



REFORMA DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE

DEPOLITIZACIJOM I PROFESIONALIZACIJOM DO INTEGRITETA

PODGORICA MART 2024.

Reforma Državne izborne komisije

DEPOLITIZACIJOM I
PROFESIONALIZACIJOM
DO INTEGRITETA

PODGORICA MART 2024.

IMPRESUM:

Izdavač: Centar za demokratsku tranziciju www.cdtmn.org

Autor: Nikola Mugoša

Za izdavača: Dragan Koprivica

Grafički dizajn: LUMI studio

Podgorica 2024.



Finansira
Evropska unija



uzor
Udruženje za odgovorni i održivi razvoj



Publikacija je nastala u okviru projekta „Izborna reforma u fokusu: Vrijeme je!“ koji Centar za demokratsku tranziciju (CDT) realizuje u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i Udruženjem mladih sa hendikepom (UMHCG), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Njen je sadržaj isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

sadržaj

1 /

RIJEČ UREDNIKA 05

2 /

UVOD 07

3 /

NEDOSTACI POSTOJEĆEG MODELA
DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE 08

4 /

KAKO DO PROFESIONALNE I NEZAVISNE
DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE 12

5 /

ODNOS DIK I OIK: SISTEM BEZ EFIKASNOG
NADZORA I ODGOVORNOSTI 17

6 /

REDEFINISANJE SISTEMA KONTROLE I
NADZORA U IZBORNOM PROCESU 20

PREPORUKE 23

REFERENCE 24

U Crnoj Gori na sceni imamo upravo takav model, gdje formalna balansirana zastupljenost vlasti i opozicije u Državnoj izbornoj komisiji (DIK) i drugim organima za sprovođenje izbora nije dovela do profesionalnosti i neutralnosti. Naprotiv, svjedočili smo da je DIK iz izbora u izbore donosila odluke po političkim linijama, na štetu nepristrasnog i zakonitog sprovođenja izbornog procesa.

Postupanje Državne izborne komisije u predsjedničkim izborima 2023. godine ostaće kao marker nedopustivog političkog uticaja izborne administracije na ishod izbora. Naime, spregom partijskih predstavnika u DIK sa institucijama strane države (Republike Srbije), koje su takođe pod političkom kontrolom, u ad hoc procedurama kreiranim za jednokratnu političku upotrebu, ciljano je iz izborne trke udaljen predsjednički kandidat kome su istraživanja javnog mnjenja davala najveće izgleda za pobjedu, a u korist druge dvojice kandidata.

Ovaj slučaj plastično ilustruje šta znači kad se balans zastupljenosti vlasti i opozicije, zamišljen kao mehanizam za kontrolu izbornog procesa, izokrene u svoju suprotnost – harmonično sadejstvo protiv zajedničkog političkog neprijatelja. I dovoljno je snažan argument za neophodnost i hitnost zakonodavne intervencije, koja će rezultirati potpunom depolitizacijom i profesionalizacijom Državne izborne komisije, ali i postepenom profesionalizacijom izborne administracije na nižim nivoima.

Ovo je jedan od ključnih zadataka predstojeće izborne reforme, bez čijeg se rješavanja ona ne može smatrati ni temeljnom ni sveobuhvatnom. U inkluzivnom procesu neophodno je razmotriti uporedne pristupe i modele, sagledati ih iz perspektive univerzalno prihvaćenih standarda o demokratskim izborima, i predložiti model koji će štititi nezavisnost izbornih procesa kroz uvođenje visokih kriterijuma nepristrasnosti, stručnosti i etičnosti članova organa izborne administracije.

U analizi koja je pred vama nudimo svoj pogled na ovaj problem.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Izborna reforma u fokusu: Vrijeme je!“ koji Centar za demokratsku tranziciju (CDT) realizuje u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) i Udruženjem mladih sa hendikepom (UMHCG), uz podršku Evropske unije, posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. Njen je sadržaj isključiva odgovornost CDT i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Otvoreni smo za javni dijalog vezan za sadržaj naših publikacija i za sve dobronamjerne sugestije i kritike.

