

PASIVNO BIRAČKO PRAVO



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Projekat "Doprinos procesu EU integracija" sprovodi Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR). Ovaj projekat je finansiran uz doprinos Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaj ovog dokumenta predstavlja stavove njegovih autora i ne predstavlja stav Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Italije.

*Finansirano od strane Ministarstva vanjskih
poslova i međunarodne saradnje Italije.*

Izdavač:

Centar za demokratsku tranziciju

www.cdtmn.org

Autor:

Nikola Mugoša

Za izdavača:

Dragan Koprivica

Podgorica, maj 2024.

SADRŽAJ:

- 04** Riječ urednika
- 06** Uvod
- 07** Pravo na kandidovanje u crnogorskom pravnom sistemu
- 10** Analiza pozitivnog zakonskog okvira
- 13** Postupak popune upražnjenih poslaničkih i odborničkih mjesta
– operacionalizacija ostvarivanja pasivnog biračkog prava
- 17** Preporuke
- 18** Literatura

RIJEČ UREDNIKA

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje Odboru za sveobuhvatnu izbornu reformu publikaciju “Pasivno biračko pravo” sa ciljem da skrenemo pažnju na potrebu značajne izmjene zakonskog okvira kojima se reguliše ovo pravo.

U publikaciji opisujemo nekoliko spornih tačaka u regulisanju pasivnog biračkog prava koje su, bilo političkim odlukama organa za sprovođenjem izbora, bilo zloupotrebama od strane nekih političkih subjekata pravila značajnu štetu demokratskom izbornom procesu i uticale na smanjivanje povjerenja u sami proces.

Prije svega, podsjećamo čitaoce na zloupotrebe koje su se dešavale prilikom prikupljanja potpisa podrške za kandidate ili liste u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa. Tada su podaci nekoliko hiljada građanki i građana Crne Gore zloupotrijebljeni, a potpisi falsifikovani. Sve se to dešavalo uz nemoć nadležnih institucija - tužilaštava da dokaže ove zloupotrebe i zaštiti građane, a Državne izborne komisije da ne potvrdi ovakve kandidature. Izostajanje izborne reforme bilo je idealno tlo da se ove zloupotrebe nastave iz izbora u izbore.

Drugi važan momenat jeste skandal koji se dogodio u toku kampanje za predsjedničke izbore kada Državna izborna komisija (DIK) nije potvrdila kandidaturu Milojku Spajiću koji je u tom trenutku, po istraživanjima javnog mnjenja imao najveću podršku. Ovdje se potrebno prisjetiti da je DIK-a, u cilju odlučivanja o kandidaturi, od Republičke izborne komisije Srbije tražila podatke da li Milojko Spajić i Andrija Mandić imaju prebivalište u Republici Srbiji, a da u tom trenutku nijesu zvanično bili kandidati na izborima. DIK je ovu odluku donijela na osnovu saznanja iz medija da postoji interesovanje da navedena lica budu kandidati. Obavještenje koje je dostavila RIK na osnovu dopisa Ministarstva unutrašnjih poslova a kojim je potvrđeno da Milojko Spajić ima prebivalište u Republici Srbiji bio je osnov da DIK većinom glasova ne donese rješenje o utvrđivanju kandidature pozivajući se na kontradiktorne podatke u vezi sa državljanstvom i prebivalištem. Tako smo došli do situacije, da je ova institucija oduzela biračko pravo kandidatu na osnovu informacija dobijenih od inostranih, a ne domaćih institucija.

I da ovo ne bi ostalo samo subjektivno mišljenje naše organizacije, valja napomenuti da u konačnom Izvještaju posmatračke misije ODIHR-a za predsjedničke izbore 2023. godine stoji da „zakon ne daje DIK-u nadležnost da vrši takve istrage”. Dalje se navodi da “DIK Spajiću nije ponudila zakonom predviđenih 48 sati da ispravi nedostatke u prijavi, dok je to učinila za još četiri kandidata koji su dostavili dokumentaciju koja sadrži nedostatke. Odluka DIK-a da odbije registraciju Spajića nije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, a način na koji je vođena njegova prijava je diskriminatoran, u suprotnosti sa međunarodnim standardima.”

Imajući u vidu ove i druge probleme, smatrali smo da je potrebno Odboru za sveobuhvatnu izbornu reformu da predložimo i preporuke za njihova rješenja koja su u skladu sa međunarodnim izbornim standardima i preporukama OSCE/ODIHR za unapređenje izbornog procesa.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Izborna reforma u fokusu: Vrijeme je!“ koji Centar za demokratsku tranziciju (CDT) realizuje u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i Udruženjem mladih sa hendikepom (UMHCG), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Njen je sadržaj isključiva odgovornost CDT i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

U nadi da će naše publikacije biti od koristi svim progresivnim i demokratskim snagama koje žele da Crna Gora konačno dobije zakone i institucije koji su svojstveni demokratskim društvima, ostajemo otvoreni za sve dobronamjerne sugestije, kritike i javne debate o sadržaju naših publikacija.

