

FDES Izborni sistem

Đorđije Blažić

Zarobljeni izborni sistem

Ključni aspekti



Institut za javnu upravu, ljudska prava i životnu sredinu

Naša misija

Osnovni cilj Regionalnog instituta za javnu upravu, ljudska prava i životnu sredinu je da doprinese izgradnji regionalnih kapaciteta, sprovodi istraživanja i zagovara javno upravljanje, ljudska prava, održivi razvoj i zaštitu životne sredine, promoviše regionalnu saradnju, mir, vladavinu prava, pravdu, demokratiju i jednakost, da pomogne zemljama Zapadnog Balkana da se prilagode i osnaže kapacitete za vođenje pregovora o pristupu Evropskoj uniji. Na institucionalnom nivou razvijamo istraživanja i programe u cilju jačanja individualnih i intelektualnih kapaciteta, strateškog planiranja, infrastrukture i organizacionih modela i modela upravljanja, kreiranja funkcionalnih politika i unapređenja profesionalnih performansi, sistema odgovornosti, planiranja i kontrole, potrebnih za integrisano upravljanje, politike i sistemsko djelovanje u svim oblastima i na svim nivoima. Zagovaranjem systemske perspektive i važnosti integrisanog upravljanja snažno smo posvećeni ispunjavanju ciljeva i zahtjeva UN Agende za održivi razvoj 2030. Razvoj partnerstava i mobilizacija znanja naša su vitalna vodilja u naporima da unaprijedimo politike i prakse zasnovane na istraživanjima. Fokusirani smo na mobilizaciju i umrežavanje mladih diplomaca i profesionalaca iz Regiona koji su završili studije (i/ ili stekli titule magistara ili doktora nauka) na prestižnim univerzitetima u svijetu, specijalizovani su za različita znanja, a države ih najčešće ne koriste ili ne dovoljno.

Sprovođenjem **istraživačkih projekata**, davanjem preporuka, predloga i procjena, planiranjem politika, kreiranjem strategija, objavljivanjem materijala, razvojem novih **metoda i mehanizama**, edukacijom, organizovanjem **specijalističkih** skupova, stručnih sastanaka i obuka, kao i pružanjem **tehničke pomoći**, radimo na ostvarivanju ciljeva i saradujemo sa vladama, poslovnim sektorom, civilnim društvom i drugim ključnim akterima u ovom našem ambicioznom putovanju.

Sadržaj

	UMJESTO PREDGOVORA	4
	INSTEAD OF FOREWORD	5
1	Prethodna pitanja	6
2	Analiza Zakona o izboru odbornika i poslanika	8
3	Analiza Zakona o biračkim spiskovima	14
4	Pravni aspekti finansiranja političkih partija	17



Prof. dr. Đordije Blažić
Dekan, FDES

UMJESTO PREDGOVORA

Analiza pred vama ima za cilj da pruži doprinos u sagledavanju problema neusaglašenosti crnogorskog izbornog sistema, uslovljeno pravno-institucionalnim nedostacima, a što za direktnu posljedicu ima nelegitimnost Skupštine Crne Gore, kao i svih drugih državnih institucija proizašlih iz njenih odluka, osim institucije Predsjednika. Ovakva karakteristika višedecenijskog crnogorskog pravnog i političkog miljea, prema teoriji Sile njemačkih teoretičara Labanda i Jelineka, podstaknuto sistemom vladanja u kojem su državne institucije pretvorene u dominantno partijske, svrstava Crnu Goru u grupu država koje počivaju na obilježjima ostvarivanja vlasti zarad (interesa) vladajuće klase i očuvanja (njihove) vlasti, a ne javnog interesa. Razvoj crnogorskog izbornog sistema takođe za posljedicu donosi anomalije na koje upućuje teorija Sile, jer i nakon petnaeste promjene izbornog zakonodavstva (počev od 1998. g.) sistem nije usklađen. Stoga je jasno da jedino održivo rješenje može nastati u potpuno novom pristupu planiranju i izradi novih zakona, a naročito Zakona o izboru odbornika i poslanika.

15. april 2021. godine

INSTEAD OF FOREWORD

The analysis in front of you aims to contribute to the perception of the problem of inconsistency of the Montenegrin electoral system, conditioned by legal and institutional shortcomings, which has the direct consequence of the illegitimacy of the Parliament of Montenegro and all other state institutions arising from its decisions. This characteristic of the decades-old Montenegrin legal and political milieu, according to the theory of the Force of German theorists Laband and Jelinek, encouraged by a system of government in which state institutions are transformed into predominantly party ones, places Montenegro in a group of states based on the rule of power. preservation of (their) authority, not the public interest. The development of the Montenegrin electoral system also results in anomalies pointed out by the theory of Force, because even after the fifteenth change in the electoral legislation (starting from 1998), the system is not harmonized. Therefore, it is clear that the only sustainable solution can emerge in a completely new approach to planning and drafting new laws, especially the Law on the Election of Councilors and Deputies.

Prethodna pitanja

Bilo kakve aktivnosti povodom rješavanja problema neusaglašenosti crnogorskog izbornog sistema zahtijevaju analizu i rješavanje prethodnih pitanja sadržanih u tabeli (ispod), prema čemu će se definisati koncept Zakona o izboru odbornika i poslanika, kao model koji će odrediti buduću zakonodavnu reformu izbornog sistema.