CDT tim

2 UVOD

AUTOR NIKOLA MUGOŠA

Pitanje uređenja DIK jedno je od ključnih pitanja aktuelne izborne reforme. Sadašnji, dominantno politički model pokazao je svoje slabosti koje su naročito uočljive tokom samog sprovođenja izbora. Politička pripadnost članova često je dovela do pravno spornih odluka što je konstatovano i u izvještajima međunarodnih i nevladinih organizacija koje prate izbore u Crnoj Gori.

Da je pitanje politički ustrojene DIK identifikovano kao problem govori i Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, u kojem se pored ostalog navodi da politizacija Državne izborne komisije onemogućava tu instituciju da bude nezavisno tijelo za sprovođenje izbora.

Imajući u vidu društveni kontekst i dosadašnja iskustva, Državna izborna komisija treba da bude sastavljena od kandidata koji posjeduju stručna znanja i reference, koji bi bili birani na javnom konkursu u kompetitivnom procesu, a koji nisu pripadnici političkih partija.

3 NEDOSTACI POSTOJEĆEG MODELA DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE

Državnu izbornu komisiju kao krovnu instituciju izbornog procesa koja se, pored ostalog, stara o zakonitosti sprovođenja izbornog procesa imenuje Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tijela za izbor i imenovanja.

Ona je stekla status pravnog lica 2014. godine, izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, što znači da je u pravnom poretku prepoznata kao subjekt prava i obaveza, koje podrazumijevaju pravnu (bude nosilac određenih prava i obaveza), poslovnu (da izjavama volje zaključuje pravne poslove i preuzima pravne radnje uopšte) i deliktnu sposobnost (odgovara za štetne radnje koje prouzrokuje vršenjem poslova).

Državnu izbornu komisiju čini predsjednik koji se imenuje nakon sprovedenog javnog konkursa, a na javnom konkursu se još bira i član iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta, koji je stručan za pitanja izbornog zakonodavstva. Ostalih osam članova biraju se na predlog političkih partija iz reda parlamentarne većine i opozicije po principu pariteta, odnosno po četiri člana iz vlasti i opozicije, dok je jedan član stalnog sastava predstavnik političke partije, odnosno podnosioca izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice.

Kada je u pitanju predsjednik DIK koji se bira nakon sprovedenog javnog konkursa, zakonodavac je predvidio samo tri uslova. Naime, predsjednik mora biti diplomirani pravnik, sa 10 godina radnog iskustva u struci, koji u posljednje tri godine ne smije biti član organa upravljanja političke partije. Nakon izborne reforme iz 2014. godine, funkcija predsjednika je profesionalizovana, a izborom predsjednika kojeg ne predlažu političke partije trebala je biti „depolitizovana“ funkcija predsjednika. Ipak, treći pominjani uslov koji se tiče toga da predsjednik DIK u posljednje tri godine ne smije biti član organa upravljanja političke partije čini se nedovoljnim, odnosno vremenski kratkim. Takođe, zakonodavac ni na koji način nije predvidio druge kvalifikacije osim školske spreme i dužine radnog iskustva za ovu funkciju. Neshvatljivo je naime da su strožiji uslovi predviđeni za člana koji se bira iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta i za kojeg se naglašava da mora biti stručan za pitanja izbornog zakonodavstva.

Takođe, Zakonom nije propisana obaveza intervjuisanja kandidata za predsjednika DIK što neminovno može voditi manjku transparentnosti u selekciji kandidata.

Kada su u pitanju članovi Državne izborne komisije propisan je princip pariteta pa se tako četiri člana stalnog sastava imenuju na predlog parlamentarne većine, a četiri na predlog parlamentarne opozicije, od kojih jedan vrši funkciju sekretara. Jedini uslov koji je propisan a koji se odnosi na pomenute članove i njihove zamjenike je da su diplomirani pravnici i da imaju biračko pravo. Zakonodavac ne samo što nije propisao bilo kakve kvalifikacije kada je u pitanju izorno zakonodavstvo, nego čak nije propisana ni dužina trajanja radnog iskustva u struci. Na taj način dovoljno je da je lice predloženo od strane političke partije i da je diplomirani pravnik sa biračkim pravom te da ispunjava uslove za izbor.

