



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

REFORMA DIK:

PROŠIRENJE DJELOKRUGA, IZGRADNJOM
STRUČNE SLUŽBE I MODERNIZACIJOM

DO POVJERENJA I FER IZBORA



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Projekat "Doprinos procesu EU integracija" sprovodi Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Udruženjem za odgovorni i održivi razvoj (UZOR). Ovaj projekat je finansiran uz doprinos Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaj ovog dokumenta predstavlja stavove njegovih autora i ne predstavlja stav Ministarstva vanjskih poslova i međunarodne saradnje Italije.

*Finansirano od strane Ministarstva vanjskih
poslova i međunarodne saradnje Italije.*

Izdavač:
Centar za demokratsku tranziciju
www.cdtmn.org

Autor:
CDT tim

Za izdavača:
Dragan Koprivica

Podgorica, april 2024.

SADRŽAJ:

- 04** Riječ urednika
- 05** Opis problema
DIK nema dovoljno razvijenu stručnu službu
- 06** Otvorenost i transparentnost DIK nije pravno regulisana
- 07** Nedovoljno precizne nadležnosti koje onemogućavaju unapređenje kvaliteta izbornog procesa
- 10** Odredbe zakona ne garantuju finansijsku nezavisnost DIK
- 11** Preporuke za dalji tok reforme
- 11** Pripremiti novu organizacionu strukturu DIK
- 12** Zakonski propisati obavezu da DIK funkcioniše uz poštovanje najviših standarda otvorenosti i transparentnosti funkcionisanja izborne administracije i implementirati ih u praksi
- 13** Značajno unaprijediti, precizirati i upodobiti djelokrug rada DIK što efikasnijem sprovođenju izbora
- 14** Uvesti mehanizme za povećanje finansijske autonomije DIK

RIJEČ UREDNIKA

Pred vama je druga publikacija u kojoj dajemo osnovne postavke reforme Državne izborne komisije (DIK, Komisija) za koju očekujemo da će se, nakon decenije neuspješnih pokušaja, dogoditi u mandatu novoformiranog Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu (Odbor).

U prvoj publikaciji dali smo pregled najznačajnijih problema i propusta u funkcionisanju i radu DIK koji su postojali u prethodnim izbornim ciklusima, i koji su, u manjoj ili većoj mjeri, obilježili njen rad u negativnom smislu. Takođe, ponudili smo i predloge za rješavanje tih problema, odnosno puteve za buduću reformu: od smanjenja broja članova komisije, preko trajanja njenog mandata i postavljanja odnosa subordinacije unutar izborne administracije, do izbora svih članova na javnom konkursu uz poštovanje vrlo jasnih kriterijuma stručnosti i nezavisnosti.

U ovoj publikaciji željeli smo stručnu i širu javnost upoznati sa preostalim problemima u funkcionisanju DIK čiji je ključni uzrok neprecizno postavljeni zakonski okvir koji onemogućava rast i razvoj DIK, a time i dalji razvoj demokratskih procesa u Crnoj Gori.

Ove manjkavosti su i plod nedostatka političke volje da imamo jaku “izbornu vlast” koja je postavljena na bazi poštovanja zakona i međunarodnih standarda i koja ima integritet i povjerenje građana bez obzira na njihovu političku pripadnost.

Dakle, ovdje smo se bavili problemima nerazvijene stručne službe, neprecizno definisanih nadležnosti koje onemogućavaju razvoj i nedovoljne finansijske nezavisnosti i transparentnosti, i predložili rješenja za njihovo pravazilaženje, čiji se dio mora realizovati kroz zakonodavnu intervenciju, kako bi se stvorio osnov za dalje unapređenje praksi.

Zato predlažemo da, u cilju boljeg razumijevanja svih problema koji postoje u radu i funkcionisanju Komisije, čitaoci analiziraju oba dokumenta, kako bi stekli sveobuhvatnu sliku o potrebi reforme i predloženim rješenjima. Jer ukoliko se ispuni samo dio naših preporuka, proces reforme neće biti kompletan i neće proći mnogo vremena kad će početi razgovori i potrebi novih reformskih zahvata.

U nadi da će naše publikacije biti od koristi svim progresivnim snagama koje žele da Crna Gora konačno dobije zakone i institucije koji su svojstveni demokratskim društvima, ostajemo otvoreni za sve dobronamjerne sugestije, kritike i javne debate o sadržaju naših publikacija.

OPIS PROBLEMA

DIK NEMA DOVOLJNO RAZVIJENU STRUČNU SLUŽBU

Stručna služba Državne izborne komisije organizaciono je podijeljena na dva odjeljenja i to Odjeljenje za izbore i Odjeljenje za opšte poslove. Sistematizovana su 22 radna mjesta, od čega je popunjena tek polovina.

Trenutno u Stručnoj službi su zaposlena svega dva savjetnika koji su diplomirani pravnici što je nedovoljno, naročito tokom izbornog perioda, kada se nekad i po više puta dnevno pripremaju dokumenta koja su osnova za raspravu i donošenje odluka na sjednicama.

Stručnoj službi, takođe, nedostaju lica koja imaju znanja u sferi PR-a odnosno komunikacije sa javnošću, kao i kreiranja i moderiranja sadržaja za društvene mreže.

Takođe, deficitarna su i radna mjesta za poslove vezane za pripremu statističkih pregleda podataka koja su potrebna kako za obradu rezultata izbora, tako i kreiranje dokumenata i analize koje bi DIK u narednom periodu mogla sačinjavati.

