



Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

CRNA GORA

PREDSJEDNIČKI IZBORI 19. MARTA I 2. APRILA 2023. GODINE

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora
Konačni izvještaj



Varšava
11. decembar 2023. godine

SADRŽAJ

I.	IZVRŠNI REZIME	2
II.	UVOD I PRIZNANJA	5
III.	POZADINA I POLITIČKI KONTEKST.....	6
IV.	IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR	8
V.	IZBORNA ADMINISTRACIJA	9
VI.	REGISTRACIJA BIRAČA	11
VII.	REGISTRACIJA KANDIDATA.....	13
VIII.	IZBORNA KAMPANJA.....	15
IX.	FINANSIRANJE KAMPANJE	17
X.	MEDIJI.....	19
A.	MEDIJSKO OKRUŽENJE	19
B.	PRAVNI OKVIR	20
C.	NALAZI MONITORINGA MEDIJA.....	23
XI.	UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA	24
XII.	RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA	25
XIII.	POSMATRANJE IZBORA	27
XIV.	IZBORNI DAN U PRVOM KRUGU.....	28
A.	OTVARANJE I GLASANJE	28
B.	ZATVARANJE I BROJANJE	29
C.	TABULACIJA.....	29
XV.	IZBORNI DAN U DRUGOM KRUGU	29
A.	OTVARANJE I GLASANJE	30
B.	ZATVARANJE I BROJANJE	30
C.	TABULACIJA.....	30
XVI.	OBJAVLJIVANJE REZULTATA	31
XVII.	PREPORUKE	32
A.	PRIORITETNE PREPORUKE.....	32
B.	OSTALE PREPORUKE	33
	PRILOG I: REZULTATI IZBORA U PRVOM KRUGU 19.03.2023.....	36
	PRILOG II: KONAČNI REZULTATI IZBORA DRUGOG KRUGA 2. APRILA 2023.	36
	PRILOG III: SPISAK POSMATRAČA U MEĐUNARODNOJ IZBORNOJ POSMATRAČKOJ MISIJI.....	37
	O ODIHR-U	42

CRNA GORA
PREDSJEDNIČKI IZBORI
19. marta i 2. aprila 2023. godine

Konačni izvještaj Misije ODIHR-a za posmatranje izbora¹

I. IZVRŠNI REZIME

Nakon poziva nadležnih organa Crne Gore, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) rasporedila je Misiju za posmatranje izbora da posmatra predsjedničke izbore 19. marta. Na dan izbora, Misiji ODIHR-a za posmatranje izbora pridružile su se delegacije Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE) i Evropskog parlamenta kako bi se formirala Međunarodna misija za posmatranje izbora. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, kojoj su se ponovo pridružili posmatrači PSSE i Evropskog parlamenta, ostala je u zemlji da posmatra drugi krug izbora 2. aprila. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora ocijenila je usklađenost izbornog procesa sa obavezama OEBS-a, drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore, kao i nacionalnim zakonodavstvom.

U svojoj Izjavi o preliminarnim nalazima i zaključcima o prvom krugu izbora objavljenoj 20. marta, Međunarodna misija za posmatranje izbora zaključila je da su „izbori bili konkurentni, da se njima adekvatno upravljalo i da su u kampanji poštovane osnovne slobode. Pravni okvir ima brojne nedostatke i nejasnoće koje potkopavaju njegovu efikasnost. Izborna administracija radila je transparentno, ali su politizacija i nedostatak uključenosti u proces registracije kandidata smanjili povjerenje javnosti. Registrovani kandidati imali su jednake mogućnosti u kampanji. Izbori su održani u okolnostima institucionalne krize i političkog ćorsokaka, dok je nedostatak funkcionalnog Ustavnog suda u većini procesa ostavio ključne aspekte izbora bez sudske kontrole. Zabrinutost oko potencijalnog uticaja stranih televizijskih programa na izbornu kampanju i dalje je ostala. Propisi o finansiranju kampanje dozvoljavaju zaobilaženje, ograničavajući odgovornost. Medijsko okruženje je slobodno i dobro regulisano, a javni servis je ispunio zakonske uslove i ponudio uravnoteženo izvještavanje o kampanji; međutim, ograničena vidljivost njegovog programa i pristrasnost prikazana u privatnim medijima umanjili su sposobnost birača da donesu informisan izbor. Izborni dan bio je miran, a proces glasanja pozitivno je ocijenjen na ogromnoj većini posmatranih biračkih mjesta, iako tajnost glasanja nije uvijek bila zaštićena. Proces brojanja ocijenjen je manje pozitivno, uglavnom zbog izostavljanja važnih postupaka pomirenja, ali je proces tabeliranja ocijenjen pozitivno.”

U Izjavi o preliminarnim nalazima i zaključcima Međunarodne misije za posmatranje izbora od 3. aprila zaključeno je da su „u drugom krugu konkurentni kandidati mogli slobodno da vode kampanju i da su uživali jednake mogućnosti da dopru do birača; međutim, njihova oštra retorika i pristrasno izvještavanje o kampanji pojedinih medija nijesu doprinijeli mogućnosti birača da donesu informisan izbor. Zakon nema eksplicitne odredbe o gotovo svim aspektima drugog kruga, niti su data važna pojašnjenja o regulisanju finansiranja kampanje i medija, čime se narušava pravna sigurnost. Ipak, izborna administracija sprovela je privremena rješenja o nizu proceduralnih pitanja, koja su riješila neke od zakonodavnih nedostataka i obezbijedila adekvatno upravljanje procesom. Generalno, izborni dan protekao je uredno, dok je proces glasanja dobro vođen.”

Predsjednik se bira u jednoj nacionalnoj izornoj jedinici na petogodišnji mandat. Da bi bio izabran u prvom krugu, kandidat mora dobiti više od 50 posto važećih glasova. Inače, drugi krug se održava dvije sedmice kasnije između dva kandidata sa najviše glasova.

Izbori su održani tokom tekuće institucionalne i ustavne krize i usred političkog ćorsokaka. Nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, dvije uzastopne Vlade podnijele su ostavke nakon izglasavanja nepovjerenja, iako je druga ostala na funkciji zbog nemogućnosti formiranja nove Vlade. U septembru

¹ Engleska verzija ovog izvještaja jedini je zvanični dokument. Dostupan je nezvanični prevod na crnogorski jezik.

2022. godine, Skupština je zaprijetila da će smijeniti predsjednika, koji je zauzvrat zaprijetio raspuštanjem Skupštine, obostrano navodeći kršenja Ustava. Ustavni sud bio je bez kvoruma od septembra 2022. do 27. februara 2023. godine, što je negativno uticalo na rješavanje izbornih žalbi, uključujući lokalne izbore i ocjenu ustavnosti novousvojenih zakona. Predsjednik je 16. marta, tri dana prije dana izbora u prvom krugu, raspustio Skupštinu i narednog dana raspisao vanredne parlamentarne izbore za 11. jun.

Pravni okvir pruža osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ali sadrži nekoliko nedostataka i nejasnoća koje podrivaju njegovu efikasnost i potrebno ih je riješiti kako bi bio u potpunosti ispravan. Ostao je nepromijenjen od 2014. godine, osim što se tiče regulisanja finansiranja kampanje. Dugotrajne preporuke ODIHR-a i dalje nijesu adresirane, uključujući one koje se odnose na neopravdana ograničenja prava glasa i kandidata, mehanizme rješavanja sporova i nadzora nad finansiranjem kampanje i medijima. Osim toga, zakon nema dovoljno odredaba o mnogim ključnim aspektima drugog kruga, što narušava pravnu sigurnost. Nadalje, vremenski okvir za razmatranje žalbi ne osigurava da se rezultati prvog kruga konačno utvrde na vrijeme za drugi krug. Državna izborna komisija (DIK) implementirala je privremena rješenja kako bi regulisala neke aspekte drugog kruga, čime je očuvan integritet procesa.

Dok je DIK osigurala transparentnost svog rada, članovi su glasali po političkoj liniji o ključnim odlukama, uključujući registraciju kandidata, podrivajući povjerenje zainteresovanih strana u njenu nezavisnost. Dok zakon predviđa politički izbalansirane izborne komisije, Demokratska partija socijalista je u prvom krugu imala značajnu većinu među članovima i predsjednicima nižih izbornih komisija. DIK je zadržala isti sastav izbornih komisija za drugi krug, uključujući ovlašćene predstavnike svih kandidata u prvom krugu, čime je politička ravnoteža u nižim izbornim komisijama preokrenuta u korist opozicionog kandidata, s obzirom da su ga podržala tri kandidata iz prvog kruga. Posmatrane obuke nijesu bile sveobuhvatne niti interaktivne, a nije organizovana ni dodatna obuka uoči drugog kruga uprkos nekim proceduralnim nedostacima uočenim u prvom krugu.

Biračko pravo imaju svi građani stariji od 18 godina, pod uslovom da imaju prebivalište u Crnoj Gori najmanje 24 mjeseca prije dana izbora, što je uslov dužeg boravka koji je u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Međutim, zakon o prebivalištu nema jasne i objektivne kriterijume za sticanje i gubitak prebivališta i omogućava zajednicama dijaspore koje stalno borave u inostranstvu da zadrže svoj status stalnog boravka u Crnoj Gori. Neki izborni akteri pokrenuli su dugotrajna pitanja u vezi sa tačnošću registra, uglavnom u vezi sa uključivanjem dijaspore, uključujući i one koji su umrli u inostranstvu. Konačni birački spisak obuhvatio je 542.154 birača, ali nije ažuriran za drugi krug, jer ne postoji takva zakonska obaveza.

Da bi se kandidovali kao predsjednički kandidati, birači moraju imati prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 od posljednjih 15 godina, što je neopravdano ograničenje koje nije u skladu sa međunarodnim standardima. Nedovoljna regulacija prikupljanja i provjere potpisa nije obezbijedila integritet ovog procesa, a neki građani su naveli da su njihovi potpisi zloupotrijebljeni. DIK je primila devet prijava i na kraju registrovala sedam kandidata, uključujući jednu ženu. Sve u svemu, registracija kandidata nije bila inkluzivna. DIK je odbila registraciju gospodinu Spajiću, pozivajući se na kontradiktorne podatke u vezi sa njegovim državljanstvom i prebivalištem, uprkos dostavljenoj dokumentaciji koja je propisana zakonom. Ova odluka nije bila u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, a način na koji je njegova prijava obrađena u suprotnosti je sa međunarodnim standardima.

U konkurentskoj kampanji poštovane su osnovne slobode, a svi kandidati imali su jednake mogućnosti da prenesu svoje poruke. Retorika se fokusirala na ličnosti, korupciju i nacionalni identitet, dok nijedna kampanja nije uključivala poruke koje se posebno obraćaju ženama. U drugom krugu nadmetanja između Đukanovića i Milatovića, kampanja je poprimila negativniji ton, uz međusobne optužbe. Uvedeni su opsežni propisi sa ciljem da se spriječi navođenje birača putem novih zapošljavanja u

javnom sektoru i prekomjerne potrošnje, ali je njihovo zaobilaženje bilo moguće zbog nedostatka alata za provjeru koji su dostupni regulatoru. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) uputila je sudu nekoliko slučajeva navodne zloupotrebe državnih resursa, ali su svi ostali neriješeni nakon izbora.

Većina prethodnih preporuka ODIHR-a o finansiranju kampanje i dalje nijesu adresirane, uključujući korišćenje kredita, efikasan nadzor i sankcije. ASK, koja ima ovlašćenje za nadzor, nema efikasna ovlašćenja da provjerava zakonitost donacija i nijesu predviđene sankcije za netačno izvještavanje. Zakonu nedostaju eksplicitne odredbe o drugom krugu, uključujući i zahtjeve za izvještavanje, a ASK nije dala pojašnjenja. Izvještaji o donacijama i troškovima kandidata dostavljeni su i objavljeni u najkraćem mogućem roku, čime se doprinosi informacijama dostupnim biračima. Međutim, visoka granica rashoda od 1,7 miliona eura ne podstiče jednake uslove, a zakon ne navodi da li se ograničenje odnosi na jedan ili oba kruga. Neki eliminisani kandidati u prvom krugu podržali su i vodili kampanju za kandidata u drugom krugu; šire gledano, kampanja trećih strana ostaje neregulisana. Sve u svemu, nedostaci regulatornog okvira umanjili su transparentnost i odgovornost finansiranja kampanje.

Medijsko okruženje je raznoliko, ali polarizovano duž političkih linija, a ograničena finansijska održivost čini medije ranjivim na uticaj korporativnih i političkih interesa. Medijski pravni okvir je sveobuhvatan i pruža adekvatne garancije za slobodu izražavanja. Izborni zakon reguliše medijsko praćenje kampanje, ali ne sadrži eksplicitnu odredbu o drugom krugu, što je izazvalo pravnu nesigurnost. Agenciji za elektronske medije (AEM) nedostaju mandat i efikasna ovlašćenja za sankcionisanje da bi sprovela zakonske odredbe vezane za izbore. Nacionalni javni servis ponudio je kandidatima besplatno vrijeme za emitovanje pod jednakim uslovima i održao dvije debate, doprinoseći sposobnosti birača da donesu informisani izbor uprkos tome što su odabrali kanal sa malom gledanošću za emitovanje većine izvještavanja iz prvog kruga. Emiter Opštine Podgorica i tri od četiri posmatrana privatna TV kanala pokazali su jasnu pristrasnost u svom izvještavanju. Tokom kampanje, nekoliko sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izrazilo je zabrinutost zbog potencijalnog uticaja stranih TV programa na kampanju, ali je takvo uplitanje ostalo ograničeno tokom ovih izbora.

Nacionalne manjine generalno su dobro zastupljene od strane sopstvenih političkih partija i integrisane su u veće političke partije, sa značajnim izuzetkom Roma, koji imaju svoju stranku, ali se suočavaju sa poteškoćama u zaštiti svojih prava, budući da su mete neopravdanog pritiska i podsticanja, takođe i od svojih lidera zajednice. Dvojezični glasački listići i drugi izborni materijali štampani su na biračkim mjestima u opštinama sa preko pet odsto stanovništva iz reda albanske manjine.

Žene su generalno nedovoljno zastupljene na izabranim i imenovanim funkcijama, zauzimajući samo 18 od 81 poslaničkih mjesta u Skupštini i 4 od 20 ministarskih pozicija. Žene su takođe bile nedovoljno zastupljene na rukovodećim pozicijama izborne administracije, jer su samo tri od 11 stalnih članova DIK-a i pet od 25 predsjedavajućih OIK-a bile žene. Sve tri novoimenovane sutkinje Ustavnog suda su žene, a sud trenutno čine dva muškarca i četiri žene. Nadalje, žene su bile manje prisutne kao govornice i u publici u kampanjama koje je posmatrala Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, a poruke kampanje nijesu se bavile pitanjima od posebnog značaja za žene.

U suprotnosti sa međunarodnim standardima, nekoliko vrsta odluka DIK-a izuzeto je od sudske kontrole, a birači mogu podnijeti samo prigovore na svoja glasačka prava. Ustavni sud ne razmatra žalbe na javnim sjednicama niti obezbjeđuje ubrzano razmatranje. DIK je odbacila četiri od pet pristiglih prigovora jer nijesu u njihovoj nadležnosti, a jedan je odbacila u meritumu. Ustavni sud nije imao kvorum do 27. februara, što je značajno uticalo na mogućnost traženja konačnog pravnog lijeka po žalbama. Sud nije razmatrao prigovore primljene uoči prvog kruga prije dana izbora, čime nije obezbijedio blagovremen i efikasan pravni lijek. ASK ima široka diskreciona ovlašćenja da odluči da li će tužbe o zloupotrebi državnih resursa i finansiranja kampanje uputiti sudu i nema krajnjeg roka za to, što ne obezbjeđuje ubrzano razmatranje. Od 99 primljenih prigovora, ASK je odbacila 33 kao neprihvatljive, 31 je odbacila meritorno, dok 35 još uvijek čeka na razmatranje u julu. Postupajući *po*

službenoj dužnosti, upućen je 31 predmet sudu i jedan tužiocu. Većina institucija koje imaju mandat da rješavaju sporove podložne su političkom uticaju zbog nedostatka sigurnosti mandata ili mehanizma po kojem su imenovane. Sve u svemu, mehanizmi za rješavanje izbornih sporova, kako su implementirani, nijesu uspjeli da osiguraju djelotvoran i blagovremen pravni lijek.

Zakon predviđa građansko i međunarodno posmatranje izbora. DIK je akreditovala šest grupa građana posmatrača i devet međunarodnih organizacija. Po zakonu, posmatrači treba da imaju pristup svim fazama izbornog procesa, ali DIK nije uvažila zahtjeve posmatrača za provjeru verifikacije potpisa podrške birača, pozivajući se na zaštitu ličnih podataka.

Oba izborna dana protekla su mirno, a proces glasanja pozitivno je ocijenjen na ogromnoj većini posjećenih biračkih mjesta. Proces je bio dobro organizovan, a procedure su uglavnom poštovane, ali tajnost nije uvijek bila obezbijeđena zbog rasporeda biračkih mjesta i položaja ekrana za glasanje, a u nekim slučajevima birači nijesu tajno označavali svoje glasačke listiće. Više od polovine posmatranih biračkih mjesta nije bilo dostupno za samostalan pristup osobama sa invaliditetom. Veliko prisustvo ovlašćenih predstavnika kandidata i posmatrača doprinijelo je ukupnoj transparentnosti. Oko 36 posto članova biračkih odbora (BO) na posmatranim biračkim mjestima bile su žene, uključujući 27 posto predsjednika biračkih odbora. Prebrojavanje je negativno ocijenjeno u jednoj trećini zapažanja, uglavnom zbog izostavljanja važnih procedura za sravnjenje.

Opštinske izborne komisije (OIK) nijesu primile nikakvo osporavanje rezultata glasanja BO za nijedan od izbornih dana. Prema DIK-u i Ustavnom sudu, ne može se podnijeti prigovor na tabelarne rezultate OIK-a koji se smatraju aritmetičkim proračunima, čime se ograničava odgovornost procesa, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrom praksom. Osam OIK-a nijesu objavile nikakve rezultate, a samo su neke OIK objavile rezultate raščlanjene po biračkim mjestima na svojim internet stranicama, u skladu sa zakonom, čime je umanjena transparentnost. Iako je tabela ocijenjena pozitivno u većini OIK-a, DIK nije objavila djelimične rezultate u izornoj noći, što je dodatno ograničavalo transparentnost i odgovornost izbornog procesa.

Ovaj izvještaj nudi niz preporuka za podršku naporima da se izbori u Crnoj Gori usklade sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Prioritetne preporuke odnose se na potrebu sveobuhvatne reforme izbornog zakonodavstva, regulisanje drugog kruga izbora, preispitivanje mehanizma nominacije i imenovanja izbornih komisija, nestavljanje potpisanih biračkih spiskova na uvid javnosti, kontrolu procedura za predlaganje i registraciju kandidata, kao i uvođenje eksplicitnog regulisanja objavljivanja rezultata izbora i kriterijuma za poništavanje rezultata. ODIHR je spreman da pomogne nadležnim organima da poboljšaju izborni proces i da adresiraju preporuke sadržane u ovom i prethodnim izvještajima.

II. UVOD I PRIZNANJA

Na poziv predsjednika Skupštine i na osnovu preporuke Misije za procjenu potreba koja je sprovedena od 24. do 27. januara, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je 8. februara imenovala Misiju za posmatranje izbora. Misija za posmatranje izbora, koju je predvodio Tamaš Meseríc (*Tamás Meszerics*), sastojala se od 13-članog glavnog tima sa sjedištem u Podgorici i 14 dugoročnih posmatrača (DP) raspoređenih 17. februara na 7 lokacija širom zemlje. Za dan prvog kruga izbora, Misiji ODIHR-a za posmatranje izbora pridružila delegacija posmatrača Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE) i Evropskog parlamenta (EP) kako bi se formirala Međunarodna misija za posmatranje izbora. Džo Orejli (*Joe O'Reilly*) predvodio je delegaciju PSSE u oba kruga, dok je Tonino Picula predvodio delegaciju EP u prvom krugu, a Jorgos Kircos (*Georgios Kyrtsos*) u drugom krugu.

Za dan prvog kruga izbora raspoređeno je 185 posmatrača iz 41 zemlje, uključujući 132 dugoročna i kratkoročna posmatrača koje je rasporedio ODIHR, 23-članu delegaciju PSSE i 13-članu delegaciju EP. Članovi misije bili su iz 25 država članica OEBS-a, a 42 posto članova misije bile su žene. Za dan drugog kruga izbora, 11 članova osnovnog tima Misije ODIHR-a za posmatranje izbora i svih 14 dugoročnih posmatrača ostali su u zemlji, dok nijedan kratkoročni posmatrač nije raspoređen zbog ograničenog broja posmatrača koje su uputile države članice OEBS-a. Njima su se pridružile tročlana delegacija PSSE i 7-člana delegacija EP. Posmatrači međunarodne misije za posmatranje izbora u drugom krugu došli su iz 27 zemalja, a 42 posto članova misije bile su žene. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora ostala je u zemlji do 14. aprila. Sve institucije uključene u međunarodnu misiju za posmatranje izbora podržale su Deklaraciju o principima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine.

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora ocijenila je usklađenost izbornog procesa sa obavezama OEBS-a, drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvom. Ovaj konačni izvještaj prati dvije izjave o preliminarnim nalazima i zaključcima, koji su objavljeni na konferencijama za novinare održanim 20. marta i 3. aprila u Podgorici.²

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora želi da se zahvali predsjedniku Skupštine na pozivu za posmatranje izbora i Centralnoj izbornoj komisiji i Ministarstvu vanjskih poslova na pomoći i saradnji. Takođe izražava zahvalnost drugim institucijama, kandidatima, političkim strankama, medijima, organizacijama civilnog društva i rezidentnoj međunarodnoj zajednici na njihovoj saradnji i dijeljenju svojih stavova.

III. POZADINA I POLITIČKI KONTEKST

Crna Gora je parlamentarna republika sa mješovitim parlamentarnim i predsjedničkim političkim sistemom. Obje institucije biraju se na osnovu narodnog glasanja. Predsjednik je šef države i ima ograničena ovlašćenja.³ Predsjednica Skupštine (*Skupština*) je 16. januara 2023. godine, u skladu sa zakonom propisanim rokovima, raspisala predsjedničke izbore za 19. mart.⁴ Izbori su održani usred tekuće institucionalne i ustavne krize, političkog ćorsokaka i poziva na vanredne parlamentarne izbore kako bi se kriza riješila.

