



Evropska unija
Izborna posmatračka misija

KOSOVO 2021.

Završni izveštaj

Opštinski izbori

17. oktobar – 14. novembar 2021.



EU EOM KOSOVO
Opštinski izbori 2021.

ZAVRŠNI IZVEŠTAJ

SADRŽAJ

I.	REZIME	1
2.	UVOD.....	4
II.	POLITIČKI KONTEKST	5
III.	SPROVOĐENJE RANIJIH PREPORUKA EU EOM	6
IV.	ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SISTEM.....	7
	Izborni sistem.....	8
V.	IZBORNA ADMINISTRACIJA	8
	Izborne pripreme	10
	Edukacija birača.....	11
VI.	REGISTRACIJA BIRAČA	12
	Registracija glasača za glasanje izvan Kosova	13
VII.	REGISTRACIJA KANDIDATA.....	14
VIII.	OKRUŽENJE ZA SPROVOĐENJE KAMPANJE	16
	Kampanja pre prvog kruga.....	16
	Kampanja pre drugog kruga izbora.....	18
	Žalbe koje su se odnosile na izbornu kampanju	19
IX.	FINANSIRANJE KAMPANJA	20
X.	MEDIJI	22
	Medijska scena.....	22
	Zakonski okvir za medije.....	24
	Praćenje medija od strane EU EOM	26
XI.	DIGITALNE KOMUNIKACIJE I DRUŠTVENE MREŽE	28
	Zakonski okvir za društvene mreže	28
	Nalazi iz praćenja i nadgledanja društvenih mreža.....	29
XII.	UČESTVOVANJE ŽENA.....	32
XIII.	UČESTVOVANJE ZAJEDNICA.....	33
XIV.	UČESTVOVANJE OSOBA SA INVALIDITETOM I DRUGIH RANJIVIH GRUPA	34
XV.	CIVILNO DRUŠTVO I MEĐUNARODNI POSMATRAČI.....	35
XVI.	IZBORNI SPOROVI.....	35
I.	GLASANJE I PREBROJAVANJE	38
	Prvi krug izbora za gradonačelnike i Skupštine opština, 17. oktobar 2021.....	38
	Drugi krug izbora za gradonačelnike, 14. novembar 2021.....	39
II.	TABELIRANJE REZULTATA I POST-IZBORNO OKUŽENJE.....	40

Tabeliranje rezultata izbora za Skupštine opština i prvog kruga izbora za gradonačelnike	41
Tabeliranje rezultata drugog kruga izbora za gradonačelnike	43
Konačni rezultati	44
III. PREPORUKE	45
ANEKS I. IZBORNI REZULTATI	63
ANEKS II. REZULTATI PRAĆENJA I NADGLEDANJA MEDIJA.....	66
ANEKS III. REZULTATI PRAĆENJA DRUŠTVENIH MREŽA	73

ZAVRŠNI IZVEŠTAJ

I. REZIME

- Opštinski izbori 2021. godine **bili su dobro organizovani**. Osnovne slobode su poštovane tokom kampanje i veliki broj učesnika je ponudio biračima istinski izbor, sa izuzetkom opština gde su u većini kosovski Srbi u kojima je politička konkurencija bila ograničena. Posmatrači EU su glasanje u oba kruga (17. oktobra i 14. novembra) ocenili kao izuzetno pozitivno. Nakon prvog kruga, izabrani su članovi svih 38 skupština opština, kao i 17 od 38 kandidata za gradonačelnike koji su dobili preko 50 procenata važećih glasova. Drugi krug izbora za gradonačelnike održan je u preostaloj 21 opštini, uključujući dva najveća grada, Prištinu i Prizren.
- Opštinski izbori su sprovedeni samo osam meseci nakon što su prevremeni parlamentarni izbori preoblikovali politički pejzaž na Kosovu nakon ubedljive pobeđe pokreta Samoopredeljenje (*Levizja Vetevendosje* - LVV). Stranka koja je godinama bila u opoziciji osvojila je preko 50 procenata glasova i formirala novu Vladu. Opštinski izbori su predstavljali veliki test za vladajući LVV i priliku da poveća svoje prisustvo na lokalnom nivou. Za glavne opozicione stranke kao što su Demokratska partija Kosova (PDK), Demokratski savez Kosova (LDK) i Alijansa za budućnost Kosova (AAK) – koje su dominirale političkim pejzažom Kosova nakon oružanog sukoba, ali su zabeležile najgore rezultate ikada na februarskim izborima – ovi izbori su se odnosili na očuvanje položaja u opštinama.
- Mada **zakonski okvir** pruža adekvatnu osnovu za izbore, prethodno identifikovani nedostaci tek treba da se otklone. Sveobuhvatna izborna reforma koja bi mogla da uzme u obzir brojne preporuke koje su misije EU za posmatranje izbora izdale od 2013. odavno je zakasnila. Dugotrajne slabosti uključuju nedostatke i kontradiktorne odredbe o podobnosti kandidata, pravila izborne kampanje, nedostatak efektivnog nadzora i sprovođenja finansiranja političkih partija i kampanje, proces glasanja van Kosova, nedostatke u rešavanju izbornih sporova, pravila kampanje na Internet platformama itd.
- **Registracija kandidata** je bila inkluzivna uprkos proceduralnim nedostacima i zakonskim ograničenjima koja su u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Ukupno 89 subjekata, uključujući 34 političke stranke, predstavilo je 166 kandidata za gradonačelnike i 5.199 kandidata za skupštine opština. Međutim, u nekim opštinama, kandidat Srpske liste (SL) bio je jedini kandidat kosovskih Srba koji se kandidovao za gradonačelnika ili je SL bila jedina lista kosovskih Srba u tri za skupštine opština, što je ograničilo političku konkurenciju i izbor birača. Ograničenja za kandidate sa krivičnim dosijeom su nesrazmerna i nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Dalje, provera ovih zapisa otkrila je neke nedostatke.
- Veoma mali broj žena u nadmetanju za gradonačelnike odražava surovu realnost **političkog učešća žena** na Kosovu. Dok su od ukupnog broja 14 kandidatkinja za gradonačelnice bile žene (8 procenata), samo dve su postavljene u uporišta svoje političke stranke; obe kandidatkinje su izabrane predstavljajući SL. Ukupno 1.937 žena (37 procenata) kandidovalo se za skupštine opština u skladu sa minimalnom kvotom od 30 procenata, a njih 36 (12 procenata) je bilo na čelu lista. Uprkos nominovanju zakonski propisanog broja kandidatkinja, političke stranke, u kojima

dominiraju muškarci, još se nisu ozbiljno pozabavile pitanjem rodne neravnopravnosti u svojim programima i statutima.

- CIK je sproveo **izborne pripreme** na profesionalan način u skladu sa svim zakonskim rokovima i uživao je visok nivo poverenja među zainteresovanim stranama. Sastav opštinskih izbornih komisija (OIK) i biračkih odbora (BO) bio je inkluzivan i transparentan, sa formulom nominovanja koja je generalno balansirala složenost predstavljanja političkih subjekata u Skupštini Kosova i skupštinama opština. Takođe je osiguralo da nevećinske zajednice sa značajnim prisustvom u opštini budu zastupljene. Međutim, žene su bile nedovoljno zastupljene na svim nivoima izborne administracije.
- **Registracija birača** je bila inkluzivna i sveobuhvatna, ali problemi sa tačnošću podataka i dalje postoje, uključujući verifikaciju birača van Kosova. Konačni birački spisak (KBS), zasnovan na izvodima iz Centralnog građanskog registra, sadržao je skoro 1,9 miliona birača, 90.586 više nego na parlamentarnim izborima u februaru 2021. godine. Broj građana koji su se prijavili za glasanje van Kosova je 15.532, što je za 86.568 manje u odnosu na februarske izbore. Nakon čišćenja matičnog registra sprovedenog 2019. godine i pre parlamentarnih izbora 2021. godine, tačnost KBS je poboljšana. Ipak, problemi u vezi sa evidencijom preminulih birača i nepostojanje jedinstvenog adresnog sistema ostaju. Dalje, procesu registracije i verifikacije birača van Kosova nedostaju suštinske mere za zaštitu njegovog integriteta od manipulacije i prevare.
- **Kampanja** je generalno bila decentralizovana i konkurentna, u kojoj su dominirale trke za gradonačelnike. S obzirom na mere pandemije i oskudna finansijska sredstva, kandidati su smanjili obim svojih prvobitno planiranih aktivnosti i fokusirali se na nastupe na društvenim mrežama i TV-u. Širom Kosova održavana su pretežno mala okupljanja, uglavnom na otvorenom, obično sa ciljanom publikom i uz poštovanje sanitarnih ograničenja. Mitinzi su se intenzivirali nedugo pre oba kruga sa brojnim okupljanjem po nekoliko stotina učesnika, kršeći sanitarne mere. Mnogim događajima prisustvovali su lideri glavnih stranaka, kao i vladini zvaničnici, uključujući premijera Aljbina Kurtija i njegove ministre. Navodi o kupovini glasova i zloupotrebi javnih resursa u nekoliko opština, kao i pritisku na birače na severu Kosova, prijavljeni su Izornoj posmatračkoj misiji Evropske unije (EU EOM).
- S obzirom da zakonski okvir ne predviđa nikakve sankcije za kampanju van **zvaničnog perioda kampanje** i CIK nije preduzeo nikakve prinudne mere, većina učesnika u drugom krugu je nastavila sa aktivnostima kampanje ubrzo nakon prvog kruga, ne poštujući zvanični period kampanje od 5 dana.
- **Internet kampanja** počela je odmah nakon prvog kruga i za razliku od retorike poštovanja koja je primećena u prvom krugu, ton je postao oštiji. Dok su kandidati delili korisne informacije putem internet platformi i koristili plaćene reklame da promovišu svoje poruke, netransparentne fejsbuk stranice su korišćene za diskreditaciju konkurenata putem obmanjujućih plaćenih sadržaja. Činilo se da su internet oglasi bili široko korišćeni, ali je odsustvo pravila transparentnosti podrilo odgovornost. Pravni okvir ne odražava povećani značaj digitalne komunikacije na izborima, ostavljajući neregulisano političko oglašavanje na Internetu.
- **Mediji** su doprineli informisanju birača i omogućili pristup kandidatima. Javni emiter, RTK, ispunio je svoju ulogu javnog servisa nudeći uravnoteženo i neutralno uređivačko pokrivanje kandidata, kao i organizovanjem dobro struktuiranih i informativnih debata između kandidata za

gradonačelnike i skupštine opštine. Međutim, RTK nije bio neutralan na svojoj onlajn verziji. Privatni emiteri ponudili su veoma ograničeno izveštavanje o lokalnim kampanjama, ali su organizovali izborne debate u većini opština. Njihovo uređivačko pokrivanje bilo je generalno prilično izbalansirano sa TV kanalima koji su odražavali pluralističko medijsko okruženje i davali neznatno više prostora određenim strankama. Sistem sankcionisanja Nezavisne komisije za medije (NKM) nije bio jasan i dosledan. Tokom tridesetodnevne izborne kampanje u prvom krugu, NKM nije blagovremeno sankcionisala kršenje medijskih sadržaja, dok je to učinila tokom petodnevne kampanje za drugi krug.

- U skladu sa dobrom međunarodnom praksom, pravni okvir predviđa ograničenja za **donacije i troškove kampanje**, ali, zbog značajnih nedostataka, ne obezbeđuje tačno izveštavanje, blagovremeno obelodanjivanje i smisleni primenu. Nedostatak redovne revizije i selektivne primene sankcija od strane CIK-a rezultirao je pro-forma nadzorom finansiranja kampanje i nije pružio podsticaje za učesnike da se pridržavaju pravila. Ovo je zauzvrat dovelo do očiglednog nedostatka transparentnosti i odgovornosti uz zabrinutost zbog dugotrajnog pitanja neotkrivenih finansijskih veza između stranaka i uticajnih kompanija.
- Izorno veće za žalbe i prigovore (IKŽP) i Vrhovni sud (VS) sproveli su **odlučivanje po žalbama i prigovorima** na transparentan i nepristrasan način. IPŽP je uspeo da reši veliki broj zahteva, posebno za izbore za skupštine opština, u veoma kratkim zakonskim rokovima. Određene odluke IPŽP-a kojima se nalaže značajan broj ponovnog brojanja za izbore za skupštine opština, poništavanje glasačkih listića van Kosova za jednu opštinu ili poništavanje opštinskih izbora u drugoj, otkrile su određene slabosti u pravnom okviru, koje je potrebno bolje rešiti i zaštititi osnovno pravo glasa. Dve odluke IPŽP-a u vezi sa žalbama nisu bile u potpunosti u skladu sa zakonom, ali su obe ispravljene presudama VS nakon žalbi.
- Oba kruga **glasanja** su protekla mirno i uredno i posmatrači EU su ih ocenili veoma pozitivno. Međutim, primećen je značajan broj slučajeva potpomognutog glasanja i nisu dosledno poštovana pravila za prihvatanje isteklih legitimacija za identifikaciju birača. Samo oko 67 procenata posećenih biračkih mesta bilo je dostupno biračima sa smanjenom pokretljivošću.
- **Prebrojavanje glasova** je bilo transparentno u oba kruga, kako su izvestili posmatrači EU. Međutim, tokom prvog kruga prebrojavanje je negativno ocenjeno na šest od 31 posmatranog biračkog mesta, uglavnom zbog nedoslednosti u sprovođenju procedura. Prebrojavanje je ocenjeno kao dobro i veoma dobro na svim biračkim mestima posećenim tokom drugog kruga, ali je bilo određenih poteškoća sa usklađivanjem glasačkih listića na jednoj trećini posmatranih biračkih mesta, što nije uticalo na integritet procesa.
- **Tabelarni prikaz** rezultata prvog kruga, iako temeljan i transparentan, trajao je do predvečerja drugog kruga izbora i otkrio je značajne slabosti u prebrojavanju i popunjavanju formulara za rezultate. Ukupno 987 rezultata biračkih mesta za izbore za gradonačelnike i skupštinu opština je moralo da se ponovo prebroji, što ukazuje na potrebu za holističkim pregledom dizajna glasačkih listića, listića kandidata i obrazaca za rezultate, kao i obuke članova BO. Broj nevažećih glasačkih listića za skupštinske izbore iznosio je skoro 7 procenata, što ukazuje na nedovoljne aktivnosti informisanja birača i preterano složen dizajn glasačkih listića. Tabelarni prikaz rezultata drugog kruga gradonačelnika je bio lakši i brži nego u prvom krugu, zbog manjeg broja opština u kojima se glasalo kao i zbog jednostavnosti formulara za rezultate koji je trebalo popuniti. Ipak,

poništanje rezultata glasanja izvan Kosova iz Dragaša od strane IPŽP-a otkrilo je pazninu u tome kako CIK treba da postupi sa sumnjivim glasačkim listićima za glasanje izvan Kosova.

PRIORITETNE PREPORUKE:

- 1. Modernizovati način registracije glasača van Kosova, na primer, putem linka na Internet stranici CIK-a sa zaštitnim merama kao što je verifikacija kandidata u dva koraka u cilju zaštite od prevare i lažnog predstavljanja.*
- 2. Osigurati postojanje nezavisnog mehanizma za efikasan nadzor nad finansijama stranaka i kampanja koji ima mandat, ovlašćenja, kao i finansijske i ljudske resurse za efikasno i proaktivno praćenje i istragu navodnih nepravilnosti u finansiranju stranaka i kampanja, uključujući neprijavljene prihoda i rashoda i izriču sankcije.*
- 3. Uključiti odredbe o predizbornom oglašavanju na Internet platformama i eksplicitno proširiti postojeća pravila kampanje na digitalnu sferu.*
- 4. Blagovremeno imenovati sve članove NKM i Odbora za žalbe NKM kroz konkurentan i transparentan proces selekcije kako bi se podstakla nezavisnost, nadzor i moć sankcionisanja regulatornog tela.*
- 5. Redizajnirati glasačke listiće za izbore za skupštine opština kako bi se poboljšalo razumevanje i informisanost birača o tome kako pravilno označiti glasački listić kako bi se smanjio broj nevažećih glasova.*
- 6. Uključiti odredbe o osporavanju konačnih izbornih rezultata koje objavljuje CIK. Razjasniti nejasnoće u vezi sa pritužbama u vezi sa glasanjem, prebrojavanjem, CPR procesom i njihovim rokovima.*

2. UVOD

Na poziv predsednice Kosova, EU je rasporedila Izbornu posmatračku misiju (EOM) da posmatra izbore za skupštine opština i gradonačelnike održane 17. oktobra 2021. godine u svih 38 kosovskih opština, kao i drugi krug izbora za gradonačelnike 14. novembra 2021. godine. Misija je bila prisutna na Kosovu od 5. septembra do 5. decembra 2021. godine. Misija je procenila u kojoj meri je izborni proces u skladu sa kosovskim zakonima, kao i sa međunarodnim standardima za demokratske izbore. Od 2013. godine, Evropska unija je rasporedila pet izbornih posmatračkih misija na Kosovu, uključujući za opštinske izbore 2013. i 2017. i jednu izbornu ekspertsku misiju za prevremene parlamentarne izbore u februaru 2021. godine.

EU EOM je predvodio gospodin Lukas Mandl, član Evropskog parlamenta iz Austrije. Misija se sastojala od Glavnog tima od 10 članova, 22 dugoročna posmatrača (LTO), koji su stigli na Kosovo 13. septembra, kao i 34 kratkoročna posmatrača (STO) koji su bili prisutni na Kosovu od 12. do 20. oktobra u prvom

krugu izbora. Pre drugog kruga izbora koji su održani u 21 od 38 kosovskih opština, broj LTO je smanjen na 14. Drugi krug izbora je takođe posmatralo 28 STO koji su bili prisutni na Kosovu od 10. do 17. novembra.

EOM je ojačana posmatračima angažovanim na lokalnom nivou – ukupno 26 za izborni dan 17. oktobra i 9 za dan izbora 14. novembra – iz diplomatskih predstavništava država članica EU, kao i iz Kancelarije EU/EUSR i EULEKS-a. Ukupno, misija je rasporedila 94 posmatrača iz 22 države članice EU, Norveške i Švajcarske za izborni dan 17. oktobra i 62 posmatrača iz 21 zemlje članice EU, Norveške i Švajcarske za dan izbora 14. novembra. Pored toga, delegacija od šest članova Evropskog parlamenta koju je predvodila gospođa Viola fon Kramon-Taubadel takođe je pratila i posmatrala izborni dan 17. oktobra. Posmatrači EU su 17. oktobra posetili 400 biračkih mesta, a 14. novembra 269 biračkih mesta, posmatrajući glasanje i prebrojavanje glasova.

EU EOM je radila pod određenim mandatom i bila je nezavisna od institucija EU, uključujući Kancelariju EU/specijalnog predstavnika EU na Kosovu. Misija je bila vezana kodeksom ponašanja koji zahteva strogo neutralnost i nemešanje, obavljajući svoj rad u skladu sa Deklaracijom o principima za međunarodno posmatranje izbora. Ovaj izveštaj uključuje razvoj događaja koji je misija posmatrala do 4. decembra 2021. godine.

Misija EU za posmatranje izbora želi da izrazi svoju zahvalnost kosovskim vlastima, Centralnoj izbornoj komisiji, Izbornoj komisiji za žalbe i prigovore, kancelarijama Javnog tužilaštva, Nezavisnoj komisiji za medije i drugim institucijama, policiji, političkim partijama, medijima i civilnom društvu za njihovu saradnju i pomoć tokom prisustva Misije. EU EOM takođe izražava zahvalnost EUSR/Kancelariji EU, EULEKS-u, KFOR-u, OEBS-u i diplomatskim predstavništvima država članica EU, Norveške i Švajcarske na njihovoj podršci.

II. POLITIČKI KONTEKST

Opštinski izbori 2021. godine održani su samo osam meseci nakon što su prevremeni parlamentarni izbori preoblikovali politički pejzaž na Kosovu nakon ubedljive pobede LVV. Stranka, koja je dugo godina bila u opoziciji, osvojila je preko 50 procenata glasova i 58 od 120 mesta u kosovskoj skupštini. Nova vlada, koju predvodi lider LVV Aljbin Kurti, formirana je 22. marta 2021. godine. Vjosu Osmani, koja se kandidovala na listi LVV, Skupština Kosova je 4. aprila izabrala za predsednicu Kosova. Od tada, LVV je kontrolisao i zakonodavnu i izvršnu vlast.

Od 120 poslanika u Skupštini, 100 predstavlja kosovsku albansku zajednicu, 10 kosovsku srpsku zajednicu i 10 drugih „nevećinskih” (kosovskih ne-albanskih) zajednica (sistem kvota je propisan Ustavom iz 2008. godine). LVV sa svojih 59 poslanika¹ je najveća partija u Skupštini, a slede PDK sa 18 poslanika, LDK sa 15 poslanika, AAK sa 8 poslanika i SL sa 10 poslanika. Vladajuća koalicija se sastoji od 59 poslanika iz kluba LVV i osam poslanika koji predstavljaju nevećinske zajednice².

Od opštinskih izbora 2017. godine, postojala je fluktuirajuća politička dinamika u različitim opštinama – menjanje koalicija, što ne odražava nužno koalicije Skupštine Kosova, prelazak gradonačelnika i

¹ 8 poslanika prema izbornim rezultatima i jedan bivši poslanik PDK koji je prešao u LVV tokom sednice o izboru predsednika.

² Sastoji se od sledećih narodnih poslanika: tri kosovska Bošnjaka, dva kosovska Turčina, jednog kosovskog Roma, jednog kosovskog Aškalije i jednog kosovskog Egipćanina.

odbornika iz jedne stranke u drugu i nove izbore u nekim opštinama. SL je osvojila devet gradonačelnika na izborima 2017. godine, a slede LDK sa osam (izgubio je jednog 2020. godine) i PDK sa pet. LVV je osvojio tri gradonačelničke pozicije, ali je izgubio dva gradonačelnika nakon raskola unutar stranke, a kasnije dobio jednog. PDK i LDK osvojili su većinu mesta u jedanaest, odnosno osam skupština opština. SL je osvojila većinu u svih deset skupština u opštinama gde su većinsko stanovništvo kosovski Srbi.

Opštinski izbori 2021. godine predstavljali su veliki test za vladajući LVV i priliku da poveća svoje prisustvo na lokalnom nivou. Za glavne opozicione stranke koje su dominirale političkim pejzažom Kosova nakon oružanog sukoba, ali su zabeležile svoje najgore rezultate ikada na parlamentarnim izborima 2021. godine, ovi izbori su se odnosili na zadržavanje svog položaja u opštinama.

Tokom perioda kampanje pre prvog kruga, politika na Kosovu se koncentrisala oko sukoba Beograda i Prištine oko registarskih tablica vozila. Pod okriljem EU je 30. septembra postignut dogovor koji je, između ostalog, doveo do povlačenja specijalne kosovske policije na severu i privremenog razmeštanja KFOR-a, uklanjanja barikada na dva prelaza i dogovora o početku pregovora između dve strane. Iako je ovo pitanje dominiralo informacionim prostorom, ono generalno nije uticalo na izbornu kampanju ili administrativne pripreme za izbore. Neposredno pre kraja kampanje za prvi krug, kosovska policija je, zajedno sa carinom, sprovela akciju protiv krijumčarenja u nekoliko opština, uključujući i severnu Mitrovicu, gde je akcija dovela do masovnih, a ponekad i nasilnih protesta.

III. SPROVOĐENJE RANIJIH PREPORUKA EU EOM

Skoro sve preporuke koje je ranije, još od 2013. godine, dala EU EOM ostaju neprimenjene.

Uprkos činjenici da svi akteri priznaju potrebu za sveobuhvatnom izbornom reformom, koja bi uključivala sprovođenje izbornih preporuka EU, nijedna takva reforma nije sprovedena na Kosovu od kada je prva Izborna posmatračka misija EU raspoređena 2013. godine. Jedna od glavnih prepreka koju ističu sagovornici Izborne posmatračke misije EU bila je učestalost vanrednih parlamentarnih izbora (koji se održavaju skoro svake dve godine) koji Skupštini Kosova nisu dali dovoljno vremena da izmeni izborne zakone putem dovoljno inkluzivnog mehanizma konsultacija.

Kao posledica toga, skoro sve preporuke koje su izdale prethodne Izborne posmatračke misije EU, od kojih bi većina zahtevale zakonske izmene, ostaju nerešene. Ove preporuke uključuju, između ostalog, rešavanje nedoslednosti, praznina i nejasnoća pravnog okvira u celini, reviziju kriterijuma podobnosti kandidata, povećanje transparentnosti finansiranja kampanje, delotvorno izvršenje zahteva za finansiranje kampanje, regulisanje programa koji sponzorišu politički akteri u medijima, produženje rokova za podnošenje i odlučivanje o izbornim žalbama, osporavanje rezultata na svim nivoima, dodatne garancije za glasanje van Kosova, itd.

Neke preporuke prethodnih Izbornih posmatračkih misija EU koje ne zahtevaju zakonsku izmenu delimično su sprovedene pre ovih izbora, uključujući ovde i odluke CIK-a. Na primer, Nezavisna komisija za medije je blagovremeno sankcionisala TV stanice zbog kršenja pravila izborne kampanje i postignut je napredak u zaštiti ličnih podataka u vezi sa biračkim spiskom van Kosova. Ipak, u nedostatku sveobuhvatne pravne reforme, ove preporuke se ne primenjuju na održiv i holistički način.

IV. ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SISTEM

Mada zakonski okvir pruža adekvatnu osnovu za izbore, prethodno identifikovani nedostaci i kontradiktorne odredbe tek treba da se reše.

Izborni pravni okvir pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, u skladu sa međunarodnim standardima na koje se Kosovo obavezalo u svom Ustavu. Prema osnovnom zakonu, sedam međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima³ relevantnih za izbore su direktno primenljivi i, u slučaju sukoba, zamenjuju kosovske zakone. Dalje, od sudova se zahteva da ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom tumače u skladu sa presudama Evropskog suda za ljudska prava⁴.

Opštinski izbori 2021. godine prvenstveno su regulisani Ustavom iz 2008. godine, Zakonom o opštim izborima iz 2008. godine (poslednjim izmenama 2010. godine) i Zakonom o lokalnim izborima (ZOI)⁵ iz 2008. godine. Pored toga, važni aspekti izbornog procesa sadržani su u dvadeset uredbi CIK-a, a ne u primarnom zakonu⁶. Ovo ne štiti od potencijalnih promena u poslednjem trenutku, suprotno međunarodnoj dobroj praksi.⁷

Pravo na zaštitu podataka o ličnosti zagarantovano je Ustavom i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZP) iz 2010. godine, koji je suštinski izmenjen 2019. godine u skladu sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR)⁸. Uprkos određenim pozitivnim pomacima, izborni pravni okvir nije u potpunosti usklađen sa ZZP, na primer u pogledu obezbeđivanja obrade i skladištenja podataka, zadržavanja i uništavanja podataka⁹. Organ odgovoran za poštovanje principa zaštite podataka, Nacionalna agencija za zaštitu ličnih podataka (NAZLP), postala je u potpunosti operativna tek u junu 2021. godine kada je konačno imenovan njen glavni nacionalni supervizor.¹⁰

Uz nekoliko izuzetaka, izborni zakonski okvir ostaje suštinski nepromenjen od 2010. godine. Dugotrajne slabosti, uključujući nedostatke i kontradiktorne odredbe tokom izbornog ciklusa, tiču se, između ostalog: podobnosti kandidata, pravila izborne kampanje, nedostatka efikasnog nadzora i sprovođenja finansiranja političkih partija i kampanja, proces glasanja van Kosova, nedostaci u rešavanju izbornih sporova, pravila

³ Prema čl. 22 Ustava, to su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR); Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) i njeni protokoli; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i njegovi protokoli; Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina; Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (CERD); Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), a od 2020. i Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istambulska konvencija).

⁴ Iako nije država potpisnica nijednog međunarodnog ugovora, Kosovo se 11. juna 2014. pridružilo Evropskoj komisiji za demokratiju kroz zakon (Venecijanska komisija), tako da se Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002. primenjuje i na Kosovu..

⁵ Ostali važeći zakoni obuhvataju zakone o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2010, izmenjen i dopunjen 2013. godine), Zakon o političkim partijama (2004), Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu (ZZPZ), Zakon o upotrebi jezika; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o posebnim zaštitnim zonama, Zakon o upravnom postupku i Krivični zakonik iz 2019. godine.

⁶ Poslovnik IPŽP-a i CIK-a koji se, između ostalog, odnosi na pravila kampanje, registraciju političkih partija, glasanje van Kosova i prebrojavanje i tabelarni prikaz.

⁷ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, Odeljak II, 2, a. „Pored pravila o tehničkim pitanjima i detaljima – koji mogu biti uključeni u propise izvršne vlasti – pravila izbornog zakona moraju imati najmanje rang statuta. Statute donosi zakonodavna vlast i menjaju se istim postupkom kao i kao su doneseni prvi put.

⁸ Opšta uredba o zaštiti podataka (EU) (GDPR) 2016/679 postala je direktno primenljiva u Evropskoj uniji 25. maja 2018.

⁹ CIK je 2021. godine usvojio uredbu koja se bavi nekim nedostacima u zaštiti podataka u vezi sa biračkim spiskom van Kosova, a IPŽP je imenovao službenika za zaštitu podataka.

¹⁰ Skupština Kosova imenovala je poverenika posle tri neuspela pokušaja od 2019. godine.

kampanje na Internet platformama, nedovoljna zastupljenost žena u strukturama političkih partija i na izabranim funkcijama itd.

IZBORNI SISTEM

Opštinski izbori se održavaju svake četiri godine za gradonačelnike i članove skupština opština. Gradonačelnike 38 opština biraju direktno birači opštine po većinskom sistemu u dva kruga. Članovi skupština opština biraju se po sistemu proporcionalne zastupljenosti, sa otvorenim listama, gde birači glasaju za jedan politički subjekat i mogu označiti jednog preferencijalnog kandidata sa svoje liste osim nosioca liste koji automatski dobija glasove za politički subjekat.

Broj mesta u skupštinama opština srazmeran je broju stanovnika u opštini i varira od 15 do 41, sa izuzetkom Prištine, koja ima 51 mesto. Primenjuje se rodna kvota od najmanje 30 procenata manje zastupljenog pola, kako za sertifikaciju političkih subjekata i raspodelu mesta u skupštinama opština, tako i u Skupštini Kosova.¹¹

V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Inkluzivan sastav OIK i BO i blagovremene izborne pripreme u skladu sa zakonskim rokovima.

Opštinske izbore je vodila trostepena izborna administracija sastavljena od Centralne izborne komisije (CIK), 38 opštinskih izbornih komisija (OIK) i 2.477 biračkih odbora (BO) smeštenih u 883 biračka centra.

CIK, sastavljen od predsedavajućeg i deset članova, uspostavljen je kao stalni nezavisni organ koji ima mandat da sprovodi izbore i referendume na profesionalan i nepristrasan način¹². Iako je mandat njegovog predsedavajućeg sedam godina, članovi se ne imenuju na određeno vreme jer je njihov mandat vezan za izborni ciklus¹³. Upravljanje izbornim operacijama povereno je Sekretarijatu CIK-a (CIK), koji se suočava sa značajnim problemima ograničenog kancelarijskog prostora i nedostatka stalnog osoblja.¹⁴

Nakon prevremenih parlamentarnih izbora održanih 14. februara 2021. godine i naknadnog izbora novog predsednika Kosova 4. aprila, 12. maja imenovano je osam novih članova CIK-a, nakon što su ih predložili politički subjekti koji ispunjavaju uslove¹⁵. Navodeći nedostatak pravne jasnoće¹⁶, predsednica Kosova se

¹¹ Na primer, za opštinsku skupštinu, mesta se prvo dodeljuju političkom subjektu prema rezultatima izbora. Ali ako ova alokacija ne poštuje kvotu manjinskog pola od 30 procenata, onda će poslednji izabrani kandidat većinskog pola biti zamenjen sledećim podobnim kandidatom manjinskog pola koji će dostići kvotu od 30 procenata.

¹² Član 139 stav.1 Ustava.

¹³ U skladu sa članom 61.4 ZZO, mandat članova CIK-a „počće najkasnije 60 (šezdeset) dana nakon potvrđivanja rezultata izbora za Skupštinu“. Jedini izuzetak je u članu 61 stav 3 (e) ZZO, koji predviđa automatsko produženje mandata na 90 dana nakon potvrđivanja rezultata, ako ističe 90 ili manje dana pre izbora ili do 90 dana. dana nakon potvrđivanja rezultata.

¹⁴ Posebno četiri odeljenja CECS-a imaju samo jednog člana osoblja: to su koordinacija na terenu, IT, obuka i logistika.

¹⁵ Imenovano je novih osam članova: dva iz LVV i jedan iz LDK, PDK, AAK, IRDK (zajednice Roma, Aškalijska i Egipćana), KDTP (turska zajednica) i Srpska lista (srpska zajednica).

¹⁶ Pitanje se ticalo člana 139. stav 4. Ustava u vezi sa „najvećim poslaničkim grupama“ koje imaju pravo da imenuju članove CIK-a. Ovo pitanje je Sud već razjasnio u prošlosti, koji je presudio da „sastav CIK-a treba da odražava sastav Skupštine

uzdržala od imenovanja poslednja dva člana i obratila se Ustavnom sudu (US) sa zahtevom za tumačenje ove odredbe. KZ je odbacio zahtev 2. jula i shodno tome, PDK je imenovao drugog člana, a VAKAT (Bošnjačka zajednica) jednog, što je dovelo do kompletiranja sastava CIK-a nakon isteka zakonskog roka.¹⁷

ZOI uključuje garancije za nezavisnost i transparentnost u funkcionisanju CIK-a, kao što je sedmogodišnji mandat predsedavajućeg, koji se može jednom obnoviti, i odredbe koje obezbeđuju da se komesari ne mogu opozvati zbog manjeg propusta, čime se smanjuje potencijal za političke smetnje. Međutim, nejasna formulacija stava (d) člana 61.5 ZOO koji dozvoljava smenu predsedavajućeg ili člana ako se ponašaju ili deluju „na način koji ozbiljno utiče na status i integritet CIK-a, nije u skladu sa najboljim¹⁸“ međunarodnim praksama koje propisuju da osnov za opoziv treba da bude „jasno i restriktivno preciziran u zakonu.”¹⁹

Naime, odluku predsednice Kosova da razreši bivšu predsednicu CIK-a 14. juna, četiri godine pre isteka njenog drugog mandata i samo jedan dan pre raspisivanja izbora za gradonačelnike i skupštine opština, opozicione stranke i civilno društvo su ocenili kao politički motivisanu. U ovoj odluci se, *između ostalog*, navodi da je predsedavajuća narušila nezavisnost i integritet CIK-a, izvršila neviđeni pritisak na osoblje CIK-a tokom jednog od sastanaka, te da je CIK ignorisao probleme u vezi sa biračkim spiskovima, obukom poverenika i edukacijom birača. Iako je Ombudsman odbacio predstavku bivše predsednice CIK-a koja je osporila njeno razrešenje, upitno je da li bi obrazloženje odluke o razrešenju dovelo do verodostojnog zaključka o odgovornosti predsednice CIK-a.²⁰

Preporuka: Izmeniti ZOI tako da se jasno i restriktivno propišu osnovi za razrešenje predsednika i članova CIK-a.

