



Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

CRNA GORA

PREDSJEDNIČKI IZBORI

15. april 2018.

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora

Konačni izvještaj



Varšava
28. jun 2018.

I.	KRATAK PREGLED	1
II.	UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI	3
III.	POLITIČKI KONTEKST	3
IV.	IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR	4
V.	IZBORNA ADMINISTRACIJA	6
VI.	UPIS BIRAČA	7
VII.	REGISTRACIJA KANDIDATA	8
VIII.	KAMPANJA	9
IX.	FINANSIRANJE KAMPANJE	11
X.	MEDIJI	12
	A. MEDIJSKO OKRUŽENJE	12
	B. ZAKONSKI OKVIR ZA MEDIJE	14
	C. PRAĆENJE MEDIJA U OKVIRU MISIJE ODIHR-A ZA POSMATRANJE IZBORA	14
XI.	DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI	15
XII.	PRIGOVORI I ŽALBE	16
XIII.	GLASANJE, BROJANJE I TABELIRANJE	18
XIV.	OBJAVLJIVANJE REZULTATA	19
XV.	PREPORUKE	20
	A. PRIORITETNE PREPORUKE	20
	B. OSTALE PREPORUKE	21
	ANEKS I: KONAČNI REZULTATI IZBORA	23
	ANEKS II: SPISAK POSMATRAČA MEĐUNARODNE MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA	24

CRNA GORA
PREDSJEDNIČKI IZBORI
15. april 2018.

Konačni izvještaj Misije ODIHR-a za posmatranje izbora¹

I. KRATAK PREGLED

Nakon zvaničnog poziva da posmatra predsjedničke izbore 15. aprila i na osnovu saznanja i zaključaka Misije za procjenu potreba sprovedene u periodu od 15. do 19. januara, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) je 7. marta uspostavila Misiju za posmatranje izbora. Misija je ocjenjivala usklađenost izbornog procesa sa obavezama preuzetih u okviru OEBS-a, drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora, kao i sa domaćim zakonodavstvom. Na dan izbora, Misija ODIHR-a za posmatranje izbora udružila je snage sa delegacijama Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope i Evropskog parlamenta, koji su zajedno predstavljali Međunarodnu misiju za posmatranje izbora. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora ostala je u zemlji do 25. aprila kako bi pratila postizborna dešavanja.

Izjava o preliminarnim saznanjima i zaključcima koje je Međunarodna misija za posmatranje izbora objavila 16. aprila navodi da su „predsjednički izbori održani 15. aprila protekli poštujući fundamentalne slobode, iako je kandidat predložen od strane vladajuće stranke uživao institucionalnu prednost. Kandidati su slobodno vodili kampanju, a mediji su obezbijedili učesnicima platformu za predstavljanje njihovih stavova i mišljenja. Nedostatak analitičkog izvještavanja i odsustvo vodećeg kandidata u televizijskim debatama uskratilo je mogućnost biračima da donesu informisanu odluku. Tehničkim aspektima izbora se adekvatno upravljalo, iako su transparentnost i profesionalizam Državne izborne komisije (DIK) i dalje zabrinjavajući. Izborni dan je protekao uredno, uprkos nekolicini primijećenih proceduralnih nepravilnosti.”

Pravni okvir u cjelini pruža čvrstu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Međutim, propusti i nejasnoće u zakonskom okviru, kao što su nedostatak propisa o provjeri potpisa podrške i sankcije za kršenje istih, procedure za rješavanje sporova, tabeliranje rezultata i finansiranje kampanje, narušili su integritet izbornog procesa. U svojim pokušajima da pojasni neke aspekte zakonodavstva kroz uputstva i odluke, DIK-u je nedostajala dosljednost.

DIK je ispunio većinu zakonskih rokova, ali nije pokazao transparentnost s obzirom na to da odluke nijesu bile objavljivane, a sjednice nijesu bile dostupne za medije. Iako su sjednice DIK-a bile redovne, nedovoljna priprema istih često je činila sjednice haotičnim koje su rezultirale nekonstruktivnim raspravama i nedostatkom neophodnih informacija. Nedostaci u rukovođenju sjednicama DIK-a doveli su do odsustva jasnih instrukcija u pogledu nekih aspekata koji se tiču procedura na dan izbora, verifikacije potpisa podrške, rješavanje izbornih sporova i imenovanje članova biračkih odbora od strane Opštinskih izbornih komisija.

Izborni zakon ne sadrži odredbe o nespristrasnosti i profesionalnosti izbornih tijela, a nekoliko članova DIK-a iz redova opozicije, kao i predstavnika medija i domaćih posmatrača, izrazilo je zabrinutost da su odluke donošene u skladu sa partijskim interesima. Sjednice opštinskih izbornih komisija su uglavnom bile otvorene za posmatrače, a neke od ovih komisija objavile su svoje odluke.

Birački spisak je zaključen 10 dana prije dana izbora, a DIK je objavio da je ukupan broj birača bio 532.599. Tačnost biračkog spiska je i dalje zabrinjavala većinu sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora,

¹ Jedini zvanični dokument ovog izvještaja je verzija na engleskom jeziku. Nezvanični prevod dostupan je na crnogorskom jeziku.

uključujući opozicione partije i organizacije civilnog društva, koji su naveli da se u biračkom spisku nalaze lica koja žive u inostranstvu, kao i preminuli. Međutim, nije dostavljen dokaz koji potvrđuje tu praksu i nije podnešena nijedna prijava.

Sedam kandidata, od toga šest muškaraca i po prvi put žena kandidat, učestvovali su na ovim izborima. Iako je registracija kandidata bila praćena proceduralnim nepravilnostima, bila je inkluzivna, a DIK je odobrio registraciju svim kandidatima koji su podnijeli dokumenta za istu.

Kampanja je počela tri nedjelje prije izbornog dana, a aktivnosti kandidata bile su slabo vidljive. Mnogobrojni sagovornici Međunarodne misije za posmatranje izbora, iz opozicije i organizacija civilnog društva, izrazili su zabrinutost u pogledu institucionalne prednosti koju uživa kandidat nominovan od strane vladajuće partije, koji je na vlasti posljednjih 27 godina. Takvi, povremeno kredibilni navodi, a u vezi sa pritiskom na birače da podrže kandidata vladajuće partije, negativno su uticali na atmosferu kampanje. Takve prakse su u suprotnosti sa stavom 7.7 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine i Kodeksa dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije Savjeta Evrope (Kodeks dobre prakse).

Kandidati su mogli koristiti javna i privatna sredstva za kampanju i mogli su primati novčane i donacije u naturi od pojedinaca ili pravnih subjekata. Sredstva kandidata su uglavnom potrošena na kampanju u medijima. Agencija za sprječavanje korupcije nadgleda usklađenost zakonskih propisa o finansiranju kampanje i inicira postupke sankcionisanja u slučaju kršenja.

Mediji, koje je pratila Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, pružili su kandidatima dovoljno mogućnosti da se obrate biračima, ali nedostatak analitičkog izvještavanja je obilježio njihovu medijsku pokrivenost. Javni servis je ispunio svoju obavezu u pogledu obezbjeđivanja besplatnog medijskog prostora kandidatima; u prilog tome organizovani su intervjui sa kandidatima kao i dvije debate, ali kandidat kojeg je nominovala vladajuća partija nije prisustvovao ovim debatama. Privatni mediji koje je pratila Misija ODIHR-a za posmatranje izbora izvještavali su prema stranačkoj opredijeljenosti. S obzirom na nepostojanje zakonskih ograničenja na iznos plaćenog oglašavanja, kandidati koji su mogli da kupe više vremena imali su veću prednost. Agencija za elektronske medije (AEM) nije primila nijednu žalbu koja se odnosi na medije.

Birači, kandidati i oni koji predlažu kandidate mogu osporavati postupke i odluke izbornih komisija pred višim komisijama. Restriktivni rokovi, nekonzistentne i politički motivisane odluke i previše formalistički pristup umjesto detaljnog razmatranja žalbi zasnovanog na suštini, nijesu osigurali djelotvoran pravni lijek za rješavanje sporova i dodatno su narušili kredibilitet i efikasnost pravnih lijekova. U praksi, rješavanje izbornih sporova zavisi od diskrecije različitih organa vlasti koji ponekad nijesu uspijevali da osiguraju djelotvornu pravnu nadoknadu, što je u suprotnosti sa stavom 5.10 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine i Kodeksa dobre prakse.

Izborni dan je uglavnom protekao uredno uprkos nekolicini primijećenih proceduralnih nepravilnosti. Glasanje i brojanje ocijenjeni su pozitivno na skoro svim posmatranim biračkim mjestima. Proces tabeliranja je pozitivno ocijenjen u 23 posmatrana OIK-a. Posmatrači Međunarodne misije za posmatranje izbora prijavili su indikacije kupovine glasova i korišćenje spiskova kako bi se pratilo koji su birači glasali, a opštinske izborne komisije su primile šest prigovora u vezi sa takvim kršenjima. Po prvi put, DIK je omogućio da rezultati sa biračkih mjesta budu dostupni onlajn u realnom vremenu.

Ovaj izvještaj nudi niz preporuka kako bi se podržali napor da se izbori u Crnoj Gori što više usklade sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Prioritetne preporuke odnose se na potrebu reforme pravnog okvira odnosno na reformu izbornog pravnog okvira koji će doprinijeti jačanju nezavisnosti i profesionalnosti izborne administracije i medija.

ODIHR je spreman da pomogne vlastima da poboljšaju izborni proces i sprovedu preporuke sadržane u ovom i prethodnim izvještajima.

II. UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Nakon zvaničnog poziva da posmatra predsjedničke izbore 15. aprila i na osnovu saznanja i zaključaka Misije za procjenu potreba sprovedene u periodu od 15. do 19. januara, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je 7. marta uspostavila Misiju za posmatranje izbora. Misija je ocjenjivala usklađenost izbornog procesa sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a, drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora, kao i sa domaćim zakonodavstvom. Na dan izbora, Misija ODIHR-a za posmatranje izbora udružila je napore sa delegacijama Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE) i Evropskog parlamenta, koji su zajedno predstavljali Međunarodnu misiju za posmatranje izbora. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora ostala je u zemlji do 25. aprila kako bi pratila postizborna dešavanja. Jonas Gunnarsson je predvodio delegaciju PSSE, Fabio Massimo Castaldo delegaciju EP, dok je Tana de Zulueta bila šefica Misije ODIHR-a za posmatranje izbora. Svaka od institucija uključenih u ovu Međunarodnu misiju za posmatranje izbora je djelovala u skladu sa Deklaracijom o principima međunarodnog posmatranja izbora iz 2005. godine.

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora se sastojala od 11 eksperata u glavnom gradu i 16 dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje. Tokom izbornog dana, angažovano je 152 posmatrača iz 39 zemalja, uključujući 97 dugoročnih i kratkoročnih posmatrača koje je rasporedio ODIHR, kao i 17-članu delegaciju PSSE i 13-članu delegaciju EP. Otvaranje birališta posmatrano je na 50 biračkih mjesta, a glasanje je posmatrano na 519 biračkih mjesta širom zemlje. Brojanje je posmatrano na 47 biračkih mjesta, a tabeliranje u svih 23 OIK-a.

Posmatrači žele da zahvale nadležnim organima na pozivu da posmatraju izbore, kao i Državnoj izbornoj komisiji i Ministarstvu vanjskih poslova na njihovoj pomoći. Takođe izražavaju zahvalnost drugim državnim institucijama, političkim partijama i organizacijama civilnog društva, te predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

III. POLITIČKI KONTEKST

Dana 19. januara 2018. godine, predsjednik Skupštine sazvaio je predsjedničke izbore za 15. april. Prema Ustavu, zakonodavne nadležnosti vrši Skupština, izvršne Vlada, a sudske sudovi.² Ovo su treći predsjednički izbori nakon osamostaljenja 2006. godine. Aktuelni predsjednik Filip Vujanović nije mogao da se kandiduje za ponovni izbor. Na nedavno održanim parlamentarnim izborima 2016. godine, Demokratska partija socijalista (DPS) osvojila je 36 od ukupno 81 mjesta, i, uz podršku još četiri stranke, uspjela je da zadrži većinu koju uživa još od 1991. godine.³ Nakon izbora, opozicione partije nijesu prihvatile izborni rezultat i započele su bojkot Skupštine.⁴ U decembru 2017. godine bojkot je onemogućio usvajanje nekoliko izmjena i dopuna izbornog okvira usmjerenih na rješavanje prethodnih preporuka ODIHR-a.

² Predsjednik predstavlja državu u inostranstvu, predlaže kandidate za premijera, predsjednika i sudije Ustavnog suda i ujedno je vrhovni komandant Vojske.

³ Socijaldemokrate Crne Gore (SD) sa 2 mjesta, tri stranke i koalicija koju predstavljaju etničke manjine: Bošnjačka partija (BS) 2 mjesta, koalicija Albanci odlučno i Hrvatska građanska inicijativa sa po 1 mjestom. Od ukupno 81 poslanika u Skupštini 19 njih su žene.

⁴ Demokratski front (DF), Demokratska Crna Gora (DCG), Socijaldemokratska partija (SDP), Socijalistička narodna partija (SNP), Demos i Ujedinjena reformska akcija (URA), sa ukupno 39 mjesta su podržale bojkot. U decembru 2017, 20 članova iz DF i novoosnovane Ujedinjene Crne Gore - proizišle iz DEMOS-a - vratile su se u Skupštinu, iako ne učestvuju u zakonodavnom procesu.