Na parlamentarnim izborima 2020. godine, vladajuća Demokratska partija socijalista (DPS) osvojila je najviše mandata, ali nije mogla da obezbijedi većinu. Tri koalicije koje su joj se suprotstavile formirale su Vladu, zamijenivši vladajući DPS po prvi put od 1990. godine.⁵ Ova Vlada morala je da podnese ostavku zbog izglasavanja nepovjerenja, kao i njena nasljednica u avgustu 2022. godine, koja je ostala na funkciji jer druga nije mogla da se uspostavi. Predsjednik je 19. septembra odbio da prihvati nominaciju novog kandidata za predsjednika Vlade, umjesto toga zatražio je da Skupština skрати svoj mandat, omogućavajući prijevremene izbore. Vladajuća većina je kao odgovor zatražila od Ustavnog suda da ocijeni da li je predsjednik prekršio Ustav. Nadalje, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o predsjedniku, kojima je omogućeno da Skupština imenuje predsjednika Vlade uz podršku

² V. prethodne [izvještaje ODIHR-a u vezi sa izborima u Crnoj Gori](#).

³ Nadležnosti obuhvataju predlaganje kandidata za predsjednika Vlade, koji predstavlja državu, komanduje vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost, imenuje ambasadore, akredituje diplomate i imenuje dvoje od sedam sudija Ustavnog suda.

⁴ Predsjednik Skupštine raspisuje predsjedničke izbore najkasnije 120 dana prije isteka mandata aktuelnog predsjednika koji je istekao 20. maja 2023. godine. Izbori moraju biti zakazani između 60 i 90 dana nakon raspisivanja.

⁵ DPS je osvojio 30 od 81 mandata. Vladu su formirale koalicije „Za budućnost Crne Gore“ sa 27 mandata, „Mir je naša nacija“ sa 10 mandata i „Crno na bijelo“ sa 4 mandata, Socijaldemokratska partija (SDP) sa 2 mandata, Socijaldemokrate (SD) sa 3 mandata i Bošnjačka stranka (BS) sa 3 mandata, dok su albanska koalicija „Jednoglasno“ i Albanska lista osvojile po 1 mandat i ostale u opoziciji.

većine poslanika ako predsjednik to odbije.⁶ Izmjene i dopune su usvojene uprkos hitnom mišljenju Venecijanske komisije, kojim su prepoznati nedostaci, ali se navodi da je za njih potrebna ustavna reforma, a ne izmjene i dopune zakona.⁷

U septembru 2022. godine osnovana je nova stranka, Pokret Evropa sad (PES), koja je učestvovala na lokanim izborima u oktobru 2022. godine održanim u 14 od 25 opština u zemlji. Dok je koalicija predvođena DPS-om osvojila najviše glasova u Podgorici, opozicija predvođena PES-om objavila je da je obezbijedila većinu i namjeru da nominuje gradonačelnika. Do marta 2023. godine, opštinske izborne komisije u četiri opštine, uključujući Podgoricu, još uvijek nijesu finalizovale odgovarajuće opštinske izborne komisije (OIK) zbog neriješenih prigovora koje se uglavnom smatraju neozbiljnim i za koje se smatra da imaju za cilj samo odlaganje uspostavljanja novih Skupština opština.⁸

Ustavni sud bio je bez kvoruma od 13. septembra 2022. godine, jer Skupština u više navrata nije birala nove sudije.⁹ Kao rezultat toga, nekoliko važnih predmeta ostalo je neriješeno uoči izbora, uključujući proces opoziva, žalbe koje se odnose na lokalne izbore i ocjenu ustavnosti zakonskih amandmana na Zakon o predsjedniku. Nakon političkog dogovora, 27. februara, Skupština je popunila tri od četiri upražnjena mjesta suda, čime je ponovo uspostavljen kvorum.

Napori za formiranje nove Vlade nastavljeni su tokom predizborne kampanje sve dok predsjednik nije dekretom raspustio Skupštinu 16. marta, a narednog dana raspisao prijevremene parlamentarne izbore za 11. jun.¹⁰

Žene su i dalje nedovoljno zastupljene u političkom životu. Uprkos izbornom zakonu koji propisuje rodne kvote za stranačke liste, samo 18 od 81 poslanika u Skupštini i 4 od 20 ministara Vlade bile su žene uoči ovih izbora.

Kako bi se povećalo učešće žena u javnom životu, nadležni organi treba da preduzmu sveobuhvatne pravne, institucionalne i obrazovne napore u rješavanju postojećih rodnih stereotipa.

⁶ Novi član 7.f.1. Zakona o predsjedniku propisuje: „Ako predsjednik ne izvrši dužnosti povodom postupka utvrđivanja mandataru u skladu sa ovim zakonom, radi zaštite javnog interesa, mandatarom će se smatrati kandidat koji ima podršku većine od ukupnog broja poslanika u Skupštini koja se utvrđuje potpisima u formi peticije sa svim pravima i obavezama mandataru predloženog od strane predsjednika.“

⁷ Na zahtjev predsjednika, Venecijanska komisija je 9. decembra 2022. godine izdala [hitno mišljenje](#) u kojem se, između ostalog, navodi da „Iako Venecijanska komisija priznaje da bi Ustav imao koristi kada bi postojala dodatna regulativa o formiranju Vlade, posebno da bi se spriječio zastoj, i razumije da zakon koji se razmatra predstavlja pragmatičan pokušaj da se riješi institucionalni ćorsokak, ipak ponavlja da komplementarne odredbe koje utiču na Ustavom predviđeni sistem provjera i ravnoteže treba dodati putem ustavne revizije, po postupku opisanom u čl. 156, za šta je potrebna kvalifikovana većina.“

⁸ U Podgorici, Plavu i Pljevljima to je bilo zbog zahtjeva za poništavanje rezultata na pojedinim biračkim mjestima zbog nepristupačnosti za osobe sa invaliditetom i u Šavniku zbog prekida procesa glasanja na jednom biračkom mjestu.

⁹ Ustavni sud ima sedam sudija, a ostalo je samo troje. Skupština je šest puta bezuspješno pokušala da izabere nove sudije do 27. februara.

¹⁰ Predsjednički dekret citirao je član 92.3 Ustava, koji kaže da predsjednik raspušta Skupštinu dekretom bez navođenja osnova. Članom 92.1 Ustava propisano je da se Skupština raspušta ako ne izabere Vladu „u roku od 90 dana od dana kada je predsjednik Crne Gore prvi put predložio kandidata za predsjednika Vlade“. Novim čl. 7e i 7f Zakona o predsjedniku propisan je isti osnov i rok ako predsjednika Vlade predlaže skupštinska većina, a član 24a propisuje da rok od 90 dana počinje da teče od dana stupanja na snagu izmijenjenog zakona (16 decembar 2022. godine). U obraćanju narodu, predsjednik je istakao da je uzeo u obzir da mandatar i skupštinska većina nijesu uspjeli da formiraju Vladu u roku od 90 dana i da Zakon o predsjedniku nije u skladu sa Ustavom, ali da je ovaj zakon dio pravnog sistema sve dok ga sud ne ocijeni neustavnim.

IV. IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR

Predsjednik se bira direktno iz jedne nacionalne izborne jedinice na petogodišnji mandat. Da bi bio izabran u prvom krugu, kandidat mora dobiti više od 50 posto važećih glasova ili se održava drugi krug između dva kandidata, a biće izabran kandidat koji dobije najviše glasova. Predsjednik ne može imati više od dva mandata.¹¹

Crna Gora je potpisnica glavnih međunarodnih i regionalnih dokumenata o demokratskim izborima.¹² Zakonodavstvo za predsjedničke izbore prvenstveno čine Ustav iz 2007. godine, Zakon o izboru predsjednika (ZIP, 2007.), Zakon o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon, 1998.), kao i Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK, 2020.). Pravni okvir je dopunjen propisima DIK-a.

Skupština nije mijenjala izborni zakon od 2014. godine, a Zakon o izboru predsjednika od njegovog usvajanja 2007. godine.¹³ Kao rezultat toga, i dalje postoji nekoliko nedostataka u izbornom zakonodavstvu, a određeni broj izbornih aktera je u više navrata pozivao na sveobuhvatnu reformu. *Ad hoc* parlamentarni Odbor za izbornu reformu, osnovan 2018. godine, razradio je nacrt zakona; ponovo je uspostavljen 2021. godine, ali se nije mogao dogovoriti oko nacrta zakona.¹⁴

Ustav zahtijeva dvotrećinsku većinu u Skupštini za izmjene i dopune izbornih zakona. Kao rezultat dugotrajnog nedostatka političkog dogovora za efikasnu izbornu reformu, većina prethodnih preporuka ODIHR-a ostaje neispunjena, uključujući usklađivanje izbornog zakonodavstva, neopravdana ograničenja prava glasa i kandidata, transparentnost i procedure za rješavanje sporova, kao i medije i nadzor finansiranja kampanje.

Izborni pravni okvir pruža osnovu za sprovođenje demokratskih izbora; međutim, sadrži nekoliko nedostataka i nejasnoća koje podrivaju njegovu efikasnost i potrebno ih je riješiti kako bi bio u potpunosti ispravan. Nedostaci i nejasnoće uključuju rješavanje izbornih sporova, osnove za poništavanje izbornih rezultata od strane Ustavnog suda, kao i tabelarni prikaz i objavljivanje rezultata.

Kao što je ranije preporučeno, nadležni organi treba odlučno da se angažuju u sveobuhvatnoj reformi mnogo prije narednih izbora kako bi se otklonili pravni nedostaci i nejasnoće i uskladio izborni pravni okvir u inkluzivnom procesu koji uključuje javne debate.

Izborni zakon i Zakon o izboru predsjednika dalje nemaju dovoljno odredaba o gotovo svim aspektima drugog kruga, uključujući sastav i rad izbornih komisija, registraciju birača, akreditaciju posmatrača,

¹¹ Ustavni sud je 2013. godine donio mišljenje da je proglašenjem nezavisnosti 2006. godine i donošenjem novog Ustava stvoren diskontinuitet u pravnom statusu Crne Gore kao države, radi čega se predsjednički mandati do 2006. godine ne računaju u granicu od najviše dva mandata. Ovakvo tumačenje omogućilo je Đukanoviću da se kandiduje za predsjednika u trećem mandatu budući da je funkciju predsjednika obavljao jedan mandat prije 2006. godine i imao još jedan mandat nakon 2006. godine.

¹² Ovo uključuje Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima iz 1948. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP) iz 1966. godine, Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine (*CEDAW*), Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom iz 2006. godine (*CRPD*), Konvenciju protiv korupcije iz 2003. godine i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950. godine. Crna Gora je članica Venecijanske komisije Savjeta Evrope i Grupe država za borbu protiv korupcije (*GRECO*).

¹³ Izmjene i dopune o pojedinim pitanjima donesene su odlukama Ustavnog suda 2016., 2018., 2020., 2022. godine.

¹⁴ Odbor je održao dvije sjednice 2022. godine, mandat mu je prestao u julu 2022. godine, a posao nije bio okončan. Opozicija predvođena DF-om je u različitoj mjeri bojkotovala rad Skupštinskog odbora prije parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, dok je opozicija predvođena DPS-om bojkotovala rad nakon toga.

vođenje kampanje, finansiranje kampanje i medija, čime se narušava pravna sigurnost u drugom krugu.¹⁵

Kako bi se osigurala pravna sigurnost i integritet procesa, zakon treba izmijeniti kako bi uredio sve aspekte drugog kruga predsjedničkih izbora.

V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Predsjedničkim izborima upravljala je trostepena izborna administracija koja se sastojala od Državne izborne komisije (DIK), 25 opštinskih izbornih komisija (OIK) i 1.162 biračkih odbora (BO). Žene su činile 40 posto od ukupnog broja članova OIK-a, ali su ostale nedovoljno zastupljene na rukovodećim pozicijama, jer su samo 3 od 11 stalnih članova DIK-a i pet od 25 predsjedavajućih OIK-a bile žene. Svi registrovani kandidati iskoristili su svoje pravo da imenuju ovlašćene predstavnike sa punim pravom glasa u DIK; većina kandidata imenovala je predstavnike u većinu OIK-a i biračkih odbora.

DIK je stalno tijelo sa mandatom od četiri godine, koje se sastoji od predsjedavajućeg kojeg bira Skupština na javnom konkursu i deset članova, uključujući četiri koje je predložila parlamentarna većina i četiri opozicija.¹⁶ Sjednice DIK-a bile su otvorene za posmatrače i medije, dnevni redovi su bili unaprijed utvrđeni, a zapisnici sa sjednica objavljeni, što je doprinijelo transparentnosti. DIK je usvojila neke nove propise, uključujući i nezavisno glasanje osoba sa tjelesnim invaliditetom i rad biračkih odbora. Međutim, u nedostatku jasnih zakonskih odredbi koje se odnose na nadzornu funkciju DIK-a nad komisijama nižeg nivoa, DIK je smatrala da OIK-ovi odgovaraju Skupštinama opština koje ih imenuju, tako da nije u dovoljnoj mjeri vršila nadzornu ulogu nad njima.¹⁷

Kako bi se osigurala odgovornost izborne administracije, izborni zakon treba eksplicitno da propiše nadzornu funkciju DIK-a nad OIK-ima.

Da bi se osigurao integritet i transparentnost izbornog procesa, DIK treba da prikupi i objavi informacije o sastavu komisija nižeg nivoa, uključujući rodno razvrstane podatke.

Sve u svemu, izborna administracija je efikasno i transparentno vodila izborne pripreme i ispoštovala većinu zakonskih rokova.¹⁸ Dok je DIK o tehničkim pitanjima odlučivala kolegijalno, glasala je u skladu sa političkim linijama kada je razmatrala ključnu odluku o registraciji kandidata, što je umanjilo povjerenje zainteresovanih strana u kapacitet izborne administracije da organizuje izbore bez politički motivisanog donošenja odluka (v. *Registracija kandidata*).

¹⁵ Zakon o izboru predsjednika reguliše izborni sistem, registraciju kandidata, sadržaj glasačkih listića, poništavanje glasačkih listića i utvrđivanje rezultata, dok su svi ostali aspekti predsjedničkih izbora regulisani izbornim zakonom. Izborni zakon sadrži odredbe o drugom krugu samo u pogledu izbornog sistema, vremena održavanja drugog kruga i raspodjele javnih sredstava kandidatima.

¹⁶ Osim toga, jednog člana predlažu civilno društvo i akademska zajednica, a jednog stranka nacionalne manjine koja je osvojila najviše glasova na prošlim parlamentarnim izborima, trenutno Bošnjačka stranka (BS).

¹⁷ DIK nije imala zakonsku obavezu niti je preuzela inicijativu za prikupljanje podataka o sastavu OIK-a i BO-a i žalbama koje su im podnesene, nije izdala nikakvo uputstvo o razmatranju žalbi, uključujući i rezultate BO -a, od strane OIK-a, nije propisala format za objavljivanje izbornih rezultata OIK-a i kriterijume za premještanje ili spajanje biračkih mjesta.

¹⁸ Izuzetno, DIK je propustila rok za objavljivanje konačne liste kandidata za utvrđivanje redoslijeda kandidata na glasačkom listiću.

OIK se sastoje od predsjedavajućeg i četiri stalna člana koje imenuju Skupštine opština, što odražava rezultate lokalnih izbora.¹⁹ Birački odbori sastoje se od predsjedavajućeg i četiri člana koje imenuju OIK srazmjerno zastupljenosti stranaka u Skupštinama opština.²⁰ U vrijeme kada su opštinske izborne komisije morale započeti pripreme za predsjedničke izbore, lokalni izbori u oktobru 2022. godine čekali su na završetak u četiri opštine zbog osporavanja rezultata, koji su u velikoj mjeri doživljeni kao neozbiljni i smatrani da imaju za cilj sprječavanje promjene vlasti u tim opštinama.²¹ Kao rezultat toga, ove opštine zadržale su prethodni sastav OIK-a, što je narušilo ravnotežu političke zastupljenosti u stalnom sastavu OIK-a, a potom i biračkih odbora.

Formula za imenovanje predsjednika i drugih članova OIK-a i biračkih odbora ima za cilj da obezbijedi nivo političke ravnoteže u njihovom sastavu u svakoj opštini. Po zakonu, predsjedavajućeg OIK-a predlaže stranačka lista sa najvećim brojem odbornika; predsjednike biračkih odbora predlažu liste u skupštini opštine srazmjerno njihovom broju odbornika, dok najjača opoziciona stranka predlaže sekretara OIK-a.²² Kao posljedica toga, DPS je imao koristi od toga što je bio najjača partija, a istovremeno je bio u opoziciji u nekoliko opština, čime je dobio značajnu većinu predsjednika, sekretara i članova nižih komisija.²³

Zakonu nedostaju odredbe o gotovo svim aspektima sprovođenja drugog kruga izbora, što rezultira nedostatkom pravnog osnova DIK-a za donošenje relevantnih odluka i uputstava. Nakon opsežnih diskusija, DIK je formalno zaključio da oba kruga izbora predstavljaju jedinstven izborni proces, tako da su lokacija biračkih mjesta, sastav OIK-a i biračkih odbora, uključujući predsjedavajuće biračkih odbora, kao i format glasačkog listića i brojevi dodijeljeni kandidatima na glasačkom listiću ostali nepromijenjeni.

DIK je takođe odlučila da zadrži mandate ovlašćenih predstavnika svih sedam kandidata koji su se takmičili u prvom krugu, što je u skladu sa DIK-ovim tumačenjem zakona da sastav izborne administracije ostaje nepromijenjen.²⁴ Kao posljedica drugog kruga, politička ravnoteža zasnovana na političkoj zastupljenosti u većini OIK-a preokrenula je u korist gospodina Milatovića, pošto su ga podržala tri kandidata u prvom krugu.²⁵ Ovo pokazuje da način formiranja stalnih sastava izbornih tijela niti njihovo prošireno članstvo koje uključuje i ovlašćene predstavnike svih kandidata ne osiguravaju situacije u kojima jedna politička opcija dominira u jednom broju izbornih komisija.

¹⁹ Predsjedavajuće OIK-a imenuje stranka koja je osvojila najviše mjesta na opštinskim izborima u dotičnoj opštini; dva člana predlaže većina u Skupštini opštine, a dva člana dvije najveće opozicione stranke u Skupštini opštine, na predlog opozicije u Skupštini Crne Gore.

²⁰ Predsjednika biračkih odbora predlažu stranke srazmjerno njihovoj zastupljenosti u odgovarajućoj Skupštini opštine; dva stalna člana biračkog odbora predlaže većina u Skupštini opštine, a dva opozicija.

²¹ Opštinski izbori u oktobru 2022. godine čekali su na završetak u Podgorici, Plavu, Pljevljima i Šavniku zbog prigovora birača koji su tražili poništavanje rezultata na nekoliko biračkih mjesta, navodeći razloge koji ne predstavljaju pravni osnov za poništavanje rezultata. Ustavni sud odbacio je žalbe za Plav 9. marta, a za Pljevlja i Podgoricu 16. marta, čime je utvrđen konačan rezultat. Dana 7. marta, u Tuzima je formiran novi OIK, nakon opštinskih izbora 5. marta.

²² Dok sekretari OIK-a nemaju pravo glasa, oni imaju značajne organizacione odgovornosti.

²³ DPS je imenovao 15 od 25 predsjednika OIK-a i trideset posto svih članova OIK-a širom zemlje. DP, DF i SNP imenovali su po dva predsjednika OIK-a, a Albanska alternativa, BS, DNP i SD po jednog. Od 125 članova OIK-a, 44 je predložio DPS, 18 DF, 10 DCG, po 7 – SD i SNP, 6 – BS, 5 – SDP, po 4 – DP i URA, po 2 – PES, *Evropski tim u Crnoj Gori* i *Narod pobjeđuje*, a po jednog 8 drugih partija i koalicija.

²⁴ Po zakonu, ovlašćenim predstavnicima kandidata prestaje mandat kada se objave konačni rezultati. DIK nije proglasila konačne rezultate prvog kruga, već samo drugog kruga.

²⁵ Za prvi krug, Milatovićeva partija, PES, predložila je samo 2 od 125 stalnih članova OIK-a i 19 ovlašćenih predstavnika, dok je Đukanovićeva partija, DPS, imala je 44 stalna člana OIK-a i 18 ovlašćenih predstavnika. Nakon potvrde oba kandidata od strane ostalih kandidata, Milatović je u drugom krugu imao uočenu podršku 52 stalna člana OIK-a i 53 ovlašćena predstavnika, dok je Đukanović imao 66 stalnih članova OIK-a i 23 ovlašćena predstavnika. Samo sedam od svih stalnih članova OIK-a nominovale su stranke koje nijesu javno podržale nijednog od dva kandidata.

Kako bi se obezbijedile dovoljne garancije za institucionalnu nepristrasnost izborne administracije i kako bi se izbjegle situacije u kojima je jedna politička opcija dominantna u procesima donošenja odluka, treba revidirati mehanizam predlaganja i imenovanja izbornih komisija. Mogla bi se razmotriti i povećana uloga u predlaganju i imenovanju članova od strane nepolitičkih tijela ili na osnovu javnog konkursa. Istovremeno bi se moglo preispitati davanje punog prava glasa ovlašćenim predstavnicima izbornih kandidata.

Neke OIK nijesu u potpunosti osigurale transparentnost svog rada. Iako zakon nalaže da sjednice OIK-a budu otvorene za posmatrače i medije, OIK često nijesu najavljivale svoje sjednice, a neke OIK nijesu objavile sve informacije i odluke vezane za izbore na svojim internet stranicama, kao što je propisano zakonom, uključujući preliminarne rezultate.²⁶ (v. *Tabelarni prikaz i objavu rezultata*)

DIK je sprovela obuku za predstavnike OIK-a, koji su zatim obučili članove BO; međutim, obuka nije obavezna.²⁷ Sesije obuke za biračke odbore koje je posmatrala Misija ODIHR-a za posmatranje izbora nijesu bile sveobuhvatne niti interaktivne. Neke OIK nijesu održavale obuke, već su samo dijelile priručnike za obuku članovima biračkih odbora. Zakon dozvoljava političkim strankama i koalicijama da mijenjaju svoje članove biračkih odbora do 12 sati prije početka glasanja i ne propisuje sankcije u slučaju nedolaska na dan izbora. Kampanja za edukaciju birača DIK-a bila je ograničena na video spotove koji objašnjavaju procedure glasanja.

