



CRNA GORA

DRŽAVNA IZBORNA KOMISIJA

Broj: 253/4

Podgorica, 17.05.2022. godine

Na osnovu člana 109 Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list RCG", br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 73/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06 i "Službeni list CG", broj: 46/11, 14/14, 47/14, 12/16, 60/17, 10/18 i 109/20), Državna izborna komisija, odlučujući po Prigovoru podnosioca izborne liste „MILO BOŽOVIĆ-BUDVA NA PRVOM MJESTU“ DF (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE) za izbor odbornika u SO Budva, koalicije „DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE), broj: 253 podnijetom 16.05.2022. godine u 12:31 sati, na sjednici održanoj 17. maja 2022. godine u 10:00 sati, donijela je

RJEŠENJE

Odbija se Prigovor podnosioca izborne liste „MILO BOŽOVIĆ-BUDVA NA PRVOM MJESTU“ DF (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE) za izbor odbornika u SO Budva, koalicije „DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE), broj: 253 od 16.05.2022. godine, podnijet na Rješenje Opštinske izborne komisije Budva broj: 42-2022 od 13.05.2022. godine, **kao neosnovan.**

Obrazloženje

Podnosilac izborne liste „MILO BOŽOVIĆ-BUDVA NA PRVOM MJESTU“ DF (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE) za izbor odbornika u SO Budva, koalicija „DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE) podnio je Prigovor broj: 253 dana 16.05.2022. godine u 12:31 sati Državnoj izbornoj komisiji na Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, broj: 42-2022 od 13.05.2022. godine kojim je izvršena ispravka datuma održavanja izbora na način što će umjesto navedenog

datuma izbora 05.06.2022. godine stajati datum 23.10.2022. godine u Rješenju broj 36-2022 od 09.05.2022. godine o potvrđivanju i proglašenju izborne liste za izbor odbornika u Skupštini opštine Budva naziva "MILO BOŽOVIĆ-BUDVA NA PRVOM MJESTU" DF (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE), koju je podnijela koalicija DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE).

U Prigovoru, u bitnom, navodi da je pobijanim rješenjem odlučeno da se u Rješenju broj 36-2022 od 09.05.2022.godine o potvrđivanju i proglašenju izborne liste za izbor odbornika u Skupštini opštine Budva naziva "MILO BOŽOVIĆ-BUDVA NA PRVOM MJESTU" DF (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE), koju je podnijela koalicija DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE) vrši tehnička ispravka datuma održavanja izbora na način što će umjesto navedenog datuma izbora 05.06.2022. godine stajati datum 23.10.2022.godine. U nastavku sprovođenja izbornih radnji, podnosilac izborne liste iz stava 1 ovog Rješenja ima pravo da povuče izbornu listu 27.09.2022. godine i istog dana do 24 časa da podnese novu u skladu sa Uputstvom Državne izborne komisije broj 240 od 12.05.2022.godine. Takođe navodi da je Opštinska izborna komisija Budva donijela Rješenje broj 36-2022 dana 09.05.2022. godine o utvrđenju i proglašavanju pomenute izborne liste za izbor odbornika u Skupštini opštine Budva u skladu sa čl. 393, 43, 44, 46 i 48 Zakona o izboru odbornika i poslanika i postupajući po Uputstvu Državne izborne komisije broj 240 od 12.05.2022. godine u kojem se navodi da radnje organa za sprovođenje izbora koje su sprovedene zaključno sa 09.05.2022.godine do 24 časa ostaju na pravnoj snazi uz tehničku ispravku svih akata u dijelu datuma održavanja izbora.

U Prigovoru se dalje navodi da je pobijano rješenje donijeto uz povredu biračkog prava kršenjem imperativnih ustavnih odredbi i potvrđenih međunarodnih ugovora i to povredom:

- Člana 45. Ustava Crne Gore (Biračko pravo);
- Člana 147. stav 1. Ustava Crne Gore kojim je propisana „Zabrana povratnog dejstva”,
- Člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05:)

Ističu da je OIK Budva pobijano Rješenje zasnovala na Uputstvu DIK koje se zasniva na Zakonu o dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (Sl.list CG 50/22), čime su podnosiocu prigovora prekršena biračka prava na osnovu nedozvoljene retroaktivne primjene propisa - t.j. navedenog zakona o dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (Sl.list CG 50/22). Član 147. stav 1. Ustava Crne Gore propisuje „Zabranu povratnog dejstva”, gde je navedeno da „Zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo, dok je članom 45. Ustava Crne Gore (Biračko pravo), propisano „Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Biračko pravo se ostvaruje na izborima.” a članom 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.):

„Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela“

Podnosilac Prigovora navodi da je pobijanim Rješenjem došlo do direktnog kršenja zabrane povratnog dejstva, imajući u vidu da je nadležni državni organ još dana 02. aprila 2022. godine donio Odluku o raspisivanju prijevremenih izbora za odbornike u Skupštini opštine Budva („Sl. list Crne Gore“, br. 35/22 i „Sl. list Crne Gore - Opštinski propisi“, br. 14/22);

Navodi da je članom 105. Zakona o izboru odbornika i poslanika "Službeni list RCG", br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/2000, 18/2000, 73/2000 - SL SRJ, odluka SUS, 9/2001, 9/2001 – SL SRJ, odluka SUS, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US RCG, 48/2006, 56/2006 - odluka US RCG I "Službeni list CG", br. 46/2011 (čl. 68. i 69 nisu u prečišćenom tekstu), 14/2014 (čl. 55-60 nisu u prečišćenom tekstu), 47/2014 - Odluka US CG, 12/2016 - Odluka US CG, 52/2017 - odluka US CG, 60/2017 - odluka US CG, 10/2018 - odluka US CG i 109/2020 - odluka US CG), propisano sljedeće:

„Prijevremeni izbori za odbornike, odnosno poslanike raspisuju se i održavaju u slučaju raspuštanja skupštine ili donošenja odluke o skraćenju mandata skupštine.

Prijevremeni izbori se RASPISUJU I SPROVODE NA NAČIN I POSTUPKU koji su ovim zakonom utvrđeni za sprovođenje izbora.“

Ističe da je u konkretnom slučaju bilo da su prijevremeni bilo da su redovni izbori, a koji su već raspisani svoje utemeljenje imali su i imaju u propisima koji su važili u momentu raspisivanja. Pobijanim Rješenjem pokušava se naknadno promjeniti već zasnovani pravni odnos (kandidovanje... kao i sve druge izborne radnje), što je u suprotnosti sa zabranom povratnog dejstva - i to na osnovu propisa (Zakon o dopuni zakona o lokalnoj samoupravi) koji i nije mjerodavan za zasnivanje konkretnog pravnog odnosa.

U Prigovoru se navodi i da kao sadržinu vladavine prava „možemo za polaznu osnovu uzeti načelo zakonitosti (principle of lawfulness), načelo pravne sigurnosti, načelo pravne izvjesnosti, načelo pravne predvidljivosti i načelo procesne poštenosti“. Da bi se bilo koja odredba, odluka ili zakon smatrali „zakonitom“, u smislu EKLJP, taj pravni akt mora ispuniti standard zakonitosti, koji zahtijeva ispunjenje najmanje pet uslova:

- pravni osnov (legal basis) u domaćem pravu,
- kvalitet zakona (quality of law),
- zahtjev za dostupnošću domaćeg prava (requirement of accessibility of the domestic law),
- zahtjev za predvidljivošću domaćeg prava (requirements of foreseeability of domestic law)
- i zahtjev za domaćim pravnim sredstvom pravne zaštite protiv proizvoljnog miješanja u zaštićeno konvencijsko pravo (measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences).

Pobijano Rješenje je bilo APSOLUTNO NEPREDVIDLJIVO U ODNOSU NA PROPIS KOJI JE VAŽIO U MOMENTU KANDIDOVANJA (podnošenja izborne liste),

odnosno ono naknadno reguliše pravni odnos koji je već zasnovan sa punim pravnim dejstvom u pravnom poretku. Iz tog razloga je, prema shvatanju Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, u pravnom poretku zasnovanom na vladavini prava zakonodavac dužan da obezbijedi određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost pravnih normi. To ukazuje da zakonske posljedice moraju biti izvjesne za one na koje će se primijeniti i moraju biti primjerene njihovim legitimnim očekivanjima u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje. Zakonske odredbe moraju biti takve da obezbijede ostvarenje legitimnih ciljeva konkretne zakonske mjere, koja je u njima sadržana.

Kako je prethodno navedeno, još dana 02. aprila 2022. godine donijeta je Odluka o raspisivanju prijevremenih izbora za odbornike u Skupštini opštine Budva („Sl. list Crne Gore”, br. 35/22 i „Sl. list Crne Gore - Opštinski propisi”, br. 14/22). Dakle izborne radnje su se počele odvijati po propisima koji su bili na snazi u vrijeme raspisivanja izbora, a pobijanim rješenjem je došlo do stvaranja situacije koja je u cjelosti suprotna načelu vladavine prava i pravne sigurnosti. Ovo posebno jer je Opštinska izborna komisija opštine Budva na sjednici održanoj 09.05.2022. godine donijela Rješenje kojim se utvrđuje i proglašava izborna lista za izbor odbornika u Skupštini opštine Budva koji će se održati 05.06.2022. godine, naziva " MILO BOŽOVIĆ-BUDVA NA PRVOM MJESTU" DF (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE), koju je podnijela koalicija DEMOKRATSKI FRONT (NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA, POKRET ZA PROMJENE, DEMOKRATSKA NARODNA PARTIJA CRNE GORE).

