



## MEĐUNARODNA MISIJA ZA POSMATRANJE IZBORA Crna Gora — Predsednički izbori, 7. april 2013 godine

---

### IZVJEŠTAJ O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

**Podgorica, 8. april 2013.** – Ovaj izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima je rezultat zajedničkog poduhvata OEBS Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/KDILJP), i Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope (PSSE). Međunarodni posmatrači nijesu vršili sveobuhvatno i sistematsko posmatranje procedura na dan izbora, ali su posjetili veliki broj biračkih mjesta širom države.

Ambasador Boris Frlec je Šef OEBS/KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora (OMPI), koja je uspostavljena 8. marta 2013. Christopher Chope (UK) je predvodio delegaciju PSSE-a.

Procjena je vršena u cilju utvrđivanja da li su izbori u skladu sa opredjeljenjima OEBS-a i standardima Savjeta Evrope za sprovođenje demokratskih izbora, kao i u skladu sa zakonodavstvom Crne Gore. Ovaj izvještaj o preliminarnim nalazima i zaključcima se objavljuje prije završetka izbornog procesa. Završna procjena izbora će dijelom zavisiti od sprovođenja preostalih faza izbornog procesa, uključujući prebrojavanje, tabelarno prikazivanje i objavljivanje rezultata, kao i postupanje po mogućim prigovorima i žalbama nakon izbora. OEBS/KDMLJP će izdati sveobuhvatni završni izvještaj, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, nekih osam nedjelja nakon završetka izbornog procesa. PSSE delegacija će predstaviti svoj izvještaj pred Stalnim odborom u maju 2013. godine.

---

### PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

---

Predsednički izbori održani 7. aprila 2013. godine, uključujući izborni dan, održani su profesionalno i efikasno. Kandidati su mogli da vode slobodne kampanje i fundamentalna prava slobode govora, kretanja i udruživanja su uglavnom poštovani. Međutim, zamagljivanje linija između države i partije i dalje je u suprotnosti sa OEBS-ovim opredjeljenjima i standardima Savjeta Evrope. Tvrdnje o zloupotrebi državnih resursa i dalje su opstale bez obzira na istinitost ovih navoda. Nepovjerenje u javne institucije i pravosuđe smanjilo je povjerenje javnosti i treba mu posvetiti pažnju.

Pravni okvir koji reguliše predsedničke izbore uopšteno pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Međutim, harmonizacija važećeg zakonodavstva bi bila neophodna u cilju eliminisanja nedostataka i pružanja daljeg pojašnjenja o primjeni ključnih odredbi, pogotovo u pogledu finansiranja kampanje i medija.

Državna izborna komisija je svoj posao radila na profesionalan način i uprkos ograničenim ljudskim i finansijskim resursima je ispunila zakonske rokove. Transparentnost i odgovornost nižeg nivoa izbornih komisija su ostale ograničene minimalnim brojem informacija o njihovim aktivnostima koje su dostupne javnosti.

Kandidati su bili u obavezi da podnesu potpise podrške za svoju kandidaturu od 1.5 odsto upisanih birača uprkos prethodnim preporukama OEBS/KDILJP-a i Savjeta Evrope Venecijanske komisije i suprotno utvrđenoj dobroj praksi. Zahtjev da građani mogu dati potpis podrške samo jednom kandidatu, kao i samo potpisivanje pred izbornim zvaničnicima angažovanim po političkoj liniji je ocijenjen kao zabrinjavajući u prethodnim OEBS/KDILJP izvještajima i takođe je doveden u pitanje

od strane jednog broja sagovornika OEBS/KDILJP OMPI-a. Uslov dugotrajnog prebivališta za predsjedničku kandidaturu takođe nije u skladu sa međunarodnim obavezama.

Dva kandidata, aktuelni predsjednik Filip Vujanović i opozicioni lider Miodrag Lekić, su učestvovala na ovim izborima. Ustavno osporavanje podobnosti aktuelnog Predsjednika da ponovo bude biran na tu funkciju je Ustavni sud odbio, navodeći da je postojao diskontinuitet u pravnom statusu države nakon proglašenja nezavisnosti.

Uopšteno, kampanja je bila konkurentna, ali fokusirana na međusobne lične optužbe umjesto na programska pitanja. Pored državnog finansiranja, kampanje su finansirane od pojedinačnih doprinosa i resursa političkih partija. Kandidati su bili obavezni samo da podnesu jedan izvještaj u pred izbornom periodu. Zakonodavstvo o finansiranju predsjedničke izborne kampanje zahtijeva reformu za povećanje transparentnosti, za rješavanje pitanja nedostatka nezavisnog nadzora i nesrazmjerne naknade izabranom kandidatu.

Vlasti su napravile značajne napore za primjenu neophodnih izmjena u biračkim spiskovima, međutim, nijesu se dovoljno bavile kontinuiranom zabrinutošću javnosti kada je u pitanju tačnost biračkog spiska. Vlasti su potvrdile i dalje postojani ograničen broj neslaganja i duplikata. Navodi o nepravilnostima u biračkim spiskovima su bili uglavnom nepotvrđeni. Po prvi put, u skladu sa prethodnim OEBS/KDILJP preporukama, građani bez državljanstva su uklonjeni iz biračkih spiskova, i nova biometrijska dokumenta su bila potrebna za glasanje. OEBS-KDILJP OMPI sagovornici su izrazili zabrinutost da birači nijesu pravilno informisani o njihovom uklanjanju iz spiskova iako se samo šest birača žalilo po ovom osnovu.