CDT tim

Univerzalno i jednako pravo glasa jedan je od demokratskih, opšteprihvaćenih izbornih standarda i garantovano je svim građanima koji ispunjavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom. Biračko pravo u demokratskim državama formalno je definisano kao pravo da se bira, odnosno kao aktivno biračko pravo, kao i pravo da se bude biran odnosno pasivno biračko pravo.

U odnosu na ostvarivanje biračkog prava, većina država predviđa određena ograničenja odnosno kriterijume kada je u pitanju pravo na njihovo ostvarivanje. Najčešći kriterijumi odnose se na propisivanje uslova državljanstva, godina i prebivališta.

Pasivnim biračkim pravom materijalizuje se garantovano pravo građana da učestvuju u vršenju javnih poslova pod uslovom da su prethodno ispunjeni ustavom i zakonom propisani uslovi. Pasivno biračko pravo je subjektivno javno pravo građanina da bude biran što se ostvaruje obezbjeđenjem uslova za ravnopravnu kompeticiju kandidata koji su zainteresovani za vršenje poslova u javnoj službi.

Osnovna razlika između pasivnog i aktivnog biračkog prava je što u većini sistema za ostvarivanje pasivnog prava važe „strožija“ pravila, odnosno drugačiji uslovi za njegovo ostvarivanje. Tako je i u slučaju crnogorskog izbornog modela. Zemlje članice EU uživaju široku diskrecionu slobodu kada je u pitanju regulisanje elemenata njihovih izbornih sistema pa i po pitanju propisivanja kriterijuma za ostvarivanje biračkog prava. U tom smislu nije neuobičajeno da za ostvarivanje prava da se bude biran važe drugačiji kriterijumi u odnosu na aktivno biračko pravo. To se najčešće ogleda u propisivanju većeg broja godina života, dužeg niza godina prebivališta, te kriterijuma u pogledu državljanstva koji mogu biti drugačiji u odnosu na ono što su preduslovi za ostvarivanje aktivnog biračkog prava.

Univerzalnost i jednakost pasivnog biračkog prava upravo se efektuira primjenom nediskriminacije u odnosu na kandidate koji ispunjavaju uslove da se kandiduju, odnosno da budu birani. Ovdje se pod diskriminacijom podrazumijeva svako pravljenje razlike u odnosu na ostvarivanje biračkog prava u odnosu na rasu, pol, jezik, religiju, političko ili drugo mišljenje, pripadnost manjinskim nacionalnim zajednicama, imovinu itd.

PRAVO NA KANDIDOVANJE U CRNOGORSKOM PRAVNOM SISTEMU

Zakonodavac je za ostvarivanje pasivnog biračkog prava propisao određene uslove koji se tiču punoljetstva, državljanstva i prebivališta. Ispunjavanje ovih uslova samo je početni korak ka operacionalizaciji, odnosno mogućnosti da se biračko pravo i ostvari. Naime, osim propisanih uslova, potrebno je ispuniti i druge zakonom propisane kriterijume kako bi jedno lice moglo steći status kandidata.

Crnogorski Zakon o izboru odbornika i poslanika biračko pravo definiše kao pravo birača da biraju i da budu birani, da kandiduju i da budu kandidovani, da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama, da kandidatima javno postavljaju pitanja, da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena izbornim zakonom. Biračko pravo u većini srodnih izbornih sistema definisano je na isti ili sličan način.

Daljom konkretizacijom u odnosu na uslove za njegovo ostvarivanje propisano je da pravo da bira i da bude biran za poslanika ima birač koji je navršio 18 godina života i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora, dok pravo da bira i da bude biran za odbornika ima birač koji je navršio 18 godina života koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine i koji ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici. Kada su u pitanju uslovi za pravo da se bude biran za Predsjednika Crne Gore, Zakon o izboru Predsjednika Crne Gore propisuje da pravo da bude biran za Predsjednika ima državljanin Crne Gore, koji je navršio 18 godina života i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina prije dana održavanja izbora.

Zakonom je propisano da su političke partije registrovane u Crnoj Gori, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača aktivno legitimisane da predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača.

Saglasno Zakonu, izborna lista za izbor odbornika odnosno poslanika, može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za Predsjednika Crne Gore ili o izborima za Skupštinu.

Crnogorski zakonodavac propisao je različite kriterijume u odnosu na broj potpisa koje je potrebno podnijeti ukoliko se radi o političkim partijama ili grupama birača koje predstavljaju manjinske narode ili manjinske nacionalne zajednice, propisujući da takve liste mogu biti utvrđene ukoliko su za izbor poslanika podržane sa najmanje 1000 potpisa birača a za izbor odbornika sa 150. Kao dodatna mjera afirmativne akcije propisano je da u opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednako ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

U odnosu na izborne liste koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača. Uslov koji se zahtijeva u odnosu na prikupljanje potpisa za poslanike je da birači koji daju potpise podrške moraju imati prebivalište na teritoriji Crne Gore za poslanike, dok za odbornike moraju imati prebivalište na području odnosne opštine. Takođe, zakonom je propisano da birač svojim potpisom može podržati jednu izbornu listu.