Ovo konkretno znači da je pobijanim rješenjem - a po osnovu zabranjene retroaktivnosti — formalno i faktički onemogućeno ostvarivanje pasivnog biračkog prava kandidatima sa označene izborne liste, odnosno samom predlagачu liste su na grub način prekršena prava koja su garantovana ustavom. Takođe, i sama pravna tehnika na osnovu koje je donijet pobijani akt pod opravdanjem „ispravka tehničke greške" je apsolutno sporan, budući da Zakon o izboru odbornika i poslanika ne poznaje ovaj termin, kao ni Poslovnik o radu Državne izborne komisije. Imajući u vidu shodnu primjenu Zakona o opštem upravnom postupku očigledno je da se ni ZUP nije mogao primijeniti u konkretnom slučaju, budući da član 26. ZUP-a propisuje da:

„Javnopravni organ može u bilo koje vrijeme ispraviti greške u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju i druge očigledne greške u rješenju koje je donio ili u ovjerenim prepisima tog rješenja.

O ispravci grešaka iz stava 1 ovog člana, donosi se posebno rješenje. Ispravka greške proizvodi pravno dejstvo od dana od kojeg pravno dejstvo proizvodi rješenje koje se ispravlja.”

Stoga je jasno da je pobijano rješenje donijeto da osnovu propisa sa retroaktivnom primjenom (dopuna zakona o lokalnoj samoupravi) na štetu ovog podnosioca.

Protokol broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05.): u članu 3. propisuje

Pravo na slobodne izbore i navodi:

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."

Iz gore citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu sa Ustavom, upućuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, pa i biračkog prava, koje se ostvaruje na izborima i, s tim u vezi, zaštita tog prava.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *lex specialis* u oblasti ostvarivanja biračkog prava, pored ostalog, propisan je način ostvarivanja zaštite biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika, koji zbog načela koncentracije pojedinih izbornih radnji podliježe strogim formalnim pravilima izbornog postupka. Izborni spor se, u tom smislu, odnosi na odlučivanje nadležnih organa o svim povredama pravila izbornog postupka, od trenutka raspisivanja izbora do utvrđivanja konačnih rezultata. Zaštitu biračkog prava, u svim fazama izbornog procesa, sa aspekta institucionalnih garancija, saglasno odredbi člana 8. Zakona, obezbjeđuju izborne komisije; Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi. Dakle, Zakon o izboru odbornika i poslanika je poseban propis koji se primjenjuje a nikako uputstva bez utemeljenja u zakonu i ustavu, a posebno ne aktom pravne tehnike koji nije poznat u izbornom sistemu niti u supsidijarnim propisima (ZUP). Ovdje se zapravo aktom pravne tehnike (navodna ispravka tehničke greške) pokušalo doći do neustavnog odlaganja izbora, kako je gore opisano.

Konačno predlaže da Državna izborna Komisija USVOJI ovaj Prigovor i PONIŠTI RJEŠENJE O ISPRAVCI TEHNIČKE GREŠKE RJEŠENJA BROJ 36-2022 OD 09.05.2022. GODINE koje je donijeto dana 13.05.2022. godine pod brojem 42-2022 od strane Opštinske izborne Komisije Budva.

Državna izborna komisija razmotrila je Prigovor, ocijenila da je isti blagovremen i izjavljen od ovlašćenog lica, izvršila uvid u dostavljenu dokumentaciju:

- Rješenje OIK Budva broj: 36-2022 od 09.05.2022. godine;
- Zapisnik sa IX sjednice OIK Budva broj: 44-2022 od 13.05.2022. godine;
- Rješenje OIK Budva broj: 42-2022 od 13.05.2022. godine;
- Dokaz o danu i času uručenja osporenog rješenja podnosiocu Prigovora;
- Sporazum o zajedničkoj izbornoj listi za izbor odbornika u SO Budva koji će se održati dana 05.06.2022. godine;
- Uputstvo Državne izborne komisije broj: 240 od 12.05.2022. godine.

i utvrdila da je Prigovor neosnovan iz sljedećih razloga:

