



Djelovodni broj Registry No	004-08/13	Mjesto i datum Place and Date	Podgorica 13.08.2013.	Broj stranica No. of pages	10
--------------------------------	-----------	----------------------------------	-----------------------	-------------------------------	----

**Radna grupa za izgradnju
povjerenja u izborni proces
Srđan Milić, kopredsjednik
Milutin Simović, kopredsjednik**

**Centar za demokratsku tranziciju
Dragan Koprivica
Izvršni direktor**

Preporuke za izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika

I) OSNOVNE ODREDBE (1-9)

• Predmet regulisanja (član 1)

Postoje dvije moguće opcije. Jedna je da se odvoje zakoni o izboru poslanika i izboru odbornika, zbog potencijalnih problema u implementaciji, naročito u dijelu primjene principa afirmativne akcije na lokalnom nivou.

Naime, u zakonu je niz nelogičnosti nastalih u pokušaju da se primjena principa afirmativne akcije definiše istovremeno na nacionalnom i lokalnom nivou. Manjinski narodi na nacionalnom nivou, nijesu nužno manjinski narodi na lokalnom nivou, što se dodatno komplikuje kada se imaju u vidu odredbe koje se odnose na manjinske zajednice sa učešćem u ukupnom stanovništvu sa manje od 2%. Ove odredbe treba razdvojiti i precizirati, tako da bude jasno ko su manjinske zajednice na lokalnom nivou, u skladu sa rezultatima popisa, i učiniti ove norme primjenjivim u praksi.

Druga mogućnost je da se pristupi kodifikaciji, da se napravi Izborni zakonik, u koji bi bile inkorporirane i odredbe Zakona o izboru Predsjednika Crne Gore. Podsjećamo da se Crna Gora još 2007 godine u dokumentu Evropsko partnerstvo obavezala na kodifikaciju izbornog zakonodavstva, i to kao kratkoročni prioritet. Smatramo da bi stvaranje Izbornog zakonika predstavljalo unapređenje, i otklonilo brojne probleme koji se u praksi javljaju zbog traženja pravnih praznina u više različitih zakona.¹

• Nezavisni kandidati (član 4)

U članu 4 je propisano da se odbornici i poslanici biraju isključivo sa izbornih lista partija, koalicija ili grupa građana. To je suprotno međunarodnim standardima za demokratske izbore, a i Venecijanska komisija i ODIHR su u više navrata uputili preporuku da se omogući kandidovanje nezavisnim kandidatima.

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.“

¹ Ovaj problem je primjetila i misija OSCE/ODIHR prilikom praćenja predsjedničkih izbora i uputila sljedeću preporuku „Treba razmotriti uklanjanje nejasnoća u izbornom zakonu kako bi se izbjeglo različito tumačenje i jasno navelo kako se zakon primjenjuje u kontekstu predsjedničkih izbora.“

CDT smatra da se ovaj standard mora usvojiti, što bi onda podrazumijevalo definisanje prava i obaveza nezavisnih kandidata i njihovih predstavnika u svim djelovima zakona.

- **Izborna ćutnja (član 6)**

Institut izborne tišine se koristi u određenom broju demokratskih država, zato što se smatra da se na taj način birači štite od agresivne predizborne kampanje, i da im makar na neki kratak rok pred izbore treba pružiti mogućnost da konačnu odluku donesu bez pritiska i uticaja spinova i političkog marketinga. Sa druge strane, jedan dio demokratskih država smatra uvođenje izborne tišine kršenjem prava na slobodu izražavanja.

Pomjeranjem kampanje iz tradicionalnih medija na internet, institut izborne ćutnje gubi smisao, i treba razmotriti da li postoji potreba za zadržavanjem ovog instituta.