Mediji praćeni od strane OEBS-KDILJP OMPI -a su glasačima pružili raznolikost informacija i mišljenja o izborima. Javni servis je ispunio zakonske obaveze po pitanju pružanja besplatnog termina kandidatima po jednakim uslovima. Pored toga, RTCG je organizovao debatu lice u lice između dva kandidata. Međutim, neujednačeno izvještavanje o aktivnostima vladinih zvaničnika u informativnim programima je takođe zapaženo bez jasne razlike između državnih aktivnosti i partijske kampanje. Za ove izbore, nije postojalo nijedno efikasno nezavisno tijelo sa ovlašćenjem da prati medijsku pokrivenost kampanje i njenu usklađenost sa zakonodavstvom.

Ograničen broj izbornih žalbi OEBS/KDILJP OMPI-ih sagovornika je pripisan opštem odsustvu povjerenja u nadležne organe. Kratki rokovi za određene žalbe ne garantuju u potpunosti djelotvorno pravno zadovoljenje propisano stavom 5.10 OEBS-ovog kopenhaskog Dokumenta iz 1990. godine. Ipak, predmeti u vezi registracije birača brzo su razmatrani od strane Upravnog suda, pruživši djelotvorno pravno zadovoljenje.

Izborne komsije, u ograničenom broju biračkih mjesta koje su posjetili međunarodni posmatrači, bile su proceduralno dobro pripremljene i glasački proces je bio sproveden efikasno. Novi formulari za žalbe na biračkim mjestima, koje je sastavio DIK, su bili kotišteni od strane birača i žalbe su bile momentalno pregledane na dan izbora. Brojanje i tabeliranje su bili sprovedeni na transparentan i efikasan način, bez žalbi i nepravilnosti, mada dodatno regulisanje procesa tabeliranja je potrebno.

---

## PRELIMINARNI NALAZI

---

### Uvod

U skladu sa zakonskim i ustavnim odredbama, predsjednik Skupštine je 18. januara 2013. godine raspisao predsjedničke izbore za 7. april 2013. godine. Izbori su se održali u roku šest mjeseci nakon prijevremenih parlamentarnih izbora 14. oktobra 2012. godine. Koalicija za evropsku Crnu Goru,

koja je osvojila 39 od 81 mandata, zadržala je kontrolu Skupštine kroz formiranje koalicione vlade sa Bošnjačkom strankom (BS) i Hrvatskom građanskom inicijativom (HGI).<sup>1</sup> Novosnovana koalicija, Demokratski front (DF), predvođena Miodragom Lekićem sa 20 mandata, je postala glavni opozicioni blok u Skupštini.<sup>2</sup> Najveća pojedinačna opoziciona partija Socijalistička narodna partija (SNP) nije bila ni u jednoj koaliciji.

Partijski savezi su učvršćivani duž predreferendumske linije izuzev Socijal demokratske partije (SDP) čiji su predstavnici osporili podobnost kandidata njihovog koalicionog partnera; stranka je odlučila da ne podrži nijednog kandidata.

Imajući u vidu nastavak pregovora o pristupanju Evropskoj Uniji, pažnja je preusmjerena na neophodnu reformu, pogotovo u oblastima vladavine prava i borbe protiv korupcije. Vladajuća koalicija je nastavila da naglašava prednosti stabilnosti Vlade, dok je opozicija sa druge strane nastavila sa pozivanjem na reforme i iznošenjem optužbi za korupciju. Nedavno objavljeni audio snimci sa DPS sastanaka, održanih tokom priprema za prijevremene parlamentarne izbore 2012. godine, na kojima članovi stranke aludiraju na moguću zloupotrebu državnih resursa u naporima dobijanja veće podrške birača, su uveliko komentarsani u medijima i o njima se raspravljalo u javosti.

### Pravni okvir i izborni sistem

Pravni okvir koji reguliše predsjedničke izbore uopšteno pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Ustav, Zakon o izboru predsjednika (Predsjednički izborni zakon), i Zakon o izboru odbornika i poslanika (Izborni zakon) su primarni djelovi zakonodavstva za predsjedničke izbore.<sup>3</sup> Predsjednički izborni zakon, usvojen 2007. godine, obuhvata samo određene odredbe koje se odnose na predsjedničke izbore, dok Izborni zakon koji je usvojen 1998. godine i poslednji put izmijenjen 2011. godine, reguliše zajedničke odredbe za predsjedničke i parlamentarne izbore.<sup>4</sup> Harmonizacija važećeg zakonodavstva bi bila neophodna u cilju eliminisanja nedostataka i pružanja daljeg pojašnjenja o primjeni ključnih odredbi, pogotovo u pogledu finansiranja kampanje i medija.

Ustav garantuje fundamentalna politička, građanska i ljudska prava i slobode. Direktna i indirektna diskriminacija po bilo kojem osnovu je zabranjena a rodna ravnopravnost je unaprijeđena obezbijedivanjem razvoja politike jednakih mogućnosti od strane države.

Predsjednik se bira neposrednim glasanjem na petogodišnji mandat. Da bi bio izabran u prvom krugu, kandidat mora dobiti više od 50 odsto važećih glasova. Pravo na kandidaturu ima svaki građanin, sa biračkim pravima, sa stalnim prebivalištem u Crnoj Gori najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina. Ova odredba nije u skladu sa međunarodnim obavezama.<sup>5</sup> Osoba ne može

<sup>1</sup> Koalicija za evropsku Crnu Goru obuhvata Demokratsku partiju socijalista (DPS), Socijal demokratsku partiju (SDP), i Liberalnu partiju (LP), i predvođena je premijerom Milom Đukanovićem, liderom DPS-a. DPS je na vlasti od 1990. godine i njeni kandidati su bili izabrani za predsjednika tokom zadnjih osam izbora.