OIK su formirane u roku od 15 dana od raspisivanja izbora, u skladu sa zakonskim rokom. Imenovanje članova BO je zasnovano na formuli koju je razradila CIK, koja odražava strukturu članova OIK-a koja je generalno balansirala složenost predstavljanja političkih subjekata u Skupštini Kosova i skupštinama opština, a takođe je nastojala da obezbedi da nevećinske zajednice sa značajnim prisustvom u opštini budu

prema rezultatima izbora, što znači da politički subjekti koji su učestvovali na izborima i koji su osvojili najveći broj poslaničkih mesta za Skupštinu imaju pravo da predlažu članove CIK-a koje imenuje predsednik”.

¹⁷ Krajnji rok je bio 12. maj 2021. godine.

¹⁸ Na osnovu čl. 61.5 ZOO, mandat predsedavajućeg CIK-a ili bilo kog člana može prestati u sledećim okolnostima: a) član ne ispunjava uslove i kriterijume ovog zakona, b) član ne prisustvuje bez ikakvog razumnog motiva na tri uzastopne sednice CIK-a i prestanak mandata se odobrava 2/3 većine glasova CIK-a, c) član je osuđen za krivično delo, d) član se ponaša ili postupa na način koji ozbiljno utiče na status i integritet CIK-a, e) član nije u mogućnosti da obavlja svoje dužnosti više od šest uzastopnih meseci.

¹⁹ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Evropske komisije za demokratiju putem zakona („Venecijanska komisija“), naglašava u tački 3.1f da „tela koja imenuju članove izbornih komisija ne smeju biti slobodna da ih razreše po volji“, dok st. 77 kaže da „Uopšteno govoreći, organi koji imenuju članove u izborne komisije ne bi trebalo da imaju slobodu da ih opozovu, jer to dovodi u sumnju njihovu nezavisnost. Diskrecioni opoziv je neprihvatljiv, ali opoziv iz disciplinskih razloga je dozvoljen – pod uslovom da su razlozi za to jasno i restriktivno navedeni u zakonu (nejasne reference na „dela koja diskredituju komisiju“, na primer, nisu dovoljna).“

²⁰ Na primer, u konkretnoj odluci nije uzeto u obzir, da predsednica CIK-a između ostalog nema odlučujući glas o odlukama koje donosi CIK, za šta je bila optužena za kršenje, kao što je način verifikacije prijave za registraciju glasača van Kosova, za šta su svi članovi CIK-a jednoglasno glasali za usvajanje, koji bi takođe bili *in pari delicto*. „Stalne preporuke domaćih i međunarodnih organizacija za unapređenje procesa“ za koje je predsedavajuća bila optužena da ih ignoriše, zahtevaju zakonske izmene koje su van nadležnosti predsedavajućeg CIK-a. Ili, da drugi osnov za razrešenje da je „bivši predsednik doprineo eskalaciji situacije tokom sastanaka CIK-a“ nije u skladu sa onim što su izvestile sve nacionalne i međunarodne posmatračke misije u vezi sa verbalnim napadima i opstrukcijom od strane nekih članova CIK-a tokom sastanaka.

zastupljene. Žene su bile nedovoljno zastupljene na svim nivoima izborne administracije (vidi: Učestvovanje žena).

IZBORNE PRIPREME

Razmatranja tokom sastanaka CIK-a kojima je prisustvovala Izborna posmatračka misija EU odvijala su se u kolegijalnoj atmosferi, otvorenoj za medije i posmatrače; Posmatrači iz EU EOM su takođe primetili dobru saradnju među članovima OIK²¹. Većina odluka CIK-a usvojena je jednoglasno; međutim, one nisu postavljene na zvaničnoj Internet stranici na dosledan način niti u razumnom roku od njihovog usvajanja²². Sagovornici Izborne posmatračke misije EU generalno su izrazili poverenje u sposobnost izborne administracije da profesionalno obavlja svoje dužnosti²³. Mnogi članovi OIK-a su imali prethodno izbornu iskustvo.

Svi sagovornici EU EOM pozitivno su ocenili upravljanje operacijama od strane SCIK-a. CIK je poštovao sve zakonske rokove, a pripreme na centralnom i opštinskom nivou su se odvijale u skladu sa operativnim planom CIK-a²⁴, osim obuke članova BO, koja je ozbiljno kasnila zbog komplikacija sa tenderom za štampanje priručnika za obuku²⁵. Ipak, to nije uticalo na trajanje obuke²⁶. Međutim, kako su primetili posmatrači EU, informacije dostavljene tokom obuke u vezi sa korišćenjem ličnih dokumenata sa isteklim rokom važenja nisu uvek bile dosledne.

Vladina ograničenja u vezi sa pandemijom COVID-19 dovela su do toga da je izborna administracija ograničila broj polaznika obuka i učesnika na sastancima OIK-a i da podstakne vakcinaciju svog izbornog osoblja i posmatrača. Biračima koji su u karantinu zbog COVID-19 bilo je dozvoljeno da glasaju od kuće, nakon što je CIK proverio njihove podatke i informacije dobijene od zdravstvenih vlasti²⁷. U skladu sa ZZZD, spisak takvih birača nije javno objavljen, već je samo distribuiran mobilnim timovima koji upravljaju glasanjem od kuće.

Za drugi krug, CIK je produžio registraciju birača sa posebnim potrebama (BPP) koji su bili onemogućeni da napuštaju svoj dom četiri dana do 9. novembra²⁸. Iako povećava inkluzivnost procesa, ova odluka nije uzela u obzir potencijalni uticaj na OIK u slučaju velikog porasta broja birača sa posebnim potrebama i pripreme mobilnih timova, jer je novi rok bio manje od nedelju dana pre dana izbora.

²¹ Sa izuzetkom OIK u Gračanici, gde je LTO tim izvestio da se čini da su njegovi članovi koji predstavljaju albanske političke partije bili isključeni iz procesa i da je predsedavajući radio uglavnom sam.

²² Odluke se nasumično objavljuju na sajtu CIK-a, dok neke donete u avgustu 2021. godine nisu objavljene do početka decembra.

²³ Do danas, samo kandidati koji su se takmičili na izborima za gradonačelnike u opštini Dragaš izrazili su zabrinutost timu LTO zbog neutralnosti lokalnog OIK.

²⁴ Operativni plan CIK-a za prvi krug je odobren 17. juna, a za drugi krug 10. novembra.

²⁵ Štampanje priručnika za obuku i obrazaca za rezultate, nabavku zaštitne opreme od COVID-19 i bedževa za posmatrače nabavila je CIK na otvorenom tenderu u junu 2021. godine. Međutim, zbog žalbi podnetih Telu za razmatranje nabavki (TRN) od strane kompanija koje su izgubile, potpisivanje ugovora je suspendovano do odluke TRN-a, dok je u isto vreme TRN bio nefunkcionalan od marta 2021. godine. Na sastanku od 2. oktobra, članovi CIK-a jednoglasno su odlučili da pokrenu pregovore za štampanje i nabavku materijala sa pobednicima tendera, kako to Zakon o javnim nabavkama dozvoljava u hitnim slučajevima.

²⁶ Obuka članova BO, koja je zakazana za period od 3. do 15. oktobra, počela je tek 9. oktobra.

²⁷ Administrativno uputstvo CIK br. 01/2020.

²⁸ Odluka CIK br. 2976/5-11-2021.

Nakon prvog kruga, CIK je usvojio novu formulu sastava BO kako bi osigurao da kandidati koji učestvuju u drugom krugu budu zastupljeni u biračkim odborima. Takođe je organizovao dodatne obuke, kako za članove koji su već radili u prvom krugu, tako i za nove članove BO, nakon što je CIK zamenio 806 članova, kao i neki politički subjekti drugih članova BO zbog lošeg učinka tokom prebrojavanja i netačnosti u popunjavanju obrazaca rezultata.

Preporuka: Uvesti vanstranačku činovničku funkciju sekretara BO da bi pružio neophodne savete i pomoć BO za poboljšanje njihove efikasnosti i učinka.

EDUKACIJA BIRAČA

CIK je počeo da pruža informacije glasačima u junu 2021. godine u tradicionalnim medijima i na društvenim mrežama²⁹, pri čemu je sav materijal pripremljen na pet različitih jezika³⁰. Primenom prethodnih preporuka EU EOM³¹, izrađeni su radio i video spotovi za svaki deo procesa, kao što su sertifikacija političkih subjekata i kandidata, akreditacija posmatrača, registracija birača, prigovori na birački spisak, registracija lica sa posebnim potrebama, dokumentacija prihvatljiva za identifikaciju birača, obeležavanje glasačkog listića, registraciju i glasanje van Kosova i mere zaštite od COVID-19. U skladu sa prethodnim preporukama EU EOM-a, poseban fokus je stavljen na informisanje birača o tome kako pravilno označiti svoje glasačke listiće i, prema CIK-u, povećana je učestalost emitovanja i objavljivanja ovih informacija. Dok su video spotovi na svim jezicima takođe uključivali znakovni jezik, kao što nalaže član 108.2 ZOO, nije bilo materijala za edukaciju birača na Brajevom pismu. Za ove izbore, Kosovsko udruženje slepih obučilo je oko 1.200 glasača sa oštećenim vidom širom Kosova kako da obeležavaju svoje taktilne listiće.

Uprkos činjenici da član 107.3 ZZS nalaže CIK-u kada sprovodi kampanju edukacije birača da „obradi posebnu pažnju na ciljanje seoskih, invalidnih i nepismenih birača“, aktivnosti koje sprovode OIK, koji imaju bolji pristup i razumevanje potreba ruralnih birača u svojim opštinama, bili su ograničeni na postavljanje informativnih postera koje je poslao CIK. Pandemija nije dozvoljavala aktivnosti od vrata do vrata kao što je to bio slučaj u prošlosti.

Preporuka: Dodeliti više odgovornosti OIK u vezi sa edukacijom birača i aktivnostima informisanja i angažovati organizacije civilnog društva širom Kosova. Trebalo bi se obratiti posebnim ciljnim grupama, kao što su žene, birači u ruralnim područjima, glasači koji prvi put glasaju i osobe sa invaliditetom.

Iako je došlo do blagog poboljšanja u odnosu na opštinske izbore 2017. godine u pogledu udela nevažećih glasačkih listića, koji je za prvi krug iznosio skoro 7 procenata za opštinske izbore i 1,6 procenata za izbore za gradonačelnike, svi sagovornici Izborne posmatračke misije EU su naveli da su aktivnosti informisanja birača bile nedovoljne (*vidi* Tabelu rezultata)³². To je dokazala i visoka stopa potpomognutog glasanja u oba kruga, pod obrazloženjem nepoznavanja procedura glasanja koje nije uvršteno u razloge za potpomognuto glasanje u ZOI.

²⁹ CIK je potpisao ugovore o distribuciji sa šest novinskih portala, tri nacionalne TV stanice, tri nacionalne radio stanice, tri kablovske TV stanice i sedam regionalnih TV stanica, a koristio je i svoje Facebook, Instagram i YouTube naloge za širenje informacija glasačima, uključujući i sponzorisanu sadržaje.

³⁰ Na albanskom, srpskom, turskom, bosanskom i romskom.

³¹ Ovakve preporuke je dala misija EU EOM 2013., 2014. i 2017. godine.

³² Ukupna stopa nevažećih glasačkih listića za opštinske izbore 2017. godine iznosila je 8,7 procenata, dok je udeo nevažećih listića na izborima za gradonačelnika bio 2,6 procenta, uključujući prazne listiće.

VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Konačni birački spisak je **inkluzivan i sveobuhvatan, ali su potrebni dalji kontinuirani naponi da se poboljša njegova tačnost, uključujući i proces glasanja van Kosova.**

Prema članu 45 Ustava, „svaki građanin (...) koji je navršio osamnaest godina života, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i da bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda“. ZOI proširuje pravo glasa ne samo na građane upisane u Centralni registar građana, već i na lica koja žive „van Kosova i koja su napustila Kosovo 1. januara 1998. godine ili kasnije, pod uslovom da ispunjavaju kriterijume da budu državljanin Kosova“, kao i na lica koja su „status izbeglice stekla 1. januara 1995. godine ili nakon toga i ispunjavaju uslove za upis u Centralni registar građana“. Diskvalifikacije se odnose na osobe koje su pravosnažnom sudskom odlukom proglašene psihički nesposobnim, osobe koje služe kaznu izrečenu od strane Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) ili osobe koje su pod optužnicom MKSJ koje nisu ispoštovale nalog da se pojave pred njim.

Uspostavljen je “pasivni” sistem registracije birača, zasnovan na izvodima koje CIK-u dostavlja Agencija za civilni registar (ACR) u tri različita intervala. Međutim, činjenica da ovi izvodi potiču iz baze izrađenih ličnih dokumenata, koja uključuje umrla lica čija je lična karta još važeća, ili lica koja su se odrekla državljanstva, ali još uvek poseduju svoje lične karte, umesto iz baze podataka o matičnim knjigama koja ukazuje na pokojnika, dovodi do netačnosti.³³

Konačni birački spisak (KBS) sadrži ukupno 1.885.448 birača, što predstavlja povećanje od 90.586 birača (ili 5 posto) u poređenju sa parlamentarnim izborima u februaru 2021. godine³⁴. Povećanje je rezultat punoletstva i sticanja biračkog prava, dodavanja 7.378 vlasnika starih UNMIK ličnih karata koji su dobili kosovske lične karte nakon odluke CIK-a iz februara 2021. godine da ukloni sa biračkog spiska sve birače registrovane sa ličnim kartama UNMIK-a³⁵, i reinkorporacija značajnog broja birača koji su se uspešno registrovali za glasanje van Kosova u januaru³⁶. CIK je uklonio iz evidencije 18.252 umrle osobe i po prvi put obrisao i one koji su se odrekli kosovskog državljanstva³⁷.

³³ Razlog što izvodi dostavljeni CIK-u potiču iz baze proizvedenih ličnih dokumenata je taj što je UNMIK odmah posle rata počeo da pravi registar građana koji je potom korišćen za izradu ličnih dokumenata. Nekoliko godina se smatralo najpouzdanijom bazom podataka.

³⁴ Broj birača koji prvi put glasaju, a koji su navršili 18 godina nakon prethodnih izbora iznosi 24.697, dok broj birača koji su prvi put upisani u Centralni registar građana iznosi 8.937.

³⁵ UNMIK lične karte su izdate od novembra 2000. godine „stanovnicima sa stalnim prebivalištem na Kosovu“ starijim od 16 godina nakon registracije u Centralnom civilnom registru (CCR). Stalni stanovnici su definisani kao osobe rođene, ili sa jednim roditeljem rođenim, na Kosovu, ili oni koji bi mogli da dokažu da borave na Kosovu najmanje pet godina neprekidno.

³⁶ Posmatrači EU u severnim opštinama obavešteni su o slučajevima kosovskih Srba koji su se suočili sa poteškoćama u dobijanju lične karte koju je izdao Kosovo. Prema RAK-u, podnošenje zahteva za kosovsku ličnu kartu moguće je samo u tri sela u severnim opštinama, i to u Bistrici u Leposaviću, Lipi u Zvečanu i Čabri u Zubinom Potoku..

³⁷ Odluka CIK br. 1935/12.08.2021.

Osvrćući se na preporuku EU EOM iz 2021. godine³⁸ koja se odnosi na nedovoljnu zaštitu podataka građana u objavljivanju biračkog spiska van Kosova, CIK je odlučio da datum rođenja zameni godinom rođenja³⁹.

Nakon odluke Ministarstva unutrašnjih poslova od 14. jula 2021. godine da se kosovskim ličnim kartama kojima je istekao rok važenja produži rok važenja za šest meseci zbog nedostatka proizvodnje, CIK je odlučio da prihvati ove istekle lične karte za registraciju i glasanje za birače van Kosova i za identifikaciju birača na biračkim mestima na dan izbora⁴⁰. Ova odluka nije proširena na kosovske pasoše i vozačke dozvole kojima je istekao rok važenja.

Tačnost biračkog spiska bila je glavna tačka sporenja na svim prošlim izborima, uglavnom zbog pojavljivanja velikog broja umrlih osoba na spisku. Temeljno ažuriranje biračkog spiska obavljeno je između parlamentarnih izbora 2019. i 2021. godine, što je dovelo do povlačenja oko 143.000 birača (oko 7 procenata spiska iz 2019. godine).⁴¹

Analizu biračkog spiska ometa činjenica da tačni podaci o stanovništvu nisu dostupni za opštine gde su u većini kosovski Srbi u kojima je bojkotovao popis iz 2011. godine. EU EOM analiza podataka o starijim biračima potvrđuje da je postignut napredak u uklanjanju preminulih osoba. Međutim, proces čišćenja nije bio ujednačen, a čini se da su veće opštine bile efikasnije od manjih. Dalji izazovi tačnosti biračkog spiska odnose se na nedostatak jedinstvenog adresnog sistema na Kosovu, pošto izvodi Agencije za civilni registar (ACR) ne uključuju kodove ulica, kao i odsustvo standardnog sistema koji bi koristili opštinski i centralni nivo za imenovanje ulica.⁴²

Preporuka: Uvesti mehanizam za automatsko brisanje umrlih iz matične knjige i baze izdatih ličnih dokumenata nakon što ACR dobije informacije od bolnica i verskih institucija.

Preporuka: Ubrzati razvoj jedinstvenog adresnog sistema radi preciznijeg dodavanja birača na biračka mesta.

Priznajući da se birački spisak može dodatno poboljšati, sagovornici Izborne posmatračke misije EU nisu smatrali da bi nedostatak tačnosti mogao biti instrumentalizovan za manipulaciju na dan izbora; Ipak, to ostaje pitanje koje zabrinjava većinu zainteresovanih aktera.

REGISTRACIJA GLASAČA ZA GLASANJE IZVAN KOSOVA

Stalni stanovnici Kosova koji su upisani u Centralni registar građana i privremeno borave u inostranstvu, kao i oni koji su registrovani kao glasači van Kosova za prethodne izbore, mogli su da podnesu CIK-u zahtev putem e-pošte za uvrštavanje na izborini spisak van Kosova. Kosovski birački spisak za opštinske izbore je opterećujuća procedura koja neminovno dovodi do grešaka⁴³. Za ove izbore, period registracije birača van Kosova od 40 dana trajao je od 10. jula do 18. avgusta 2021. godine; period potvrde i prigovora

³⁸ Da „usklađi izbornu zakonodavstvo i propise CIK-a sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti kako bi se obezbedila zaštita prava građana na privatnost njihovih ličnih podataka“.

³⁹ Odluka CIK br. 2004/24.08.2021.

⁴⁰ Odluka CIK br. 1948/12.08.2021.

⁴¹ 133.000 od izbrisanih bili su oni sa starim UNMIK ličnim kartama.

⁴² Katastarska agencija je 2010. godine započela implementaciju projekta koji finansira EU za uvođenje adresnog sistema, koji bi takođe kreirao ulične kodove. Projekat je u toku.

⁴³ Kao što je nekoliko zaposlenih u SCIK izjavilo, metod prijave van Kosova putem e-pošte neizbežno dovodi do ljudske greške prilikom ručnog unosa podataka podnosioca zahteva u sistem.

bio je od 24. avgusta do 7. septembra. CIK je primio 18.852 zahteva, od kojih je odbio 3.320 jer podnosioci zahteva nisu ispunili kriterijume podobnosti, bili su mlađi od 18 godina i/ili su se odrekli kosovskog državljanstva.

Nakon što je povukla svoju spornu odluku donetu tokom izbora u februaru 2021. godine o verifikaciji svih prijava van Kosova za registraciju telefonom, CIK je usvojio još jednu odluku da nasumično verifikuje samo dva procenta svih prijava. Pored toga, verifikovane su prijave koje su koristile isti broj telefona ili e-mail adresu za podnosiocima prijava sa više od dva različita prezimena, kao i one slučajeve koje je SCIK smatrao sumnjivim. Uprkos naporima CIK-a da spreči bilo kakve lažne radnje u vezi sa registracijom birača za glasanje izvan Kosova (*OoK*), ovaj metod verifikacije ne može u potpunosti da garantuje integritet procesa.

Ukupno 1.172 odbijene prijave došle su od podnosilaca sa prebivalištem u Crnoj Gori sa e-mail naloga koji se smatraju sumnjivim i koji nisu mogli biti provereni, zbog višestrukih neodgovaranja na telefonske pozive, brojeva telefona koji ne postoje ili lica koja su se javila navodeći da se nisu prijavila⁴⁴. Ukupno 583 od ovih odbijenica je osporeno u IPŽP-u, koji je odbio 561 i odobrio 22, nalažući CIK-u da uključi ove podnosiocima zahteva u birački spisak van Kosova. EU EOM pregledala je 265 nasumično odabranih odluka IPŽP-a i ocenila ih kao razumne i opravdane⁴⁵.

Za ove izbore, lista za glasanje izvan Kosova je sadržala 15.532 birača, što predstavlja 0,82 procenta od ukupnog broja birača⁴⁶. Registrovani kandidati mogli su da glasaju poštom u periodu od 15. septembra do 15. oktobra za prvi krug, dok je za drugi krug izbora za gradonačelnika period glasanja trajao od 29. oktobra do 12. novembra. Da bi se smatrali validnim i uključeni u konačan izborni rezultat, glasački listići van Kosova morali su biti primljeni 24 sata pre dana izbora⁴⁷. Čuvanje koverata sa glasačkim listićima do njihovog unošenja u tabele u CPR obezbedilo je Ministarstvo za infrastrukturu.

Preporuka: Modernizovati način registracije glasača van Kosova, na primer, putem linka na Internet stranici CIK-a sa zaštitnim merama kao što je verifikacija kandidata u dva koraka kako bi se zaštitili od prevare i lažnog predstavljanja.

VII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Registracija kandidata je bila inkluzivna uprkos nekim proceduralnim nedostacima, ali zakon sadrži nesrazmerna ograničenja koja su u suprotnosti sa međunarodnim standardima.

⁴⁴ Na osnovu odluke CIK br. 1977/2021 od 18.08.2021. godine, koja omogućava odbijanje sumnjivih podnosilaca prijava do kojih nije moguće doći preko broja telefona koji su dali.

⁴⁵ Naime, od 260 odbijenih pritužbi, 254 su iz Crne Gore, dok su među ostalima dve iz SAD, tri iz Austrije i jedna iz Njemačke. Samo tri od njih su uključivale neke prpratne dokumente, ali IPŽP ih nije smatrao dovoljnim da potkrepe tvrdnju. IPŽP je utvrdio da je prijava podnosilaca žalbe da se registruju kao glasači van Kosova bila nepotpuna i da nisu ispunili kriterijume postavljene u članu 5.1.a ZOO i članu 3.1 Uredbe 03/2013..

⁴⁶ Nemačka sa 37,1 procenta prijava i Švajcarska sa 31,9 procenta čine više od dve trećine glasača van Kosova; trećeplasirana Austrija je imala samo 5,9 procenta prijava. Sa druge strane, iz Srbije je stiglo samo dvadeset prijava glasača van Kosova.

⁴⁷ Zakonitost zahteva za dostavljanje glasačkih listića van Kosova nakon roka od 24 sata pre izbora ranije je osporena pred IPŽP-om i Vrhovnim sudom, pri čemu je Ustavni sud konačno jednoglasno odlučio 5. januara 2021. godine da je zakonski rok za prijem glasova iz inostranstva bio je u skladu sa članom 55. Ustava.

Potvrđivanje političkih subjekata i kandidata uglavnom je bilo neometano i inkluzivno⁴⁸. Za učestvovanje na opštinskim izborima 2021. godine registrovano je ukupno 89 subjekata, uključujući 34 političke stranke. Ovi subjekti su predstavili 166 kandidata za gradonačelnike i 5.199 kandidata za skupštine opština. Tri najveće političke stranke (LVV, PDK i LDK) registrovale su ukupno 933 (38 procenata žena), 905 (38 procenata žena) i 847 (30 procenata žena) kandidata.

Da bi dobio sertifikat, politički subjekat je morao da dostavi listu kandidata, set potrebnih dokumenata i da plati taksu od 200 evra po listi. U skladu sa dobrom međunarodnom praksom, politički subjekti su takođe morali da prikupe 100 potpisa podrške registrovanih birača u opštinama u kojima su nameravali da se nadmeću⁴⁹. U skladu sa zahtevima ZOI, CIK je zatražio verifikaciju krivičnih dosijea svih kandidata od Sudskog saveta Kosova (SSK), koji upravlja Centralnim sistemom krivične evidencije Kosova. Ovaj ključni proceduralni korak otkrio je neke nedostatke, jer su u nekoliko slučajeva informacije o krivičnom dosijeu stigle sa zakašnjenjem ili nikada nisu prosleđene CIK-u⁵⁰. Na primer, u slučaju Ivana Todosijevića koji je predvodio Srpsku listu za Skupštinu opštine Zvečan, informacija o njegovoj pravosnažnoj krivičnoj osudi iz juna 2021. godine nikada nije stigla u CIK, a on je sertifikovan kao kandidat i dobio je mesto u skupštini opštine. Tek 23. novembra, nakon objavljivanja potvrđenih rezultata, CIK je poništio njegov izbor zbog krivičnog dosijea.⁵¹

Preporuka: Obezbediti da postoji mehanizam za tačan i blagovremen prenos podataka od strane SSK-a kako bi se omogućilo CIK-u da izvrši efikasnu i pouzdanu verifikaciju krivičnih dosijea kandidata.

CIK je konačno isključio 176 kandidata zbog njihovih krivičnih dosijea u poslednje tri godine, navodi ZOI⁵². Ova zakonska odredba je u suprotnosti sa međunarodnim standardima jer zanemaruje težinu krivičnog dela⁵³ i u prošlosti je bila izvor različitih tumačenja, jer nije u skladu sa odredbama Ustava i Krivičnog zakonika⁵⁴. Političkim subjektima je dozvoljeno da zamene odbijene kandidate i, sa izuzetkom 16 kandidata koji nisu zamenjeni, politički subjekti su predložili druge kvalifikovane kandidate, a proces je završen bez kontroverzi.

⁴⁸ Subjekti su političke stranke, koalicije, građanske inicijative i pojedinačni kandidati.

⁴⁹ Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, član 1.3 „Zakon ne bi trebalo da zahteva prikupljanje potpisa više od 1% birača u dotičnoj izbornoj jedinici“. Prema ZOI, politički subjekti koji su osvojili najmanje jedno mesto na prethodnim opštinskim izborima nisu obavezni da podnose potpise podrške.

⁵⁰ Na primer, kandidat za opštinsku skupštinu u Klini sa pravosnažnom krivičnom presudom iz avgusta 2021. je prvobitno bio odobren od strane SSK-a, ali je kasnije CIK oduzeo sertifikat, pre objavljivanja konačne liste kandidata i početka izborne kampanje.

⁵¹ Na osnovu člana 29.4 ZOO, CIK bi mu mogao oduzeti sertifikat, jer zbog pravosnažne krivične presude nije mogao da se kandiduje (čl. 29,1,q).

⁵² ZOI, član 29.1.k „lice proglašeno krivim za (bilo koje) krivično delo pravosnažnom sudskom odlukom u poslednje tri godine“ nema pravo da se kandiduje.

⁵³ Međunarodna povelja o građanskim i političkim pravima (ICCPR) Opšti komentar 25, član 4 „Svi uslovi koji se primenjuju na ostvarivanje prava zaštićenih članom 25 treba da budu zasnovani na objektivnim i razumnim kriterijumima“; Odeljak I.1.1.d Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije “i. odredba [...] za lišavanje prava pojedinaca da biraju i da budu birani, [...] mora biti predviđena zakonom; mora se poštovati princip proporcionalnosti; [...] može biti nametnut samo izričitom odlukom suda.”

⁵⁴ Ustav, čl. 45 „Svaki građanin Republike Kosovo koji je navršio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda. Prema Krivičnom zakoniku iz 2019. čl. 60, samo oni koji su osuđeni za jedanaest vrsta izbornih prekršaja ili krivično delo za koje je propisana kazna zatvora preko dve godine mogu biti diskvalifikovani kao kandidati do četiri godine..

Preporuka: Propisati nepodobnost kandidata u izbornom zakonu samo za pravosnažnu krivičnu presudu za teška krivična dela i na osnovu odluke suda kojom se osuđenom licu izričito oduzima pravo kandidovanja.

Zakon takođe dozvoljava IPŽP-u da uskrati pravo osobe na do šest godina u slučaju da počini kršenja koja potkopavaju integritet izbora. Ove odredbe su restriktivnije od onih u Krivičnom zakoniku, prema kojem sud može izreći ovu kaznu do četiri godine. Oni su takođe u suprotnosti sa Ustavom i međunarodnim standardima za demokratske izbore⁵⁵.

Tokom procesa sertifikacije, IPŽP je primio 16 žalbi, koje su sve odbijene kao neosnovane ili zbog proceduralnih nedostataka. Pet odbijenih kandidata se dalje žalilo Vrhovnom sudu (VS), koji je potvrdio sve odluke IPŽP-a. EU EOM je ocenila da su odluke u skladu sa zakonskim odredbama.

VIII. OKRUŽENJE ZA SPROVOĐENJE KAMPANJE

Mirna kampanja koja se intenzivirala pred drugi krug uz poštovanje svih osnovnih sloboda.

KAMPANJA PRE PRVOG KRUGA

Izborna kampanja uoči prvog kruga počela je 16. septembra i trajala je 30 dana. S obzirom na veliki broj zaraženih COVID-19, nekoliko opozicionih političkih partija predložilo je da se kampanja zvanično skрати na pet dana. Ta ideja je, međutim, odbačena od strane vladajuće stranke, dok CIK nije našao pravni osnov za takvo ograničenje.

Kampanja je uglavnom bila skromna. S obzirom na mere pandemije i oskudna finansijska sredstva koja su rezultat iscrpljujuće i skupe kampanje pred parlamentarne izbore 14. februara, kandidati su smanjili obim svojih prvobitno planiranih aktivnosti i fokusirali se na svoje nastupe na društvenim mrežama i TV (debate). Širom Kosova održavana su pretežno mala okupljanja, uglavnom na otvorenom, obično sa ciljanom publikom i uz poštovanje sanitarnih ograničenja. Takođe su primećene aktivnosti od vrata do vrata. Kampanja je intenzivirana dve nedelje pred izbore, pre svega u opštinama u kojima se očekivao drugi krug izbora za gradonačelnike.

Kandidati sa kojim je razgovarao EU EOM izjavili su da uživaju jednaka prava na slobodu okupljanja, izražavanja i kretanja. Dok su sve javne sastanke i skupove morali da odobre OIK i kosovska policija, sagovornici Izborne posmatračke misije EU nisu izrazili zabrinutost u vezi sa ovom procedurom. Prema podacima CIK-a, odobreno je ukupno 1.023 skupa, od kojih 28 nije poštovalo mere protiv COVID-19.⁵⁶

Svi događaji u kampanji koje je posmatrala EU EOM ocenjeni su kao mirni. Dugoročni posmatrači EU prisustvovali su 66 događaja (u 21 opštini) uključujući 28 skupova i 16 manjih skupova sa biračima. 47 od ovih događaja održano je u urbanim sredinama i 19 u ruralnim sredinama. Posmatrači EU nisu bili svedoci nijednog slučaja zastrašivanja ili nasilja.

⁵⁵ Idem, 55 i 56.

⁵⁶ Svi javni sastanci i skupovi moraju biti odobreni od strane opštinskih izbornih službenika (OIS) koji su takođe bili odgovorni za vođenje evidencije o svim ozbiljnim prekršajima tokom javnih okupljanja i moraju ih prijaviti IPŽP-u. Zakon zabranjuje korišćenje javnih resursa ili zaposlenih, zastrašivanje birača, upotrebu ili pretnju nasiljem, isticanje izbornog materijala, govor mržnje i pokušaje kupovine glasova..

Izborima za gradonačelnike dominirale su decentralizovane i konkurentne kampanje. Dok su partijski lideri, visoki zvaničnici i poslanici Skupštine Kosova aktivno učestvovali u javnim događajima, kampanju su pokretale ličnosti kandidata, a ne programi njihovih partija. Glavni politički subjekti nisu imali centralizovane platforme, osim LVV-a koji je ponovio svoju tradicionalnu agendu za borbu protiv korupcije. Glavna tema bila je opštinska infrastruktura, zatim zdravstvo, obrazovanje, razvoj poljoprivrede i industrije, investicioni planovi i ekonomski razvoj, nezaposlenost, životna sredina i vodoprivreda, kao i situacija na severu. Mere reciprociteta za registracione tablice često su bile deo političkog diskursa. Optužbe za loše upravljanje, korupciju, nedostatak transparentnosti, zloupotrebu javnih resursa, kao i potencijalnu izbornu prevaru, uključujući kupovinu glasova, intenzivirali su se u drugoj nedelji kampanje. U jednom broju opština konkurencija je bila jaka, a rezultate je bilo teško predvideti.

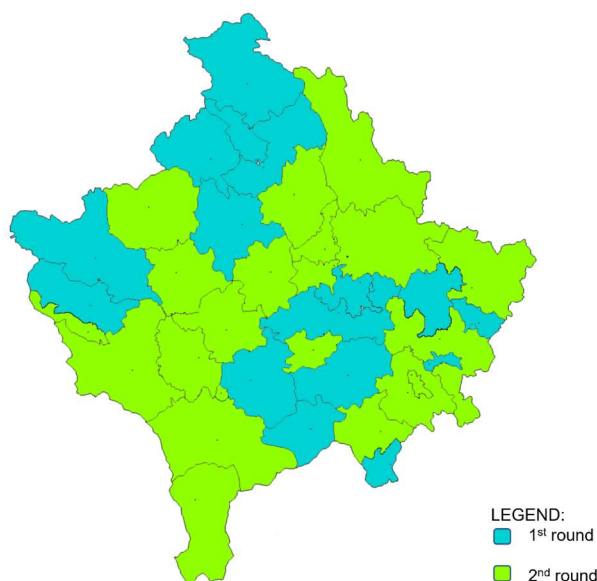
Više opština nije dodelilo nikakav besplatni javni prostor učesnicima izbora, a u nekoliko opština takvi prostori su dodeljeni isključivo kompanijama za spoljno oglašavanje⁵⁷. Suprotno zakonskim odredbama, nijedna OIK nije prijavila IPŽP-u bilo kakvo kršenje pravila kampanje.⁵⁸

Poslednjih dana kampanje, premijer Kurti i ministri u vladi su aktivno vodili kampanju u korist kandidata LVV, često obećavajući investicije iz centralnog budžeta. Dok su sagovornici iz LVV-a odbacili optužbe da ovakvi postupci predstavljaju kršenje propisa o kampanji, opozicione stranke tvrde da se radi o očiglednoj zloupotrebi javnih resursa. Poslednjeg dana kampanje istaknuti kandidati za gradonačelnike (uglavnom iz LVV) organizovali su nekoliko velikih događaja sa do 600 učesnika, kršeći sanitarne mere. Navodi o kupovini glasova prijavljeni su EU EOM, ali nijedna nije mogla biti potvrđena.

