

**Izvještaj
o usklađenosti
izmjena Zakona
o izboru odbornika
i poslanika
sa preporukama
OEBS/ODIHR-a**





Ministarstvo
javne uprave



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 finansijsku podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori i kofinansiranje Ministarstva javne uprave. Njen je sadržaj isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju i ne odražava nužno stavove Evropske unije ili Ministarstva javne uprave.



Uvod

Izborna reforma, koja bi trebala da predstavlja jedan od ključnih elemenata demokratizacije i usklađivanja Crne Gore sa evropskim standardima, tokom protekle dvije godine se odvijala u složenim i nestabilnim političkim okolnostima. Iako je među političkim akterima postojala deklarativna saglasnost o njenoj nužnosti, proces je u praksi obilježilo odsustvo kontinuiteta, pasivan otpor prema izmjenama koje zadiru u ustaljene partijske monopole, česti bojkoti, rijetka zasijedanja i izostanak konkretnih predloga. Suštinsko zalaganje za unapređenje sistema pokazao je tek mali broj poslanika, iz različitih političkih opcija, ali nedovoljno da obezbijedi stabilan i dosljedan reformski tok.

Uprkos takvom ambijentu, proces je u julu ove godine ipak doveo do iskoraka – usvajanja izmjena Zakona o izboru odbornika i poslanika (ZIOP) i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK), uz podršku partija vlasti i opozicije.

Izmjene su donijele nova pravila za finansiranje političkih subjekata, značajno veći iznos novca koje partije dobijaju od države, nova rješenja koja postavljaju Centralnu izbornu komisiju (CIK) kao depolitizovanu i profesionalizovanu instituciju, djelimičnu profesionalizaciju opštinskih izbornih komisija, uvođenje kvota od 40% za manje zastupljen pol, odnosno žene i uspostavljanje opštih lokalnih izbora. Ove izmjene predstavljaju značajan, ali i dalje ograničen napredak budući da su brojna suštinska pitanja i preporuke međunarodnih i domaćih posmatrača ostala izvan obuhvata reforme. Uz to, zabrinjavajuće je što su obim i sadržaj reforme dominantno određeni partijskim interesama, a ne potrebama izbornog sistema.

Konačna rješenja nijesu dogovarana kroz ozbiljnu javnu raspravu i pribavljanje mišljenja relevantnih međunarodnih partnera – Venecijanske komisije, ODIHR-a, Evropske unije i dr. To je potvrđeno i u samom Izvještaju Evropske komisije za 2025, uz zaključak da su neophodne dodatne izmjene kako bi se pravni okvir u potpunosti uskladio sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima inkluzivnih, transparentnih i otpornih izbornih procesa. Ilustrativno je što se u izvještaju ističe potreba daljeg unapređenja ZFSPK, kako bi se povećala transparentnost i kontrola trošenja političkih partija, te spriječila zloupotreba državnih resursa, uključujući i kroz odvrćajuće sankcije. Sve ovo jasno potvrđuje da proces izmjena nije bio ni dovoljno kvalitetan, ni dovoljno inkluzivan.

Ipak, druga faza reforme, koja se prema najavama trebalo odvijati od septembra, nije ostvarila očekivani zamah. Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu

nastavio je sa radom tek krajem oktobra, kada je proces podijeljen u tri radne grupe nadležne za preostale segmente ZIOP-a, izmjene zakona o biračkom spisku i pratećih registara, te izmjene zakona o političkim partijama, izboru predsjednika i etičkom kodeksu. Međutim, radne grupe su se svega nekoliko puta sastale, bez vidljivog napretka u formulisanju konkretnih rješenja.

Ovaj izvještaj nastoji da pruži pregled dostignutog nivoa ispunjenosti preporuka za fer i demokratske izbore i identifikuje oblasti koje i dalje zahtijevaju sistemska unapređenja. Izvještaj prati preporuke iz Mišljenja ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika iz juna 2025, a prilikom njegove izrade konsultovane su šire preporuke relevantnih međunarodnih organizacija i domaćih posmatrača izbora, u prvom redu Centra za demokratsku tranziciju (CDT).

Generalna ocjena je da je značajan broj preporuka OEBS/ODIHR-a ostao neimplementiran ili djelimično obrađen, što i dalje proizvodi ozbiljne nedostatke u normativnom okviru i ograničava punu primjenljivost i koherentnost Zakona o izboru odbornika i poslanika u praksi.

To potvrđuje da reforma nije završena i da je nužno ući u sljedeću fazu izmjena, koja će adresirati strukturne slabosti izbornog sistema koje se ponavljaju iz izbornog ciklusa u ciklus.

Podsjećamo da je neophodno nastaviti rad na nizu međusobno povezanih procesa – od uvođenja otvorenih lista, omogućavanja individualnih kandidatura i direktnog izbora organa mjesnih zajednica, preko tačnog i ažurnog biračkog spiska, do regulisanja drugog kruga predsjedničkih izbora, rješavanja problema dezinformacija u izbornom procesu, jačanja sankcija za zloupotrebe i zaštite biračkog prava u skladu sa međunarodnim standardima. Tek kada se sve ove mjere – koje su po svojoj prirodi složene, institucionalno zahtjevne i nemoguće za sprovesti preko noći – uzmu u obzir, moći će se govoriti o zaista sveobuhvatnoj, kvalitetnoj i održivoj izornoj reformi.

Zato je CDT pozvao poslanike i poslanice koji čine Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu da predlože produžetak roka za završetak njegovog rada do 15. juna 2026. godine, kako bi se omogućilo cjelovito sprovođenje ove reforme u skladu sa odlukom o osnivanju odbora i međunarodnim preporukama.

Ostajemo posvećeni praćenju reforme izbornog zakonodavstva, uz očekivanje da će se proces nastaviti na principima inkluzivnosti, transparentnosti i usklađenosti sa međunarodnim standardima.

PREPORUKA 1.

Razmotriti objedinjavanje cjelokupnog izbornog zakonodavstva u jedan zakon koji bi uređivao sve vrste izbora i sve aspekte izbornog procesa, istovremeno uklanjajući suprotstavljene odredbe i usklađujući novi izborni zakon sa međunarodnim standardima i dobrom praksom u vezi sa demokratskim izborima, kao i postupiti po prethodnim preporukama ODIHR-a.

Skupštinski Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu obrazovan je krajem decembra 2023, dok je izbor članova iz reda nevladinog sektora i akademske zajednice završen u martu 2024. Prva sjednica u punom sastavu održana je 2. aprila 2024, a planirano je da Odbor svoj posao završi do 31. decembra 2025. Iako su reformski procesi otvorili prostor da se razmotri objedinjavanje izbornog zakonodavstva u jedinstven, koherentan zakon — što bi omogućilo veću dosljednost, uklonilo pravne praznine i riješilo postojeće kontradikcije — Odbor se ipak nije opredijelio za takav pristup. Umjesto toga, različiti segmenti izbornog procesa i dalje se regulišu kroz veliki broj zakona i podzakonskih akata, što stvara rascjepkan normativni okvir i povećava rizik od neujednačene primjene propisa.

Pitanje jedinstvenog zakona ima i važnu političku dimenziju. Usvajanje skupštinskim konsenzusom, posebno dvotrećinskom većinom, dodatno bi ojačalo legitimitet izbornog sistema i onemogućilo da bilo koja vladajuća većina vrši jednostrane i selektivne izmjene pravila. Time bi se osigurala stabilnost, predvidljivost i veće povjerenje u izborni proces. No, više nije za očekivati da se izborna materija uredi na ovaj način.

Djelokrug Odbora definisan je njegovom Odlukom o obrazovanju i obuhvata implementaciju preporuka Evropske komisije i OEBS/ODIHR misija, kao i rad na: Zakonu o izboru odbornika i poslanika, Zakonu o biračkom spisku, Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakonu o registrima prebivališta i boravišta i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore. Odbor je zadužen i za analizu primjene Zakona o ličnoj karti, Zakona o crnogorskom državljanstvu i Zakona o političkim partijama, uz mogućnost pripreme izmjena ukoliko se pokažu potrebnim. Takođe, Odbor je preuzeo obavezu izrade Kodeksa etičkog ponašanja u izbornim kampanjama i definisanja modela održavanja lokalnih izbora u jednom danu.

Međutim, navedeni zakoni ne obuhvataju sve oblasti od kojih zavise uslovi za fer i demokratske izbore. Van djelokruga Odbora ostali su Krivični zakonik, Za-

kon o Ustavnom sudu, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji i brojni medijski zakoni — iako upravo oni regulišu važne aspekte izbornog procesa. Iako je Odbor načelno prihvatio preporuku CDT-a o proširenju djelokruga, izmjena Odluke obuhvatila je samo Zakon o izboru predsjednika.

