



IZBORI

ZA DEMOKRATSKE
I SLOBODNE IZBORE

autori: Dragan Koprivica / Milica Kovačević

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONODAVNOG OKVIRA ZA IZBORE

Kroz ispunjavanje preporuka OSCE/ODIHR



autori: Dragan Koprivica / Milica Kovačević

**PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE
ZAKONODAVNOG OKVIRA ZA IZBORE**
Kroz ispunjavanje preporuka OSCE/ODIHR

Podgorica, oktobar 2017.

Radnoj grupi za unapređenje izbornog zakonodavstva

Poštovana gđo Šćepanović,

Kao odgovor na javni poziv Radne grupe od 19.10.2017¹ zainteresovanoj javnosti i subjektima koji se bave pitanjima izbornog procesa da svojim komentarima, predlozima i sugestijama doprinesu realizaciji preporuka OSCE/ODIHR, CDT je pripremio komentare i predloge za izmjene izbornog zakonodavstva.

Prema Zaključku o formiranju Radne grupe², njen zadatak je da analizira primjenu izbornog zakonodavstva i na osnovu Konačnog izvještaja Posmatračke misije OSCE/ODIHR povodom održanih parlamentarnih izbora 16. oktobra 2016. godine, razmotri i predloži način implementacije ovih preporuka. Iz pojedinih izvjava u medijima se moglo naslutiti da Radna grupa namjerava da ovaj Zaključak tumači najrestriktivnije, te da se bavi isključivo preporukama OSCE/ODIHR iz izvještaja o posljednjim izborima.

Zbog toga CDT želi da skrene pažnju Radnoj grupi da zadatak Crne Gore nije da ispuni samo najnovije preporuke OSCE/ODIHR, već sve preostale preporuke OSCE/ODIHR, među kojima se neke ponavljaju iz godine u godinu. Neke od tih preporuka se u najnovijem izvještaju ponavljaju, a na neke se samo podsjeća kao na ranije izrečene i neispunjene preporuke. CDT je, stoga za pripremu ovog predloga koristio izvještaje OSCE/ODIHR misija nakon parlamentarnih izbora 2012.³ i 2016.⁴ godine.

Takođe, CDT podsjeća Radnu grupu da su prvi predstojeći nacionalni izbori u Crnoj Gori predsjednički izbori, te da je stoga potrebno da se radna grupa posebno fokusira na preporuke koje je OSCE/ODIHR dao nakon predsjedničkih izbora 2013⁵. Ovo je posebno važno u svijetlu činjenice da ove preporuke nijesu razmatrane tokom rada na izmjenama izbornog zakonodavstva 2013/2014. godine, te da Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore nije bio obuhvaćen posljednjom izbornom reformom.

Smatramo izuzetno bitnim da se u radu Radne grupe tretiraju svi navedeni izvještaji. Eventualni pristup da se neke preporuke OSCE/ODIHR tretiraju kao manje bitne bio bi pogrešan i time bi se mogle dati značajne zamjerke na sami postupak promjene zakonodavstva.

Takođe, smatramo da predstavnicima civilnog društva koji se bave izborima, nakon što se steknu politički uslovi da Radna grupa predstavlja mišljenje minimum 2/3 poslanika/ca u Skupštini, treba omogućiti pristup na svakoj sjednici Radne grupe i aktivno uključivanje u diskusiju. U tom smislu podsjećamo Vas na ustanovljenu praksu kvalitetnog uključivanja civilnog društva u ranije radne grupe.

1) Skupština Crne Gore, Radna grupa, Javni poziv, 19.10.2017. Dostupno na http://skupstina.me/images/dokumenti/javni_poziv_radne_grupe.pdf. Pristupljeno 26.10.2017.

2) Skupština Crne Gore, Zaključak o formiranju radne grupe, 10.10.2017. Dostupno na <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/1799/4532-00-32-5-17-42.pdf>. Pristupljeno 26.10.2017.

3) Konačni izvještaj Ograničene OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora, 07.12.2012. Dostupno na <http://www.osce.org/me/odihr/elections/98696?download=true>. Pristupljeno 26.10.2017.

4) Konačni izvještaj Posmatračke misije OEBS/ODIHR, 25.01.2017. Dostupno na <http://www.osce.org/me/odihr/elections/monte-negro/295781?download=true>. Pristupljeno 26.10.2017.

5) Konačni izvještaj OEBS/ODIHR ograničene misije za posmatranje izbora, 25.06.2013. Dostupno na <http://www.osce.org/me/odihr/elections/103499?download=true>. Pristupljeno 26.10.2017.

CDT će ovaj predlog, pored Radne grupe, uputiti i svim subjektima zainteresovanim za unapređenje izbornog ambijenta, kao i javnosti.

Ostajemo otvoren za poziv Radne grupe i svih parlamentarnih političkih partija da ove predloge dodatno obrazložimo, i doprinesemo formulisanju konkretnih rješenja koja bi bila sastavni dio predloga za izmjene relevantnih zakona.

