

Možemo li do efikasne izborne administracije?

Autor/ka:

**Dragan Koprivica i
Milena Gvozdenović**





AKCIJA^{CDT}



Sadržaj ove publikacije odražava samo stavove autora.
Donator se ne može smatrati odgovornim za bilo kakav
vid upotrebe informacija koje materijal sadrži.



Autor/ka:
Dragan Koprivica i Milena Gvozdenović

Možemo li do efikasne izborne administracije?

Podgorica, decembar 2022.

Uvod

U Crnoj Gori se od uvođenja višestranačkog sistema traga za efikasnim modelom rada izborne administracije. Česte promjene načina organizovanja i izbora administracije nijesu dovele do ključnog cilja - stvaranja "izborne vlasti" koja autoritetom jake institucije brani demokratske principe i povećava povjerenje građana u izborni proces. Zajednički imenitelj svih ovih pokušaja je politizovanost izborne administracije koja radije čuva interes partija nego zakonitost procesa.

"Reforma" izborne administracije započeta setom zakona iz 2014. godine nije donijela značajne novosti. Partije su, po ko zna koji put, postavile sebe kao dominantne kontrolore sistema i sudije u utakmici u kojoj same učestvuju. "Nezavisni" model izborne administracije koji je tada kreiran nije donio pozitivnu promjenu. Sve je ostalo na eksperimentu - prilično neuspješnom.

Ova "reforma" je nastavljena kroz potpunu propast skupštinskih radnih tijela formiranih 2019. i 2021. godine, a koja su imala za cilj korijenitu promjenu izbornih pravila, pa i izborne administracije. Iako su, dok u su bili u opozicionom statusu, partije koje su kreirale parlamentarnu većinu snažno zagovarale potrebu izborne reforme, dolaskom na vlast su zaboravile taj dio svog opozicionog djelovanja i obećanja koja su građanima i građankama ranije dali. Jednako uspješno i efikasno, kao i predstavnici vlasti prije 2020. godine, blokirali su sve progresivne procese koji su imali za cilj da imamo bolje i kvalitetnije izbore.

Nalazi i zaključci naše organizacije, Centra za demokratsku tranziciju (CDT), bazirani na monitorinzima nekoliko posljednjih izbornih ciklusa koji su sprovedeni na osnovu međunarodno priznate metodologije, nedvosmisleno kažu da je izborna administracija, prije svih Državna izborna komisija (DIK), doprinijela tenzičnom izbornom ambijentu koji se kasnije prenio i na druge značajne aspekte procesa. Rezultati njihovog rada su politizovanost, nezakonitost, netransparentnost, neefikasnost, neaktivnost – koji su kasnije, prirodno, prouzrokovali nepovjerenje građana u izbornu administraciju i izborni proces.

Vrijedan je pohvale pokušaj novog predsjednika da poboljša one djelove rada DIK koje partije još uvijek nijesu potpuno blokirale – transparentnost njenog rada i odlučivanja. U toku 2022. godine, zabilježeno je nekoliko koraka naprijed koji predstavljaju stvaranje preduslova da rad ključne izborne institucije bude otvoreniji i bliži građanima. Pratimo napretke i nadamo se da ovaj ispravan rad partije neće blokirati kao neke ranije pokušaje reforme.

CDT već duže zagovara depolitizaciju izborne administracije. Smatramo da je to jedini put da konačno dođemo do izborne administracije kojoj birači vjeruju. Za naše predloge, političke partije u posljednjih desetak godina nijesu imale sluha.

Ne odustajemo, pokušavamo aktuelizovati problem i boriti se za prave demokratske vrijednosti. Ovim predlogom praktične politike želimo ponovo skrenuti pažnju na ovaj važan problem i ponuditi rješenja, odnosno model koji je u skladu sa međunarodnim standardima i koji može funkcionisati u crnogorskim uslovima.

Ostajemo otvoreni za dodatna pojašnjenja i diskusiju o svim detaljima našeg predloga.

CDT tim

Partije su sudije u igri u kojoj igraju

DIK čine predsjednik i deset članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izbornih lista. Dva člana DIK, predsjednika i člana iz reda civilnog društva, imenuje Skupština Crne Gore nakon sprovedenog javnog konkursa. Preostalih devet članova Skupština imenuje po sljedećoj formuli: četiri člana na predlog parlamentarne većine, četiri člana na predlog parlamentarne opozicije, i jednog člana kao predstavnika partija manjinskih naroda. Sekretar komisije se bira iz redova parlamentarne opozicije i član je DIK, pa vodi stručnu službu, a ujedno i glasa o predlozima te iste službe. Opštinske izborne komisije (OIK) i birački odbori (BO) imaju po pet članova u stalnom sastavu, i proširene sastave, i u cjelosti su sastavljeni od predstavnika političkih partija.¹

Koncept partijske izborne administracije počiva na ideji da će se partije uzajamno kontrolisati, kako bi se došlo do pravednih odluka koje ne favorizuju ni jednu političku opciju. On počiva na ideji da se kroz konsenzus u odlučivanju jača kontrola i gradi povjerenje građana i institucija u izbore. Međutim, ovaj koncept u Crnoj Gori se pretvorio u svoju suprotnost.²

U narednom tekstu dajemo ključna obilježja rada izborne administracije u nekoliko posljednjih izbornih ciklusa (parlamentarni izbori 2016. i 2020, predsjednički izbori 2018, te lokalni izbori 2022. godine) koja su proizašla kao zaključci našeg monitoringa ovih izbornih procesa. Takođe, o ovim pojavama svjedoče i preporuke i nalazi posmatračkih misija OSCE/ODIHR.