U Crnoj Gori je na snazi opšti cenzus od 3%, odnosno u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici. Ipak, postoje izuzeci koji se odnose na izborne liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, pa je tako propisano da ove liste u slučaju da nijedna od njih ne dobije 3% glasova a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata. Ovo pravo koriste izborne liste pripadnika određenog - istog manjinskog naroda, odnosno određene - iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva u izornoj jedinici, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Zakonodavac je za izborne liste koje predstavljaju hrvatski narod u Crnoj Gori propisao da u slučaju da ne ispune gore navedene kriterijume po pitanju cenzusa, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat.

Zakonodavac je propisao još jedan izuzetak navodeći da izborne liste za izbor odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da nijedna od njih ne ispuni uslov (od 3% glasova ili 0,7% uz pravo zbrajanja), stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova. Na taj način data je mogućnost da u zavisnosti od jačine količnika drugih lista, ovim listama bude data mogućnost da učestvuju u raspodjeli mandata bez obzira što nisu ostvarile prethodno navedene uslove. Ovo pravo mogu koristiti izborne liste koje predstavljaju manjinske narode, odnosno manjinske nacionalne zajednice sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou, koji važi kada su u pitanju i izbori za izbor poslanika. Propisan je i uslov da se ovaj izuzetak odnosi na izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Kada je u pitanju kandidatura za Predsjednika Crne Gore, Zakonom je propisano da ista može biti utvrđena na osnovu potpisa najmanje 1,5% birača od ukupnog broja birača, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci o raspisivanju izbora. Kandidata za Predsjednika Crne Gore može predložiti pojedina politička stranka ili grupa građana i to samo jednog kandidata, dok dvije ili više političkih stranaka mogu predložiti zajedničkog kandidata. Kao i kada su u pitanju izborne liste za izbor odbornika, odnosno poslanika, birač može svojim potpisom podržati samo jednog kandidata.

Pitanje provjere potpisa podrške uređuje Državna izborna komisija, koja je propisala odgovarajući obrazac za davanje potpisa podrške izbornim listama koji sadrži ime i prezime birača, datum rođenja, jedinstveni matični broj, broj lične karte ili pasoša, prebivalište i svojeručni potpis. Postupak provjere potpisa podrške uređen je podzakonskim aktom Uputstvo o načinu i postupku provjere potpisa podrške izornoj listi za izbor poslanika i kandidatu za Predsjednika Crne Gore.

Postupak kandidovanja za poslanike i Predsjednika Crne Gore sprovodi se pred Državnom izbornom komisijom, a odbornika pred nadležnom opštinskom izbornom komisijom. Postupak je strogo formalan i realizuje se na način što ovlašćeni podnosioci kandidatura, uz izbornu listu dostavljaju nadležnoj izornoj komisiji i pisanu izjavu kandidata da prihvata kandidaturu, potvrdu o biračkom pravu i prebivalištu za svakog kandidata sa izborne liste, spisak sa potpisima birača koji podržavaju izbornu listu, pisanu saglasnost o prihvatanju nosioca liste, ako je to uključeno u naziv liste, odluku nadležnog organa političke partije kojom je verifikovao izbornu listu, izborna prijavu, osnivački i programski akt. Grupe birača uz izbornu listu dostavljaju i izjavu ovjerenu pred nadležnim organom o odluci da učestvuju na izborima sa programskim ciljevima izborne liste, ovlašćenom licu za zastupanje pred nadležnim organima, kao i druga međusobna prava i obaveze. Za kandidata za Predsjednika dostavlja se pisana izjava kandidata da prihvata kandidaturu, potvrda o biračkom pravu kandidata i prebivalištu, uvjerenje o državljanstvu i potpisi birača za podršku kandidatu.

Državna izborna komisija ima rok od 48 sati da potvrdi kandidaturu ili da donese zaključak o otklanjanju nedostaka.

ANALIZA POZITIVNOG ZAKONSKOG OKVIRA

U odnosu na uslove za ostvarivanje biračkog prava kojima je propisano je da pravo da za poslanika bude biran ima birač koji je navršio 18 godina života i koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora, dok pravo da za odbornika bude biran ima birač koji je navršio 18 godina života, koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine i koji ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izornoj jedinici.

Jedna od dugogodišnjih preporuka ODIHR-a je i ukidanje uslova od dvije godine prebivališta u Crnoj Gori za ostvarivanje biračkog prava (kako aktivnog, tako i pasivnog). Posebna preporuka odnosi se na pasivno biračko pravo za izbor Predsjednika Crne Gore u kojoj se navodi da treba razmotriti značajno smanjenje dužine prebivališta kao uslova za mogućnost kandidovanja za predsjednika Crne Gore od 10 godina u posljednjih 15 godina. U preporuci se navodi da 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-a.

