

REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U CRNOJ GORI

Izazovi u sprovođenju izbornog procesa
i prijedlozi za izmjene i dopune izbornog
zakonodavstva

REFORMA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U CRNOJ GORI

Izazovi u sprovođenju izbornog procesa i prijedlozi za izmjene i dopune
izbornog zakonodavstva

Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Bul. Josipa Broza 23A
e-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Autori:

Zlatko Vujović
Vladimir Simonović
Ivan Vukčević
Maja Bjelić



Studija je nastala u okviru projekta koji je podržao National Democratic Institute (NDI) sa ciljem da se u jednoj publikaciji nađu sve preporuke za unaprjeđenje izbornog zakonodavstva koje su 2016. do 2020. godine pripremili CeMI i druge relevantne domaće i međunarodne organizacije koje posmatraju izbore.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj studiji predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove donatora.

SADRŽAJ

I UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

7

II PRAVNI OKVIR

8

- | | |
|---|---|
| 2.1 Izborne zakonodavstvo | 8 |
| 2.2 Ostali pravni akti koji su relevantni za izborni proces | 9 |

III IZBORNA ADMINISTRACIJA

10

- | | |
|---|----|
| 3.1 Pojam i modeli izborne administracije | 10 |
| 3.1.1 Nezavisni model | 10 |
| 3.1.2 Izvršni model | 13 |
| 3.1.3 Mješoviti model | 14 |
| 3.1.4 Struktura i sastav izborne administracije | 15 |
| 3.2 Izborna administracija u Crnoj Gori | 17 |
| 3.3 Izazovi u radu izborne administracije | 19 |
| 3.3.1 Politička pristrasnost u radu i odlučivanju DIK-a | 19 |
| 3.3.2 Nedostatak profesionalnosti organa izborne administracije | 21 |
| 3.3.2.1 Nedostatak profesionalnosti u radu DIK-a | 21 |
| 3.3.2.2. Nedostatak profesionalnosti u radu OIK-a i biračkih odbora | 22 |
| 3.3.3 Nedostatak transparentnosti u radu DIK-a | 23 |
| 3.4 Prijedlog za reformu izborne administracije u Crnoj Gori | 24 |
| 3.4.1 Državna izborna komisija | 25 |
| 3.4.2 Opštinske izborne komisije i birački odbori | 26 |

IV REGISTRACIJA IZBORNIH LISTA

27

- | | |
|--|----|
| 4.1 Ključne preporuke za unaprjeđenje uslova za registraciju izbornih lista | 28 |
|--|----|

V REGISTRACIJA BIRAČA

29

- | | |
|---|----|
| 5.1 Ključni problemi biračkog spiska | 30 |
| 5.1.1 Ažurnost podataka u Centralnom biračkom spisku – problem rezidencijalnog uslova | 30 |
| 5.1.2 Razlika u broju stanovnika i broju birača | 30 |
| 5.1.3 Elektronska identifikacija birača | 33 |
| 5.1.3.1 Iskustva elektronske identifikacije birača u drugim zemljama | 34 |
| Jermenija | 34 |
| Moldavija | 34 |
| 5.1.4 Upotreba AFIS Sistema u kontroli postojanja duplih identiteta | 34 |

5.1.5 Problem sa nevažećim ličnim dokumentima	35
5.2 Ključne preporuke za unaprjeđenje biračkog spiska i elektronske identifikacije birača	36
VI IZBORNA KAMPANJA	37
6.1 Problemi u izbornoj kampanji	37
6.2 Ključne preporuke za unaprjeđenje uslova za vođenje kampanje	38
VII PREDSTAVLJENOST ŽENA	39
7.1 Ključne preporuke za unaprjeđenje predstavljenosti žena	41
VIII PREDSTAVLJENOST MANJINA	42
8.1 Ključne preporuke za unaprjeđenje predstavljanja manjina	43
IX ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA	44
X PREPORUKE I PRIJEDLOZI IZMJENA ZAKONSKIH RJEŠENJA	46
LITERATURA	59

I UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je nevladina organizacija koja već dvadeset godina sprovodi monitoring izbora u Crnoj Gori, ali i drugim državama kroz članstvo u Evropskoj mreži organizacija za monitoring izbora (ENEMO) i Svjetskoj mreži posmatrača izbora (GNDEM). CeMI-jev predstavnik je generalni sekretar ENEMO mreže 2017-2021, i član Upravnog odbora GNDEM-a (2018-2022).

CeMI je realizacijom projekta građanskog nadgledanja izbora od 2000. godine nastojao da do-prinese demokratskim uslovima za održavanje transparentnih, slobodnih i poštenih izbora, kroz građansku kontrolu izbornog procesa na parlamentarnim, predsjedničkim i lokalnim izborima. Pored osnovnog ekspertskeg tima misije, zaduženog za praćenje različitih segmenata izbornog procesa i sprovođenje građanskog nadgledanja izbora, CeMI je formirao i mrežu lokalnih koordinatora za svaku opštinu, a koji su bili zaduženi za podršku mreži kratkoročnih posmatrača CeMI-ja u svim gradovima. Posmatračke misije CeMI-ja su za nadgledanje svakog izbornog procesa od 2016. do 2021. godine. CeMI je 2016. godine, za nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora akreditovao 1.463 posmatrača, za posmatranje predsjedničkih izbora 2018. godine 1.340 posmatrača, a za nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine, akreditovali smo 1.355 posmatrača.

U finalnim izvještajima o nadgledanju pomenutih izbornih procesa date su prioritetne i ostale preporuke koje uglavnom nijesu usvojene zbog nedostatka kvalitetnog dijaloga između političkih subjekata.

Ova studija ima za cilj da objedini sve preporuke CeMI-ja, kao i ostalih relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje su posmatrale izborne procese u Crnoj Gori. U okviru izrade studije, CeMI je sproveo niz dubinskih intervjua sa predstavnicima izborne administracije, političkih partija, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Studija je pravovremena, obzirom da je Parlament krajem 2020. godine, donošenjem odluke o formiranju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu ušao u proces izmjena izbornog okvira. Očekujemo da će ova studija kao i preporuke predstavljene u njoj, predstavljati dobar osnov za rad na izbornim reformama i da ćemo, kao nevladina organizacija koja je u javnosti prepoznata po ekspertskom kapacitetu u oblasti izbora, biti u prilici da javno zagovaramo usvajanje predloženih preporuka.

CeMI će kroz rad Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, kao i kroz Savjet za transparentnost Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i Savjeta za kontrolu biračkog spiska zagovarati rješenja iz ove studije u cilju unaprjeđenja postojećeg izbornog pravnog okvira.

Struktura studije uglavnom prati strukturu CeMI-jevih finalnih izvještaja o nadgledanju izbornih procesa. Ipak, postoje i određene razlike. Najprije, ovom studijom nijesu obuhvaćene oblasti izbornog sistema i finansiranje izborne kampanje iz razloga što će pomenute oblasti biti predmet posebnih studija. Takođe, u ovoj studiji se, za razliku od finalnog izvještaja o nadgledanju izbora, ne obrađuju tradicionalni i društveni mediji zato što su oni obrađeni u posebnom izvještaju koji je CeMI predstavio. Najzad, preporuke su u ovoj studiji date konkretnije u odnosu na izvještaj, tj. date su u formi prijedloga za izmjenu zakona što olakšava upotrebu ovih preporuka predlagачima zakona.

Centar za monitoring i istraživanje CeMI želi da se zahvali National Democratic Institute (NDI) za podršku u izradi studije. Takođe, CeMI želi da izrazi zahvalnost predstavnicima izborne administracije, državnih organa, političkih partija, međunarodnih posmatračkih misija i domaćih nevladinih organizacija sa kojima je uspostavljena saradnja u toku sprovođenja dubinskih intervjua.

II PRAVNI OKVIR

Pravni okvir kojim se uređuju izborni procesi u Crnoj Gori sastoji se iz dva dijela: izborno zakonodavstvo i ostali pravni akti koji su relevantni za izborni proces.

2.1 Izborno zakonodavstvo

Ustav¹ i Zakon o izboru odbornika i poslanika² predstavljaju osnovne pravne propise kojima se uređuje način ostvarivanja biračkog prava i postupak organizacije izbora na svim nivoima u Crnoj Gori. Shodno Ustavu, biračko pravo je opšte i jednak, a glasanje tajno. Ustav definiše da su izbori slobodni i neposredni, a pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika uređuje se način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; predlaganje i utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava; posmatrači izbora; troškovi sprovođenja izbora i izborne propagande i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Pored Ustava i Zakona o izboru odbornika i poslanika, set zakona u oblasti izbornog zakonodavstva čine još i: Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja;³ Zakon o biračkom spisku,⁴ Zakon o političkim partijama⁵ i Zakon o registrima prebivališta i boravišta.⁶

Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja uređuju se: način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

Zakonom o biračkom spisku uređuju se: način vođenja biračkog spiska, organ nadležan za vođenje biračkog spiska, prava učesnika i posmatrača na izborima i inspekcijski nadzor.

Zakonom o političkim partijama uređuju se: osnivanje partije, registracija partije, udruživanje i spajanje partija i prestanak partije.

Zakonom o registrima prebivališta i boravišta uređuju se: registar prebivališta, registar boravišta, korišćenje i zaštita podataka i nadzor.

¹Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI)

²Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG“, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)

³Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020)

⁴Zakon o biračkom spisku („Sl. list RCG“, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)

⁵Zakon o političkim partijama („Sl. list RCG“, br. 21/04 od 31.03.2004 i „Sl. list Crne Gore“, br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 59/11 od 14.12.2011)

⁶Zakon o registrima prebivališta i boravišta („Sl. list CG“, br. 46/2015)

2.2 Ostali pravni akti koji su relevantni za izborni proces

Pored već nabrojanih propisa, od značaja su i zakoni iz oblasti radiodifuzije – Zakon o elektronskim medijima⁷ i Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore.⁸

Sa aspekta krivičnopravne odgovornosti, Krivični zakonik Crne Gore⁹ (glava šesnaesta) prepoznaje posebnu glavu kojom se uređuju krivična djela protiv izbornih prava. U okviru ove glave predviđena su sljedeća krivična djela: povreda prava kandidovanja, povreda prava glasanja, povreda slobode opredjeljenja pri glasanju, zloupotreba prava glasanja, sastavljanje netačnih biračkih spiskova, sprječavanje održavanja glasanja, sprječavanje praćenja glasanja, povreda tajnosti glasanja, falsifikovanje rezultata glasanja, uništavanje dokumenata o glasanju, neovlašćeno korišćenje državne imovine u izborne svrhe, povreda slobode opredjeljenja pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora i teška djela protiv izbornih prava. Otkrivanje i gonjenje krivičnih djela protiv izbornih prava je u nadležnosti Osnovnih državnih tužilaštava.

Kao pravni izvor koji uređuje oblast organizacije parlamentarnih izbora mogu se navesti i akti (rješenja, odluke, zaključci, mišljenja, stavovi) organa za sprovođenje izbora, a prije svega Državne izborne komisije.

Odluke Ustavnog suda, kako u postupcima iniciranim u toku izbornog procesa, tako i po inicijativama za ocjenu ustavnosti zakona i drugih pravnih akata, predstavljaju neizostavan izvor prava relevantan za oblast reforme izbornog zakonodavstva. Posljednja u nizu odluka Ustavnog suda od značaja za organizaciju izbornih procesa i neposrednu realizaciju aktivnog biračkog prava građana Crne Gore (po inicijativi U-I br. 23/1718), donesena je 6. novembra 2020. godine. Dio ove odluke, odnosi se na ukidanje odredbi člana 11 Zakona o izboru odbornika i poslanika koji propisuje da „pravo da bira i da bude biran za odbornika ima birač koji je navršio 18 godina života... i koji ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici, najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.“ Ova odluka će svoje neposredno djelstvo proizvoditi tokom izbornog procesa na lokalnim izborima u Nikšiću koji je u toku, na način što se navedena odredba Zakona o izboru odbornika i poslanika o rezidencijalnom uslovu za izbore na lokalnom nivou po prvi put neće primjenjivati. U praksi će to značiti da birač sa prebivalištem u drugoj opštini stiče pravo glasa u opštini novog prebivališta odmah po promjeni mjesta prebivališta a ne kao ranije po proteku od 6 mjeseci od dana promjene mjesta prebivališta.

⁷ Zakon o elektronskim medijima („Sl. list RCG“, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon)

⁸ Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Sl. list CG“, br. 79/08 i 45/12)

⁹ Krivični zakonik Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)

III IZBORNA ADMINISTRACIJA

3.1 Pojam i modeli izborne administracije

U uvodnom dijelu ukratko ćemo se osvrnuti na teorijska razmatranja o izbornoj administraciji, kao i na različite tipove članstva u organima izborne administracije. Podloga za teorijska razmatranja rezultat je istraživanja švedskog Međunarodnog instituta za demokratiju i izbornu pomoć (IDEA), čiji eksperti su u publikaciji o izbornom menadžmentu pod nazivom „Dizajn upravljanja izborima – međunarodni IDEA priručnik“¹⁰ detaljno predstavili organe izborne administracije u 217 zemalja. Ovaj dio studije predstavlja sumiranje i pojašnjenje klasifikacije izbornih administracija razvijene od ove prestižne međunarodne organizacije.

Svi organi kojima su povjereni poslovi odlučivanja o tome ko može da učestvuje u izbornom procesu, prijem i potvrda nominacija za učešće u izbornom procesu, organizovanje glasanja, brojanje glasova, objavljivanje rezultata glasanja itd. mogu se računati u organe izborne administracije, pod uslovom da su utvrđeni u pravnim dokumentima države. Ove radnje se najčešće povjeravaju različitim organima koji čine skup organa izborne administracije, ali postoje države u kojima izbornu administraciju čini samo jedan organ koji obavlja sve radnje vezane za izborne procese i stara se o legitimnosti sprovođenja izbornog procesa. Postoji i mogućnost kreiranja različitih organa izborne administracije za različite izborne procese, na primjer kreiranje različitih organa za sprovođenje parlamentarnih izbora od organa za sprovođenje predsjedničkih izbora ili referendumu itd. Ovi organi mogu obavljati i neke druge poslove koji pomažu u sprovođenju izbora, poput: registracije birača, određivanja granica, edukacije i informisanja birača, praćenja medija i rješavanja izbornih sporova.¹¹

Postoje različiti kriterijumi na osnovu kojih je moguće klasifikovati izbornu administraciju. Klasifikacija koja je danas najšire prihvaćena, dijeli organe izborne administracije na tri osnovna modela: (1) nezavisni, (2) izvršni (birokratski) i (3) mješoviti model.¹² Analizom izbornog zakonodavstva možemo doći do odgovora na pitanje kojem modelu izborne administracije određena država pripada.

3.1.1 Nezavisni model

Osnovna karakteristika nezavisnog modela ističe se u vođenju izbornih procesa od strane organa koji su institucionalno nezavisni i autonomni od izvršne vlasti. Dakle, izvršna vlast formalno nema uticaj na funkcionisanje i na rad ovih organa, niti su organi izborne administracije odgovorni organima izvršne vlasti, već su odgovorni zakonodavnoj ili sudskoj vlasti, a u nekim državama predsjedniku države. Ali kako ćemo vidjeti u narednom dijelu studije, institucionalna nezavisnost nije garancija funkcionalne nezavisnosti, pa su politički uticaji na rad organa izborne administracije česta pojava u velikom broju država nezavisnog modela, posebno u post-komunističkim državama.

U principu postoji više pojavnih oblika nezavisnog modela. Jedan od njih je „dvostruko nezavisni model“ u kojem postaje dva organa zadužena za upravljanje izborima koji su međusobno odgovorni jedan drugome. Savjetodavni organ je nadležan za utvrđivanje izborne politike, dok

¹⁰ Helena Catt et al., Electoral Management Design, Revised edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, 2014

¹¹ Ibid, str. 5

¹² Rafael López-Pintor, Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000

je drugi organ zadužen za tehničko sprovođenje izbora. Drugi, i ujedno najrasprostranjeniji oblik nezavisnog modela, je model pro-partijske nezavisne izborne administracije. Prema ovom obliku, članstvo u organima izborne administracije čine predstavnici političkih partija i predstavnici sudske vlasti i najčešće su u svom radu odgovorni predstavnicima zakonodavne ili sudske vlasti. U teoriji, dakle, nema uticaja izvršne vlasti na rad ovih organa.

Uspostavljanje nezavisnih organa izborne administracije jedna je od preporuka Venecijanske komisije. U Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima navodi se da „*tamo gdje ne postoji duga tradicija nezavisnosti organa uprave od onih koji posjeduju političku moć, na svim nivoima moraju se uspostavljati nezavisne i nepristrane izborne komisije, od državnog nivoa do nivoa biračkih mesta*“.¹³

Sve države Zapadnog Balkana opredijelile su za nezavisni model izborne administracije. Osim njih, i dio država Evropske unije koristi nezavisni model: Austrija, Bugarska, Estonija, Hrvatska, Latvija, Litvanija, Malta, Poljska, Rumunija i Slovenija. Iako pripadaju istom modelu, postoje značajne razlike u strukturi, organizaciji i funkcionisanju organa izborne administracije u svim državama u kojima se primjenjuje nezavisni model.

Tabela 1: primjeri osnovnih karakteristika centralnog organa izborne administracije u državama nezavisnog modela

Država	Organ izborne administracije	Br. članova	Mandat	Tip članstva	Izbor članova
Crna Gora	Državna izborna komisija	11	4 godine	Kombinovani	Predsjednika i člana iz reda predstavnika civilnog sektora, nevladinog sektora i univerziteta koji je stručan za pitanja izbornog zakonodavstva, imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor imenovanja, nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa. Četiri člana stalnog sastava imenuju se na prijedlog parlamentarne većine a četiri na prijedlog parlamentarne opozicije. Jednog člana imenuje predstavnik političke partije, odnosno podnositelj izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova.

¹³ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecija, 2002., str. 10, dostupno na: <https://tinyurl.com/2wgnuq8q>

Albanija ¹⁴	Centralna iz-borna komisija	11	Komesar 7 godina Komisije 5 godina	Kombinovani	Komesar se bira iz reda bivših političkih funkcionera ili kabine-ta, bivših rukovodioca ili bivših direktora neprofitnih organizacija koje se bave izborima i ljudskim pravima; članovi Regulatorne komisije se biraju iz reda albanskih državljana koji ispunjavaju uslove koji se traže za Komesara; Komisiju za žalbe i sankcije čine bivši sudije, savjet-nici u Ustavnom ili Višem суду, bivši članovi CIK-a, bivši visoki rukovodioci ili pravnici sa upravnim iskustvom. Sve članove bira Skupština dvotrećinskom većinom.
Bosna i Hercegovina ¹⁵	Centralna iz-borna komisija	7	7 godina	Ekspertska	Dva člana biraju se iz reda Hrvata, dva iz reda Bošnjaka, dva iz reda Srba i jedan iz reda „ostalih“ Kandidate predlaže Komisija za imenovanje i izbor a bira ih Parlament, dvotrećinskom većinom. Svi kandidati su pravni stručnjaci sa iskustvom u sprovođenju izbora i/ili izborni stručnjaci.
Hrvatska ¹⁶	Državno izbor-no povjeren-stvo	9	8 godina	Kombinovani	Predsjednika DIP-a je pred-sjednik Vrhovnog suda; dva pot-predsjednika bira opšta sjednica VS iz reda sudija VS, na prijedlog predsjednika VS; jednog pot-predsjednika i dva člana bira Hrvatski sabor na prijedlog većinske stranke/koalicije; jednog potpredsjednika i dva člana bira Hrvatski sabor na prijedlog opozicionih stranaka/koalicija.
Kosovo ¹⁷	Centralna iz-borna komisija	11	7 godina	Kombinovani	Predsjednika imenuje pred-sjednik države iz reda članova Vrhovnog ili Apelacionog suda; šest članova imenuje šest najvećih parlamentarnih grupa, koje nemaju pravo da učestvuju u raspodjeli rezervisanih manda-ta; jednog člana imenuju poslanici koji zauzimaju rezervisana mjesta za zajednicu kosovskih Srba; tri člana imenuju poslanici koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mjesta za druge zajednice koje ne čine većinu na Kosovu.

¹⁴ Izborni Zakonik Republike Albanije (Odobren Zakonom br. 10 019, od 29 decembra 2008, izmijenjen Zakonom br. 74/2012, od 19 jula 2012 i Zakonom br. 31/2015, od 2 aprila 2015 i Zakon br. 101/2020 od 23. jula 2020. godine)

¹⁵ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr. 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 - odluka US i 41/2020)

¹⁶ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) i Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07)

¹⁷ Ustav Republike Kosovo (sa amandmanima I-XXIV), dostupno na: <https://tinyurl.com/zoykwrad>

Sjeverna Makedonija ¹⁸	Državna izborna komisija	7	2 godine	Partijski	Predsjednika i dva člana predlažu opozicione partije; potpredsjednika i tri člana predlažu vladajuće političke partije. Biraju se dvotrećinskom većinom u Parlametu.
Srbija ¹⁹	Republička izborna komisija	17	4 godine	Kombinovani	Predsjednika i 16 članova imenuje Narodna skupština Republike Srbije na prijedlog poslaničkih grupa.

3.1.2 Izvršni model

Države u kojima radnje izbornog procesa sprovode organi koje osnivaju institucije izvršne vlasti pripadaju izvršnom modelu. Ovaj model karakterističan je za države sa dugom demokratskom tradicijom u kojima državne institucije uživaju povjerenje građana.

Organji koji sprovode izbore u državama koje pripadaju izvršnom modelu su uglavnom ministarstava (poput Ministarstva unutrašnjih poslova) ili organi lokalnih vlasti, a odgovorni su izvršnim organima koji su ih osnovali. Na čelu ovih organa najčešće se nalaze ministri ili neki drugi visoki državni funkcioneri. Još jedna važna karakteristika ovog modela je što u najvećem broju slučajeva ne postoje članovi organa izborne administracije, već samo državni službenici koji obavljaju različite administrativne i tehničke poslove u okviru sekretarijata. Izvršni organi izborne administracije se finansiraju iz budžeta ministarstva ili organa lokalnih vlasti, i u potpunosti su funkcionalno i finansijski zavisni od izvršne vlasti.

Ovaj model se primjenjuje u državama poput SAD i Veleike Britanije, u kojima izbore sprovodi lokalna uprava, i u državama poput Švedske i Švajcarske u kojima centralni organ izborne administracije ima koordinacionu ulogu nad organima lokalne uprave koji su nadležni za sprovođenje izbornih radnji. Osim Švedske, države Evropske unije koje koriste izvršni model izborne administracije su: Belgija, Češka, Danska, Finska, Grčka, Irska, Italija, Kipar, Luksemburg i Njemačka.