I. Usklađivanje izbornog zakonodavstva

Preporuka OSCE/ODIHR:

„Trebalo bi razmotriti preduzimanje sveukupne izborne reforme sa ciljem usklađivanja izbornog zakonodavstva interno i sa drugim relevantnim zakonima. Proces reforme treba da bude sveobuhvatan i završen mnogo prije sljedećih izbora.“ (parlamentarni izbori 2016)

Predlog CDT-a:

Zakon o izboru odbornika i poslanika je usvojen 1998. godine, i od tada je više puta amandmanski mijenjan. Kao rezultat tih čestih promjena, koje su se često događale na političkoj ravni i bez adekvatne pravno-tehničke podrške, u Zakonu se pojavio veliki broj nepreciznosti, nedorečenosti, kontradiktornosti, ali i viškova i normi koje je trebalo brisati⁶. Pored toga, u praksi se pokazalo da Zakon nije usklađen ni sa drugim relevantnim zakonima, poput Zakona o ličnim dokumentima. Zbog toga je bitno da Zakon prođe rigoroznu pravno-tehničku redakciju, i da takav prečišćen tekst bude usvojen u Parlamentu.

II. Rezidencijalni uslov za glasanje

Preporuke OSCE/ODIHR:

„Izbornim zakonom je definisano da svi građani stariji od 18 godina, koji imaju boravište u zemlji najmanje posljednjih 24 mjeseca prije izbora imaju pravo da glasaju. Nasuprot tome, Ustavom je predviđen uslov boravka od dvije godine bez naznake o vremenu boravka. Ovakav zahtjev koji se tiče boravišta nije u skladu sa međunarodnim standardima, kako su prethodno naveli OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija⁷.“

„U skladu sa prethodnim preporukama OSCE/ODIHR, uslov boravišta i zakonske nadležnosti za glasanje treba izmijeniti tako da su u skladu sa Ustavom, kao i međunarodnim obavezama i dobrom praksom.“ (parlamentarni izbori 2016)

„U skladu sa prethodnim preporukama koje je dao OEBS/ODIHR, treba izmijeniti i dopuniti zakonski okvir kako bi se ukinuo uslov 24-mjesečnog prebivališta. Dok se ne usvoji takva izmjena, treba osigurati dosljednu primjenu važeće odredbe“ (parlamentarni izbori 2012)

6) U praksi se pojavilo dosta dilema u primjeni odredaba koje se odnose na sastav opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora, zbog političke prekompozicije u nekim opštinama.

Dileme je izazvala i nedovršena odredba koja jasno propisuje da kandidati na izbornim listama ne mogu biti članovi izbornih komisija, ali je propušteno da se to jasno propiše i za sastav biračkih odbora. Zakon sadrži i druge pravne nepreciznosti, zbog kojih je njegova primjena otežana, i otvara prostor za osporavanja odluka.

7) Pogledati član 1.1(c) Kodeksa Venecijanske komisije o dobroj praksi u izbornim stvarima koji se može naći na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx).

Predlog CDT-a:

Za ukidanje uslova prebivališta potrebna je promjena člana 45 Ustava Crne Gore, a to je jedan od članova Ustava čija promjena na referendumu mora dobiti podršku 3/5 upisanih birača. U ovom trenutku nije realno očekivati da je za bilo koju stvar u Crnoj Gori moguće dobiti podršku 320.000 građana.

Dok se ne steknu uslovi za promjenu Ustava, uslov prebivališta je neophodno dosljedno primjeniti, kako bi se otklonila svaka sumnja da se ovaj mehanizam zloupotrebljava. Dosljedna primjena znači sređivanje registra prebivališta. Svakoj modernoj državi treba sreden registar prebivališta ne samo za izbore već i za druge administrativne stvari. Njen je interes da zna gdje "žive" njeni građani zbog izbora ali i zbog plaćanja poreza, obavljanja različitih usluga ili rješavanja nekih pitanja bezbjednosti. Ako se nekad promijeni Ustav taj registar ostaje kao koristan alat za funkcionisanje države.

Budući da ne postoje zvanični i pouzdani podaci koliko građana Crne Gore ima prijavljeno prebivalište na adresi na kojoj ne borave, jedini mogući način za njegovo ažuriranje jeste da službenici MUP-a posjete svaku adresu u Crnoj Gori, utvrde ko na njoj zaista živi i iniciraju potrebne promjene ukoliko građani nijesu prijavljeni na adresi na kojoj žive. Jako važan preduslov za rješavanje ovog problema je da se, u toku terenske kontrole, utvrdi koliko zaista tih ljudi ima i kakav im je status: da li privremeno ili trajno borave van zemlje. Nakon toga mora se utvrditi koliko tih ljudi ima državljanstvo i povezana prava u državama u kojima živi, kako se ne bi oduzimala građanska prava onima koji ih nijesu stekli u državi u koju su odselili.

Rješavanje ovog problema zahtjeva duži vremenski period, i promjenu Zakona o registrima prebivališta i boravišta kojom bi se propisali mehanizmi za obaveznu provjeru statusa prebivališta građana.

CDT je u februaru 2017. godine objavio Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska koje su nastale kroz iskustva CDT-a u radu Koordinacionog tima za praćenje izbornog zakonodavstva. Tu su sadržana detaljna obrazloženja naših predloga i preporuka vezanih za birački spisak

https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Policy-bira%C4%8Dki-spisak_nove-korice.pdf.

III. Rezidencijalni uslov za kandidovanje

Preporuka OSCE/ODIHR:

„Treba razmotriti značajno smanjenje dužine prebivališta kao uslova za mogućnost kandidovanja.