Ovako propisani uslovi za ostvarivanje pasivnog biračkog prava u suprotnosti su sa međunarodnim standardima. Naime, u Opštem komentaru broj 25 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima navodi se da poštovanje prava koja omogućavaju kandidovanje obezbjeđuje da lica koja imaju pravo glasa imaju slobodan izbor kandidata. Bilo kakva ograničenja na pravo da se kandiduje na izborima, kao što je minimalna starost, mora biti opravdano objektivno i u skladu sa razumnim kriterijuma. Dalje se navodi da osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju ne bi trebalo da budu isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, kao i zbog političke pripadnosti. Nijedna osoba ne treba da trpi diskriminaciju ili bilo kakvu nepogodnost bilo koje vrste zbog toga što se kandidovala.

Ipak, obje gore navedene preporuke podrazumijevale bi promjenu Ustava Crne Gore, odnosno članova 45 i 96 budući da su istima propisani uslovi za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava. Imajući u vidu složenost procedure promjene Ustava teško je očekivati da ovo pitanje bude drugačije uređeno.

Kada je u pitanju potreban broj potpisa podrške za kandidovanje od 0,8% od broja birača u izornoj jedinici za poslanike, odnosno odbornike, kao i 1,5% za kandidata za Predsjednika Crne Gore, čini se da su oba kriterijuma neadekvatna a da je preduslov za ostvarivanje pasivnog biračkog prava u odnosu na zahtijevani broj potpisa za Predsjednika Crne Gore postavljen nerazumno visoko. Naime, u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima navodi se da Zakon ne treba zahtijevati više od 1% potpisa od broja birača u izornoj jedinici. Na istom fonu su i preporuke ODIHR-a u kojima se, pored ostalog, navodi da bi se Zakon za izbor predsjednika mogao izmijeniti i dopuniti na takav način da se ograniči ukupan broj potpisa podrške potrebnih za kandidaturu na ne više od jedan posto ukupnog biračkog tijela. Navodi se da: "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."

U tom smislu treba korigovati potreban broj potpisa podrške u pravcu smanjivanja potrebnog broja potpisa kada je u pitanju kandidatura za Predsjednika Crne Gore.

Ipak, ono što je još spornije od određivanja broja potpisa podrške da bi lista ili kandidatura bile potvrđene je aktuelni propisani način prikupljanja potpisa podrške i način provjere, kao i rokovi predviđeni za ovaj tehnički zahtjevan proces, ali i manjak efektivnog pravnog sredstva za zloupotrebe u ovom dijelu. Naime, potpisi se prikupljaju na propisanim obrascima od strane političkih subjekata i grupa birača odnosno građana, nakon čega se provjeravaju na način što se unosi jedinstveni matični broj birača i provjerava da li se nalazi u biračkom spisku i da li je prethodno dao podršku drugoj izbornoj listi, odnosno listama. DIK nema mogućnost grafološke provjere da li potpis pripada licu čiji su podaci unijeti u bazu. Imajući u vidu manjak znanja i značaja kada je u pitanju zaštita ličnih podataka, lični podaci građana u Crnoj Gori su značajno kompromitovani o čemu govore i brojni postupci koji su predmet rada tužilaštva a odnose se na zloupotrebe potpisa podrške. Na moguće zloupotrebe ukazuju i okolnosti koje se nerijetko dešavaju, a tiču se pojave da pojedini politički subjekti predaju nadležnoj izornoj komisiji značajno veći broj potpisa u odnosu na njihov izborni rezultat. ODIHR je u odnosu na ovo pitanje u svojim preporukama pored ostalog naveo da 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.

U Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima navodi se da je jedna od mogućnosti za regulaciju ovog pitanja da kandidati ili stranke moraju da polože novčani depozit, koji se vraća samo ako kandidat ili stranka dobiju određeni procenat glasova. Zapaža se da ova praksa se čini efikasnijom od prikupljanja potpisa ali i naglašava da iznos depozita i broj glasova koji je neophodan da bi se depozit vratio ne trebaju biti pretjerani.

Zbog svega navedenog potrebno je razmotriti uvođenje novih modela kada su u pitanju potpisi podrške birača na način što bi potpisi podrške ovjeravali kod notara ili uvođenjem obaveze za podnosiocice izbornih lista, odnosno kandidatura da polože određeni novčani depozit. Prilikom propisivanja visine novčanog depozita treba uzeti u obzir da isti ni u kom smislu ne može predstavljati neproporcionalno ograničenje odnosno prepreka za ostvarivanje pasivnog biračkog prava. U cilju afirmacije pravednosti potencijalnog modela potrebno je takođe razmotriti da depozit bude refundiran izornoj listi koja ispuni određene uslove, odnosno ostvari odgovarajući izborni rezultat.

