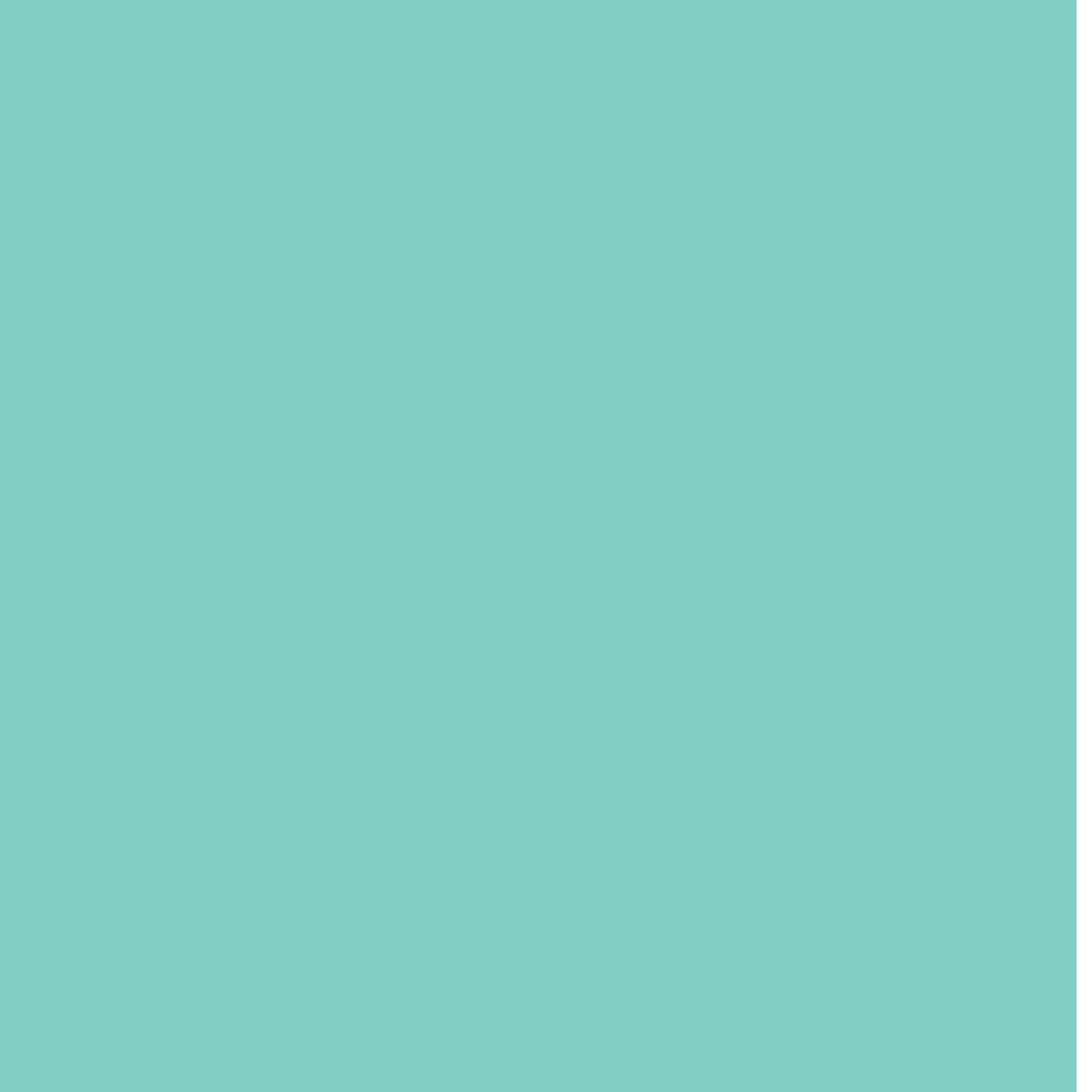




Ministarstvo
javne uprave

Koncept *Zakona* o lokalnim izborima



Uvodna riječ ministra javne uprave mr Marasha Dukaja



Polazeći od ustavnog koncepta lokalne samouprave, a sa ciljem kontinuiranog jačanja demokratskih procesa i osnaživanja uloge građana u donošenju odluka, neophodno je sistematski unapređivati pravni okvir koji reguliše ovu oblast. Suštinske reforme potrebne su ne samo u izbornom zakonodavstvu i Zakonu o lokalnoj samoupravi, već i u posebnim zakonima koji utiču na funkcionalnost sistema lokalne samouprave.

Ustav jasno definiše lokalnu samoupravu kao pravo građana i lokalnih organa da samostalno uređuju, odlučuju i upravljaju javnim poslovima u interesu svojih građana. Time se građanima garantuje pravo na aktivno učešće u kreiranju politika koje direktno utiču na njihov svakodnevni život.

Takav koncept lokalne samouprave nije samo pravna norma – on predstavlja trajnu obavezu. Obavezu da stalno radimo na zakonskim unapređenjima, da pronalazimo održiva i sistemska rješenja koja će dodatno učvrstiti temelje demokratskog uređenja Crne Gore. Svaki korak ka efikasnijem, pravednijem i inkluzivnijem modelu lokalnog upravljanja jeste doprinos decentralizaciji i jačanju demokratije.

Rukovodeći se navedenim, i prepoznajući reformski trenutak u kojem se Crna Gora nalazi, ranije sam uputio inicijative Skupštini Crne Gore koje se odnose na reformu lokalnog izbornog sistema. Želeći da damo novi implus i doprinos debati na ovu temu, ove inicijative smo konkretizovali i razradili vodeći računa o interesima lokalnih samouprava i poštovanju izbornih standarda.

U tom pravcu, inicirao sam dijalog sa predstavnicima akademske zajednice, civilnog društva, relevantnih državnih organa i Zajednice opština Crne Gore.

Rezultat tog procesa je formiranje stručnog radnog tima za izradu koncepta Zakona o lokalnim izborima.

Naš zajednički cilj bio je da sa stručnog stanovišta pružimo podršku kreiranju rješenja za izbornu reformu na lokalnom nivou, i to kroz predlog da se donese poseban Zakon o lokalnim izborima, čiji koncept je pred vama.

Ovaj koncept uključuje predloge zakonskih rješenja koji podrazumijevaju uvođenje otvorenih izbornih lista za odbornike i savjete mjesnih zajednica, neposredan izbor predsjednika opštine i njegovog zamjenika, održavanje lokalnih izbora u jednom danu, kao i depolitizaciju opštinske izborne komisije i precizno regulisanje međusobnih odnosa Državne izborne komisije i opštinskih izbora komisija.

