



Broj: 03-64/19
Podgorica, 12.02.2019. godine

Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	12. 2	20/19	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-63-12/19-9/1		
VEZA:			
EPA:			
SKRAĆENICA:			PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE
- Odboru za dalju reformu izbornog i drugog zakonodavstva -

PODGORICA

U vezi Vašeg zahtjeva za pružanje informacija o pritužbama građana i aktivnostima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore u ostvarivanja biračkog i drugih prava od značaja za unaprijeđenje izbornog zakonodavstva, obavještavamo Vas sljedeće:

1. U jednom predmetu iz 2016. godine, formiranom po sopstvenoj inicijativi na osnovu medijskih izvještaja o zloupotrebi štićenika JU Zavoda „Komanski most“ u političke svrhe, Zaštitnik je, preporučio:
 - nadležnim sudovima koji postupaju u vanparničnim predmetima da drugim državnim organima blagovremeno dostavljaju rješenja o lišenju poslovne sposobnosti, odnosno to čine odmah po sticanju svojstva pravosnažnosti svake pojedinačne sudske odluke;
 - nadležnim državnim organima u Crnoj Gori - Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi za nekretnine Crne Gore, Ministarstvu rada i socijalnog staranja u domenu rada centara za socijalni rad, da vode ažurne evidencije i vrše promptni upis građansko-pravnog statusa lica lišenih poslovne sposobnosti, kako zbog potreba vođenja biračkog spiska, tako i zbog ostvarivanja drugih prava, odnosno zbog pravne sigurnosti pravnih i fizičkih lica koja stupaju u pravne poslove sa licima lišenim poslovne sposobnosti, te da postupaju u rokovima utvrđenim Zakonom (sedam dana od dana nastalih promjena);
 - Državnoj izbornoj komisiji da do kraja sprovede postupak utvrđivanja relevantnih činjenica radi otkrivanja eventualnih zloupotreba biračkog prava štićenika JU "Zavoda Komanski most" u prethodnim izbornim procesima, na šta se i sama obavezala aktom broj 141/3 od 17.05.2016. godine;
 - nadležnom državnom organu koji vodi birački spisak (Ministarstvu unutrašnjih poslova) da bez odlaganja sprovede postupak brisanja iz evidencije preostalog broja štićenika Zavoda koji nijesu brisani (šest lica iz ovog predmeta) i drugih lica koja su lišena poslovne sposobnosti, a isti postupak još uvijek nije okončan;
 - istom Ministarstvu da preispita postojeće zakonodavstvo sa stanovišta ostvarivanja biračkog prava i slobode glasanja u odnosu na međunarodne standarde, a posebno praksu Evropskog suda za ljudska prava;
 - svim navedenim državnim organima da ostvare potreban nivo koordinacije u smislu blagovremenog dostavljanja svih pravosnažnih rješenja i radnji vezanih za stanje u biračkom spisku u skladu sa Zakonom.

Navedene preporuke (više njih) nijesu u cjelosti ispunjene:

- prve dvije preporuke odnose se na postupanje u kontinuitetu. Za sada nema indicija da se one ne poštuju, te je preostalo da se na bazi eventualnih budućih slučajeva zauzme stav o poštovanju ovih preporuka;
- Državna izborna komisija nije obavijestila Zaštitnika o preduzetim mjerama po implementaciji preporuke;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova je brisalo iz biračkog spiska lica na koja je Zaštitnik ukazao;
- nije preispitana mogućnost izmjene izbornog zakonodavstva za ova lica u skladu sa evropskom praksom i standardima UN (kako se ova lica ne bi lišavala biračkog prava);
- posljednja preporuka svim naznačenim organima odnosi se na buduća postupanja i za sada nema raspoloživih informacija da se ne poštuju.

2. Zaštitnik je u 2016 evidentirao jedno obraćanje od strane jedne NVO - grupe birača i u 2019. godini dva podneska od strane fizičkih lica, kojima je zatraženo mišljenje "da li su kandidati na zatvorenim partijskim listama diskriminirani, s obzirom da Zakon o izboru odbornika i poslanika članom 82 i 96 propisuje da birač može glasati samo za izbornu listu, te da se mandati dodjeljuju kandidatima prema redosljedu na izornoj listi". Posebno se ukazuje na "zatvorene partijske liste, predviđene izbornim zakonodavstvom, a shodno kojima partije sastavljaju liste kandidata koje biračima predstavljaju u opadajućem redosljedu".