Nakon prvog kruga opštinskih izbora, izabrani su članovi svih 38 skupština opština, kao i 17 od 38 kandidata za gradonačelnike koji su dobili preko 50 procenata važećih glasova. Izlaznost na celom Kosovu na izborima 17. oktobra bila je 43 procenta, ali je u opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom bila znatno veća, 61 procentat.

⁵⁷ Na primer Dečani i Glogovac.

⁵⁸ Na primer OIK u Uroševcu, Glogovcu, Vučitnu, Srbici, Severnoj Mitrovici, Južnoj Mitrovici, Zubinom Potoku, Zvečanu, Leposaviću.



Slika 1. Opštine u kojima su gradonačelnici izabrani u prvom krugu (plavo) i one gde je održan drugi krug (zeleno).

KAMPANJA PRE DRUGOG KRUGA IZBORA

Drugi krug izbora održan je u preostaloj 21 opštini, uključujući dva najveća grada Prištinu i Prizren, između dva vodeća kandidata u svakoj opštini. Između dva kruga sklopljeno je mnoštvo ad hoc koalicija među političkim subjektima za podršku kandidatima za drugi krug. Često su to bili taktički savezi formirani uprkos ideološkim podelama i zanemarivanju ravnoteže snaga na centralnom nivou.⁵⁹

Kampanja za drugi krug je zvanično počela 8. novembra i trajala je samo pet dana do 12. novembra u ponoć, u skladu sa relevantnom odlukom CIK-a⁶⁰. Kako zakonski okvir ne predviđa nikakve sankcije za kampanju van ovog perioda, a CIK nije preduzeo nikakve mere⁶¹, većina učesnika je nastavila sa aktivnostima kampanje ubrzo nakon prvog kruga, posebno na društvenim mrežama, ne poštujući zvanični petodnevni period kampanje.⁶²

Preporuka: Uvesti mere za sprovođenje zvaničnih ograničenja perioda kampanje za drugi krug izbora ili dozvoliti da kampanja počne odmah nakon prvog kruga.

⁵⁹ Stranke koje su bile opozicione vladajućoj stranci u Skupštini Kosova često su pravile koalicije jedna sa drugom na opštinskom nivou.

⁶⁰ Međutim, ova odluka CIK-a nije usklađena sa Zakonom o opštim izborima (ZOP) koji propisuje 24-časovnu predizbornu tišinu prije otvaranja biračkih mesta u 7.00 časova. Kao rezultat toga, kampanja je primećena na Internet platformama čak i nešto pre 7.00h13. novembra.

⁶¹ Prema članu 126 ZZS-a, CIK je mogao da donese uredbu kojom se definišu sankcije i novčane kazne za kršenje odredbi ZOI.

⁶² IPŽP je odbacio jedinu pritužbu u vezi sa aktivnostima pre kampanje na društvenim medijima (koju je podneo LDK) uz objašnjenje da može samo da sankcioniše kršenje kodeksa ponašanja tokom zvaničnog perioda kampanje.

Kampanja je ostala konkurentna i decentralizovana, gotovo isključivo vođena ličnostima kandidata, a ne programima njihovih političkih partija. Kandidati sa kojima su razgovarali ljudi iz EU EOM izjavili su da i dalje uživaju jednaka prava na slobodu okupljanja, izražavanja i kretanja. Opštinska infrastruktura je i dalje glavna tema, zatim zdravstvo, obrazovanje, poljoprivreda i ekonomski razvoj.

Svi događaji u kampanji koje je posmatrala EU EOM ocenjeni su kao mirni, iako je ton kampanje bio nešto oštiri nego u prvom krugu, uglavnom zbog međusobnih napada između kandidata za gradonačelnike. U početku, događaji su bili pretežno mali, uglavnom na otvorenom na trgovima, parkovima i kafićima. Presentacija je intenzivirana dve nedelje pre drugog kruga izbora, sa većim događajima koji su održani već pre zvaničnog perioda kampanje. EU EOM je posmatrala 42 predizborna skupa u 15 opština⁶³ tokom druge kampanje, uključujući nekoliko okupljanja preko 500 učesnika organizovanih tokom poslednjih dana kampanje⁶⁴. Ovi skupovi su održani u prazničnoj atmosferi, uglavnom ignorišući mere protiv COVID 19. Trideset ovakvih događaja održano je u urbanim sredinama i 12 u ruralnim područjima. Svi posmatrani događaji u kampanji ocenjeni su kao mirni.

Mitinzima su i dalje prisustvovali lideri glavnih stranaka, kao i vladini zvaničnici. Poslanici Skupštine Kosova su se angažovali u kampanji do te mere da je nekoliko zakazanih plenarnih sednica Skupštine Kosova moralo biti otkazano zbog nedostatka kvoruma.

Kandidati LVV su sebe predstavljali kao „fasilitatore“ ili čak garante sredstava i projekata finansiranih iz centralnog budžeta. Ovu poruku ponovili su premijer, ministri i poslanici iz LVV. Dalje, između dva kruga, Vlada je najavila privremeno povećanje socijalnih davanja za mesec novembar i decembar 2021. godine.⁶⁵ Dok je vlada predstavila ove mere kao deo paketa za ekonomski oporavak, usvojenog u junu 2021. godine i sredstvo za borbu protiv velike inflacije, tajming ove odluke je pružio neprikladnu prednost kandidatima LVV, što je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom⁶⁶. Mnogi sagovornici Izborne posmatračke misije EU izrazili su zabrinutost da su ove mere dovele do indirektno kupovine glasova i zloupotrebe državnih resursa od strane vladajuće stranke. Vlada je odbacila ove tvrdnje i obavestila EU EOM da je značajan deo odobrenih bonusa administriran korisnicima preko opština. Dakle, da su ove mere imale bilo kakav uticaj na birače, bile bi u korist aktuelnih gradonačelnika širom političkog spektra.

ŽALBE KOJE SU SE ODNOSILE NA IZBORNU KAMPANJU

IPŽP je primio 22 žalbe u vezi sa kampanjom za oba kruga, prihvatio ih je tri i izrekao ukupno 14.100 evra kazni trima političkim partijama (LVV, LDK i PDK)⁶⁷. Dodatnih 60 pritužbi odnosilo se na kršenje izborne tišine i zabranu vođenja kampanje na dan izbora, od kojih se većina odnosila na kampanju na

⁶³ Prema podacima CIK-a, odobreno je ukupno 110 skupova kandidata.

⁶⁴ Mitinzi sa viđenih preko 500 učesnika bili su: događaji AAK u Đakovici, Istoku i Juniku; Sastanak Demokrata za Glogovac (DD) u Glogovcu; skupovi LDK u Gnjljanu i Istoku; LVV u Gnjljanu, Đakovici, Prištini i Prizrenu, NISMA u Mališevu, PDK u Mališevu, Prizrenu i Vučitrnu.

⁶⁵ Vlada je 27. oktobra odobrila jednokratni dodatak penzijama od 100 evra u novembru i udvostručila isplate socijalne pomoći za novembar i decembar. Budžet za ove mere premašio je 35 miliona evra i očekuje se da će imati koristi za oko 300.000 porodica.

⁶⁶ Smernica II.B.1.3 Zajedničkih smernica Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR za sprečavanje i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa iz 2016. godine kaže „da bi se sprečila zloupotreba administrativnih resursa za neravnotežu jednakih uslova tokom izbornih takmičenja, pravni okvir treba da kaže da se tokom kampanje ne smeju dešavati nikakva značajna saopštenja koja su povezana sa ili usmerena na stvaranje povoljne percepcije o datoj partiji ili kandidatu.”

⁶⁷ Ovo predstavlja značajno smanjenje broja pritužbi u odnosu na lokalne izbore 2017. godine kada su podnete 223 žalbe u izbornoj kampanji..

Internet platformama. IPŽP je odobrio njih 19 i izrekao ukupno 26.050 € kazni za šest političkih subjekata. IPŽP je uglavnom profesionalno i blagovremeno rešavao žalbe, uprkos nedovoljnom zakonskom okviru koji reguliše izbornu kampanju.

IX. FINANSIRANJE KAMPANJA

Nedostatak efikasnih mehanizama za sprovođenje pravila o finansiranju kampanje dovodi do ograničene usklađenosti među kandidatima i, zauzvrat, do očiglednog nedostatka transparentnosti i odgovornosti.

U skladu sa dobrom međunarodnom praksom, pravni okvir predviđa ograničenja za donacije i rashode za kampanju, ali, zbog značajnih nedostataka, ne obezbeđuje tačno izveštavanje, blagovremeno obelodanjivanje i smislenu primenu⁶⁸. Dok su mnogi sagovornici Izborne posmatračke misije EU naglasili potrebu za sveobuhvatnom reformom, nacrt zakona o finansiranju kampanje (koji se nalazi u Skupštini Kosova od 2019. godine) koji bi doprineo poboljšanju okvira još uvek nije razmatran u aktuelnom zakonodavnom telu⁶⁹. Predstavnicima stranaka iz celog političkog spektra podelili su sa EU EOM svoju nameru da izmene nacrt zakona i uklone neke od zahteva za koje se smatra da su previše glomazni, kao što je privremeno izveštavanje o finansiranju kampanje pre dana izbora⁷⁰. Međutim, takva odluka bi bila u suprotnosti sa principom transparentnosti.

U važećem zakonodavstvu, rok za prijavu prihoda i rashoda kampanje je 45 dana nakon izbora, čime se ograničava mogućnost javnog uvida pre dana izbora. Iako potrošnja pojedinačnih kandidata može biti značajna⁷¹, posebno za trku za gradonačelnika, od njih se ne zahteva da podnose posebne izveštaje o kampanji i stranke generalno ne odražavaju ove troškove u svojim finansijskim izveštajima⁷². Neprijavljena potrošnja ometa transparentnost procesa i čini ograničenja potrošnje neefikasnim. CIK objavljuje godišnje izveštaje i izveštaje o kampanji na svojoj Internet stranici ubrzo po prijemu, nadoknađujući preterano izdašan rok za objavljivanje od strane političkih subjekata. Međutim, ne pruža

⁶⁸ Donacije fizičkih i pravnih lica jednom političkom subjektu ograničene su na 2.000, odnosno 10.000 evra godišnje. Ograničenja potrošnje variraju od opštine do opštine, na osnovu broja registrovanih birača (0,5 evra po biraču ili 0,7 evra u najmanje naseljenim opštinama). Prosečna granica potrošnje po opštini je 25.000 evra, sa najvišim limitom u Prištini (oko 97.800 evra), a najnižim u Klokotu (oko 2.600 evra).

⁶⁹ Venecijanska komisija je pozitivno ocenila nacrt zakona, vidi [Mišljenje 922/2018 o nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona br.03/L-174 o finansiranju političkih subjekata](#). Nacrt zakona je već prošao prvo čitanje u dva prethodna saziva, a moraće da bude usvojen i treći put u sadašnjem sastavu Skupštine..

⁷⁰ Privremeni izveštaji se odnose na otkrivanje izvora finansiranja i rashoda tokom perioda kampanje, kako bi se pružila prilika nadzornim telima da se pozabave svim potencijalnim problemima na koje naiđu pre dana izbora.

⁷¹ U Dečanima, kandidat za gradonačelnika obavestio je Izbornu posmatračku misiju EU da je njegova potrošnja na kampanju premašila ograničenje. Dalje, u [javnom intervjuu](#) izabrani gradonačelnik Prištine je sugerisao da bi njegova pojedinačna potrošnja u kampanji, koju finansira njegova privatna kompanija, mogla da bude procenjena između 200.000 i 300.000 evra, što bi premašilo primenljivu granicu, postavljenu na oko 97.800 evra, dva ili tri puta.

⁷² Iako zakon ne sadrži nikakve eksplicitne zahteve za izveštavanje o troškovima pojedinačnih kandidata, većina zainteresovanih strana tumači zakonodavstvo kao obavezu za političke subjekte da odražavaju ovu vrstu potrošnje. Iako se većina partijskih predstavnika slaže sa ovakvim tumačenjem, oni ga ne primenjuju u praksi.

podatke u lako pretraživom formatu⁷³. U većini ovih aspekata, zakonodavstvo odstupa od međunarodne dobre prakse.⁷⁴

Mada finansiranje kampanje od strane trećih strana ostaje neregulisano, EU EOM je primetila da su blizu jedne trećine reklama za kampanju koje su kružile na Fejsbuku i Instagramu pre drugog kruga izbora za gradonačelnika sponzorisale treće strane⁷⁵. Ovo postavlja pitanje da li finansiranje trećih strana, koje se često obavlja preko Interneta pod okriljem anonimnosti, koriste kandidati ili pojedinci koji su sa njima povezani da bi zaobišli zahteve za izveštavanje i ograničenja potrošnje. Neobjavljena potrošnja trećih strana dodatno umanjuje transparentnost i odgovornost finansiranja kampanje i, u skladu sa dobrom međunarodnom praksom, ovaj fenomen opravdava uvođenje zahteva za izveštavanje (pogledajte Digitalnu komunikaciju).⁷⁶

Preporuka: Zakonom se propisuje periodično izveštavanje o prihodima i rashodima kandidata u toku kampanje, kao i konačno izveštavanje u roku od 30 dana od dana izbora. Izveštavanje treba da obuhvati finansije kandidata koje su nominovale stranke i subjekata koji vode kampanju za kandidate (treće strane). Zakon da propiše kratak rok nadzornim organima i političkim subjektima da objave sve finansijske izveštaje na lako pretraživ način.

Nedostatak redovne revizije i selektivne primene sankcija od strane CIK-a je rezultirao pro-forma nadzorom finansiranja kampanje i nije pružio podsticaje za učesnike da se pridržavaju pravila.⁷⁷ Skupština Kosova je dužna da organizuje finansijske revizije svih političkih subjekata na godišnjem nivou. U praksi, revizije nemaju dovoljno finansijskih sredstava, sprovode se sa nekoliko godina zakašnjenja i samo za parlamentarne stranke, što otežava bilo kakvu smislenu proveru stranačkih finansija i blagovremenu primenu sankcija.⁷⁸ Pored toga, nekoliko sagovornika EU EOM dovelo je u pitanje proporcionalnost i

⁷³ Politički subjekti su dužni da podnesu godišnje izveštaje CIK-u do marta i da ih objave na svojim internet stranicama do jula naredne godine. Što se tiče izveštaja o kampanji, oni su dužni da ih dostave CIK-u u roku od 45 dana i objave u roku od šest meseci od dana izbora. Ovo ne obezbeđuje blagovremeno otkrivanje. Iako je od CIK-a potrebno da objavi finansijske izveštaje stranaka na svojoj veb stranici, ne postoji zakonski rok povezan sa ovim zahtevom. I CIK i nekoliko stranaka koje svoje izveštaje objavljuju na svojoj internet stranici daju samo skenirane kopije.

⁷⁴ Stav 200 iz [Smernica Venecijanske komisije saveta Evrope i OEBS/ODIHR o regulativi političkih partija \(2011 Council of Europe's Venice Commission and OSCE/ODIHR Guidelines on the Political Party Regulation\)](#) navodi da „Izveštaji o finansiranju kampanje treba da se predaju nadležnim organima u roku od najviše 30 dana nakon izbora. Takvi izveštaji treba da budu potrebni ne samo za partiju u celini, već i za pojedinačne kandidate i liste kandidata.” Vidi takođe stav 259 [Smernica Venecijanske komisije i ODIHR o regulativi političkih partija \(2020 Venice Commission and ODIHR Guidelines on Political Party Regulation\)](#).

⁷⁵ EU EOM praćenje kampanja na Fejsbuku i Instagramu pokazalo je da su stranke i kandidati kupili 279 jedinstvenih oglasa, dok su treće strane sponzorisale 121. S obzirom na to da ove Internet platforme ne pružaju informacije o ceni plaćenih oglasa, nije moguće proceniti iznos sredstava utrošenih na ovu komponentu kampanje.

⁷⁶ Stav 256 iz [Smernica Venecijanske komisije i ODIHR o regulativi političkih partija \(2020 Venice Commission and ODIHR Guidelines on Political Party Regulation\)](#) navodi da „[...] važno je da se neki oblici regulacije, sa uporedivim obavezama i ograničenjima koja se primenjuju na stranke i kandidate, prošire na treće strane koje su uključene u kampanju, kako bi se obezbedila transparentnost i odgovornost. Treće strane treba da budu podvrgnute sličnim pravilima o donacijama i trošenju kao političke stranke kako bi se izbegle situacije u kojima se treće strane mogu koristiti za zaoblazženje propisa o finansiranju kampanja.”

⁷⁷ Dok je 2021. godine CIK kažnjavao političke subjekte koji nisu na vreme predali finansijske izveštaje, nije sankcionisao one koji ih nisu objavili na svojim internet stranicama. Samo dva od 28 kandidata za vanredne parlamentarne izbore 2021. objavila su izveštaje o kampanji, a samo četiri su objavila svoje godišnje izveštaje za 2020..

⁷⁸ Budžet koji je trebalo da bude upotrebljen za reviziju izveštaja o kampanji za lokalne izbore 2021. godine je iscrpljen da bi se izvršila davno zakasnela provera finansijskih izveštaja za protekle tri godine (2018-2020), pokrenuta u julu, a završena u oktobru 2021. Prema predstavnicima Skupštine Kosova, nedostatak raspoloživih finansijskih sredstava,

efikasnost dostupnih sankcija (uglavnom novčanih kazni u rasponu od 1.000 do 5.000 evra), koje se smatraju preniskim u poređenju sa iznosima u pitanju u oblasti partijskih finansija.

Obim nadzora je dodatno ograničen jer ne postoji mehanizam za identifikaciju neprijavljenih sredstava, a nadzornim institucijama nedostaju alati za praćenje potrošnje kandidata na društvenim mrežama, gde je većina stranaka koncentrisala svoje aktivnosti kampanje (pogledajte Digitalnu komunikaciju).

Preporuka: Obezbediti postojanje nezavisnog mehanizma za efikasan nadzor nad finansijama partija i kampanja, koji ima mandat, ovlašćenja, kao i finansijske i ljudske resurse za efikasno i proaktivno praćenje i istrage navodnih nepravilnosti u finansiranju partija i kampanja, uključujući i neprijavljene prihoda i rashoda i da izriče sankcije.

EU EOM je primetila ograničenu svest o pravilima finansiranja kampanje i njihovo poštovanje. Dok su neki učesnici obavestili EU EOM da nisu upoznati sa zahtevom za otvaranjem jednog bankovnog računa, mnogi drugi su naveli da doprinosi primljeni na nivou opštine ostaju neprijavljeni. Dalje, rezultati najnovije revizije pokazali su da blizu trećine političkih subjekata koji su učestvovali na vanrednim parlamentarnim izborima 2019. godine i oko polovine partija sa parlamentarnom zastupljenošću između 2018. i 2020. godine nisu sprovele bilo kakve smislene evaluacije. Na kraju, kršeći zakone, većina političkih subjekata nije sprovodila nikakvu unutrašnju finansijsku kontrolu.

S obzirom na očigledan nedostatak transparentnosti, brojni sagovornici su izrazili zabrinutost u vezi sa poreklom sredstava utrošenih na kampanju i dugogodišnjim pitanjem neotkrivenih finansijskih veza između stranaka i uticajnih preduzeća, što je rezultiralo preferencijalnim dodeljivanjem ugovora o javnim nabavkama. Iako zakon zabranjuje donacije preduzeća koja imaju koristi od javnih ugovora, ne postoji efikasan mehanizam za proveru usklađenosti sa ovim zahtevom.⁷⁹ Uprkos prethodnoj preporuci EU EOM, unakrsna provera donatora u odnosu na korisničku bazu podataka o izvođačima javnih nabavki nije omogućena.

X. MEDIJI

Mediji, uključujući i javne i privatne emitere, pozitivno su doprineli informisanju birača i omogućili pristup kandidatima, dok sistemu sankcionisanja NKM-a nedostajala je jasnoća i doslednost.

MEDIJSKA SCENA

Kosovo ima koristi od pluralističkog i živahnog medijskog okruženja. Glavni izvori informacija su televizija zajedno sa društvenim mrežama i Internet portalima.⁸⁰ Javni emiter Radio Televizija Kosova (RTK) sastoji se od četiri TV kanala, dve radio stanice i Internet portala. RTK nije u potpunosti nezavisna jer se velikim delom finansira iz državnog budžeta i bez jasnih pravila o tome kako da definiše svoj

u kombinaciji sa očekivanim nedostatkom interesovanja kvalifikovanih revizora, ponovo bi mogao izazvati značajna kašnjenja u sprovođenju revizije.

⁷⁹ Članom 11. Zakona o finansiranju političkih partija zabranjeno je davanje donacija od strane privrednih subjekata koji su strana u ugovoru o javnoj nabavci, i to na period od tri godine nakon njegovog zaključenja.

⁸⁰ Vidi [Istraživanje o poverenju u medije na Kosovu \(Trust in the media Survey Kosovo\) 2021 - IPSOS](#)

godišnji budžet, što ga čini podložnom političkom uticaju.⁸¹ U julu 2021. godine, Skupština Kosova je izglasala raspuštanje Odbora RTK-a, tvrdeći da postoji ozbiljno dugotrajno loše upravljanje budžetom.⁸² Članove odbora RTK imenuje Skupština Kosova prostom većinom, što može da dovede do odbora koji je u velikoj meri izabran od strane vladajuće većine. Bez obzira na to, proces izbora za novi odbor RTK-a pažljivo su posmatrale organizacije civilnog društva (OCD) i ocenjene su kao transparentne, a odluke o kandidatima je kolegijalno donosila višestranačka ad hoc komisija Skupštine Kosova. Nacrt zakona koji ima za cilj unapređenje finansijske nezavisnosti RTK-a razmatran je i u Skupštini Kosova poslednjih godina, ali na kraju nikada nije usvojen.

Preporuka: Ojačati nezavisnost javnog servisa od mogućeg političkog uplitanja, revizijom njegovog sistema finansiranja.

Elektronski mediji doprinose pluralističkom medijskom pejzažu, sa dobrim brojem TV kanala koji navodno uživaju značajnu nacionalnu gledanost i nude pristup velikom broju pregleda. Ipak, vrlo je malo medija koji ulažu i proizvode dubinsku analizu i istraživačko novinarstvo.⁸³ Najpopularniji TV kanali su Klan Kosova, T7, TV Dukagjini, RTV21, KTV, ATV i Kanal 10. Uprkos postojećem pluralizmu, u suprotnosti sa međunarodnim standardima, Nezavisna komisija za medije (NKM) nije izradila regulatorni okvir za osiguranje pluralizma medija i sprečavanje koncentracije na medijskom tržištu. Dalje, NKM pruža ograničene ili nikakve javne informacije o vlasništvu nad licenciranim emiterima.⁸⁴

Preporuka: Uvesti posebne regulatorne odredbe u cilju obezbeđivanja pluraliteta medija i transparentnosti vlasništva nad medijima.

Poslednja dva štampana medija prestala su da izlaze 2020. godine. Iako postoji veliki broj Internet stranica sa vestima koji su aktivni na Kosovu, mali broj njih podržava profesionalne i etičke standarde i otkriva informacije o svom vlasništvu.

Kosovski medijski pejzaž i dalje je podeljen između albanske i srpske zajednice, gotovo da nema medija na oba jezika. Primarni izvor vesti za zajednicu kosovskih Srba su elektronski mediji iz Srbije. Postoji ograničen pluralizam u lokalnim medijima kosovskih Srba jer se većina njih smatra bliskima srpskim vlastima, a nekoliko medija je nezavisno. Dalje, RTK2, kablovski javni TV kanal na srpskom i nevećinskim jezicima nije dostupan u četiri opštine sa srpskom većinom na severu Kosova.⁸⁵ Ovo je u

⁸¹ Zakon o RTK (2012) o svom čl. 21.4 propisuje da bi za privremeni trogodišnji period (2012-2015), dok ne bi bio uveden sistem finansiranja zasnovan na pretplati, RTK dobijala 0,7 odsto godišnjeg budžeta Kosova. Od kraja privremenog perioda, nisu uvedene dalje mere i godišnji budžet RTK-a odlučuje vlada bez jasnih kriterijuma. ICCPR, član 19, Opšti komentar 34, stav 16 „*Države ugovornice treba da obezbede da javni radiodifuzni servisi rade na nezavisan način. U tom smislu, države članice treba da garantuju nezavisnost i uređivačku slobodu. Trebalo bi da obezbede sredstva na način koji ne potkopava njihovu nezavisnost.*”

⁸² Izveštaji dva odbora Skupštine Kosova u obrazloženju za razrešenje Odbora RTK pominju, između ostalog, nedostatak transparentnosti finansijskog upravljanja RTK-a i njegovo odbijanje da saraduje sa Generalnim državnim revizorom.

⁸³ Izuzetak je NVO Balkan Investigative Reporting Network - [BIRN Kosovo](#).

⁸⁴ ICCPR, član 19, HRC GC 34, paragraf 40 „*Države ugovornice treba da preduzmu odgovarajuće mere, u skladu sa Paktom, da spreče neopravdanu medijsku dominaciju ili koncentraciju medijskih grupa pod privatnom kontrolom u monopolističkim situacijama koje mogu biti štetne za različite izvore i stavove.*”

⁸⁵ Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić.

suprotnosti sa nacionalnim propisima i dodatno smanjuje pristup informacijama za građane koji žive u tim opštinama.⁸⁶

ZAKONSKI OKVIR ZA MEDIJE

Pravni okvir za medije je generalno u skladu sa međunarodnim standardima i pruža dobre garancije za slobodu medija. Ustav garantuje „slobodu i pluralizam medija“ i zabranjuje cenzuru, a kleveta i uvreda nisu krivično delo. Zakonodavstvo uključuje zakone o zaštiti novinarskih izvora, zaštiti uzbunjivača i omogućavanju pristupa javnim informacijama.⁸⁷ Ipak, postojeći pravni okvir se često ne sprovodi ili se sprovodi na spor i ponekad neefikasan način, kao što je istraga i krivično gonjenje od strane pravosuđa za izolovane pretnje novinarima, ili donošenje presuda za klevetu. Tokom izbornog perioda, novinari su mogli slobodno da obavljaju svoju profesiju, osim jednog većeg incidenta koji nije vezan za izveštavanje o izborima.⁸⁸

Elektronski mediji su regulisani podzakonskim aktima koje donosi NKM.⁸⁹ Sedam članova NKM i tri člana Odbora za žalbe NKM imenuje se prostom većinom od strane Skupštine Kosova. Većina sagovornika EU EOM iz civilnog društva smatra da je regulatorno telo neefikasno u primeni i razvoju propisa.⁹⁰ Tokom posmatranog izbornog perioda, NKM je imala samo četiri člana od sedam, što je uticalo na kapacitet regulatornog tela da postigne kvorum od četiri člana za donošenje odluka. Štaviše, Žalbeni odbor NKM nije bio operativan pošto je istekao mandat jednom od njegova tri člana, što je drastično usporavalo svaki žalbeni proces i umanjilo pravo na traženje delotvornog pravnog leka. Kasno imenovanje članova NKM i članova Odbora za žalbe NKM od strane Skupštine Kosova ugrožava aktivnost regulatornog tela.⁹¹

Izveštavanje o izornoj kampanji u medijima prvenstveno reguliše ZOI, koji, između ostalog, zahteva od elektronskih medija da obezbede fer i pravično izveštavanje svih ovlašćenih političkih subjekata i predviđa minimalno besplatno vreme emitovanja.⁹² ZOI takođe zahteva od emitera da dostavljaju NKM nedeljne izveštaje sa detaljnim informacijama o besplatnom vremenu emitovanja i plaćenom izveštavanju koje se nudi svakom političkom subjektu, uključujući cenu. Plaćeni sadržaj treba da jasno pokazuje da je plaćeni,

⁸⁶ Član 9.2 Pravilnika o distribuciji pružalaca audio i audio-vizuelnih medijskih usluga NKM podzakonski akt 2020/01 „Imaoci licenci (kablovski operateri) su obavezni da besplatno distribuiraju kanale javnog emitera, kao i druge komercijalne kanale sa zemaljskim emitovanjem koji uživaju status obaveznih.

⁸⁷ Građanski zakon protiv klevete i uvrede (2012), Zakon o zaštiti novinarskih izvora (2013), Zakon o zaštiti uzbunjivača (2018) i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja (2019).

⁸⁸ Dana 13. oktobra 2021. godine u Severnoj Mitrovici, nekoliko novinara kosovskih Srba i kosovskih Albanaca koji su izveštavali o sukobima kosovske policije i demonstranata, dobili su pretnje i ometanje u radu. [Asocijacija novinara Kosova \(AJK\)](#) i [Udruženje novinara Srbije \(UNS\)](#) na Kosovu osudili su napad. 2020. godine, AJK je prijavio deset verbalnih pretnji i šest fizičkih napada na medije, a jedan novinar bio je uhapšen.

⁸⁹ Zakon o NKM (2012), koji definiše njegove odgovornosti, bio je u reviziji tokom posmatranog perioda i Vlada je dostavila novi nacrt zakona na javne konsultacije 15. novembra 2021. godine.

⁹⁰ U junu 2021. godine, policija je uhapsila izvršnog direktora NKM i direktora za administraciju i finansije zbog sumnje da je korupcija dodatno uticala na reputaciju NKM. Suđenje je bilo u toku tokom posmatranog perioda.

⁹¹ Mandat dva člana NKM je istekao u novembru 2020. godine i jednom u aprilu 2021. godine. Jedan od tri člana Odbora za žalbe NKM-a je prekinuo svoj mandat u martu 2021. godine. Proces odabira novih članova NKM-a i NKM-a za žalbe bio je u toku tokom posmatranog perioda.

⁹² Samo elektronski mediji koji prihvate da emituju političko oglašavanje dužni su da ponude minimalno besplatno vreme. Elektronski mediji mogu odlučiti kada i u kom formatu da daju besplatno vreme.

kao i ko ga plaća, a nije dozvoljen van zvaničnog perioda kampanje.⁹³ Pored plaćenih političkih spotova, kandidati mogu da kupuju vreme za emitovanje na TV kanalima za emitovanje video snimaka u vezi sa kampanjom bez ograničenja količine plaćenog političkog izveštavanja koje emiter može da emituje tokom izborne kampanje.

Nadzor nad ponašanjem elektronskih medija od strane NKM dovodi u pitanje njenu ukupnu sposobnost da propisno sprovodi propise u vezi sa izborima. Tokom dva perioda kampanje, NKM je pratila ukupno 22 TV kanala. Uprkos tome što je po službenoj dužnosti otkrila nekoliko prekršaja i obavestila prekršioce, tokom prvog kruga kampanje koja je trajala 30 dana, NKM je održala samo jedan sastanak na kojem je razgovarala o kršenjima vezanim za izbore i nije sankcionisala nijednog emitera. Međutim, tokom petodnevne zvanične kampanje za drugi krug, NKM je otkrila prekršaje, održala tri sastanka u jednoj nedelji i blagovremeno sankcionisala prekršioce tokom kampanje. Većina kršenja odnosila se na nepropisno označavanje plaćenog političkog sadržaja i korišćenje dece u plaćenim spotovima i programima vezanim za kampanju.⁹⁴ NKM nije sankcionisala TV kanale kao što je TV Dukagjini, koji su tokom oba perioda kampanje više puta objavljivali i komentarisali izborne ankete sprovedene preko njihovih Facebook stranica, koje su bile u suprotnosti sa zakonskim zahtevima, potencijalno dovodeći glasače u zabludu i nanoseći štetu kandidatima.⁹⁵ NKM je obavestila EU EOM da nekoliko emitera, uključujući velike TV kanale, nisu podneli ove izveštaje, koji bi takođe trebalo da sadrže cene plaćenog političkog sadržaja, čime se podriva transparentnost političkog oglašavanja. NKM je nakon prvog i drugog kruga izbora objavio izveštaje o svom praćenju medija koji ukazuju na to da su emiteri u skladu sa zakonom obezbedili prilično uravnoteženo uređivačko izveštavanje.⁹⁶

Proces sankcionisanja u Nezavisnoj komisiji za medije (NKM) nije jasno definisan i nije efikasan na duži rok. NKM je sankcionisao svaki TV kanal jednom kumulativnom kaznom za različite prekršaje počinjene tokom svake izborne kampanje, uključujući i prekršaje koji nisu direktno povezani sa izveštavanjem o izborima. Ovo je umanjilo jasnoću o stvarnim sankcijama koje se primenjuju za kršenja u vezi sa izborima.⁹⁷ Sagovornici EU EOM naveli su da generalno iznos novčanih kazni izrečenih emiterima ne predstavlja faktor odvratanja od kršenja zakona.⁹⁸ Dalje, NKM je obavestio EU EOM da pet od osam emitera kažnjenih tokom parlamentarnih izbora u februaru 2021. godine, a šest od deset emitera kažnjenih tokom izbora 2019. godine još nije platilo svoje kazne. Prema NKM-u, emiteri iskorištavaju dugotrajan

⁹³ Čl. 2.2 i čl. 14.6 Komercijalne audiovizuelne komunikacije, podzakonski akt NKM 2017/07 zabranjuje plaćeni politički sadržaj izvan perioda izborne kampanje.

⁹⁴ Član 9.7 Etičkog kodeksa, podzakonski akt NKM 2016/03, zabranjuje korišćenje i prisustvo dece u političkim promotivnim sadržajima.

⁹⁵ Član 47.5 ZGE-a zahteva da istraživanja javnog mnjenja koje objavljuju emiteri uključuju informacije „o ukupnom broju ispitanika, naziv kompanije za implementaciju, naziv strane odgovorne za to i marginu greške.“. *Smernice NKM-a preciziraju da se „izrazi istraživanje i anketa koriste da uključe svako izveštavanje o merenjima javne podrške ili stavovima prema sertifikovanim političkim subjektima, ili bilo čemu u vezi sa izborima“.*

⁹⁶ NKM je objavio svoje izveštaje o praćenju medija 2. novembra i 3. decembra 2021. godine.

⁹⁷ NKM je 18. oktobra sankcionisao RTK1, Klan Kosova, KTV, Kanal 10 i TV Dukadini sa po 2.000 evra za različite prekršaje, uključujući i izborne. RTV21 i ATV su 20. oktobra kažnjene sa po 1.000 evra zbog prekršaja u vezi sa izborima. NKM je 11. novembra kaznila T7 sa 4.000 evra i TV Dukadini sa 3.000 evra za različite prekršaje, uključujući i izborne, počinjene u drugom krugu izborne kampanje.

⁹⁸ NKM je obavestio EU EOM da je za oktobarske opštinske izbore odlučila da smanji kazne u poređenju sa februarskim prevremenim parlamentarnim izborima kako bi se uzeo u obzir finansijski uticaj koji je pandemija COVID-19 već imala na emitere.

proces žalbe Žalbenom odboru NKM-a, kao i slično dugu proceduru za naplatu kazni od strane privatnih agencija za izvršenje.⁹⁹

Preporuka: Na vreme imenovati sve članove NKM i Komisije NKM za žalbe putem konkurentnog i transparentnog procesa selekcije kako bi se podstakla nezavisnost, nadzor i moć sankcionisanja regulatornog tela.

