statusa Crne Gore, dok je pristup medijima bio omogućen objema referendumskim kampanjama kroz programe vijesti, slobodne termine i plaćene reklame. Mediji su pružili glasačima istinsku mogućnost da dobiju potpune informacije o različitim

¹⁰ Članovi komisije postigli su konsenzus vezano za žalbu protiv javno finansirane novine *Pobjeda* zbog uvredljivog jezika objavljenog u jednom naslovu.

platformama i mišljenjima na osnovu kojih su mogli da naprave svoj izbor na referendumu. Međutim, nijedan medij nije sproveo odgovarajući nivo obrazovanja glasača.

Javni elektronski mediji su uradili seriju specijalnih besplatnih programa, koji su uključivali platforme obje strane na referendumu. Praćenje rada medija tokom referendumske kampanje ukazivalo je na to da je TVCG1 posvetila 17 procenata svojih udarnih termina referendumskim pitanjima. Nasuprot tome, samo 2 procenta vremena na RTS-u i TVCG2 je posvećeno referendumu.

Ukupno izvještavanje vezano za referendum u udarnim terminima (18:00 do 24:00) za 8 TV kanala koji su praćeni

TV kanal	RTCG1	RTCG2	Elmag	IN	Montena	MBC	Pink	RTS
Izvještavanje o referendumu (udarni termini)	17%	2%	5%	14%	11%	15%	6%	2%

Uopšteno gledano, javni elektronski mediji poštovali su pravne zahtjeve da pruže jednak pristup objema referendumskim opcijama za slobodne termine u programu i da pruže izbalansirane informacije o referendumskom procesu. Preko dvije trećine novosti vezanih za referendum na javnoj TVCG bilo je posvećeno izvještavanju o neutralnim ili tehničkim pitanjima. Međutim, postojao je nesklad u preostalom izvještavanju u vijestima, sa 24 procenta vremena u programu koje je bilo obezbijeđeno za independentističke stavove u poređenju sa 8 procenata za unionističke stavove. U velikoj mjeri, ovaj nesklad je pruzrokovan i time što su izvještaji u vijestima o aktivnostima članova vlade i drugim visokim državnim zvaničnicima takođe omogućili da oni govore o svojim proindependentističkim stavovima.

Izvještavanje o referendumskim pitanjima u udarnim terminima vijesti na TV kanalima koji su praćeni¹¹

	RTCG1	RTCG2	Elmag	IN	MBC	Montena	RTS	
Pro-independentističko	24%	20%	26%	38%	40%	34%	12%	
Neutralno	68%	70%	55%	51%	47%	51%	61%	
Pro-unionističko	8%	10%	19%	11%	13%	15%	27%	

Slični razlozi za neuravnoteženo izvještavanje u vijestima koji su išli u prilog pro-independentističkoj kampanji mogli su se vidjeti na privatnim kanalima IN, Montena i NBC. TV Elmag je pokazao uravnotežen pristup u svojim izvještavanjima u vijestima ali je bio sklon da favorizuje unionističku opciju u drugim programima.

Izvještavanje na RTS-u i srbijanskim programima koje je prenosila TV Pink M bilo je više ograničeno vremenski ali je favorizovalo državnu zajednicu. Tokom kampanje niz TV kanala, uključujući TVCG, Montenu i IN puštali su muzičke numere koje su jako naglašavale temu crnogorske suverenosti.

¹¹ TV Pink M nije emitovala programe vijesti

Štampani mediji još su više izvještavali o referendumu, ali nasuprot elektronskim, većina štampanih medija pokazivali su jasnu pristrasnost prema jednoj od referendumskih opcija. Dok *su Republika i u izvjesnoj mjeri Pobjeda koju kontroliše država pokazivale pristrasnost* u korist indipendističke opcije, Dan je pokazivao jasnu pristrasnost prema unionističkom bloku. Iako je srbijanski dnevni list Večernje Novosti posvetio više vremena u korist državne zajednice, a Vijesti favorizovale stavove zagovornika nezavisnosti posebno na kraju perioda kampanje, obje novine uravnoteženo su izvještavale o referendumskim opcijama u poređenju sa ostale tri novine čiji rad je praćen.

Izvještavanje o referendumskom pitanju u novinama čiji rad je praćen

	Dan	Pobjeda	Republika	Večernje novosti	Vijesti
Pro-indipendentističko	9%	40%	45%	16%	37%
Neutralno	43%	46%	50%	47%	47%
Pro-unionističko	48%	14%	5%	37%	16%

Mediji su bili obavezni da obezbijede učesnicima u referendumskoj kampanji jednake cijene za plaćene termine za kampanju i reklame. Plaćene reklame počele su da se prikazuju u medijima 10. aprila. Kampanja u korist nezavisnosti koristila je mnogo više reklama na TV-u – preko dvije trećine svih plaćenih reklama na praćenim TV kanalima bile su za IB. Nasuprot tome, UB usmjerio je svoju kampanju vezano za plaćene reklame na štampane medije.