Odbor svoj rad zasniva na pomenutoj Odluci, ali u nedostatku precizne metodologije proces karakterišu nesistematičnost, nepredvidljivost i ad hoc odlučivanje. Iako je više puta razmatrana Mapa puta izborne reforme, izrađena uz podršku CDT-a kao predlog plana i dinamike rada Odbora, ona takođe nije usvojena. Time je postalo jasno da će tempo i sadržaj izborne reforme u velikoj mjeri zavisiti od međupartijskih odnosa i političkih dogovora.

Radni proces organizovan je kroz radne grupe, ali one nijesu radile paralelno, niti su redovno izvještavale Odbor. Tokom prvih godinu i po aktivna je bila samo radna grupa za izmjene ZFSPiK, dok je radna grupa za izmjene ZIOP, u roku kraćem od mjesec, pripremila predloge rješenja za sastav i rad izborne administracije, organizovanje svih lokalnih izbora u jednom danu i unapređenje rodni kvota.

Izmjene ZIOP-a i novi ZFSPiK usvojeni su krajem jula 2025. Proces je, međutim, bio ozbiljno narušen nedostatkom transparentnosti i inkluzivnosti: ključna rješenja dogovarala su se iza zatvorenih vrata, bez javne rasprave i bez konsultacija sa stručnom javnošću, Evropskom unijom, Venecijanskom komisijom i ODHIR-om.

PREPORUKA 2.

Radi usklađivanja Izbornog zakona u što većoj mjeri sa međunarodnom dobrom praksom, preporučuje se da se pravilo o promjeni broja mandata u skupštinama opština prije svakih opštinskih izbora zamijeni sistemom koji bi predviđao duže intervale između preraspodjela, čime bi se omogućilo adekvatno odražavanje demografske situacije, uz istovremeno očuvanje stabilnosti zakona.

Odbornici se biraju prema sistemu proporcionalne zastupljenosti, iz jedinstvene izborne jedinice koja obuhvata cijelu opštinu. U skupštinu opštine bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5.000 birača. Izmjenama zakona je definisano da se opšti lokalni izbori održavaju istovremeno u svim opšti-

nama svake četvrte godine, druge nedjelje u mjesecu junu. Mandat odbornika izabranih na redovnim izborima traje od dana potvrđivanja mandata na prvoj sjednici skupštine opštine nakon održanih izbora do dana potvrđivanja mandata odbornika novog saziva. U slučaju prijevremenih izbora, mandat odbornika traje do isteka tekućeg mandata odbornika izabranih na opštim lokalnim izborima.

Venecijanska komisija u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima navodi da se „radi očuvanja jednakosti glasa, raspodjela mandata mora preispitivati najmanje svakih deset godina, po mogućnosti van izbornih perioda“. Međutim, u Crnoj Gori se broj odbornika određuje prije svakih izbora. ODHIR je upozoravao da “takvo rješenje može narušiti povjerenje javnosti u izborni proces, stvarajući utisak da se broj odbornika prilagođava kroz migraciju birača kako bi se služilo političkim interesima i kreirale političke većine”.¹

PREPORUKA 3.

Odredbe u Ustavu i izbornom zakonu koje uređuju raspuštanje parlamenta, skraćivanje njegovog mandata i raspisivanje prijevremenih parlamentarnih izbora trebalo bi da se preispitaju kako bi se osigurala jasnoća i pružila pravna sigurnost, uključujući i pojašnjenje pojma „dugotrajna neaktivnost“. Dosljedna, konzistentna i u dobroj vjeri zasnovana primjena važećeg zakonodavstva je ključni element vladavine prava koju se Crna Gora obavezala da će poštovati u okviru obaveza koje proizilaze iz ljudske dimenzije OEBS-a i trebalo bi da se osigura u svakom trenutku. Iako se priznaje da bi takva promjena zahtijevala izmjenu Ustava, takvu opciju treba imati na umu ukoliko se u budućnosti sprovede ustavna reforma.

7

U oblasti koja se odnosi na raspisivanje parlamentarnih izbora, raspuštanje parlamenta i rješavanje međuinstitucionalnih kriza, nije došlo do promjena u važećem pravnom okviru. Izborna reforma se ovim pitanjima nije bavila, iako su ona prepoznata kao važna za stabilnost sistema i jačanje pravne sigurnosti. Ključni problemi ostaju isti: rokovi za održavanje i potvrdu izbora nijesu usklađeni tako da uvijek garantuju poštovanje trajanja mandata parlamenta, ustav-

¹ Mišljenje ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/592840.pdf>

ne odredbe o skraćivanju mandata i raspuštanju parlamenta nijesu dovoljno precizne, nije uređen postupak u slučaju glasanja o nepovjerenju, zakonska formulacija o „dugotrajnoj neaktivnosti“ parlamenta ostaje neodređena.

PREPORUKA 4.

Propisati jasne i objektivne kriterijume za prijevremeno raspuštanje skupština opština i održavanje prijevremenih lokalnih izbora.

PREPORUKA 5.

Razmotriti mogućnost usklađivanja termina redovnih lokalnih izbora tako da se oni održavaju istovremeno na teritoriji cijele države.

Izmjenama zakona je definisano održavanje opštih izbora, tj. svih lokalnih izbora u jednom danu, što je ključna reforma kojom se staje na kraj višegodišnjem ciklusu čestih i rascjepkanih izbora i u tom smislu predstavlja ispunjenje preporuke domaćih i međunarodnih organizacija – od Evropske unije do OEBS-a.

Ipak, odluka da se prvi opšti izbori održe 13. juna 2027. godine otvorila je niz dilema, posebno u pogledu zaštite biračkog prava i poštovanja demokratskih standarda. Ključno pitanje koje je CDT u okviru ovog postupka postavljao je da li je odabrani datum onaj koji pravi najmanju moguću štetu izbornim pravima građana.²

Skraćenje mandata opštinama nije problematično, sa ovog stanovišta, jer ne ugrožava pravo građana da biraju svoje predstavnike na lokalnom nivou ili da budu birani. S druge strane, produženje mandata izabranim predstavnicima, prema mišljenju Venecijanske komisije, može biti opravdano samo u izuzetnim okolnostima (ratu, vanrednom stanju, prirodnim katastrofama ili institucionalnim blokadama) ili u javnom interesu – pod tri kumulativno ispunjena uslova: da je odluka zakonski utemeljena, neophodna i proporcionalna.

Političke partije koje su odlučivale o datumu izbora nijesu bile fokusirane na ova pravila i preporuke, već su, umjesto traženja najdemokratskijeg rješenja, odabrale termin koji odgovara njihovim političkim interesima. Pravdajući se

² Više detalja dostupno u analizi „Sveobuhvatna ili sveobratna izborna reforma“ - <https://www.cdtmn.org/analize/sveobuhvatna-ili-sveobratna-izborna-reforma-2/>.

potrebom za periodom „bez izbora“ kako bi se posvetile evropskim integracijama, one su uskratile pravo glasa građankama i građanima u 16 opština, čime su interese partija stavile ispred principa zaštite biračkog prava i demokratske ravnopravnosti.

ODIHR je preporučivao da se prelazni mehanizam za usklađivanje izbornih ciklusa između opština razvije kroz transparentan i inkluzivan konsultativni proces, uz učešće svih relevantnih aktera – političkih partija, civilnog sektora i akademske zajednice, što je u praksi izostalo.

Odluka da se izbori održe u junu 2027. potencijalno znači i spajanje lokalnih i parlamentarnih izbora, što dodatno potiskuje lokalnu demokratiju. Već sada se u Crnoj Gori lokalne teme marginalizuju pred nacionalnim, a ovakvo spajanje dodatno bi ojačalo taj trend. Međunarodne institucije (Savjet Evrope, Evropski parlament i ODIHR) upozoravaju da održavanje lokalnih i parlamentarnih izbora istog dana skreće pažnju sa lokalnih pitanja, povećava rizik od zloupotreba i opterećuje izbornu administraciju.

Opšte i prijevremene lokalne izbore raspisuje Centralna izborna komisija, umjesto ranijeg rješenja po kojem je izbore raspisivao Predsjednik Crne Gore. Prijevremeni izbori održavaju se kada se mandati odbornika novog saziva ne potvrde u roku od 30 dana od dana proglašenja konačnih rezultata opštih lokalnih izbora, kada se skupština opštine raspusti ili joj se skрати mandat.

ODHIR je ukazao da prijevremeno raspuštanje skupštine može biti opravdano samo u vanrednim okolnostima, preporučujući reviziju zakonskog okvira u pravcu zaštite od političkih manipulacija u postupcima raspuštanja skupština opština. Ipak, reforma nije obuhvatila to pitanje.

PREPORUKA 6.

