



uzor  
Udruženje za odgovorni i održivi razvoj

# PRAVA POSMATRAČA U IZBORNOM PROCESU





Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale

uzor  
Udruženje za odgovorni i održivi razvoj



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU

---

Projekat "Doprinos procesu EU integracija" sprovodi Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR). Ovaj projekat je finansiran uz doprinos Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaj ovog dokumenta predstavlja stavove njegovih autora i ne predstavlja stav Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Italije.

*Finansirano od strane Ministarstva vanjskih  
poslova i međunarodne saradnje Italije.*

*Izdavač:*  
**Udruženje za odgovorni i održivi razvoj (UZOR)**  
**[www.uzor.me](http://www.uzor.me)**

*Za izdavača:*  
**Danko Jokanović**

*Autor:*  
**Nikola Mugoša**

Podgorica, maj 2024.

# SADRŽAJ:

- 04** Uvod
- 05** Prava i obaveze domaćih posmatrača izbora
- 07** Prava i obaveze međunarodnih posmatrača izbora
- 08** Pitanje učešća maloljetnika u svojstvu posmatrača
- 09** Preispitivanje posmatračkog statusa
- 10** Obim i sadržaj prava posmatrača u izbornom procesu
- 13** Preporuke za unapređenje zakonoskog okvira
- 14** Reference

## UVOD

---

Zakon o izboru odbornika i poslanika u posebnom poglavlju Xa definiše prava i obaveze posmatrača u izbornom procesu. Zakonodavac se metodološki opredijelio da odvojeno reguliše prava i obaveze domaćih i stranih posmatrača, kao i procedure koje se tiču ostvarivanja posmatračkog statusa.

Izbori održani 2023. godine na nacionalnom nivou pokazali su sve nedostatke izbornog zakonodavstva i još jednom je potvrđena potreba nužnog sprovođenja sveobuhvatne izborne reforme.

Prilikom sprovođenja radnji u dijelu koji se odnosi na posmatranje izbora postalo je jasno da postoji potreba za drugačijim ili detaljnijim uređenjem određenih pitanja. Tokom posljednjih izbornih ciklusa otvorio se niz pitanja koja se odnose na procedure kada je u pitanju postupak akreditacije domaćih i stranih posmatrača, te su u publikaciji otvorena pitanja koje je u ovom postupku potrebno detaljnije urediti prilikom izmjena izbornog zakonodavstva.

Centralno pitanje koje je specifičnost navedenih izbornih procesa tiče se obima prava posmatrača u izbornom procesu. Ovo se posebno odnosilo na novonastalu situaciju u kojoj prema mišljenju nadležnih državnih institucija posmatrači nemaju pravo uvida u potpise podrške birača odnosno na proceduru njihove provjere. U publikaciji je ovo pitanje detaljno obrađeno sa aspekta analize stavova institucija koje su imale svoju ulogu u izbornom postupku, te su tretirani i međunarodni standardi koji se odnose na ovu problematiku.

U publikaciji su date i preporuke koje aspekte prava na posmatranje izbora je potrebno dodatno urediti ili promijeniti, a sve u cilju inkluzivnog izbornog postupka i ostvarivanja neometane funkcije posmatranja izbora kao jednog od osnovnih mehanizama evaluacije zakonitosti izbornog procesa u cjelini, ali i ostvarivanja kontrolne uloge koje posmatrači imaju.