Aktuelno rješenje čiju cjelishodnost je takođe potrebno preispitati odnosi se na mogućnost birača da podrži samo jednu izbornu listu. Radi se i o jednoj od dugogodišnjih preporuka ODIHR-a koja ostaje neimplementirana. U prilog ovoj promjeni su i međunarodne preporuke koje 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 ukažu svoju podršku samo jednoj partiji ili kandidatu. U smjernicama Venecijanske komisije i ODIHR-a iz 2020. godine a u vezi regulacije rada političkih partija navodi se da *„zahtjev da građanin svojim potpisom može podržati samo jednu izbornu listu treba izbjegavati jer takvo postupanje može uticati na njegovo/njeno pravo udruživanja.“*

Cenzus od 3% čini se adekvatnim za crnogorski izborni model. Postoji prostor za razmatranje da li je cjelishodno uvesti diferencirani izborni cenzus kada su u pitanju izborne liste sačinjene od više konstituenata, odnosno za koalicije, uz mogućnost gradiranja u zavisnosti od broja konstituenata koalicije.

Postupak kandidovanja saglasno pozitivnim propisima strogo je formalan i odvija se na način što ovlašćeni predlagači nadležnoj izbornoj komisiji dostavljaju dokumentaciju propisanu Zakonom. Izuzetak od ove situacije desio se prilikom sprovođenja predsjedničkih izbora 2023. godine kada je Državna izborna komisija u cilju odlučivanja od Republičke Državne izborne komisije Srbije tražila podatke da li Milojko Spajić i Andrija Mandić imaju prebivalište u Republici Srbiji. Osim što se radi o svojevrsnom presedanu, ovakvo postupanje dodatno je opterećeno činjenicom da ova dva lica u tom trenutku nisu bili kandidati za Predsjednika Crne Gore već da je DIK ovu odluku donijela na osnovu saznanja iz medija da postoji interesovanje da navedena lica budu kandidati. Obavještenje koje je dostavila RIK na osnovu dopisa Ministarstva unutrašnjih poslova a kojim je potvrđeno da Milojko Spajić ima prebivalište u Republici Srbiji bio je osnov da DIK većinom glasova ne donese rješenje o utvđivanju kandidature, pozivajući se na kontradiktorne podatke u vezi sa državljanstvom i prebivalištem. Ovo je otvorilo dilemu koje su granice ovlašćenja Državne izborne komisije kada je u pitanju registracija kandidata kao preduslova ostvarivanja i operacionalizacije pasivnog biračkog prava.

Ovo pitanje detaljno je tretirano u Konačnom Izvještaju posmatračke misije ODIHR-a za predsjedničke izbore 2023. godine. Vezano za registraciju kandidata, odnosno za ostvarivanje pasivnog biračkog prava, navodi se da „Zakon ne daje DIK-u nadležnost da vrši takve istrage”. Dalje se navodi da “DIK Spajiću nije ponudila zakonom predviđenih 48 sati da ispravi nedostatke u prijavi, dok je to učinila za još četiri kandidata koji su dostavili dokumentaciju koja sadrži nedostatke”. Odluka DIK-a da odbije registraciju Spajića nije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, a način na koji je vođena njegova prijava je diskriminatoran, u suprotnosti sa međunarodnim standardima.”

POSTUPAK POPUNE UPRAŽNJENIH POSLANIČKIH I ODBORNIČKIH MJESTA – OPERACIONALIZACIJA OSTVARIVANJA PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA

Pasivno biračko pravo podrazumijeva i pravo kandidata da nakon formalnog izbora stupe na funkciju, odnosno preduzimanje od strane države svih onih mjera i radnji koje omogućavaju da se to pravo i efektira. Sadržaj pasivnog biračkog prava ne može se ograničiti na period do održavanja izbora, budući da kandidatima izabranim na demokratskim izborima treba biti garantovano uživanje pasivnog biračkog prava koje se u ovoj fazi materijalizuje stupanjem kandidata na funkciju.

Nakon održanih izbora, Državna izborna komisija podnosi odgovarajući izvještaj kada je u pitanju izbor poslanika i Predsjednika Crne Gore, dok nadležne opštinske izborne komisije podnose izveštaje za izbor odbornika. Nakon podnošenja izvještaja, nadležna predstavnička tijela konstatuju da poslanicima, odnosno odbornicima počinje teći mandat.

Jedan od razloga za prestanak mandata poslanika, odnosno odbornika je podnošenje ostavke. Zakon propisuje da odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat danom nastupanja jednog od propisanih razloga za prestanak mandata, među kojima je i podnošenje ostavke. To znači da odborniku, odnosno poslaniku mandat prestaje danom podnošenja ostavke, ali da je konstatacija ostavke, iako čin deklarativnog karaktera, nužan kako bi okončanje mandata imalo svoj pravni epilog i kao preduslov popune upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mjesta.