¹ Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

² Isto.

Politizacija

Zajednički imenitelj rada izborne administracije u tri izborna ciklusa jeste politizovanost i glasanje velike većine njenih članova/ica po partijskom diktatu, a ne shodno zakonskim odredbama. Ovo je imalo za posljedicu i donošenje nezakonitih odluka od kojih su neke preinačene od strane Ustavnog suda.

Iskustvo iz kampanje za parlamentarne izbore 2016. godine nam pokazuje da su odluke i radnje izborne administracije u Crnoj Gori uslovljene partijskim interesima, a ne interesom zakonitog izbornog procesa. Bitne odluke su donošene preglasavanjem po jasnoj liniji vlast-opozicija, na osnovu partijskih stavova, a ne nužno i pravnih normi.

Legitimitet makar dijela od 17 članova proširenog sastava DIK na ovim izborima je bio sporan, jer je počivao na sistemu verifikacije potpisa koji ne predviđa provjeru autentičnosti. Predstavnicima zainteresovane javnosti su izrazili opravdane sumnje da je dio potpisa podrške pojedinim izbornim listama falsifikovan.³

DIK je utvrdila konačne rezultate parlamentarnih izbora nakon viščasovne sjednice koju su obilježile svađe, tenzije, zamjene opunomoćenih predstavnika, zakulisni politički dogovori, pritisci na pojedine članove i sumnje u političku korupciju.⁴

Na nižim nivoima, zahvaljujući manjoj pažnji javnosti, nepravilnosti su često prolazile nezapaženo. BO i OIK vođeni partijskim interesima, nerijetko su donosili nezakonite odluke, od kojih neke nikad nijesu provjerene na višim instancama. Zabilježeni su i brojni slučajevi različitog postupanja u istim pravnim situacijama, suprotno principu pravne sigurnosti.⁵

Slična obilježja funkcionisanja izborne administracije postojala su i u toku predsjedničkih izbora 2018. godine. Ipak, na ovim izborima smo dobili potvrdu da se, čak i oni tehnički ili rutinski poslovi koji postoje u svakom izbornom ciklusu, mogu pretvoriti u svoju suprotnost i biti zloupotrijebljeni, a za šta je odgovorna neblagovremena intervencija izborne administracije. Naime, postupak prikupljanja potpisa podrške od strane birača, potrebnih za podnošenje izbornih lista i kandidatura je zapravo postao sredstvo za zloupotrebu ličnih podataka građana, falsifikovanje njihovih potpisa i nelegalno dobijanje sredstava za finansiranje kampanja ovih kandidata.⁶

Nakon što je CDT, uvidom u podatke, utvrdio da ove zloupotrebe zaista postoje, bilo je potrebno ubijediti DIK da omogući kontrolu širem krugu ljudi. Ovo je bilo moguće uvođenjem aplikacije preko koje su građani/ke mogli provjeriti

3 Miloš Bakić, "DRŽAVNA IZBORNA TREGEDIJA: U šinjelu vlasti", *Monitor*, 04.11.2016.

4 Miloš Rudović, "DIK proglasio rezultate izbora, skandal na sjednici", *Vijesti online*, 30.10.2016.

5 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

6 Milena Gvozdenović, Milica Kovačević, *Podrivanje demokratije vol.2: Izbori koji to nijesu*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2022.

da slučajno nijesu dali “podršku” nekoj izbornoj listi, a da to ne znaju. Neki su kandidati tada zamjerali DIK što mogućnost kontrole nije ranije najavila. Iako se kasnilo sa početkom rada aplikacije, ona je omogućila da se naše sumnje potvrde. Hiljade građana nam je prijavilo ovu zloupotrebu, a preko stotinu njih je i lično posjetilo naše kancelarije. Među njima su bili ministri, poslanici, NVO aktivisti, ugledni građani, čak i vjerski lideri.

Nažalost, naša izborna administracija se nije “opekla” na ovom primjeru. I dalje postoje sumnje da postoje izborne liste koje se potvrđuju na osnovu falsifikovane podrške, a uvođenje pouzdanih načina za potvrđivanje izbornih lista će sačekati neka bolja vremena, odnosno, odgovornije političke elite.

Ni parlamentarni izbori 2020. nijesu donijeli ništa novo po pitanju kvaliteta rada izborne administracije. Zapravo donijeli su rad u mnogo težim uslovima jer je ovaj izborni ciklus, pored velikih političkih tenzija, sproveden u uslovima pandemije korona virusa.