Tabela 1: Prethodna (*Prejudicijelna*) pitanja koncepta Zakona o izboru odbornika i poslanika

Rb.	Predhodna pitanja	Razlog	Predlog
1)	Primat legalitetu ili oportunitetu (cjelishodnosti) u uređivanju izbornog sistema	Sporni Zakon obiluje normama koje su produkt političkih kompromisa a ne ustavnosti i legaliteta čime se ugrožava fundamentalni princip Vladavine prava.	Stroga orijentacija na primjenu ustava i međunarodnih akata koje je Crna Gora ratifikovala. U pitanjima koja ne zadiru u princip legaliteta dozvoljeno je rješavanje putem cjelishodnosti, ali ne i suprotno legalitetu.
2)	Legalitet i Preporuke međunarodnih organizacija	Poštovanje standarda ali samo pod uslovom da su u skladu sa Ustavom Crne Gore.	Uzeti svakako u obzir i uklopiti u pravni sistem
3)	Pitanje nomotehnike uređivanja izbora	Osnovni tekst Zakona je donijet 1998 godine i u međuvremenu je još 16 puta mijenjan i dopunjavao.	Nomotehnički je nužno opredijeliti način uređivanja izbora 1. Donošenje novog Zakona a ne izmjena i dopuna Izrada novog Zakona o izboru odbornika i poslanika ili 16-ta izmjena i dopuna Zakona. 2. Donošenje Zakona o izboru odbornika 3. Donošenje Zakona o izboru poslanika 4. Imamo Zakon o izboru Predsjednika 5. Donošenje jedinstvenog Zakona o izborima (kodifikacija svih izbora, poslanika, odbornika, Predsjednika Crne Gore u jednom zakonu) s obzirom da je izborni sistem jedinstven za sve izbore (neposredno odlučivanje birača).

Rb.	Predhodna pitanja	Razlog	Predlog
4)	Jasno određenje tipa izbornog sistema i tipa izbornih lista	Jasnoća Ustavnih odredbi o suverenitetu građana (član 2) Neposrednost izbora odbornika i poslanika (član 45 stav 5 i član 83 stav 1) i analogija izbora Predsjednika Crne Gore (član 96 stav 1), način odlučivanja u lokalnoj samoupravi (član 113) i samostalnost lokalne samouprave (član 117)	Otvorene liste i neposredan izbor (glasanjem) za odbornika i poslanika kao što se glasa za Predsjednika Crne Gore, a ne za liste jer predmet odlučivanja građana na izborima nisu liste, već fizička lica – kandidati za odbornika, poslanika Predsjednika Crne Gore.
5)	Odvojenost „Državnih“ i „Lokalnih“ izbora, tj. Skupštine Crne Gore i Skupština jedinica lokalne samouprave, kao što je i izbor Predsjednika Crne Gore (kodifikovani Zakon o izborima)	Ustavno jamčenje prava na lokalnu samoupravu (član 22), način odlučivanja u lokalnoj samoupravi (član 113) i samostalnost lokalne samouprave (član 117) tj. ustavom ograničeni nadzora državnih organa nad autonomijom lokalne samouprave.	Donošenje dva Zakona (npr. Srbija) Donošenje jednog Zakona sa podjelom poglavlja o državnim izborima, lokalnim izborima i izbora Predsjednika Crne Gore. (kodifikacija izbora u jednom zakonu)
6)	Odvojenost državnih izbornih organa za državne parlamentarne, predsjedničke i lokalne izbore (njihova autonomija),	Jamčenje prava na lokalnu samoupravu (član 22) način odlučivanja u lokalnoj samoupravi (član 113) i samostalnost lokalne samouprave (član 117)	Odvojenost izbornih centralnih i lokalnih organa, saradnja Dik-a i OIK-a bez mogućnosti nadzora DIK nad OIK na lokalnim izborima, i profesionalna struktura izbornih organa bez političkih kadrovskih primjesa.
7)	Odvojenost hijerarhijske pravne zaštite birača kod državnih i lokalnih izbora (Ako se prihvati koncept odvajanja državnih i lokalnih izbora)	Jamčenje prava na lokalnu samoupravu (član 22) način odlučivanja u lokalnoj samoupravi (član 113) i samostalnost lokalne samouprave (član 117)	Hijerarhijska veza za državne izbore na postupanje biračkog odbora prigovor lokalnoj izbornoj komisiji, na rješenje lokalne izborne komisije žalba DIK-u na rješenje DIK-a Ustavna žalba. Na postupanje biračkog odbora prigovor Opštinskoj izbornoj komisiji na rješenje opštinske izborne komisije neposredno ustavna žalba Ustavnom sudu. (ovo pod uslovom da nemamo prigovor u smislu ZUP-a)
8)	Jasno razgraničenje izbornog postupka kao posebnog (sui generis), kombinovanog sa upravnim postupkom uz njegovu shodnu primjenu pojedinih instituta (rješenje, prigovor, žalba)		Ako imamo prigovor na upravnu aktivnost (faktičku radnju) biračkog odbora, izborne komisije onda je drugačija pravna zaštita i sudska zaštita usmjerena na Upravni sud. Shodna primjena ZUP-a na žalbu je realna, na formu izbornog akata Rješenja takođe, ali uz isključenje prava stranke na izjašnjavanje, zbog „hitnosti postupka“.

Analiza Zakona o izboru odbornika i poslanika

Direktne odredbe koje se tiču izbornog sistema uređene su kroz ustavne norme. Izorno (biračko pravo) građanina uređeno je kroz pravo da bira i da bude biran ako ispunjava tri cenzusa, i to 1) Državljanin Crne Gore (cenzus državljanstva); 2) Koji je navršio 18 godina života (cenzus punoljetstva); i 3). Ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori (cenzus prebivališta).

Biračko pravo se ostvaruje na izborima. Biračko pravo je opšte i jednako. Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno (član 45).

