

Državna izborna komisija u Crnoj Gori

— neuspjeli eksperiment

**Neophodni koraci za stvaranje
kredibilne institucije**

> autori: Dragan Koprivica,
Milica Kovačević i Milena Gvozdenović



Kingdom of the Netherlands



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Državna izborna komisija u Crnoj Gori – neuspjeli eksperiment

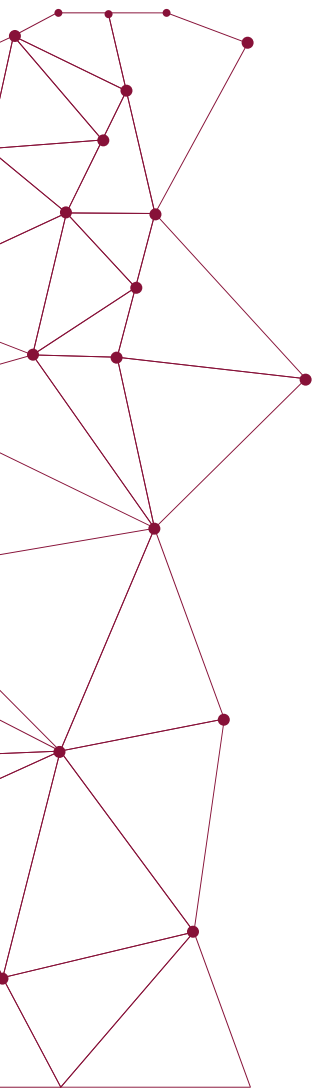
Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije

autori: Dragan Koprivica
i Milica Kovačević



Kingdom of the Netherlands

Podgorica, jun 2018.



Uvod

U Crnoj Gori se od uvođenja višestranačkog sistema traga za efikasnim modelom rada izborne administracije. Svi dosadašnji pokušaji imaju jedan zajednički imenitelj: nije došlo do stvaranja „izborne vlasti“, koja autoritetom jake institucije brani demokratske principe i povećava povjerenje građana u izborni proces.

U ovom izbornom ciklusu u nekim oblastima rada DIK je pravila korake naprijed, ali su koraci nazad bili znatno veći.

Nedostatku transparentnosti, upitnoj nezavisnosti, jasnoj politizovanosti i neizgrađenim kapacitetima DIK je pridodala i donošenje odluka čija je etičnost, ali i zakonitost, u najmanju ruku problematična. Tako smo imali situaciju da opozicija ne glasa za opozicione prijedloge u trenutku kad ima većinu u sastavu komisije, već bojkotuje sjednice. Onda “druga strana” na to dogovara na način da uvodi pravilo da se ne odlučuje većinom proširenog nego stalnog sastava, što je suprotno pravilima i procedurama. Slikovit je i primjer da, umjesto popunjavanja knjige birača kako to zakon kaže, DIK prihvata izjave od notara da su birači glasali, iako se njihovi potpisi ne nalaze u jedinom validnom dokumentu koji se popunjava na biračkom mjestu.

Ovim dokumentom željeli smo nastaviti naša zalaganja za stvaranje nezavisne i profesionalne izborne administracije, na način što dali preciznu mapu puta i ponudili rješenja za neophodne i hitne promjene.

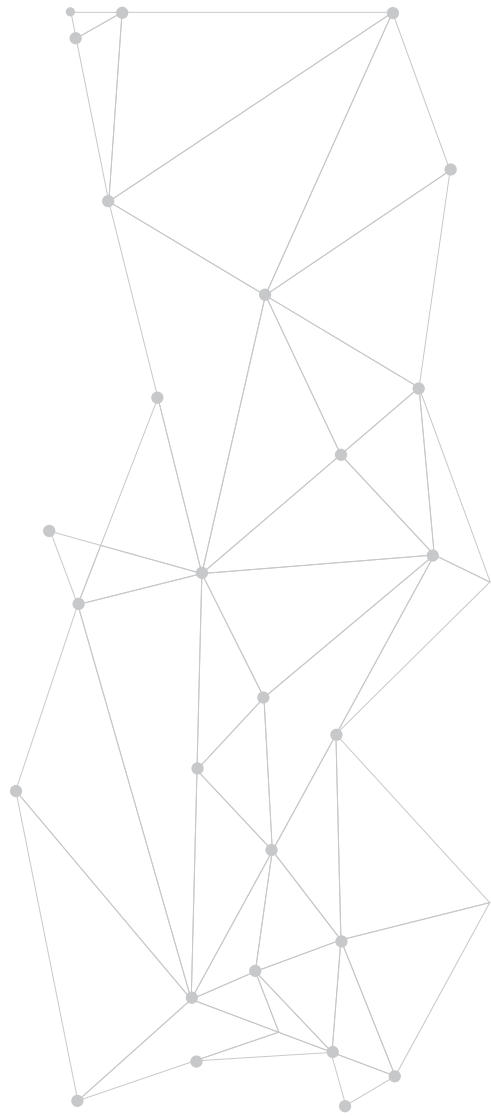
U cilju objektivnog ocjenjivanja rada DIK-e, sve važne segmente njenog rada analizirali kroz 36 kriterijuma zasnovanih na međunarodnim standardima.

Činjenica da DIK ispunjava tek nešto više od trećine postavljenih parametara nam govori da se u ovoj oblasti mora krenuti konačno sa ozbiljnim promjenama kroz donošenje Zakona o izornoj administraciji, tj. s izgradnjom efikasne, nezavisne, transparentne i profesionalne institucije.

U nastavku ovog dokumenta možete pročitati ocjenu rada DIK-e na osnovu 36 parametara sa pripadajućim ocjenama i objašnjenjima, a nakon toga i svojevrsnu „mapu puta“ za promjenu sadašnjeg stanja.

Ostajemo otvoreni za sve dobronamjerne kritike, sugestije i razmjenu mišljenja o ovom dokumentu i temi kvaliteta rada izborne adiministracije.

CDT TIM



36% integriteta – potreba za hitnom akcijom

CDT je pratio i analizirao rad DIK-e u posljednja dva ciklusa nacionalnih izbora, kroz svoje projekte izbornog monitoringa, a na osnovu 36 indikatora za ocjenu rada DIK-e grupisanih u četiri oblasti: nezavisnost, kapacitet, informisanje i transparentnost.

Indikatori su definisani na osnovu metodologije korišćene za izradu izvještaja Projekta za izborni integritet - Izgradnja profesionalnog izbornog menadžmenta¹, i prilagođeni crnogorskom izbornom sistemu i kontekstu. Svaki od indikatora je ocijenjen na osnovu petostepene skale, gdje je najlošija ocjena 0, a najbolja 1.

Nezavisnost koja ne postoji – zadovoljeno samo 21,4% indikatora

DIK nije nezavisna – niti od političkih partija, niti od izvršne i zakonodavne vlasti. Većina njenih članova se imenuje na prijedlog političkih partija, nakon svakih sprovedenih izbora, a članovi DIK su i visoki funkcioneri Vlade i Skupštine Crne Gore. Kriterijumi i procedura za izbor predsjednika DIK-e ne pružaju garancije stručnosti i političke nepristrasnosti izabranog lica. Način izbora, trajanja mandata i način razrješenja ne garantuju postojanost i stabilnost ove institucije, i ne štite njene članove od arbitrarnih smjena. Ovo DIK čini institucijom koja je potpuno kontrolisana od strane politike.

[1]

Karp, Jeffrey, Alessandro Nai, Miguel Angel Lara Otaola, and Pippa Norris. 2017. *Professional Electoral Management: Building Capacity*. The Electoral Integrity Project, University of Sydney.

Da li je DIK potpuno nezavisna od Vlade?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer nema ograničenja da članovi DIK budu i istaknuti Vladini i drugi funkcioneri, što se događa i u praksi.

Crna Gora se, na nivou principa, opredijelila za tzv. nezavisni model izborne administracije, koji podrazumijeva da je izborna administracija autonomna i nezavisna od izvršne vlasti, i da njeni članovi nijesu predstavnici izvršne vlasti, već dolaze iz redova političkih predstavnika i eksperata.

Ipak, ovaj model se ne sprovodi u praksi jer političke partije nemaju nikakva ograničenja pri predlaganju svojih predstavnika, osim da oni moraju biti diplomirani pravnici. To je dovelo do toga da članovi DIK budu i javni funkcioneri i zapošljeni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.²

[2]

Trenutno, troje članova DIK-e vrši i druge javne funkcije, kao svoje osnovno zanimanje. Članovi trenutnog saziva DIK-e su Generalna sekretarka Vlade Crne Gore, Generalni Sekretar Skupštine Crne Gore, i Savjetnica potpredsjednika Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku.

Da li DIK ima nepartijsku strukturu?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer u sastavu DIK, makar na formalnom nivou dva člana moraju biti nepartijska, iako ni za ispunjenje tog zahtjeva ne postoje formalne garancije zaštite od upliva partija.

DIK čine predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosilaca izbornih lista. Dva člana DIK, predsjednik i član iz reda civilnog društva, imenovani su od strane Skupštine nakon sprovedenog javnog konkursa. Preostalih devet članova imenuje Skupština, i to četiri člana na prijedlog parlamentarne većine, četiri člana na prijedlog parlamentarne opozicije, i jednog člana kao predstavnika partija manjinskih naroda.³ Dakle, devet od 11 članova stalnog sastava su predloženi od strane političkih partija i njima odgovaraju. Opunomoćeni predstavnici partija i kandidata, koji u toku izbornog procesa imaju ista prava i obaveze kao i članovi stalnog sastava, mogu biti u svakom trenutku opozvani i zamijenjeni od strane onih koji su ih predložili.

U praksi, ovo dovodi do situacije u kojoj se o svim osjetljivim pitanjima glasa po partijskim linijama. Takođe, praksa je pokazala da opunomoćeni predstavnici najčešće nijesu ni zainteresovani za rad DIK-e, osim kada treba podići ruku za

[3]

Član 30 Zakona o izboru odbornika i poslanika. "Sl. list RCG", br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 – odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i "Sl. list CG", br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US i 60/2017 - odluka US.

neku odluku u korist njihove liste/kandidata. U radu DIK-e se koriste političke taktike, uključujući i bojkot, blokadu i onemogućavanje kvoruma. Čak i u pravno jasnim situacijama, umjesto primjene prava, traže se pravne praznine kako bi se izbjegli neželjeni politički ishodi.

Da li je DIK trajna institucija (a ne povremeno tijelo)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,5, zbog toga što je posljednjim izmjenama zakona uređeno da Državna izborna komisija ima status pravnog lica i stvorene su pretpostavke za uspostavljanje profesionalne službe.

Ipak, ne može se reći da je DIK trajna institucija. Mandat devet članova koji se imenuju na prijedlog političkih partija omeđen je mandatom parlamenta, budući da je Zakonom propisano da se predstavnici izbornih lista imenuju proporcionalno broju osvojenih mandata na prethodnim izborima. To u praksi znači da se barem jednom u četiri godine mijenja sastav ovog tijela, pojedinačne promjene članova se događaju i češće, budući da samo predsjednik i sekretar DIK-e svoju dužnost obavljaju profesionalno, dok ostali članovi imaju svoje stalne poslove i obaveze.

Da li je predsjednik DIK izabran nezavisno, od strane nezavisnog panela ili tijela (npr. članova izborne administracije ili sudija)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer se predsjednik DIK-e ne bira od strane nezavisnog tijela.

Predsjednika DIK-e imenuje Skupština, na prijedlog Administrativnog odbora, nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa.⁴ Dakle, javni konkurs sprovodi i odluku donosi ne neki nezavisni panel, već radno tijelo Skupštine koje odražava političku proporciju u parlamentu. Imajući u vidu nedovoljno definisane uslove koje kandidat treba da ispunjava, ovaj način izbora omogućava da kandidat bude izabran pod uticajem politike.