Ovaj institut u Crnoj Gori odavno ne ispunjava svoju funkciju, jer ne zaustavlja terenske aktivnosti partija, koje su u tih posljednjih par dana najintenzivnije, i u ovako malom društvu sa dobro organizovanim partijama nije neophodan medij da bi se doprlo do najvećeg broja birača. Kada tome dodamo socijalne mreže, blogove, i alternativne portale koje građani čitaju, a institucije ne provjerevaju u odnosu na poštovanje ćutnje, razmatranje ukidanja izborne tišine ima smisla.

Ukoliko se, pak, odluči za zadržavanje izborne ćutnje, treba napraviti normu koja će se poštovati, i pokriti sve medije, pa i internet. Pored toga, u dvije posljednje kampanje (a i u svim ranijim kampanjama) veliki broj medija je prekršio izbornu ćutnju, a da zbog toga nijesu odgovarali. Razlog tome je i vrlo loša i neprecizna kaznena odredba „ko vrši agitaciju suprotno odredbi člana 6 ovog zakona“ (član 116, stav 1, tačka 1), koju je gotovo nemoguće primjeniti u praksi, i dokazati da je neki medij vršio „agitaciju“.

II) BIRAČKO PRAVO (10-11)

- **Rezidencijalni uslov (član 11)**

Preporuka Venecijanske komisije i ODIHR-a² je da se ukine rezidencijalni uslov za nacionalne izbore. Ta preporuka u prethodnoj fazi izmjena zakona nije dobila podršku zakonodavca, a u ovom trenutku, imajući u vidu ograničeno vrijeme i mandat RG, ne djeluje realno da se može ulaziti u komplikovane promjene Ustava.

U izvještaju OSCE/ODIHR misije nakon sprovođenja parlamentarnih izbora 2012. godine, navodi se da „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.“ U tom kontekstu, ako trenutno nije moguće ukinuti rezidencijalni uslov, treba insistirati na ispunjavanju drugog dijela preporuke, i osigurati dosljednu primjenu važeće odredbe.

III) IZBORNE JEDINICE (12)

///

IV) RASPISIVANJE IZBORA (13-16)

- **Rokovi za sprovođenje izbornih radnji (član 13)**

² Zajedničko mišljenje o Predlogu izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika, Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR, Mišljenje br. 578-2010, CDL-AD(2010)023, jun 2010.

U članu 13 je propisano da se odlukom o raspisivanju izbora utvrđuju rokovi za sprovođenje izbornih radnji propisanih ovim zakonom i određuje dan održavanja izbora.

U praksi, tom odlukom se propiše samo par rokova – početni i krajnji datum za predaju izbornih lista i početak izborne ćutnje. CDT je godinama pripremao izborni kalendar, koji je bio javni dokument, i služio svim zainteresovanim akterima za praćenje rokova iz zakona. U posljednjih par kampanja to nijesmo radili, i javilo nam se puno aktera procesa sa dilemama oko rokova i računanja rokova.

Smatramo da bi u ovdje, ili na nekom pogodnijem mjestu u Zakonu, trebalo propisati obavezu za Državnu izbornu komisiju i opštinske izborne komisije da u roku od 72 sata nakon donošenja odluke o raspisivanju izbora pripremi izborni kalendar u kojem su definisani svi rokovi za sprovođenje izbornih radnji, iz svih izbornih zakona.

Ovo je, ujedno, i preporuka posmatračke misije OSCE/ODIHR sadržana o izvještaju o sprovođenju predsjedničkih izbora 2013.³

V) ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA (17-37)