Osim nekoliko članaka sa podjarujućim jezikom objavljenih u nekim srbijanskim medijima i povremeno u Danu, izvještavanje o kampanji u štampanim medijima – kao i u elektronskim medijima – bilo je pravedno i smireno. U periodu nakon referenduma, Dan je objavio imena osoba koje su navodno bile odgovorne za kršenje zakona mada nije učinio napor da dokaže istinitost tih navoda.

Tokom perioda pred-referendumske šutnje u medijima nije bilo izvještavanja direktno o kampanji, ali su primijećeni slučajevi indirektnog pružanja podrške kampanji u korist nezavisnosti. Prvog dana perioda šutnje Vijesti su objavile na naslovnoj strani sliku sa skupa u okviru kampanje IB.

IX. RJEŠAVANJE ŽALBI ULOŽENIH PRIJE REFERENDUMA

A. PRAVNI OKVIR ZA ŽALBE I PRITUŽBE

ZRDPS (Čl. 32) predvidio je posebna ovlašćenja za RRK za rješavanje žalbi vezanih za zloupotrebu državnih resursa ili javnih funkcija. Procedure za podnošenje drugih žalbi o referendumskom procesu o navodnim kršenjima zakona ili za podnošenje pritužbi na odluke nekog administrativnog tijela regulisane su Izbornim zakonom iz 2000. godine i drugim administrativnim ili građanskim zakonima. Navodi o kriminalnim djelima mogli su biti upućeni policiji za istragu ili javnom tužiocu. Kriminalne prijave protiv navodnih prekršitelja mogle su biti podnijete direktno i od strane građana.

Da se primijetiti da je znatno veći broj formalnih žalbi uložen tokom pred-referenduskog perioda nego na prethodnim izborima, uključujući i navode o kriminalnom ponašanju. Uopšteno gledano, dostupni mehanizmi su obezbijedili zadovoljavajući okvir za rješavanje sporova unutar referendumске

administracije. Međutim, preostaju nedostaci u procedurama kojima su žalbe vezane za druge nadležne organe mogle biti rješavane u odgovarajućem vremenskom okviru, posebno po pitanjima vezanim za glasački registar, što je nadziralo Ministarstvo pravde.

B. PRED-REFERENDUMSKE ŽALBE

Preko pedeset žalbi vezanih za pred-referendumski period bilo je formalno podnijeto RRK i/ili javnim tužiocima. Većina ovih žalbi, skoro sve su bile podnijete u ime UB, navodile su probleme sa registracijom glasača i uključivale navode o miješanju javnih funkcionera u proces registracije. Skoro sve žalbe vezane za glasački registar riješene su ili povučene nakon provjera CGR sa bazom podataka Ministarstva unutrašnjih poslova. U periodu dugom dvije nedjelje koji je uslijedio nakon provjere od 4. maja nije podnijeta nijedna žalba na CGR.

Uopšteno, rješavanje žalbi i proces podnošenja pritužbi, uključujući i sudski sistem, efikasno je radio na rješavanju žalbi. Kroz svoje Radno tijelo za žalbe, RRK je pregledala sve žalbe, ali često nije bila u stanju da ih rješava u propisanom vremenskom roku od 72 sata, a odluke su uglavnom donošene odlučujućim glasom Predsjedavajućeg RRK.

O pitanjima vezanim za registraciju glasača, žalbe su bile upućivane Ministarstvu pravde, koje nadzire vođenje CGR. Kada su žalbe navodile moguća krivična djela, RRK ih je upućivala javnom tužiocu. Postojao je veliki broj navoda i žalbi o «kupovini glasova» i drugim tipovima podmićivanja ili prisile nad glasačima, posebno o pritisku na državne službenike da glasaju u korist nezavisnosti. Nekih 20 takvih žalbi je bilo potkrijepljeno glasača koji su bili u pitanju i bile su upućene tužiocu radi istrage. U jednom slučaju koji je privukao veliku pažnju javnosti, tri osobe, uključujući dvojicu aktivista IB, bile su proglašene krivim za to što su pokušale da podmite ili prinude jednog glasača da glasa u korist nezavisnosti ili da ne glasa i bili su osuđeni na kaznu zatvora na periode do deset mjeseci.

U jednom drugom slučaju, šest aktivista UB, uključujući i određeni broj članova RRK, bili su pritvoreni zbog optužbi da su podnijeli neovlašćene prijave u ime osoba koje traže da budu dodate u CGR. Početna odluka istražnog sudije da naloži pritvor za dvojicu aktivista u trajanju od 30 dana – odluka koja je pobijena nakon intervencije državnog tužioca – učinila se neprimjerenom za navedeni prekršaj. U vrijeme zatvaranja Posmatračke misije za referendum, ovaj slučaj je još čekao da bude riješen. U tri druga slučaja, predstavnici UB podigli su krivične prijave protiv Ministarstva unutrašnjih poslova i opštinskih službenika navodeći da je došlo do namjerne registracije glasača koji nemaju pravo glasa i brisanja glasača koji imaju pravo glasa. Nažalost, crnogorske vlasti nisu objavile Kodeks ponašanja za ponašanje državnih službenika, uključujući policajce, tokom referenduskog perioda.

X. UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA NA REFERENDUMU

Političke partije koje predstavljaju nacionalne manjine ili članove manjinskih zajednica u glavnim partijama igrale su aktivnu ulogu u kampanji, ali uglavnom u okviru svojih zajednica. Međutim, predstavnici nekih bošnjačkih i albanskih partija uzeli su istaknutu ulogu na javnim skupovima. Predstavljanje manjina u medijskoj kampanji je međutim ostalo slabo. Analiza zastupljenosti manjina tokom segmenta na državnoj televiziji posvećenog medijskim događajima dvije referendumske opcije ukazala je na to da su se predstavnici manjina pojavili u približno 14 posto konferencija za štampu IB i u samo 2 procenta takvih događaja UB.

Tokom perioda kampanje, Crnogorski parlament usvojio je novi zakon o nacionalnim manjinama, između ostalog, ustanovljavajući mehanizam koji povećava garantovanu predstavljenost u parlamentu za nacionalne manjine na budućim izborima. Ova značajna legislativa je bila predmet diskusija prethodne tri godine, ali je konačno o njoj diskutovano u parlamentu kratko prije glasanja na referendumu. Vrijeme usvajanja je kritikovano od strane političkih partija u okviru UB i jedne grupe civilnog društva kao manipulacija da se obezbijede glasovi manjina za pro-indipendentističku opciju. Dvije partije manjina su eksplicitno povezivale svoje ponude da daju podršku kampanji IB sa donošenjem zakona.

Predstavnici nacionalnih manjina bili su predstavljeni u RRK, ali su inače bili predstavljeni na drugim nivoima referendumske administracije samo gdje su njihove zajednice koncentrisane. Obezbeđivanje materijala za referendum na dva jezika – na srpskom/crnogorskom i albanskom – bilo je samo dostupno na posebno označenim glasačkim mjestima a ne u svim oblastima gdje se albanski govori u lokalnim zajednicama.

XI. UČEŠĆE ŽENA NA REFERENDUMU

Uprkos hvale vrijednim naporima nekih žena aktivista u političkim partijama oba bloka, u kampanji na nacionalnom i lokalnom nivou bilo je primjetno odsustvo žena na višim pozicijama. Medijsko predstavljanje žena pokazalo je složeniju sliku, gdje su slike žena bile puno korišćene od strane oba bloka u njihovim reklamnim kampanjama ali sa manje slučajeva učešća žena u medijskim događajima bilo kod jednog bilo kod drugog bloka.

Potpisivanje deklaracije o jednakosti polova, posebno usmjerene na povećavanje zastupljenosti žena u lokalnim i republičkoj skupštini, od strane lidera svih političkih partija (koji su svi muškarci) tokom kampanje bilo je pozdravljeno od strane žena političkih aktivista kao uspjeh u smislu njihovih napora u lobiranju. Međutim, bilo je puno skepticizma da će to biti u potpunosti sprovedeno.

Zastupljenost žena u RRK i ORK bila je niska i posebno je bila slaba u seoskim i oblastima gdje žive manjine ali je bila značajno veća u primorskim opštinama Tivat i Kotor. Dva člana RRK i četiri predsjedavajuće ORK-a bile su žene. Nije bilo žena članova GO-a u preko 36 procenata glasačkih mjesta koja su posjetili međunarodni posmatrači, dok je samo 14 procenata glasačkih mjesta imalo više od 2 žene člana GO. U samo 12 posto glasačkih mjesta koja su posjećena žena je bila predsjednik GO.

XII. LOKALNI NE-STRANAČKI POSMATRAČI

Crna Gora ima dobro utemeljeno civilno društvo uključujući niz organizacija – kao što je Centar za monitoring izbora (CEMI) i Centar za demokratsku tranziciju (CDT) – koji imaju opsežna iskustva u ne-partijskom posmatranju izbora. Takvo aktivno učešće javnosti, gdje lokalne grupe posmatrača preduzimaju sveobuhvatno, dugoročno posmatranje referenduskog procesa, sveobuhvatna pokrivenost glasačkih mjesta na dan glasanja, brzo brojanje i tabelarni prikaz dijela glasova, ojačalo je transparentnost i javni kredibilitet referenduskog procesa. Lokalni ne-partijski posmatrači bili su prisutni na preko 86 procenata glasačkih mjesta koje su posjetili međunarodni posmatrači.

XIII. GLASANJE NA DAN REFERENDUMA – 21. MAJ 2006.

A. PREGLED

Glasanje na dan održavanja referenduma proteklo je dobro. Izvještavano je o uopšte mirnoj atmosferi a odaziv glasača od 86.4 procenta je bio visok, što je bio odraz nivoa interesovanja glasača za referendum.

Međunarodni posmatrači su posjetili 959 (86 procenata) glasačkih mjesta u svih 21 opštini u Crnoj Gori, sa preko 1,130 odvojenih posmatranja glasanja na glasačkim mjestima, 130 otvaranja i 105 izvještaja o zatvaranju i brojanju. U većini slučajeva, međunarodni posmatrači su pratili članove GO prilikom prenosa materijala u ORK-e. Određeni timovi međunarodnih posmatrača bili su prisutnih u svih 21 ORK tokom procesa izrade tabela. Primijećeno je i nekoliko slučajeva glasanja kod kuće.