## PRAVA I OBAVEZE DOMAĆIH POSMATRAČA IZBORA

---

Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisano je da ovlašćeni predstavnici domaćih nevladinih organizacija mogu pratiti tok izbora i rad organa za sprovođenje izbora. Ipak, zakonodavac ostvarivanje ovog prava nije predvidio za sve, već za one nevladine organizacije koje su registrovane za praćenje i ostvarivanje političkih sloboda i prava. Ovako široko postavljen uslov čini se opravdanim i treba ga ekstenzivno tumačiti u korist prava nevladinih organizacija na sticanje zvaničnog posmatračkog statusa, ukoliko izraze želju za praćenjem izbora i rada organa za sprovođenje izbora. Naime, sami izborni postupak značajan je kako sa aspekta krajnjeg rezultata budući da od rezultata političkih aktera zavisi formiranje vlasti, ali i sa aspekta poštovanja procedura, zloupotrebe resursa, funkcionerske kampanje, zastupljenosti žena na izbornim listama itd. Zbog toga se potpuno opravdanim čini zauzeti stav, jer ako bi se prilika za praćenje izbora dala samo nevladinim organizacijama koje su striktno vezane za monitoring izbornog procesa u užem smislu, svim ostalim bi se ovo pravo uskratilo a njihova uloga takođe može biti korektivna u izbornom i postizbornom ambijentu.

Kada je u pitanju procesni aspekt za sticanje svojstva posmatrača izbora, Zakonom je propisano da se prijava za praćenje izbora predaje Državnoj izbornoj komisiji, bez obzira da li su u pitanju izbori za izbor poslanika i odbornika ili Predsjednika Crne Gore ili za izbor odbornika. Zakonodavac nije propisao način predaje prijave, te se i prijave koje su upućene elektronskom poštom smatraju dopuštenim. U slučaju da je prijava u saglasnosti sa Zakonom odnosno da su ispunjeni uslovi za praćenje izbora, Državna izborna komisija izdaje službena ovlašćenja za posmatranje izbora. U službenom ovlašćenju, nabrojana su lica na koja se odnosi odnosno kojim su izdata, ali i pojašnjena prava koje posmatrači imaju u izbornom procesu.

Propisano je da prijava sadrži naziv organizacije, dokaz o upisu u registar, broj i sastav predstavnika posmatrača. Čini se da bi formulacija „sastav predstavnika posmatrača“ mogla biti zamijenjena na način što bi se preciziralo da je u pitanju identitet lica kojima se izdaje službeno ovlašćenje. Ono što je zakonodavac propustio da propiše je obavezu podnošenja statuta odnosno drugog odgovarajućeg akta nevladine organizacije u kojoj su sadržani ciljevi i djelatnost same organizacije. Naime, ako se ima u vidu da pravo na praćenje ima nevladina organizacija registrovana za praćenje ostvarivanja političkih sloboda i prava, čini se potrebnim da takav akt bude dostavljen. Bez obzira na potrebu što ekstenzivnijeg tumačenja odredbe u vezi ostvarivanja političkih sloboda i prava, da bi Državna izborna komisija mogla da cijeni ovu tvrdnju, neophodno je da raspolaže pomenutim aktom.

U slučaju da nije dostavljena propisana dokumentacija, kao i da je prijava neblagovremena ili da nevladina organizacija nije registrovana za praćenje ostvarivanja političkih sloboda i prava, Državna izborna komisija rješenjem odbija izdavanje ovlašćenja. Rok za izdavanje službenih ovlašćenja je 48 sati od dostavljanja prijave. Interesantno je da zakonodavac nije predvidio mogućnost da u slučaju neispunjenosti uslova Komisija donese akt kojim bi od podnosioca zahtijevala dopunu prijave, te da nije ostavljen dodatni rok za eventualno otklanjanje nedostataka odnosno dopunu dokumentacije.

Prijave za praćenje izbora od strane domaćih nevladinih organizacija podnose se najkasnije pet dana prije dana određenog za održavanje izbora i ovaj rok je pet dana duži od onog koji je predviđen za podnošenje prijave od strane „međunarodnih posmatrača“. Ovo ima svoje opravdanje imajući u vidu činjenicu da se podnošenje prijave od strane međunarodnih posmatrača podnosi pred nadležnim ministarstvom zaduženim za vanjske poslove, pa procedura duže traje.