<sup>2</sup> Demokratski front se sastoji od Nove srpske demokratije (NOVA), Pokreta za promjene (PzP), i Stranke srpskog jedinstva (SSJ).

<sup>3</sup> Dopunjen raznim zakonima, uključujući Zakon o finansiranju predsjedničke izborne kampanje, Zakon o finansiranju političkih partija, Zakon o biračkom spisku, kao i različitim zakonima iz oblasti medija i radio difuzije, i odluke i odredbe Državne izborne komisije (DIK).

<sup>4</sup> U Zajedničkom mišljenju na nacrt Zakona o izmjenama zakona o izboru odbornika i poslanika u Skupštini Crne Gore (CDL-AD(2011)11 usvojenom 17. juna 2011 zaključeno je da amandmani na zakon uopšteno predstavljaju pozitivan razvoj, dok su preporučena neka dalja poboljšanja; vidjeti na <http://www.osce.org/odihr/elections/93229>.

<sup>5</sup> Opšti komentar br 25 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih Nacija predviđa da "osobe koje su inače podobne da se kandiduju na izborima ne smiju biti onemogućeno da se kandiduju zbog neosnovanih ili diskriminatorskih zatjeva kao što su obrazovanje, prebivalište ili proijeklo, ili zbog političke pripadnosti.

biti predsjednik više od dva puta. Kandidatura Filipa Vujanovića je osporena od strane grupe građana pred Ustavnim sudom po osnovama da je već dva puta izabran na mjesto predsjednika, jednom prije nezavisnosti i ponovnim izborom 2008. godine. Ustavni sud je odbio žalbu, navodeći da je postojao diskontinuitet u pravnom statusu države nakon proglašenja nezavisnosti.

Svaki građanin sa 18 godina ili više na dan izbora, sa stalnim prebivalištem u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca prije dana održavanja izbora, i koji nije proglašen od strane suda kao mentalno nesposoban, ima pravo da glasa. Uslov prebivališta je suviše restriktivan i nije u skladu sa međunarodnim standardima, kao što je ranije navedeno u izvještajima OEBS/KDILJP-a, i u zajedničkim mišljenjima OEBS/KDILJP-a i Savjeta Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija).<sup>6</sup>

### Izborna administracija

Izbore je sprovedla izborna administracija sačinjena od tri nivoa: državne izborne komisije (DIK), 21 opštinske izborne komisije (OIK) i 1,168 biračkih odbora (BO). DIK i OIK su stalna tijela imenovana na četiri godine, dok se BO-ovi formiraju za svake izbore. Članovi na svim nivoima su bili nominovani od strane političkih partija, što je povećalo transparentnost i odgovornost rada izborne administracije.<sup>7</sup> Okvirno 21 odsto izbornih zvaničnika čine žene. Pored stalnih članova, svaki predsjednički kandidat je imao pravo da imenuje ovlašćenog predstavnika sa punim pravom glasa u biračke komisije na svim nivoima i ovo pravo su iskoristila oba kandidata.

DIK je odžavao redovne sjednice otvorene za izborne posmatrače i medije. DIK je profesionalno radio svoj posao, donoseći odluke koncenzusom i ispunjavajući rokove. DIK je nastavio da radi sa ograničenim finansijskim sredstvima i bez stalnog sekretarijata koji je predviđen zakonom. Dok Izborni zakon daje DIK-u pravo nadzora i praćenja kako se sprovode zakoni, DIK je u više navrata usko shvatao ovo pravo, umjesto preuzimanja proaktivnog pristupa.

DIK je objavio svoje odluke na sajtu; međutim, zapisnici sa sjednica nijesu objavljeni, što je moglo povećati transparentnost. Štaviše, Izborni zakon obavezuje OIK-e da blagovremeno objave sve odluke na svojim internet sajtovima. Ova obaveza je rijetko poštovana, a četiri OIK-a nijesu imali svoj internet sajt, što je ograničilo transparentnost njihovog rada.<sup>8</sup>

Generalno, birački odbori su formirani u skladu sa zakonom od strane OIK-ova reflektujući politički sastav Skupštine Opštine i rezultate žrijebanja za pozicije predsjednika BO.<sup>9</sup> Obuka članova OIK-a i BO-a je predviđena zakonom, ali nije obavezna. Kao pozitivan korak, prateći prethodne preporuke OEBS/KDILJP-a, DIK je dao instrukcije OIK-ovima da pozovu ovlašćene predstavnike na obuke za BO i da daju instrukcije svim članovima BO-a da ovlašćeni predstavnici imaju puna glasačka prava u odborima. Obuke članova BO-a koje su organizovali OIK-ovi a koje je posmatrao OEBS-KDILJP OMPI, nijesu bile jednake u pristupu i posjećenosti.

<sup>6</sup> Prethodni OEBS/KDILJP izvještaji za Crnu Goru su dostupni na: <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro>. Takođe, vidite pasus I.1.1.c.iii Kodeks Dobre prakse o izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope, dostupan na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx).

<sup>7</sup> Vladajuća koalicija je imala 6 od 11 imenovanih članova u DIK-u, a većinu u 17 od 21 OIK-a.