Uprkos proceduralnim nedostacima uočenim na dan izbora, posebno u vezi sa prebrojavanjem, nije bilo koordinisanih napora da se poboljša učinak biračkih odbora za drugi krug. Većina OIK-a smatrala su da nema potrebe za dodatnom obukom za biračke odbore, jer je njihovo članstvo ostalo isto i u drugom krugu. Međutim, nedostaci uočeni u posmatranju i prvog i drugog kruga izbora, posebno vezani za tajnost glasova, procedure prebrojavanja i usaglašavanje rezultata, ukazuju na potrebu za snažnijim pristupom obuci (v. *Dan izbora*).

Kako bi se osigurao integritet procedura izbornog dana, izborna administracija treba da preduzme sveobuhvatnu obuku, obaveznu za sve članove OIK-a i biračkih odbora, uključujući osiguranje tajnosti glasanja, prebrojavanja, usaglašavanja protokola o rezultatima i tabelarne evidencije glasova.

VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Registracija birača je pasivna. Pravo glasa imaju svi građani koji imaju najmanje 18 godina života, pod uslovom da imaju prebivalište u zemlji najmanje 24 mjeseca prije dana izbora. Ovaj uslov dugog boravka za glasanje na predsjedničkim izborima u suprotnosti je sa međunarodnim standardima i prethodnim preporukama ODIHR-a i Venecijanske komisije.²⁸ Osim toga, zakon ne propisuje jasne i

²⁶ Dok su neke OIK, uključujući Podgoricu, Pljevlja, Šavnik i Žabljak, redovno ažurirale svoje internet stranice, druge, uključujući Kolašin, Mojkovac, Andrijevicu i Gusinje, obavijestile su Misiju ODIHR-a za posmatranje izbora da to ne smatraju obaveznim.

²⁷ Obuke su bile fokusirane na novine, rješavanje problema i konsultacije sa OIK-ima o izazovima i pitanjima koja su pokrenuta tokom obuke.

²⁸ Stav 7.3 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine obavezuje države članice da „garantuju univerzalno i jednako pravo glasa punoljetnim građanima“. Stav 11 Opšteg komentara br. 25 Komiteta UN za ljudska prava (UNHRC) iz 1996. godine [na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima \(MPGPP\)](#) predviđa da „ako se zahtjevi za prebivalište odnose na registraciju, oni moraju biti razumni“. Stav I.1.1.c.iii iz 2002. godine [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Savjeta Evrope](#) navodi da „uslov o dužini boravka može biti nametnut državljanima isključivo za lokalne ili regionalne izbore. ii. prebivalište u ovom slučaju znači uobičajeno prebivalište.“

objektivne kriterijume za utvrđivanje načina na koji građanin stiče ili gubi prebivalište.²⁹ Po zakonu građani koji stalno žive u inostranstvu nijesu dužni da odjave prebivalište, a u praksi to uglavnom ne čine.³⁰ Postupajući po ranijoj preporuci ODIHR-a, Ustavni sud je u novembru 2020. godine ukinuo odredbu kojom su obespravljene osobe sa intelektualnim i psihičkim smetnjama.

Uslov dugog boravka za glasanje na nacionalnim izborima treba preispitati u skladu sa međunarodnim standardima. Zakon treba da propiše jasne i objektivne kriterijume za utvrđivanje načina na koji građanin stiče i gubi prebivalište.

Birački spisak je stalna baza podataka koju vodi MUP i zasnovana je na matičnim knjigama prebivališta, državljanstva, rođenih i umrlih. Birači su mogli da provjere svoje lične podatke na namjenskoj internet stranici ili lično u lokalnim kancelarijama MUP-a i da traže izmjene do deset dana prije dana izbora.³¹ Po zakonu, OIK, parlamentarne stranke, predstavnici kandidata i posmatrači imaju pravo da pregledaju birački spisak onlajn prije dana izbora.³² Nakon izbornog dana, političke partije imaju pravo da, pored ostalog izbornog materijala, dobiju i kopije potpisanih biračkih spiskova, a neke su to učinile i između dva izborna kruga.³³ Uz ugrožavanje privatnosti birača, što uključuje sistematsko otkrivanje ko je glasao, a ko nije, to može dovesti do ugrožene tajnosti glasanja, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrom praksom.³⁴

Da bi se zaštitila privatnost o tome da li je birač glasao i zaštitila tajnost glasanja, potpisani birački spiskovi ne treba da budu dostupni političkim partijama i njihovim predstavnicima, uključujući i one koji rade u OIK. Potpisani birački spiskovi treba da budu dostupni samo u ograničenom obimu za precizno definisane svrhe, kao što je prilikom razmatranja prigovora i žalbi.

DIK je 9. marta saopštila da je registrovano 542.154 birača. Nekoliko sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izrazilo je zabrinutost u vezi sa tačnošću biračkog spiska, dovodeći u pitanje tačnost evidencije o stalnom prebivalištu i procedurama za promjenu prebivališta, mogućim dupliranim upisima i upisima preminulih osoba. Iako je MUP uložio određene napore da poboljša birački spisak, uključujući eliminisanje nekoliko preklapanja i grešaka u podacima o otiscima prstiju birača, nije efikasno riješio dugogodišnju zabrinutost izbornih aktera o tačnosti biračkog spiska.³⁵

²⁹ Državljeni koji žive u inostranstvu zadržavaju prebivalište u Crnoj Gori osim ako ne zatraže odjavu. U januaru 2023. godine izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu propisano je da MUP može odbiti prijavu promjene prebivališta građana ako se policijskim posjetama ne utvrdi da građani borave na prijavljenoj adresi. U MUP-u su objasnili da su ove izmjene i dopune usvojene zbog navodne migracije birača na lokalnim izborima u oktobru 2022. godine i da ne rezultiraju gubitkom stalnog boravka građana. Neki sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su da su ove izmjene i dopune usvojene bez javne rasprave.

³⁰ Stav 1.1.6.c [Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije](#) navodi: „Registracija bi se mogla obaviti tamo gdje birač ima svoje sekundarno prebivalište, ako on ili ona tamo borave redovno i to se pojavljuje, na primjer, na lokalnim porezima; birač tada, naravno, ne smije biti upisan tamo gdje ima svoje glavno prebivalište.”

³¹ Više od 52.000 birača provjerilo je svoje podatke u biračkom spisku za ove izbore.

³² Njima je odobren potpuni pristup podacima o registraciji birača, uključujući njihovo filtriranje prema bilo kojem parametru. Međutim, zabranjeno je kopiranje bilo kakvih podataka. Parlamentarne stranke imaju ovaj pristup i van izbornog perioda.

³³ Misija ODIHR-a za posmatranje izbora obaviještena je da je više stranaka podnijelo takve zahtjeve u najmanje polovini opština.

³⁴ Stav 4.c [Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije](#) navodi da „spisak lica koja stvarno glasaju ne treba da se objavljuje“; stav 54 kaže: „Osim toga, budući da uzdržanost može ukazivati na politički izbor, spiskovi lica koja glasaju ne treba da se objavljuju.”

³⁵ MUP je obavijestio Misiju ODIHR-a za posmatranje izbora da je od 2020. godine izvršio sveobuhvatno testiranje podataka o otiscima prstiju u matičnom registru i identifikovao nekoliko preklapajućih unosa, ali je objasnio da su do njih došlo zbog grešaka u vrijeme prikupljanja otisaka prstiju ili slučajeva kada su roditelji ostavljali otiske prstiju umjesto maloljetnih lica i da je pozvao pogođene građane da ponovo skeniraju otiske prstiju.

Zakon ne govori o tome da li treba ažurirati biračke spiskove između dva kruga izbora, što dalje ukazuje na potrebu pravnog pojašnjenja drugog kruga (v. *Pravni okvir i izborni sistem*). MUP je obavijestio Misiju ODIHR-a za posmatranje izbora da nijesu ažurirali birački spisak prije drugog kruga, primjenjujući isti pristup propisan zakonskim odredbama koje zabranjuju ažuriranje biračkih spiskova uoči ponovljenog glasanja.

VII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Pravo da se kandiduju za predsjednika imaju svi birači koji imaju prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 od posljednjih 15 godina. Ovaj uslov dugog boravka predstavlja neopravdano ograničenje prava na kandidovanje, suprotno međunarodnim standardima.³⁶

Postojeći uslovi boravka za predsjedničke kandidate previše su restriktivni i treba ih preispitati.

Predsjedničkog kandidata može predložiti jedna ili više političkih stranaka ili koalicija ili grupa od najmanje dva birača. Nominacije moraju biti potkrijepljene potpisima najmanje 8.101 birača (1,5 posto birača registrovanih za posljednje parlamentarne izbore), što je više od preporučene međunarodne dobre prakse.³⁷ Birači mogu potpisati podršku samo jednom kandidatu, što neopravdano ograničava slobodu udruživanja, što je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom i prethodnim preporukama ODIHR-a i Venecijanske komisije.³⁸

Kao što je prethodno preporučeno, treba razmotriti uklanjanje ograničenja za potpisivanje podrške samo jednom kandidatu i smanjenje broja potpisa podrške potrebnih za kandidovanje na najviše jedan posto ukupnog biračkog tijela.

U suprotnosti sa međunarodnim standardima, zakon ne reguliše provjeru potpisa jasno i nedvosmisleno.³⁹ Dana 10. februara, tri sedmice nakon početka roka za predlaganje kandidata i nakon što je jedan kandidat već bio registrovan, DIK je usvojila uputstvo da se djelimično reguliše proces provjere potpisa. Držeći se ustaljene prakse, DIK je provjerila samo da li podaci birača koji su dali potpise odgovaraju njihovim podacima u biračkom spisku.⁴⁰ Birači su mogli da provjere onlajn da li su njihova imena uključena u bazu podataka DIK-a kao podrška jednom od kandidata, ali tek nakon što je registracija kandidata završena, čime se efikasno ne štiti integritet provjere potpisa. Nakon registracije

³⁶ Stav 15 [Opšteg komentara br. 25 na MPGPP](#) navodi da „svako ograničenje prava da se kandiduje na izborima, kao što je minimalna starost, mora biti opravdano objektivnim i razumnim kriterijumima. Lica koja inače imaju pravo da se kandiduju ne treba da budu isključena nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili zbog političke pripadnosti.” V. i stav 24 OEBS [Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine](#) i odjeljak I.1.1.c.iii. Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#).

³⁷ Stav I.1.3.ii Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#) navodi da „Zakon ne treba da zahtijeva prikupljanje potpisa više od 1 posto birača u dotičnoj izornoj jedinici.”

³⁸ Stav 196 Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2020. godine [o regulaciji političkih stranaka, drugo izdanje](#), navodi, „treba izbjegavati zahtjev da građaninu bude dozvoljeno da potpiše u znak podrške samo jednoj stranci, jer bi takav propis uticao na [njihovo] pravo na slobodu udruživanja i mogao bi lako diskvalifikovati stranke uprkos njihovim pokušajima u dobroj vjeri da ispune ovaj zahtjev.”

³⁹ Stav 96 Smjernica [ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih stranaka iz 2020. godine](#) navodi da „[i]ako se liste potpisa mogu provjeriti u svrhu verifikacije, iskustvo je pokazalo da se i ova praksa može zloupotrijebiti. Ovakve procese stoga treba pažljivo regulisati, predvidjeti objavljivanje spiskova i precizirati ko ima pravo da ih ospori i po kom osnovu. Ako zakonodavstvo uključuje procese verifikacije, zakon treba jasno da navede različite korake procesa i osigura pravednu i jednaku primjenu na sve strane i izvodljivost u smislu sprovođenja. Takvi procesi takođe treba da slijede jasnu metodologiju, ne moraju biti previše opterećujući (npr. da se zahtijeva nesrazmjerno veliki broj potpisa) i treba da se implementiraju na dosljedan način.”

⁴⁰ DIK je provjeravala potpise dok nije dostigla zakonski propisani broj važećih potpisa; preostali potpisi nijesu provjereni. Ako je DIK utvrdila da je birač već dao podršku ranije registrovanom kandidatu, valjanim se smatrao samo potpis prvog potvrđenog kandidata.

kandidata, DIK je primila preko 80 prijava i brojne telefonske pozive birača koji su tvrdili da su pronašli njihova imena u bazi podataka iako nijesu podržali nijednog kandidata ili su potpisali podršku za drugog kandidata. Tužilac je pokrenuo istrage u 30 ovakvih slučajeva, ali zakon ne propisuje odgovornost za falsifikovanje potpisa podrške birača i ne predviđa ubrzano donošenje presude, čime ne osigurava odgovornost i ne destimuliše izborne prekršaje.⁴¹

Da bi se osigurao integritet registracije kandidata, nadležni organi treba da preispitaju procedure i rokove za registraciju. Kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost, zakon bi mogao naložiti da se potencijalni kandidati identifikuju i jasno naznače na obrascima za potpis prije prikupljanja potpisa podrške i propisati odgovornost i srazmjerne sankcije za falsifikovanje potpisa podrške. Mogu se razmotriti i alternativne dobre prakse za registraciju kandidata, uključujući razuman depozit koji se vraća kandidatima nakon što dobiju određeni broj glasova.

Zakon zahtijeva od kandidata da podnesu uvjerenja o državljanstvu i prebivalištu izdata od strane MUP-a. DIK je 3. februara odlučila da se za dva potencijalna kandidata raspita o mogućem stalnom prebivalištu i registraciji birača u Srbiji na osnovu njihove namjere da se kandiduju na izborima prije podnošenja zahtjeva DIK-u.⁴² Zakon ne daje DIK-u nadležnost da vrši takve istrage. Dana 18. februara, DIK je odbila registraciju Spajiću, pozivajući se na kontradiktorne podatke u vezi sa njegovim državljanstvom i prebivalištem, uprkos dostavljenoj dokumentaciji koja je propisana zakonom.⁴³ DIK Spajiću nije ponudila zakonom predviđenih 48 sati da ispravi nedostatke u prijavi, dok je to učinila za još četiri kandidata koji su dostavili dokumentaciju koja sadrži nedostatke.⁴⁴ Odluka DIK-a da odbije registraciju Spajića nije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom,⁴⁵ a način na koji je vođena njegova prijava je diskriminatoran, u suprotnosti sa međunarodnim standardima.⁴⁶ Spajić je 24. marta podnio tužbu protiv DIK-a, navodeći da je odbijanje njegove registracije kao kandidata diskriminatorno i u suprotnosti sa Ustavom i nacionalnim zakonodavstvom.⁴⁷

Sve u svemu, proizvoljna odluka DIK-a o odbijanju registracije Spajiću, nedosljednost u donošenju odluka i nedostatak transparentnosti u provjeri potpisa podrške i drugih dokumenata za predlaganje

⁴¹ Tužilaštvo je javno saopštilo da će ispitati ove prijave. Slične istrage pokrenute nakon predsjedničkih izbora 2018. godine zatvorene su četiri godine kasnije zbog isteka rokova.

⁴² DIK je većinom od šest glasova donio odluku da se od Republičke izborne komisije (RIK) Srbije zatraži informacija da li Andrija Mandić i Miloško Spajić imaju prebivalište i da li su upisani u birački spisak u Srbiji. RIK Srbije je 14. februara odgovorila da Mandić nije pronađen u njihovoj evidenciji, dok Spajić ima prijavljeno prebivalište u Srbiji. Prema navodima nadležnih organa Srbije, Spajić je 15. februara podnio zahtjev za odricanje od državljanstva i prebivališta u Srbiji. Mandić je podnio svoju nominaciju 6. februara, a Spajić 14. februara.

⁴³ U odluci DIK-a o odbijanju registracije navedeno je da Spajić formalno ispunjava uslove za kandidaturu i da je dostavio svu zakonski traženu dokumentaciju, uključujući i potreban broj važećih potpisa, potvrde o državljanstvu i prebivalištu, ali napominje da su dokazi kontradiktorni jer su nadležni organi Srbije obavijestili DIK da on također ima prebivalište u Srbiji.

⁴⁴ Mandiću je ponuđena mogućnost da doda svoje ime, koje nije bilo uvršteno u polje za ime kandidata u nekoliko listova potpisa podrške koje je predao. Danilović i Radulović su dobili priliku da prikupe nedostajući broj važećih potpisa podrške, a ovaj drugi i nedostajuću potvrdu grupe birača za kandidaturu. Danilović je naveo da su potpisi nestali sa potpisnih listova koje je predao DIK-u, tako da je DIK to pitanje uputio tužiocu.

⁴⁵ Članom 2 Zakona o državljanstvu propisano je da se „crnogorski državljanin koji ima status državljanina i u drugoj državi smatra državljaninom Crne Gore u postupku pred organima Crne Gore, osim ako međunarodnim ugovorima nije drugačije propisano“. Ustav, izborni zakon i Zakon o izboru predsjednika ne predviđaju nikakva ograničenja u pogledu biračkog prava za nosioce bilo kojeg državljanstva osim crnogorskog.

⁴⁶ Stav 15 Opšteg komentara Komiteta UN za ljudska prava (UNHRC) [br. 25 na ICCPR](#) iz 1996. glasi da „osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju ne treba da budu isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili zbog političke pripadnosti“. Član 14. EKLJP [propisuje](#) da će „uživanje prava i sloboda navedenih u ovoj Konvenciji biti osigurano bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovinskim, rodnim ili drugim statusom“.

⁴⁷ Tužba je dostavljena Osnovnom sudu u Podgorici; navodi kršenje člana 96.2 Ustava, člana 6 Zakona o izboru predsjednika i člana 2 Zakona o zabrani diskriminacije.

kandidata značajno su potkopali inkluzivnost procesa registracije kandidata i smanjili povjerenje u izbornu administraciju. Kandidaturu je prijavilo ukupno devet potencijalnih kandidata.⁴⁸ DIK je jednoglasno registrovala sedam kandidata, uključujući jednu ženu, dok je registracija dva kandidata odbijena.⁴⁹

Da bi se osigurala inkluzivnost i isključila pristrasnost u registraciji kandidata, DIK treba da utvrdi podobnost kandidata strogo na osnovu usklađenosti sa postojećim zakonskim zahtjevima koji se jednako primjenjuju na sve potencijalne kandidate.

VIII. IZBORNA KAMPANJA

Kampanja je bila smirena i mirna, sa izuzetkom malog broja izolovanih incidenata.⁵⁰ Izbori su bili konkurentni, osnovne slobode generalno su poštovane, a kandidati su mogli doći do biračkog tijela. Po zakonu, potencijalni kandidati mogu započeti kampanju nakon raspisivanja izbora, ali mogu voditi kampanju na elektronskim medijima tek nakon što ih registruje DIK. Kandidati su dužni da prekinu kampanju putem tradicionalnih medija i javnih okupljanja 24 sata prije dana izbora, što je zabrana koju su svi poštovali u oba kruga izbora.

U prvom krugu četiri od sedam kandidata vodili su aktivniju kampanju, obilazeći zemlju i održavajući otvorene skupove. Dugoročni posmatrači ODIHR-a posmatrali su 33 kampanje u 17 opština koje je tokom prvog kruga održalo 5 kandidata, koje su bile dobro posjećene i mirne. Kako je gospodin Mandić registrovan 7. februara, više od tri sedmice ranije od većine kandidata, on je bio jedini kandidat koji je vodio kampanju putem medija u ovom periodu. Gospodin Radulović bio je vidljiv samo na društvenim mrežama, što je izazvalo zabrinutost među sagovornicima Misije ODIHR-a za posmatranje izbora o njegovoj istinskoj namjeri da se kandiduje na izborima.⁵¹ Uoči drugog kruga, gospodin Milatović održao je manje skupove u devet opština, dok je gospodin Đukanović gotovo u potpunosti pribjegao većem broju manjih, zatvorenih skupova širom zemlje.⁵² Oba kandidata takođe su aktivno apelovala na crnogorsku dijasporu.⁵³

Tokom prvog kruga, kandidati su tražili podršku biračkog tijela kroz posjete od vrata do vrata, flajere, postere, bilborde i oglašavanje putem televizije, radija i interneta; neke kampanje takođe su imale pozivne centre, sa telefonskim pozivima i slanjem poruka biračima, što je izazvalo zabrinutost za privatnost. Dva kandidata u drugom krugu su se gotovo u potpunosti oslanjala na već postojeće bilborde i reklame. Zakon ne zahtijeva da štampani materijali za kampanju identifikuju svog sponzora, a neki

⁴⁸ Šest kandidata predložile su političke stranke, jednog koalicija i dva grupa birača.

⁴⁹ DIK je registrovala Aleksu Bečića (Demokratska Crna Gora), Gorana Danilovića (Ujedinjena Crna Gora), Mila Đukanovića (DPS), Andriju Mandića (Koalicija „Za budućnost Crne Gore“), Jakova Milatovića (PES), Jovana Radulovića (grupa birača) i Draginju Vuksanović Stanković (SDP). Matijašević nije dostavio traženu dokumentaciju i naknadno mu je odbijena registracija.

⁵⁰ 1. marta i ponovo 26. marta, kancelariju za kampanju Demokrata u Nikšiću vandalizovali su nepoznati počinioci. Dana 10. marta, Milatović je fizički napadnut prilikom ulaska na mjesto održavanja predizbornog skupa na Cetinju; Zbog ovog incidenta istraženo je osam lica, a odluka o krivičnom gonjenju donijeta je u roku od 90 dana od početka istrage.

⁵¹ Radulović je dobio javna sredstva za kampanju i imenovao ovlašćenog predstavnika u DIK-u, što je uticalo na politički balans.

⁵² DPS je obavijestio drugoročne posmatrače u Beranama, Petnjici i Rožajama da su predizborni sastanci zatvoreni. Odbijen je pristup dugoročnih posmatrača kampanji Đukanovića u Bijelom Polju 27. marta.