Posebne odredbe Ustava se odnose na ostvarivanje izbornog prava pripadnike manjinskih naroda i nacionalnih zajednica gdje Ustav jasno propisuje da im se jemče prava i slobode koje mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, i garantuje autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije (član 79 stav 1 tačka 9). Način izbora i broj poslanika u Skupštini Crne Gore je jasno uređen kroz normu da Skupštinu Crne Gore čine poslanici koji se biraju neposredno, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem. Skupština ima 81 poslanika (član 83).

Način odlučivanja, slobodni mandat i status poslanika uređeni su kroz normu da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju. Poslanik ima pravo da poslaničku funkciju obavlja profesionalno (član 85).

Takođe explicite se uređuje i način izbora i uslovi za izbor Predsjednika Crne Gore. Predsjednik Crne Gore, bira se na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem. Za predsjednika Crne Gore, može biti biran crnogorski državljanin koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina. Izbor za predsjednika Crne Gore raspisuje predsjednik Skupštine (član 96).

Biračko pravo, pored uslova za njegovo ostvarivanje obuhvata i njegov karakter, organe, vrijeme, način i postupak njegovog ostvarivanja i zaštite. Biračko pravo nije pravo za čije

je ostvarivanje dovoljno ispunjenje tri ustavna cenzusa, već je ono neustavno prošireno drugim cenzusima i ograničeno Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Zakonom o biračkim spiskovima, i neustavno je uskraćeno pasivno biračko pravo “fizičkom licu” i Nacionalnim savjetima manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica da imaju svoje liste kandidata.

Različiti cenzusi su utvrđeni za pasivno biračko pravo Predsjednika Crne Gore, pri čemu se i on bira na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem uz cenzuse da je: crnogorski državljanin, koji ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina (član 96).

Ustavne odredbe o izbornim cenzusima za sticanje biračkog prava su imperativne, a ne dispozitivne – ovlašćujuće norme. Karakter imperativnosti ustavne norme znači da je ustavotvorac uredio sve potrebne uslove biračkog prava, što u pravnom smislu znači da data norma nema elementa dispozitivnosti i ovlašćenja zakonodavcu da zakonom može proširivati ili sužavati krug uslova utvrđenih Ustavom. U nomotehničkom smislu za razliku od imperativne, ovlašćujuća ustavna norma o biračkom pravu postojala bi kada bi zakonodavac Ustavom propisao jedan dio uslova za sticanje biračkog prava (punoljetstvo, državljanstvo, boravišni cenzus), a zatim propisao “i druge uslove propisane zakonom” u nastavku takve norme. Na takav način ustavna norma bi jednim dijelom imala imperativni, a drugim dijelom dispozitivni ovlašćujući karakter. Dakle, ne samo imperativni. Pravni karakter postojeće ustavne norme iz člana 45 Ustava je isključivo imperativan i ne dozvoljava njeno zakonsko proširivanje ili sužavanje.

2.1 Sistematska pitanja neustavnosti izbornih zakona

U Analizi izbornog zakonodavstva Crne Gore (Otvorena pitanja) dat je pregled sistemskih i konkretnih spornih pitanja izbornog zakonodavstva sa detaljnijim obrazloženjima koje imaju takav uticaj na postojeći izborni zakon da dovodi u pitanje cjelishodnost i 15-te izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika kako u sadržinskom(konceptualnom) tipa izbornog sistema i posebno u nomotehničkom smislu kao 15-tu izmjenu i dopunu ovog zakona, a to su pitanja:

- Uskraćivanje ustavnog prava građana da “NEPOSREDNO“ biraju odbornike i poslanike, a ne da biraju “liste” političkih partija i građanske “liste” i uvođenje neposrednih izbora sa “Otvorenim listama”, po nama, jedini je način da se obezbijedi ustavni suverenitet građana izborom “Ad personam” kandidata sa izbornih lista, a što je u apsolutnoj saglasnosti sa ustavnim izbornim (biračkim) pravom i na državnom i na lokalnom nivou;
- Uskraćivanje ustavnog jemčenja prava na lokalnu samoupravu propisivanjem instancionog nadzora Državne izborne komisije nad pojedinačnim aktima Opštinske izborne komisije kod lokalnih izbora;
- Zadiranje Državne izborne komisije u vršenju kadrovske autonomije lokalne samouprave i sistemska nužnost odvajanja državnih i lokalnih izbora;

- Propisivanje nadležnosti izbornih organa lokalne samouprave (Opštinska izborna komisija, birački odbori) za vođenje izbornog postupka i odlučivanje za parlamentarne i izbore Predsjednika Crne Gore, kao i pitanje modela lokalnih izbora;
- Propisivanje izbornih organa kao političkih organa i njihova dominantno politička struktura;
- Propisivanje statusa Državne izborna komisije sa svojstvom pravnog lica;
- Uvođenje D'Hontovog metoda prelivanja glasova drugim strankama koje nijesu osvojile glasove?
- Proširivanje ustavnog cenzusa za biračko pravo i to "poslovnu sposobnost" (član 11 stav 1), koje nije sporno ali ga je ustavotvorac zaboravio;
- Dodatno proširivanje tj. ograničavanje biračkog prava upisom u birački spisak uspostavlja se "uslov" njegovog ostvarivanja, što dodatno diskriminiše i ograničava pravo birača (član 2 stav 3 Zakona o biračkim spiskovima). Pri tome, iz Zakona je jasno da je riječ samo o "tehničkom" zakonu kojim se uspostavlja evidencija birača radi lakšeg sprovođenja postupka izbora;
- Uvodi dodatni cenzus za lokalne izbore - prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izornoj jedinici, najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora (član 11 stav 2) (ukinuta odredba Odlukom Ustavnog suda Crne Gore iz 2020. godine);
- Proširuje i uslovljava ostvarivanje biračkog prava glasanjem "elektronskom identifikacijom";
- Ukidanje pasivnog biračkog prava građaninu, kao prava da se kao pojedinac kandiduje za predstavnička tijela;
- Ukidanje Savjetima nacionalnih manjina i manjinskih zajednica da imaju svoje liste kandidata;
- Finansiranje političkih partija;
- Nadzor nad biračkim spiskovima.