Suštinski, ovim konceptom široko otvaramo vrata demokratizaciji procesa na lokalnom nivou – biračima dajemo značajno veću moć odlučivanja, dok nosiocima vlasti namećemo veću odgovornost i transparentnost u vršenju funkcija.

Koncept Zakona o lokalnim izborima sadrži ključna rješenja koja bi doprinijela boljem zastupanju interesa građana, većoj stabilnosti lokalnih vlasti, te stvaranju uslova za dugoročno planiranje i održivi razvoj lokalnih zajednica. Uvođenjem ovih novina stvorili bismo temelje za inkluzivniji, pravedniji i funkcionalniji izborni sistem, koji će osnažiti povjerenje građana u institucije i učvrstiti demokratsku kulturu u Crnoj Gori.

Zbog toga, nedvosmisleno je da se rješenjima predstavljenim u ovom dokumentu sprečavaju izborne manipulacije, a mogućnosti da se ponove situacije kojima smo svjedočili u opštinama Šavnik i Kotor svode se na minimum.

Dostavljanjem ovog koncepta otvaramo prostor za široko zasnovan društveni dijalog o predloženim rješenjima. Da bi bila legitimna, održiva i primjenjiva, ovakva reforma mora biti rezultat otvorenog, argumentovanog dijaloga – dijaloga koji uključuje ne samo institucije, već i građane, civilno društvo, akademsku zajednicu i sve one koji vjeruju u vrijednosti demokratije i pravične inkluzije. Ministarstvo javne uprave stvorilo je polazne pretpostavke za navedene

vrijednosti. U vezi sa tim, posebno želim naglasiti da je većina opština saglasna sa predloženim konceptom.

Naravno, ovdje ne smijemo zaboraviti i Skupštinu Crne Gore, odnosno Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu čija uloga je ključna u ovom procesu. Želimo da se na stolu ovog Odbora, koji je suštinski i na osnovu političkog dogovora koji je prethodio njegovom osnivanju, ključna tačka za buduće promjene, nađu kvalitetna i dobro promišljena i pripremljena rješenja – u čijem su pripremanju učestvovali upravo oni akteri kojih se ona tiču. Ministarstvo će biti na raspolaganju ovom tijelu kad god mu, u toku rada na reformi, bude potrebna institucionalna i ekspertna podrška ili pomoć.

Samo zajedničkim naporom možemo oblikovati rješenja koja će zaista odražavati potrebe naših lokalnih samouprava i garantovati da izborni procesi postanu temelj povjerenja u institucije. Ova reforma treba da bude zajednički projekat budućnosti – promjena koju ćemo zajedno razumjeti, oblikovati i sprovesti.

*Ministar javne uprave,
mr Marash Dukaj*

.....

Za potrebe pripreme ovog dokumenta formiran je stručni Radni tim u sastavu:

Nina Blažić, v.d. generalne direktorice za lokalnu samoupravu u Ministarstvu javne uprave

Dragiša Janjušević, državni sekretar Ministarstva javne uprave

Zlatko Vujović, predsjednik Upravnog odbora Centra za istraživanje i monitoring

Dragan Koprivica, izvršni direktor Centra za demokratsku tranziciju

prof.dr Đorđije Blažić, dekan Fakulteta za državne i evropske studije

prof.dr Srđan Darmanović, profesor na Fakultetu političkih nauka u Podgorici i član Venecijanske komisije

Nikola Mugoša, predsjednik Državne izborne komisije

Ivan Šikmanović, savjetnik Predsjednika Crne Gore za pravna pitanja

Mišela Manojlović, generalna sekretarka Zajednice opština Crne Gore

Ljiljana Gligorović, samostalna savjetnica u Ministarstvu javne uprave

Uvodna razmatranja

Crna Gora već dugi niz godina čeka na sveobuhvatnu reformu izbornog sistema, koji predstavlja jedan od ključnih koraka ka jačanju demokratskih institucija i ispunjenju obaveza u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Potreba za izmjenom pravnog okvira potvrđena je u više navrata kroz izvještaje međunarodnih organizacija, prije svega Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR), Venecijanske komisije i Savjeta Evrope, koje sistematski prate izborni proces u Crnoj Gori. Pored toga, univerzitetski eksperti iz oblasti izbornog prava, kao i organizacije civilnog društva koje se bave izbornim integritetom, kontinuirano ukazuju na manjkavosti postojećeg sistema i daju konkretne prijedloge za unapređenje.

Ministarstvo javne uprave, kao resor nadležan za sistem lokalne samouprave u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, s posebnom pažnjom analizira stanje u ovoj oblasti, uključujući i izazove koji se odnose na izbor organa lokalne vlasti. Kvalitetno i zakonito sprovođenje izbora predstavlja osnovni preduslov za ostvarivanje Ustavom zagaranovanog prava građana na lokalnu samoupravu i legitimno vršenje vlasti na lokalnom nivou.

Vlada Crne Gore usvojila je Analizu funkcionisanja sistema lokalne samouprave¹, koja uključuje i ocjenu funkcionisanja ključnih organa lokalne vlasti, uključujući predsjednika opštine i skupštinu opštine. Analiza ukazuje na to da postojeći model izbora predsjednika opštine nije adekvatan, niti usklađen sa savremenom međunarodnom praksom, budući da njegov legitimitet ne proizilazi neposredno iz izborne volje građana, već iz političkih dogovora unutar lokalnih skupština.

U praksi je često prisutan mehanizam tzv. „rotirajućih predsjednika opštine“, kojim političke partije dogovaraju raspodjelu mandata tako da kandidat jedne partije obavlja funkciju predsjednika tokom prve polovine mandata, dok kandidat druge partije preuzima preostali period. Ova politička praksa, iako formalno nije zabranjena, duboko je sporna jer narušava stabilnost i funkcionalnost

¹ <https://www.gov.me/dokumenta/3671cd6c-4d77-4159-a157-c3cdd879cbea>

lokalne vlasti, a u pojedinim slučajevima dovodi do institucionalnih blokada. Dodatno, sve češće se javljaju problemi u završetku izbornog procesa, uključujući nemogućnost konstituisanja lokalnih parlamenata nakon izbora i situacija u kojima predsjednika opštine bira skupština kojoj je istekao mandat — što je suprotno principima demokratske legitimnosti. Uočljive su i blokade rada lokalnih skupština, koje se ogledaju u nemogućnosti održavanja sjednica, a koje rezultiraju njihovim raspuštanjem i uvođenjem odbora povjerenika od strane Vlade. Uloga skupštine opštine u nadzoru rada predsjednika opštine takođe ostaje ograničena, posebno imajući u vidu da se odbornici biraju po modelu zatvorenih lista. Medijske analize i dostupni nalazi ukazuju da pojedini odbornici nemaju aktivnu ulogu u radu skupštine, dok se, prema Analizi, većina opština izjasnila da je zadovoljna znanjem i ulogom svojih odbornika, dok je jedna opština to ocijenila kao nezadovoljavajuće.