Nakon sazivanja izbora, opozicione stranke su održale pregovore s ciljem postizanja konsenzusa o zajedničkom predsjedničkom kandidatu. Bez obzira na pozive za jedinstvo, Socijaldemokratska partija (SDP) i Ujedinjena Crna Gora (UCG) napustile su razgovore. Dana 5. marta, SDP je objavio svog kandidata, a zajednički kandidat Demokratskog fronta (DF), Demokratske Crne Gore (DCG), Ujedinjene reformske akcije (URA) i Socijalističke narodne partije (SNP) proglašen je 9. marta, a podržala ga je kasnije i Ujedinjena Crna Gora

Izbori su se odvijali u kontekstu obnovljenih očekivanja za ulazak u Evropsku uniju (EU), nastavka rasprava o članstvu u NATO i tekućih rasprava o usklađivanju države sa međunarodnim standardima.⁵ Opšta bezbjednosna situacija postala je problem u kampanji nakon nekoliko incidenata, koji nijesu bili povezani sa izborima, a koji su se dogodili na različitim mjestima širom zemlje.⁶

IV. IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR

Predsjednik se bira direktno iz jedne izborne jedinice. Ako nijedan kandidat ne dobije više od 50 procenata važećih glasova u prvom krugu, dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova takmiče se u drugom krugu nakon dvije nedjelje. Vrijeme trajanja funkcije je ograničeno na dva uzastopna mandata u trajanju od pet godina.

Crna Gora je potpisnica većine međunarodnih i regionalnih instrumenata u pogledu demokratskih izbora, članica je Venecijanske komisije Savjeta Evrope i Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO).⁷ U skladu sa zahtjevima za pristupanje EU, država usklađuje svoje zakonodavstvo sa evropskim standardima (EU *acquis*), a napredovanje pregovora o pridruživanju zavisi od napretka u implementaciji odredbi iz poglavlja o vladavini prava.⁸

Pravni okvir kojim su regulisani predsjednički izbori ostaje nekodifikovan i obuhvata Ustav, Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o izboru predsjednika, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, drugo relevantno zakonodavstvo⁹ i uputstva Državne izborne komisije (DIK). Zakon u cjelini pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, međutim, brojne restrikcije u pogledu prava birača i kandidata su u suprotnosti sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama, standardima i dobrom praksom za demokratske izbore (*vidjeti Upis birača i Registraciju kandidata*).

⁵ Strategija EU za proširenje objavljena u februaru nudi moguće pristupanje do 2025. godine. Dana 17. aprila, EU je objavila [Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2018. godinu](#), u kojem se kaže da „je Crna Gora nastavila sveobuhvatno sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju”, ali takođe napominje da „politička scena ostaje podijeljena, polarizovana i obilježena nedostatkom političkog dijaloga, posebno u demokratskim institucijama”.

⁶ Nekoliko eksplozija i pucnjava vezanih za kriminalne aktivnosti, prema policiji, desile su se u Podgorici, Bijelom Polju i Beranama u sedmicama prije izbora, što je dovelo do najmanje tri smrtna slučaja.

⁷ Ovo uključuje Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima iz 1948. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (ICCPR), Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine (CEDAW), Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom iz 2006. godine, Konvenciju protiv korupcije iz 2003. i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950. godine.

⁸ Vidjeti takođe [Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore 2018. Komunikacija o politici proširenja EU. Strazbur, 17.4.2018. SWD \(2018\) 150 finalni](#)

⁹ Zakon o biračkom spisku, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje, Zakon o političkim strankama, Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama, zakoni o medijima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o Ustavnom sudu, Krivični zakonik, Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o prekršajima i td.

Nedavne izmjene pravnog okvira djelimično su sadržavale neke preporuke ODIHR-a i Venecijanske komisije signalizirajući opštu spremnost za uključivanje u izbornu reformu. Skupštinsku radnu grupu za sprovođenje preporuka ODIHR-a činili su u potpunosti predstavnici vladajuće koalicije, zahtjevi civilnog društva za učešće u njenom radu su odbijeni, a izmjene i dopune podnešene Skupštini bile su izuzete od uvida javnosti.¹⁰ Izmjene i dopune su usvojene na brzinu onemogućujući efikasne javne konsultacije, što je u suprotnosti sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima¹¹.

Usvojene izmjene i dopune su uključivale mjere u pogledu zaštite privatnosti birača ograničavanjem pristupa u uvid i kopiranje ličnih podataka iz biračkog spiska. Međutim, primjena suprostavljenih propisa izbornog zakona omogućila je cirkulisanje kopija biračkog spiska.¹² Pokušaji da se ojača regulisanje finansiranja kampanje uvođenjem dodatnih obaveza u pogledu izvještavanja i zahtjeva da se otkrije ko su sponzori medijskih reklamnih kampanja, onemogućeni su nedovoljnom primjenom tih obaveza i nedostatkom efikasnih mehanizama kontrole. Štaviše, sveobuhvatniji paket izbornih reformi nije uspio zbog nedostatka potrebne dvotrećinske većine u Skupštini.¹³

Postojeći propusti i nejasnoće u pravnom okviru, uključujući nepostojanje sveobuhvatnih instrukcija i odluka DIK-a, narušili su koheziju i integritet izbornog procesa. Ovo uključuje nedostatak propisa o verifikaciji potpisa podrške i sankcija za kršenje istih, odgovornost kandidata i njihovih punomoćnika u pogledu vjerodostojnosti dokumentacije vezane za kampanju, procedure za rješavanja sporova, tabeliranje rezultata i nedostatke u zakonu o finansiranju kampanje. U skladu sa međunarodnom dobrom praksom, ova pitanja bi trebalo da budu regulisana zakonskim odredbama.¹⁴

Potrebno je razmotriti sveobuhvatnu i inkluzivnu reviziju izbornog pravnog okvira kojom bi se regulisali svi ključni aspekti izbornog procesa, riješili propusti i uskladile odredbe iz različitih izbornih zakona, kako bi se izbjegla pravna kolizija. Sve izmjene i dopune treba usvojiti na bazi opširnih i inkluzivnih javnih konsultacija mnogo prije predstojećih izbora.

¹⁰ Skupštinska radna grupa je radila u periodu od oktobra do decembra 2017. godine, a izmjene i dopune su usvojene krajem decembra 2017. godine, oko četiri mjeseca prije predsjedničkih izbora. Devetočlanu radnu grupu činilo je sedam predstavnika DPS-a, jedan član stranke *Albanci odlučno* i jedan član SD-a. Zahtjev za učešće su podnijeli gospodin prof. dr. Blažić i gospodin Miličević. Javnosti je bilo omogućeno 15 dana da da mišljenje o primjeni preporuka ODIHR-a. Pokušaj poslanika opozicije da iniciraju ubranu ustavnu ocjenu izmjena i dopuna Zakona o biračkom spisku prije izbora je bio neuspješan.

¹¹ Stav 5.8. [Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) predviđa da se zakon usvaja nakon javnog postupka. Shodno članu 25 [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) svaki građanin ima pravo da direktno učestvuje u javnim poslovima. [Opšti komentar br. 25 Odbora za ljudska prava](#) tumači ovo pravo na način da se obezbijedi učešće građana u ostvarivanju zakonodavnih ovlaštenja i formulisanju politika. Stav 18.1. [Dokumenta OEBS-a iz Moskve iz 1991. godine](#) zahtijeva da se „zakonodavstvo formuliše i usvoji kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda”. Vidjeti takođe [Smjernice i savjete za učešće građana u donošenju političkih odluka, Savjet Evrope 2017](#), kao i Priručnik Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) „Građani kao partneri: Informacije, konsultacije i javno učešće u kreiranju politike”.

¹² Odredba izbornog zakona koja omogućava političkim strankama da dobiju kopiju biračkog spiska iz OIK-a je u suprotnosti sa Zakonom o biračkom spisku i Zakonom o zaštiti ličnih podataka. Zahtjevi DF-a i DPS-a za dobijanje biračkih spiskova su ispunjeni od strane OIK-a u Kolašinu, Bijelom Polju, Mojkovcu, Budvi, Baru i Andrijevici.

¹³ U vrijeme kad su izmjene i dopune zakona predložene, opozicija je bojkotovala rad Skupštine. Nacrt izmjena i dopuna sadrži uvođenje vremena početka kampanje, mogućnost birača da podrže nominaciju nekoliko kandidata, ograničenje ovlaštenja za donošenje odluka opunomoćenih predstavnika kandidata, povećanje rodne ravnopravnosti na listi kandidata i obavezu OIK-a i DIK-a da objavljuju pojedinačno rezultate izbora, u skladu s prethodnim preporukama ODIHR-a. Vidjeti prethodne [Izveštaje ODIHR-a o Crnoj Gori](#).

¹⁴ Odjeljak II.2.a [Kodeksa dobre prakse](#) propisuje da „osim pravila o tehničkim stvarima i pojedinostima – koja mogu biti dio propisa koje donosi izvršna vlast – propisi o izborima moraju imati rang zakona.”

V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Organi za sprovođenje izbora u Crnoj Gori raspoređeni su na tri nivoa: Državna izborna komisija (DIK), 23 opštinske izborne komisije (OIK) i 1.214 biračkih odbora (BO). DIK i OIK su stalna tijela sa četvorogodišnjim mandatom, dok se birački odbori biraju za svake izbore.

Predsjednika DIK-a i ostalih 10 članova imenuje Skupština, dok OIK ima predsjedavajućeg i četiri člana koje imenuje skupština opštine.¹⁵ Birački odbori se formiraju 10 dana prije dana izbora i sastoje se od predsjedavajućeg i četiri člana, nominovanih od strane političkih partija.¹⁶ Predsjednički kandidati mogu nominovati opunomoćene predstavnike na svim nivoima izborne administracije s pravom da učestvuju u radu i donošenju odluka u roku od 20 dana prije dana izbora.¹⁷ Ovo pravo ostvarilo je šest od sedam kandidata u DIK-u i četiri kandidata na nivou OIK-a. Dva člana DIK-a i šest predsjedavajućih OIK-a su žene.

DIK je ispunio većinu zakonskih rokova i izvršio operativne pripreme za izbore. Sjednice su bile redovne ali nedovoljna priprema često je sjednice činila haotičnim koje su rezultirale nekonstruktivnim raspravama i nedostatkom neophodnih informacija¹⁸. Neadekvatno vođenje sjednica DIK-a dovelo je do nedostatka jasnih uputstava o procedurama na izborni dan, verifikaciji potpisa, rješavanju izbornih sporova i imenovanja članova BO-a od strane OIK-a. Uprkos zakonskoj nadležnosti koju DIK ima u pogledu izdavanja uputva i pravila za regulisanje određenih aspekata izbora kao i u pojašnjavanju izbornog zakona, DIK nije bio dosljedan u sprovođenju te nadležnosti.

Kako bi se osigurala dosljednost, DIK bi trebalo da sprovodi svoju zakonsku nadležnost u svrhu donošenja jasnih i dosljednih uputstava i propisa za rješavanje nedostataka u izbornom zakonu.

Uprkos ranijim preporukama ODIHR-a, izborni zakon ne sadrži nikakvu odredbu o nepristrasnosti i profesionalizmu organa za sprovođenje izbora.¹⁹ Članovi DIK-a su donosili odluke u skladu sa partijskim interesima i prije i nakon izbornog dana. U prilog tome, stalni članovi DIK-a i članovi proširenog sastava iz redova opozicije nijesu prisustvovali sjednici na kojoj je trebalo da se sasluša žalba podnešena od strane opozicionog kandidata jer je izostao kvorum za istu. Kako bi ispoštovao zakonski rok u pogledu rješavanja žalbe, DIK je odlučio da sjednicu održi sa šest prisutnih članova bez zakonski propisanog kvoruma (*vidjeti odjeljak Prigovori i Žalbe*).²⁰

¹⁵ Skupštinska većina i opozicija predlažu po četiri člana DIK-a, predstavnik manjina koji je na prethodnim izborima osvojio najveći broj glasova predlaže jednog člana, i jedan član je predstavnik civilnog društva. Pozicija predstavnika civilnog društva je upražnjena od novembra 2016. godine. Sastav OIK-a dozvoljava zastupljenost svih članova političkih partija ali ne obezbjeđuje članstvo pripadnicima nacionalnih manjina, što su bile ranije preporuke ODIHR-a i Venecijanske komisije.

¹⁶ Skupštinska većina i opozicione stranke u skupštini opštine imenuju po dva člana biračkog odbora, a pozicije predsjednika se proporcionalno raspoređuju na osnovu broja mandata koje imaju u skupštini opštine.

¹⁷ Ovlašćeni predstavnici BO-a mogu učestvovati pet dana prije dana izbora.

¹⁸ DIK ima komisiju koja se sastoji od 11 članova. Međutim, način na koji komisija radi nije dovoljno preciziran unutrašnjim pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji. Prema izbornom zakonu, predsjednik DIK-a i sekretar zaduženi su za administrativne i operativne poslove. Osim toga, unutrašnji propisi DIK-a obavezuju sekretara da priprema sjednice, obezbjeđuje materijale i upravlja osobljem.

¹⁹ Odjeljak II.3.1 [Kodeksa dobre prakse](#) navodi da će „samo transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost od politički motivisanih uticaja osigurati pravilno upravljanje izbornim procesom, počevši od predizbornog perioda do kraja same obrade rezultata”.