2.2 Zakon o izboru odbornika i poslanika

Zakon o izboru odbornika i poslanik sadrži veliki broj neustavnih odredbi proizašlih iz neustavnog tipa izbornog sistema i tipa izbornih listi. Neke od tih odredbi je moguće identifikovati, a neke nije jer zavise od rješavanja predhodnih pitanja koja se odnose na državne i lokalne izborne organe, odnosno na povredu ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu povodom odluke da li će izborni postupak biti poseban postupak ili će se u nekim pitanjima postupka shodno primjenjivati Zakon o upravnom postupku. Ovdje navodimo samo neke ključne sporne ustavno pravne norme Mnoge od njih, koje su procesnog karaktera zavise od modela tj. tipa izbornog sistema. U tabeli ispod predstavljamo kratke sadržine i razloge neustavnosti izbornog prava po poglavljima.

Tabela 2: Zakon o izboru odbornika i poslanika

Član zakona	Norme	Neusklađenost normi
Zakonska rješenja		
Član 2 stav 1	Preuzete su ustavne norme (osnovne odredbe).	Već uređene Ustavom
Član 4	Uskraćivanje pasivnog biračkog prava pojedincima, nacionalnim savjetima kao predstavnicima i zastupnicima manjinskih naroda i nacionalnih zajednica (osnovne odredbe).	Prema članu 35 Zakona o manjinskim pravima, Nacionalni savjeti su predstavnici i zastupnici manjinskih naroda a ne političke partije.
Biračko pravo		
Član 11	Eliminisanje cenzusa državljanstva Uvođenje poslovne sposobnosti kao dodatni uslov. Uvođenje dodatnog cenzusa prebivališta za lokalne izbore (ukinuta odredba Odlukom Ustavnog suda Crne Gore iz 2020. godine)	Član 45 Ustava već određuje uslove za biračko pravo. Proširivanje uslova je neustavno.
Izborne jedinice		
Član 12	Opštine	Može biti diskutabilno u zavisnosti od modela lokalnog izbornog sistema (otvorene ili zatvorene liste)
Raspisivanje izbora		
Član 15	Raspisivanje lokalnih izbora od strane Predsjednika Crne Gore	Za stručnu diskusiju vis-a-vis lokalna autonomija.
Organi za sprovođenje izbora		
Član 18	Opunomoćeni "članovi" izbornih organa u proširenom sastavu odlučuju.	Izborni organi moraju biti profesionalni. Opunomoćeni članovi (predstavnici partija) ne mogu odlučivati, jer su stranke u postupku (odlučivanja).
Izborne komisije		
Član 24 stav 1	Definisano pravo predlaganja političkih partija za sastav opštinske izborne komisije.	Opštinska Izborna komisija mora biti profesionalna, biraju se kandidati na osnovu javnog oglasa.
Član 25 stav 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9	Definiše se način predlaganja predsjednika i članova opštinske izborne komisije	Sugeriše na partijski organ.
Član 26 stav 5	Opunomoćeni članovi odlučuju.	Sugeriše na partijski organ. Opunomoćeni članovi ne mogu odlučivati, već samo učestvovati kao stranke u radu izbornog organa.
Član 26a	Opunomoćeni članovi odlučuju.	Sugeriše na partijski organ.
Član 29 stav 3	Definisano da DIK ima status pravnog lica	DIK ne može imati status pravnog lica, jer taj status imaju samo Država i jedinica lokalne samouprave a ne njihovi organi.
Član 30 stav 1	Opunomoćeni predstavnici	Sugeriše na partijski organ. Opunomoćeni predstavnici ne mogu biti članovi izbornih komisija, ali mogu učestvovati u radu i štiti prava kandidata.
Član 30 stav 3, 4	Imenovanje članova DIK-a na predlog parlamentarne većine i manjine	Asocira na partijski organ. Zašto takav predlog ne daje odbor za izbor i imenovanje na osnovu biografija kandidata?
Član 30 stav 5	Člana DIK-a imenuje predstavnik manjinske partije, liste	Nacionalni savjeti predstavljaju i zastupaju manjinske narode i nacionalne zajednice (Član 35 Zakona o manjinskim pravima)
Član 30 stavovi 10, 11, 12	Izbor članova stalnog sastava	Asocira na partijski organ

