



PRAVNA ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA



PODGORICA APRIL 2024.

PRAVNA ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA

PODGORICA **APRIL 2024.**

IMPRESUM:

Izdavač: Centar za demokratsku tranziciju www.cdtmn.org

Autor: Siniša Gazivoda

Za izdavača: Dragan Koprivica

Grafički dizajn: LUMI studio

Podgorica 2024.



Finansira
Evropska unija



uzor
Udruženje za odgovorni i održivi razvoj



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 Centra za demokratsku tranziciju i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

sadržaj

RIJEČ UREDNIKA **05**

1 /

UVOD **07**

2 /

ZAŠTITA PRAVA UPISA
U BIRAČKI SPISAK **08**

3 /

ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA
TOKOM IZBORA **12**

4 /

ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA
NAKON IZBORA **25**

5 /

PREPORUKE **26**

REFERENCE **28**

Riječ urednika

Političke promjene 2020. godine nijesu rezultirale dugo očekivanom izbornom reformom, iako su činioci nove vlasti kao opozicija godinama, pa i decenijama, gradili svoje izborne kampanje i oko ideje da je Crnoj Gori potreban pravedniji izborni proces, bez zloupotrebe procedura, resursa i bez pritiska na birače.

Zbog brojnih manjkavosti izbornog procesa osporavanje zakonitosti i kredibiliteta izbora se decenijama umjesto kroz institucionalne mehanizme rješavalo kroz bojkot i proteste, tek u posljednja dva izborna ciklusa poraženi su prihvatili rezultate, a istraživanja pokazuju da veliki broj građana nema povjerenja u izborne institucije i ishod izbornog procesa.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u okviru predstojeće reforme izbornog zakonodavstva želi da stavi u fokus koncept izborne pravde, koji je jedna od ključnih dimenzija vladavine prava u demokratijama. U svim izbornim procesima neizbježne su izborne nepravilnosti, greške i prekršaji, a mogućnost da pojedinci i organizacije pokušaju da podrivaju izborni proces za svoje potrebe uvijek postoji. Da bi se izborni rezultati percipirali kao legitimni i kredibilni, efikasan sistem izborne pravde je od suštinskog značaja.

Pitanje zaštite biračkog prava ćemo tretirati kroz dvije publikacije, a u prvoj je fokus na samom izbornom postupku i pitanjima koja su u najtješnjoj vezi sa ostvarivanjem prava u tom procesu, dok će u drugoj publikaciji posebna pažnja biti posvećena krivično-pravnoj zaštiti.

Tokom više od 20 godina posmatranja izbornih procesa, CDT je na stotine puta svjedočio situacijama u kojima nepravde ili greške nije bilo moguće ispraviti kroz izborne sporove, gdje pogrešne i nezakonite postupke ili propuste nije bilo moguće sankcionisati, i kada nije bilo moguće ostvariti zaštitu aktivnog ili pasivnog biračkog prava u skladu s univerzalno prihvaćenim standardima slobodnih izbora. Reformski zahvat koji je pred nama zahtijeva da se ovi nedostaci analiziraju i isprave.

Ovo je trenutak u kome se mora razmotriti proširenje ovlašćenja za podnošenje izborne žalbe, u skladu sa dobrim uporednim iskustvima. Kako bi se osigurao djelotvoran pravni lijek, zakon treba mijenjati u pravcu omogućavanja sudskog preispitivanja svih vrsta odluka Državne izborne komisije, uključujući i one kojima se potvrđuju odluke komisija nižeg nivoa, ali i preispitivanje svih radnji ili propusta izborne administracije. Međunarodni standardi upućuju i na to da se mora obezbijediti mehanizam za preispitivanje rezultata izbora.

U skladu s više puta ponovljenim međunarodnim preporukama, neophodno je povećati transparentnost i odgovornost Ustavnog suda, osigurati da se izborni sporovi rješavaju na javnim sjednicama, urediti prava i način učestvovanja učesnika u postupku, propisati obavezu Ustavnom sudu da sve izborne žalbe i odluke objavljuje i blagovremeno dostavlja strankama.

Postoji i veliki prostor za unapređenje procedure zaštite prava na upis u birački spisak preciznim procesnim odredbama koje bi dale bolju garanciju ostvarivanju prava, ali i olakšale postupanje nadležnim organima.

Predstojeća izborna reforma je šansa za početak vraćanja povjerenja u izborne procese, a neodvojiv dio toga napora mora biti uspostavljanje poštenog i kredibilnog sistema izborne pravde, kroz koji će se ispravljati greške, štititi biračko pravo i kažnjavati povrede prava.

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.

Otvoreni smo za javni dijalog vezan za sadržaj naših publikacija i za sve dobronamjerne sugestije i kritike.

CDT tim

1 Uvod

AUTOR SINIŠA GAZIVODA

Teorija izbornog prava upućuje da se zaštita izbornog prava ostvaruje višestruko. Prvenstveno primjenom opštih principa prilikom donošenja izborne legislative (načelo neposredne zaštite prava, načelo sudske zaštite, načelo ustavnosti i zakonitosti, načelo samostalnosti i nezavisnosti sudova, načelo jednakosti pred zakonom itd). U drugom redu zaštita se ostvaruje kontrolom izbora, izbornog postupka i toka izbora. Treći segment zaštite je pravna zaštita izbornog prava i tim aspektom zaštite prava se bavi ovaj tekst.

Međunarodni standardi na temu zaštite izbornih prava ukazuju da ova oblast treba da reguliše pitanja upisa u birački spisak, samog sprovođenja postupka izbora, izbornih prava nakon održanih izbora ali i pitanja alokacije sredstava, medijske zastupljenosti, te krivično-pravne zaštite. Posljednja grupa pitanja ostaće van interesovanja ovog teksta jer je njegova prvenstvena namjera fokus na sam izborni postupak i pitanja koja su u najtješnoj vezi sa ostvarivanjem prava u tom procesu.

Tekst je podijeljen u tri cjeline od kojih se prva bavi zaštitom prava upisa u birački spisak, druga zaštitom izbornih prava tokom izbora, a treća zaštitom izbornih prava nakon izbora. Na kraju su iz analiziranih pitanja izvučene preporuke.

2 Zaštita prava upisa u birački spisak

Osnovnim odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da odbornike i poslanike biraju i pravo da budu birani za odbornika i poslanika imaju građani koji imaju crnogorsko državljanstvo i koji su upisani u birački spisak u skladu sa zakonom kojim se uređuje birački spisak, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, na slobodnim i neposrednim izborima.

Prema tome, upis u birački spisak predstavlja "ulaznicu" za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava u postupku izbora za odbornike i poslanike. Isto se odnosi i na postupak izbora za Predsjednika Crne Gore. Zbog toga, zaštita prava na upis u birački spisak ima poseban značaj.