Na primjer, u Švedskoj su organi izborne administracije regulisani u trećem poglavju Izbornog zakona.²⁰ Njihova struktura prati strukturu vlasti, pa su organi podijeljeni na centralne, regionalne i lokalne organe izborne administracije. Izborna administracija je decentralizovana. Organji na različitim nivoima izborne administracije imaju različite nadležnosti i odgovornosti. Na lokalnom nivou postoje izborne komisije koje samostalno zapošljavaju i obučavaju radnike u biračkim odborima (dakle, ne radi se o članovima kao što je slučaj kod organa u nezavisnom modelu već su u pitanju službenici). Na regionalnom nivou su Okružni upravni odbori koji su zaduženi za brojanje glasova za čitavu regiju, a centralni organ izborne administracije je Izbrana vlast (Valmyndigheten).

Izborni zakonodavstvo u Njemačkoj je kodifikovano, tj. organi izborne administracije su uspostavljeni i regulisani u Saveznom izbornom zakoniku.²¹ Shodno Zakoniku, postoje četiri nivoa izborne administracije: savezni, pokrajinski, izborna jedinica i biračko mjesto. Na svim nivoima

¹⁸ Izborni Zakonik Sjeverne Makedonije („Službeni vesnik na Republika Severna Makedonija“, br. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20)

¹⁹ Zakon o izboru narodnih poslanika, („Sl. glasnik RS“ br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020)

²⁰ Izborni zakon Švedske, dostupno na: <https://tinyurl.com/2rtfveej>

²¹ Federal Elections Act, Version as promulgated on 23 July 1993 (Federal Law Gazette I pp. 1288, 1594), last amended by Article 1 of the Act of 28 October 2020 (Federal Law Gazette I p. 2264), dostupno na: <https://tinyurl.com/v34rgzmn>

postoji tzv. Izborni zvaničnik. Na saveznom nivou to je Savezni Izborni zvaničnik kojeg imenuje Ministar unutrašnjih poslova i Savezna izborna komisija, zatim Pokrajinski izborni zvaničnik i Pokrajinska izborna komisija, Izborni zvaničnik i izborna komisija u izbornoj jedinici i Izborni zvaničnik i birački odbor za svako biračko mjesto. Pored njih, postoje i posebni birački odbori i izborni službenici za svaku izbornu jedinicu za utvrđivanje rezultata glasanja putem pošte. U sastav izbornih komisija ulaze i tzv. kvalifikovani birači. Zakonik sadrži i odredbu po kojoj članovi biračkih odbora i kvalifikovani birači ne mogu bez opravdanog razloga odbiti da učestvuju u radu biračkog odbora/komisije.

3.1.3 Mješoviti model

Mješoviti model ima obilježja oba prethodna modela. Iz ove kombinacije proizilazi i dualna struktura organa izborne administracije mješovitog modela. To znači da se izborna administracija sastoji iz dvije komponente, odnosno dva organa izborne administracije koja se razlikuju po strukturi, funkcionisanju i organizaciji. Prvi organ (nezavisna komponenta) je po strukturi i nadležnosti sličan centralnom organu izborne administracije nezavisnog modela. On je autonoman u svom radu i ima ulogu supervizora u sprovođenju svih izbornih radnji. Drugi organ (institucionalna komponenta) je po strukturi i nadležnostima sličan organu izvršnog modela. On svoje aktivnosti sprovodi pod okriljem institucije organa izvršne vlasti i ima sve karakteristike organa izvršnog modela, a zadužen je za neposredno sprovođenje radnji izbornog procesa.

U nekim državama u kojima se primjenjuje mješoviti model izborne administracije, nezavisni organ ima veoma uska formalno-pravna ovlašćenja ograničena na nadgledanje sprovođenja izbornih radnji, dok u drugim državama ima široka ovlašćenja i mogućnost nadgledanja cijelokupnog izbornog procesa i ocjenjivanje rada institucionalnog organa.

Ovaj model organa izborne administracije primjenjuje se u Japanu, u nekim zemljama Zapadne Afrike (uglavnom bivšim francuskim kolonijama kao što su Mali i Senegal), ali i u jednom dijelu država Evropske unije kao što su Francuska, Holandija, Mađarska, Portugal, Slovačka i Španija.

Tipičan primjer mješovitog modela je Francuska. Organi izborne administracije u Francuskoj uređeni su Ustavom Francuske²² i Izbornim zakonikom.²³ Za direktno sprovođenje izbornih radnji nadležan je organ izvršne vlasti – Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ovaj organ je nadležan i za organizovanje glasanja za birače koji se nalaze van zemlje. Nezavisna komponenta organa izborne administracije je Ustavni savjet. Njegova uloga je više nadzornog karaktera, dok je direktno učešće Ustavnog savjeta u izbornim procesima ograničeno na registraciju predsjedničkih kandidata i objavljivanje izbora. Ustavni savjet razmatra i savjetuje u oblasti izbornog zakonodavstva, i odlučuje o izbornim prigovorima i žalbama. Osim toga, prima izvještaje sudija koje delegira Kasacioni sud.

²² Ustav Francuske, dostupno na: <https://tinyurl.com/y74cox49>

²³ Izborni zakon Francuske, dostupno na: <https://tinyurl.com/7sckezhn>

Tabela 2: Primjeri centralnih organa izborne administracije mješovitog modela u tri države Evropske unije²⁴

Država	Organ izborne administracije		Br. članova	Mandat	Tip članstva	Izbor članova
	Izvršna komponenta	Nezavisna komponenta				
Francuska	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Ustavni savjet	9	9	Eksperts-ki	Članove Ustavnog savjeta imenuje predsjednik Francuske i predsjednik svakog od domova Parlamenta (Narodne skupštine i Senata). Bivši predsjednici Francuske su po automatizmu članovi ovog tijela. Izboru u ovo tijelo prethodi mišljenje Ustavnih komiteta oba doma.
Slovačka ²⁵	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Državna komisija za izbore i kontrolu finansiranja političkih partija	14	4	Kombinovani	10 članova delegiraju političke partije koje su na posljednjim izborima stekle predstavništvo u Parlamentu, srazmjerno broju mandata. Po jednog člana delegiraju predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda, državni pravobranilac i predsjednik Vrhovne službe za reviziju.
Portugal ²⁶	Ministarstvo unutrašnjih poslova ²⁷	Nacionalna izborna komisija	6	4	Eksperts-ki	U sastav Nacionalne izborne komisije ulaze: jedan saradnik Vrhovnog suda pravde, kao predsjednik Komisije, kojeg imenuje Vrhovni sudski savjet; po jedan građanin priznatih zasluga koje imenuje svaka parlamentarna grupa i po jedan tehnički savjetnik kojeg imenuju vladini sektori za unutrašnje poslove, spoljne poslove i medije.

3.1.4 Struktura i sastav izborne administracije

Osim modela izborne administracije, veoma je važna i njihova struktura. U zavisnosti od toga o kojem modelu organa izborne administracije je riječ, sastav, odnosno članstvo u tom organu biće drugačije. Izvršni model karakteriše nepostojanje članova, pa u takvima organima sve poslove obavljaju državni službenici. U nezavisnom modelu upravljanje izbornim aktivnostima povjerenio je izbornoj administraciji koja je institucionalno nezavisna od izvršne vlasti, ali često uz ograničenu participaciju pojedinih državnih organa, dok u mješovitom modelu upravljanje izbornim aktivnostima uglavnom sprovode državni organi, dok je uloga nezavisnog dijela ovih organa najčešće ograničena na supervizorsku funkciju.²⁸

U nezavisnom i mješovitom modelu, donošenje izbornih odluka prepušteno je članovima organa izborne administracije koji se mogu birati na tri načina: među stručnjacima (eksperts-ki tip), među predstavnicima političkih partija (partijski tip) ili kombinacijom ova dva načina (kombinovani tip). Crna Gora formalno pripada kombinovanom tipu članstva. Sva tri tipa imaju određene prednosti i nedostatke na koje ukazuju eksperti iz Međunarodnog instituta za demokratiju i izbornu pomoć:²⁹

²⁴ Broj članova, mandat, tip članstva i izbor članova odnose se samo na nezavisnu komponentu organa izborne administracije

²⁵ Zakon o uslovima izbornog zakona i izmjenama i dopunama određenih zakona, dostupno na: <https://tinyurl.com/1ktg8woy>

²⁶ Pravilnik o Nacionalnoj izbornoj komisiji Portugala, dostupno na: <https://tinyurl.com/10wb7hao>

²⁷ Izborni zakon o izboru u Skupštinu Republike Portugal, dostupno na: <https://tinyurl.com/17c16qnw>

²⁸ Ibid, str. 110-112

²⁹ Ibid, str. 113

Tabela 3: prednosti i nedostaci tipova članstva u organima izborne administracije

TIP ČLANSTVA	PREDNOSTI	NEDOSTACI
Ekspertske	<ul style="list-style-type: none"> • Nepristrasnost i neutralnost članova ima pozitivan efekat na kredibilitet organa; • Uspješniji otpor političkom pritisku; • Profesionalizam članova; • Stručnost članova; • Pozitivan efekat na ugled organa uslijed ugleda koji uživaju članovi; • Širok krug profesionalnih udruženja u svrhu potpore. 	<ul style="list-style-type: none"> • U državama u tranziciji teško je naći nestramačke ličnosti; • Eksperti nijesu uvijek svjesni svih političkih faktora; • Nemaju uvijek dobre veze i odnos sa ključnim donosiocima odluka; • Ograničen je pristup političkim subjekata njihovim aktivnostima; • Moraju da usklade obaveze rada za organ izborne administracije i organizaciju/organ iz kojeg dolaze; • Najkvalifikovaniji eksperti nijesu uvijek u mogućnosti da učestvuju u radu organa izborne administracije.
Partijske	<ul style="list-style-type: none"> • Promoviše učešće opozicije u izborima; • Podstiče učešće birača; • Povećavaju transparentnost izbornog procesa; • Osigurava uticaj političkih partija na razvoj praktičnih javnih politika organa izborne administracije; • Osigurava povezanost sa važnim učesnicima u izbornom procesu; • Donosi političko iskustvo u upravljanju izborima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rad članova je motivisan partijskim interesima; • Radno iskustvo članova i stručne kvalifikacije mogu biti neadekvatni; • Kredibilitet organa može biti ugrožen u slučaju isključenja neke političke partije iz rada organa; • Otežano postizanje konzenzusa u donošenju odluka; • Ugroženo jedinstvo organa zbog javnih nesuglasica između političkih partija.
Kombinovani	<ul style="list-style-type: none"> • Političko iskustvo i mogućnost profesionalnog umrežavanja; • Veza sa ključnim učesnicima izbornog procesa i javnim ličnostima; • Kombinacija stručnog i političkog znanja i iskustva; • Profesionalni kredibilitet i transparentnost prema učesnicima izbornog procesa; • Ekspertske članove mogu biti brana od političkog uticaja; • Ravnoteža između političkih i tehničkih zahtjeva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciljevi političkih i ekspertske elemenata su različiti; • Postoji opasnost od curenja informacija zbog eventualnog sukoba političkih i ekspertske članove; • Organ može biti nepotrebno glomazan ako su u njemu zastupljeni svi stručni i politički akteri; • Kredibilitet može biti umanjen ako dođe do isključenja neke političke partije; • Otežano postizanje konzenzusa u donošenju odluka; • Visokokvalifikovani ekspertri mogu odbiti da rade sa političkim subjektima.

3.2 Izborna administracija u Crnoj Gori

Kao što smo naveli u prethodnom dijelu, sa formalnopravnog aspekta, izborna administracija u Crnoj Gori pripada nezavisnom modelu, a članstvo u ovim organima je kombinovanog tipa. Ali institucionalna nezavisnost koju ovi organi uživaju, različita je od „čiste nezavisnosti“. Organi izborne administracije i pored institucionalne nezavisnosti mogu biti pod uticajem političkih partija i uticajem izvršne vlasti. Praksa je pokazala da ovo važi i za Crnu Goru, pa čemo se na početku ukratko osvrnuti na istorijat izborne administracije u Crnoj Gori, kako bi vidjeli kako se mijenjala struktura ovih organa i zakonski okvir kojim su oni ustanovljeni, od uvođenja višestranačja do danas, i na koji način su te izmjene doprinijele stanju u kojem se organi izborne administracije danas nalaze.

Prvi izborni zakon u Crnoj Gori donesen je 1990. godine, u susret prvim višestranačkim izborima održanim 9. i 23. decembra iste godine. Ovaj zakon je nosio naziv „Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika“.³⁰ Organi izborne administracije bili su regulisani u drugom poglavlu zakona, u članovima 16-44. Najznačajniji organ u hijerarhiji organa izborne administracije bila je Republička izborna komisija (u daljem tekstu: RIK). Osim RIK-a, organi izborne administracije bili su opštinske izborne komisije i birački odbori.

Prema članu 22, predsjednik RIK-a bio je imenovan iz reda sudija Vrhovnog suda³¹ a sekretar, čija funkcija je bila stalna, biran je iz reda stručnjaka za izborni sistem. Nakon usvajanja Ustava 1992. godine kojim je uspostavljen parlamentarni sistem, na inicijativu parlementa Crne Gore i uz podršku međunarodnih organizacija (OEBS, ODIHR i EU), Crna Gora je dobila novi Zakon o izboru odbornika i poslanika,³² koji je iste godine stupio na snagu. Ovaj krovni izborni zakon sadržao je principe na kojima su bazirane sve naredne izmjene i dopune. Struktura organa izborne administracije izmjenjena je u pogledu broja članova i u pogledu formalno-pravnih kriterijuma za njihovo imenovanje na funkciju. Umjesto dotadašnjih osam članova, među kojima su bili i predsjednik i sekretar RIK-a, novi zakon je osim ove dvije funkcije predviđao pet članova koji su bili imenovani iz reda nosilaca pravosudnih funkcija i drugih istaknutih diplomiranih pravnika. Nakon stupanja na snagu prvog Zakona o izboru odbornika i poslanika, struktura, funkcionisanje i organizacija organa izborne administracije mijenjana je više puta, ali osim institucionalne nezavisnosti, organi izborne administracije u Crnoj Gori nijesu uspjeli da ostvare „čistu nezavisnost“, odnosno nezavisnost u procesu donošenja odluka.

Zakon je sljedeći put izmijenjen i dopunjjen 1996. godine. Najvažnija sadržinska izmjena novog teksta zakona odnosila se na izbor predsjednika RIK-a. Naime, izmjenama zakona iz 1996. godine izbrisana je odredba da se predsjednik RIK-a bira iz reda sudija Vrhovnog suda, pa je novim rješenjem bilo predviđeno da se predsjednik i njegov zamjenik biraju iz reda istaknutih nosilaca pravosudnih funkcija. Narednim izmjenama i dopunama dodatno su ublaženi formalno-pravni uslovi koje su kandidati za funkcije u organima izborne administracije morali da ispunjavaju. Tako je izmjenama iz 1998. godine³³ i 2000. godine,³⁴ osim strukturnih izmjena kojima je predviđeno da RIK radi u stalnom sastavu od 11 članova i proširenom sastavu (po jedan opuno-moćeni predstavnik svake potvrđene izborne liste), nastavljeno ublažavanje formalno-pravnih uslova za izbor predsjednika i članova RIK-a, tako što je propisano da se biraju iz reda diplomiranih pravnika. Na isti način je propisan izbor sekretara, koji je do tada bio jedino stručno lice za izborni sistem, čime je finalizovana svojevrsna deprofesionalizacija centralnog organa izborne administracije, i otvoren put ka njegovoј politizaciji.

³⁰ Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“, br. 36/90, od 3. oktobra 1990. godine.)

³¹ Za predsjednika RIK-a bio je izabran sudija Vrhovnog suda Radojko Đuričanin, („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“ br. 37/90 od 9. oktobra 1990. godine)

³² Zakon o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Crne Gore“ br. 49/92, od 14. oktobra 1992. godine)

³³ Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 4/98)

³⁴ Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 (prečišćen tekst), 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 i „Sl. list SRJ“, br. 73/00 i 9/01)

Prema važećem tekstu Zakona, izborna administracija ostala je troslojna. Najviši organ izborne administracije je Državna izborna komisija (u daljem tekstu: DIK), koja je stalni organ u čiji sastav ulaze predsjednik, sekretar i devet članova u stalmom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste u proširenom sastavu, koji 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora do dana utvrđivanja konačnih rezultata izbora imaju pravo da učestvuju u radu DIK-a i pravo odlučivanja kao i članovi stalnog sastava. Svi članovi stalnog i proširenog sastava DIK-a i njihovi zamjenici, imenuju se iz reda diplomiranih pravnika. Za predsjednika DIK-a propisan je dodatni uslov da mora imati najmanje 10 godina radnog iskustva u struci i da ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine, dok se za člana koji se imenuje iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora ili univerziteta traži da je to lice objavljivalo naučne radove i stručne članke na temu izbornog procesa, da je ostvarilo javnu prepoznatljivost u ovoj oblasti i da je učestvovalo u domaćem ili međunarodnom monitoringu izbornog procesa. Predsjednika DIK-a imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog konkursa. Ista procedura propisana je i za člana DIK-a iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta. Kada je riječ o ostalim članovima stalnog sastava, četiri člana se imenuju na prijedlog parlamentarne većine a četiri, od kojih jedan vrši funkciju sekretara, imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije. Pravo da imenuje jednog člana u stalni sastav DIK-a ima i politička partija, odnosno podnositelj izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova, dok njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Drugi nivo izborne administracije čine 24 opštinske izborne komisije. U sastav OIK-a ulaze predsjednik i četiri člana u stalmom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste u proširenom sastavu. Predsjednik je partijska ličnost iz političke partije koja je dobila najveći broj odborničkih mandata na prethodnim izborima. Dva člana imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije od kojih jedan obavlja dužnost sekretara, a druga dva člana biraju se na prijedlog vladajuće većine.

Na trećem nivou izborne administracije su birački odbori, koji se formiraju za svako biračko mjesto, a sastavljeni su od predsjednika i četiri člana, a njihove obaveze određuju se žrijebanjem prije početka glasanja.³⁵ Svakoj političkoj partiji zastupljenoj u odgovarajućoj skupštini opštine pripada broj predsjednika biračkih odbora srazmjerno proporcionalnoj zastupljenosti odborničkih mjesta u skupštini opštine. Dva člana stalnog sastava biračkog odbora imenuju se na prijedlog političke partije, odnosno koalicije koja ima većinu u odgovarajućoj skupštini opštine, i po jedan predstavnik dvije opozicione partije u odgovarajućoj skupštini, koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj mandata, odnosno najveći broj glasova u slučaju istog broja mandata.

U narednom dijelu biće predstavljeni konkretni problemi koji u posljednjih nekoliko izbornih ciklusa doprinose disfunkcionalnosti organa izborne administracije, kao i nepovjerenju javnosti u rad ovih organa, a samim tim predstavljaju prijetnju legitimnosti izbornih procesa.

³⁵ Na posljednjim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori održanim 30. avgusta 2020. godine bilo je 1.217 biračkih mjesta

3.3 Izazovi u radu izborne administracije

3.3.1 Politička pristrasnost u radu i odlučivanju DIK-a

Rad i odlučivanje Državne izborne komisije često ima obrise stroge politizacije koja budi sumnju u integritet odluka koje organi izborne administracije donose. Preporuke Venecijanske komisije, OEBS/ODIHR-a, kao i domaćih nevladinih organizacija ukazuju na postojanje problema u radu organa izborne administracije koji su u direktnoj vezi sa naprijed navedenim principima na kojima treba da počiva rad Državne izborne komisije. Venecijanska komisija u dokumentu „Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima“ navodi da će „*samo transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost od politički motivisanih uticaja osigurati pravilno upravljanje izbornim procesom, počevši od predizbornog perioda do kraja same obrade rezultata*“.³⁶ S obzirom da prema važećem zakonu, kao što smo već naveli, osim predsjednika DIK-a i člana koji se imenuje iz reda predstavnika civilnog društva ostale članove DIK-a imenuju političke partije, ne iznenađuje da u praksi dolazi do politički motivisanih odluka. Ovaj problem prepoznaju i neki od naših sagovornika koji su kroz svoje iskustvo pružili i konkretne prijedloge za rješenje ovog, ali i drugih problema u radu DIK-a.

Deficit nepristrasnosti i nezavisnosti od političkog uticaja u radu DIK-a može se vidjeti u načinu na koji je ovaj organ donio odluku o privremenim i konačnim rezultatima parlamentarnih izbora 2016. godine, gdje je rukovođenje partijskim interesima bilo evidentno. Problem nije postojao samo u načinu odlučivanja među opunomoćenim predstavnicima, već i među članovima stalnog sastava DIK-a. Naime, uprkos tome što su gotovo svi izvještaji OIK-a bili potpisani od strane većine članova, kako od strane predstavnika vlasti, tako i od strane predstavnika opozicije, opozicioni članovi DIK-a odlučili su da opstruiraju rad ovog organa odbijanjem prihvatanja rezultata izbora, pa je za proglašenje konačnih rezultata izbora glasalo 15 od 28 članova.³⁷ U ovom slučaju, DIK je, stavila na glasanje proglašenje rezultata izbora, što je primjer neadekvatne interpretacije odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika. Naime, jedna od nadležnosti DIK shodno odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika je utvrđivanje rezultata izbora kroz utvrđivanje broja glasova i broja mandata koji pripada svakoj izbornoj listi za izbor poslanika. Utvrđivanje rezultata je radnja koju DIK treba da sprovodi bez izjašnjavanja članova o oficijelnim podacima koji se dobijaju od strane biračkih odbora i opštinskih izbornih komisija, i koji predstavljaju matematički izraz sprovedenih izbora i izjašnjavanja građana. Stavljanje na glasanje proglašenja izbornih rezultata je primjer negativne prakse u radu DIK koji može rezultirati paradoksalnom situacijom da većina članova DIK glasaju protiv rezultata izbora, koji su potvrđeni od strane organa za sprovođenje izbora i koji su, suštinski, izraz izborne volje građana. Stoga, sa ovom praksom treba raskinuti što prije, kako bi se rad DIK u periodu nakon izbora rasteretio bespotrebnih tenzija koje se po pravilu vezuju za trenutak proglašavanja izbornih rezultata.