Član 31	Predstavnici lista se uvode u prošireni sastav DIK i punovažno odlučuju.	Ne može biti proširenog sastava DIK-a, jer je izbor na komisija profesionalna. Ostali predstavnici izbornih lista mogu učestvovati u radu, ali bez prava odlučivanja.
Član 32 stav 1 tačka 3	DIK vrši nadzor nad opštinskim izbornim komisijama.	Ovo je moguće samo na parlamentarnim i predsjedničkim, ali ne i lokalnim izborima, jer se tako urušava Evropska Povelja i autonomija lokalne samouprave.
Birački odbor		
Član 35 stav 1, 2, 3, 4, 5	Opunomoćene predstavnike izbornih lista delegiraju partije, kao stalne članove biračkog odbora.	Sugeriše na partijski organ. Predlog: Izbor članova biračkog odbora birati po javnom konkursu, a izbor kandidata povjeriti nezavisnoj komisiji uglednih pravnika.
Član 35a	Pravo partija predlaganja u stalni sastav biračkog odbora	Sugeriše na partijski organ. Predlog: samo kao opunomoćeni predstavnici liste da učestvuju u radu odbora i ulažu prigovore u ime kandidata.
Član 36	Određivanje predstavnika u prošireni sastav Biračkog odbora	Sugeriše na partijski organ. Predlog: samo kao opunomoćeni predstavnici liste da učestvuju u radu odbora i ulažu prigovore u ime kandidata.
Član 38 stav 1	Uskraćuje se pasivno pravo birača i Nacionalnih savjeta	Član 45 stav 1 Ustava već definiše uslove za biračko pravo koji se ne mogu proširivati i/ili mijenjati zakonima, a kamoli uskraćivati. Član 35 zakona o manjinskim pravima prepoznaje Nacionalne savjete kao predstavnike i zastupnike manjina.
Član 39 stav 3 i 4	Ograničava prava podnosioca liste na broj kandidata	Suprotno članovima 45 i 83 Ustava: ograničavaju se pravo građanina da bude biran.
Član 39a stav 1, 3, 4	Ograničava prava podnosioca liste na broj kandidata posebno kad je u pitanju lista sa jednim kandidatom	Uskraćivanje pasivnog biračkog prava (član 45 Ustava)
Član 40	Zbirne liste	Ustav upućuje na otvorene a ne zatvorene liste, jer je izbor odbornika i poslanika neposredan (član 83 i 113 Ustava). Vidjeti i Evropsku Povelju o lokalnoj samoupravi
Član 41	Naziv izborne liste se određuje prema nazivu političke partije	Uskraćuje se pravo grupi građana i pojedincu
Član 68a stav 1 i 2	Glasanje elektronskom identifikacijom	Uskraćivanje prava (član 45 Ustava)
Član 68b	Glasa se biometrijskom ličnom kartom ili pasošem	Uskraćivanje prava (član 45 Ustava) Svaka javna isprava koja sadrži podatke potrebne za glasanje je validna.
Član 73 stav 4	Zbirna izborna lista za glasanje	Suprotno članu 83 i 113 Ustava. Izbor poslanika i odbornika je neposredan. Ne mogu se glasati liste nego pojedinci na listama.
Član 80 stav 1 i 2	Biometrijska lična karta i pasoš jedini dokumenti indentifikacije na biračkom mjestu	Uskraćivanje prava (član 45 Ustava) Svaka javna isprava koja sadrži podatke potrebne za glasanje je validna.
Biračka mjesta		
Član 82 stav 1 i 2	Glasanje za izbornu listu zaokruživanjem	Suprotno članu 45, 83 Ustav. Glas se za pojedina na listi a ne za listu jer su izbori neposredni.
Raspodjela mandata		
član 93-98	Raspodjela mandata na listama	Član 45, 83 Ustav, prelivanje glasova drugim listama i dobijanje po tom osnovu mandata liste na osnovu tuđih glasova

Član 99 stav 1 tačka 10 i 11	Broj mandata listi	Suprotno članu 45, 83 Ustav. Mandat ne dobijaju liste već kandidati na listama. Izbori su neposredni.
Prestanak mandata		
Član 101 stav 4	Sticanje prava na mandate nakon podnešene ostavke	Sporno. Jednom izgubljeno pravo u toku mandata ne bi se moglo vraćati, posebno kad je riječ o odluci poslanika, odbornika.
Zaštita biračkog prava: Institut prigovora kao pravnog sredstva		
Član 106 -110 prigovor	Prigovor jedino pravno sredstvo i na izvorni akt Zaključak, rješenje i na izbornu radnju (faktičku aktivnost)	Razmotriti pravna sredstva na izbornu radnju (npr. biračkog odbora). To je Prigovor. A na Rješenje se mora izjaviti na Žalbu, što zahtijeva shodnu primjenu ZUP-a. (članovi 32 i 35). Dalje, treba urediti i posebno moraju postojati i prvostepeni i drugostepeni organi i za lokalne i za državne izbore (pojedinačno).

Analiza Zakona o biračkim spiskovima

Sa stanovišta ostvarivanja biračkog prava i sprovođenja izbora neke postojeće pravne norme Zakona o biračkom spisku i Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se tiču biračkog prava su sporna u ustavno pravnom smislu i nisu u skladu sa Ustavom Crne Gore, niti sa ustavnim sistemom organizacije vlasti, a nijesu usaglašene ni sa novim Zakonom o upravnom postupku.

3.1 Neusaglašenost sa Ustavom

Zakonom o biračkim spiskovima (član 2 stav 3) uslovljava ostvarivanje biračkog prava upisom u birački spisak, što predstavlja dodatni uslov za sticanje biračkog prava, suprotno članu 45 Ustava Crne Gore. U konkretnoj pravnoj situaciji - faktični i pravno to znači da birač može da ispunjava sve ustavne uslove, sve dodatne pomenute uslove iz Ustava Crne Gore i ZIOP, ali biračko pravo ne može ostvariti ako nije upisan. Pri tome ovo je procesni zakon koji uređuje postupak upisa, promjenu biračkog spiska, evidenciju birača, te se njime ne mogu utvrđivati dodatni uslovi za sticanje biračkog prava. Takođe, riječ o zakonu koji ima samo funkciju evidencije birača radi lakšeg sprovođenja izbora. Upis u birački spisak ne može biti uslov za glasanje, jer se identitet birača na biračkom mjestu dokazuje svim vrstama javnih isprava, koje posjeduju lične podatke birača uključujući i fotografiju iz kojih se na nesumnjiv način može utvrditi njegov identitet.