*Pravo da bude biran za predsjednika ima državljanin Crne Gore koji ima pravo glasa koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 godina u poslednjih 15 godina. Iako je prihvatljiv razuman uslov vezan za prebivalište kako bi se steklo pravo da se bude biran, rok od 10 godina je pretjeran i u nesrazmjeri sa načelom jednakosti, te dovodi u pitanje međunarodne obaveze i opredjeljenja OEBS-a⁸.“ **(predsjednički izbori 2013)***

Predlog CDT-a:

Usvajanje ove preporuke bi zahtijevalo promjenu člana 96 Ustava Crne Gore, uz podršku 2/3 poslanika, te je stoga upitno da li je u ovako kratkom vremenskom okviru realno očekivati dostizanje sporazuma o ustavnim promjenama.

Ipak, preporuka OSCE/ODIHR je utemeljena u međunarodnim standardima, ali i u uporednoj praksi demokratskih zemalja. Naime, analizom zakonodavstava država članica Evropske unije, rezidencijalni uslov za kandidata za predsjednika nalazimo samo u Litvaniji – tri godine.

CDT predlaže radnoj grupi da razmotri ovu preporuku OSCE/ODIHR, u pravcu ukidanja rezidencijalnog uslova za kandidata za Predsjednika Crne Gore, ili skraćivanja trajanja rezidencijalnog uslova na razumnu mjeru, u skladu sa međunarodnim obavezama i uporednim praksama. Zbog specifičnosti Crne Gore, moguće je propisati i to da kandidat za predsjednika ne može imati drugo državljanstvo osim crnogorskog. Iako nije izvjesno da li će postojati politička spremnost da se ide na promjenu Ustava, važno je da Radna grupa pripremi predlog, koji se može razmatrati kada se za to steknu uslovi.

8) Stav 15 Opšteg komentara br 25 Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava iz 1996. godine predviđa da „osobe koje inače imaju pravo da budu birane ne bi trebalo da budu isključene nerazumnim ili diskriminatornim uslovima u pogledu recimo obrazovanja, prebivališta ili porijekla, niti na osnovu političke pripadnosti“. Stav 24 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine predviđa da ograničenja prava i sloboda moraju biti „striktno srazmjerna cilju zakona“.

IV. Državna izborna komisija

Preporuke OSCE/ODIHR:

„Trebalo bi sprovesti mjere za obezbjeđivanje nepristrasnosti i profesionalnosti organa za sprovođenje izbora, a posebno za rješavanje mogućih sukoba interesa i izbjegavanje političke tenzije. Trebalo bi i razmotriti uslov da članovi potpišu kodeks ponašanja kako bi se osigurala njihova nepristrasnost, profesionalnost i neutralnost. Više napora treba uložiti u dodatno povećanje kadrovskih i operativnih kapaciteta DIK-a.“ (parlamentarni izbori 2016)

„Trebalo bi razmotriti pojašnjenje uloge ovlašćenih predstavnika i ograničavanje njihove direktne uključenosti u proces donošenja odluka.“ (parlamentarni izbori 2016)

Predlog CDT-a:

Izveštaj OSCE/ODIHR misije pravilno identifikuje neke od najvažnijih problema u radu DIK: nedostatak profesionalnosti, nepristrasnosti, transparentnosti i odgovornosti, te negativan uticaj ovlašćenih predstavnika na stvaranje političkih tenzija. Ipak, OSCE/ODIHR, u skladu sa svojim mandatom ne predlaže državi konkretan model na koji će urediti svoju izbornu administraciju, već sugerise okvirne pravce djelovanja u cilju poboljšanja stanja.

CDT smatra da uvođenje kodeksa i drugih instrumenata mekog prava koji nemaju pravnoobavezujuću snagu ne može dovesti do rješenja problema, te da je neophodno prisutiti sveobuhvatnoj reformi u cilju depolitizacije i profesionalizacije izborne administracije. DIK treba postaviti kao potpuno depolitizovanu i profesionalnu instituciju, sa znatno manjim brojem članova, koji će se birati kvalifikovanom većinom u Skupštini.

CDT je u januaru 2017. godine sproveo opsežno istraživanje o modelima evropskih izbornih administracija i kroz predlog praktične politike ponudio rješenja koja bi, po našem mišljenju, omogućila da se konačno i u ovoj oblasti napravi ozbiljniji korak naprijed.

CDT-ov predlog za reformu izborne administracije možete pronaći na <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>.