Vođenje biračkog spiska, postupak provjere upisa u birački spisak, zaključivanje biračkog spiska, izrada izvoda iz biračkog spiska, ali i zaštita prava na upis u birački spisak propisani su Zakonom o biračkom spisku. Birački spisak vodi ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove.

Iako se promjene u biračkom spisku vrše po službenoj dužnosti birač ima pravo da nadležnom ministarstvu podnese zahtjev za promjenu u biračkom spisku. Birač može da zahtijeva promjenu u biračkom spisku ako: nije upisan u birački spisak, ako je podatak koji je o njemu upisan u birački spisak netačan ili nepotpun, ili ako nijesu unijeti ili su nepravilno unijeti podaci o biračkom mjestu na kojem birač ima pravo da glasa.

Zahtjev za promjenu u biračkom spisku može se podnijeti u bilo koje doba između dva izborna procesa, ali najkasnije 15 dana prije dana održavanja izbora jer se birački spisak zaključuje 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora. Međunarodni standardi iz oblasti izbornog prava upravo i upućuju da zakonski okvir treba da sadrži rok do kojeg se prije održavanja izbora može ostvarivati ovakva vrsta pravne zaštite kako se eventualnim zahtjevima i žalbama “u predvečerje” izbora ne bi ometao ili opstruirao sam izborni proces. Standardi ne određuju koji je tačno to rok koji bi se smatrao primjerenim usljed razlika u izbornim i pravnim sistemima.

Nakon podnošenja zahtjeva birača, shodno Zakonu o biračkom spisku, ministarstvo je dužno da u roku od 48 časova od dana prijema zahtjeva donese rješenje kojim usvaja zahtjev i vrši izmjenu ili ispravku ili kojim odbija zahtjev, kao i da to rješenje bez odlaganja dostavi podnosiocu zahtjeva.

Hitnost u odlučivanju jedan je od osnovnih zahtjeva kod pravnog rješavanja svih spornih pitanja u vezi sa izborima. Međutim, ovakvo određivanje roka “48 časova od dana prijema zahtjeva” pravno je atipično. Naime, rokovi se u pravu računaju na sate, dane i godine, ali u konkretnom slučaju primijenjena je kombinacija računanja roka na sate i na dane. Rok počinje da teče od dana podnošenja zahtjeva i traje 48 časova. Ovakvo određen rok nesumnjivo vodi i do nedoumica u primjeni i očigledno predstavlja grešku prilikom pisanja zakona jer su brojni drugi rokovi određeni na sate u istom zakonu definisani tako da teku od određenog časa, pa tako i rok u kojem u sudskoj zaštiti postupa Upravni sud.

Treba primijetiti i to da Zakon o biračkom spisku ne sadrži neke druge procesne odredbe koje bi trebalo da postoje kada se propisuje hitnost u postupanju. Naime, uz primjenu odredbi ovog zakona nadležno ministarstvo prilikom odlučivanja mora primjenjivati i Zakon o upravnom postupku. Zakon o upravnom postupku (ZUP), primjera radi, uspostavlja obavezu organa koji vodi postupak i da sprovede posebnu fazu postupka koja se zove ispitni postupak, te da stranku obavijesti o rezultatima ispitnog postupka i da joj da mogućnost da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka u propisanom roku.

Prema ZUP-u rješenje može biti donijeto bez izjašnjenja stranke o rezultatima ispitnog postupka u tri situacije:

- u slučaju hitnosti radi zaštite javnog interesa
- onda kad se rješenje donosi u korist stranke
- onda kada je to posebno propisano zakonom.

Iz navedenog je jasno da se u ovako kratkom roku ne može sprovesti obavještenje birača o rezultatima ispitnog postupka, niti propisno pribaviti njegovo izjašenje. Takođe je jasno da je ograničenje tog prava biraču u javnom interesu onda kada je zahtjev podniet neposredno pred istek roka za zaključenje biračkog spiska. Međutim, nije jasno kako ministarstvo treba da postupi onda kada je zahtjev za izmjenu ili ispravku podniet u vrijeme kada, primjera radi, izbori uopšte nijesu ni raspisani. Da li je tada pretežnji interes da se postupak okonča u hitnom roku ili da se stranci dozvoli pravo koje joj po ZUP-u pripada - da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka. Zbog toga postoji potreba da se procesne odredbe bolje definišu u Zakonu o biračkom spisku i to kako u interesu birača koji traže izmjenu ili ispravku, tako i u interesu organa koji je dužan da Zakon sprovodi.

2.1. SUDSKA KONTROLA UPISA U BIRAČKI SPISAK

Međunarodni standardi u oblasti izbornog prava predviđaju da se zaštita prava u pogledu upisa u birački spisak ostvaruje pred sudom ili u upravnom postupku sa mogućnošću sudske kontrole zakonitosti. Drugim riječima, standardi upućuju da i sud mora imati svoju ulogu u ovom procesu kako bi se obezbijedila nepristrasnost.

Zakon o biračkom spisku propisuje da se protiv rješenja ministarstva kojim je izvršena izmjena ili ispravka u biračkom spisku ili kojim je odbijen zahtjev može podnijeti tužba Upravnom sudu u roku od 48 časova od časa prijema rješenja. Takođe, propisana je obaveza Upravnog suda da spor po tužbi riješi u roku od 24 časa od časa prijema tužbe.

Može se zapaziti da je namjera zakonopisca bila da se, u slučaju da je zahtjev podniet u krajnjem roku, odnosno, 15 dana prije održavanja izbora, sve faze postupka uključujući i sudsku kontrolu riješe do momenta zaključivanja biračkog spiska, odnosno, 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Kako bi se ova dobra namjera pravilno efektivirala Zakon o biračkom spisku treba značajno preciznije norme. Hipotetički, ukoliko je zahtjev podniet 15 dana prije dana određenog za održavanje izbora, uz već pomenute nedoumice oko početka računanja roka koji ministarstvo ima da postupi po zahtjevu, uz to što i dostavljanje rješenja "bez odlaganja" podrazumijeva određeno vrijeme, uz činjenicu da se tužba može podnijeti i putem pošte, a Upravnom sudu teče rok od prijema tužbe, kao i uz to što nije propisan rok Upravnom sudu da pismeni otporak presude otpremi strankama, pa tako i ministarstvu, onda je jasno da je u praksi upitno postizanje željenog cilja.

Sve navedeno ostavlja prostor za unapređenje procedure zaštite prava na upis u birački spisak preciznim procesnim odredbama koje bi dale bolju garanciju ostvarivanju prava ali i olakšale postupanje nadležnim organima.