Jednaka zastupljenost aktivista obje strane referenduma kao članova GO osigurala je da postoji potpuna transparentnost i učešće u procesu glasanja. Nisu zabilježeni slučajevi bojkota od strane članova GO i međunarodni posmatrači su saopštili da je svo vrijeme uglavnom postojala tijesna saradnja između članova GO .

B. PROCEDURE GLASANJA

Glasanje je pozitivno ocijenjeno od strane međunarodnih posmatrača, gdje je 96,6 procenata glasačkih mjesta koja su posjećena ocijenjeno kao «dobro» ili «veoma dobro». U samo 3.3 procenta posjeta su glasačka mjesta smatrana «lošim» i samo je u jednom slučaju glasačko mjesto ocijenjeno kao «veoma loše». Slični pozitivni izvještaji su se odnosili i na procedure otvaranja.

Mjere za očuvanje integriteta glasanja bile su sprovedene u velikoj mjeri u skladu sa pravnim zahtjevima. Ipak, uprkos sveukupno pozitivnoj slici, postojao je niz opservacija, od kojih su neke bile izolovane, gdje su se dogodile proceduralne greške koje su u nekim slučajevima mogle dovesti do raspuštanja glasačkog mjesta. Na primjer, od glasačkih mjesta koja su posjetili međunarodni posmatrači:

- u 4 posto slučajeva, primijećeno je da glasačka kutija nije dobro zapečaćena
- u 2 posto slučajeva, primijećeno je da se neovlašćene osobe miješaju u proces glasanja;
- u 9 posto slučajeva, međunarodni posmatrači su identifikovali grupno glasanje;
- u 5 posto slučajeva, primijećeno je da glasači označavaju svoje listiće izvan glasačke kabine;
- u 3 posto slučajeva, materijali iz kampanje bili su prisutni u blizini glasačkog mjesta;
- u 13 posto slučajeva, neuklonjiva tinta je bila nepravilno primijenjena ili u pogrešno vrijeme npr. prije identifikacije glasač je uključen u glasački registar, što je prouzrokovalo moguće oduzimanje prava glasa ako glasač nije bio uključen i morao je glasati na drugom glasačkom mjestu.

Primijećeno je da je zahtjev da glasači predaju svoj glasački listić članu GO nakon što ga označe, kako bi on uklonio kontrolni kupon, bio mogućnost da se otkrije izbor glasača. Takođe je bilo kritika da je kvalitet glasačkog listića i način na koji su glasačke kabine postavljene omogućio članovima GO da identifikuju izbor glasača. Proceduralne nepravilnosti takođe su bile primijećene kod glasanja kod kuće. Međutim, međunarodni posmatrači su primijetili da je samo mali broj žalbi uložen GO na dan održavanja referenduma.

Zabilježeno je da je pristup glasačkim mjestima za osobe sa invaliditetom bio težak u 31 posto glasačkih mjesta koja su posjećena.

Međunarodni posmatrači su takođe upoznati sa nizom navoda da je na dan održavanja referenduma bilo slučajeva «kupovine glasova». Mada takve aktivnosti nisu direktno primijećene, bilo je slučajeva kada su međunarodni posmatrači u Beranama i Pljevljima identifikovali slučajeve koji su mogli predstavljati kupovinu glasova. U četiri odvojene prilike, međunarodni posmatrači su vidjeli kako glasači fotografišu svoje glasačke listiće kamerama na mobilnim telefonima, što je takođe moglo ukazivati na kupovinu glasovima.

C. BROJANJE GLASOVA

Procedure za zatvaranje glasačkih mjesta i brojanje glasova takođe su pozitivno ocijenjene; u 85 procenata glasačkih mjesta koje su posjetili međunarodni posmatrači, zatvaranje i proces brojanja bio je ocijenjen kao «veoma dobar» ili «dobar», kao «prosječan» u 14 procenata i u samo jednom slučaju ocjena je bila «loš». Impresivan stepen saradnje između članova glasačkih odbora primijećen je tokom procesa zatvaranja i brojanja glasova a posebno vezano za donošenje odluka o validnosti glasačkih listića; bilo je samo nekoliko slučajeva takozvanih «sumnjivih listića», čija validnost nije mogla biti određena. Međutim, međunarodni posmatrači su smatrali da nema «tenzija ili nemira» u 7 posto sporova između članova GO na 6 posto glasačkih mjesta.

Uopšteno gledano, međunarodni posmatrači su smatrali da je bilo žurbe u nekim važnim koracima tokom brojanja glasova, što je rezultiralo nedostacima u procedurama koje su uslijedile, posebno u kompletiranju formulara protokola. Posebno, ponekad su bile propuštane niz provjera poravnanja koje je bilo potrebno sprovesti prije otvaranja glasačke kutije; u 20 posto opservacija, GO nije obavio osnovnu provjeru brojanja broja glasača koji su registrovani kao oni koji su glasali. U četiri slučaja izlazak glasača na referendum bio je 100 procenata i glasačko mjesto je zatvoreno i brojanje je počelo prije 21:00 časa kako je bilo propisano.

