

Komentari na

Predlog zakona o izmjenama

i dopunama Zakona o izboru

odbornika i poslanika

koji je predložila

Demokratska partija

socijalista

Sadržaj

Uvod	4
1. Izostavljanje krucijalnih izmjena koje se odnose na otvaranje izbornih procesa	5
2. Nedovoljna zaštita rodne ravnopravnosti i drugi aspekti predloga koji ostavljaju mogućnost za potencijalne zloupotrebe	7
3. Postojanje kvalitetnijih opcija za rješavanje pojedinih pitanja	9

Publikacija je izrađena u okviru projekta “Jačanje pravosuđa i procesa izborne reforme” koji podržava Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Stavovi i mišljenja iznijeti u ovom izvještaju isključivo su stavovi autora/ki i ne odražavaju nužno stavove Nacionalne zadužbine za demokratiju.

Uvod

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje sugestije za unapređenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (ZIOB) koji je Demokratska partija socijalista (DPS) uputila u skupštinsku proceduru.

Smatramo da je, i pored činjenice da je rad Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu (Odbor) završen neuspjehom, potrebno da nastavimo obavljanje svoje društvene uloge i damo svoj osvrt na predloge koji se odnose na zakone koji su bili u njegovom djelokrugu, ali i na proceduru njihovog eventualnog usvajanja.

Međutim, ovdje je važno da CDT učešćem u ovoj javnoj raspravi ne daje svoju saglasnost da se, umjesto ozbiljnog i napornog rada u Odboru, koji se nije nažalost desio u izuzev u rijetkim i kratkim periodima, sprovodi svojevrsna kvazi izborna reforma kroz "inflaciju" partijskih predloga i u svrhu političkog marketinga.

Suprotno od toga, mi izražavamo zabrinutost za ovaj proces, jer ukoliko politički subjekti nastave sa ovom vrstom političke taktike, to može završiti veoma opasnim ishodom – izostankom promjena ZIOB koje se usvajaju sa dvije trećine glasova i jednostranom promjenom onih zakona koji se mijenjaju prostom većinom, a prije svih zakona o biračkom spisku i registrima prebivališta i boravišta i državljanstvu, ali i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Na ovaj način, imajući u vidu dosadašnju netransparentnu zakonodavnu proceduru u Skupštini Crne Gore, postoji realna mogućnost da vlast kroz jednostranu izmjenu zakona koji su ključni za izborni proces, bez javne rasprave i poštovanja demokratskih standarda, izborna pravila prilagodi svojim partijskim interesima i stekne dodatnu prednost u susret izborima. Ovo bi sigurno dovelo do veoma nepovoljnog ambijenta neposredno prije parlamentarnih i opštih lokalnih izbora.

Predlog DPS načelno predstavlja sublimaciju dosadašnjih predloga koji su se mogli čuti ili pročitati na javnoj sceni, i koji mahom polaze od pretpostavke uvođenja poluotvorenih lista, odnosno otvaranja mogućnosti da birač glasa za listu i da ima mogućnost za preferencijalne glasove unutar nje. Smatramo da u datim političkim okolnostima predstavlja ispravan prvi korak koji bi, nakon nekoliko iteracija primjene, vodio ka uvođenju otvorenih lista odnosno mogućnosti da birač sa ponuđene liste bira 81 poslanika i poslanicu, a da su korekcije samo moguće zbog poštovanja principa rodne ravnopravnosti i afirmativne akcije.

Naše sugestije vezane za ovaj predlog mogu se svrstati u tri grupe: izostavljanje veoma važnih izmjena koje su po našem mišljenju neophodne da bi njegovo usvajanje imalo puni smisao i zaista stvorio otvoreniji demokratski ambijent u toku izbornog procesa, nedovoljna zaštita rodne ravnopravnosti i drugi aspekti predloga koji ostavljaju nedoumice a time i prostor za zloupotrebe, i rješenja za koja smatramo da se mogu regulisati na značajno kvalitetniji način.

CDT tim

1. Izostavljanje krucijalnih izmjena koje se odnose na otvaranje izbornih procesa

Omogućiti individualne kandidature

Smatramo je da je izostanak uvođenja individualnih kandidatura veoma ozbiljan nedostatak ovog predloga. Nema niti jednog ozbiljnog razloga da u predlogu bude preskočeno ovako važno pitanje. I sam predlagač u obrazloženju kaže da mu je "cilj jačanje političke odgovornosti izabranih predstavnika prema građanima, povećanje transparentnosti izbornog procesa, kao i podsticanje većeg učešća građana u političkom životu."