²⁰ Izborni zakon i Poslovnik o radu DIK-a zahtijevaju da DIK može raditi i donositi odluke samo ako je prisutno više od polovine članova (u proširenom sastavu koji uključuje predstavnike kandidata).

DIK bi trebalo da djeluje i usvaja svoje odluke u skladu sa zakonski propisanim kvorumom. Da bi se izbjeglo politizovanje prilikom donošenja odluka, potrebno je preduzeti dodatne mjere u pogledu zaštite integriteta, nepristrasnosti i profesionalizma izborne administracije. Potrebno je jasno odrediti ulogu opunomoćenih predstavnika na svim nivoima izborne administracije i razmotriti ograničenja prilikom njihovog učešća u donošenju odluka.

Državnoj izbornoj komisiji je nedostajala transparentnost, jer odluke i zapisnici nijesu objavljivani na veb stranici, a sjednice nijesu bile otvorene za medije. Transparentnost rada OIK-a je varirala. Sjednice su redovno održavane i bile su uglavnom otvorene za posmatrače, ali su bile često neformalne.²¹ Opštinske izborne komisije imaju zakonsku obavezu da otvore veb stranicu kako bi informacije bile dostupne javnosti. Iako su neke opštinske izborne komisije objavljivale svoje odluke, druge pak nijesu dijelile informacije na svojim veb stranicama.²²

Kako bi povećala transparentnost i zavrijedila javno povjerenje, Državna izborna komisija bi trebalo da omogući prisustvo medija na svojim sjednicama. Državna izborna komisija i opštinske izborne komisije bi trebalo da objavljuju sva relevantna dokumenta i odluke na svojim veb stranicama u dogledno vrijeme.

DIK je najprije edukovao trenere koji su potom obučili članove BO-a o procedurama izbornog dana. Materijali za trening su bili dostupni na crnogorskom jeziku, a u nekim slučajevima i na albanskom. Održane obuke, koje je posmatrala Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, generalno su pozitivno ocijenjene na svim nivoima. Međutim, zakonom je dalje omogućeno pravo političkih stranaka da zamijene svoje članove biračkih odbora 12 sati prije otvaranja birčkih mjesta. Veliki broj članova BO-a je zamijenjen neposredno pred izbore i to uglavnom predstavnicima koji nijesu bili dovoljno obučeni. Ovakav propis otežava regularno funkcionisanje OIK-a i BO-a, i trebalo bi je ukinuti.

Informativna kampanja DIK-a za birače sastojala se od dva edukativna videa koji su emitovani na javnom servisu i na privatnim televizijama, a leci su distribuirani putem novina i plakata. Štampani materijali su bili dostupni i na albanskom jeziku, dok su videi bili samo na crnogorskom.

VI. UPIS BIRAČA

Upis birača je pasivan. Birački spisak je stalan i održava ga Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) na osnovu informacija iz četiri različita registra.²³ Građani koji pune 18 godina na dan izbora i koji su pravno sposobni imaju pravo glasa. Oni koji su proglašeni pravno nesposobnim sudskom odlukom lišeni su prava glasa, što predstavlja ograničenje koje je u suprotnosti sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima.²⁴ Ustav garantuje građanima pravo da glasaju ukoliko su rezidenti države u trajanju od najmanje dvije godine, a izborni zakon dodatno sužava ovaj preduslov na boravište u posljednje dvije

²¹ OIK u Baru nije uvijek dopuštao dugoročnim posmatračima Misije da nadgledaju njihove sjednice.

²² OIK u Gusinju nije otvorio svoju veb stranicu, dok OIK u Kolašinu nije objavljivao informacije u vezi sa ovim izborima.

²³ Registri državljanstva, prebivališta, rođenja i preminulih.

²⁴ Stav 7.3 [Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) obavezuje države učesnice da „garantuju univerzalno i jednako biračko pravo svim punoljetnim građanima.“ Lišavanje prava glasa na osnovu pravne nesposobnosti je takođe u suprotnosti sa članovima 12 i 29 [Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom](#) iz 2006. godine (CRPD). Stav 9.4 [Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom br. 4/2011 iz 2013. godine](#) predviđa da „isključivanje prava glasa na osnovu opažene ili stvarne psihosocijalne ili intelektualne invalidnosti, uključujući i ograničenje zasnovana na individualnoj procjeni, predstavlja diskriminaciju na osnovu invalidnosti.”

godine prije dana izbora.²⁵ Prethodno su ODIHR i Venecijanska Komisija kritikovali ovaj zahtjev za boravište smatrajući da nije u skladu sa međunarodnim standardima.²⁶

Pitanje prebivališta i pravne sposobnosti za glasanje trebalo bi preispitati u skladu s međunarodnim obvezama i dobrom praksom kako bi se omogućilo veće učešće na izborima.

Javni nadzor biračkog spiska je počeo 21. Januara, a završio se 31. marta. Tokom ovog perioda, građani su mogli predati zahtjev za izmjene svojih podataka na veb stranici MUP-a ili lično u ispostavama MUP-a.²⁷ Ukupan broj podnešenih zahtjeva je 12.282 uključujući i 1.353 zahtjeva za promjenu prebivališta.

Političke stranke i akreditovane grupe domaćih posmatrača imaju pravo na uvid u birački spisak u ispostavama MUP-a na zahtjev.²⁸ Na dan 2. aprila, Centar za demokratsku tranziciju je uputio zahtjev MUP-u da upoređi zasebnu bazu podataka s otiscima prstiju sa podacima iz biračkog spiska, kako bi se utvrdilo da li postoji mogućnost da je više od jednog otiska povezano sa više identifikacionih dokumenata, što bi omogućilo višestruko glasanje. MUP je provjerio i upoređio obje baze podataka i 89 otisaka birača bilo je povezano sa više ličnih dokumenata. Kako je saopšteno iz MUP-a, ovim biračima je bilo omogućeno glasanje, a istraga povodom toga je u toku. Birački spisak je zatvoren 10 dana prije dana izbora i DIK je objavio da je ukupan broj birača 532.599.

Uprkos naporima MUP-a da poboljša transparentnost biračkog spiska sprovođenjem unakrsnih provjera, objavljivanjem podataka o biračkom spisku putem interneta, izdavanjem javnih objava o potvrdi biračkog spiska i lokacijama biračkih mjesta, tačnost biračkog spiska i dalje je zabrinjavao veliki broj sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora. Uprkos upotrebi elektronskih uređaja za identifikaciju birača, na dan izbora, opozicione stranke i organizacije civilnog društva navele su da se u biračkom spisku nalaze preminuli i lica koja žive u inostranstvu.²⁹ Međutim, nijedan dokaz koji potvrđuje tu praksu nije dostavljen ni ODIHR-u ni javnosti i nije podnešena nijedna prijava.

VII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Birači sa prebivalištem od najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina imaju pravo da se kandiduju. Političke stranke ili grupe građana mogu predložiti kandidata za predsjednika tako što će prikupiti potpise podrške, i to najmanje 1,5 procenata od ukupnog biračkog tijela. Ovo nije u skladu sa uspostavljenom dobrom praksom u kojoj se navodi da potpisi ne bi trebalo da prelaze jedan procenata ukupnog biračkog tijela.³⁰ Uprkos prethodnim preporukama ODIHR-a, izborni zakon i dalje nalaže da birač može dati potpis podrške samo jednom kandidatu sto može ograničiti politički pluralizam.³¹

²⁵ Zakon ne dozvoljava glasanje izvan države.

²⁶ Vidjeti prethodne [izvještaje ODIHR-a za Crnu Goru](#). Stav I.1.1.c.iii [Kodeksa dobre prakse](#) navodi da preduslov o dužini boravka može biti nametnut državljanima samo na lokalnim ili regionalnim izborima. Vidjeti takođe Zajedničko mišljenje ODIHR-a i Venecijanske komisije o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2011. godine.

²⁷ Pojedinci ili njihovi opunomoćeni predstavnici mogu podnijeti zahtjeve za ispravke.

²⁸ Dvije organizacije su zatražile uvid u birački spisak: Centar za demokratsku tranziciju (CDT) i MANS.

²⁹ Birači koji žive u inostranstvu ne mogu se ukloniti sa biračkog spiska ako održavaju prebivalište u zemlji.

³⁰ Vidjeti stav I.1.3.ii [Kodeksa dobre prakse](#) koji kaže da „zakon ne bi trebalo da nalaže da je potrebno više od 1 odsto prikupljenih potpisa birača u određenoj izbornoj jedinici.”

³¹ Stav 3 [Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) navodi da države učesnice OEBS-a „prepoznaju važnost pluralizma kada su u pitanju političke organizacije.” Vidjeti takođe stav 77 [Smjernica OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#) koji preporučuje sljedeće: „U cilju povećanja pluralizma i

Kao što je prethodno preporučeno, treba razmotriti ukidanje ograničenja za potpisivanje podrške samo jednom kandidatu i da broj potrebnih potpisa za kandidaturu istog ne prelazi prag od jedan procenata ukupnog biračkog tijela.

Proces registracije kandidata je počeo 19. januara, a završio se 26. marta. U pokušaju da se poboljša transparentnost, DIK je 12. marta predstavio onlajn aplikaciju koja omogućava biračima da provjere da li se njihova imena pojavljuju na listi potpisa podrške. Jedan broj medija i pojedini kandidati kritikovali su DIK, jer je aplikacija uvedena nakon što su tri kandidata već registrovana. Dana 16. marta, jedan od kandidata, zatražio je od DIK-a zvaničnu odluku kojom su definisani razvoj i korišćenje aplikacije. DIK je odbacio njegov zahtjev s obzirom da, iako je prethodno najavljeno u javnosti od strane DIK-a, nije bilo pismene odluke ili uputstava o upotrebi aplikacije.

Kroz onlajn aplikaciju DIK-a znatan broj birača je otkrio da su njihovi potpisi zloupotrijebljeni u korist davanja podrške nekom od kandidata.³² Tužilaštvima je podnešeno preko 1.000 žalbi u kojima se navodi da su potpisi falsifikovani. U prilog tome, zahtjevi birača koji su zatražili brisanje svojih podataka iz baze podataka Državne izborne komisije su odbijeni (*Vidjeti Prigovore i Žalbe*).

Zakonski okvir ne sadrži sankcije u pogledu falsifikovanja potrebne dokumentacije za kandidaturu niti proceduru koju bi Državna izborna komisija trebalo da slijedi u takvoj situaciji. Pravne nejasnoće i kasno predstavljanje same aplikacije u suprotnosti je sa međunarodnom dobrom praksom, koja zahtijeva da se pravila za verifikaciju potpisa primjenjuju pravično i jednako prema svim stranama.³³

Zakon je potrebno dopuniti i izmijeniti tako da uključuje jasna uputstva za provjeru potpisa, odgovarajući vremenski rok za pregled potpisa i adekvatne sankcije za kršenje istih.

Sedam kandidata, šest muškaraca i jedna žena kandidat učestvovali su na ovim izborima. Registracija kandidata, iako oslabljena pojedinim proceduralnim propustima koji su izazvali sumnju u sam proces, bila je inkluzivna, a DIK je registrovao sve kandidate koji su podnijeli dokumenta za kandidaturu.³⁴

VIII. KAMPANJA

Osnovne slobode javnog okupljanja, kretanja i udruživanja bile su poštovane tokom izborne kampanje, iako je kandidat vladajuće stranke imao institucionalnu prednost. Vlasti su obezbijedile pristup javnim mjestima za potrebe kampanje na ravnopravnoj osnovi, a učesnici su mogli da vode kampanju bez ograničenja. Nekoliko

slobode udruživanja, zakonodavstvo ne bi trebalo da ograničava građanina potpisivanjem liste podrške samo jednoj stranci.”

³² Kandidati Marko Milačić, Hazbija Kalač, Vasilije Miličković i Dobrilo Dedeić.

³³ Vidjeti stav I.13.iii [Kodeksa dobre prakse](#): „Provjera potpisa mora biti uređena prema jasnim pravilima, posebno u pogledu rokova.” Stav 77 [Smjernica OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije za regulisanje političkih partija](#), navodi da „dok se spiskovi sa potpisima mogu provjeriti u svrhu verifikacije, ova praksa se može zloupotrijebiti i kao takvu treba je pažljivo regulisati, uključujući i objavljivanje spiskova i ko ima pravo da ih provjeri. Ako se smatra da je verifikacija neophodna, zakon treba jasno da navede proces za takvu provjeru i da osigura da se pošteno i jednako primjenjuje na sve strane.”

³⁴ Vasilije Miličković, kojeg je predložila Grupa građana Građanska akcija, Hazbija Kalač kojeg je predložila Stranka pravde i pomirenja, Marko Milačić kojeg je predložila Prava Crna Gora, Draginja Vuksanović koju je predložio SDP, prva žena kandidat za predsjednika, Dobrilo Dedeić kojeg je predložila Srpska lista, Milo Đukanović, kojeg je predložio DPS i Mladen Bojanić kojeg su predložili DF, DCG, URA i SNP.

sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora smatralo je da su nedavno održani lokalni izbori bili važniji od predsjedničke kampanje.³⁵

Većina kandidata je počela je kampanju tri nedjelje prije izbora, ali su njihove aktivnosti bile slabo vidljive. Kampanja je okončana 24 sata prije izbornog dana. Onog trenutka kada je Državna izborna komisija potvrdila njihovu registraciju, kandidati su mogli započeti kampanju. Međutim, zakonom nije precizirano kada zvanično počinje izborna kampanja, što prouzrokuje konfuziju u kom vremenu zapravo treba primjeniti odredbe o kampanji. Taj nedostatak jasne definisanosti zamagljuje vremenski okvir za nadzor nad finansiranjem kampanje, za uvođenje ograničenja javnim službama tokom kampanje, ili za davanje jednakog pristupa kandidatima za kupovinu reklama na privatnim medijima. Nadalje, to omogućava prijevremenu kampanju uzrokovanu nedostatkom mehanizma sankcionisanja.³⁶

Kao što je prethodno preporučeno, trebalo bi razmotriti izmjene i dopune izbornog zakona kojima bi se jasno definisao zvanični rok početka kampanje.