2.2. INSPEKCIJSKI NADZOR I KAZNE NE ODREDBE

Zakon o biračkom spisku propisuje nadležnost upravne inspekcije za sprovođenje nadzora u pogledu primjene tog zakona i drugih propisa kojima se uređuje vođenje biračkog spiska. Nadzor je definisan kroz redovne i vanredne inspekcijske nadzore, ali i kroz obavezu upravne inspekcije da postupa po predstavkama učesnika na izborima, ovlašćenih posmatrača izbora i Državne izborne komisije.

U skladu sa standardom hitnosti upravna inspekcija dužna je da izvrši inspekcijsku kontrolu u roku od 48 časova od prijema predstavke, kao i da zapisnik, te akt kojim se eventualno naređuje preduzimanje određenih mjera i radnji dostavi podnosiocu predstavke u roku od 48 časova od dana izvršenja inspekcijske kontrole.

U kaznenim odredbama Zakona o biračkom spisku propisane su novčane kazne za prekršaj ukoliko odgovorno lice ne postupi na način propisan Zakonom i u predviđenim rokovima prilikom postupanja po zahtjevu birača za ispravku ili izmjenju u biračkom spisku.

2.3. ZAŠTITA PRAVA U SLUČAJU BRISANJA IZ BIRAČKOG SPISKA

Iz biračkog spiska brišu se birači koju su izgubili biračko pravo smrću, gubitkom crnogorskog državljanstva i odjavom prebivališta iz Crne Gore. Zakon propisuje da će se na postupak brisanja, te odlučivanje po eventualnoj tužbi primjenjivati odgovarajuće odredbe koje regulišu proceduru po zahtjevu za izmjenju ili ispravku u biračkom spisku.

Sve navedeno ostavlja prostor za unapređenje procedure zaštite prava na upis u birački spisak preciznim procesnim odredbama koje bi dale bolju garanciju ostvarivanju prava ali i olakšale postupanje nadležnim organima.

3 ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA TOKOM IZBORA

Koncept zaštite izbornih prava tokom izbora daje nadležnost za rješavanje ovog pitanja izbornim komisijama, a sudski nadzor vrši Ustavni sud.

Zakon o izboru odbornika i poslanika podrazumijeva da se prigovor može podnijeti nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora. Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi se opštinskoj izbornoj komisiji, a prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izborne komisije podnosi se Državnoj izbornoj komisiji. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore i Zakon o izboru odbornika i poslanika propisuju da se protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore.



3.1. KO JE OVLAŠĆEN DA POKRENE POSTUPAK ZAŠTITE PRAVA?

Postupak zaštite prava, odnosno prigovor opštinskoj ili Državnoj izbornoj komisiji može pokrenuti birač, kandidat ili podnosilac izborne liste zbog povrede biračkog prava u toku izbora. Takođe, žalbu Ustavnom sudu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za poslanika ili odbornika i podnosilac izborne liste.

U toku izbora za Predsjednika Crne Gore, u dijelu koji se odnosi na zaštitu prava pred izbornim komisijama shodno se primjenjuju odredbe koje važe za izbore za odbornike i poslanike, a Zakonom o Ustavnom sudu propisano je da žalbu tom sudu mogu podnijeti kandidat, predlagač kandidata i birač koji smatra da mu je povrijeđeno biračko pravo.

Iz zakonske terminologije koja se koristi u postupku izbora za odbornike i poslanike može se reći da se kandidatom smatra lice koje je predloženo i to već od momenta predlaganja izborne liste, odnosno i prije nego što izborna lista bude utvrđena. Sa druge strane, kod procedure za izbor Predsjednika Crne Gore zakonska terminologija ostavlja mogućnost za različita tumačenja, pa se tako može tumačiti da se status kandidata dobija tek utvrđivanjem kandidature. U slučaju takvog tumačenja nije jasno da li lice čija kandidatura nije utvrđena može koristiti pravna sredstva kao kandidat ili ih koristi kao birač kojem je povrijeđeno pasivno biračko pravo.

Kada je u pitanju ovlašćenje birača da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zakonska terminologija takođe ostavlja mogućnost za dvojaka tumačenja. Naime, Zakon o izboru odbornika i poslanika određuje da *“svaki birač (...) ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora”*. Ovdje se može postaviti pitanje da li birač može podnijeti prigovor samo ako je povrijeđeno njegovo biračko pravo ili zbog povrede biračkog prava bilo kojeg lica. Iz prakse Državne izborne komisije ne može se pouzdano utvrditi stav tog tijela po ovom pitanju¹, budući da Državna izborna komisija kad daje ocjenu da je prigovor podnjet od strane *“ovlašćenog lica”* o tome ne daje posebno obrazloženje.

¹Rješenje Državne izborne komisije br. 808/3 od 17.06.2023. godine

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore ne izaziva ovakvu dilemu jer jasno određuje da, između ostalih, žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno. Time, Zakon o Ustavnom sudu daje mogućnost za podnošenje izborne žalbe samo onim biračima koji imaju "status žrtve", odnosno, da bi imali ovlašćenje da podnesu žalbu, moraju smatrati da je upravo njihovo pravo povrijeđeno.

Međutim, Venecijanska komisija u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima upućuje da pravo da inicira pokretanje žalbenog postupka mora biti dopušteno što širem krugu lica. Reforma izbornog zakonodavstva može biti dobar momenat da se jasno definiše da li svaki birač može podnijeti prigovor nadležnoj izbornoj komisiji ili samo onaj čije je biračko pravo povrijeđeno. Takođe, ovlašćenje za podnošenje izborne žalbe Ustavnom sudu eventualno se može proširiti i na sve birače, a ne samo one koji smatraju da je njihovo pravo povrijeđeno.

U slučaju potencijalnih izbornih nepravilnosti opšti je interes da se odluke, radnje ili propusti nadležnog izbornog tijela ispituju od strane više instance, bilo administrativne ili sudske. Zbog toga se pravo podnošenja prigovora i izbornih žalbi može eventualno proširiti i na posmatrača izbora, kao i na nevladine organizacije. Uporedno izbornu pravo u pojedinim državama predviđa ovakva ovlašćenja i ona nijesu suprotna relevantnim međunarodnim standardima.

3.2. POSTUPAK ZAŠTITE PRAVA PRED IZBORNIM KOMISIJAMA

Zakonski rok za podnošenje prigovora nadležnoj izbornoj komisiji je 72 časa od časa kada je donijeta odluka, odnosno od kad je izvršena radnja. Uočljivo je da je rok postavljen objektivno, odnosno, od kad se nešto desilo, a ne subjektivno - od saznanja (dostavljanja) da je odluka donijeta ili radnja izvršena.