S druge strane, podaci iz Analize pokazuju da prosječna izlaznost građana na lokalnim izborima prelazi 60%, što ukazuje na relativno visok stepen političke svijesti i izraženu volju građana da učestvuju u donošenju odluka putem izbornog procesa. Ovaj podatak potvrđuje postojanje demokratskog potencijala na lokalnom nivou, ali i obavezuje institucije da osiguraju izborni okvir koji omogućava efikasnu, transparentnu i legitimnu artikulaciju te volje.

U cilju sprovođenja sveobuhvatne reforme lokalne samouprave, Ministarstvo je pripremilo Koncept Zakona o lokalnim izborima koji sadrži uvođenje značajnih novina - održavanje opštih lokalnih izbora, odnosno njihovo objedinjavanje, neposredan izbor predsjednika i zamjenika predsjednika opštine, uvođenje sistema preferencijalnog glasanja za izbor odbornika i članova savjeta mjesnih zajednica te depolitizaciju opštinskih izbornih komisija.

Inicijativa za objedinjavanje lokalnih izbora ima za cilj da se smanji učestalost izbornih procesa, koji zbog neujednačenih rokova stvaraju gotovo stalnu kampanju i produženu političku nestabilnost na lokalnom nivou. Dodatno, uvođenjem jedinstvenog izbornog dana mogu se ograničiti potencijalne zloupotrebe, uključujući pojave tzv. izbornog turizma, a omogućava se i jasno definisanje trajanja mandata odbornika na četiri godine. Ovakvo rješenje bi, osim racionalizacije izbornog procesa, moglo doprinijeti većoj predvidljivosti i profesionalizaciji rada lokalne administracije, te podstaći širi politički dogovor oko uslova i pravila izborne utakmice.

Neposredan izbor predsjednika opštine i zamjenika predsjednika opštine predložen je u cilju jačanja demokratskog legitimiteta ove funkcije, jer sadašnji model — u kojem predsjednika biraju odbornici — često dovodi do političke trgovine i nestabilnih većina. Direktnim izborom omogućava se građanima da neposredno odluče o najvažnijoj izvršnoj funkciji u lokalnoj vlasti, čime se jača odgovornost izabranog zvaničnika prema biračima, a ne prema partijskim strukturama koje su ga imenovala.

Pored ovoga predloženo je i uvođenje sistema preferencijalnog glasanja tj. otvorenih lista za izbor odbornika i članova savjeta mjesnih zajednica. Ovakav model omogućava građanima da, osim opredjeljenja za političku partiju, izraze i preferencu prema konkretnim kandidatima, čime se jača odgovornost izabranih predstavnika i unapređuje veza između birača i izabranih funkcionera. Predsjednik Crne Gore uputio je Skupštini Crne Gore inicijativu za uvođenje otvorenih izbornih lista.

Pored institucionalnih inicijativa, brojna istraživanja i analize organizacija civilnog društva, među kojima su posebno istaknuti Centar za demokratsku tranziciju (CDT) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) ukazuju na višestruke slabosti izbornog sistema i potrebu njegove temeljne reforme. Slične nalaze iznose i međunarodne organizacije, uključujući OSCE/ODIHR, koje u svojim izvještajima nakon izbora dosljedno prepoznaju izazove u funkcionisanju izborne administracije, neusklađenost zakonskog okvira i nedovoljnu transparentnost izbornog procesa.

OSCE/ODIHR u svojim posmatračkim izvještajima nakon izbora u Crnoj Gori dosljedno ukazuje na potrebu profesionalizacije, transparentnosti i odgovornosti izborne administracije. U Izvještaju nakon parlamentarnih izbora 2023. godine², posebno je naglašeno da bi “nezavisnost izbornih komisija trebalo ojačati kroz obezbjeđenje sigurnosti mandata, uz jasne i objektivne kriterijume za razrješenje članova”. Takođe, istaknuta je potreba da opštinske izborne komisije omoguće veće učešće javnosti u radu, kroz pravovremeno objavljivanje dnevnog reda i zapisnika sa sjednica.

²

<https://www.osce.org/me/odihr/elections/montenegro/560454>

Preporuke iz više izbornih ciklusa pozivaju na dosljednu i obaveznu obuku svih članova biračkih odbora, uključujući predstavnike izbornih lista, sa posebnim fokusom na procedure brojanja glasova. Takođe se ukazuje na potrebu za dugoročnim programima edukacije birača i ciljanih informativnih kampanja koje bi bile kreirane u konsultaciji sa relevantnim društvenim grupama.

U dokumentu „Reforma DIK: proširenjem djelokruga, izgradnjom stručne službe i modernizacijom do povjerenja i fer izbora“³, koji je pripremio CDT, istaknuto je da zakonodavni okvir ne definiše precizno način na koji Državna izborna komisija (DIK) vrši nadzor nad radom opštinskih izbornih komisija (OIK), niti koji su joj instrumenti na raspolaganju u slučaju nepoštovanja zakona od strane OIK. Ovo pitanje je od posebnog značaja jer balansira između principa lokalne autonomije i potrebe da se obezbijedi efikasan mehanizam intervencije u situacijama kada lokalna izborna administracija ne izvršava svoje nadležnosti — što direktno ugrožava ostvarivanje biračkog prava i pravo na lokalnu samoupravu.

Isti dokument ističe i šire slabosti institucionalnog okvira, kao što su: nepostojanje obaveze DIK da priprema strateške i godišnje planove rada; nedovoljna politička volja i administrativni kapaciteti za efikasno i transparentno brojanje glasova; odsustvo sistematske edukacije birača i članova izborne administracije; te izostanak javnih rasprava o problemima u sprovođenju izbora.

Imajući u vidu ulogu DIK prema OIK, sve ove slabosti su podjednako relevantne i na lokalnom nivou. Dokument, stoga, preporučuje primjenu najviših standarda otvorenosti i transparentnosti, uključujući objavljivanje informacija o članovima opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora, dostupnost svih relevantnih dokumenata (odluka, žalbi, analiza), sistematizaciju i objavu mašinski čitljivih podataka o izbornim rezultatima, definisane procedure za prigovore, te dostupnost normativnih akata i jasna uputstva za birače o ostvarivanju njihovih prava.

Takođe, potrebno je osvrnuti se i na slučaj ograničavanja prava na posmatranje izbora, kada akreditovanim predstavnicima domaćih i međunarodnih organizacija, nakon promjena dotadašnjih praksi, nije dozvoljen uvid u svu dokumentaciju vezanu za kontrolu prikupljanja potpisa podrške.