<sup>8</sup> Ovi uključuju OIK-ove iz Berana, Plužina, Šavnika i Ulcinja.

<sup>9</sup> U Ulcinju, OIK je odlučio da nema žrijebanja, i koristio je isti proces raspodjele kao na prethodnim izborima.

## Registracija glasača

Ukupno 511.405 birača je registrovano za ove izbore. Registracija birača je pasivna de 21 birački spisak (BS) vode opštine na osnovu registara građana koji vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). MUP je obezbijedio opštinama redovne informacije o promjenama, ali nedostatak usaglašenosti dva registra je rezultirao izvjesnim neslaganjima.<sup>10</sup> Opštinski BS-ovi su zatim spojeni u objedinjeni centralni birački spisak (CBS), koji se nalazi u Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije (MIDT). MIDT je pružio značajnu tehničku pomoć opštinama, kao i detaljne informacije o BS političkim partijama.

Izbornin zakonom je zahtijevano da svi građani bez državljanstva budu izbrisani iz BS-a do 31. decembra 2012. godine.<sup>11</sup> Kao rezultat toga, 12,964 građana bez državljanstva je izbrisano. Dok su neki predstavnici civilnog društva i opozicionih partija tvrdili da mnogi od onih koji su izbrisani nijesu bili uredno obaviješteni, MIDT je izvijestio da su obavještenja blagovremeno poslata. Zbog nedostatka odredbi koje regulišu posebne procedure za brisanje iz BS-a, ujednačenost administrativne procedure nije bila obezbijeđena. Pored toga, po prvi put, biometrijske lične isprave (lična karta ili pasoš) su bile obavezne za glasanje.<sup>12</sup> Prema MUP-u, nekih 30,000 građana nije posjedovalo biometrijske lične karte, i nijesu mogli da glasaju, uprkos raznim naporima da pomognu građanima u proceduri dobijanja istih, uključujući raspoređivanje MUP-ovih mobilnih timova.<sup>13</sup>

Birači su imali mogućnost da provjere svoj status u BS-u, uključujući tu i internet sajt i SMS opciju, i obije su aktivno korišćene. Po zakonu, parlamentarne političke stranke dobijaju elektronske kopije biračkih spiskova i mogu zahtijevati pristup relevantnim podacima iz MUP-a. Prema Agenciji za zaštitu ličnih podataka, distribucija kompletnih BS-ova, koji uključuju sve lične podatke, je u suprotnosti sa zakonom o zaštiti ličnih podataka.

Državne i lokalne vlasti su preduzele ozbiljne napore da ažuriranju BS u rokovima propisanim zakonom. Međutim, iako su značajne promjene napravljene prije ovih izbora, MUP nije sproveo temeljnu kampanju informisanja kako bi odagnao bilo kakve zabrinutosti po pitanju tačnosti BS-a. MUP i MIDT su napravili video spot o načinu vođenja biračkih spiskova; međutim, isti nije bio dostupan u medijima. Dodatno, navodi o nepravilnostima u BS-ovima su i dalje postojali od strane nekih opozicionih političkih partija i civilnog društva. Pored toga, neke partije su navele selektivan pristup od strane MUP-a u rješavanju zahtjeva za dobijanje državljanstva potencijalno utičući na registraciju glasača.<sup>14</sup> Većina navoda koje je primila OEBS/KDILJP OMPI su bili nepotvrđeni i odnosili su se na nekoliko pojedinačnih slučajeva. OMPI je međutim, u dva navrata, primila pouzdane informacije da MUP nije pravovremeno odgovorio na zahtjeve političkih partija za dobijanje informacija o BS-u, kao što nalaže član 18 Zakona o biračkom spisku.

## Registracija kandidata

<sup>10</sup> Ove razlike mogu biti riješene samo potpunim usklađivanjem MUP-ovih registara sa biračkim spiskom.

<sup>11</sup> Uklanjanje građana bez državljanstva je izazvano Ustavom iz 2007. godine, ali odloženo u nekoliko navrata.

<sup>12</sup> Rok trajanja starih dokumentata je istekao 31. decembra 2012. godine nakon što je bio produžavan tri puta, posljednji put u julu 2012. godine, da bi mogli da se koriste tokom prijevremenih parlamentarnih izbora 2012. godine

<sup>13</sup> SNP je uputio DIK-u zahtjev za pravno mišljenje o mogućnosti za glasanje sa dokumentima kojima je istekao rok važenja. DIK je usvojio mišljenje da takav zahtjev nije u skladu sa zakonom. Na odgovr je uložena žalba Ustavnom sudu koju je sud odbačena 5. aprila

<sup>14</sup> Dana 3. aprila, oba predsjednička kandidata su podnijela dokumenta koja sadrže nekih 7,000 unosa mogućih neregularnosti u biračkom spisku, tražeći od MUP-a da sprovede kontrolu izvornih podataka. MUP nije bio u mogućnosti da odgovori na ove zahtjeve u zakonskom roku.