Iako Zakon propisuje da se prigovor može podnijeti protiv odluke, radnje ili propusta, u dijelu u kojem se propisuje rok za podnošenje prigovora, propusti se ne pominju. Drugim riječima, nije propisano kako se računa rok u slučaju kad su birački odbor ili opštinska izborna komisija učinili propust.

Propust bi se mogao tumačiti kao propuštanje dužnog činjenja. Zbog toga, smatramo da bi u tom slučaju rok za podnošenje prigovora trebalo računati tako da isti počinje da teče u onom momentu kad je birački odbor ili opštinska izborna komisija trebalo da izvrši konkretnu radnju koja je propuštena ili ako je propisan rok za preduzimanje neke radnje onog momenta kad je istekao rok, a propušteno je da se ta radnja preduzme.

Ovako definisani rokovi za izjavljivanje prigovora od 72 časa u skladu su sa međunarodnim standardima. Venecijanska komisija u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima naglašava da rokovi za podnošenje pravnih sredstava moraju biti veoma kratki i da se mora voditi računa da postupak zaštite prava ne odlaže izborni proces ali i da se, usljed nedostatka efekta suspenzije, ne dođe u situaciju da odluke po pravnim sredstvima dođu tek kasno nakon završetka izbornog procesa. Standardi takođe upućuju i da prilikom zakonskog definisanja roka treba voditi računa da se prekratkim rokovima ne ugrozi samo pravo. Važno je da rok za podnošenje prigovora ne bude toliko kratak da odvrća potencijalnog podnosioca od pokretanja postupka ili da mu se time ne smanji mogućnost da iskoristi pravo na prigovor.

Svakako postoji prostor da se razmotri da li određenje da se prigovor podnosi u roku od 72 časa od kada je donijeta odluka koja se osporava, a ne od časa kad je dostavljena, garantuje adekvatnu pravnu zaštitu. Primjera radi, u slučaju kad ovlašćeno lice želi da podnese prigovor protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbijen njegov prigovor na radnju biračkog odbora – po onome kako je to Zakonom propisano rok za podnošenje prigovora Državnoj izbornoj komisiji teče od momenta kad je opštinska izborna komisija donijela rješenje, a ne od momenta kada mu je ono dostavljeno. Tako se može desiti da rok za podnošenje prigovora protekne i prije nego što je ovlašćeno lice primilo odluku i upoznalo se sa njenom sadržinom.

Treba napomenuti da je u praksi vidljivo da opštinske izborne komisije u pravnoj pouci navode da se prigovor može podnijeti u roku od 72 časa od dostavljanja rješenja (ne od donošenja kako to Zakon propisuje) ali za takvu pravnu pouku se ne navodi pravni osnov².

Prigovori se, shodno Zakonu, podnose neposredno nadležnoj izbornoj komisiji. Ovakvo zakonsko određenje nije jasno jer se može tumačiti dvojako. Prvo, može se tumačiti da se prigovor ne podnosi preko organa protiv čije odluke, radnje ili propusta se podnosi prigovor već direktno izbornoj komisiji koja treba da odlučuje. Drugo, može se tumačiti da se prigovor, uz prethodno, navedeno podnosi nadležnoj izbornoj komisiji preko njene pisarnice te da ga nije moguće uputiti poštom, telefaxom ili elektronskom poštom.

Izborne komisije u praksi dozvoljavaju podnošenje prigovora i poštom i telefaxom i elektronskom poštom, ali tako nešto nije izričito propisano zakonom i plod je tumačenja Zakona o izboru odbornika i poslanika od strane izbornih komisija.

²Rješenje OIK Nikšić br. 197/2 od 18.03.2021. godine;
Rješenje OIK Cetinje br. 01-022/23-202/2 od 15.06.2023. godine;
Rješenje OIK Herceg Novi br. OIK-187/23 od 14.06.2023. godine

Međunarodni standardi upućuju da bi trebali postojati lako dostupni obrasci za podnošenje prigovora koji su pripremljeni na jezicima u službenoj upotrebi i koji su jednostavni za upotrebu. Osim što takvi obrasci poboljšavaju dostupnost postupka za zaštitu izbornih prava, mogu da imaju pozitivan efekat i kod razmatranja prigovora i da olakšaju postupak odlučivanja jer bi jedan dio prigovora bio unificiran.

Zakonom je predviđeno da Državna izborna komisija propisuje razne obrasce za sprovođenje izbornih radnji, ali nije propisana obaveza DIK-a da propiše obrazac za podnošenje prigovora. Ipak, Državna izborna komisija 2022. godine je samoinicijativno utvrdila i obrazac za podnošenje prigovora koji bi trebalo da olakša ovaj postupak zainteresovanim licima. Međutim, ovaj obrazac nije lako vidljiv na internet stranici Državne izborne komisije što može uticati i na njegovu praktičnu upotrebu. Takođe, sadržaj obrasca bi trebalo utvrditi i na albanskom jeziku.

3.2.1. PROCESNE ODREDBE ZA POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA

Centralni problem prilikom podnošenja prigovora, a naročito prilikom postupanja po njima izvire iz činjenice da Zakon o izboru odbornika i poslanika sadrži vrlo malo procesnih odredbi u dijelu koji se odnosi na zaštitu izbornih prava.

Naime, Zakon o izboru odbornika i poslanika u svom pretežnom dijelu sadrži odredbe proceduralne (procesne) prirode, ali kada govorimo o temi zaštite izbornih prava tih odredbi je jako malo. Takođe, propisana je shodna primjena pravila upravnog postupka (Zakona o upravnom postupku) samo na pitanje dostavljanja, dok se u ostalom dijelu pravila upravnog postupka ne primjenjuju³. Povodom navedenog treba imati u vidu i da pravne praznine uvijek mogu voditi nepredvidljivosti (neizvjesnosti) postupka, nejednakom postupanju u primjeni zakona i generalno rečeno pravnoj nesigurnosti.

Kako bi bilo jasno o kakvim se pravnim prazninama radi, skrenućemo pažnju na nekoliko primjera pri čemu se nećemo vraćati na nedorečenosti koje su već prethodno komentarisane u ovom tekstu.

Recimo, Zakon o izboru odbornika i poslanika uopšte ne određuje na koji način izborne komisije donose rješenje po prigovoru. Jedina relevantna odredba na tu temu vezana je za normiranje da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova. Međutim, nije jasno koji je postupak donošenja odluke, a odgovor na to pitanje ne daju do kraja ni poslovnici izbornih komisija.

³Vidjeti odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VI br. 584/14 od 19.06.2014. godine

Kod nekih kolegijalnih tijela kao što je recimo Ustavni sud postoji jasno propisana procedura donošenja odluka prema kojoj, pojednostavljeno rečeno, jedan član kolegijalnog tijela (izvjestilac) priprema i predlaže predlog odluke za samu sjednicu čime se teret posla donekle ravnomjerno raspoređuje na sve članove kolegijalnog tijela. Izborne komisije nemaju takav način rada, ali nemaju propisan ni bilo koji drugi metod, već se postupa na osnovu ustanovljene prakse i pojedinih poslovnčkih odredbi.