Jedna od primjedbi pojedinih političkih subjekata na parlamentarnim izborima 2016. godine odnosila se i na naknadno imenovanje opunomoćenih predstavnika izbornih lista nakon izbornog dana. Ova lica nijesu učestvovala u radu i u raspravama DIK-a već su se uključivali samo u proces glasanja. Na ovaj način stiče se utisak da politički subjekti vide DIK, ne kao nezavisni organ koji treba da obezbijedi legitimitet izbornih procesa, već kao političko tijelo koje je moguće iskoristiti za sticanje izborne prednosti i ostvarivanje drugih političkih ciljeva. Zbog toga je jedna od OEBS/ODIHR preporuka upućenih organima za sprovođenje izbora 2016. godine bila upravo da treba razmotriti ograničavanje direktnе uključenosti opunomoćenih predstavnika u proces donošenja odluka.³⁸

³⁶ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, op. cit., str. 10

³⁷ Crna Gora, Parlamentarni izbori 2016, Konačni izvještaj Posmatračke misije OSCE/ODIHR, Varšava, 2017, str. 21.

³⁸ Ibid, str. 23

Problem politički motivisanih odluka navodi se i u OEBS/ODIHR izvještaju sa predsjedničkih izbora 2018. godine, koji potvrđuje da se radi o dugogodišnjem problemu. Naime, u izvještaju OEBS/ODIHR stoji da „članovi DIK-a su donosili odluke u skladu sa partijskim interesima i prije i nakon izbornog dana. U prilog tome, stalni članovi DIK-a i članovi proširenog sastava iz redova opozicije nijesu prisustvovali sjednici na kojoj je trebalo da se sasluša žalba podnešena od strane opozicionog kandidata jer je izostao kvorum za istu. Kako bi ispoštovao zakonski rok u pogledu rješavanja žalbe, DIK je odlučio da sjednicu održi sa šest prisutnih članova bez zakonski propisanog kvoruma”.³⁹

Navedeni slučaj tiče se tadašnjeg predsjedničkog kandidata Mladena Bojanića, koji je od DIK-a tražio da poništi rezultate izbora. DIK je odbila njegov prigovor kao nedozvoljen, uz obrazloženje da se prigovor DIK-u može podnijeti samo protiv odluka opštinskih izbornih komisija. Bojanić je podnio ustanvu žalbu na odluku DIK-a, navodeći kao argument da DIK nije imala potrebnu većinu za odlučivanje o prigovoru, jer je na sjednici bilo prisutno samo šest od 10 članova stalnog sastava, odnosno šest od ukupno 17 članova, s obzirom da sjednici nije prisustvovalo ni sedam opunomoćenih predstavnika izbornih lista. Ustavni sud je ovu žalbu odbio,⁴⁰ na šta je Bojanić odgovorio podnošenjem predstavke Evropskom суду за ljudska prava u Strazburu, zbog diskriminacije, povrede prava na pravično suđenje i na slobodne izbore.

Konačno, kao posljednji u nizu primjera političkog uticaja na proces donošenja odluka unutar DIK, potrebno je navesti i slučaj iz decembra 2020. godine, koji je pobudio posebnu pažnju javnosti a vezuje se za proces verifikacije mandata kandidatkinji sa izborne liste „Crno na Bijelo“, uslijed ostavke poslanika sa iste izborne liste. Naime, shodno odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika, poslaniku prestaje mandat danom podnošenja ostavke (član 101 Zakona o izboru odbornika i poslanika) a na njegovo mjesto se bira kandidat prema redoslijedu na listi kojoj on pripada. O podnijetoj ostavci poslanik obavljačava Predsjednika Skupštine, a Predsjednik Skupštine ostavku dostavlja svim poslanicima. O prestanku mandata Skupština obavljačava Državnu izbornu komisiju koja treba da sačini izvještaj o popuni poslaničkog mjesta. U ovom slučaju, nakon što je Skupština Crne Gore dostavila informaciju DIK o prestanku mandata poslanika sa liste „Crno na Bijelo“ DIK nije sprovela postupak popune upražnjenog poslaničkog mjesta, već je glasovima većine članova stalnog sastava odlučila da „DIK nije u mogućnosti da dostavi Skupštini izvještaj o popuni poslaničkog mandata“.⁴¹ Na ovom primjeru je primjetno nerazumijevanje procesa verifikacije mandata većinskog dijela članova stalnog sastava DIK-a. Sačinjanje izvještaja o popuni poslaničkog mjesta od strane DIK-a je po sadašnjem zakonskom rješenju deklarativan, a ne konstitutivan čin. Ovakva odluka DIK-a je u dijelu javnosti okarakterisana kao politički čin, čiji cilj je sprječavanje izglasavanja izmjena i dopuna Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, koji je u izbornoj godini bio jedan od vodećih izvora političkih tenzija. Nakon ove odluke, predsjednik Prave Crne Gore podnio je krivičnu prijavu Višem državnom tužilaštvu protiv predsjednika DIK-a zbog zloupotrebe službenog položaja, nesavjesnog rada u službi i protivzakonitog uticaja. Pored toga, Administrativni odbor Skupštine je 20. januara 2021. godine inicirao postupak razrješenja predsjednika DIK-a Ivanovića. Očekuje se da će se Skupština o prijedlogu Administrativnog odbora da se predsjednik DIK razriješi, izjasniti već tokom prvog redovnog proljećnjeg zasjedanja. S obzirom da su svi poslanici vladajuće većine na sjednici Administrativnog odbora podržali ovaj prijedlog, čini se da je razrješenje Ivanovića sa mjesta predsjednika DIK-a gotovo izvesno. Sa druge strane, odluka DIK-a je uslovila samoinicijativno proglašenje mandata poslanici sa liste „Crno na Bijelo“ od strane Skupštine, čime je stvoren osnov za podnošenje inicijativa od strane opozicionih partija za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka koje je Skupština donijela tokom ovog zasjedanja a koje su trenutno u postupanju pred Ustavnim sudom Crne Gore.

³⁹ Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018., Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, Konačni izvještaj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018, str. 6

⁴⁰ Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-VII br. 17/18), dostupno na: <https://tinyurl.com/3g6n4jpj>

⁴¹ Dostupno na: <https://tinyurl.com/n36n4xc7>

3.3.2 Nedostatak profesionalnosti organa izborne administracije

Organi izborne administracije u Crnoj Gori svoj rad treba da zasnivaju na principima nezavisnosti, nepristrasnosti, transparentnosti i profesionalnosti. Međutim, problemi u sprovođenju izbornih procesa u Crnoj Gori ukazuju da osnovni principi funkcionisanja organa izborne administracije nijesu zaživjeli u praksi. Jedna od ključnih OEBS/ODIHR preporuka, da zakon treba da sadrži odredbu o profesionalizmu i nepristrasnosti organa za sprovođenje izbora,⁴² i dalje nije usvojena. Kao posljedica, u Crnoj Gori se kontinuirano javlja problem nedostatka povjerenja javnosti u rad i odluke organa izborne administracije.

3.3.2.1 Nedostatak profesionalnosti u radu DIK-a

Na osnovu prethodno izloženog u dijelu studije u kojem je opisan razvoj izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori, možemo da zaključimo da se tip članstva u centralnom organu izborne administracije, od usvajanja prvog izbornog zakona 1990. godine do danas kretao od izrazito eksperckog tipa, do „kvazi-kombinovanog“ tipa koji je dominantno partijski. Izmjene i dopune izbornog zakona kojima su brisane i mijenjane odredbe kojima je najviši organ izborne administracije bio sastavljen od stručnjaka, nesumnjivo su imale negativan uticaj, kako na nezavisnost i nepristrasnost, tako i na profesionalnost rada DIK-a. Ne možemo zanemariti da je prvi predsjednik RIK-a bio sudija Vrhovnog suda, a sekretar je mogao biti samo stručnjak za izborni sistem. Ove dvije važne funkcije su, dakle, obavljali pravni stručnjaci. Izmjenama i dopunama izbornog zakonodavstva postepeno je uvođen amaterizam u radu organa izborne administracije, sve do važećeg teksta Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2016. godine, koji uopšte ne predviđa formalno-pravne kriterijume kojima bi se garantovala profesionalnost u radu DIK-a, već se kao uslov zahtijeva samo da za člana stalnog sastava kojeg predlažu političke partije bude izabran diplomirani pravnik. Na ovaj način se ne garantuje kvalitet u radu, posvećenost i u krajnjem, profesionalizam.

Djelimična profesionalizacija Državne izborne komisije nastojala se obezbijediti propisivanjem da Predsjednik i sekretar Državne izborne komisije dužnost obavljaju profesionalno. Na ovaj način, obezbijeđeno je makar na papiru da Predsjednik i sekretar budu u punoj mjeri posvećeni radu i funkcionisanju komisije. Shodno Zakonu o zaradama u javnom sektoru Crne Gore, Predsjednik i sekretar Državne izborne komisije spadaju u jednu od najznačajnijih grupa poslova (B/11 i B/17). Za Predsjednika Državne izborne komisije određen je izuzetno visok koeficijent složenosti poslova od 20,75, koji na primjer, odgovara koeficijentu složenosti poslova koje obavlja Glavni specijalni tužilac Crne Gore. Međutim, na ovaj način, nije se umnogome doprinjelo unaprjeđenju ukupne profesionalnosti u radu DIK.

Jedini izuzetak predstavlja član koji se bira iz reda predstavnika civilnog društva. Već smo naveli da se za izbor ovog člana u Zakonu propisuje poseban uslov da bude stručan za pitanja izbornog zakonodavstva. I zaista, na parlamentarnim izborima održanim 2016. godine, tu funkciju je obavljalo lice koje ispunjava sve uslove, i može se reći da je ujedno bio jedini član DIK-a koji je na tim izborima postupao u skladu sa principom profesionalnosti. Nažalost, u praksi se pokazalo da ova zakonska odredba nije uvijek garancija profesionalnosti. Nakon što je prvi član DIK-a iz reda civilnog sektora podnio ostavku u oktobru 2016. godine,⁴³ njegova zamjena nije imenovana do narednih izbora, da bi 27. aprila 2018. godine na prijedlog Skupštine Crne Gore za ovog člana bilo izabrano lice koje nije ispunjavalo formalne, zakonom propisane uslove, na šta je CeMI ukazao u svom izvještaju sa posmatranja izbora.⁴⁴

⁴² OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2016, op. cit., str. 6.

⁴³ Izvor: <https://tinyurl.com/wmb28szn>

⁴⁴ Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora, Crna Gora 2018, Finalni izvještaj, CEMI, Podgorica, 2018, str. 11

Nizak nivo profesionalnosti članova DIK-a osjetio se i na posljednjim parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020. godine. Naime, DIK je pokazala nedovoljan stepen odgovornosti prilikom usvajanja sveobuhvatnih i jasnih preporuka za zdravstveno bezbjedno održavanje izbora u uslovima COVID-19 pandemije. Pokazatelj nedostatka stručnosti članova ovog organa, ogleda se u odluci Ustavnog suda⁴⁵ da ukine dio tehničkih preporuka koje su usvojene na sjednici DIK-a, kojima se ograničava biračko pravo biračima koji su zaraženi COVID-19 virusom ili se nalaze u samoizolaciji. Ustavni sud je između ostalog u svojoj odluci utvrdio da je DIK povrijedila ustavni princip iz člana 145 Ustava, kao i da je preporukom nošenja maski prekoračila svoja ovlašćenja, koja pripadaju Ministarstvu zdravlja. Osim toga, kako sam naziv dokumenta kaže, radi se o tehničkim preporukama, a ne o pravilima, što je u suprotnosti sa članom 66, stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika kojim se predviđa da DIK utvrđuje „bliža pravila u vezi sa biračkim mjestom“. Osim neustavnosti, dakle, i koncept usvojenog dokumenta bio je neispravan.

3.3.2.2. Nedostatak profesionalnosti u radu OIK-a i biračkih odbora

Osim DIK-a, problem nedostatka profesionalnosti postoji i na drugim nivoima izborne administracije. U prethodnim izbornim procesima najviše nepravilnosti je zabilježeno upravo u radu opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora. Nepravilnosti u radu OIK-a i biračkih odbora se uglavnom pojavljuju u sličnoj mjeri i manifestuju se na sličan način u svim izbornim procesima (sa izuzetkom parlamentarnih i lokalnih izbora 2020. godine koje su obilježile brojne nepravilnosti u vezi sa poštovanjem mjera prevencije širenja COVID-19 virusa). Nedostatak profesionalnosti je, po mišljenju stručnjaka sa kojima smo razgovarali, najvećim dijelom rezultat činjenice da su to članovi OIK-a i biračkih odbora partijske ličnosti, i da često nijesu u dovoljnoj mjeri obučeni za rad.

Jedna od češćih nepravilnosti koju je CeMI zabilježio i u prethodnim izbornim ciklusima odnosi se na rad ovih organa u nepotpunom sastavu, usmeno usaglašavanje o raspodjeli uloga na biračkom mjestu, bez žrijebanja, u suprotnosti sa odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika. Usljed neobučenosti članova biračkih odbora dolazi i do nepravilne upotrebe uređaja za elektronsku identifikaciju birača, što je jedan je od glavnih razloga zbog kojeg proces glasanja na tim biračkim mjestima počinje sa zakašnjnjem.

Veoma problematičnu situaciju u velikom broju opština, imali smo prilike da vidimo na parlamentarnim i lokalnim izborima 2016. godine. Promjena na političkoj sceni u brojnim opština-ma dovela je do problema u konstituisanju OIK-a, jer se nije uvijek moglo utvrditi koja partija, odnosno lista predstavlja vlast, odnosno opoziciju. OIK Ulcinj nije bila konstituisana u skladu sa zakonom, s obzirom da je samo jedan od četiri člana bio predstavnik opozicije (SNP). Slična situacija dogodila se i u Budvi i Kotoru, gdje u sastav OIK-a nije ušao nijedan predstavnik SDP-a, uprkos činjenici da je ova partija vršila vlast, dok je u Baru SDP imao mjesto u OIK-u iz kvote vladajuće koalicije, iako je faktički bio dio opozicije u lokalnom parlamentu.⁴⁶

O nedostatku profesionalnosti OIK-a svjedoči i nepoznavanje odredaba Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na rodnu ravnopravnost. Naime, na parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020. godine, u opštinama Andrijevica i Budva, predate su dvije izborne liste koje nijesu bile u skladu sa članom 39a Zakona o izboru odbornika i poslanika. Na izbornoj listi SNP-NSD „Za budućnost Andrijevice“ i na izbornoj listi „Nova Budva – Ilija Gigović“, nije bila ispoštovana odredba člana 39a, stav 2, prema kojoj na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redoslijedu na listi, mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola.⁴⁷

⁴⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-II br. 45/20), dostupno na: <https://tinyurl.com/bao2jv9a>

⁴⁶ Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2016, Finalni izvještaj, CeMI, Podgorica, 2016, str. 17

⁴⁷ Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2020, Finalni izvještaj, CEMI, Podgorica, 2020, str. 60

Zabilježene nepravilnosti su velikim dijelom rezultat neadekvatnog rada članova OIK-a i nedovoljne obučenosti i stručnosti članova biračkih odbora. Na primjer, obuke o procedurama glasanja i korišćenju uređaja za elektronsku identifikaciju birača na dan izbora, koje organizuje DIK, nijesu uvijek dosljedne, pa se u izvještajima OEBS/ODIHR-a bilježe problemi u neadekvatnim vještinama i znanju edukatora, ali i manjku zainteresovanosti učesnika ovih obuka.⁴⁸ Iako je edukacija članova biračkih odbora bila pozitivno ocijenjena od strane OEBS/ODIHR misije na predsjedničkim izborima 2018. godine, veliki broj članova zamijenjen je neposredno pred izbore predstavnicima koji nijesu bili dovoljno obučeni,⁴⁹ koristeći zakonsku mogućnost predviđenu članom 35 Zakona o izboru odbornika i poslanika, koja omogućava političkim partijama da zamijene svoje članove u ovim organima 12 sati prije otvaranja biračkih mesta, a zakon ne predviđa obavezu da svi članovi biračkog odbora prije toga prođu neophodnu obuku. Do sličnog zaključka je došla posmatračka misija ENEMO-a na parlamentarnim izborima održanim 2020. godine, čiji članovi su kritikovali nedostatak regulatornih mehanizama koji bi obezbijedili da svi članovi biračkog odbora pohađaju obuku.⁵⁰ Da obuka nije bila na zadovoljavajućem nivou navodi se i u finalnom izvještaju OEBS/ODIHR-a.⁵¹

Problemi postoje i u zakonskim normama kojima se uređuje pravo na članstvo u biračkim odborima. Možemo ukazati na nedorečenost Zakona o izboru odbornika i poslanika, koja se ogleda u odredbama o sastavu biračkih odbora (član 18 stav 2), jer zakon daje pravo imenovanja članova biračkog odbora dvjema opozicionim partijama na osnovu rezultata izbora, ali isto ne važi za koalicije ili liste grupa građana, dok član 20 propisuje da kandidat na izbornim listama ne može biti u sastavu izbornih komisija, ali ne navodi biračke odbore. Ovakva zakonska nedorečenost imala je svoje praktične posljedice u biračkom odboru u Danilovgradu 2018. godine, kada je kandidat sa izborne liste ujedno bio i član biračkog odbora. Osim ovog slučaja, DIK je 2016. godine donio Zaključak u kojem se navodi da kandidat sa liste poslanika ne može biti predsjednik biračkog odbora ili zamjenik predsjednika, kao ni predstavnik ili zamjenik opuno-moćenog predstavnika, niti posmatrač na biračkim mjestima.⁵² Nedorečenost ovog zaključka ogleda se u nepostojanju stava da poslanik ne može biti član stalnog sastava biračkog odbora. Osim nedorečenosti, zakon je u pojedinim djelovima kontradiktoran i neprecizan. Naime, član 35 različito tretira vlast i opoziciju, jer se njime regulišu partije ali ne i liste, i ne može se utvrditi da li se odredbe člana odnose na trenutni sastav skupštine, ili na sastav nakon prethodnih izbora. Ovakvi legislativni nedostaci prouzrokuju realne probleme u izbornim procesima i neophodno ih je promijeniti.

3.3.3 Nedostatak transparentnosti u radu DIK-a

Još jedna od čestih zamjerki odnosi se na transparentnost rada DIK-a. Kao i u prethodnom izbornom ciklusu, ni na posljednjim izborima u avgustu 2020. godine nije bilo obezbijeđeno prisustvo medijima sjednicama DIK-a, što je pravdano smanjenjem rizika od širenja virusa COVID-19. Osim CeMI-ja,⁵³ na ovaj problem ukazali su i ENEMO posmatrači, sa preporukom da sve sjednice budu javno emitovane i dostupne na web stranici DIK-a.⁵⁴ Dugoročnost ovog problema dokazuje da COVID-19 nije isključivi razlog nemogućnosti medija da prate rad DIK-a. Na ovaj problem ukazano je i u OEBS/ODIHR izvještajima iz 2016.⁵⁵ i 2018. godine.⁵⁶ Pandemija, i sa njom повезani izazovi svakako ne smiju biti izgovor za nedostatak transparentnosti, posebno imajući u vidu da današnja tehnologija dozvoljava mogućnost da sjednice budu emitovane i bez prisustva predstavnika medija, kojima je moglo biti omogućeno da postave potrebnu opremu za

⁴⁸ OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2016, op. cit., str. 8

⁴⁹ OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2018, op. cit., str. 7

⁵⁰ European Network of Election Monitoring Organizations ENEMO, International Election Observation Mission Montenegro Parliamentary Elections 2020., str. 20

⁵¹ Crna Gora, Parlamentarni izbori 30. avgust 2020., Ograničena posmatračka misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), Konačni izvještaj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2020, str. 8

⁵² Zaključan DIK-a dostupan na: <https://tinyurl.com/7ypm9m39>

⁵³ CEMI, Finalni izvještaj 2020, op. cit., str. 22

⁵⁴ ENEMO Montenegro Final Report, op. cit. str. 18

⁵⁵ OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2016, op. cit., str. 7

emitovanje prije početka zasjedanja ovog organa, čime bi se ostvarila veća transparentnost bez povećanog rizika od širenja virusa. Jedno od rješenja koje treba razmotriti je da u toku izbornog procesa Skupština Crne Gore stavi na raspolaganje prostorne kapacitete DIK-u. Ukoliko bi DIK mogla organizovati rad u radnim salama Skupštine, riješio bi se i problem nedostatka prostora za pristup medija sjednicama DIK-a.

3.4 Prijedlog za reformu izborne administracije u Crnoj Gori

Kao što smo već naveli, organi izborne administracije svoje aktivnosti obavljaju u skladu sa principima nezavisnosti, nepristrasnosti, transparentnosti i profesionalnosti. Kako bi ispunjanje ovih principa bilo sprovedeno do kraja, neophodna je sveobuhvatna reforma izbornog zakonodavstva, što podrazumijeva i izmjene u pogledu sastava, organizacije i funkcionisanja organa izborne administracije.

Predloženi model zasniva se na dugogodišnjim preporukama CeMI-ja, ali proizilazi i iz preporuka međunarodnih organizacija koje su posmatrale izborne procese u Crnoj Gori. Osnovna ideja reforme je potpuna profesionalizacija i depolitizacija DIK-a i djelimična profesionalizacija OIK-a, kao i izmjena i dopuna zakonskih odredbi kojima bi se riješili prethodno navedeni problemi u funkcionisanju organa izborne administracije na svim nivoima. Da je ovo pravac u kojem treba ići potvrđuju i nalazi do kojih je CeMI došao kroz intervjuje sa relevantnim akterima stručnim za pitanja izbornog zakonodavstva, koji su prepoznali prethodno navedene probleme u radu organa izborne administracije, posebno u dijelu njihove depolitizacije i profesionalizacije.

Prvi i osnovni princip na kojem je baziran rad DIK-a je nezavisnost. Institucionalna nezavisnost nije dovoljna da bi se obezbijedilo donošenje odluka i primjena zakonom predviđenih ovlašćenja bez političkog uticaja. Stoga je potrebno izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika u pravcu potpune depolitizacije i profesionalizacije DIK-a što bi uticalo na njeno ozbiljnije i efikasnije funkcionisanje, uz jačanje kapaciteta stručne službe i ustaljenih procedura neophodnih za planiranje i rad ove institucije. Na ovaj način doprinijelo bi se ostvarenju principa profesionalnosti.