U skladu sa dobrom međunarodnom praksom, Internet portali se oslanjaju na dobrovoljni samo-regulatorni sistem koji vodi Savet za štampu Kosova (SŠK).¹⁰⁰ SŠK prima pritužbe i presuđuje po njima od svih koji tvrde da su oštećeni informacijama koje su objavili Internet portali. Dok su sagovornici EU EOM pohvalili pozitivnu ulogu ovog samo-regulatornog tela, SŠK se suočava sa organizacionim i finansijskim izazovima koji utiču na njegovu ukupnu efikasnost.

PRAĆENJE MEDIJA OD STRANE EU EOM

Javni TV kanal RTK1 ispunio je svoju ulogu javnog servisa u oba perioda izborne kampanje.¹⁰¹ Ponudio je uravnoteženo i neutralno izveštavanje o kandidatima u svojim emisijama vesti i razgovorima, iako se fokusirao na stranke zastupljene u parlamentu.¹⁰² RTK1 je pozitivno doprineo informisanju birača organizovanjem izbornih debata između kandidata za gradonačelnike i skupštine opština koje su bile dobro strukturisane i omogućile biračima da budu informisani o kandidatima i njihovim predlozima za upravljanje opštinama.¹⁰³ Bez obzira na to, javni emiter nije bio uravnotežen u izveštavanju o kampanji na svojoj Internet stranici gde je ponudio više izveštavanja PDK u prvom krugu i LDK u drugom krugu. U skladu sa zakonom, RTK je emitovala informativne spotove za birače dobijene od CIK-a.

Nadgledani privatni emiteri uglavnom su se pridržavali izbornog zakona. Ipak, ponudili su veoma ograničene, ali prilično uravnotežene vesti. TV kanali su tvrdili da nemaju kapacitet da pokrivaju lokalne izborne trke. Stoga su doprineli informisanju birača uglavnom kroz organizovanje izbornih debata, intervju sa kandidatima i političkih „tok-šou“ emisija. Izveštavanje o političkim tok-šou emisijama u prvom krugu bilo je generalno prilično izbalansirano sa TV kanalima koji su odražavali pluralističko medijsko okruženje i davali neznatno više prostora određenim strankama. Klan Kosova je ponudio najbolje izbalansiranu pokrivenost među nadgledanim emiterima. TV Dukagjini je ponudila više prostora LVV-u u emisijama za razgovore, 36 procenata, što je 24 poena više od treće najbolje pokriveno stranke, PDK sa 12 procenata. T7 je posvetio najveći deo svog izveštavanja, 52 procenta, podjednako podeljen između LDK i PDK, dok je Kanal 10 ponudio više izveštavanja AAK, 26 procenata, u odnosu na druge

⁹⁹ Kada Odbor za žalbe NKM ne funkcioniše, emiteri treba da se žale na odluke NKM osnovnim sudovima.

¹⁰⁰ SŠK je pokrenut kao samoregulatorno telo za štampane medije, ali su se tokom godina svi pretvorili u isključivo Internet medije. SŠK je 2019. godine izmenio svoj Kodeks za štampu kako bi uključio veb-sajtove sa vestima. Od novembra 2021. godine broji [42 člana](#).

¹⁰¹ Izborna posmatračka misija EU pratila je tokom izbornog perioda emitovanje u udarnom terminu dva javna TV kanala (RTK1 i RTK2), četiri privatna TV kanala na albanskom jeziku (Klan Kosova, T7, Kanal 10 i TV Dukagjini), kao i u udarnom terminu informativni program dva lokalna TV kanala na srpskom jeziku (TV Most i TV Puls). Monitoring je obuhvatio i uzorak novinskih sajtova: RTK Live, Gazetaekpress, Telegrafi, Koha.net, IndeksOnline, Insiaderi, KoSsev i Kosovo-Online. Pogledajte Aneks II za detaljne rezultate.

¹⁰² Tokom prvog kruga, RTK1 je posvetio 19 procenata svog emitovanja u udarnim vestima AAK-u, 18 procenata PDK, 17 procenata LDK i 16 procenata LVV. Tokom drugog kruga petodnevne zvanične predizborne kampanje, RTK1 je posvetio 26 procenata svog emitovanja u udarnim vestima LVV-u, 21 procenata PDK, 20 procenata LDK i 14 procenata AAK-u, što prilično odražava broj svakog stranačkih kandidata koji učestvuju u drugom krugu.

¹⁰³ Mada je tokom kampanje u prvom krugu RTK1 bio u mogućnosti da organizuje debate za 25 od 28 opština, u drugom krugu je uspeo da održi debate samo u 2 od 19 opština za koje je pokušao, jer u većini slučajeva jedan od dva kandidata nije učestvovao.

glavne stranke koje su dobile između 15 i 16 procenata svaka.¹⁰⁴ TV kanali su pozvali u svoje tok-šou emisije analitičare koji su izražavali pluralitet političkih stavova i nisu pokazali potpuno pozitivnu ili negativnu pristrasnost prema učesnicima. Uoči drugog kruga, uredničko pokrivanje svih nadgledanih privatnih emitera fokusiralo se na LVV i LDK.

Kandidati su pozdravili medijski pristup koji omogućava brojne izborne debate koje organizuju privatni emiteri, kao i mogućnost da u svrhe kampanje koriste video snimke debata koje su TV kanali prenosili uživo na Fejsbuku.¹⁰⁵ Većina debata je bila dobro strukturirana i informativna (TV Dukagjini, Klan Kosova i T7), dok su pre drugog kruga češće dovele do toga da su kandidati pribegli ličnim optužbama umesto da se bave svojim planovima za opštine, što je tendencija koju je podstakla ograničena moderacija TV voditelja, kao na primer u debatama Kanala 10. Pored kandidata za gradonačelnike, izborne debate organizovane na TV Dukagjini uključivale su po jednu kandidatkinju sa svake opštinske liste kako bi se povećao veoma ograničen pristup medijima koji se nudi ženama koje se kandiduju za funkcije.¹⁰⁶ Lokalni TV kanali su takođe organizovali izborne debate i pozivali kandidate za gradonačelnike, iako su kandidati često radije učestvovali u debatama koje su organizovali najpopularniji TV kanali sa sedištem u prestonici.¹⁰⁷

U skladu sa zakonom, javni i privatni emiteri nisu emitovali plaćeni politički sadržaj van perioda predizborne kampanje, ali je praćenje medija EU EOM uočilo i druga kršenja pravila političkog oglašavanja tokom kampanja.¹⁰⁸ PDK je kupio većinu plaćenog političkog sadržaja na nadgledanim emiterima: 78 procenata tokom kampanje u prvom krugu izbora i 68 procenata tokom kampanje za drugi krug.¹⁰⁹

Nadgledani Internet portali nudili su ograničeno i ponekad pristrasno izveštavanje o kampanji.¹¹⁰ Uprkos zahtevu Kodeksa za štampu SŠK da jasno pravi razliku između uredničkog i plaćenog sadržaja, sagovornici EU EOM-a su izvestili o praksi Internet portala da nude plaćeno izveštavanje kandidatima bez označavanja članaka objavljenih na njihovim Internet stranicama kao plaćenih.¹¹¹ U suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom, odredbe o političkom oglašavanju u izbornom zakonu za elektronske medije nisu prilagođene i primenjene na Internet portale, čime se ograničava transparentnost.¹¹²

Elektronski mediji na srpskom jeziku odrazili su veoma skromnu kampanju. RTK2, javni kablovski TV kanal na nevećinskim jezicima, potrudio se da bude izbalansiran i ponudio veliko besplatno vreme za

¹⁰⁴ Trebalo bi uzeti u obzir da su se, navodno, predstavnici LVV-a uglavnom uzdržavali od učešća u političkim tok-šou emisijama T7, kao što su to učinili predstavnici PDK za TV Dukagjini, navodeći pristrasnost ovih TV kanala prema njima.

¹⁰⁵ *Klan Kosova, Kanal 10, TV Dukađini i T7* su tokom kampanje u prvom krugu organizovali 67 izbornih debata za većinu od 28 albanskih opština, dok su uspeli da organizuju 26 debata za 11 od 19 opština sa većinskim albanskim stanovništvom koje su imale drugi krug. T7 nije organizovao debate za drugi krug.

¹⁰⁶ Sve izborne debate na TV Dukagjini organizovao je BIRN Kosovo.

¹⁰⁷ Među lokalnim TV kanalima koji su organizovali izborne debate su *TV Besa* i *TV Prizreni* (Prizren), *TV Llapi* (Podujevo), *RTV Fontana* (Istok), *TV Syri Vizion* (Đakovica), *TV Malisheva* (Mališevo).) i *Plus TV* (Vitina).

¹⁰⁸ Prekršaji kao što je nepropisno označavanje plaćenog političkog sadržaja i korišćenje dece u plaćenim političkim spotovima i programima.

¹⁰⁹ Veliku većinu plaćenog političkog sadržaja tokom oba kruga sačinjavali su plaćeni politički programi, 88 procenata, naspram 12 procenata plaćenih kratkih političkih spotova.

¹¹⁰ Internet portali nisu obavezni ni prema jednom zakonskom zahtevu da ponude fer i pravično izveštavanje.

¹¹¹ Odeljak XII, čl. 1 Kodeks za štampu SŠK: „*Komercijalni i politički oglasi i sponzorisani materijali, uključujući članke i dodatke, moraju se razlikovati od uredničkog sadržaja i jasno identifikovati kao takvi.*“

¹¹² Zajednička deklaracija iz 2020. o slobodi izražavanja i izborima u digitalnom dobu (UN, OEBS, OAS) „*Sva pravila o izbornoj potrošnji koja su dizajnirana da stvore jednake izborne uslove trebalo bi da budu primenljiva na nasleđe i digitalne medije, uzimajući u obzir njihove razlike, uključujući pravila o transparentnosti političkog oglašavanja.*“

nevećinske kandidate, ali je samo nekoliko njih iskoristilo ovu priliku. Uprkos ponovljenim pokušajima, javni TV kanal nije uspeo da održi nijednu izbornu debatu jer kandidati nisu pokazali interesovanje. Nadgledani lokalni TV kanali kosovskih Srba posvetili su veliku većinu svojih vesti izveštavanju o aktivnostima srpskih državnih zvaničnika: 76 procenata, odnosno 71 procenat na TV Most i TV Puls.

XI. DIGITALNE KOMUNIKACIJE I DRUŠTVENE MREŽE

Mada su kandidati delili korisne informacije putem Internet platformi, nedostatak transparentnosti kod plaćenog političkog oglašavanja na Internetu je ograničavao odgovornost.

Zastupljenost Interneta na Kosovu je među najvećima u Evropi. Prema podacima Kosovske agencije za statistiku, 96 procenata domaćinstava je imalo pristup Internetu u 2020. godini, 95 procenata stanovništva pristupilo je Internetu preko fiksnih, a 55 procenata preko mobilnih uređaja.¹¹³ Skoro 57 procenata koristi društvene mreže u januaru 2021. godine.¹¹⁴

Fejsbuk je vodeća Internet platforma, a slede Instagram, LinkedIn i Twitter. Fejsbuk je bio daleko najvažnija društvena mreža koju su kandidati koristili za komunikaciju sa biračkim telom, a koristile su ga i javne institucije kao glavnu platformu za deljenje informacija. Iako je Instagram takođe popularan, Twitter uglavnom koriste novinari, političari i kreatori mišljenja za prenošenje poruka međunarodnoj publici. Viber je najpopularnija aplikacija za razmenu instant-poruka.¹¹⁵

ZAKONSKI OKVIR ZA DRUŠTVENE MREŽE

Sloboda izražavanja je ustavno pravo, definisano prema opštim principima Ujedinjenih nacija (UN) i Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Pored toga, Kosovo ima niz zakona koji imaju za cilj zaštitu slobode govora i slobode štampe (*vidi* Mediji).¹¹⁶ Pravni okvir pruža dovoljnu osnovu za rešavanje podsticanja mržnje. Međutim, digitalne komunikacije ostaju uglavnom neregulisane.

Izorno zakonodavstvo je u principu ostalo nepromenjeno više od jedne decenije i ne odražava eksplicitno povećan značaj digitalne komunikacije na izborima. Dok se zakonske odredbe koje se tiču zloupotrebe javnih resursa, perioda izborne tišine, kao i zaštite ličnih podataka tumače kao primenljive na digitalnu sferu, ne postoji nikakva odredba o vođenju kampanje na mreži i širenju izbornog oglašavanja na Internet platforme ostaju neregulisane.

Preporuka: Uključiti odredbe o predizbornom oglašavanju na Internet platformama i eksplicitno proširiti postojeća pravila kampanje na digitalnu sferu.

Vredna inicijativa organizacija civilnog društva koju podržava i CIK dovela je po prvi put do potpisivanja Deklaracije o dobrom ponašanju političkih partija i kandidata na društvenim mrežama. Njen cilj je bio da ubedi političke stranke da izbegavaju širenje govora mržnje, dezinformacija i klevetničkog izražavanja na

¹¹³ Izveštaj EU o progresu za Kosovo 2021.

¹¹⁴ We Are Social / Hootsuite, Digital 2021, [Kosovo report](#)

¹¹⁵ [Statistika korišćenja aplikacija za poruke u celom svetu - MessengerPeople by Sinch](#)

¹¹⁶ Ustavom (čl. 40, st. 2) i Krivičnim zakonikom (čl. 141) dat je pravni osnov za rešavanje izazivanja mržnje, dalje obrađen Zakonom o opštim izborima koji zabranjuje upotrebu huškačkog ili provokativnog jezika, tj. kao i podsticanje, podršku ili odobravanje pretnji nasiljem ili zastrašivanja tokom izbornog procesa (Zakon br. 03/L-073 o opštim izborima na Kosovu, čl. 33 i 34).

društvenim mrežama, kao i da poveća odgovornost oko troškova kampanje za digitalne političke oglase i da poveća transparentnost komunikacije učesnika u kampanji na Internetu. Međutim, pokazalo se da je samo nekoliko političkih sagovornika EU EOM bilo upoznato sa tim, što govori da je mali broj potpisnika ograničio efikasnost ovih napora.¹¹⁷

NALAZI IZ PRAĆENJA I NADGLEDANJA DRUŠTVENIH MREŽA

Izborna posmatračka misija EU pratila je Internet sadržaje u vezi sa izborima od početka kampanje za prvi krug do drugog kruga izbora, koristeći kvantitativni pristup za analizu uzorka Facebook i Instagram objava koje su objavili kandidati za gradonačelnike, stranke, stranice trećih strana, kao i od strane institucionalnih aktera.¹¹⁸

Sve stranke su vodile kampanju uglavnom preko svojih glavnih fejsbuk stranica i stranica kojima upravljaju njihovi opštinski ogranci, kao i preko zvaničnih i ličnih naloga svojih kandidata. U manjoj meri, Instagram je takođe korišćen za kampanju. Samo nekoliko kandidata delilo je izborni sadržaj na drugim platformama. Sve u svemu, LVV je bila najaktivnija stranka, a slede PDK i LDK. Online platforme su kandidati uglavnom koristili za promovisanje svoje politike i mobilizaciju biračkog tela, ali i za najavu Internet događaja i događaja koji nisu na mreži, kao i učestvovanje kandidata u TV i radio programima i informativnim porukama glasača.

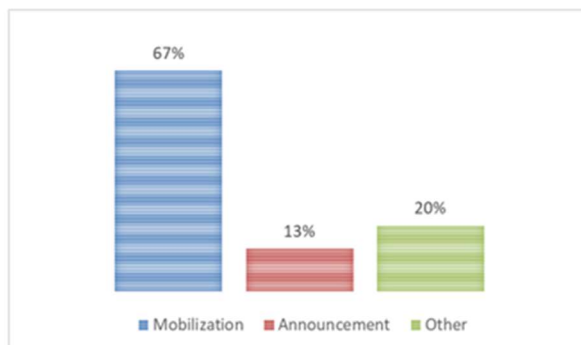


Figure 2. First round - Facebook, purpose of the post.
Base: "mobilization" 656, "announcement" 121, "other" 198.

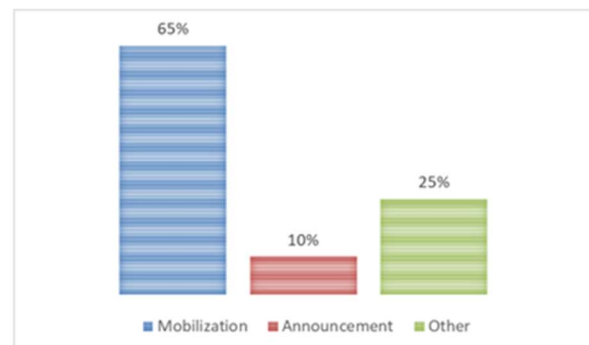


Figure 3. Second round - Facebook, purpose of the post.
Base: "mobilization" 717, "announcement" 108, "other" 283.

¹¹⁷ Samo 6 partija (LDK, PDK, LV, SDU, AKR i NISMA), 6 medija (KosovaLive, Telegraf.com, Kosovo-Online.com, Reporter.net, Komisioni i Mediave te Shkruara te Kosoves i Ballkani.info) i 8 Nevladinih organizacija (Demokraci +, Levizja FOL, Bashkimi Rinor e Ardhmja e Ndritur, NVO Aktiv, Mladi aktivni Gračanica, Instituti Kosovar i Drejtësisë, D4D i Glas Roma Aškalija i Egipćana) potpisali su Deklaraciju o dobrom ponašanju političkih partija i kandidata na društvenim medijima [Deklaraciju o dobrom ponašanju političkih partija i kandidata na društvenim mrežama](#) pre početka perioda kampanje.

¹¹⁸ Nasumični uzorak od 975 Facebook postova i 578 Instagram postova koje su objavile 534 javne Facebook stranice i grupe i 145 Instagram naloga, ispitan je tokom kampanje prvog kruga. Za drugi krug, uzorak je prilagođen manjoj listi kandidata uključenih u izbore i sastojao se od 1108 Facebook postova i 430 Instagram postova koje su objavile 234 javne Facebook stranice i grupe i 58 Instagram naloga (*vidi Aneks III*).

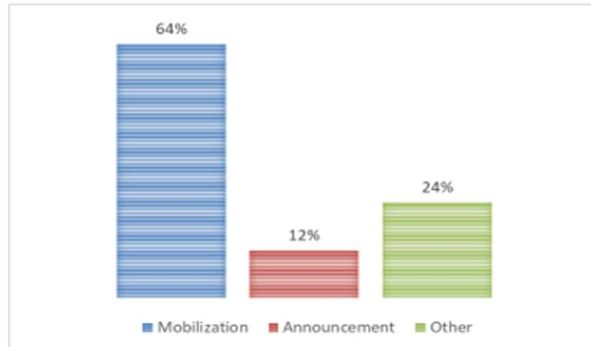


Figure 4. First round - Instagram, purpose of the post.
Base: "mobilization" 370, "announcement" 67, "other" 141.

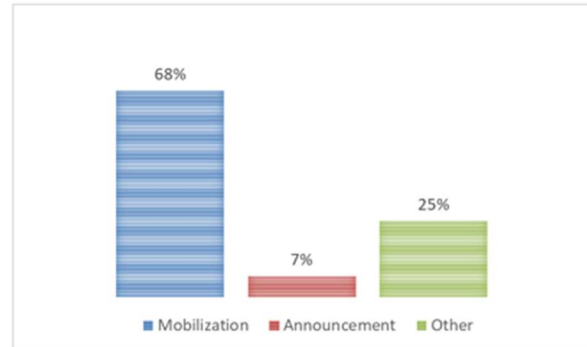


Figure 5. Second round - Instagram, purpose of the post.
Base: "mobilization" 294, "announcement" 32, "other" 104.

Sa izuzetkom nekoliko izolovanih slučajeva sumnje na kršenje pravila kampanje od strane kandidata na svojim Facebook i Instagram nalozima, važeći pravni okvir je generalno poštovan.¹¹⁹

Kampanja na Internetu je nastavljena odmah nakon prvog kruga, mnogo pre početka zvaničnog perioda kampanje. Za razliku od mirne retorike uočene u prvom krugu, ton je postao negativniji tokom drugog kruga. Neki kandidati su se protivnicima obraćali grubim jezikom, ponekad pokušavajući da ih delegitimišu. Između dva kruga primećen je kontinuirani porast Facebook oglasa od strane kandidata, stranaka i trećih strana. Analiza njihovog sadržaja pokazala je da, dok su kandidati uglavnom koristili Internet oglase za promociju svojih programa, oglasi trećih strana su uglavnom korišćeni za diskreditaciju konkurenata, uključujući i lične optužbe.

Iako se činilo da su plaćeni Internet oglasi široko korišćeni, odsustvo pravila transparentnosti je ugrozilo odgovornost (pogledajte Finansije kampanje). Google izveštaj o transparentnosti za političke oglase nije dostupan za Kosovo, tako da oglasi u vezi sa kampanjom koji se prikazuju na njegovim proizvodima nisu mogli sveobuhvatno da se prate i procenjuju.¹²⁰ Kao dobrodošao korak, Meta je stavila na raspolaganje političku komponentu svog alata za javnu transparentnost Ad Library u februaru 2021. godine. Međutim, nije uspostavila uslov da se politički oglašivači registruju kako bi postavili predizborne oglase na svoje platforme.¹²¹ Kao rezultat toga, njegov javni repozitorijum je omogućavao pristup predizbornim oglasima samo na dan njihovog objavljivanja i nije pružao detaljne informacije o iznosu potrošenom za oglase, njihovim finansijerima, kao ni o dometu oglasa kroz više demografskih indikatora.¹²² Sistematsko

¹¹⁹ Sumnja na prekršaje se odnosila na korišćenje imidža dece i verskih ličnosti u kampanji, kao i na zabranu korišćenja javnih resursa u svrhe kampanje.

¹²⁰ Google, koji je vlasnik YouTube-a, održava arhive oglasa samo u Australiji, EU, Indiji, Izraelu, Novom Zelandu, Tajvanu, Velikoj Britaniji i SAD.

¹²¹ Za Kosovo, politički oglašivači su samo „ohrabreni“ da postanu ovlašćeni. EU EOM mogla je da identifikuje samo tri kandidata koja su registrovana i da otkriju odricanje odgovornosti „platio za“ na oglasima u kojem se navodi ko ih je platio.

¹²² Dok su u velikoj većini slučajeva ovi sadržaji ostali aktivni nekoliko dana, nije moguće proceniti koliko je ljudi dosegnuto kada oglašivači nisu obavezni da se registruju da bi poboljšali sadržaj i Meta ne održava javnu arhivu oglasa, kao na Kosovu.

praćenje političkih reklama na Fejsbuku i Instagramu od strane jedinice EU EOM za društvene medije je pokazalo da je to ograničilo mogućnost korisnika da analiziraju izvore plaćenih političkih informacija koje se šire preko Meta proizvoda.¹²³ Usvajanje arhive oglašavanja na društvenim mrežama omogućilo bi određeni stepen kontrole plaćenog sadržaja, u skladu sa međunarodnim standardima za transparentnost i pristup informacijama.¹²⁴

Preporuka: Podsticati saradnju između izborne administracije i glavnih digitalnih provajdera kako bi se podstaklo usvajanje obaveznih arhiva za izborne oglase na Internetu u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti u vezi sa troškovima kampanje. Mogao bi se uvesti propis za političke subjekte i kandidate koji nameravaju da vode kampanju na Internet platformama da se registruju kao politički oglašivači.

Dok su kandidati delili korisne informacije putem Internet platformi, EU EOM je primetila da su netransparentne Fejsbuk stranice korišćene za obraćanje kandidatima negativnom retorikom kroz obmanjujući sadržaj.¹²⁵ Nekoliko od ovih stranica se lažno predstavljalo kao mediji bez davanja tačnih informacija kojima bi se potvrdila njihova autentičnost, neke su kreirane šest nedelja pre drugog kruga, a neke su promenile imena nekoliko puta od nastanka.¹²⁶ Iako nisu bili deo zvanične kampanje kandidata, oni su doprineli stvaranju informacionog poremećaja, širenjem obmanjujućih predizbornih oglasa koji su diskreditovali učesnike bez transparentnosti o tome ko je platio ovaj sadržaj. Ove stranice su imale za cilj da dovedu glasače u zabludu, oslabe njihovu sposobnost da razaznaju svoje izvore političkih informacija kako bi doneli potpuno informisanu odluku i na taj način negativno utiču na njihovo pravo da formiraju mišljenje o političkim pitanjima bez manipulativnog mešanja.¹²⁷

¹²³ Jedinica EU EOM za društvene medije je svakodnevno pratila ručno plaćeno predizborno oglašavanje na Fejsbuku i Instagramu. Između dva kruga, misija EU za posmatranje izbora identifikovala je i analizirala 279 izbornih oglasa koje su proširili kandidati i stranke i 121 izborni oglas koje su pojačale treće strane bez ikakvog odricanja odgovornosti „platio je taj-i-taj“..

¹²⁴ UN, član 7.4: „Svaka država članica će, u skladu sa osnovnim principima svog domaćeg zakona, nastojati da usvoji, održava i ojača sisteme koji promovišu transparentnost [...]“; UN CAC, član 7.3: „Svaka država ugovornica će takođe razmotriti preduzimanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mera, [...] kako bi poboljšala transparentnost u finansiranju kandidata za izabrane javne funkcije i, gde je primenljivo, finansiranje političkih partija“ i član 13(b) „Svaka država potpisnica će... osigurati da javnost ima efikasan pristup informacijama.“; [Joint declaration on freedom of expression and elections in the digital age by UNHRC, OSCE and OAS](#), „Preporuke državama, pristup informacijama u vezi sa izborima: ii) Od stranaka i kandidata treba tražiti da budu transparentni na vreme, uključujući i medije, u pogledu njihove potrošnje na izbore i, posebno, potrošnje na nasleđene i digitalne medije, i drugi naponi u oblasti digitalne komunikacije.“ Takođe videti: [European Democracy: Commission sets out new laws on political advertising, electoral rights and party funding](#), Saopštenje za medije Evropske komisije, 25. novembar 2021.

¹²⁵ Video koji je od 3. do 14. novembra promovisala stranica Podujeva Post u kojem se lažno tvrdi da je stranka LDK sklopila savez sa strankom Srpska lista za prvi krug dotičući se osetljivog pitanja etničkih podela, registrovan je domet iznad 630.000 pregleda. U okruženju u kojem birači slede etničke linije, takva izjava je mogla uticati na izbor birača. U drugom postu koji je u poslednja tri dana pre drugog kruga promovisala ista stranica čiji sadržaj je [razotkrio](#) Internet portal Kallxo.com, jedna stranka je optužena za kupovinu glasova. Kallxo.com je deo međunarodne mreže za proveru činjenica (IFCN) Instituta Pointer.

¹²⁶ EU EOM identifikovala je 20 netransparentnih stranica na Fejsbuku, od kojih je polovina tvrdila da su izvori vesti bez davanja tačnih detalja kako bi se potvrdila njihova autentičnost. Ove stranice su korišćene da se podstakne 60 obmanjujućih političkih oglasa koji su prenosili negativnu retoriku. Svi su prestali da šire političke oglase nakon 14. novembra, četiri su prestala da budu dostupna dan nakon izbora i, u vreme pisanja ovog izveštaja, 12 je od tada bilo neaktivno.

¹²⁷ Videti Opšti komentar Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija (UN) br. 25, stav 19: „Birači treba da budu u mogućnosti da formiraju mišljenje nezavisno, bez nasilja ili pretnji nasiljem, prinude, podsticanja ili manipulativnog mešanja bilo koje vrste.“

Iako Facebook ne dozvoljava lažno predstavljanje o vlasništvu ili kontroli stranice, kreatori stranice nisu obavezni da dokazuju svoj identitet i misija je obavještena da Facebook ne potvrđuje da li su kontakt informacije dostupne preko odeljka „O vlasniku stranice“ tačne.¹²⁸ Strateška saradnja među zainteresovanim stranama u razvoju programa provere činjenica u izbornim periodima bi pozitivno doprinela negovanju sigurnijeg okruženja digitalne kampanje. Međutim, misija EU za posmatranje izbora primetila je da je bilo malo aktivnih inicijativa za proveru činjenica i da nisu dosledno usredsređene na razotkrivanje pitanja vezanih za kampanju.¹²⁹

XII. UČESTVOVANJE ŽENA

Veoma mali broj žena u nadmetanju za gradonačelnike odražava surovu realnost političkog učesća žena na Kosovu, što potvrđuju i izborni rezultati.

Princip rodne ravnopravnosti je sadržan u Ustavu Kosova i ključni instrumenti ljudskih prava koji podržavaju prava žena i rodnu ravnopravnost primenjuju se direktno, zamenjujući lokalne zakone. Prema ZOI i ZLI, polna kvota od najmanje 30 procenata manje zastupljenog pola je primenljiva, kako za sertifikaciju političkih subjekata i raspodelu mesta u skupštinama opštine, tako i u Skupštini Kosova.¹³⁰ Međutim, ovo ne odgovara kvoti od 50 procenata za sve zakonodavne, izvršne i javne institucije propisane Zakonom o rodnoj ravnopravnosti iz 2015. godine.¹³¹

Za izbore za gradonačelnike 2021. godine, ukupno 14 kandidatkinja su bile žene (8 procenata), ali su samo dve bile postavljene u uporišta svojih političkih partija (u Gračanici i Ranilugu); obe su izabrane kao predstavnice SL.¹³²

Ukupno 1.937 žena (37 procenata) kandidovalo se za skupštine opština u skladu sa minimalnom kvotom od 30 procenata manjinski zastupljenog pola, a njih 36 (12 procenata) je bilo na čelu njihovih lista. Izabrane su samo 364 žene (36 procenata) – 221 izabrana putem dobijenih glasova (61 procenat svih izabranih žena) i 143 zahvaljujući mehanizmu kvota (39 procenata).¹³³ Među najvećim strankama, LVV i PDK su registrovale 38 procenata žena kandidata za skupštine opština, a LDK 30 procenata. Uprkos nominovanju potrebnog broja kandidatkinja, političke stranke, u kojima dominiraju muškarci, još se nisu

¹²⁸ „U skladu sa našom posvećenošću autentičnosti, ne dozvoljavamo ljudima da se lažno predstavljaju na Fejsbuku, koriste lažne naloge, veštački povećavaju popularnost sadržaja ili se upuštaju u ponašanja osmišljena da omoguće druga kršenja naših standarda zajednice. [...] Nemojte: [...] Prikrivati svrhu stranice obmanjujući korisnike o vlasništvu ili kontroli te stranice“, [Facebook Transparency Centre](#).

¹²⁹ [Zajednička deklaracija o slobodi izražavanja i „lažnim vestima“ lažnim informacijama i propagandi](#) UN-a, OEBS-a, OAS i ACHPR kaže: „Sve zainteresovane strane – uključujući posrednike, medije, civilno društvo i akademsku zajednicu – treba podržati u razvoju participativnih i transparentnih inicijativa za stvaranje boljeg razumevanja uticaja dezinformacija i propagande na demokratiju, slobodu izražavanja, novinarstvo i građanski prostor, kao i kao odgovarajući odgovori na ove pojave.“

¹³⁰ Za opštinsku skupštinu, mesta se prvo dodeljuju političkom subjektu prema rezultatima izbora. Ali ako ova alokacija ne poštuje kvotu manjinskog pola od 30 procenata, onda će, prema zakonu, poslednji izabrani kandidat većinskog pola biti zamenjen sledećim podobnim kandidatom manjinskog pola kako bi dostigao kvotu od 30 procenata.

¹³¹ Član 5. st. 2 Zakona o ravnopravnosti polova „Svaka odredba koja je u suprotnosti sa principom jednakog tretmana prema ovom zakonu stavlja se van snage“. Član 6. st. 8, Zakona o ravnopravnosti polova „Jednaka zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima i drugim javnim institucijama postiže se kada je osigurana minimalna zastupljenost od pedeset procenata (50%) za svaki pol, uključujući i njihove organe upravljanja i odlučivanja“

¹³² Među odlazećim gradonačelnicima nema žena.

¹³³ Na opštinskim izborima 2017. godine, 67 procenata žena je pobedilo zbog kvote, dok je 33 odsto direktno birano.

ozbiljnije pozabavile pitanjem rodne neravnopravnosti u svojim programima i statutima i daleko su od ispunjavanja zakonskih obaveza koje proističu iz Zakona o rodnoj ravnopravnosti.¹³⁴

Preporuka: Političke partije da razmotre usvajanje internih politika za promovisanje učešća žena i integrisanje rodnih pitanja u partijske platforme.

Samo jedna od 11 članova CIK-a je žena, dok je ukupan broj žena članica OIK-a bio 46 od 243 (19 procenata) i bilo je samo pet žena predsedavajućih OIK-a.¹³⁵ Na ovim izborima, CIK je po prvi put pozvao organizacije civilnog društva da predlože kandidatkinje za 16 OIK-a u kojima politički subjekti nisu poštovali Deklaraciju iz septembra 2015. godine i nisu predlagali žene.¹³⁶ Međutim, samo 18 procenata biračkog odbora koje su posetili posmatrači EU tokom oba kruga imalo je ženu kao predsednicu BO. Žene članice BO su primećene na samo 31 procenata biračkih mesta posećenih tokom prvog kruga, a na samo 25 procenata posmatranih tokom drugog kruga. Preko 20 procenata biračkih odbora posmatranih u oba kruga nije imalo nijednu ženu među svojim članovima.

Zakonske odredbe koje se odnose na zamenu odbornika skupština opština ili poslanika Skupštine Kosova sledećim kvalifikovanim kandidatom „istog pola“ Ustavni sud (US)¹³⁷ je proglasio nespojivim sa Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i trebalo bi ih izmeniti kako bi bili potpuno u skladu sa međunarodnim standardima.¹³⁸ US je odlučio da se zamena kandidata za narodne poslanike izvrši uz poštovanje najpre rodne kvote od 30 procenata, a ako je kvota ispunjena, mandat će se dodeliti na osnovu dobijenih glasova.

XIII. UČESTVOVANJE ZAJEDNICA

Mada su birači glasali po etničkoj liniji, izbore u opštinama gde su većinsko stanovništvo kosovski Srbi monopolizovala je SL, što je ograničilo izbor birača.

Pored „većinskih“ kosovskih Albanaca, „nevećinske“ zajednice su kosovski Srbi, kosovski Turci, kosovski Goranci, kosovski Bošnjaci, kosovski Romi, kosovske Aškalije i kosovski Egipćani.