Prethodno posebno dolazi do izražaja kada se govori o obrazloženju nekog pojedinačnog rješenja. Obrazloženja rješenja ne sadrže sve ono što je na sjednici izgovoreno (a to ne bi ni bilo praktično), niti se na sjednicama utvrđuje sadržina obrazloženja.

Takođe, Zakon uopšte ne propisuje koja je sadržina rješenja – odnosno njegovog uvoda, dispozitiva i obrazloženja što nesumnjivo mora voditi do otežane primjene, ali istovremeno i nužne improvizacije koja sa sobom nosi razne rizike. Nije potrebno posebno naglašavati kako propisi koji uređuju krivični, parnični i upravni postupak sasvim jasno određuju obaveznu sadržinu odluka koje se donose u tim postupcima.

Način utvrđivanja činjenica prilikom odlučivanja o prigovorima, odnosno, definisanje predlaganja, prihvatanja i izvođenja dokaza takođe je u potpunosti neregulisan i ostavljeno je izbornim komisijama da ga prilikom odlučivanja rješavaju po osjećaju.

Zakon o izboru odbornika i poslanika takođe ne pominje kategoriju punomoćnika odnosno stručnog, pravno kvalifikovanog lica uz čije učesće i preko koga bi se mogao podnijeti prigovor. Generalno govoreći, mogućnost podnošenja prigovora preko punomoćnika mogla bi voditi tome da prigovori budu stručnije sačinjeni, fokusirani samo na suštinu, adekvatno pravno obrazloženi, što bi, u slučaju podnošenja takvog prigovora, olakšalo nadležnim izbornim komisijama odlučivanje.

Iz navedenog je jasno da cijela procedura donošenja odluke po prigovoru, kao i efektuiranje te odluke kroz njen pisani otpравak gotovo uopšte nije regulisano.

Valja naglasiti da jedna od rijetkih procesnih odredbi koja jeste predviđena u dijelu Zakona koji reguliše zaštitu izbornog prava predviđa da nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora.

Međutim i ova je odredba nedovoljno određena i ostavlja prostor za onakvo tumačenje kakvo upravo u svom radu primjenjuju izborne komisije, a to je da započnu sjednicu na kojoj će se razmatrati prigovor u roku od 24 časa, ali ne nužno i da odluče po prigovoru u ovom roku, a kamoli da izrade pisani otpravak rješenja.

Kada se govori o procesnim pravilima treba ipak napomenuti da sve one proceduralne garancije koje se nalaze u členu 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (javni postupak, nepristrasan sud, ispitivanje svjedoka, dovoljno vremena za pripremu itd) nemaju svoju obaveznu primjenu u postupcima zaštite izbornih prava. Naime, iako je pravo na slobodne izbore osnovno ljudsko pravo, pravo na pravično suđenje iz člana 6 Evropske konvencije ne odnosi se na odlučivanje o političkim pravima.

Međutim, međunarodni standardi podrazumijevaju opsežne preporuke o dobrim i poželjnim praksama prilikom rješavanja izbornih sporova.

Iako standardi upućuju na to da se postupak zaštite prava može ostvarivati i pred izbornim tijelima (pod uslovom da je zagantovana sudska kontrola) oni takođe upućuju i na to da ovakve postupke treba da rješavaju nezavisna i nepristrasna tijela. Ukoliko primijetimo da su svi članovi opštinskih izbornih komisija predstavnici političkih partija, kao i skoro svi članovi Državne izborne komisije (izuzev predsjednika i predstavnika civilnog društva), te da tokom izbora značajno učešće u radu izbornih komisija sa pravom odlučivanja imaju opunomoćeni predstavnici izbornih lista ili kandidata, onda je jasno da u našem okviru teško možemo govoriti o nezavisnom i nepristrasnom odlučivanju u izbornim komisijama. Prednje navedeno predstavlja i jedan od glavnih argumenata za profesionalizaciju makar Državne izborne komisije, kao institucije koja se nalazi na vrhu piramide organa za sprovođenje izbora.

3.2.2. KOJI AKTI SE MOGU OSPORAVATI PRED IZBORNIM KOMISIJAMA?

Kako je to već navedeno Zakon u jednom členu predviđa da se prigovor može podnijeti protiv odluke, radnje ili propusta, a u drugom členu da se prigovor podnosi protiv rješenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor.

Ovako nejasne odredbe u praksi su stvorile nedoumicu da li se može podnijeti prigovor protiv procesnih odluka kojima se upravlja postupkom, pa su izborne komisije prvo bile da stanovištu da ne može i da se prigovor može podnositi samo protiv rješenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor.

Preispitujući ovakva rješenja Ustavni sud Crne Gore zauzeo je stav⁴ da bi to vodilo povredi ustavnog i konvencijskog prava na pravni lijek sadržanog u članu 20 Ustava i članu 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tako je Ustavni sud zauzeo stav da se postupak zaštite prava može pokrenuti protiv bilo koje odluke, radnje ili propusta biračkog odbora.

Međutim, van opsega preispitivanja ostaju rješenja kojima se usvaja prigovor protiv odluke, radnje ili propusta nižeg u hijerarhiji organa za sprovođenje izbora. Primjera radi, ukoliko opštinska izborna komisija rješenjem usvoji prigovor protiv radnje biračkog odbora protiv toga rješenja opštinske izborne komisije ne može se podnijeti prigovor. Ovakvo ograničenje otvara izuzetno veliku mogućnost za zloupotrebu naročito kada imamo u vidu deficit nezavisnosti i nepristrasnosti prilikom odlučivanja izbornih komisija, a omjer moguće zloupotrebe može ići i do izbornog inženjeringa.

Tako, u praksi nije nemoguće da se usvajaju prigovori od strane opštinske izborne komisije i ponavljaju izbori na jednom ili više biračkih mjesta kako bi se ishodio adekvatan izborni rezultat, bez mogućnosti da se ta odluka preispita od više instance.

Iako bi eventualno preispitivanje odluka od strane viših instanci (onda kada se prigovor usvaja) donekle produžilo postupak odlučivanja, time bi se sa druge strane suzio prostor za zloupotrebu.

Konačno, izorno zakonodavstvo, u ovom dijelu, kao da ne primjećuje kompetitivnu karakteristiku izbornog procesa. Naime, u najvećem broju slučajeva odluke utiču na više aktera – ukoliko se usvoji prigovor jednog političkog subjekta to može da utiče i na poziciju drugog političkog subjekta, ukoliko je nezakonito usvojen prigovor jednog, drugi mora imati pravo da ispita zakonitost odluke o usvajanju prigovora koja se tiče i njegovih prava i pravnih interesa.

Navedeno upućuje da bi prilikom sprovođenja reforme izbornog zakonodavstva naročitu pažnju trebalo posvetiti definisanju protiv kojih akata se može pokrenuti postupak zaštite prava.

⁴ Vidjeti odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VI br. 421/14 od 15.06.2014. godine

3.2.3. DOSTAVLJANJE AKATA

Zakon predviđa da se na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično shodno primjenjuju pravila propisana za dostavljanje u upravnom postupku, ako Zakonom o izboru odbornika i poslanika nije drukčije određeno.

Već je rečeno da je ovo jedini segment postupka zaštite prava pred izbornim komisijama u kojem se shodno primjenjuju odredbe nekog procesnog zakona, ovdje konkretno, Zakona o upravnom postupku.

Zakon o upravnom postupku, u dijelu koji je relevantan za ovu temu, predviđa da se pismena mogu dostavljati putem poštanskog operatora, elektronskim putem ili ličnim dostavljanjem. Ukoliko se dostavljanje vrši putem pošte ono se može izvršiti običnom ili preporučenom pošiljkom. Kod dostavljanja običnom pošiljkom računa se da je lice primilo pismo sedmog dana od dana kad je pismo predato pošti. Kod dostavljanja preporučenom pošiljkom smatra se da je pismo primljeno na dan koji je naznačen u potvrdi o prijemu te pošiljke, odnosno, u dostavnici. Da bi se dostavljanje izvršilo elektronskim putem neophodno je da stranka to zahtijeva i da navede adresu za prijem elektronske pošte. Smatraće se da je pismo koje je upućeno elektronskim putem primljeno na dan i u vrijeme koji su naznačeni u potvrdi o prijemu elektronskog dokumenta, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronski dokument. Prednje samo po sebi znači da je način elektronskog dostavljanja i dalje prilično zahtjevan zbog čega mu se u praksi i ne pribjegava često ili se sprovodi prostim slanjem elektronske pošte što se ne može smatrati u potpunosti zakonitim načinom dostavljanja.

Upravo na izborima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore 2023. godine, nadležne izborne komisije imale su značajan problem u dostavljanju odluka određenim podnosiocima većeg broja prigovora. Te okolnosti ne mogu se zamjerati ovim licima budući da su ona koristila prava koja im daje Zakon i propisani način dostavljanja. Međutim, ove okolnosti jesu pokazatelj da u postupku reforme izbornog zakonodavstva treba razmotriti i način dostavljanja koji bi obezbijedio da se ovom radnjom ne odugovlači izborni proces.

3.2.4. KONAČNOST I IZVRŠNOST DONIJETIH ODLUKA

Zakon predviđa da nadležna izborna komisija utvrđuje konačne rezultate izbora za odbornike/poslanike, u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donešenih po prigovoru ili žalbi.

Usljed već detaljno opisane nedostatnosti odredbi definiciju konačnosti i izvršnosti ne možemo pronaći u Zakonu o izboru odbornika i poslanika.

Ranije važeći Zakon o opštem upravnom postupku⁵ propisivao je da je konačno rješenje koje se više ne može pobijati žalbom. Po tom Zakonu rješenje je postajalo izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije dostavljena, dostavljanjem stranci ako žalba nije dopuštena, dostavljanjem stranci ako žalba ne odlaže izvršenje, dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija. Važeći Zakon o upravnom postupku uopšte ne poznaje pojam konačnosti već samo pojam pravosnažnosti i izvršnosti, a izvršnost je regulisana na relativno sličan način kao i u ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku.

Upotrebom analogije moglo bi se reći da su rješenja u postupcima za zaštitu izbornih prava konačna ukoliko protiv njih nije podniet prigovor ili je taj prigovor odbačen ili odbijen, a izvršna ukoliko nije pokrenut postupak pred Ustavnim sudom ili se taj postupak okončao odbacivanjem ili odbijanjem izborne žalbe.

Ipak, uvijek treba imati u vidu da se pravila upravnog postupka primjenjuju samo na radnje dostavljanja, te da kod nepostojanja adekvatnih normi zaključci o tome kada je odluka donijeta po žalbi konačna ili pravosnažna predstavljaju plod tumačenja.

Treba naglasiti i da, pojednostavljeno rečeno, izvršnost podrazumijeva i postojanje mehanizama da se neka odluka sprovede čak i onda kad adresat nije spreman da je dobrovoljno izvrši. Da li postoji potreba za takvim mehanizmima u domaćem izbornom pravu ili ne posebno je pitanje, ali je jasno da važeća regulativa ne poznaje takvu mogućnost.

Konačno, međunarodni standardi daju posebnu važnost pitanju konačnosti / pravosnažnosti i izvršnosti akata donijetih u izbornim postupcima i naglašavaju da ovo pitanje mora biti precizno definisano, ali naglašavaju i da organi za sprovođenje izbora moraju imati mogućnost sprovođenja ili iniciranja efikasnih postupaka u kojima će se obezbijediti izvršenje njihovih odluka.

⁵ Prestao da važi 01.07.2017. godine

3.3. POSTUPAK ZAŠTITE PRAVA PRED USTAVNIM SUDOM

Nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o izbornim sporovima (koji nijesu u nadležnosti drugih sudova) predviđena je Ustavom Crne Gore. Ova nadležnost zakonski je razrađena kroz Zakon o izboru odbornika i poslanika koji propisuje da se protiv rješenja Državne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore. Takođe, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da se postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno izborne komisije u roku od 48 časova od časa dostavljanja rješenja. Dalje je propisano da žalbu može podnijeti birač koji smatra da mu je biračko pravo povrijeđeno, kandidat za odbornika i podnosilac izborne liste.

Kako bi izbjegli ponavljanje ukazaćemo da se brojne dileme i nedorečenosti ali i drugi nedostaci u pravnom okviru koji se odnose na postupak zaštite prava pred izbornim komisijama odnose i na postupak zaštite prava pred Ustavnim sudom. Prije svega, uočljivo je da Državna izborna komisija donosi značajan broj drugih akata (od utvrđivanja kandidatura nadalje) koji nijesu rješenja kojima se prigovor smatra odbačenim ili odbijenim, pa se postavlja pitanje da li dozvoljeno pokrenuti izborni spor protiv takvih akata. Pravnim shvatanjem Ustavnog suda koje je već ranije pomenuto na temu izbornih komisija reklo bi se da bi neprihvatanje razmatranja takvih izbornih žalbi vodilo povredi ustavnog i konvencijskog prava na pravni lijek. Svakako ovo pitanje nije jasno zakonski uređeno i razrađeno i treba ga urediti. Nužnost uvođenja mogućnosti da se preispituju i rješenja kojima se prigovor usvaja kako bi se time spriječile eventualne zloupotrebe, pa čak i izborni inženjering, odnosi se i na postupak izbornih sporova.