Predsjednički kandidati mogu biti nominovani od strane političkih partija ili grupa građana. Svi kandidati su obavezni da podrže svoje kandidature potpisima najmanje 1.5 odsto ukupnog broja registrovanog biračkog tijela.<sup>15</sup> U skladu sa uspostavljenom dobrom praksom, broj obaveznih potpisa ne bi trebalo da prelazi jedan odsto biračkog tijela.<sup>16</sup>

Potencijalni kandidati su mogli prikupljati potpise od dana raspisivanja izbora do 18. marta. Građani su dali potpise podrške jednom kandidatu u odgovarajućim OIK kancelarijama u prisustvu dva OIK člana, jednog iz vladajuće koalicije i drugog iz opozicije. Propis da građani mogu dati potpis podrške samo jednom kandidatu, kao i samo potpisivanje pred članovima OIK-a koji su određeni po političkoj liniji je izazvao zabrinutost u prethodnim OEBS-KDILJP izvještajima i takođe je dovedeno u pitanje od strane nekih sagovornika OEBS-a. Uslov dugotrajnog prebivališta za predsjedničku kandidaturu nije u skladu sa međunarodnim obavezama.

Od tri potencijalna kandidata, aktuelni predsjednik Filip Vujanović, nominovan od strane DPS-a, i Miodrag Lekić, nominovan od strane grupe građana, su uspješno prikupili potrebne potpise i bili registrovani. Rade Bojović, potencijalni nezavisni kandidat, nije uspio da prikupi dovoljan broj potpisa.

### **Kampanja i finansiranje kampanje**

Izborna kampanja je zvanično počela od dana registracije svakog kandidata i završila se u ponoć, 5. aprila.<sup>17</sup> Pravni okvir predviđa jednake mogućnosti svim učesnicima, uključujući pristup državnim prostorijama za događaje vezane za kampanju i prostoru za prikazivanje izbornog materijala.

Uopšteno, kampanja je bila umjerena, ali vidljiva širom države. Oba kandidata su bila u mogućnosti da vode slobodne kampanje i bez nepotrebnih ograničenja. Sloboda govora, kretanja i udruživanja su poštovane, mitinzi su bili dobro posjećeni, pretežno od strane muškaraca. Pored tradicionalnih sredstava za kampanju, kandidati su iskoristili internet i društvene mreže kako bi dosegli do birača.

Kampanja je bila visoko polarizovana, i fokusirana na međusobne lične optužbe, više nego na programska pitanja. Poruka gospodina Vujanovića se fokusirala na potrebu za kontinuitetom Vlade da bi obezbijedila dalji ekonomski razvoj i integracije u EU, a gospodin Lekić se fokusirao na nedostatak napretka od strane Vlade u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Iako su oba kandidata održavala mitinge u oblastima sa velikom manjinskom populacijom, obećavajući kontinuirano poštovanje manjinskih prava, poruke kampanje nijesu konkretno odgovorile na potrebe manjina, i nijedan materijal za kampanju, uključujući televizijske spotove, na manjiskim jezicima nije primijećen.

Navodi o rasprostranjenjnoj praksi favorizovanja partijskih članova od strane države, koja je dominantan poslodavac, su i dalje postojale tokom kampanje. Bez obzira na istinitost navoda o zloupotrebi državnih resursa i kupovine glasova, njihova sveprisutnost je smanjila povjerenje u pravičnost izbornog procesa. Zamagljivanje linije između države i partije nije u saglasnosti sa stavom 5.4 Kopenhaškog Dokumenta iz 1990. godine.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Za ove izbore, svaki potencijalni kandidat je bio u obavezi da prikupi 7,710 potpisa, na osnovu 514,055 birača upisanih tokom poslednjih izbora.

<sup>16</sup> Pogledajte pasus I.13.ii. Kodeks Dobre prakse u izbornim predmetima od strane Venecijanske komisije Savjeta Evrope, dostupan na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)

<sup>17</sup> Kampanja je počela 13 februara za g. Vujanovića i 22. februara za g. Lekića.

<sup>18</sup> Stav 5.4 Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine pruža "jasnu separaciju između države i političkih partija; a posebno, političke partije neće biti pripojene državi"



Sa samo dva kandidata na ovim izborima, Liberalna partija, Albanska koalicija, BS, i HGI su izrazile svoju podršku gospodinu Vujanoviću, dok su DF, SNP, Pozitivna Crna Gora i Demokratska srpska stranka podržali gospodina Lekića. Premijer Milo Đukanović je aktivno podržao kandidata DPS-a držeći govore na mitinzima i u medijima.

Pored državnog finansiranja, kampanje su bile finansirane iz pojedinačnih doprinosa i resursa političkih partija. Zakon o finansiranju kampanje za predsjedničke izbore, usvojen 2009. godine, se nije mijenjao nakon usvajanja amandmana na Zakon o finansiranju političkih partija 2011. godine. Prema tome, ovaj Zakon sadrži praznine i ponekad je neusklađen sa srodnim zakonodavstvom. Ove neusklađenosti uključuju i nadzorne organe zavisno od izbora kao i nesrazmjerne nadoknade iz državnih sredstava izabranom kandidatu.<sup>19</sup>

Predsjednički kandidati su bili obavezni da podnesu DIK-u izvještaj o izvoru i iznosu donacija za kampanju u predizbornom periodu.<sup>20</sup> Ovi izvještaji su trebali da sadrže informacije o troškovima nastalim nakon što je kandidat registrovan do izbornog dana. Izvještaji su podnešeni DIK-u i objavljeni na internet sajtu u okviru rokova predviđenih zakonom. Neredovnost izvještavanja i nedostatak nezavisnog nadzora je ograničio transparentnost finansiranja kampanje.<sup>21</sup> Ministarstvo finansija je odgovorno za nadgledanje finansiranja predsjedničke kampanje i za reviziju postizbornih izvještaja.<sup>22</sup>

## Mediji

Mediji praćeni od strane OEBS-KDILJP OMPI -a su glasačima pružili raznolikost informacija i mišljenja o izborima. Međutim, nezavisnost i objektivnost medija je često dovođena u pitanje od strane sagovornika misije, koji su smatrali da su mediji pod uticajem političkih i poslovnih interesa. Pored toga, neki privatni elektronski mediji izvijestili su o značajnim finansijskim problemima što je, kako mediji smatraju, rezultat različitih visokih taksi za emitere.