Kosovo ima sveobuhvatan pravni okvir o pravima i zaštiti nevećinskih zajednica koji je usklađen sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Postoje posebni zaštitni mehanizmi za predstavljanje nevećinskih zajednica, kao što su rezervisana mesta u Skupštini Kosova, posebna opštinska tela kao što su zamenik gradonačelnika za zajednice i zamenik predsedavajućeg skupštine opštine, zamenik premijera i ministri. Od 38 gradonačelnika izabranih 2017. godine, 27 je bilo iz redova kosovsko-albanske zajednice, deset iz zajednice kosovskih Srba i jedan iz zajednice kosovskih Turaka. Situacija se ponovila na ovim izborima, što je još jednom potvrdilo da su birači birali uglavnom po etničkoj liniji.

¹³⁴ Član 14. Zakona o ravnopravnosti polova „Političke partije su dužne da svojim aktima sprovode mere za unapređenje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u organima i organima partija“.

¹³⁵ To su bili OIK Istok, Priština, Štimlje, Kosovo Polje i Zubin Potok.

¹³⁶ Deklaraciju iz septembra 2015. godine potpisalo je 16 političkih subjekata za rodno uravnotežene nominacije na centralnom, opštinskom i biračkom nivou. ZOI nema odredbe koje bi osigurale učestvovanje žena u izbornoj administraciji.

¹³⁷ Presuda US AGJ 1739/21, od 29. marta 2021, u predmetima KI 45/20 i KI 46/20.

¹³⁸ ICCPR, član 25, „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakvih razlika navedenih u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja: (a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika.“

Statistike o etničkom sastavu Kosova su kontroverzne i osporavane od strane zajednica. Dalje ih je iskrivila činjenica da je velika većina Srba bojkotovala poslednji popis iz 2011. godine prema kojem su kosovski Albanci činili 92,9 procenata stanovništva, kosovski Bošnjaci 1,6 procenata, kosovski Srbi 1,5 procenata, kosovski Turci 1,1 procenata, Kosovo-Aškalije 0,9 procenata, Kosovo-Egipćani 0,7 procenata, Kosovo-Goranci 0,6 procenata, kosovski Romi 0,5 procenata i ostali 0,1 procenata. Ukupan broj stanovnika prema tom popisu iznosio je 1.739.825 ljudi. Novi popis je zakazan ove godine, ali je odložen zbog pandemije.

Nevećinski kandidati vodili su kampanju gotovo isključivo u svojim zajednicama. Srpska lista je monopolizovala politički život u opštinama u kojima su kosovski Srbi većina, čime je ograničila političku konkurenciju i izbor birača. U četiri opštine¹³⁹, kandidat SL bio je jedini kandidat kosovskih Srba koji se kandidovao za gradonačelnika. Takođe, u četiri opštine¹⁴⁰, SL je bila jedina lista kosovskih Srba u tri za skupštine opština. Nekoliko sagovornika EU EOM pominjalo je slučajeve zastrašivanja i direktnog (često kolektivnog) pritiska od strane kandidata i aktivista SL. Ovaj pritisak se uglavnom sastojao od pretnji gubitkom ekonomskih prednosti (uključujući i posao). Nijedan od ovih navoda nije mogao biti potvrđen.

Ukupno 188 članova opštinskih skupština izabrano je iz nevećinskih partija, uključujući 147 članova SL, 11 KDTP i 6 iz Partije pravde kosovskih Turaka, dok su ostali članovi manjih političkih subjekata. Bilo je vrlo malo primera kandidata iz nevećinskih zajednica koji su se kandidovali sa lista albanskih partija.

Pokret „Opre Roma Kosova“ (ORK) koji predvodi pet OCD pokrenuo je niz aktivnosti za edukaciju zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana o važnosti glasanja, o prevarama prilikom glasanja, o glasanju po uverenju, političkom učešću, kao i o ljudskim pravima i borbi protiv diskriminacije. Glavni cilj je bio da se spreči navodno rasprostranjena praksa kupovine glasova među ovim zajednicama. „Javne rasprave“ kandidata kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana i birača održane su u devet opština pre dana izbora. Preko pedeset posmatrača pratilo je aktivnosti na dan izbora u prvom krugu i oko 30 njih u drugom krugu.

Nisu sve ove inicijative bile vidljive kao što se očekivalo i nisu smanjile kupovinu glasova prema sagovornicima EU EOM-a, ali svakako predstavljaju korak napred kada je u pitanju suzbijanje kupovine glasova u ovim ranjivim grupama..

XIV. UČESTVOVANJE OSOBA SA INVALIDITETOM I DRUGIH RANJIVIH GRUPA

Neophodno je uložiti više napora kako bi se biračima sa invaliditetom olakšalo da ostvare svoja prava.

Ustav zabranjuje diskriminaciju po osnovu invaliditeta i direktno se primenjuje nekoliko instrumenata ljudskih prava koji štite prava osoba sa invaliditetom. Iako Kosovo nije potpisnik Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD), ono je usvojilo definiciju invalidnosti iz CRPD-a u svom Nacionalnom akcionom planu za osobe sa invaliditetom, koji ima za cilj da uskladi zakonodavstvo Kosova sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom i drugim međunarodnim instrumentima.

¹³⁹ Leposavić, severna Mitrovica, Novo Brdo, Ranilug.

¹⁴⁰ Gračanica, Leposavić, Novo Brdo, Ranilug.

Osobe sa invaliditetom su uvrštene među osobe sa posebnim potrebama koje se mogu registrovati kao birači vezani za kuću, a u nekoliko opština značajnu pomoć u njihovoj registraciji pružile su invalidske organizacije.

Jedinica EU EOM za praćenje društvenih medija primetila je nekoliko objava kampanje LDK, PDK i LVV usmerenih na glasače sa invaliditetom na Fejsbuku i Instagramu. CIK je uključio znakovni jezik u poruke za edukaciju birača i nastavio da pruža taktilne glasačke listiće, kao i knjižice kandidata na Brajevom pismu. Po prvi put je na mnogim biračkim mestima bila dostupna niža glasačka kabina za osobe u invalidskim kolicima ili starije osobe. Međutim, tokom prvog kruga, posmatrači EU su izvestili da je samo 67 procenata posećenih biračkih mesta bilo dostupno biračima sa smanjenom pokretljivošću, dok je njihov raspored bio pogodan za glasače u invalidskim kolicima u 78 procenata. Tokom drugog kruga, timovi EU su primetili da je samo 65 procenata posmatranih biračkih mesta bilo dostupno biračima sa smanjenom pokretljivošću, dok je raspored biračkog mesta bio pogodan za glasače u invalidskim kolicima na oko 85 procenata posećenih biračkih mesta. Taktilni glasački listići nisu bili dostupni u 33 procenta posećenih biračkih mesta.

Preporuka: Usvojiti i inkorporirati Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom u Ustav, kako bi se ostvarila prava koja ova konvencija garantuje.

XV. CIVILNO DRUŠTVO I MEĐUNARODNI POSMATRAČI

Hiljade domaćih kratkoročnih posmatrača koji predstavljaju političke subjekte i, u manjoj meri, civilno društvo posmatralo je glasanje i prebrojavanje, čime je povećana transparentnost.

Za prvi krug, ukupan broj akreditovanih posmatrača i medija iznosio je 24.593 od kojih su 23.092 predstavljala političke subjekte; u procesu akreditacije nisu uočeni problemi.¹⁴¹ Od 768 građana posmatrača, oko 100 njih je bilo iz Demokratske na delu (DiA), glavne domaće nestranačke posmatračke koalicije, koja ovoga puta nije sprovela sveobuhvatno posmatranje izbornog procesa zbog ograničenih sredstava.

Ukupno je akreditovano 216 međunarodnih posmatrača, uključujući iz EU EOM-a, Evropske mreže organizacija za praćenje izbora i nekoliko ambasada.

Tokom drugog kruga, koalicija DiA je na dan izbora, kao i u prvom krugu, rasporedila oko 100 posmatrača građana. Samo polovina posmatrača organizacija civilnog društva akreditovanih za prvi krug potvrdila je CIK-u svoje učestvovanje u drugom krugu, dok je akreditovano 12 novih posmatrača iz OCD. Politički subjekti su akreditovali 814 dodatnih posmatrača i morali su da potvrde CIK-u svoje predstavnike koji su već akreditovani za prvi krug.

XVI. IZBORNI SPOROVI

¹⁴¹ Prema članu 54.1 ZZO, „certificirani politički subjekti, nevladine organizacije i vladine i međuvladine organizacije, kao i međunarodne organizacije (...) imaju pravo da traže akreditaciju posmatrača“; stoga, zakon ne pravi razliku u korišćenju reči „posmatrači“ na osnovu toga da li predstavljaju politički subjekat ili organizaciju civilnog društva.

Procesi žalbi i prigovora su uglavnom vođeni na transparentan i nepristrasan način, uprkos veoma kratkom roku za odlučivanje. Ostaje da se otkloni nekoliko nedostataka i anomalija u pravnom okviru.

IPŽP rešava sve izborne žalbe i prigovore osim osporavanja biračkog spiska i žalbi u vezi sa medijima. Sastoji se od deset sudija, uključujući i predsedavajućeg, koji se imenuje iz reda sudija Vrhovnog suda (VS). Žalbe i prigovori mogu se podneti u različitim fazama izbornog procesa svako ko ima pravni interes ili čija su izborna prava povređena.¹⁴² Međutim, pravni okvir sadrži zbujujuće i kontradiktorne odredbe, razasute po različitim poglavljima ZLS-a, u vezi sa određenim rokovima za žalbe i prigovore.¹⁴³ Prema zakonu, žalbe i prigovori se mogu podneti u roku od 24 sata u IPŽP¹⁴⁴, koji ima 72 sata da donese odluku. Žalba se dalje može uložiti u roku od 24 sata Upravnom odboru, konačnoj instanci, koja ima 72 sata da odluči. Svi sagovornici EU EOM-a su ove rokove ocenili kao izuzetno kratke, kako za strane da prikupe jake dokaze, tako i za žalbena tela da ih sveobuhvatno procene i ispitaju.¹⁴⁵

Preporuka: Produžiti rokove za podnošenje izbornih žalbi ili prigovora, kao i za odlučivanje IPŽP-a i UO na tri do pet dana (i za podnošenje žalbi i prigovora i za odlučivanje o njima).

Postoji anomalija u zakonskom okviru u pogledu rokova za rešavanje sporova i objavljivanja rezultata. Zakon ne predviđa žalbe na konačne rezultate, već samo žalbe u vezi sa glasanjem i prebrojavanjem na biračkim mestima i procesom tabeliranja u CPR.¹⁴⁶ One treba da se podnesu u roku od 24 sata IPŽP-u, koji zatim ima 72 sata da donese odluku. Međutim, ovo stvara poteškoće za IPŽP koji bi morao da proceni uticaj navodnih kršenja na konačne izborne rezultate pre nego što CIK objavi rezultate. IPŽP priznaje ovu anomaliju i, u praksi, odbija takve žalbe kao neprihvatljive ili preuranjene, ali dozvoljava podnosiocima žalbe da ih ponovo podnesu nakon što CIK objavi konačne rezultate.

Preporuka: Uključiti odredbe o osporavanju konačnih izbornih rezultata koje objavljuje CIK. Razjasniti nejasnoće u vezi sa pritužbama u vezi sa glasanjem, prebrojavanjem, CPR procesom i njihovim odgovarajućim rokovima.

Proces odlučivanja su generalno vodili IPŽP i UO na transparentan i nepristrasan način. IPŽP je uspeo da reši veliki broj zahteva, posebno za izbore za skupštine opština, u veoma kratkim zakonskim rokovima. Određene odluke IPŽP-a kojima se nalaže značajan broj ponovnog brojanja za opštinske izbore, poništavanje glasačkih listića van Kosova za jednu opštinu, poništavanje opštinskih izbora u drugoj, otkrile su određene slabosti u pravnom okviru koje je potrebno rešiti radi bolje zaštite osnovno pravo glasa. Sve žalbe, prigovori i odluke objavljeni su na Internet stranici IPŽP, iako bi pristupačnost mogla biti lakša za korisnike.

U vezi sa glasanjem, prebrojavanjem i tabelarnim procesom, IPŽP-u je podneto ukupno 60 žalbi nakon oba kruga izbora, pre objavljivanja konačnih rezultata. IPŽP je odbacio 37 od njih kao neprihvatljive i jedan za podnošenje nakon isteka roka.¹⁴⁷ Trinaest pritužbi je odbijeno jer nisu dostavljeni relevantni dokazi, a u šest slučajeva IPŽP je delimično prihvatio pritužbe i sankcionisao neke od članova BO za

¹⁴² Kandidati, politički subjekti, birači.

¹⁴³ Prema čl. 122.1 ZOO, žalbe na odluke CIK-a moraju se podneti u roku od 24 sata od objavljivanja odluke CIK-a, dok je članom 10 Poslovnika IPŽP-a propisan rok od pet dana za iste žalbe..

¹⁴⁴ 24 sata od zatvaranja biračkog centra, odnosno od kada je podnosilac pritužbe saznao za navodni prekršaj.

¹⁴⁵ Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Smernica II 3.3. g, Izveštaj sa objašnjenjima, par. 95. „Rokovi za podnošenje i odlučivanje o žalbama moraju biti kratki (tri do pet dana za svaku u prvom stepenu)“.

¹⁴⁶ Konačni rezultati izbora odnose se na preliminarne rezultate, prema terminologiji koju koristi CIK.

¹⁴⁷ Podnosiocima pritužbi je dozvoljeno da ih ponovo podnesu nakon što CIK objavi konačne rezultate.

manje nepravilnosti. Samo tri od ovih žalbi su odobrene od strane IPŽP-a. U dva slučaja, EU EOM je zaključila da odluke IPŽP-a nisu bile u potpunosti u skladu sa zakonom, ali su oba ispravljena presudama SC nakon žalbe.

U prvom slučaju, IPŽP je iznenađujuće poništio rezultate izbora za gradonačelnika u Elez Hanu zbog navodne kupovine glasova i pritiska na birače od strane kandidata za gradonačelnika PDK. IPŽP nije dobro presudio po žalbi pošto su dokazi koje je dostavio podnosilac žalbe bili slabi, a pravno obrazloženje IPŽP-a oskudno. Odluku je poništio UO i novo veće IPŽP-a kaznilo je PDK sa 10.100 evra zbog kršenja izborne tišine. UO je potvrdio odluku.

U drugom slučaju, IPŽP je odobrio žalbu PDK u vezi sa izborima za gradonačelnika u Dragašu i, nakon istrage, poništio je sve glasačke listiće van Kosova zbog prakse manipulacije (*vidi* Tabele rezultata).¹⁴⁸ Ovo je poništilo konačne izborne rezultate, pošto IPŽP nije naložio ponavljanje glasanja van Kosova u ovoj opštini kako je predviđeno zakonom.¹⁴⁹ Zakonska osnova za odluku nije bila jasno naznačena, a neki od razloga za poništavanje nisu bili predviđeni u zakonskom okviru.¹⁵⁰ VS je naložio CIK-u da ponovi glasanje van Kosova u ovoj opštini. Ovaj slučaj je pokazao slab pravni okvir za glasanje van Kosova, kome nedostaju, između ostalog, sveobuhvatna pravila za poništavanje koverata van Kosova i suštinske zaštitne mere za zaštitu glasova.

IPŽP je takođe odobrio žalbu GI Srpska Narodna Sloga protiv Srpske liste u Klokotu zbog kupovine glasova i prakse zastrašivanja između dva kruga izbora i kaznio Srpsku listu sa 10.100 evra. VS je potvrdio ovu odluku.

IPŽP-u je podneto samo sedam žalbi na odluku CIK-a o konačnim rezultatima za oba kruga izbora za gradonačelnika, u vezi sa raznim nedoslednostima ili navodnim manipulisanjem rezultatima. Pet od njih je IPŽP odbio kao neosnovane, jednu kao *res iudicata* i jedna je odobrena.¹⁵¹

Najveći broj žalbi odnosio se na konačne rezultate izbora za skupštine opština, protiv kojih su IPŽP-u uložene 352 žalbe zbog tvrdnji o greškama u prebrojavanju ili raznim neslaganjima između obrazaca rezultata biračkih mesta i konačnih rezultata CIK-a. IPŽP je doneo 92 odluke za 630 ponovnih prebrojavanja, uključujući skoro potpuno ponovno brojanje u Podujevu i Južnoj Mitrovici.¹⁵² Međutim, prema analizi rezultata EU EOM-a, u mnogim slučajevima, obim grešaka koje su tvrdili podnosioci žalbe

¹⁴⁸ Reč je o 308 glasačkih listića van Kosova primljenih u 132 paketa koverti poslatih poštom iz Austrije, Slovenije, Švajcarske i Nemačke, Francuske. IPŽP je smatrao da je glasanje organizovano na nezakonit način, pošto su markice na koveratama imale približno isto vreme i datum, a razni paketi su imali isti rukopis (devet od 94 paketa iz Austrije, pet od 11 paketa iz Nemačke, 19 od 25 paketa iz Švajcarske).

¹⁴⁹ Prema čl. 120.1.b, ZPP, prilikom poništavanja rezultata određenog biračkog mesta ili centra IPŽP takođe treba da naloži CIK-u da ponovi glasanje.

¹⁵⁰ 24 koverte sa glasačkim listićima su bile sa adresa različitih od one koja je naznačena kao prebivalište kada su se birači registrovali, i IPŽP je to smatrao nezakonitim. Međutim, zakon o tome ništa ne govori.

¹⁵¹ GI Srpska Narodna Sloga je uložila jednu žalbu protiv SL u Klokotu, kojom se osuđuje kupovina glasova tokom prvog kruga izbora za gradonačelnika, od strane četiri osobe koje su uhapšene zbog ovog izbornog prekršaja i trenutno su pod optužnicom. IPŽP je to odobrio i kaznio SL sa 8.100 evra. VS je potvrdio odluku.

¹⁵² Preostale žalbe na konačne rezultate izbora za opštinsku skupštinu IPŽP je uglavnom odbio zbog nedostatka dokaza. Protiv ovih odluka uloženo je 26 žalbi VS, koji je 24 odbio kao neosnovane. Samo jedan je prihvaćen i VS je naložio CIK-u da potvrdi glasove koje je dobio podnosilac žalbe Dardan Krasnići (Demokrate za Glogovac), u opštini Glogovac, zbog neslaganja između broja glasova koje je podnosilac žalbe imao u CRF-ima i konačne rezultate objavila CIK. Međutim, nakon ove provere rezultati se nisu promenili.

ne bi bio dovoljan da poništi ishod, a pruženi dokazi su ponekad bili ograničeni ili nisu jasno opisani u pravnom obrazloženju odluke.¹⁵³ Prebrojavanja su dovela do promene rezultata u tri slučaja.

Nakon iscrpljivanja svih pravnih lekova (u IPŽP-u i VS), u slučaju povrede prava i sloboda pojedinca, podnosioci žalbe i dalje mogu da podnesu predmet KZ, u roku od četiri meseca od donošenja odluke UO. U praksi, KZ je kroz nekoliko odluka doneo odluku o primeni nejasnih odredbi ZRR, koje se tiču na primer roka za prijem glasačkih listića van Kosova, postupka zamene poslanika i određenih uslova za overu kandidata. Ove odluke bi mogle biti uključene u buduću izbornu reformu kako bi se izbegla neustavna primena zakona od strane CIK-a i žalbenih instanci.

I. GLASANJE I PREBROJAVANJE

Dobro organizovano glasanje, ali prebrojavanje i posebno popunjavanje formulara za rezultate karakterisale su poteškoće na polovini posećenih biračkih mesta.

PRVI KRUG IZBORA ZA GRADONAČELNIKE I SKUPŠTINE OPŠTINA, 17. OKTOBAR 2021.

Na dan izbora¹⁵⁴, posmatrači EU su izvestili sa oko 385 biračkih mesta u svih 38 opština. Sve u svemu, glasanje je proteklo mirno i uredno, a posmatrači EU su izborni dan ocenili kao veoma dobar ili dobar na 99 odsto posećenih biračkih mesta.

Otvaranje biračkih mesta posmatrano je na 41 biračkom mestu u 28 opština. Oko 22 odsto (9 BM) posećenih biračkih mesta otvoreno je sa zakašnjenjem od 10 minuta, dok je samo jedno otvoreno sa zakašnjenjem od trideset minuta. Kampanjski materijal je bio prisutan u krugu od 100 metara na četiri procenta posećenih biračkih mesta.

Tokom glasanja, u dva procenta posećenih biračkih mesta uočeni su proceduralni problemi, kao što je nepravilna provera mastila pri ulasku na biračko mesto; ovo međutim nije uticalo na ukupan integritet glasanja. Značajno, na 78 od 385 posećenih biračkih mesta, biračima kojima je istekla legitimacija nije bilo dozvoljeno da glasaju, suprotno relevantnoj odluci CIK-a. Ovo ukazuje na nedostatke obuke. Na samo 18 odsto posmatranih biračkih mesta predsednica BO je bila žena, dok u 20 odsto ovih biračkih mesta nije bilo žene među članovima BO.

Asistirano glasanje primećeno je u 72 procenta posećenih biračkih mesta. Razlog za pomoć pri glasanju upisan je u biračku knjigu kako je predviđeno u 92 procenta tih biračkih mesta.¹⁵⁵ U devet procenta

¹⁵³ Analiza misije EU za posmatranje izbora 92 odluke IPŽP-a kojima se odobrava ponovno brojanje pokazuje da: u 11 procenata slučajeva žalilac je već osvojio mesto u UO na osnovu konačnih rezultata; razlika u broju birača između podnosioca žalbe i poslednjeg kandidata koji je dobio mesto u SO bila je između nula i deset glasova u 14 odsto slučajeva, između jedanaest i pedeset glasova u 22 odsto slučajeva, a više od 51 glasa u ostalim slučajevima.

¹⁵⁴ Za prvi krug, period glasanja van Kosova trajao je 31 dan od 15. septembra do 15. oktobra. Primljeno je ukupno 5.649 glasačkih listića van Kosova sa 10.934 glasačka listića putem pošte; od njih, 9.610 je potvrđeno kao validno pre nego što su prebačeni u CPR na prebrojavanje.

¹⁵⁵ Član 89.5 ZZO predviđa da lice, koje ne može biti član BO ili posmatrač, može pomoći samo jednom biraču da glasa. Međutim, ne postoji praktičan način da predsednik biračkog odbora proveri da li je ta osoba pomagala drugim biračima na drugim biračkim mestima. U cilju odvratanja od manipulacije biračima putem asistiranog glasanja, tokom aktuelnog izbornog procesa, CIK je uveo pravilo da predsedavajući BO vodi evidenciju o licima koja su pomagala biračima i da u biračkom listu beleži razlog za pomoć u svakom slučaju..

posećenih biračkih mesta primećeno je grupno/porodično glasanje. Posmatrači EU su primetili prisustvo posmatrača političkih partija u 92 procenta posećenih biračkih mesta i lokalnih ne-stranačkih posmatrača u samo 14 procenta.

Nisu primećeni slučajevi tenzija, osim u biračkom centru u Mamuši gde je prevelik broj partijskih posmatrača prisutnih tokom zatvaranja doveo do incidenta i intervencije policije. U pet opština, šest incidenata u vezi sa izborima, koje je istraživao Državni tužilac doveli su do hapšenja trinaest osoba zbog navodnog izvršenja različitih izbornih prestupa iz Krivičnog zakonika.¹⁵⁶

Prebrojavanje glasačkih listića bilo je manje pozitivno. U šest od 31 posmatranih biračkih mesta, ocenjeno je kao loše ili veoma loše, uglavnom zbog nedoslednosti u poštovanju nekih procedura. Prisustvo neovlašćenih lica konstatovano je na pet biračkih mesta, dok su lica koja su se neopravdano mešala u proces uočena na pet biračkih mesta. Naime, ova lica su bila predsednici drugih biračkih mesta u istom BC ili koordinatori BC, pomažući predsednicima biračkih odbora ovih biračkih mesta da popune formulare za rezultate kako bi se proces ubrzao. Prebrojavanje je obavljeno u prisustvu posmatrača političkih partija u 93 procenta posmatranih biračkih mesta, dok su lokalni ne-stranački posmatrači bili prisutni u samo pet od 31 posmatranog biračkog mesta. Problemi sa usaglašavanjem glasačkih listića zabeleženi su u sedam od 31 posmatranih biračkih mesta. Poteškoće u popunjavanju obrazaca za izbore za gradonačelnike i skupštinske rezultate uočene su na 16 biračkih mesta i obrazaca za rezultate skupštinskih kandidata u 12 biračkih mesta od 31 posmatranog. Sve u svemu, značajne proceduralne greške ili propusti su uočeni u sedam od 31 posmatranog biračkog mesta.

Timovi EU su posmatrali unos materijala sa biračkih mesta u 28 OIK; nije bilo drugih posmatrača prisutnih ni u jednoj OIK. U 13 OIK ispravke su morale biti izvršene pre prihvatanja materijala. U svim OIK, osim u jednoj posmatraču EU okarakterisali su proces kao dobar ili veoma dobar.

Preporuka: Intenzivirati obuku biračkog osoblja za otklanjanje ponavljajućih nedostataka kao što su nedosledno poštovanje procedura prebrojavanja glasova i pogrešno popunjavanje obrazaca za rezultate.

DRUGI KRUG IZBORA ZA GRADONAČELNIKE, 14. NOVEMBAR 2021.

Tokom drugog kruga izbora za gradonačelnike¹⁵⁷, posmatrači EU posetili su 263 biračka mesta u svim opštinama (21) u kojima je održan drugi krug. Otvaranje biračkih mesta posmatrano je u 19 opština od 21. EU posmatrači su izvestili da je većina biračkih mesta otvorena na vreme ili sa kratkim zakašnjenjem od manje od 10 minuta. Predsednik BO je bio muškarac u 81 procenta posećenih biračkih mesta, dok su samo 31 procenta članova biračkih odbora na posećenim biračkim mestima bile žene. Pored toga, 24 procenta posmatranih biračkih odbora uopšte nije imalo ženu među članovima BO.

¹⁵⁶ U Klokotu, Suvoj Reci, Mališevu, Srbici, Kosovu Polju. Incidenti su se odnosili na prestupe kao što su kupovina glasova, ometanje procesa glasanja, povredu tajnosti glasanja i falsifikovanje rezultata.

¹⁵⁷ Za drugi krug izbora za gradonačelnike, period za glasanje van Kosova trajao je 15 dana od 29. oktobra do 12. novembra. Primljeno je ukupno 1.571 glasačkih listića van Kosova sa 2.658 poštanskih listića, a 2.379 je potvrđeno kao validni pre prebrojavanja.

Glasanje je proteklo celog dana mirno i uredno, sa izuzetkom izolovanih incidenata u Juniku.¹⁵⁸ Dve osobe su uhapšene zbog navodne kupovine glasova u Kamenici.

Na svim posećenim biračkim mestima poštovana je tajnost glasanja. Međutim, u 13 procenta posećenih biračkih mesta, biračima sa kosovskim ličnim kartama koje su istekle, nije bilo dozvoljeno da glasaju, dok su na mnogim posećenim biračkim mestima prihvatane različite vrste ličnih dokumenata sa isteklim rokom važenja (uključujući pasoše i vozačke dozvole), a sve to nije u skladu sa odgovarajućom odlukom CIK-a.

Asistirano glasanje upisano je u biračke knjige u 70 procenta posećenih biračkih mesta. Nepoznavanje procedure glasanja, starost, slab vid i nepismenost činili su većinu razloga za asistirano glasanje. Prema preliminarnim podacima koje je podelio CIK sa 67,28 procenta biračkih mesta na Kosovu, zabeleženo je 32109 slučajeva asistiranog glasanja. Grupno/porodično glasanje je primećeno u 6 procenta posećenih biračkih mesta.

Preporuka: Asistirano glasanje na biračkim mestima da se strože reguliše, na primer tako što će se zahtevati da lice koje pomaže biraču bude registrovano na istom biračkom mestu.

Prisustvo akreditovanih posmatrača političkih subjekata tokom glasanja zabeleženo je u 97 procenta posećenih biračkih mesta, ali građanski posmatrači u samo 4 procenta. Sve u svemu, posmatrači EU EOM ocenili su glasanje kao veoma dobro ili dobro u 99 procenta posećenih biračkih mesta, u svim opštinama (21).

Prebrojavanje je obavljeno na transparentan način sa posmatračima političkih partija prisutnim u svih 22 biračka mesta na kojima je EOM posmatrala prebrojavanje; građanski posmatrači su bili prisutni u samo dva posećena biračka mesta. Procedure vezane za usaglašavanje glasačkih listića nisu u potpunosti poštovane u skoro jednoj trećini od 22 posmatrana biračka mesta, što je dovelo do poteškoća u popunjavanju Obrasca za usklađivanje rezultata (OUR) na tri od tih biračkih mesta. Ipak, ukupno sprovođenje prebrojavanja je ocenjeno kao veoma dobro u 64 procenta i dobro u 36 procenta posmatranih biračkih mesta.

Svi posmatrači EU ocenili su procedure prijema u OIK kao glatke, brze i efikasne. U šest od 20 OIK koje su posetili posmatrači EU, morale su se izvršiti ispravke u vezi sa materijalima koji nisu bili propisno upakovani, a obrasci za rezultate nisu bili u potpunosti popunjeni. Ni u jednoj od posećenih OIK nisu zabeležene proceduralne greške. Sve u svemu, posmatrači EU ocenili su obavljanje prijema materijala kao veoma dobro u 80 procenta i kao dobro u preostalim 20 procenta posećenih OIK.

II. TABELIRANJE REZULTATA I POST-IZBORNO OKUŽENJE

Dobro organizovana i efikasna tabela rezultata sprovedena uz punu transparentnost, ali brojna ponovna prebrojavanja su pokazala slabosti u prebrojavanju na nivou BO.

¹⁵⁸ Sin kandidata LDK pretio je upravniku biračkog centra jer mu je zabranio ulazak u birački centar (nije bio akreditovani posmatrač). U drugom slučaju, bivši član skupštine LVV-a se posvađao sa biračkim zvaničnikom. Policija je morala da interveniše u oba slučaja.

TABELIRANJE REZULTATA IZBORA ZA SKUPŠTINE OPŠTINA I PRVOG KRUGA IZBORA ZA GRADONAČELNIKE

Tokom izbornih dana u oba kruga, CIK je na svojoj internet stranici objavljivao podatke o izlaznosti birača i, po završetku prebrojavanja, preliminarne rezultate izbora za gradonačelnika i rezultate političkih subjekata na izborima za skupštine opština, ali ne i preferencijalne glasove kandidata. Dok OIK pripremaju preliminarne rezultate na osnovu OUR-a, kao što predviđa član 68.1(g) ZOI, to se ne radi na konzistentan način niti se objavljuje, pošto se CIK oslanjao na podatke K-Vote koje je prikupilo osoblje raspoređeno u svim biračkim centrima. Ovo je političkim subjektima pružilo mogućnost da uporede rane rezultate CIK-a sa rezultatima koje su prikupili njihovi posmatrači na biračkim mestima.

OIK su preneli osetljive izborne materijale u Centar za prebrojavanje i rezultate (CPR) u Prištini. Tokom procesa prijema, CPR je identifikovao mali broj biračkih mesta sa problemima u vezi sa promenjenim brojevima zaštitnih pečata glasačkih kutija, nepotpisanim obrascima rezultata i neslaganjem između broja potpisa birača na Uslovnom biračkom spisku (UBS) i broja birača. Uslovne glasačke koverta (UGK). Iz tih razloga izvršeno je ponovno prebrojavanje za osam glasačkih kutija za izbore za gradonačelnika i 15 za opštinske izbore.

Nakon „dvostruko slepog” procesa unosa podataka i revizije obrazaca koji su predstavljali probleme, ponovo je prebrojano još osam glasačkih kutija za izbore za gradonačelnika. Tabela prikaz rezultata izbora za skupštine opština se pokazao komplikovanijim jer je naloženo ponovno prebrojavanje 35 glasačkih kutija uglavnom zbog matematičkih grešaka u usaglašavanju.

Naknadni proces revizije¹⁵⁹ je identifikovao i druge nedoslednosti i pristupio novom ponovnom prebrojavanju 91 glasačke kutije iz različitih razloga, uglavnom neslaganja u obrascima rezultata izbora za skupštinu opština između broja glasova koje su dobili politički subjekti (Obrazac za usklađivanje rezultata – OUR) i njihovi kandidati (Obrazac rezultata kandidata – ORK). Potpuno ponovno brojanje dodatnih 200 glasačkih kutija za opštinske izbore takođe je naloženo uglavnom iz istog razloga. Ovo ponovno prebrojavanje počelo je 30. oktobra i završeno je 2. novembra.

CIK je objavio rezultate izbora za gradonačelnike 28. oktobra, a 29. oktobra potvrdio rezultate za 34 opštine. Nakon razmatranja žalbi od strane IPŽP-a, 3. novembra su potvrđeni rezultati za gradonačelnike tri opštine, a 5. novembra su potvrđeni rezultati za gradonačelnika poslednje opštine (Klokot), dok su istog dana objavljeni i rezultati za skupštine opština.

Nakon prijema materijala od OIK-a i nakon procesa unosa podataka, CIK/CPR su naložili ponovno prebrojavanje glasačkih listića za skupštine opština sa 341 biračkog mesta, kao i glasačkih listića za gradonačelnike sa 16 biračkih mesta. Dok se visok nivo provere tabeliranja u CPR-u, koji radi bez vremenskih ograničenja zbog nepostojanja vremenskih ograničenja za CIK da objavi rezultate, pokazao da je od suštinskog značaja za tačnost rezultata, ova ponovna prebrojavanja značajno su usporila objavljivanje rezultata kao i njihovo potvrđivanje. Međutim, postoji napredak u odnosu na poslednje izbore u februaru 2021. godine, jer je na ovim izborima bilo 357 ponovnih brojanja koje je naložio

¹⁵⁹ Kao što je predviđeno Uredbom CIK-a 06/2013, CPR je izvršio reviziju 10% slučajnog uzorka rezultata biračkih mesta za izbore za opštinsku skupštinu. Od nasumično odabranih i revidiranih 255 biračkih mesta, CIK je 29. oktobra naložio ponovno prebrojavanje 91 biračkog mesta (ili 36 posto). Lista biračkih mesta koja je bila pregledana napravljena je pre dana izbora. Da bi se zaštitila autentičnost nasumično odabranog uzorka, ona nije javno objavljena ni opštinskim izbornim komisijama ni biračkim odborima.

CPR/CIK, što je glavni pokazatelj grešaka i propusta članova BO, dakle niži je broj na prethodnim izborima.¹⁶⁰

Nakon razmatranja brojnih pritužbi na rezultate izbora za skupštine opština, IPŽP je naložio ponovno prebrojavanje na dodatnih 630 biračkih mesta. Naročito, ova ponovna prebrojavanja dovela su do toga da je proces tabeliranja bio u toku do uoči drugog kruga izbora 14. novembra.