Zakonodavac je predvidio da od četiri člana koja se imenuju na predlog parlamentarne opozicije jedan obavlja funkciju sekretara. Čini se ipak da ova odredba pokazuje ozbiljne manjkavosti u primjeni. Naime, ovako definisana odredba u prošlosti je izazivala različita tumačenja kome od opozicionih političkih subjekata pripada mjesto sekretara. Npropisivanje da ova funkcija npr. pripada najbrojnijoj opozicionoj političkoj partiji vodi arbitrarnosti i mogućim političkih manipulacijama i političkim „trgovinama“.

Još jedan problematičan aspekt kada je u pitanju sekretar izborne komisije je što je zakonodavac predvidio da se radi o članu koji obavlja funkciju sekretara. Sekretar kao lice koje rukovodi Službom, stara se o pripremi materijala koje izrađuje sa Stručnom službom na sjednici DIK, a nakon toga glasa o predlogu koji je sam sačinio. To dovodi do funkcionalnog konflikta interesa budući da se u svojstvu člana na sjednici izjašnjava o predlogu koji je sačinio u kapacitetu sekretara.

Osim članova koji se biraju iz reda predstavnika parlamentarne većine i parlamentarne opozicije pravo na jednog predstavnika ima i politička partija, odnosno podnosilac izborne liste za autentičnu zastupljenost pripadnika manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj glasova, a njegov zamjenik treba da bude pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Interesantno je da zakonodavac propisuje da se za zamjenika člana bira „pripadnik nekog drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice“ a ne „predstavnik“ kao što je u slučaju člana. Pravo na određivanje člana i zamjenika koji će predstavljati pripadnike manjinskog naroda nije uslovljeno činjenicom da li se ovaj politički subjekt nalazi u parlamentarnoj većini ili opoziciji. Zakonodavac nije propisao ni kriterijume za imenovanje zamjenika člana što u situaciji kada postoji više predstavnika drugog (istog) manjinskog naroda u Skupštini Crne Gore takođe može voditi arbitrarnosti.

Kada je u pitanju član Komisije koji se imenuje iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta, Zakonom je propisano da to lice treba da bude stručnjak za pitanja izbornog zakonodavstva. Osim opšteg uslova koji je propisan za sve članove, a to je da mora biti diplomirani pravnik, za ovo lice propisani su i najstroži uslovi ali i ograničenja. Naime, ovaj član da bi uopšte bio imenovan mora ispunjavati uslove koji se tiču objavljivanja naučnih radova i stručnih članaka na temu izbornog procesa, ostvarivanje javne prepoznatljivosti u ovoj oblasti i učestvovanja u domaćem ili međunarodnom monitoringu izbornog procesa.

Ovi uslovi postavljeni su kumulativno a ne alternativno, te to znači da da bi ovaj član bio imenovan mora zadovoljiti sva tri posebna uslova. Čini se donekle opravdanim propisivanje striktnijih uslova za ovog člana budući da se radi o licu koje treba da je naročito stručno za pitanje izbornog zakonodavstva. Ono što je potrebno donekle razmotriti je da ovako propisani uslovi uz određene korekcije treba da budu temelj prilikom propisivanja uslova ukoliko dođe do profesionalizacije članstva u Državnoj izbornoj komisiji.

Kada je u pitanju stav po kome lice ne može biti imenovano za člana iz reda predstavnika civilnog društva, nevladinog sektora i univerziteta ako je u posljednjih 10 godina obavljalo funkciju člana organa političke partije, zapaža se da je ovaj rok duži nego kada je u pitanju predsjednik Državne izborne komisije i to više nego tri puta.

Jasna je namjera zakonodavca da se za ovo lice izabere istinski profesionalac stručan za pitanja izbornog zakonodavstva. I ako se prihvati opravdanim rješenje po kome ovo lice ne smije biti član organa upravljanja političke partije, cjelishodno bi bilo isto ili slično rješenje, kada je u pitanju rok, predvidjeti i za predsjednika i članove Državne izborne komisije.