[4]
Isto.

Da li je predsjednik izabran na osnovu profesionalnih kvalifikacija (a ne partijskog statusa)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer su uslovi koje treba da ispuni kandidat za predsjednika DIK-e vrlo nisko postavljeni. Predsjednik DIK-e, naime, jedino mora biti diplomirani pravnik i imati najmanje 10 godina radnog iskustva u struci, što nije dovoljna garancija stručnosti.

[5]
Isto.

Drugi član ovog tijela koji se bira na osnovu javnog konkursa, predstavnik civilnog društva, mora ispuniti puno strože uslove kojima dokazuje svoju stručnost u pitanjima izbornog zakonodavstva.⁵ Tako predstavnik civilnog društva treba da bude lice koje je objavljivalo naučne radove i stručne članke na temu izbornog procesa, koje je ostvarilo javnu prepoznatljivost u ovoj oblasti i koje je učestvovalo u domaćem ili međunarodnom monitoringu izbornog procesa. Pored toga, Zakon nalaže Administrativnom odboru da u postupku odlučivanja ima u vidu i preporuke organizacija koje su se u posljednjih pet godina bavile kreiranjem izbornog zakonodavstva i monitoringom izbornih procesa.

Vrlo je neobično i neopravdano rješenje koje predviđa strože uslove za izbor člana nego predsjednika nekog tijela. Osim toga, ovakvo zakonsko rješenje omogućava da predsjednik DIK-e nema nikakva znanja o izbornom zakonodavstvu ili izbornom procesu.

Postoji li zakonska zabrana da predsjednik DIK pripada partiji?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer postojeće zakonsko rješenje iako tretira ovo pitanje, ne garantuje političku nepristrasnost predsjednika DIK.

Naime, to lice ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine. Ovo znači da predsjednik DIK može biti član političke partije, čak i njen funkcioner, samo ne može biti član organa upravljanja. Isto tako, period od tri godine je veoma kratak da bi mogao biti garancija političke neutralnosti predsjednika DIK-e. Nasuprot tome, za člana DIK-e

iz reda civilnog društva ne može biti imenovano lice koje je u posljednjih 10 godina obavljalo funkciju člana organa političke partije. I ovdje se postavlja pitanje zašto član mora ispunjavati strože uslove od predsjednika.

Postoji li ustavna ili zakonska garancija koja štiti predsjednika DIK od arbitrarne smjene?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer ne postoji ustavna niti zakonska garancija koja štiti predsjednika DIK od arbitrarne smjene.

Procedura razrješenja predsjednika nije propisana, ali analogija dovodi do toga da onaj koji postavlja i razrješava u istoj proceduri. Tako predsjednika DIK-e može smijeniti parlament, prostom većinom, u svakom trenutku. Ovo važi i za ostale članove DIK-e.

Kapaciteti koji se tek grade – ispunjeno 28,6% zadatih parametara

DIK je nakon niza godina neaktivnosti počela da izgrađuje kapacitete svoje službe. Počelo se sa sprovođenjem obuka za zaposlene i niže nivoe izborne administracije, kao i kampanja edukacije birača. Obuhvat programa obuka je još uvijek nedovoljan, uključuje mali broj tema i korisnike isključivo iz izborne administracije, ne obuhvatajući partije, kandidate, medije i NVO. Pomenute aktivnosti sprovode se uz donatorsku i stručnu podršku međunarodnih organizacija, i neizvjesna je njihova održivost nakon zaključenja projekata. DIK je unaprijedila svoje ICT kapacitete, ali se i dalje oslanja na podršku službe Skupštine Crne Gore.

[6]

Državna izborna komisija. 2018.*Plan rada za 2018. godinu.*Dostupno na <http://dik.co.me/>[wp-content/uploads/2018/03/Radni-](http://dik.co.me/wp-content/uploads/2018/03/Radni-Plan-2018-DIK-a-MNE-22.03.2018..pdf)[Plan-2018-DIK-a-MNE-22.03.2018..pdf](http://dik.co.me/wp-content/uploads/2018/03/Radni-Plan-2018-DIK-a-MNE-22.03.2018..pdf)

Pristupljeno 07.06.2018.

Koliko često DIK organizuje programe obuke za svoje zapošljene?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,5 jer DIK povremeno organizuje programe obuke za svoje zapošljene.

Planom rada DIK za 2018. godinu⁶ predviđene su „kontinuirane, profesionalne obuke stručne službe“. Ipak, kada treba identifikovati o kakvim se konkretno obukama radi, odgovor se može pronaći samo u dijelu dokumenta koji opisuje aktivnosti koje se sprovode u okviru OSCE programa podrške. Tim programom su predviđene radionice za izradu Izbornog operativnog, Strateškog i Komunikacionog plana, kao i obuke o rodnoj ravnopravnosti.

Koliko često DIK organizuje programe obuke za izbornu administraciju na nižim nivoima?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,5 jer u periodu izbora DIK organizuje obuke za biračke odbore.

Nakon brojnih zahtjeva od strane domaćih i međunarodnih organizacija, DIK je pred parlamentarne izbore 2016. godine prvi put sprovela program obuke za predsjednike i članove biračkih odbora. Program obuke i priloženi materijali su pripremljeni uz podršku OSCE-a⁷. DIK je na konkursu izabrala grupu trenera i edukatora, koji su nakon treninga sprovodili dalje obuke na terenu. DIK je ponovila ovaj pristup i za predsjedničke izbore 2018.

Ipak, obuke se organizuju samo u periodima neposredno pred izbore, i to samo za članove biračkih odbora o proceduri glasanja. DIK nema mehanizme da obezbijedi prisustvo pozvanih članova izborne administracije. Takođe, nakon sprovedenih obuka ne vrše se nikakve provjere znanja ili certifikacije učesnika obuka, tako da efekti ove aktivnosti nijesu poznati.

Još je manje programa obuke za OIK-e. Planom rada DIK za 2018. godinu predviđena je radionica o izradi operativnog plana i obuka o rodnoj ravnopravnosti sa OIK-ma.

[7]

Dostupno na <http://dik.co.me/>[kategorija-dokumenta/obuka-iz-](http://dik.co.me/kategorija-dokumenta/obuka-izbori-za-predsjednika-crne-gore-3/)[bori-za-predsjednika-crne-gore-3/](http://dik.co.me/kategorija-dokumenta/obuka-izbori-za-predsjednika-crne-gore-3/)

Pristupljeno 07.06.2018.

Koliko često DIK organizuje programe obuke za političke partije i kandidate?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer DIK ne organizuje obuke za političke partije i kandidate.

Koliko često DIK organizuje programe obuke za NVO i medije?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer DIK ne organizuje obuke za medije i NVO.

DIK ne ostvaruje odnose sa NVO osim u njihovom kapacitetu ovlašćenih posmatrača izbora, u periodu od dana dobijanja ovlašćenja do dana proglašenja zvaničnih rezultata.

Da li DIK ima posebni sektor za organizovanje obuka?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer DIK nema poseban sektor niti službenika za organizovanje programa obuka. Internom odlukom u toku perioda izbora jedan službenik je zadužen za koordinaciju i implementaciju programa obuka za biračke odbore.

Da li DIK nudi dovoljno širok spektar tema obuka?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,5 jer se iz dostupnih planova i prakse može zaključiti da DIK ne nudi dovoljno širok spektar tema obuka. DIK ima razvijen samo program obuka o proceduri glasanja za biračke odbore, a sporadično se sprovode obuke i o ograničenom broju drugih tema za članove i službu DIK.

Da li DIK samostalno servisira tehničku podršku za izbore kada je u pitanju izborna tehnologija?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,5 jer je DIK unaprijedila kapacitete svog ICT sektora, ali se i dalje za kompleksne stvari oslanja na podršku ICT službe Skupštine Crne Gore, ili na angažovanje spoljnih firmi.

[8]

<http://potpisi.dik.co.me/>

[9]

Dostupno na:

<http://rezultati.dik.co.me/>

Nakon izbora 2016. godine pokrenuta je nova internet stranica, čime je DIK konačno dobila pristojno lice na internetu. U toku izbora 2018, DIK je po prvi put ponudila javnosti internet aplikaciju putem koje su građani mogli provjeriti da li je neko od kandidata zloupotrijebio njihove podatke za podršku kandidaturi⁸. Takođe, DIK je u izbornoj noći po prvi put imala internet stranicu putem koje se u realnom vremenu moglo pratiti pristizanje obrađenih rezultata sa svih biračkih mjesta⁹. Javnost je relativno brzo imala mogućnost da vidi sve rezultate glasanja na svim biračkim mjestima, čime je napravljen veliki iskorak u transparentnosti izbornog procesa.

Informisanje bez informacija – 40% ispunjenosti

Iako na internet stranici DIK-e postoje zakoni i podzakonski akti u kojima su sadržana pravila kojima se utvrđuju prava građana u izbornom procesu, DIK ne posvećuje dovoljnu pažnju informisanju birača. DIK ne pruža informacije o alternativnim načinima glasanja, informacije od važnosti za glasanje osoba s invaliditetom, informacije za birače koji borave u inostranstvu, niti informacije o tome šta predstavlja izborne nepravilnosti i uputstva kako se žaliti u slučaju povrede izbornih prava. Jedino što DIK ima na internet stranici su informacije o proceduri glasanja, kroz materijale nastale u okviru međunarodno podržanog projekta.

Internet stranica DIK-e pruža informacije o uslovima za ostvarivanje prava glasa?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer su uslovi za ostvarivanje prava glasa definisani Ustavom Crne Gore i Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji se mogu pro-

naći na sajtu DIK-e¹⁰. Ipak, ove informacije se ne mogu pronaći u nekoj formi koja je bolje dostupna i razumljiva građanima, već se od njih očekuje da sami pronađu članove Ustava i zakona koji tretiraju ovu oblast.

Internet stranica DIK-e pruža informacije o alternativnim načinima glasanja, osim na biračkom mjestu (putem pisma)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer se u biblioteci na sajtu DIK-e se može naći podzakonski akt – Pravila o glasanju putem pisma¹¹ – koji uključuje i obrazac zahtjeva za glasanje putem pisma. Međutim, bliže informacije o tome ko ima pravo da glasa putem pisma i kako to pravo može ostvariti nijesu dostupne na sajtu DIK-e u formi prilagođenoj za građane.

Internet stranica DIK-e pruža informacije od važnosti za glasanje osoba sa invaliditetom (pristupačnost BM, pomoć pri glasanju, šabloni etc.)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer internet stranica DIK-e ne pruža informacije od važnosti za glasanje osoba s invaliditetom.

Da bi osobe s invaliditetom ostvarile svoje biračko pravo potrebno je da im bude omogućen, kako fizički pristup biralištu, tako i glasanje na odgovarajući način. Neobezbjeđivanje uslova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad u objektima u javnoj upotrebi i u prostorima i površinama javne namjene osobama invaliditetom smatra se diskriminacijom po osnovu invaliditeta. Ipak, uprkos ovome, procjene govore da je više od polovine biračkih mjesta u potpunosti nepristupačno za korisnike kolica, a rijetka su biračka mjesta koja ispunjavaju sve standarde pristupačnosti za osobe sa invaliditetom.

Na sajtu DIK-e ne mogu se naći informacije o pristupačnosti pojedinih biračkih mjesta, ali ni objašnjenja i in-

[10]

Dostupno na:
<http://dik.co.me/biblioteka/>
Pristupljeno 07.06.2018.

[11]

Dostupno na:
<http://dik.co.me/wp-content/uploads/2018/01/6.Pravila-o-glasanju-putem-pisma.pdf>
Pristupljeno: 07.06.2018.

formacije koje se odnose na korišćenje šablona, ili korišćenja prava na pomoć pri glasanju.

Internet stranica DIK-e pruža informacije o mogućnostima za glasanje osoba iz inostranstva?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer internet stranica DIK-e ne pruža informacije o mogućnostima za glasanje osoba iz inostranstva.

Prema crnogorskom izbornom zakonodavstvu, glasanje je moguće samo na biračkim mjestima u Crnoj Gori, pa crnogorski državljani s pravom glasa koji borave u inostranstvu to pravo mogu ostvariti samo dolaskom u Crnu Goru na dan izbora. Naši građani koji žive u inostranstvu, ipak nemaju uvijek tu informaciju, zbog manjeg praćenja medija i političkih zbivanja. Oni se nerijetko obraćaju s upitima o načinu ostvarivanja prava glasa nevladinim organizacijama, zato što tu informaciju ne mogu naći na sajtu DIK-e.

Internet stranica DIK-e pruža informacije o dokumentima koji su potrebni za glasanje?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 1 jer se u sekciji Edukacija na sajtu DIK-e¹² mogu pronaći informacije o dokumentima za glasanje, u formatu prilagođenom građanima.

Internet stranica DIK-e pruža informacije o proceduri glasanja?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,75 jer internet stranica DIK-e sadrži osnovne informacije za birače o proceduri glasanja, ali ne i o nepravilnostima u proceduri, i načinima da se na njih reaguje.

DIK je prvi put nakon više od decenije 2016. godine sprovela javnu kampanju edukacije birača o proceduri glasanja. U sličnom obimu i intenzitetu kampanja je sprovedena i za predsjedničke izbore 2018. Pripremljeni su video spotovi i poster koji objašnjavaju proceduru glasanja i način provjere biračkog mjesta. Ipak, DIK biračima ne nudi informacije o njihovim

[12]

Dostupno na: <http://dik.co.me/izbori-za-predsjednika-crne-gore/edukacija-biraca/>
Pristupljeno: 07.06.2018.

pravima, načinu zaštite tih prava i prijavljivanju eventualnih zloupotreba. Takođe, u intenzivnoj kampanji partija i kandidata ovi napori DIK ostaju nevidljivi. I ove aktivnosti se sprovode uz ekspertsku i finansijsku podršku OSCE-a.

Internet stranica DIK-e pruža informacije o proceduri provjere biračkog spiska?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 1 jer se na internet stranici DIK-e, u edukativnim materijalima, mogu pronaći informacije o proceduri provjere biračkog spiska, putem internet aplikacije ili broja telefona MUP-a.

Da li građani mogu provjeriti online koje je biračko mjesto na kom glasaju?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,75, budući da građani mogu online provjeriti koje je biračko mjesto na kojem glasaju, preko internet aplikacije Ministarstva unutrašnjih poslova¹³. Ipak, koristeći ovu aplikaciju, birači mogu dobiti informaciju o nazivu biračkog mjesta na kojem glasaju, ali ne i preciznu informaciju o adresi biračkog mjesta ili mapu na osnovu koje će lakše pronaći svoje biračko mjesto.

[13]

www.biraci.me

Internet stranica DIK-e pruža informacije o izbornim pravilima i o tome šta predstavlja izborne nepravilnosti i izborne prevare?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer iako internet stranica DIK-e sadrži zakone i podzakonske akte vezane za sprovođenje izbora, ona ne pruža nikakve informacije za građane o izbornim nepravilnostima, koje bi im pomogle da razumiju kompleksno izborna zakonodavstvo.

Internet stranica DIK-e sadrži uputstvo za građane kako da podnesu žalbu u slučaju povrede izbornih pravila?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer internet stranica DIK-e ne sadrži uputstvo za građane kako, u kojoj for-

[14]

**Član 107 Zakona o izboru
odbornika i poslanika.**

"Sl. list RCG", br. 16/2000

- prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002,

46/2002, 45/2004 – odluka US,

48/2006, 56/2006 – odluka US

i "Sl. list CG", br. 46/2011, 14/2014,

47/2014 – odluka US, 12/2016 –

odluka US i 60/2017 – odluka US.

mi, i kome mogu podnijeti prigovor u slučaju povrede njihovih biračkih prava. Takođe, na stranici ne postoji formular preko koga bi birač lakše podnio prigovor na sprovođenje procedura.

Zakonom je propisano da svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor nadležnoj izbornoj komisiji zbog povrede biračkog prava u toku izbora¹⁴. U praksi, ovo pravo najčešće koriste partije i kandidati jer građani teško mogu doći do jasnih informacija šta nije dozvoljeno i kako i kome se na to žaliti.

Transparentnost bez medija – 45,8% zadovoljenih parametara

DIK je nakon izbora 2016. godine tehnički unaprijedila svoju internet stranicu, ali se na njoj i dalje ne mogu naći neke od najvažnijih informacija o njenom sastavu, odlukama i aktivnostima. Poseban problem predstavlja odsustvo obaveze objavljivanja izvještaja o radu. Imajući u vidu manjak informacija na internet stranici, zatvorenost sjednica za medije i loša komunikacija s njima, te uskraćivanje informacija posmatračima – može se zaključiti da DIK ne omogućava u dovoljnoj mjeri nadzor javnosti nad njenim radom.

Da li na internet stranici DIK-e postoji email kontakt?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 1, na stranici DIK-e dostupan je email kontakt.

Da li na internet stranici DIK-e postoje personalizovani email kontakti (funkcionera i službenika)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer na internet stranici DIK-e nema personalizovanih email kontakata funkcionera i službenika DIK-e.

Da li na internet stranici DIK-e postoje kontakti sektora/organizacionih jedinica (nasuprot jednom generičkom kontaktu)?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer na internet stranici DIK-e ne postoje kontakti organizacionih jedinica, niti se s internet stranice može dobiti informacija o unutrašnjoj organizaciji i broju zaposlenih u ovoj instituciji jer nema akta o sistematizaciji niti organograma.

Da li na internet stranici DIK-e postoji kontakt telefon?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 1, na stranici DIK-e dostupan je kontakt telefon.

Da li su na sajtu DIK-e dostupni rezultati dvoje posljednjih nacionalnih izbora?

Da li su na sajtu DIK-e dostupni rezultati po opštinama i biračkim mjestima?

Ispunjenost ovih indikatora ocijenjena je sa 1 jer su na sajtu DIK-e dostupni rezultati dvoje posljednjih nacionalnih izbora, i po opštinama i biračkim mjestima.

Da li su na internet stranici DIK-e dostupna imena članova DIK-e i državnih službenika zaduženih za izbore?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25, jer su na internet stranici DIK-e dostupna imena članova njenog stalnog sastava, ali nijesu uvijek i blagovremeno dostupna imena članova proširenog sastava, kao ni imena službenika zaduženih za izbore.

U toku predsjedničkih izbora 2018. DIK je, sa zakašnjenjem, objavila odluke o imenovanju opunomoćenih predstavnika, pa je tako javnosti poznato ko su bili članovi proširenog sastava. Međutim, i pored upornih zahtjeva nevladinog sektora i odluka nadležnih institucija, DIK i dalje odbija da objavi podatke o opunomoćenim predstavnicima koji su učestvovali u radu i odlučivanju DIK-e u toku parlamentarnih izbora 2016.

Da li su kvalifikacije, iskustvo ili biografije članova DIK-e dostupni na internet stranici?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0 jer na internet stranici DIK-e nijesu dostupne kvalifikacije, iskustvo i biografije članova DIK-e.

Da li su sve informacije o radu DIK-e dostupne akreditovanim posmatračima?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,5 jer nijesu sve informacije o radu DIK-e dostupne akreditovanim posmatračima.

Posmatrači koji prisustvuju sjednicama DIK-e dobijaju materijale o kojima se raspravlja na samoj sjednici DIK-e. Međutim, akreditovani posmatrači često nemaju pristup propratnim ili dodatnim materijalima koje dobijaju članovi DIK-e. Osim toga, posmatračima nije omogućen direktan uvid u materijale koji podnose kandidati i liste u cilju potvrđivanja kandidature. Takođe, posmatračima ODIHR-a je bio zabranjen pristup operativnoj sali DIK-e gdje se vršilo tabeliranje rezultata.

Da li su sjednice DIK-e otvorene za medije?

Ispunjenost ovog indikatora je ocijenjena sa 0,25 jer sjednice DIK-e nijesu otvorene za medije. Ipak dajemo ovu ocjenu jer u toku ovoga izbornog ciklusa DIK-a imenovala portparola koji je, makar i u ograničenom obimu, omogućio neke informacije medijima.

Nakon što je izvještaj OSCE/ODIHR nakon izbora 2016. ukazao na ovaj problem¹⁵, DIK nije u izborima 2018. godine zauzimala eksplicitan stav da mediji nijesu dobrodošli, kao u prethodnom ciklusu, već je nudila izgovore o ograničenim prostornim kapacitetima. Ipak, DIK nije obavještavala medije o sjednicama, a sazivi za sjednice su objavljivani ili neposredno pred sjednice, ili nakon samih sjednica. Mediji stoga nijesu mogu ni znati kad su sjednice DIK-e, ni o čemu se na njima raspravlja i odlučuje, pa nijesu imali načina da ih prate i da im prisustvuju.

[15]

OSCE/ODIHR. 2017.

Crna Gora, Parlamentarni izbori, Konačni izvještaj Posmatračke misije OSCE/ODIHR.

Dostupno na <https://www.osce.org/me/odihr/elections/monte-negro/295781?download=true>

Pristupljeno 07.06.2018.

Da li se odluke i drugi materijali sa sjednica**DIK-e objavljuju na internet stranici?****Da li su izvještaji/informacije o aktivnostima****DIK-e dostupne na internet stranici?**

Ispunjenost ova dva indikatora je ocijenjena sa 0,25, jer je samo manji dio materijala i informacija o aktivnostima DIK-e dostupan na internet stranici.

Iako je stanje popravljeno tokom izbora 2018, DIK i dalje ne objavljuje sistematično, blagovremeno i u potpunosti odluke i druge materijale sa sjednica na internet stranici. Najveći broj dokumenata u vezi sa izborima 2018. godine objavljen je naknadno, nakon održanih izbora, a ne u vremenu nakon što su odluke donošene i kada su bile relevantne za javnost. Odluke po prigovorima nijesu objavljivane, kao ni svi stavovi i mišljenja DIK.

DIK je u posljednjem izbornom ciklusu unaprijedila i informisanje javnosti o svojim aktivnostima putem internet stranice, naročito u toku izbornog dana. Ipak, tokom izborne kampanje izostale su brojne informacije, o sastancima, obukama i drugim važnim aktivnostima DIK-e. Takođe, u periodu koji nije obuhvaćen izbornom kampanjom, DIK gotovo da uopšte ne informiše javnost o svom radu.

DIK ne pravi izvještaje o svom radu u toku izbora, niti na godišnjem nivou, tako da je javnost u potpunosti uskraćena za sveobuhvatnu informaciju o radu i rezultatima ove institucije.

Mapa puta za stvaranje nezavisne institucije

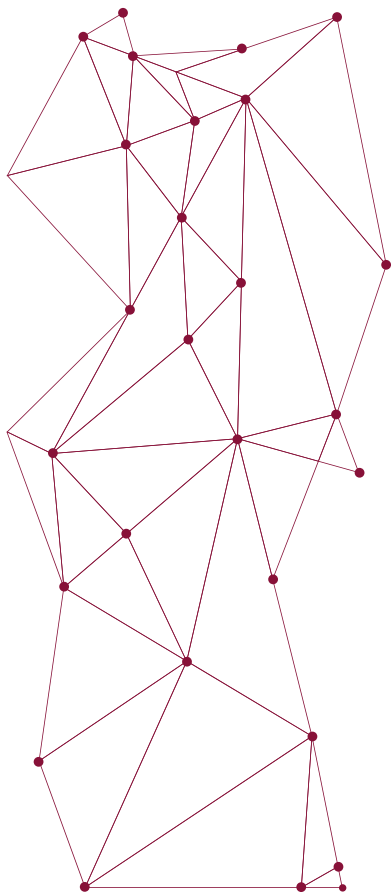
Kako bi doprinijeli kvalitetu rasprave na ovu temu, ali i pokrenuli ključne političke aktere na akciju, predstavljamo „mapu puta” za stvaranje nove institucije. Ona sadrži ključni vremenski okvir za donošenje Zakona o izbornoj administraciji, izbor novih članova komisije, način planiranja potrebnih resursa i pripremu institucije za parlamentarne izbore 2020. godine.