Ne stoje navodi podnosioca Prigovora da je pobijano rješenje donijeto uz povredu biračkog prava kršenjem imperativnih ustavnih odredbi i potvrđenih međunarodnih ugovora. Naprotiv, Rješenje Opštinske izborne komisije Budva, tj. njegovo pravno utemeljenje nalazi se u Zakonu o dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi „Službeni list“ broj: 50/22 i Odluci o izmjeni Odluke o raspisivanju prijevremenih izbora za odbornike broj: 01-368/4 od 10.05.2022. godine koju je donio Predsjednik Crne Gore. Navedena odluka sadrži tačno utvrđen datum održavanja

izbora, te se ne može smatrati da je došlo do povrede biračkog prava, imajući u vidu činjenicu da će navedenog datuma biti održani izbori u navedenoj jedinici lokalne samouprave i u potpunosti se ostvariti aktivno i pasivno biračko pravo.

U dijelu Prigovora u kojem se ukazuje na stav 2 dispozitiva pobijanog rješenja u kojem se OIK Budva poziva na Uputstvo Državne izborne komisije u formalno pravnom smislu stoje navodi podnosioca prigovora. Navedeno iz razloga što po mišljenju Državne izborne komisije, osnov za donošenje osporenog rješenja jeste Zakon o dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i Odluka o izmjeni Odluke o raspisivanju prijevremenih izbora za odbornike br. 01-368/4 od 10.05.2022. godine kojom je preciziran datum održavanja izbora, a Uputstvom Državne izborne komisije se samo daju smjernice o konkretnom postupanju organa za sprovođenje izbora i učesnika izbornog procesa. Međutim, Uputstvo Državne izborne komisije takođe se temelji na naprijed navedenim propisima koji su sastavni dio pravnog poretka, te se takva administrativna greška ne može smatrati razlogom za poništavanje predmetnog rješenja.

U odnosu na navode Prigovora koji se tiču zabrane povratnog dejstva propisa, Državna izborna komisija je stava da u konkretnoj pravnoj situaciji ne postoji povratno dejstvo osporavanog Rješenja. Naprotiv, predmetnim Rješenjem je isključivo usklađen datum održavanja izbora u jedinici lokalne samouprave sa Odlukom Predsjednika Crne Gore kojom je utvrđeno da će se izbori u SO Budva održati 23.10.2022. godine.

Ovakvo postupanje Opštinske izborne komisije Budva je utemeljeno na Zakonu o dopuni Zakona o lokalnoj samoupravi i Odluci o izmjeni Odluke o raspisivanju prijevremenih izbora za odbornike br. 01-368/4 od 10.05.2022. godine Predsjednika Crne Gore, upravo iz razloga da bi se omogućilo ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava u navedenoj lokalnoj samoupravi.

Tvrđnje da se pobijanim rješenjem pokušava naknadno promijeniti već zasnovan pravni odnos, što je u suprotnosti sa zabranom povratnog dejstva i to, kako podnosilac prigovora, navodi na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, koji „i nije mjerodavan za zasnivanje konkretnog pravnog odnosa“ su neupitno manjkave. Dati razlozi Prigovora u odnosu na retroaktivnost Rješenja ne mogu se odnositi na ovaj pojedinačni pravni akt koji je i po svojoj pravnoj suštini a i po datumu održavanja izbora, usklađen sa Odlukom o izmjeni Odluke o raspisivanju prijevremenih izbora i djeluje za ubuduće.

Ne stoje navodi Prigovora u kojim podnosilac Prigovora ukazuje da je osporenim rješenjem putem retroaktivnosti onemogućeno ostvarivanje pasivnog biračkog prava kandidata sa označene izborne liste, odnosno samom predlagaču liste. Ističemo da su sva prava utvrđena osnovnim rješenjem o potvrđivanju i proglašenju navedene izborne liste ostala na pravnoj snazi, dok je pobijanim rješenjem isključivo izvršeno usklađivanje datuma održavanja izbora, te će podnosioci liste ostvariti svoje aktivno i pasivno biračko pravo, u skladu sa Zakonom i Odlukom, tj. 23.10.2022. godine.

U odnosu na ostale navode Prigovora, Državna izborna komisija je stava da isti nijesu od uticaja na rješavanje ove pravne stvari, već se odnose na postupak ocjene zakonitosti i ustavnosti Zakona o dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, što nije u nadležnosti Državne izborne komisije.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu.

PRAVNA POUKA: Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Ustavnom sudu Crne Gore u roku od 48 časova od časa dostavljanja Rješenja.

ZA PREDsjedNIKA

Po ovlašćenju

SEKRETAR

Nikola Dedeić, s.r.