Kako je traženo mišljenje pretpostavljalo ocjenu usklađenosti Zakona o izboru odbornika i poslanika sa Ustavom Crne Gore, koji članom 45 i 83 propisuje opšte i jednako biračko pravo, kao i neposrednost izbora, to je, u cilju ispitivanja prihvatljivosti prvog obraćanja, zatraženo od Ustavnog suda Crne Gore da nas obavijesti da li je već pokrenut postupak za ocjenu saglasnosti Zakona o izboru odbornika i poslanika sa Ustavom Crne Gore, podnošenjem predloga od strane predlagača ovlaštenih Ustavom ili povodom inicijative za koju je ocijenjeno da postoje razlozi za pokretanje postupka.

Ustavni sud Crne Gore je obavijestio Zaštitnika da je predlogom pet poslanika u Skupštini Crne Gore pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 82 stav 1 i 2 i člana 96 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 48/06 i "Službeni list Crne Gore", br. 46/11 i 14/14).

Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-II br. 8/17, od 30. oktobra 2018. godine Ustavni sud Crne Gore je odbacio predlog za ocjenu ustavnosti odredaba člana 82 stav 1 i 2 i člana 96 navedenog Zakona, jer je Rješenjem tog suda, U-II br. 48/14, od 31. marta 2016. godine, odnosno Rješenjem U-I br. 4/16, već odlučivao o ustavnosti osporenih odredaba. (radi se o istim odredbama i istim normativnim okolnostima). Naime, Ustavni sud Crne Gore je ocijenio da osporene odredbe nijesu nesaglasne sa odredbama člana 45 Ustava Crne Gore, člana 3 Proptokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 25 tačka a) i b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kojima su utvrđeni principi biračkog prava i prava na slobodne izbore.

Saglasno tome, Zaštitnik nije imao mandat za dalje postupanje po podnescima.

3. Građanin iz Budve, u 2017. godini, Zaštitniku je podnio pritužbu na rad Ustavnog suda Crne Gore, u kojoj je navedeno da na izborima održanim 16. oktobra 2016. godine, nije mogao da ostvari biračko pravo, pravo na neposredni izbor predstavnika za Skupštinu Crne Gore kao ni pravo da neposredno bira predstavnika za SO Budva, u skladu sa članom 45 Ustava Crne Gore.

Zaštitnik je nakon postupanja po pritužbi, podnosioca obavijestio:

da iz pritužbe i priložene dokumentacije proizilazi da je imenovani zbog povrede biračkog prava na lokalnim izborima održanim 16. oktobra 2016. godine, u Budvi Opštinskoj izornoj komisiji Budva podnio prigovor; da je postupajući po prigovoru Opštinska izborna komisija donijela rješenje br. 233/2, od 16. oktobra 2016. godine; da je na to rješenje podnio prigovor Državnoj izornoj komisiji; da je Državna izborna komisija rješenjem br. 844/2, od 19. oktobra 2016. godine, odbila prigovor kao neosnovan; da je na navedeno rješenje Državne izborne komisije podnio žalbu Ustavnom sudu Crne

Gore; da je Ustavni sud Crne Gore 24. oktobra 2016. godine, donio Odluku kojom je odbijena žalba; da je zajedno sa S. Dž. Ustavnom sudu Crne Gore podnio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 82 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika; da su takođe za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti pomenutog člana inicijativu Ustavnom sudu podnijeli i poslanici Jelisaveta Kalezić, Mladen Bojanić, Obrad Gojković, Dritan Abazović i Aleksandar Damjanović; da je Ustavni sud Crne Gore donio rješenje U-I br. 48/14, od 31. marta 2016. godine, kojim se ne prihvata inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 82 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika: da se isti građanin Agenciji za sprečavanje korupcije obratio zahtjevom za davanje odgovora da li predsjednici političkih partija u Crnoj Gori koji su poslanici u Skupštini ili članovi Vlade vrše koruptivne radnje kada na osnovu statuta političkih partija daju saglasnost na redosljed na izbornim listama, da je u vezi tog zahtjeva Agencija za sprečavanje korupcije dala mišljenje; da je Specijalnom državnim tužilaštvu podnio krivičnu prijavu uprotiv javnog funkcionera - predsjednika Pozitivne CG zbog visoke korupcije nastale zloupotrebom službenog položaja i da je 29. novembra 2016. godine, Evropskom sudu za ljudska prava podnio predstavku protiv države Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, a posebno činjenicu da su nadležni organi (osim po krivičnoj prijavi) postupali po prigovorima građanina, žalbi, inicijativi i zahtjevu i da su postupci kod tih organa okončani donošenjem odgovarajuće odluke, Zaštitnik je ukazao da nema mandat da preispituje, mijenja, ukida ili poništava odluke organa, te ni odluke Ustavnog suda kao samostalnog i nezavisnog organa.