Pravni okvir potrebno je unaprijediti i u dijelu obaveznog omogućavanja javnosti da prisustvuju sjednicama Ustavnog suda na kojima se odlučuje u izbornim sporovima jer je transparentnost postupka nesporno prihvaćeni međunarodni standard.

Takođe, pravni okvir potrebno je unaprijediti i na način što će se posebno urediti pitanje javnih rasprava u predmetima po izbornim žalbama pred Ustavnim sudom, kako bi se one održavale uvijek kada je to u interesu postupka i učesnika u postupku.

Drugi aspekti transparentnosti već su pravno uređeni ali je njihovo sprovođenje u praksi nezadovoljavajuće. Naime, Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore propisano je da se javnost rada, između ostalog, obezbjeđuje i objavljivanjem ustavnosudske prakse na internet stranici Ustavnog suda.

Međutim, uobičajenom pretragom utvrđuje se da su na kraju 2023. godine na internet stranici Ustavnog suda za ovu godinu objavljene samo dvije odluke, a radi se o godini u kojoj su dobili epilog pred Ustavnim sudom postupci vezani lokalne izbore u većem broju opština, u kojoj su sprovedeni izbori za Predsjednika Crne Gore i za poslanike u Skupštini Crne Gore.

U pogledu procedure odlučivanja Zakonom je predviđeno da Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebne izborne akte odnosno dokumentaciju. Nakon prijema odgovora Ustavni sud je dužan da o žalbi odluči u roku od 48 časova od časa prijema odgovora.

Ovako kratki rokovi za odlučivanje vezani su uz međunarodni standard neophodnosti hitnog rješavanja postupaka zaštite izbornih prava o čemu je već bilo riječi. Međutim, Ustavni sud u praksi, zloupotrebljava činjenicu da nije propisan rok u kojem se primjerak žalbe dostavlja nadležnoj izbornoj komisiji. Iz duha i smisla Zakona sasvim je jasno da dostavljanje treba izvršiti bez odlaganja i upravo zbog toga izborna komisija ima kratak rok da dostavi odgovor i spise predmeta (24 časa), a Ustavni sud takođe kratak rok (48 časova) da nakon prijema spisa odluči. Upravo u 2023. godini, Ustavni sud je uobičavao da danima ne dostavlja žalbe Državnoj izbornoj komisiji čime su u potpunosti obesmišljeni svi rokovi za rješavanje izbornih sporova. Iako su odnosne norme sasvim jasne, očigledno je da je potrebno preciznije ih definisati kako bi se ovakva praksa izbjegla ubuduće.

U praksi Ustavnog suda dešava se još jedna apsurdna situacija. Naime, nakon što odluči o izbornom sporu, umjesto odluke, Ustavni sud uobičajeno Državnoj izbornoj komisiji dostavlja samo obavještenje o tome kakvu je odluku donio, dok samu odluku dostavlja naknadno. Ukoliko je podnosilac izborne žalbe istakao više, primjera radi, pet žalbenih razloga i Ustavni sud usvoji žalbu i pošalje samo obavještenje Državnoj izbornoj komisiji, onda ona u ponovnom postupku ne može utvrditi što je stav Ustavnog suda i da li je uvažen samo jedan, dva ili svih pet žalbenih razloga. Ovakvim postupanjem takođe se obesmišljava uloga Ustavnog suda u zaštiti izbornih prava i ne vrše se adekvatno jako značajne nadležnosti koje Ustavni sud ima u izbornom procesu.

Konačno, Ustavni sud ima ovlašćenje da poništi cio izborni postupak ili djelove tog postupka, odnosno pojedine radnje u postupku ukoliko utvrdi da je nepravilnost u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat. Takva odluka, kako je propisano, ima dejstvo od dostavljanja nadležnoj izbornoj komisiji.

3.4. ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA POVODOM UTVRĐIVANJA KONAČNIH REZULTATA IZBORA

Kao što je već rečeno konačne rezultati izbora utvrđuje nadležna izborna komisija u roku od 12 časova od isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, odnosno od konačnosti ili izvršnosti odluka donešenjih po prigovoru ili žalbi.

Postavlja se pitanje da li se akt o utvrđivanju konačnih rezultata izbora može ispitivati, odnosno da li se može u odnosu na njega pokrenuti postupak zaštite prava. Pri tome, nije sporno da bi pravni sistem trebao obezbijediti da se prethodno sva sporna pitanja rasprave i da se na bazi toga utvrde konačni rezultati izbora.

Ustavni sud pravnog je stava da nije dozvoljena žalba protiv akta o utvrđivanju konačnih rezultata izbora.⁶ Po shvatanju Ustavnog suda, rezultati izbora utvrđeni aktom nadležne izborne komisije predstavljaju konačnu konstataciju nespornih i ukupnih rezultata nakon sprovedenih izbora i otklonjenih povreda prava u toku izbora i do njih se dolazi "računskom operacijom na osnovu izvještaja izbornih komisija".

Međunarodni standardi jasno upućuju da se mora obezbijediti mehanizam za preispitivanje rezultata izbora, ali se može polemisati da je taj mehanizam obezbijeđen kroz cjelokupni postupak koji prethodi utvrđivanju konačnih rezultata izbora.

Međutim, ovakav stav Ustavnog suda ne daje odgovor na pitanje – što ako je donijeta odluka o utvrđivanju rezultata izbora a nijesu ispunjeni zakonski uslovi (nijesu iscrpljena pravna sredstva) ili prosto što ako je računaska operacija pogrešna?

Smatramo da prethodno pitanje nameće zaključak da je potrebno imati mogućnost da se ispita i akt kojim se utvrđuju konačni rezultati izbora.

Konačno, napominjemo i da Državna izborna komisija u svojoj praksi ukazuje da je zakonom propisano da se prigovor može podnijeti "u toku izbora" te iz toga izvlači zaključak da su nedozvoljeni prigovori protiv akata o utvrđivanju konačnih rezultata izbora budući da su time izbori okončani.

Ovakav stav navodi na zaključak da su izborna prava nakon momenta utvrđivanja konačnih rezultata izbora nezaštićena.

⁶ Vidjeti odluku Ustavnog suda Crne Gore U-VII br. 14/16 od 03.11.2016. godine

4 ZAŠTITA IZBORNIH PRAVA NAKON IZBORA

Odbornički odnosno poslanički mandat lica kojima pripada, nakon okončanih izbora manifestacija je njihovog pasivnog biračkog prava, odnosno prava da budu birani.