4 KAKO DO PROFESIONALNE I NEZAVISNE DRŽAVNE IZBORNE KOMISIJE

Kada je u pitanju sastav centralnih izbornih tijela i izborne administracije uopšte, ne postoji međunarodni standard po kome bi ona trebalo da bude formirana. Ipak, svaka zemlja treba da pronađe prikladan model koji odgovara njenom pravnom okviru i tradiciji. U dokumentu Uputstva za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore izdatom od strane ODIHR-a navodi se:

„U skorije vrijeme, nove demokratije bez dugih tradicija demokratskih izbora razvile su alternativni oblik organa za sprovođenje izbora zasnovan na konceptu centralnog organa čija je isključiva odgovornost sprovođenje izbora. Ovaj oblik izborne administracije karakteriše izborne komisije čije je pravno ovlašćenje ograničeno na sprovođenje izbora. Takvi modeli izborne administracije koriste države u demokratskoj tranziciji, često kada postoji nedostatak povjerenja u državne institucije kao potencijalnih administratora izbora.“

Imajući u vidu da je Crnoj Gori upravo pitanje povjerenja u izborni proces narušeno te da su pojedine odluke DIK bile pravno sporne odnosno politički tendenciozne, što je konstatovano u više izvještaja organizacija koje su posmatrale izbore, kao i u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru u 2023. godini, potrebno je pristupiti izmjeni njenog sastava na način što bi došlo do njene „profesionalizacije“. Ovaj termin podrazumijeva „merit based“ pristup kada je u pitanju izbor članova DIK na način što bi istu činili izborni eksperti koji nisu članovi političkih subjekata sa stručnim referencama.

Dosadašnji koncept dominantno političke izborne administracije pokazao je u više izbornih ciklusa sve svoje slabosti. Osim ovoga sporni su i trenutni propisani uslovi odnosno kriterijumi za izbor članova krovne institucije izbornog procesa.

Kao tijelo čija je osnovna uloga da administrira izbore DIK, prije svega, treba da bude tehnokratski ustrojena te da predstavlja istinski servis biračima kao i drugim *stakeholderima* uključenim u izborni proces, a sve u cilju kvalitetnog i zakonitog sprovođenja svih faza izbornog procesa u njenoj nadležnosti. Broj članova treba redukovati na pet ili sedam (neparan broj) a isti treba da budu birani na javnom konkursu uz jasno uspostavljene kriterijume kako bi se umanjila arbitrarnost prilikom odlučivanja.

Ovi kriterijumi prije svega treba da budu vezani za kvalifikacije odnosno reference koje kandidati imaju kao ključne za izbor. Ovo se prije svega odnosi na iskustvo vezano za učešće u izbornim procesima u raznim formama, učešće u posmatračkim misijama u inostranstvu, autorstvo vezano za naučne članke, tekstove, publikacije itd. koji se odnose na izbore.

Takođe, trebalo bi predvidjeti da članovi između sebe biraju predsjednika Komisije. Imajući u vidu da bi članovi birali predsjednika između sebe treba predvidjeti i da kandidati za članove imaju određeno radno iskustvo (trenutno rješenje koje se traži za predsjednika DIK je deset godina). Mandat Državne izborne komisije trajao bi šest godina u cilju jačanja samostalnosti njenih članova, dok bi mandat predsjednika DIK trajao tri godine, što znači da bi se u toku jednog mandata mogla birati dva predsjednika.

Pozicija sekretara DIK treba biti potpuno profilisana na način da je isti rukovodilac Službe koji priprema materijale za sjednicu, te da to lice ne može biti član Komisije.