⁵³ Na primjer, 25. marta Đukanović se pojavio zajedno sa liderom Bošnjačke stranke Ervinom Ibrahimovićem na iftaru koji je organizovala zajednica dijaspore u Hanoveru, Njemačka. Oba kandidata uputila su pisma zajednicama dijaspore.

anonimni bilbordi pojavili su se na početku kampanje sa sloganom koji je kasnije preuzeo jedan od kandidata.⁵⁴

Kako bi se poboljšala transparentnost i odgovornost, od svih učesnika izborne kampanje treba zahtijevati da svoje štampane materijale za kampanju i internetske oglase označe sa informacijama o tome ko je naručio i platio proizvodnju i objavljivanje.

Teme kampanje uključivale su vanjsku politiku i borbu protiv korupcije, ali se diskurs kampanje fokusirao na ličnosti umjesto politike. U prvom krugu, izuzev gospodina Danilovića, svi kandidati su se izjasnili da podržavaju evroatlantske integracije zemlje. Aktuelni predsjednik istakao je potrebu za kontinuitetom, dok su se opozicioni kandidati fokusirali prvenstveno na korupciju i ekonomiju. Oba kandidata istakla su svoju podršku pridruživanju zemlje EU i obećala da će raditi na obnavljanju njenih ekonomskih izgleda. Da bi se istakli, oboje su se okrenuli negativnoj kampanji. Milatović je naveo da je Đukanović oličavao 30-godišnji režim podjela koji promovise nacionalnu diskriminaciju; Predsjednik Đukanović je naveo da je Milatović bio punomoćnik Srbije i Srpske pravoslavne crkve i da se država previše zadužila dok je bio ministar ekonomije.

Facebook je bio dominantan forum za onlajn kampanju, a Twitter i Instagram su kandidati takođe koristili za promociju svojih kampanja.⁵⁵ Ton onlajn diskursa uglavnom je bio neutralan tokom prvog kruga, dok je u drugom postao nešto žešći. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora uočila je neke izolovane slučajeve dezinformacija, uključujući naizgled montirane ili izmišljene video zapise koji kruže aplikacijama za razmjenu poruka i huškački govor sa naloga bez ikakve zvanične povezanosti sa kandidatima.

Nakon prvog kruga, Milatović je dobio podršku elemenata istorijski suprotstavljenih DPS-u, uključujući DEMOS, Jedinственu reformsku akciju (URA), kao i tri kandidata, Mandića, Bečića i Danilovića, od kojih su prva dva zamijenila svoje predizborne bilborde novima koji mu izražavaju podršku.⁵⁶ Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori objavila je na svojoj internet stranici dva saopštenja u kojima poziva „vjernike i druge ljude dobre volje“ da ne podržavaju „političke snage koje su vodile državu do 2020. godine“, kritikujući aktuelnu „otvorenu anticrkvenu kampanju“ i pozivajući birače da se vrate na birališta. Dok je Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori naizgled ograničila svoje učešće u kampanji na dvije javne izjave protiv aktuelnog predsjednika, neki sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora istakli su svoju zabrinutost zbog mogućeg uključivanja Crkve u kampanju zbog polarizirajućeg efekta u društvu zbog njenog značajnog političkog angažmana posljednjih godina.⁵⁷

U kampanjama koje su posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora uočili prije prvog kruga, žene su bile nedovoljno zastupljene među publikom i među govornicima, sa izuzetkom jedine žene koja je učestvovala u prvom krugu, gđe. Vuksanović-Stanković. Između dva kruga, žene su bile

⁵⁴ U Baru, Budvi, Kotoru i Podgorici 20. februara pojavili su se brojni neobilježeni bilbordi sa antiizbornim sadržajem sa sloganom „Časti mi“, npr. „Poludjeću ako čujem više o izborima, časti mi“; slični oglasi pojavili su se na internetu. Nakon registracije, gospodin Bečić je naknadno usvojio isti slogan za svoju kampanju.

⁵⁵ Misija je pratila brojne aktere, uključujući svih sedam kandidata u prvom krugu, na Facebooku, Twitteru i Instagramu.

⁵⁶ Druga dva kandidata, gospodin Radulović i gospođa Vuksanović-Stanković, pojavila su se na završnom mitingu gospodina Đukanovića, kojeg su podržali i SDP i socijaldemokrate. Stranke koje predstavljaju nacionalne manjine u zemlji su se istorijski povezale sa DPS-om, a Bošnjačka stranka (BS), Hrvatska građanska inicijativa (HGI), Demokratska stranka Albanaca i Demokratska zajednica Albanaca podržale su gospodina Đukanovića. Međutim, Stranka pravde i pomirenja, nekadašnja Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka i Albanska alternativa, podržale su gospodina Milatovića. Druge političke stranke koje predstavljaju ove zajednice nijesu javno podržale nijednog kandidata.

⁵⁷ Srpska pravoslavna crkva je 2019. i 2020. godine organizovala proteste protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti i uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica usvojenog 2019. godine, što je dovelo do ispitivanja vlasništva nad njenom imovinom. Protestima su prisustvovali opozicioni lideri uoči prijevremenih parlamentarnih izbora 2020. godine.

predstavljene kao govornice na svih devet kampanja Milatovića koje je posmatrala Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, na kojima su žene bile oko 30 posto prisutnih; procenat prisutnih žena bio je veći na tri posmatrana događaja koje je održao aktuelni predsjednik, iako one nijesu bile govornice. Samo jedan kandidat je tokom prvog kruga pokrenuo pitanja koja zabrinjavaju žene, a nijedan kandidat to nije učinio u drugom krugu.

Propisi kampanje imaju za cilj da spriječe zloupotrebu državnih resursa u svrhe kampanje, uključujući zabranu zapošljavanja novih javnih službenika nakon raspisivanja izbora i korišćenje službenih ili budžetskih sredstava. Međutim, zabrana zapošljavanja ne uključuje ugovore o djelu na određeno vrijeme, a nova zapošljavanja u javnim preduzećima ni u jednom trenutku se ne prijavljuju Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK). Takođe, javne ustanove ne smiju da troše više od prosječne potrošnje u proteklih šest mjeseci, ali propisi ne zabranjuju u potpunosti potrošnju koja indirektno favorizuje kandidata, uključujući i humanitarne akcije. Neki sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izrazili su zabrinutost zbog zloupotrebe državnih resursa od strane političkih partija koje kontrolišu javno finansirane institucije kroz bliske veze sa njihovim rukovodstvom.⁵⁸ ASK, zadužena za nadzor nad propisima kampanje, objavila je informacije o zapošljavanju u javnom sektoru nakon raspisivanja izbora, u skladu sa zakonom, ali ne u formatu prilagođenom korisniku.⁵⁹

Kako bi omogućila smislen javni uvid, ASK treba da razmotri objavljivanje relevantnih informacija o zapošljavanju u javnom sektoru u formatu prilagođenom korisniku, uz dužnu zaštitu ličnih podataka.

IX. FINANSIRANJE KAMPANJE

Pravni okvir za finansiranje kampanje ostao je nepromijenjen od kada je usvojen Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja 2020. godine. Većina prethodnih preporuka ODIHR-a i dalje nije adresirana, uključujući provjeru zakonitosti donacija, korišćenje zajmova, efikasan nadzor i efikasne sankcije za kršenja. U suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrom praksom, zakon nema odredbe o kampanji trećih strana, korišćenju sopstvenih sredstava od strane kandidata i sredstava političke stranke koja je predložila kandidata, kao i sveobuhvatnu metodologiju za procjenu donacija u naturi.⁶⁰ Sve u svemu, nedostaci regulatornog okvira, uključujući nedostatak jasnoće u pogledu zahtjeva za izvještavanje tokom drugog kruga, imali su negativan uticaj na transparentnost i odgovornost finansiranja kampanje.

Kako bi se povećala transparentnost i odgovornost finansiranja kampanje, zakon treba izmijeniti kako bi se sveobuhvatno regulisalo korišćenje kredita od strane kandidata, vlastitih sredstava kandidata i sredstava političkih partija koje ih predlažu, donacija u naturi i kampanja trećih strana.

Kandidati su za ove izbore imali pravo na javna sredstva u iznosu od 884.549 eura. U skladu sa zakonom, prva dodjela od 25.272 eura po kandidatu (20 posto od ukupno izdvojenih sredstava) podijeljena je samo sedmicu prije dana izbora 19. marta, što ne doprinosi balansiraju finansijskih

⁵⁸ Snimak ekrana u listu *Pobjeda* doveo je do tvrdnji da su zaposleni u Solaru, filijali državne elektroprivrede EPCG, prikupljali potpise za kandidovanje kandidata. Vlada je 23. februara objavila da EPCG ponovo otvara Željezaru Nikšić i planira da zaposli oko 500 radnika. EPCG je 10. marta donirala 100.000 eura Srpskoj pravoslavnoj crkvi. Na spotu kampanje predstavljen je gospodin Mandić sa predsjedavajućim odbora direktora EPCG, navodeći da su „naši ljudi“ obezbijedili solarne panele za mnoge domove.

⁵⁹ ASK objavljuje pune tekstove pojedinačnih ugovora o radu, što ne omogućava laku identifikaciju broja novih ugovora po javnoj instituciji i druge relevantne sažete informacije, a sa druge strane otkriva lične podatke novozaposlenih. Od raspisivanja izbora do 12. aprila, ASK je objavila 6.990 novih ugovora o radu, uključujući 293 ugovora o radu na neodređeno vrijeme, 3.729 ugovora o radu na određeno vrijeme i 2.944 ugovora o djelu.

⁶⁰ V. stav 8(f) [Savjet Evrope, Preporuka Parlamentarne skupštine 1516 \(2001\)](#), st. 3a i 6 Savjeta [Evrope, Preporuka Komiteta ministara 2003\(4\)](#) i st. 210, 216, 226-227, 255-256 Smjernica [ODIHR-a i Venecijanske komisije o Uredbi o političkim partijama](#).

moгуćnosti kandidata.⁶¹ Nakon objavljivanja konačnih izbornih rezultata, 40 posto je proporcionalno raspoređeno na sve kandidate koji su dobili više od 3 posto glasova i 40 posto (353.819 eura) na dva kandidata u drugom krugu. Svaki kandidat može potrošiti do 1,7 miliona eura, što mnogi sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora smatraju neopravdano visokim limitom rashoda koji ne podstiče jednake uslove.⁶² Zakon ne navodi da li je ova gornja granica rashoda primjenljiva samo na prvi ili i na drugi krug.

ASK ima mandat da nadgleda finansiranje kampanje. Kandidati su u obavezi da otvore namjenske bankovne račune kako bi započeli kampanju najkasnije jedan dan nakon zvanične registracije i da počnu sa podnošenjem izvještaja o donacijama svake dvije sedmice, a svih sedam prijavljenih kandidata to je činilo do objavljivanja konačnih rezultata. Međutim, zakon ne propisuje nikakve sankcije za netačno prijavljivanje.⁶³ Zakon ne propisuje uslove izvještavanja za drugi krug, a ASK nije dala nikakva pismena pojašnjenja. Različiti rokovi za podnošenje dvonedjeljnih izvještaja o donacijama i rok od sedam dana za ASK da ih objavi ne obezbjeđuju potpunu transparentnost i mogućnost javnog uvida. Svi kandidati predali su svoje privremene izvještaje o rashodima pet dana prije dana izbora 19. marta, u skladu sa zakonom. ASK je obavijestila Misiju ODIHR-a za posmatranje izbora da prije drugog kruga nijesu dospjeli izvještaji o rashodima.⁶⁴ Svi kandidati su nastavili sa podnošenjem dvonedjeljnih izvještaja o donacijama nakon prvog kruga, a konačne izvještaje dostavili su u roku od 30 dana nakon dana drugog kruga izbora, smatrajući dva kruga kao jedinstven izborni proces.⁶⁵ Nakon prvog kruga, većina kandidata koji nijesu ušli u drugi krug aktivno su vodili kampanju u korist jednog od kandidata iz drugog kruga na bilbordima i na društvenim mrežama.⁶⁶ Međutim, dok je kampanja trećih strana zabranjena, zakon ne predviđa sankcije koje umanjuju transparentnost.

Kako bi se otklonila pravna nesigurnost, zakonom treba jasno da propiše da se svi propisi o finansiranju kampanje primjenjuju u drugom krugu, kao i da predvidi limit rashoda i rokove za izvještaje uzimajući u obzir mogućí drugi krug.

Da bi se dodatno poboljšala transparentnost i odgovornost, propisi o finansiranju kampanje, uključujući ograničenja i izvještavanje o donacijama i troškovima, treba da budu primjenljivi na sve organizacije koje vode kampanju u korist ili protiv kandidata.

⁶¹ U stavu 239 [Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2020. o regulaciji političkih partija](#) navodi se da „dodjela treba da se desi dovoljno rano u izbornom procesu kako bi se obezbijedile jednake mogućnosti tokom cijelog perioda kampanje“.

⁶² Stav 19 [Opšteg komentara br. 25 MPGPP-a iz 1996. godine](#) kaže da „razumna ograničenja troškova kampanje mogu biti opravdana kada je to neophodno kako bi se obezbijedilo da slobodan izbor birača nije narušen ili demokratski proces iskrivljen zbog nesrazmjernih troškova u ime bilo kojeg kandidata ili stranke.“ Član 9 [Savjet Evrope, Komitet ministara, Preporuka 2003\(4\)](#) propisuje da države treba da razmotre usvajanje mjera za sprječavanje prekomjernih finansijskih potreba političkih stranaka, kao što je uspostavljanje ograničenja troškova za izborne kampanje.

⁶³ U stavu 272 [Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2020. godine o Uredbi o političkim partijama](#) navodi se da „[m]jere treba primijeniti protiv političkih partija za koje se utvrdi da krše relevantne zakone i propise i treba da budu odvrćajuće prirode“.

⁶⁴ Milatović je prijavio donacije 24.261 eura, kredit 40.000 eura, javna sredstva 338.151 eura i rashode 372.535 eura; Đukanović donacije u iznosu od 213.649 eura, javna sredstva 298.640 eura i rashode 523.436 eura; Bečić donacije 1.200 eura, sopstvena sredstva 91.000 eura, javna sredstva 65.404 eura i rashode 537.371 eura; Mandić donacije 87.694 eura, javna sredstva 95.137 eura i rashode 616.652 eura; Vuksanović donacije 20.000 eura, javna sredstva 36.671 eura i rashode 56.407 eura; Danilović donacije 12.100 eura, javna sredstva 62.646 eura i rashode 28.977 eura; Radulović javna sredstva 25.273 eura i rashode 486 eura.

⁶⁵ Zakon predviđa dostavljanje konačnih izvještaja o donacijama i utrošku sredstava u roku od 30 dana od dana izbora, ali nije jasno propisano da li se to odnosi na prvi ili drugi krug izbornog dana. To je izazvalo konfuziju među akterima, uključujući ASK.

⁶⁶ Na primjer, Bečić se oglašavao na Facebook-u, dok su on i Mandić postavljali bilborde u korist Milatovića; URA je postavila Facebook oglase u korist Milatovića, a protiv Đukanovića.

Međutim, ASK nema efikasne alate za provjeru zakonitosti primljenih donacija.⁶⁷ U skladu sa ustaljenom praksom, ASK je angažovala privatnu agenciju za prikupljanje informacija o novcu za kampanju utrošenom na medije, društvene mreže i bilborde. ASK je u zakonskom roku objavila primljene izvještaje o donacijama. ASK je dužna da objavi zaključke 60 dana nakon objavljivanja rezultata izbora.

ASK može pokrenuti prekršajni postupak za eventualne prekršaje protiv političkih subjekata i državnih organa, ali ne i protiv grupa birača koji predlažu kandidata. ASK nema instrumente koji su neophodni za efikasan nadzor. ASK ne može izricati sankcije za netačne izvještaje što, uz nedostatak istražnih ovlašćenja, podriva mehanizme pozivanja političkih subjekata na odgovornost za kršenje finansiranja kampanje. Prije dana izbora u prvom krugu, ASK je obavila terenske posjete kancelarijama za kampanju kako bi provjerila finansije njihove kampanje. Međutim, ove posjete nijesu izričito predviđene niti regulisane zakonom, a praksa može biti podložna zloupotrebi.⁶⁸ Nakon terenske posjete, ASK je prekršajnom sudu uputila predmet protiv stranke Demokratska Crna Gora zbog donacije gospodinu Bečiću od 35.000 eura, što premašuje limit od 20.000 eura za donacije pravnih lica.⁶⁹

Da bi se poboljšala odgovornost finansiranja kampanja, ASK treba da ima efikasne instrumente za provjeru zakonitosti donacija, uključujući unakrsnu provjeru donatora u odnosu na sveobuhvatne baze podataka pravnih lica i izvođača javnih nabavki. Zakon treba da propiše efikasne, proporcionalne i odvratajuće sankcije za sve nepravilnosti, uključujući netačne izvještaje i kampanje trećih strana. Da bi se osigurao efikasan pravni lijek, ASK treba da ima mandat da blagovremeno preispituje kršenja pravila o finansiranju kampanje.

X. MEDIJI

A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Medijsko okruženje je raznoliko, ali mediji posluju na ograničenom tržištu oglašavanja, što utiče na njihovu finansijsku održivost i čini ih ranjivim na interne i eksterne uticaje korporativnih i političkih interesa. Većina relevantnih medija u vlasništvu je stranih kompanija. Televizija ostaje glavni izvor informacija, a slijede online mediji.⁷⁰ Pored nacionalnih i lokalnih javnih emitera, postoji 16 privatnih

⁶⁷ ASK može tražiti od ministarstava unutrašnjih poslova i pravde da provjere da li su donatori upisani u birački spisak i da nijesu osuđivani za organizovani kriminal ili korupciju, ali ne može provjeriti da li su donatori dobili ugovore o javnim nabavkama, jer baza podataka Ministarstva finansija o izvođačima javnih nabavki sadrži samo imena direktora javnih izvođača, a ne njihovih vlasnika ili dioničara. V. Stav 268 [Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih stranaka, u kojem se naglašava da](#) „zakonodavstvo treba dati nadzornim agencijama mogućnost da istražuju i traže potencijalna kršenja. Bez takvih istražnih ovlašćenja, malo je vjerovatno da će agencije imati sposobnost da efikasno sprovedu svoj mandat.”

⁶⁸ V. st. 267-271 Smjernica [ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih partija](#); u stavu 268 navodi se da će se „organi zaduženi za nadzor nad političkim partijama suzdržati od vršenja pretjerane kontrole nad stranačkim aktivnostima i ograničiti svoje istrage na slučajeve u kojima postoji indikacija da je pojedinačna stranka postupila protivno“.

⁶⁹ Demokratska Crna Gora tvrdila je da se ograničenja za donacije pravnih lica ne primjenjuju na političke partije koje predlažu kandidate, koje mogu donirati neograničena sredstva, kao što je slučaj na parlamentarnim izborima.

⁷⁰ V. anketu iz juna 2021. godine „[Povjerenje medija na Zapadnom Balkanu: zajedno, odvojeno](#)“, koju je objavila Mreža za profesionalizaciju medija Jugoistočne Evrope (SEENPM). Prema njenom istraživanju sprovedenom u Crnoj Gori, televizija je glavni izvor informacija za 43 odsto ispitanika, onlajn mediji za 30 odsto, društvene mreže za 19 odsto i štampani mediji za 2 odsto ispitanika.

TV kanala, 4 sa nacionalnom licencom za emitovanje; većinski akcionari sva četiri ova emitera su strane kompanije.⁷¹ Dvije najpopularnije vijesti, *Vijesti* i *CDM*, takođe su u vlasništvu stranih kompanija.⁷²

Javni servis Radio i Televizija Crne Gore (RTCG) vodi tri nacionalna TV kanala i dvije radio stanice.⁷³ Nakon izmjena i dopuna Zakona o javnim radiodifuznim servisima iz 2020. godine, u junu 2021. godine imenovan je novi savjet RTCG. Nekoliko sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora napomenuli su da je od tada javni servis pokazao uravnoteženiju uređivačku liniju, što je podstaklo rast povjerenja javnosti u njegov program.⁷⁴ Međutim, dugotrajan pravni spor u vezi sa imenovanjem njenog sadašnjeg generalnog direktora u avgustu 2021. godine izaziva zabrinutost u pogledu pravne sigurnosti i efikasnog pravnog lijeka u vezi sa kršenjem Zakona o javnoj radiodifuziji.⁷⁵ Javni mediji takođe uključuju značajan broj lokalnih medija; šesnaest lokalnih javnih emitera finansiraju opštine diskrecionim mehanizmom.⁷⁶ Prema riječima nekoliko sagovornika Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, lokalni javni emiteri skloni su političkom uticaju vladajuće opštinske većine.

Potrebno je preduzeti mjere da se osigura nezavisnost i uređivačka sloboda javnih emitera. U tom smislu, treba preispitati način finansiranja lokalnih javnih emitera.

Krivični zakonik je 2021. godine izmijenjen i propisuje strože kazne za napade i prijetnje novinarima, čime je pojačana zaštita novinara i drugih medijskih profesionalaca. Ipak, ostaje zabrinutost zbog dugotrajnog krivičnog gonjenja nekih slučajeva. Iako se broj fizičkih napada na novinare smanjio u posljednje dvije godine, novinari i dalje dobijaju prijetnje, uključujući i mejlove i društvene mreže.⁷⁷ Neki sagovornici Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izrazili su zabrinutost da uslovi rada i profesionalnost novinara utiču na ukupan kvalitet informacija koje se prezentuju javnosti.

B. PRAVNI OKVIR

Ustav garantuje slobodu izražavanja i štampe i zabranjuje cenzuru. Dok je kleveta pojedinaca dekriminalizovana, i dalje postoje zakonske odredbe, među kojima su i o „kleveti ugleda Crne Gore“, „vrijeđanju u javnom prostoru“, kao i odredbi o kažnjavanju zatvorom lica „koja izazivaju paniku

⁷¹ Pedeset jedan posto *Vijesti TV* i 100 posto *Nove TV* su u vlasništvu United Media, koja je u vlasništvu United Group registrovane u Holandiji, a kojom upravlja srpski medijski mogul Dragan Šolak. *Prva TV* u potpunom je vlasništvu Kopernikus Montenegro BV kompanije, registrovane u Holandiji, i sestrijski je TV kanal *Prve srpske TV* koji posluje u Srbiji. *Adria TV* je u vlasništvu dvoje državljana Srbije.