Sastavni dio funkcionisanja DIK-a treba da bude i njena nepristrasnost, u smislu da se bilo kojoj interesnoj grupaciji ili političkoj partiji u Crnoj Gori ne daje prednost, po bilo kom osnovu. Ovaj princip se jednim dijelom preklapa sa već predloženim rješenjem, ali da bi principi nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti bili u potpunosti ostvareni neophodno je izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika. Ako uzmemo u obzir da se opunomoćeni predstavnici biraju, ne u interesu birača, već u interesu samih političkih subjekata/izbornih lista, dolazimo do zaključka da je takav sastav DIK-a krajnje disfunkcionalan i da su vidno narušeni osnovni principi nezavisnosti i nepristrasnosti, ali osjetan je i manjak profesionalnosti njegovih članova. Iz ovih razloga, predstavnici potvrđenih izbornih lista ubuduće ne bi trebalo da učestvuju u radu DIK-a i imaju pravo glasa, već samo pravo posmatranja rada i uvida u dokumentaciju DIK-a. Njihova uloga, po riječima naših sagovornika, treba da bude kontrolnog tipa, jer su oni, zbog same činjenice da su članovi političkih partija, istovremeno i učesnici u izbornom procesu, i vođeni su interesima političke opcije kojoj pripadaju.

Transparentnost rada DIK-a je takođe moguće ostvariti izmjenom zakona, tako što bi se propisala obaveza DIK-u da omogući pristup medijima svojim sjednicama, kao i obavezom uvođenja praćenja sjednica putem interneta, uživo i/ili obavezom da snimke sa sjednica učine dostupnim javnosti za preuzimanje na svojoj internet stranici. Eksperti sa kojima smo razgovarali ukazali su na to da je nedostatak transparentnosti, odnosno nemogućnost medija da prisustvuje sjednicama DIK-a jedan od ključnih problema koji jednim dijelom utiče i na povećan nivo politizacije ovog organa, i na nedostatak povjerenja u rad Državne izborne komisije. Po njihovom mišljenju, uvid građana u način na koji članovi DIK-a donose odluke, imao bi pozitivan efekat na sam pro-

ces donošenja odluka.

Doprinos rješavanju jednog dijela uočenih problema moguće je ostvariti usvajanjem novog pravilnika o radu DIK-a, kojim bi se regulisale sve sporne situacije iz prethodnih izbornih ciklusa, a koje mogu biti zloupotrijebljene (snimanje sjednica, vođenje i usvajanje zapisnika tokom sjednica, način stavljanja određenog pitanja na glasanje, način usvajanja prigovora, dužina pauza, neophodan broj članova za stavljanje određenog prijedloga na dnevni red, dužina i osnovna pauza za rad, i slična pitanja).

Jedan dio naših sagovornika izrazio je stav da bi i opštinske izborne komisije trebalo u potpunosti profesionalizovati, kao i da bi trebalo smanjiti broj članova na tri. Međutim, kao probleme navode potencijalno nedovoljan broj dovoljno stručnih kadrova, ali i nedostatak političke volje. Rješenje koje je CeMI predložio čini se adekvatnim kompromisom. Naime, djelimičnom profesionalizacijom opštinskih izbornih komisija doprinijelo bi se većim nivoom profesionalnosti ovog organa izborne administracije. Izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika trebalo bi propisati da predsjednika OIK-a imenuje Državna izborna komisija, na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma, na osnovu prethodno sprovedenog javnog konkursa. Profesionalizacijom ovog člana mogli bi se izbjegći propusti koji dovode do utvrđivanja izbornih lista koje ne zadovoljavaju formalno-pravne uslove učešća na izborima, ali i brže procesuiranje prijava ugrožavanja izbornih prava. Potrebno je i preciznije i nedvosmisleno urediti izbor članova OIK-a ali i biračkih odbora, kako isti ne bi zavisio od političkih previranja i odluka ovih organa.

Neobučenost članova biračkih odbora je problem koji postoji u kontinuitetu, i potrebno je uniformisati način na koji se sprovode obuke za članove biračkih odbora, u cilju smanjivanja broja procesnih propusta i grešaka tokom izbornog dana. S obzirom da najveći broj nepravilnosti postoji upravo na nivou biračkih odbora, potrebno je preduzeti konkretnе mjere, odnosno zakonskim izmjenama predvidjeti obavezu pohađanja obuke za članove biračkih odbora kako bi se unaprijedio kvalitet njihovog rada.

Izmjenama Pravila o radu biračkih odbora i Priručnika za obuku biračkih odbora moguće je doprinijeti sprječavanju mogućih zloupotreba od strane neovlašćenih lica na biračkom mjestu, s obzirom da ni Pravila o radu biračkih odbora ni Priručnik za obuku biračkih odbora ne propisuju obavezu nošenja akreditacije članovima biračkog odbora.

3.4.1 Državna izborna komisija

1. Izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika kojim bi bila omogućena profesionalizacija DIK-a na način što bi sastav komisije činilo 3-5 profesionalaca iz oblasti prava (po mogućnosti sa akcentom na izborno pravo).
2. Predstavnici potvrđenih izbornih lista ubuduće ne bi trebalo da učestvuju u radu DIK-a i imaju pravo glasa, već samo pravo posmatranja rada i uvida u dokumentaciju DIK-a
3. Potrebno je usvojiti novi pravilnik o radu DIK-a kojim bi se regulisale sve sporne situacije iz ovog i prethodnih izbornih ciklusa, a koje mogu biti zloupotrijebljene (snimanje sjednica, vođenje i usvajanje zapisnika tokom sjednica, način stavljanja određenog pitanja na glasanje, način usvajanja prigovora, dužina pauza, neophodan broj članova za stavljanje određenog prijedloga na dnevni red, dužina i osnovna pauza za rad, i slična pitanja).
4. Obezbijediti pristup medijima na sjednicama DIK-a.
5. Potrebno je uvesti uživo praćenje sjednica putem interneta, a naročito u okolnostima pandemije. Pored prenosa uživo potrebno je snimke održanih sjednica učiniti dostupnim na sajtu DIK-a.

3.4.2 Opštinske izborne komisije i birački odbori

1. Potrebno je profesionalizovati poziciju predsjednika opštinske izborne komisije kojeg bi na to mjesto, na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma, na osnovu javnog konkursa, postavljala Državna izborna komisija. Ostali članovi bi bili određeni od strane političkih partija po sličnom modelu.
2. Brže procesuirati prijave povodom ugrožavanja izbornih prava uzimajući u obzir hitnost koja je neophodna u odlučivanju o sporovima koji se tiču izbornih prava
3. Potrebno je preciznije i nedvosmisleno pravno urediti izbor članova/ica OIK-a i BO-a kako isti ne bi zavisio od političkih previranja i odluka OIK-a ili DIK-a.
4. Potrebno je izmijeniti Zakon o izboru odbornika i poslanika kako bi svi aspekti rada biračkih odbora bili detaljno regulisani zakonom.
5. Nošenje akreditacije nije obaveza ni u Pravilima o radu biračkih odbora, ni u Priručniku za obuku biračkih odbora, pa je zbog smanjivanja prostora za zloupotrebu od neovlašćenih lica, potrebno uvesti i ovu obavezu u podzakonski akt.
6. Ukazivati biračkim odborima na važnost rada u punom sastavu da ne bi bilo situacija u kojima birački odbor radi u sastavu od četiri člana, a ne pet kako je predviđeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika.

IV REGISTRACIJA IZBORNIH LISTA

Odredbom člana 43 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da je izborna lista za izbor poslanika utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 0,8% birača. Odredbom iz čl. 43 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da za političke partije ili grupe građana koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor poslanika utvrđena je ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača. U skladu sa čl. 43 stav 3 izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Po važećim odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika nije omogućeno samostalnim kandidatima, pojedincima, individualne kandidature, odnosno da samostalno učestvuju na izborima. U ovom dijelu treba izmijeniti zakonske odredbe i omogućiti pojedincima da samostalno učestvuju na izborima.

Pomenuta odredba bila je u fokusu rada Državne izborne komisije i Ustavnog suda zbog odlučivanja o sticanju uslova za proglašenje izborne liste „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“. Ovo iz razloga što je lista podnesena na osnovu pomenute odredbe, a Državna izborna komisija ju je odbila sa obrazloženjem da Jugosloveni ne mogu imati status manjine, pa samim ni pravo da koriste afirmativnu akciju namijenjenu manjinskim narodima i manjinskim nacionalnim zajednicama. Prema posljednjem popisu u Crnoj Gori živi 1.154 (0,19%) Jugoslovena. Na sjednici Državne izborne komisije na kojoj se odlučivalo o proglašenju liste, sedam članova (četiri predstavnika opozicionih partija, jedan predstavnik vladajuće koalicije, predstavnik iz reda manjinskih naroda i predsjednik komisije) su glasali protiv proglašenja liste, a četiri člana (tri predstavnika vladajuće koalicije i predstavnik iz reda nevladinih organizacija) su bili uzdržani. Ovo je jedan od rijetkih primjera glasanja gdje tadašnji sastav nije donio odluku jednoglasno. Ustavni sud je, odlučujući po inicijativi Socijalista Crne Gore donio gotovo identičnu odluku kao i Državna izborna komisija.⁵⁷ Naime, u ustavnoj žalbi je navedeno da je DIK povrijedila prava političke partije „Socijalisti Crne Gore“ koja proizilaze iz člana 48 Zakona o izboru odbornika i poslanika, tj. prava iz postupka predlaganja i potvrđivanja izbornih lista, naročito u dijelu naziva, utvrđenja i proglašenja izborne liste, te da Komisija nije obrazložila razloge i pružila dokaze za stav da Jugosloveni ne ispunjavaju uslove da im se prizna status manjine, već je isto samo konstatovala. Snežana Jonica je nakon ove odluke izjavila da su Ustavni sud i Državna izborna komisija postupali nezakonito. Ovo iz razloga što, ako lista čiji je ona nosilac nije ispunjavala uslove za manjinsku listu, onda je Državna izborna komisija trebala da traži od partije na čijem je čelu dodatne potpise do onog broja koji je tražen za liste koje nisu manjinske. DIK je propustio to da uradi.

Ne ulazeći u tačnost navoda nosioca liste da je ista imala dovoljan broj potpisa i u slučaju da nije prijavljena kao manjinska, ostaje nejasno zbog čega Državna izborna komisija nije tražila dopunu dokumentacije sa nedostajućim potpisima do broja koji se traži za partije koje nisu manjinske. Takođe, rješenje Državne izborne komisije i odluka Ustavnog suda nisu adekvatno obrazloženi što nije dobro jer je u pitanju prvi predmet ove vrste u istoriji izbornih procesa u Crnoj Gori i on će služiti kao osnov za odlučivanje u budućim sličnim predmetima. Odluka Ustavnog suda će u bitnom opredijeliti izbornu praksu u narednim slučajevima, te otvoriti prostor za različita tumačenja i potencijalnu diskriminaciju manje brojnih nacionalnih manjina.

U svom dosadašnjem radu, DIK nije utvrđivala vjerodostojnost potpisa podrške izbornim listama uslijed nedostatka kapaciteta, što je uslovilo određene neregularnosti postupka verifikacije izbornih lista. Ovaj problem najbolje ilustruju predsjednički izbori održani 2018. godine. Naime,

⁵⁶ OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2018, op. cit., str. 7

⁵⁷ Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-br. VII 1-20), dostupno na: <https://tinyurl.com/3e2abfhn>

nakon internet provjere, više građana prijavilo je da su njihovi potpisi zloupotrijebjeni. Među njima je bilo i političara, poput Jovana Vučurovića iz DF-a i Vladislava Dajkovića iz Prave Crne Gore.⁵⁸ DIK je 22. januara 2018. godine donijela odluku o potrebnom broju potpisa birača za podršku kandidatu za Predsjednika Crne Gore, u kojoj se utvrđuje da najmanji broj za podršku kandidatu 7.933.⁵⁹ U ovom izbornom ciklusu, predsjednički kandidat Prave Crne Gore, Marko Milačić, kojeg su pojedini politički subjekti optužili da je falsifikovao potpise građana, prikupio je 10.500 potpisa,⁶⁰ više od broja glasova koje je osvojio na tim izborima (9.405).⁶¹ Kandidati Hazbija Kalač čiju kandidaturu je podržalo skoro 9 hiljada birača osvojio je 2.677 glasova. Višestruko manje glasova od broja potpisa osvojili su i Vasilije Miličković (1.593 glasa) i Dobrilo Dedeić (1.363) glasa.

Shodno navedenom, jasno je da postojeći sistem prikupljanja potpisa treba izmijeniti. Naime, neophodno je smanjiti broj potpisa potrebnih za potvrđivanje izborne liste, što je bio i stav naših sagovornika. Ova izmjena bi trebala da bude praćena uvođenjem obavezne verifikacije autentičnosti potpisa od strane notara. Uz to, treba uvesti i ograničenje za visinu cijene ove usluge da ne bi bila ograničavajući faktor za isticanje kandidatura. U skladu sa preporukom ODIHR-a i domaćih organizacija posmatrača izbora, treba ukinuti i zabranu da jedan građanin može svojim potpisom podržati samo jednu listu kandidata.

Državna izborna komisija je za predsjedničke izbore 2018. godine pokrenula aplikaciju na kojoj građani mogu da provjere da li je njihovo ime zloupotrijebljeno u procesu prikupljanja potpisa. Ipak, uzimajući u obzir da je broj građana čija su imena zloupotrijebljena na predsjedničkim izborima iz 2018. godine bio nekoliko stotina i da još uvijek nije utvrđena odgovornost bilo koga od aktera izbornog procesa, CeMI i druge relevantne domaće i međunarodne organizacije su izrazile ozbiljnu sumnju u to da se zloupotrebotom ličnih podataka građana i falsifikovanjem potpisa mogu obezbijediti formalni uslovi za učešće na izborima. O ovome svjedoče i rezultati predsjedničkih izbora iz 2018. godine, koji su pokazali da su tri od sedam predsjedničkih kandidata imali broj glasova koji nije ni približan broju prikupljenih potpisa. Shodno navedenom, treba se osvrnuti i na praksu Evropskog suda za ljudska prava (Fournier V. France) po kojoj je razumno propisati da treba vratiti troškove izbora u proporcionalnom sistemu kada liste ne dobiju minimum 5% glasova.

4.1 Ključne preporuke za unaprjeđenje uslova za registraciju izbornih lista

1. Kroz izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika omogućiti samostalnim kandidatima, pojedincima, individualne kandidature, odnosno da samostalno učestvuju na izborima.
2. Smanjiti broj potpisa potrebnih za potvrđivanje izborne liste uz uvođenje obavezne verifikacije autentičnosti potpisa od strane notara. Uvesti takođe ograničenje za visinu cijene ove usluge da ne bi bila ograničavajući faktor za isticanje kandidatura.
3. Ukinuti zabranu da jedan građanin može svojim potpisom podržati samo jednu listu kandidata.
4. Posebnu pažnju posvetiti provjeravanju vjerodostojnosti potpisa kako ne bi dolazilo do zloupotreba.

⁵⁸ Izvor: <https://tinyurl.com/mhc537k3>

⁵⁹ Izvor: <https://tinyurl.com/53apk5s8>

⁶⁰ Izvor: <https://tinyurl.com/4wsjf28x>

⁶¹ Izvor: <https://tinyurl.com/c9y6px9h>

V REGISTRACIJA BIRAČA

Članom 2 Zakona o biračkom spisku⁶² definisano je da je birački spisak izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana sa ostvarenim biračkim pravom i javna isprava koja služi samo za izbore i vodi se po službenoj dužnosti. Shodno odredbama ovog zakona, birački spisak kao novu bazu podataka izvedenu iz matičnih registara vodi ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove. Birački spisak se formira na osnovu podataka iz registra prebivališta, registra crnogorskih državljana, i matičnih registara rođenih i umrlih, za raspisane izbore, odnosno glasanje.⁶³

Postupak kreiranja nove baze izvedene iz matičnih registara podrazumijeva objedinjavanje i ukrštanje podataka iz registara kako bi se dobila zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo. Formiran birački spisak kasnije biva podijeljen po biračkim mjestima, koja imaju dostupan samo onaj dio biračkog spiska koji je predviđen za to biračko mjesto. Iako je zakonodavstvom način vođenja biračkog spiska jasno definisan zabrinjava visok stepen propusta do kojih u istom dolazi neadekvatnim sprovođenjem njegove kontrole, što potkrijepljuje i preporuka o neophodnosti revizije kompletног biračkog spiska u posljednjem Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori.⁶⁴

Izmjenama Zakona o biračkom spisku iz 2019. godine su razgraničene odgovornosti Ministarstva unutrašnjih poslova i DIK-a u oblasti monitoringa primjene Zakona. Članom 10 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o biračkom spisku su ingerencije DIK-a o davanju mišljenja na zahtjeve podnesene u cilju preispitivanja primjene Zakona, u potpunosti prenesene na Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁶⁵ Članom 9 je ostavljen veći prostor za saradnju DIK-a sa MUP-om, na koji se kasnije odnose kaznene odredbe u slučaju nepoštovanja izmjenjenog člana 27. Izmjenama je definisano i da se podaci iz biračkog spiska mogu upotrebljavati isključivo na osnovu Zakona o zaštiti podataka ličnosti⁶⁶ ili na osnovu odobrenja lica na koje se ti podaci odnose. Ipak, prostora za unaprjeđenje ima mnogo, pa ohrabruje činjenica da je novoformljena Vlada u svom Programu rada⁶⁷ kao jedan od prioritetnih ciljeva navela neophodnost ispitivanja biračkih spiskova i sprovođenja temeljne reforme izbornog zakonodavstva u cilju stvaranja uslova za održavanje fer i slobodnih izbora. Od značaja za analizu ove oblasti je prijedlog ministra unutrašnjih poslova za formiranje Savjeta za kontrolu biračkog spiska čiji bi zadatak bio prevashodno da birački spisak kao jedan od ključnih segmenata izbornog procesa, a koji je i kroz preporuke OEBS-a i ODIHR-a prepoznat kao kamen spoticanja dovede u red. To bi podrazumijevalo unaprjeđenje Zakona o biračkom spisku, ali i implementaciju preporuka poput pitanja prebivališta i pravne sposobnosti za glasanje koje bi trebalo preispitati u skladu sa međunarodnim obavezama i dobrom praksom. Jedan od zadataka ovog savjetodavnog tijela bi bio i razmatranje pitanja o tome da li aktuelna upotreba elektronskih uređaja za identifikaciju birača daje zadovoljavajuće rezultate, imajući u vidu da organizacije civilnog društva iz izbora u izbore navode da se u biračkom spisku nalaze preminuli i lica koja žive u inostranstvu.

⁶² Zakon o biračkom spisku, („Sl. list RCG“, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)

⁶³ Ibid

⁶⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori 2020, dostupno na: <https://tinyurl.com/4n767fi5>

⁶⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o biračkom spisku („Sl. list Crne Gore“, br. 3/2020 od 23.01.2020.)

⁶⁶ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list CG“, br.79/08 i 70/09)

⁶⁷ Predstavljanje programa rada Vlade Crne Gore mandatara Zdravka Krivokapića, 2020, str. 44

5.1 Ključni problemi biračkog spiska

5.1.1 Ažurnost podataka u Centralnom biračkom spisku – problem rezidencijalnog uslova

Posmatranjem posljednja tri izborna ciklusa u Crnoj Gori, Parlamentarne izbore 2016, Predsjedničke izbore 2018 i Parlamentarne izbore 2020. godine uočava se primjetan porast broja upisanih birača u birački spisak. U biračkom spisku za Predsjedničke izbore 2018 bilo je upisano 532.599 birača, što je za 3.782 više u odnosu na broj upisanih birača na Parlamentarnim izborima 2016, dok je broj upisanih birača u birački spisak za Parlamentarne izbore 2020 veći za 7.427 birača u odnosu na onaj sa Predsjedničkim izborima 2018 godine. Diskrepanca između trenda povećanja broja upisanih birača u birački spisak i, sa druge strane, trenda smanjenja broja stanovništva dovodi do slabljenja povjerenja građana u tačnost biračkog spiska. Iako u nekim segmentima ova razlika opravdano ostavlja prostora za sumnju, za kompletno shvatanje procesa formiranja biračkog spiska neophodno je razumijevanje određenih pojava i pojmove.

Najveći problem u odstupajućim ciframa broja stanovnika i broja upisanih birača jeste posljedica lica koja su upisana u birački spisak, koja su nesporno državljeni Crne Gore, ali i pored registrovanog prebivališta faktički ne žive u Crnoj Gori duži vremenski period, pa samim time i ne mogu biti obuhvaćeni popisom. Nažalost, Zakon o registrima prebivališta i boravišta ne rješava ovaj problem, nego ga samo produbljuje, jer ne predviđa adekvatne kazne za lica koja nijesu odjavila prebivalište. Veliki broj lica nezakonito ima prebivalište u Crnoj Gori, jer u njoj ne živi. Upravo za ovaj fenomen se vezuje sumnja kod dijela političke javnosti o postojanju fantom glasača.

U cilju smanjenja broja lica koja se nalaze u biračkom spisku, a ne ispunjavaju rezidencijalni uslov treba uesti strožiju kaznenu politiku kada je riječ o odjavi prebivališta. Takođe, ukoliko se za lice dokaže da ima prebivalište u drugoj zemlji mora biti uklonjeno iz biračkog spiska Crne Gore.

Građanin za koga se ne može potvrditi prebivalište terenskom kontrolom briše se iz registra prebivališta pa samim time i iz Centralnog biračkog spiska. Ovdje je potrebno uskladiti ove postupke sa Zakonom o upravnom postupku.

Umrežavanje baza ukrštenih podataka sa bazama drugih država bi, takođe, omogućilo rješavanje problema glasanja crnogorskih državljanina koji imaju prebivalište u drugoj zemlji i time krše odredbe rezidencijalnog uslova, automatskim brisanjem glasača sa biračkog spiska.

Borbu za povećanje povjerenja građana u birački spisak Republika Hrvatska je započela prije gotovo deset godina uvođenjem brisanja iz biračkog spiska onih koji ne žive u Hrvatskoj i nemaju važeći dokument te zemlje. Do sada, prema procjenama različitih zainteresovanih strana, u Crnoj Gori, uprkos inicijativama, nije postojala jasna politička odlučnost za taj i slične korake u istom smjeru.

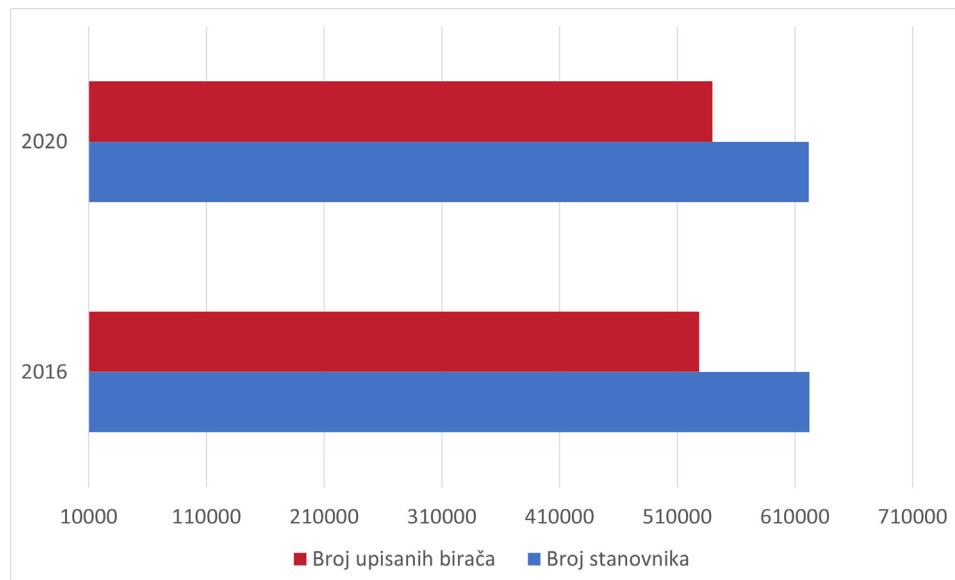
5.1.2 Razlika u broju stanovnika i broju birača

Prije svakog izbornog ciklusa jedno od pitanja koje izaziva veliku pažnju jeste pitanje poređenja rezultata popisa stanovništva sa podacima iz spiska birača. Prema posljednjim projekcijama stanovništva koje MONSTAT objavljuje na godišnjem nivou,⁶⁸ Crna Gora je sredinom 2019. go-

⁶⁸ Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji 2019. godina, Uprava za statistiku, Podgorica, 2019, dostupno na:

dine imala 622.028 stanovnika, od čega je 486.495 punoljetno, dok se u biračkom spisku za Parlamentarne izbore 2020. godine nalazilo 540.026 birača. To bi značilo da je u birački spisak upisano 53.531 birač više nego što ima punoljetnih stanovnika prema podacima popisa. Za razumijevanje razlika u podacima koje izazivaju nepovjerenje u ažurnost biračkog spiska potrebno je pojašnjenje koji podaci se ovim bazama nalaze.

Grafik 1: Prikaz broja stanovnika (prema popisu stanovništva) i broja upisanih birača (prema Centralnom biračkom spisku) u 2016. i 2020. godini



Polazna osnova kada je riječ o identifikovanju nepravilnosti u biračkim spiskovima je razlikovanje pojmova „punoljetni crnogorski državljanin“ i „osoba koja ima biračko pravo (birač)“. Birač je, prema članu 45 Ustava Crne Gore, lice koje je državljanin Crne Gore, koje je navršilo 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.⁶⁹ Rezidencijalni uslov bliže je definisan u Zakonu o izboru odbornika i poslanika⁷⁰ na način što se zahtijeva prebivalište u Crnoj Gori od najmanje dvije godine prije održavanja parlamentarnih izbora. Važno je napomenuti i da je moguće da lice izgubi pravo glasa iako ispunjava sva tri uslova, uslijed gubitka pravne sposobnosti, odnosno, smrću. Izborni procesi u Crnoj Gori, do sada, su pokazali da ne postoji značajan progres kada je riječ o suzbijanju upisa umrlih lica u registar birača. Iako je 2016. godine kao jedan od ključnih ciljeva tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova u sklopu Vlade izbornog povjerenja bilo sređivanje biračkog spiska i uvođenje terenske kontrole prebivališta, do iste nije došlo. Najčešće optužbe oponenata idu na račun nedovoljnog stepena političke volje za stvarno preuzimanje koraka u cilju unaprjeđenja povjerenja građana u birački spisak.

Kada je riječ o kriterijumima odabira osoba koje će biti obuhvaćene Popisom stanovništva to su, obično, mjesto boravka i, prema navodima same osobe, namjere boravka u Crnoj Gori za određeni vremenski period. U skladu sa tim, prema popisu, ukupan broj stanovnika čine lica koja su izjavila da im je uobičajeno mjesto boravka u Crnoj Gori, što podrazumijeva period boravka od najmanje godinu dana, kao i lica koja u Crnoj Gori borave kraće od godinu dana, ali imaju namjeru da ostanu u Crnoj Gori. Iz ovoga se može zaključiti da to nisu nužno državljeni Crne Gore, te da ne moraju imati registrovano mjesto prebivališta u Crnoj Gori, iako možda borave u njoj, pa samim tim nijesu ni upisani u birački spisak.

⁶⁹ Prebivalište i boravište su definisani Zakonom o registrima prebivališta i boravišta („Službeni list CG“, br. 46/2015 od 14.8.2015. godine)

⁷⁰ Zakon o izboru odbornika i poslanika, op. cit. član 11

Prema preporukama Evropske mreže organizacija za monitoring izbora ENEMO ukidanjem prebivališta kao kriterijum bi se riješio problem građana koji žive van Crne Gore.⁷¹ Takođe, navedena izmjena bi bila u skladu sa međunarodnom praksom, u odnosu na trenutni kriterijum koji se kosi sa standardima Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima.⁷² Po ovom dokumentu svim crnogorskim državljanima bi trebalo omogućiti da glasaju na nacionalnim parlamentarnim izborima bez obzira na njihovo prebivalište. Rezidencijalni uslov bi mogao da bude tražen samo kada je riječ o lokalnim izborima te ne bi trebalo da bude duži od 6 mjeseci, što odgovara rješenju sadržanom u crnogorskem izbornom zakonu. Ipak, rezidencijalni uslov propisan je Ustavom Crne Gore, u članu 45,⁷³ pa je za njegovo brisanje potrebna izmjena Ustava, što zahtijeva dvotrećinsku većinu u parlamentu, kao i potvrdu na državnom referendumu glasovima najmanje tri petine od ukupnog broja birača.⁷⁴ U Crnoj Gori trenutno ne postoji politička volja ni za ispunjenje prvog uslova, a i kada bi postojala, više je nego upitno da li je moguće ostvariti ovu promjenu na referendumu.

Sljedeći primjer predstavlja jednu od pojava koje doprinose povećanju diskrepance broja stanovnika u odnosu na broj upisanih birača, time produbljujući sumnju javnosti u tačnost biračkog spiska. Riječ je o *licima koja su u trenutku Popisa boravila van Crne Gore, a koja nemaju namjeru da se vrate u zemlju u narednih godinu dana i licima kojima uslijed odsustva nije bilo moguće procijeniti namjeru boravka van zemlje, te s toga nisu obuhvaćeni Popisom*. Tipičan primjer ovih lica predstavljaju studenti koji studiraju van Crne Gore, a koji mogu imati biračko pravo i upisani su u birački spisak, kao i lica koja su za vrijeme Popisa boravila u Crnoj Gori kraće od godinu dana, a izjavila su da nemaju namjeru da borave u Crnoj Gori duže od godinu dana, pa ne bivaju obuhvaćeni popisom.

Važna razlika prilikom identifikacije lica koja ulaze u birački spisak i onih koja čine ukupan broj stanovništva proizilazi iz izvora dobijanja podatka za kreiranje baze. *Broj stanovnika za potrebe popisa stanovništva generiše se na bazi sprovedene ankete, gdje se podaci dobijaju na bazi izjave lica, bez uvida u lična dokumenta, dok se birački spisak sastavlja isključivo na osnovu ličnih dokumenata, odnosno zvaničnih podataka iz javnih registara*. Za razliku od anketnog karaktera dobijanja podataka na popisu stanovništva, po zakonskoj prepostavci podaci u biračkom spisku predstavljaju tačnu bazu s obzirom na to da su preuzeti iz javnih registara.

Podaci iz biračkog spiska predstavljaju administrativnu evidenciju kojom se utvrđuju individualna prava građana. Za razliku od njih, iako su statističke prirode i ne mogu biti osnov za utvrđivanje individualnih prava i obaveza, podaci iz popisa stanovništva predstavljaju osnov utvrđivanja nekih manjinskih prava. Tako je Zakonom o manjinskim pravima i slobodama precizno propisano da u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine većinu ili najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa, u službenoj upotrebi i jezik tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.⁷⁵ Rezultati popisa stanovništva imaju veoma važnu ulogu i prilikom utvrđivanja statusa izborne liste za izbor poslanika ili odbornika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, omogućavajući im ili smanjen cenzus u kombinaciji sa garantovanim mandatom, ili nepostojanje cenzusa. Tačnije, na lokalnim izborima cenzus nije obavezan za „izborne liste pripadnika određenog istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg pop-

⁷¹ ENEMO Montenegro Final Report 2020, op. cit., str. 21

⁷² Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, op. cit., str. 10

⁷³ Ustav Crne Gore, op. cit., čl. 45 st. 1

⁷⁴ Ibid, čl. 155 st. 4

⁷⁵ Odredbe Zakona o manjinskim pravima i slobodama su korištene kao argument tokom poslednjeg izbornog ciklusa u procesu proglašenja izborne liste „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“. Listu, koja je bila podnesena na osnovu odredbe iz člana 43 Zakona o izboru odbornika I poslanika, Državna izborna komisija je odbila sa obrazloženjem da Jugosloveni ne mogu imati status manjine, pa samim tim ni pravo da koriste afirmativnu akciju namijenjenu manjinskim narodima i manjinskim nacionalnim zajednicama.

isa stanovništva, izbornih lista za izbor poslanika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice i za raspodjelu mandata izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice.⁷⁶ Kada je riječ o ispunjavanju ove odredbe pripadnici zajednice Roma se i dalje nalaze u diskriminisanom položaju, iako nevladin sektor godinama ukazuje na taj propust, pozivajući na neophodnost obezbjeđivanja prava na „povlašćeni mandat“ ovoj zajednici kao što je slučaj sa drugim zajednicama koje imaju sličan udio u ukupnoj populaciji.⁷⁷

Odstupanju u ciframa kada je riječ o ukupnom broju građana obuhvaćenih popisom i onih upisanim u birački spisak, ipak, najviše doprinose lica koja su upisana u birački spisak, koja su nesporno državljeni Crne Gore, ali i pored registrovanog prebivališta faktički ne žive u Crnoj Gori duži vremenski period, pa samim tim i ne mogu biti obuhvaćeni popisom. Kako Zakonom o registrima prebivališta i boravišta nisu predviđene adekvatne kazne za lica koja nijesu odjavila prebivalište, ovaj problem se samo produbljuje.

5.1.3 Elektronska identifikacija birača

Crnogorsko zakonodavstvo propisuje da se na biračkim mjestima koriste elektronski uređaji za identifikaciju birača,⁷⁸ i da se birač mora elektronski identifikovati da bi glasao.⁷⁹ Iako je na taj način postupak glasanja modernizovan, potrebni su napori za njegovu ispravnu upotrebu. Takođe, sistem koji bi uz dodatne napore pružao više mogućnosti i značajno doprinio povećanju stepena povjerenja građana u izborni proces nije maksimalno iskorišten i uvezan na pravi način.

Elektronski uređaj za identifikaciju birača sadrži podatke o biračkom mjestu na kojem je aktiviran, datum i vrijeme, kao i broj birača na tom biračkom mjestu za određene izbore. Elektronski uređaj prikazuje statističke podatke o izlaznosti samo za to biračko mjesto. Provlačenjem lične karte ili pasoša kroz čitač na uređaju za elektronsku identifikaciju birača, pojavljuju se podaci o biraču, ako je isti upisan u birački spisak i na tom biračkom mjestu. Uređaj prikazuje fotografiju birača, njegovo prezime i ime, jedinstveni matični broj i adresu prebivališta.

Posmatrajući izborne procese koji su sprovedeni po modelu korišćenja uređaja za elektronsku identifikaciju birača, uočava se postojanost problema obučenosti članova organa izborne administracije u njihovom korišćenju. Tokom sva tri izborna ciklusa CeMI je u svojim istraživanjima dolazio do nalaza o nedovoljnoj obučenosti članova odbora i ostalih tijela o pravilnom načinu njihove upotrebe. S toga, potrebna je dodatna i podrobnija edukacija članova organa državne administracije kao polazna osnova za dalje unaprjeđenje ove oblasti, koja ima značajan potencijal u procesu unaprjedenja izbornog procesa u Crnoj Gori.

Problemi aktuelnog načina identifikacije birača leži u nedovoljnoj uvezanosti statističkih podataka koje elektronski uređaji sadrže. Činjenica da elektronski uređaj na datom biračkom mjestu sadrži podatke glasača samo sa tog biračkog mesta, isključujući mogućnost uparivanja podataka ukupnog biračkog spiska, ostavlja prostor za pojavu dvostrukog glasanja birača.

⁷⁶ Zakon o izboru odbornika i poslanika, op. cit. član 94

⁷⁷ Centar za monitoring i istraživanje, Reforma izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori, CeMI, Podgorica, str. 50

⁷⁸ Zakon o izboru odbornika i poslanika, op. cit., čl. 68a st. 1

⁷⁹ Ibid, čl. 68a st. 2

5.1.3.1 Iskustva elektronske identifikacije birača u drugim zemljama

Jermenija

Sredinom 2017. godine Republika Jermenija je uložila dodatne napore u sprječavanju potencijalnih izbornih prevara lažnim predstavljanjem i zloupotrebom birača na listi testiranjem tehnologije identifikovanja birača pomoću elektronskih uređaja za utvrđivanje autentičnosti birača - VAD-ova. VAD-ovi su sadržali elektronsku kopiju kompletног biračkog spiska. Skeniranjem glasačkog listića pomoću uređaja bi se utvrdilo da li je birač bio registrovan na tom glasačkom mjestu i da li je već označen u sistemu kao glasao. Uz pomoć uređaja su na dan izbora skenirani i otisci prstiju birača omogućavajući provjeru da li se prikupljeni otisci poklapaju sa onima koji su evidentirani u bazama.⁸⁰ Elektronskim uvezivanjem kompletног biračkog spiska omogućava se i brza elektronska evidencija glasača koji su iskoristili svoje biračko pravo. Dan nakon izbornog dana objavljaju se za javnost spiskovi koji prikazuju podatke o onima koji su glasali.⁸¹ U odnosu na crnogorski model elektronske identifikacije birača sistem VAD-ova je značajno doprinio povećanju povjerenja u izborni proces mogućnošću da je moguća provjera na biračkom mjestu da li je birač već glasao na nekom drugom biračkom mjestu. Dalja nadgradnja ovog sistema bi trebalo da ide u smjeru raspolažanja kompletne baze biračkog spiska putem svakog uređaja. Na taj način bi se, po uzoru na model u Jermeniji, omogućilo suzbijanje dvostrukog glasanja automatskom provjerom da li je glasač u sistemu prethodno identifikovan da je iskoristio svoje pravo glasa.

Jedan od zaključaka posmatračke misije CeMI-ja tokom poslednjeg izbornog procesa je bila nepravilna upotreba uređaja za elektronsku identifikaciju birača. Iako je uvođenje VAD-ova u izbornom procesu Republike Jermenije OEBS-ova misija ocijenila kao veoma koristan alat za izgradnju povjerenja u integritet izbornog procesa, kao izazov se pojavila njegova isporuka i sprovođenje blagovremenih obuka. Ipak, u konačnom korišćenje uređaja na izborni dan je prošlo bez većih problema.

Moldavija

Slično rješenje u Republici Moldaviji predstavlja Državni automatizovani informacioni sistema za izbore (SIASE). Na dan izbora, Centralna izborna komisija koristi pomenuti sistem kao mrežni sistem za verifikaciju birača. Uređaji su raspoređeni na svakom biračkom mjestu, provjeravajući identitet birača prema nacionalnoj bazi podataka birača, unošenjem onih koji su glasali u bazi podataka i imajući mogućnost da utvrdi da li je birač već glasao. Pored pružanja zaštitne mjere protiv višestrukog glasanja, SIASE služi za prenos podataka o izlaznosti birača i preliminarni rezultati izbora koji se objavljaju na veb stranici CIK-a.⁸²

Po ocjenama domaćih i međunarodnih posmatračkih misija tokom dva izborna procesa 2019. godine SIAS sistem je funkcionisao veoma dobro, sa malim tehničkim prekidima. Problemi tokom izbornog dana su bili tehničke prirode (prestanak rada, gubitak internet veze) ili nedostaci sadržaja (nedoslijednost između podataka u ličnim dokumentima birača sa podacima navedenim u SIAS sistemu).⁸³

5.1.4 Upotreba AFIS Sistema u kontroli postojanja duplih identiteta

AFIS sistem je sistem za kontrolu, odnosno, deduplikaciju otisaka prstiju birača. Ovaj sistem je prvi put bio aktivan tokom parlamentarnih izbora 2016. godine čime je ukinuto prskanje nevi-

⁸⁰ Izvor: <https://tinyurl.com/ycjb9pr2>

⁸¹ European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), Final Report Early Parliamentary Elections Armenia 2018, str. 24, dostupno na: <https://tinyurl.com/1ni5b075>

⁸² European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), International Election Observation Mission to Moldova, Final Report, 2019, p. 37, dostupno na: <https://tinyurl.com/3mfweznb>

⁸³ Promo-LEX, Observation Mission Parliamentary Elections of February 24, 2019, dostupno na: <https://tinyurl.com/n22wvczq>

dljivog mastila na prst birača i provjera prethodno nanijetog mastila UV lampom.

Tokom prethodna dva izborna procesa ovim sistemom je doprinijeto da se, iako zanemarljiv, otkloni broj duplih otisaka koji su nastali tehničkim propustima. Do propusta je dolazilo neadekvatnim korišćenjem aparata, najčešće nebrisanjem istog nakon davanja otiska prsta prethodnog birača. Prema nalazima do kojih je CeMI došao sprovodenjem intervjua sa relevantnim zainteresovanim stranama stiče se utisak da AFIS sistem nije dao očekivane rezultate. Tačnije, prvobitna zamisao njegovog funkcionisanja nije realizovana do kraja pa su značajniji rezultati izostali, a na njegovu nadogradnju se još uvijek čeka.

Postojeći sistem elektronske identifikacije birača i AFIS sistem zahtijevaju dodatnu nadogradnju koja bi dovela do značajnog povećanja povjerenja građana u izborni proces. Iako se u sistemu elektronske identifikacije nalaze podaci građana, zajedno sa njihovim fotografijama sa identifikacionih dokumenata AFIS sistem ne vrši poređenje i deduplikaciju foto identiteta. Nadogradnja na ovaj model bi bilo uvođenje provjere foto identiteta i na taj način, dodatnu kontrolu dvostruko upisanih birača.

Kada je o upotrebi AFIS sistema riječ neophodan korak u procesu korišćenja njegovih punih funkcija je pružanje adekvatnih i temeljnijih obuka za njegovo korišćenje. Pomenuti korak neophodno je preduzeti u svakom slučaju, nezavisno od mogućnosti unošenja izmjena i nadgradnje postojećem modelu.

5.1.5 Problem sa nevažećim ličnim dokumentima

Pitanje glasanja sa nevažećim ličnim dokumentom, iako prisutno i ranije do izražaja je, zbog nemogućnosti praktikovanja ustaljenog načina rada područnih jedinica i filijala MUP-a, došlo tokom posljednjeg izbornog procesa u Crnoj Gori održanog u nesvakidašnjim uslovima uzrokovanim globalnom pandemijom virusa COVID-19.

Ono što je najviše zabrinulo javnost je podatak o velikom broju građana sa isteklom ličnom kartom nakon proglašenja epidemije COVID-19, 26. marta 2020. godine, a koji je do 4.8.2020. godine iznosio 52.200. Prema podacima MUP-a, taj broj bi na dan izbora iznosio 74.871, s tim što je važno napomenuti i da je od tog broja 23.931 birač imao važeći pasoš. U birački spisak je, takođe, bilo upisano 6.288 birača koji posjeduju staru ličnu kartu ili pasoš (izdatu prije 2008. godine), a nijesu podnosili zahtjev za izdavanje novih ličnih dokumenata. Među njima je 162 birača koji imaju 90 i više godina. Pored toga, u birački spisak je upisano i 1.299 birača koji nemaju nijedan lični dokument i nijesu predavali zahtjev za izdavanje ličnog dokumenta. Prvobitno rješenje ovog i problema neuručenih 10.000 izrađenih ličnih karata, je bilo produženje radnog vremena svih područnih jedinica i filijala MUP-a i apelovanje na građane da podnesu zahtjev o izdavanje lične karte. Iako je ovom odlukom broj građana bez važeće lične isprave umanjen za oko 23.000, bili su potrebni dodatni napor. Dodatni napor DIK je učinio omogućavanjem, prvobitno odbijenog zahtjeva od strane MUP-a, o mogućnosti glasanja sa nevažećim identifikacionim dokumentom. DIK je u obrazloženju navela da je uslov za glasanje sa nevažećom ličnom ispravom da elektronski aparat za identifikaciju istu prepozna kao legalnu.

Kako je posjedovanje važeće lične karte zakonska obaveza svakog punoljetnog građanina sa prebivalištem u Crnoj Gori,⁸⁴ neophodno je preduzeti dodatne korake u cilju smanjenja broja građana bez važećih dokumenata, nezavisno od izbornog ciklusa.

Članom 80 Zakona o izboru odbornika i poslanika je propisano da birač može glasati uz pomoć biometrijske lične karte ili pasoša. Glasanje na drugačiji način nije u skladu sa postojećim zakonskim propisima, pa je potrebno uložiti dodatne napore u cilju podsticanja njihovog poštovanja.

⁸⁴ Zakon o ličnoj karti, („Sl. list CG“, br. 12/2007, 73/2010, 28/2011, 50/2012, 10/2014 i 18/2019), čl. 2 st. 1

Kao moguću podsticajnu mjeru možemo navesti davanje povoljnih uslova za izradu biometrijske karte građanima u određenom vremenskom roku i omogućavanje besplatne izrade ličnih karata korisnicima socijalne naknade. Takođe, potrebno je sprovesti medijsku kampanju na pomenutu temu, kako bi se podstakli građani koji ne posjeduju biometrijsku ličnu kartu, da istu uzmu u što kraćem roku. Kao mjera izričite zabrane kršenja ove odredbe Zakona predlaže se uvođenje striktnog pravila kojim se ne dozvoljava glasanje biraču koji ne posjeduje važeću biometrijsku ličnu kartu. Do izrade važećeg dokumenta, uz ispunjavanje ostalih uslova, birač će se svrstavati u grupu neaktivnih birača.

5.2 Ključne preporuke za unaprjeđenje biračkog spiska i elektronske identifikacije birača

1. Strožija kontrola graničnih prelaza u svrhe identifikacije i provjere rezidencijalnog uslova, kako bi ukidanjem biračkog prava po tom osnovu došlo do povećanja transparentnosti biračkog spiska;
2. Uvođenje stroge kaznene politike u slučaju neblagovremene odjave prebivališta;
3. Sprovodenje periodičnih terenskih kontrola prebivališta građana, što bi doprinijelo suzbijanju kršenja rezidencijalnog uslova. Ovdje je potrebno uskladiti sve postupke sa Zakonom o upravnom postupku.
4. Definisanje dvije kategorije birača. Kategorija aktivnih birača - birači koji ispunjavaju sva tri uslova propisana za ostvarivanje biračkog prava i pasivni birači - oni bez važećih identifikacionih dokumenata;
5. Umrežavanje baza podataka sa podacima drugih zemalja u cilju evidentiranja građana koji imaju prebivalište u drugoj državi, a nisu ga odjavili iz Crne Gore, sa posebnim naglaskom na države koje se graniče sa Crnom Gorom. Time bi se smanjio broj birača koji se nezakonito nalaze na biračkom spisku uz kršenje rezidencijalnog uslova;
6. Unaprjeđenje AFIS sistema uvođenjem modula za deduplikaciju foto identiteta, čime bi se spriječilo glasanje birača sa posjedovanjem više dokumenata sa istom fotografijom, a različitim ostalim informacijama;
7. Uspostavljanje pouzdane on-line veze između uređaja za elektronsku identifikaciju birača sa centralnim biračkim spiskom tokom izbornog dana, kako bi se obezbijedila puna funkcionalnost ovog sistema i teorijski onemogućila pojava višestrukog glasanja lica sa istim identifikacionim dokumentom;
8. Podsticanje građana na izradu biometrijskih ličnih karata obezbjeđivanjem olakšica u određenom vremenskom periodu za njihovu izradu i sprovodenjem medijske kampanje na pomenutu temu. Obezbjedivanje izrade besplatnih ličnih karata građanima koji zamijene postojeću ličnu kartu sa biometrijskom u određenom roku (recimo tri mjeseca).
9. Informisanje građana da neće moći da glasaju na izborima sa starim ličnim kartama već samo sa važećom biometrijskom ličnom kartom i pasošem. Do izrade važećeg dokumenta, uz ispunjavanje ostalih uslova, birač će se svrstavati u grupu neaktivnih birača (oni koji nemaju biometrijski dokument –ličnu kartu ili pasoš).

VI IZBORNA KAMPAŃJA

6.1 Problemi u izbornoj kampanji

U važećem zakonodavnom okviru nije dovoljno jasno definisano trajanje izborne kampanje. Odredbama Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je da podnosioci izbornih lista imaju pravo da izbornu kampanju sprovode od dana potvrđivanja izborne liste, do 24 sata prije održavanja izbornog dana, dok, istovremeno, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, čije izmjene i dopune je usvojila Skupština Crne Gore u decembru 2019. godine, propisuje da izborna kampanja počinje od dana raspisivanja izbora i traje do dana objavljanja konačnih rezultata izbora. Posljedično, dvije ključne institucije nadležne za sprovođenje ovih zakona, Agencija za sprječavanje korupcije – ASK i Državna izborna komisija – DIK, po objavljenim kalendarima, izbornu kampanju posmatraju u vremenskim okvirima koji se razlikuju.

Dodatno, izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja nepunih devet mjeseci prije izbornog procesa 2020. godine povrijeđeno je jedno od ključnih međunarodnih standarda koje garantuje kredibilitet izbornog procesa – pravne sigurnosti, odnosno stabilnosti zakona. Konkretno, Venecijanska komisija u tom pravcu ističe da se ključni elementi izbornih zakona, kao ni izborni sistem, ne trebaju mijenjati u periodu koji je kraći od godinu dana od dana održavanja izbora.⁸⁵

Precizno određivanje vremenskog okvira izborne kampanje je od posebne važnosti uzimajući u obzir složenost okolnosti u kojima su se odvijale izborne kampanje za prethodne parlamentarne izbore 2016. i 2020. godine.

Kampanja za parlamentarne izbore 2016. godine bila je intenzivna u pogledu trajanja, kao i aktivnosti koje su politički subjekti sprovodili. U kampanji su dominirale spoljnopolitičke teme koje se odnose na evropske integracije, pristupanje Crne Gore NATO savezu i odnose sa Rusijom, a među korišćenim tehnikama u značajnoj mjeri su bili zastupljeni video spotovi, bilbordi, kampanja od-vrata-do-vrata i predizborni skupovi.

Izborna kampanja za prethodne parlamentarne izbore 2020. godine sprovedena je u COVID-19 uslovima što je dodatno otežavalo praćenje kampanje zbog potrebe za boljom kontrolom novih načina komunikacije. Naime, vanredne okolnosti uslovile su da se izborna kampanja dominantno sprovodi u medijima i online prostoru, u odnosu na tradicionalne načine (npr. kampanju od vrata do vrata). Prethodna politička dešavanja uslovljena donošenjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti poslužila su kao osnova za kreiranje predreferendumskе atmosfere i kreiranja dva suprotstavljenih bloka, gdje vladajuća koalicija insistira na ugroženosti i potrebi očuvanja države Crne Gore koja je ugrožena velikosrpskim interesima, a čiji su promotori uglavnom okupljeni oko koalicija DF i donekle Demokrate. Uprkos najavama Srpske pravoslavne crkve (SPC) da se neće miješati u izborni proces, u posljednjih 15 dana predizborne kampanje SPC sve je otvorenije podržavala dio političke ponude na ovim parlamentarnim izborima. CeMI upozorava da ovakva praksa nije prisutna u funkcionalnim demokratijama, te da miješanje vjerskih zajednica u političke procese jedne zemlje dovodi u pitanje sekularnost, odnosno odvojenosti vjerskih i javnih institucija, te može biti zabrinjavajući presedan.⁸⁶

⁸⁵ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, op. cit., str. 10

⁸⁶ CeMI, Finalni izvještaj 2020, op. cit., str. 45

Ono što je zajedničko za parlamentarne izbore 2016. i 2020. godine, kao i za lokalne izbore u ovom periodu jeste da izborna kampanja po pravilu počinje značajno prije verifikacije izbornih lista – pojedini subjekti su zvanične konvencije za otvaranje kampanje održali prije potvrđivanja njihove izborne liste. Takođe, zajedničke karakteristike izbornih kampanja u proteklih pet godina u Crnoj Gori su zloupotreba državnih resursa. Najzad, za izborne kampanje u Crnoj Gori u prethodnim izbornim procesima primjetan je i značajan porast aktivnosti na društvenim mrežama. Ovakav način komunikacije, lišen većeg stepena kontrole i regulacije koja postoji kod drugih medija, ostavlja prostor za izražavanje stavova i mišljenja koji se kose sa principima vjerske i nacionalne tolerancije, poštovanja različitosti, demokratičnosti, dostojanstva i drugih. Ovo je naročito došlo do izražaja u parlamentarnim izborima 2020. godine gdje je CeMI u okviru posmatranja društvenih mreža uočio obrasce koordiniranog neautentičnog ponašanja (CIB).⁸⁷

6.2 Ključne preporuke za unaprjeđenje uslova za vođenje kampanje

1. Na bazi preporuka koje je ODIHR već uputio Crnoj Gori, neophodno je da političke partije postignu dogovor i usvoje Etički kodeks ponašanja učesnika izbornih procesa tokom izborne kampanje, čime bi se umnogome doprinijelo poštovanju standarda fer političkog ponašanja i pozitivno uticalo na integritet izbornih kampanja.
2. Zakon o izboru odbornika i poslanika treba izmijeniti kako bi regulisao ponašanje i upotrebu društvenih medija tokom izborne čutnje.
3. Kako bi se osiguralo puno poštovanje principa izborne čutnje, smatramo da zakonom treba regulisati da odgovornost za poštovanje izborne čutnje na društvenim mrežama bude na političkim subjektima koji učestvuju u izborima, umjesto na socijalnim platformama (da imaju dokaz da oni nijesu platili promovisanje tokom izborne čutnje).
4. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba izmijeniti kako bi se regulisala upotreba društvenih medija tokom kampanje.
5. Politički subjekti, kao i njihovi lideri trebalo bi da poštuju predizbornu čutnju i na društvenim mrežama.

⁸⁷ O tome više u Finalnom izvještaju „Preoblikovanje izborne kampanje korištenjem društvenih medija u Crnoj Gori“, dostupno na: <https://tinyurl.com/phpwh36w>

VII PREDSTAVLJENOST ŽENA

Žene u Crnoj Gori su pravo da biraju i da budu birane za predstavničke funkcije prvi put do 1946. godine, i koristile su pravo predstavljanja već od prvog saziva Narodne skupštine Republike Crne Gore, ali u zanemarljivo niskom procentu u odnosu na muškarce. Od 107 poslanika biranih na izborima održanim 3. novembra 1946. godine, izabrane su prve tri crnogorske poslanice, čime se Narodna skupština Republike Crne Gore sastojala od tek 2,8% žena. Pravo da slobodno biraju, žene su iskoristile 1990. godine, na prvim višestranačkim izborima nakon pada komunističkog režima.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika zahtijeva se da manje zastupljen pol na izbornoj listi bude zastupljen sa najmanje 30%, a da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja, pripadnik/ca manje zastupljenog pola (član 39a). Ova odredba je unijeta u Zakon izmjenama i dopunama iz 2014. godine. Prilikom popunjavanja upražnjenih mjesta na listi, popuna će se vršiti prvim narednim, osim kada mandat prestane odborniku/ci, odnosno poslaniku/ci iz reda manje zastupljenog pola, umjesto nje/ga izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola (član 104, stav 3).

Izmjenama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz decembra 2019. godine, po prvi put su uvedene mjere za finansiranje političkog rada ženskih organizacija političkih stranaka. Naime, u skladu sa čl. 14 Zakona, budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini iznose 0,05% planiranih ukupnih budžetskih sredstava (odnosno 0,11% na lokalnom nivou) za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se uplaćuju na posebne podračune ženskih političkih organizacija.

Tabela 4: zastupljenost žena u Parlamentu Crne Gore od 2011-2021. godine

Godina	Ukupan broj poslanika	Muškarci	Žene	Zastupljenost u procentima
2011 ⁸⁸	81	70	11	13,6%
2014 ⁸⁹	81	68	13	16,05%
2015 ⁹⁰	81	67	14	17,3%
2016 ⁹¹	81	67	14	17,3%
2018 ⁹²	81	62	19	23,46%
2020 ⁹³	81	57	24	29,6%
2021 ⁹⁴	81	61	20	24,7%

⁸⁸ Politički aktivizam žena u Crnoj Gori, CeMI, Podgorica, 2014, str. 21

⁸⁹ Ibid, str. 23

⁹⁰ Reforma izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori, op. cit. str. 14

⁹¹ CeMI, Finalni izvještaj 2020, op. cit., str. 54

⁹² Reforma izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori, op. cit. str. 14

⁹³ Ibidem

⁹⁴ Lista poslanika i poslanica sa internet stranice Skupštine Crne Gore, dostupno na: <https://tinyurl.com/yj2fbehe>

Posmatrajući posljednja tri izborna ciklusa parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, učešće žena na izbornim listama bilježi određeni porast. Zahvaljujući većem učešću žena u crnogorskom parlamentu nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, Crna Gora se, u odnosu na pređašnju 102. poziciju u svijetu popela na 87. mjesto. Prema podacima Svjetske banke iz 2019. godine⁹⁵ Crna Gora se nalazila na 57. mjestu od 217 država svijeta, što je veliki napredak u odnosu na podatke iz ranijih godina. Zastupljenost žena u crnogorskom parlamentu neposredno prije parlamentarnih izbora 2020. godine iznosila je 29,6%, što je iznad svjetskog prosjeka od 24,6%, ali ispod prosjeka Evropske unije od 31,8%. Nakon održanih parlamentarnih izbora 2020. godine, ustanovljeno je da 27. saziv Skupštine Crne Gore čini 24,7% žena, što je za 4,9% manje u odnosu na prethodni saziv Skupštine neposredno prije parlamentarnih izbora.

Na parlamentarnim izborima 2020. godine, ukupan broj kandidatkinja na listama bio je 269 od 778, odnosno 34,57%, što je za 2,47% više u odnosu na njihovo učešće na listama 2016. godine. Na samo dvije izborne liste našao se značajno veći procenat žena od zakonskog minimuma: HRS sa čak 69% i SD sa 40% žena. Na ostalim listama nalazilo se od 30-36% žena. Na listi Albanska koalicija „Jednoglasno“ se našlo 15 žena, što je zakonski minimum u odnosu na broj kandidata na ovoj listi (49), dok se na četiri izborne liste koje broje 81 kandidata nalazilo svega 25 žena. Posljednji podatak predstavlja za jedan više od zakonskog minimuma potrebnog za ostvarenje 30% učešća pripadnica manje zastupljenog pola. Samo na listi SDP-a na prvom mjestu nalazila se žena – predsjednica partije, a na drugom mjestu na izbornoj listi žena se našla samo u slučaju liste HRS-e. U cilju rješavanja ovog problema Republika Hrvatska je u svoje zakonodavstvo uvela novčanu kaznu u slučaju neispunjavanja kvote za žene. Čini se da bi, uz povećanje obaveznog procenta ženskih kandidata na izbornoj listi,⁹⁶ ova novina mogla biti sledeći korak koji bi Crna Gora trebala preduzeti.

Kada je riječ o predsjedničkim izborima, od uvođenja višestranačja u Crnoj Gori kuriozitet je da na šest predsjedničkih izbornih procesa nije bilo žene kandidatkinje. Po prvi put se 2018. godine na izborima za predsjednicu Crne Gore kandidovala žena, dr Draginja Vuksanović (SDP).

Osim problema nepoštovanja uključenosti žena na izbornim listama i nezadovoljavajuće zastupljenosti u Parlamentu, Crna Gora se suočava i sa problemom neproporcionalne zastupljenosti žena na rukovodećim funkcijama organa izborne administracije.⁹⁷ Kao jedno od rješenja se, po uzoru na prakse zemalja iz okruženja, nameće intenzivniji rad na kampanjama koje propagiraju jednakost žena u politici i neophodnost njihovog učešća u političkim procesima. Takođe, prema posljednjim preporukama OEBS-a, vlasti bi trebalo da razmotre dodatne mjere za postizanje balansirane zastupljenosti žena i muškaraca na javno biranim položajima, a političke partie bi mogle razmotriti interne mjere za unaprjeđenje žena na pozicije unutar partiskske strukture i povećati vidljivost ženskih kandidata tokom izbornih kampanja.⁹⁸

⁹⁵ World Bank, Proportion of seats held by women in national parliaments (%) [online], <https://tinyurl.com/y2m93far>, uvid izvršen 28.12.2020. godine

⁹⁶ENEMO Montenegro Final Report 2020, op. cit., str. 34

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2020, str. 25

7.1 Ključne preporuke za unaprjeđenje predstavljenosti žena

1. Treba usvojiti odredbu iz Prijedloga Zakona o izboru odbornika i poslanika, koji je utvrdila vladajuća većina iz prethodnog saziva Skupštine Crne Gore, shodno kojoj, u cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, na izbornoj listi biće najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola. Pored toga, na izbornoj listi među svaka tri kandidata prema redoslijedu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat manje zastupljenog pola.
2. Opštinske izborne komisije treba da štite integritet izbornog procesa na način što će utvrđivanje i proglašavanje izbornih lista vršiti u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i prema unaprijed utvrđenim procedurama, te da isključe iz izbornog procesa sve izborne liste koje ne zadovoljavaju formalno pravne uslove učešća na izborima.
3. Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu zakonske obaveze poštovanja odredbi koje se tiču zastupljenosti žena na izbornim listama, te da se onemogući prihvatanje izbornih lista koje ne poštuju Zakonom propisan broj i raspored žena na listi.

VIII PREDSTAVLJENOST MANJINA

Zakon o izboru odbornika i poslanika u članu 94 predviđa afirmativnu akciju za izbor predstavnika nacionalnih manjina. Svaka izborna lista mora dobiti minimum 3% važećih glasova, koliko iznosi zakonski izborni cenzus u Crnoj Gori, kako bi učestvovala u raspodjeli mandata.

Odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika koje regulišu raspodjelu mandata su prilično neprecizne i nedorečene, posebno kada je riječ o manjinskom predstavljanju. Jedino je slučaj sa hrvatskom manjinom jasan, tako da zakon u članu 94 propisuje da u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispunji uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat. Korišćenjem ovog mehanizma hrvatski manjinski narod dolazi do garantovanog mandata, koji je ipak uslovljen ispunjavanjem zakonskog cenzusa, ali ponovo znatno niži od potrebnog broja glasova za dobijanje mandata na bazi procesa alokacije korišćenjem d'Hondtove formule.

Uprkos tzv. „garantovanom mandatu“, po prvi put hrvatska manjina nema predstavnika u parlamentu, jer nijedna od dvije izborne liste hrvatske nacionalne manjine – Hrvatska građanska inicijativa (HGI) i Hrvatska reformska stranka (HRS) nije uspjela da osvoji broj važećih glasova neophodan za osvajanje poslaničkog mandata. HGI je osvojio 1.106 glasova, odnosno 0,27% a HRS 496 glasova, odnosno 0,13% od ukupnog broja glasova.

Kada je riječ o drugim manjinama, nema ovakvog mehanizma. Za ostale manjine je predviđeno da, ukoliko više lista pređe zakonski cenzus od 0,7% njihovi pojedinačni rezultati se tretiraju kao jedinstvena zbirna lista koja onda ulazi u proces raspodjele mandata sa ostalim listama koje su se kvalifikovale. Efekat zbrajanja je ograničen tako što će se za obračun mandata priznati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje najviše tri mandata. Zakon nije regulisao kako će se mandati raspodijeliti između partija unutar zbirne liste manjinskog naroda. Na izborima 2012. godine tri partije albanskog manjinskog naroda su korišćenjem ovog mehanizma osvojile dva mandata. Mandate su dobine dvije sa većim brojem pojedinačno osvojenih glasova, iako to nije nigdje zakonski regulisano.

Što se tiče lokalnih izbora, od manjinskih lista se ne traži da ispune zakonski izborni cenzus od 3%, nego će se direktno kvalifikovati u proces raspodjele mandata primjenom d'Hondtove formule. Ostaje otvoreno pitanje kriterijuma određivanja manjinskog statusa izborne liste, koji je privilegovan, pa je samim time otvoren prostor za zloupotrebe. Zakon samo predviđa navođenje odrednice manjinskog naroda u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste. Ovaj problem se manifestovao kod prijave izborne liste „SNEŽANA JONICA – SOCIJALISTI CRNE GORE – DA ŽIVIMO KAO JUGOSLOVENI“. Naime, Državna izborna komisija je odbila ovu listu da kao manjinska nastupa na izborima, a tu odluku je potvrdio i Ustavni sud većinom glasova sa izuzetim mišljenjem jednog sudske. Ustavni sud je u svom obrazloženju naveo da rješenjem DIK-a nije povrijeđeno biračko pravo podnosioca žalbe jer isti nije otklonio nepravilnosti na koje mu je ukazano Zaključkom Državne izborne komisije, odnosno da nije dostavio dokaze da ta izborna lista ima osnov za korišćenje prava manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Nedostatak uređenosti statusa i učešća manjinskih lista se ogleda i u neuređenosti situacije u kojoj postoji koalicija između manjinske partije i partije koja to nije, odnosno dvije ili više manjinskih partija, ali koje pripadaju manjinama koje imaju različita prava, odnosno za koje važi različit zakonski cenzus.

Kao što je to bio slučaj i u prethodnim izbornim ciklusima, populacija Roma, Egipćana i Aškalija nije imala autentičnu izbornu listu koja bi predstavljala njihove interese. Takođe, u predizbornoj kampanji nijesu uočeni slogan, bilbordi niti je prikazivan video materijal na romskom jeziku.

8.1 Ključne preporuke za unaprjeđenje predstavljanja manjina

1. Uvesti u Zakon o izboru odbornika i poslanika preciznu proceduru kako se jedna lista registruje kao manjinska, i na bazi toga vuče prava na manjinsku reprezentaciju.
2. Kroz izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika obezbijediti ravnopravnost pripadnika zajednice Roma, koji nemaju ravnopravan status sa pripadnicima manjinske zajednice koja u sličnom procentu učestvuje u ukupnoj populaciji.
3. Potrebno je omogućiti pripadnicima romske zajednice da imaju izborni materijal na svom jeziku, kako bi im se omogućilo potpuno korišćenje biračkog prava.
4. Pravilo o zbrajanju rezultata manjinskih lista iste manjinske zajednice, ukoliko nijedna nije prešla za njih važeći zakonski uslov, treba da vazi i za pripadnike hrvatskog naroda. Ako nijedna od manjinskih listi sama ne pređe 0.35%, njihovi rezultati će se zbrojiti i ako kao takvi imaju preko 0.35% dobiće mandat. Mandat će dobiti hrvatska manjinska lista koja je imala pojedinačno najviše glasova.

IX ZAŠTITA BIRAČKOG PRAVA

Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisana je procesna mogućnost zaštite biračkog prava, na način da su organi nadležni za sprovođenje izbora dužni da, u toku izbornog postupka, obaveštavaju birače o njihovim biračkim pravima i o načinu zaštite tih prava.

Svaki birač, kandidat i podnositelj izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora. Prigovor se podnosi u roku od 72 časa od časa kada je donesena odluka, odnosno izvršena radnja. Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi se opštinskoj izbirnoj komisiji. Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta opštinske izbirne komisije podnosi se Državnoj izbirnoj komisiji.

Nadležna izbirna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnositelju prigovora. Ovaj rok OEBS/ODIHR smatra previše kratkim, pa je jedna od njihovih preporuka da se isti produži u cilju omogućavanja efikasnijeg pravnog lijeka za žalbe koje zahtijevaju detaljnije istraživanje.⁹⁹

Ako nadležna izbirna komisija usvoji prigovor, poništiće tu odluku ili radnju. Ako nadležna izbirna komisija po prigovoru ne doneše rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen.

Protiv rješenja opštinske izbirne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti prigovor Državnoj izbirnoj komisiji.

Kao konačno pravno sredstvo, na odluke Državne izbirne komisije, moguće je izjaviti žalbu Ustavnom судu Crne Gore. Osim toga, svaki građanin raspolaže ustavnim pravom da podnese inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, kako u dijelu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, tako i saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. Ono što je nesporno jeste da Ustavni sud u slučajevima koji su pokrenuti na osnovu ovih inicijativa treba da postupa promptno što nije uvijek bio slučaj u prethodnim postupcima.