Dobar primjer na koji način pitanje izbora članova može biti regulisano na meritokratskom principu su kriterijumi koje je uspostavila Komisija za izbor i imenovanje članova Centralne izborne komisije (CIK) Bosne i Hercegovine. Ovim aktom definisani su jasni kriterijumi bodovanja kandidata za članove CIK koji se nakon obavljenog intervjua rangiraju prema sljedećim kriterijumima:

ČLANSTVO U ORGANIMA ZA SPROVOĐENJE IZBORA:

- Birački odbor - 1 bod
- Izborna komisija i drugi organi za sprovođenje izbora - 2 boda
- CIK - 3 boda

RUKOVOĐENJE ORGANOM ZA SPROVOĐENJE IZBORA

- Birački odbor - 1 bod
- Izborna komisija i drugi organi za sprovođenje izbora - 2 boda
- CIK - 3 boda

OBJAVA KNJIGA I STRUČNIH RADOVA IZ OBLASTI IZBORA

- Do tri objavljene knjige - 3 boda, preko tri objavljene knjige - 5 bodova
- Do tri objavljena stručna rada kao autor ili koautor - 1 bod, za više od tri stručna rada - 3 boda

UČEŠĆE U IZBORNIM POSMATRAČKIM MISIJAMA

- Za svaku posmatračku misiju - 1 bod

PRISUSUTVO STRUČNIM KONFERENCIJAMA I SEMINARIMA

- U državi - 1 bod
- U inostranstvu - 2 boda

UČEŠĆE U RADU INTERRESORNIH/EKSPERTSKIH KOMISIJA ZA PRIPEMU IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

- 3 boda

KONTINUIRANO USAVRŠAVANJE U OBLASTI IZBORA (specijalistički kursevi i postdiplomske studije)

- 3 boda

ODGOVORI NA POSTAVLJENA STRUČNA PITANJA I OPŠTI UTISAK

- 1 do 10 bodova. (nakon čega se sabiraju ocjene svih članova Komisije i izvodi srednja ocjena)

Kao što se da primijetiti struktura DIK kada je u pitanju članstvo potpuno je profilisana u smislu zahtjeva kvalifikacije iz oblasti pravnih nauka. To je donekle i u skladu sa većinskom uporednom praksom. Ipak, u pojedinim sistemima za članove centralnih izbornih tijela biraju se pravni i/ili izborni stručnjaci kao što je to npr. slučaj u Bosni i Herecegovini.¹ Tako se i u Konačnom izvještaju Misije ODIHR-a za posmatranje od 11. juna 2023. u Crnoj Gori navodi da:

„...zakonski zahtjev da svi članovi komisija, i na svim nivoima, budu diplomirani pravnici, ograničava učešće u izornoj administraciji.“²

U odnosu na ovo pitanje u pomenutim Uputstvima za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore navodi se:

„Gdje je to moguće, za sprovođenje izbora treba imenovati stručnjake koji su upoznati sa izbornim okvirom države. Stoga, zajednička odredba koja se nalazi u mnogim pravnim okvirima zahtijeva da članovi izbornih organa, na svakom nivou, imaju kvalifikacije ili obuku u oblasti prava. Neki pravni okviri takođe sadrže sličan uslov za osoblje izbornih organa. Iako je takva odredba uopšteno prihvatljiva, može biti previše restriktivna za niži nivo izbornih organa, posebno na nivou biračkog mjesta.“

Ono što treba predvidjeti kada je u pitanje jačanje kapaciteta Državne izborne komisije odnosi se na izgradnju pozicije DIK kao institucije koja raspolaže kvalitetnim statističkim podacima i posjeduje adekvatne kapacitete za njihovu obradu. Tako je npr. član Republičke izborne komisije u Srbiji lice koje je predstavnik Republičkog zavoda za statistiku. Takođe, potrebno je pojačati i resurse u odnosu na upotrebu komunikacionih tehnologija odnosno mogućnosti izrade i kontrole softverskih rješenja koje bi služile kao servis biračima i političkim subjektima, ali i ojačati komunikacionu agendu DIK.

¹Izborni zakon Bosne i Herecegovine, član 2.5.