## PRAVA I OBAVEZE MEĐUNARODNIH POSMATRAČA IZBORA

---

Kada su u pitanju „međunarodni posmatrači“ Zakonom je definisano da to mogu biti Evropska unija, druge međunarodne organizacije, međunarodne nevladine organizacije i ovlašćeni predstavnici stranih država. Čini se neadekvatnim formulacija po kojoj Evropska unija, druga međunarodna organizacija i međunarodna nevladina organizacija mogu pratiti tok izbora. U tom dijelu iako suštinski jasno, zbog terminološke preciznosti treba propisati da se radi o predstavnicima pomenutih organizacija.

Za razliku od ograničenja koje je predviđeno za domaće nevladine organizacije koje da bi pratile izbore treba da budu registrovane za praćenje ostvarivanja političkih sloboda i prava, za gore pomenute subjekte nije propisan ovaj uslov. Jedan od izbornih standarda je da domaćim i stranim posmatračima treba garantovati ista prava i slobode. Takođe, u ovom dijelu zakonodavac je predvidio šta znači praćenje toka izbora, bliže propisujući da se to odnosi na rad organa za sprovođenje izbora i drugih državnih organa, praćenje predizborne kampanje od strane medija kao i ostvarivanje biračkog prava i drugih povezanih političkih i građanskih prava u izbornom procesu. Osim organa za sprovođenje izbora zakonodavac je stranim posmatračima eksplicitno dao pravo da prate i rad drugih državnih organa. U tom smislu, čini se da bi bilo cjelishodno propisati da se radi o državnim organima koji imaju svoju ulogu u izbornom procesu. Jedan od njih je npr. ministarstvo nadležno za vođenje biračkog spiska. Imajući u vidu interne procedure kao i specifičnost ovog državnog organa, pravo na praćenje izbora treba posmatrati u kontekstu pojedinih objektivnih zakonskih ograničenja, ali uz omogućavanje posmatračima da nesmetano ostvaruju svoju ulogu u skladu sa propisima.

Zakonodavac je propisao da period posmatranja teče od raspisivanja izbora i traje do objavljivanja konačnih rezultata izbora. Posmatranje izbora teče od izdavanja službenih ovlašćenja za posmatranje izbora od strane Državne izborne komisije, dok period posmatranja izbora kako zakonodavac to propisuje se odnosi na početak roka za moguće podnošenje zahtjeva za posmatranje izbora.

Kada su u pitanju strani posmatrači, zakonodavac je propisao da se prijava podnosi ministarstvu nadležnom za vanjske poslove, koje ima obavezu da prijavu narednog dana dostavi Državnoj izbornoj komisiji. Ono što zakonodavac nije predvidio je postupak dostavljanja službenih ovlašćenja odnosno rješenja o odbijanju ovlašćenja. U tom dijelu je potrebno definisati postupak kako bi ovlašćenja odnosno rješenja bila blagovremeno dostavljena i bilo definisano u čijoj je nadležnosti ova radnja.

Ono što donekle otvara dilemu kada je u pitanju prijava za posmatranje izbora je njen dio koji se odnosi na naziv države iz koje posmatrač dolazi. Kada su u pitanju ovlašćeni posmatrači Evropske unije i stranih država, ovaj element ostaje nesporan. Dilema postoji u slučaju predstavnika međunarodnih organizacija i međunarodnih nevladinih organizacija, te bi u tom dijelu bilo potrebno pojasniti da li se naziv države odnosi na države u kojima su pomenute organizacije registrovane ili eventualno na države u kojima državljanstvo ili prebivalište imaju ovlašćeni posmatrači međunarodnih organizacija i međunarodnih nevladinih organizacija.



## PITANJE UČEŠĆA MALOLJETNIKA U SVOJSTVU POSMATRAČA

---

Takođe, zakonodavac nije propisao bilo kakav uslov koji lice koje delegira organizacija treba da ispunjava kao pojedinac. Ovo pitanje bilo je predmet odlučivanja Državne izborne komisije prilikom održavanja parlamentarnih izbora 2023. kada se jedno maloljetno lice prijavilo za posmatranje izbora. Naime, Zakonom nije propisano eksplicitno ograničenje maloljetnom licu da prati tok izbora, dok je punoljetstvo osnovni izborni standard kada se radi o definisanju kriterijuma za ostvarivanje određenih prava u izbornom postupku.

Neka uporedna zakonska rješenja u regionu, kao što je npr. u Srbiji predviđaju da predstavnik domaćeg posmatrača može biti akreditovan ako je punoljetan državljanin te države. Ovdje posebno treba istaći u vidu činjenicu da maloljetnik sa 15 godina stiče pravo na zasnivanje radnog odnosa, kao i da može steći poslovnu sposobnost te da ta činjenica može upućivati na zaključak da bi lice moglo pratiti određene faze izbornog procesa. Ipak, imajući u vidu i da posmatranje izbora podrazumijeva pored ostalog i sastajanje sa kandidatima, odnosno predstavnicima političkih subjekata, posmatranje okupljanja, pregled i analizu propagandnih poruka ali i oštih političkih debata, to je sve opredijelilo Državnu izbornu komisiju da se obrati Ministarstvu rada i socijalnog staranja, kao i Ombudsmanu sa pitanjem tumačenja da li maloljetna lica mogu biti posmatrači izbora.

U Mišljenju Ombudsmana navodi se da ta institucija cijeni opravdanim interesovanje DIK-a u odnosu na pitanje učešća maloljetnog lica u izbornom procesu, te konstatuje da postoje nejasnoće i nedostaci u zakonskom regulisanju ovog pitanja. Pozivajući se na član 3 UN Konvencije o pravima djeteta, Ombudsman u mišljenju navodi da je načelo „najboljeg interesa djeteta“ pravno obavezujući međunarodni standard. U mišljenju se pored ostalog navodi, pozivajući se upravo na navedeni standard, da Zaštitnik ne isključuje mogućnost da se u pojedinim fazama izbornog procesa mogu naći djeca, ali u situaciji odsustva bliže propisanih uslova pod kojima to mogu činiti i u kojima se mogu angažovati, to ne bi bila mjera njihovog najboljeg interesa. Zaključuje se da nedovoljno određeno zakonodavstvo ne omogućuje ostvarivanje najboljeg interesa djeteta, niti je dijete u mogućnosti da spozna i predvidi posljedice svog ponašanja u izbornom procesu, te se navodi da do rješenja ovog pitanja djeca ne bi trebalo da se izlažu negativnim refleksijama učešća u izbornom procesu.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja u odgovoru na zahtjev DIK-a navodi da učestvovanje djece u aktivnostima koje se odnose na politička dešavanja, kao što je prisustvo djeteta na izbornom mjestu bi predstavljalo zloupotrebu djeteta i njegovo iskorišćavanje u političke svrhe. Ministarstvo dalje eksplicitno zaključuje da nije u najboljem interesu djeteta izdavanje ovlašćenja za posmatranje izbora jer bi to predstavljalo kršenje Konvencije UN o pravima djeteta i kršenje njihovih prava.

Nakon negativnog mišljenja Ministarstva rada i socijalnog staranja, Državna izborna komisija nije izdala predmetno ovlašćenje.

## PREISPITIVANJE POSMATRAČKOG STATUSA

---

Zakonom je propisano da Državna izborna komisija na predlog organa za sprovođenje izbora, može oduzeti ovlaštenje ili identifikacionu karticu licu kome je izdata, ukoliko se ne pridržava pravila o održavanju reda na biračkom mjestu, odnosno pravila o radu organa za sprovođenje izbora. Kako je i Državna izborna komisija organ za sprovođenje izbora čini se da bi optimalnija formulacija ove odredbe bila da na predlog nadležne opštinske izborne komisije i biračkog odbora Državna izborna komisija može oduzeti službeno ovlaštenje za posmatranje izbora.