V. Transparentnost organa za sprovođenje izbora / objavljivanje rezultata

Preporuke OSCE/ODIHR:

„Kako bi ispoštovale izborni zakon, te u cilju povećanja transparentnosti, OIK treba bez odlaganja da objavljuju sve svoje odluke. U tom smislu, nadležni organi, uključujući DIK, OIK i opštinske administracije, treba da osiguraju da sve OIK imaju svoje sopstvene veb sajtove.“ **(predsjednički izbori 2013)**

„U cilju daljeg unaprijeđenja transparentnosti i odgovornosti organa za sprovođenje izbora i sticanja povjerenja učesnika izbornog procesa, medijima treba omogućiti pristup svim sesijama DIK-a, a DIK treba da blagovremeno objavljuje sva relevantna dokumenta, uključujući i odluke.“ **(parlamentarni izbori 2016)**

„Kao sredstvo unaprijeđenja transparentnosti, Državna izborna komisija mogla bi da razmotri objavljivanje preliminarne izlaznosti što je ranije pouzdano izvodljivo nakon zatvaranja biračkih mjesta.“ **(predsjednički izbori 2013)**

„Državna izborna komisija bi mogla da razmotri regulisanje procedura tabelarnog prikazivanja rezultata kako bi se unaprijedila dosljednost u izvještavanju rezultata i osigurala transparentnost i odgovornost procesa.“ **(predsjednički izbori 2013)**

„Kako bi se unaprijedila transparentnost i povjerenje u proces, nadležni organi mogu da razmotre objavljivanje djelimičnih, preliminaranih rezultata što je prije moguće nakon zatvaranja glasanja.“ **(predsjednički izbori 2013)**

„U cilju unaprijeđenja transparentnosti i odgovornosti procesa, DIK bi mogla razmotriti mogućnost javnog tabeliranja rezultata, kao i detaljnije regulisanje procedura tabeliranja OIK-a.“ **(parlamentarni izbori 2016)**

Predlog CDT-a:

Obaveza OIK-a da imaju svoju web stranicu na kojoj odmah objavljuju sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu⁹⁾, uvedena izmjenama 2011. godine nije zaživjela u praksi. Iz izbora u izbore se ponavlja situacija da sve OIK-e nemaju sajtove, a samo rijetke na njima objavljuju potrebne informacije. Takođe, posljednji izborni proces obilježila je i povećana ne-transparentnost DIK. To sve dovodi do situacije da se u Crnoj Gori ne mogu utvrditi niti elementarne informacije o izbornom procesu. Ne zna se zvanično ko su personalno bili članovi izborne administracije na svim nivoima u prethodnim izborima (čak ni članovi DIK-e). Dodatan problem predstavlja to što su norme u Zakonu o izboru odbornika i poslanika kojima se ovo re-

9) Član 27, stav 2, ZIOP

guliše nepotpune, jer ne sadrže bitni element – sankciju.

CDT predlaže radnoj grupi da razmotri ovu preporuku u pravcu predlaganja kaznenih odredbi za odgovorna lica u slučaju nepoštovanja propisa. Takođe, treba razmotriti da li bi bilo efektivno uvesti neki centralizovani model, i napraviti centralni web portal izborne administracije, umjesto 24 neusklađena i neažurna sajta koje je teško pratiti.

DIK-a mora dostići visoke standarde transparentnosti u cilju povećanja povjerenja u izbore i otklanjanja sumnji u regularnost izbornog procesa. To podrazumijeva dostupnost svih informacija o radu institucije, i otvorenost institucije za medije i zainteresovanu javnost. Potrebno je otvoriti sjednice DIK za medije, a u vrijeme utvrđivanja rezultata izbora omogućiti i direktni prenos toka sjednica. DIK-a mora drastično promijeniti pristup korištenju tehnologija, ali i konačno se početi baviti izbornom statistikom i predstavljanjem podataka. Na sajtu DIK-a je neophodno omogućiti praćenje obrade rezultata izbora u realnom vremenu, u čemu Crna Gora kasni ne samo za razvijenim demokratijama, nego i za regionom¹⁰.

Budući da se unapređenja praksi u Crnoj Gori rijetko dešavaju spontano, CDT smatra da radna grupa treba da predloži da se ove obaveze DIK detaljno regulišu zakonom.

VI. Javnost odlučivanja Ustavnog suda

Preporuka OSCE/ODIHR:

“Transparentnost Ustavnog suda bi se unaprijedila ako bi se održavale javne sjednice sa strankama koje imaju pravo da prisustvuju i brane svoj slučaj neposredno ili preko svojih zakonskih zastupnika.

Ustavni sud ima diskreciono pravo da odlučuje da li će sjednice biti javne ili ne. Nedostatak garantovane javnosti sjednica, uključujući i one koje razmatraju izborna pitanja, dovodi u pitanje stav 12 Kopenhaškog dokumenta OEBSa iz 1990. godine i druge međunarodne standarde.” (predsjednički izbori 2013)

Predlog CDT-a:

Novi Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore je usvojen 2015. godine, nakon predlaganja ove preporuke. Njime je propisano da je rad Ustavnog suda javan, da se javnost rada obezbjeđuje objavljivanjem odluka, saopštenja, održavanjem javne rasprave u postupku pred Ustavnim sudom, održavanjem konferencija za medije i na drugi način. Takođe, propisano je da Ustavni sud može isključiti javnost samo radi za zaštite interesa nacionalne bezbjednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloljetnika i privatnosti učesnika u postupku.

10) Hrvatska: www.izbori.hr,
Makedonija: www.sec.mk,
BiH: www.izbori.ba

11) Onemogućavanje individualnog kandidovanja je u suprotnosti sa Kopenhaškim dokumentom iz 1990. godine, koji se smatra temeljnim dokumentom za demokratske izbore, i sadrži neupitne i opšteprihvaćene standarde. Države potpisnice su se u tački 7.5 ovog dokumenta obavezale da će poštovati „pravo građana da nastoje da steknu političke ili javne funkcije, individualno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije.“ Dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.
Pristupljeno: 26.10.2017.