Podsjećamo da je važeće zakonsko rješenje u suprotnosti sa preporukama Venecijanske komisije i ODIHR, ali i temeljnim dokumentom za demokratske izbore - Kopenhaškim dokumentom iz 1990. godine koji sadrži neupitne i opšteprihvaćene izborne standarde. Države potpisnice ovog dokumenta, među kojima je i Crna Gora, obavezale su se da će poštovati „pravo građana/ki da nastoje da steknu političke ili javne funkcije, individualno ili kao predstavnici/e političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije“.

Kao moguće rješenje vrijedno je razmotriti predlog sadržan u publikaciji Ministarstva javne uprave "Koncept Zakona o lokalnim izborima": "Da bi kandidat bio izabran potrebno je da osvoji 3% glasova, odnosno da pređe zakonom određeni izborni cenzus. Ako nijedan od kandidata nije osvojio 3% samostalno, a pojedinačno dobije najmanje 0,7% važećih glasova, stiče pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova. Zbirna lista stiče uslov za raspodjelu mandata ukoliko je stekla uslov od 3%. Mandati unutar te zbirne liste će biti raspodijeljeni na osnovu redoslijeda unutar liste formirane na osnovu broja glasova koje su osvojili pojedinačni kandidati."

Neophodna korekcija pravila o medijskom predstavljanju nakon uvođenja preferencijalnog glasanja

CDT smatra da bi za dosljednu primjenu koncepta preferencijalnog glasanja trebalo korigovati ZIOP, odnosno pravila o medijskom predstavljanju lista u toku izborne kampanje. Veoma je važno da se na ovaj način ostavi mogućnost kandidatima ili grupama kandidata sa jedne liste da biračima predstave i svoje "lične" programe i animiraju ih da uzmu što veće učešće u preferencijalnom glasanju. Važeći zakon je u dijelu medijskog predstavljanja trenutno dizajniran za predstavljanje zatvorenih partijskih lista, i ne garantuje balansirano i ravnopravno predstavljanje svih kandidata/kinja na listama. Bez izmjena ZIOP i u ovom dijelu otvara se prostor da partije dovedu u neravnopravan položaj pojedine kandidate sa liste i na taj način posredno kanališu građane i utiču na njihove preferencijalne glasove.

Iako to nije predmet ovog zakona, nepohodno je misliti i na korigovanje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja na način koji će obezbijediti da dio sredstava koje partije dobijaju za izborne kampanje bude ravnopravno stavljen na raspolaganje svim kandidatima na listama u svrhu predstavljanja njihovih "ličnih" programa.

Precizirati pravila postupanja u situaciji da dva kandidata ili kandidatkinje imaju istovjetan broj glasova

Predlogom nije obuhvaćena potencijalna situacija da dva ili više kandidata ili kandidatkinja imaju jednak broj preferencijalnih glasova, a da se ti kandidati nalaze na granici ulaska u parlament.

Iako je ova situacija malo vjerovatna, ona je moguća pa je neophodno u ZIOP precizirati proceduru koja omogućava izbor jednog od kandidata sa istim brojem preferencijalnog glasova sa te liste. Opcije za rješavanje ovog potencijalnog problema mogu biti da u ovom slučaju Centralna izborna komisija žrijebom odredi kandidata koji ulazi u parlament ili da se prednost da kandidatu koji je na višoj poziciji na listi.

Potrebno je dodatno razmotriti realnost rokova za utvrđivanje preliminarnih i finalnih rezultata glasanja po preferencijalnim glasovima

Zbog dodatne, komplikovane procedure, koju organi za sprovođenje izbora, prije svih Centralna izborna komisija (CIK) treba da primijene prilikom brojanja glasova i procedure raspodjele mandata, neophodno je razmotriti da li su važeći rokovi dovoljni za utvrđivanje preliminarnih i konačnih rezultata izbora. Pri tome treba imati u vidu da su svi rokovi u izbornom procesu hitne prirode, te da eventualno produženje može biti samo minimalno i ograničeno na nekoliko sati.