³ <https://www.cdtmn.org/analize/reforma-dik-prosirenjem-djelokruga-izgradnjom-strucne-sluz-be-i-modernizacijom-do-povjerenja-i-fer-izbora/>

U dokumentu „Reforma državne izborne komisije – Depolitizacijom i profesionalizacijom do integriteta“⁴ analizira se položaj Državne izborne komisije, sa posebnim osvrtom na njen sastav, uslove i način izbora članova. Ukazuje se na to da je postojeći model, zasnovan na političkoj zastupljenosti, u više izbornih ciklusa pokazao ozbiljne slabosti. Kao rješenje, predlaže se da Državna izborna komisija bude zasnovana na tehnokratskom pristupu i da funkcioniše kao istinski servis biračima i ostalim učesnicima izbornog procesa. Dokument sadrži preporuku da broj članova DIK bude manji, neparan (pet ili sedam), te da se biraju putem javnog konkursa, uz jasno definisane kriterijume koji bi umanjili mogućnost arbitrarnog odlučivanja i doprinijeli profesionalizaciji ovog tijela.

U istom dokumentu ukazuje se na dihotomnu prirodu odgovornosti opštinskih izbornih komisija, pri čemu Državna izborna komisija ima nadzornu ulogu nad njihovim radom, dok su istovremeno OIK za svoj rad odgovorne lokalnim skupštinama koje su ih imenovala. Ovakvo dvostruko pozicioniranje izaziva pravnu i funkcionalnu nejasnoću, posebno u situacijama kada je potrebno utvrditi odgovornost za propuste u radu. Dodatno, zakon ne predviđa rješenje za slučaj kada OIK nije imenovana, niti jasno definiše ko u takvoj situaciji preuzima njene nadležnosti.

Praksa je pokazala značajne probleme u primjeni zakona: na primjer, tokom izbora za odbornike 2022. godine, devet opštinskih izbornih komisija je potvrdilo izborne liste koje nijesu ispunjavale zakonom propisanu kvotu od najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Takođe, zakon ne sadrži jasne mehanizme odgovornosti opštinskih izbornih komisija za eventualna kršenja zakonskih obaveza.

Uloga Državne izborne komisije u organizaciji i sprovođenju izbora za poslanike i Predsjednika Crne Gore je jasno definisana i zakonski uređena. Međutim, kada je riječ o lokalnim izborima, zakonodavni okvir ostavlja nepreciznosti, posebno u pogledu odgovornosti opštinskih izbornih komisija. Ovaj propust stvara pravnu nesigurnost i u praksi proizvodi ozbiljne posljedice, naročito u slučajevima kada lokalne komisije ne izvršavaju svoje obaveze ili djeluju suprotno zakonu, bez mogućnosti da se njihova odgovornost jasno utvrdi i sankcioniše.

⁴

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/03/CDT-REFORMA-DRZAVNE-IZBORNE-KOMISIJE.pdf>

U dokumentu „Izborna reforma u Crnoj Gori – prijedlozi za unapređenje“⁵, koji je pripremio Centar za istraživanje i monitoring, identifikovani su ključni nedostaci postojećeg izbornog zakonodavstva i šireg institucionalnog okvira. Posebno se ističe međusobna neusaglašenost različitih zakona koji regulišu izborne procese, kao i neusklađenost sa preporukama međunarodnih organizacija, uključujući OSCE/ODIHR i Venecijansku komisiju, ali i preporukama domaćih organizacija civilnog društva. Dokument ukazuje na depersonalizovanost izbornog sistema i nedostatak odgovornosti izabranih predstavnika prema biračima, kao i na nepostojanje demokratskih i transparentnih procedura unutar političkih partija prilikom selekcije kandidata za izborne funkcije. Među dodatnim izazovima navode se i neefikasna primjena zakonskih odredbi o rodnoj zastupljenosti, kao i poteškoće u sprovođenju mjera pozitivne diskriminacije u korist pripadnika manjinskih naroda. Dokument takođe ukazuje na probleme u radu Državne izborne komisije, opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora, te sadrži konkretne preporuke za unapređenje ovih oblasti.

Uprkos navedenim preporukama, normativni okvir u Crnoj Gori i dalje ne sadrži dovoljno garancija za institucionalnu stabilnost i razvoj izbornih tijela.

Pored opštih problema u lokalnim izbornim procesima, poseban izazov u praksi predstavlja izbor organa mjesnih zajednica. Tokom javne rasprave o Nacrtu Zakona o lokalnoj samoupravi, više opština je ukazalo na konkretne poteškoće u vezi sa formiranjem mjesnih zajednica i sprovođenjem izbora u tim tijelima. Iako se izbor organa mjesnih zajednica formalno sprovodi putem zbora građana, njegova organizacija u praksi nailazi na brojne prepreke — od problema sa obezbjeđivanjem kvoruma, preko nedostatka adekvatnog prostora za okupljanje, do neprecizno uređenih procedura koje dodatno otežavaju zakonitost i efikasnost ovog procesa.

Sumirano, ključni problemi koji su identifikovani u postojećem izbornom sistemu na lokalnom nivou podrazumijevaju:

- Zatvorene partijske liste, što onemogućava građanima da preferencijalno biraju kandidate za odbornike, već glasaju isključivo za izborne liste odnosno grupe birača;
- Nedovoljno jaka veza između izbora predsjednika opština i građana;
- Neadekvatan način izbora članova savjeta mjesnih zajednica;
- Politizovana izborna administracija;
- Neprecizno definisane nadležnosti i odgovornosti izbornih organa i nedovoljna edukacija članova biračkih odbora;
- Pojava „izbornog turizma“, odnosno prepisivanje birača iz jedne opštine u drugu radi uticaja na izborni rezultat;
- Neadekvatna legislativa i neefikasna implementacija pravila o zastupljenosti žena u lokalnim parlamentima.

Ciljevi predložene reforme

S obzirom na ustavni koncept lokalne samouprave u Crnoj Gori, kao i na potrebu unapređenja demokratije i decentralizacije vlasti, Ministarstvo javne uprave predlaže donošenje Zakona o lokalnim izborima.

U odnosu na prepoznate izazove, ciljevi reforme su:

- Održavanje opštih lokalnih izbora u jednom zakonom utvrđenom terminu, koji obuhvata neposredan izbor predsjednika opštine i njegovog zamjenika, neposredan izbor odbornika i članova savjeta mjesnih zajednica, koji se ne bi održavali u godini održavanja parlamentarnih izbora;
- Uvođenje sistema otvorenih izbornih lista, odnosno lokalnih izbornih lista sa preferencijalnim glasanjem;
- Depolitizacija i promjena sastava opštinske izborne komisije;
- Precizno regulisanje međusobnih odnosa Državne izborne komisije i opštinskih izbora komisija.