- CDT smatra da je jedan od osnovnih problema izbornih procesa u Crnoj Gori loše definisan položaj, ovlašćenja i obaveze organa za sprovođenje izbora. U cilju povećanja povjerenja u izborni proces, treba ozbiljno redefinisati sistem izborne administracije, i težiti što većoj profesionalizaciji ovih organa. To je moguće riješiti na dva načina – posebnim Zakonom o Državnoj izbornoj komisiji⁴ (ili o organima za sprovođenje izbora), ili temeljnom reformom ovog poglavlja Zakona, a ne samo kozmetičkim promjenama.
- Stalni sastav Državne izborne komisije mora biti profesionalan. Za opštinske izborne komisije bi trebalo zahtijevati minimalno da predsjednik tu dužnost obavlja profesionalno.
- Članovi stalnog sastava Državne i opštinskih izbornih komisija ne smiju biti kandidati partija. Treba propisati potrebnu većinu uz čiju podršku bi, u odgovarajućoj skupštini, bili izabrani najbolji i najprofesionalniji kandidati.
- Takođe, ispolitizovani sastav biračkih odbora, i pored napora da se obezbijedi nekakav „partijski balans“, se na prethodnim izborima pokazao kao vrlo loše rješenje. Stoga, i birački odbori treba da budu depolitizovani.
- Prošireni sastav organa za sprovođenje izbora ostaje rezervisan za političke predstavnike.
- DIK-a mora imati i stručnu službu, odnosno Sekretarijat, a u okviru njega stručnjake za sve oblasti njihovog rada.
- Potrebno je proširiti nadležnosti i obaveze Državne izborne komisije, shodno zakonima o biračkom spisku, finansiranju političkih partija i ostalim zakonima koji se tiču sprovođenja izbora.
- Potrebno je propisati obavezu za Državnu izbornu komisiju da se kontinuirano bavi unapređenjem izbornog sistema i jačanjem povjerenja u izborni proces. DIK-u treba obavezati na izradu godišnjih planova rada, koji bi uključivali i planove njihovog organizacionog i tehnološkog razvoja i planove za unapređenje izbornog sistema. U tom kontekstu, neophodno je propisati obavezu izrade godišnjih planova obuke od strane DIK, i obavezu kontinuirane

³ Kako bi se dalje povećala transparentnost i odgovornost u sprovođenju izbora, DIK bi mogla da razmotri zvanično usvajanje i publikovanje izbornog kalendara i objavljivanje zapisnika sjednica DIK-a.

⁴ Vlada Crne Gore u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđa donošenje Zakona o Državnoj izbornoj komisiji.

obuke svih organa izborne administracije. DIK već godinama nije uradila nikakvu obuku glasača (edukativnu kampanju) o izbornim procedurama, a to mora biti jedna od njenih ključnih aktivnosti.

- Državna izborna komisija treba da bude posebna budžetska jedinica u Budžetu Crne Gore, jer je za vraćanje povjerenja u izborni proces, pored kvalitetnih zakona, ustanovljavanja dobrih praksi, potrebno imati i profesionalne institucije, a za njihov rad su potrebna novčana sredstva.
- Propisano je da svaka OIK-a ima web stranicu na kojoj odmah objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu. U praksi, niti su sve OIK-e imale web stranicu, a većina njih nije objavljivala blagovremeno sve podatke koje su bile dužne da objavljuju. Ovdje treba propisati kaznu za odgovorno lice, i insistirati na unapređenju prakse.

VI) PREDLAGANJE I UTVRĐIVANJE IZBORNIH LISTA (38-49)

- Kao što je gore navedeno, treba omogućiti kandidature nezavisnih kandidata.
- **Ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti (član 39a)**

Propisano je da u cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, na izornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Međutim, to nije dovoljna garancija da se kandidati manje zastupljenog pola zaista i nađu u predstavničkim tijelima, jer su pozicionirani nisko na izbornim listama. Tako, u Skupštini Crne Gore trenutno ima samo 13 žena (16%), što je daleko ispod demokratskih standarda.

U izvještaju nakon sprovedenih parlamentarnih izbora 2012. godine OSCE/ODIHR je uputio sljedeću preporuku: „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.“

Ukoliko se naizmjenično rangiranje muškaraca i žena smatra previše ambicioznom za trenutnu situaciju u Crnoj Gori, predlažemo da se propiše da svaki treći kandidat na listi bude kandidat manje zastupljenog pola.

- **Broj potpisa potrebnih za potvrđivanje manjinske liste (član 43)**

U ovom članu je propisano da je manjinska izborna lista za izbor odbornika utvrđena ako je potpisom podrži 200 birača, a za izbor poslanika 1.000 birača.

Takođe, propisano je da je izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% utvrđena je ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača. Potrebno je propisati koliko je potpisa potrebno za utvrđivanje takve liste na lokalnom nivou.

- **Verifikacija/provjera potpisa (član 47)**

Potrebno je propisati detaljnu proceduru za provjeru potpisa da bi se provjerila autentičnost potpisa glasača i osiguralo da isti glasači nisu dali svoj potpis podrške za više lista⁵.

Proces verifikacije potpisa mora biti precizno regulisan, i sproveden na svim potpisima, a ne samo na uzorku. Ipak, u momentu kad provjera pokaže izvan razumne sumnje da je traženi

⁵ Ovo je ujedno i preporuka iz OSCE/ODIHR izvještaja o parlamentarnim izborima 2012.

broj potpisa dostignut, ostatak potpisa nije potrebno provjeravati⁶. Ovaj proces takođe mora biti transparentan, uključujući i to da mora biti otvoren za monitoring od strane predstavnika političkih partija i kandidata i posmatrača izbora.⁷

Imajući u vidu navedeno, treba produžiti rokove za potvrđivanje izbornih lista.

VII) PREDSTAVLJANJE PODNOSILACA IZBORNIH LISTA I KANDIDATA SA IZBORNIH LISTA (50-65)

- **Trajanje kampanje (član 50)**

Potrebno je usklađivanje sa Zakonom o finansiranju političkih partija.

Po ZFPP, troškovima izborne kampanje smatraju se troškovi nastali od dana raspisivanja izbora (član 9 ZFPP), pa je dan raspisivanja izbora zapravo zvanični početak kampanje. Sa druge strane, ZIOP predviđa da kampanja počinje danom potvrđivanja izborne liste.

Ovo je izazvalo dosta problema u praksi tokom prethodnih izbora, i različita tumačenja i aplikaciju pravila od strane različitih subjekata.

Smatramo da početkom kampanje treba smatrati dan raspisivanja izbora.

- **„Besplatna“ kampanja na RTCG (član 51, 53, 53a)**

Potrebno je usklađivanje sa Zakonom o finansiranju političkih partija.

Po ZFPP, za finansiranje troškova kampanje se izdvaja 0.25% tekućeg budžeta. Davanje „besplatnog“ oglasnog prostora na RTCG je nenovčani prilog za kampanje partija, koji se takođe, pokriva iz državnog budžeta, čime se probija limit od 0.25% budžeta za kampanju.

Ukoliko trajanje reklamiranja partija na javnom servisu u toku kampanje za parlamentarne izbore 2012. pomnožimo za zvaničnim cijenama ove kuće dolazimo do cifre od 568.090€⁸. Ovaj iznos, shodno članu 3 ZFPP, predstavlja nenovčani prilog koji se obračunava po tržišnoj vrijednosti prijavljuje kao prihod. Dakle, izborni zakon je partijama omogućio još jedan izvor prihoda u iznosu od 568.090€ . Reklamiranje koje su partije na RTCG imale “besplatno” ima svoju tržišnu cijenu i to je ekstra prihod koji su partije dobile od države Crne Gore.

- **Zabrana objavljivanja istraživanja javnog mnjenja (član 63)**

Propisano je da u roku od 10 dana prije dana održavanja izbora, u programima radio-difuznih servisa nije dozvoljeno objavljivanje rezultata ispitivanja javnog mnjenja, drugih istraživanja i analiza u vezi sa opredjeljenjem birača u pogledu procjene rezultata izbora.

Zabranu treba proširiti i na druge medije, a ne samo „radio-difuzne servise“.

- **Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije (član 64b)**

CDT smatra da se u toku prethodnih izbora pokazalo da ovaj Odbor nije u stanju da izvrši funkciju koja mu je propisana Zakonom, zbog nedostatka kapaciteta.

Odboru bi za izvršenje zadatka bila potrebna stručna služba, koja bi radila monitoring i analizu medijske pokrivenosti.

⁶ Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima, Venecijanska Komisija, 2002.

⁷ Postojeće obaveze OSCE-ovih država članica koje se tiču demokratskih izbora, OSCE/ODIHR, 2003.

⁸ Istraživanje CDT-a. Kompletne nalaze možemo dostaviti na zahtjev.

U kontekstu profesionalizacije Državne izborne komisije, treba razmisliti da se i ovaj zadatak povjeri DIK, i da joj se obezbijede potrebni stručnjaci za medije.

- **Kaznena politika**

Treba posebno voditi računa o tome da ovo poglavlje zakona prati adekvatna kaznena politika, budući da su ovdje propisane zabrane zloupotrebe državne imovine, što je veliki problem crnogorskih izbora.

VII) SPROVOĐENJE IZBORA (65-88)

- **Razlozi za raspuštanje biračkog odbora**

Na više mjesta u ovom poglavlju Zakona govori se o razlozima za raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja, ali nedovoljno precizno. Negdje piše da se birački odbor može raspustiti, a negdje rezolutno „raspušta se“. U praksi, ovakve odluke su se uvijek donosile glasanjem i političkim preglasavanjem, što je dovelo do različitog postupanja organa za sprovođenje izbora u istovjetnim situacijama.

CDT smatra da ove odredbe treba precizirati, na način što će se tačno propisati kad se birački odbor mora raspustiti, odnosno kada se i kako, zbog najozbiljnijih povreda Zakona, birački odbor raspušta po sili Zakona.

U slučajevima kada je propisano da se birački odbor može raspustiti, dakle kada je ostavljena mogućnost da se o tome glasa, potrebno je utvrditi mjerila na osnovu kojih će se utvrđivati ozbiljnost povrede zakona, odnosno da li se učinjena greška može tolerisati, i to u odnosu na to da li i u kojoj mjeri propust može uticati na rezultat izbora.⁹

- **Poništavanje glasačkog listića u slučaju povrede tajnosti glasanja (član 69a)**

Ukoliko birač povrijedi tajnost glasanja na način što glasa javno izvan prostora određenog za glasanje ili, ako nakon glasanja u prostoru koji je za to namijenjen, javno pokaže glasački listić biračkom odboru tako da se vidi za koga je glasao, predsjednik biračkog odbora na osnovu prethodne odluke biračkog odbora, dužan je da u prisustvu biračkog odbora, nakon odvajanja kontrolnog kupona, takav glasački listić učini nevažećim na način što će ga precrtati, spakovati ga u poseban koverat i ubaciti ga u glasačku kutiju umjesto birača.

U ovakvim situacijama smo imali različitu praksu, pa su neki glasači listići poništavani, a neki nijesu, iz politički oportunističkih razloga i preglasavanja. Iz razloga pravne sigurnosti, ovu praksu je neophodno ujednačiti.

Iz ovog stava treba brisati „na osnovu prethodne odluke biračkog odbora“, i ostaviti obavezu za predsjednika odbora da takav glasački listić učini nevažećim.

- **Štampanje glasačkih listića (član 73a)**

Propisano je da se glasački listić štampa na posebno zaštićenom 90-gramskom papiru sa vodenim žigom.

Već godinama smo svejedoci da birači, ali i politički subjekti, imaju primjedbe na debljinu i prozirnost papira, sumnjajući da kvalitet papira na kojem se štampaju glasački listići ne zadovoljava princip tajnosti glasanja.

⁹ Pogledati i preporuku VK/ODIHR u CDL (2011) 028-e, preporuka br. 53.