Kako bi se obezbijedilo poštovanje međunarodnih standarda o demokratskim izborima, zakonski uslov o dvogodišnjem prebivalištu za ostvarivanje prava glasa treba ukinuti iz pravnog okvira za državne izbore. Za sve preostale obaveze u vezi sa prebivalištem, mogu se uvesti jasni i objektivni kriterijumi za utvrđivanje kada građanin ima uobičajeno prebivalište u zemlji, poput podnošenja poreskih prijava ili posjedovanja, odnosno iznajmljivanja nepokretnosti.

U dosadašnjem toku izborne reforme nije se radilo na dugogodišnjem problemu regularnosti registra prebivališta i boravišta, kao i drugih registara koji direktno utiču na tačnost i ažurnost biračkog spiska.

Ustav Crne Gore uslovljava pravo glasa prebivalištem u zemlji u trajanju od najmanje dvije godine, suprotno međunarodnoj praksi.³ Iako ODHIR i Venecijanska komisija ponavljaju da je taj uslov restriktivan, njegova izmjena je u trenutnim okolnostima u Crnoj Gori praktično nemoguća – zahtijeva dvotrećinsku većinu u parlamentu i potvrdu tri petine birača na referendumu.

CDT je više puta ukazivao na problem da, za sada neutvrđen broj državljana, ima fiktivno prebivalište u Crnoj Gori, odnosno nalazi se u Registru prebivališta i time i u biračkom spisku, iako su odavno napustili zemlju i ostvaruju sva politička prava u zemlji stvarnog boravka. Osim toga, glede biračkog spiska problem predstavlja i činjenica da određeni broj birača suprotno domaćem zakonu posjeduje dvojno državljanstvo.⁴

PREPORUKA 7.

Treba razmotriti dalje unapređenje privremenih posebnih mjera radi postizanja veće rodne zastupljenosti u zakonodavnim tijelima, u skladu sa preporukama Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena.

10

Izmjenama ZIOP je propisan zahtjev da najmanje 40% kandidata na izornoj listi mora biti manje zastupljenog pola, umjesto ranijih 30%. Takođe, među svaka tri kandidata na listi mora biti najmanje po jedan kandidat manje zastupljenog pola, umjesto ranije odredbe koja zahtijeva jednog među svaka četiri kandidata. Ovo su pozitivne izmjene kojima se jača princip rodne ravnopravnosti. Praksa je pokazala da iako sporo i simbolično, kvote daju pozitivan efekat, pa procenat žena u predstavničkim tijelima nakon uvođenja kvota uglavnom raste, iako i dalje nije na zadovoljavajućem nivou.

³ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima navodi da se „uslov dužine prebivališta može nametnuti državljanima isključivo za lokalne ili regionalne izbore“ i da „u tom slučaju prebivalište znači uobičajeno prebivalište“ u trajanju do šest mjeseci.

⁴ Više detalja dostupno u analizi „Kako do kvalitetnog biračkog spiska“ - <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/01/Kako-do-kvalitetnog-birackog-spiska.pdf>

Opšta preporuka br. 40 Konvencije o suzbijanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) iz 2024. ide korak dalje, pozivajući države da unaprijede pravni okvir na način koji bi institucionalizovao paritet 50:50 između žena i muškaraca u svim sferama donošenja odluka.

Iako zakon predviđa mogućnost da se liste koje ne ispunjavaju navedene uslove naknadno usklade, on ne reguliše situacije u slučaju proglašenja neusklađenih lista, niti predviđa jasne sankcije za takve slučajeve. Ovaj nedostatak je postao vidljiv 2022. godine, kada su pojedine opštinske izborne komisije omogućile učešće na lokalnim izborima listama koje nijesu ispoštovale obavezan procenat kandidata manje zastupljenog pola.

PREPORUKA 8.

U zakone treba uključiti širi spektar mjera usmjerenih na podsticanje političkog učešća i parlamentarne zastupljenosti žena, uključujući dodatne javno finansirane inicijative i podsticaje, aktivnosti izgradnje kapaciteta i programe podizanja svijesti.

ODHIR je ukazivao da treba precizirati vrste aktivnosti koje mogu biti podržane za redovno finansiranje ženskih organizacija, dodatno ojačati nadzor nad trošenjem tih sredstava i primijeniti proporcionalne i odvraćajuće sankcije u slučaju nepoštovanja pravila.

Iako ZFPSIK pravilno propisuje da se sredstva namijenjena finansiranju ženskih organizacija mogu koristiti samo u skladu sa statutom tih organizacija, ova norma je oslabljena činjenicom da za njeno kršenje nije predviđena prekršajna odgovornost. Time se i dalje ostavlja prostor za nenamjensko trošenje ovih sredstava.

PREPORUKA 9.

U izbornom zakonodavstvu treba predvidjeti jasne i objektivne kriterijume za dodjelu statusa liste nacionalne manjine, kao i obezbijediti objektivnu procjenu ispunjenosti uslova i zaštitu od zloupotreba. Preporučuje se da se u izbornom zakonu propiše da, u slučaju da lista ne ispunjava uslove za sticanje statusa nacionalne manjine, treba biti ocijenjena u skladu sa kriterijumima za registraciju bez povlašćenih uslova.

ZIOP predviđa određene povlašćene, afirmativne mjere za izborne liste koje predstavljaju nacionalne manjine, s ciljem unapređenja njihove zastupljenosti i osnaživanja političke participacije. Po zakonu, izborne liste koje predstavljaju manjinske narode ili manjinske nacionalne zajednice učestvuju u raspodjeli mandata i ako osvoje manje od 3% važećih glasova. Cenzus za manjinske liste je 0,7%, a za predstavnike hrvatskog naroda omogućeno je da najuspješnija lista, koja osvoji najmanje 0,35% važećih glasova, osvoji jedan mandat.

Ove odredbe zakona nijesu mijenjane niti unapređivane u okviru izborne reforme, a što bi bilo neophodno imajući u vidu praktične probleme.

Tokom posljednjih parlamentarnih izbora pojavili su se sporovi oko tumačenja zakonskih odredbi koje se odnose na afirmativnu akciju za liste koje predstavljaju hrvatsku manjinu. Jezičkim tumačenjem norme i provjerom njene logičke ispravnosti, izborna lista hrvatskog naroda ima pravo na jedan zagarantovani mandat ako osvoji između 0,35% i 0,7% važećih glasova. Ukoliko bi osvojila više od 0,7%, lista bi učestvovala u redovnoj raspodjeli mandata na osnovu broja glasova, ali to ne bi garantovalo dobijanje mandata.

Suprotno tom tumačenju, Državna izborna komisija (DIK) je zauzela stav da lista sa najmanje 0,35% glasova, u svakom slučaju ima pravo na jedan mandat. DIK je svoju odluku obrazložila navodnim ciljnim tumačenjem norme, tvrdeći da je smisao zakona da obezbijedi zastupljenost manjina u parlamentu.

12

Osim navedenog, CDT već više od decenije zagovara da se cenzus koji se primjenjuje za izborne liste za predstavnike hrvatskog naroda proširi i na izborne liste za predstavnike romskog naroda, a imajući u vidu da po rezultatima popisa Hrvati i Romi imaju gotovo isti udio u populaciji.

PREPORUKA 10.

Razmotriti uvođenje mjera koje olakšavaju pristup osoba sa invaliditetom političkim funkcijama i unapređuju njihove izborne šanse, uključujući finansijske, infrastrukturne i nenovčane mjere koje doprinose njihovoj vidljivosti tokom izbornih kampanja, kao i obuke za javni nastup i široke kampanje podizanja svijesti.

U nedostatku posebnih mjera koje bi olakšale učešće osoba sa invaliditetom, ne obezbjeđuje se ostvarivanje njihovih prava u skladu s obavezama preuze-

tim prema članu 29 Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom. Države su se obavezale da obezbijede pravo osoba sa invaliditetom da „učestvuju na izborima, da efektivno obavljaju javne funkcije i dužnosti na svim nivoima vlasti, (...) uz olakšavanje upotrebe asistivne i novih tehnologija, gdje je to primjereno“. Nadalje, istim članom propisuje se da države potpisnice treba aktivno da promovišu „okruženje u kojem osobe s invaliditetom mogu efektivno i u potpunosti da učestvuju u vođenju javnih poslova, bez diskriminacije i na ravnopravnoj osnovi sa drugima, i da podstiču njihovo učešće u javnim poslovima“.⁵

PREPORUKA 11.

Razmotriti brisanje ograničenja iz člana 44 Zakona o izboru odbornika i poslanika, prema kojem birač može potpisati podršku samo jednoj izbornoj listi, i uvesti mogućnost da birač podrži više lista za parlamentarne i lokalne izbore, radi podsticanja pluralizma i usklađivanja zakona sa međunarodnim dobrim praksama.