2. Nedovoljna zaštita rodne ravnopravnosti i drugi aspekti predloga koji ostavljaju mogućnost za potencijalne zloupotrebe

Precizirati i dopuniti odredbu kojom se ostvaruje princip rodne ravnopravnosti

U članu 6, predložene izmjene prepoznaju važnost sprovođenja principa rodne ravnopravnosti što je važna odlika ovog predloga.

Međutim, odredba koja kaže da ako “među izabranim kandidatima nema najmanje 40% pripadnika manje zastupljenog pola, mandati se dodjeljuju kandidatima tog pola sa najvećim brojem dobijenih preferencijalnih glasova sa iste izborne liste, zamjenjujući kandidate suprotnog pola sa najmanjim brojem dobijenih preferencijalnih glasova” nije potpuna i ne garantuje da će se princip rodne ravnopravnosti sprovesti do kraja, u slučajevima kada kandidati manje zastupljenog pola **nijesu dobili preferencijalne glasove**.

Dakle, odredbu je potrebno dopuniti u pravcu da ukoliko nakon dodijeljivanja mjesta kandidatima manje zastupljenog pola **na osnovu preferencijalnih glasova** ne bude dodijeljeno 40% mjesta, **taj broj će se popuniti po redoslijedu kandidata manje zastupljenog pola na listi** tako što će se posljednji izabrani kandidat više zastupljenog pola zamijeniti sljedećim kandidatom suprotnog pola po redoslijedu sa liste, sve dok broj mjesta dodijeljenih manje zastupljenom polu ne bude najmanje 40%.

Uspostaviti dodatne garancije da u parlamentima žena mijenja ženu

U predloženim izmjenama kojima se reguliše prestanak mandata i popuna poslaničkih i odborničkih mjesta **nije uspostavljena garancija** da će u slučaju ostavke poslanika/odbornika/ce manje zastupljenog pola on/ona biti zamijenjen poslanikom/odbornikom/com istog pola.

Na ovaj način može se doći u situaciju da se primjenom ovog predloga, broj izabranih poslanica/odbornica u toku mandata parlamenata smanjuje u odnosu na početnih 40%, što bi značilo nastavak dosadašnjih praksi tretmana žena u parlamentarnom i političkom životu.

Važeća zakonska rješenja kojima se reguliše raspodjela mandata unutar koalicione liste temeljno prilagoditi sistemu preferencijalnog glasanja na način da je zakon moguće sprovesti

Predlogom se neadekvatno tretira pitanje raspodjele mandata u okviru koalicionih lista u uslovima preferencijalnog glasanja.

Odredbe važećeg ZIOP-a u slučaju zajedničkog nastupa partija na izborima preko koalicionih izbornih lista predviđaju model po kome koalicioni sporazum definiše i redoslijed na listi, i kasniju popunu mandata po njemu. Ove odredbe je moguće sprovesti u sistemu zatvorenih lista, **ali nije nakon uvođenja preferencijalnog glasanja bez preciziranja i dodatnog normiranja.**

Model predstavljen u predlogu izmjena ne normira situaciju koja je veoma realna - može se desiti da su partija A i partija B dogovorile koalicioni nastup i unutar liste sporazumom utvrdile da će ukoliko osvoje 15 mandata, partija A imati 10, a partija B pet mandata. No, u sistemu preferencijalnog glasanja kandidati sa liste koji osvoje preferencijalne glasove mogu promijeniti ovaj ugovoreni redoslijed, pa u konačnici partija A može imati na primjer osam, a partija B sedam predstavnika.

Vjerujemo da je na osnovu ovog jednostavnog primjera jasan potencijalni problem i nedostatak na koji DPS predlog ne nudi odgovor - neophodno je fundamentalno preispitati kako se sistem preferencijalnog glasanja primjenjuje u okviru koalicionih lista, i to ne na štetu preferencijalnog glasanja, **jer ugovor između partija ne može imati veći značaj od zakona i slobodno iskazane volje birača.**

Bez, ovoga, odredba vezana za pravila zamjene mandata u članu 8 stav 3 predloga u slučaju ostavke nema puno smisla pa je nijesmo ni komentarisali.

3. Postojanje kvalitetnijih opcija za rješavanje pojedinih pitanja

Brisati odredbu kojom se garantuje ulazak u parlament nosiocu liste uz uvođenje praga neophodnog za ulazak u parlament po preferencijalnim glasovima

CDT smatra da postavljanje nosilaca lista kao neprikosnovanih i nedodirljivih, kako se predviđa članom 6, stavovi 6 i 7 izmjena, bez ikakve provjere na izborima, otvara demokratska i suštinska pitanja. U mnoštvu primjera koje smo analizirali, primjer da nosilac liste uživa apsolutnu zaštitu od volje birača izražene kroz preferencijalni glas **nijesmo mogli pronaći**.