⁷² United Media je i većinski vlasnik *Vijesti*; *CDM* je u vlasništvu grčkog biznismena.

⁷³ Zakon o javnim radiodifuznim servisima predviđa da RTCG dobija 0,3 odsto godišnjeg budžeta države.

⁷⁴ V. [Istraživanje o snazi brenda RTCG](#) koje je naručila Misija OEBS-a u Crnoj Gori, a objavljeno je u novembru 2022. godine.

⁷⁵ Savjet RTCG ima devet članova koje predlaže civilno društvo, akademska zajednica i javne ustanove kulture, a imenuje ih Skupština prostom većinom, koja imenuje rukovodstvo RTCG. Sadašnji generalni direktor, Boris Raonić, imenovan je 6. avgusta 2021. godine. Dva neuspješna kandidata osporila su njegovo imenovanje na sudu. Osnovni sud u Podgorici je 4. januara 2023. godine proglasio nezakonitim imenovanje Raonića, odlukom koju je potvrdio Viši sud u Podgorici 30. maja 2023. godine, navodeći da je Zakonom o javnim radiodifuznim servisima propisano da članstvo u Savjetu RTCG ili rukovodstvu nije kompatibilno sa drugim pozicijama javnih zvaničnika. U trenutku imenovanja, Raonić je bio član Upravnog odbora AEM-a, na koju je funkciju dao ostavku nekoliko dana nakon imenovanja u RTCG, uz obrazloženje da Zakon o sprečavanju korupcije predviđa rok od 30 dana za podnošenje ostavke na funkciju javnog funkcionera u slučaju imenovanja na novu funkciju. Savjet RTCG je 1. juna ponovo izabrao Raonića za generalnog direktora. Kao odgovor, 18 nevladinih organizacija i medijskih udruženja dalo je saopštenje u kojem se tvrdi da ponovno imenovanje nije u skladu sa odlukom Suda. Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici otvorilo je 4. juna istragu o ponovnom imenovanju generalnog direktora.

⁷⁶ Stav 16 [Opšteg komentara br. 34](#) na član 19 MPGPP, između ostalog, propisuje da „Države potpisnice treba da obezbijede da javni radiodifuzni servisi rade na nezavisan način. U tom smislu, države potpisnice treba da garantuju svoju nezavisnost i uređivačku slobodu. One treba da obezbijede sredstva na način koji ne narušava njihovu nezavisnost.”

⁷⁷ Prema podacima Sindikata medija Crne Gore, u 2022. godini bilo je 28 napada na novinare, uključujući 6 fizičkih napada, od kojih je 21 prijavljen policiji.

širenjem lažnih vijesti“.⁷⁸ Odredbe koje inkriminišu klevetu u suprotnosti su sa međunarodnim standardima o slobodi izražavanja, a odredbe o lažnim informacijama nijesu dovoljno razrađene u zakonu, koji ne štiti slobodu izražavanja.⁷⁹

Da bi se zaštitila sloboda izražavanja, klevetu treba u potpunosti dekriminalizovati, a zakonske odredbe koje se odnose na lažne informacije treba revidirati u skladu sa međunarodnim standardima.

Medijsko zakonodavstvo generalno je u skladu sa međunarodnim standardima i uključuje Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima (ZEM) i Zakon o javnim radiodifuznim servisima.⁸⁰ Trenutno se razmatra novi skup nacрта medijskih zakona kako bi se pravni okvir dodatno uskladio sa propisima EU, ali tek treba da bude dostavljen Skupštini.⁸¹ Štampani i onlajn mediji oslanjaju se na samoregulaciju.⁸² Iako mali broj medija ima ombudsmana, većina njih nema interna samoregulatorna tijela, a zbog medijskog okruženja podijeljenog po političkim linijama, mediji nijesu u mogućnosti da se okupe pod zajedničkim, široko priznatim samoregulatornim tijelom.

Izvjestavanje o kampanji od strane javnih i privatnih emitera regulisano je izbornim zakonom, Zakonom o elektronskim medijima, Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i propisima Agencije za elektronske medije (AEM). Po zakonu, birači imaju pravo da budu informisani o političkim platformama kandidata, a javni i privatni mediji dužni su da ih izbalansirano prate. Izvjestavanje o kampanji treba biti predstavljeno u izbornim blokovima vijesti i jasno odvojeno od ostalih informativnih programa. Plaćeno oglašavanje dozvoljeno je pod jednakim uslovima i bez vremenskih ograničenja, pod uslovom da je označeno kao plaćeno.⁸³ RTCG je dužna da svim kandidatima ponudi besplatno vrijeme i ravnopravno praćenje izbora i organizuje izborne debate.⁸⁴

Izborni zakon predviđa da kandidati mogu započeti kampanju u medijima nakon što ih registruje DIK. Izborni zakon ne sadrži eksplicitnu regulativu o medijskom praćenju u slučaju drugog kruga. U njegovom odsustvu, AEM smatrala je da su odredbe izbornog zakona koje se odnose na medije i izborni pravilnik donesen 23. januara primjenljivi i na drugi krug. Kako je saopšteno iz AEM, kampanja za

⁷⁸ Članom 198 Krivičnog zakonika propisana je novčana kazna ili zatvor do jedne godine za „javno izrugivanje Crnoj Gori, njenoj zastavi, grbu ili himni“, a članom 398 Krivičnog zakonika do tri godine zatvora za „izazivanje panike širenjem lažnih vijesti“; član 7 Zakona o javnom redu i miru kažnjava „teško vrijeđanje u javnom prostoru“ novčanom kaznom od 250 do 1.000 eura ili kaznom zatvora do 30 dana.

⁷⁹ Stav 47 [MPGPP, GC 34](#), propisuje: „Države potpisnice treba da razmotre dekriminalizaciju klevete i, u svakom slučaju, primjena krivičnog zakona treba da se prizna samo u najtežim slučajevima, a zatvor nikada nije odgovarajuća kazna.“ Stav 25 [MPGPP, GC 34](#), kaže da „norma, da bi se okarakterisala kao „zakon“, mora biti formulisana dovoljno precizno da omogući pojedincu da u skladu s tim reguliše svoje ponašanje i mora biti dostupna javnosti. Zakon ne može dati neograničeno diskreciono pravo na ograničenje slobode izražavanja onima koji su optuženi za njegovo izvršenje.“ [Zajednička deklaracija UN, OEBS, Organizacije Američkih Država, Afričke komisije za ljudska i narodna prava iz 2017. godine](#) navodi „a. Opšte zabrane širenja informacija zasnovanih na nejasnim i dvosmislenim idejama, uključujući „lažne vijesti“ ili „neobjektivne informacije“, nijesu u skladu sa međunarodnim standardima za ograničenja slobode izražavanja, kako je navedeno u stavu 1(a), i treba ih ukinuti. b. Krivični zakoni o kleveti neopravdano su restriktivni i treba ih ukinuti. Pravila građanskog prava o odgovornosti za lažne i klevetničke izjave legitimna su samo ako se optuženima pruži puna prilika i ako ne uspiju da dokažu istinitost tih izjava i takođe imaju koristi od drugih odbrana, kao što je pošten komentar.“

⁸⁰ Zakoni o medijima i o javnoj radiodifuziji izmijenjeni su 2020. godine, čime je povećana transparentnost vlasništva nad medijima, javnog finansiranja i dodjele javnog oglašavanja i uspostavljanja javnog fonda za medijski pluralizam.

⁸¹ Radna grupa sastavljena od predstavnika državnih institucija, uključujući Upravu za medije pri Ministarstvu kulture, medije i civilno društvo, doprinijela je izradi tri nacрта zakona - o medijima, audiovizuelnim medijskim uslugama i javnom emiteru.

⁸² Zakon o medijima internet medijske publikacije smatra „medijima“. Međutim, registracija kod Ministarstva kulture nije obavezna, a u aprilu 2023. godine bilo je registrovano 97 onlajn publikacija.

⁸³ Ukupno 60 subjekata, uključujući elektronske, štampane i onlajn medije, dostavilo je svoje cjenovnike ASK-u za ove izbore.

⁸⁴ Zakon predviđa najmanje 200 sekundi besplatnog emitovanja dnevno i tri minuta izvještavanja o izornoj kampanji dva puta dnevno za svakog kandidata.

drugi krug mogla je da počne u medijima uveče 20. marta, kada je DIK objavila preliminarne rezultate prvog kruga. AEM nije objavila nikakva pojašnjenja o ovome na svojoj internet stranici niti ih je saopštila emiterima, tvrdeći da nije bilo zabune među zainteresovanim stranama i da je objavljivanje takvog pojašnjenja van njenog mandata. Ipak, ovo je ograničilo jasnoću u pogledu regulative koja se odnosi na drugi krug izbora.

Sprovođenje odredaba izbornog zakona koje se odnose na medije oslabljeno je nepostojanjem nezavisnog regulatornog tijela nadležnog za nadzor ponašanja medija i sankcionisanje kršenja. U suprotnosti sa međunarodnim standardima, izborni zakon ne predviđa nezavisno tijelo, već propisuje *ad hoc* parlamentarni odbor kao primarno tijelo koje će nadgledati izvještavanje o kampanji u svim medijima. Kako je ovo tijelo političke prirode, a ne nezavisna organizacija, to izaziva zabrinutost zbog njegove nepristrasnosti u sprovođenju efikasnog nadzora. Osim toga, ovaj odbor nije formiran za ove, kao ni za izbore prethodna tri puta, što ukazuje na to da se smatra zastarjelim i nedostaje politička volja za sprovođenje zakona.⁸⁵

AEM ima mandat samo za izradu medijskih propisa vezanih za izbore i rješavanje medijskih žalbi, a nema mandat da nadzire poštovanje izbornog zakona od strane emitera.⁸⁶ U skladu sa zakonom, AEM je pratila u kojoj mjeri emiteri poštuju Zakon o elektronskim medijima (ZEM), njegove odredbe i druge podzakonske akte.⁸⁷ AEM je odmah postupila *po službenoj dužnosti* nakon što je uočila prekršaje koje su počinili elektronski mediji i objavila izvještaje o svom praćenju.⁸⁸ AEM je uoči izbora utvrdila 34 prekršaja, izrekla upozorenja 17 emitera i odlučila po 12 prigovora.⁸⁹ Za razliku od prva dva izvještaja AEM, njen konačni izvještaj sadržavao je detaljne informacije o prekršajima, upozorenjima i prigovorima, koji su djelimično objavljeni i na njenoj internet stranici, čime je omogućena transparentnost.⁹⁰ Neka od upozorenja AEM nijesu odvrtila od daljeg kršenja, što je dokazalo da su njena ograničena ovlašćenja za sankcionisanje bila neefikasna.⁹¹ Iako AEM nema mandat da nadgleda odredbe izbornog zakona u vezi sa medijima, njeno praćenje medija ukazalo je na neka kršenja.⁹² Generalno, praćenje medija AEM povećalo je transparentnost ponašanja elektronskih medija tokom kampanje.

Zakon treba da propiše postepeni sistem djelotvornih, proporcionalnih i odvrćajućih sankcija za emitere koji krše zakon, kao i da osigura djelotvoran nadzor nad izvještavanjem o kampanji. Ovo se može postići davanjem mandata AEM da nadgleda usklađenost elektronskih medija sa odredbama vezanim za izbore i davanjem dovoljnih ovlašćenja za sankcionisanje i sprovođenje zakona.

⁸⁵ Takođe, ovlašćenja AEM-a za sankcionisanje ograničena su ili na izricanje upozorenja elektronskim medijima ili na oduzimanje dozvole za emitovanje, dok ne može izricati administrativne sankcije, uključujući novčane kazne.

⁸⁶ Takođe, ovlašćenja AEM-a za sankcionisanje ograničena su ili na izricanje upozorenja elektronskim medijima ili na oduzimanje dozvole za emitovanje, dok ne može izricati administrativne sankcije, uključujući novčane kazne.

⁸⁷ Kako navode iz AEM-a, 34 emitera obavijestila su AEM o svojoj namjeri da prate izbornu kampanju, u skladu sa zakonom. AEM je izvršila sveobuhvatan medijski monitoring 18 TV kanala i nasumično praćenje svih emitera koji prate izbore. AEM je objavila [konačni izvještaj](#) 21. aprila 2023. godine.

⁸⁸ Prvi put, 13. marta, AEM je objavila izvještaj uoči dana prvog kruga izbora. Takođe je objavila izvještaj 24. marta, koji je predstavljen na konferenciji za novinare, i konačni izvještaj 21. aprila.

⁸⁹ TV kanalima su izrečena upozorenja zbog neodvajanja izbornog bloka od ostalih informativnih emisija, nedostavljanja pravilnika AEM-u prije izvještavanja o predizbornoj kampanji, neoznačenog plaćenog političkog oglašavanja, postavljanja političkih reklama 15 minuta prije ili poslije programa za djecu i korišćenja maloljetnika u kampanju.

⁹⁰ Agencija ima rok od 30 dana za razmatranje prigovora građana i civilnog društva; odbila je svih 12 prigovora organizacija civilnog društva i birača u vezi sa izvještavanjem o izborima. AEM ima 24 sata da razmotri žalbe kandidata i DIK-a protiv emitera, ali takve žalbe nijesu uložene tokom ovih izbora.

⁹¹ Na primjer, uprkos tome što su dobili više od jednog upozorenja, *Srpska TV* i *Jadran TV* pratile su kampanju oba kruga bez dostavljanja plana izvještavanja i sedmičnih izvještaja AEM-u, kako to nalaže zakon.

⁹² Monitoring AEM-a je utvrdio da su četiri od šest lokalnih javnih TV kanala (*TV Pljevlja*, *TV Herceg Novi*, *TV Rožaje* i *TV Budva*) prekršila izborni zakon emitovanjem plaćenih političkih reklama; međutim, nije imala zakonska sredstva da ih sankcioniše.

C. NALAZI MONITORINGA MEDIJA

Praćenje medija Misije ODIHR-a za posmatranje izbora pokazalo je da je nacionalni javni servis RTCG ispoštovao zakonsku obavezu da kandidatima ponudi besplatno vrijeme emitovanja spotova za kampanju i jednak pristup besplatnom vremenu emitovanja koje pokriva njihove predizborne aktivnosti.⁹³ Međutim, uoči prvog kruga, RTCG je većinu svog izvještavanja o izborima, uključujući intervju sa kandidatima, emitovala na *parlamentarnom TV kanalu RTCG*, koji ima malu gledanost, a na svom glavnom TV kanalu *RTCG1 emitovala* je samo izbornu debatu i gotovo nikakve vijesti niti urednički izvještaj o izborima.⁹⁴ Ova odluka RTCG nije doprinijela da birači donesu informisan izbor. Uoči drugog kruga, RTCG je nastavila da nudi kandidatima besplatno vrijeme i jednak pristup izvještavanju o izborima gotovo isključivo na parlamentarnom TV kanalu *RTCG*, ali je bila domaćin intervju sa dva kandidata i jedne debate na glavnom javnom TV kanalu *RTCG1*, što je povećalo mogućnost da birači donesu informisani izbor.

Uoči drugog kruga, javni emiter Opštine Podgorica *Gradska TV* imao je najobimnije vijesti o kandidatima; pokazao je jasnu pristrasnost u korist gospodina Đukanovića, posvetivši aktuelnom predsjedniku 63 procenta svojih vijesti, a 22 procenta, često sa negativnim tonom, gospodinu Milatoviću.⁹⁵

Privatni TV kanali doprinijeli su informisanju birača u različitim formatima, uključujući vijesti, *talk show* emisije, intervju, izborne debate i plaćeno oglašavanje. Većina TV kanala često je emitovala u okviru svojih „izbornih blokova vijesti” snimke koje su dali kandidati, brišući granicu između istinskog uredničkog izvještavanja i besplatne promocije. Sve u svemu, kandidatima je ponuđen pristup privatnim elektronskim medijima. Međutim, izvještavanje svakog privatnog emitera o izborima odražavalo je političku polarizaciju. *Televizija Vijesti* ponudila je prilično izbalansirano vijesti, ali su uoči drugog kruga, u periodu tišine, novinska Internet stranica *Vijesti* i dnevni list objavili tri novinska članka koja su, iako nijesu direktno vezana za izbornu kampanju, zapravo predstavljala negativan izvještaj za aktuelnog predsjednika. Uoči prvog kruga, *Prva TV* i *Adria TV* ispoljile su jasnu pristrasnost u korist gospodina Mandića, dajući mu 54, odnosno 46 odsto svog izvještavanja u vijestima. Za drugi krug, ova dva TV kanala, pored vijesti o dva kandidata, značajno su izvještavali i o predstavnicima DF-a, uključujući i gospodina Mandića.⁹⁶ *E TV* pokazala je pristrasnost u korist gospodina Đukanovića, posvetivši mu 48 posto vijesti prije prvog kruga i 59 posto u drugom krugu.

Đukanović je odbio učešće u emisijama *TV Vijesti*, *Prve* i *Adria TV*, koje se pojavljuju samo na *E TV*. Ostali kandidati, uključujući Mandića i Milatovića, takođe su odbili učešće u TV emisijama na *E TV* i *Gradskoj TV*. Ovim odlukama kandidati su doprinijeli polarizaciji medija i efektivno smanjili mogućnost birača da donesu informisan izbor.

Mandić, čija registracija je završena tri sedmice prije ostalih kandidata, kada je mogao započeti kampanju u medijima, kupio je 56 posto ukupno plaćenih političkih reklama koje su kupili svi kandidati

⁹³ Od 20. februara do 2. aprila, Misija ODIHR-a za posmatranje izbora svakodnevno je od 18:00 do 24:00 sata pratila sedam TV kanala: *RTCG 1*, *Vijesti TV*, *Prva TV*, *Adria TV* i *E TV*, kao i izbornu praćenje *RTCG2* i *Parlamentarni kanal RTCG*; pratila je i sadržaje vezane za izbore u tri onlajn medija: *Vijesti*, *CDM* i *Borba*. Uoči drugog kruga praćena je i *Gradska TV*.

⁹⁴ RTCG je bila dužna da održi dvije izborne debate u prvom krugu. U prvoj debati učestvovali su svi kandidati osim Radulovića. RTCG je otkazala drugu debatu nakon što su Đukanović i Mandić odlučili da ne učestvuju, a potom su ostali kandidati odbili da učestvuju u alternativnom formatu koji je ponudila RTCG. Đukanović i Mandić su otkazali učešće jer su odlučili da unaprijed snime debatu jedan na jedan, koja se emitovala na dva privatna TV kanala u isto vrijeme kada će se održati debata na RTCG.

⁹⁵ *Gradska TV* počela je sa emitovanjem 30. septembra 2021. godine, a finansira je Opština Podgorica.

⁹⁶ Na *Adria TV*, Đukanović je dobio 27 posto vijesti, Milatović - 34 posto, a predstavnici DF-a - 31 posto. Na *TV Prva*, predstavnici DF-a dobili su 34 posto vijesti, dok je Đukanović dobio 22 posto, a Milatović 13 posto.

za prvi krug. Mandić je kupovao političke reklame na svim praćenim privatnim TV kanalima, osim na *E TV*, koja je jedini TV kanal na kojem je Đukanović kupovao plaćeno vrijeme. Uoči drugog kruga, Milatović je kupovao političke reklame samo na *TV Vijesti*.

Onlajn mediji kao što su *CDM* i *Borba* pokazali su pristrasno izvještavanje, *CDM* u korist Đukanovića, a *Borba* u korist Mandića u prvom krugu i Milatovića u drugom krugu, često sa negativnim izvještavanjem o Đukanoviću.⁹⁷ Uoči prvog kruga, informativna internet stranica *Borba* objavila je i ponovo objavila tri istraživanja javnog mnjenja iz nepoznatih i neprovjerljivih izvora, u kojima su dva konkretna kandidata, Đukanović i Mandić, bili favoriti.

Neki TV kanali iz svih susjednih zemalja dostupni su na kablovskoj televiziji u Crnoj Gori. Nekoliko sagovornika Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izrazilo je zabrinutost zbog potencijalnog uticaja programa stranih TV kanala na izbornu kampanju.⁹⁸ Prema AEM-u, jedan strani TV kanal ih je obavijestio da planira da ponudi plaćeno vrijeme emitovanja kandidatima na predsjedničkim izborima.⁹⁹ Na osnovu monitoringa AEM-a, strani TV kanali iz regiona koje su pratili ponudili su prilično ograničeno praćenje ovih izbora.¹⁰⁰

XI. UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA

Ustav garantuje ravnopravnost svih građana i obezbjeđuje puna politička, građanska i socijalna prava za „pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“. Albanci, Bošnjaci i Hrvati dobro su zastupljeni od strane odgovarajućih političkih partija nacionalnih manjina, a takođe su integrisani u veće političke stranke. Nacionalne manjine zvanično su osnovale savjete nacionalnih manjina koje finansira država.¹⁰¹

Između ostalih stranaka i koalicija, na parlamentarnim izborima 2020. godine učestvovalo je nekoliko manjinskih stranaka i koalicija koje su ukupno osvojile pet mandata u Skupštini.¹⁰² Romi, koji prema posljednjem popisu čine jedan posto stanovništva, 2020. godine formirali su političku stranku bez predstavnika u Skupštini. Birači Romi imaju ograničen pristup edukaciji birača, koji je već generalno ograničen i koncentrisan na izborne procedure, a ne na zaštitu glasačkih prava uopšte, a posebno manjina i ranjivih grupa. Romi se suočavaju s poteškoćama u zaštiti svojih prava i podložni su izbornim zloupotrebama, kao što su neprimjereni pritisci i navođenje, uključujući vođe vlastite zajednice. Sadašnju vladu predvodi etnički Albanac, dok je nekoliko ministara iz reda nacionalnih manjina. Na lokalnim izborima 2022. i 2023. godine u Skupštinama opštine izabran je jedan broj odbornika iz redova albanske, bošnjačke i hrvatske manjine.¹⁰³

Izborni materijal, uključujući obrasce za prikupljanje potpisa, biračke knjige biračkog odbora i dvojezične glasačke listiće (crnogorski i albanski), stavljen je na raspolaganje na svim biračkim

⁹⁷ Đukanović je takođe kupio plaćeni direktni internet prenos svojih završnih predizbornih skupova za oba kruga na *CDM-u*.