12) U Evropskoj uniji, u državama koje imaju čiste proporcionalne sisteme, kandidovanje nezavisnih kandidata je eksplicitno omogućeno u Estoniji, Danskoj, Kipru i Rumuniji. U nekoliko drugih država (Austrija, Finska, Luksemburg, Holandija, Poljska), to nije posebno regulisano, nego bi se, shodno zakonu, nezavisni kandidati tretirali kao partija/lista sa jednim kandidatom, koji će dobiti mandat ukoliko osvoji dovoljno glasova na izborima. U manjem broju država su uslovi za kandidaturu nezavisnih kandidata povoljniji u odnosu na uslove za političke partije (primjer iz regiona – Bosna i Hercegovina).

13) Studija Evropskog Parlamenta pokazuje da glas dat nezavisnim kandidatima ima elemente protestnog glasanja. Birači koji glasaju za nezavisne kandidate pokazuju tendenciju da budu više kritični i prema vladi i prema opoziciji, i manje zadovoljni funkcionisanjem demokratije u njihovim zemljama nego partijski glasači. Dostupno na: http://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/uuringafco.pdf.
Pristupljeno: 26.10.2017.

Ipak, iz prakse znamo da sjednice Ustavnog suda na kojima se odlučivalo o izbornim žalbama nijesu bile otvorene, a javnost o njihovim terminima nije bila ni obavještavana. Osim toga, iako je Ustavni sud objavio dio odluka po izbornim žalbama, one su bile objavljivane sa znatnim zakašnjenjem, imajući u vidu kratke rokove za prigovore i žalbe.

CDT predlaže Radnoj grupi da predloži izmjene Zakona o Ustavnom sudu, u pravcu propisivanja obaveze za Ustavni sud da sjednice na kojima odlučuje o izbornim žalbama blagovremeno najavi i otvori za javnost, predstavnike medija i podnosiocje žalbe.

VII. Individualne kandidature

Preporuke OSCE/ODIHR:

„Izborni zakon treba izmijeniti i dopuniti tako da omogući nezavisne kandidate.“ (parlamentarni izbori 2012)

„Neke od prethodnih preporuka OSCE/ODIHR, međutim, nisu uzete u obzir. ...kandidati ne mogu biti nezavisni, uprkos prethodnim preporukama i suprotno stavu 7.5 OEBS Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine i drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora.“ (parlamentarni izbori 2016)

Predlog CDT-a:

Crnogorsko izborno zakonodavstvo predviđa da se odbornici i poslanici biraju isključivo sa izbornih lista partija, koalicija ili grupa građana. To je suprotno međunarodnim standardima za demokratske izbore¹¹, a i Venecijanska komisija i ODIHR su u više navrata uputili preporuku da se omogući kandidovanje nezavisnim kandidatima¹².

Istraživanja pokazuju da nezavisni kandidati pozitivno utiču na kvalitet predstavljanja i na fundamentalne demokratske vrijednosti kao što su odgovornost vlasti i političara, ali i odziv birača na izborima¹³. U Crnoj Gori je evidentna zabrinjavajuća tendencija pada povjerenja u parlament i političke partije i povećani broj apstinenata na izborima, što se negativno odražava na stanje demokratije. CDT smatra da bi omogućavanje učešća na izborima nezavisnim kandidatima doprinijelo jačanju povjerenja u izbore.

Najjednostavnije rješenje, koje ne bi zahtijevalo temeljnu reformu izbornog sistema, je da se kandidature nezavisnih kandidata smatraju izbornim listama sa jednim kandidatom. U više članova zakona je potrebno napraviti jezičke intervencije, tako da članovi odraze mogućnost za učešće nezavisnih kandidata na izborima.

Nakon proglašenja zbirne izborne liste, nezavisni kandidat bi uživao sva prava koja imaju i potvrđene i proglašene izborne liste. U slučaju da nezavisni kandidat dobije više glasova, odnosno više od jednog mandata, ti mandati pripadaju izbornim listama koje imaju, po veličini, najveći sljedeći količnik, a u skladu sa članom 97 Zakona. Ako nezavisnom kandidatu iz razloga predviđenih članom 101 Zakona prestane mandat, shodno članu 104 stav 4, upražnjeno odborničko ili poslaničko mjesto popunjavalo bi se kandidatom sa liste sa najvećim sljedećim količnikom.

VIII. Potpisi za podršku kandidatima

Preporuke OSCE/ODIHR:

“Zakon za izbor predsjednika mogao bi se izmijenti i dopuniti na takav način da se ograniči ukupan broj potpisa podrške potrebnih za kandidaturu na ne više od jedan posto ukupnog biračkog tijela.