3.2 Neusaglašenost sa sistemom organizacije državne vlasti

Sistemska neusaglašenost Zakona o biračkim spiskovima (ZBS) odnosi se dominantno na odredbe zakona kojima se uređuje “nadzor” Državne izborne komisije nad primjenom biračkih spiskova i drugih javnih evidencija. Postojeće zakonsko rješenje člana 26 ZBS da Državna izborna komisija vrši “nadzor” nad primjenom biračkih spiskova se ozbiljno dovodi u pitanje, čime se supstituiše stvarna nadležnost drugih organa državne uprave i samim tim ugrožava načelo odgovornosti organa uprave (Ministarstva unutrašnjih poslova) za vođenje biračkih spiskova, kao i nadležnost Ministarstva javne uprave u pogledu spoljne administrativne kontrole upravne inspekcije nad zakonitošću vođenja biračkog spiska i drugih javnih evidencija.

Slična je situacija i u odnosu na “kontrolu” DIK-a nad primjenom člana 29 i 30 Zakona o biračkom spisku. Analiza ovih “nadzornih” odredbi ukazuje da DIK nema ni jedno nadzorno (kontrolno) ovlašćenje nad biračkim spiskovima, pogotovo upravni nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada resornog ministarstva, instancioni ili službeni nadzor nad njegovim upravnim aktima, niti inspeksijski nadzor, već da se ovim odredbama uređuju oblici saradnje DIK-a sa ministarstvom nadležnim za vođenje biračkih spiskova, određena prava DIK-a na uvid i ukazivanje za otklanjanje nepravilnosti.

Diskutabilno je i to da li DIK ima kapaciteta i načina da kontroliše birački spisak, jer je to već nadležnost dugih organa uprave (Ministarstva javne uprave – upravne inspekcije i sudskih organa - Upravnog suda). Polazeći od pravne prirode i postupka upisa i promjena u birački spisak, treba imati u vidu da je u pitanju klasični upravni postupak, koji se vodi „ex officio” tj. po službenoj dužnosti na elektronski način, ali i po zahtjevu stranke, naročito kod promjena podataka birača u biračkom spisku. U odnosu na takvu pravnu prirodu upravnog postupanja, nužan je samo spoljni administrativni upravni nadzor u prvom redu upravne inspekcije.

Zakonom u upravnom postupku, jasno je propisano da nadzor nad primjenom ZUP-a vrši organ državne uprave, nadležan za poslove uprave, a da inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši upravna inspekcija (član 160 ZUP-a). Takođe, Zakonom o upravnoj inspekciji propisano je, pored ostalog, da Upravna inspekcija vrši inspeksijski nadzor nad primjenom zakona kojim se uređuje upravni postupak kod ministarstava i drugih organa uprave, državnih organa, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja (član 5 stav 1, 3, 6, 10 i 11). Zakon jasno propisuje da „Inspeksijski nadzor u pogledu primjene ovog zakona i drugih propisa kojima se uređuje vođenje biračkih spiskova vrši upravna inspekcija preko upravnih inspektora u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor. Upravna inspekcija vrši i nadzor nad upravnim postupanjima nadležnih organa i u oblasti prebivališta, državljanstva, ličnih karata, pasoša i drugih javnih isprava koje izdaju nadležni organi u upravnom postupku koji determinišu sadržinu biračkog spiska.

Nužne su promjene Zakona o biračkim spiskovima u kojima bi se eventualno brisale sve odredbe kojima se uređuje nadzor – kontrola biračkih spiskova od strane DIK-a ali mogu ostati odredbe kojima se uređuje saradnja DIK-a i MUP-a ali bez nadzornih ovlašćenja DIK-a nad biračkim spiskovima.

Posmatrano sa aspekta realne situacije koja se dogodila za vrijeme Parlamentarnih izbora 2016. godine, prilikom zaključenja biračkog spiska i primjene člana 18 Zakona o biračkim spiskovima, kada je ministar MUP-a “odbio” da zaključi birački spisak ili da je takva situacija nastala iz objektivnih razloga (bolesti, odsustva itd.) u Zakonu o biračkom spisku treba propisati klauzulu “deblokade” i obezbijediti zakonitost zaključivanja biračkog spiska, a samim tim i legalitet izbora.

Jedno od potencijalnih rješenja koje bi se moglo propisati za takve “nepredviđene objektivne ili subjektivne” razloge i situacije o nemogućnosti zaključivanja biračkog spiska je zakonsko ovlašćenje zaključivanja biračkog spiska od strane potpredsjednika Vlade nadležnog za politički sistem.

3.3 Neusaglašenost Zakona o biračkom spisku sa ZUP-om

Analiza Zakona o biračkim spiskovima sa aspekta njegove neusaglašenosti sa Zakonom o upravnom postupku (ZUP), a koji je morao biti usaglašen do početka njegove primjene 1 jula 2017 godine takođe pokazuje da niz odredbi ovog zakona nijesu usaglašene, i dominantno se odnose na nepropisivanje institute prigovora na upravne neaktivnosti službenih lica koji vode biračke spiskove, te povodom isključivanja instituta izjašnjavanja stranke prije donošenja upravnog akta o nekom segment biračkog prava, i posebno kada se imaju u vidu kratki zakonski rokovi za postupanje organa po zahtjevima za donošenje upravnog akta. Ovakve i slične nesaglasnosti mogu bitno uticati na zakonitost postupanja MUP-a u odlučivanju o pravima i obavezama stranaka.

Nužno je usklađivanje ovog zakona sa ZUP-om naročito u odnosu na odredbe koje se odnose na donošenje upravnih akata i vršenja druge upravne aktivnosti službenih lica.