Demokratsko je pitanje iz kojeg standarda, pravila ili prava **nosilac liste crpi moć da bude u potpuno povlašćenom položaju u odnosu na ostale kandidate i kandidatkinje**. On po prirodi stvari jeste najekspoziranija ličnost u kampanji i time već ima značajnu prednost u odnosu na kandidate iz sredine ili samog dna izborne liste. Ovim predlogom se taj jaz povećava i umjesto da, kako je navedeno u obrazloženju predlagača, povećava političku odgovornost i kvalitet predstavničke demokratije, on pod firmom otvaranja izbornog procesa i sprečavanja partitokratije zapravo jača partitokratske elemente sistema. Ovaj predlog posebno iznenađuje od partije koja je nedavno predstavila sistem neposrednog izbora kandidata u partijskim strukturama.

S druge strane, u brojnim sistemima koje smo analizirali **postoje određeni mehanizmi zaštite koji osiguravaju da mali broj motivisanih birača**, u odnosu na one pasivne koji odluče da ne koriste preferencijalni glas, **disproporcionalno utiču na sastav parlamenta**. Široko rasprostranjeno rješenje je uvođenje nekog razumnog praga, **minimalnog procenta osvojenih preferencijalnih glasova u odnosu na ukupne glasove liste**, koji ne bi bio neopravdana prepreka za afirmaciju preferencijalnog glasanja, ali bi bio garancija da neka mala mobilisana grupa birača ne izmijeni ono što je implicitna volja većine.

Uvođenjem ovoga praga bi se mogao postići balans između poštovanja demokratskih standarda i davanja prilike nosiocu liste da dobije svoje mjesto u parlamentu. Uslov za primjenjivanje ovoga praga je gore objašnjeni sistem zaštite rodne ravnopravnosti.

Ne manje važan je i suštinski aspekt ovog predloga. Ukoliko bi on bio usvojen to bi značilo da je praktično onemogućeno preferencijalno glasanje za kandidate koji svoj parlamentarni status ostvaruju kroz afirmativnu akciju. Prema važećem zakonu, u slučaju da ni jedna od manjinskih lista jednog naroda ne pređe cenzus od 3%, formira se zajednička lista, od svih onih lista koje pređu 0.7% i ona ulazi u raspodjelu mandata. Ova druga situacija se najčešće i dešavala, i u parlament su najčešće ulazili nosioci lista. U slučaju zadržavanja rješenja o zaštiti nosioca liste, kandidat koji je osvojio najveći broj preferencijalnih glasova, ako ujedno nije i nosilac liste, bi imao samo teorijske šanse za ulazak u parlament.

Na ovaj način došli bismo u **potencijalno diskriminatornu situaciju da birači koji glasanju za manjinske liste zapravo nemaju pravo na preferencijalne glasove**, odnosno da se ti glasovi u ovoj, prilično realnoj situaciji, "poništavaju" ovakvim predlogom.

Preispitati predloženi sadržaj glasačkog listića

Smatramo da izgled i forma glasačkog listića koja je predložena u članu 1 predloga, iako jedna od legitimnih opcija, može dovesti do uvođenja zabune, zastoja ili tehničkih problema u glasanju. Naime, glasački listić postavljen na način da sadrži i imena svih kandidata sa svih lista je **previše obiman i može imati dužinu od nekoliko metara**, čime bi se otežalo snalaženje birača na biračkim mjestima.

Stoga predlažemo izmjenu koja bi podrazumijevala da se na **lijevoj strani listića nalaze izborne liste prema redosljedu na zbirnoj listi, a na desnoj brojevi od jedan do 81**. Birač glasa zaokruživanjem izborne liste na lijevoj strani i do 10 brojeva za parlamentarne, odnosno pet za lokalne izbore koji predstavljaju kandidate po redosljedu na listi. Spisak kandidata po listama je vidno istaknut na biračkom mjestu i unutar svih biračkih paravana kako bi birač na jednostavan i lak način mogao uporediti brojeve i imena kandidata i na taj način obaviti svoju građansku dužnost bez većih komplikacija.



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD