

Komentari i sugestije za unapređenje Zakona o izboru predsjednika Crne Gore



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.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje sugestije za unapređenje Zakona o izboru predsjednika Crne Gore sa namjerom da, u skladu sa svojom društvenom ulogom i dugogodišnjim radom u oblasti izbora, doprinese unapređenju pravnog okvira za sprovođenje predsjedničkih izbora.

Kredibilitet izmjena izbornog zakonodavstva zavisi ne samo od sadržaja predloženih rješenja, već i od kvaliteta procesa kroz koji se do njih dolazi. Zato je važno da ovaj proces bude zasnovan na širokom političkom dogovoru vlasti i opozicije, uz puno učešće stručne javnosti, civilnog društva i relevantnih međunarodnih institucija. Izborna pravila moraju biti oblikovana kroz transparentan, inkluzivan i odgovoran proces, zasnovan na preporukama međunarodnih i domaćih posmatrača, nalazima iz prethodnih izbornih ciklusa i potrebi jačanja povjerenja građana u izborni proces.

Smatramo da je, prije razmatranja pojedinačnih rješenja, neophodno naglasiti da izmjene Zakona o izboru predsjednika Crne Gore ne mogu biti zamjena za sveobuhvatnu izbornu reformu. Riječ je o zakonu koji uređuje samo jedan segment izbornog procesa, dok na kvalitet uslova za održavanje predsjedničkih izbora neposredno utiču i drugi izborni propisi koji se shodno primjenjuju i na ovu vrstu izbora. Ovo se naročito odnosi na izmjene Zakona o izboru odbornika o poslanika (ZIOP) koji u toku julske reforme 2025. godine nije pretrpio značajnije promjene kada se to tiče ispunjavanja preporuka koje su vezane za proces kandidature, zaštitu biračkog prava, medijsko predstavljanje, promjenu izbornog sistema i druge važne teme.

Ipak, kada je riječ o samom Zakonu o izboru predsjednika Crne Gore, posebnu pažnju treba posvetiti pitanjima potvrđivanja kandidatura i sprovođenja drugog kruga izbora.

Dosadašnja praksa pokazala je da postojeći **model potvrđivanja kandidatura** ne pruža dovoljne garancije zaštite integriteta izbornog procesa. Javnost je u više navrata opravdano sumnjala da su pojedine kandidature potvrđivane na osnovu falsifikovanih potpisa, gdje je došlo do neovlašćenog prikupljanja i korišćenja ličnih podataka građana, a u toku predsjedničkih izbora 2018. i 2023. godine veliki broj građana je prijavio zloupotrebe ličnih podataka. Zato je potrebno razmotriti novi model potvrđivanja kandidatura, uključujući mogućnost da jedan birač podrži više kandidatura, smanjenje broja potrebnih potpisa u skladu sa međunarodnim standardima, precizniju provjeru potpisa ili alternativne modele poput razumnog izbornog jemstva.

Posebnu pažnju zahtijeva uređenje **drugog kruga predsjedničkih izbora**. Vlada je ovo pitanje pokušala da adresira Predlogom zakona, utvrđenim na sjednici 2. jula, ali veliki broj važnih procesnih i materijalnih aspekata i dalje ostaje neuređen. Zbog toga tim CDT-a upućuje preporuke koje smo ranije pripremili u saradnji sa tadašnjim predsjednikom Državne izborne komisije Nikolom Mugošom, uz predloge koji dopunjuju ili detaljnije normiraju osnovni Vladin predlog. Smatramo da se u ovom slučaju treba izbjeći dosadašnja praksa brzih i tehničkih rješenja jer je ovo prilika da se Zakon o izboru predsjednika kvalitetno dopuni, da se zaokruži pravni okvir za predsjedničke izbore na način koji neće ponovo ostaviti nedoumice ili pravne praznine i da se obezbijedi potpuna pravnu sigurnost u ovoj oblasti.

Iskustvo iz 2023. godine, kada je izbor predsjednika prvi put nakon obnove nezavisnosti odlučan u drugom krugu, jasno je pokazalo nedostatke važeće regulative. Drugi krug izbora uređen je kroz svega nekoliko kratkih zakonskih odredbi, što je u praksi otvorilo brojne pravne i organizacione nedoumice. Državna izborna komisija je ta pitanja rješavala zaključcima i uputstvima, čime je stvorena korisna pravna praksa, ali je istovremeno potvrđena potreba da se ključna pravila propišu zakonom, umjesto da se ostavlja prostor za naknadna tumačenja.

U nastavku dajemo preporuke o pitanjima koja je potrebno razmotriti u pravcu unapređenja uslova za održavanje predsjedničkih izbora.

Kreirati novi sistem potvrđivanja kandidatura na izborima

Međunarodne preporuke upućuju na to da bi biračima trebalo da bude dozvoljeno da potpisom podrže više od jedne liste ili kandidata/kinja. Takođe, zahtjev da se za potvrđivanje kandidature na predsjedničkim izborima prikupe potpisi 1,5% upisanih birača je pretjeran, i u suprotnosti sa standardom od najviše 1% kako je to definisano u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima Venecijanske komisije.

Kao moguću alternativu prikupljanju potpisa napominjemo da u uporednoj praksi postoji sistem koji podrazumijeva polaganje određenog izbornog jemstva, koje ne bi bilo preveliko na način da predstavlja limitirajući faktor u procesu kandidovanja, ali bi podrazumijevao iznos koji pretpostavlja neki sistem selekcije. To jemstvo, odnosno novac bi se dobijalo nazad ukoliko bi učesnici izbora prešli određeni procenat glasova na izborima. U nekim zemljama ovaj se pristup pokazao efikasnijim od prikupljanja potpisa, ali treba voditi računa da iznos jemstva i broj glasova potrebnih za njegovo vraćanje ne smiju biti preveliki.

Ukoliko se ostane pri sistemu prikupljanja potpisa, moraju se uspostaviti jasna pravila za njihovu provjeru u skladu sa međunarodnim standardima. U svijetlu problema sa masovnim zloupotrebama, treba razmisliti o modelu ovjere potpisa podrške kod notara.

U svakom slučaju, neophodno je omogućiti da jedan birač može potpisom podržati više lista, kako se procedura kandidovanja ne bi pretvarala u glasanje na izborima.

Zakonom precizirati nedoumice vezane za drugi krug predsjedničkih izbora

Zakonom o izboru Predsjednika Crne Gore propisano je da se odredbe ZIOP koje se odnose na: biračko pravo, utvrđivanje i oglašavanje liste kandidata, predstavljanje kandidata, način organizovanja izbora, oblik i sadržinu glasačkog listića, glasanje na biračkom mjestu i van biračkog mjesta i zaštitu biračkog prava shodno primjenjuju na izbor predsjednika, ako zakonom nije drukčije određeno.

Zakon o izboru predsjednika Crne Gore, kada je u pitanju drugi krug izbora, sadrži samo odredbe kojima je propisano da je rok za održavanje izbora u drugom krugu za 14 dana ako nijedan kandidat ne dobije potreban broj glasova, te da u drugom izbornom krugu učestvuju dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova, te da je izabran kandidat koji je dobio veći broj glasova. Dodatno su razrađena samo pitanja koja se tiču sprovođenja postupka drugog kruga u zavisnosti od situacija koje mogu da nastupe, a tiču se potencijalne situacije da kandidati dobiju jednak broj glasova, kandidat odustane od kandidature ili umre.

Jasno je da ovako skromno regulisana materija drugog kruga izbora ne daje odgovore na ključna pitanja šta kada uspostavljene procedure i rokovi ne odgovaraju principu hitnosti izbornog postupka.

Zbog toga, preporučujemo da se izvrše sljedeće izmjene:

a) Jasno definisati status opunomoćenih predstavnika predsjedničkih kandidata

Status opunomoćenih predstavnika predsjedničkih kandidata tokom 2023. godine bio je predmet razmatranja Državne izborne komisije nakon završenog prvog kruga izbora. Postavilo se pitanje statusa opunomoćenih predstavnika onih kandidata koji se nisu kvalifikovali da učestvuju u drugom krugu izbora. Ovo pitanje nije izričito regulisano zakonom, pa je Državna izborna komisija polazeći od zakonskih odredbi kojima je definisano da opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i ravnopravno odlučuju do proglašenja konačnih rezultata izbora odlučila da svi predstavnici ostaju u organima za sprovođenje izbora i u drugom krugu. Ipak, ovakva odluka nije donesena jednoglasno, te je potrebno ovo pitanje jasno definisati. Ovo posebno imajući u vidu da je izbornom reformom iz 2023. godine promijenjen sastav i način izbora izborne komisije, sadašnje Centralne izborne komisije gdje opunomoćeni predstavnici mogu učestvovati u njenom radu ali nemaju pravo odlučivanja.

b) Uskladiti odrebe ZIOP i Zakona o izboru predsjednika Crne Gore

Imajući u vidu da se odredbe ZIOP shodno primjenjuju ako nije drukčije određeno, otvara se pitanje cjelishodnosti zašto su pojedina pitanja koja su predmet regulisanja oba zakona drukčije definisana. Naime, Zakonom o izboru Predsjednika propisano je da od dana raspisivanja do dana održavanja izbora ne može proteći manje od 60 ni više od 90 dana, dok je taj rok u ZIOP od 60 do 100 dana. Takođe, jedno od pitanja koje je izazivalo najviše pražnje u praksi, kao i tumačenju je pitanje šta je nevažeći glasački listić. Zakon o izboru Predsjednika propisuje da je nevažeći onaj listić koji je nepopunjen, koji je popunjen tako da se sa sigurnošću ne može utvrditi za kojeg kandidata je birač glasao, na kome je birač glasao za dva ili više kandidata, te na kojem je dopisano ime lica koje nije kandidat. Sa druge strane ZIOP propisuje da je nevažeći glasački listić nepopunjeni glasački listić, listić koji je popunjen tako da se ne može utvrditi za koju se izbornu listu glasalo i listić na kome je zaokruženo više od jedne izborne liste. Navedene odredbe potrebno je unificirati odnosno definisati jedinstven pristup ovim pitanjima imajući u vidu da nema razumnog opravdanja da identična pravna pitanja i situacije budu različito definisani.

c) Razmotriti određivanje rokova za utvrđivanje rezultata izbora

Iako rok od 15 dana od dana održavanja izbora za proglašenje rezultata nije prekluzivnog karaktera, pitanje rokova za odlučivanje o izbornim žalbama dovelo je do nemogućnosti da izbori budu proglašeni u zakonom propisanom roku.

U tom smislu treba razmotriti i da utvrđivanje rezultata izbora ne bude vezano odnosno definisano u odnosu na dan njihovog održavanja, već od dana konačnosti odluka donesenih po prigovorima ili žalbama.

Takođe, postavilo se pitanje na koji način pravno zaokružiti situaciju da li nakon prvog kruga izbora izborna komisija utvrđuje rezultate izbora odnosno kojim pravnim aktom.

Pitanje tehničkog karaktera je i da li se za drugi krug izbora sprovodi postupak žrijebanja između dva kandidata. Tokom 2023. godine nije bilo žrijebanja, ali je takva odluka donesena rukovodeći se principom cjelishodnosti budući da su dva kandidata koja su učestvovala u drugom krugu, u prvom krugu bila na rednim pozicijama 1 i 2.

Precizirati rokove za odlučivanje po izbornim žalbama

Pored pitanja koja se mogu urediti samim Zakonom o izboru predsjednika Crne Gore, važno je dodatno ukazati i na nekoliko povezanih pitanja koja zahtijevaju pažnju kada je riječ o uslovima za održavanje predsjedničkih izbora.

Naime, tokom održavanja izbora 2023. godine započet je postupak sprovođenja drugog kruga izbora a da prethodno nije bilo odlučeno o žalbama iz prvog kruga. Ključ problema kada je u pitanju zaštita biračkog prava je suštinsko nepostojanje odredbe koji bi Ustavni sud obavezao da o žalbi odluči u jasno definisanom i predvidivom roku. U tom smislu nemoguće je ovo pitanje vezano za drugi krug pravno valjano urediti bez unapređenja sistema pravne zaštite, uključujući izmjene Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Ustavni sud u prethodnoj praksi koristio pravnu prazninu i produžavao trajanje postupka tako što je odlagao dostavljanje žalbi i traženje odgovora od Državne izborne komisije. U pogledu procedure odlučivanja Zakonom je predviđeno da Ustavni sud dostavlja primjerak žalbe Državnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da u određenom roku, koji ne može biti duži od 24 časa od časa prijema zahtjeva, dostavi izjašnjenje i potrebnu 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. Međutim, Ustavni sud u praksi, zloupotrebljava činjenicu da nije propisan rok u kojem se primjerak žalbe dostavlja Državnoj 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 u narednim izbornim ciklusima.

Zakašnjela odluka u izbornom postupku često nema potreban pravni efekat, zbog čega napominjemo da je potrebno preciznije urediti obavezu postupanja po izbornim žalbama, posljedice nepostupanja u propisanim rokovima, transparentnost odlučivanja i mehanizme koji će spriječiti da ćutanje ili odlaganje odlučivanja obesmisle pravni lijek.

Precizirati pravila i kontrolu budžetskih sredstava za izborne kampanje

Otvorena pitanja postoje i u oblasti finansiranja izbora. Kontrola i transparentnost finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i dalje predstavljaju jednu od slabih tačaka izbornog sistema, na šta kontinuirano ukazuju i relevantne međunarodne institucije. U ovom kontekstu, CDT podsjeća na situaciju iz 2023. godine kada je jedan predsjednički kandidat prijavio da tokom izborne kampanje nije imao nijedan trošak, pa ostaje otvoreno pitanje na šta je potrošio novac koji je od države dobio za troškove izborne kampanje. Takvi primjeri ukazuju na ozbiljne nedostatke pravnog okvira, uključujući i mogućnost tumačenja da kandidat budžetska sredstva namijenjena finansiranju kampanje može zadržati kao lični prihod, ukoliko troškovi kampanje nisu jasno definisani i kontrolisani. Ovo pitanje je značajno povezano sa sistemom predlaganja kandidatura za predsjedničke izbore o kojem je prethodno bilo riječi, pa je u tom smislu veoma važno da bude adekvatno i riješeno.

CDT izražava otvorenost da pruži svaku vrstu podrške i pomoći kako bi se ovaj segment našeg izbornog procesa kvalitetno realizovao.



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD