



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

Broj: 714/22

Podgorica, 6. jun 2023. godine

KM/KM

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17), nakon sprovedenog ispitnog postupka po sopstvenoj inicijativi, daje

M I Š L E N J E

I UVOD

1. Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi, a povodom saznanja da je Državna izborna komisija na nedavno održanim lokalnim izborima tražila da se manjinske liste izjednače sa građanskim, odnosno da na izbornoj listi imaju najmanje 2/3 kandidata/kinja, a ne 1/3 kandidata/kinja kako je to ranije bio slučaj.

2. ISPITNI POSTUPAK

2. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 35. stav 1. Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 714/22 od 28. oktobra 2022. godine zatražio od Državne izborne komisije da se izjasni o osnovanosti navedenog, kao i da nas obavijesti o primjeni odredbe člana 39 stav 4 Zakona o izboru odbornika i poslanika u odnosu na izborne liste za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu.

2.1. U izjašnjenju br. 554/2 od 10. novembra 2022. godine, Državna izborna komisija je, u suštini, obavijestila Zaštitnika:

- Da su nadležnosti Državen izborni komisiji i opštinskih izbornih komisija propisane Zakonom o izboru odbornika i poslanika;

- Da se Državna komisija, kada su u pitanju izbori za odbornike, stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Zakona; da prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom Zakona; da usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene Zakona i vrši nadzor nad njihovim radom; da organizuje glasanje lica koja su u pritvoru ili koja izdržavaju kaznu zatvora; da se stara o zaštiti biračkog prava;
- Da je isključiva nadležnost opštinske izborne komisije, kako je propisano članom 27 stav 1 tač. 6 i 7 Zakona, da cijeni da li su izborne liste za izbor odbornika sastavljene i podnesene u skladu sa Zakonom, kao i potvrđivanje i proglašavanje izbornih lista za odbornike;
- Da Državna izborna komisija, u skladu sa ovlašćenjima propisanim Zakonom, nije dala niti jedno mišljenje koje se odnosi na primjenu člana 39 istog Zakona, niti je odlučivala o prigovorima koji su se odnosili na broj odbornika na izbornoj listi u vezi izbora održanih 23. oktobra 2022. godine;
- Da Zakon, saglasno odredbi člana 39 stav 4, propisuje 1/3 kandidata na listi od ukupnog broja koji se bira, isključivo za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, iz čega, kako se navodi, zaključuje da se stav 4 člana 39 ne primjenjuje na izborima za izbor odbornika u skupštinu opštine.

III RELEVANTNI PROPISI

A. Domaće pravo:

3. Ustav Crne Gore:

“Član 8

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Član 79 stav 1, tč. 9

Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije.“

4. Zakon o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 004/98, 005/98, 017/98, 014/00, 018/00, "Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", br. 073/00, 009/01, 041/02, 046/02, 045/04, 048/06, 056/06, "Službeni list Crne Gore", br. 046/11, 014/14, 047/14, 012/16, 060/17, 010/18, 109/20):

“Član 39 stav 3 i 4

Na jednoj izbornoj listi može biti najmanje 2/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

Izuzetno od stava 3 ovog člana, na izbornoj listi za izbor poslanika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu može biti najmanje 1/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

Član 43 stav 1, 2 i 3

Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste pravo iz člana 94 stav 2 ovog zakona. U opština u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vrijedio jednak ili manje od 150 glasova, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži onaj broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koliko je na prethodnim izborima za odnosnu skupštinu opštine vrijedio jedan odbornički mandat.

Izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

Član 94

U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su do bile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici.

Izuzetno od stava 1 ovog člana:

1) 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 uslov iz stava 1 ovog člana, 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;

2) 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 tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat.

3) izborne liste za izbor odbornika 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 uslov iz stava 1 ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova.

Pravo iz stava 2 tačka 1 ovog člana koriste izborne liste pripadnika određenog - istog manjinskog naroda, odnosno određene - iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva u izbornoj jedinici, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Pravo iz stava 2 tačka 3 ovog člana koriste izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Učešće izborne liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice u predizbornoj koaliciji sa izbornim listama pripadnika drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice ili izbornim listama političkih stranaka ili grupa građana koje ne koriste pravo iz stava 2 ovog člana ne isključuje drugim podnosiocima izbornih lista tog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice pravo iz stava 2 ovog člana.”

5. Zakon o manjinskim pravima i slobodama ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 031/06, 051/06, 038/07, Službeni list Crne Gore", br. 002/11, 008/11, 031/17):

“Član 22a

Autentična zastupljenost manjinskog naroda čiji je jezik u službenoj upotrebi u Crnoj Gori i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima oni čine značajan dio stanovništva obezbjeđuje se shodno principu afirmativne akcije, u skladu sa izbornim zakonodavstvom.”

6. Zakon o zabrani diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17)

„Član 2 stav 1 i 2

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orientaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili prepostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Član 5

Propise i posebne mjere koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju mogu donositi, odnosno uvoditi i sprovoditi, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i druga pravna i fizička lica.

Mjere iz stava 1 ovog člana primjenjuju se srazmjerno potrebama i mogućnostima i traju do ostvarenja ciljeva koji su tim mjerama utvrđeni.”

7. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17)

"Član 20 stav 1

Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje.

Član 27 stav 1

Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preuzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje."

B. Međunarodno pravo:

8. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije:

„Član 1 stav 1

U ovoj konvenciji izraz "rasna diskriminacija" odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, organičavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.

Član 2 stav 2

Države članice preuzeće, ako okolnosti to zahtijevaju, na socijalnoj, ekonomskoj, kulturnoj i ostalim oblastima, posebne i konkretne mjere za odgovarajuće osiguranje razvoja ili zaštite izvjesnih rasnih grupa ili pojedinaca koji pripadaju ovim grupama u svrhu jamčenja pod uslovima jednakosti, punog ostvarenja prava čovjeka i osnovnih sloboda. Ove mjere ne mogu ni u kom slučaju imati za rezultat održanje nejednakih ili različitih prava za razne rasne grupe, kada se postignu ciljevi zbog kojih su ove mjere bile preuzete.

Član 5 stav 1 (c)

Prema osnovnim obavezama navedenim u članu 2. ove konvencije, države članice obavezuju se da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike po osnovu rase, boje ili nacionalnog ili etničkog porijekla, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava:

(c) političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature - prema sistemu opšteg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vlasti kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama."

9. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina:

„Član 15

Članice će stvoriti uslove neophodne za efikasno učešće osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito koji se tiču njih samih.“

10. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda:

„Član 14

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

11. Protokol broj 1 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda:

„Član 3

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

V ZAKLJUČNA OCJENA

12. Saznanje da je Državna izborna komisija u vezi lokalnih izbora održanih 23. oktobra 2022. godine tražila da se manjinske liste izjednače sa građanskim, odnosno da na izbornoj listi imaju najmanje 2/3 kandidata/kinja, a ne 1/3 kandidata/kinja kako je to, prema saznanju, ranije bio slučaj, dalo je povoda da Zaštitnik pokrene postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi.

13. U svrhe vođenja postupka pred Zaštitnikom, od Državne izborne komisije je zatraženo izjašnjenje o osnovanosti navedenog, kao i da nas obavijesti o primjeni odredbe člana 39 stav 4 Zakona o izboru odbornika i poslanika u odnosu na izborne liste za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu.

13.1. Državna izborna komisija je u izjašnjenju dostavljenom Zaštitniku, između ostalog, navela da Zakon o izboru odbornika i poslanika, odredbom člana 39 stav 4, propisuje 1/3 kandidata na listi od ukupnog broja koji se bira, isključivo za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore, odnosno da se stav 4 člana 39 ne primjenjuje na izborima za izbor odbornika u skupštini opštine. Takođe, u izjašnjenju je navedeno da Državna izborna komisija nije dala niti jedno mišljenje koje se odnosi na primjenu člana 39 Zakona, niti je odlučivala o prigovorima koji su se odnosili na broj odbornika na izbornoj listi u vezi izbora održanih 23. oktobra 2022. godine.

14. Imajući u vidu sadržaj saznanja koji su dali povoda za postupanje po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik je donio mišljenje na osnovu mjerodavnog domaćeg i međunarodnog prava i prakse kojima je garantovano pravo glasa (aktivno i pasivno), odnosno predviđene privremene posebne mjere radi prevencije nejednakosti u ostvarivanju političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature na svim nivoima.

15. Pasivni aspekt biračkog prava razvijen je kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji rezonuje da je pravo kandidature na izborima inherentno konceptu istinski demokratskog poretku.¹ Iako, u pogledu „pasivnog“ aspekta biračkog prava države uživaju širi stepen slobodne procjene², zabrana diskriminacije po članu 14 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda podjednako je primjenljiva.

16. Uvažavajući značaj zaštite pasivnog aspekta biračkog prava, Zaštitnik zapaža da se predmetno pitanje odnosi na institut posebnih (privremenih) mjera koje imaju za cilj da pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica osiguraju pravo na autentičnu zastupljenost u skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije, a saglasno odredbi člana 79 stav 1, tč. 9 Ustava Crne Gore, te odredbe člana 22a Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

17. Odredba člana 39 stav 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika glasi da na jednoj izbornoj listi može biti najmanje 2/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira, dok je stavom 4 propisano da izuzetno od stava 3 ovog člana, na izbornoj listi za izbor poslanika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu može biti najmanje 1/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira.

18. Dakle, odredba člana 39 stav 4 se odnosi na, a kako je i u izjašnjenju Državne izborne komisije eksplicitno navedeno, izbornu listu za izbor poslanika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, a ne na izbornu listu za izbor odbornika.

19. Vraćajući se na Zakon o izboru odbornika i poslanika, proizilazi da pojedine odredbe uređuju pitanje posebnih mjera za manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, pa u tom smislu odredbom člana 43 stav 2, između ostalog, propisuje da za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu, izborna lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, odnosno za izbor poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 1.000 birača, a koriste pravo iz člana 94 stav 2 ovog zakona, dok stavom 3 propisuje da izborna lista za izbor poslanika koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku

¹ ESLJP, slučaj *Podkolzina protiv Latvije*, (Predstavka br. [46726/99](#)), presuda od 9. jula 2002. godine, stav 35

² ESLJP, slučaj *Etxeberria i drugi protiv Španije*, stav 50

nacionalnu zajednicu sa učešćem u ukupnom stanovništvu Crne Gore do 2% prema rezultatima posljednjeg popisa može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 300 birača.

19.1. Dalje, posebne mjere u vezi raspodjele mandata sa izbornih lista za izbor odbornika i poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice predviđene su članom 94 Zakona, kojim je, između ostalog, propisano da u raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobine najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici (stav 1), a da izborne liste za izbor odbornika 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 uslov iz stava 1 ovog člana, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata pojedinačno, sa dobijenim brojem važećih glasova (stav 2 tačka 3). Dalje, odredbom stava 4 člana 94 Zakona, propisano je da pravo iz stava 2 tačka 3 ovog člana koriste izborne liste pripadnika određenog-istog manjinskog naroda, odnosno određene-iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

20. Iz citiranih odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika proizilazi da se princip afirmativne akcije, odnosno posebnih mjera za političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu u pojedinim pitanjima, kakva su, utvrđivanje izbornih lista (član 43), kao i raspodjela mandata (član 94), primjenjuje i za poslanike i za odbornike, iz propisivanje jasnih uslova i kriterijuma, dok se odredba da na izbornoj listi koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu može biti najmanje 1/3, a najviše onoliko kandidata koliko se bira odnosi na poslanike, ali ne i na odbornike.

21. Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi utvrdio da diskriminacija znači različito, bez objektivnog i razumnog opravdanja, tretirati lica ili grupe lica u relativno sličnim situacijama (*Villis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 36042/97), stav 48, ECHR 2002-IV). Međutim, član 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne zabranjuje državi članici da drugačije tretira grupe kako bi ispravila „činjenične nejednakosti“ među njima, pa u određenim okolnostima propust da ispravi nejednakost različitim tretmanom može sam po sebi dovesti do kršenja člana 14. (*Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Vv]*, broj 65731/01, stav 51, ECHR 2006-VI; *D.H. i drugi protiv Češke Republike [Vv]*, broj 57325/00, stav 175, ECHR 2007-IV).

22. Zastupljenost predstavnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore, ali i skupštinama jedinica lokalne samouprave predstavlja važan korak ka njihovom efikasnom učešću u političkom i javnom životu, naročito u onim poslovima koji se tiču njih samih. Iako Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina priznaje polje slobodne procjene koju država uživa u izbornim pitanjima, ona stavlja akcenat na učešće

nacionalnih manjina u javnim poslovima (vidjeti član 15. Okvirne konvencije). S tim u vezi, mogućnost izuzeća od minimalnog praga je jedna od mnogih opcija u ovom kontekstu, pa izborni pragovi, ali i druge zakonske prepostavke, uključujući i broj kandidata na izbornoj listi, ne bi trebalo da utiču na šanse nacionalnih manjina da budu zastupljene.³

23. Sljedstveno iznijetom, a imajući u vidu da se posebne mjere u domenu utvrđivanja izbornih lista, kao i raspodjele mandata odnose i na poslanike i na odbornike, Zaštitnik je mišljenja da se odredba člana 39 stav 4 Zakona o izboru odbornika i poslanika treba analogno propisati i primijeniti i za izbornu listu za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu.

24. Ističući da autentična zastupljenost pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore, ali i skupštinama jedinica lokalne samouprave predstavlja cilj za čije ostvarenje je potrebna politička zrelost, kontinuiran rad na osnaživanju učešća manjina, kao i dosljedna primjena posebnih mjera koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, Zaštitnik

PREPORUČUJE

Skupštini Crne Gore

- Da u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva pristupi izmenama Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način da se odredba člana 39 stav 4 Zakona analogno odnosi i na izborne liste za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu,
- Da proces reforme izbornog zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.

Skupština Crne Gore je dužna da, u roku od 60 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuka.

*Zamjenica Zaštitnika
ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Nerma Dobardžić Kurti*

³ Report of 15 March 2005 on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in the decision-making process in European countries, the European Commission for Democracy through Law ("the Venice Commission").

Dostaviti:

- X.X.;
- *Skupštini Crne Gore;*
- *Državnoj izbornoj komisiji;*
- *a/a.*