Odredba kojom se biračima dozvoljava da potpišu podršku samo jednoj izbornoj listi ograničava slobodu udruživanja i nije usklađena sa međunarodnim standardima ni ranijim preporukama ODIHR-a. Dosadašnja izborna reforma nije donijela rješenja kojima bi se uredila procedura prikupljanja i provjere potpisa podrške, dok u praksi postoje ozbiljni problemi u vezi sa zloupotrebom potpisa birača. Iz ovih razloga, CDT je u okviru izborne reforme dao predlog za uvođenje posebnog krivičnog djela - falsifikovanje potpisa birača radi utvrđivanja izborne liste.⁶ Izmjene Krivičnog zakonika u ovom dijelu i dalje su na čekanju.

PREPORUKA 12.

Revidirati procedure imenovanja organa za sprovođenje izbora na način koji će bolje omogućiti nepristrasnost i uravnotežen sastav. Trebalo bi razmotriti sprovođenje inkluzivnih konsultacija radi procjene prednosti javnog konkursa zasnovanog na zaslugama i imenovanja izborne administracije od strane nezavisnog i nepristrasnog tijela.

⁵ Mišljenje ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/592840.pdf>

⁶ Vidjeti CDT-ove preporuke za poboljšanje krivično-pravnog okvira <https://www.cdtmn.org/analize/preporuke-za-poboljsanje-krivicno-pravnog-okvira/>.

PREPORUKA 13.

Razmotriti uvođenje mjera kojima bi se obezbijedilo učešće žena i osoba sa invaliditetom u radu izborne administracije, kao i jačanje zahtjeva za zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima za sprovođenje izbora.

Izborna reforma je kreirala uslove za profesionalnu Centralnu izbornu komisiju - CIK (ranije Državna izborna komisija) uvodeći novi postupak i uslove za izbor njenih članova.

Ovo predstavlja veoma važnu izmjenu u sastavu organa za sprovođenje izbora, a imajući u vidu da se dosadašnji koncept multipartijske izborne administracije - koja počiva na uvjerenju da će partije kontrolisati jedna drugu i donositi odluke koje ne favorizuju niti jednu političku opciju – pretvorio u svoju suprotnost u Crnoj Gori. Dakle, umjesto da se kroz međupartijski konsenzus jača kontrola i povjerenje građana u institucije i izbore, Državna izborna komisija je često u praksi donosila odluke motivisane partijskim umjesto interesima zakonitog izbornog procesa, što je izmjenu njenog koncepta činilo neophodnom.

Izmjenama ZIOP, propisano je da CIK ima predsjednika i četiri člana, što predstavlja značajno smanjenje u odnosu na ranije rješenje, po kojem je DIK činilo 11 članova. CIK se bira na period od šest godina, pri čemu predsjednik i članovi CIK mogu obavljati funkciju 12 godina, odnosno biti izabrani u samo dva mandata. Ovaj mandat je duži od mandata poslanika, čime se unapređuje nezavisnost u radu CIK.

Predsjednika i članove CIK bira Skupština, na predlog Administrativnog odbora, nakon sprovedenog javnog konkursa.

Administrativni odbor je dužan da najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata CIK započne postupak izbora predsjednika i članova. Komisiju za sprovođenje izbora predsjednika i članova CIK (Komisija) čine pet članova – dva predstavnika Skupštine iz reda najveće partije vlasti, odnosno opozicije, i po jedan predstavnik Udruženja sudija, Univerziteta Crne Gore, NVO koje se bave izbornim procesom. Ovakav sastav obezbjeđuje ravnomjernu zastupljenost i potreban balans u radu Komisije.

Administrativni odbor upućuje poziv za određivanje predstavnika u Komisiji, odnosno javni poziv za određivanje člana iz reda NVO. Ipak, zakon ne reguliše situaciju u slučaju da predlagači ne predlože kandidate za Komisiju, što može dovesti do blokade u procesu izbora CIK. U ovu mogućnost smo se već uvjerali prilikom kreiranja prve Komisije za sprovođenje izbora predsjednika i članova CIK, kada opoziciona DPS i Udruženje sudija nijesu dostavili svoje predloge kandidata u propisanom roku od sedam dana. Iako tada nije ometen dalji proces kreiranja Komisije, ova situacija služi kao opomena da zakonom treba predvidjeti deblokirajuće mehanizme.

U roku od pet dana od izbora Komisije, raspisuje se javni konkurs za izbor CIK. Komisija utvrđuje proceduru za objektivnu ocjenu kandidata i postupak ocjene kandidata na osnovu propisanih kriterijuma, a takođe obavlja razgovor sa kandidatima. Međutim, zakon ne definiše obaveze transparentnosti rada Komisije i samog procesa selekcije.

Zakon propisuje da Administrativni odbor ne može mijenjati predlog kandidata za predsjednika i članove CIK koji utvrdi Komisija. Međutim, ne predviđa se mogućnost žalbe na rad Komisije i njen predlog kandidata što, kako su ranije ukazivali Venecijanska komisija i ODHIR, nije u skladu sa međunarodnim standardima.⁷

Takođe, ističu i značaj mehanizma deblokade u postupku odlučivanja o predlogu kandidata za CIK. Ova preporuka ostaje relevantna, s obzirom na to da Zakon predviđa da se lista kandidata usvaja većinom od četiri od ukupno pet članova Komisije, ali ne propisuje postupanje u situacijama kada članovi ne mogu postići saglasnost ili kada neko od njih namjerno izbjegava glasanje. Zakon propisuje da Skupština može da prihvati ili odbije cijelu listu kandidata, prostom većinom. Rokovi za donošenje odluke o izboru predsjednika i članova CIK su navedeni samo u slučaju da Administrativni odbor ne utvrdi jedinstvenu listu kandidata na predlog Komisije. Imajući u vidu da Skupština može samo da prihvati ili odbije cijelu listu kandidata, Venecijanska komisija i ODHIR su ukazivali da se takvo rješenje ne može smatrati pravim izborom. Zakon ne precizira slučaj kada Skupština odbije listu – da li se postupak ponavlja i kako izbjeći zastoje.⁸

⁷ Venice Commission, ODHIR, Urgent joint opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI(2020)007-e).

⁸ Isto.

Za razliku od CIK, nova rješenja za sastav opštinskih izbornih komisija donose samo djelimičnu profesionalizaciju komisija. OIK čine predsjednik i dva člana, umjesto ranijih pet članova. Predsjednika OIK bira CIK na osnovu javnog konkursa, dok dva člana CIK imenuje na predlog političkih partija (vladajuće i opozicione partije ili grupe birača koje su osvojile najviše mandata, odnosno glasova). Mandat predsjednika i članova OIK traje četiri godine, i isto lice može biti izabrano za predsjednika najviše dva puta.

Dok se sekretar CIK bira na javnom konkursu, funkciju sekretara opštinske izborne komisije obavlja sekretar skupštine opštine. Ipak, Zakon nije propisao koje poslove treba da obavlja sekretar OIK.

Zakon definiše uslove za izbor predsjednika i članove CIK⁹, odnosno OIK¹⁰. Pozitivno je što se jasno propisuje politička nezavisnost kao uslov za izbor kandidata za predsjednika i članove CIK, te predsjednika OIK – to ne može biti lice koje je u posljednjih pet godina obavljalo ili obavlja funkciju poslanika ili odbornika, člana Vlade Crne Gore, gradonačelnika ili zamjenika gradonačelnika Prijestonice ili Glavnog grada, predsjednika ili potpredsjednika opštine, lice koje je obavljalo ili obavlja funkciju u političkoj partiji, niti može biti član političke partije. U odnosu na krivična djela koja osobu čine nepodobnom za članstvo u CIK i OIK nijesu ispoštovani međunarodni standardi na koje je ukazivala Venecijanska komisija/ODHIR, jer nije precizirana težina djela niti period nakon kojeg to prestaje biti uslov za diskvalifikaciju.¹¹

Po Zakonu, kriterijumi za izbor predsjednika i članova CIK su i dodatno obrazovanje koje se direktno tiče izbornog sistema i izbornih procesa, iskustvo u ranijim izbornim procesima, saradnja sa relevantnim državnim organima koji su pripremali, sprovodili zakone ili vršili duge aktivnosti povezane za izbornim procesom, javna prepoznatljivost u oblasti izbornih procesa, saradnja sa relevantnim međunarodnim institucijama i organizacijama koje se bave izbornim procesima, predavanje ili pohađanje obuka koje se tiču izbornih procesa,

⁹ Za predsjednika i člana Centralne izborne komisije može biti izabrano lice koje ima: biračko pravo; najmanje VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja iz oblasti pravnih nauka; najmanje deset godina radnog iskustva u struci, od čega najmanje pet godina iskustva iz oblasti izbora, izbornog sistema, političkih sistema, pravosuđa i zaštite ljudskih prava.

¹⁰ *Za predsjednika opštinske izborne komisije može biti izabrano lice koje, pored opštih uslova za rad u državnim organima, ima: najmanje VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja u oblasti pravnih nauka; pet godina radnog iskustva u struci; najmanje jedno mišljenje o stručnim i radnim kvalitetima od poslodavca, odnosno od drugog subjekta sa kojim je ostvario poslovnu saradnju.*

¹¹ Venice Commission, ODHIR, Urgent joint opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI(2020)007-e)

objavljivanje naučnih radova, stručnih članaka ili publikacija koje se tiču izbornih procesa, poznavanje izbornih zakona i procedura, kao i sam utisak koji kandidati za ove funkcije ostvare u toku razgovora sa Komisijom.

Zakon neopravdano ograničava učešće u izornoj administraciji propisivanjem uslova da predsjednik i članovi CIK-a moraju imati završen pravni fakultet. ODHIR je u svojim mišljenjima ukazivao da je takvo rješenje u suprotnosti sa međunarodnim standardima, te da iako je prihvatljivo da predsjednici komisija imaju pravno obrazovanje, zahtjev da svi članovi imaju diplomu prava stvara praktične probleme u regrutovanju članova. Dok je mjesto predsjednika OIK rezervisano isključivo za diplomirane pravnike, za člana OIK mogu biti birana lica sa diplomom u oblasti pravnih i humanističkih studija.¹²

Kako Zakon uvodi merit-based sistem za izbor članova CIK, ukinute su odredbe kojima se garantuje članstvo u izornoj komisiji predstavnicima manjinskih političkih partija. Stoga zakon nije našao način kako da obezbijediti zastupljenost nacionalnih manjina u izbornim komisijama, kao ni žena i osoba sa invaliditetom.

Pravo da učestvuju u radu organa za sprovođenje izbora imaju ovlašćeni predstavnici potvrđenih i proglašenih izbornih lista, međutim za razliku do sada – bez prava odlučivanja u CIK i OIK. Ovo predstavlja pozitivnu novinu, jer se do sada na ovaj način moglo manipulirati u obezbjeđivanju većine na nivou komisija, a što je ključno za odlučivanje o prigovorima i rezultatima. ODHIR je ukazivao da su rad proširenih komisija često pratile politizacija i teškoće u postizanju kompromisa.

Birački odbori i dalje su u cjelosti sastavljeni od predstavnika političkih partija, a čine ih predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan ovlašćeni predstavnik potvrđene i proglašene izborne liste. Ovlašćeni predstavnici u biračkim odborima učestvuju u njihovom radu sa pravom odlučivanja. Zakon i dalje ne definiše postupak izbora zamjenika članova biračkih odbora, suprotno međunarodnoj dobroj praksi.¹³ Venecijanska komisija i ODHIR su ranije ukazivali i da kasne promjene u sastavu biračkih odbora moraju biti ograničene na najizuzetnije okolnosti, te da zakon treba da predvidi zamjenu članova biračkih odbora samo pod strogo propisanim uslovima.¹⁴

¹² Za člana opštinske izborne komisije može biti izabrano lice koje, pored opštih uslova za rad u državnim organima, ima: najmanje VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja u oblasti pravnih i humanističkih nauka; pet godina radnog iskustva.

¹³ Venice Commission, ODHIR, Urgent joint opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI(2020)007-e)

¹⁴ Isto.

PREPORUKA 14.

Uspostaviti jasne i objektivne kriterijume i transparentan postupak razrješenja članova izbornih komisija, kako bi se obezbijedila stabilnost mandata i ojačala njihova nezavisnost.

Zakon propisuje da organi za sprovođenje izbora odgovaraju za svoj rad organu koji ih je birao. Dakle, CIK je odgovorna Skupštini, a OIK CIK-u.

Uslovi za razrješenje predsjednika i članova CIK i OIK, važni su u kontekstu jačanja nezavisnosti ovih organa i sprečavanja mogućnosti da budu lako smijenjeni ukoliko postupe suprotno očekivanjima političkih partija.

Predsjednik i član CIK može da se razriješe ako se utvrdi da su u postupku izbora dali o sebi netačne podatke ili su propustili da iznesu podatke i okolnosti koji su bitni za izbor ili ako se naknadno utvrdi da ne ispunjavaju propisane uslove. Nadležni odbor podnosi Skupštini obrazloženi predlog za razrješenje predsjednika i člana CIK. Predsjednik i član OIK, međutim, može biti razriješen i iz razloga “nesavjesnog i neprofesionalnog vršenja i nevršenja dužnosti”, a o čemu odlučuje CIK. Na predlog predsjednika CIK pokreće se postupak za razrješenje predsjednika i članova OIK. Zakonom je definisano da CIK podzakonskim aktom utvrđuje postupak izbora i razrješenja predsjednika i članova OIK.

U slučaju prestanka mandata predsjednika i člana CIK prije isteka vremena na koje je izabran, Skupština će izabrati novog predsjednika i člana Centralne izborne komisije po istom postupku, pri čemu mandat novoizabranih članova traje koliko i mandat CIK-a. Po ocjeni Venecijanske komisije i ODHIR-a, ovo se može negativno odraziti na motivisanost potencijalnih kandidata da se prijave za članstvo u CIK-u.¹⁵

PREPORUKA 15.

Zakon bi trebalo da izričito propiše nadzornu funkciju CIK-a nad opštinskim izbornim komisijama, kako bi se obezbijedila njihova odgovornost.

Izmjenama zakona se propisuje da CIK preuzima nadležnosti OIK, u slučaju da komisija ne vrši poslove iz svoje nadležnosti koje su definisane zakonom. Ovo je pozitivna novina jer do sada to je bilo moguće u slučaju parlamentarnih, ali ne i lokalnih izbora. Zakon ne precizira način na koji se obezbjeđuje drugostepenost u situaciji kada CIK preuzima nadležnosti OIK-a, niti je jasno kako bi takvo preuzimanje praktično izgledalo. Dodatno, nameće se pitanje kapaciteta CIK-a za preuzimanje nadležnosti u slučaju da dvije ili više OIK ne vrše svoju dužnost, imajući u vidu da se svi lokalni izbori održavaju istog dana.

PREPORUKA 16.

Razmotriti uvođenje kvalifikovane većine umjesto proste većine prilikom odlučivanja u izbornim komisijama, kako bi se ojačala neutralnost i usklađenost sa međunarodnom dobrom praksom.

Zakon o izboru odbornika i poslanika navodi nadležnosti CIK i opštinskih izbornih komisija.

Zakon proširuje nadležnost CIK i, između ostalog, propisuje obavezu raspisivanja opštih i prijevremenih lokalnih izbora, izbor predsjednika i članova OIK, utvrđivanje procedure tabeliranja rezultata izbora na svim nivoima, donošenje Etičkog kodeksa organa za sprovođenje izbora, obuke za članove organa za sprovođenje izbora, edukacije i informisanja građana, NVO, političkih subjekata i medija o izborima i biračkom pravu itd.

Nadležnosti OIK su ostale iste, uz dodatak da “vrše i druge poslove u ostvarivanju funkcije izborne komisije” bez navođenja da se radi o poslovima utvrđenim zakonom ili drugim propisom.

U nadležnosti OIK nijesu posebno navedeni neki od poslova koji po prirodi stvari spadaju u njihov djelokrug. Na primjer, nije navedeno vršenje nadzora nad radom biračkih odbora i davanja uputstava u vezi sa njihovim radom.

Međunarodna praksa preporučuje da izborne komisije odluke donose kvalifikovanom većinom ili konsenzusom, kako bi se obezbijedila neutralnost i nepristrasnost u donošenju odluka.

Zakon propisuje da komisije rade ako na sjednici prisustvuje većina od ukupnog broja članova, a da organi za sprovođenje izbora odlučuju većinom glasova ukupnog broja članova, dakle apsolutnom većinom, što je u skladu sa međunarodnom praksom.

Iako Zakon donosi kratke rokove u kojima izborne komisije moraju objaviti relevantne informacije i podatke, i dalje ne precizira koji su to sve skupovi podataka koji moraju biti dostupni na njihovim internet stranicama.

U zakonu se navodi da Centralna izborna komisija ima svoju internet stranicu na kojoj, u roku od 24 časa, objavljuje sve akte, relevantne informacije kao i dostupne podatke koji se odnose na privremene i konačne rezultate glasanja na lokalnim, parlamentarnim, predsjedničkim izborima i na referendumu na svakom biračkom mjestu.

Takođe, da Opštinska izborna komisija ima svoj podportal u okviru internet stranice Centralne izborne komisije na kojem objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora odmah, a najkasnije u roku od pet sati, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.

Bitna poboljšanja glede transparentnosti rada izbornih komisija tiču se odredbe o javnosti njenih sjednica, posebno što se zakonski omogućava medijima da prate sjednice izbornih komisija.

PREPORUKA 17.

Obezbijediti jasnu i jedinstvenu definiciju izborne kampanje i njenog trajanja.