U cilju izgradnje povjerenja u izborne procese potrebno je propisati da se glasački listići štampaju na kvalitetnijem papiru.

- **Dokazivanje identiteta birača (član 80)**

Birač saopštava biračkom odboru svoje ime i prezime, a svoj identitet dokazuje ličnom kartom ili pasošem ako sadrži matični broj ili broj lične karte.

Iz ovog stava treba brisati „ako sadrži matični broj ili broj lične karte“, jer je prevaziđeno i izaziva zabunu – važeći pasoši i lične karte sadrže matični broj.

- **Glasanje van biračkog mjesta (član 85 i 87)**

Glasanje van biračkog mjesta je problem gotovo svuda, i nema idealnog modela koji nije podložan zloupotrebama. Ipak, postoje načini da se mogućnost zloupotrebe značajno ograniči.

Način prijavljivanja za glasanje van biračkog mjesta treba propisati Zakonom, a ne samo aktom DIK, jer samo prijavljivanje za ovaj način glasanja izaziva sumnju da se događaju pritisci i zloupotrebe. Potrebno je propisati da zahtjevi za glasanje van biračkog mjesta moraju biti potpisani od strane lica koje zahtijeva da glasa na taj način. Provjeru potpisa moguće je izvršiti uvidom u ličnu kartu lica, bilo zahtijevanjem uvida u originalni dokument, ili zahtijevanjem da se kopija lične karte priloži uz zahtjev. U slučaju da se bude razmatralo ovo rješenje, potrebno je tražiti i mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka.

Posljednjim promjenama zakona propisano je da glasanje van biračkog mjesta sprovode dva predstavnika biračkog odbora iz različitih partija. Pored ovoga, nužno je propisati da ovlašćeni predstavnici partija i kandidata i posmatrači izbora imaju pravo da u cjelosti prate tok glasanja van birališta.

Još jedna ranjiva tačka procesa glasanja van biračkog mjesta je prebrojavanje glasova. U slučaju kada mali broj lica na nekom biračkom mjestu glasa putem pisma, tajnost njihovog glasa nije zaštićena, jer je vrlo lako utvrditi njihov identitet. Zbog toga treba razmotriti uvođenje mobilnih glasačkih kutija, koje bi bile neprozirne i zapečecene, i u koje bi se ubacivali glasački listići, bez potrebe za kovertiranjem. Sadržaj mobilnih glasačkih kutija bi prije početka brojanja glasova bio pomiješan sa sadržajem glavne glasačke kutije, i na taj način bi se zaštitila tajnost glasanja.

Možda bi, u cilju smanjenja mogućnosti zloupotrebe glasanja van biračkog mjesta, trebalo razmisliti i o otvaranju biračkih mjesta u bolnicama, na način na koji se organizuje glasanje u pritvoru ili izdržavanju kazne.

- **Identifikacija birača**

Jedna od rasprostranjenih sumnji, koja je dovela i do formiranja ove radne grupe, je i to da birači ne glasaju lično već u njihovo ime glasa neko drugi.

CDT predlaže radnoj grupi da se organizuje posebna rasprava o identifikaciji birača, kako bi se našla optimalna solucija za rješenje ovog problema.

VIII) UTVRĐIVANJE I OBJAVLIVANJE REZULTATA IZBORA (89-100)

- Kao što je ranije navedeno, treba preciznije definisati razloge i proceduru za raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja.
- **Nevažeći glasački listići (član 89)**

Propisano je da se nevažećim glasačkim listićem ima smatrati: nepopunjeni glasački listić, listić koji je popunjen tako da se ne može utvrditi za koju se izbornu listu glasalo i listić na kome je zaokruženo više od jedne izborne liste.

U toku prethodnih predsjedničkih izbora, u javnosti je bilo dosta dilema o tome da li su glasački listići na kojima je nešto dopisano ili doctrano nevažeći. Iskustvo CDT-a pokazuje da je u ovakvim situacijama praksa neujednačena, i da su različiti birački odbori u istim situacijama različito postupali.