Potvrđivanje mandata vrši se tako što predsjedavajući sjednice odgovarajuće skupštine konstatuje i objavljuje da je podnošenjem izvještaja nadležne izborne komisije o rezultatima izbora potvrđen mandat novoizabranim odbornicima, odnosno poslanicima. U slučaju prestanka mandata odborniku ili poslaniku sprovodi se popuna upražnjenih odborničkih odnosno poslaničkih mjesta.

Kome će tačno pripasti mandat zavisi od Zakonom propisanih pravila te, u skladu sa njima, rasporeda na izbornoj listi, pitanja da li je potrebno popuniti mjesto koje je pripadalo poslaniku manje zastupljenog pola, u slučaju koalicionih lista od pitanja kojoj partiji je pripadao poslanik čije je mjesto upražnjeno ali i od koalicionih aranžmana.

Potreba zaštite prava može nastati i u samoj proceduri prestanka mandata odborniku ili poslaniku.

Zakon propisuje da mandat prestaje:

- podnošenjem ostavke
- zbog pravnosnažne odluke o osudi na kaznu zatvora bezuslovno u trajanju od najmanje šest mjeseci ili osude na kaznu zatvora za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje ove funkcije
- kod pravnosnažne odluke o lišenju poslovne sposobnosti
- kod nastupanja jednog od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom
- prestankom crnogorskog državljanstva i u slučaju smrti.

Više pobrojanih situacija u praksi mogu izazvati dilemu da li je prestanak mandata bio zakonit, odnosno, da li je time došlo do povrede prava.

Na temu prestanka mandata postoji određena praksa Upravnog suda gdje je taj sud odlučivao o zakonitosti prestanka odborničkih mandata.

Međutim, upravni spor ne podrazumijeva dovoljnu hitnost koja bi obezbijedila pravovremenu i adekvatnu zaštitu prava, a pri tome nije jasno da li bi taj sud prihvatio nadležnost za odlučivanje o svim ovdje pobrojanim pitanjima. Zbog toga nameće se potreba izričitog propisivanja pravne zaštite za sva ova pitanja, nadležnosti za odlučivanje, ali i hitnosti u postupanju.

5 PREPORUKE

1

Redefinisati **rokove za zaštitu prava na upis u birački spisak** na način koji bi obezbijedio da oni budu jasni i decidni;

2

Razmotriti **uvođenje dodatnih procesnih odredbi** u Zakon o biračkom spisku upodobljenih sa važećim zakonom kojim se reguliše upravni postupak;

3

Razmotriti da li je neophodna **hitnost u postupanju** onda kada se ispravke i izmjene u biračkom spisku traže **u vrijeme kada izbori nijesu raspisani**;

4

U izornoj legislativi jasno definisati ko ima i u kojem momentu stiže **status kandidata na izborima** jer od toga statusa zavisi i zaštita prava tog lica;

5

Proširiti pravo na podnošenje prigovora i žalbi na veći broj pravnih subjekata.

6

U izornoj legislativi precizno **definisati rokove za podnošenje prigovora** i trenutak od kad počinje računanje rokova;

7

Do eventualnih legislativnih izmjena opštinske izborne komisije trebale bi da **pravne pouke daju u skladu sa važećim propisima**;

8

U izornoj legislativi jasno definisati **način dostavljanja prigovora** izbornim komisijama;

9

Državna izborna komisija bi trebala obrazac za podnošenje prigovora **učiniti vidljivim i lako dostupnim** na svojoj internet stranici. Obrazac bi trebalo utvrditi **i na albanskom jeziku**;

10

Razmotriti prilikom izmjena izborne legislative **uvođenje procesnih odredbi** koje se, između ostalog, odnose na:

- **precizni način odlučivanja** (donošenja rješenja) od strane izbornih komisija;
- **sadržinu rješenja** (uvoda, izreke, obrazloženja, pravne pouke) u postupcima po prigovorima;
- **način utvrđivanja činjenica** i pravila dokazivanja;
- pravo na podnošenje prigovora putem punomoćnika;
- precizno **definisanje roka za odlučivanje i otpremanje** pismenog otpravka rješenja;

5 PREPORUKE

11

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **profesionalizaciju izbornih komisija** kako bi se postiglo da postupak zaštite prava bude sproveden nezavisno i nepristrasno;

12

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **redefinisiranje akata protiv kojih se mogu pokrenuti postupci zaštite prava** kako bi se omogućilo uživanje prava na pravni lijek ali istovremeno i spriječilo da pojedine odluke koje mogu biti od značaja za izborni proces ostanu neispitane od strane viših instanci;

13

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **način dostavljanja akata** i uvesti mehanizme kojim bi se dostavljanje ubrzalo;

14

U izornoj legislativi jasno definisati **pitanja pravosnažnosti / konačnosti i izvršnosti rješenja** donijetih u postupku zaštite izbornih prava;

15

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **propisivanje mogućnosti prisustva javnosti** sjednicama Ustavnog suda na kojima se odlučuje o izbornim žalbama;

16

Ustavni sud bi u skladu sa postojećim pravilima trebao **ažurno da objavljuje** odluke o izbornim žalbama na svojoj internet stranici;

17

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **propisivanje roka u kojem je Ustavni sud dužan da dostavi izbornu žalbu na izjašnjenje nadležnoj izornoj komisiji** budući da je Ustavni sud dosadašnjom praksom obesmislio postojeće norme;

18

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **propisivanje roka u kojem je Ustavni sud dužan da dostavi obrazloženu odluku Državnoj izornoj komisiji** u postupku odlučivanja po izbornim žalbama;

19

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative potrebu definisanja **pravnih sredstava protiv odluke kojom se utvrđuju konačni rezultati izbora**;

20

Razmotriti prilikom izmjene izborne legislative **redefinisiranje postupka zaštite izbornih prava nakon izbora** (u odnosu na personalnu raspodjelu mandata, popunu upražnjenih odborničkih i poslaničkih mjesta i prestanak mandata odbornika i poslanika) sa jasnim definisanjem nadležnosti i uvođenjem procesnih pravila kojima bi se obezbijedila hitnost u postupanju.

REFERENCE

- Izorno pravo, Marijana Pajvančić, Graphica academica, Novi Sad, 1999;
- Venice Commission: Code of good practice in electoral matters: Guidelines and Explanatory Report (Opinion no. 190/2002)
- Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Denis Petit, Warsaw, 2000
- Venice Commission: REPORT ON ELECTION DISPUTE RESOLUTION (Opinion no. 913/2018)
- Venice Commission: COMILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING ELECTION DISPUTE RESOLUTION (CDL-PI(2017)007)
- Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Second Edition, OSCE/ODIHR, 2013



Master kvart, lamela F2/11 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org