PREPORUKA 18.

Propise o kampanji iz Odjeljka VII izbornog zakona treba strukturno preurediti i pojednostaviti kako bi se poboljšala njihova koherentnost, dosljednost i jasnoća. Potrebno je razlikovati propise koji se odnose na kampanju u medijima od propisa koji se odnose na druge oblike kampanje i opšta pravila koja se primjenjuju na kampanju, te pojednostaviti propise o medijskom izvještavanju, tako da se jasno razlikuju oni koji se primjenjuju na sve medije od onih koji se odnose isključivo na javne ili samo na privatne medije.

Pravni okvir i dalje nema jedinstvenu i usaglašenu definiciju početka izborne kampanje. ZIOP propisuje da pravo na medijsku zastupljenost počinje tek od dana potvrđivanja izborne liste, dok ZFPSIK definiše izbornu kampanju kao skup aktivnosti koji počinje danom raspisivanja izbora. Iako su oba zakona bila obuhvaćena izmjenama u okviru izborne reforme, ovo pitanje nije usklađeno.

Preporuka da se odredbe o kampanji iz poglavlja VII ZIOP restrukturiraju i pojednostave, nije bila obuhvaćena posljednjim izmjenama i dopunama Zakona.

21

PREPORUKA 19.

Revidirati odredbe o izornoj tišini kako bi se jasno preciziralo koje vrste aktivnosti u okviru predizborne kampanje podliježu zabrani, osim medijskog izvještavanja i javnih okupljanja. To uključuje fizičko, neposredno obraćanje biračima, vođenje kampanje i organizovanje promotivnih događaja, te političko oglašavanje u tradicionalnim (televizijskim, radijskim i štampanim) i onlajn medijima.

Pitanje izborne tišine nije bilo obuhvaćeno u dosadašnjem toku reforme, a sama svrha ove norme odavno je dovedena u pitanje zbog djelovanja na savremenim digitalnim platformama, koje se zakonski ne smatraju medijima. U praksi, izborna kampanja se sve više seli na onlajn prostor i politički sadržaji se nesmetano šire putem društvenih mreža, SMS poruka i raznih regionalnih medija koji imaju široku publiku u Crnoj Gori.¹⁶

¹⁶ Mišljenje ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/fr/documents/2/3/592840.pdf>

Uz ove praktične izazove, odredbe o izbornoj tišini zahtijevaju i terminološko unapređenje. Zakon ne nudi jasne definicije pojmova „izborna propaganda“ i „izborna kampanja“, koji se koriste naizmjenično i bez jasnog razgraničenja. Zbog toga je u praksi teško precizno utvrditi šta predstavlja zabranjenu aktivnost, a dokazivanje eventualnog prekršaja postaje složeno i podložno proivzvoljnim tumačenjima.

PREPORUKA 20.

Preispitati postojeću zabranu iz člana 63 Zakona o izboru odbornika i poslanika koja se odnosi na objavljivanje rezultata istraživanja javnog mnjenja 15 dana prije izbora, i umjesto toga skratiti taj period na interval od 24 časa prije dana izbora do završetka glasanja. Odredbe koje se odnose na istraživanja javnog mnjenja nakon glasanja (izlazne ankete) treba pojednostaviti i uskladiti kako bi se obezbijedila jasnoća i pravna sigurnost.

Dugi period zabrane objavljivanja rezultata istraživanja javnog mnjenja sužava prostor za informisanu javnu debatu u završnici kampanje, dok istovremeno ne doprinosi značajnije zaštiti integriteta izbornog procesa, budući da savremeni komunikacioni kanali lako zaobilaze takva ograničenja. U praksi, umjesto istraživanja sa jasno navedenim naručiocima i metodologijom, javnost dobija izmišljene ankete koje se šire preko društvenih mreža i marginalnih portala. Najbolji način zaštite od takvih dezinformacija je svakako dostupnost pouzdanih i provjerljivih podataka.

CDT je predlagao skraćenje zabrane objavljivanja istraživanja, uz uvođenje zaštitnih mehanizama od eventualnih manipulacija i pokušaja nedozvoljenih uticaja na javno mnjenje, kroz definisanje visokih standarda transparentnosti za naručioce, autore, i metodologiju istraživanja. Ovo, međutim, nije do sada tretirano u izbornoj reformi.

PREPORUKA 21.

Povjeriti Agenciji za elektronske medije nadležnost za nadzor nad poštovanjem izbornih odredaba od strane emitera, uz odgovarajuća ovlašćenja za izricanje kazni i sprovođenje zakona, kao i propisivanje postepenog sistema djelotvornih, srazmjernih i odvrćajućih kazni za emitere koji prekrše zakon.

Novim Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama vidljivo se unapređuje ukupni regulatorni okvir i jača položaj Agencije za audiovizuelne medijske usluge (AMU) kroz preciznije definisan nadzor i razrađeniji sistem sankcija. Međutim, u ZIOP nije tretirano poglavlje koje se tiče medijskog predstavljanja, i potrebno je njegovo usaglašavanje sa medijskim zakonima.

Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama je definisano postupanje i odlučivanje AMU u slučaju povrede zakona: postupak se pokreće po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili prigovora fizičkog ili pravnog lica. Za razliku od ranijeg zakonskog rješenja, u kojem je sistem sankcionisanja bio znatno uži i u praksi se svodio na izricanje upozorenja ili na dvije krajnje mjere – privremeno i trajno oduzimanje odobrenja – novi zakon uvodi i novčanu kaznu kao međumjeru i time popunjava ranije prepoznati jaz između blagih i najtežih sankcija.

Agencija vrši nadzor nad emiterima u vezi sa izbornim kampanjama i političkim oglašavanjem, ali njena nadležnost u ovoj oblasti se prvenstveno zasniva na Zakonu o audiovizuelnim medijskim uslugama, ali ne i na ZIOP.

Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama definiše političko oglašavanje kao oglašavanje, sa ili bez finansijske naknade, kojim se preporučuju aktivnosti, ideje ili stavovi podnosioca potvrđene izborne liste ili kandidata. Za razliku od ranijeg zakonskog rješenja, novi zakon izričito ograničava političko oglašavanje na period izborne ili referendumске kampanje i predviđa da se ono mora sprovoditi u skladu sa posebnim pravilima koja donosi Savjet Agencije.

Imajući u vidu da odluke o izricanju mjera u značajnoj mjeri zavise od tumačenja Savjeta Agencije, te da posebna pravila o političkom oglašavanju bliže uređuju način primjene zakonskih odredbi, u praksi će ključni biti dosljedna implementacija i institucionalna posvećenost AMU. Ovo je posebno važno naglasiti imajući u vidu da vladajuća većina u Skupštini Crne Gore duže od godinu dana nije izabrala dva nedostajuća člana Savjeta, što ukazuje na rizike političkog uticaja na rad ovog tijela.

U ZIOP-u je i dalje prisutna problematična odredba o formiranju posebnog skupštinskog odbora koji bi pratio primjenu izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na medije. Ovo rješenje je više puta kritikovala Evropska komisija, i sama medijska zajednica koja je isticala da političari ne smiju imati ulogu u kontroli

medija.¹⁷ Iskustvo iz prethodnih izbornih ciklusa takođe pokazuje neodrživost ovakvog modela: odbor je u ograničenom obimu radio samo tokom izbora 2016. godine, 2020. jeste formalno formiran, ali nije uspio održati nijednu sjednicu zbog nedostatka kvoruma, dok u kasnijim izbornim procesima njegovo formiranje nije ni razmatrano. Sve to jasno pokazuje da je ova odredba postala suštinski neprimjenjiva i da nema funkcionalnu svrhu u izbornom sistemu.

PREPORUKA 22.

Razmotriti uvođenje dodatnih mjera zaštite radi sprečavanja zloupotrebe državnih resursa i položaja, pri čemu bi se zabrana zapošljavanja odnosila i na privremene ugovore, unapređenje transparentnosti javne potrošnje putem lako dostupnih i pretraživih alata, edukaciju javnih funkcionera, kandidata i birača o etičkim standardima, uvođenje djelotvornih i brzo izvršivih kazni, te jačanje kapaciteta civilnog društva za nadzor, uz korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija.

Izmjenama ZFPSIK obuhvaćeno je pitanje zloupotrebe državnih resursa, dok su odredbe ZIOP koje tretiraju ta pitanja nepromijenjene.