Standardi i najbolje prakse sugerišu da treba izbjegavati da se previše glasačkih listića tretira nevažećim, te da u slučaju dileme treba napraviti pokušaj da se utvrdi namjera birača¹⁰. Dakle, glasački listić ne treba oglašavati nevažećim dok god se iz njega može utvrditi namjera birača, što je propisano i u zakonu.

Ipak, da bi se popravila situacija, potrebno je sprovesti temeljnu obuku za članove izborne administracije, posmatračice političkih partija, ali i širu kampanju za građane – objašnjavajući im kako da postupe da bi njihov glas bio važeći.

- **Transparentnost rezultata izbora na biračkim mjestima (član 90)**

U toku posljednjih izbora u javnosti su se pojavile sumnje da su rezultati izbora sa nekih biračkih mjesta mijenjani u opštinskim izbornim komisijama.

CDT predlaže da se propiše obaveza za birački odbor da rezultate izbora sa biračkog mjesta objavi na samom biračkom mjestu (na vidljivom mjestu dostupnom građanima – ulazu, vratima, oglasnoj tabli...), i tamo drži do objavljivanja konačnih rezultata izbora. Ovo je praksa iz mnogih zemalja koja se pokazala veoma korisnom kod sumnje u rezultate izbora, jer omogućava svim zainteresovanim subjektima da se neposredno uvjere u rezultate glasanja, i kasnije to uporede sa rezultatima koje objavi DIK.

Pored toga, propisano je da svaki član biračkog odbora dobija kopiju zapisnika o radu biračkog odbora. U praksi, često su kopije zapisnika dobijali i posmatrači, na bazi dobre volje predsjednika biračkih odbora. CDT smatra da treba eksplicitno propisati da kopiju zapisnika o radu biračkog odbora dobijaju i posmatrači koji su prisutni na prebrojavanju glasova. Na ovaj način se jača povjerenje u proces, jer u slučaju sumnje u nepravilnosti, postoji više adresa na kojima se može provjeriti tačnost zapisnika.

- **Utvrđivanje rezultata izbora (član 92)**

Treba razmotriti mogućnost da se rezultati izbora unose u jedinstvenu bazu podataka na nivou opštinskih izbornih komisija, kako pristižu sa biračkih mjesta. Na taj način bi se ubrzalo utvrđivanje preliminarnih rezultata i njihovo saopštavanje od strane DIK, čime bi se spriječilo slavlje i proglašavanje pobjeda u svim štabovima i uticalo na povećanje povjerenja građana u izbore.

Procedura koja podrazumijeva dostavljanje svih materijala može da ostane ista, i služi za konačnu provjeru prije saopštavanja konačnih rezultata. I u tom slučaju treba razmisliti o skraćanju pojedinih rokova. Na primjer, da li je biračkom odboru zaista potrebno 12 sati da dostavi izborni materijal OIK-i, ili se taj rok može skratiti?

Slične preporuke daje i OSCE/ODIHR u izvještaju o predsjedničkim izborima 2013.

- **Diskriminacija Roma (član 94)**

¹⁰ Postojeće obaveze OSCE-ovih država članica koje se tiču demokratskih izbora, OSCE/ODIHR, 2003.

U članu 94, stav 2, tačka 2 propisano je „u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiže pravo na jedan poslanički mandat.“

Na ovaj način je omogućeno da predstavnici hrvatskog naroda budu izabrani u parlament pod povlašćenim uslovima, i sa posebnim izbornim pragom za koji je procijenjeno da je dostižan u odnosu na veličinu populacije.

Problem sa ovom odredbom je što u Crnoj Gori, prema rezultatima posljednjeg popisa, živi još jedan narod sa približno istim udjelom u ukupnoj populaciji, a koji ne uživa istu privilegiju. Radi se, naravno, o Romima, koji prema posljednjem popisu čine 1,01% stanovništva, dok Hrvati čine 0,97%.