Kampanja se fokusirala na teme poput borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, teme vladavine prava i evropskih integracija, dok je opozicija kritikovala već dugo vladajuću partiju. Druge poruke kandidata odnosile su se na zapošljavanje, strane investicije, migracije, bezbjednost, i lokalna i opštinska pitanja. Međutim, kampanja je većinom bila usmjerena na pojedince, a ne na političke programe i politike kandidata. Iako je ton kampanje u velikoj mjeri bio učitiv, kandidati su povremeno koristili diskriminatorску ili nacionalističku retoriku.³⁷

Kampanja je uglavnom bila vidljiva kroz značajan broj bilborda u urbanim centrima, pretežno kandidata vladajuće partije, a u manjoj mjeri i drugih kandidata. Takođe su se održavali skupovi i sastanci sa biračima, kampanja od vrata do vrata, reklame u tradicionalnim medijima i kampanja na društvenim mrežama. Samo je g. Đukanović održao velike skupove, sa obiljem promotivnih materijala, dok su svi ostali kandidati organizovali uglavnom male događaje.³⁸

Mnogi sagovornici Međunarodne misije za posmatranje izbora iz reda opozicije i grupa civilnog društva izrazili su zabrinutost zbog institucionalne prednosti koju uživa kandidat vladajuće stranke. Oni tvrde da postoji javna percepcija da su partijske strukture DPS-a spojene i koegzistiraju sa javnom administracijom, pripisujući vladajućoj stranci nepravednu prednost.³⁹ Međunarodna misija za posmatranje izbora je primila široko rasprostranjene navode o zapošljavanju javnih službenika tokom izbornog perioda uprkos zabrani istog, o pritisku na zaposlene da prisustvuju političkim skupovima, kupovini glasova i prikupljanju identifikacionih dokumenata kako bi se spriječilo da birači izađu da glasaju. Ovi povremeno kredibilni navodi, koji se često

³⁵ Lokalni izbor su se održali 27. maja u 11 opština, uključujući i Podgoricu.

³⁶ Kandidati Marko Milačić i Draginja Vuksanović su počeli sa aktivnostima kampanje nakon što su javno objavili svoje učešće na izborima a da prije toga njihova kandidatura nije zvanično registrovana od strane DIK-a.

³⁷ Dana 24. marta tokom skupa u Bijelom Polju i 3. aprila u Herceg Novom, g. Milačić se isključivo obratio biračima koji se identifikuju kao Srbi, ali nije govorio uvrjedljivo ili ksenofobično. Dana 2. aprila, g. Dedeić je koristio besplatno slobodno vrijeme na javnom servisu da bi razgovarao o onome što je on nazvao „agresivna LGBT propaganda“, definišući homoseksualnost kao „bolest duše koja predstavlja kombinaciju depresije, suicidalnih tendencija i poremećenosti“. Dana 7. aprila, g. Đukanović je upotrijebio terminologiju (četnički vojvoda) za jednog od svojih oponenta što je protumačeno kao uvrjedljivo i diskriminatorно. Na nekoliko skupova, govornici su nazivali Đukanovića kriminalcem, lopovom i vođom kriminalne organizacije.

³⁸ Misija za posmatranje izbora ODIHR-a nadgledala je 27 političkih skupova tokom kampanje, širom zemlje.

³⁹ U vezi sa tim, u [Izveštaju EU o napretku](#) objavljenom 17. aprila ocijenjeno je „da je i dalje potrebna snažna politička volja kako bi se efikasno riješila depolitizacija javne službe.“

ponavljaju, a u vezi sa pritiskom na birače, naročito u privatnom i javnom sektoru, da podrže kandidata vladajuće stranke, negativno su uticali na atmosferu kampanje.⁴⁰

Vlasti bi trebalo da, temeljno i u što kraćem roku, ispitaju sve navode u vezi sa izbornim kršenjima i da zajedno sa političkim strankama preduzmu mjere za sprečavanje kupovine glasova, pritiska na građanje da učestvuju na događajima u kampanji ili da utiču na njihov glas.

Žene su bile primjetne na većini događaja u kampanji, ali uvijek u manjem broju nego muškarci, i kao govornice i kao dio publike. Gospođa Vuksanović je bila jedina koja je u svom političkom programu posvetila pažnju pitanjima koja se odnose na rodnu ravnopravnost ili učešće žena u javnom životu.

Tokom političkih skupova, kandidati su se često pozivali na nacionalne manjine i to na inkluzivan način. Stranke parlamentarnih nacionalnih manjina javno su dale svoju podršku g. Đukanoviću u sklopu vladajućeg koalicionog sporazuma i obavezale se na mobilisanje svojih birača. Međutim, njihovo učešće u kampanji je ostalo ograničeno.⁴¹

IX. FINANSIRANJE KAMPANJE

Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje predviđeno je javno i privatno finansiranje izbornih kampanja.⁴² Kandidati mogu dobiti novčane ali i donacije u naturi od pojedinaca i pravnih lica.⁴³ Granica za doprinose pojedinaca je EUR 2.000, od pravnih lica EUR 10.000. Zabranjeni su doprinosi anonimnih donatora, sindikata, vjerskih zajednica, nevladinih i državnih organizacija i donacije iz stranih izvora.

Ne postoji razlika između sredstava primljenih od strane političkih partija i drugih pravnih subjekata. Neki kandidati su primili zajmove od stranaka uprkos zakonskom ograničenju primanja kredita iz drugih izvora osim iz finansijskih institucija.⁴⁴ Sve transakcije moraju biti procesuirane na poseban račun kampanje, ali zakon jasno ne definiše kada se račun mora otvoriti.

⁴⁰ Dana 4. aprila, Milo Đukanović održao je miting u Srednjoj pomorskoj školi u Kotoru, iako je prema zakonu zabranjena kampanja u obrazovnim ustanovama. Dana 12. aprila, politička partija Demos predstavila je i-mejl sa spiskom koji sadrži lične podatke 58 javnih službenika iz Centra za konzervaciju i arheološka istraživanja na Cetinju, uključujući i njihovu navodnu političku pripadnost. Prema Demosu, spisak je trebalo da se koristi za pritisak na sve te osobe i kontrolu njihovog glasanja. Pokrenuta je krivična istraga koja je u toku. U Bijelom Polju, Kolašinu i Mojkovcu, Zavod za zapošljavanje je pokrenuo projekat zapošljavanja pod nazivom „Javni radovi“ i kroz različite lokalne nevladine organizacije ponudio je sezonske poslove tokom izbornog perioda. Ostale navode, koji se odnose na kupovinu glasova, pritisak na birače i zloupotrebu državnih resursa, dugoročni posmatrači Misije su zabilježili u Podgorici, Beranama, Baru, Pljevljima, Plavu, Bijelom Polju i Rožajama prije dana izbora.

⁴¹ Predstavnici Bošnjačke stranke i albanske zajednice u zemlji su učestvovali u političkim skupovima i kao govornici i kao publika, noseći zastave i partijske simbole.

⁴² Država je izdvojila EUR 594.999 javnih sredstava za kampanju. Dvadeset procenata javnih sredstava dijeli se jednako među svim kandidatima, ali sredstva nijesu prenijeta u zakonskom roku. Preostalih 80 procenata se proporcionalno raspoređuje među kandidatima koji dobiju više od 3 procenta glasova nakon podnošenja konačnih izvještaja. Samo tri kandidata imaju pravo da prime drugu ratu.

⁴³ Donacije u naturi moraju biti prijavljene prema tržišnoj vrijednosti. Zakon propisuje da Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) odredi metode za njihovo izračunavanje i izvještavanje, ali ASK nije donio nikakav propis.

⁴⁴ U prijevremenim izvještajima koje podnose kandidati tokom kampanje ne postoji zakonska obaveza prijavljivanja kredita, iako se u zakonu navodi da kandidati mogu koristiti samo sredstva iz privatnih izvora, pozajmice od partijskih članarina i ostala sredstva od partijskih prihoda. Gospodin Bojanić je primio EUR 150.000 od strane partija koje su ga nominovale, gospođa Vuksanović EUR 50.00 od strane SDP-a. Stranke i kandidati su istakli da će krediti za kampanju biti vraćeni nakon isplate druge rate iz javnog fonda.

Potrebno je razmotriti propuste i nejasnoće u zakonu u vezi sa korišćenjem kredita i stranačkih sredstava za finansiranje izborne kampanje. Vremenski okvir za otvaranje bankovnog računa kampanje takođe bi trebalo da ima mjesto u zakonu.

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) je zadužena za cjelokupan nadzor nad propisima o finansiranju kampanje i pokreće postupke sankcionisanja za kršenje zakona. U toku kampanje vrši nadzor i inspekciju na terenu, ali kontrola ostaje formalna, jer se zasniva na dokumentaciji koju podnose kandidati. ASK nije uspjela da proaktivno reaguje na kršenje propisa o finansiranju kampanje i nije izdala upozorenja ili pokrenula postupak sankcionisanja protiv kandidata koji su prijavili netačne podatke o troškovima.⁴⁵

Mogle bi se preduzeti dodatne mjere za garantovanje nezavisnosti i jačanje kapaciteta ASK-a sa ciljem efikasne primjene zakona. ASK treba da razvije sveobuhvatnu metodologiju za provjeru finansijskih aktivnosti učesnika tokom kampanje.

Svi kandidati su prijavili svoje lične finansije, uključujući prihode i imovinu, u roku od 15 dana od njihove registracije u ASK. Izvještaji o donacijama dostavljeni su blagovremeno svakih 15 dana, a privremeni izvještaji o troškovima su podnijeti pet dana prije dana izbora. ASK je objavio prijevremene izvještaje na internetu, međutim loš kvalitet skeniranih kopija onemogućio je jasan uvid u podatke i smanjio transparentnost istih. Završni izvještaji su dostavljeni 30 dana nakon izbora. Kandidati su primali privatne donacije pretežno od pojedinaca, a u manjoj mjeri od pravnih lica, ali nijesu prijavili donacije u naturi. Učesnici su uglavnom potrošili sredstva na medijske reklame, bilborde, i robu i usluge za organizovanje javnih događaja.⁴⁶ Uopšteno, dostavljene informacije nijesu bile dovoljno jasne i konzistentne. Nedovoljno detaljni obrasci za podnošenje izvještaja dodatno su narušili kvalitet istih.

Obrasci za izvještavanje treba da budu razvrstani po određenim kategorijama koje jasno pokazuju razliku u vrsti troškova, uključujući vrstu oglašavanja, i da budu objavljeni u jasnom i lako razumljivom formatu. Takođe, treba razviti smjernice pomoću kojih će se izračunavati doprinosi dati u naturi.

X. MEDIJI

A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Medijski sektor je pluralistički i nudi raznovrsnost sadržaja, ali nedostatak finansijske autonomije podstiče političku zavisnost i rezultira polarizacijom medijskog izvještavanja. Zbog malog reklamnog tržišta, većina medija se oslanja na državna sredstva, vlasnike preduzeća ili međunarodnu pomoć. Nekoliko sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izrazilo je zabrinutost u vezi sa selektivnom i netransparentnom raspodjelom oglašavanja javnih institucija, koje se dodjeljuje samo pojedinim medijskim kućama.⁴⁷

⁴⁵ Na primjer, u prijevremenom izvještaju g. Đukanovića pominju se samo dvije medijske kuće, dok je medijski monitoring ASK-a utvrdio korištenje više njih. Osim toga, iznos prijavljen za reklamu na Pink M Tv-u bio je oko sedam puta manji od vremena emitovanja po zvaničnom cjenovniku. Gospodin Dedeić je rekao da je potrošio otprilike dvije trećine svih javnih sredstava na plate tri člana tima. Mnogi sagovornici Misije za posmatranje izbora ODIHR-a iz organizacija civilnog društva i političkih partija su izjavili da je nadzorno tijelo politizovano i ne ispunjava svoj opsežan okvir odgovornosti na objektivan način.

⁴⁶ Gornja granica troškova za ove izbore iznosi EUR 1.189.998 po kandidatu. Na osnovu konačnog izvještaja ASK-a, kandidati su potrošili sljedeće iznose: g. Đukanović EUR 527.434,22; g. Bojanić EUR 187.421,51; g. Milačić EUR 46.350,64; gospođa Vuksanović EUR 87.856,22; g. Miličković EUR 20.499,98; g. Kalač EUR 21.199,98 i g. Dedeić EUR 18.078,03.

