**CRNA GORA**

**USTAVNI SUD CRNE GORE**

Na osnovu člana 159 stav 1 Ustava Crne Gore ( ‘’Sl.list CG’’, br.1/2007 I 38/2013) i člana 56 Zakona o Ustavnom sudu ( ‘’Sl.list CG’’, br.11/2015) , podnosimo

**INICIJATIVU ZA OCJENU ZAKONITOSTI I USTAVNOSTI**

**ČLANA 11 ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O TERITORIJALNOJ ORGANIZACIJI CRNE GORE (“Službeni list Crne Gore”, br. 92/2022)**

OBRAZLOŽENJE:

1. Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 92/2022) i Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Glavnom gradu (“Službeni list Crne Gore”, br. 92/2022) promijenjena je teritorijalna organizacija Crne Gore na način što je formirana nova Opština Zeta, koja je prestala da bude opština u okviru Glavnog Grada.

Članom 11 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore propisano je da se poslije člana 53 dodaje novi član koji glasi:

*„Član 53c*

*Poslove lokalne uprave i lokalne službenike i namjestenike koji su vršili te poslove u organima lokalne uprave Opštine Golubovci kao opštine u okviru Glavnog grada preuzeće organi lokalne uprave Opštine Zeta, u roku od 30 dana od dana obrazovanja tih organa u skladu sa članom 41 ovog zakona.*

*Do obrazovanja organa lokalne uprave Opštine Zeta, poslove iz njihove nadležnosti obavljaće organi lokalne uprave Opštine Golubovci kao opštine u okviru Glavnog grada.“*

Na ovaj način je izmjenama zakona formirana nova opština Zeta i predviđeno formiranje njenih organa u iako su raspisani izbori Glavnom gradu, kome je opština Zeta do usvajanja zakona teritorijalno pripadala, na kojima su građani Zete do donošenja Zakona imali biračko pravo.

1. Predsjednik Crne Gore je na osnovu Ustava Crne Gore, Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o lokalnoj samopravi 20. aprila 2022. godine donio Odluku o raspisivanju izbora za odbornike („Sl. list Crne Gore”, br. 45/22 i ,,Sl. list Crne Gore - Opštinski propisi”, br. 18/22) i zakazao izbore za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica za 19. jun 2022. godine.

Nakon što je Skupština Crne Gore usvojila Zakon o dopuni zakona o lokalnoj samoupravi („Sl.list CG“ 50/2022), čime je predviđeno odlaganje izbora, Predsjednik Crne Gore je Odlukom o izmjeni odluke o raspisivanju izbora za odbornike („Službeni list Crne Gore”, br. 51/22 i „Službeni list Crne Gore - opštinski propisi”, br. 22/22) izbore za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica zakazao za 23. oktobar 2022.

Nakon što je Ustavni sud Crne Gore donio Odluku („Službeni list Crne Gore”, br. 84/22) kojom se ukida i prestaje da važi Zakon o dopuni zakona o lokalnoj samoupravi („Sl.list CG“ 50/2022), Predsjednik Crne Gore je donio Odluku o obustavljanju izvršenja odluka o raspisivanju izbora za odbornike ("Službeni list Crne Gore”, broj 86/2022) i novom Odlukom ("Službeni list Crne Gore”, broj 86/2022) raspisao izbore za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica i odbornike u Skupštini opštine Golubovci (opštine u okviru Glavnog grada) za 23. oktobar 2022.

Predsjednik Crne Gore je 23. avgusta 2022, polazeći od inovirane činjenične osnove, u okrilju dejstva Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, donio Odluku o djelimičnom poništavanju Odluke o raspisivanju izbora za odbornike, i donio nove Odluke o raspisivanju izbora za odbornike u Skupštini Glavnog grada Podgorica i Skupštini opštine Zeta.

Neustavne izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi su već nanijele ogromnu štetu demokratskom izbornom procesu, ostavivši na nekoliko mjeseci više od polovine crnogorskih opština sa lokalnim skupštinama i organima uprave bez demokratskog izbornog legitimiteta, i izazvavši brojne probleme u primjeni zakona.

Da su izbori održani u ustavnom i zakonskom roku, 19. juna 2022. godine, građani koji ostvaruju biračko pravo na teritoriji gradske opštine Zeta bi birali i bili birani na izborima za odbornike Skupštine Glavnog grada Podgorica.

Građani koji ostvaruju biračko pravo na teritoriji gradske opštine Zeta su imali pasivno i aktivno biračko pravo i u tekućem izbornom procesu, koji je počeo raspisivanjem izbora 2. avgusta 2022.

To pravo im se napadnutim odredbama u toku izbornog procesa oduzima.

1. Članom 45 Ustava Crne Gore zagarantovano je biračko pravo građana:

*„Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.*

*Biračko pravo se ostvaruje na izborima.*

*Biračko pravo je opšte i jednako.*

*Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.“*

Princip opšteg i jednakog prava glasa je temeljni princip demokratskog izbornog sistema. On je uveden kao suprotnost ograničenom/cenzurisanom biračkom pravu, koje označava biračko pravo iz kojega su zakonski isključene cijele polne, vjerske, etničke, rasne, statusne odnosno socijalne skupine građana ili je njihov pristup biračkom pravu zakonski uslovljen ispunjavanjem posebnih uslova.

1. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) iz 1966, član 25(b), koji se bavi pravom na učešće u javnom životu identifikuje pet osnovnih premisa izborne demokratije: periodični i istinski izbori, univerzalni i jednaki biračko pravo i tajno glasanje:

*„Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije navedene u članu 2 i bez neosnovanih ograničenja:…*

*(b) da bira i bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji osiguravaju*

*slobodno izražavanje volje birača”.*

Obavezujuće tumačenje ICCPR-a od strane Komiteta za ljudska prava u Opštem komentaru br. 25 kaže da:

*“Iako Pakt ne nameće nikakav poseban izborni sistem, svaki sistem koji funkcioniše u državi članici mora biti kompatibilan sa pravima zaštićenim članom 25 i mora garantovati i omogućiti slobodno izražavanje volje birača. Glas jednog birača treba da bude jednak glasu drugog. Povlačenje izbornih granica i način raspodjele glasova ne bi smjeli narušiti raspodjelu birača ili diskriminisati bilo koju grupu i ne bi trebali isključiti ili neopravdano ograničiti pravo građana da slobodno biraju svoje predstavnike.”*

Navodeći da „povlačenje izbornih granica i način raspodjele glasova ne bi trebalo da narušava raspodjelu birača niti da diskriminiše bilo koju grupu i ne smije neopravdano isključiti ili ograničiti pravo građana da slobodno biraju svoje predstavnike“, Opšti komentar br. 25 upozorava ne samo na aktivnu i pasivnu izbornu geometriju, već i na *gerrymandering*.

*Gerrymandering* se može definisati kao negativan i manipulativni čin političara da prekrajaju granice izbornog okruga kako bi isključili/umanjili zastupljenost koju bi uživala druga grupa ili stranka. Partijski gerrymandering uključuje situaciju u kojoj se izborne granice povlače tako da rasporede birače u svrhu političkog predstavljanja, kako bi se osiguralo da jedna politička stranka osvoji nesrazmjeran broj mjesta.

*Gerrymandering* je manipulativno političko oruđe koje narušava demokratski izborni proces, podriva demokratske i univerzalne izborne principe i čini izbore besmislenim jer lišava biračko tijelo značajnog uticaja na to ko će biti izabran.

*Gerrymandering* je protiv jednakog prava glasa u njegovom aspektu jednakih mogućnosti jer podriva proporcionalnu zastupljenost stranaka.

1. Univerzalno prihvaćeni međunarodni izborni standardi predviđaju da razgraničenje izbornih jedinica treba da se odvija na transparentan i konzistentan način, utvrđen zakonom koji reguliše i učestalost preispitivanja granica.

Kodeks dobre prakse o izbornim pitanjima Venecijanske komisije, tačka II.2.B predviđa da proces razgraničenja izbornih jedinica treba da se odvija najmanje godinu dana prije izbora:

*“Osnovni elementi izbornog zakona, a posebno sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama i povlačenje granica izbornih jedinica, ne bi trebalo da budu otvoreni za izmjene u periodu kraćem od godinu dana prije izbora, ili bi trebali biti zapisani u ustavu ili na nivou višem od običnog zakona.”*

Kao i svi ključni elementi izbornog zakona, razgraničenje izbornih jedinica trebalo bi biti usvojeno nakon opsežnih javnih konsultacija sa svim relevantnim akterima. To bi ga trebalo učiniti legitimnim i za učesnike i za glasače.

1. Zakonom o izboru odbornika i poslanika ("Sl. list RCG", br. 16/2000, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 US, 48/2006, 56/2006 i "Sl. list CG", br. 46/2011, 14/2014, 47/2014, 12/, 60/, 10/2018 - odluka US i 109/2020), član 11, propisano je:

*„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.“*

U trenutku raspisivanja izbora birači koji ostvaruju pravo glasa na teritoriji gradske opštine Zeta imali su i prebivalište i samim tim pravo glasa i u Glavnom gradu Podgorica.

U članu 12 je propisano:

*„Izbor odbornika obavlja se u opštini kao jedinstvenoj izbornoj jedinici.“*

Tekući izborni proces je raspisan i obavlja u Glavnom gradu Podgorica kao jedinstvenoj izbornoj jedinici. Zakon ne predviđa mogućnost promjene izbornih jedinica u toku izbornog procesa.

U članu 3 je propisano:

*“U skupštinu opštine, Prijestonice i glavnog rada (u daljem tekstu: skupština opštine) bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5000 birača.*

*Broj odbornika utvrđuje skupština opštine posebnom odlukom najkasnije do dana raspisivanja izbora.”*

Iz ovoga jasno proizilazi da je mijenjanje važeće odluke i donošenje odluke o utvrđivanju broja odbornika nakon raspisivanja izbora suprotno zakonu.

Ovi primjeri ukazuju na to da, iako nije to nije eksplicitno napisano, zakonodavstvo suštinski ne dopušta promjenu granica izbornih jedinica u toku trajanja izbornog procesa, a u skladu s međunarodnim standardima.

1. Kada napadnute odredbe dovedemo u kontekst ustavnog i zakonskog okvira jasno proizilazi da se radi o odredbama koje su udar na načelo opšteg i jednakog biračkog prava.

Skupština Crne Gore, naravno, ima pravo da mijenja propise o teritorijalnoj organizaciji i time omogući ostvarivanje ustavom zajemčenog prava na lokalnu samoupravu.

Međutim, osporenom odredbom su promijenjene granice izborne jedinice u toku izbornog procesa, na način da je jedna velika grupa građana izgubila biračko pravo na raspisanim izborima za odbornike Skupštine Glavnog grada Podgorica.

Kada napadnute odredbe dovedemo u kontekst međunarodnog prava, jasno je da se promjena granica izbornih jedinica u periodu pred izbore (a kamoli u toku izbornog procesa) smatra nedozvoljenom, kao i to da se manipulacije usmjerene na smanjenje mogućeg predstavljanja neke grupe ili stranke, uključujući i razgraničenje izbornih jedinica (*gerrymandering*) protive se jednakosti mogućnosti koja je jedan od aspekata načela jednakog biračkog prava.

1. Na osnovu navedenog podnosilac Inicijative očekuje da Ustavni sud nakon sprovedenog postupka donese Odluku kojom se utvrđuje da je član 11 (stav 2) Zakona o izmjenama i dopunama zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 92/2022) u suprotnosti sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Ustavom Crne Gore.

U Podgorici, 26. avgusta 2022. godine

Dragan Koprivica

Centar za demokratsku tranziciju

Izvršni direktor

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_