Ova odredba bi, takođe, teško mogla proći test ustavnosti. Zbog toga, CDT predlaže, da se odredba proširi i na izborne liste za izbor pripadnika romskog naroda.

IX) PRESTANAK MANDATA, PONOVI IZBORI, POPUNA UPRAŽNJENIH ODBORNIČKIH I POSLANIČKIH MJESTA I PRIJEVREMENI IZBORI (101 - 105)

///

X) ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA (106 - 111)

- **Edukacija o zaštiti biračkog prava**

Propisano je da su organi nadležni za sprovođenje izbora dužni da u toku izbornog postupka obavještavaju birače o njihovim biračkim pravima i o načinu zaštite tih prava. Takođe, svaki birač ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora. U praksi, birači rijetko koriste ovo pravo, i najveći dio prigovora stiže od kandidata i podnosilaca izbornih lista.

CDT smatra da bi bilo neophodno, u cilju povećanja povjerenja u proces, sprovesti edukativnu kampanju za birače, i objasniti im koje su to povrede biračkog prava i kako se one štite. U kampanji bi učestvovala DIK, političke partije, NVO.

Najbolje prakse pokazuju da je korisno i napraviti obrazac za prigovore za birače, kako bi se pojednostavila procedura, i kako bi se eliminisali formalni razlozi zbog kojih prigovori često bivaju odbačeni¹¹.

- **Rokovi za prigovore i žalbe**

U prethodnom izbornom ciklusu bilo je žalbi da su rokovi za podnošenje prigovora i žalbi prekratki. Ovo pitanje je potrebno raspraviti, i odlučiti da li je potrebno da se rokovi produže. U svakom slučaju, treba voditi računa o međunarodnim standardima i dobrim praksama koje nalažu da ovi rokovi budu što je moguće kraći (3-5 dana za prigovor i odluku u prvoj instanci)¹².

Xa) POSMATRAČI IZBORA (111a – 111e)

- U ovom dijelu, moglo bi se razmisliti o uvođenju jednog novog člana koji bi obuhvatio najvažnije principe koje posmatrači izbora moraju da poštuju, a u skladu sa Deklaracijom o

¹¹ Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima, Venecijanska Komisija, 2002, strana 30 i CDL (98) 45, strana 11.

¹² Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima, Venecijanska Komisija, 2002, strane 11 i 30

principima međunarodnog posmatranja izbora i Kodeksom o ponašanju međunarodnih posmatrača izbora, koji su podržani od svih relevantnih međunarodnih i nacionalnih organizacija.

XI) TROŠKOVI SPROVOĐENJA IZBORA I IZBORNE PROPAGANDE (112 – 114)

- **Korišćenje javne imovine (član 114)**

Član 114 suprotan je članu 50, stav 4. Ovo ostavlja prostor za brojne zloupotrebe, i član 114 praktično onemogućava da iko bude kažnjen za zloupotrebu državne imovine u za svrhe izborne kampanje.

Član 114: „Državni organi i organi lokalne samouprave stavljaju na raspolaganje svoje prostorije, ostale uređaje, sredstva i opremu za vršenje izborne propagande i obezbjeđuju ravnopravne uslove u njihovom korišćenju svim podnosiocima izbornih lista.

Organi iz stava 1 ovog člana dužni su da sa podnosiocima izbornih lista, u roku od 10 dana o dana raspisivanja izbora, utvrde uslove i način korišćenja sredstava iz stava 1 ovog člana.“

Član 50, stav 4: „Za predstavljanje izbornih lista ne može se koristiti imovina (novac, tehnička sredstva, prostor, oprema i sl.) državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova, jedinica lokalne samouprave, niti kompanija u kojima država ima vlasnički udio.“

XII) KAZNE NE ODREDBE (115 – 117)

- Preporuke za ovaj dio možemo uputiti nakon što se definišu norme.