Tabela 3: Zakon o biračkom spisku

Normativna uređenja	Uvesti prigovore / tužbe na drugu upravnu aktivnost (član 32, 35 stav 1 ZUP-a i člana 7 ZBS)	Zakonski isključiti izjašnjavanje stranke u postupku donošenja negativnog rješenja (član 14 stav 3 ZUP-a i član 7 ZBS)
Promjene u biračkom spisku	Član 12 stav 7	Član 12 stav 10
Odlučivanje po zahtjevu		Član 14
Brisanje iz biračkog spiska	Član 15 stav 2	Član 15 stav 2
Izlaganje biračkog spiska	Član 16	Član 16
Pravo na uvid u birački spisak	Član 21	Član 21
Izdavanje javnih isprava	Član 23	Član 23
Pravo na uvid u službenu dokumentaciju	Član 24	Član 24
Pravo na dostavu podataka	Član 25	Član 25

Pravni aspekti finansiranja političkih partija

4.1 Političko organizovanje, djelovanje i pomaganje

Ustav Crne Gore ne uređuje eksplicitno pitanje finansiranja, pogotovu ne redovno finansiranje političkih partija. Ustav jedino prepoznaje pomaganje i detaljnije se bavi zabranama.

Ustav Crne Gore jemči slobodu političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa. Niko se ne može prisiliti da bude član nekog udruženja. Država **pomaže** politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes (Član 53),

Ustav zabranjuje političko organizovanje u državnim organima i strancima. Ustavom se propisuje da sudija Ustavnog suda, sudija, državni tužilac i njegov zamjenik, zaštitnik ljudskih prava i sloboda, član Savjeta Centralne banke, član Senata Državne revizorske institucije, profesionalni pripadnik Vojske, Policije i drugih službi bezbjednosti ne može biti član političke organizacije. Zabranjeno je i političko organizovanje i djelovanje stranaca i političkih organizacija čije je sjedište van Crne Gore (Član 54).

Zabranu djelovanja i osnivanja političkih i drugih organizacija odnosi se i na organizacije čije je djelovanje usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti. Zabrana se odnosi i na osnivanje tajnih subverzivnih organizacija i neregularnih vojski (član 55). Ustav ne uređuje pitanja finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.

Zajamčena je sloboda svih oblika organizovanja i djelovanja građana. Jasno je da je u pitanju „sloboda“ a ne „pravo“ građana, što čini suštinsku razliku u pravnoj prirodi (slobode), za razliku od drugih ljudskih prava. Sloboda organizovanja je tzv. “prirodno“ pravo građana koje se stiče rođenjem i ne zavisi od ustavotvorca ili zakonodavca. Ona

nije data Ustavom ili zakonom od strane Skupštine Crne Gore, već je samo „zaštićena“ Ustavom. Zapravo, država samo štiti njeno uživanje od svih pokušaja da se ono uskrati.

Pravna priroda „slobode“ kao orginernog prirodnog prava proizilazi i iz ostatka ustavne norme kojom se uređuje postupak „prijave“ tj. evidentiranja, a ne sistemom „odobrenja“ od strane bilo kog državnog organa. U tome je i poseban kvalitet i kapacitet ustavne norme.

Sloboda se ostvaruje u zavisnosti od volje građana. Država ograničava pravo bilo koga da na bilo koji način prisiljava drugog da bude član nekog udruženja.

Ustav propisuje da Država „pomaže“ politička i druga udruženja samo uz uslov kada za to postoji javni interes. Iz ovakve norme jasno se zaključuje: Država u redovnom finansiranju organizacija i udruženja nije obavezna da pomaže, ali ono i jeste moguće kada u svojim aktivnostima ostvaruju javni interes. Lokalna samouprava nema ovlašćenja da finansira političke partije, naročito ne njihovo redovno djelovanje. Partije se osnivaju i djeluju organizaciono i funkcionalno na teritoriji države, a ne jedinica lokalne samouprave, niti postoje registrovane „lokalne partije“, kao posebni pravni subjekti. „Pomaganje“, uključujući i „finansijsko pomaganje“ a ne finansiranje redovne djelatnosti, uslovljeno je postojanjem javnog interesa. Javni interes je određen zakonom, kao što su: obrazovanje, zdravstvo, socijalna pomoć, penzijsko invalidsko osiguranje, putevi, saobraćaj životna sredina, informisanje itd.; odlukama nadležnih organa vlasti, a može se poklopiti i sa privatnim i drugim interesima, kao npr. djelovanje NVO sektora, komora (strukovnih udruženja), posebnih organizacija i drugo, čije su osnovne djelatnosti kompatibilne sa javnim interesom. Dakle, država pomaže i takve oblike udruživanja građana, ali dominantno kroz njihove projektne, ne i redovne aktivnosti.

4.2 Zakonodavni aspekti političkog organizovanja i finansiranja

Pravni položaj političkih partija, uređen je Zakonom o političkim partijama.¹ Pod partijom se smatra organizacija, **slobodno i dobrovoljno udruženih građana**, radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim i mirnim sredstvima (član 2).

Istovremeno, Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja², 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. (član 1). Zakon uređuje da su politički subjekti: političke partije, koalicije, grupe birača i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore (Član 2 stav 1). Zakon propisuje da politički subjekti sredstva za redovan rad i izbornu kampanju, mogu sticati iz javnih i privatnih izvora, u skladu sa ovim zakonom (član 3). Javni izvori, u smislu ovog zakona, su sredstva koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalne samouprave (Član 5).

¹ “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., 9/11 od 14. 12. 2011.