Takođe, a polazeći od toga da se pritužba građanina u suštini odnosi na nezadovoljstvo izbornim modelom utvrđenim Zakonom o izboru odbornika i poslanika Zaštitnik je ukazao na sljedeće:

Pravo i mogućnost učešća građana u izboru organa vlasti garantuje izborno pravo kao jedno od ključnih segmenata izbornog sistema i jedno od osnovnih prava građana.

Strukturu izbornog sistema u Crnoj Gori čine potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori, zakoni, podzakonski akti i drugi opšti akti kojima su uređene izborne aktivnosti, prava i obaveze u procesu izbora, izborne jedinice, način glasanja, utvrđivanje rezultata izbora, postupak raspodjele mandata, pravila ponašanja subjekata u izbornim procesima i dr.

Ne postoji jedinstveni izborni model u uporednom pravu. Zapravo postoje različiti izborni modeli. U pojedinim državama postoje drugačija rješenja o uređivanju izbornog prava i postoje izborni modeli gdje građani mogu da glasaju za pojedinačnog kandidata čije je ime navedeno na glasačkom listiću.

Skupština Crne Gore kao zakonodavac se opredijelila za proporcionalni izborni model koji je utvrđen Zakonom o izboru odbornika i poslanika. U proporcionalnom izbornom sistemu ne bira se jedno lice, odnosno jedan nominalno određeni kandidat, sa izborne liste, nego biranje izborne liste, koja može sadržati najviše onoliko kandidata koliko se bira, odnosno onoliko kandidata koliko se ukupno bira članova predstavničkog tijela na državnom ili lokalnom nivou.

Ovim izbornim modelom građanima - biračima, kao nosiocima državnog suvereniteta, prema stanovištu Ustavnog suda Crne Gore izraženom u Odluci U-i br. 48/14, od 31. marta 2016. godine, obezbijedena je jednakost, ravnopravnost, istovjetan pravni položaj u postupku izbora njihovih predstavnika u predstavnička tijela vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou.

Za promjenu izbornog sistema, odnosno izbornog modela potrebne su izmjene Zakona ili donošenje novog Zakona kojim bi se uveo novi model ili eventualno model za koji se podnosilac zalaže, a što je u nadležnosti Skupštine Crne Gore.

4. Značajno je podsjetiti, da je Zaštitnik Skupštini Crne Gore, dana 06.09.2013. godine, podnio Inicijativu za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list RCG", br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06 i "Službeni list" CG, br. 46/11), kojim bi se obezbijedilo:

- 1) da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola;
- 2) učešće u raspodjeli mandata izbornih lista za izbor poslanika romske manjinske nacionalne zajednice.

U obrazloženju Inicijative za tačku 1), pored ostalog, navedeno je da je:

- Ustavom Crne Gore, odredbom člana 18, utvrđeno da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti;

- Zakonom o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list RCG", br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06 i "Službeni list CG", br. 46/11), odredbom člana 39a stav 1, propisano da u cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, na izbornoj listi biće najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola, a članom 96, da se mandati koje je izborna lista dobila dodjeljuju kandidatima prema redosljedu na izbornoj listi;

- Zakonom o rodnoj ravnopravnosti ("Službeni list RCG", br. 46/07, odredbom člana 10, propisano da će Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore, u okviru svojih nadležnosti, primjenjivati principe rodne ravnopravnosti, a naročito princip rodno balansirane zastupljenosti prilikom izbora i imenovanja na određene funkcije, obrazovanja radnih tijela i utvrđivanja sastava zvaničnih delegacija, a odredbom člana 11, da opština, glavni grad i prestonica u okviru svojih nadležnosti, podstiču i ostvaruju rodnu ravnopravnost, odnosno preduzimaju mjere i aktivnosti od značaja za ostvarivanje rodne ravnopravnosti;

Rezultati parlamentarnih izbora u Crnoj Gori i struktura Skupštine Crne Gore i drugih predstavničkih organa, pokazuju da uspostavljeni ustavni princip o ravnopravnosti žena i muškaraca i razvoja politike jednakih mogućnosti, kao i zakonska određenja o rodnoj ravnopravnosti i o rodno balansiranoj zastupljenosti, nijesu ostvareni u odnosu na žene kao manje zastupljeni pol.

U Rezoluciji Evropskog Parlamenta o pravima žena u zemljama Balkana koje su u procesu pristupanja Evropskoj uniji (od 21.05.2013. godine) naglašeno da se za zabrinutošću primjećuje da se procenat žena u političkom odlučivanju u Crnoj Gori slabo povećao tokom prethodnih decenija i poziva se crnogorska vlast da reformiše zakonodavstvo i osigura usaglašenost sa međunarodnim dokumentima i standardima u ovoj oblasti.