⁹⁸ Prema istraživanju Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost sprovedenom u aprilu 2022. godine, 93,4 posto građana pristupa televiziji preko operatera kablovske televizije.

⁹⁹ Naime, *Pink M TV* registrovana je u Srbiji. Mandić i Bečić kupili su plaćeno oglašavanje na ovom TV kanalu.

¹⁰⁰ AEM je obavijestila Misiju ODIHR-a koja je pratila *Pink M TV* i *Happy TV*, obje registrovane u Srbiji.

¹⁰¹ Savjeti albanske, bošnjačke, hrvatske, muslimanske i romske nacionalne manjine i Nacionalni savjet Srba.

¹⁰² Bošnjačka stranka (BS) osvojila je 3 mandata, dok su dvije albanske koalicije „Jednoglasno” i Albanska lista Gencija Nimanbegua osvojile po jedno mjesto.

¹⁰³ Granice nekoliko opština ucrtane su na način da u njima živi većinsko stanovništvo iz reda nacionalnih manjina. U Tuzima, pretežno albanskom predgrađu Podgorice, 5. marta održani su lokalni izbori u Podgorici, koja je formalno uspostavljena kao opština 2018. godine. Nova koalicija, Albanski forum, predvođena Albanskom alternativom, pobijedila je koaliciju predvođenu DUA, koja je 2020. godine utvrdila koaliciju Jednoglasno i DPS.

mjestima u dvije opštine (Tuzi i Ulcinj) i na nekim biračkim mjestima u opštinama Bar, Gusinje i Rožaje, gdje Albanci prelaze pet odsto stanovništva.¹⁰⁴

XII. RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

DIK, OIK, Ustavni sud i ASK glavne su institucije koje imaju mandat za rješavanje izbornih sporova. Birači, kandidati, političke stranke i grupe birača mogu podnijeti prigovore izbornim komisijama.¹⁰⁵ Iako je Ustavni sud ovlašćen da preispituje neke vrste odluka DIK-a, zakon ne predviđa sudsko preispitivanje većine vrsta odluka izbornih komisija, uključujući i one kojima se usvajaju žalbe i registruju kandidati.¹⁰⁶ Ovo ostavlja izborne aktere bez mogućnosti za pravnu zaštitu, suprotno stavu 5.10 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine.¹⁰⁷

Da bi se osigurao djelotvoran pravni lijek, zakon treba izmijeniti kako bi se omogućila sudska kontrola svih vrsta odluka DIK-a, uključujući i one kojima se potvrđuju odluke komisije nižeg reda po žalbi i postupanjem ili nepostupanjem DIK-a.

Prije dana izbora 19. marta, DIK je primila pet prigovora, uglavnom na registraciju kandidata; odbacila je četiri navodeći da nijesu u njenoj nadležnosti i odbila jedan.¹⁰⁸ Između dva kruga, DIK je primila i usvojila jednu žalbu na odbijanje OIK-a Berane zahtjeva DPS-a za dobijanje fotokopija potpisanih biračkih spiskova svih biračkih odbora u opštini. DIK nije primila nijedan prigovor nakon drugog kruga. DIK je razmatrala prigovore na javnim sjednicama i blagovremeno objavljivala odluke po prigovorima na svojoj internet stranici, ali nije objavila tekstove prigovora uz obrazloženje da ne postoji takva zakonska obaveza. DIK ne održava centralizovanu bazu podataka za žalbe i nema zahtjeva da OIK obavještavaju DIK o primljenim žalbama ili svojim odlukama po njima.

Kako bi se poboljšala transparentnost rješavanja izbornih sporova, DIK bi mogla da razmotri održavanje javno dostupne baze podataka prigovora, uključujući one podnesene OIK-ima.

Zakon ne obezbjeđuje brzu sudsku kontrolu, jer Ustavni sud može produžiti žalbeni postupak na neodređeno vrijeme.¹⁰⁹ Dok birači i kandidati mogu podnijeti prigovore DIK-u ili OIK-ima, oni mogu podnijeti prigovore Ustavnom sudu samo na kršenje njihovih individualnih biračkih prava, što je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom i prethodnom preporukom ODIHR-a. Sud razmatra izborne žalbe na zatvorenim sjednicama, a zakon ne garantuje pravo na saslušanje stranaka uključenih na bilo koji nivo procesa rješavanja sporova suprotno međunarodnim standardima i prethodnoj

¹⁰⁴ Zakonom o manjinskim pravima i slobodama propisano je da je u opštinama u kojima najmanje pet odsto stanovništva pripada manjini, na osnovu dva uzastopna popisa stanovništva, uz crnogorski, u službenoj upotrebi i manjinski jezik.

¹⁰⁵ Prigovori protiv biračkih odbora i OIK-a moraju se podnijeti višim komisijama u roku od 72 sata i o njima se mora odlučiti u roku od 24 sata. Izborni zakon ne propisuje postupke postupanja po izbornim prigovorima.

¹⁰⁶ Zakon navodi da se na radnje, nečinjenje OIK-a i odluke OIK-a i DIK-a kojima se prigovori odbacuju ili odbijaju, može uložiti žalba. Druge vrste odluka, uključujući odluke OIK-a i DIK-a kojima se prihvataju žalbe, kao i neaktivnosti DIK-a, ne mogu se osporiti.

¹⁰⁷ Stav 5.10 OEBS-ovog [Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine](#) propisuje pravo svakoga na „efikasna sredstva za obeštećenje protiv administrativnih odluka, kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i obezbijedio pravni integritet“. Stav B.2.a Savjeta [Evrope, Komitet ministara, Preporuka \(2004\)20](#) navodi da „[s]udska kontrola treba biti dostupna barem fizičkim i pravnim licima u pogledu upravnih akata koji direktno utiču na njihova prava. Države članice ohrabruju se da ispituju da li pristup sudskoj kontroli treba biti otvoren i udruženjima ili drugim licima i tijelima ovlašćenim za zaštitu kolektivnih interesa ili interesa zajednice.“ Stav II 3.3.a Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#) naglašava da „u svakom slučaju mora biti moguća konačna žalba sudu“.

¹⁰⁸ Dva prigovora na registraciju kandidata aktuelnog predsjednika, jedan se odnosi na zakašnjelo objavljivanje odluke DIK-a o registraciji kandidata, jedan na uslov dugog boravka za kandidovanje i jedan na sastav svih biračkih odbora u Kolašinu.

¹⁰⁹ Sud ima 48 sati da odluči o žalbi nakon što dobije informaciju o predmetu od DIK-a, koji ima rok od 24 sata da odgovori. Međutim, ne postoji zakonski propisan rok u kojem Sud može zatražiti informacije od DIK-a.

preporuci ODIHR-a.¹¹⁰ Misija ODIHR-a za posmatranje izbore dobio je dozvolu da posmatra sjednicu suda posvećenu razmatranju svih 11 prigovora koje se odnose na predsjedničke izbore podnesenih prije prvog kruga.

Ustavni sud nije imao neophodan kvorum do 27. februara, što je efektivno lišilo pravnog lijeka zainteresovane strane, uključujući kandidata kome je odbijena registracija.¹¹¹ Nakon sticanja kvoruma, sud je prije prvog kruga primio 11 žalbi, uključujući sedam predmeta vezanih za registraciju kandidata.¹¹² Međutim, sud nije odlučio niti o jednom od tih predmeta prije izbornog dana 19. marta, jer je dao prioritet neriješenim predmetima sa lokalnih izbora. Ova odluka ostavila je proces predsjedničkih izbora bez sudske kontrole. Dana 24. marta, nakon prvog kruga, sud je proglasio sedam žalbi neprihvatljivim, jer su poslate poštom, a odbio je pet prigovora, uključujući tri na registraciju kandidata, navodeći da ranije nije uložena nijedna žalba DIK-u.¹¹³ Odbijanje razmatranja osnovanosti žalbi na takvim tehničkim osnovama predstavlja formalistički pristup i ne osigurava efikasan pravni lijek.¹¹⁴ U nedostatku izričitog zakonskog zahtjeva, odluke suda nijesu objavljivane, što je ograničavalo transparentnost i integritet procesa.¹¹⁵

Da bi se obezbijedila efikasna, blagovremena i transparentna sudska kontrola, Ustavni sud treba da razmatra izborne sporove u roku od tri do pet dana od prijema, na javnim sjednicama, pri čemu stranke imaju pravo da budu saslušane. Sud treba da objavi svoje odluke u kratkom, zakonom predviđenom roku.

Nakon raspisivanja izbora, ASK je zaprimila prigovore o zloupotrebi državnih resursa i kršenju propisa o finansiranju kampanje. ASK ima 15 dana da odluči da li će pokrenuti postupak i obavijestiti podnosioca zahtjeva i 15 dana da uputi predmet sudu ako utvrdi nepravilnosti. ASK je takve slučajeve razmatrala na zatvorenim sjednicama, jer po zakonu nije obavezno održavanje javnih sjednica. U nedostatku zakonske obaveze, ASK nije objavila informacije o primljenim prigovorima i svojim odlukama po njima, uključujući odluke o prosljeđivanju predmeta sudu, ograničavajući transparentnost.¹¹⁶ Ukoliko ASK utvrdi nepravilnosti putem prigovora ili *po službenoj dužnosti*, ima isključivu nadležnost da predmete uputi Sudu za prekršaje. Međutim, Sud za prekršaje nema ubrzane rokove za razmatranje ovih predmeta.¹¹⁷ Nadalje, zakon ne propisuje jasno ko može uložiti žalbu na odluke ASK Upravnom sudu.¹¹⁸

¹¹⁰ Ustavni sud može održati usmenu raspravu i javnu sjednicu „ako smatra da je to potrebno za javni interes“. U stavu 12 [OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine](#) stoji da se „postupak može voditi samo zatvoreno u javnosti u okolnostima propisanim zakonom i u skladu sa obavezama prema međunarodnom pravu i međunarodnim obavezama.“ Stav II.3.3.h Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#) kaže da „Pravo podnosioca predstavke na saslušanje koje uključuje obje strane mora biti zaštićeno.“

¹¹¹ PES je obavijestio Misiju ODIHR-a za posmatranje izbora da nije osporio odluku DIK-a kojom je odbijena registracija Spajića zbog nedostatka kvoruma Ustavnog suda.

¹¹² U tri prigovora osporava se mogućnost Đukanovića za treći mandat, u drugim prigovorima osporava se registracija Danilovića i Mandića navodeći da imaju dvojno državljanstvo, uskraćivanje registracije Matijaševića, propuštanje DIK-a da objavi blagovremeno svoju odluku o registraciji Vuksanović-Stanković, čime se ne omogućava podnošenje prigovora u zakonskom roku, utvrđivanje liste kandidata, uslov stalnog boravka od 10 godina za kandidovanje i stalni sastav svih BO u OIK Kolašin.

¹¹³ Član 97. Zakona o Ustavnom sudu navodi da se žalbe moraju podnijeti lično ili faksom.

¹¹⁴ Stav 3.3 b Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#) navodi da procedura mora biti jednostavna i lišena formalizma, posebno u pogledu prihvatljivosti žalbi.

¹¹⁵ Na zahtjev, informacije o osnovama za odbijanje slučajeva dostavljene su Misiji ODIHR-a za posmatranje izbora putem e-pošte.

¹¹⁶ ASK je na svojoj internet stranici objavila informaciju da je određeni broj predmeta uputila Sudu.

¹¹⁷ Upravni i Prekršajni sud su do 31. marta imali po nekoliko hiljada neriješenih predmeta, a pravila o prioritetu predmeta nijesu postojala.

¹¹⁸ Vrhovni sud je 2020. godine presudio da GO MANS, koji je uložio žalbu na odluku ASK-a, nema pravni status jer nema pravni interes u upravnim sporovima, uz obrazloženje da podnosioci žalbe imaju pravni interes kada upravni akt dovodi do promjene njihovog položaja.

ASK je zaprimila 99 prigovora, uglavnom od organizacije civilnog društva MANS, u kojima se u više od 59 navodi da državni organi nijesu objavili sedmične analitičke finansijske izvještaje o rashodima u zakonskim rokovima; ASK je odbacila 31 prigovor, odlučila je da ne pokrene postupak za njih 33, dok 35 predmeta još uvijek nije bilo riješeno u julu. ASK je, takođe, *po službenoj dužnosti* odlučila da sudu podnese 31 predmet u vezi neprijavljenog ili nezakonitog zapošljavanja nakon raspisivanja izbora. Međutim, u nedostatku ubrzanog postupka, ovi predmeti su ostali neriješeni nakon što su izbori okončani.

XIII. POSMATRANJE IZBORA

Zakonom je propisano da organi za sprovođenje izbora omogućavaju stranim i domaćim posmatračima da prate tok izbora i njihov rad. Međutim, na ovim izborima DIK nije dala priliku civilnom društvu i međunarodnim posmatračima da posmatraju proces provjere potpisa podrške birača u DIK-u. Ovo uskraćivanje zasnovano je na mišljenju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koje je opravdano na osnovu zaštite podataka o ličnosti.¹¹⁹ Takva ograničenja posmatranja izbora nijesu u skladu sa dobrom međunarodnom praksom i narušavaju transparentnost.¹²⁰

U skladu sa međunarodnim standardima i nacionalnim zakonodavstvom, posmatrači treba da imaju priliku da posmatraju sve aspekte izbornog procesa, uključujući i proces provjere potpisa birača za predlaganje kandidata, uz dužno vođenje računa o zaštiti ličnih podataka.

DIK je akreditovala šest grupa građana posmatrača sa 1.758 posmatrača i devet međunarodnih organizacija sa 247 posmatrača. DIK je utvrdila da svi prethodno akreditovani posmatrači mogu nastaviti da posmatraju drugi krug, a novi posmatrači iz već akreditovanih organizacija mogu biti akreditovani, što povećava transparentnost.¹²¹ Dvije organizacije građanskih posmatrača, Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) i Centar za demokratsku tranziciju, pratile su kampanju, medije i procedure na dan izbora, dok se MANS fokusirao na finansiranje kampanje i korišćenje državnih resursa.¹²²

Prije dana drugog kruga izbora, CeMI je primio prijeteće e-poruke od anonimnog izvora, što je izazvalo zabrinutost u vezi sa njihovom sposobnošću da obavljaju svoje posmatračke aktivnosti bez zastrašivanja, suprotno međunarodnoj dobroj praksi.¹²³ Uprkos ovim mejlovima, CeMI je mogao nesmetano da obavlja svoje planirane aktivnosti, dok su policija i tužilac pokrenuli istragu, a CeMI je na dan izbora dobio policijsku zaštitu svoje kancelarije u Podgorici.

¹¹⁹ OCD Centar za demokratsku tranziciju (CDT) zatražio je da se pregledaju potpisni listovi za gospodina Mandića. Misija ODIHR-a za posmatranje izbora i OCD Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) zatražili su da prate proces verifikacije potpisa. DIK je sve zahtjeve uputila Agenciji za zaštitu ličnih podataka, koja je dala negativno mišljenje. DIK do dana izbora nije donijela odluku o ovim zahtjevima.

¹²⁰ V. stav 68 Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#) u kojem se navodi da će „samo transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost od politički motivisane manipulacije osigurati pravilno upravljanje izbornim procesom, od predizbornog perioda do završetka obrade rezultata“.

¹²¹ Ukupno, 15 novih međunarodnih i 119 novih posmatrača građana akreditovano je za drugi krug.

¹²² CDT i CeMI objavili su izvještaje prije i poslije izbornog dana; njihovi kratkoročni posmatrači bili su prisutni na polovini biračkih mjesta, a obje organizacije su objavile projektovane izborne rezultate na osnovu paralelnog tabelarnog evidentiranja glasova.

¹²³ Poglavlje 4.1 [OEBS/ODIHR-ovog Priručnika za posmatranje izbora](#) navodi minimalne uslove za efikasno, kredibilno i profesionalno posmatranje, koji, između ostalog, uključuju „imati sigurno okruženje u kojem se može djelovati za smislen izborni proces“, „uspostavljanje misije unutar vremenskog okvira koji dozvoljava dugoročno posmatranje svih faza izbornog procesa“ i „imati nesmetan pristup biračkim mjestima, izbornim komisijama i centrima za prebrojavanje i tabelarni prikaz u cijeloj zemlji“.

XIV. IZBORNI DAN U PRVOM KRUGU

Otvaranje je posmatrano na 70 biračkih mjesta, glasanje na 676 biračkih mjesta širom zemlje i prebrojavanje na 52 biračka mjesta. Izborni dan protekao je mirno, uz nekoliko izolovanih incidenata na biračkim mjestima i oko njih.¹²⁴ Ukupno, 36 posto članova biračkih odbora na biračkim mjestima koje je posmatrala Misija ODIHR-a za posmatranje izbora bile su žene, uključujući 27 posto predsjedavajućih biračkih odbora. Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su da nekoliko posjećenih biračkih mjesta nije bilo nezavisno dostupno osobama sa invaliditetom.

A. OTVARANJE I GLASANJE

Otvaranje biračkih mjesta pozitivno je ocijenjeno kod 66 od 70 posmatranih. Četrnaest od posmatranih biračkih mjesta nije otvoreno na vrijeme, ali je otvoreno samo sa manjim zakašnjenjem. Uočeni su neki proceduralni propusti tokom priprema za glasanje, uključujući neizvlačenje ždrijeba za dodjelu uloga članovima BO (u 37 slučajeva), nezapečaćene glasačke kutije u prisustvu prvog birača (7 slučajeva) ili BO nijesu pravilno pripremili svoje pečate (11 slučajeva).

Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora pozitivno su ocijenili proces glasanja u 98 posto posmatranja, što ukazuje da je većina procedura glasanja poštovana. Raspored biračkih mjesta ocijenjen je kao adekvatan za glasanje u 97 posto posmatranja. Međutim, posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su, u više od polovine njihovih zapažanja, da biračka mjesta nijesu bila dostupna za samostalan pristup osobama sa invaliditetom, a izgled biračkog mjesta nije bio prikladan za birače sa fizičkim invaliditetom u 29 posto posmatranja.

Proces glasanja ocijenjen je kao dobro vođen na skoro svim posmatranim biračkim mjestima. Ovlašćeni predstavnici kandidata bili su prisutni na 83 odsto posmatranih biračkih mjesta, a građani posmatrači na skoro polovini posmatranih biračkih mjesta, što je doprinijelo transparentnosti procesa.

Proceduralni nedostaci koje su uočili posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora uključivali su biračke odbore koji nijesu zaokružili redni broj birača na biračkom spisku (u 14 posto posmatranja), Potvrdni listići elektronskih uređaja za identifikaciju birača (EVID) nijesu potpisani (12 posto) i listići i kontrolni kuponi nijesu stavljeni u za to predviđenu kutiju (3 posto). U 12 posto posmatranja, posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su da je nekoliko birača preusmjereno na druga biračka mjesta, što je potencijalno povezano sa premještanjem i spajanjem biračkih mjesta uoči ovih izbora. Dok je EVID generalno dobro funkcionisao, posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora uočili su probleme sa EVID-om na 7 posto posmatranih biračkih mjesta.

Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su da tajnost glasanja nije poštovana u jednom broju slučajeva. Tajnost glasanja nije obezbijeđena kao rezultat rasporeda biračkih mjesta (8 posto), uključujući i zbog pozicioniranja glasačkih ekrana i, u 2 posto posmatranja, tajnost glasanja ugrozili su birači koji ne označavaju svoje glasačke listiće u tajnosti, ili ne savijaju glasačke listiće ili ih pokazuju prisutnima, ili naglas navode kako su glasali. Nadalje, u 3 procenta posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su naznake da su birači fotografisali svoje označene glasačke listiće. U nekim slučajevima u kojima su birači ugrozili tajnost svog glasanja, birački odbori poništili su ove glasačke listiće, kako je propisano zakonom. Na nekim od posmatranih biračkih mjesta birački odbori glasno su saopštavali imena birača koji su glasali. Iako je ova praksa izričito zabranjena izbornim

¹²⁴ Mediji su izvještavali o izolovanim incidentima fizičkih napada i narušavanja mira unutar i van dva biračka mjesta, u Bijelom Polju i Šavniku. Glasanje je obustavljeno u BO br. 6 u Šavniku nakon što glasaču koji je navodno upisan nije dozvoljeno da glasa. Tužilac u Šavniku obavijestio je Misiju ODIHR-a za posmatranje izbora da je pokrenuta istraga protiv člana biračkog odbora koji je prekinuo glasanje zbog ometanja procesa.

zakonom i može stvoriti potencijal za zastrašivanje birača, zakon ne propisuje odgovornost za takva kršenja.

B. ZATVARANJE I BROJANJE

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora negativno je ocijenila prebrojavanje na 9 od 52 posmatrana biračka mjesta, uglavnom zbog toga što birački odbori ne poštuju proceduralne mjere zaštite, što ukazuje da članovi biračkih odbora uvijek dovoljno ne razumiju procedure i da im je možda potrebna dodatna obuka. Nakon zatvaranja, na polovini posmatranih biračkih mjesta, birački odbori nijesu koristili podatke o izlaznosti koje je generisao EVID za unakrsnu provjeru broja birača koji su glasali.

U više od jedne trećine posmatranja, birački odbori izostavili su važne postupke usaglašavanja prije otvaranja glasačke kutije, uključujući prebrojavanje neiskorišćenih glasačkih listića, kontrolnih kupona, potpisanih odštampanih listića i broja potpisa na biračkim spiskovima, skup zaštitnih mjera važnih za osiguranje integriteta procesa. U 14 slučajeva birački odbori nijesu spakovali i zapečatili neiskorišćene glasačke listiće prije otvaranja glasačke kutije. U više od polovine slučajeva birački odbori nijesu unosili podatke o upotrijebljenim i neiskorišćenim glasačkim listićima u evidenciju o radu BO prije otvaranja glasačke kutije. U 16 slučajeva birački odbori nijesu uporedili zbir važećih i nevažećih glasačkih listića sa brojem potpisa u biračkom spisku. Na pet posmatranih biračkih mjesta u glasačkoj kutiji pronađeno je više glasačkih listića od broja potpisa na biračkom spisku, a birački odbori imali su poteškoća u popunjavanju protokola biračkih odbora na sedam posmatranih biračkih mjesta.