Predsjedničke kandidate mogu nominovati političke partije ili grupa građana. Od svih kandidata se zahtijeva da kandidaturu podrže potpisima najmanje 1,5% ukupnog broja upisanih birača. Prema međunarodnoj dobroj praksi, a kako je to ranije preporučio OEBS/ODIHR, broj potpisa koji se traži ne bi smio da bude veći od 1% ukupnog biračkog tijela.¹⁴” (predsjednički izbori 2013)

“Nadležni organi treba da razmotre uvođenje mjera za osiguravanje veće povjerljivosti prilikom procesa prikupljanja potpisa i razmotre preduzimanje koraka kako bi se zaštitila privatnost podataka građana kada daju podršku potencijalnim kandidatima. Osim toga, moglo bi se razmotriti da se omogući glasaču da da potpis podrške za više od jednog kandidata.” (predsjednički izbori 2013)

„U skladu sa prethodnom preporukom OSCE/ODIHR, treba razmotriti uklanjanje ograničenja na potpisivanje u prilog samo jedne liste kandidata.” (parlamentarni izbori 2016)

Mogle bi se uspostaviti procedure detaljnije verifikacije potpisa kako bi se omogućio temeljniji pregled lista sa potpisima koje dostavljaju učesnici na izborima da bi se provjerila autentičnost potpisa glasača i osiguralo da isti glasači nisu dali svoj potpis podrške više od jednoj listi. (parlamentarni izbori 2012)

Predlog CDT-a:

Proces prikupljanja i provjere potpisa za kandidature je problem koji opterećuje sve izborne procese u Crnoj Gori. Zainteresovana javnost je u više navrata opravdano sumnjala da su pojedine liste i kandidature potvrđivane na osnovu falsifikovanih potpisa, gdje je došlo do neovlašćenog prikupljanja i korišćenja ličnih podataka građana. I pored najave pokretanja prekršajnih

14) Pogledati stav I.1.3.ii Kodeksa dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije.

15) Pogledati na str. 63, Part three: Background Report: OSCE Commitments and Other Principles for Democratic Elections, sekcija IV-F, Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states, 2003

postupaka, ishodi takvih radnji nijesu poznati. Takođe, uprkos predlozima, DIK-a je odbijala da prikupljene potpise proslijedi nadležnom tužilaštvu, kako bi se provjerilo da li njihovom prikupljanju i korišćenju ima elemenata krivičnog djela iz člana 176 KZCG.

Pored toga, međunarodne preporuke upućuju na to da bi građanima trebalo da bude dozvoljeno da potpisom podrže više od jedne liste ili kandidata, i na taj način budu slobodni da demonstriraju svoju podršku političkom pluralizmu i budu rasterećeni od okolnosti koje mogu dovesti do političke prinude kroz pozive da demonstriraju svoju podršku za samo jednu partiju ili kandidata¹⁵. Ovo je posebno važno za naš sistem u kojem sve političke partije imaju pristup potpisima građana, zbog čega je davanje potpisa, na neki način, prethodno, javno glasanje, što je u suprotnosti sa demokratiskim praksama.

CDT smatra da je potrebno razmotriti uvođenje drugog načina za potvrđivanje kandidature, koji je takođe prihvatljiv po univerzalnim standardima, i u uporednoj praksi se pokazao boljim od prikupljanja potpisa. Predlažemo uvođenje obaveze za izborne liste da polože određeni novčani depozit, koji će im biti refundiran samo ukoliko osvoje određeni minimum glasova. Visina depozita i traženi broj glasova treba da budu utvrđeni sa posebnom pažnjom, kako ne bi predstavljali neopravdano ograničenje za učee na izborima. U našem slučaju, od izborne liste za refundaciju sredstava treba zahtijevati da osvoji najmanje 0,8% glasova, što je do sada bio potreban broj potpisa. Za manjinske liste treba utvrditi niže pragove.

Ukoliko se ostane pri modelu podrške za kandidature kroz potpise, potrebno je smanjiti broj potpisa za podršku kandidatu za predsjednika na 0,8% ukupnog biračkog tijela, kako je to predviđeno i za podršku izbornim listama na parlamentarnim izborima. Takođe, CDT predlaže Radnoj grupi da preporuči promjenu izbornog zakona u pravcu omogućavanja građanima da potpisom podrže više od jedne liste. U ovom slučaju Radna grupa bi trebalo da razmotri i predloži detaljnu proceduru prikupljanja i provjere potpisa kojima će se zaštititi lični podaci građana i legitimitet izbora, i predloži sankcije za njeno nepoštovanje, pa i u dijelu proširenja krivičnopravne odgovornosti.

IX. Birački spisak – transparentnost i zaštita ličnih podataka

Preporuke OSCE/ODIHR:

„Dok s jedne strane pristup biračkom spisku povećava transparentnost i povjerenje učesnika procesa, međunarodne obaveze nalažu da raspoloživost ličnih podataka obezbjeđuje zaštitu privatnosti¹⁶.“

U cilju obezbjeđivanja zaštite ličnih podataka, treba razmotriti formalno regulisanje procesa davanja pristupa elektronskoj bazi podataka glasača političkim strankama i predstavnicima civilnog društva i ograničavanje dostupnosti osjetljivih podataka. Izborni zakon i Zakon o biračkom spisku treba sprovesti u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.“ (parlamentarni izbori 2016)

„Kako bi se unaprijedilo povjerenje javnosti u kvalitet biračkih spiskova, vlasti treba da uklone imena preminulih sa biračkog spiska, a mogli bi uložiti više napora da informišu javnost o preduzetim mjerama na eliminaciji duplih upisa. Uz očuvanje bezbjednosti ličnih podataka, MUP bi mogao biti više otvoren za javni uvid u proces ažuriranja biračkih spiskova.“ (parlamentarni izbori 2012)

Predlog CDT-a:

Ova preporuka treba da bude tumačena ne u pravcu smanjenja transparentnosti, već u cilju smanjenja prostora za zloupotrebu ličnih podataka.