Ovo potvrđuje i mišljenje Državne izborne komisije dato po zahtjevu Opštinske izborne komisije Mojkovac u slučaju kada je odbornica u Skupštini opštine Mojkovac povukla ostavku na odborničku funkciju prije nego što je Skupština opštine konstatovala ostavku na sjednici. U predmetnom mišljenju se navodi:

„Imajući u vidu navod iz vašeg dopisa da je Skupština opštine Mojkovac dopisom broj 06-14 od 24.04.2017.godine obavijestila Opštinsku izbornu komisiju Mojkovac da je odbornica V.R. povukla ostavku prije njenog konstatovanja na sjednici Skupštine opštine, to nema ni osnova za sprovođenje postupka za popunu upražnjenog odborničkog mjesta.“

Posljednji stav člana 101 kojim je uređeno ovo pitanje propisuje da odbornik, odnosno poslanik kojem je prestao mandat na osnovu stava 1 tačka 4) ovog člana ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat odbornika. Nakon što je Ustavni sud ukinuo dio odredbe “odnosno poslanika” u stavu 1 tačka 4 ovog člana, odredba glasi:

“4) ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom;”

Nakon ukidanja, ova odredba ni na koji način ne tretira poslanike. Ipak, bez obzira na to, i poslanik kojem je prestao mandat zbog nespojivosti funkcije sa drugom funkcijom, ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat poslanika. Ovo iz razloga što Ustavni sud nije ukinuo u stavu 4 dio odredbe koji se odnosi na poslanike, te ista glasi:

“Odbornik, odnosno poslanik kojem je prestao mandat na osnovu stava 1 tačka 4) ovog člana ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat odbornika, odnosno poslanika u skladu sa ovim zakonom.”

Iako se u stavu 1 tački 4 govori o nespojivosti funkcije isključivo odbornika, posljednji stav ovog člana tretira i poslanike te se isti tumači na način da upućuje na razloge koji se tiču nespojivosti funkcije, te da se ovi razlozi primjenjuju i na njih.

Zakon propisuje da prestanak mandata konstatuje nadležna skupština, na prvoj narednoj sjednici poslije prijema obavještenja o razlozima za prestanak mandata odbornika, odnosno poslanika. Zbog činjenice da poslanik, odnosno odbornik može tokom sjednice podnijeti ostavku, a ta sjednica može trajati više dana ili potencijalno biti posljednja sjednica prolječnog ili jesenjeg zasijedanja u slučaju Skupštine Crne Gore, u praksi se odstupa od primjene ove norme i konstatacija ostavke sprovodi i tokom samog trajanja sjednice.

Međutim, kako je dinamika parlamentarnog rada kompleksno pitanje i zavisi od više faktora, potrebno je pažljivo analizirati da li buduću parlamentarnu praksu treba upodobiti sa ovom normom ili prilikom izborne reforme normu prilagoditi različitim slučajevima koji se u praksi mogu desiti u parlamentarnom životu u odnosu na ovo pitanje.

Zakonodavac ni na koji način nije propisao dalji postupak nakon što je ostavka konstatovana na sjednici. Naime, da bi upražnjeno poslaničko, odnosno odborničko mjesto bilo popunjeno, potrebno je između ostalog da skupština obavijesti nadležnu izbornu komisiju da je potrebno izvršiti popunu upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mjesta. Tek nakon ovog čina, izborne komisije mogu potvrditi kome pripada upražnjeni poslanički, odnosno odbornički mandat. Npropisivanje kada je predsjednik nadležne skupštine dužan da dostavi obavještenje nadležnoj izornoj komisiji može dovesti do bespotrebnog odugovlačenja postupka popune upražnjenog poslaničkog ili odborničkog mjesta i u krajnjem voditi zloupotrebi. Zbog toga je potrebno propisati da se obavještenje o potrebi popune upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mjesta vrši bez odlaganja ili predvidjeti razuman rok za sprovođenje ove radnje.

Kada je u pitanju popuna upražnjenih poslaničkih i odborničkih mjesta, Zakon definiše da mandat stiže naredni poslanik sa liste prema redosljedu koji je utvrđen i to ako je poslaniku, odnosno odborniku prestala funkcija iz propisanih razloga. Popuna upražnjenih poslaničkih i odborničkih mjesta po redosljedu osnovni je princip kada je u pitanju popuna, ali od koje postoje određeni izuzeci imperativnog karaktera.

Jedan od takvih izuzetaka odnosi se na popunu upražnjenih poslaničkih mjesta u slučaju kada je mandat prestao poslanicima, odnosno odbornicima manje zastupljenog pola. Ovdje je zakonodavac predvidio zaštitnu normu koja za rezultat ima da kandidat manje zastupljenog pola bude izabran za poslanika, odnosno odbornika dok god na toj izornoj listi ima kandidata manje zastupljenog pola. I ovdje se prilikom popune kandidata za poslanike i odbornike manje zastupljenog pola popuna vrši prema redosljedu na izornoj listi. Odstupanje od toga, zakonodavac je predvidio samo u slučaju da na izornoj listi nema više kandidata manje zastupljenog pola, pa se popuna vrši ostalim kandidatima, takođe prema redosljedu na listi.