Izborni zakon sadrži opšte odredbe koje se tiču medijskog sprovođenja tokom kampanje i zahtijeva od javnih servisa da odobre slobodne termine, pod jednakim uslovima kandidatima u udarnim terminima.<sup>23</sup> Pored toga, javni servis Radio i Televizija Crne Gore (RTCG) je donio obavezujuća interna pravila za dodjelu slobodnih termina kandidatima u informativnim programima, besplatne marketinške termine i pravila za televizijsku debatu uživo, jednu "lice u lice" debatu između samo dva kandidata.

Nakon izmjena medijskog zakonodavstva, Savjet je osnovan za nadgledanje RTCG-ovog rada i da odlučuje po žalbama. Nedostatak nezavisnosti savjeta je bio istaknut od strane mnogih OEBS/KDILJP OMPI sagovornika koji su uglavnom dovođili u pitanje nepristrasnost onih članova

---

<sup>19</sup> Izabrani kandidat dobija 50 odsto svih državnih sredstava alociranih za kampanju a pored učešća u jednakoj raspodjeli od drugih 50 odsto.

<sup>20</sup> Predizborni izvještaj mora biti dostavljen DIK-u od 7 do 10 dana prije izbornog dana. Završni izvještaj mora biti dostavljen ne kasnije od 45 dana nakon izbora.

<sup>21</sup> Smjernice OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije o odredbama političkih partija su dostupne na <http://www.osce.org/odihr/84499>. Molimo vas pogledajte Greco izvještaj za Crnu Goru, Greco Eval III Rep (2010) 7E:

<sup>22</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)7\\_Montenegro\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)7_Montenegro_One_EN.pdf). Ministarstvo finansija revidira izvještaj o plaćenim troškovima uplaćenih iz državnog budžeta, izvještaj o privatnim uplatama je revidiran od strane privatnih revizora, ako ukupno iznosi preko 50,000 eura.

<sup>23</sup> Pogledati član 50 izbornog zakona.

savjeta koji predstavljaju institucije koje se većim dijelom finansiraju iz državnih izvora.<sup>24</sup> Tokom izborne kampanje, sistem je pokazao slabosti i neefikasnost zbog nedostatka mehanizma za brzo odobravanje i primjenu odluka. Savjet je primio samo jednu zvaničnu pritužbu gospodina Lekića u pogledu neprofesionalnog ponašanja javnog emitera i pristrasne pokrivenosti u informativnim programima.<sup>25</sup> Gospodin Lekić je javno izrazio svoje nezadovoljstvo izvještavanjem RTCG-a u nekoliko navrata.<sup>26</sup>

Dok su javni emiteri smatrali njihove sopstvene savjete za jedine autoritete koji se bave pritužbama vezanim za izbore, privatni mediji su smatrali medijska samoregulatorna tijela za kompetentna po ovim pitanjima. Agencija za elektronske medije (AEM) je nezavisna institucija nadležna za praćenje rada elektronskih medija u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima i zaštite prava gledalaca. Ipak, na ovim izborima, nijedan organ nije bio efikasan u nadgledanju usklađenosti medija sa Izbornim zakonom.

Mediji praćeni od strane OEBS/KDILJP OMPI su obezbijedili adekvatno izvještavanje o aktivnostima dva kandidata tokom kampanje, a glavni privatni mediji su ponudili kritičko izvještavanje o trenutnoj političkoj sceni.<sup>27</sup> Plaćene reklame su koristila oba kandidata tokom kampanje. RTCG je ispunila pravnu obavezu da obezbijedi kandidatima slobodno vrijeme pod jednakim uslovima tokom udarnog termina. Pored toga, 5. aprila, RTCG je organizovao lice u lice debatu između dva kandidata. Međutim, u informativnim programima, široka pokrivenost je data premijeru i drugim vladinim zvaničnicima bez jasnog razgraničenja između državnih aktivnosti i političke kampanje.<sup>28</sup> Gospodin Vujanović je dobio 13 odsto a gospodin Lekić 16 odsto, dok su premijer i drugi zvaničnici DPS-a dobili 18, odnosno 22 odsto. DF je dobio 10 odsto pokrivenosti.

Nasuprot tome, najpopularniji privatni emiter TV Vijesti je bio manje pravičan i posvetio je 8 odsto svojeg izvještavanja o gospodinu Vujanoviću i 16 odsto o gospodinu Lekiću, dok je premijer dobio 14 odsto, DPS 16 odsto i DF 10 odsto pokrivenosti.

Štampani mediji su pružili širok opseg gledišta, mada često pristrasnih po partijskoj liniji. Privatne novine Dan su posvetile široku pokrivenost izbora, koja je bila često kritički nastrojena i upućena ka vladajućoj partiji i premijeru. Državni dnevni list Pobjeda je posvetio široku pokrivenost, u pozitivnom tonu, aktivnostima aktuelnog predsjednika i drugim zvaničnicima DPS-a tokom kampanje: G. Vujanović je dobio 15 odsto, DPS 31 odsto i premijer 17 odsto izvještavanja<sup>29</sup>. G. Lekić i DF su dobili samo 7, odnosno 5 odsto pokrivenosti.