C. TABULACIJA

Tabulacija je posmatrana u 22 OIK-a i pozitivno ocijenjena u svim osim u njih 3. Ovlašćeni predstavnici kandidata uglavnom su bili prisutni, dok su građani posmatrači bili prisutni samo u jednom OIK-u. Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora prijavili su prenatrpanost u četiri OIK-a, a lošu organizaciju procesa u dva. Oni su takođe prijavili dva slučaja napetosti u OIK-u. Dok je proces tabulacije ocijenjen kao dobro organizovan u gotovo svim posmatranjima, u nekim slučajevima prijavljeni su proceduralni propusti, uključujući ne uvijek provjeru da li su protokoli o rezultatima BO u potpunosti popunjeni i, u nekim slučajevima, protokoli BO nijesu u potpunosti usklađeni. Zakon ne propisuje ko je odgovoran za dostavljanje protokola o rezultatima biračkog odbora i drugog izbornog materijala OIK-ima, što ne štiti u potpunosti integritet procesa, što je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom.¹²⁵

Kako bi se zaštitio integritet prenosa rezultata glasanja, zakon treba propisati da protokole o rezultatima BO i izborni materijal OIK-u dostavljaju predsjedavajući BO i dva člana koji predstavljaju suprotstavljene stranke, u skladu sa dobrom međunarodnom praksom.

XV. IZBORNI DAN U DRUGOM KRUGU

U drugom krugu, Misija ODIHR-a za posmatranje izbora nije posmatrala postupak na dan izbora na sistematski ili sveobuhvatan način; međutim, članovi misije posjetili su ograničen broj biračkih mjesta u 16 od 25 opština.

¹²⁵ Stav 50 Smjernica za [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima](#) Venecijanske komisije iz 2002. godine navodi da „rezultate biračkog mjesta može prenijeti izbornom okrugu (na primjer) predsjedavajući biračkog mjesta, u pratnji još dva člana osoblja biračkog mjesta koji predstavljaju suprotstavljene stranke, u nekim slučajevima pod nadzorom snaga bezbjednosti, koji će nositi evidenciju postupka, glasačku kutiju, itd.”

Uoči izbornog dana policija je u nekoliko opština, uključujući Podgoricu, Bijelo Polje i Nikšić, obavila uviđaje povodom navoda o kupovini ličnih karata birača.¹²⁶ Na dan izbora, DPS je izdao saopštenje da je policija upala u nekoliko njihovih partijskih prostorija i optužila policiju za pokušaj izazivanja nereda i zastrašivanja birača. Građanski posmatrači takođe su javno izvijestili da su uočili naznake kupovine ličnih karata birača na dan izbora. Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora direktno su posmatrali birače koji su na dan izbora stajali u redovima u kancelarijama DPS-a u Gusinju i Plavu, što može biti pokazatelj kupovine glasova.

A. OTVARANJE I GLASANJE

Misija ODIHR-a za posmatranje izbora ocijenila je da je otvaranje na posmatranim biračkim mjestima uredno. Tokom glasanja, atmosfera je bila mirna, a procedure su ispoštovane. Posmatrači su primijetili da, kao i u prvom krugu, u nekim slučajevima, tajnost glasanja nije bila u potpunosti zaštićena, uglavnom zbog toga što birači nijesu pravilno presavijali svoje glasačke listiće ili su ih odmotavali dok su uklanjali kontrolni kupon. U nekoliko slučajeva primijećeno je da pojedinci izvan biračkih mjesta očigledno prate birače koji su došli da glasaju, što bi birači mogli shvatiti kao zastrašivanje.

B. ZATVARANJE I BROJANJE

Proces prebrojavanja bio je transparentan u devet posmatranja Misije ODIHR-a za posmatranje izbora u osam opština. Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora primijetili su da birački odbori nijesu imali poteškoća u popunjavanju protokola o rezultatima i usaglašavanju brojki, što se dijelom može propisati pojednostavljenom izbornom procesu sa samo dva kandidata. Uočeno je da se procedure pomno poštuju uz nekoliko izuzetaka, gdje su izostavljene neke važne zaštitne mjere, uključujući neprebrojavanje neiskorišćenih glasačkih listića, kontrolnih kupona, potpisanih odštampanih listića i broja potpisa na biračkom spisku ili pravilno evidentiranje ovih brojki. U jednom slučaju, protokol o rezultatima BO unaprijed je potpisan.

C. TABULACIJA

Tabulacija je uočena u 10 OIK-a. Prijem i verifikacija protokola BO, kao i unos podataka u posmatranim OIK, uglavnom je obavljen na uredan i efikasan način, ali raspored OIK-a nije uvijek omogućavao smisleno posmatranje posmatrača Misije ODIHR-a za posmatranje izbora. Posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora izvijestili su da se protokoli biračkih odbora nijesu uvijek slagali i OIK su s vremena na vrijeme unosili manje izmjene u brojke da ih usklade bez uticaja na ukupne rezultate za biračko mjesto.¹²⁷ Zakon ne predviđa ponovno brojanje niti formalnu proceduru za ispravku protokola BO u slučaju da se oni ne slažu, što ne osigurava integritet i odgovornost procesa tabulacije.

Kako bi se osigurao integritet i odgovornost tabulacije, zakon treba da propiše zvaničnu proceduru za izmjenu protokola o rezultatima BO kada se brojke ne slažu. U slučaju nepomirljivih grešaka koje utiču na izborne rezultate, OIK-ima treba dati ovlaštenje da organizuju ponovno brojanje u prisustvu predstavnika stranaka i posmatrača.

¹²⁶ Tokom raspoređivanja Misije za posmatranje izbora, policije nije stavila na raspolaganje Misiji ODIHR-a za posmatranje izbora nikakve dodatne informacije u vezi sa rezultatima policijskih istraga po ovom pitanju.

¹²⁷ Misija ODIHR-a za posmatranje izbora proučila je nasumični uzorak iz 147 protokola BO iz četiri opštine. Preko 20 posto ovih protokola je ispravljeno, dok je 7 posto sadržavalo višestruke ispravke; 73 posto izmjena odnosilo se na broj birača koji su glasali na biračkom mjestu, a 22 posto na broj neiskorišćenih i nevažećih listića. Četiri protokola BO bili su nepotpuni, dok se u osam protokola BO brojke nijesu usaglasile. Ishod ove vježbe pokazuje da se procedure prebrojavanja ne primjenjuju ispravnim redoslijedom, ili su neke procedure izostavljene, što je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom.

XVI. OBJAVLJIVANJE REZULTATA

U izbornim danima oba kruga, DIK je redovno objavljivala izlaznost birača po opštinama, ali ove podatke nije objavila na svojoj internet stranici. Preliminarni odziv u prvom krugu bio je 64 posto, dok je u drugom krugu bio 69,3 posto. Nakon zatvaranja i prebrojavanja u oba kruga, kao i na svim prethodnim izborima, DIK nije objavila nikakve djelimične preliminarne rezultate jer ne postoji izričit zakonski zahtjev; ovo je ograničilo transparentnost i odgovornost izbornih rezultata. DIK je samo objavila kompletne preliminarne rezultate oba kruga u zakonskom roku od 36 sati od zatvaranja biračkih mjesta.¹²⁸ Konačni rezultati objavljeni su 6. aprila.

Iako su zakonski rokovi za žalbu i ocjenu rezultata BO u prvom krugu u skladu sa dobrom međunarodnom praksom, oni ne dozvoljavaju okončanje rezultata prvog kruga na vrijeme za drugi krug.¹²⁹ U prvom krugu nijedan od sedam kandidata nije dobio više od 50 posto glasova neophodnih za pobjedu. Nakon toga, 23. marta, na osnovu preliminarne rezultata, DIK je saopštila da će drugi krug biti održan 2. aprila između kandidata koji su osvojili najviše glasova, kandidata Mila Đukanovića i Jakova Milatovića.¹³⁰

Vremenski okvir za odlučivanje o žalbama na rezultate prvog kruga i određivanje datuma za drugi krug treba da ostavi dovoljno vremena za raspisivanje i vođenje drugog kruga.

Po zakonu, OIK su obavezne da objave rezultate izbora raščlanjene po biračkom mjestu „odmah“ po prijemu od svih biračkih odbora, ali nikakav poseban format nije propisan, a DIK nije donijela nikakav propis o ovom pitanju. Nakon prvog kruga, od 25 OIK-a, samo njih 12 su objavile preliminarne rezultate raščlanjene po biračkim mjestima na svojim internet stranicama, a one koje su to učinile koristile su različite formate.¹³¹ Dodatnih pet OIK-a objavile su skenirane OIK protokole sa zbirnim rezultatima,¹³² dok 8 OIK-a nijesu objavile nikakve informacije o rezultatima.¹³³ Nakon drugog kruga, od 25 OIK-a, samo njih 11 su objavile na svojim internet stranicama preliminarne rezultate razvrstane po biračkim mjestima i to opet u različitim formatima. Neobjavljivanje raščlanjenih rezultata u zakonskim rokovima za osporavanje rezultata ne osigurava transparentnost i efikasnu kontrolu javnosti i ne omogućava djelotvoran pravni lijek.

Da bi se povećalo povjerenje javnosti i omogućio efikasan pravni lijek, DIK treba da objavi rezultate razvrstane po biračkim mjestima u dosljednom formatu čim rezultati budu dostupni kako bi se omogućio javni uvid i smisleno osporavanje rezultata.

OIK-i nijesu primile nikakva osporavanja rezultata glasanja biračkog odbora ni za jedan izborni dan. Prema DIK-u i Ustavnom sudu, ne može se podnijeti prigovor na tabelarne rezultate OIK-a, koji se

¹²⁸ Birački odbori imaju 12 sati od zatvaranja da dostave rezultate biračkih odbora OIK-ima; OIK imaju dodatnih 12 sati da utvrde, objave i dostave tabelarne rezultate DIK-u, koji ima dodatnih 12 sati da utvrdi i objavi preliminarne rezultate. Za prvi krug utvrđeni su rezultati glasanja na svim biračkim mjestima osim na BO br. 6 u Šavniku, gdje je glasanje prekinuto, a ponovljeno glasanje obavljeno je 26. marta.

¹²⁹ Prigovori na rezultate biračkog odbora mogu se podnijeti OIK-ima u roku od 72 sata od zatvaranja biračkih mjesta. OIK imaju 24 sata da ih pregledaju; žalbe na odluke OIK-a po ovim prigovorima mogu se podnijeti u roku od dodatnih 72 sata DIK-u, koja ima 24 sata da ih razmotri; žalba na odluku DIK-a može se podnijeti u roku od 48 sati Ustavnom sudu, koji ima 48 sati da odluči nakon što dobije informaciju od DIK-a. DIK mora objaviti konačne rezultate u roku od 12 sati nakon isteka roka za prigovore.

¹³⁰ Ukupno je dat 341.551 glas, od čega su 338.381 bili važeći. Đukanović je dobio 119.673 glasova (35,37 posto), a Milatović 97.858 glasova (28,92 posto).

¹³¹ OIK u Beranama, Budvi, Cetinju, Gusinju, Herceg Novom, Kolašinu, Mojkovcu, Nikšiću, Petnjici, Plužinama, Podgorici i Rožajama objavile su raščlanjene podatke ili u skeniranim Excel datotekama ili su skenirale i priložile pojedinačne protokole BO. Neki skenirani dokumenti bili su nečitki.

¹³² OIK u Andrijevici, Danilovgradu, Pljevljima, Tuzima i Žabljaku.

¹³³ OIK u Baru, Bijelom Polju, Kotoru, Plavu, Šavniku, Tivtu, Ulcinju i Zeti nijesu objavile nikakve informacije o rezultatima.

smatraju aritmetičkim proračunima, čime se ograničava odgovornost procesa, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrom praksom.¹³⁴ Zakon navodi nekoliko osnova za poništavanje rezultata BO; neke nepravilnosti podrazumijevaju obavezno poništavanje rezultata BO,¹³⁵ dok druge nepravilnosti predstavljaju osnov za fakultativno poništavanje rezultata BO dozvoljavajući proizvoljne i nedosljedne odluke OIK-a.¹³⁶ Nadalje, zakon predviđa poništavanje rezultata u slučajevima kada nepravilnosti nemaju uticaja na rezultate glasanja, što može biti nesrazmjerna mjera.¹³⁷ Po zakonu, ustavni sud može djelimično ili u potpunosti poništiti izborne rezultate, ali zakon ne definiše osnov za takvo poništavanje.

Da bi se osigurao integritet izbornih rezultata, zakon treba da propiše jasne i objektivne kriterijume za njihovo poništavanje samo u slučaju bitnih povreda, kao i ponovno brojanje u slučaju neslaganja u protokolima biračkih odbora.

XVII. PREPORUKE

Ove preporuke, sadržane u čitavom tekstu, ponuđene su u cilju daljeg unapređenja sprovođenja izbora u Crnoj Gori i podrške naporima da se oni u potpunosti usklade sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Ove preporuke treba čitati zajedno sa prethodnim preporukama ODIHR-a koje još nijesu adresirane. ODIHR je spreman da pomogne nadležnim organima Crne Gore da dalje unaprijede izborni proces i da adresiraju preporuke sadržane u ovom i prethodnim izvještajima.¹³⁸

A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. Kao što je ranije preporučeno, nadležni organi treba da se odlučno angažuju u sveobuhvatnoj reformi mnogo prije narednih izbora kako bi se otklonile pravne praznine i nejasnoće i uskladio izborni pravni okvir u inkluzivnom procesu koji uključuje javne debate.
2. Kako bi se osigurala pravna sigurnost i integritet procesa, zakon treba izmijeniti kako bi regulisao sve aspekte drugog kruga predsjedničkih izbora.

¹³⁴ Stav 3.3.e Kodeksa [dobre prakse u izbornim pitanjima](#) navodi da „mora biti moguće poništiti čitave izbore ili samo rezultate za jednu izbornu jedinicu ili jedno biračko mjesto”.

¹³⁵ Ovo uključuje slučajeve kada raspored BO ne osigurava tajnost glasanja, poremećen je proces glasanja, biračima nije bilo dozvoljeno da glasaju na zatvaranju, kontrolni kupon nije pronađen u glasačkoj kutiji, prepravka biračkog spiska, neslaganja između broja glasačkih listića koji se nalaze u glasačkoj kutiji i potpisa u biračkom spisku ili kontrolnim kuponima, serijski broj više kontrolnih kupona nije odgovarao određenom BO ili su brojevi nekoliko kontrolnih kupona bili isti.

¹³⁶ Zakon navodi trinaest osnova za fakultativno poništavanje rezultata i sedam za obavezno. U [predmetu Riza i drugi protiv Bugarske](#), ESLJP ponovio je da je „proces donošenja odluke o nepodobnosti ili osporavanju izbornih rezultata praćen kriterijumima koji su uokvireni da spriječe proizvoljne odluke. Konkretno, do takvog nalaza mora doći organ koji može pružiti minimum garancija svoje nepristrasnosti. Slično tome, diskreciono pravo koje uživa dotični organ ne smije biti pretjerano široko; mora biti ograničeno, dovoljno precizno, odredbama domaćeg zakona.”

¹³⁷ Izborni zakon predviđa da se BO može raspustiti, a glasanje se ponavlja u slučaju višestrukog glasanja, ubacivanja neovjerenog glasačkog listića, izlaganja promotivnog materijala na mjestu BO ili u krugu od 100 metara i nepotpisivanja birača na biračkom spisku. Stav 101 Kodeksa [dobre prakse Venecijanske komisije](#) kaže da su „ovlašćenja žalbenih organa važna... oni treba da imaju ovlašćenje da ponište izbore, ako su nepravilnosti uticale na ishod, tj. uticale na raspodjelu mandata... treba da budu otvoreni za korigovanje, odnosno poništenje ne bi trebalo nužno da utiče na cijelu državu ili izbornu jedinicu – zaista, treba da bude moguće poništiti rezultate samo jednog biračkog mjesta, što omogućava izbjegavanje dva ekstrema – poništavanje čitavih izbora, iako nepravilnosti utiču samo na malo područje, i odbijanje poništavanja jer je pogođeno područje premalo.”

¹³⁸ U stavu 25. OEBS-ovog Dokumenta iz Istanbula iz 1999. godine, države članice OEBS-a obavezale su se „da će odmah postupiti u skladu sa procjenom izbora i preporukama ODIHR-a”.

3. Kako bi se obezbijedile dovoljne garancije za institucionalnu nepristrasnost izborne administracije i kako bi se izbjegle situacije u kojima je jedna politička opcija dominantna u procesima donošenja odluka, treba revidirati mehanizam nominacije i imenovanja izbornih komisija. Mogla bi se razmotriti i povećana uloga u nominaciji i imenovanju članova od strane nepolitičkih tijela ili na osnovu javnog konkursa. Istovremeno bi se moglo preispitati davanje punog prava glasa ovlašćenim predstavnicima izbornih kandidata.
4. Kako bi se zaštitila privatnost o tome da li je birač glasao i zaštitila tajnost glasanja, potpisani birački spiskovi ne treba da budu dostupni političkim strankama i njihovim predstavnicima, uključujući i one koji rade u OIK. Potpisani birački spiskovi treba da budu dostupni samo u ograničenom obimu za precizno definisane svrhe, kao što je prilikom razmatranja prigovora i žalbi.
5. Kako bi se osigurao integritet registracije kandidata, nadležni organi treba da preispitaju njene procedure i rokove. Kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost, zakon bi mogao naložiti potencijalnim kandidatima da formalno započnu proceduru nominacije prije prikupljanja potpisa podrške i propisati odgovornost i srazmjerne sankcije za falsifikovanje potpisa podrške. Mogu se razmotriti i alternativne dobre prakse za registraciju kandidata, uključujući razuman depozit koji se vraća kandidatima nakon što dobiju određeni broj glasova.
6. Kako bi se poboljšala transparentnost rješavanja izbornih sporova, DIK bi mogla razmotriti održavanje javno dostupne baze podataka prigovora, uključujući one podnesene OIK-ima.
7. Kako bi se obezbijedila efikasna, blagovremena i transparentna sudska kontrola, Ustavni sud treba da razmatra izborne sporove u roku od tri do pet dana od prijema, na javnim sjednicama, pri čemu stranke imaju pravo da budu saslušane. Sud treba da objavi svoje odluke u kratkom, zakonom predviđenom roku.
8. Kako bi se zaštitio integritet prenosa rezultata glasanja, zakon treba da propiše da protokole o rezultatima biračkog odbora i izborni materijal OIK-u dostavljaju predsjedavajući BO i dva člana koji predstavljaju suprotstavljene stranke, u skladu sa dobrom međunarodnom praksom.
9. Kako bi se povećalo povjerenje javnosti i omogućio efikasan pravni lijek, DIK treba da objavi rezultate razvrstane po biračkim mjestima u dosljednom formatu čim rezultati budu dostupni kako bi se omogućio javno uvid i smisljeno osporavanje rezultata.

B. OSTALE PREPORUKE

Kontekst

10. Kako bi se povećalo učešće žena u javnom životu, nadležni organi treba da preduzmu sveobuhvatne pravne, institucionalne i edukativne napore u rješavanju postojećih rodnih stereotipa.

Izborna administracija

11. Kako bi se osigurala odgovornost izborne administracije, izborni zakon treba eksplicitno da propiše nadzornu funkciju DIK-a nad OIK-ima.
12. Kako bi se osigurao integritet i transparentnost izbornog procesa, DIK treba da prikupi i objavi informacije o sastavu komisija nižeg nivoa, uključujući rodno razvrstane podatke.

13. Kako bi se osigurao integritet procedura izbornog dana, izborna administracija treba da preduzme sveobuhvatnu obuku, obaveznu za sve članove OIK-a i BO, uključujući osiguranje tajnosti glasanja, prebrojavanja, usaglašavanja protokola o rezultatima i tabelarne evidencije glasova.

Registracija birača

14. Uslov dugog boravka za glasanje na nacionalnim izborima treba preispitati u skladu sa međunarodnim standardima. Zakon treba da propiše jasne i objektivne kriterijume za utvrđivanje načina na koji građanin stiže i gubi prebivalište.

Registracija kandidata

15. Postojeći uslovi boravka za predsjedničke kandidate previše su restriktivni i treba ih preispitati.
16. Kao što je prethodno preporučeno, treba razmotriti uklanjanje ograničenja za potpisivanje podrške samo jednom kandidatu i smanjenje broja potpisa podrške potrebnih za kandidovanje na najviše jedan posto ukupnog biračkog tijela.
17. Kako bi se osigurala inkluzivnost i isključila pristrasnost u registraciji kandidata, DIK treba da utvrdi podobnost kandidata strogo na osnovu usklađenosti sa postojećim zakonskim zahtjevima koji se jednako primjenjuju na sve potencijalne kandidate.

Izborna kampanja

18. Kako bi se poboljšala transparentnost i odgovornost, od svih učesnika izborne kampanje treba zahtijevati da svoje štampane materijale za kampanju i internetske oglase označe s informacijama o tome ko je naručio i platio proizvodnju i objavljivanje.
19. Kako bi omogućio smislen javni uvid, ASK treba da razmotri objavljivanje relevantnih informacija o zapošljavanju u javnom sektoru u formatu prilagođenom korisniku, uz dužnu zaštitu ličnih podataka.

Finansiranje kampanje

20. Kako bi se povećala transparentnost i odgovornost finansiranja kampanje, zakon treba izmijeniti kako bi se sveobuhvatno regulisalo korišćenje kredita od strane kandidata, vlastitih sredstava kandidata i sredstava političkih partija koje ih nominuju, donacija u naturi i kampanja trećih strana.
21. Kako bi se otklonila pravna nesigurnost, zakonom treba jasno propisati da se svi propisi o finansiranju kampanje primjenjuju u drugom krugu, kao i predvidjeti limit rashoda i rokove za izvještaje uzimajući u obzir mogući drugi krug.
22. Kako bi se dodatno poboljšala transparentnost i odgovornost, propisi o finansiranju kampanje, uključujući ograničenja i izvještavanje o donacijama i troškovima, treba da budu primjenljivi na sve organizacije koje vode kampanju u korist ili protiv kandidata.
23. Kako bi se poboljšala odgovornost finansiranja kampanja, ASK treba da ima efikasne alate za provjeru zakonitosti donacija, uključujući unakrsnu provjeru donatora u odnosu na sveobuhvatne baze podataka pravnih lica i izvođača javnih nabavki. Zakon treba da propisati efikasne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za sve nepravilnosti, uključujući netačne

izvještaje i kampanje trećih strana. Kako bi se osigurao efikasan pravni lijek, ASK treba da ima ovlaštenje da blagovremeno preispituje kršenja pravila o finansiranju kampanje.