²Konačni izvještaj Misije ODIHR-a za posmatranje izbora od 11. juna 2023. godine

U pomenutom dokumentu u odnosu na ova pitanja navodi se:

„U zavisnosti od nadležnosti izborne administracije, može biti korisno angažovati zaposlene koji su stručnjaci za administraciju i druge tehničke oblasti, kao što su računari i programiranje softvera. Ovo bi bilo posebno korisno na centralnom nivou. Odredbe koje se odnose na profesionalnu pripadnost članova izborne administracije moraju se procijeniti u kontekstu dotične države. Neophodno je procijeniti da li bi usvajanje takve odredbe dovelo do uslova da osobe koje mogu biti zaposlene u izbornim organima jesu pristrasne u korist određenog političkog stava ili interesa. Od ključnog je značaja da se utvrde i razmotre praktične implikacije takvih odredbi kojima se uređuju kvalifikacije za članove i zaposlene u izornoj administraciji. Pravni okvir treba da osigura da je način selekcije otvoren i transparentan.“

5 ODNOS DIK i OIK: SISTEM BEZ EFIKASNOG NADZORA I ODGOVORNOSTI

Zakonom je propisano da Državna izborna komisija vrši nadzor nad radom opštinskih izbornih komisija (OIK). Pitanje nadzora nije definisano, niti adekvatno razrađeno već se radi o odredbi opšteg karaktera.

Takođe, Zakonom je propisano da DIK može preuzeti nadležnost opštinske izborne komisije ukoliko opštinska izborna komisija svoje obaveze ne vrši u odnosu na izbor poslanika. Zakonodavac nije predvidio ovu mogućnost Državne izborne komisije kada se sprovode izbori za izbor odbornika.

Nije jasno na koji način bi se u toj potencijalnoj situaciji sprovodio efektivni nadzor. Davanje uputstava, što je takođe nadležnost Komisije, nije dovoljan kontrolni mehanizam u situacijama kada opštinska izborna komisija ozbiljno zapostavlja sprovođenje aktivnosti od kojih zavisi zakonitost izbornog procesa.

Ovo iz razloga što je u pitanju *nudum ius*, odnosno, ne postoji propisana bilo kakva pravna posljedica ukoliko opštinska izborna komisija ne postupi po uputstvu koje je izdala DIK.

Ovdje do izražaja dolazi i dihotomni karakter kada je u pitanju odgovornost OIK. Sa jedne strane, DIK vrši nadzor u dijelu kako je definisano, dok sa druge strane OIK je za svoj rad odgovorna organu koji je izabrao, odnosno nadležnoj skupštini. Pitanje nadzora nad radom, eventualnog preuzimanja nadležnosti i u kojim sve situacijama treba detaljnije regulisati, ali i proširiti mogućnost da Državna izborna komisija može preuzeti ovlašćenja i u slučaju izbora za izbor odbornika.

Još jedno pitanje koje izaziva nedoumice a vezano je za preuzimanje nadležnosti opštinske izborne komisije je što nije uređen postupak u slučaju kada OIK nije imenovana. Postavlja se pitanje da li u ovom slučaju DIK može preuzeti nadležnost opštinske izborne komisije budući da je odredba definisana tako da Državna izborna komisija preuzima nadležnost „u slučaju da ova ne vrši svoje obaveze u odnosu na izbor poslanika u skladu sa ovim zakonom”. Ipak, iako je odredba usko postavljena, suštinski u toj situaciji opštinska izborna komisija ne vrši svoja zakonska ovlašćenja pa ni u skladu sa zakonom. U ovom dijelu ovu odredbu treba tumačiti da Državna izborna komisija može preuzeti nadležnost opštinske izborne komisije kada ista nije imenovana, ali isključivo kada je u pitanju sprovođenje izbora za izbor poslanika, odnosno, shodnom primjenom za izbor predsjednika države.

Situacija koja se dogodila prilikom održavanja izbora za izbor odbornika 2022. godine kada je pet opštinskih izbornih komisija utvrdilo izborne liste koje nisu ispunjavale uslove koji se tiču kvote od najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola ili uslova da među svaka četiri kandidata na listi mora biti najmanje jedna žena još jedan je pokazatelj manjka aktuelnog zakonskog rješenja.