<sup>24</sup> Savjet je osnovan u skladu sa članom 20 Zakona o javnim servisima Crne Gore i njegovo članstvo čine 9 predstavnika: od tih šest je prvenstveno iz institucija finansiranih od strane države.

<sup>25</sup> Dana 21. aprila, Savjet je razmotrio žalbu i donio prilično uopšteno odluku za buduće izvještavanje, bez izdavanja bilo kakvih sankcija.

<sup>26</sup> Dana 21. marta, DF je održao konferenciju za štampu u cilju izražavanja nezadovoljstva i zabrinutosti po pitanju RTCG-ovog izvještavanja, koje je DF ocijenio neprofesionalnim i čiji je cilj bio podrivanje programa njihovog kandidata.

<sup>27</sup> Monitoring medija je otpočeo 12. marta ove godine. Isti uključuje RTCG i privatne TV Vijesti, TV Atlas, TV Prva; štampane medije Pobjeda, Vijesti, Dan i Dnevne su takođe praćene.

<sup>28</sup> Dana 27. marta, RTCG je posvetio dva sata dokumentarnom programu o premijeru Đukanoviću i njegovom slučaju suđenja. Član savjeta RTCG-a je informisao javnost da finansiranje ovog programa nije predviđeno godišnjim planom Savjeta.

<sup>29</sup> Do danas, Pobjeda je u vlasništvu države Crne Gore (85 odsto), što je u suprotnosti sa članom 47 Zakona o medijima, koji nalaže da svi štampani mediji budu privatizovani do 2003. godine.



## Prigovori i žalbe

U skladu sa Izbornim zakonom, Ustavni sud, Upravni sud i izborna administrativna tijela imaju nadležnost nad izbornim sporovima. Ustavni sud ima u mandatu rješavanje žalbi kojima se osporava zakonitost i ustavnost izbornog okvira, kao i prigovora na DIK-ove odluke. Upravni sud razmatra žalbe koje se tiču sastava OIK-ova i žalbe na odluke zvaničnika lokalne vlasti koji se odnose na registraciju birača. Ne postoje zvanične procedure koje se odnose na obradu žalbi od strane izbornih komisija, ali po ranijim preporukama OEBS-KDILJP i sa pomoći pruženom od strane OEBS Misije u Crnoj Gori, DIK je razvio obrazac za žalbe koji će se koristiti na biračkim mjestima.

Izborni zakon nameće veoma kratke rokove za podnošenje i rješavanje određenih žalbi, uključujući žalbe DIK-ovih odluka za Ustavni sud. Ovi rokovi su veoma kratki i mogu biti nedovoljni za obezbjeđenje djelotvornog pravnog zadovoljenja, kao što je predviđeno stavom 5.10 OEBS kopenhaskog Dokumenta iz 1990 godine.<sup>30</sup>

Upravni sud je primio dvije žalbe koje se odnose na sastav OIK-ova u Kolašinu i Andrijevići. Dana 20. marta, sud je potvrdio odluku Skupštine Opštine o sastavu OIK-a u Andrijevići. Prigovor na sastav OIK-a u Kolašinu je jos uvijek u toku. Kasna odluka o prvom slučaju i odsustvo odluke u drugom su u suprotnosti sa OEBS-ovim opredjeljenjima za efektivna sredstva pravnog zadovoljenja. Pored toga, Upravni sud je riješio šest slučajeva koji se tiču brisanja iz BO-ova zbog neposjedovanja državljanstva. U svim sličajevima, sud je poništio odluku zbog procesnih razloga ili razloga nadležnosti i naložio da se preispita slučaj i donese nova odluka. Žalbe po pitanju registracije birača su blagovremeno obrađene, dozvoljavajući djelotvorno pravno zadovoljenje.

Policija i državno tužilaštvo mogu pokrenuti istrage i postupke, po službenoj dužnosti, ili po žalbi građana. Vrhovni državni tužilac je pregledao navode iz afere audio snimaka i zaključio da nije bilo osnova za pokretanje krivične istrage. Zahtjevi za održavanje javnih saslušanja pred parlamentarnim anketnim odborom po tom pitanju su stalno odlagani i konačno zakazani za poslije izbora.

Uprkos brojnim navodima o kršenju odredbi vezanih za kampanju,<sup>31</sup> samo jedna zvanična žalba je podnešena izbornim komisijama, ili policiji, ili tužilaštvu.<sup>32</sup> Po mnogim sagovornicima OEBS/KDILJP OMPI-a, sveobuhvatni nedostatak povjerenja u nezavisnost i efikasnost nadležnih organa i strah od odmazde ili drugih negativnih posljedica za podnosiocje žalbi u izvjesnoj mjeri objašnjava odsustvo formalnih pritužbi.

## Građanski i međunarodni posmatrači

Izborni zakon omogućava građanima i međunarodnim posmatračima nadgledanje cjelokupnog izbornog procesa.<sup>33</sup> DIK je akreditovao 113 međunarodnih posmatrača, iz 6 različitih organizacija. Međutim, nijedna građanska organizacija se nije prijavila za posmatranje izbornog procesa. Organizacije civilnog društva koje su prethodno bile angažovane u procesu posmatranja, kao što je Centar za monitoring (CEMI) i Centar za demokratsku tranziciju (CDT), su ograničile svoje

---

<sup>30</sup> Stav 5.10 iz OSCE kopenhaskog dokumenta iz 1990. godine obezbjeđuje da će svako imati efikasan način pravnog zadovoljstva protiv upravnih odluka, kako bi se garantovalo poštovanje fundamentalnih prava i obezbijedio pravni integritet.