Ono što je nedorečenost Zakona, odnosno što zakonodavac nije propisao je na koji način se popunjava upražnjeno mjesto u slučaju kada na koalicionoj izbornoj listi na kvoti konstituenta sa koje je poslaničko ili odborničko mjesto ostalo upražnjeno nema više žena, te da li upražnjeni mandat pripada narednom kandidatu sa liste koji je muškarac sa kvote konstituenta ili se mandat popunjava narednom kandidatkinjom sa koalicione izborne liste koja nije iz partije konstituenta sa čije kvote je prestao mandat. Ovo iz razloga što je Zakonom propisano da ako mandat prestane odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, umjesto njega izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola. Sa druge strane istim članom propisano je da ako odborniku, odnosno poslaniku koji je izabran sa koalicione izborne liste prestane mandat izabraće se onaj kandidat prema redosljedu sa konstituenta liste kojoj on pripada.

Kada je u pitanju procedura popune upražnjenih poslaničkih i odborničkih mjesta u slučaju koalicione izborne liste, Zakon propisuje da ako dvije ili više političkih partija ili grupa birača podnesu koalicionu izbornu listu, naziv i druga prava i obaveze podnosilaca koalicione izborne liste određuju se sporazumom koji se istovremeno sa koalicionom izbornom listom dostavlja nadležnoj izbornoj komisiji. Upravo sporazumom koji je zakonodavac predvidio regulisana su prava i obaveza različitih konstituenata koalicione izborne liste i u tom smislu podnosioci uživaju slobodu uređivanja odnosa. Ipak, sloboda uređivanja međusobnih prava i obaveza treba da je u saglasnosti sa izbornim zakonom. Jedna od stavki koja čini svaki sporazum prilikom podnošenja koalicione izborne liste jeste određivanje na kojim pozicijama, odnosno rednim brojevima se nalaze kandidati pojedinačnih konstituenata na izbornoj listi. Saglasno ovom stavu za odbornika, odnosno poslanika bira se onaj kandidat sa konstituenta liste kojoj pripada, a uvidom u sporazum nadležna izborna komisija ustanovljava kome saglasno ovoj odredbi pripada naredni mandat poslanika, odnosno odbornika.

Ovo pitanje bilo je predmet i razmatranja Državne izborne komisije po zahtjevima za davanje mišljenja. Naime, Državna izborne komisija je dala mišljenje po kome se popuna upražnjenog odborničkog mjesta (isti princip važi i za poslaničko) popunjava sa kvote konstituenta i saglasno koalicionom sporazumu kojim su definisana međusobna prava i obaveze, odnosno raspored kandidata sa kvote pojedinačnih konstituenata na zajedničkoj izbornoj listi. Izuzetno od ovog načina, Državna izborna komisija je ocijenila da se popuna može izvršiti primjenom odredbe člana 104 stav 2 Zakona prema redosljedu sa izborne liste u slučaju da su svi konstituenti koalicione izborne liste saglasni da se popuna upražnjenog odborničkog mandata izvrši na taj način. Na taj način Državna izborna komisija je odredbu iz stava 5 ovog člana tumačila kao zaštitnu za konstituenta u slučaju koalicione izborne liste, dok je opšta odredba da se popuna vrši prema redosljedu ostavljena kao mogućnost u slučaju da su svi podnosioci izborne liste sa tim saglasni.

Zakonodavac je predvidio i postupanje nadležne izborne komisije u slučaju kada na izbornoj listi nema više kandidata za poslanika odnosno odbornika a potrebno je izvršiti popunu. U tom slučaju zakonodavac se opredijelio za rješenje po kojem upražnjeno poslaničko, odnosno odborničko mjesto pripada kandidatu sa liste koja ima najveći količnik. Ovdje se podrazumijeva da se popuna sprovodi saglasno redosljedu sa te izborne liste. Ovo rješenje čini se razumnim, a u manjku drugih održivih opcija i nužnim. Ono što može biti potencijalni rezultat ovakvog rješenja je

što bi mandat pripao izbornoj listi koja ga na izborima nije osvojila, iako je tome bila najbliža. Ovo naročito može biti otvoreno pitanje u slučaju da se radi o izbornoj listi koja je u parlamentarnoj većini, a mandat pripadne listi koja je u opoziciji i obrnuto. Ovo može stvoriti implikacije političke prirode i otvoriti razna pitanja. Međutim, najvišim pravnim aktom propisano je da Skupštinu čini 81 poslanik, te se popuna upražnjenog poslaničkog mjesta čini nužnom iako kako god bilo definisano rješenje, ono neće biti apsolutni iskaz izborne volje birača, budući da mandat dobija lista koja to nije ostvarila u saglasnosti sa izbornim rezultatom.