Veliki broj ponovnog prebrojavanja rezultata izbora za skupštine opština ukazuje ne samo na ozbiljan problem sa usaglašavanjem i popunjavanjem formulara za rezultate od strane članova BO, od kojih je ogromna većina uspešno položila pismeni ispit nakon obuke za prvi krug, već i na greške tokom prenosa podataka sa obračunskih listova u CRF i na potencijalno nedolično ponašanje nekih članova BO.¹⁶¹

Tokom procesa tabeliranja, CIK je postavio skenirane formulare sa rezultatima biračkih mesta na svojoj internet stranici. Broj nevažećih glasačkih listića u prvom krugu izbora za gradonačelnika, prema proračunima EU EOM-a na osnovu podataka razvrstanih po opštinama koje je objavio CIK, iznosio je 1,6 procenta, a broj praznih listića skoro 1 procenat. Sa druge strane, broj nevažećih glasačkih listića za izbore skupština opština iznosio je skoro 7 procenta, što ukazuje na nedovoljne aktivnosti informisanja birača ili preterano složen dizajn listića, a broj praznih listića skoro 1,6 procenta.

Preporuka: Redizajnirati glasačke listiće za izbore za skupštinu opštine kako bi poboljšali razumevanje birača i poboljšati informisanje glasača o tome kako pravilno označiti glasački listić kako bi se smanjio broj nevažećih glasova.

Sve u svemu, posmatrači EU su ocenili tabelarni prikaz kao transparentan i dobro organizovan. Aktivnosti u CPR-u su se odvijale u prisustvu posmatrača iz političkih subjekata, koji nisu uložili nijednu pritužbu na proces tabeliranja, niti prijavili bilo kakve probleme posmatračima EU EOM-a. U cilju povećanja transparentnosti, CPR je postavio 50 kamera iznad stolova na kojima se vršio unos podataka i brojanje, istovremeno deleći dnevne izveštaje o napretku i detaljne podatke o svakom delu procesa sa zainteresovanim stranama. Međutim, podaci nisu uvek bili strukturirani na način koji bi olakšao analizu, a korelacije između različitih skupova podataka ponekad su bile nejasne, što je otežavalo procenu njihove koherentnosti.

Izborna posmatračka misija EU analizirala je liste sa rezultatima izbora za skupštine opština na biračkim mestima na kojima je izvršeno ponovno prebrojavanje zbog neslaganja u obrascima rezultata između glasova političkih subjekata (OUR) i glasova kandidata (ORK).¹⁶² EU EOM je identifikovala obrazac grešaka od kojih su svi politički subjekti imali koristi, ali uglavnom oni glavni.¹⁶³ Konkretno, na većini ovih biračkih mesta, nekolicini kandidata je, tokom kompletiranja ORK, pripisano više glasova nego što su dobili i ovaj veći broj je bio uglavnom identičan njihovom rednom broju na glasačkom listiću. Ovaj obrazac ukazuje na verovatnu ljudsku grešku usled umora i složenosti lista kandidata i ORK, iako se ne mogu isključiti izolovani slučajevi namerno počinjenih prekršaja.

¹⁶⁰ Bila su 564 ponovljena brojanja koja je naredio CIK/CPR na izborima u februaru 2021. i 730 ponovnih prebrojavanja koje je naredio CIK/CPR tokom prvog kruga opštinskih izbora i izbora za gradonačelnike 2017.

¹⁶¹ Prema završnom izveštaju CIK-a o aktivnostima obuke, od 14.855 članova BO koji su prošli obuku za prvi krug, samo 20 je palo na pismenom ispitu.

¹⁶² Konkretno, misija EU za posmatranje izbora analizirala je rezultate na 291 biračkom mestu za koje je CPR/CIK naredio ponovno prebrojavanje i fokusirala se na ove rezultate gde su kandidati dobili veći broj glasova od svog političkog subjekta (154 rezultata biračkih mesta od 291).

¹⁶³ PDK, LDK, LVV i AAK, a povremeno NISMA i AKR.

Kako je temeljitost tabeliranja neophodna za prihvatanje rezultata od strane izbornih aktera i njihovo poverenje u izborni proces, ukupno 987 ponovnih prebrojavanja (40 procenata) sprovedenih za prvi krug izbora ukazuje na potrebu za holistički pregled obrazaca svih rezultata i lista kandidata, kriterijuma za regrutovanje, kao i obuku članova biračkih odbora i uglavnom potrebe da se preispita sastav biračkih odbora.

TABELIRANJE REZULTATA DRUGOG KRUGA IZBORA ZA GRADONAČELNIKE

Sveukupno gledano, tabelarni prikaz rezultata drugog kruga gradonačelnika je bio lakši i brži nego u prvom krugu, zbog manjeg broja opština u kojima se glasalo, kao i zbog jednostavnosti formulara za rezultate koji je trebalo popuniti.

Prilikom preuzimanja osetljivog materijala iz OIK nije bilo glasačkih kutija koje su zbog nepravilnosti morale da se prebroje, osim na jednom biračkom mestu u Prizrenu gde su bile dve uslovne koverta glasačkih listića (UGL) ali samo jedan potpis u CBS.¹⁶⁴ Nakon unošenja obrazaca rezultata u sistem, nije bilo onih koji nisu prošli proveru i nije vršeno ponovno prebrojavanje.

Tokom sednice CIK-a 16. novembra, neki članovi CIK-a pokrenuli su pitanje sličnog rukopisa u paketu koverata poštanskih glasačkih listića van Kosova za Mamuš, Junik i Dragaš; odlaganje prebrojavanja za ove opštine kako bi SCIK ispitao stvar stavljeno je na glasanje, a samo četiri člana su glasala za.¹⁶⁵ Nakon toga, prebrojavanje je počelo odmah nakon sastanka i završeno je istog dana. Glasački listići van Kosova za izbore za gradonačelnika u Dragašu imali su odlučujući uticaj na rezultate, pošto je kandidat LDK dobio 244 glasa van Kosova i time preuzeo vođstvo od kandidata PDK koji je u početku vodio sa 47 glasova nakon prebrojavanja redovnih glasačkih listića.

Prebrojavanje uslovnih i GOPPO glasačkih listića, što je bio poslednji deo tabele u CPR, počelo je 18. novembra i završeno je za nekoliko sati, uz punu transparentnost uz prisustvo posmatrača i medija. Bilo je ukupno 10.303 uslovna i GOPPO glasa; od kojih je 9.313 potvrđeno, a 990 odbijeno.¹⁶⁶

CIK je objavila konačne rezultate 20. novembra. Žalbe koje su usledile podnesene IPŽP-u (*vidi* Izborni sporovi) dovele su do poništavanja rezultata glasanja van Kosova za Dragaš. Poništavanje 298 glasačkih listića van Kosova za ovu opštinu ukazuje na nedostatke u regulisanju procedura za registraciju i verifikaciju birača van Kosova. Iako je CIK izvršio verifikaciju koverti poštanskih glasačkih listića i podataka o glasovima pre nego što je CPR pristupio prebrojavanju, to je urađeno u skladu sa kriterijumima utvrđenim Izbornim pravilom br. 03/2013 i nije proširena na pitanja u vezi sa autentičnošću rukopisa za šta CIK-u fali ekspertiza, i bilo kakve potencijalne greške.¹⁶⁷ U nedostatku pravnog osnova ili procedura koje bi omogućile CIK-u da odloži prebrojavanje glasačkih listića van Kosova iz ove opštine u cilju istrage koju bi sproveli drugi nadležni organi, kao što su policija ili forenzičke službe, odluka da se nastavi prebrojavanje činila se jedinom razumnom koju je CIK mogao preduzeti.

¹⁶⁴ CIK je odlučio da pre otvaranja poništi UGK koja nema odgovarajući potpis u CBS-u tog biračkog mesta.

¹⁶⁵ Dva člana PDK i oni iz AAK i SL glasali su za odlaganje prebrojavanja.

¹⁶⁶ Razlozi za odbijanje su bili to što je uslovni birač glasao više puta, ili nije bio u KBS ili nije registrovan u opštini u kojoj je glasao uslovno.

¹⁶⁷ SCIK proverava da li su pošiljaoci uspešno registrovani kao glasači van Kosova, da li su poslali kopiju svoje lične karte zajedno sa svojim glasačkim listićem u skladu sa zakonom i da li je njihov paket poslat u zakonskom roku.

KONAČNI REZULTATI

Izlaznost u prvom krugu bila je 42,72 posto, a u drugom krugu 37,08 posto. Kao i 2017. godine, kandidati SL pobedili su na izborima za gradonačelnike u svih deset opština u kojima su kosovski Srbi većina (devet u prvom krugu, jedan u drugom). PDK je osvojila devet gradonačelničkih mesta (četiri u prvom krugu i pet u drugom krugu) značajno povećavajući svoje prisustvo u regionima pošto je do sada imala pet gradonačelnika. LDK je zadržao isti broj gradonačelnika obezbeđujući sedam mesta (dva u prvom i pet u drugom krugu), a AAK je osvojila pet mesta u poređenju sa šest u 2017. (dva u prvom, tri u drugom). Dvanaest kandidata za gradonačelnike vladajućeg LVV plasiralo se u drugi krug, ali su samo četiri uspela da pobede. Dok je LVV neznatno povećalo svoje političko prisustvo, uglavnom u skupštinama, porazi u nadmetanjima za gradonačelnike, posebno u Prištini i Prizrenu, prikazani su kao neuspeh stranke.

Od 29 aktuelnih gradonačelnika koji su se kandidovali, njih 20 je obezbedilo ponovni izbor, uključujući pet iz AAK i po četiri iz SL, LDK i PDK. Devet je pobedilo u prvom krugu, jedanaest u drugom krugu.

Što se tiče odborničkih mesta u skupštinama opština, LDK, PDK i AAK su generalno zadržali *status quo* u odnosu na izbore 2017. godine, pri čemu su LDK i PDK dobili po 206 mesta, a AAK 120. LVV je osvojilo 193 skupštinska mesta, povećavši zastupljenost za preko 30 procenata. SL sa 147 mesta dominira u skupštinama u opštinama sa većinski srpskim stanovništvom, u nekima od njih je jedina politička snaga.

III. PREPORUKE

BR.	FI strana	KONTEKST	PREPORUKA	PREDLOŽENA IZMENA U PRAVNOM OKVIRU	ODGOVORNA INSTITUCIJA	RELEVANTNI MEĐUNARODNI / REGIONALNI PRINCIPI / OBAVEZE
IZBORNA ADMINISTRACIJA						
1.	Str.9	Nejasna formulacija stava (d) člana 61.5 ZOI koji dozvoljava smenu predsedavajućeg ili člana ako se ponašaju ili deluju „na način koji ozbiljno utiče na status i integritet CIK-a“, nije u skladu sa međunarodnim najboljim praksama koje predviđaju da osnov za opoziv treba da bude „jasno i restriktivno preciziran u zakonu“.	Izmeniti ZOI da jasno i restriktivno propisuje razloge za razrešenje predsednika i članova CIK-a.	Zakon o opštim izborima (ZOI) Čl. 61.5 (d)	Skupština Kosova (SK)	Pravi izbori koji odražavaju slobodno izražavanje volje birača Dobra praksa Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, 2002, tačka 3.1 f: „Organi koji imenuju članove izbornih komisija ne smeju biti slobodni da ih razreše po volji” i st. 77: „Uopšteno govoreći, organi koji imenuju članove u izborne komisije ne bi trebalo da imaju pravo da ih opozovu, jer to dovodi u sumnju njihovu nezavisnost. Diskrecioni opoziv je neprihvatljiv, ali opoziv iz disciplinskih razloga je dozvoljen – pod uslovom da su razlozi za to jasno i restriktivno navedeni u zakonu (nejasno pozivanje na „dela koja diskredituju komisiju“, na primer, nije dovoljno).“

2.	Str.11	<p>Nakon prvog kruga, CIK je usvojio novu formulu sastava BO kako bi osigurao da kandidati koji učestvuju u drugom krugu budu zastupljeni u biračkim odborima. Takođe je organizovao dodatne obuke, kako za članove koji su već radili u prvom krugu, tako i za nove članove BO, nakon što je CIK zamenio 806 članova i neki politički subjekti druge članove BO zbog lošeg učinka tokom prebrojavanja i netačnosti u popunjavanju obrazaca rezultata.</p>	<p>Uvesti nestranački činovnički položaj sekretara BO za pružanje neophodnih saveta i pomoći BO za poboljšanje njihove efikasnosti i učinka.</p>	<p>ZOI CIK Izborna uredba br..19/2016</p>	<p>SK CIK</p>	<p>Pravi izbori koji odražavaju slobodno izražavanje volje birača</p> <p>Dobra praksa Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Istraživački izveštaj - „104. Kvalitet sistema glasanja i brojanja glasova i pravilno poštovanje izbornih procedura zavisi od načina organizacije i rada biračkih mesta.”</p>
3.	Str.12	<p>Uprkos činjenici da član 107.3 ZOI nalaže CIK-u kada sprovodi kampanju edukacije birača da „obratiti posebnu pažnju na ciljanje seoskih, nepismenih i birača sa invaliditetom“, aktivnosti koje sprovode OIK, koji imaju bolji pristup i razumevanje potreba birača u svojim opštinama, bili su ograničeni na postavljanje informativnih postera koje je poslao CIK. Nevažećih glasačkih listića za opštinske izbore je bilo skoro 7 procenata. Svi sagovornici EU EOM-a su istakli da su aktivnosti</p>	<p>Dodeliti više odgovornosti OIK u vezi sa obrazovanjem birača i aktivnostima informisanja i takođe angažovati organizacije civilnog društva širom Kosova. Trebalo bi se obratiti posebnim ciljnim grupama, kao što su žene, birači u ruralnim područjima, glasači koji prvi put glasaju i osobe sa invaliditetom.</p>	<p>Bez zakonskih izmena.</p>	<p>CIK</p>	<p>Pravo i mogućnost glasanja Transparentnost i pristup informacijama</p> <p>ICCPR, Opšti komentar 25, par. 11 „Kampanje za edukaciju birača i registraciju su neophodne da bi se obezbedilo efikasno korišćenje prava iz člana 25 od strane informisane zajednice.“</p> <p>ICCPR, Opšti komentar 25, par. 12 „Trebalo bi usvojiti posebne metode, kao što su fotografije i simboli, kako bi se obezbedilo da nepismeni birači imaju adekvatne informacije na kojima mogu da zasnuju svoj izbor.“</p>

		informisanja birača nedovoljne.				
REGISTRACIJA BIRAČA						
4.	Str.13	EU EOM analiza podataka o starijim biračima potvrđuje da je postignut napredak u uklanjanju preminulih osoba. Međutim, proces uklanjanja nije ujednačen, izgleda da su veće opštine bile efikasnije od manjih.	Uvesti mehanizam za automatsko brisanje umrlih iz matične knjige i baze izdatih ličnih karata nakon što ACR dobije informacije od bolnica i verskih institucija.	Administrativno uputstvo (MUP) br.17/2015 o proceduri opšte registracije činjenica rođenja, braka i smrti	ACR	<p>Univerzalno pravo glasa Pravo i mogućnost glasanja</p> <p>Član 25 ICCPR-a „izbori koji će biti univerzalni i jednaki.“</p> <p>Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, 2002, Odeljak I, čl. 1.2.ii „Mora postojati redovno ažuriranje (biračkih spiskova), najmanje jednom godišnje.“</p>
5.	Str 13	Izazovi u vezi sa tačnošću biračkog spiska tiču se nepostojanja jedinstvenog sistema adresa na Kosovu, pošto izvodi Agencije za civilni registar (ACR) ne uključuju brojeve ulica, ali i odsustva standardnog sistema koji bi se koristio na lokalnom i centralnom nivou za imenovanje ulica.	Ubrzati izradu i razvoj jedinstvenog sistema adresa radi preciznijeg određivanja biračkih mesta za glasače.	Bez zakonskih izmena.	Katastarska agencija	<p>Univerzalno pravo glasa Pravo i mogućnost glasanja</p> <p>Član 25 ICCPR „izbori koji će biti univerzalni i ravnopravni.“</p>

6.	Str.14	<p>Nakon što je povukao svoju spornu odluku donetu tokom izbora u februaru 2021. godine o verifikaciji svih prijava van Kosova za registraciju telefonom, CIK je usvojio još jednu odluku da nasumično verifikuje samo dva procenta svih prijava. Pored toga, proverene su i prijave koje su koristile isti broj telefona ili e-mail adresu za podnosioc prijave sa više od dva različita prezimena, kao i oni slučajevi koje je Sekretarijat CIK-a smatrao sumnjivim.</p>	<p>Modernizovati način registracije glasača van Kosova, na primer, putem linka na internet stranici CIK-a sa zaštitnim merama kao što je verifikacija podnosioca prijave u dva koraka u cilju zaštite od prevare i lažnog predstavljanja.</p> <p>(prioritetna preporuka)</p>	<p>CIK Izborna uredba br.3/2013</p>	<p>CIK</p>	<p>Univerzalno pravo glasa Država mora preduzeti neophodne korake da ostvari prava</p> <p>ICCPR, član 25 „izbori koji će biti univerzalni i ravnopravni.</p> <p>ICCPR, član 2.2 „Tamo gde već nije predviđeno postojećim zakonodavnim ili drugim merama, svaka država članica ove konvencije obavezuje se da preduzme neophodne korake, u skladu sa svojim ustavnim procesima i odredbama ove konvencije, da usvoji takve zakone ili druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ostvarila prava priznata u ovoj povelji.”</p>
REGISTRACIJA KANDIDATA I POLITIČKIH PARTIJA						
7.	Str.15	<p>U skladu sa ZOI, CIK je zatražio proveru krivičnih dosijea svih kandidata od Sudskog saveta Kosova (SSK), koji upravlja Centralnim sistemom krivične evidencije Kosova. Ovaj ključni proceduralni korak otkrio je neke nedostatke, jer su u nekoliko slučajeva</p>	<p>Obezbediti da postoji mehanizam za tačan i blagovremen prenos podataka od strane SSK-a koji bi omogućio CIK-u da izvrši efikasnu i pouzdanu proveru krivičnih dosijea kandidata.</p>	<p>Bez zakonskih izmena.</p> <p>Izvršenje člana.29.1.q ZOI</p>	<p>Sudski savet Kosova (SSK)</p>	<p>Pravo i mogućnost učešća u javnim poslovima i obavljanja funkcije</p> <p>ICCPR, član 25 „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakvih razlika navedenih u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja: (a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko</p>

		informacije o krivičnom dosijeu stizale sa zakašnjenjem ili nikada nisu prosleđene CIK-u.				<i>slobodno izabranih predstavnika;</i> ”
8.	Str.16	CIK je konačno isključio 176 kandidata zbog njihove kaznene evidencije u posljednje tri godine, prema ZOI. Ova zakonska odredba je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i u prošlosti je bila izvor različitih tumačenja zbog kontradiktornih zakonskih odredaba.	Propisati nepodobnost kandidata izbornim zakonom samo za pravosnažnu krivičnu osudu za teška krivična dela i na osnovu odluke suda kojom se osuđeni izričito lišava prava na kandidovanje.	Član 29.1.q, ZOI	SK	<p>Pravo i mogućnost učešća u javnim poslovima i obavljanja funkcije</p> <p>ICCPR, Opšti komentar 25, član 4 „Svi uslovi koji se primenjuju na ostvarivanje prava zaštićenih članom 25 treba da budu zasnovani na objektivnim i razumnim kriterijumima“;</p> <p>Dobra praksa: Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, 2002, Odeljak I.1.1.d “i. može se doneti odredba za lišavanje pojedinaca njihovog prava da biraju i da budu birani, ali samo pod sledećim kumulativnim uslovima: ii. to mora biti predviđeno zakonom; iii. mora se poštovati princip proporcionalnosti; uslovi za lišavanje prava da se kandiduju na izborima mogu biti manje strogi nego za lišavanje državljanstva[...].”</p>

OKRUŽENJE ZA KAMPANJU						
9.	Str.18	Kampanja za drugi krug je zvanično počela 8. novembra i trajala je samo pet dana do 12. novembra u ponoć, u skladu sa relevantnom odlukom CIK-a. Kako ni zakonski okvir ne predviđa nikakve sankcije za kampanju van ovog perioda, niti je CIK preduzeo bilo kakve mere, većina učesnika je nastavila sa aktivnostima kampanje ubrzo nakon prvog kruga, posebno na društvenim mrežama, ne poštujući zvanični period kampanje od 5 dana..	Uvesti mere za sprovođenje ograničenja zvaničnog perioda kampanje za drugi krug izbora ili dozvoliti da kampanja počne odmah nakon prvog kruga.	CIK Izborna uredba br. 13/2012 Uneti zakonske odredbe u ZLI.	CIK SK	<p>Sloboda okupljanja; Sloboda mišljenja i izražavanja</p> <p>ICCPR, Opšti komentar 25, stav 25 „<i>Da bi se osiguralo puno uživanje prava zaštićenih članom 25, od suštinskog je značaja slobodna komunikacija informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika.</i>”. Zahteva puno uživanje i poštovanje prava zagarantovanih članovima 19, 21. i 22. Povelje, uključujući slobodu bavljenja političkim aktivnostima pojedinačno ili preko političkih partija i drugih organizacija, slobodu debate o javnim poslovima, održavanje mirnih demonstracija i sastanaka, da kritikuju i suprotstavljaju se, da objavljuju politički materijal, da vode izbornu kampanju i da reklamiraju političke ideje.”</p> <p>ICCPR, član 19.2, „<i>Svako ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja svih vrsta.</i>”</p>
FINANSIJE KAMPANJE						

10.	Str.20	<p>Suprotno međunarodnoj dobroj praksi, rok za prijavljivanje prihoda i rashoda kampanje je 45 dana nakon izbora, kandidati nominovani od strane partije i treće strane ne podležu zahtevima za izveštavanje, a finansijski izveštaji se ne objavljuju u formatu koji se lako može pretraživati. Svi ovi aspekti umanjuju transparentnost, odgovornost i ograničavaju mogućnost javnog uvida.</p>	<p>Zakonom propisati privremeno izveštavanje o prihodima i rashodima kandidata u periodu kampanje, kao i konačno izveštavanje u roku od 30 dana od dana izbora. Izveštavanje treba da obuhvati finansije kandidata nominovanih od strane stranaka i subjekata koji vode kampanju za kandidate (treće strane). Zakon bi trebalo da propisuje kratak rok za nadzorne organe i političke subjekte da objave sve finansijske izveštaje na lako pretraživ način.</p>	<p>ZOI Zakon o finansiranju političkih partija</p>	<p>SK</p>	<p>Transparentnost i pristup informacijama</p> <p>Dobra praksa Savet Evrope, Preporuka Komiteta ministara (2003)4, čl. 11 „<i>Države bi trebalo da zahtevaju od političkih partija i subjekata povezanih sa političkim partijama pomenutih u članu 6 [subjekata povezanih sa političkim partijama] da vode odgovarajuće knjige i račune.</i>”</p> <p>Savet Evrope, Preporuka Komiteta ministara (2003)4, čl. 13 „<i>Države bi trebalo da zahtevaju od političkih partija da redovno, a najmanje jednom godišnje, dostavljaju račune nezavisnom organu [...].</i>Države bi trebalo da zahtevaju od političkih partija da redovno, a najmanje jednom godišnje, objavljuju račune[...].<i>Jili kao minimum sažetak tih izveštaja.</i>”</p> <p>Venecijanska komisija, Smernice o političkim partijama, st. 200 „<i>...izveštaje o finansiranju kampanje predati nadležnim organima u roku od najviše 30 dana nakon izbora. Takvi izveštaji treba da budu potrebni ne samo za partiju u celini, već i za pojedinačne kandidate i liste kandidata.</i>”</p>
-----	--------	---	---	---	-----------	--

11.	Str.22	<p>Skupština Kosova je dužna da organizuje finansijske revizije svih političkih subjekata na godišnjem nivou. U praksi, nemaju dovoljno finansijskih sredstava za reviziju, sprovodi se sa nekoliko godina zakašnjenja i samo za parlamentarne stranke, što otežava bilo kakvu smislenu proveru stranačkih finansija i blagovremenu primenu sankcija. Nedostatak redovne revizije i selektivne primene sankcija od strane CIK-a rezultirao je pro-forma nadzorom finansiranja kampanje i nije pružio podsticaje za učesnike da se pridržavaju pravila. Sagovornici su obavestili EU EOM da brojni izvori prihoda i rashoda ostaju neprijavljeni.</p>	<p>Osigurati postojanje nezavisnog mehanizma za efikasan nadzor nad finansijama partija i kampanja koji ima mandat, ovlašćenja, kao i finansijske i ljudske resurse da efikasno i proaktivno nadgleda i istražuje navodne nepravilnosti u finansiranju stranaka i kampanja, uključujući neprijavljene prihode i rashode, i uvesti sankcije.</p> <p>(prioritetna preporuka)</p>	<p>ZOI</p> <p>Zakon o finansiranju političkih partija</p>	<p>SK</p>	<p>Prevenција korupcije/pravičnost u izbornoj kampanji</p> <p>Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), čl. 6.2 „Svaka država ugovornica će dati telu ili telima neophodnu nezavisnost [...] da bi omogućila telu ili telima da efikasno obavljaju svoje funkcije i bez bilo kakvog neprimerenog uticaja. Treba obezbediti neophodne materijalne resurse i specijalizovano osoblje, kao i obuku koja bi tom osoblju mogla biti potrebna za obavljanje svojih funkcija.”</p> <p>Dobra praksa</p> <p>Preporuka 1516 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE) o finansiranju političkih partija, čl. 8.d „Države treba da uspostave nezavisna revizorska tela koja imaju dovoljna ovlašćenja da nadgledaju račune političkih partija i troškove u vezi sa izbornom kampanjom.“</p> <p>Savet Evrope, Preporuka Komiteta ministara (2003) 4, čl. 15 „Države treba da promovišu specijalizaciju pravosuđa, policije ili drugog osoblja u borbi protiv nelegalnog finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.“</p>
-----	--------	--	--	---	-----------	--

						<p>Član. 16 „Države bi trebalo da zahtevaju da kršenje pravila u vezi sa finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja bude predmet delotvornih, proporcionalnih i odvrćajućih sankcija.</p>
MEDIJI						
12.	Str.23	<p>Javni servis - RTK nije u potpunosti nezavisan jer se u velikoj meri finansira iz državnog budžeta i nema jasnih pravila o tome kako da definiše svoj godišnji budžet, što ga čini podložnim političkim uticajima..</p>	<p>Ojačati nezavisnost javnog servisa od mogućeg političkog uplitanja, revizijom njegovog sistema finansiranja.</p>	Zakon o RTK	SK	<p>Sloboda mišljenja i izražavanja</p> <p>ICCPR, čl. 19, Opšti komentar 34, stav 16. „Države ugovornice treba da obezbede da javni radiodifuzni servisi rade na nezavisan način. Radnje za obezbeđivanje nezavisnosti mogu uključivati zakonsko utvrđivanje mandata takvih emitera i obezbeđivanje zakonskih garancija nezavisnosti i uređivačke slobode, kao i obezbeđivanje</p>

						<i>finansiranja na način koji ne narušava nezavisnost.”</i>
13.	Str.23	U suprotnosti sa međunarodnim standardima, Nezavisna komisija za medije (NKM) nije razvila regulatorni okvir za osiguranje pluraliteta medija i sprečavanje koncentracije na medijskom tržištu. Dalje, NKM pruža ograničene ili nikakve javne informacije o vlasništvu nad licenciranim emiterima.	Uvesti posebne regulatorne odredbe koje imaju za cilj da osiguraju pluralitet medija i transparentnost vlasništva nad medijima.	Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije Uredbe Nezavisne komisije za medije	KA NKM	<p>Sloboda mišljenja i izražavanja</p> <p>ICCPR, čl. 19, Opšti komentar 34, stav 40 „<i>Države ugovornice treba da preduzmu odgovarajuće mere, u skladu sa konvencijom, da spreče neprikladnu medijsku dominaciju ili koncentraciju medijskih grupa pod privatnom kontrolom u monopolističkim situacijama koje mogu biti štetne za različite izvore i poglede.</i>”</p> <p>Dobra praksa</p> <p>Zajednička izjava o medijima i izborima UN, OEBS, OAS i ACHPR, Opšte okruženje za medije i izbore I) „<i>Države treba da uvedu niz mera, uključujući [...] obaveze transparentnosti vlasništva nad medijima, licenciranje različitih vrsta emitera da promovišu različitost, pravila za sprečavanje neopravdane koncentracije medijskog vlasništva...</i>”</p>

14.	Str. 24-25	Tokom posmatranog izbornog perioda, NKM je imala samo četiri člana od sedam, što je uticalo na kapacitet regulatornog tela da postigne kvorum od četiri člana za donošenje odluka. Štaviše, Žalbeni odbor NKM nije bio operativan pošto je istekao mandat jednom od njegova tri člana, što je drastično odugovlačilo svaki žalbeni proces i umanjilo pravo na traženje delotvornog pravnog leka. Kasno imenovanje članova NKM i članova Odbora za žalbe NKM od strane Skupštine Kosova ugrožava aktivnost regulatornog tela.	<p>Blagovremeno imenovati sve članove NKM i Odbora za žalbe NKM kroz konkurentan i transparentan proces selekcije kako bi se podstakla nezavisnost, nadzor i moć sankcionisanja regulatornog tela.</p> <p>(prioritetna preporuka)</p>	Bez zakonskih izmena.	SK	<p>Dobra praksa</p> <p>Zajednička izjava o medijima i izborima UN, OEBS, OAS i ACHPR, Opšte okruženje za medije i izbore VIII, „<i>Nadzor nad svim pravilima koja se odnose na medije i izbore treba da bude poveren nezavisnom administrativnom telu koje bi trebalo da se brzo bavi svim pritužbama. Odluke ovog tela treba da budu predmet sudske revizije</i>”.</p>
DIGITALNA KOMUNIKACIJA I DRUŠTVENE MREŽE						
15.	Str. 28	Izorno zakonodavstvo je u principu ostalo nepromenjeno više od jedne decenije i ne odražava eksplicitno povećan značaj digitalne komunikacije za izbore. Ne postoji nikakva odredba o vođenju kampanje na društvenim mrežama, a širenje predizbornih reklama na internet platformama ostaje neregulisano.	<p>Uključiti odredbe o predizbornom oglašavanju na Internet platformama i eksplicitno proširiti postojeća pravila kampanje na digitalnu sferu.</p> <p>(prioritetna preporuka)</p>	ZOI Izborne uredbe CIK	SK CIK	<p>Transparentnost i pristup informacijama</p> <p>UNCAC, čl. 7.3: „<i>Svaka država potpisnica će takođe razmotriti preduzimanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mera, ... da poboljša transparentnost u finansiranju kandidatura za izabrane javne funkcije i, gde je primenljivo, finansiranje političkih partija.</i>”</p>

16.	Str. 30	Iako se činilo da se plaćeni oglasi na društvenim mrežama koriste naširoko, odsustvo pravila o transparentnosti podriiva odgovornost. Usvajanje arhive oglašavanja na društvenim mrežama omogućilo bi određeni stepen kontrole plaćenog sadržaja, u skladu sa međunarodnim standardima za transparentnost i pristup informacijama.	Podsticati saradnju između izborne administracije i glavnih digitalnih provajdera kako bi se podstaklo usvajanje obaveznih arhiva za izbornu oglašavanje na internetu u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti za troškove kampanje. Mogla bi se uvesti regulativa za političke subjekte i kandidate koji nameravaju da vode kampanju na internet platformama da se registruju kao politički oglašivači.	Izborne uredbe CIK	CIK	<p>Transparentnost i pristup informacijama</p> <p>UNCAC, čl. 7.4: „Svaka država članica će, u skladu sa osnovnim principima svog domaćeg zakona, nastojati da usvoji, održi i ojača sisteme koji promovišu transparentnost i sprečavaju sukobe interesa.“</p> <p>UNCAC, čl. 13(b) „Svaka država potpisnica će... osigurati da javnost ima efikasan pristup informacijama.“</p> <p>Zajednička deklaracija UNHCR, OEBS i OAS o slobodi izražavanja i izborima u digitalnom dobu, „Pristup informacijama u vezi sa izborima: ii) Od stranaka i kandidata treba tražiti da budu transparentni na vreme, uključujući medije, u pogledu svojih potrošnju na izbore i, posebno, potrošnju na nasleđe i digitalne medije i druge napore u digitalnoj komunikaciji.“</p>
UČEŠĆE ŽENA						

17.	Str.32	Uprkos nominovanju potrebnog broja kandidatkinja, političke stranke, u kojima dominiraju muškarci, još se nisu ozbiljnije pozabavile pitanjem rodne neravnopravnosti u svojim programima i statutima i daleko su od ispunjavanja zakonskih obaveza koje proističu iz Zakona o ravnopravnosti polova.	Političke partije treba da razmotre usvajanje internih politika za promovisanje učestvovanja žena i integrisanje rodnih pitanja u partijske platforme.	Bez zakonskih izmena.	SK CIK	<p>Učestvovanje žena u javnim poslovima, Vladavina prava</p> <p>ICCPR, čl.3. „<i>Države potpisnice ove konvencije obavezuju se da obezbede jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih građanskih i političkih prava navedenih u ovom paktu.</i>“</p> <p>Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), član 4, stav 1 „<i>Usvajanje privremenih posebnih mera od strane država ugovornica u cilju ubrzanja de facto jednakosti između muškaraca i žena neće se smatrati diskriminacijom.</i>“</p> <p>CEDAW, Opšta preporuka 23, par. 22 „<i>Sistem glasanja, raspodela poslaničkih mesta u parlamentu, izbor okruga, sve to ima značajan uticaj na proporciju žena izabranih u parlament. Političke stranke moraju prihvatiti principe jednakih mogućnosti i demokratije i nastojati da izbalansiraju broj muških i ženskih kandidata.</i>”</p>
UČESTVOVANJE OSOBA SA INVALIDITETOM						

18.	Str.34	Iako Kosovo nije potpisnik Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD), ono je usvojilo definiciju invaliditeta iz CRPD-a u svom Nacionalnom akcionom planu za osobe sa invaliditetom, koji ima za cilj da uskladi zakonodavstvo Kosova sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom i drugim međunarodnim instrumentima.	Usvojiti i inkorporirati Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom u Ustav, kako bi se ostvarila prava koja ova konvencija garantuje.	Ustav Kosova	SK CIK	<p>Pravo i mogućnost da se glasa</p> <p>ICCPR, čl. 25: „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakvih razlika navedenih u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja: ... b) da glasa i da bude biran na pravim periodičnim izborima koji će biti univerzalni i jednaki i održava se tajnim glasanjem, garantujući slobodno izražavanje volje birača”.</p> <p>CRPD, čl. 29: „Države ugovornice garantuju osobama sa invaliditetom politička prava i mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugima.“</p> <p>CRPD, čl. 9: „Da bi omogućile osobama sa invaliditetom da žive samostalno i u potpunosti učestvuju u svim aspektima života, države ugovornice će preduzeti odgovarajuće mere da obezbede osobama sa invaliditetom pristup, na ravnopravnoj osnovi sa drugima, fizičkom okruženju, prevozu, informacionih i komunikacionih, uključujući informaciono-komunikacione tehnologije i sisteme, i drugim objektima i uslugama otvorenim ili dostupnim javnosti, kako u urbanim tako i u ruralnim sredinama.”</p>
-----	--------	--	--	--------------	---------------	---

IZBORNI SPOROVI						
19.	Str.36	Žalbe i prigovori se mogu podneti u roku od 24 sata IPŽP-u, koji ima 72 sata da donese odluku. Žalba se dalje može uložiti u roku od 24 sata Vrhovnom sudu, poslednjoj instanci, koji ima 72 sata da odluči. Svi sagovornici EU EOM-a su ove rokove ocenili kao izuzetno kratke, kako za strane da prikupе jake dokaze, tako i za žalbena tela da ih sveobuhvatno procene i ispitaju.	Produžiti rokove za podnošenje izborne žalbe i prigovore, kao i da IPŽP i VS odluče o njima u tri do pet dana (i za podnošenje prigovora i žalbi i odlučivanje o njima).	ZOI čl.105; čl.118.2,4; čl.119.1; čl.122.1 Poslovnik o radu IPŽP 02/2015 čl. 5, čl. 10.5	KA	Pravo na delotvoran pravni lek, Vladavina prava ICCPR, član 2.3 ICCPR, član 2.3 „(a) <i>Da bi se osiguralo da svako lice čija su prava ili slobode kao što su ovde priznate povređene ima delotvoran pravni lek{..}</i> .” Dobra praksa Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, 2002, par. 95 „ <i>Pored toga, donošenje odluke o rezultatima izbora takođe ne smeju da traju predugo, posebno tamo gde je politička klima napeta. {..}Međutim, rokovi moraju biti dovoljno dugi da bi omogućili žalbu, da bi garantovali ostvarivanje prava na odbranu i obrazloženu odluku. Rok od tri do pet dana u prvom stepenu (i za podnošenje žalbi i za donošenje odluka) čini se razumnim za donošenje odluka pre izbora. Međutim, dozvoljeno je dati malo više vremena Vrhovnom i Ustavnom sudu za njihove odluke.</i> ”
20.	Str.36	Zakon ne predviđa žalbu na konačne rezultate, već samo žalbu u vezi sa glasanjem i prebrojavanjem na biračkim mestima i procesom tabeliranja u CPR. Žalbe treba da se podnesu u roku od 24 sata IPŽP-u, koji zatim ima 72	Uključiti odredbe o osporavanju konačnih izbornih rezultata koje objavljuje CIK. Razjasniti nejasnoće u vezi sa pritužbama u vezi sa glasanjem, prebrojavanjem, CPR procesom i njihovim	ZOI čl.105.1; čl.106; čl.119.1, čl.112.1 Poslovnik o radu IPŽP 02/2015 čl..5, čl. 10	SK IPŽP	Pravo na delotvoran pravni lek. Vladavina prava ICCPR, član 2.3 (a) „ <i>Da bi se osiguralo da svako lice čija su prava ili slobode kao što su ovde priznate povređene ima efikasan pravni lek{..}</i> .”