U svim izbornim procesima jedan dio prijavljenih nepravilnosti odnosi se na zaštitu biračkog prava. Na primjer, u toku lokalnih izbora 2016. godine, OIK Mojkovac primio je žalbu koja se odnosila na nemogućnost pojedinca, koji se u vrijeme zaključenja biračkog spiska nalazio na biračkom mjestu ZIKS III Bijelo Polje, da iskoristi svoje biračko pravo jer na dan izbora nije boravio u zatvoru. OIK Mojkovac je odbacila ovaj prigovor iz razloga nенадležnosti i uputila birača da zaštitu prava traži pred MUP-om ili DIK-om, ali birač nije iskoristio nijednu od navedenih mogućnosti.¹⁰⁰

Četiri dana nakon predsjedničkih izbora 2018. godine, opunomoćeni predstavnik kandidata Mladena Bojanića podnio je prigovor DIK-u, u kojem se navodi da građanima nije bilo omogućeno slobodno izražavanje volje. Ovaj stav pravdan je sledećim razlozima: 1) dolazak predstavnika državnih institucija na sastanak u DPS-u dva dana uoči izbora; 2) afera „zalutali mejl“; 3) posjeta Mila Đukanovića dijelu dionice autoputa Bar-Boljare; 4) posjeta izgradnji Skijališta Kolašin 5 ;1600) prisustovanje Mila Đukanovića uručenju donacije KBC Podgorica; 6) podrška Saveza udruženja boraca Narodnooslobodilačkog rata Jugoslavije (udruženja koje se finansira iz budžeta Crne Gore); 7) održavanje predizbornog skupa u obrazovnoj ustanovi u Kotoru i 8) uključivanje visokih policijskih funkcionera u predizbornim aktivnostima. DIK je ovaj prigovor

⁹⁹ OSCE/ODIHR, Crna Gora Konačni izvještaj 2016, op. cit., str. 17

¹⁰⁰ CEMI, Finalni izvještaj 2016, op. cit. str. 46

odbacila kao nedopušten iz razloga što se DIK-u može podnijeti prigovor samo protiv odluka OIK-a, a o konkretnom prigovoru OIK nije odlučivao.¹⁰¹ Važno je napomenuti da su sjednici DIK-a na kojoj je donijeta ova odluka prisustvovali samo članovi vladajuće koalicije i opuno-moćena predstavnica kandidata Mila Đukanovića.

Na parlamentarnim i lokalnim izborima 2020. godine, pitanje zaštite biračkog prava bilo je u posebnom fokusu, s obzirom na uslove izazvane pandemijom COVID-19 virusa. Naime, Epidemiološka situacija u Crnoj Gori uslovila je primjenu mjera propisanih zakonom, od strane NKT-a (Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti) kao i utvrđivanje „Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača“ od strane DIK-a. Nakon prigovora učesnika izbornog procesa i nevladinih organizacija, po podnesenoj ustavnoj inicijativi Ustavni sud je donio odluku¹⁰² kojom se ukidaju stavovi 1 i 4 poglavlja „Glasanje van biračkog mesta – glasanje putem pisma“ i poglavlje „Glasanje u karantinu“ ocjenjujući ih neustavnim. Iako je Ustavni sud u postupcima ocjene ustavnosti „Pravila za glasanje putem pisma“ i „Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača“ postupao urgentno i kratkom roku ukinuo neustavne odredbe/preporuke kojima se ograničava biračko pravo licima koji se uslijed bolesti, starosti, karantina ne nalaze u mjestu prebivališta, ostala je bojazan da li je do izbornog dana moguće popuniti pravne praznine i nejasnoće, ali i u tehničkom smislu stvoriti uslove da svi birači mogu nesmetano iskoristiti svoje pravo da glasaju.¹⁰³

Nakon izbornog dana, DIK-u je u zakonskom roku podnijeto devet prigovora na rješenja OIK-a, od kojih je pet odbio i potvrđio odluke OIK-a. Protiv odbijenih prigovora nije izjavljena žalba Ustavnom суду Crne Gore.¹⁰⁴

¹⁰¹ CEMI, Finalni izvještaj 2018, op. cit. str. 26

¹⁰² Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-II broj 46/20), dostupno na: <https://tinyurl.com/u4ace9nh>

¹⁰³ CEMI, Finalni izvještaj 2020, op. cit., str. 83

¹⁰⁴ Ibidem

X PREPORUKE I PRIJEDLOZI IZMJENA ZAKONSKIH RJEŠENJA

U cilju olakšavanja rada donosiocima odluka, poseban aneks ove studije predstavlja pregled preporuka koji prati prijedlog normi koje bi trebale biti unijete u zakonski tekst. U ovoj tabeli je predstavljen dio preporuka koje je izradio CeMI.

Tabela 5: Izvod preporuka za izmjene i dopune zakona i drugih relevantnih propisa iz oblasti izbornog zakonodavstva

Važeći tekst zakona	Prijedlog izmjena i dopuna	Komentar
ZAKON O IZBORU ODBORNIKA I POSLANIKA		
Član 6 stav 3		
Izborna propaganda preko medija i javnih skupova prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora.	Izborna propaganda preko medija, društvenih medija i javnih skupova prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora, a odgovornost za nepoštovanje ove odredbe je na političkim subjektima.	Navedena izmjena ima za cilj da doprinese kvalitetnijoj predizbornoj kampanji na način što propisuje da se izborna čutnja odnosi i na oglašavanje putem društvenih medija. Kako bi se osiguralo puno poštovanje izborne čutnje, odgovornost za njeno nepoštovanje treba da snose direktno politički subjekti koji se ogluše o ovu odredbu.
Član 18 stav 2		
Pravo da odredi opunomoćenog člana za rad u organima za sprovođenje izbora ima svaki podnositac potvrđene i proglašene izborne liste.	Pravo da odredi opunomoćenog člana za rad u organima za sprovođenje izbora ima svaki podnositac potvrđene i proglašene izborne liste, koalicije ili liste grupe građana.	Ovom odredbom se doprinosi positivanju ravnopravnosti položaja svih kategorija političkih subjekata.
Član 20 stav 2		
Kandidat na izbornim listama ne može biti u sastavu izbornih komisija i prestaje mu funkcija u ovim organima prihvatanjem kandidature za odbornika ili poslanika.	Kandidat na izbornim listama ne može biti u sastavu organa za sprovođenje izbora i prestaje mu funkcija u ovim organima prihvatanjem kandidature za odbornika ili poslanika.	Ovaj član propisuje da kandidat na izbornim listama ne može biti u sastavu izbornih komisija, ali ne navodi biračke odbore. Praksa je pokazala da ovakva zakonska nedorečenost ima praktične posljedice, pa je neophodno izmjenom zakona osigurati da u budućnosti ne dolazi do situacija u kojima za člana biračkog odbora izabранo lice koje je kandidat na izbornoj listi.

Član 25

<p>Opštinsku izbornu komisiju čine: predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.</p> <p>Za predsjednika opštinske izborne komisije imenuje se kandidat političke partije, odnosno podnosioca izborne liste koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj odborničkih mandata.</p> <p>Ukoliko je na prethodnim izborima najveći broj mandata dobila koaliciona izborna lista, za predsjednika opštinske izborne komisije imenuje se, po pravilu, kandidat političke partije kojoj je, u okviru koalicije, pripao najveći broj odborničkih mandata.</p> <p>Sekretar opštinske izborne komisije imenuje se na prijedlog parlamentarne opozicije.</p> <p>Za sekretara opštinske izborne komisije, po pravilu, se imenuje kandidat na prijedlog opozicione izborne liste koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj odborničkih mandata.</p> <p>Sekretar komisije je zadužen za realizaciju administrativnih poslova predviđenih izbornim zakonodavstvom.</p> <p>Dva člana stalnog sastava opštinske izborne komisije imenuju se na prijedlog parlamentarne opozicije.</p> <p>Za članove stalnog sastava iz reda opozicije imenuju se predstavnici opozicionih izbornih lista u odgovarajućoj skupštini opštine proporcionalno broju osvojenih mandata na prethodnim izborima, a u slučaju istog broja mandata prednost ima izborna lista koja je dobila veći broj glasova.</p> <p>Ukoliko u odgovarajućoj skupštini opštine postoji samo jedna opoziciona izborna lista, oba člana stalnog sastava opštinske izborne komisije imenuju se na prijedlog te opozicione izborne liste.</p> <p>Članovima opštinske izborne komisije u stalnom sastavu imenuju se zamjenici.</p> <p>Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.</p> <p>Predsjednika i članove komisije, kao i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili sprječenosti, u vršenju poslova i zadataka u komisiji mijenjaju njihovi zamjenici.</p> <p>Članovi komisije i njihovi zamjenici u stalnom sastavu imenuju se iz reda diplomiranih pravnika.</p>	<p>Opštinsku izbornu komisiju čine: predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.</p> <p>Predsjednika opštinske izborne komisije i njihove zamjenike imenuje Državna izborna komisija, na period od pet godina, iz reda diplomiranih pravnika sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci, nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.</p> <p>Dva člana stalnog sastava opštinske izborne komisije imenuju se na prijedlog vladajuće većine u skupštini opštine.</p> <p>Dva člana stalnog sastava opštinske izborne komisije imenuju se na prijedlog opozicije u skupštini opštine.</p> <p>Za članove stalnog sastava iz reda opozicije imenuju se predstavnici opozicionih izbornih lista u odgovarajućoj skupštini opštine proporcionalno broju osvojenih mandata na prethodnim izborima, a u slučaju istog broja mandata prednost ima izborna lista koja je dobila veći broj glasova.</p> <p>Ukoliko u odgovarajućoj skupštini opštine postoji samo jedna opoziciona izborna lista, oba člana stalnog sastava opštinske izborne komisije imenuju se na prijedlog te opozicione izborne liste.</p> <p>Članovima opštinske izborne komisije u stalnom sastavu imenuju se zamjenici.</p> <p>Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.</p> <p>Predsjednika i članove komisije, kao i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili sprječenosti, u vršenju poslova i zadataka u komisiji mijenjaju njihovi zamjenici.</p> <p>Članovi komisije i njihovi zamjenici u stalnom sastavu imenuju se iz reda diplomiranih pravnika.</p>	<p>Izmjenom člana 25 profesionalizuje se funkcija predsjednika OIK-a, tako što se za imenovanje na tu funkciju zahtijevaju posebni uslovi stručnosti i radnog iskustva.</p> <p>Profesionalizacijom ovog člana mogli bi se izbjegći propusti koji dovode do utvrđivanja izbornih lista koje ne zadovoljavaju formalno-pravne uslove učešća na izborima, ali i brže procesuiranje prijava ugrožavanja izbornih prava, kao što je bio slučaj sa izbornim listama koje nijesu ispunjavale uslove rodne ravnopravnosti iz člana 39a Zakona o izboru odbornika i poslanika.</p>
--	---	---

Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.

Predsjednika i članove komisije, kao i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadatka u komisiji zamjenjuju njihovi zamjenici.

Predsjednik komisije, njegov zamjenik i sekretar, kao i članovi komisije i njihovi zamjenici u stalnom sastavu imenuju se iz reda diplomiranih pravnika.

Član 30

Državnu izbornu komisiju čine: predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Predsjednika Državne izborne komisije imenuje Skupština, na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.

Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenjuju se na prijedlog parlamentarne većine.

Četiri člana stalnog sastava Državne izborne komisije, od kojih jedan vrši funkciju sekretara, imenjuju se na prijedlog parlamentarne opozicije.

Za člana stalnog sastava Državne izborne komisije imenjuje se i jedan predstavnik političke partije, odnosno podnosioca izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobile najveći broj glasova, a njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Radno tijelo Skupštine nadležno za izbor i imenovanja, u postupku utvrđivanja prijedloga, imaće u vidu i preporuke organizacija koje su se u poslednjih pet godina bavile kreiranjem izbornog zakonodavstva i monitoringom izbornih procesa.

Državnu izbornu komisiju čine: predsjednik, četiri člana u stalnom sastavu od kojih jedan vrši funkciju sekretara, i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.

Predsjednika i članove stalnog sastava Državne izborne komisije i njihove zamjenike imenuje Skupština na prijedlog radnog tijela Skupštine nadležnog za izbor i imenovanja (u daljem tekstu: Radno tijelo) nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.

Za predsjednika i članove stalnog sastava Državne izborne komisije i njihove zamjenike, imenjuju se diplomirani pravnici koji imaju najmanje 10 godina radnog iskustva u struci. Prednost pri ocjenjivanju prijave imaju kandidati koji posjeduju iskustvo rada u oblasti izbornog prava.

Opunomoćeni predstavnici potvrđenih izbornih lista nemaju pravo glasa već samo pravo posmatranja rada i uvida u dokumentaciju Državne izborne komisije.

Za opunomoćene predstavnike imenjuju se diplomirani pravnici.

Opunomoćenim predstavnicima mogu se imenovati zamjenici koji moraju ispunjavati uslove navedene u stavu 5 ovog člana.

Za opunomoćene predstavnike imenjuju se diplomirani pravnici.

Izmjena ovog člana je ujedno i najznačajnija izmjena kada je riječ o organima izborne administracije. U ovom članu predviđena je potpuna profesionalizacija DIK-a na način što bi se umjesto dosadašnjeg stalnog sastava koji su činili predsjednik i 10 članova, biralo pet pravnih stručnjaka za koje se propisuju posebni uslovi u pogledu stručnosti i radnog iskustva. Predloženom izmjenom nijedna politička opcija ne bi imala prednost po bilo kojem osnovu, čime bi se doprinijelo nezavisnosti, nepristrasnosti i transparentnosti ovog organa.

Za članove stalnog sastava na prijedlog parlamentarne većine, odnosno opozicije imenuju se predstavnici izbornih lista proporcionalno broju osvojenih mandata na prethodnim izborima, a u slučaju istog broja mandata imenuje se sa izborne liste koja je dobila veći broj glasova na prethodnim izborima.

Ukoliko u Skupštini postoji samo jedna izborna lista koja čini parlamentarnu većinu, odnosno jedna opoziciona izborna lista, sva četiri člana u stalni sastav državne izborne komisije imenju se na prijedlog te izborne liste.

Članovima Državne izborne komisije u stalnom sastavu koji se imenjuju na prijedlog parlamentarne većine, odnosno parlamentarne opozicije imenju se zamjenici.

Predsjednika Državne izborne komisije u slučaju spriječenosti zamjenjuje član Državne izborne komisije u stalnom sastavu kojeg on odredi.

Opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste može imati zamjenika.

Članove Državne izborne komisije i opunomoćene predstavnike podnosioca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadataka u Državnoj izbornoj komisiji zamjenjuju njihovi zamjenici.

Članovi Državne izborne komisije, njihovi zamjenici i opunomoćeni predstavnici podnosioca izbornih lista imenjuju se iz reda diplomiranih pravnika.

Predsjednik Državne izborne komisije mora biti diplomirani pravnik i imati najmanje 10 godina radnog iskustva u struci i ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine.

Opunomoćenim predstavnicima mogu se imenovati zamjenici koji moraju ispunjavati uslove navedene u stavu 5 ovog člana.

Član 30a		
N/A	<p>Postupak izbora predsjednika, članova Državne izborne komisije i njihovih zamjenika pokreće Radno tijelo, objavljivanjem javnog konkursa, najkasnije tri mjeseca prije isteka mandata članovima postojeće komisije.</p> <p>Javni konkurs se objavljuje u „Službenom listu Crne Gore“ i jednom dnevnom štampanom mediju u Crnoj Gori.</p> <p>Javni konkurs iz stava 2 ovog člana sadrži: uslove koje kandidati moraju da ispunjavaju, dokumentaciju koja se dostavlja uz prijavu i način i rok prijavljivanja na konkurs.</p> <p>Rok za podnošenje prijava na javni konkurs je 30 dana od dana objavljanja konkursa.</p>	Ovim članom je propisan postupak izbora predsjednika i članova DIK-a putem javnog konkursa.
Član 30b		
N/A	<p>Radno tijelo je dužno da, u roku od 8 dana od dana prijema liste kandidata, izvrši provjeru ispunjenosti uslova iz člana 30 ovog zakona i u roku od 8 dana od dana isteka roka za prijavljivanje na konkurs sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove.</p> <p>Radno tijelo obavlja razgovor sa kandidatima iz stava 1 ovog člana.</p> <p>Radno tijelo, na osnovu dokaza kojima se potvrđuje ispunjenost uslova iz člana 30, i na osnovu obavljenog razgovora sa kandidatima, predlaže pet kandidata za izbor u stalni sastav Državne izborne komisije i pet zamjenika, sa obrazloženjem.</p> <p>Radno tijelo sastavlja listu iz stava 3 ovog člana, većinom glasova, u roku od 15 dana od dana isteka roka za prijavu na konkurs, i dostavlja je Skupštini na razmatranje i odlučivanje.</p>	Ovim članom je propisan postupak izbora predsjednika i članova DIK-a putem javnog konkursa.
Član 31 stav 4		
Opunomoćeni predstavnici učestvuju u radu i punovažno odlučuju 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora.	Opunomoćeni predstavnici stiču pravo da posmatraju rad i vrše uvid u dokumentaciju Državne izborne komisije 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora.	U cilju depolitizacije i profesionalizacije DIK-a, predloženim izmjenama briše se odredba kojom se opunomoćenim predstavnicima omogućavalo da punovažno učestvuju u radu DIK-a. Praksa je pokazala politički subjekti/izborne liste biraju opunomoćene predstavnike ne u interesu birača, već u interesu samih političkih subjekata/izbornih lista.

Član 32 – dodaje se stav 3		
N/A	Državna izborna komisija je obavezna da obezbijedi audio-vizuelno snimanje svih sjednica i da snimljeni materijal učini dostupnim za slobodno preuzimanje na svojoj internet stranici najkasnije 12 sati nakon završetka sjednice.	Ovim članom predviđena je obaveza DIK-a da obezbijedi audio-vizuelno snimanje svih sjednica, i da isto učini dostupnim javnosti putem svoje internet stranice. Na ovaj način obezbijediće se veća transparentnost u radu DIK-a.
Član 35		
Birački odbor čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.	Birački odbor čine predsjednik i četiri člana u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.	Do najvećeg nivoa nepravilnosti dolazi upravo na izborni dan u biračkim odborima, a razlog tome je nedovoljna obučenost članova biračkog odbora.
Svakoj političkoj partiji zastupljenoj u odgovarajućoj skupštini pripada broj predsjednika biračkih odbora srazmjerno proporcionalnoj zastupljenosti odborničkih mesta u skupštini, a biračka mjesta na kojima bi pojedina politička partija predlagala predstavnika za predsjednika biračkog odbora, opštinska izborna komisija određuje žrijebom.	Za predsjednika i članove biračkog odbora i njihove zamjenike mogu biti imenovana samo lica koja su pohađala obuku za sprovođenje izbora i dobila certifikat o uspješnom pohađanju obuke izdat od Državne izbornoj komisije.	Zbog toga je ovim članom predviđeno obavezno pohađanje obuke za članove biračkog odbora, kako bi se doprinijelo rješavanju jednog od dugoročnih problema u njihovom radu.
U stalni sastav biračkog odbora dva člana imenuju se na prijedlog političke partije, odnosno koalicije koja ima većinu u odgovarajućoj skupštini opštine.	Svaka politička partija, koalicija, odnosno grupa birača zastupljena u odgovarajućoj skupštini ima pravo na broj predsjednika biračkih odbora srazmjerno proporcionalnoj zastupljenosti odborničkih mesta u skupštini, a biračka mjesta na kojima bi pojedine političke partije, koalicije, odnosno grupe birača predlagale predstavnika za predsjednika biračkog odbora, opštinska izborna komisija određuje žrijebom.	Još jedna izmjena u ovom članu odnosi se na doprinos postizanju ravnopravnosti položaja svih kategorija političkih subjekata.
U stalni sastav biračkog odbora obavezno se imenuje po jedan predstavnik dvije opozicione političke partije u odgovarajućoj skupštini, koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj mandata, a u slučaju istog broja mandata, najveći broj glasova.	U stalni sastav biračkog odbora imenuju se dva člana i njihovi zamjenici na prijedlog političke partije, koalicije, odnosno grupe birača koja ima većinu u odgovarajućoj skupštini opštine.	
Ukoliko u odgovarajućoj skupštini opštine postoji samo jedna opoziciona politička partija, u stalni sastav biračkog odbora imenuju se dva predstavnika te partije.	U stalni sastav biračkog odbora obavezno se imenuje po jedan predstavnik dvije opozicione političke partije, koalicije, odnosno grupe birača u odgovarajućoj skupštini, koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj mandata, a u slučaju istog broja mandata, najveći broj glasova.	
Birački odbor imenuje se za svako biračko mjesto, najkasnije 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora.	Ukoliko u odgovarajućoj skupštini opštine postoji samo jedna opoziciona politička partija, koalicija, odnosno grupa birača, u stalni sastav biračkog odbora imenuju se dva predstavnika i njihovi zamjenici te partije, koalicije, odnosno grupe birača.	
Izuzetno, na obrazloženi zahtjev političke partije, odnosno grupe birača koja je stekla pravo da predloži predstavnike u stalnom sastavu biračkog odbora, sastav biračkog odbora može se mijenjati i nakon isteka roka iz stava 6 ovog člana, a najkasnije 12 sati prije otvaranja biračkih mjeseta.		

Predsjednika i članove biračkog odbora, kao i opunomoćene predstavnike podnositaca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadatka biračkog odbora zamjenjuju njihovi zamjenici.	Birački odbor imenuje se za svako biračko mjesto, najkasnije 10 dana prije dana određenog za održavanje izbora. Izuzetno, na obrazloženi zahtjev političke partije, odnosno grupe birača koja je stekla pravo da predloži predstavnike u stalnom sastavu biračkog odbora, sastav biračkog odbora može se mijenjati i nakon isteka roka iz stava 7 ovog člana, a najkasnije 12 sati prije otvaranja biračkih mjesta.
Predsjednika i članove biračkog odbora, kao i opunomoćene predstavnike podnositaca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadatka biračkog odbora zamjenjuju njihovi zamjenici.	Predsjednika i članove biračkog odbora, kao i opunomoćene predstavnike podnositaca izbornih lista, u slučaju njihove odsutnosti ili spriječenosti, u vršenju poslova i zadatka biračkog odbora zamjenjuju njihovi zamjenici.