Ono što je posebno sporno je što je zakonodavac propisao da se u slučaju nepridržavanja pravila o održavanju reda na biračkom mjestu odnosno pravila o radu organa za sprovođenje izbora, može oduzeti ovlaštenje ili identifikaciona kartica. Na taj način alternativno je propisana mogućnost oduzimanja ili ovlaštenja ili identifikacione kartice. Ovo se čini potpuno neutemeljenim imajući u vidu da je identifikaciona kartica samo tehnička manifestacija ovlaštenja za posmatranje izbora. Naime, identifikaciona kartica sadrži informativne elemente o pojedinom posmatraču, ali njeno izdavanje vezano je za izdavanje službenog ovlaštenja za posmatranje izbora. Iako stoji činjenica da je posmatrač dužan da istu nosi na vidnom mjestu, pukim oduzimanjem identifikacione kartice nije oduzeto i ovlaštenje za posmatranje izbora. U tom smislu ovu odredbu treba preformulisati na način što bi bilo precizirano da se oduzima službeno ovlaštenje i identifikaciona kartica.

## OBIM I SADRŽAJ PRAVA POSMATRAČA U IZBORNOM PROCESU

---

Zakonodavac opštom odredbom propisuje da su organi za sprovođenje izbora dužni da stranom i domaćem posmatraču omoguće praćenje toka izbora i rada organa za sprovođenje izbora. Zakonodavac nije preciznije definisao šta tačno znači omogućavanje domaćem i stranom posmatraču da prate rad organa za sprovođenje izbora i toka izbora što je pitanje koje je kulminiralo na predsjedničkim i parlamentarnim izborima održanim 2023. godine kada su domaći i strani posmatrači tražili uvid u potpise podrške birača izbornim listama.

Državna izborna komisija uputila je dopis Agenciji za zaštitu ličnih podataka i podataka o ličnosti kao instituciji nadležnoj za davanje mišljenja u odnosu na primjenu Zakona o zaštiti ličnih podataka. Agencija je ovim povodom dala dva mišljenja. U prvom mišljenju br. 06-11-2900-3/23 Agencija navodi da ostvarivanje uvida u potpise podrške birača od strane ovlašćenih predstavnika domaćih nevladinih organizacija nije u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. U navedenom mišljenju podsjeća se na prethodno dato mišljenje (br.06-11-780-3/23) koje je takođe dato po zahtjevu Državne izborne komisije u kojem se navodi da su potpisi podrške birača izbornim listama i kandidatu za Predsjednika Crne Gore *“...predmetni podaci o ličnosti birača koji su prikazani na spisku, po svojoj prirodi, su strukturalno uredene informacije o ličnosti koji su obradeni u vezi sa iskazivanjem političkog mišljenja u smislu čl. 9 st. 1 t. 7 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i predstavljaju posebnu kategoriju ličnih podataka („sensitive personal data”), a ne, eo ipso, lične podatke birača. U tom kontekstu, potpis podrške birača, predstavlja specifičan izuzetak od opšteg načela tajnosti (pasivnog) izbornog-biračkog prava. Uslovi daljeg korišćenja ove kategorije ličnih podataka od strane zakonskih korisnika ličnih podataka podrazumijevaju ispunjenost strogih uslova iz Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.”*