Realizacijom navedenih ciljeva doprinosi se povećanju transparentnosti, efikasnosti i demokratičnosti izbornog sistema na lokalnom nivou, unapređenju političke stabilnosti i rastu povjerenja građana u izborni proces.

Održavanje opštih lokalnih izbora

Opšti lokalni izbori su izbori koji se sprovode za izbor odbornika u skupštinu opštine, gradonačelnika Glavnog grada i Prijestonice i predsjednika opština (u daljem tekstu: predsjednik opštine) i zamjenika gradonačelnika i zamjenika predsjednika opština (u daljem tekstu: zamjenik predsjednika) i članove savjeta mjesnih zajednica. Ovi izbori održavaju se istovremeno, a održavanje opštih lokalnih izbora podrazumijeva zakonsko utvrđivanje datuma održavanja izbora u tačno određenom terminu, svake četiri godine.

S obzirom na nedvosmislenu izjavu spremnosti svih političkih aktera kroz Odluku o formiranju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, ali i čvrste podrške EU partnera za ovakvo rješenje, potrebno je uspostaviti politički konsenzus za održavanje opštih lokalnih izbora.

Predlaže se da se kroz pripremu političkog sporazuma koji će potpisati svi relevantni akteri političkog života precizira datum kada će skupštine opština skratiti sebi mandate i na taj način omogućiti sprovođenje ove reforme, pri tome vodeći računa da se lokalni i parlamentarni izbori ne održavaju u istoj godini.

Imajući u vidu dinamiku funkcionisanja opština, poželjni termini održavanja opštih izbora su prva nedjelja u maju ili prva nedjelja u oktobru mjesecu svake četvrte godine.

Niko se ne može istovremeno kandidovati za odbornika, predsjednika i zamjenika predsjednika opštine i člana Savjeta mjesne zajednice.

Prijevremeni izbori za skupštinu opštine kojoj je prestao mandat skraćanjem mandata ili raspuštanjem održavaju se po pravilu prve nedjelje nakon isteka roka od 60 dana od dana stupanja na snagu odluke o skraćanju mandata, odnosno stupanja na snagu odluke o raspuštanju skupštine opštine.⁶

⁶ Potrebno je u Zakonu o lokalnoj samoupravi definisati rok u kojem je organ dužan dostaviti Službenom listu Crne Gore na objavljivanje Odluku o skraćanju mandata skupštini opštine i Odluku o raspuštanju skupštine opštine.

Prijevremani izbori za predsjednika opštine i njegovog zamjenika održavaju se po pravilu prve nedjelje nakon isteka roka od 60 dana od dana stupanja na snagu odluke o razrješenju samo zamjenika predsjednika opštine.

Prijevremani izbori za savjete mjesnih zajednica održavaju se po pravilu prve nedjelje nakon isteka roka od 60 dana od dana stupanja na snagu odluke o raspuštanju savjeta mjesne zajednice.

Prijevremani izbori ne mogu se održati godinu dana prije održavanja opštih izbora.

Izbori za predsjednika opštine i njegovog zamjenika

Izbore za predsjednika opštine i njegovog zamjenika raspisuje Predsjednik Crne Gore.

Zakonom o lokalnoj samoupravi biće uređena pitanja koja se odnose na početak i prestanak mandata predsjednika opštine i njegovog zamjenika. U cilju boljeg praćenja i razumijevanja sadržaja ovog koncepta, predlog u vezi sa ovim pitanjem dat je u fusnoti.⁷

⁷ Mandat predsjedniku opštine i njegovom zamjeniku počinje prvog radnog dana koji slijedi nakon objave konačnih rezultata izbora i traje do prvog radnog dana nakon objave konačnih rezultata izbora za novog predsjednika opštine i njegovog zamjenika.

Prestanak mandata predsjedniku opštine biće uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi (ostavka kao lični čin, razrješenjem od strane Vlade Crne Gore shodno Ustavu, opozivom od strane građana s obzirom na njegov neposredan izbor).

U slučaju podnošenja ostavke, funkciju predsjednika opštine preuzima njegov zamjenik, sve do održavanja redovnih, odnosno opštih izbora. U slučaju da iz nekog razloga zamjenik bude spriječen u vršenju svoje funkcije (ostavka, razrješenje, opoziv, smrt i sl.), Vlada imenuje Odbor povjerenika do vanrednih izbora za predsjednika i zamjenika, pri čemu je potrebno Zakonom o lokalnoj samoupravi propisati uslove za imenovanje povjerenika.

U slučaju prestanka mandata predsjednika opštine podnošenjem ostavke, ostavka predstavlja njegov lični čin, o kojem se ne raspravlja. Momentom podnošenja ostavke, prestaje njegov mandat i zamjenik preuzima funkciju predsjednika opštine. Formalni akt o tome donosi Služba za ljudske resurse opštine.

Ustavom Crne Gore definisana je nadležnost Vlade da može razriještiti predsjednika opštine ukoliko ne izvršava svoje nadležnosti duže od šest mjeseci. Postupak i razlozi za razrješenje moraju biti precizno propisani Zakonom o lokalnoj samoupravi. Odluka o razrješenju predsjednika opštine podliježe sudskoj zaštiti, zbog toga je predlog da u postupku razrješenja Vlada suspenduje predsjednika opštine do odluke nadležnog suda, te da nakon odluke suda donosi odluku o razrješenju predsjednika opštine. U slučaju razrješenja, funkciju predsjednika preuzima njegov zamjenik. Ukoliko Vlada razriješi i zamjenika, imenuje povjerenika i raspisuju se prijevremani izbori, u roku koji je predložen ovim konceptom. Procedura razrješenja zamjenika predsjednika opštine istovjetna je proceduri predsjednika opštine.

Prestanak mandata predsjednika opštine može uslijediti i opozivom.⁸ Predlog za opoziv predsjednika opštine mogu podnijeti:

1. dvije trećine odbornika;
2. 30% birača u opštini,

O čemu će birači odlučivati na referendumu.

U oba slučaja skupština opštine, u hitnom postupku, donosi odluku o raspisivanju referenduma.

Da bi predsjednik opštine bio opozvan potrebno je da na referendumu glasa jedna trećina od ukupnog broja upisanih birača i da za opoziv glasa najmanje 50% plus jedan birač, od ukupnog broja izašlih birača.

Izbori za skupštinu opštine

Izbore za skupštinu opštine raspisuje Predsjednik Crne Gore.