Takve liste potvrđene su, a niko od ovlašćenih lica nije podnio prigovor na njihov sastav. To ih je učinilo konačnim te je DIK samo mogla da konstatuje ovu nepravilnost. Izborni zakon ne daje mogućnost višim instancama odnosno opštinskim izbornim komisijama i DIK da postupaju *ex officio* odnosno po službenoj dužnosti kada su u pitanju eventualne nepravilnosti u izbornom postupku.

U ovom slučaju OIK se nisu suočile ni sa pitanjem eventualne odgovornosti zbog očiglednih propusta koji su rezultirali proglašenjem izbornih lista koje ne ispunjavaju uslove da budu potvrđene.

Kada je u pitanju pomenuta odgovornost, Zakon propisuje da organi za sprovođenje izbora odgovaraju organu koji ih je imenovao. Primjenjujući ovu odredbu u dijelu koji se odnosi na Državnu izbornu komisiju, proizilazi da je Komisija odgovorna Skupštini Crne Gore budući da je ona bira. Ipak, ovim Zakonom ni na koji način nije normirana odgovornost DIK kao kolektivnog tijela osim ovom načelnom odredbom. Nije predviđen postupak niti definisani mogući razlozi za razrješenje predsjednika, sekretara ili članova Državne izborne komisije.

Ista argumentacija stoji i kada je u pitanju opštinska izborna komisija koju bira nadležna skupština budući da ni u tom slučaju nije predviđeno na koji način je OIK odgovorna. Ono što je kod opštinske izborne komisije još složenije kada je ova odredba u pitanju je što je ona sa jedne strane odgovorna nadležnoj skupštini, a sa druge strane nadzor nad njenim radom i koordinaciju vrši DIK koja preuzima „nadležnost OIK u slučaju da ova ne vrši svoje obaveze u odnosu na izbor poslanika”. Na taj način opštinska izborna komisija suštinski je odgovorna kako nadležnoj skupštini koja je bira, tako i Državnoj izornoj komisiji, a sve bez jasno ustanovljenih procedura.

Posredna odgovornost kada su u pitanju organi za sprovođenje izbora može se čitati i iz odredbe kojom je između ostalog propisano da DIK utvrđuje kriterijume, mjerila i raspoređuje sredstva opštinskim izbornim komisijama za vršenje odgovarajućih poslova u sprovođenju izbora za poslanike. Takođe, istim članom propisano je da DIK vrši kontrolu upotrebe pomenutih sredstava, tako da i u finansijskom smislu nadležna izborna komisija biva kontrolisana od strane DIK.

Struktura uspostavljena pravnim okvirom treba da uključuje centralnu izbornu instituciju na nacionalnom nivou sa isključivim ovlašćenjima i odgovornošću nad svim podređenim izbornim tijelima.⁴

U Uputstvima za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore navodi se da izborni organi izvršavaju svoje dužnosti na profesionalan i nepristrasan način, nezavisno od bilo kakvih političkih interesa, i da njihov rad i odluke podliježu sudskom preispitivanju. Profesionalnost i nepristrasnost izborne administracije potencirana je iz razloga što organi koji sprovode izbore donose i sprovode važne odluke koje mogu uticati na sveukupno sprovođenje izbora, pa čak i na njihove rezultate.

U Uputstvu se dalje navodi:

„Struktura izborne administracije utvrđena pravnim okvirom obično obuhvata centralni izborni administrativni organ koji je nadležan za podređena tijela i odgovoran za sveukupno sprovođenje izbora. Savezne države sa visokim stepenom decentralizacije ponekad su opravdani izuzeci od ovog principa. Bez obzira na to, biračko mjesto treba da bude najniži nivo strukture izborne administracije. Uobičajeno je da niži izborni organ postoji za svaku izbornu jedinicu (okrug) u kojoj se biraju kandidati. Potreba za posredničkim izbornim organom zavisiće od izbornog sistema, kao i geografskih i demografskih faktora jedinstvenih za državu. U kontekstu određenih izbora, analitičari izbornog zakonodavstva treba da budu oprezni u pogledu prevelikog broja izbornih organa za sprovođenje izbora, kao i nedovoljnog broja instanci u strukturi izborne administracije.”