U Mišljenju se navodi da se zahtjev za uvid ovlašćene nevladine organizacije za praćenje izbornog procesa odnosi ne na cjelokupne podatke koje sadrži obrazac za davanje potpisa podrške, već samo na uvid u potpise birača koji su podržali liste, te se naglašava da se saglasno načelu ograničenja svrsishodnosti ličnih podataka obrada ličnih podataka ne može vršiti na način koji nije u skladu sa njenom namjenom, ako je svrha izmijenjena, nedozvoljena ili je već ostvarena. Dalje se navodi da je *“Državna izborna komisija kao nadležan organ ocjenjuje da li su izborne liste za poslanike sastavljene i podnešene u skladu sa ovim zakonom, i shodno pravilima koja je ovaj organ propisao, način provjere podrazumijeva da provjeru potpisa podrške birača vrše isključivo lica ovlašćena od strane Komisije da li je potpis podrške dat na propisanom obrascu, sadrži sve elemente propisane obrascem, da li je davalac potpisa upisan u birački spisak, da li je davalac potpisa podrške podržao istu izbornu listu, odnosno kandidata (t.13 Uputstva o načinu i postupku provjere potpisa podrške izornoj listi za izbor poslanika i kandidatu za Predsjednika Crne Gore, br.129 od 10.02.2023.)”*

U drugom mišljenju br 06-11-3852-4/23 datom po zahtjevu Državne izborne komisije navodi se da pravo međunarodnih posmatrača da prate tok izbora i rad organa za sprovođenje izbora na način da ostvare uvid u potpise podrške birača kandidatu za Predsjednika Crne Gore i dokumentaciji koju kandidati dostavljaju propisanu Zakonom o izboru Predsjednika Crne Gore nije u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti podataka ličnosti. I u ovom mišljenju kao i u prethodno datom koji se odnosi na prava domaćih posmatrača podsjeća se na ranije izrečeni stav da podaci o ličnosti birača koji su prikazani na spisku, po svojoj prirodi, su strukturalno uređene informacije o ličnosti koji su obrađeni u vezi sa iskazivanjem političkog mišljenja. Agencija navodi da posmatračka misija OEBS/ODIHR može pratiti tok izbora odnosno rad organa za sprovođenje izbora na način da posmatra proces odnosno postupak provjere potpisa podrške kandidata od strane ovašćenih lica Državne izborne komisije. Ipak, u Mišljenju se navodi da ne postoji pravni osnov za neposredan uvid u predmetne spiskove, odnosno lične podatke birača koji su dali podršku za kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, osim u slučajevima ako je lice na očigledan način lične podatke učinilo dostupnim javnosti. Agencija se u Mišljenju osvrnula i na Deklaraciju UN-a načela za međunarodno posmatranje izbora i Kodeks ponašanja za međunarodne posmatrače na izborima od 27. oktobra 2005. godine kojima je precizirano da „*međunarodne misije za posmatranje izbora moraju poštovati zakone zemlje domaćina i da međunarodno posmatranje izbora podrazumijeva sistematsko, sveobuhvatno i tačno prikupljanje informacija u vezi sa zakonima, procesima i institucijama povezanim sa sprovođenjem izbora, nepristrasnu i profesionalnu analizu takvih informacija, te izvođenje zaključaka o prirodi izbornih procesa na osnovu najviših načela tačnosti informacija.*“

Još jedno mišljenje (br. 06-11-7653-3/23 od 13.04.2023. godine) dato od strane Agencije a odnosi se na pitanje ličnih podataka tiče se prava predstavnika podnosilaca izbornih lista na uvid i fotokopiranje biračkih spiskova. U Mišljenju se navodi da uvid i fotokopiranje izvoda iz biračkih spiskova na zahtjev predstavnika podnosilaca izbornih lista kandidata za Predsjednika Crne Gore bez anonimizacije jedinstvenog matičnog broja nije u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Ovo mišljenje izazvalo je u stručnoj javnosti pitanje da li su na ovaj način politički subjekti dovedeni u privilegovan položaj kada je u pitanju izborni proces u odnosu na posmatrače, budući da se od Državne izborne komisije od strane NVO Centar za demokratsku tradiciju tražio uvid samo u potpise podrške birača a ne i druge podatke iz obrasca propisanog za skupljanje potpisa podrške.

Navedeno govori o činjenici da je postojeća zakonska formulacija po kojoj nevladine organizacije mogu pratiti „tok izbora“ nedorečena i da treba biti precizirana na način što će biti definisane radnje koje obuhvataju praćenje toka izbora. Postojeća zakonska formulacija treba biti tumačena u korist što šireg davanja prava ovlašćenim posmatračima izbora da prate izborni proces. U Smjernicama Venecijanske komisije u odnosu na međunarodni priznati status posmatrača navodi se da posmatračima treba da bude data „*najšira mogućnost za učestvovanje u posmatranju izbornog procesa*“.

Nedovoljnost ovakve zakonske formulacije potvrđuje i Kopenhaški dokument OEBS-a koji važnost posmatrača veže za osiguranje transparentnosti izbornog procesa koji je jedan od preduslova odnosno standarda demokratskih izbora. U ovom dokumentu

se navodi: „Prava posmatrača treba jasno i precizno navesti u izbornom zakonu. Opšta odredba koja omogućava posmatračima da posmatraju izborni proces je nedovoljna. Posmatrači treba da imaju neometan pristup svim nivoima izborne administracije u svako doba, efikasan pristup drugim javnim službama u vezi sa izbornim procesom i mogućnost da se sastanu sa svim političkim formacijama, medijima, građanskim društvom i biračima. Zakon treba da sadrži jasne i precizne odredbe kojima se utvrđuju prava posmatrača da vrše pregled dokumenata, prisustvuju sastancima i prate izborne aktivnosti na svim nivoima, kao i da dobiju kopije odluka, protokola, tabelarnih zapisnika, zapisnika sa sastanaka i drugih izbornih dokumenata, na svim nivoima. Posmatrači treba da dobiju odgovarajuće akreditive prije izbora koji su dovoljni da im omoguće da efikasno organizuju svoje aktivnosti. Izbori su proces koji obuhvata aktivnosti prije i nakon dana glasanja. Efektivno posmatranje izbora ne može se ograničiti na posmatranje glasanja samo na dan izbora. Posmatrači treba da imaju pravo pristupa tokom cijelog izbornog procesa, uključujući brojanje glasova, tabeliranje rezultata, saslušanja i rješavanja svih pritužbi i žalbi od strane izbornog organa i sudova. Pravni okvir takođe treba da bude jasan i precizan u pogledu onoga što posmatrač ne smije učiniti, kao što je ometanje glasanja, direktno učešće u procesu glasanja ili prebrojavanja, ili pokušaj da utvrdi kako će birač glasati ili je glasao.”

I Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima na fonu je davanja širokih garancija posmatračima izbora kada su u pitanju njihova prava u izbornom procesu. Tako se u ovom dokumentu navodi da domaći i strani posmatrači treba da imaju najširu prihvatljivu mogućnost da učestvuju u posmatranju izbora. Takođe, posmatranje ne smije biti ograničeno na sam dan izbora, već mora da obuhvati i period registracije kandidata i, po potrebi, birača, kao i izborne kampanje, te treba da omogući da se utvrdi da li je bilo nepravilnosti prije, za vrijeme ili nakon izbora.

Posmatranje uvijek mora biti omogućeno za vrijeme prebrojavanja glasova a mjesta kojima posmatrači ne mogu imati pristup moraju biti jasno određena zakonom, te posmatranje podrazumijeva poštovanje neutralnosti od strane vlasti. Posmatrači svoj posao obavljaju poštujući suverenitet zemlje u kojoj se nalaze, kao i pridržavajući se nacionalnih propisa, ali i aktivno tražeći saradnju sa vlastima, a da pri tome ni na koji način ne opstruiraju izborni proces.

U Deklaraciji opštih principa za nepristrasno posmatranje izbora i monitoring od strane organizacija građana navodi se da vlasti, uključujući tijela za sprovođenje izborima, kao i „oni koji traže da budu izabrani“ ali i drugi izborni akteri prepoznaju da je nestranačko posmatranje i praćenje izbora od strane organizacija sastavni dio „praktikovanja prava građana“ da učestvuju u državnim i javnim poslovima, što je međunarodno priznato ljudsko pravo. Nestranačko posmatranje i praćenje izbora od strane građanskih organizacija sastavni je dio raznih međuvladinih povelja, deklaracija i drugih instrumenata kao važan aspekt promovisanja istinski demokratskih izbora. Dalje se navodi da je svrha nestranačkog posmatranja i praćenja izbora da pomogne u obezbjeđivanju integriteta izbornog procesa, svjedočenjem i izvještavanjem tačno i nepristrasno o svakom aspektu procesa, kao i da se izvrši procjena da li se proces sprovodi na otvoren i transparentan način i u skladu sa ustavom, zakonima i izbornim propisima, kao i da li se poštuju ugovorne obaveze i druge međunarodne obaveze u vezi sa demokratskim izborima.

# PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONOSKOG OKVIRA

- Definirati način predaje prijave za posmatranje izbora i razmotriti propisivanje obaveze Državnoj izbornoj komisiji da donese obrazac prijave u cilju jednostavnijeg postupka akreditacije;
- Propisati obavezu podnošenja statuta ili odgovarajućeg akta organizacije zainteresovane za praćenje izbora u cilju ocjene ispunjenosti uslova;
- Precizirati postupak koji se odnosi na dostavljanje službenih ovlaštenja za posmatranje izbora, naročito koja se odnose na strane posmatrača imajući u vidu da se zahtjevi podnose preko ministarstva nadležnog za vanjske poslove;
- Propisati postupak u slučaju nedostatka određene dokumentacije kojim bi se organizaciji dala mogućnost dopune dokumentacije u razumnom roku;
- Terminološki i nomotehnički upodobiti odredbe koje se odnose na formulacije da Evropska unija može pratiti tok izbora precizirajući da se radi o predstavnicima organizacije;
- Preformulisati odredbu po kojoj strani posmatrači mogu pratiti i rad drugih državnih organa precizirajući da se radi o organima koje imaju nadležnosti u izbornom procesu ili čiji rad može uticati na prava i obaveze zainteresovanih subjekata i birača;
- Precizirati razloge oduzimanja ovlaštenja za posmatranje izbora u cilju izbjegavanja arbitrarnosti, odrediti na koji način se postupak pokreće i od strane koga, kao i korigovati alternativno postavljene načine da se oduzima ovlaštenje ili identifikaciona kartica;
- Definirati status maloljetnika u smislu preciziranja radnji u toku izbornog procesa koje su pogodne njihovom uzrastu i razvoju a u skladu su sa najboljim interesima djeteta shodno ratifikovanim instrumentima koji se odnose na ovu oblast;
- Definirati značenje toka izbora u smislu preciziranja prava i obaveza posmatrača u izbornom zakonu, sa naročitom pažnjom u odnosu na ispunjavanje međunarodnih standarda kada je u pitanju posmatranje izbora odnosno davanje posmatračima „najšire mogućnosti za učestvovanjem u posmatranju izbornog procesa“.

# REFERENCE

- Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Crne Gore;
- Poslovnik o radu Državne izborne komisije;
- Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik;
- Guidelines on an Internationally Recognised Status of Election Observers, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2009.
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990.;
- Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, Commemorated October 27, 2005, at the United Nations, New York;
- Code of Good Practice on Electoral Matters, Venice Commission, 2002;
- Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Non-Partisan Citizen Election Observers and Monitors, Commemorated 3 April 2012, at the United Nations, New York;
- Uputstvo o načinu i postupku provjere potpisa podrške izbornoj listi za izbor poslanika i kandidatu za Predsjednika Crne Gore, br.129, Državna izborna komisija, 2023.;
- Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, broj 03-262/23;
- Dokument Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 01-011/23-1422/2;
- Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i podataka o ličnosti br. 06-11-2900-3/23;
- Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i podataka o ličnosti br. 06-11-780-3/23;
- Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i podataka o ličnosti br. 06-11-7653-3/23.