24

Po ZFPSIK-u, proširuje se zabrana zapošljavanja jer se tokom izborne kampanje više ne mogu zaključivati ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima, a uvodi se i zabrana izmjene sistematizacije. Ove mjere sada obuhvataju i privredna društva u državnom i opštinskom vlasništvu, kao i nezavisne, samostalne i regulatorne agencije, čime se širi krug obveznika. No, istovremeno je ukinut ključni mehanizam transparentnosti brisanjem obaveze dostavljanja i objavljivanja odluka o zapošljavanju. Pa iako su zabrane i sankcije propisane, zakon ne sadrži odgovarajuće procesne mehanizme koji bi omogućili Agenciji za sprečavanje korupcije da prekršaje blagovremeno otkrije i pokrene postupak, što može da ograniči praktičnu primjenu ovih normi. Stoga, ovdje će ključno pitanje biti na koji način će Agencija planirati i organizovati u praksi kontrolu zapošljavanja i angažovanja lica.

¹⁷ Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević, Kako zaustaviti propadanje demokratije: 35 preporuka za izbornu reformu, Centar za demokratsku tranziciju, 2023.

PREPORUKA 23.

Revidirati Izborni zakon kako bi se dodatno preciziralo šta se smatra zloupotrebom javnih resursa i javne funkcije, u cilju obezbjeđivanja odgovarajućih mehanizama zaštite od ovakvih praksi, kao i djelotvornog sistema nadzora i odvrćajućih kazni za njihovo kršenje.

Novi ZFSPIK uvodi institut zabrane funkcionerske kampanje. Izričito se zabranjuje učestvovanje javnih funkcionera na događajima finansiranim iz javnih sredstava, organizovanje ili prisustvovanje ceremonijama i otvaranjima objekata tokom predizbornog perioda, kao i korišćenje funkcije i javnih resursa u predizborne svrhe. Istovremeno, službenicima se u radnom vremenu zabranjuje učešće u bilo kojoj kampanjskoj aktivnosti, što jača političku neutralnost uprave. Za kršenje ovih odredbi propisana je novčana kazna.

U toku reforme nije izvršeno usaglašavanje sa relevantnim odredbama u ZIOP.

PREPORUKA 24.

Potpuno dekriminalizovati klevetu, uz revidiranje nejasnih i široko definisanih zakonskih odredaba koje se odnose na sadržaj govora i netačne informacije, kako bi se obezbijedila pravna sigurnost i predvidljivost, te uskladila njihova primjena sa međunarodnim standardima.

U okviru izborne reforme nije razmatrana izmjena člana 52 ZIOP¹⁸ iako je ova odredba formulisana veoma široko. ODHIR je preporučivao njenu reviziju kako bi se spriječila moguća ograničenja slobode izražavanja.

¹⁸ Učesnici u predizornoj kampanji dužni su da poštuju Ustav Crne Gore, zakone i kodekse profesionalne etike i obavezuju se na fer ponašanje, koje isključuje uvrede i klevete, kršenje pravila pristojnosti ili vrijeđanje osjećanja javnosti.

U decembru 2023. izmijenjena je odredba Krivičnog zakonika Crne Gore (KZCG) koja se ranije odnosila na izazivanje panike i nereda usljed iznošenja ili pronošnja lažnih vijesti, a koja je bila kritikovana zbog potencijala zloupotrebe i ograničavanja slobode izražavanja, posebno imajući u vidu da KZCG uopšte ne definiše pojam “lažne vijesti”.

Brojni univerzalno prihvaćeni standardi demokratskih izbora obuhvataju pitanje dezinformacija kroz zaštitu prava na informisani izbor, jednakost učesnika i slobodu izražavanja. Pred Crnom Gorom je da ove standarde ugradi u izborno i medijsko zakonodavstvo, vodeći računa da svako ograničenje u oblasti dezinformacija bude zasnovano na zakonu i u skladu s principima nužnosti i srazmjernosti, kako to zahtijeva Evropska konvencija o ljudskim pravima i potvrđuje praksa Evropskog suda za ljudska prava.

PREPORUKA 25.

Zakonski obavezati javne institucije, političke partije i medije da obezbijede informacije za birače i o izbornoj kampanji u pristupačnim formatima.

26

Posljednjim izmjenama i dopunama ZIOP nijesu uvedene odredbe koje bi propisivale obezbjeđivanje informacija o kampanji za osobe sa senzornim poremećajima ili intelektualnim invaliditetom. S druge strane, političke partije i dalje ne preduzimaju mjere kako bi osigurale inkluzivno učešće osoba sa invaliditetom u izbornim kampanjama i političkim aktivnostima uopšte.

U skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom, kao i prethodnim preporukama ODIHR-a, zakon bi trebalo da teži obezbjeđivanju pristupačnosti političkih informacija i materijala za osobe sa različitim vrstama invaliditeta, uključujući i širu dostupnost informacija o izborima u pristupačnim formatima, kao što su verzije koje su lake za čitanje i razumijevanje, sa tumačenjem na znakovni jezik kada je potrebno, titlovima za video materijale i Brajevom azbukom.¹⁹

¹⁹ Mišljenje ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/592840.pdf>

Zakon propisuje obavezu Javnog servisa da prilikom organizovanja sučeljanja podnosilaca potvrđenih izbornih lista i kandidata obezbijedi prevod na znakovni jezik. Međutim, praksa je pokazala da i postojeću odredbu treba dodatno ojačati imajući u vidu njenu nedosljednu primjenu. RTCG, angažovanjem samo jednog tumača koji je zaposlen u Javnom servisu, u praksi ne ispunjava u potpunosti zakonsku obavezu obezbjeđivanja prevoda na znakovni jezik tokom sučeljavanja kandidata. Usljed objektivnih ograničenja, tumač je tokom emisija primoran da pravi pauze, a izostanak drugog tumača dovodi do toga da prevod nije obezbijeđen tokom cijelog trajanja programa, uključujući i replike kandidata. To rezultira neravnomjernom dostupnošću prevoda u odnosu na sve učesnike i djelimičnim informacijama koje mogu dobiti osobe s oštećenjem sluha. Navedena situacija direktno utiče na položaj birača sa oštećenjem sluha, koji se ne nalaze u ravnopravnoj poziciji sa ostalim građanima u ostvarivanju biračkog prava.

PREPORUKA 26.

Revidirati i dopuniti odredbe Izbornog zakona radi olakšavanja samostalnog glasanja osobama s invaliditetom, uključujući ukidanje zahtjeva za prethodnim podnošenjem molbi za dobijanje materijala o izborima u pristupačnom formatu, te obezbijediti široku dostupnost pristupačnih informacija o izborima, uz obavezu nadležnih organa da preduzmu korake kako bi se garantovala pristupačnost biračkih mjesta i dostupnost pomoćnih sredstava za glasače.

27

Izmjenama i dopunama ZIOP nije precizirano da li se glasanje van biračkog mjesta mora sprovoditi na području tog biračkog mjesta, na teritoriji odgovarajuće opštine ili bilo gdje u državi, dok postojeće mjere za olakšavanje glasanja OSI – uključujući glasanje uz pomoć i glasanje van biračkog mjesta – nijesu dovoljne da obezbijede samostalno ostvarivanje biračkog prava.

Zakon propisuje glasanje uz pomoć asistenta, glasanje putem pisma, glasanje uz pomoć šablona za glasački listić. Međutim, sve tri navedene odredbe treba dodatno precizirati i ojačati kroz načelo pristupačnosti i izbora više mogućnosti u cilju omogućavanja dostojanstvenog, samostalnog i tajnog glasanja. Takođe, neophodno je ukloniti obavezu upućivanja zahtjeva za obavještenje ministarstvu nadležnom za biračke spiskove najkasnije 15 dana prije dana održavanja izbora, jer ono nije u skladu sa međunarodnim standardima. U tom smislu, informacije o izborima trebaju biti široko dostupne onlajn, u formatu

prilagođenom korisnicima, koji obezbjeđuje nezavisan, jednostavan i nediskriminatoran pristup.

Zakon, takođe, ne sadrži specifične odredbe u oblasti kandidovanja osoba s invaliditetom, niti podstiče ostvarivanje njihovog pasivnog biračkog prava. Takva rješenja bila bi neophodna s obzirom na dugotrajnu i duboko ukorijenjenu društvenu nejednakost koja pogađa ovu zajednicu. Iako postojeća odredba o biračkom pravu formalno ne predstavlja prepreku za kandidovanje osoba s invaliditetom, ona sama po sebi nije dovoljna da omogući i podstakne njihovo učešće.

PREPORUKA 27.

Propisati djelotvorne, srazmjerne i odvraćajuće kazne za kršenja zakona na biračkim mjestima, kao i mehanizam za njihovo učinkovito i pravovremeno sprovođenje, uz istovremeno staranje da raspuštanje biračkih odbora, poništavanje glasanja i ponavljanje izbora ostanu mjere rezervisane za značajne nepravilnosti koje su mogle uticati na izborni rezultat.