CDT smatra da je neophodno nastaviti praksu stalne kontrole biračkog spiska u susret predsjedničkim i parlamentarnim izborima. Dobra praksa transparentnosti koja je uvedena u pripremi parlamentarnih izbora 2016. godine jeste kvalitetan model saradnje institucije sa zainteresovanim stranama i smatramo da ona mora biti nastavljena i dodatno unaprijeđena.

S druge strane, CDT predlaže Radnoj grupi da razmotri ovu preporuku u pravcu propisivanja detaljnih procedura za pristupanje biračkom spisku, kojima bi se ograničila mogućnost zloupotrebe ličnih podataka crnogorskih građana.

16) Stav 10 Opšteg komentara br. 16 na član 17 Opšteg komentara Odbora Ujedinjenih nacija za ljudska prava br. 25 na Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima (ICCPR) glasi “prikupljanje i čuvanje ličnih podataka na kompjuterima, u bazama podataka i drugim uređajima, bilo od strane državnih organa ili privatnih lica, mora biti regulisano zakonom. Država mora preduzeti efikane mjere u cilju obezbjeđivanja da podaci koji se tiču ličnog privatnog života ne dospiju u ruke lica koja nisu zakonski ovlašćena da ih dobiju, procesuiraju i koriste, i da se isti nikada ne koriste u svrhe koje nisu u skladu sa Sporazumom.”

X. Ravnomjerna rodna zastupljenost

Preporuka OSCE/ODIHR:

„Da bi se obezbijedila bolja ravnoteža između muškaraca i žena koje obavljaju javne funkcije, političke stranke bi trebalo da razmotre interne mjere imenovanja žena za više pozicije u okviru stranačke strukture i povećaju vidljivost ženskih kandidata tokom izborne kampanje.“ (parlamentarni izbori 2016)

„Kako bi se osigurala veća zastupljenost žena u parlamentu, treba razmotriti mogućnost dopunjavanja sadašnjeg sistema kvota zahtjevom da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama. Mogao bi se razmotriti i sistem naizmjeničnog navođenja jednog muškarca i jedne žene kao kandidata na izbornim listama.“ (parlamentarni izbori 2012)

Predlog CDT-a:

U posljednjim izmjenama izbornog zakonodavstva uvedeni su novi mehanizmi koji su trebali da doprinesu boljoj predstavljenosti žena u parlamentu. Pored obaveze da među kandidatima na izornoj listi mora biti najmanje 30% žena, uvedena je i obaveza da među svaka četiri kandidata prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Takođe, propisano je da u slučaju prestanka mandata odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, umjesto njega izabraće se prvi sljedeći kandidat na izornoj listi iz reda manje zastupljenog pola.

Ova rješenja su dovela do relativnog povećanja broja žena poslanica u Skupštini Crne Gore (23,5%), ali to je još uvijek daleko ispod standarda evropskih zemalja¹⁷. Takođe, praksa je pokazala da je norma po kojoj se u slučaju prestanka mandata žena mijenja sljedećom ženom na listi definirana na način da ne ispunjava svoju svrhu.

CDT predlaže Radnoj grupi da ponovo razmotri predloge nevladinih organizacija iz 2013/2014. godine, te da predloži promjenu izbornog zakona na način da se uvede obaveza među svaka tri kandidata na listi mora biti jedan kandidat manje zastupljenog pola.

Takođe, predlažemo radnoj grupi da pristupi detaljnijem uređivanju procedure popune upražnjenih i poslaničkih mjesta iz člana 104 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Naime, u tom članu je propisano da se umjesto poslanika kojem je prestao mandat bira onaj kandidat koji je sljedeći prema redosljedu na izornoj listi. U praksi, međutim, iz različitih razloga, kandidati po redosljedu na listi odustaju od izbora za poslanika, što dovodi do

17) Podaci Interparlamentarne unije, 01.09.2017. Dostupno na <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Pristupljeno: 26.10.2017.

toga da žene po redosljedu na listi ne budu formalno izabrane za poslanike, zbog čega ne bivaju zamijenjene sljedećom ženom na listi, već ta mjesta opet popunjavaju muškarci. Na ovaj se način obesmišljava namjera zakonodavca da se poboljša zastupljenost žena u parlamentu.

Interne mjere za poboljšanje položaja žena u okviru političkih partija, iz preporuke OSCE/ODIHR iz 2016, po mišljenju CDT-a su u domenu autonomnog odlučivanja političkih partija, i tu nema mjesta zakonodavnoj intervenciji.

XI. Rodna ravnopravnost u izbornoj administraciji

Preporuka OSCE/ODIHR:

„Moglo bi se razmotriti uvođenje mehanizama kojima bi se osiguralo veće učešće žena na višim pozicijama odlučivanja u okviru organa za sprovođenje izbora.