Član 38 stav 1

Političke partije registrovane u Crnoj Gori, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača.	Političke partije registrovane u Crnoj Gori, posebno ili kao koalicija, pojedinci (individualni kandidati), kao i grupe birača predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača.	Ovom odredbom se doprinosi postizanju ravnopravnosti položaja svih kategorija političkih subjekata.
---	---	---

Član 39a

U cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, na izbornoj listi biće najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola.	U cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, na izbornoj listi biće najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola.	Izmjenom ovog člana povećava se broj pripadnika manje zastupljenog pola, čime se direktno utiče na veći stepen njihovog učešća u političkom životu. Iako je dosadašnja praksa pokazala pozitivne efekte uvođenja ovog člana u Zakon o izboru odbornika i poslanika, trenutno rješenje se pokazalo nedovoljnim za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Podnosioci izbornih lista u najvećem broju slučajeva pripadnike manje zastupljenog pola raspoređuju upravo na svako četvrtu mjesto, pa na taj način njihovo učešće u radu parlamenta i opštinskih odbora velikim dijelom zavisi od izbornog rezultata liste na kojoj se nalaze.
Na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redoslijedu na listi (prva četiri mesta, druga četiri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola.	Na izbornoj listi među svaka tri kandidata prema redoslijedu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola.	
Izborna lista koja ne ispunjava uslove iz st. 1 i 2 ovog člana smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje izborne liste, a podnositac liste biće pozvan da otkloni nedostatke liste, u skladu sa ovim zakonom.	Izborna lista koja ne ispunjava uslove iz st. 1 i 2 ovog člana smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje izborne liste, a podnositac liste biće pozvan da otkloni nedostatke liste, u skladu sa ovim zakonom.	
Podnosiocu izborne liste koji ne otkloni nedostatke iz stava 3 ovog člana, izborna komisija odbiće proglašenje izborne liste, u skladu sa ovim zakonom.	Podnosiocu izborne liste koji ne otkloni nedostatke iz stava 3 ovog člana, izborna komisija odbiće proglašenje izborne liste, u skladu sa ovim zakonom.	

Član 43

Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste pravo iz člana 94 stav 2 ovog zakona. U opština u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednak ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Birači koji potpisuju liste za izbor odbornika moraju imati prebivalište na području odnosne opštine.

Birači koji potpisuju liste za izbor poslanika moraju imati prebivalište na teritoriji Crne Gore.

Potpis birača za podršku izbornoj listi daje se pred članovima opštinske izborne komisije.

Državna izborna komisija propisuje postupak i organizaciju za davanje potpisa birača za podršku izbornoj listi.

Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,2% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 50 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača, a koriste pravo iz člana 94 stav 2 ovog zakona. U opština u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednak ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 100 birača.

Birači koji potpisuju liste za izbor odbornika moraju imati prebivalište na području odnosne opštine.

Birači koji potpisuju liste za izbor poslanika moraju imati prebivalište na teritoriji Crne Gore.

Potpis birača za podršku izbornoj listi mora da prođe kroz verifikaciju autentičnosti od strane notara.

U cilju ostvarenja većeg stepena demokratičnosti, i ostvarivanja međunarodnih standarda, neophodno je smanjiti broj potpisa potrebnih za potvrđivanje izborne liste.

Praksa je pokazala da DIK ne posjeduje dovoljne kapacitete za provjeru autentičnosti potpisa kojima građani daju svoju podršku izbornoj listi/kandidatu, kao i da uslijed toga dolazi do zloupotreba i političkih tenzija. Uvođenjem obavezne verifikacije autentičnosti potpisa od strane notara, doprinijelo bi se rješavanju ovog dugogodišnjeg problema.

Član 44

Birač može, svojim potpisom, podržati samo jednu izbornu listu za izbor odbornika i samo jednu izbornu listu za izbor poslanika.	Briše se	Ne postoji opravdan razlog zbog kojeg jedan građanin ne bi mogao dati svoju podršku većem broju izbornih lista. Ova preporuka je u skladu i sa preporukom ODIHR-a i domaćih organizacija posmatrača izbora koji smatraju da treba ukinuti zabranu da jedan građanin može svojim potpisom podržati samo jednu listu kandidata.
--	----------	---

Član 68a- dodaje se stav 10

N/A	Izvodi iz stava 7 ovog člana su u toku cijelog izbornog dana dostupni svakom biračkom odboru. Birački odbori su dužni da vrše provjeru dvostrukog glasanja uvidom u izvode sa drugih biračkih mesta.	Postojanje objedinjenih podataka u jednoj bazi je neophodno iskoristiti na način da uređaj na svakom biračkom mjestu sadrži kompletну bazu biračkog spiska, a ne pojedinačne djelove spiska za pojedinačno biračko mjesto. Na taj način bi se onemogućilo dvostruko glasanje birača na dva biračka mesta.
-----	--	---

Član 68b stav 3

Uređaj za elektronsku identifikaciju prikazaće fotografiju birača na monitoru i odštampati papirni odrezak-potvrdu, koja sadrži ime i prezime, jmbg i redni broj birača koji je istovjetan onome u odštampapanom biračkom spisku. Predsjednik i član biračkog odbora iz suprotne političke opcije (poštovanje pariteta vlast-opozicija) čitko i svojeručno će potpisati odštampani odrezak-potvrdu, koja će se potom čuvati zajedno sa glasačkim kuponom.	Uređaj za elektronsku identifikaciju prikazaće fotografiju birača na monitoru uz provjeru foto identiteta u biračkom spisku i odštampati papirni odrezak-potvrdu, koja sadrži ime i prezime, jmbg i redni broj birača koji je istovjetan onome u odštampapanom biračkom spisku. Predsjednik i član biračkog odbora iz suprotne političke opcije (poštovanje pariteta vlast-opozicija) čitko i svojeručno će potpisati odštampani odrezak-potvrdu, koja će se potom čuvati zajedno sa glasačkim kuponom.	Kao jedna od zloupotreba tokom izbornog procesa javlja se glasanje iste osobe sa dokumentima koji sadrže istu fotografiju, ali različite ostale podatke na dokumentu. U cilju rješavanja pomenutog problema neophodno je uvođenje kontrole foto identiteta, na taj način bi se provlačenjem identifikacionog dokumenta u bazi vršila provjera fotografije u bazi podataka kompletног biračkog spiska. Na ekranu bi se pojavila informacija o eventualnom postojanju duplog foto identiteta, pri čemu bi se onemogućilo dvostruko glasanje birača.
---	---	---

Član 94 stav 2 tačka 2

2) u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat.	2) u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, a zajedno dobiju najmanje 0,35% važećih glasova, stiču pravo na jedan mandat koji će dobiti manjinska lista koja je imala pojedinačno najviše glasova.	Ovom izmjenom predviđeno je zbrajanje rezultata manjinskih lista iste manjinske zajednice, ukoliko pojedinačno ne uspiju da pređu zakonski uslov.
--	--	---

Član 94 stav 2 – dodaje se tačka 4		
N/A	Odredba iz tačke 2 stava 2 ovog člana važi i za izborne liste za izbor poslanika pripadnika romske nacionalne zajednice.	Diskriminacija pripadnika romske nacionalne zajednice je prisutna po različitim osnovama. Najčešće se kao polazna tačka navodi nemogućnost učešća u procesu razmatranja i donošenja odluka učešće u Parlamentu. Unošenje ove izmjene u zakonsku regulativu predstavlja polazni osnov, i ključni uslov za unapređenje položaja predstavnika ove manjinske nacionalne zajednice u Crnoj Gori, tačnije, za suzbijanje njene diskriminacije protiv romske populacije.
Član 94 – dodaje se stav 6		
N/A	Prilikom određivanja statusa nacionalne manjine neke izborne liste koriste se kriterijumi navedeni u članu 2 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.	Parlamentarni izbori 2020. godine i slučaj Socijalista Crne Gore pokazali su da je potrebno preciznije definisati kriterijume za određivanje manjinskog statusa izborne liste. Po trenutnom zakonskom rješenju ovo pitanje ostaje otvoreno. Zakon samo predviđa navođenje odrednice manjinskog naroda u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste. Stoga je potrebno dopuniti Zakon o izboru odbornika i poslanika konkretnim rješenjem koje već postoji u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama.
Član 109 stav 1		
Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 24 časa od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.	Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 48 sati od časa prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora.	Produženjem roka za odlučivanje o prigovorima, doprinosi se omogućavanju efikasnijeg pravnog liječnika, za žalbe koje zahtijevaju detaljnije istraživanje.
Član 116 – dodaje se stav 4		
N/A	Novčanom kaznom od 5.500 eura kazniće se pravno lice za nepostupanje po članu 39a ovog zakona.	Kako bi se ostvarilo potpuno poštovanje zakonskih odredbi kojima se ostvaruje princip rodne ravnopravnosti, neophodno je propisati kaznenu odredbu za nepoštovanje ove zakonske odredbe.

ZAKON O REGISTRIMA PREBIVALIŠTA I BORAVIŠTA

Poslije člana 15 dodaje se član 15a		
N/A	<p>Godinu dana prije zakazanih izbora nadležni organ je obavezan vršiti nasumičnu terensku kontrolu prebivališta građana na cijeloj teritoriji Crne Gore. Rezultati, u formi izvještaja o terenskoj kontroli će dalje biti u nadležnosti organa zaduženog za ažuriranje biračkog spiska građana.</p>	<p>Kako bi se kreirao precizan register birača i provjerilo poštovanje zahtjeva za dužinu prebivališta, trebalo bi sprovesti opsežnu terensku kontrolu, prije narednog izbornog procesa.</p> <p>Kao nadležno tijelo se preporučuje Savjet za kontrolu biračkog spiska, o čijem je formiranju Vlada donijela odluku (dostupno na: https://www.gov.me/vijesti/237615/Saopstenje-sa-seste-sjednice-Vlade-Crne-Gore-odrzane-14-1-2021-godine.html).</p>
Član 36 stav 1		
Novčanom kaznom u iznosu od 30 eura do 200 eura kazniće se za prekršaj fizičko lice ako:	Novčanom kaznom u iznosu od 200 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj fizičko lice ako:	Kao jedan od ključnih problema kada je o radu biračkog spiska nijejavlja se problem promjene ili prijave prebivališta. Izuzetno niske kazne propisane postojećim zakonodavstvom ne predstavljaju dovoljan motiv građanima za ispunjavanje svojih dužnosti, pa je s toga neophodno uvođenje strožije kaznene politike u procesu suzbijanja ovog problema.
1) u roku od osam dana ne podnese prijavu prebivališta, prijavu promjene prebivališta, odnosno adresu, prijavu o odlasku u drugu državu i prijavu povratka iz druge države (član 10 st. 1, 2, 4, 5 i 6);	1) u roku od osam dana ne podnese prijavu prebivališta, prijavu promjene prebivališta, odnosno adresu, prijavu o odlasku u drugu državu i prijavu povratka iz druge države (član 10 st. 1, 2, 4, 5 i 6);	
2) ne podnese prijavu iz člana 10 st. 1, 2, 4, 5 i 6 ovog zakona za maloljetno lice ili lice lišeno poslovne sposobnosti (član 11 stav 1);	2) ne podnese prijavu iz člana 10 st. 1, 2, 4, 5 i 6 ovog zakona za maloljetno lice ili lice lišeno poslovne sposobnosti (član 11 stav 1);	
3) prijavu boravišta ne podnese u roku od 24 časa od dolaska u boravište ili ne odjavi boravište prije odlaska (član 24).	3) prijavu boravišta ne podnese u roku od 24 časa od dolaska u boravište ili ne odjavi boravište prije odlaska (član 24).	

ZAKON O BIRAČKOM SPISKU

Član 2

Birački spisak je izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo.	Birački spisak je izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo.	Predloženom izmjenom, u Zakon o biračkom spisku unosi se kategorija aktivnih i neaktivnih birača u cilju smanjenja broja lica koja se nalaze u biračkom spisku a ne ispunjavaju rezidencijalni uslov.
Birački spisak je javna isprava, služi samo za izbore i vodi se po službenoj dužnosti.	Birački spisak je javna isprava, služi samo za izbore i vodi se po službenoj dužnosti.	
U birački spisak se upisuju lica koja su stekla uslove za ostvarivanje biračkog prava.	U birački spisak se upisuju lica koja su stekla uslove za ostvarivanje biračkog prava.	
Birački spisak je stalan i redovno se ažurira.	Birački spisak sadrži evidenciju aktivnih i neaktivnih birača. Birački spisak je stalan i redovno se ažurira.	

Član 5 – mijenja se tačka 15 a postojeća tačka 15 postaje tačka 16

15) druge poslove, u skladu sa ovim zakonom.	15) vodi evidenciju aktivnih i neaktivnih birača; 16) druge poslove, u skladu sa ovim zakonom.	Ovom odredbom, u nadležnost MUP-a stavljaju se vođenje evidencije aktivnih i neaktivnih birača.
--	---	---

ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA

Član 2 stav 1

Politički subjekti, u smislu ovog zakona, su: političke partije, koalicije, grupe birača i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore.	Politički subjekti, u smislu ovog zakona, su: političke partije, koalicije, grupe birača, pojedinci (individualni kandidati) i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore.	Ovom odredbom se doprinosi poticanju ravnopravnosti položaja svih kategorija političkih subjekata.
---	---	--

Član 12 – dodaje se stav 2

N/A	Politička partija može dobijati sredstva za redovan rad ako je statutom predvidjela i sprovodi demokratske procedure za izbor partijskog rukovodstva, kandidata za poslaničke i odborničke funkcije (glasaju svi članovi partije, neposredni izbori i tajno glasanje).	Državno finansiranje redovnog rada i predizbornih kampanja političkih partija treba da bude zakonski uslovljeno uvođenjem u statute i sprovodenjem demokratskih procedura selekcije kandidata za poslaničke i odborničke funkcije, te direktnog izbora partijskog rukovodstva od strane članova partije.
-----	--	--

PRAVILA O RADU BIRAČKIH ODBORA

Član 1 – Dodaju se stavovi 1.9 i 1.9a

N/A

1.9. Predsjednik biračkog odbora, njegov zamjenik, članovi biračkog odbora i njihovi zamjenici dužni su da nose akreditaciju izdatu od nadležnog organa kojom se potvrđuje njihovo članstvo u biračkom odboru (u daljem tekstu: akreditacija), od trenutka dolaska na biračko mjesto do završetka utvrđivanja rezultata glasanja na biračkom mjestu, na način da ista bude jasno istaknuta i vidljiva.

1.9a Izuzetno, predsjednik biračkog odbora dužan je da nosi akreditaciju, na način opisan u stavu 1.9 ovog člana, do okončanja procedure iz člana 6 stav 6.2.

U dosadašnjoj praksi članovi biračkih odbora često nijesu nosili akreditaciju. Jednostavnim propisivanjem nošenja akreditacije kao obaveze, doprinosi se sprječavanju mogućih zloupotreba.

Član 2 – Dodaje se stav 2.11

N/A

Birački odbor dužan je omogućiti glasanje biraču, uz obaveznu vizuelnu identifikaciju, ukoliko na biračkom mjestu dođe birač koji je upisan u izvodu iz biračkog spiska za to biračko mjesto, a provlačenjem njegovog identifikacionog dokumenta kroz čitač na ekranu uređaja za elektronsku identifikaciju se ne pojavljuje njegova fotografija, niti podaci, već se na donjem lijevom dijelu ekrana dobija informacija „birač nije na ovom biračkom mjestu“.

Uprkos naporima u obezbjeđivanju tačnih i potpunih podataka u elektronskim bazama i provjerama ispravnosti elektronskih uređaja, treba omogućiti korišćenje biračkog prava u slučaju da elektronski uređaj ne prepozna birača na biračkom mjestu, a isti se nalazi na izvodu iz biračkog spiska.

PRIRUČNIK ZA OBUKU BIRAČKIH ODBORA

1. Uređenje biračkog mjeseta – Dodaje se nova tačka

N/A

Predsjednik, njegov zamjenik, članovi biračkog odbora i njihovi zamjenici, nakon dolaska na biračko mjesto, dužni su da na sebi istaknu akreditaciju kojom se potvrđuje njihovo članstvo u biračkom odboru i da istu nose tokom cijelog izbornog dana, na način da ista bude vidljiva sve do završetka utvrđivanja rezultata glasanja. Ova obaveza važi za predsjednika sve dok ne dostavi materijal i opremu opštinskoj izbirnoj komisiji i od predsjednika opštinske izborne komisije ne dobije potvrdu o prijemu.

Propisivanje obaveze nošenja akreditacije u Pravilima o radu biračkih odbora za sobom povlači potrebu propisivanje istog i u Priručniku za obuku biračkih odbora.

LITERATURA

1. Centar za monitoring i istraživanje, Reforma izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori, CeMI, Podgorica, str. 50
2. Crna Gora, Parlamentarni izbori 2016, Konačni izvještaj Posmatračke misije OSCE/ODIHR, Varšava, 2017, str. 6.
3. Crna Gora, Parlamentarni izbori 30. avgust 2020., Ograničena posmatračka misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), Konačni izvještaj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2020, str. 8
4. Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018., Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, Konačni izvještaj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018, str. 6
5. European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), Final Report Early Parliamentary Elections Armenia 2018, str. 24, dostupno na: <http://enemo.eu/uploads/file-manager/Finalreport-Englishversion.pdf>
6. European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), International Election Observation Mission to Moldova, 2019, str. 37, dostupno na <https://tinyurl.com/3mfweznb>
7. European Network of Election Monitoring Organizations ENEMO, International Election Observation Mission Montenegro Parliamentary Elections 2020., str. 20
8. Federal Elections Act, Version as promulgated on 23 July 1993 (Federal Law Gazette I pp. 1288, 1594), last amended by Article 1 of the Act of 28 October 2020 (Federal Law Gazette I p. 2264), dostupno na: <https://tinyurl.com/v34rgzmn>
9. Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2016, Finalni izvještaj, CeMI, Podgorica, 2016, str. 17
10. Građansko nadgledanje parlamentarnih i lokalnih izbora – Crna Gora 2020, Finalni izvještaj, CEMI, Podgorica, 2020, str. 60
11. Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora, Crna Gora 2018, Finalni izvještaj, CEMI, Podgorica, 2018, str. 11
12. Helena Catt et al., Electoral Management Design, Revised edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, 2014
13. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 - ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 - odluka US, 63/2011 - odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 - odluka US i 41/2020)
14. Izborni zakon Francuske, dostupno na: <https://tinyurl.com/7sckezhn>
15. Izborni zakon o izboru u Skupštinu Republike Portugal, dostupno na: <https://tinyurl.com/17c16qnw>

16. Izborni zakon Švedske, dostupno na: <https://tinyurl.com/2rtfveej>
17. Izborni Zakonik Republike Albanije (Odobren Zakonom br. 10 019, od 29 decembra 2008, izmijenjen Zakonom br. 74/2012, od 19 jula 2012 i Zakonom br. 31/2015, od 2 aprila 2015 i Zakon br. 101/2020 od 23. jula 2020. godine)
18. Izborni Zakonik Sjeverne Makedonije („Službeni vesnik na Republika Severna Makedonija“, br. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20)
19. Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori 2020, dostupno na: <https://tinyurl.com/4n767fi5>
20. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Evropska komisija za demokratiju putem prava, Venecija, 2002., str. 10, dostupno na: <https://tinyurl.com/2wgnuq8q>
21. Krivični zakonik Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)
22. Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-br. VII 1-20)
23. Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-II br. 45/20)
24. Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-II broj 46/20)
25. Odluka Ustavnog suda Crne Gore (U-VII br. 17/18)
26. OSCE, Ograničena posmatračka misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) Konačni izvještaj, Varšava, 2020, str. 25
27. Politički aktivizam žena u Crnoj Gori, CeMI, Podgorica, 2014, str. 21
28. Pravilnik o Nacionalnoj izbirnoj komisiji Portugala, dostupno na: <https://tinyurl.com/10wb7hao>
29. Predstavljanje programa rada Vlade Crne Gore mandatara Zdravka Krivokapića, 2020, str. 44
30. Preoblikovanje izborne kampanje korištenjem društvenih medija u Crnoj Gori, dostupno na: <https://tinyurl.com/phpwh36w>
31. Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji 2019. godina, Uprava za statistiku, Podgorica, 2019, dostupno na: <https://tinyurl.com/y4kc5xgv>
32. Promo-LEX, Observation Mission Parliamentary Elections of February 24, 2019, dostupno na: <https://tinyurl.com/n22wvczq>
33. Rafael López-Pintor, Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000
34. Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore br. 37/90 od 9. oktobra 1990. godine
35. Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI)

36. Ustav Francuske, dostupno na: <https://tinyurl.com/y74cox49>
37. Ustav Republike Kosovo (sa amandmanima I-XXIV), dostupno na: <https://tinyurl.com/zoykwrad>
38. World Bank, Proportion of seats held by women in national parliaments (%) [online], <https://tinyurl.com/y2m93far>, uvid izvršen 28.12.2020. godine
39. Zakon o biračkom spisku („Sl. list RCG“, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)
40. Zakon o biračkom spisku, („Sl. list RCG“, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)
41. Zakon o elektronskim medijima („Sl. list RCG“, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013, 55/2016, 92/2017 i 82/2020 - dr. zakon)
42. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020)
43. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) i Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07)
44. Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika („Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore“, br. 36/90, od 3. oktobra 1990. godine.)
45. Zakon o izboru narodnih poslanika, („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011, 104/2009 - dr. zakon, 12/2020 i 68/2020)
46. Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i „Sl. list CG“, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US)
47. Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 16/2000 (prečišćen tekst), 9/01, 41/02, 46/02, 45/04 i „Sl. list SRJ“, br. 73/00 i 9/01)
48. Zakon o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Crne Gore“ br. 49/92, od 14. oktobra 1992. godine)
49. Zakon o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 4/98)
50. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o biračkom spisku, („Sl. list Crne Gore“, br. 3/2020 od 23.01.2020.)
51. Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Sl. list CG“, br. 79/08 i 45/12)
52. Zakon o ličnoj karti, („Sl. list CG“, br. 12/2007, 73/2010, 28/2011, 50/2012, 10/2014 i 18/2019), čl. 2 st. 1
53. Zakon o političkim partijama („Sl. list RCG“, br. 21/04 od 31.03.2004 i „Sl. list Crne Gore“, br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 59/11 od 14.12.2011)

54. Zakon o registrima prebivališta i boravišta („Službeni list CG“, br. 46/2015 od 14.8.2015. godine)

55. Zakon o uslovima izbornog zakona i izmjenama i dopunama određenih zakona, dostupno na: <https://tinyurl.com/1ktg8woy>

56. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list CG“, br.79/08 i 70/09)