Iako se na prvi pogled čini da vremena do oktobra 2020. imamo napretek, to zapravo nije istina. Ako uzmemo u obzir da treba pripremiti donošenje novog zakona koji zahtijeva kvalifikovanu većinu (koji je samo jedan dio neophodnih promjena), usvojiti nove podzakonske akte, raspisati konkurse za nove članove, obezbijediti potrebne resurse za rad institucije i ostaviti joj makar 12 mjeseci za pripremu izbornog procesa i uhođavanje – jasno je da se sa ovim procesom mora krenuti odmah.

Pokrenuti hitan javni dijalog o dometima izborne administracije i potrebi za poboljšanjem sadašnjeg stanja kroz donošenje Zakona o izbornoj administraciji.

CDT smatra da je krajnji momenat da partije ostave po strani svoje političke strategije i taktike i da se konačno okrenu onome što je nesumnjivi interes crnogorskog društva - stvaranje boljeg okvira za fer izbore.

Dakle, potrebno je inicirati dijalog koji bi ishodio dogovorom oko novog rješenja. CDT pozdravlja najnovije izjave koje su od različitih aktera date u pravcu afirmisanja početka ovog dijaloga.



Kako bilo, ovaj proces mora početi što prije jer više nema ni vremena ni prostora za izgovore. Ne može biti ništa negativnije za demokratiju u Crnoj Gori od toga da institucija bez integriteta sprovodi i naredne izbore i toga svi politički akteri moraju biti svjesni.

Pripremiti prijedlog Zakona o izbornoj administraciji

Sve značajne prijedloge za promjenu postojećeg stanja CDT je dao u dokumentu „Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore“ koji smo objavili početkom 2017. godine¹⁶. Nažalost, od tada do danas nije se gotovo ništa promijenilo, pa svi prijedlozi i dalje ostaju na snazi. Ovde dajemo dopunjen i inoviran siže osnovnih pravaca naših prijedloga.

- **Donošenje posebnog zakona**

Rad izborne administracije nije regulisan posebnim zakonom već se dio Zakona o izboru odbornika i poslanika. U toku izborne reforme 2013/14. godine počela je priprema posebnog zakona, a onda se od te ideje odustalo. Smatramo da bi poseban zakon doprinio ozbiljnijem tretiranju izborne administracije i umnogome pojednostavio primjenu sadašnjih odredbi.

- **Uvođenje ekspertske izborne administracije
(makar do nivoa biračkih odbora)**

DIK-a treba da bude sastavljena od članova koji zadovoljavaju strogo postavljene uslove stručnosti i političke nepristrasnosti. Broj članova treba značajno redukovati – dovoljno je 5-7 članova stalnog sastava (uključujući i predsjednika) uz odgovarajuću tehničku službu. Manji broj članova rezultiraće efikasnijim raspravama i donošenjem odluka. Neparan broj članova garantuje da se odluke mogu donositi prostom većinom, te da nije potrebno dodjeljivati „zlatni glas“ predsjedniku. Široku predstavljenost treba omogućiti u periodu izborne

[16]

Koprivica D, Kovačević M. 2017. *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*. Centar za demokratsku tranziciju.

kampanje, kroz prošireni sastav DIK-e koji bi činili predstavnici partija/kandidata. Oni bi učestvovali u radu i raspravama, ali bez prava glasa. Na isti način treba sastaviti i opštinske izborne komisije (OIK), samo što je za OIK-e dovoljno da imaju i tri do pet članova.

- **Uvođenje nove većine za izbor njenih članova**

Moguća su dva pravca za rješavanje pitanja izbora članova DIK-e.

Prvi bi dio uvođenje tijela koje bi, po ugledu na Sudski ili Tužilački savjet, bilo izabrano od strane Skupštine, a nakon toga biralo članove DIK-e i OIK-a. Ovo tijelo bi se sastojalo od stručnjaka koji imaju najbolje reference u ovoj oblasti i obavljalo bi nadzor nad svim segmentima rada DIK-e i usvajalo njene godišnje planove i izvještaje o radu.

Drugi način bi bio da to radi nadležni skupštinski odbor, uz uvođenje kvalifikovane većine za izbor, kako bi se spriječila dominacija jedne političke opcije.

- **Uvođenje profesionalnih kriterijuma za članstvo**

U pogledu stručnosti, kandidati za članove DIK-e treba da imaju diplomu fakulteta društvenih nauka, najmanje 10 godina radnog iskustva u struci, kao i dobro poznavanje izbornog sistema/izborne statistike. U pogledu ostvarivanja nepristrasnosti, treba propisati da član DIK-e ne smije biti član niti aktivista političke partije, kao i da lice u periodu od 5 godina nije bilo član organa političke partije ili kandidat na listi političke partije. Takođe, potrebno je posebno obratiti pažnju na mogućnost sukoba interesa, i onemogućiti da za članove DIK-e budu birani ljudi koji imaju srodničke ili poslovne odnose sa istaknutim političkim predstavnicima.

- **Preciznije regulisati odnose i nadležnosti između OIK-a i DIK-e**

Potrebno je uvesti jasnije odnose između i preciznije regulisati djelokrug i ovlašćenja DIK-e i OIK-a. Na ovaj način bi

se izbjegle situacije koje su sada česte, a mogu se svesti na princip – za ono što nije dobro urađeno niko nije odgovoran.

- **Zakonski regulisati transparentnost izborne administracije i uvesti kazne za nepoštovanje ovog dijela zakona**

DIK-a mora dostići visoke standarde transparentnosti u cilju povećanja povjerenja u izbore i otklanjanja sumnji u regularnost izbornog procesa.

Zato sve ove principe treba zakonski regulisati i uvesti precizne kazne za neopštovanje tih zakonskih odredbi.

- **Proširiti nadležnosti DIK-e u smislu obavljanja poslova koji se tiču stalnog unapređenja izbornog sistema**

Uspostavljanje profesionalne, ekspertske DIK-e treba da bude praćeno i uvođenjem novih odgovornosti i obaveza za DIK-u, koje bi ova institucija sprovodila kontinuirano, i u periodima između izbora.

Potrebno je DIK-i propisati obavezu izrade godišnjih planova rada, i podnošenja godišnjeg izvještaja o radu na raspravu i usvajanje Skupštini Crne Gore. Neke od obaveza koje treba propisati za DIK su: edukacija članova nižih nivoa organa za sprovođenje izbora, medija, NVO-a i građana; izbor i imenovanje članova biračkih odbora; obaveza iniciranja unapređenja izbornog zakonodavstva ukoliko se za to ukaže potreba, edukacija i informisanje građana o izborima i biračkom pravu; razvoj sopstvenih kapaciteta i kapaciteta zaposlenih; izrada stručnih publikacija, unapređenje tehničkih aspekata izbora kroz uvođenje novih tehnologija...

Posao pripreme Zakona o izbornoj administraciji bi morao biti završen najkasnije do **kraja proljećnog zasjedanja Skupštine 2019. godine.**

Na vrijeme planirati pripadajuća budžetska sredstva

Prilikom razgovora o načinu rada i ustrojstvu DIK-e potrebno je voditi računa da se za 2019. godinu u budžetskoj rezervi planiraju potrebna finansijska sredstva, a onda i potrebna budžetska sredstva za 2020. godinu.

Uspostavljanje demokratskih institucija zahtijeva resurse, a resursi koji bi bili uloženi u ovu vrstu institucije su zane-marljivi u odnosu na pozitivne efekte vezane na stabilnost demokratije i povjerenje građana koje ova institucija može stvoriti.

Planirati period za „uhodavanje“ institucije makar 12 mjeseci prije izbora

Pod pretpostavkom da redovni parlamentarni izbori budu zakazani za oktobar 2020. godine nova DIK bi najkasnije morala početi sa radom oktobra 2019. godine.

Period od usvajanja zakona (proljeće 2019) do **početka rada institucije (oktobar 2019)** bio bi iskorišćen za izbor i imenovanje novih članova DIK-e, pripremu podzakonskih akata, pravilnika o radu i godišnjeg plana rada. Nova institucija bi preuzela zapoštjene iz stare institucije, ali i angažovala nove, zavisno od potrebe.

Na ovaj način institucija bi dobila dovoljno vremena za pripremu izbora pa ne bi moglo biti izgovora za propuste i nekvalitetan rad.

Istraživački centar

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC se u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

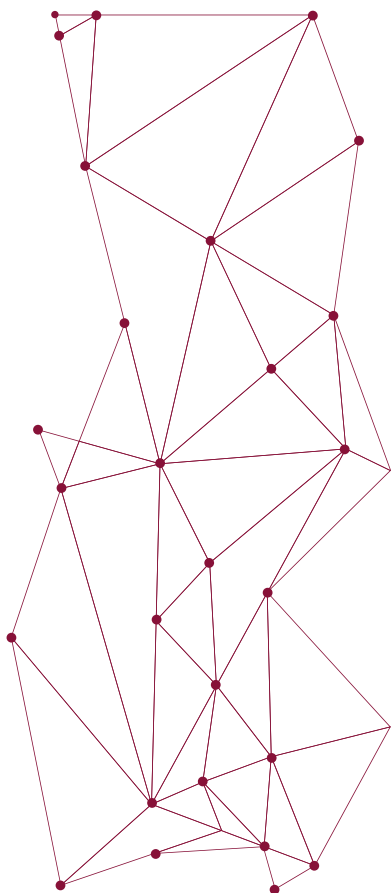
Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće prijedloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

Preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira za izbore - Kroz ispunjavanje preporuka OSCE/ODIHR <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-izbornih-zakona-2017/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija - preduslov povjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-rada-agencije/>



O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-practicne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-practicne-politike-ii-dio/>

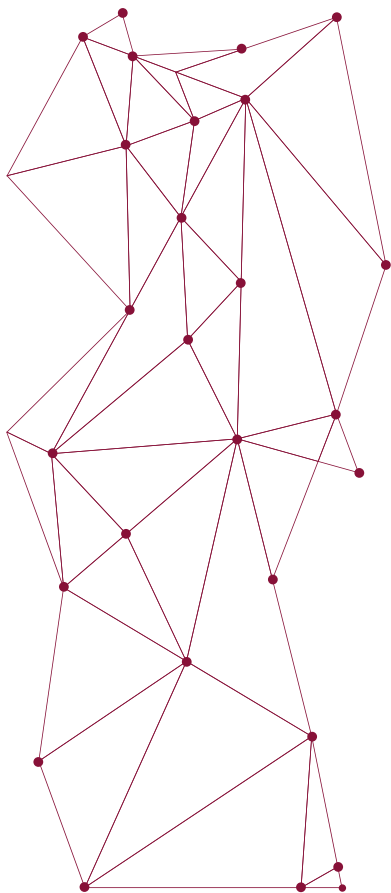
O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-practicne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-practicne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-practicne-politike/>



Državna izborna komisija
u Crnoj Gori – neuspjeli
eksperiment

**Neophodni koraci za stvaranje
kredibilne institucije**

autori: Dragan Koprivica,
Milica Kovačević i Milena Gvozdenović

**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

Moskovska 153,
81 000 Podgorica,
Crna Gora

+382 20 234 522
cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org