Važeća zakonska rješenja i dalje predviđaju raspuštanje biračkog odbora i ponavljanje glasanja u širokom rasponu situacija, uključujući i one u kojima povrede nijesu takve prirode da utiču na integritet glasanja ili izborni rezultat. U skladu sa međunarodnom dobrom praksom, ponovljeno glasanje treba da bude jasno i sveobuhvatno regulisano i da se zahtijeva samo u slučaju ozbiljnijih prekršaja koji mogu djelimično ili u potpunosti uticati na ishod izbora i raspodjelu mandata, uz mogućnost žalbe.²⁰ Venecijanska komisija jasno ističe da u principu, ponavljanje glasanja ne bi trebalo održavati kada manja nepravilnost nije mogla uticati na broj mandata.²¹

U praksi se pokazalo da politički akteri odredbe o obaveznom ponavljanju glasanja ponekad koriste u situacijama tijesnih izbornih rezultata, kao pokušaj uticanja na konačni ishod izbora. Posljednji primjer vidljiv je na lokalnim izborima u Kotoru 2024. godine, kada je Ustavni sud, odlučujući o izbornoj žalbi, utvrdio da se ne radi o nepravilnostima koje su od bitnog uticaja na izborni rezultat na dva biračka mjesta, zbog čega nijesu ispunjeni uslovi za poništavanje dijela

²⁰ Mišljenje ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/592840.pdf>

²¹ Venice Commission, ODHIR, Urgent joint opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI(2020)007-e)

ili cijelog izbornog postupka. Sud je pritom ukazao da nije svaka nepravilnost razlog za poništaj izbornog procesa već samo ona koja bi mogla bitno uticati na izborni rezultat.²²

PREPORUKA 28.

Radi obezbjeđivanja integriteta i odgovornosti prilikom brojanja glasova i utvrđivanja rezultata, zakon bi trebalo da propiše zvaničnu proceduru za izmjenu zapisnika biračkih odbora u slučajevima kada se podaci ne slažu, a u slučaju nesaglasja koje utiče na rezultate izbora, obavezati opštinske izborne komisije da organizuju ponovno brojanje u prisustvu predstavnika političkih subjekata i posmatrača, prije nego što se pristupi poništavanju glasanja, pri čemu bi ponovljeno glasanje trebalo da se održi samo na konkretnom biračkom mjestu.

Zakon ne propisuje ponovno brojanje glasova niti zvaničnu proceduru za izmjenu zapisnika biračkog odbora u slučajevima kada se brojke ne poklapaju, iako je takva provjera često neophodna prije donošenja odluke o poništavanju glasanja. Ovaj normativni nedostatak OEBS/ODIHR i Venecijanska komisija kritikovali su više puta, ali njihove dugogodišnje preporuke i dalje nijesu sprovedene.²³

29

PREPORUKA 29.

Predvidjeti u izbornom zakonu pravo izborne liste i kvoruma birača da ospore posebne izvještaje o preliminarim rezultatima izbora. Tijelo nadležno za prigovore treba da posjeduje ovlaštenje da poništi izbore kada utvrdi da su nepravilnosti mogle uticati na izborni ishod.

Zakon i dalje ne propisuje da zapisnike biračkih odbora i izborni materijal dostavljaju predsjednik biračkog odbora i dva člana koja predstavljaju suprotstavljene političke subjekte, što je međunarodna dobra praksa usmjerena na očuvanje integriteta izbornog materijala tokom prenosa.

²² Ustavni sud Crne Gore, "Odbijena žalba na izbore u Kotoru, riješeni i 'švajcarci'", 3.12.2025. Dostupno na: <https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/244-odbijena-zalba-na-izbore-u-kotoru-rijeseni-i-svajcarci>

²³ Mišljenje ODIHR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/592840.pdf>

Osim toga, u zakonu se i dalje ne predviđa pravo na osporavanje konačnih izbornih rezultata, a mogućnost ponavljanja izbora propisana je samo za pojedina biračka mjesta, ali ne i za teritoriju cijele opštine ili države, što je u suprotnosti s međunarodnim standardima.²⁴

U Zakonu o Ustavnom sudu, navodi se da ako je nepravilnost koja je utvrđena u izbornom postupku imala bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud odlukom poništava cio izborni postupak ili djelove tog postupka, koji se moraju tačno navesti, odnosno pojedine radnje u postupku koje se moraju tačno označiti. Međutim, zakonom nijesu definisane te nepravilnosti. Slučaj poput onog u Šavniku ilustruje da ozbiljne nepravilnosti mogu ostati bez adekvatne pravne zaštite, zbog toga ovaj član ostaje deklarativan, a ne efikasan mehanizam zaštite zakonitosti izbora.

PREPORUKA 30.

Razmotriti proširenje prava birača da podnose žalbe na sve aspekte izbornog procesa, uključujući mogućnost osporavanja izbornih rezultata uz razuman kvorum.

30

Izborna reforma nije obuhvatila vrlo kompleksno pitanje rješavanja izbornih sporova koje u praksi proizvodi ozbiljne probleme koji direktno utiče na pravo građanki i građana da demokratski biraju vlast. Izbori u Šavniku, u kojem nije bilo većine na nivou OIK da se ponove izbore; kao i Kotoru gdje Ustavni sud nije blagovremeno donio odluku o izbornoj žalbi podsjećaju na manjkavosti i ranjivost crnogorskog izbornog sistema na političke zloupotrebe.

Uprkos preporukama ODHIR, pravo birača da podnose žalbe ograničeno je samo na povrede pojedinačnih prava, što znači da nema mogućnosti da preispitaju pitanja poput registracije kandidata i rezultata izbora²⁵ a što je u suprotnosti sa Kopenhaškim dokumentom OEBS-a iz 1990.

Zakonom je propisano da se prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi OIK, a prigovor protiv njene odluke, radnje ili propusta

²⁴ Venice Commission, ODHIR, Urgent joint opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI(2020)007-e).

²⁵ Mišljenje ODHIR-a o Zakonu o izboru odbornika i poslanika i Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, Varšava, 2. jun 2025. Dostupno na: <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/592840.pdf>

CIK. Takođe, na odluke CIK kojima je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno OIK, može se podnijeti žalba Ustavnom sudu. No, prigovori i žalbe se dalje mogu izjaviti samo protiv rješenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor. To znači da strana koja je nezadovoljna rješenjem kojim se neki prigovor usvaja gubi mogućnost prigovora CIK ili žalbe Ustavnom sudu, što ne omogućava pravnu sigurnost.

Postupak odlučivanja o izbornim žalbama je kratak. Međutim, u našoj praksi ostaje problematično tumačenje zakonskih rokova od strane samog Ustavnog suda koji koristi pravnu prazninu i produžava trajanje postupka tako što odlaže dostavljanje žalbi i traženje odgovora od nadležne izborne komisije.

Imajući u vidu probleme sa transparentnošću postupka o odlučivanju po prigovorima i žalbama, važna preporuka je da se u zakon unesu pravila koja bi obezbijedila transparentnost i javnost odluka o izbornim sporovima.²⁶

U toku je rad i na izmjeni Zakona o Ustavnom sudu, kojim koordinira Ministarstvo pravde, što može biti prilika da se kroz međuinstitucionalnu saradnju otklone uočeni nedostaci.

PREPORUKA 31.

Potrebno je obezbijediti da sva kršenja izbornog zakona budu propisana srazmjernim i odvraćajućim sankcijama, kao i da postojeće definicije prekršaja u potpunosti obuhvate sve vrste mogućih povreda i potencijalne počinioce.

U okviru dosadašnjeg toka izborne reforme nijesu mijenjane i unapređivane kaznene odredbe ZIOP.

ODHIR je ukazivao da ZIOP ne sadrži koherentan sistem sankcionisanja, da propisane kazne nijesu odvraćajuće i srazmjerne, te da nema sankcija za članove izbornih komisija koji prekrše zakon, izuzev mogućnosti raspuštanja biračkih odbora.

²⁶ Venice Commission, ODHIR, Urgent joint opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-PI(2020)007-e).

PREPORUKA 32.

Dopuniti Zakon o izboru Predsjednika kako bi se definisali i uredili svi aspekti drugog kruga predsjedničkih izbora.

U toku drugog kruga predsjedničkih izbora 2023. pojavile su se brojne praktične i pravne nedoumice, koje su se odnosile na rokove za izborne radnje, uticaj prigovora i žalbi na proglašenje rezultata prvog i održavanje drugog kruga, sastav organa za sprovođenje izbora, mogućnost akreditovanja posmatrača itd. Budući da ZIOP ne poznaje dvokružni model, postoji pravna praznina koja direktno utiče na jasnoću, predvidljivost i zakonitost izbornog postupka.

Tadašnja DIK je ove nejasnoće uspješno rješavala i kroz zaključke i uputstva stvarala pravnu praksu. Ova rješenja u okviru izborne reforme trebalo je da budu iskorišćena i inkorporirana u izbornu zakonodavstvo, u cilju zaokruživanja pravnog okvira za drugi krug predsjedničkih izbora.