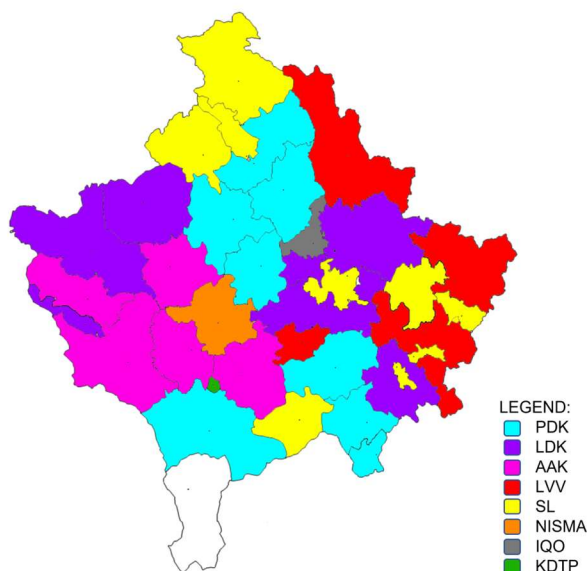
		sata da donese odluku. Međutim, ovo stvara poteškoće za IPŽP, koji bi morao da proceni uticaj navodnih kršenja na konačne izborne rezultate pre nego što CIK objavi rezultate. IPŽP u praksi odbija takve žalbe kao neprihvatljive ili preuranjene, ali dozvoljava podnosiocima žalbe da ih ponovo podnesu nakon što CIK objavi konačne rezultate.	odgovarajućim rokovima. (prioritetna preporuka)			ICCPR, GC 25, par. 20 „ <i>Trebalo bi da postoji nezavisna kontrola procesa glasanja i brojanja i pristup sudskoj reviziji ili drugom ekvivalentnom procesu kako bi birači imali poverenje u sigurnost glasačkog listića i prebrojavanja glasova</i> “ Dobra praksa Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, 2002, par. 97 „ <i>Takođe je od vitalnog značaja da se žalbeni postupak, a posebno ovlašćenja i odgovornosti različitih organa uključenih u njega, jasno regulišu zakonom, kako bi se izbegao svaki pozitivan ili negativan sukob nadležnosti.</i> “
GLASANJE, PREBROJAVANJE I TABELIRANJE						
21.	Str.39	Poteškoće u popunjavanju obrazaca za izbore za gradonačelnike i skupštinske rezultate uočene su na 16 biračkih mesta i obrazaca za rezultate skupštinskih kandidata na 12 biračkih mesta od 31 posmatranog. Sve u svemu, značajne proceduralne greške ili	Intenzivirati obuku biračkog osoblja za rešavanje ponavljajućih nedostataka, kao što su nedosledno poštovanje procedura za brojanje glasova i pogrešno popunjavanje obrazaca za rezultate.	Bez zakonskih izmena. Jačanje nastavnog plana i programa za obuku, materijala i ispita	CIK	Pravi izbori koji odražavaju slobodno izražavanje volje birača ICCPR, Opšti komentar 25, par. 20 „Trebalo bi uspostaviti nezavisno izborno telo koje će nadgledati izborni proces i obezbediti da se on sprovodi pravično, nepristrasno i u

		propusti su uočeni na sedam od 31 posmatranog biračkog mesta.				skladu sa utvrđenim zakonima."
22.	Str.40	Asistirano glasanje upisano je u biračke knjige u 70 procenata posećenih biračkih mesta. Nepoznavanje procedure glasanja, starost, slab vid i nepismenost činili su ogromnu većinu razloga za asistirano glasanje.	Asistirano glasanje na biračkim mestima da bude strože regulisano, na primer tako što će se zahtevati da lice koje pomaže biraču bude registrovano na istom biračkom mestu.	ZOI CIK Izborna uredba br. 9/2013	SK CIK	Pravi izbori koji odražavaju slobodno izražavanje volje birača ICCPR, Opšti komentar 25, stav 11: "Svako nasilno mešanje u registraciju ili glasanje, kao i zastrašivanje ili prinuda birača treba da bude zabranjeno krivičnim zakonima i ti zakoni treba da se striktno primenjuju." i stav 19: „Lice sa pravom glasa moraju biti slobodne da glasaju za bilo kog kandidata za izbore i za ili protiv bilo kog predloga podnetog na referendum ili plebiscit, i slobodne da podržavaju ili da se suprotstavljaju vladi, bez nepotrebnog uticaja ili prinude bilo koje vrste koja može iskrivljuju ili sprečavaju slobodno izražavanje volje birača. Birači treba da budu u mogućnosti da samostalno formiraju mišljenje, bez nasilja ili pretnji nasiljem, prinude, podsticanja ili manipulativnog mešanja bilo koje vrste."
23.	Str.42	Broj nevažećih glasačkih listića u prvom krugu izbora za gradonačelnika, prema proračunima EU EOM-a na osnovu podataka razvrstanih po opštinama koje je objavio	Redizajnirati glasačke listiće za izbore za skupštine opština kako bi se poboljšalo razumevanje birača i informisanost birača o tome kako pravilno	Bez zakonskih izmena.	CIK	Pravo i prilika da se glasa Transparentnost i pristup informacijama ICCPR, Opšti komentar 25, st. 11 „Kampanja za edukaciju birača i registraciju su

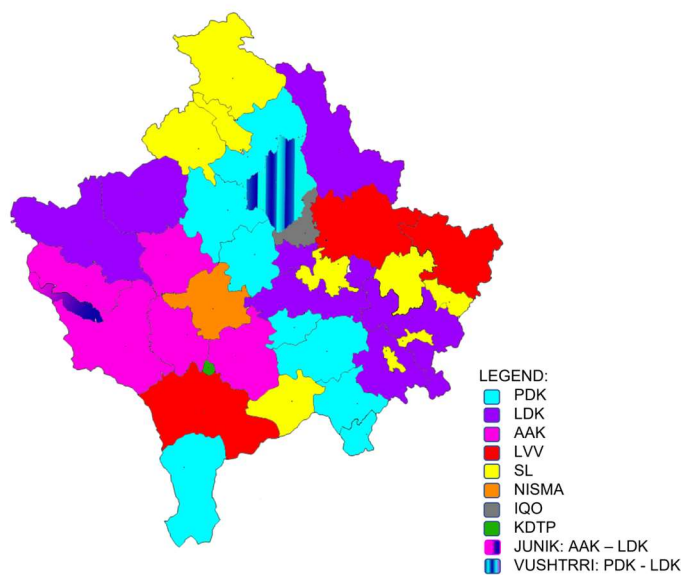
		<p>CIK, iznosio je 1,6 odsto, a broj praznih listića skoro 1 odsto. Sa druge strane, broj nevažećih glasačkih listića za skupštinske izbore iznosio je skoro 7 odsto, što ukazuje na nedovoljne aktivnosti informisanja birača i preterano složen dizajn listića, a broj praznih listića na 1,6 odsto..</p>	<p>označiti glasački listić, kako bi se smanjio broj nevažećih glasova.</p> <p>(prioritetna preporuka)</p>			<p><i>neophodni da bi se obezbedilo efikasno korišćenje prava iz člana 25 od strane informisane zajednice.“</i></p> <p>ICCPR, Opšti komentar 25, st. 12 „Informacije i materijali o glasanju treba da budu dostupni na jezicima manjina. Trebalo bi usvojiti posebne metode, kao što su fotografije i simboli, kako bi se osiguralo da nepismeni birači imaju adekvatne informacije na kojima će zasnovati svoj izbor.“</p>
--	--	---	--	--	--	---

ANEKS I. IZBORNI REZULTATI

Rezultati izbora za gradonačelnike po političkim subjektima i po opštinama¹⁶⁸:



Rezultati izbora za skupštine opština po političkom subjektu koji je osvojio najviše mandata po opštini:



¹⁶⁸ Bela boja na mapi predstavlja opštinu Dragaš gde će rezultati izbora biti određeni za birače van Kosova nakon 13. decembra 2021. godine.

Br.	Naziv partije	Broj izabranih gradonačelnika	Broj izabranih odbornika
1	(SL) Srpska lista	10	147
2	(PDK) Demokratska partija Kosova	8	206
3	(LDK) Demokratski savez Kosova	7	206
4	(AAK) Alijansa za budućnost Kosova	5	120
5	(LVV) Levizja Vetevendosje	4	193
6	(NISMA) Socijaldemokratska inicijativa	1	21
7	(IKO) Građanska inicijativa Obilić	1	9
8	(KDTP) Kosovska demokratska partija Turaka	1	11
9	Nezavisna lista Bekim Jašari	0	10
10	(DD) Demokrate za Glogovac	0	8
11	(AKR) Novi kosovski savez	0	8
12	(KATP) Kosovska stranka pravde Turk	0	6
13	(PSD) Socijaldemokratska partija	0	5
14	(PSHDK) Albanska demokratska hrišćanska partija Kosova	0	4
15	(VAKAT) Vakati koalicija	0	4
16	(LB) Pokret jedinstva	0	4
17	(GI NS) Građanska inicijativa Nacionalna sloga	0	3
18	(IKGPD) Građanska inicijativa Zeleni za Glogovac	0	2
19	(JGP) Singular Goran Parti	0	2
20	(IFKEA) Egipatsko-aškalijska inicijativa za Kosovo Polje	0	2
21	(PD) Partija pravde	0	2
22	(BPSH) Junajted za Štrpce	0	2
23	(RDF) Demokratska reforma za Uroševac	0	2
24	(NS) Nacionalna harmonija	0	2
25	(NJ) Nacionalno jedinstvo	0	2
26	(IKM) Građanska inicijativa Mitrovica	0	2
27	(LKV) Građanska inicijativa Vatra	0	1
28	(GIBI) Građanska inicijativa Bošnjaci za Istok	0	1

29	(LN) Drugačija lista	0	1
30	(FED) Snage dijaspore	0	1
31	(PAI) Aškalijska partija za integraciju	0	1
32	(BI-PEC) Bošnjačka inicijativa Peć	0	1
33	(IBJ) Inicijativa bošnjačkog jedinstva	0	1
34	(OBKD) Organizacija Nacionalnog demokratskog fronta	0	1
35	(NDS) Nova demokratska stranka	0	1
36	(SDU) Socijaldemokratska unija	0	1
37	(ITHP) Partija inovativnog turskog pokreta	0	1
38	(GISŠ) Građanska inicijativa Sloboda Štrpce	0	1
39	(Inicijativa e Therandes) Inicijativa Theranda	0	1
40	(Ne Mundemi) Možemo	0	1
41	(LA) Lista Aškalijska	0	1
42	(GIZP) Građanska inicijativa Zubin Potok	0	1
43	(ASH) Albanski savez	0	1
44	(IKM) Građanska inicijativa za Mogilu	0	1
45	(IKK) Građanska inicijativa za Klokot	0	1

ANEKS II. REZULTATI PRAĆENJA I NADGLEDANJA MEDIJA

Opštinski izbori 2021

Uvod

Monitoring elektronskih medija

Praćeno je osam TV kanala: **RTK1**, javni TV kanal (na albanskom), **RTK2**, javni TV kanal (na srpskom i nevećinskim jezicima), **KLAN KOSOVA**, privatni TV kanal (na albanskom), **TV DUAKGJINI**, privatni TV kanal (na albanskom), **T7**, privatni TV kanal (na albanskom), **KANAL 10**, privatni TV kanal (na albanskom). Pored toga, medijski monitoring obuhvatao je dnevnu emisiju u udarnom terminu dva lokalna TV kanala koja emituju program na srpskom jeziku, **TV MOST** i **TV PULS**.

Prvi krug praćenja izbora: 16. septembar – 17. oktobar 2021. godine svakodnevno od 18:00 do 24:00 sata i ceo dan u periodu predizborne tišine. Praćene su dnevne emisije u udarnim terminima **TV MOST** i **TV PULS**.

Drugi krug praćenja izbora: 18. oktobar – 14. novembar 2021. godine svakodnevno od 17:00 do 24:00 sata i ceo dan u periodu predizborne tišine. TV kanali na srpskom jeziku (RTK2, TV Most i TV Puls) nisu praćeni nakon prvog kruga, jer u 9 od 10 opština sa srpskom većinom nije bilo drugog kruga.

Metodologija korišćena za praćenje elektronskih medija bila je i kvantitativna i kvalitativna. Kvantitativnu komponentu monitoringa činila je analiza vremena dodeljenog relevantnim političkim akterima. Kvalitativna analiza uključila je način na koji su relevantni akteri predstavljeni, odnosno ton koji mediji koriste prema kandidatima i političkim akterima (negativan, neutralan ili pozitivan). Tokom posmatranog perioda, ton koji su elektronski mediji koristili za izveštavanje o kandidatima bio je neutralan ili skoro potpuno neutralan. Stoga nismo uključili grafikone koji pokazuju ton pokrivenosti.

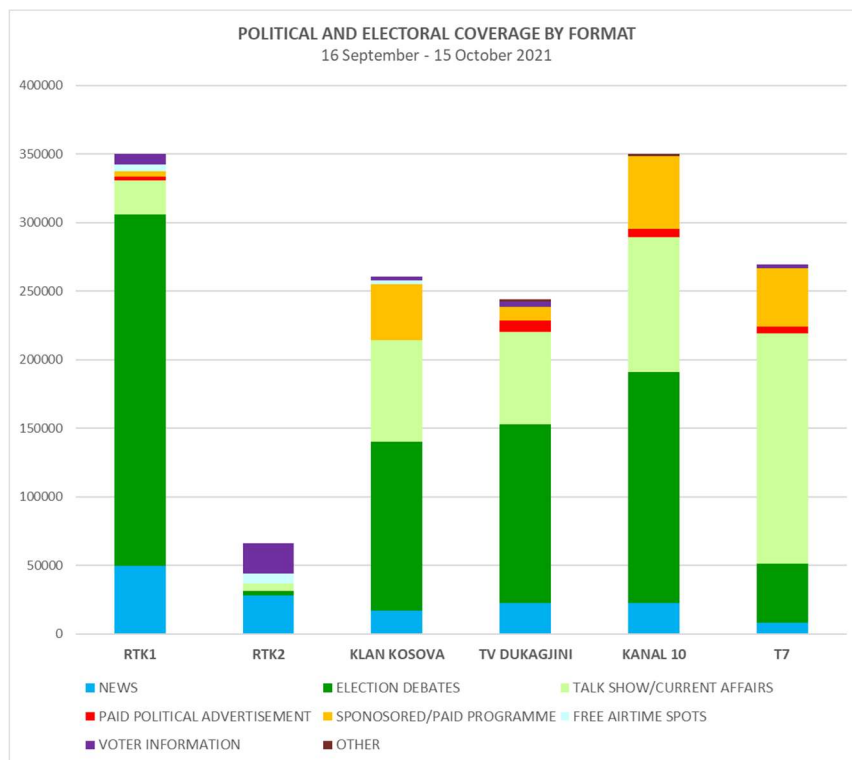
Monitoring Internet stranica vesti

Praćeno je osam Internet stranica: **RTK Live** – Internet stranica javnog emitera, **Koha** – albanski jezik, **Telegrafi** - albanski jezik, **GazetaExpress** - albanski jezik, **Indeksonline** - albanski jezik, **Insajderi** - albanski jezik, **KoSSev** i **Kosovo online** – srpski jezik.

Većina Internet stranica sa vestima je napravila ad hoc odeljak „Izbori“, gde su objavljivali svoje članke u vezi sa izborima, iako je broj objavljenih članaka bio ograničen. Ovo je omogućilo Izornoj posmatračkoj misiji EU da nadgleda sve članke u vezi sa izborima koje objavljuju ove Internet stranice sa vestima. Mada Internet („onlajn“) mediji nisu obavezni ni na kakve zakonske uslove da budu izbalansirani, cilj monitoringa je bio da se proceni da li su bili pristrasni u izveštavanju, da li su širili govor mržnje i da li su se pridržavali odredaba Kodeksa ponašanja Saveta za štampu Kosova, samo-regulatornog tela. Sve nadgledane Internet stranice vesti, osim stranice javnog emitera, bile su potpisnici Kodeksa za štampu. RTK Live nije imao *ad hoc* rubriku o izborima. Stoga je EU EOM pratila sve članke koji se odnose na političke subjekte objavljene na njenoj početnoj stranici. Tokom svakog perioda uoči prvog i drugog kruga izbora Telegrafi, KoSSev i Kosovo Online objavili su manje od 40 novinskih članaka koji pokrivaju kampanju političkih subjekata. Isto važi i za Kohu i Gazeta ekspres uoči drugog kruga. S obzirom na

njihovu veoma ograničenu pokrivenost kampanjama, nije bilo moguće definisati u kojoj meri su one bile uravnotežene ili ne, stoga rezultati za ove Internet stranice sa vestima nisu uključeni u grafikone.

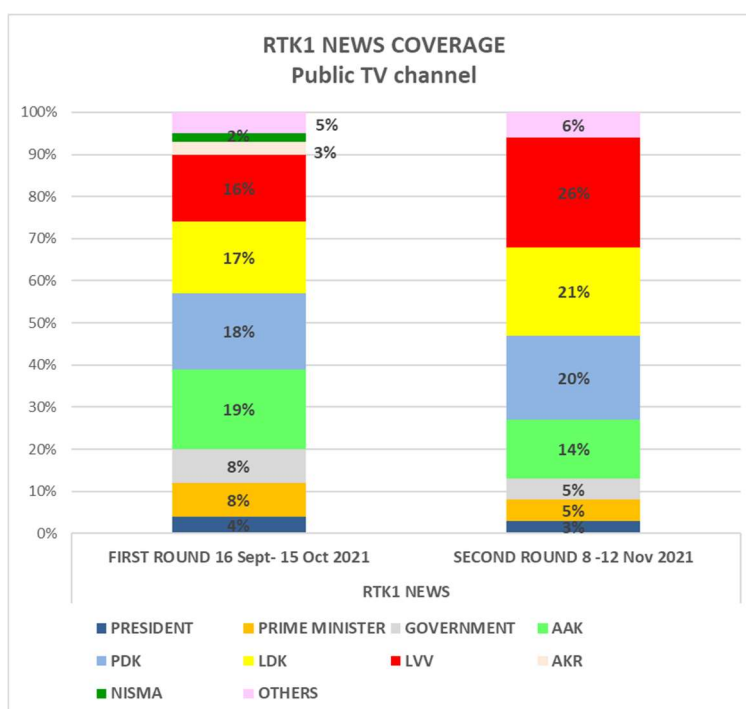
POKRIVANJE POLITIKE I IZBORA
PRVI KRUG IZBORNE KAMPANJE (16. septembar – 15. oktobar 2021.)



	RTK1	RTK2	KLAN KOSOVA	TV DUKAGJINI	KANAL 10	T7
VESTI	14%	42%	7%	9%	6%	3%
IZBORNE DEBATE	73%	5%	47%	53%	48%	16%
„TOK-ŠOU“/ AKTUELNOSTI	7%	9%	28%	28%	28%	62%
PLAĆENO POLITIČKO OGLAŠAVANJE	1%	-	-	3%	2%	2%
SPONZORISAN/PLAĆENI PROGRAM	1%	-	16%	4%	15%	16%
SPOTOVI U SLOBODNIM TERMINIMA	2%	11%	1%	-	-	-
INFORMACIJE ZA BIRAČE	2%	33%	1%	1%	-	1%
OSTALO	-	-		2%	1%	-

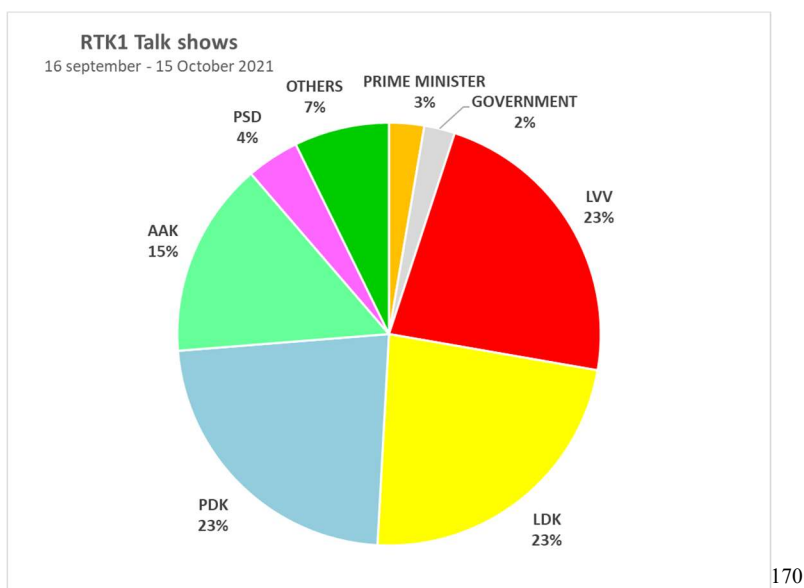
	Ukupno pokrivanje politike i izbora
RTK1	97 sati 13 minuta i 21 sekunda
RTK2	18 sati 28 minuta 9 sekundi
KLAN KOSOVA	72 sata 21 minut i 16 sekundi
TV DUKAGJINI	67 sati 48 minuta 24 sekunde
KANAL 10	97 sati 18 minuta 53 sekunde
T7	74 sata 53 minuta 26 sekundi

RTK1 – JAVNI TV KANAL

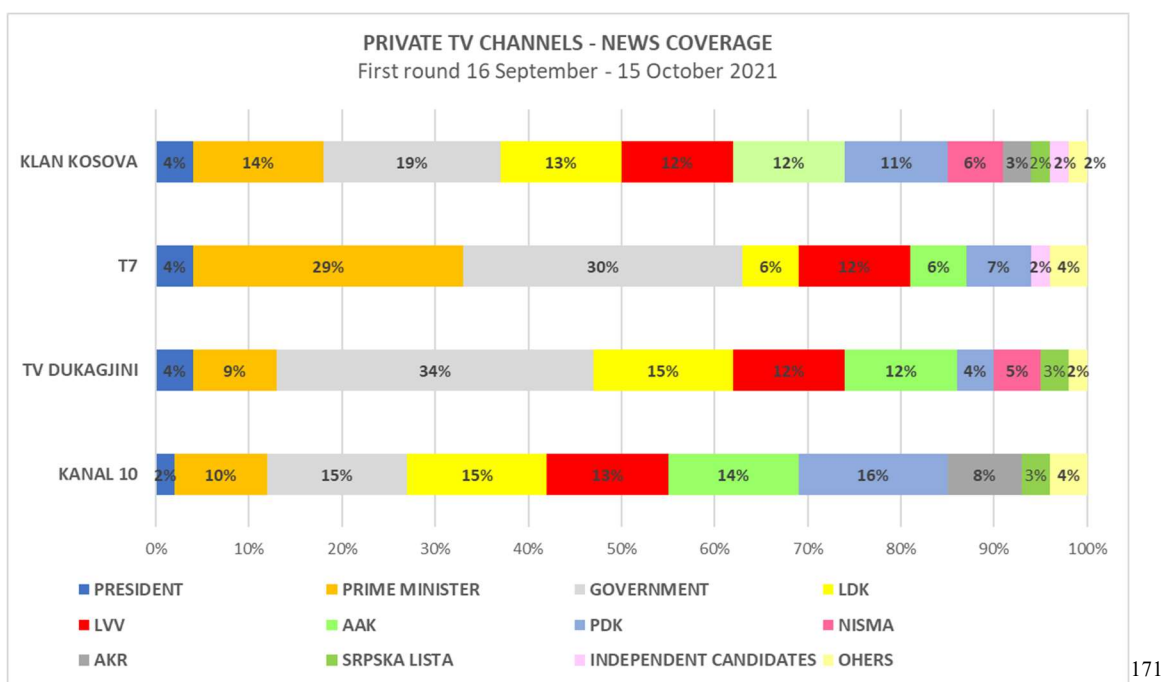


169

¹⁶⁹ Ukupna pokrivenost vestima u prvom krugu: 18 h 10 min 17 sek. - Ukupna pokrivenost vestima u drugom krugu: 3 h 35 min 5 sek.

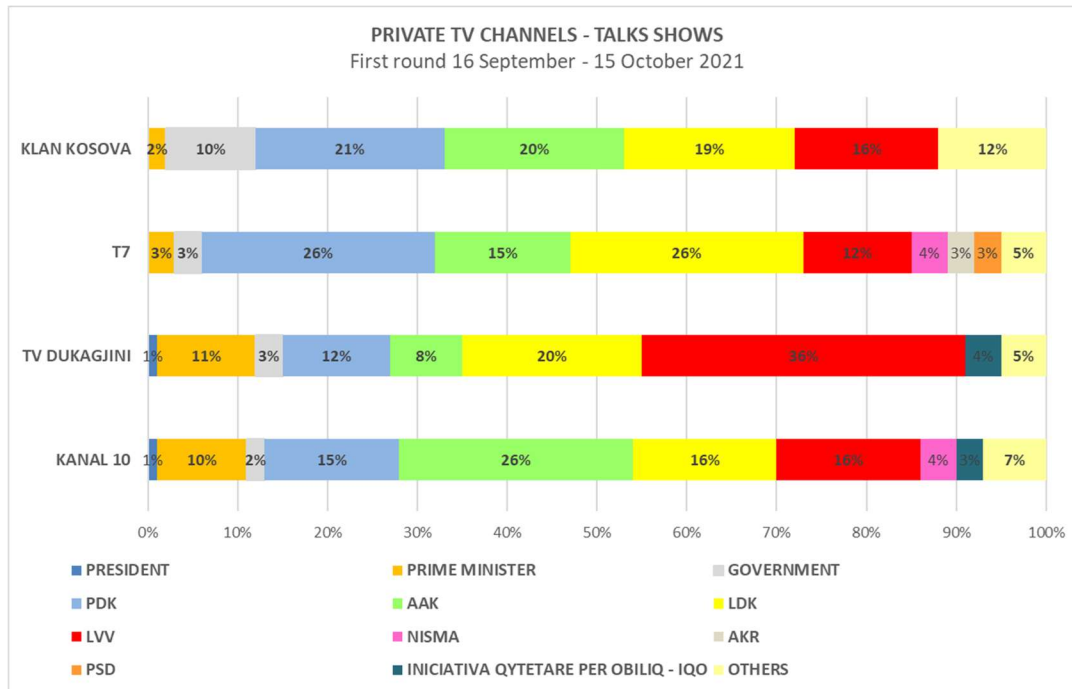


POKRIVENOST OD STRANE PRIVATNIH TV KANALA – Prvi krug

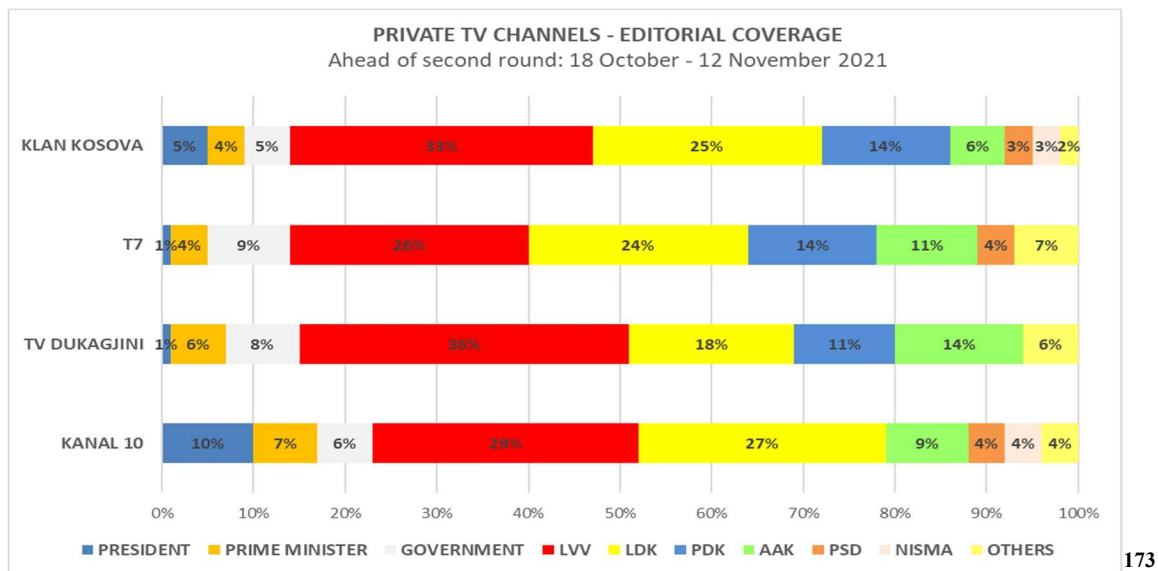


¹⁷⁰ Ukupno vreme za razgovore/programme za analizu: 6 sati 41 min 2 sek. Uoči drugog kruga, RTK1 gotovo da nije imao tok-šou emisija, jer su obično organizovane da komentarišu izborne debate održane iste večeri, ali su se pre drugog kruga održale samo dve izborne debate.

¹⁷¹ Ukupno izveštavanje prvog kruga TV kanala - Klan Kosova: 4 h 32 min 26 sek; T7: 2 sata 7 minuta 50 sekundi; TV Dukagjini: 6 sati 8 min 7 sekundi; Kanal 10: 5 h 53 min 6 sek.



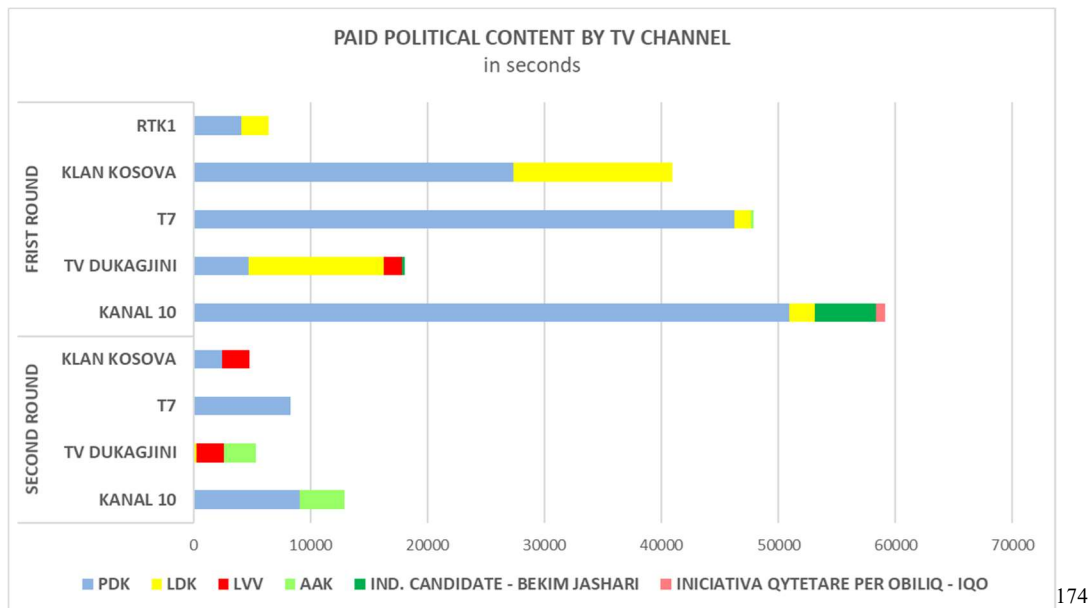
**UREDNIČKO POKRIVANJE OD STRANE PRIVATNIH TV KANALA – drugi
krug**



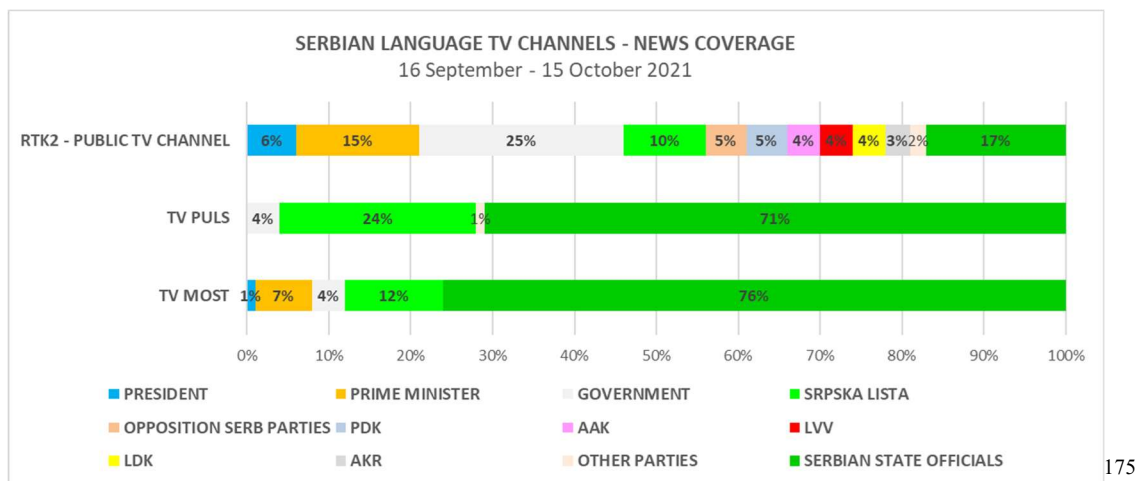
¹⁷² Ukupna politička i izborna pokrivenost tok-šou emisijama TV kanala – Klan Kosova: 2 h 13 min 14 sek; T7: 46 sati 39 minuta 55 sekundi; TV Dukagjini 18 h 24 min 27 sek; Kanal 10: 26 h 57 min 32 sek. Trebalo bi uzeti u obzir da su se, navodno, predstavnici LVV-a uglavnom uzdržavali od učešća u političkim tok-šou emisijama T7, kao što su to učinili predstavnici PDK za TV Dukagjini, navodeći pristrasnost ovih TV kanala prema njima..

