



USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica, 7. avgust 2020.

Na osnovu člana 150 stav 1 Ustava Crne Gore i člana 56 Zakona o Ustavnom sudu, podnosimo

INICIJATIVU ZA OCJENU USTAVNOSTI

Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, donijetih od strane Državne izborne komisije (DIK) na 130. sjednici održanoj dana 6.8.2020. godine, u dijelu koji glasi:

“Glasanje u karantinu

Lica koja su rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije stavljena u institucionalni karantin mogu da ostvare svoje biračko pravo ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak, a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Pravilima o glasanju putem pisma i primjenu epidemioloških preporuka.”

I dijelu koji glasi:

“Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućiće se glasanje putem pisma u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma, uz poštovanje dodatnih mjera epidemiološke zaštite.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača koji ne može pristupiti biračkom mjestu obavezno nose maske, rukavice i zaštitnu pokrивku za garderobu.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača nose sa sobom dezinficijens za ruke, te dezinfikuju rukavice (kao što bi dezinfikovali ruke da nemaju rukavice) prije i poslije svake posjete biraču. Dezinficijensom se dezinfikuju i ruke birača prije i poslije glasanja.

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije tokom glasanja se preporučuje nošenje maski.

Nakon što su omogućili glasanje biračima koji ne mogu pristupiti biračkom mjestu, članovi biračkog odbora po dolasku na biračko mjesto ulaze sa maskom, dezinfikuju ruke/rukavice i potom kovertu sa glasačkim listićem kao i sav drugi izborni materijal predaju predsjedniku biračkog odbora, skidaju rukavice sa ruku, odlažu ih u kantu za otpatke i dezinfikuju ruke. Po povratku na biračko mjesto, kesa sa korišćenim rukavicama se odlaže u kantu za otpatke.”

zbog nesaglasnosti sa članom 45 Ustava Crne Gore, članom 3 Dodatnog protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 85 Zakona o izboru odbornika i poslanika.





OBRAZLOŽENJE

Državna izborna komisija na 130. sjednici održanoj dana 6.8.2020. godine donijela je *Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača.*

Iako naslov ovog opšteg akta upućuje da se radi o tehničkim preporukama isti reguliše prava i obaveze organa za sprovođenje izbora, birača, posmatrača i drugih lica. Ovo je jasno iz činjenice da se ovim aktom određuje ko može, a ko ne iskoristiti aktivno biračko pravo na parlamentarnim izborima zakazanim za 30. avgust ove godine. Na prednje nedvosmisleno upućuju i formulacije upotrijebljene u ovom opštem aktu "obavezno", "ne može", "neophodno je" itd.

Na strani pet osporenog akta normirano je:

"Glasanje u karantinu

Lica koja su rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije stavljena u institucionalni karantin mogu da ostvare svoje biračko pravo ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak, a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Pravilima o glasanju putem pisma i primjenu epidemioloških preporuka."

Na istoj strani osporenog akta normirano je:

"Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućice se glasanje putem pisma u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma, uz poštovanje dodatnih mjera epidemiološke zaštite.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača koji ne može pristupiti biračkom mjestu obavezno nose maske, rukavice i zaštitnu pokrivku za garderobu.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača nose sa sobom dezinficijens za ruke, te dezinfikuju rukavice (kao što bi dezinfikovali ruke da nemaju rukavice) prije i poslije svake posjete biraču. Dezinficijensom se dezinfikuju i ruke birača prije i poslije glasanja.

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije tokom glasanja se preporučuje nošenje maski.

Nakon što su omogućili glasanje biračima koji ne mogu pristupiti biračkom mjestu, članovi biračkog odbora po dolasku na biračko mjesto ulaze sa maskom, dezinfikuju ruke/rukavice i potom kovertu sa glasačkim listićem kao i sav drugi izborni materijal predaju predsjedniku biračkog odbora, skidaju rukavice sa ruku, odlažu ih u kantu za otpatke i dezinfikuju ruke. Po povratku na biračko mjesto, kesa sa korišćenim rukavicama se odlaže u kantu za otpatke."

Iz citiranog je jasno da će **licima koja se nalaze u institucionalnom karantinu izvan područja opštine u kojoj imaju prebivalište biti onemogućeno da ostvare biračko pravo iz člana 45 Ustava Crne Gore.** Takođe je jasno da lica koja se nalaze u samoizolaciji moraju glasati putem pisma ako žele da ostvare biračko pravo.

Naime, članom 45 Ustava Crne Gore propisano je:

"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.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno."





Iako Ustav propisuje da je biračko pravo opšte i jednako, donošenjem osporenog akta Državna izborna komisija uskratila je biračko pravo licima koja se nalaze u karantinu izvan područja opštine u kojoj imaju prebivalište.

Napominjemo da je **Državna izborna komisija učinila nespornim da se radi o neustavnom aktu.** Naime, mediji su objavili da je portparol Državne izborne komisije izjavio da su oni svjesni da ograničenja nijesu u skladu sa Ustavom Crne Gore¹.

Predmetno ograničenje u suprotnosti je i sa članom 3 Dodatnog protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji glasi:

“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.”

Skrećemo pažnju da Evropski sud za ljudska prava, u svakoj presudi koja se tiče aktivnog biračkog prava, napominje da **“pravo glasa nije privilegija”**. Ovaj standard u evropskoj praksi usvojen je još prije više od 50 godina u odluci Komisije u predmetu *X vs Njemačke* (broj predstavke 2728/66).

Nadalje, u praksi Evropskog suda za ljudska prava ustanovljeni su sljedeći **standardi po kojima se procjenjuje da li je ograničenje prava na slobodne izbore u skladu sa Konvencijom ili nije** (vidjeti *Hirst vs Ujedinjenog Kraljevstva*, broj predstavke 74025/01):

- da li uslovi sužavaju pravo u tolikoj mjeri da nanose štetu njegovoj suštini i lišavaju ga efikasnosti;
- da li su uslovi uvedeni radi zaštite legitimnog cilja;
- da li su ograničenja nesrazmjerna legitimnom cilju.

U konkretnom slučaju ispunjen je samo uslov legitimnog cilja jer pretpostavljamo da je ograničenje uvedeno radi zaštite zdravlja drugih.

Međutim, **uvedeno ograničenje je nesrazmjerno je legitimnom cilju i sužava biračkoj pravo u tolikoj mjeri da nanosi štetu njegovoj suštini i lišava ga efikasnosti.** Naime, za lica koja se nalaze u karantinu a kojima se onemogućava pravo glasa nije utvrđeno da su zaražena virusom već se radi o licima koja su doputovala iz zemalja u kojima je broj zaraženih na 100.000 stanovnika visok. Treba napomenuti i da neka lica koja se nalaze u karantinu dolaze iz zemalja u kojima je broj zaraženih na 100.000 stanovnika manji nego što je broj zaraženih u Crnoj Gori na 100.000 stanovnika.

Licima koja se nalaze u karantinu u opštini u kojoj imaju prebivalište, takođe, su nametnute brojne formalnosti koje u značajnoj mjeri otežavaju ili onemogućavaju korišćenje biračkog prava. Ovo iz razloga što Zakon o izboru odbornika i poslanika, u članu 85, propisuje da se zahtjev za glasanje putem pisma podnosi preko lica koje ovlasti birač, kao i da jedno lice ne može dostaviti biračkom odboru više od jednog zahtjeva za glasanje, osim ako se radi o licima koja žive u istom porodičnom domaćinstvu. Kako karantin nije porodično domaćinstvo, lica u karantinu koja mogu da glasaju moraju obezbijediti lice koje će predati zahtjev za glasanje putem pisma. Na primjer, ukoliko je u karantinu 100 građana koji mogu da glasaju, potrebno je da svako od njih obezbijedi po jednu, odnosno ukupno 100 osoba da bi mogli ostvariti pravo glasa.





Ovakvo **ograničenje nametnuto je i građanima koji se nalaze u samoizolaciji**. Ovo uz napomenu da se u samoizolaciji nalazi veliki broj građana od kojih samo određeni procenat čine zaražena lica, dok su druga lica u samoizolaciji zbog sumnje da su bili u kontaktu sa zaraženim licima. Ta lica da bi ostvarila biračko pravo moraju obezbijediti osobu koja će dobrovoljno doći u kontakt sa njima, a što po logici stvari predstavlja određeni rizik, te koja će nakon toga zahtjev dostaviti biračkom odboru i nakon toga, u skladu sa članom 85a Zakona o izboru odbornika i poslanika, vratiti ličnu kartu biraču "bez odlaganja".

Bitno je ukazati i na stanovišta zauzeta u uporednoj ustavnopravnoj praksi, odnosno konkretno na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske zauzetu u predmetu poslovne oznake U-VII-2980/2020 od 3. jula 2020. godine. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stav da je **ustavnopravno opravdano uskratiti dolazak na biračko mjesto samo osobama koje su oboljele od COVID-19 i da samo oboljela lica trebaju glasati putem pisma.**

Ovdje napominjemo i da član 85 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisuje glasanje putem pisma **samo za birače** koji "**zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja**" nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu. Dakle, lica koja su u karantinu/samoizolaciji a koja nijesu oboljela u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika uopšte ne ispunjavaju uslov da glasaju putem pisma, niti im se zakonito može onemogućiti da dođu na biračko mjesto. **Zbog toga je osporeni akt u suprotnosti i sa odredbom člana 85 Zakona o izboru odbornika i poslanika.**

U sredstvima javnog informisanja objavljeno je da je Državna izborna komisija još 8. Jula 2020. održala sastanak sa Nacionalnim koordinacionim tijelom za zarazne bolesti (NKT). Međutim, javnost nije informisana da li je, imajući u vidu pravila medicinske i epidemiološke struke, **razmotrena mogućnost da sva lica koja se nalaze u karantinima i u samoizolaciji a kojima nije ustanovljena zaraza virusom budu testirana prije dana održavanja izbora i da im se, ukoliko su negativni, omogući glasanje na biračkom mjestu.** Dodatno, javnost nije informisana da li je Državna izborna komisija razmatrala uvođenje posebnih biračkih mjesta u karantinima, uz napomenu da u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija postoji posebno biračko mjesto.

Dakle, postojale su brojne mogućnosti za koje nijesmo u saznanju da li su razmotrene već je **Državna izborna komisija obavijestila javnost da će svjesno neustavno onemogućiti korišćenje biračkog prava velikom broju građana.**

U ime podnosioca Inicijative

Daliborka Uljarević, izvršna direktorka Centra za građansko obrazovanje (CGO)

PRILOG:

- *Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača* (akt dostupan na sajtu DIK-a (<https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/Tehnicke-preporuke-za-odrzavanje-izbora-u-cilju-epidemioloske-zastite-biraca-1.pdf>))