U posljednja dva stava ovog člana definisano je trajanje mandata koje je poslanik, odnosno odbornik ostvario nakon popune upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mjesta i propisano da je prilikom popune potrebno pribaviti saglasnost kandidata za poslanika, odnosno odbornika da prihvata mandat. S obzirom da kandidat za poslanika dobija mandat u određenom sazivu Skupštine Crne Gore koji traje četiri godine, jasno je da je njegov mandat vezan za dužinu mandata tog saziva. Analogno tumačenje primjenjuje se i u slučaju trajanja mandata u slučaju popune upražnjenog odborničkog mjesta.

Zakonodavac je propisao da je prilikom popune upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mjesta potrebno pribaviti saglasnost kandidata za poslanika, odnosno odbornika da prihvata mandat. Ovim zakonom propisano je da uz izbornu listu, izbornoj komisiji se dostavlja, pored ostalog i pisana izjava kandidata da prihvata kandidaturu. Tako nakon održavanja izbora mandate dobijaju poslanici, odnosno odbornici saglasno izbornom rezultatu i redosljedu na pojedinoj izbornoj listi. Za poslanike, odnosno odbornike čiji su mandati potvrđeni nakon podnošenja izvještaja nadležne izborne komisije ne pribavlja se saglasnost da prihvataju mandat. Iako je izjava o prihvatanju kandidature data i od strane onih kandidata koji prilikom popune upražnjenih i poslaničkih mjesta dobijaju mandate, zakonodavac je predvidio da se od njih pribavlja saglasnost da prihvataju mandat. Ipak, zakonodavac ni na koji način nije razradio postupak popune upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mandata u ovom dijelu, već se opredijelio za jednu uopštenu formulaciju „pribavlja se pisana saglasnost da prihvata mandat“. Postavlja se pitanje ko pribavlja pisanu saglasnost kandidata da prihvata mandat, da li je u pitanju skupština koja dostavlja nadležnoj izbornoj komisiji konstataciju o ostavci poslanika i obavještenje da je potrebno izvršiti popunu, da li saglasnost pribavlja politički subjekt ili nadležna izborna komisija koja treba da izvrši popunu upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mandata odnosno potvrdi kome mandat pripada. U primjeni ove odredbe, saglasnost su pribavljali uglavnom politički subjekti, ali je ovo pitanje potrebno detaljnije urediti, kao i u postupku koji prethodi ovome a koji se odnosi na postupak nakon podnošenja ostavke poslanika odnosno odbornika. U slučaju da se kandidat za poslanika, odnosno odbornika izjasni da ne prihvata kandidaturu, pravo da dobije mandat stiže naredni kandidat koji takođe treba da se saglasi sa prihvatanjem mandata. Ipak, ni na koji način nije propisano šta ako se kandidat za poslanika, odnosno odbornika ne izjašnjava o prihvatanju kandidature. Kako rok za ovu radnju nije propisan, ovo ostaje kao još jedan od aspekata koje je nužno normirati kako bi se spriječile moguće opstrukcije i zloupotrebe postupka popune upražnjenih poslaničkih, odnosno odborničkih mjesta. Propisivanje ovog roka potrebno je predvidjeti Zakonom, te definisati u kojem roku je nadležna izborna komisija dužna potvrditi kome pripada upražnjeni poslanički, odnosno odbornički mandat, nakon što je obavještenje dostavljeno od nadležne skupštine.

PREPORUKE

- Omogućavanje biračima da svojim potpisima podrže više od jedne izborne liste, odnosno kandidata;
- Smanjenje potrebnog broja potpisa podrške kandidatima, odnosno listama;
- Promjena modela sakupljanja potpisa podrške na način što bi se podrška ovjeravala kod notara ili propisivanjem obaveze polaganja novčanog depozita koji bi se u slučaju odgovarajućeg izbornog rezultata vraćao podnosiocu;
- Uvođenje diferenciranog izbornog cenzusa za koalicije na način što bi za koalicije bio predviđen veći izborni prag u odnosu na izbornu listu koju sačinjava jedan politički subjekt;
- Propisivanje odgovarajućeg roka u kojem je nadležno predstavničko tijelo dužno da uputi obavještenje nadležnoj izbornoj komisiji o potrebi popune upražnjenog poslaničkog, odnosno odborničkog mjesta;
- Propisivanje postupka za pribavljanje saglasnosti kandidata da prihvata mandat, odnosno preciziranje na koji način se preuzima ova radnja, na čiju inicijativu i od strane kojeg subjekta;
- Preciziranje postupka popune upražnjenih poslaničkih i odborničkih mjesta u slučaju kolacionih izbornih lista i detaljnije regulisanje sadržaja sporazuma u odnosu na situaciju šta može biti predmet uređenja koalicionih odnosa u dijelu koji se odnosi na eventualne popune poslaničkih odnosno odborničkih mjesta;