U značajnom kršenju procedura koje su dovele u pitanje punu transparentnost procesa dobijanja rezultata, međunarodni posmatrači su zabilježili u 42 posto slučajeva da rezultati protokola nisu neposredno prikazani na glasačkom mjestu. Nadalje, postojao je niz slučajeva kada kopije protokola nisu bile obezbijeđene za svakog člana GO.

D. TABELARNI PRIKAZ REZULTATA

Posmatrački timovi PMR OSCE/ODIHR-a prisutni u ORK pozitivno su ocijenili proces tabelarnog prikazivanja. Utvrđeno je da ORK-i uglavnom funkcionišu efiksano i efektivno sa dobrim razumijevanjem procedura. Sakupljanje rezultata uglavnom nije bilo problematično i većina ORK-a mogli su da predaju ukupne rezultate brzo i u propisanom vremenskom okviru. Međutim, u nekim opštinama bilo je nekonsistentnog, i povremeno zbnjujućeg pristupa rješavanju neslaganja sadržanih u protokolu rezultata GO-a. U Podgorici, u okolnostima koje su ukazivale na pokušaj političke opstrukcije procesa, ORK nije bila u stanju da donese odluku o protokolima rezultata iz 39 glasačkih mjesta u kojima je bilo neslaganja; u većini ovih slučajeva, neslaganja su bila manja i nisu bila vezana za rezultate glasanja. Rezultati na 39 glasačkih mjesta bili su odobreni od strane RRK nakon verifikacije protokola.

XIV. RJEŠAVANJE POSTREFERENDUMSKIH ŽALBI

Nakon objavljivanja preliminarnih rezultata, političke partije u UB podnijele su 210 žalbi protiv procesa glasanja. Žalbe su podnijete kod 11 ORK-a, i, u svim izuzev u osam slučajeva ORK-i nisu mogli da donesu odluku o žalbi zbog «neriješenog glasanja» i one su upućivane direktno RRK-u za rješavanje.¹²

Krajnji rok za podnošenje žalbi bio je 72 sata od čina ili propusta protiv koga je ulagana žalba. U praksi, za žalbe protiv procesa glasanja, ovo je bio neizvjestan krajnji rok jer nije uvijek bilo jasno protiv kog navodnog djela je podnošena žalba. Krajnji rok za rješavanje žalbi bio je 24 sata od njihovog podnošenja. I dok je važna izvjesnost da će žalbe biti rješavane brzo, takav zbijen vremenski okvir proizveo je nerealan pritisak na ORK-e i RRK za pravilno rješavanje post-referendumskih žalbi.

Velika većina žalbi uložених poslije referenduma odnosila se na probleme sa CGR-om, i posebno, unošenjem velikog broja imena osoba koje, kako je UB tvrdio, nisu imale pravo da glasaju jer su stanovnici Srbije ili drugih zemalja. Predstavnici UB-a tvrdili su da GO-i nisu trebali dozvoliti tim osobama da glasaju. Iako je veliki broj Crnogoraca koji žive van Crne Gore glasao na referendumu, nije bilo značajnih dokaza da oni nisu zadovoljavali kriterijume za pravo glasanja, kao što je da nisu zadržali adresu registrovanog stalnog prebivališta u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca. Dalje, formalna odluka da se uključe imenovane osobe u CGR dogodila se 11. maja i nije ranije osporavana. Kao takvi, ovi slučajevi nisu predstavljali političku neregularnost; i zaista članovi GO imali su obavezu da omogućе glasaču da glasa ako je njegovo ime u CGR-u.

Manji broj žalbi odnosio se na određene nepravilnosti u glasanju, uključujući izolovane slučajeve osobe koja je glasala dvaput i osoba koje su glasale u ime drugih osoba. Ovo su kršenja krivičnog zakona i bila su upućena od strane RRK da budu ispitana od strane javnog tužioca. Međutim, RRK je ocijenila da je određeni broj kršenja mali i nije mogao da utiče na tačnost rezultata.

RRK je odbacila žalbe sa odlučujućim glasom predsjedavajućeg RRK-a. Protiv nijedne odluke RRK nije podnijeta pritužba Ustavnom sudu do krajnjeg roka od 30. maja (tj. u roku od 24 sata od finalne odluke RRK o žalbama kao što predviđa Zakon o ustavnom sudu)...Treba primijetiti da je određeni broj političkih lidera UB stalno ponavljao nepovjerenje u nepristrasnost sudija u Ustavnom sudu.

XV. OBJAVLJIVANJE REZULTATA I RAZVOJ DOGAĐAJA POSLIJE REFERENDUMA

Brzo objavljivanje preliminarnih i konačnih rezultata referenduma od strane RRK ojačao je transparentnost i povjerenje javnosti u proces objavljivanja rezultata. Djelimični preliminarni rezultati referenduma, koji su isključivali odložene zajedničke rezultate iz 39 glasačkih mjesta u Podgorici,

¹² Žalbe podnijete od strane ORK bile su: Podgorica (51); Bar (29); Budva (24); Plav (27); Rožaje (15); Berane (10); Ulcinj (6); Nikšić (4); Cetinje (3); Danilovgrad (1); Pljevlja (1). Žalbe odbačene od strane ORK bile su: Cetinje (3); Berane (4); Nikšić (1). Sve ostale bile su neriješene i upućene direktno RRK.

objavljeni su od strane Predsjednika RRK 22. maja. U skladu sa vremenskim okvirom predviđenim od strane ZRDPS, potpuni preliminarni rezultati objavljeni su od strane RRK 23. maja. Nakon rješavanja žalbi i procesa podnošenja pritužbi 30. maja, konačni rezultati referenduma bili su odobreni od strane RRK na sjednici od 31. maja uz odlučujući glas Predsjednika RRK. Izmjene u odnosu na preliminarne rezultate bile su samo manje.

Oficijelni konačni rezultati pokazali su da je referendum o državnom statusu potvrđen od strane 55.5 procenata validnih glasova glasača koji su glasali i da je 86.5 procenata registrovanih glasača učestvovalo.¹³ Oba kriterijuma potrebna da bi odluka u korist nezavisnosti bila smatrana validnom su tako bila zadovoljena.

Predsjednik RRK formalno je podnio izvještaj o oficijelnim rezultatima referenduma o državnom statusu na specijalnoj sjednici parlamenta 3. juna 2006. Parlament je glasao kako bi potvrdio da su rezultati referenduma značili da je Crna Gora nezavisna država koja će tražiti pun međunarodni i pravni subjektivitet.

Kao veliki kontrast u odnosu na široku podršku svih stranaka koju je referendumski proces dobio tokom pregovora o sprovođenju referenduma i koji je takođe pokazan punim angažovanjem obje strane tokom cijelog perioda kampanje, predstavnici UB u RRK su bili ekstremno kritični prema referendumskom procesu nakon objavljivanja rezultata. Predstavnici UB u RRK nisu potpisali zapisnik sa sjednice od 31. maja gdje su finalni rezultati bili potvrđeni i članovi parlamenta iz političkih partija unutar UB nisu prisustvovali sjednici parlamenta od 3. juna.

XVI. PREPORUKE

Sljedeće preporuke za unaprjeđenje izbornih procesa u Crnoj Gori, od kojih mnoge ponavljaju preporuke prethodnih Posmatračkih misija za izbore OSCE/ODIHR-a, ponuđene su za razmatranje i moguću implementaciju od strane crnogorskih vlasti i političkih partija. Prema najboljim praksama izbornog zakonodavstva ne bi trebalo biti mijenjano u toku izbornog procesa. Ove preporuke stoga treba usvojiti kroz zakonit proces nakon parlamentarnih izbora od 10. septembra. Međutim, neke od ovih preporuka trebalo bi rješavati u obliku uredbi RIK-a prije narednih izbora.

A. OPŠTE PREPORUKE KOJE SE ODOSE NA IZBORNI PROCES

1. Trebalo bi razmotriti sljedeća unaprjeđenja pravnog okvira za izborni proces koja je uveo ZRDPS:
 - (i) Odredbe koje treba da obezbijede izbalansiranu političku zasupljenost na referendumu ili u izbornim administrativnim tijelima;
 - (ii) Odredbe koje sprječavaju zloupotrebu funkcija ili ograničavaju ulogu koju može imati državni ili javni službenik, uključujući izabrane funkcionere i policajce, prilikom učešća u političkoj kampanji;

¹³ Konačni rezultati po opštinama dati su u dodatku u daljem tekstu.

-
- (iii) Odredbe koje osiguravaju transparentnost za sredstva za finansiranje u političkim kampanjama, uključujući i formiranje parlamentarne komisije za praćenje finansiranja kampanje;
 - (iv) Odredbe koje utvrđuju jasan okvir za ulogu medija u izvještavanju o političkoj kampanji uključujući profesionalnu obavezu medija i formiranje parlamentarnih komisija za praćenje medijskog izvještavanja o kampanji sa ovlašćenjima da izdaju upozorenja medijima za nepoštovanje pravnih zahtjeva.

B. ADMINISTRACIJA REFERENDUMA I IZBORA

2. Prava i dužnosti svih članova nadležne komisije za izbore i referendume trebali bi biti jasno definisani uključujući Kodeks ponašanja koji navodi minimalne standarde za profesionalno ponašanje kako bi se osigurala objektivnost i izbjegli konflikti interesa.
3. Nadležna komisija za izbore i referendume trebalo bi da obezbijedi obuku za službenike izbora na svim nivoima.
4. Parlament bi trebalo da delegira nadležnost nekom javnom tijelu, po mogućnosti nadležnoj komisiji za izbore i referendume, za obezbjeđivanje neutralnog obrazovanja glasača tokom izbora ili referenduma. Obrazovanje glasača trebalo bi da podrazumijeva i fokusiranje na registraciju glasača, procedure glasanja i širu zaštitu prava glasača da glasaju.
5. Treba razmotriti izmjene pravnog okvira za rješavanje okolnosti kada, u slučaju jednakog broja članova u nadležnoj komisiji za izbore ili referendume, postoji jednak broj glasova.