Otpriblike 21% svih članova organa za sprovođenje izbora bile su žene. Međutim, u opštinama Plav, Rožaje i Ulcinj, procenat žena u članstvu takvih organa bio je daleko manji, ispod šest posto u svakom pojedinačnom slučaju. Odsustvo žena sa viših pozicija u sistemu organa za sprovođenje izbora je u suprotnosti sa obavezama navedenim u Konvenciji Ujedinjenih nacija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).¹⁸“ (predsjednički izbori 2013)

Predlog CDT-a:

U cilju ispunjavanja međunarodnih standarda i dobrih praksi, potrebno je u odgovarajućim članovima zakona propisati i kvotu od 50% za učešće predstavnica slabije zastupljenog pola u organima izborne administracije na svim nivoima.

XII. Trajanje kampanje

Preporuka OSCE/ODIHR:

„Preporuka je da se izborni zakon dopuni i jasno definiše zvaničan početak i kraj kampanje.“ (parlamentarni izbori 2016)

Predlog CDT-a:

Zakon o izboru odbornika i poslanika ne definiše zvanični početak kampanje, već samo da pravo na besplatno medijsko predstavljanje u javnim emiterima počinje danom potvrđivanja izborne liste. Na drugoj strani, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja definiše trajanje izborne kampanje u smislu tog zakona – od dana raspisivanja do dana

18) Član 7(b) CEDAW, stav 26 Opšte preporuke 23 o CEDAW od strane Komiteta UN za eliminaciju diskriminacije žena predviđa da „države potpisnice imaju odgovornost, kada je to u okviru njihove kontrole [...] da imenuju žene na više pozicije odlučivanja“.

proglašenja konačnih rezultata izbora.

Ova nedosljednost je dovela do različitih interpretacija navedenih odredbi od strane partija, što se odrazilo na zakonitost finansiranja izbornih kampanja. Naime, pojedini učesnici izbora su izgovarajući se ovim nepreciznostima koristili za finansiranje kampanje svoje redovne račune i sredstva za redovni rad. Takođe, dio partija je počeo kampanju čak i prije raspisivanja izbora.

CDT predlaže radnoj grupi da predloži precizno definisanje toga šta podrazumijeva izborna kampanja i njenog trajanja u Zakonu o izboru odbornika i poslanika, i da se za kršenje ovih odredbi propišu odgovarajuće sankcije. Na ovaj način se štiti ravnopravnost svih učesnika izbornog procesa, i ograničava prostor moćnim i bogatim političkim subjektima da vode kampanju od sredstava za redovan rad i u neograničenom trajanju.

XIII. Finansiranje kampanje

Preporuka OSCE/ODIHR:

*„U cilju povećanja transparentnosti, treba razmotriti uslov da izborni takmičari dostavljaju privremene izvještaje o troškovima kampanje prije izbornog dana.“
(parlamentarni izbori 2016)*

Predlog CDT-a:

Primjena novog Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja na izborima 2016. godine od strane Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) ukazala je na potrebu da se pojedine odredbe unaprijede i pojašne. I sama ASK u Izvještaju o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje¹⁹ navodi uočene nejasnoće i nedostatak u praktičnoj primjeni ZFPSIK i daje niz opravdanih preporuka za izmjenu pojedinih zakonskih rješenja. Neke od ovih preporuka (propisivanje roka za otvaranje posebnog žiro računa, regulisanje pitanja sopstvenih sredstava, propisivanje obaveze zatvaranja posebnog žiro i načina izmirivanja preuzetih finansijskih obaveza i zaduženja) date su još nakon lokalnih izbora u Tivtu, ali nema podataka o tome da li je ASK uputila bilo kakvu inicijativu Skupštini Crne Gore.

CDT predlaže Radnoj grupi da uvaži preporuku OSCE/ODIHR i predloži propisivanje obaveze za učesnike izbora da dostavljaju izvještaje o troškovima izborne kampanje u određenim intervalima prije izbornog dana, da bi na taj način i nadležne institucije i zainteresovana javnost mogle imati bolji pristup informacijama o finansiranju kampanje. Transparentnost finansiranja kampanje je od velike važnosti za izgradnju povjerenja građana u izbore.

Pored toga, CDT predlaže radnoj grupi da uradi detaljnu analizu ZFPSIK u

19) Agencija za sprječavanje korupcije, Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore i izbor odbornika u skupštini opštine Andrijevića, Budva, Gusinje i Kotor i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata održanih 16. oktobra 2016. godine, decembar 2016. Dostupno na http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje.pdf.
Pristupljeno: 26.10.2017.

odnosu na uočene probleme u njegovoj primjeni, u komunikaciji sa svim zainteresovanim institucijama i organima, a posebno ASK, te da predloži unapređenje normi koje su izazivale nedoumice i probleme u primjeni.

CDT je 2017. godine objavio Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprečavanje korupcije kroz osvrt na zaključke objavljene u Izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora, koje su dostupne na <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/01/preporuke-final-3-.pdf>.

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan **2011.** godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

IC se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

IC je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava

[https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU](https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/Procjena%20napretka%20Crne%20Gore%20u%20ispunjavanju%20političkih%20kriterijuma%20u%20pregovorima%20sa%20EU)

Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i CG 2017

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvršne-vlasti-u-regionu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u CG i regionu

<https://www.cdtmn.org/2017/06/20/otvorenost-opstina-na-niskom-nivou/>

Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove

https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-poboljšanje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf

Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapređenje-rada-agencije/>

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

Adresa: Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 234 522

Email: cdtmn@t-com.me

Website: www.cdtmn.org