<sup>31</sup> Zloupotreba javnih sredstava, ilegalno zapošljavanje na određeno vrijeme tokom kampanje, zastrašivanje birača.

<sup>32</sup> Žalba na OIK-ovu odluku o sastavu jednog BO-a u Budvi.

<sup>33</sup> Izborni zakon ne pruža mogućnost političkih partija ili kandidata da akredituju posmatrače.

aktivnosti na praćenje upotrebe državnih resursa u kampanji, kao i poštovanje propisa za finansiranje kampanje.<sup>34</sup>

## Izborni dan

Procedure na dan izbora, u ograničenom broju biračkih mjesta koje su posjetili međunarodni posmatrači, su bile sprovedene profesionalno i transparentno. Izborne komisije su bile dobro pripremljene i glasanje je u prošlo uredno. Birači koji su glasali putem pisma su mogli da traže mobiln glasanje, ali trenutne procedure za mobilno glasanje su potencijalno mogle dovesti do narušavanja tajnosti, smanjujući integritet procesa.<sup>35</sup> Pored toga, glasanje u 116 biračkih mjesta će je manje od 50 upisanih birača, nastavilo je da dovodi u pitanje tajnost glasanja.

DIK je uložio napore da obući zvanilènike o ulozi ovlašćenih predstavnika; međutim, oni su nastavili sa ulogom posmatrača. Na dan izbora, DIK je objavio mišljenje navoći da je ovlašćenim predstavnicima bilo omogućeno da prate timove za mobilno glasanje. Novousvojeni formulari za žalbe su bili dostupni biračima na biračkim mjestima i nekoliko žalbi je podnijeto izbornim komisijama na opštinskom nivou i dostavljeno DIK-u.<sup>36</sup> Procedure tabeliranja su uveliko neregulisane. Brojanje i tabeliranje, na glasačkim mjestima nadgledano od strane međunarodnih posmatrača, je bilo sprovedeno na transparentan i efikasan naèin, bez daljih žalbi.

Predizborna tišina, koja je poèela 24 sata prije dana izbora, nije ispoštovana od strane glavnih štampanih medija koji su objavile partijske izborne poruke zabranjene zakonom.<sup>37</sup>

*Engleska verzija ovog izvještaja je jedini zvanični dokument.  
Nezvaničan prevod je dostupan na crnogorskom jeziku.*

---

## PODACI O MISIJI I IZRAZI ZAHVALNOSTI

---

Podgorica, 8. april 2013. – OEBS/KDILJP Ograničena misija za posmatranje izbora je otvorena u Podgorici 8. marta. Uključuje 10 eksperata u glavnom gradu i 12 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom Crne Gore.

Na dan izbora, raspoređeno je 33 posmatrača iz 20 zemalja, uključujući 22 dugoročna posmatrača i eksperta OEBS/KDILJP, kao i 9 eksperata iz PACE delegacije. U skladu sa OEBS/KDILJP metodologijom za Ograničene misije za posmatranje izbora, Misija nije preduzela sveobuhvatno praćenje postupka na dan izbora, ali je posjetila veliki broj biračkih mjesta širom zemlje.

Posmatrači žele da se zahvale vlastima Crne Gore na pozivu za posmatranje izbora, zatim Državnoj izbornoj komisiji, Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, Skupštini Crne Gore i drugim državnim i lokalnim vlastima na njihovoj pomoći i saradnji. Posmatrači takođe žele da izraze zahvalnost diplomatskoj zajednici i međunarodnim institucijama na njihovoj saradnji i podršci.

---

<sup>34</sup> Tokom prijevremenih parlamentarnih izbora, održanih 14. oktobra 2012. godine, CEMI je akreditovao preko 1,000 posmatrača.

<sup>35</sup> Mobilni listići su u zatvorenim kovertama kada se ubacuju u glasačku kutiju na biračkom mjestu, zbog čega nijesu pomiješani sa ostalim glasačkim listićima. Pored toga, glasači koji glasaju putem pisma ne potpisuju birački spisak.

<sup>36</sup> Šest žalbi, koje su se uglavnom odnosile na razlike u imenima napisanim u biračkom registru i onim napisanim na identifikacionim karticama, su podnijete na opštinskom nivou korišćenjem novih formulara; tri su apelovale DIK-u.

<sup>37</sup> Kršenje izborne tišine je zapaženo u *Pobjedi*, *Danu*, *Dnevnim Novinama*, *Vijestima*.

Za dodatne informacije, molimo Vas da kontaktirate:

- Ambasadora Borisa Frleca, Šefa OEBS/KDILJP OMPI, u Podgorici, (+382 20 62 53 43);
- Thomasa Rymera, Portparola OEBS/KDILJP-a, (+48 609 522 266); ili Tamaru Otiashvili, OSCE/ODIHR savjetnik za izbore u Varšavi (+48 22 5200 680);
- Chemavona Chahbaziana, zamjenika šefa Sekretarijata, PACE, (+33 66 227 6523);

**OSCE/ODIHR LEOM Adresa:**

Hotel Crna Gora  
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 2  
Podgorica, Crna Gora  
Tel/Faks: +382 (0)20 62 53 43  
E-mail: [office@odhr.me](mailto:office@odhr.me)