¹⁷³ Uredničko pokrivanje uključuje vesti, intervju sa kandidatima i političke razgovore. Pored uređivačke linije svakog emitera, na izveštavanje TV kanala uoči drugog kruga uticali su i drugi elementi, kao što su političke stranke koje imaju različit broj kandidata u drugom krugu, TV kanali koji se fokusiraju na najvažnije opština ili gde je konkurencija bila jača.

PLAĆENI POLITIČKI SADRŽAJ



TV KANALI NA SRPSKOM JEZIKU – POKRIVANJE VESTI

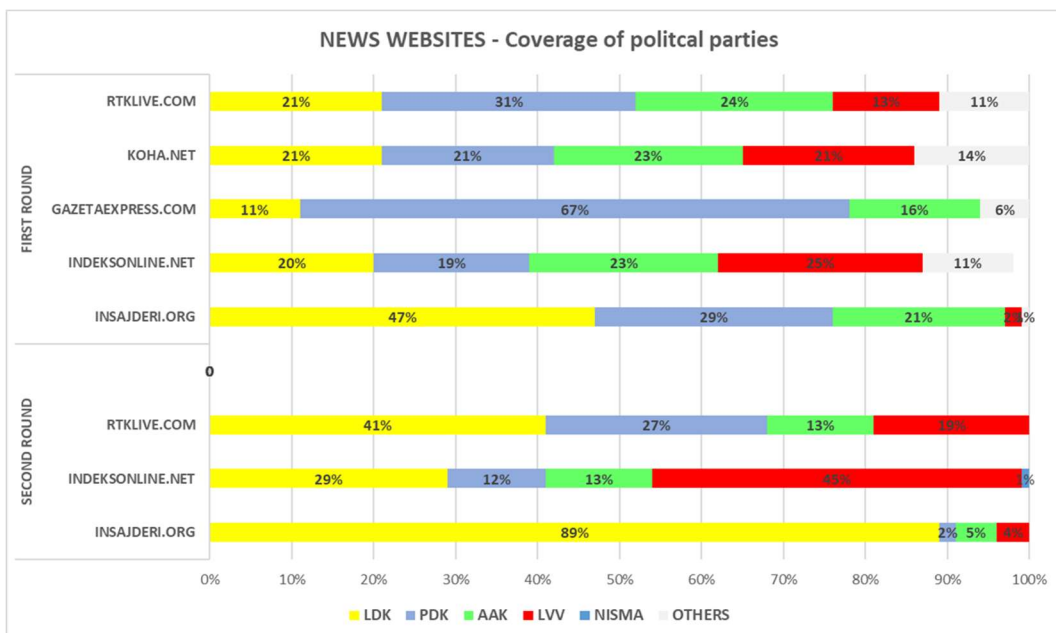


Ukupna urednička pokrivenost TV kanala – Klan Kosova: 18 h 30 min 9 sek; T7: 31 h 56 min 55 sek; TV Dukadžini: 29 h 44 min 22 sek; Kanal 10: 28 sati 11 min 13 sek.

174 Tokom tridesetodnevne kampanje prvog kruga, PDK je kupio 78 procenata plaćenog političkog sadržaja na nadgledanim TV kanalima, a sledi ga LDK sa 18 procenata. Tokom petodnevne kampanje za drugi krug, PDK je ponovo kupio većinu plaćenog političkog sadržaja, 68 procenata, zatim AAK, 21 procenat, i LVV sa 15 procenata. Veliku većinu plaćenog političkog sadržaja tokom oba kruga sačinjavali su plaćeni politički programi, 88 procenata, naspram 12 procenata kratko plaćenih političkih spotova.

175 Ukupno emitovanje vesti u udarnom terminu TV kanala – RTK2: 7 h 32 min 16 sek; TV PULS: 2 h 57 min 36 sek; TV Most: 6 sati 15 min 8 sek. Ovi TV kanali su praćeni samo u prvom krugu izborne kampanje jer u devet od deset opština nije bilo drugog kruga.

INTERNET STRANICE VESTI – POKRIVANJE KAMPANJE



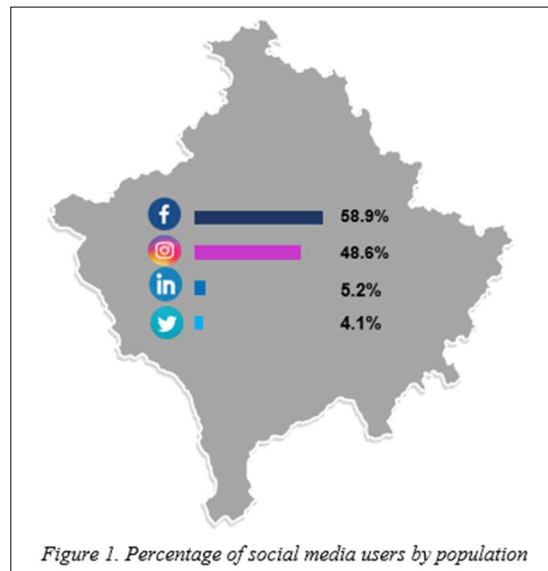
176

¹⁷⁶ Broj članaka po Internet stranicama sa vestima, prvi krug (16. septembar – 15. oktobar): RTKLive.com 586; Koha.net 136; Gazetaekpress.net 17; Indeksonline.net 210; Insajderi.org 649. Drugi krug (18. oktobar – 12. novembar): RTKLive.com 192; Indeksonline.net 128; Insajderi.org 99.

ANEKS III. REZULTATI PRAĆENJA DRUŠTVENIH MREŽA

Internet pokrivenost na Kosovu iznosila je 91 procenat u januaru 2021. godine i među najvećima je u Evropi. Skoro 57 procenata stanovništva koristi društvene medije, sa oko 1,10 miliona korisnika društvenih medija. Fejsbuk je vodeća društvena mreža, a slede Instagram, LinkedIn i Twitter.¹⁷⁷ Aplikacije za razmenu trenutnih poruka su takođe prilično popularne, a Viber prednjači u pogledu korišćenja.

SMMU je svoju aktivnost praćenja započeo mapiranjem digitalnog pejzaža kako bi se razjasnilo u kojoj meri učesnici aktivno koriste najpopularnije Internet platforme za kampanju. Na osnovu ovoga, doneta je odluka da se kvantitativna analiza usmeri na Fejsbuk i Instagram.



Aktivnost praćenja društvenih medija počela je 16. septembra, prvog dana kampanje, i uključivala je periode izborne tišine i izborne dane. Osmišljeni su različiti projekti monitoringa. Period praćenja kampanje prvog kruga obuhvatao je od 16. septembra do 17. oktobra 2021. godine; Period praćenja kampanje za drugi krug je trajao od 18. oktobra do 14. novembra 2021. godine, uključujući i pred-kampanju i petodnevni zvanični period kampanje. Odabir uzorka je izvršen u skladu sa brojnim analitičkim svrhama, što se kasnije reflektovalo u različitim izveštajima. Uključene su stranice, grupe i nalozi od nacionalnog i opštinskog značaja.

Za Facebook – ukupno 487 Fejsbuk stranica za prvi krug i 187 Fejsbuk stranica za drugi krug, kao i 47 javnih grupa.

LISTE	PRVI KRUG	OBJAVE	DRUGI KRUG	OBJAVE
Politički subjekti	228	302	52	223
Kandidati za gradonačelnike	106	238	34	357
Javne institucije	68	59	68	157
Stranice trećih strana	85	243	33	270
Javne grupe	47	133	47	101

¹⁷⁷ Izvor: 'We Are Social' / Hootsuite, Digital 2021, [Izveštaj za Kosovo](#)

Za Instagram – ukupno, 145 Instagram naloga za prvi krug i 58 za drugi krug.

LISTE	PRVI KRUG	OBJAVE	DRUGI KRUG	OBJAVE
Politički subjekti	42	161	17	158
Kandidati za gradonačelnike	69	366	24	180
Javne institucije	17	51	17	92
Stranice trećih strana	17	n/a	n/a	n/a

Sve u svemu, slučajni uzorak od 975 Facebook postova i 578 Instagram postova koje su objavile 534 Facebook javne stranice i grupe i 145 Instagram naloga je ispitan tokom prve runde kampanje. Za drugi krug, uzorak je prilagođen manjoj listi Kandidata uključenih u trku i sastojao se od 1108 Facebook postova i 430 Instagram postova koje su objavile 234 Facebook javne stranice i grupe, kao i 58 Instagram naloga.

Nalazi praćenja društvenih medija pokazali su da je ton digitalne kampanje generalno bio poštovan za prvi krug i da je postao negativniji u toku drugog kruga, sa slučajevima kada su kandidati koristili Internet platforme da bi se protivnicima obratili grubim jezikom, ponekad pokušavajući da delegitimišu njih.

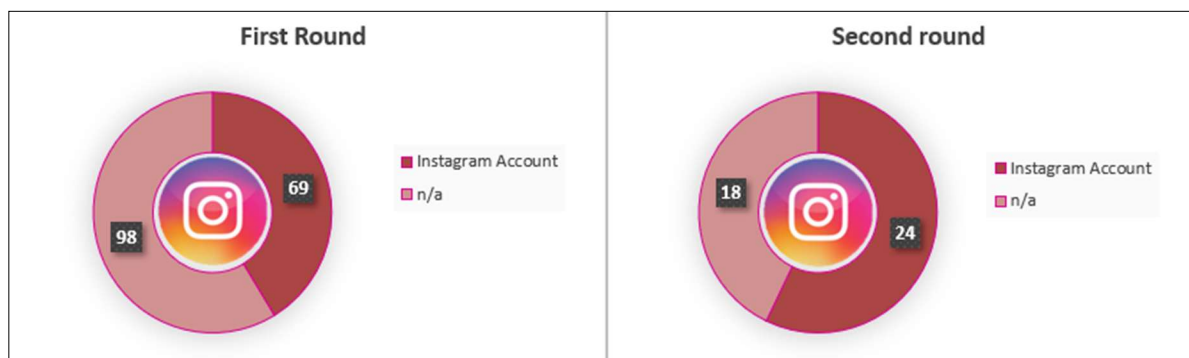
Preliminarna analiza aktivnosti kandidata za gradonačelnike na Fejsbuku i Instagramu otkrila je da 106 kandidata za gradonačelnike od 166 kandidata za prvi krug i 34 od 42 kandidata za drugi krug imaju javnu stranicu na Fejsbuku. Šezdeset devet kandidata za gradonačelnike takođe je posedovalo Instagram profil, od kojih se 24 takmičilo za drugi krug.

Sve ukupno, samo 16 kandidata za gradonačelnike posedovalo je verifikovane naloge koji pokazuju plavu značku za verifikaciju na Fejsbuku i nijedan na Instagramu.



Prisutnost kandidata za gradonačelnike na Facebook-u

Slika 2.

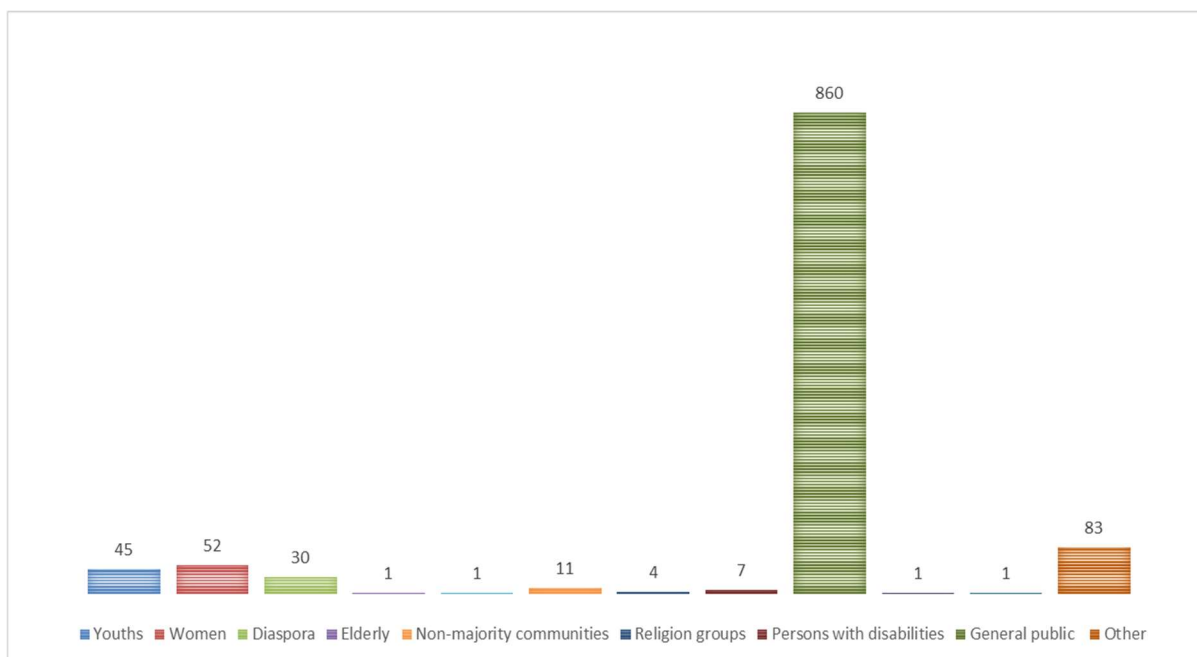


Slika 3. Prisutnost kandidata za gradonačelnike na Instagramu

Alatke za monitoring društvenih mreža koje su korišćene za sprovođenje kvantitativne analize:

- *CrowdTangle* za prikupljanje podataka od Facebook-a i Instagram-a;¹⁷⁸
- *Facebook Ads Library* za plaćeno političko oglašavanje;
- Vizuelni i SMM obrasci za analizu sadržaja bili su sačinjeni u saradnji sa analitičarom podataka korišćenjem aplikacije *E-Day Election Observation App*.

Većina Facebook objava analiziranih tokom kampanje prvog kruga obratila se široj javnosti (860). Žene glasači (52) i mladi (45) su takođe često bili na meti. Trideset postova upućeno biračima dijaspore. U nekoliko slučajeva obraćali su se i nevećinskim zajednicama (11) ili osobama sa invaliditetom (7).¹⁷⁹

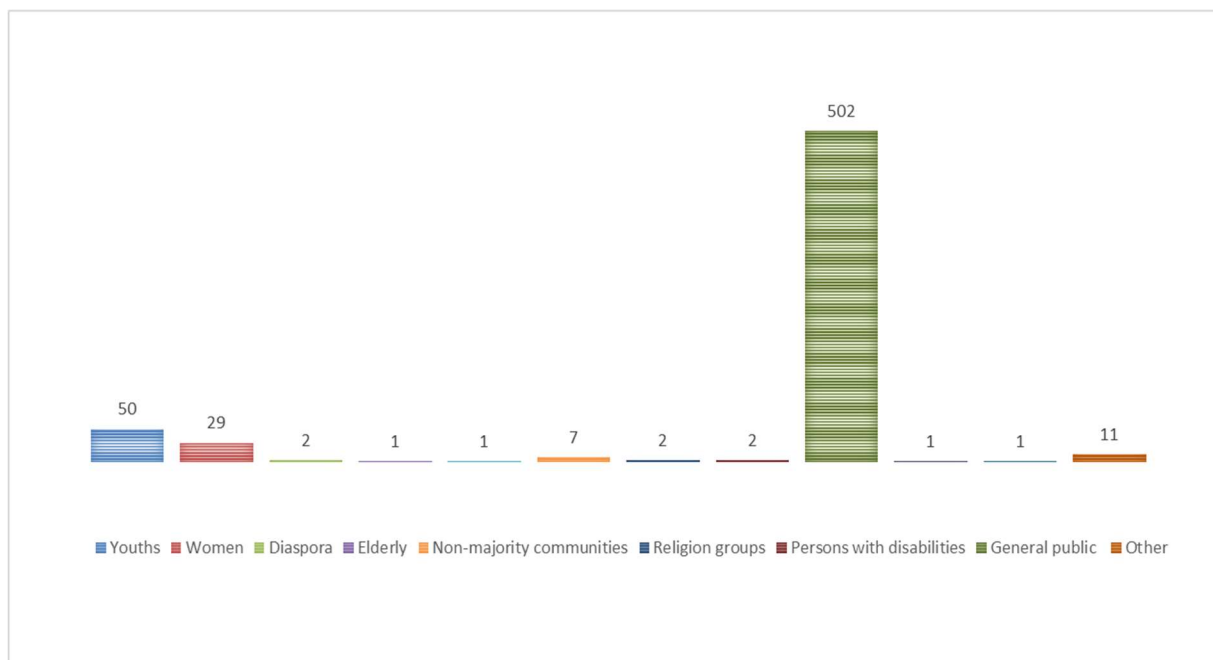


Slika 4. Prvi krug: Facebook, ciljne grupe prema postovima/objavama

¹⁷⁸ CrowdTangle je alatka za javni uvid kojom upravlja Facebook i u njegovom je vlasništvu.

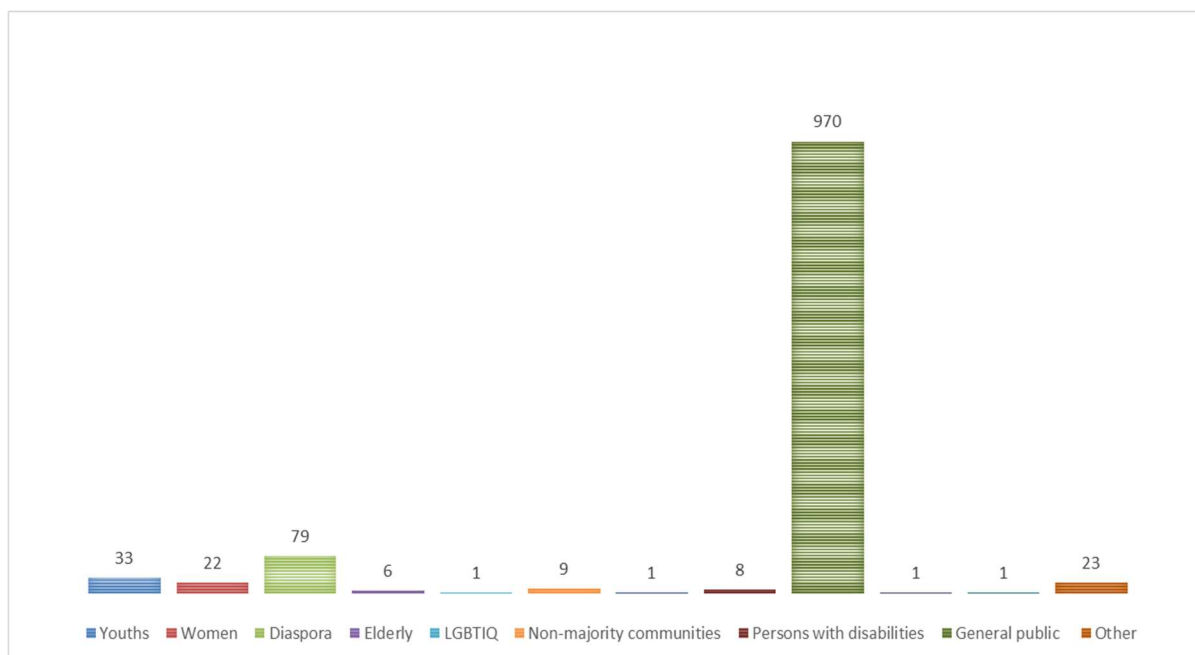
¹⁷⁹ U nekim slučajevima su primećene objave koje se obraćaju većem broju ciljnih primalaca.

Na Instagramu, većina pregledanih objava obratila se široj javnosti (502), zatim omladini (50) i ženama glasačima (29). Uočeno je samo nekoliko izolovanih slučajeva objava usmerenih na dijasporu (2) i birače sa invaliditetom (2).



Slika 5. Prvi krug: Instagram, ciljne grupe po postovima/objavama

Većina Facebook objava analiziranih tokom kampanje za drugi krug obratila se široj javnosti. Izborna posmatračka misija EU za posmatranje izbora primetila je porast broja poruka koje se bave dijasporom između dva kruga (79 postova). U nekoliko slučajeva obraćali su se i nevećinskim zajednicama (9) ili osobama sa invaliditetom (8).

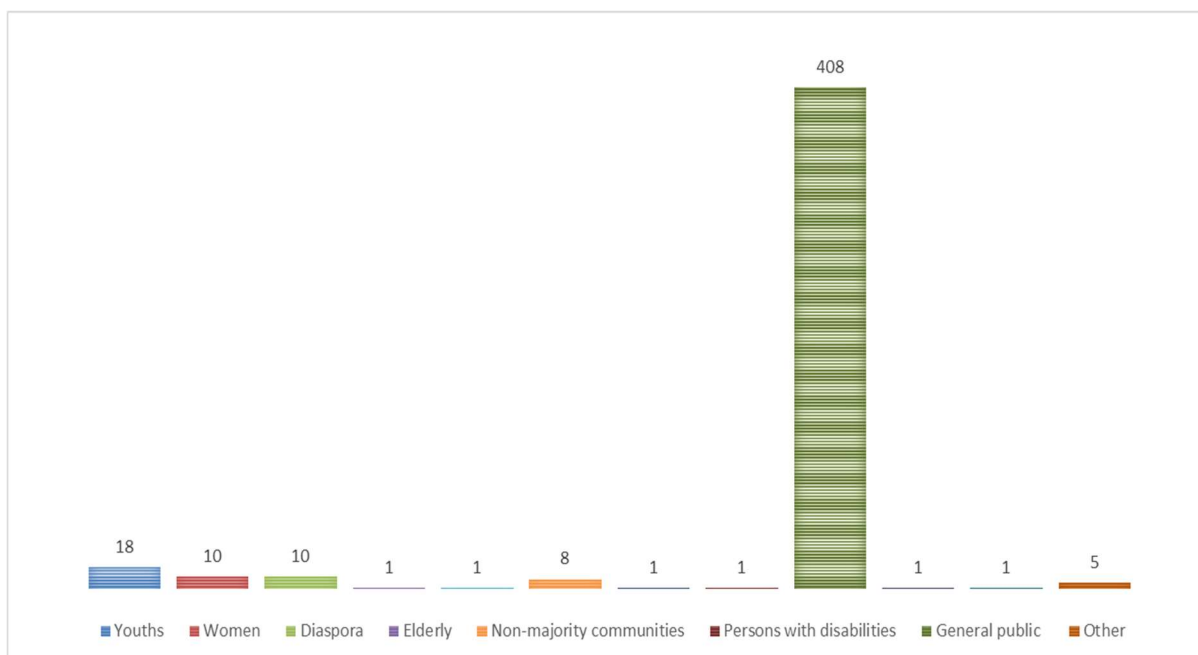


Slika

Drugi krug: Facebook, ciljne grupe po postovima/objavama

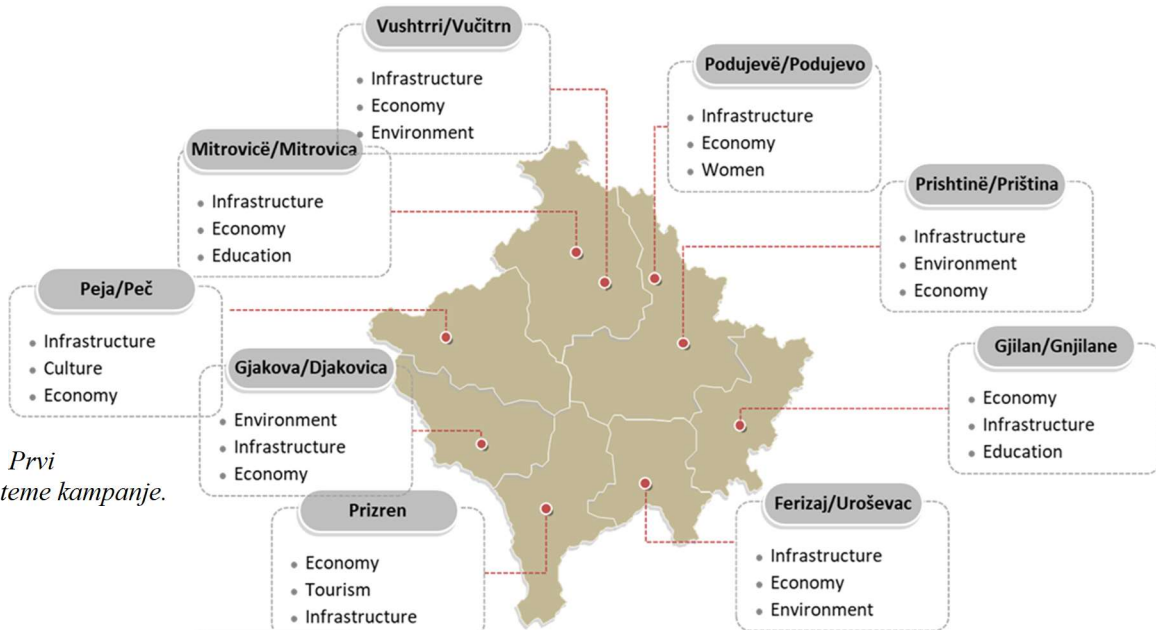
6.

Pored opšte javnosti (408), mladi (18), žene glasači (10) i dijaspora (10) bile su najčešće ciljne grupe na Instagramu tokom kampanje u drugom krugu.



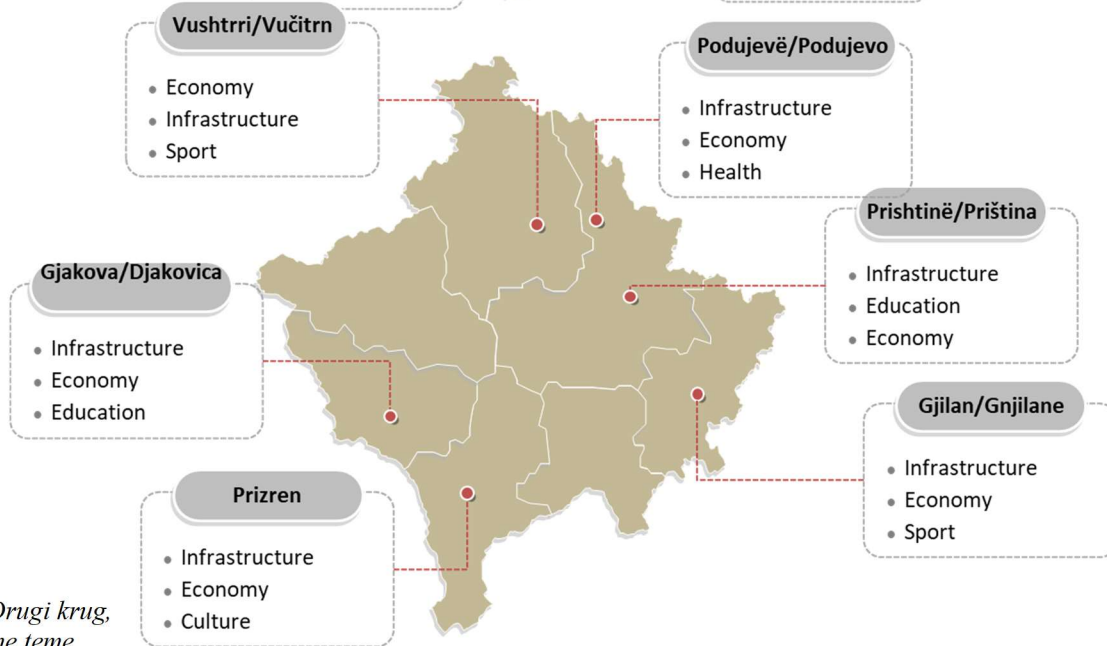
Slika 7. Drugi krug: Instagram, ciljne grupe po postovima/objavama

Među temama kampanje preovlađivala je infrastruktura – sa posebnim fokusom na urbane projekte i izgradnju – a zatim ekonomija. Donji grafikoni nude pregled glavnih tema kampanje tokom kampanje za prvi i drugi krug.¹⁸⁰



Slika 8. Prvi glavne teme kampanje.

krug,



Slika 9. Drugi krug, glavne teme kampanje.

¹⁸⁰ Praćenje društvenih medija EU EOM analizirala je digitalnu kampanju za sve opštine u kojima se održavaju izbori. Na grafikonima koji su uključeni u ovaj aneks nalaze se podaci onih sa populacijom većom od 60 hiljada stanovnika prema poslednjem popisu. Vidi [Procena populacije Kosova 2011](#), Kosovska agencija za statistiku.

PLAĆENO POLITIČKO OGLAŠAVANJE NA FEJSBUKU I INSTAGRAMU

Prvi krug - Jedinica EU EOM za društvene mreže pratila je ručno plaćeno političko oglašavanje 106 kandidata za gradonačelnike i 37 političkih subjekata na Fejsbuku i Instagramu na dnevnom nivou od 3. do 17. oktobra. Period posmatranja obuhvata poslednje dve nedelje kampanje, uključujući period izborne tišine i izborni dan (crveno). Uočen je kontinuirani porast izbornih oglasa, od kojih je velika većina ostala aktivna nekoliko dana. Grafikoni ispod pokazuju uočeni trend. Uprkos jasnom padu sa približavanjem izbornog dana, otkriveno je ukupno 58 kršenja izborne tišine od strane kandidata.

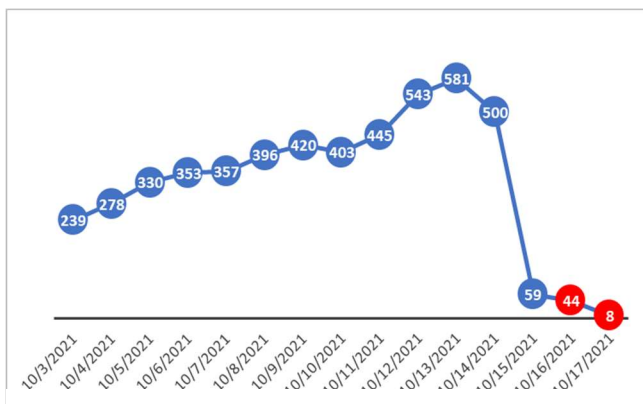


Figure 9. First round, mayoral candidates 'active ads

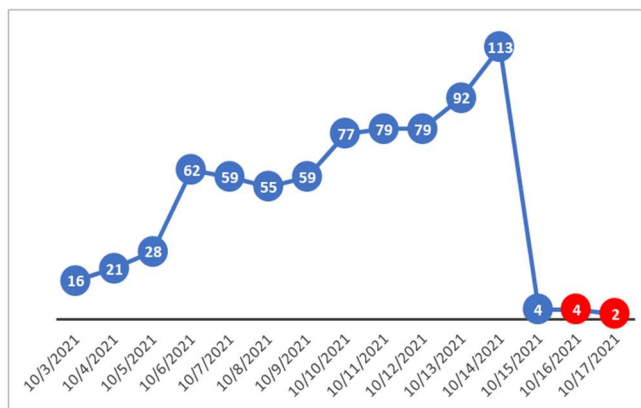


Figure 10. First round, political entities 'active ads

Drugi krug – Sličan trend je primećen između dva kruga, kada je Izborna posmatračka misija EU svakodnevno pratila izborne reklame koje su na Fejsbuku i Instagramu podsticala 42 kandidata za gradonačelnike koji su se takmičili za drugi krug, kao i 13 političkih subjekata. Aktivnost monitoringa je trajala od 21. oktobra do 14. novembra i obuhvatala je period pre kampanje (narandžasta), petodnevnu zvaničnu kampanju (plava), period predizborne tišine i izborni dan (crvena). Primećeno je ukupno 279 oglasa, od kojih je velika većina ostala aktivna nekoliko dana. Grafikoni u nastavku sumiraju uočeni trend. Tokom dva kruga utvrđeno je ukupno 25 kršenja predizborne tišine od strane kandidata.

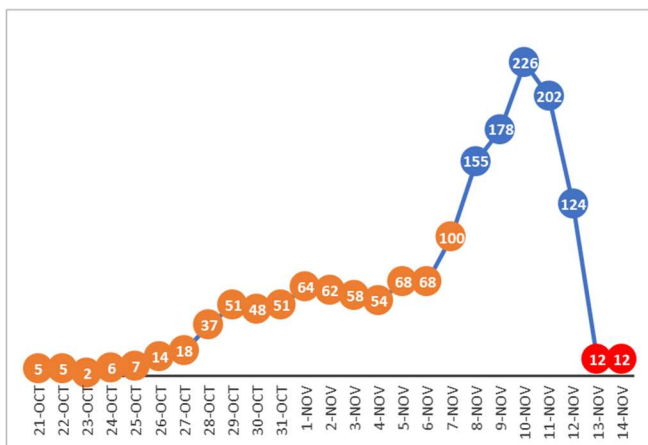


Figure 11. Second round, mayoral candidates 'active

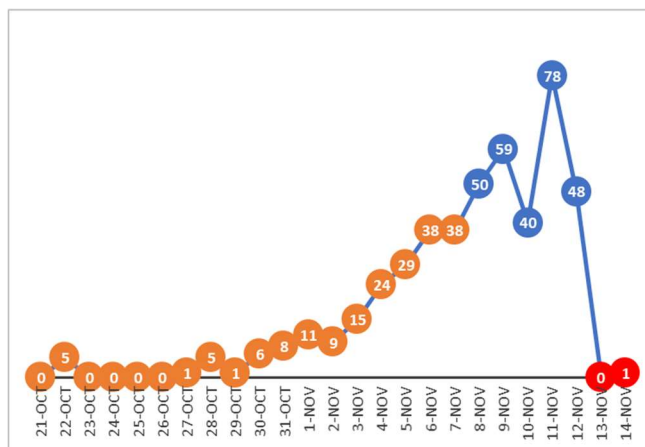


Figure 12. Second round, political entities 'active ads