Mediji

24. Potrebno je preduzeti mjere da se osigura nezavisnost i uređivačka sloboda javnih emitera. U tom smislu, treba preispitati način finansiranja lokalnih javnih emitera.
25. Kako bi se zaštitila sloboda izražavanja, klevetu treba u potpunosti dekriminalizovati, a zakonske odredbe koje se odnose na lažne informacije treba revidirati u skladu sa međunarodnim standardima.
26. Zakonom treba propisati postepeni sistem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija za emitere koji krše zakon i osigurati djelotvoran nadzor nad izvještavanjem o kampanji. Ovo bi se moglo postići davanjem ovlaštenja AEM-u da nadgleda usklađenost elektronskih medija sa odredbama vezanim za izbore i davanjem dovoljnih ovlaštenja za sankcionisanje i sprovođenje.

Rješavanje izbornih sporova

27. Kako bi se osigurao djelotvoran pravni lijek, zakon treba izmijeniti da se omogući sudska kontrola svih vrsta odluka DIK-a, uključujući i one kojima se potvrđuju odluke komisije nižeg nivoa po žalbi i postupanje ili nepostupanje DIK-a.

Posmatranje izbora

28. U skladu sa međunarodnim standardima i nacionalnim zakonodavstvom, posmatrača treba da imaju priliku da posmatraju sve aspekte izbornog procesa, uključujući i proces provjere potpisa birača za predlaganje kandidata, uz dužno vođenje računa o zaštiti ličnih podataka.

Dan izbora

29. Kako bi se osigurao integritet i odgovornost tabulacije, zakon treba da propiše zvaničnu proceduru za izmjenu protokola o rezultatima BO kada se brojke ne slažu. U slučaju nepomirljivih grešaka koje utiču na izborne rezultate, OIK-ima treba dati ovlaštenje da organizuju ponovno brojanje u prisustvu predstavnika stranaka i posmatrača.

Objavljivanje rezultata

30. Vremenski okvir za odlučivanje o žalbama na rezultate prvog kruga i određivanje datuma za drugi krug treba da ostavi dovoljno vremena za raspisivanje i vođenje drugog kruga.
31. Kako bi se osigurao integritet izbornih rezultata, zakon treba propisati jasne i objektivne kriterijume za njihovo poništavanje samo u slučaju bitnih povreda, kao i ponovno brojanje u slučaju neslaganja u protokolima biračkih odbora.

PRILOG I: REZULTATI IZBORA U PRVOM KRUGU 19.03.2023.¹³⁹

	Kandidati	Glasovi	Postotak
1	Milo Đukanović	119.673	35,37
2	Jakov Milatović	97.858	28,92
3	Andrija Mandić	65.386	19,32
4	Jovan Radulović	2.574	0,76
5	Goran Danilović	4.659	1,38
6	Aleksa Bečić	37.562	11,10
7	dr Draginja Vuksanović Stanković	10.669	3,15
	Ukupno	338.381	

Ukupan broj birača na biračkim spiskovima	542.154
Broj birača koji su glasali	341.551
Broj važećih glasova	338.381
Broj nevažećih glasova	3.169

PRILOG II: KONAČNI REZULTATI IZBORA DRUGOG KRUGA 2. APRILA 2023.

	Kandidat	Glasovi	Postotak
1	Milo Đukanović	154.769	41,12
2	Jakov Milatović	221.592	58,88
	Ukupno	376.361	

Ukupan broj birača na biračkim spiskovima	542.154
Broj birača koji su glasali	380.281
Broj važećih glasova	376.361
Broj nevažećih glasova	3.920

PRILOG III: SPISAK POSMATRAČA U MEĐUNARODNOJ IZBORNOJ POSMATRAČKOJ MISIJI

Parlamentarna skupština Savjeta Evrope

Džo (<i>Joe</i>)	Orejli (<i>O'Reilly</i>)	Šef delegacije (1. i 2. krug)	Irska
Jorida	Tabaku	Poslanica	Albanija
Domagoj	Hajduković	Poslanik	Hrvatska
Zdravka	Bušić	Poslanica	Hrvatska
Davor Ivo	Stier	Poslanik	Hrvatska
Nikos (<i>Nicos</i>)	Tornaritis	Koizvjestilac	Kipar
Žak (<i>Jacques</i>)	Lnej (<i>Le Nay</i>)	Poslanik	Francuska
Majkl (<i>Michael</i>)	Jansen (<i>Janssen</i>)	Venecijanska komisija	Njemačka
Simon (<i>Simone</i>)	Bili (<i>Billi</i>)	Poslanik	Italija
Margaret (<i>Margreet</i>)	Deboer (<i>De Boer</i>)	Poslanica	Holandija
Mirjana	Lazarova Trajkovska	Venecijanska komisija	Sjeverna Makedonija
Liza (<i>Lise</i>)	Selnes	Poslanica	Norveška
Jacek	Protasievič (<i>Protasiewicz</i>)	Poslanik	Poljska
Korneliu-Mugurel (<i>Corneliu-Mugurel</i>)	Kozmancius (<i>Cozmanciuc</i>)	Poslanik	Rumunija
Bogdan	Torkatoriu (<i>Torcătoriu</i>)	Sekretarijat	Rumunija
Đerardo (<i>Gerardo</i>)	Đovanoli (<i>Giovagnoli</i>)	Poslanik	San Marino
Tamara	Vonta	Poslanica	Slovenija
Adnan	Dibrani	Poslanik	Švedska
Damien	Kotier (<i>Cottier</i>)	Koizvjestilac	Švajcarska
Lord Dejvid (<i>David</i>)	Blenkatra (<i>Blencathra</i>)	Poslanik U pratnji Lorda Djevida	Ujedinjeno Kraljevstvo
Gđa. Tara	Blenkatra (<i>Blencathra</i>)	Blenkatre	Ujedinjeno Kraljevstvo
En (<i>Anne</i>)	Godfri (<i>Godfrey</i>)	Sekretarijat	Ujedinjeno Kraljevstvo

Evropski parlament

Tonino	Picula	Šef delegacije (1. krug)	Hrvatska
Georgios	Kirtsos (<i>Kyrtsos</i>)	Šef delegacije (2. krug)	Grčka
Kristian (<i>Christian</i>)	Sagarc (<i>Sagartz</i>)	Poslanik	Austrija
Blagoj (<i>Blagoj</i>)	Klimov	Politička grupa	Bugarska
Sunčana	Glavak	Poslanica	Hrvatska
Jurgen (<i>Jörgen</i>)	Sil (<i>Sil</i>)	Politička grupa	Estonija
Garans (<i>Garance</i>)	Tardiju (<i>Tardieu</i>)	Politička grupa	Francuska
Sven	Simon	Poslanik	Njemačka
Fabio Masimo (<i>Massimo</i>)	Kastaldo (<i>Castaldo</i>)	Poslanik	Italija
Kristina (<i>Cristina</i>)	Kastanjoli (<i>Castagnoli</i>)	Sekretarijat	Italija
Pol (<i>Paul</i>)	Ivan (<i>Ivane</i>)	Politička grupa	Rumunija
Ursa	Pondelek	Politička grupa	Slovenija
Jordi	Sole (<i>Solé</i>)	Poslanik	Španija
Gonzalo	de Mendoza	Sekretarijat	Španija
Pilar	Gonzales (<i>González</i>)	Sekretarijat	Španija

Kratkoročni posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora

Verner (<i>Werner</i>)	Rohračer (<i>Rohracher</i>)	Austrija
Hajke (<i>Heike</i>)	Velc (<i>Welz</i>)	Austrija
Manfred	Ašaber (<i>Aschaber</i>)	Austrija
Karl	Miler (<i>Müller</i>)	Austrija
Karel	Kapel (<i>Cappelle</i>)	Belgija
Karen	Dedajker (<i>De Dycker</i>)	Belgija
Ana	Nikolova	Bugarska
Džastin (<i>Justin</i>)	Lis (<i>Lys</i>)	Kanada
Nikolas	Kravec (<i>Krawetz</i>)	Kanada
Lajsl (<i>Liesl</i>)	Mulholand (<i>Mulholland</i>)	Kanada
Marina (<i>Maryna</i>)	Prokopenko	Kanada
Marko	Babić	Hrvatska
Silva (<i>Sylva</i>)	Horakova	Češka Republika
Martin	Jakubek (<i>Jakúbek</i>)	Češka Republika
Jiri (<i>Jiří</i>)	Nemec (<i>Němec</i>)	Češka Republika
Iva	Merhajm Ajre (<i>Merheim Eyre</i>)	Češka Republika
Martin	Scerbej	Češka Republika
Karel	Kovanda	Češka Republika
Dorte	Broen	Danska
Rina	Simonsen	Danska
Fin (<i>Finn</i>)	Nilsen (<i>Nielsen</i>)	Danska
Sven	Tolp (<i>Tölp</i>)	Estonija
Karoliina	Rajala	Finska
Kim	Juna (<i>Junna</i>)	Finska
Linda	Johanson (<i>Johansson</i>)	Finska
Adelin (<i>Adeline</i>)	Markiz	Francuska
Lea (<i>Léa</i>)	Majard (<i>Maillard</i>) Zambrano	Francuska
Maksans (<i>Maxence</i>)	Penigue (<i>Peniguet</i>)	Francuska
Aleksej (<i>Alexiei</i>)	Ozereckovski (Ozeretzkovsky)	Francuska
Olivija (<i>Olivia</i>)	Dežan (<i>Dejean</i>)	Francuska
Gijom (<i>Guillaume</i>)	Javourez (<i>Javorez</i>)	Francuska
Klaudio (<i>Claudio</i>)	Serafini	Francuska
Filip (<i>Philippe</i>)	Dardant (<i>Dardante</i>)	Francuska
Doroti (<i>Dorothee</i>)	Lfrape Dielen (<i>Le Fraper Du Hellen</i>)	Francuska
Pol (<i>Paul</i>)	Ruot (<i>Ruotte</i>)	Francuska
Mari-Flor (<i>Marie-Flore</i>)	Mišel (<i>Michel</i>)	Francuska
Jasmin (<i>Jasmine</i>)	Salab (<i>Salhab</i>)	Francuska
Salif	Nimaga	Njemačka
Tanja	Bejer (<i>Beyer</i>)	Njemačka
Aneli (<i>Annelie</i>)	Košela (<i>Koschella</i>)	Njemačka
Jana	Burgers (<i>Bürgers</i>)	Njemačka
Stefan	Ueker (<i>Uecker</i>)	Njemačka
Markus	Fogl (<i>Vogel</i>)	Njemačka
Hans	Dohne (<i>Doehne</i>)	Njemačka

Rolf	Benke (<i>Boehnke</i>)	Njemačka
Karola	Mašale (<i>Machalett</i>)	Njemačka
Deniz (<i>Denise</i>)	Kupferšmit (<i>Kupferschmidt</i>)	Njemačka
Anita	Pokoracki (<i>Pokoraczki</i>)	Mađarska
Norbert	Sepvolgij (<i>Szepvolgyi</i>)	Mađarska
Peter (<i>Péter</i>)	Gaspar (<i>Gáspár</i>)	Mađarska
Mate (<i>Máté</i>)	Mateis (<i>Matheisz</i>)	Mađarska
Estrid	Brekan (<i>Brekkan</i>)	Island
Brinhildur (<i>Brynhildur</i>)	Boladotir (<i>Bolladóttir</i>)	Island
Deirdre	Grogan	Irska
Alison	Mor (<i>Moore</i>)	Irska
Eilis	Vard (<i>Ward</i>)	Irska
Mauricio (<i>Maurizio</i>)	Kakući (<i>Cacucci</i>)	Italija
Kjara (<i>Chiara</i>)	Bertoli	Italija
Mark (<i>Marc</i>)	Fumagali (<i>Fumagalli</i>)	Italija
Kristin (<i>Kristīne</i>)	Fainveika (<i>Fainveica</i>)	Letonija
Polin (<i>Pauline</i>)	Osterhof (<i>Oosterhoff</i>)	Holandija
Peter	Hendriks	Holandija
Ilse	Helder	Holandija
Žan (<i>Jean</i>)	Vanderhoven (<i>van der Hoeven</i>)	Holandija
Andreas	Abel (<i>Aabel</i>)	Norveška
Sin (<i>Synne</i>)	Bjerkas (<i>Bjerkaas</i>)	Norveška
Merete	Lundemo	Norveška
Rakel (<i>Raquel</i>)	Karelo Dias (<i>Carrelo Dias</i>)	Portugal
Simona-Danijela	Barbulesku (<i>Bărbulescu</i>)	Rumunija
Nikol-Orelian (<i>Nicolae-Aurelian</i>)	Rugina	Rumunija
Joana-Veronika (<i>Ioana-Veronika</i>)	Ćiolka (<i>Ciolca</i>)	Rumunija
Kalin (<i>Calin</i>)	Radu	Rumunija
Martina	Poikansova Nedbalova	Slovačka
Filip	Tunjić	Slovenija
Polonca	Bevc	Slovenija
Branko	Dekleva	Slovenija
Alejandro (<i>Alejandro</i>)	Moran Rodrigez (<i>Moran Rodriguez</i>)	Španija
David (<i>Davide</i>)	Dokal Gil (<i>Docal Gil</i>)	Španija
Luis	Gomez Nogueira	Španija
Miki	Sančez Gonzalo (<i>Sanchez Gonzalo</i>)	Španija
Laura	Mesa Rejs (<i>Mesa Reyes</i>)	Španija
Marta	Perez Sorija (<i>Pérez Soria</i>)	Španija
Silvia	Karbalo Paz (<i>Carballo Paz</i>)	Španija
Berenis (<i>Berenice</i>)	Areso Jebra (<i>Areso Yebra</i>)	Španija
Hoze (<i>Jose</i>) Antonio	Dejorge Martinez (<i>De Jorge Martinez</i>)	Španija
Kersti	Angelid (<i>Aengelid</i>)	Švedska
Tamara	Fenjan	Švedska
Ana (<i>Anna</i>)	Lidstrom	Švedska
Kao	Aguayo Åkesson	Švedska
Karl	Ditrih Halberg (<i>Dittrich Hallberg</i>)	Švedska

Irina	Bernbring Džurniet (<i>Bernebring Journiette</i>)	Švedska
Ulf	Otoson (<i>Ottosson</i>)	Švedska
Maksimo (<i>Maximo</i>)	Prades Barselo (<i>Prades Barcelo</i>)	Švedska
Mari (<i>Marie</i>)	Person (<i>Persson</i>)	Švedska
Latifa	Garbi (<i>Gharbi</i>)	Švedska
Rolf	Bergold (<i>Berglöf</i>)	Švedska
Tomas	Agnemo	Švedska
Ana (<i>Anna</i>)	Vidmark (<i>Widmark</i>)	Švedska
Karolina (<i>Carolina</i>)	Hama (<i>Hamma</i>)	Švedska
Fric (<i>Fritz</i>)	Krebs	Švajcarska
Naomi	Fišer (<i>Fischer</i>)	Švajcarska
Fransin (<i>Francine</i>)	Džon (<i>John</i>)	Švajcarska
Mario	Barfus	Švajcarska
Barbara	Eger (<i>Egger</i>) Maldonado	Švajcarska
Danijel (<i>Daniel</i>)	Boksler (<i>Bochsler</i>)	Švajcarska
Margaret	Klement (<i>Clement</i>)	Sjedinjene Države
Ani (<i>Annee</i>)	Tara	Sjedinjene Države
Barbara	Džekson Mekintoš (<i>Jackson-McIntosh</i>)	Sjedinjene Države
Džon (<i>John</i>)	Vilijams (<i>Williams</i>)	Sjedinjene Države
Mark	Sapl (<i>Supple</i>)	Sjedinjene Države
Gilman	Kuda (<i>Cuda</i>)	Sjedinjene Države
Tamara	Kovalski (<i>Kowalski</i>)	Sjedinjene Države
Glorija (<i>Gloria</i>)	Fanšen (<i>Funcheon</i>)	Sjedinjene Države
Lucija (<i>Lucia</i>)	Savčik (<i>Savchick</i>)	Sjedinjene Države
Elizabet (<i>Elizabeth</i>)	Kvitašvili (<i>Kvitashvili</i>)	Sjedinjene Države
Melisa (<i>Melissa</i>)	Prager	Sjedinjene Države
Horhe (<i>Jorge</i>)	Amador	Sjedinjene Države
Danijel (<i>Daniel</i>)	Vilegas (<i>Villegas</i>)	Sjedinjene Države
Sunitski	Kim	Sjedinjene Države

Dugoročni posmatrači Misije ODIHR-a za posmatranje izbora

Bena	Rigers	Albanija
Uruba	Valdemar	Češka Republika
Božić-Miler (<i>Møller</i>)	Pia	Danska
Limata (<i>Liimatta</i>)	Jari	Finska
Similovski (<i>Similowski</i>)	Laura	Francuska
Buse (<i>Busse</i>)	Nikoa (<i>Nicola</i>)	Njemačka
Donovan	Peter	Irska
Seči (<i>Sechi</i>)	Mihaela (<i>Michela</i>)	Italija
Foksa (<i>Focsa</i>)	Marijana	Moldavija
Apl (Appel)	Katarna (<i>Catharina</i>)	Holandija
Seim	Ojvin (<i>Øyvind</i>)	Norveška
Špajzer (<i>Speiser</i>)	Andreas	Švajcarska
Mangam (<i>Mangham</i>)	Robert	Ujedinjeno Kraljevstvo
Tilni (<i>Tilney</i>)	Liza (<i>Lisa</i>)	Sjedinjene Države

Članovi glavnog tima Misije ODIHR-a za posmatranje izbora

Tamaš (<i>Tamás</i>)	Meserić (<i>Meszerics</i>)	Šef misije	Mađarska
Ana (<i>Anna</i>)	Papikjan (<i>Papikyan</i>)		Jermenija
Aleksandar (<i>Aliaksandr</i>)	Čaliadzinski (<i>Chaliadzinski</i>)		Bjelorusija
Davor	Ćorluka		Bosna i Hercegovina
Merijam (<i>Mariam</i>)	Tabataze (<i>Tabatadze</i>)		Gruzija
Elisavet (<i>Elissavet</i>)	Karajanidu (<i>Karagiannidou</i>)		Grčka
Pjetro (<i>Pietro</i>)	Tesfamariam		Italija
Ranko	Vukčević		Srbija
Anders	Erikson (<i>Eriksson</i>)		Švedska
Firuza	Garibšoeva (<i>Garibshoeva</i>)		Tadžikistan
Oleksej (<i>Oleksii</i>)	Ličkovak (<i>Lychkovakh</i>)		Ukrajina
Jevgenija (<i>Yevheniia</i>)	Zamri (<i>Zamrii</i>)		Ukrajina
Nikolas Dejvid (<i>Nikolas David</i>)	Jar (<i>Jahr</i>)		Sjedinjene Države

O ODIHR-U

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) glavna je institucija OEBS-a koja pomaže državama članicama „da obezbijede puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, da se pridržavaju vladavine prava, da promovišu principe demokratije i (...) da grade, jačaju i štite demokratske institucije, kao i da promovišu toleranciju u cijelom društvu” (Dokument Helsinškog samita iz 1992. godine). Ovo se naziva ljudska dimenzija OEBS-a.

ODIHR, sa sjedištem u Varšavi (Poljska), osnovan je kao Kancelarija za slobodne izbore na Samitu u Parizu 1990. i počeo je sa radom u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije, naziv Kancelarije promijenjen je kako bi odražavao prošireni mandat koji uključuje ljudska prava i demokratizaciju. Danas ima preko 150 zaposlenih.

ODIHR je vodeća agencija u Evropi u oblasti **posmatranja izbora**. Svake godine koordinira i organizuje raspoređivanje hiljada posmatrača kako bi procijenili da li se izbori u regionu OEBS-a sprovode u skladu sa obavezama OEBS-a, drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvom. Njegova jedinstvena metodologija pruža dubinski uvid u izborni proces u cjelini. Kroz projekte pomoći, ODIHR pomaže državama članicama da poboljšaju svoj izborni okvir.

Aktivnosti Kancelarije u oblasti **demokratizacije** obuhvataju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migraciju i slobodu kretanja i rodnu ravnopravnost. ODIHR sprovodi niz ciljanih programa pomoći godišnje, nastojeći da razvije demokratske strukture.

ODIHR takođe pomaže državama članicama u ispunjavanju njihovih obaveza u promovisanju i zaštiti **ljudskih prava i osnovnih sloboda** u skladu sa obavezama OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije. Ovo se postiže radom sa različitim partnerima na podsticanju saradnje, izgradnji kapaciteta i pružanju stručnih znanja u tematskim oblastima, uključujući ljudska prava u borbi protiv terorizma, unapređenje zaštite ljudskih prava žrtava trgovine ljudima, obrazovanje i obuku o ljudskim pravima, praćenje ljudskih prava i izvještavanje, kao i ljudska prava i bezbjednost žena.

U oblasti **tolerancije** i **nediskriminacije**, ODIHR pruža podršku državama članicama u jačanju njihovog odgovora na zločine iz mržnje i incidente rasizma, ksenofobije, antisemitizma i drugih oblika netolerancije. Aktivnosti ODIHR-a u vezi sa tolerancijom i nediskriminacijom fokusirane su na sljedeće oblasti: zakonodavstvo, obuka za sprovođenje zakona, monitoring, izvještavanje i praćenje odgovora na zločine i incidente motivisane mržnjom, kao i obrazovne aktivnosti za promovisanje tolerancije, poštovanja i međusobnog razumijevanja.

ODIHR daje savjete državama članicama o njihovoj politici prema **Romima i Sintima**. Promoviše izgradnju kapaciteta i umrežavanje među zajednicama Roma i Sinta i podstiče učešće predstavnika Roma i Sinta u organima za kreiranje politike.

Sve aktivnosti ODIHR-a sprovode se u bliskoj koordinaciji i saradnji sa državama članicama OEBS-a, institucijama OEBS-a i terenskim operacijama, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija dostupno je na internet stranici ODIHR-a (www.osce.org/odihhr).