U tom smislu, a kako proizilazi i iz izvještaja, zaključaka, stavova i preporuka OEBS/ODIHR misije koja je posmatrala posljednje izbore u Crnoj Gori (2012. godine), kao i CEDAW-a (Komiteta za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena - od oktobra 2011. godine), u cilju obezbjeđenja veće zastupljenosti žena u parlamentu, prema mišljenju Zaštitnika, potrebno je razmotriti mogućnost dopunjavanja sadašnjeg sistema kvota zahtjevom da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama ili mogao bi se razmotriti i sistem naizmjeničnog navođenja jednog muškarca i jedne žene kao kandidata na izbornim listama, kao i da treba razmotriti kvotu 30% u izbornom zakonodavstvu kako bi se osiguralo da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedna žena.

Saglasno navedenom ustavnom određenju, odredbama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, brojnim međunarodnim dokumentima i preporukama međunarodnih tijela i organizacija, koji se bave unaprijeđenjem i zaštitom prava žena, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore smatra da izmjenom/ama i dopunom/ama člana 39a i/ili drugih odgovarajućih odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika treba obezbijediti:

- da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama, ili
- da naizmjenično budu navedeni jedan muškarac i jedna žena kao kandidati na izbornim listama, ili
- da žene čine kvotu od 30%, tako da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedna žena.

Na ovaj način obezbijedila bi se izbalansirana ravnopravnost žena i muškaraca u političkoj participaciji, odnosno kroz to učešće, društveno prihvatljiva i opravdana participacija žena u predstavničkim tijelima - organima u cilju postizanja njihove efektivne jednakosti i principa jednakih mogućnosti u odnosu na muškarce.

Inicijativa Zaštitnika u ovom dijelu nije u potpunosti uvažena, iako je Zakon značajno unaprijeđen. Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Sl.list CG", broj 14/14), članom 18, propisano je da se član 39a mijenja i glasi:

"U cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, na izbornoj listi biće najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola.

Na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redosljedu na listi (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta 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 podnosilac 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."

U obrazloženju Inicijative, za tačku 2), navedeno je:

- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, odredbama člana 4, obavezuje države ugovornice da zajemče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Okvirna konvencija takođe, odredbom člana 5, obavezuje ugovornice da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču. Navedenim odredbama Okvirne konvencije zahtijeva se dakle, od država ugovornica da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim stvarima, posebno onima koji se odnose na njihov položaj. Prije svega, ove odredbe imaju za cilj da podstaknu stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu, a da bi se stvorili neophodni uslovi za takvo učešće pripadnika nacionalnih manjina, ugovornice bi mogle, u okviru svojih pravnih sistema pored ostalog, da unaprijeduju i mjere za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim tijelima na nacionalnom i lokalnom nivou;

- Ustavom Crne Gore, odredbom člana 79 tačka 9 utvrđeno je da se pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče prava i slobode na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;

- Zakonom o izboru odbornika i poslanika, odredbom člana 94 stav 1, propisano je da u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici, stavom 2 tačkom 1) navedenog člana da, zuzetno, izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni navedeni uslov, a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata. Odredbom člana 94 stav 2 tačka 2) navedenog zakona propisano je da 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 odredbe tačke 1) stava 2 ovog člana zakona, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat

Polazeći od međunarodnih dokumenata, navedenih ustavnih određenja prema kojima se pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče prava i slobode na autentičnu zastupljenost, zakonskih određenja koja se odnose na listu za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, činjenice da Romi u Crnoj Gori učestvuju u strukturi stanovništva Crne Gore sa oko 1% (prema statističkom podacima 1,01 %), da nadležni državni organi Crne Gore imaju i posebno propisane i preuzete obaveze i odgovornosti u zaštiti ljudskih prava Roma kao specifične historijsko zapostavljene i ranjive etničke manjine, kao i od značaja političke participacije i integracije svih etnonacionalnih manjina u institucijama političkog sistema kao bitne komponentne uspostavljanja i izgrađivanja demokratskog i pravednog društva, pravne države i vladavine prava u skladu sa međunarodnim dokumentima i standardima, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore smatra da bi

se izmjenama i dopunama člana 94, stav 1 tačka 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika, zakonski princip o sticanju prava na jedan poslanički mandat koji se, za sada, primjenjuje samo za pripadnike hrvatskog naroda, trebao obezbijediti i za pripadnike romske manjinske zajednice u Crnoj Gori. Na taj način, ostvario bi se i opšti princip nediskriminacije u političkoj participaciji pripadnika ove manjinske zajednice.

U vezi ove inicijative Zaštitniku, u ovom dijelu, nije dostavljeno izjašnjenje. Inicijativa još uvijek nije uvažena.

S poštovanjem,


Zaštitnik
ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Šučko Baković