Ovim dokumentom potencira se da je bitno da pravni okvir definiše odnos između centralnog izbornog organa i onih na nižim nivoima, kao i odnos između izborne administracije i izvršnih vlasti na državnom i lokalnom nivou. Takođe, afirmiše se potreba stalnosti centralnog organa izborne administracije i postojanje jasnih zakonskih odredbi na koji način izborni organi funkcionišu odnosno šta je predmet njihovih nadležnosti.

⁴International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002

U odnosu na pitanje koje se tiče odgovornosti potencira se postojanje pravnog osnova i procedure na koji način može biti opozvan član izbornog organa, te inauguriše princip da opoziv treba ograničiti na ono što je neophodno za zaštitu nepristrasnog i profesionalnog učinka izborne administracije, kao i zaštititi članove od proizvoljnih i politički motivisanih opoziva, uključujući i opoziv od strane organa koji su ih imenovali.

Opštinske izborne komisije treba takođe profesionalizovati na način što bi po meritokratskom principu bili birani članovi koji nisu članovi političkih partija. Članove opštinskih izbornih komisija birali bi članovi DIK uzimajući u obzir biografije kandidata kao i sprovedene intervjuje. Zakonom bi trebalo propisati mjerljive kriterijume za izbor članova opštinskih izbornih komisija koji ne bi bili postavljeni visoko kao za članove Državne izborne komisije ali bi bili zasnovani na istim principima.

Njihov broj treba redukovati na tri člana, koji bi u kontinuitetu unapređivali uslove za sprovođenje izbora u opštini gdje su izabrani i bili direktno odgovorni Državnoj izbornoj komisiji na način da bi od strane iste mogli biti i razriješeni.

7 PREPORUKE

1

Profesionalizovati DIK na način da se za članove biraju nepartijski kandidati sa znanjima i referencama u oblasti izbornog procesa;

2

Propisati mjerljive kriterijume za izbora članova DIK kako bi se izbjegla potencijalna arbitrarnost prilikom selekcije kandidata;

3

Propisati da je trajanje mandata saziva DIK šest godina kako bi se obezbijedila samostalnost u radu i odlučivanju i eliminisalo rješenje da se Komisija bira nakon održanih izbora;

4

Redukovati broj članova DIK na pet ili sedam;

5

Predvidjeti jasne kriterijume u kojim slučajevima je moguće razriješiti člana DIK;

6

Normirati da predsjednika DIK biraju članovi na period od tri godine;

7

Propisati da je sekretar rukovodilac Stručne službe zadužen za pripremu materijala za sjednice DIK a ne istovremeno i član Komisije;

8

Profesionalizovati opštinske izborne komisije na način da se za kandidate biraju nepartijski članovi na meritokratskoj osnovi (u ovom slučaju propisati blaže kriterijume u odnosu na kriterijume propisane za članove DIK uz sprovođenje intervjua);

9

Propisati nadležnost DIK da bira članove opštinskih izbornih komisija ali i nadležnost da iste razrješava;

10

Predvidjeti da DIK ima nadležnost da preuzme nadležnost opštinskih izbornih komisija kada iste ne vrše svoju funkciju u skladu sa Zakonom i u slučaju kada iste sprovedu izbore za izbor odbornika i Predsjednika Crne Gore.

8 REFERENCE/ LITERATURA

- Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Crne Gore
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine
- Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije
- Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru – 2023. godina
- Konačni izvještaj Misije ODIHR za posmatranje predsjedničkih izbora od 19. marta i 2. aprila 2023. godine
- Konačni izvještaj Misije ODIHR-a za posmatranje izbora od 11. juna 2023. godine
- Using International Election Standards, Council of Europe handbook for civil society organisations, Council of Europe
- International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002.
- Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Venecijanska komisija, 2002.
- Poslovnik o radu Državne izborne komisija, Službeni list Crne Gore



Master kvart, lamela F2/11 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org