C. GLASAČKI REGISTRI

6. Privremene i finalne verzije centralnog registra glasača trebale bi biti izložene ili dostupne u štampanom obliku tokom perioda za javne inspekcije na odgovarajućim lokacijama, uključujući i opštinske i centre zajednica. Spisak registrovanih glasača za svako glasačko mjesto trebao bi biti izložen na glasačkom mjestu prije dana glasanja.
7. Ministarstvo pravde trebalo bi da obezbijedi konsistentne smjernice opštinama za dokumentaciju potrebnu građanima za dokazivanje prava na glasanje i za brisanje preminulih osoba kao glasača.
8. Zakon o glasačkim registrima iz 2000. godine trebao bi biti izmijenjen i dopunjen:
 - (i) tako da odražava odluku Ustavnog suda koja ograničava primjene za izmjene centralnog registra glasača bez jasnog ovlašćenja glasača koji je u pitanju;
 - (ii) da pojasni prava inspekcije drugih podataka koje imaju državne agencije od strane političkih partija i građana.

D. PROCEDURE ULAGANJA ŽALBI I PRITUŽBI

9. Zakon o izborima trebalo bi revidirati kako bi on predvidio fiksne krajnje rokove za podnošenje žalbi koje se odnose na proces glasanja i glasačka mjesta, na primjer 48 sati od zatvaranja glasanja.
10. Treba razmotriti utvrđivanje jasnijih i efikasnijih sredstava za rješavanje žalbi protiv javnih tijela, kao što su opština ili ministarstvo, zbog njihovih aktivnosti ili propusta tokom izbornog procesa.

-
11. Javni tužilac bi trebalo da objavi jasne smjernice o procedurama kojima će žalbe koje navode kriminalna djela biti ispitane tokom izbornog procesa.

E. VOĐENJE KAMPANJE I MEDIJI

12. Treba strogo odvojiti državne, opštinske i političke aktivnosti. Treba uraditi i objaviti Kodeks ponašanja državnih ili javnih službenika, uključujući službenike policije, tokom perioda kampanje.
13. Mediji bi trebali biti konsistentni u odvajanju aktivnosti predstavnika nosioca funkcija od aktivnosti u kampanji koje obavljaju kao političari. Medji ne bi trebalo da daju privilegovan tretman javnim vlastima i figurama tokom kampanje.
14. Mediji bi trebalo da nastave da poštuju Kodeks ponašanja tokom političkih kampanja i, posebno, da poštuju političke standarde i da izbjegavaju namjerna pogrešna tumačenja.
15. Treba bolje definisati pravila o predizornoj šutnji, uključujući i definisanje onoga što predstavlja kršenje zabrane vođenja kampanje kao i navođenje mogućih sankcija protiv prekršilaca.
16. Sve strane na referendumu i sve političke partije i kandidati u izbornom procesu trebalo bi da eksplicitno osude kupovinu glasova ili pokušaj kupovine glasova i slične aktivnosti.

F. PROCEDURE GLASANJA

17. Treba preispitati osnove za raspuštanje glasačkih odbora, poništavanje rezultata i održavanje ponovljenih izbora i ograničiti ih samo na ozbiljna kršenja.
18. Trebalo bi uvesti odredbu koja bi omogućila brojanje glasačkih listića od strane GO kako bi se rješavala moguća neslaganja identifikovana tokom brojanja glasova. Opštinskim komisijama treba dostaviti jasna uputstva o tome kako da rješavaju neslaganja identifikovana u protokolima rezultata.
19. Za sve članove GO treba obezbijediti obuku za procedure glasanja i brojanja koristeći konsistentne materijale za obuku i formate. Takva obuka trebalo bi da obezbijedi da se izbjegnu proceduralne greške, kao što je nepravilna primjena tinte, i da se uopšte poštuju ključni zahtjevi kao što je prikazivanje rezultata bez odlaganja.
20. Treba uraditi jasnije formulare za protokole rezultata.
21. Treba preispitati zahtjev da glasač mora predati svoj označeni glasački listić članu GO da ukloni kontrolni kupon. Trenutna procedura dovodi u opasnost tajnost glasačkog listića.
22. Treba uvesti odredbu za okolnost kada glasač ošteti svoj glasački listić.
23. Upotreba dvojezičnih glasačkih materijala ne bi trebala biti ograničena samo na posebno osmišljena glasačka mjesta već bi trebala biti proširena na sve oblasti gdje albanski ili drugi manjinski jezici ili pisma mogu biti korišćeni od strane značajnog dijela lokalne populacije.
24. Treba promijeniti zahtjev da se glasački listići označavaju samo zaokruživanjem izabrane opcije. Svi glasački listići koji ukazuju na jasnu namjeru glasača trebali bi biti smatrani validnim.
25. Glasačka mjesta treba da budu lako dostupna svim glasačima.

G. ULOGA ŽENA U IZBORNIM PROCESIMA

Političke partije, civilno društvo i državne vlasti trebalo bi da preuzmu održive programe za implementaciju svojih obaveza za veću zastupljenost žena u parlamentu i opštinskim skupštinama kao i njihove uloge administratora izbornih procesa.

DODATAK A: KONAČNI REZULTATI REFERENDUMA O DRŽAVNOM STATUSU ODRŽANOG 21. MAJA 2006.