⁴⁷ [Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu](#) takođe pokazuje istu zabrinutost i preporučuje da se „obezbjedi transparentnost i nediskriminacija u oglašavanju u medijima.” JUFREX [Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori sa](#)

Televizija je i dalje glavni izvor vijesti. Korišćenje interneta raste, a onlajn mediji imaju veći doseg od štampanih medija.⁴⁸

Kako javna podrška medijima može ojačati pluralizam, treba zahtijevati transparentnu i nediskriminatornu raspodjelu državnih sredstava u pogledu oglašavanja. Treba razmotriti alternativne oblike indirektnih subvencija kao što su poreske olakšice ili direktne subvencije znanovane na objektivnim kriterijumima i uslovima.

Javni emiter (RTCG), koji se finansira iz javnog budžeta, vodi tri TV kanala i dvije radio stanice.⁴⁹ Uprkos tome što zakon garantuje njegovu nezavisnost, javni emiter nije bio oslobođen političkog uticaja. Krajem 2017. godine, spornim odlukama, Skupština je zbog navodnih sukoba interesa zamijenila dva člana Savjeta RTCG-a i jednog člana medijskog regulatora, Agencije za elektronske medije (AEM).⁵⁰ Na prvom sastanku 20. marta, Savjet RTCG-a zamijenio je svog predsjednika. Ova prijevremena otpuštanja direktno su dovela u pitanje autonomiju i nezavisnost RTCG-a i AEM-a. Odluke su se pokazale nesrazmjernim u odnosu na težinu kršenja, koje se moglo riješiti razrješavanjem sukoba interesa.⁵¹ Predstavnicima OEBS-a za slobodu medija (RFoM) istakli su važnost očuvanja nezavisnosti javnog emitera.⁵²

Kako bi se ojačala nezavisnost RTCG-a i AEM-a, članovi njihovih savjeta treba da budu zaštićeni od nepotrebnog političkog uticaja, a prijevremena otpuštanja da se dozvole samo pod određenim okolnostima.

Dok su se napadi na novinare smanjili posljednjih godina, dana 1. aprila eksplodirala je bomba ispred kuće novinara u Bijelom Polju, čin zastrašivanja za kojeg policija smatra da je povezan sa njegovim profesionalnim aktivnostima, ali ne i sa izborima. Dvije osobe su uhapšene i dovedene pred sud.⁵³

Vlasti treba čvrsto da osude bilo kakve napade na novinare i da podstaknu mjere u pogledu zaštite novinara i spriječe nekažnjavanje, što podrazumijeva nezavisne, brze i efikasne istrage i detaljno i sistematično prikupljanje podataka o prijetnjama na novinare.

[preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske unije](#) preporučuje da „sve vrste državne pomoći medijima, uključujući i tzv. oglašavanje institucija javnog sektora, trebalo bi da budu transparentne i rigorozno objektivne.”

⁴⁸ Prema [istraživanju javnog mnijenja iz oktobra 2017. kojeg je sproveo CISR-IPSOS](#), 46% ispitanika smatra da je TV dominantan izvor društvenih i političkih vijesti, 22% ispitanika onlajn mediji i 10% novine.

⁴⁹ Pored RTCG-a, Agencija za elektronske medije navodi 17 lokalnih javnih emitera finansiranih od strane opština, 13 privatnih TV stanica i 35 privatnih radio stanica.

⁵⁰ Skupština je 23. novembra i 29. decembra otpustila dva člana, na prijedlog Upravnog odbora a na osnovu nalaza Agencije za sprječavanje korupcije. Obojica razriješenih članova su se žalili Ustavnom sudu, ali žalbe su odbačene.

⁵¹ [Analiza medijskog sektora u Crnoj Gori sa preporukama za usklađivanje sa standardima Savjeta Evrope i Evropske unije](#) dovodi u pitanje lakoću i diskreciju prijevremenih razrješavanja: „Lakoća razrješavanja pojedinih članova ili Savjeta u cjelini ukazuje na to da je cjelokupna upravljačka struktura, uključujući uredništvo, obično veoma vezana i povezana sa političkim interesima”. U [Izveštaju o napretku Crne Gore za 2018. godinu](#) je zaključeno da je nedavno političko miješanje u rad Vijeća RTCG-a i AEM-a stvar ozbiljne zabrinutosti i da se njihova nezavisnost mora zaštititi od nepotrebnog političkog pritiska sa bilo koje strane.

⁵² Dana 7. februara 2018. godine, [Predstavnik OEBS-a za slobodu medija je izjavio](#) da „RTCG ima odgovornost da pokriva pitanja od javnog interesa, da osigura da se svi glasovi mogu čuti jednako i stoga mora ostati slobodna od bilo kakvog političkog pritiska”.

⁵³ Dana 3. aprila, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija je dao [saopštenje](#) u kojem se osuđuje korišćenje eksplozivne naprave ispred kuće novinara. [Izveštaj indeksa održivosti medija - IREX 2017](#), podsjetio je da „iako 2016. godine nije bilo značajnih slučajeva napada na novinare, sjenke neriješenih slučajeva iz prošlosti ostaju da lebde i dovode do samocenzure.”

B. ZAKONSKI OKVIR ZA MEDIJE

Ustav garantuje slobodu izražavanja, slobodu štampe i eksplicitno zabranjuje cenzuru. Pravni okvir za medije obuhvata Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o javnim radio-difuznim servisima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Krivični zakon i Izborni zakon. Krivični zakon zabranjuje govor mržnje koji uzrokuje nacionalnu, rasnu i vjersku mržnju, podjele i netoleranciju. Nedavne izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima obavezuju emitere da naznače sponzore političkih reklama, a Agenciju za elektronske medije da spriječi emitovanje nezakonitih reklama. Medijsko zakonodavstvo, uopšteno govoreći osigurava dobar okvir za slobodu medija.

Izborni zakon predviđa da birači imaju pravo da budu informisani o političkim programima svih kandidata, a mediji moraju primijeniti načelo jednakosti za sve učesnike. Izborni zakon zabranjuje objavljivanje ispitivanja javnog mnijenja 15 dana prije dana izbora i propisuje 24-časovno vrijeme izborne tišine. Plaćeno političko oglašavanje dopušteno je pod jednakim uslovima i mora biti jasno označeno kao plaćeno. Javni servis mora ponuditi opsežan besplatan medijski prostor za kandidate na jednakoj osnovi i organizovati debate.

AEM i ad hoc skupštinski odbor su odgovorni za nadgledanje medija tokom izbora, čime se njihove nadležnosti preklapaju po pitanju istih. Međutim, uprkos zakonskoj obavezi da se skupštinski odbor formira, do toga nije došlo zbog izostanka dvotrećinske većine u Skupštini. Dana 26. januara, AEM je objavio svoj pravilnik o pravima i obavezama televizijskih kuća tokom predsjedničke kampanje. Kandidati su mogli podnijeti prigovore u vezi sa medijima na emitere, a na prigovor se mora odgovoriti u roku od 24 časa. Žalbe protiv odluka medijskih kuća mogu se podnijeti AEM-u, koji takođe ima 24-časovni rok za odgovor. AEM može izdati upozorenja i privremeno ili trajno oduzeti dozvolu za rad, ali nema ovlašćenja da nametne posredne finansijske sankcije. Tokom izborne kampanje, AEM nije primio nikakve pritužbe vezane za medije i nije primijetio nikakve prekršaje.

Trebalo bi razmotriti mogućnost da se AEM-u obezbijedi jači i djelotvorniji mehanizam primjene koji bi uključivao posredne finansijske sankcije srazmjerne težini izvršenog krivičnog djela. Da bi se izbjeglo preklapanje u zakonskoj nadležnosti i obezbijedila djelotvorna pravna nadoknada, Agencija za elektronske medije treba da bude jedini organ koji je odgovoran za nadgledanje emitera tokom izborne kampanje.

C. PRAĆENJE MEDIJA U OKVIRU MISIJE ODIHR-A ZA POSMATRANJE IZBORA



Praćenje medija od strane Misije ODIHR-a za posmatranje izbora pokazalo je široku pokrivenost u različitim formatima, uključujući vijesti, *talk show* emisije, besplatno i plaćeno emitovanje, intervju i televizijske debate.⁵⁴ Birači su bili informisani o stavovima i mišljenjima svih takmičara, ali je bilo primjetno odsustvo analitičkog izvještavanja. Količina besplatnog i plaćenog medijskog prostora zasjenila je urednički sadržaj smanjujući time ulogu medija kao posrednika. Praćeni mediji poštovali su period predizborne tišine.

RTCG je, u skladu sa izbornim zakonom, pružio jednak pristup svim kandidatima za besplatno emitovanje, organizovao jednočasovni intervju sa svakim kandidatom i dvije debate. Međutim, nijesu svi kandidati iskoristili ovu priliku. Na primjer, g. Bojanić se prijavio za jednu trećinu besplatnog medijskog prostora, g. Đukanović nije prisustvovao nijednoj debati.⁵⁵ RTCG je u velikoj mjeri posvetio besplatan medijski prostor

⁵⁴ U periodu od 12. marta do 15. aprila, ODIHR Posmatračka misija pratila je medijsku pokrivenost izbora na pet televizijskih kanala (*RTCG 1, AI TV, Pink M TV, Prva TV i Vijesti TV*), dnevno od 18:00 do 24:00 časova; četiri novine (*Dan, Dnevne novine, Pobjeda i Vijesti*); i dva onlajn medija (*cdm.me i portalanalitika.me*).

⁵⁵ Javni servis je, u skladu sa zakonom, tokom kampanje, ponudio svakom kandidatu emitovanje po dva puta dnevno, emitovanje u trajanju od 180 sekundi o aktivnostima kampanje i do 200 sekundi besplatnog reklamiranja. Međutim, kandidati nijesu u potpunosti iskoristili ovu priliku. Stoga je njihova pokrivenost u besplatnom emitovanju varirala (g.

kandidatima dok je njihova zastupljenost u vijestima bila ograničena na manje od jednog sata i bila je uglavnom u neutralnom tonu.⁵⁶

Praćeni privatni emiteri su pokazali pristrasnost. *TV Pink M* i *TV Prva* uglavnom su favorizovali g. Đukanovića, sa 80 i 66 procenata pokrivenosti u vijestima; ton izvještavanja je bio uglavnom pozitivan na *TV Pink M* i neutralan na *TV Prvoj*. *TV Vijesti* su posvetile 27 procenta svog novinarskog izvještavanja g. Đukanoviću, često u negativnom u tonu, a 20 procenata gospođi Vuksanović, 18 procenata g. Milačiću i 17 procenata g. Bojaniću, uglavnom u neutralnom tonu. *TV AI* posvetila je 49 procenata neutralnih vijesti g. Đukanoviću. Pokrivenost g-đe Vuksanović u vijestima, kretala se između 6 procenta na *TV Pink M* i 20 procenata na *TV Vijesti*.

Ne postoje zakonska ograničenja za iznos plaćenog oglašavanja na televiziji, što je dovelo do ogromne količine plaćenog emitovanja na nekim privatnim medijima.⁵⁷ U svojim, javno objavljenim cjenovnicima, mnogi emiteri su ponudili različite oblike popusta gdje su cijene usluga neujednačene, čime se osporava zakonska obaveza o jednakim uslovima za sve učesnike.⁵⁸ Kao posljedica toga, kandidati koji su mogli da kupe više vremena imali su veću prednost.⁵⁹

Vlasti bi mogle da razmotre uvođenje ograničenja za iznos plaćenog političkog oglašavanja sa ciljem da se stvore jednaki uslovi za sve takmičare. Mediji treba da ponude jednake cijene usluga svim kandidatima, da izbjegavaju pregovaranja oko istih i da javno objave cijene usluga prije početka izborne kampanje.

Medijsko praćenje štampanih medija u okviru Misije ODIHR-a za posmatranje izbora pokazalo je sličnu polarizaciju, pri čemu su *Pobjeda* i *Dnevne novine* uglavnom favorizovale g. Đukanovića, a *Vijesti* i *Dan* opozicione kandidate. Onlajn mediji, *CdM* i *Portalnaltika*, pružili su generalno neutralnu pokrivenost kandidata, iako su kandidatu DPS-a posvetili više članaka.

XI. DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI

Pravni okvir omogućava posmatranje izbora od strane domaćih i međunarodnih posmatrača. DIK je akreditovao 333 međunarodna posmatrača (ovaj broj uključuje 130 zaposlenih kao lokalno pomoćno osoblje) i 1.682 domaća posmatrača. Centar za monitoring i istraživanje (CEMI) rasporedio je oko 1.300 posmatrača na dan izbora i vodio je paralelno prebrojavanje glasova na uzorku od oko 1.100 biračkih mjesta. Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je pratio rad DIK-a, proces registracije kandidata, rasporedio je oko 300 posmatrača na dan izbora, a takođe je vodio paralelno prebrojavanje glasova. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) uglavnom se fokusirala na praćenje finansiranja kampanje, dok je Centar za građansko obrazovanje (CGO) sprovodio praćenje medija.

Miličković 3 sata i 9 minuta, g-đa Vuksanović 1 sat i 56 minuta, g. Milačić 1 sat i 43 minuta, g. Dedeić 1 sat i 34 minuta, g. Đukanović jedan sat i 19 minuta, g. Bojanić 57 minuta, g. Kalač 49 minuta). Gospodin Dedeić je bojkotovao debate zato što je g. Đukanović odbio učešće u debatama.

⁵⁶ Pokrivenost kandidata u vijestima RTCG-a je iznosila : 30% za g. Đukanovića, 19% za g. Miličkovića, 16% za g. Bojanića, 15% za g. Milačića, 11% za g-đu Vuksanović, 5% za g. Kalača i 3% za g. Dedeića).

⁵⁷ Uprkos izmjenama i dopunama Zakona o medijima iz 2017. godine vrijeme trajanja političkog reklamiranja i dalje nije ograničeno.

⁵⁸ Agencija za sprječavanje korupcije je objavila [cjenovnik](#) usluga plaćenog medijskog reklamiranja.

⁵⁹ Prema nalazima medijskog praćenja ODIHR-ove Misije, g. Đukanović je kupio 7 sati i 37 minuta na *TV Pink M* i *TV Prva*, g-đa Vuksanović i g. Bojanić kupili su 9 i 8 minuta, dok drugi kandidati nijesu kupili reklamni prostor. Dana 28. marta, *TV Pink M* je kao plaćeni program emitovao 1 sat i 50 minuta početne konvencije g. Đukanovića u Nikšiću, i 1 sat i 34 minuta završne konvencije u Podgorici 12. aprila, a reprizirao isti događaj 13. aprila u trajanju od jednog sata.

XII. PRIGOVORI I ŽALBE

Birači, kandidati i oni koji predlažu kandidate mogu osporavati postupke i odluke izbornih komisija pred višim komisijama. Ustavni sud razmatra odluke DIK-a; pravo na žalbu imaju samo kandidati i oni koji su ih nominovali. MUP obrađuje žalbe za registraciju birača, a žalbe se podnose Upravnom sudu. Suprotno prethodnim preporukama ODIHR-a, postupak rješavanja izbornih sporova nije u potpunosti regulisan zakonskim pravnim okvirom, niti je adekvatno primijenjen od strane DIK-a.

Zbog nejasnih postupaka i preklapanja nadležnosti, rješavanje izbornih sporova često je zavisilo od diskrecionog prava različitih državnih organa prilikom rješavanja relevantnih pitanja a to nije uspjelo da osigura učinkovitu pravnu nadoknadu, što je u suprotnosti sa stavom 5.10 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine i drugim međunarodnim obavezama i standardima.⁶⁰ Pored toga, uprkos prethodnim preporukama ODIHR-a, rokovi za podnošenje i rješavanje žalbi ostaju neosporno kratki, čime se ometa pravo podnosioca žalbe na djelotvoran pravni lijek.⁶¹

Vrlo mali broj žalbi podnešen je izornoj administraciji i sudovima, uprkos stalnim tvrdnjama o kršenjima koja su pokrenuta tokom čitavog procesa.⁶² U predizbornom periodu jedna žalba je podnešena OIK-u i tri DIK-u o imenovanju predsjedavajućih biračkih odbora. Tri žalbe su odbačene jer podnosioci žalbe nijesu bili zastupljeni u skupštinama opština; jedna žalba je potvrđena automatski kada je DIK propustio rok za razmatranje iste.⁶³

Proces registracije birača obilježen je sa preko 1.300 podnešenih žalbi birača u kojima se navodi da su njihovi potpisi i lični podaci zloupotrijebljeni u svrhu davanja podrške nekom od kandidata. Sve žalbe su proslijeđene Osnovnom državnim tužilaštvu u Podgorici radi istrage. Kako obrazac za potpisivanje podrške kandidatima, koji je osmislio DIK, ne zahtijeva identifikaciju lica odgovornih za prikupljanje potpisa, a zakon ne predviđa direktnu odgovornost kandidata, tužioci nijesu mogli utvrditi ko su počinioci.⁶⁴ Forenzička ekspertiza o svim navodno falsifikovanim potpisima sprovedena je od slučaja do slučaja. Pored toga, zahtjevi birača za brisanje

⁶⁰ Primjera radi, DIK i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama odbili su da se bave zahtjevima birača za brisanje informacija o potpisima podrške kandidatima iz baze podataka. Stav 5.10 [Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) predviđa da „svako ima djelotvoran način zaštite od upravnih odluka kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i osigurao pravni integritet.” Vidjeti takođe Član 2.1, odjeljak II.3. [Kodeksa dobre prakse](#), stav 18.2 [OEBS-ovog dokumenta iz Moskve iz 1991. godine](#) i [Rec\(2004\)20 Komiteta ministara](#), kao i [Rec\(2004\)20](#) Savjeta Evrope o sudskoj reviziji administrativnih akata.

⁶¹ Vremenski okvir za podnošenje prigovora ili žalbe na odluku je 72 sata, nadležna izborna komisija ima 24 sata da donese odluku, a Ustavni sud ima 48 sati da odluči po žalbama. Stav II.3.3 [Kodeksa dobre prakse](#) preporučuje rok u trajanju tri do pet dana, kako za podnošenje pritužbi tako i za odlučivanje po istim. Stav 10.3.6 [Revizije izbornog zakonodavstva i prakse u državama učesnicama OEBS-a](#) navodi da „previše kratki zakonski vremenski rokovi mogu spriječiti neophodno razmatranje prigovora i/ili žalbi.“

⁶² Sagovornici ODIHR-ove Misije za posmatranje izbora su istakli da je nespremnost da se javno govori o izbornim kršenjima posljedica nepovjerenja u sistem rješavanja sporova i pristrasnosti pravoduđa i izborne administracije. Prema [Izvještaju GRECO o usaglašenosti za Crnu Goru u oblasti prevencije korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce za 2018. godinu](#), preporuke u pogledu jačanja objektivnosti, nepristrasnosti i produktivnijeg rada pravosuđa jos nijesu primijenjene. U [Izvještaju EU o napretku Crne Gore za 2018. godinu](#) i [Izvještaju o procjeni odluka Ustavnog suda Crne Gore u sklopu FILL projekta](#) Savjeta Evrope, naglašena je potreba za daljim naporima u pogledu jačanja odgovornosti pravosudnih organa i sprječavanja korupcije u okviru istih.

⁶³ Izborni zakon predviđa da se žalba prihvata ako komisija u roku ne usvoji odluku. OIK nije prepoznao automatski prihvaćenu žalbu kao dovoljnu da promijeni svoju prvobitnu odluku i ponovo je usvojio. Dalji pokušaji da se ospori odluka OIK-a u DIK-u i Ustavnom sudu bili su neuspješni.

⁶⁴ Sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora iz Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici saopštili su da dodatni predmeti stavljaju pritisak na njihove već ograničene resurse.

njihovih ličnih podataka iz baze podataka DIK-a ili povlačenje njihovih potpisa nijesu razmatrani.⁶⁵ DIK je odbio žalbu predstavnika kandidata koji su naveli da je baza podataka sa potpisima prekršila prava birača i da je njenim pokretanjem procedura već prekršena. Ustavni sud je osporio odluku i odbacio žalbu kao neosnovanu.⁶⁶

Na dan izbora, svi prigovori podnešeni OIK-u u kojima se navodi kršenje pravila kampanje, video snimanje na biračkim mjestima, kupovina glasova, kršenje procedura glasanja i zastrašivanje birača odbačeni su kao neosnovani. U nekim slučajevima, OIK su preduzeli hitne mjere za rješavanje proceduralnih nepravilnosti. Na vanrednoj sednici, DIK je odbacio kao neprihvatljivu žalbu g. Bojanića u kojoj se navodi zastrašivanje glasača, kupovina glasova i neuspjeh DIK-a da efikasno upravlja izbornim procesom.

Nijedan član DIK-a iz redova opozicije nije prisustvovao sjednicama pred usvajanje preliminiranih rezultata. Uprkos odsustvu kvoruma, DIK je nastavio sa radom i odbio tri prigovora podnešena od strane predsjedničkog kandidata i njegovih predstavnika⁶⁷. Gospodin Bojanić je pred Ustavnim sudom osporio preliminarne rezultate i legitimitet rada DIK-a s obzirom na odsustvo potrebnog kvoruma. Sud je odbio žalbu u pokušaju da osigura neometano sprovođenje izbornog procesa.⁶⁸ Nakon odluke suda, DIK je deklarativno usvojio rezultate izbora, bez glasanja od strane članova komisije. Sud nije održao javne rasprave o žalbama, a stranke nijesu imale priliku da se izjasne ili dostave dokaze, osim u pisanom obliku.⁶⁹

Sve u svemu, izborna administracija i pravosuđe, uključujući DIK i Ustavni sud, nijesu uspjeli temeljno da razmotre sporna pitanja. Postupak rješavanja žalbi nije bio transparentan jer rasprave nijesu bile unaprijed najavljene, odluke nijesu objavljivane, i nije postojao sveobuhvatan registar žalbi.⁷⁰ Ograničavajući rokovi, nedosljedno i politizirano donošenje odluka, kao i formalni pristup u rješavanju slučajeva, nijesu uspjeli osigurati djelotvorno pravno sredstvo i dodatno su narušili kredibilitet i učinkovitost pravne zaštite.⁷¹

⁶⁵ Birači su izrazili zabrinutost da upotreba aplikacije može biti korišćena u svrhu indentifikovanja kandidata kome je data podrška. Ustavni sud je izdao javno saopštenje u kome se navodi da on nema prvostepenu nadležnost za ove predmete. Problemi utvrđivanja nadležnosti uticali su na cjelokupni proces.

⁶⁶ Tokom zasjedanja, namanje dvoje tužilaca je kritikovalo rad suda zbog neuspjelog pokušaja da suštinski razmotre žalbu, što dovodi do narušavanja izbornog procesa i kršenja ustavnih obaveza suda.

⁶⁷ Gospodin Miličković se pozvao na institucionalnu prednost g. Đukanovića i navodno kršenje pravila o finansiranju kampanje. Gospodin Bojanić je tvrdio da je institucionalna prednost g. Đukanovića ugrozila izbore i zatražio da se glasanje ponovi. Odluka DIK-a kojom je odbijena žalba g-đe Vuksanović o nepravilnostima tokom glasanja, potvrđena je na Ustavnom sudu.

⁶⁸ DIK je objasnio da je potvrdio konačnih rezultata „kvantitativni postupak” koji ne zahtijeva analizu donošenja odluka tako da se neće izglasavati. Komisija takođe temelji svoju odluku na nepostojanju norme u izbornom zakonu kojom se propisuje postupak glasanja za konačne rezultate.

⁶⁹ Uprkos zakonskoj obavezi da zasjedanja budu javna, sud je osmislio postupak prethodnog akreditovanja. Zahtjev g. Bojanića da prisustvuje je obijen, a ODIHR-ovoj Misiji za posmatranje izbora je prisustvo dozvoljeno samo u prilikom rasprave o predmetu. [Kodeks dobre prakse](#) propisuje „zaštitu prava podnosioca zahtjeva da prisustvuje saslušanju uključujući obje strane.” Shodno stavu 59 [Izvještaja Venecijanske komisije o poništavanju izbornih rezultata](#), efikasnost sudskog postupka zavisi uglavnom od prezentovanja dokaza. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, javni karakter postupaka pred pravosudnim organima predstavlja jedan od načina kojim se može održati povjerenje u sudove ([Martin protiv Francuske, predstavka br. 58765/00](#)), a održavanje postupka u tajnosti, bilo djelimično ili u cjelosti mora se zahtijevati samo u striktno izuzetnim okolnostima slučaja ([Lorenzetti protiv Italije, predstavka br. 32075/09](#)).

⁷⁰ Stav 100 [Skupa mišljenja i izvještaja o rješavanju izbornih sporova Venecijanske komisije](#) navodi da „sistem prigovora i žalbi treba da bude transparentan, uključujući objavljivanje prigovora, odgovora i odluka u vezi sa istim. Transparentnost uvjerava podnosioca žalbi i birače da je izborna nepravilnost ispravljena, a služi i kao potencijalno odvratanje od budućih zloupotreba.”

⁷¹ Stav 68 [Kodeksa dobre prakse](#) navodi da će „nepriistrasnost i nezavisnost od politički motivisanih manipulacija osigurati pravilno upravljanje izbornim procesom, počevši od predizbornog perioda do kraja same obrade rezultata.”

Izborna administracija i pravosuđe treba značajno, sadržajno i nepristrasno da razmotre sve žalbe kroz zakonski jasne i transparentne procese. Institucije koje se bave rješavanjem sporova treba da imaju dovoljno ovlašćenja kako bi sprovele neophodnu kontrolu nad izbornim procesom u skladu sa jasno definisanim zakonskim nadležnostima.

U postizbornom periodu tužilaštvo je primilo 12 žalbi u vezi sa kupovinom glasova, uništavanjem izbornog materijala, praćenjem birača i napadom na kancelarije glavnog štaba DF-a u noći izbora. Krivične istrage započete su protiv g. Đukanovića, g-đe Vuksanović i njihovih punomoćnika zbog kršenja Zakona o finansiranju kampanje i zloupotrebe administrativnih resursa. Zbog nepostojanja posebne procedure kojom bi se u najkraćem roku rješavala krivična djela u vezi sa izborima, veliki broj istih ostaje na čekanju nakon završene kampanje, što sveukupno sistem čini neefikasnim u pogledu istraga vezanih za izbore.⁷²

Moglo bi se razmotriti uspostavljanje određenih vremenskih ograničenja za istragu i sudsko rješavanje žalbi u vezi sa izborima u prekršajnom i krivičnom postupku.

XIII. GLASANJE, BROJANJE I TABELIRANJE

Izborni dan protekao je uredno uprkos nekolicini proceduralnih nepravilnosti koje su primijećene. Domaći posmatrači ili ovlašćeni predstavnici kandidata, uglavnom iz DPS-a, bili su prisutni na približno 70% posmatranih biračkih mjesta.

Otvaranje je ocijenjeno pozitivno na 48 od 50 biračkih mjesta koje je posmatrala Međunarodna misija. Procedure su uglavnom poštovane, međutim, u 18 slučajeva raspodjela članova BO nije sprovedena u skladu sa zakonom. Na 5 biračkih mjesta, glasačka kutija nije bila zapečaćena u prisustvu prvog birača. U nekoliko slučajeva, elektronski uređaji za identifikaciju birača u početku nijesu funkcionisali ispravno, ali problem je odmah riješen od strane BO.

Glasanje je ocijenjeno kao dobro i veoma dobro u 97 procenata posmatranih biračkih mjesta. Rad članova BO bio je pozitivno ocijenjen u 99 procenata posmatranih biračkih mjesta. Više od polovine biračkih mjesta bilo je nepristupačno za birače sa invaliditetom (59 procenata posmatranih mjesta), a u 30 procenata raspored na biračkom mjestu nije bio pogodan za birače u invalidskim kolicima.

Izborna administracija i ostale relevantne institucije treba da preduzmu dalje mjere za poboljšanje pristupa biračkim mjestima kako bi se podstaklo ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom na izborima.

Tajnost glasanja, iako se uglavnom poštovala, nije bila obezbijeđena u 28 procenata biračkih mjesta zbog načina na koji su glasačke kabine bile postavljene. Uputstva o rasporedu biračkih mjesta treba da sadrže jasnije smjernice o tome kako organizovati glasačke kabine kako bi tajnost glasanja bila zagarantovana.

Dok su članovi BO provjeravali identitet birača pomoću elektronskog uređaja u 99 procenata posmatranja, štampane potvrde-odresci nijesu bili uopšte potpisani ili nijesu bili potpisani od strane opozicionog člana BO-a u 5 procenata posmatranja. Pored toga, redni broj birača u štampanoj kopiji biračkih spiskova nije bio zaokružen (9 procenata posmatranja). U 16 procenata posmatranja biračima nije bilo dozvoljeno da glasaju, uglavnom zbog toga što nijesu bili na biračkom spisku tog biračkog mjesta. Mnogi birači su izjavili da nijesu primili obaveštenje od MUP-a o lokaciji svog biračkog mjesta kako je predviđeno zakonom.

⁷² [Godišnji izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2016. godinu](#) navodi da je od ukupno 155 prigovora u vezi sa izborima koji su primljeni tokom izborne kampanje za Parlamentarne izbore 2016. godine, podignuto 7 optužnica, 111 žalbi odbijeno, a 37 predmeta je ostalo na čekanju nakon roka o izvještaju.

Zatvaranje i brojanje ocijenjeno je pozitivno u 44 od 46 posmatranja. Odbori često nijesu pratili zakonski predviđene korake prije otvaranja glasačkih kutija, kao što je brojanje neiskorišćenih glasačkih listića (11 slučajeva), kontrolnih kupona i potpisanih štampanih potvrda-odrezaka (15 slučajeva) i broj onih koji su označeni kao da su glasali na štampanoj kopiji biračkog spiska (17 slučajeva). Osobe koje nijesu članovi BO, učestvovali su u brojanju u 10 slučajeva posmatranja. U 16 slučajeva, jedan ili više članova biračkog odbora odbili su da potpišu protokol. U proceduri ne postoji obaveza da kopija protokola bude javno istaknuta izvan biračkog mjesta.

Kako bi se povećala transparentnost izbornog procesa, treba razmotriti izmjenu procedure na dan izbora na način da ona uključuje postavljanje kopije protokola sa rezultatima ispred prostorija biračkih mjesta i objavu rezultata onlajn.

Uprkos nedostatku pisanih procedura, članovi OIK-a su bili dobro organizovani i proces tabeliranja je pozitivno ocijenjen u svih 23 posmatrana OIK-a. Opunomoćeni predstavnici kandidata bili su prisutni u 12 opštinskih izbornih komisija. Posmatrači Međunarodne misije ocijenili su proces transparentnim u svim opštinskim izbornim komisijama. Nedostatak jasno napisane procedure pomoću koje bi se izvršile korekcije pogrešno napisanih protokola ili pak mogućnost otvaranja izbornog materijala radi provjere u OIK-u, dovela je do nekonzistentnog pristupa različitim OIK-a.

DIK bi trebalo da razmotri reviziju procedura za izborni dan i da osmisli jasne postupke za tabeliranje kako bi se povećala konzistentnost u izvještavanju o rezultatima i osigurala transparentnost i postojanost procesa.

Po prvi put, DIK je omogućio da rezultati sa biračkih mjesta budu dostupni onlajn u realnom vremenu koristeći novorazvijeni softver. Međutim, posmatračima ODIHR-a je bio zabranjen pristup operativnoj sali DIK-a gdje se vršilo tabeliranje rezultata.

Posmatrači Međunarodne misije su izvijestili o okupljanju građana u većim grupama koji su posjećivali privatne kuće nakon glasanja u Bijelom Polju i partijske aktiviste u blizini biračkih mjesta koji su pratili učešće birača u Podgorici, Rožajama, Beranama i Bijelom Polju. Organizacije civilnog društva su takođe informisale o postojanju improvizovanih partijskih kancelarija u blizini biračkih mjesta, iz kojih su partijski aktivisti vodili evidenciju o tome ko je glasao. Ove prakse su u suprotnosti sa stavom 7.7 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije i stavom 33 Dokumenta OEBS-a iz Istanbula.⁷³

XIV. OBJAVLJIVANJE REZULTATA

Dana 17. aprila, DIK je proglasio preliminarne rezultate i objavio ih na svojoj veb stranici razvrstane po opštinama i biračkim mjestima.⁷⁴ Gospodin Đukanović pobijedio je na izborima u prvom krugu sa osvojenih 53.9 procenata (180.274 glasova). Kandidat DPS-a je ostvario pobjedu u 20 od ukupno 23 opštine. Izlaznost na izborima iznosila je 63.9 procenata – isto kao na predsjedničkim izborima iz 2013. godine.

⁷³ Stav 7.7 [Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine](#) propisuje da „zakon i javna politika treba da omoguće sprovođenje političke kampanje u fer i slobodnoj atmosferi, u kojoj upravni postupci, nasilje ili zastrašivanje neće spriječiti stranke i kandidate da slobodno izraze svoje stavove i kvalifikacije, niti birače da se sa njima upoznaju i o njima raspravljaju ili daju svoj glas bez straha od štetnih posljedica.” Vidjeti odjeljak I.2.3 [Kodeksa dobre prakse](#) koji propisuje da „ista jednakost mogućnosti mora biti garantovana svim strankama i kandidatima.” Stav 33 [OEBS-ovog Dokumenta iz Istanbula od 1999. godine](#), propisuje da „države učesnice obećavaju da će ojačati svoje napore u borbi protiv korupcije i uslova koji je podstiču; i promovisati pozitivan okvir za dobre vladine prakse i javni integritet.”

⁷⁴ Sjednici DIK-a na kojoj su proglašeni preliminarni rezultati bilo je prisutno 15 članova, 11 članova je glasalo za, dok su 4 bila uzdržana.

Postiborna atmosfera je uglavnom bila mirna, uz nekoliko proslava pristalica DPS-a u većim gradovima. Dan nakon izbora, većina političkih partija je nastavila sa kampanjom za predstojeće lokalne izbore. Dana 28. aprila, DIK je potvrdio preliminarne rezultate i proglasio ih konačnim.

XV. PREPORUKE

Ove preporuke, koje su sadržane u samom tekstu izvještaja, date su sa ciljem unapređenja sprovođenja izbora u Crnoj Gori i pružaju podršku za njihovu potpunu usklađenost sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora. Ove preporuke treba tumačiti zajedno sa preostalim, prethodno datim, preporukama OEBS/ODIHR-a koje treba usvojiti.⁷⁵ OEBS/ODIHR je spreman da pruži pomoć vlastima Crne Gore u daljem unaprijeđenju izbornog procesa i usvajanju preporuka sadržanim u ovom i prethodnim izvještajima.⁷⁶

A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. Potrebno je razmotriti sveobuhvatnu i inkluzivnu reviziju izbornog pravnog okvira kojom bi se regulisali svi ključni aspekti izbornog procesa, riješili propusti i uskladile odredbe iz različitih izbornih zakona, kako bi se izbjegla pravna kolizija. Sve izmjene i dopune treba usvojiti na bazi opširnih i inkluzivnih javnih konsultacija mnogo prije predstojećih izbora.
2. Vlasti bi trebalo temeljno i u što kraćem roku da ispituju sve navode u vezi sa izbornim kršenjima i da zajedno sa političkim strankama preduzmu mjere za sprečavanje kupovine glasova, pritiska na građanje da učestvuju na događajima u kampanji ili da utiču na njihov glas.
3. Kako bi povećao transparentnost i zavrijedio javno povjerenje, DIK bi trebalo da omogući prisustvo medija na svojim sjednicama. Državna izborna komisija i opštinske izborne komisije bi trebalo da objavljuju sva relevantna dokumenta i odluke na svojim veb stranicama u dogledno vrijeme.
4. Izborna administracija i pravosuđe treba značajno, sadržajno i nepristrasno da razmotre sve žalbe kroz zakonski jasne i transparentne procese. Institucije koje se bave rješavanjem sporova treba da imaju dovoljno ovlašćenja kako bi sprovele neophodnu kontrolu nad izbornim procesom u skladu sa jasno definisanim zakonskim nadležnostima.
5. Zakon je potrebno dopuniti i izmijeniti tako da uključuje jasna uputstva za provjeru potpisa, odgovarajući vremenski rok za pregled potpisa i adekvatne sankcije za kršenje istih.

⁷⁵ Praćenje prethodnih preporuka prema procjeni ide sljedećim redoslijedom: preporuka broj 8 Konačnog izvještaja sa parlamentarnih izbora 2016. godine, preporuke broj 1, 2, 13, 15, 16, 17, 23, 30 i 32 Konačnog izvještaja sa predsjedničkih izbora 2013. godine, preporuke broj 5 i 6 Konačnog izvještaja sa predsjedničkih izbora 2008. godine su u potpunosti primjenjene. Preporuka broj 15 Konačnog izvještaja sa sa parlamentarnih izbora 2016. godine i preporuke broj 21 i 24 Konačnog izvještaja predsjedničkih izbora 2013. godine i preporuke broj 8 i 18 Konačnog izvještaja sa predsjedničkih izbora 2008. godine su uglavnom primijenjene. Preporuke broj 1, 7, 12, 13, 14, 16 i 18 Konačnog izvještaja sa parlamentarnih izbora 2016. godine, preporuke broj 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 20, 22 i 25 Konačnog izvještaja sa predsjedničkih izbora 2013. i preporuke broj 1, 8, 11 i 16 Konačnog izvještaja sa predsjedničkih izbora 2008. godine su djelimično primijenjene.

⁷⁶ U skladu sa stavom 25 [OEBS-ovog Dokumenta iz Istanbula iz 1999. godine](#) države učesnice OEBS-a su se obavezale „da će u najkraćem roku razmotriti sve ono što je navedeno u ODIHR-ovoj procjeni izbora i preporukama.“

6. DIK bi trebalo da razmotri reviziju procedura za izborni dan i da osmisli jasne postupke za tabeliranje kako bi se povećala konzistentnost u izvještavanju o rezultatima i osigurala transparentnost i postojanost procesa.
7. Kako bi se ojačala nezavisnost RTCG-a i AEM-a, članovi njihovih savjeta treba da budu zaštićeni od nepotrebnog političkog uticaja, a prijevremena otpuštanja da se dozvole samo pod određenim okolnostima.
8. Vlasti treba čvrsto da osude bilo kakve napade na novinare i podstaknu mjere u pogledu zaštite novinara i spriječe nekažnjavanje, što podrazumijeva nezavisne, brze i efikasne istrage i detaljno i sistematično prikupljanje podataka o prijetnjama na novinare.

B. OSTALE PREPORUKE

Izborna administracija

9. Kako bi osigurala dosljednost, DIK bi trebalo da sprovodi svoju zakonsku nadležnost u svrhu donošenja jasnih i dosljednih uputstava i propisa za rješavanje nedostataka u izbornom zakonu.
10. DIK bi trebalo da djeluje i usvaja svoje odluke u skladu sa zakonski propisanim kvorumom. Da bi se izbjeglo politizovanje prilikom donošenja odluka potrebno je preduzeti dodatne mjere u pogledu zaštite integriteta, nepristrasnosti i profesionalizma izborne administracije. Potrebno je jasno odrediti ulogu opunomoćenih predstavnika na svim nivoima izborne administracije i razmotriti ograničenja prilikom njihovog učešća u donošenju odluka.

Upis birača

11. Pitanje prebivališta i pravne sposobnosti glasanja trebalo bi preispitati u skladu s međunarodnim obavezama i dobrom praksom kako bi se omogućilo veće učešće na izborima.

Registracija kandidata

12. Kao što je prethodno preporučeno, treba razmotriti ukidanje ograničenja za potpisivanje podrške samo jednom kandidatu i da broj potrebnih potpisa za kandidaturu istog ne prelazi prag od jednog procenta ukupnog biračkog tijela.

Kampanja

13. Kao što je prethodno preporučeno, trebalo bi razmotriti izmjene i dopune izbornog zakona kojima bi se jasno definisao zvanični rok početka kampanje.

Finansiranje kampanje

14. Potrebno je razmotriti propuste i nejasnoće u zakonu u vezi sa korišćenjem kredita i partijskih sredstava za finansiranje izborne kampanje. Vremenski okvir za otvaranje bankovnog računa kampanje takođe bi trebalo da ima mjesto u zakonu.

15. Mogle bi se preduzeti dodatne mjere za garantovanje nezavisnosti i jačanje kapaciteta ASK-a sa ciljem efikasne primjene zakona. ASK treba da razvije sveobuhvatnu metodologiju za provjeru finansijskih aktivnosti učesnika tokom kampanje.
16. Obrasci za izvještavanje treba da budu razvrstani po određenim kategorijama koje jasno pokazuju razliku u vrsti troškova, uključujući vrste oglašavanja, i da budu objavljeni u jasnom i lako razumljivom formatu. Takođe, treba razviti smjernice pomoću kojih će se izračunavati doprinosi dati u naturi.

Mediji

17. Kako javna podrška medijima može ojačati pluralizam, treba zahtijevati transparentnu i nediskriminatornu raspodjelu državnih sredstava u pogledu oglašavanja. Treba razmotriti alternativne oblike indirektnih subvencija, kao što su poreske olakšice ili direktne subvencije zanovane na objektivnim kriterijumima i uslovima.
18. Trebalo bi razmotriti mogućnost da se AEM-u obezbijedi jači i djelotvorniji mehanizam primjene koji bi uključivao posredne finansijske sankcije srazmjerne težini izvršenog krivičnog djela. Da bi se izbjeglo preklapanje u zakonskoj nadležnosti i obezbijedila djelotvorna pravna nadoknada, Agencija za elektronske medije treba da bude jedini organ koji je odgovoran za nadgledanje emitera tokom izborne kampanje.
19. Vlasti bi mogle da razmotre uvođenje ograničenja za iznos plaćenog političkog oglašavanja sa ciljem da se stvore jednaki uslovi za sve takmičare. Mediji treba da ponude jednake cijene usluga svim kandidatima, da izbjegavaju pregovaranja oko istih i da javno objave cijene usluga prije početka izborne kampanje.

Prigovori i žalbe

20. Moglo bi se razmotriti uspostavljanje određenih vremenskih ograničenja za istragu i sudsko rješavanje žalbi u vezi sa izborima u prekršajnom i krivičnom postupku.

Glasanje, brojanje i tabeliranje

21. Izborna administracija i ostale relevantne institucije treba da preduzmu dalje mjere za poboljšanje pristupa biračkim mjestima kako bi se podstaklo ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom na izborima.
22. Kako bi se povećala transparentnost izbornog procesa, treba razmotriti proceduru na dan izbora na način da ona uključuje objavljivanje kopije protokola sa rezultatima ispred prostorija biračkih mjesta, i objavu rezultata onlajn.

ANEKS I: KONAČNI REZULTATI IZBORA⁷⁷

	Ukupno	
Ukupan broj upisanih birača	532.599	
Ukupan broj glasova	340.462	63,92 procenata
Ukupan broj glasova na biračkim mjestima	331.174	97,27 procenata
Ukupan broj glasova putem pisma	9.288	2,73 procenata
Ukupan broj važećih glasova	334.464	98,24 procenata
Ukupan broj nevažećih glasova	5.995	1,76 procenata

Kandidat	Glasovi u procentima	Broj glasova koje je kandidat osvojio
1. Milo Đukanović	53,9	180.274
2. Mladen Bojanić	33,40	111.711
3. Draginja Vuksanović	8,20	27.441
4. Marko Milačić	2,81	9.405
5. Hazbija Kalač	0,80	2.677
6. Vasilije Miličković	0,48	1.593
7. Dobrilo Dedeić	0,41	1.363
Ukupno		334.464

⁷⁷ [Konačni rezultati izbora](#) koji su objavljeni na zvaničnoj stranici Državne izborne komisije.

ANEKS II: SPISAK POSMATRAČA MEĐUNARODNE MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA

Parlamentarna skupština Savjeta Evrope

Jonas GUNNARSSON	Šef delegacije	Švedska
Boriana ÅBERG	Poslanik	Švedska
Marie-Christine DALLOZ	Poslanik	Francuska
Alina Ștefania GORGHIU	Poslanik	Rumunija
Paolo CORSINI	Poslanik	Italija
Didem ENGIN	Poslanik	Turska
Oleksii GONCHARENKO	Poslanik	Ukrajina
Suat ÖNAL	Poslanik	Turska
Emilie Enger MEHL	Poslanik	Norveška
Robert TROY	Poslanik	Irska
Marco NICOLINI	Poslanik	San Marino
Fazil MUSTAFA	Poslanik	Azerbejdžan
Andrea RIGONI	Poslanik	Italija
Ionut-Marian STROE	Poslanik	Rumunija
Mirjana LAZAROVA-TRAJKOVSKA	Venecijanska komisija	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
Michael JANSSEN	Venecijanska komisija	Njemačka
Chemavon CHAHBAZIAN	Sekretarijat	Jermenija
Franck DAESCHLER	Sekretarijat	Francuska

Evropski parlament

Fabio Massimo CASTALDO	Šef delegacije	Italija
José Inácio FARIA	Poslanik E.P.	Portugalija
Tonino PICULA	Poslanik E.P.	Hrvatska
Ryszard CZARNECKI	Poslanik E.P.	Poljska
Javier NART	Poslanik E.P.	Španija
Tamás MESZERICS	Poslanik E.P.	Mađarska
Andre ELISSEN	Poslanik E.P.	Holandija
Tim BODEN	Sekretarijat	
Andre de MUNTER	Sekretarijat	
Montse GABÁS	Sekretarijat	

Kratkoročni posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora

Uarda Celami	Albanija
Iris O'Rourke	Austrija
Martina Berger	Austrija
Adam Gazda	Češka Republika
Olga Koldová	Češka Republika
Petr Šmejkal	Češka Republika
Šárka Michková	Češka Republika
Kirsten Lind	Danska

Lise Olsen	Danska
Niels Waltorp	Danska
Kenneth Kopamees	Estonija
Erkki Aalto	Finska
Marja Lahtinen	Finska
Aurelie Duchesne	Francuska
Pascale Delpech	Francuska
Sébastien Gricourt	Francuska
Björn Weber	Njemačka
Frank Meyke	Njemačka
Gabriele Habashi	Njemačka
Harald Haendel	Njemačka
Juergen Binder	Njemačka
Jutta Krause	Njemačka
Konrad Menny	Njemačka
Kristian Kampfer	Njemačka
Magdalena Metzler	Njemačka
Reinhold Osterhus	Njemačka
Sigrid Meyer	Njemačka
Balogh Zoltan	Mađarska
Barbara Fehérváry	Mađarska
Gábor Tóbiás	Mađarska
Hedinn Unnsteinsson	Island
Hildigunnur Engilbertsdottir	Island
Anne Donnellan	Irska
Brendan Gogarty	Irska
Eric Byrne	Irska
Joseph Scanlon	Irska
Paul Rowe	Irska
Angelo Di Giorgi	Italija
Antonella Leonardi	Italija
Eugenio Del Punta	Italija
Riccardo De Mutiis	Italija
Ritalba Mazzara	Italija
Mindaugas Mėčius	Litvanija
Johannes Stienen	Holandija
Margriet Teunissen	Holandija
Maria Lucas	Holandija
Serv Wiemers	Holandija
Justyna Szarwacka	Poljska
Elzi Martin	Rumunija
Mihaela Besliu	Rumunija

Octav Niculescu	Rumunija
Tomáš Bičan	Slovačka
Branko Dekleva	Slovenija
Antoni Borrell Vila	Španija
Daniel Rajmil Bonet	Španija
Diego Sanz de la Asunción	Španija
María José De la Fuente Rivas	Španija
Ann-Sofie Hellgren	Švedska
Emma Sundell	Švedska
Eva Dalekant	Švedska
Jan Bolling	Švedska
Karl Lindberg	Švedska
Lott Törngren	Švedska
Malin Hasselskog	Švedska
Paul Sandahl Sundholm	Švedska
Mehmet Selim Kartal	Turska
Armen Vardanyan	Sjedinjene države
Carol Gaultney	Sjedinjene države
Catherine Lawrence	Sjedinjene države
Jamelle McCampbell	Sjedinjene države
Jennifer Bourguignon	Sjedinjene države
John Winter	Sjedinjene države
Michael Hopper	Sjedinjene države
Sean Gralton	Sjedinjene države
Stephen Bouey	Sjedinjene države

Dugoročni posmatrači

Glavni tim Misije ODIHR-a za posmatranje izbora

Tana de Zulueta	Šefica misije	Italija
Yelena Kovalyova		Bjelorusija
Vania Anguelova		Bugarska
Monica Moracova		Češka Republika
Mikheil Golijashvili		Gruzija
Giuseppe Milazzo		Italija
Roman Railean		Moldavija
Maria Krause		Rumunija
Karolina Semina		Rusija
Robert Bystricky		Slovačka
Mauro Clavo		Španija
Donald Bisson		Sjedinjene države
Kyle Bowers		Sjedinjene države

Dugoročni posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora

Olga Blatakova	Češka Republika
George Niklas Sand	Finska
Laurent Campigotto	Francuska
Sabrina Nadia Rouigui	Francuska
Kirsten Maria Joppe	Njemačka
Thomas Hans Döhne	Njemačka
Donal Blake	Irska
Noemi Arcidiacono	Italija
David Capezzuto	Italija
Judith Kiers	Holandija
Cristian Negrilă	Rumunija
Luminita Bălan	Rumunija
Vida Koren Holm	Švedska
Peter Robert Davies	Ujedinjeno Kraljevstvo
Constance Kaplan	Sjedinjene države
Harold Wayne Otto	Sjedinjene države

O KANCELARIJI ZA DEMOKRATSKE INSTITUCIJE I LJUDSKA PRAVA (OEBS/ODIHR)

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) je glavna institucija OEBS-a koja pruža pomoć državama članicama „u obezbjeđivanju punog poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, pridržavanju vladavini prava, unapređenju principa demokratije i (...) izgradnji, snaženju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promovisanju tolerancije širom društva” (Dokument sa Samita u Helsinkiju 1992. godine). Ovo je takozvana humana dimenzija OEBS-a.

OEBS/ODIHR, sa sjedištem u Varšavi (Poljska) osnovana je kao Kancelarija za slobodne izbore na Samitu u Parizu 1990. godine, a počela je sa radom u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije, naziv kancelarije pormijenjen je u cilju odražavanja proširenog mandata koji uključuje ljudska prava i demokratizaciju. Danas ona ima preko 130 zaposlenih.

OEBS/ODIHR je vodeća institucija u Evropi u oblasti **posmatranja izbora**. Svake godine ona koordinira i organizuje raspoređivanje na hiljade posmatrača koji ocjenjuju da li se izbori u regionu OEBS-a sprovode u skladu sa obavezama preuzetih u okviru OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora, kao i u skladu sa nacionalnim zakonima. Njena jedinstvena metodologija pruža detaljan uvid u izborni proces u cjelini. Kroz projekte pružanja pomoći, OEBS/ODIHR pomaže državama učesnicama da unaprijede njihov izborni okvir.

Aktivnosti Kancelarije na **demokratizaciji** podrazumijevaju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migracije i slobodu kretanja i ravnopravnost polova. OEBS/ODIHR godišnje sprovodi veliki broj programa ciljane pomoći, nastojeći da razvije demokratske strukture.

OEBS/ODIHR takođe pruža pomoć državama učesnicama u ispunjavanju obaveza na promovisanju i zaštiti **ljudskih prava** i fundamentalnih sloboda u skladu sa obavezama OEBS-a za humanu dimenziju. Ovo se postiže u radu sa velikim brojem partnera u cilju jačanja saradnje, izgradnje kapaciteta i pružanja ekspertize u tematskim oblastima, uključujući ljudska prava u brobi protiv terorizma, unaprijeđenje zaštite ljudskih prava lica koji su predmet trgovine, obrazovanje i obuku o ljudskim pravima, praćenje i izvještavanje o ljudskim pravima, kao i ljudska prava i bezbjednost žena.

U oblasti **tolerancije** i **nediskriminacije**, OEBS/ODIHR državama učesnicama pruža podršku u jačanju njihovog odgovora na zločine iz mržnje i slučajeve rasizma, ksenofobije, antisemitizma i drugih oblika netolerancije. Aktivnosti OEBS/ODIHR koje se tiču tolerancije i nediskriminacije usmjerene su na sljedeće oblasti: zakonodavstvo; obuku za sprovođenje zakona; praćenje, izvještavanje o, i praćenje odgovora na zločine i incidente motivisane mržnjom; kao i obrazovne aktivnosti na promovisanju tolerancije, poštovanja i međusobnog razumijevanja.

OEBS/ODIHR pruža savjete državama učesnicama za njihove politike o **Romima i Sintima**. Ona promovise osposobljavanje i umrežavanje zajednica Roma i Sinta, te podstiče učešće predstavnika Roma i Sinta u tijelima za donošenje političkih odluka.

Sve aktivnosti kancelarije ODIHR sprovode se u tijesnoj koordinaciji i saradnji sa državama učesnicama OEBS-a, institucijama OEBS-a i njenim kancelarijama na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija možete pronaći na internet stranici ODIHR-a (www.osce.org/odihr).