Mandat odbornicima izabranim na redovnim izborima počinje danom konstituisanja skupštine opštine i traje do stupanja na snagu odluke o raspisivanju opštih izbora, odnosno stupanja na snagu odluke o raspuštanju skupštine opštine, odnosno stupanja na snagu odluke skupštine opštine o skraćenju svog mandata.⁹

U cilju boljeg praćenja i razumijevanja sadržaja ovog koncepta, predlog u vezi sa ovim pitanjem dat je u fusnoti.¹⁰

⁸ I u ovom slučaju mora se izvršiti izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi, u smislu preciziranja da u slučaju opoziva predsjednika opštine, njegovu funkciju preuzima zamjenik predsjednika opštine.

⁹ Zakonom o lokalnoj samoupravi biće uređena pitanja koja se odnose prestanak manadata skupštine opštine.

¹⁰ U slučaju da skupština opštine ne izvršava zakonom propisane obaveze, nakon upozorenja i ostavljanja dodatnog roka za izvršavanje zakonske obaveze (npr 30 dana), Vlada raspušta skupštinu opštine i uvodi Odbor povjerenika. Nakon toga, pristupa se raspisivanju vanrednih izbora za skupštinu opštine i mandat odbornicima traje do održavanja opštih redovnih lokalnih izbora. U slučaju da skupština opštine donese odluku o skraćenju svog mandata Vlada uvodi Odbor povjerenika. U ovom slučaju se u roku predloženom ovim konceptom raspisuju vanredni izbori za skupštinu opštine, a mandat odbornicima počinje danom konstituisanja nove skupštine opštine i traje do isteka mandata skupština opština izabranih na redovnim izborima.

Ukoliko je raspuštanje ili skraćenje mandata skupštine u godini kada se održavaju opšti lokalni izbori, Vlada imenuje odbor povjerenika čiji mandat traje do opštih izbora, odnosno do konstituisanja skupštine opštine.

U slučaju razrješenja ili opoziva zamjenika predsjednika i/ili zamjenika u godini kada se održavaju opšti lokalni izbori Vlada imenuje odbor povjerenika čiji mandat traje do opštih izbora, odnosno početka mandata novom predsjedniku opštine.

Depolitizacija opštinskih izbornih komisija

Preduslov depolitizacije opštinskih izbornih komisija je prethodna depolitizacija i profesionalizacija Državne izborne komisije.

Opštinsku izbornu komisiju bira DIK nakon sprovedenog javnog konkursa. Biraju se tri kandidata za članove u stalnom sastavu. Ovu komisiju čine i ovlašćeni predstavnici potvrđenih izbornih lista, koji u njenom radu učestvuju 20 dana prije dana održavanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata izbora, ali bez prava odlučivanja.

Članovi stalnog sastava međusobno biraju predsjednika, a u slučaju nemogućnosti izbora predsjednika od strane OIK, predsjednika će imenovati DIK. Takođe, OIK ima sekretara koji obavlja administrativno tehničke poslove, bez prava odlučivanja. Opštinska izborna komisija bira sekretara nakon sprovedenog javnog konkursa koji mora biti (diplomirani) pravnik.

Za člana OIK mogu biti izabrana lica koja imaju biračko pravo, visoko obrazovanje, te najmanje osam godina radnog iskustva sa visokom školskom spremom, pri čemu će prednost prilikom izbora imati kandidati sa iskustvom u oblasti izbornog sistema, političkih sistema ili zaštite ljudskih prava.

DIK će donijeti akt kojim će se jasno precizirati način ocjenjivanja odnosno bodovanja kandidata zasnovan na mjerljivim kriterijumima prethodnog iskustva u sprovođenju i monitoringu izbornih procesa, javne prepoznatljivosti u ovoj

oblasti, kao i objavljivanja naučnih radova i stručnih članaka na temu izbornog procesa. Prilikom odabira kandidata, DIK je dužna voditi računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i o rodno balansiranoj zastupljenosti.

Kada su u pitanju ograničenja, za člana OIK ne može biti izabrano lice koje je u posljednjih pet godina obavljalo funkciju poslanika ili odbornika, člana Vlade Crne Gore, predsjednika i potpredsjednika opštine, funkciju u političkoj partiji (predsjednik partije, zamjenici/potpredsjednici, član predsjedništva, član izvršnog, glavnog odbora i opštinskog odbora ili funkcije ekvivalentne navedenim). Takođe, za člana opštinske izborne komisije ne može biti izabrano lice koje je član političke partije, kao ni lice koje je pravnosnažno osuđeno za krivično djelo protiv službene dužnosti, korupcije, prevare, krađe ili drugo krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje javne funkcije ili je pravnosnažno osuđeno za krivično djelo protiv izbornih prava bez obzira na to da li je kazna uslovna ili безусловna.

OIK se bira na period od šest godina, a članovima i sekretaru pripada naknada za rad koju određuje DIK.

U slučaju da opštinska izborna komisija ne vrši sopstvene nadležnosti, DIK će privremeno preuzeti njena ovlašćenja i poslove.

Članu opštinske izborne komisije prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran: podnošenjem ostavke, prestankom crnogorskog državljanstva, zbog trajnog gubitka radne sposobnosti ili ako je pravnosnažno osuđen na безусловnu kaznu zatvora.

Član OIK razrješava se: ako se utvrdi da je u postupku izbora dao o sebi netačne podatke ili je propustio da iznese podatke i okolnosti koji su bitni za izbor, ako se naknadno utvrdi da ne ispunjava uslove za izbor ili zbog nesavjesnog i neprofesionalnog vršenja dužnosti.

Ističe se da je prilikom izrade zakonskog teksta potrebno voditi računa o autonomiji lokalnih samouprava i u skladu sa tim voditi računa o delegaciji nadležnosti između izbornih organa.

Formiranje i sastav biračkih odbora

Biračke odbor imenuje OIK na predlog izbornih lista zastupljenih u odgovarajućoj skupštini opštine, odnosno potvrđenih izbornih lista.

Kandidati za članove biračkih odbora dužni su pohađati obuku koja im pruža mogućnost sticanja znanja u vezi njihovih prava i obaveza tokom izbornog dana. Uslov za imenovanje članova biračkih odbora je posjedovanje sertifikata, kojim se potvrđuje da su uspješno savladali obuku i stekli potrebna znanja. Sertifikate izdaje Državna izborna komisija.

Treba imati u vidu da je u slučaju prihvatanja ovog rješenja potrebno voditi računa o potrebnom vremenu za sprovođenje procesa certifikacije.

Da bi biračka mjesta bila formirana, moraju brojati najmanje 50 birača, kako bi se suštinski mogao ostvarivati princip tajnosti glasanja.

Izbor odbornika u skupštini opštine

U ovom poglavlju uvodi se ključna novina u lokalnom izbornom sistemu, koja se odnosi na normiranje otvorenih izbornih lista i predlaganje kandidata za odbornike.

Lista kandidata predlažu kandidate u svojoj izornoj jedinici na osnovu podrške najmanje 0,4% birača, s tim da taj broj ne može biti manji od 50 da bi ova lista kandidata bila prihvaćena.

Imajući u vidu predloženo rješenje potrebno je smanjiti broj potpisa za verifikaciju lista koje na izborima nastupaju koristeći princip afirmativne akcije.

Svaka lista kandidata mora sadržati najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola. Ukoliko to nije slučaj, OIK će donijeti zaključak o otklanjanju nedostataka. Ukoliko podnosilac liste u predviđenom roku ne otkloni nedostatke sa liste, ona neće moći biti potvrđena.

Podrška birača listi se daje na propisanom obrascu, koji sadrži ime i prezime odgovornog lica koje je prikupljalo potpise podrške i koje je odgovorno za tačnost podataka. Jedan birač može dati podršku za više izbornih lista.

Ključna novina u okviru izbora za odbornike u skupštini opštine je uvođenje sistema otvorenih lista, zasnovanog na preferencijalnom glasanju. To podrazumijeva da birač glasa za izbornu listu, te da preferencijalno bira kandidate za odbornike sa ponuđene liste. Suštinski, ovaj sistem funkcioniše na dva nivoa, birač glasa za jednu listu, ali i bira kandidate za odbornike sa te kandidatske liste koristeći preferencijalne glasove koji mu stoje na raspolaganju. Birač može da glasa za najviše 5 kandidata, ali nema obavezu da iskoristi preferencijalne glasove.

Opština predstavlja jednu izbornu jedinicu u kojoj se raspoređuju mandati, uz primjenu D'Hondtove metode raspodjele.

Prvi korak raspodjele sprovodi se alociranjem mandata kandidatskim listama. Novina je, drugi korak, odnosno raspodjela mandata unutar kandidatske liste.

Raspored kandidata unutar liste će se izmijeniti na osnovu broja preferencijalnih glasova koje su individualni kandidati osvojili, a onda bi se mandati koji su raspodijeljeni određenoj kandidatskoj listi raspodijelili kandidatima po novoutvrđenom redosljedu (na bazi dobijenih preferencijalnih glasova).

Redosljed kandidata na osnovu broja dobijenih preferencijalnih glasova se koriguje u skladu sa rodnim kvotama.

Dakle, ukoliko nakon dodijeljenih mjesta kandidatima manje zastupljenog pola ne bude dodijeljeno 40% od ukupnog broja mjesta koje pripadaju izornoj listi, poslednji izabrani kandidat više zastupljenog pola će se zamijeniti sljedećim kandidatom suprotnog pola sa liste, sve dok broj mjesta dodijeljenih manje zastupljenom polu ne bude najmanje 40%.

Odbornika manje zastupljenog pola kome prestane mandat zamijenice kandidat istog pola, prvi naredni na listi po broju osvojenih preferencijalnih glasova.¹¹

Moguće su individualne kandidature. Da bi kandidat bio izabran potrebno je da osvoji 3% glasova, odnosno da pređe zakonom određeni izborni cenzus. Ako nijedan od kandidata nije osvojio 3% samostalno, a pojedinačno dobije najmanje 0,7% važećih glasova, stiče pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna – zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova. Zbirna lista stiče uslov za raspodjelu mandata ukoliko je stekla uslov od 3%. Mandati unutar te zbirne liste će biti raspodijeljeni na osnovu redosljeda unutar liste formirane na osnovu broja glasova koje su osvojili pojedinačni kandidati.

Izbor predsjednika opštine i njegovog zamjenika

U ovom poglavlju uvodi se novi način izbora predsjednika opštine i zamjenika predsjednika opštine.

Predsjednik i zamjenik predsjednika opština biraju se na jedinstvenoj kandidatskoj listi neposrednim glasanjem.¹²

Kandidatura za predsjednika opštine i njegovog zamjenika potvrđuje se ukoliko ima podršku najmanje 0,4% birača u izbornoj jedinici, s tim da taj broj ne može biti manji od 50 da bi ova kandidatska lista bila prihvaćena.

Da bi lista za predsjednika opštine i zamjenika predsjednika opštine bila prihvaćena, potrebno je da sadrži kandidate različitih polova.

¹¹ U slučaju potrebe moguće je predvidjeti da je mjesto nosioca liste (prvog na listi) zaključano, odnosno da se za njega ne može glasati, već je on izabran ako je lista osvojila makar jedan odbornički mandat.

¹² Kandidata za zamjenika predlaže kandidat za predsjednika

Za predsjednika opštine i zamjenika predsjednika opštine može biti izabrano lice koje je crnogorski državljanin, sa navršenih 18 godina i koji ima najmanje dvije godine prebivalište u Crnoj Gori.¹³

Podrška listi sa kandidatima za predsjednika opštine i njegovog zamjenika se daje na propisanom obrascu, koji sadrži ime i prezime odgovornog lica koje je prikupljalo potpise podrške i koje je odgovorno za tačnost podataka. Jedan birač može dati podršku za više izbornih lista.

Predsjednik opštine i njegov zamjenik se biraju na neposrednim izborima, u dvokružnom većinskom sistemu. Svaki birač može glasati samo za jednu listu. Sa kandidatske liste koja dobije 50% plus jedan glas od ukupnog broja važećih listića izabrani su predsjednik i zamjenik predsjednika opštine.

Ukoliko nijedna kandidatska lista ne dobije 50% plus 1 glas od ukupnog broja važećih glasova, OIK, nakon 14 dana, organizuje drugi krug glasanja za dvije liste koji su dobili najveći broj važećih glasova.

Izbori članova savjeta mjesnih zajednica

U ovom poglavlju uvodi se ključna novina u izbornom sistemu, koja se odnosi na biranje savjeta mjesnih zajednica na izborima.

Izbori za članove savjeta mjesnih zajednica (SMZ) održavaju se istog dana kad i izbori za odbornike skupštine opštine i izbori za predsjednika i zamjenika predsjednika opštine.

¹³ Potrebno je razmotriti uvođenje ograničenja za kandidovanje za predsjednika i zamjenika predsjednika analogno Zakonu o lokalnoj samoupravi i drugim zakonima zbog pravosudne osude za određena krivična djela. Moguć primjer: Za predsjednika i zamjenika predsjednika ne mogu biti kandidovati lica koja su pravosnažno osuđena za krivično djelo protiv službene dužnosti, korupcije, prevare, krađe ili drugo krivično djelo koje ih čini nedostojnim za obavljanje funkcije, ili su pravosnažno osuđena za krivično djelo protiv izbornih prava, bez obzira da li je kazna uslovna ili bezuslovna.

Izbore za Savjet mjesne zajednice raspisuje Skupština opštine.

Pravo da bira i da bude biran za SMZ ima crnogorski državljanin koji je napunio 18 godina i koji ima prebivalište na teritoriji te MZ.¹⁴

Na izborima za Savjet mjesne zajednice bira se tri, pet, sedam ili devet članova savjeta i to:

- Tri člana u mjesnoj zajednici na čijoj teritoriji ima prebivalište do 1000 punoljetnih državljana;
- Pet članova u mjesnoj zajednici na čijoj teritoriji ima prebivalište 1001-4000 punoljetnih državljana;
- Sedam članova u mjesnoj zajednici na čijoj teritoriji ima prebivalište 4001- 8000 punoljetnih državljana;
- Devet članova u mjesnoj zajednici na čijoj teritoriji ima prebivalište preko 8000 punoljetnih državljana.¹⁵

Biračka mjesta za izbore odbornika, predsjednika i zamjenika predsjednika opštine, te savjeta mjesnih zajednica određena su u okviru teritorija mjesnih zajednica.

Kandidature za izbore za savjet mjesne zajednice podnose se OIK.¹⁶

Za podršku listama za izbore savjeta mjesne zajednice u kojima se biraju tri, odnosno pet članova potrebno je prikupiti deset potpisa podrške, dok u mjesnim zajednicama u kojima se bira sedam, odnosno devet članova potrebno je prikupiti 0,4% potpisa podrške od ukupnog broja upisanih birača u toj mjesnoj zajednici.

Za proceduru prikupljanja potpisa važe ista pravila kao za izbore za odbornike.

¹⁴ Zakonom o lokalnoj samoupravi potrebno je propisati obavezu utvrđivanja granica mjesnih zajednica. Takođe, sa ovim riješenjima treba usaglasiti i Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore.

¹⁵ Predsjednik Savjeta mjesne zajednice se bira većinom njegovih članova što je potrebno urediti izmijenama Zakona o lokalnoj samoupravi.

¹⁶ Za liste na izborima za savjet mjesne zajednice moguće je samokandidovanje.

Liste koje učestvuju na izborima za Savjet mjesnih zajednica moraju imati minimum 30% kandidata manje zastupljenog pola.

Izbori za savjet mjesnih zajednica održavaju se po istim pravilima kao za izbore odbornika.

Birač koji učestvuje na izborima za savjet mjesnih zajednica može da glasa za najviše tri kandidata, ali nema obavezu da iskoristi preferencijalne glasove.

Prvi korak raspodjele mandata bi se sproveo alociranjem mandata kandidatskim listama na isti način kao do sad. Novina je, drugi korak, odnosno raspodjela mandata unutar kandidatske liste.¹⁷

Zaštita biračkog prava

Prigovor se podnosi nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora. Prigovor se može podnijeti protiv odluke, radnje ili propusta biračkog obora odnosno opštinske izborne komisije od strane svakog birača, kandidata i podnosioca izborne liste u roku od 48 sati od kada je donošena odluka, odnosno izvršena radnja.

Nadležna izborna komisija donosi rješenje u roku od 48 sati od prijema prigovora. Prigovor se može podnijeti protiv rješenja kojim je usvojen, odbijen ili odbačen prigovor za razliku od sadašnjeg rješenja po kome mogu biti preispitivani samo prigovori na rješenja kojim je odbačen ili odbijen prigovor.¹⁸

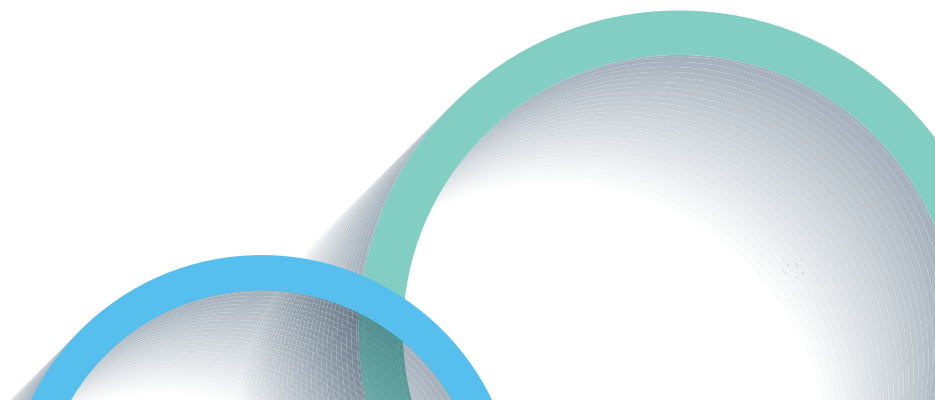
¹⁷ Zakonom o lokalnoj samoupravi potrebno je propisati razloge za prestanak mandata Savjetu mjesne zajednice, kao i postupak raspuštanja savjeta ukoliko ne vrši zakonom utvrđene nadležnosti.

¹⁸ Izmjena Zakona o Ustavnom sudu u cilju afirmacije principa hitnosti izbornog postupka, na način što bi se propisalo da Ustavni sud nakon prijema žalbe u roku od 24 sata traži izjašnjenje DIK, pri čemu je DIK dužna izjašnjenje dostaviti takođe u roku od 24 sata. Ustavni sud dužan je donijeti odluku u roku od 48 sati od dostavljanja izjašnjenja DIK. Takođe, potrebno je predvidjeti da je Ustavni sud nadležan za odlučivanje u postupku zaštite biračkog prava i u slučaju izbora za savjete mjesnih zajednica.

Izuzetak u odnosu na proceduru za zaštitu biračkog prava za izbore za savjete mjesnih zajednica odnosi se na fleksibilnije rokove od 72 sata za podnošenje prigovora, kao i na duži rok za odlučivanje izbornih komisija koji je također 72 sata.

Pravo na posmatranje izbora

U skladu sa međunarodnim standardima posmatranja izbora (Dokument iz Kopenhaga OEBS-a, Kodeks dobrih praksi Venecijanske komisije, brojna dokumenta OEBS-a i Savjeta Evrope) potrebno je omogućiti posmatračima izbora, koji za to dobiju akreditaciju, da posmatraju sve segmente izbornog procesa, uključujući i uvid u svu relevantnu dokumentaciju vezanu za izbore te propisati formalni osnov za nivo pristupa ličnim podacima.







2025.