Opština	Broj registrovanih glasača	Glasači koji su glasali		Važeći glasovi za «Da»		Važeći glasovi za «Ne»	
		Broj	%	Broj	%	Broj	%
Andrijevića	4,369	3,928	89.91	1,084	27.74	2,824	72.26
Bar	32,255	26,382	81.79	16,640	63.67	9,496	36.33
Berane	28,342	24,051	84.86	11,268			
Bijelo Polje	40,110	35,051	87.39	19,405	55.69	15,437	44.31
Budva	12,797	11,199	87.51	5,915	53.32	5,179	46.68
Danilovgrad	11,784	10,669	90.54	5,671	53.71	4,887	46.29
Žabljak	3,407	3,096	90.87	1,188	38.67	1,884	61.33
Kolašin	7,405	6,820	92.10	2,852	42.22	3,903	57.78
Kotor	17,778	14,897	83.79	8,200	55.70	6,523	44.30
Mojkovac	7,645	6,923	90.56	3,016	43.93	3,849	56.07
Nikšić	56,461	50,737	89.86	26,434	52.63	23,790	47.37
Plav	12,662	8,941	70.61	7,016	78.92	1,874	21.08
Plužine	3,329	2,959	88.89	716	24.30	2,230	75.70
Pljevlja	27,882	25,268	90.62	9,115	36.28	16,009	63.72
Podgorica	129,083	113,915	88.25	60,626	53.67	52,345	46.33
Rožaje	19,646	15,239	77.57	13,835	91.33	1,314	8.67
Tivat	10,776	8,800	81.66	4,916	56.45	3,793	43.55
Ulcinj	17,117	13,985	81.70	12,256	88.50	1,592	11.50
Herceg Novi	24,487	20,220	82.57	7,741	38.66	12,284	61.34
Četinje	15,077	13,538	89.79	11,532	86.38	1,818	13.62
Šavnik	2,306	2,123	92.06	906	43.08	1,197	56.92
Glasači u zatvoru	495	379	77.82	108	22.18		
Ukupno za Crnu Goru	484,718	419,236	86.49	230,711	55.50	184,954	44.50

O OSCE/ODIHR-u

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je glavna institucija OSCE-a za pomoć zemljama učesnicama da osiguraju potpuno poštovanje ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, da poštuju vladavinu zakona, promovišu principe demokratije i (...) da izgrade, jačaju i zaštite demokratske institucije, kao i da promovišu toleranciju u cijelom društvu» (1992 Helsinški dokument).

ODIHR sa sjedištem u Varšavi, Poljska, formirana je kao Kancelarija za slobodne izbore na Samitu održanom u Parizu 1990.godine i počela je da radi u maju 1991. Godinu dana kasnije, naziv Kancelarije je promijenjen kako bi odražavao prošireni mandat koji uključuje ljudska prava i demokratizaciju. Danas ima preko 100 zaposlenih.

ODIHR je vodeća agencija u Evropi u oblasti posmatranja izbora. Ona koordinira i organizuje raspoređivanje hiljada posmatrača svake godine kako bi ocijenila da li se ozbori u oblasti OSCE-a sprovode u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Njena jedinstvena metodologija pruža dubok uvid u sve elemente izbornog procesa. Kroz projekte pomoći, ODIHR pomaže Državama učesnicama da unaprijede svoj izborni okvir.

Aktivnosti demokratizacije Kancelarije uključuju sljedeće tematske oblasti: vladavina zakona, zakonodavna podrška, demokratsko upravljanje, migracije i sloboda kretanja, i jednakost među polovima. ODIHR implementira niz ciljnih programa pomoći svake godine, nastojeći da olakša i unaprijedi poštovanje obaveza prema OSCE-u od strane Država i da razvije demokratske strukture.

ODIHR prati poštovanje humane dimenzije obaveza prema OSCE-u od strane Država učesnica, i pomaže im da unaprijede zaštitu ljudskih prava. Takođe svake godine organizuje niz sastanaka za implementaciju humane dimenzije obaveza prema OSCE-u od strane Država učesnica.

U oblasti tolerancije i ne-diskriminacije, ODIHR pruža podršku Državama učesnicama u implementaciji obaveza prema OSCE-u i u jačanju odgovora na zločine mržnje i rasističke i incidente koji uključuju ksenofobiju, anti-Semitizam i druge oblike netolerancije. Aktivnosti ODIHR-a vezane za toleranciju i ne-diskriminaciju fokusirani su na sljedeće oblasti: obuka za sprovođenje zakona, praćenje, izvještavanje o i praćenje reakcija na zločine i incidente motivisane mržnjom: kao i na obrazovne aktivnosti za promovisanje tolerancije, poštovanja i međusobnog razumijevanja.

ODIHR pruža savjete Državama učesnicama o njihovim politikama za Roma i Sinte. Promoviše izgradnju kapaciteta i umrežavanje zajednica Roma i Sinta, i podstiče učešće predstavnika Roma i Sinti u tijelima koje donose odluke. Kancelarija takođe funkcioniše kao mjesto razmjene informacije o problemima Roma i Sinta među nacionalnim i međunarodnim faktorima.

Sve aktivnosti ODIHR-a sprovode se u tijesnoj koordinaciji i saradnji sa državama učesnicama OSCE-a, institucijama OSCE-a i aktivnostima na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama. Dodatne informacije mogu se naći na website-u ODIHR-a (www.osce.org/odhr).