I ove izbore je sprovela visokopolitizovana izborna administracija. Činjenica da u finišu nije došlo do političkih preglasavanja i opstrukcija, nakon završenih izbora, nije proizvod spontane depolitizacije DIK, već rezultat odluke političkih partija da se izbori ne osporavaju.⁷

Malobrojna stručna služba je uložila veliki napor da ispuni svakodnevne obaveze na pripremi sjednica, akata, ali i organizaciji obuka i pružanju podrške nižim organima izborne administracije. Uključenost članova DIK, koji nijesu stalno zaposleni u ovoj instituciji, zasnivala se na principu dobrovoljnosti i bila je uslovljena njihovim redovnim poslovnim obavezama. Zbog toga su sjednice DIK često bile loše pripremljene. Članovi su se upoznavali sa materijalima na samim sjednicama, rasprave su bile duge i neproduktivne zbog izostanka prethodne pripreme i ponuđenih zaključaka i predloga. DIK je usvajala odluke nakon usmene rasprave, i te su se odluke tek naknadno od strane službe DIK pretakane u pravne akte, zbog čega se na sjednicama i nakon njih često nije moglo znati precizno šta je odlučeno i usvojeno.⁸

Na ovim izborima dobili smo zvaničnu potvrdu da je DIK donosila nezakonite odluke. CDT i kolege iz Centra za građansko obrazovanje, uputili su dvije odvojene inicijative za ocjenu ustavnosti dijela odredbi Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača⁹ i Pravila o glasanju putem pisma¹⁰, koje su ograničavale pravo glasa licima koja su bila na liječenju ili u izolaciji zbog zaraze ili sumnje na zarazu korona virusom. Ustavni sud je uvažio argumente podnosilaca ovih inicijativa, i ukinuo odredbe koje su neopravdano ograničavale biračko pravo.

7 Biljana Papović et al., *Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020

8 Isto.

9 Damir Suljević, “Ustavni sud potvrdio navode CGO-a, DIK mora da se dovede u okvir zakonitosti i ustavnosti”, *Centar za građansko obrazovanje*, 18.08.2020.

10 “Ustavni sud ukinuo odredbe Pravila o glasanju putem pisma”, *portal Centra za demokratsku tranziciju*, 24.08.2020.

Možemo li do efikasne izborne administracije?

Važno je spomenuti i ponašanje izborne administracije u toku lokalnih izbora koji su sprovedeni 2022. godine. Naime, naš monitoring je pokazao da je nezakonito proglašena četvrtina od ukupnog broja izbornih lista kojima su OIK omogućile učešće na predstojećim lokalnim izborima.¹¹

Ove nezakonitosti se odnose na nepoštovanje odredbi Zakona o izboru odbornika da na izbornoj listi mora biti najmanje 30 odsto kandidata manje zastupljenog pola, i da među svaka četiri kandidata na listi mora biti najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola.¹² Partijske OIK su liste utvrdile onako kako su one mislile da treba, a ne kako to proklamuju naši zakoni. Za ovo niko nije snosio pravne posljedice.

I na ovim izborima imali smo evidentne primjere neujednačene primjene prava. Naime, zbog nepostojanja dovoljnog broja sudija u Ustavnom sudu nije bilo moguće završiti žalbeni proces u nekoliko crnogorskih opština, kako to proklamuje Zakon o izboru odbornika i poslanika. Neke su OIK čekale izbor sudija prije potvrđivanja rezultata, dok su druge u identičnoj situaciji proglasile rezultate izbora.

Netransparentnost

U nizu izbornih procesa, DIK se nije izgradila kao institucija koja transparentno objavljuje akte i informacije o svojim aktivnostima, niti koristi nove tehnologije u cilju unapređenja svoje otvorenosti i povjerenja javnosti. Zapravo rad DIK na polju transparentnosti, u posljednjih desetak godina, jeste jedan od ključnih razloga za nedostatak povjerenja građanki i građana u izbore.

Međutim, ohrabruju naponi novog predsjednika DIK da aktivnije krene sa unapređenjem ovog segmenta rada. U tu svrhu potpisan je 2022. godine između CDT-a i DIK, potpisan Memorandum o saradnji koji ima za cilj povećanje kvaliteta izbornog procesa i unapređenje transparentnosti i otvorenosti organa za sprovođenje izbora. Od tada, napravljeni su pomaci koji sugerišu zaokret od dosadašnjeg pristupa DIK politici otvorenosti.

Za vrijeme parlamentarnih izbora 2016. DIK je informisala javnost o svom radu preko nefunkcionalne internet stranice. Tada su bile dostupne samo šturo informacije o njenom radu i aktivnostima, čak mnogo manje nego u poređenju sa nekim ranijim izbornim procesima. Tako nijesu bile dostupne informacije o

¹¹ Milena Gvozdenović, "Četvrtina lista za lokalne izbore je nezakonita", *portal Centra za demokratsku tranziciju*, 11.10.2022.

¹² Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 004/98, 005/98, 017/98, 014/00, 018/00 i "Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", br. 073/00, 009/01, 041/02, 046/02, 045/04, 048/06, 056/06 i "Službeni list Crne Gore", br. 046/11, 014/14, 047/14, 012/16, 060/17, 010/18, 109/20. Član 39a.

sjednicama DIK niti odluke koje su se donosile, a nije bilo moguće doći ni do informacije o tome ko su članovi proširenog sastava DIK.¹³ DIK je kršila Zakon o slobodnom pristupu informacijama jer nije proaktivno objavljivala obavezujući set informacija i dokumenata. Međutim, u ovoj godini je DIK, prvi put nakon više od decenije, sprovela javnu kampanju edukacije birača o procedure glasanja.¹⁴

Nakon ovog izbornog procesa, DIK je tehnički unaprijedila svoju internet stranicu, ali je njena transparentnost i otvorenost prema građanima i medijima ostala na jednako nezadovoljavajućem nivou. Ni tada DIK nije obezbijedila transparentnost procesa odlučivanja, već je nudila izgovore o ograničenim prostornim kapacitetima za predstavnike medija koji bi pratili njene sjednice. Osim toga, nije ni obavještavala medije o sjednicama, već su sazivi za sjednice objavljivani ili neposredno prije ili nakon sjednica. Izostale su i druge važne informacije o radu i aktivnosti DIK, pa je tako najveći broj dokumenata u vezi sa izborima objavljen naknadno, kada više nije bio relevantan za javnost.¹⁵

Određena poboljšanja su zabilježena tokom predsjedničkih izbora 2018. godine, ali nijesu istovremeno postala trajna praksa u radu ove institucije. DIK je tada, po prvi put, kreirala internet aplikaciju koja je omogućila građankama i građanima da provjere da li je neko od predsjedničkih kandidata krivotvorio njihov potpis podrške. Takođe, unaprijeđena je transparentnost izbornog procesa je se u izornoj noći moglo pratiti pristizanje obrađenih rezultata sa biračkih mjesta putem posebne stranice DIK.¹⁶

Za vrijeme parlamentarnih izbora 2020, DIK je napravila određene pomake u oblasti transparentnosti, jer je objavljivala relevantne informacije o izbornom procesu na svojoj internet stranici, a omogućila je i akreditovanim posmatračima neometan pristup sjednicama i uvid u dokumenta.¹⁷ Ipak, ni tada DIK nije otvorila sjednice za medije, za šta se moglo naći opravdanje u činjenici da su na snazi bile epideomiloške mjere koje su ograničavale prisustvo u zatvorenim prostorijama. Međutim nije, zauzvrat, demonstrirala otvorenost prema medijima i javnosti koja je imala brojne dileme povodom organizovanja izbora u vrijeme pandemije koronavirusa. DIK je i dalje objavljivala štura saopštenja za javnost i dugo je ćutala o problemu koji je nastao nakon donošenja Tehničkih preporuka za sprovođenje izbora.¹⁸

U međuvremenu, nastavljena je praksa nepoštovanja zakonskih obaveza i međunarodnih standarda o transparentnosti rada izborne administracije. Ovo je

.....

13 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

14 Dragan Koprivica, Milica Kovačević i Milena Gvozdrenović, Državna izborna komisija u Crnoj Gori – neuspjeli eksperiment, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2018.

15 Isto.

16 Isto.

17 Biljana Papović et al., Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

18 Isto.

Možemo li do efikasne izborne administracije?

ostalo posebno primjetno na nivou OIK-a, od čega većina dugo nije ispunjavala ni zakonsku obavezu da ima svoju internet stranicu. OIK ne objavljuju mnoge važne akte i informacije u vezi sa izbornim procesom na svojim internet stranicama, a gotovo nikada nijesu dostupne najave sjednica i saopštenja za javnost.

Promjenom rukovodstva, u DIK-i su započete veoma značajne aktivnosti koje će omogućiti veću transparentnost i otvorenost ovog organa. U toku je rad na novom sajtu DIK koji će, po planu, predstavljati ne samo tehničko unapređenje već iskorak u odnosu na sadržaj koji će biti javno dostupan. Osim toga, usvojena je Informacija o potrebi otvaranja sjednica za javnost i radi se na obezbjeđivanju tehničkih preduslova za omogućavanje uživo prenosa sa sjednica DIK čime će javnost konačno dobiti uvid u to kako se raspravlja i odlučuje na sjednicama. DIK je otvorila i nalog na Tviteru putem kojeg informiše javnost o najvažnijim aktivnostima. Primjetno je da je predsjednik DIK dostupan i prisutan u medijima naročito kada je potrebno razmotriti neko važno izborno pitanje.

Neefikasnost i neaktivnost

Uz već opisanu netransparentnost, politizovanost i donošenje nezakonitih odluka, rad crnogorskih organa za sprovođenje izbora pratili su i nezabilježeni javni skandali¹⁹ i situacije koje su bile na ivici fizičkog sukoba između pojedinih članova DIK-e, što se negativno odrazilo na povjerenje u izbore u cjelini.

Zanimljiv je slučaj iz 2016. godine da predstavnici opozicije u DIK-i nijesu glasali za utvrđivanje rezultata izbora. Ovim je uvedena još jedna do tada nepoznata "dimenzija" rada ove institucije i novi nivo politizacije izborne administracije. Dakle, institucija koja suštinski treba da administrira izbore odlučivala je o rezultatima, koje su zapravo sumarni, matematički prikaz, rezultata sa svih biračkih mjesta u državi. Ovaj čin utvrđivanja rezultata koji je po svojoj pravnoj prirodi deklaratornog karaktera postao je opasan presedan za buduće situacije u kojima bi se u zavisnosti od odnosa snaga u komisiji moglo "odlučivati" o izbornoj volji građana.²⁰

U periodima između izbora DIK ne sprovodi suštinske, već samo tehničke obuke izborne administracije, ne predlaže unapređenja izbornog zakonodavstva, ne vrši ni edukaciju birača.

Naučno-istraživačka komponenta institucije ne postoji izuzev pokušaja progresivnih pojedinaca. Doprinos DIK unapređenju izbornog sistema je minimalan.

19
18.10.2016.
20

Darko Šuković, "VIDEO: DIK utvrdila DPS-u 36 a DF-u 18 mandata: Svađa među članovima!", *Portal AntenaM*,
Nikola Mugoša, "Izborna reforma – a kad će ne znamo", *Vijesti online*, 03.05.2021.

Godinama unazad, DIK nije u stanju organizovati brzo prikupljanje rezultata izbora sa biračkih mjesta. Naime, na sajtu DIK nije moguće praćenje obrade rezultata izbora u realnom vremenu, u čemu Crna Gora kasni ne samo za razvijenim demokratijama, nego i za regionom, iako ima znatno manji broj biračkih mjesta u poređenju sa ovim zemljama. Brzo saopštavanje rezultata od strane NVO ili političkih partija dodatno urušava kredibilitet ove institucije jer građani sa pravom postavljaju pitanje kako je moguće da NVO nešto može, a država ne.

Ovdje se svakako ne radi o sposobnostima, već o nedostatku političke volje da se unaprijedi ovaj segment izbornog procesa koji partije, koje blokiraju promjenu, objašnjavaju time da na biračkim mjestima nije dozvoljena upotreba elektronskih uređaja, pa nije moguće brzo javiti rezultate izbora.

Preporuke OSCE/ODIHR

U Završnom izvještaju o parlamentarnim izborima 2016. godine, OSCE/ODIHR posmatračka misija²¹ daje preporuku da se preduzmu mjere koje bi osigurale nezavisnost i profesionalnost izborne administracije, te kako bi se adresirali potencijalni sukob interesa i izbjegle političke tenzije. Predlažu i da se precizira uloga ovlašćenih predstavnika i ograniči njihova direktna uključenost u donošenje odluka. Takođe, izvještaj naglašava potrebu da se poveća transparentnost i odgovornost izborne administracije, kroz otvaranje sjednica DIK za javnost i objavljivanje svih relevantnih dokumenata.

Izvještaj ove institucije sa predsjedničkih izbora 2018. godine²², značajno problematizuje mnoge aspekte rada izborne administracije. Kažu da bi DIK trebala da omogući prisustvo medija na svojim sjednicama. DIK i OIK bi trebalo da objavljuju sva relevantna dokumenta i odluke na svojim veb stranicama blagovremeno. Dalje se kaže da izborna administracija i pravosuđe treba značajno, sadržajno i nepristrasno da razmotre sve žalbe kroz zakonski jasne i transparentne procese. Institucije koje se bave rješavanjem sporova treba da imaju dovoljno ovlašćenja kako bi sprovele neophodnu kontrolu nad izbornim procesom u skladu sa jasno definisanim zakonskim nadležnostima.

Predlažu i da Zakon treba dopuniti i izmijeniti tako da uključuje jasna uputstva za provjeru potpisa, odgovarajući vremenski rok za pregled potpisa i adekvatne sankcije za kršenje istih. DIK bi trebalo da razmotri reviziju procedura za izborni dan i da osmisli jasne postupke za tabeliranje kako bi se povećala konzistentnost u izvještavanju o rezultatima i osigurala transparentnost i poстоjanost procesa.

21 OSCE, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Crna Gora, Parlamentarni izbori 2016, Konačni izvještaj posmatračke misije OSCE/ODIHR*, Varšava, 2017.

22 OSCE, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Crna Gora, Predsjednički izbori 15. april 2018, Misija ODIHR-a za posmatranje izbora, Konačni izvještaj*, Varšava, 2018.

Kako bi osigurala dosljednost, DIK bi trebalo da sprovodi svoju zakonsku nadležnost u svrhu donošenja jasnih i dosljednih uputstava i propisa za rješavanje nedostataka u izbornom zakonu. DIK bi trebalo da djeluje i usvaja svoje odluke u skladu sa zakonski propisanim kvorumom. Da bi se izbjeglo politizovanje prilikom donošenja odluka potrebno je preduzeti dodatne mjere u pogledu zaštite integriteta, nepristrasnosti i profesionalizma izborne administracije. Potrebno je jasno odrediti ulogu opunomoćenih predstavnika na svim nivoima izborne administracije i razmotriti ograničenja prilikom njihovog učešća u donošenju odluka.

U prioritarnim preporukama nakon parlamentarnih izbora 2020. godine²³ iste institucije preporučuje se da treba razmotriti preduzimanje sveobuhvatne reforme u cilju usklađivanja izbornog pravnog okvira i regulisanja ključnih aspekata izbora. U skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, proces reformi bi trebalo da bude sveobuhvatan, kako bi osigurao javnu raspravu i bio završen znatno prije sljedećih izbora. Takođe, kaže se da bi DIK trebalo da se pozabavi nadolazećim izazovima i aspektima procesa koji nijesu u dovoljnoj mjeri regulisani zakonskim propisima kroz donošenje jasnih, dosljednih, blagovremenih i u potpunosti izvodljivih uputstava i odluka u okviru svog mandata.

U dijelu ostalih preporuka koje se tiču organa za sprovođenje izbora, u istom izvještaju se kaže da bi trebalo razmotriti uživo onlajn emitovanje sjednica DIK kao i blagovremeno objavljivanje svih relevantnih dokumenata proizvedenih od strane svih nivoa organa za sprovođenje izbora. Da bi se osigurala dosljedna primjena izbornih procedura, potrebno je obezbijediti efikasnu i sveobuhvatnu obuku za članove biračkih odbora, uključujući ovlašćene predstavnike izbornih lista, sa fokusom na procedure prebrojavanja.

Nezavisni Vladin ili mješoviti model

U uporednom iskustvu postoje tri osnovna modela organizacije izborne administracije – nezavisni, vladin i mješoviti – sa mnoštvom varijacija.²⁴

Vladin model izborne administracije podrazumijeva da izbore organizuje i sprovodi izvršna vlast, kroz neko ministarstvo ili organ uprave.

U ovim slučajevima na čelu izborne administracije je funkcioner izvršne vlasti, i one često nemaju članove, nego su to funkcioneri i zaposleni u izvršnoj vlasti. Vladin model je zastupljen u velikom broju zapadnoevropskih razvijenih

²³ OSCE, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Crna Gora, *Parlamentarni izbori 30. avgust 2020, Ograničena posmatračka misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), Konačni izvještaj*, Varšava, 2020.

²⁴ Izvor: Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

demokratija²⁵, u kojima ne postoji problem povjerenja u izborne procese. Za Crnu Goru, vladin model je neprihvatljiv na ovom nivou razvoja demokratskih institucija i u vremenu izraženog nepovjerenja u izborni proces.

Mješoviti model uspješno funkcioniše u nekoliko država²⁶, i podrazumijeva da se izborna administracija sastoji iz dvije strukture.

Donošenje odluka i nadzor sprovodi tijelo nezavisno od izvršne vlasti, dok sprovođenje odluka, tehničke i organizacione aspekte izbora sprovodi neki odsjek izvršne vlasti, koji je odgovoran prvoj, nezavisnoj strukturi. Mješoviti modeli imaju korisnih elemenata koji mogu poslužiti kao uzor u kreiranju crnogorskog modela. Međutim, modeli u kojima neki dio izvršne vlasti odgovara nekoj nezavisnoj instituciji nemaju snažno uporište u institucionalnoj tradiciji na ovim prostorima, te bi u uslovima nepovjerenja moglo doći do ozbiljnih problema u funkcionisanju.

Nezavisni model²⁷ podrazumijeva da je izborna administracija autonomna i nezavisna od izvršne vlasti, i da njeni članovi nijesu predstavnici izvršne vlasti.

Ona je najčešće odgovorna parlamentu, ili u nekim sistemima sudskoj vlasti. Izborna administracija ima sopstveni budžet, i uživa visok stepen finansijske autonomije i odgovornosti.

Sastav nezavisnih izbornih komisija se razlikuje. U nekim zemljama to su ekspertska tijela, u drugim ih čine predstavnici partija, a u trećim članovi dolaze i iz reda eksperata i iz reda političkih predstavnika. Nezavisni model je često primijenjen u tranzicionim demokratijama. Nezavisni model sastavljen dominantno od partija je u našim uslovima (kako je to objašnjeno u prethodnom dijelu) pokazao veliki broj ozbiljnih nedostataka.

Za Crnu Goru je najpogodnije da razvija politički, budžetski i funkcionalno nezavisnu DIK, koja za svoj rad odgovara Skupštini Crne Gore. DIK treba da razvije sopstvenu stručnu službu koja će sprovoditi sve administrativne, tehničke i logističke aspekte izbornih procesa. Integritet izborne administracije ne zavisi samo od njenog sastava, već od toga kako se sprovode procedure i donose odluke. Izborna administracija u svakom slučaju mora počivati na principima transparentnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, efikasnosti i profesionalizma. Poštovanje ovih principa osigurava slobodne izbore iz kojih proizilaze demokratske institucije u koje će građani imati povjerenje.

25 Primjer: Njemačka, Italija, Norveška, Švedska, Finska, Grčka.
26 Francuska, Holandija, Island, Portugal, Španija, Mađarska, Slovačka.
27 Hrvatska, Slovenija, Estonija, Litvanija, Letonija, Malta, Bugarska i Rumunija.

Preporuke za unapređenje rada izborne administracije

Dio Zakona o izboru odbornika i poslanika koji se tiče regulisanja kompletnog rada izborne administracije mora biti značajno izmijenjen. Pored ovog segmenta izbornog procesa, ovaj zakon zahtijeva značajne promjene i u drugim njegovim djelovima ali i značajne tehnička usaglašavanja i prečišćavanja teksta. U nastavku dajemo ključne principe za funkcionisanje nove izborne administracije²⁸:

1. Uspostaviti ekspertsku administraciju sa manjim brojem članova i razvijenom stručnom službom

DIK treba da bude sastavljena od članova koji zadovoljavaju strogo postavljene uslove stručnosti i političke nepristrasnosti. Broj članova treba značajno redukovati – smatramo da je dovoljno pet članova stalnog sastava (uključujući i predsjednika) uz odgovarajuću tehničku službu, koja će biti sistematizovana na osnovu stvarnih potreba institucije.

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

Depolitizaciju BO treba sprovoditi sa dodatnom dozom opreza, naročito na prvim izborima koji bi se dogodili nakon usvajanja izborne reforme i promjene načina rada izborne administracije.²⁹

2. Uspostaviti značajno veću transparentnost organa za sprovođenje izbora u svim segmentima izbornog procesa

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

To podrazumijeva dostupnost svih informacija o radu institucije, i otvorenost institucije za medije i zainteresovanu javnost. Potrebno je otvoriti sjednice DIK za medije i omogućiti direktan prenos toka sjednica.

²⁸ Izvor: Dragan Koprivica, Milica Kovačević, Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

²⁹ Ovaj prelaz bi mogao da se sprovodi postepeno

DIK mora drastično promijeniti pristup korišćenju tehnologija, ali i konačno se početi baviti izbornom statistikom i predstavljanjem podataka. Ovo se odnosi na sve segmente izbornog procesa a početak ove promjene bila bi priprema nove, tehnički, sadržinski i vizuelno značajno kvalitetnije internet stranice.

Na sajtu DIK je neophodno omogućiti praćenje obrade rezultata izbora u realnom vremenu, u čemu Crna Gora kasni ne samo za razvijenim demokratijama, nego i za regionom.³⁰ Preduslov za to bi bila promjena odredbe zakona koja zabranjuje korišćenje uređaja na biračkom mjestu, za šta već postoji inicijativa DIK.

Potrebno je razvijati modele saradnje i komunikacije sa svim zainteresovanim stranama u izbornom procesu – partijama, medijima, NVO-ima i postati primjer transparentnosti i otvorenosti.

Otvorenost DIK, OIK-a i BO treba u jednom dijelu definisati zakonom, a na osnovu univerzalno prihvaćenih standarda transparentnosti izborne administracije. Drugi dio pravila transparentnosti treba precizirati podzakonskim aktima. U sprovođenju ovih odredbi potrebno je predvidjeti sistem nadzora i adekvatnih sankcija.

3. Uspostaviti visoke kriterijume i kvalifikovanu većinu kao garanciju za izbor najboljih kandidata

Članovi stalnog sastava DIK mogu biti birani od strane Skupštine nakon sprovedenog javnog konkursa i to je najbolji model u našem političkom kontekstu. Sprovođenje konkursa bi bilo povjereno nadležnom radnom tijelu Skupštine Crne Gore.

U uporednom iskustvu je čest slučaj da se članovi vrhovnog izbornog organa imenuju iz reda sudija³¹, što u Crnoj Gori ne bi bilo moguće bez promjene Ustava, koji propisuje da sudija ne može vršiti drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.

Stoga je potrebno propisati detaljne uslove koje treba da zadovolje pojedini članovi. Član DIK bi trebalo da ima crnogorsko državljanstvo i biračko pravo. U pogledu stručnosti, kandidati za članove DIK treba da imaju diplomu fakulteta društvenih nauka ili humanističkih studija³², najmanje deset godina radnog iskustva u struci, kao i dobro poznavanje izbornog sistema/izborne statistike. DIK ima potrebu za stručnjakom za izbornu statistiku, kako bi obezbijedila nezavisnost u procesu obrade rezultata izbora. Stoga je potrebno dodatno razmotriti da li ovu funkciju tražiti kroz izbor članova DIK, ili kroz razvoj ovih kapaciteta u okviru stručne službe.

30 Hrvatska: www.izbori.hr, Makedonija: www.sec.mk, BiH: www.izbori.ba

31 Primjer: Hrvatska, Slovenija, Estonija, Rumunija, Poljska.

32 Dodatno bi se moglo propisati da tri člana budu pravnici, a dva člana stručnjaci za izborne i političke procese, ili izbornu statistiku, koji mogu imati diplomu politikologa ili ekonomiste.

Možemo li do efikasne izborne administracije?

U pogledu ostvarivanja nepristrasnosti, treba potpisati da član DIK ne smije biti član niti aktivista političke partije, kao i da lice u periodu od pet 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 budu birani ljudi koji imaju srodničke ili poslovne odnose sa istaknutim političkim predstavnicima.³³

U pojedinim se sistemima postavlja zahtjev za članove vrhovnog izbornog tijela da imaju dobru profesionalnu reputaciju i uživaju povjerenje javnosti.³⁴ U cilju ispunjenja ovog uslova, bilo bi potrebno tražiti od kandidata i reference od ranijih poslodavaca ili relevantnih institucija i organizacija.

Članovi organa za sprovođenje izbora ne smiju biti lica koja su osuđivana za krivična djela protiv izbornog prava ili krivična djela iz oblasti korupcije. U nekim državama imamo primjere da se za članstvo u centralnom izbornom tijelu bira i predstavnik nacionalne agencije za statistiku³⁵ ili državne revizije³⁶.

Za izbor stalnog sastava DIK u Skupštini treba propisati kvalifikovanu većinu uz čiju podršku bi bili izabrani najbolji predloženi kandidati. Predložimo da se u prvom krugu glasanja traži dvotrećinska većina³⁷, a u drugom tročetinska kao mehanizam deblokade. Time bi partije bile primorane na pronalaženje konsenzusa i izbor najkvalitetnijih stručnjaka. Osim toga, kvalifikovana većina bi dala veliki legitimitet članovima DIK, i slobodu u odlučivanju i djelovanju. U odnosu na prethodna iskustva sa opstrukcijom kvalifikovane većine radi ostvarivanja partijskih interesa, u zakonu je potrebno pripremiti adekvatan odgovor na ovakvo ponašanje.

Članove OIK-a treba da imenuje DIK, na osnovu sprovedenog javnog konkursa.³⁸ Članovi OIK-a takođe treba da ispune uslove stručnosti i nepristrasnosti.

Članove BO treba birati na konkursu, zakonom je potrebno precizirati realne rokove, procedure i kriterijume za njihov izbor. DIK u vremenu između izbora treba sprovoditi konstantne obuke i izdavati sertifikate onima koji tu obuku kvalitetno završe. Ipak, na prvim izborima nakon reforme treba ostaviti mogućnost da se BO formiraju po ranijoj metodologiji (partijski) kako bi mogli biti sigurni da je naša izborne administracija potpuno pripremljena i osposobljena za ovu važnu i krupnu promjenu.

OIK i BO u svom radu odgovaraju DIK.

33 Primjer: Bugarska, Mađarska.

34 Primjer: Bugarska.

35 Primjer: Srbija.

36 Primjer: Estonija.

37 Dvotrećinska većina je potrebna za izbor Nacionalne izborne komisije u Mađarskoj.

38 U Hrvatskoj, predsjednika i članove stalnog sastava izbornog povjerenstva izborne jedinice imenuje Državno izborno povjerenstvo iz reda sudaca i istaknutih pravnika.

4. Omogućiti DIK status koji omogućava ostvarenje principa nezavisnosti

U cilju osiguravanja nezavisnosti, potrebno je da mandat DIK traje duže od mandata Skupštine, kako njeni članovi ne bi bili pod pritiskom reizbora u slučaju promjene vlasti. Duži mandat osigurava i institucionalnu memoriju i stabilnost.

Mandat DIK treba da bude šest godina³⁹. Predsjednik DIK treba da se bira iz reda članova, većinom glasova svih članova komisije na period od dvije godine, uz mogućnost dva reizbora. Članovi DIK treba da budu stalno zaposleni, uz zabranu obavljanja druge javne funkcije i ograničenja za obavljanje druge djelatnosti.

DIK je neophodno obezbijediti i finansijsku autonomiju. To se može uraditi po uzoru na model finansiranja Agencije za sprječavanje korupcije ili Državne revizorske institucije – gdje bi DIK predlagala nacrt budžeta i dostavljala ga nadležnom radnom tijelu Skupštine za poslove finansija, koje bi utvrđivalo Nacrt budžeta i dostavljalo ga Vladi.

Konačno, potrebno je propisati i da mandat članu prestaje kada prestane da ispunjava uslove postavljene za izbor, kao i mogućnost Skupštini da razriješi člana DIK zbog osude za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije, zbog trajnog gubitka sposobnosti za vršenje funkcije ili javnog ispoljavanja političkih uvjerenja.⁴⁰

5. Zakonski regulisati odgovornost DIK za edukaciju i za unapređenje izbornog sistema

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

Potrebno je za DIK propisati obavezu izrade strateških i godišnjih planova rada, te podnošenja godišnjeg i mandatnog izvještaja o radu na raspravu i usvajanje Skupštini Crne Gore. Neke od obaveza koje treba propisati za DIK su:

- sprovođenje javne tabulacije glasova u realnom vremenu,
- edukacija članova nižih nivoa organa za sprovođenje izbora,
- izbor i imenovanje članova OIK,

³⁹ U Hrvatskoj mandat Državnog izbornog povjerenstva je osam godina, a toliko je i mandat Stalne izborne vlasti u Rumuniji. Poljska ne ograničava trajanje mandata. U Bugarskoj i Makedoniji mandat je pet godina. U Letoniji, Litvaniji, Estoniji, Sloveniji – mandat je četiri godine.

⁴⁰ Po uzoru na rješenja iz Zakona o Ustavnom sudu.

Možemo li do efikasne izborne administracije?

- inicijative za izmjene i unapređenje izbornog zakonodavstva,
- edukacija i informisanje građana o izborima i biračkom pravu,
- razvoj sopstvenih kapaciteta i kapaciteta zaposlenih,
- izrada stručnih publikacija,
- izrada statističkih pregleda izbornih rezultata i njihovo upoređivanje,
- unapređenje tehničkih aspekata izbora kroz uvođenje novih tehnologija.

6. Uspostaviti profesionalnu stručnu službu DIK i pripremiti sistematizaciju radnih mjesta shodno potrebama razvoja institucije

U skladu sa strateškim planom razvoja DIK i potrebama institucije, potrebno je pripremiti novu organizacionu strukturu. Na osnovu predloženog modela bila bi pripremljena nova sistematizacija radnih mjesta stručne službe DIK. Službu bi vodio sekretar koji, kao sada, nije član DIK već mu je jedini zadatak vođenje i razvoj stručne službe.

Na osnovu oblasti rada DIK, koje smo predložili u preporuci broj pet, mogle bi biti postavljene oblasti rada institucije: pravna služba, služba za razvoj izbornog sistema i izborne statistike, služba za edukaciju birača, koordinaciju i izbor OIK-a i BO, služba za komunikaciju sa medijima i biračima, te ICT razvoj institucije.

Ovi bi organizacioni djelovi imali dovoljan broj sistematizovanih radnih mjesta čiji broj bi omogućio obavljanje svih potrebnih poslova i dinamičan razvoj institucije.