² “Sl. list Crne Gore”, br. 20/14 od 25. 04. 2014., 56/14 od 24. 12. 2014.

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti,³ pored ostalog, uređuje se: planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore i budžet jedinice lokalne samouprave. Zakon u svom pojmovniku (član 2) navodi subjekte koji se finansiraju. Široko je postavljen okvir javnopravnih subjekata koji vrše javne funkcije, a koji se finansiraju iz budžeta: opšti lokalni nivo države, javni sektor, nezavisna regulatorna tijela, potrošačke jedinice, budžet državnih fondova itd. Takođe, ovaj Zakon upotrebljava i definiše izraz „državni novac“, kao „novac kojim raspolaže država ili opština ili javne ustanove na centralnom, odnosno lokalnom nivou“ (član 2 tačka 30). Pri tome, može se pogrešno razumjeti da je riječ o „državnom novcu“, iako ni jedna država na svijetu nema svoj novac, već je to novac građana (u državnom budžetu), i posebno građana lokalne samouprave (u budžetu lokalne samouprave). Predstavnički organi države i jedinice lokalne samouprave samo upravljaju novcem građana, radi zadovoljavanja javnih potreba.

Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru⁴, jasno definiše da se javnim sektorom smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica, koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

Jasno je da se sredstva poreskih obaveznika kroz budžete usmjeravaju isključivo na zadovoljavanje javnih potreba i to prije svega javnopravnim subjektima. U kontekstu Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, nameće se pitanje ustavnosti finansiranja političkih partija koje nijesu subjekti od javnog interesa, već slobodna udruženja, niti je njihovo djelovanje od javnog interesa. Kako je bilo moguće da Skupština Crne Gore donese ovakav zakon i zašto poreski obveznici na državnom i na lokalnom nivou uopšte finansiraju **redovno djelovanje** političkih partija? S tim u vezi, jasno treba odvojiti finansiranja državnih i lokalnih skupština, kao predstavničkih tijela, a samim tim i odbornika i poslanika, kao i finansiranje izbornih kampanja jer je konstituisanje predstavničkih tijela i izbor Predsjednika Crne Gore svakako od javnog interesa. No, takvo finansiranje se treba obezbjeđivati u skladu sa budžetskim mogućnostima i na principima jednakosti prema svim subjektima učesnicima izbornog procesa.

Ne vidimo ni jedan ustavno-pravni, čak ni racionalni i društveno opravdani razlog da se iz javnih sredstava **finansiraju redovne djelatnosti** političkih partija i to u milionskim godišnjim iznosima, dok za redovno finansiranje javnih potreba nedostaju finansijska sredstva. Na tako nešto jasno upućuje i dio Izvještaja Državne revizorske institucije o finansiranju političkih partija 2015 i 2016 godine detaljnije prikazan u Analizi izbornog zakonodavstva (otvorena pitanja - Prilog).

Cijenimo neophodnim ukidanje budžetskog **redovnog finansiranja političkih partija**, kao dobrovoljnih i slobodnih udruženja građana, koji se mogu finansirati iz svojih članarina i predložimo isti pravni tretman, kao za ostala udruženja i NVO.

³ "Sl. list Crne Gore", br. 20/14 od 25. 04. 2014., 56/14 od 24. 12. 2014.

⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 075/18 od 23. 11. 2018., član 2.

Tabela 4: Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja

Član zakona	Zakonodavne radnje	Obrazloženje radnje
Član 1	Brisati riječi „za redovan rad“	Nema ustavno pravnog osnova, samo pomaganje za izborne aktivnosti (član 53 Ustava)
Član 7 stav 1 tač. 1	Brisati riječi „za redovnog rada političkih subjekata“	Nema ustavno pravnog osnova, samo pomaganje za izborne aktivnosti (član 53 Ustava)
Član 8 stav 1	Brisati pravo na budžetska sredstva za redovan rad	Nema ustavno pravnog osnova, samo pomaganje za izborne aktivnosti (član 53 Ustava)
Član 10	Brisati pravo na budžetska sredstva za redovan rad	Nema ustavno pravnog osnova, samo pomaganje za izborne aktivnosti (član 53 Ustava)
Član 11	Brisati – raspodjela budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada	Nema ustavno pravnog osnova, samo pomaganje za izborne aktivnosti (član 53 Ustava)
Član 44 stav 3	Brisati	Ne može Agencija unutrašnjim aktom uređivati procesna pitanja prijavljivanja i rješavanja prigovora tokom izborne kampanje jer je ovo par exelance zakonodavna materija. Ova pitanja bi se morala urediti Zakonom
Član 46 stav 7	Sprovođenje kontrole i nadzora? Ne vidi se razlika između pojmova kontrola i nadzor? Način vršenja kontrole uređuje se aktom Agencije?	Odabrati jedan termin Ne može Agencija unutrašnjim aktom uređivati procesna pitanja vršenja nadzora – kontrole tokom izborne kampanje jer je ovo par exelance zakonodavna materija. Ova pitanja bi se morala urediti Zakonom
Član 47	Shodna primjena ZUP-a	Zakon nije usaglašen sa ZUP-om i shodna primjena može biti vrlo problematična u odnosu na više procesnih pitanja i izazvati dodatne probleme novih instituta ZUP-a sa kojima se mora usaglasiti. Preporuka: Odmah pristupiti usaglašavanju a zatim i obuci kadrova Agencije!

Autor: Đorđije Blažić;

Izdavač: Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica;

Za izdavača: Đorđije Blažić; **Edicija:** Izborni sistem, knjiga 1;

Urednik: Aleksandar Samardžić; **Online izdanje:** <http://www.fdes.me/>

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-537-17-3

COBISS.CG-ID 17161988