Sama organizaciona struktura prati ono što su bile intencije zakonodavca prilikom usvajanja Zakona o izboru odbornika i poslanika (ZOIP) koji nije vodio računa o potrebi razvoja procesa između dva izborna ciklusa, pa je Komisija bilo postavljena da “obavi” izborni proces, a ne da se bavi njegovim poboljšanjima.

Jedan od ključnih zadataka predstojeće reforme jeste neutralisanje ovih manjkavosti u zakonodavnom okviru kako bi se Komisija počela razvijati kao zaista stručna institucija koja se, kroz izgradnju svih važnih segmenata rada izborne administracije, gradi integritet i povjerenje građana u izborni proces.

OTVORENOST I TRANSPARENTNOST DIK NIJE PRAVNO REGULISANA

Za razliku od 2016, 2018. i 2020. godine, u prethodna dva izborna ciklusa DIK je napravila korak naprijed i povećala transparentnost svog rada. Većina relevantnih informacija je bila dostupna svim zainteresovanim stranama, a sjednice komisije su bile otvorene za medije i zainteresovanu javnost. Takođe, u ovom periodu predstavnici DIK značajno više su učestvovali u debatama o izbornom procesu koje su organizovale medijske kuće i davali izjave o svim pitanjima koja su bila u fokusu javnosti nego u prethodnim godinama.

Vjerujemo da je ovo povećanje otvorenosti više rezultat lične inicijative dijela članova Komisije nego li što je to sistemsko rješenje i da može biti promijenjeno u bilo kom trenutku kad političkoj većini ta otvorenost ne bude odgovarala.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u više navrata, na osnovu metodologije koja se bazira na domaćem zakonodavstvu i međunarodnim standardima, mjerio otvorenost i transparentnost Komisije. Odnosno, provjeravali smo da li su na internet stranici DIK objavljene važne informacije o radu DIK (propisi koje sprovodi DIK, njen sastav, biografije članova, spisak državnih službenika i namještenika, planovi rada i izvještaji o radu...), finansijske informacije (godišnji budžeti, finansijski izvještaji, planovi javnih nabavki i druga dokumenta o postupku javnih nabavki) i drugi relevantni akti i podaci o sprovođenju izbora (informacije o izbornim pravilima, dokumentima potrebnim za glasanje, informacije od važnosti za glasanje osoba sa invaliditetom, uputstva za podnošenje žalbi u slučaju povrede izbornih pravila, rezultati izbora po opštinama i biračkim mjestima...). Naš zaključak je da postoji značajan prostor za unapređenjem otvorenosti i transparentnosti DIK, a posebno za povećanjem kvaliteta i obima informacija koje DIK objavljuje putem svoje internet stranice, uključujući i direktne prenose njenih sjednica.

Kada govorimo o otvorenosti važno obilježje je i saradnja sa medijima, civilnim društvom i međunarodnim institucijama i organizacijama koje su specijalizovane za izborni proces. Iako je, u posljednjem izbornom ciklusu i na ovom polju bilo poboljšanja, njega je obilježilo onemogućavanje nevladinih organizacija da u potpunosti prate sve segmente izbornog procesa pa im je uskraćen uvid u potpise podrške predsjedničkim kandidatima, što je suprotno međunarodnim standardima ali i ranijim praksama Komisije.

NEDOVOLJNO PRECIZNE NADLEŽNOSTI KOJE ONEMOGUĆAVAJU UNAPREĐENJE KVALITETA IZBORNOG PROCESA

Aktuelnim zakonskim rješenjem propisano je da se DIK stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni ZOIP, ali i prati primjenu i dalje mišljenja u vezi primjene zakona. Takođe, usklađuje rad opštinskih izbornih komisija (OIK) i daje uputstva u vezi primjene zakona i vrši nadzor nad radom OIK, pri čemu nijesu propisani jasni mehanizmi ni mjere na koji način se ovo ostvaruje. Nije definisano na koji način DIK vrši nadzor nad radom opštinskih izbornih komisija, niti koji pravni instrumenti su Komisiji na raspolaganju u slučaju kada opštinska izborna komisija ne radi u skladu sa Zakonom. Ostale definisane nadležnosti su uglavnom administrativno tehničkog karaktera ili nadležnosti koje se odnose na obavezu objavljivanja određenih akata.

Zakonodavac koji je pripremao ovo zakonsko rješenje nije vodio računa o ostalim važnim segmentima razvoja same institucije ali i samog izbornog procesa, pa DIK, u mnogim segmentima njenog funkcionisanja, ne radi ono što bi trebale raditi "izborne vlasti" u razvijenim demokratijama. Ključni nedostaci ove zakonske postavke su:

a. DIK nema obavezu pripreme strateškog plana razvoja i godišnjih planova aktivnosti i pripadajućih izvještaja

Državna izborna komisija nema obavezu pripreme dugoročnih i kratkoročnih planova rada i razvoja. Nepostojanje ovih važnih mehanizama razvoja, zapravo, onemogućava da se direktno utiče na povećanje odgovornosti njenog rada u svim onim djelovima izbornog procesa koji zahtijevaju stalnu promjenu, usavršavanje, poboljšanje, edukaciju i sl.

Propustom zakonodavca čini se i to što ni na koji način nije predvidio ni obavezu da DIK podnosi izvještaj o radu tijelu koje je bira, a time ni objektivno mjerenje kvaliteta njenog rada niti njenih postignuća. Imajući u vidu da u organi za sprovođenje izbora odgovorni organu koji ih bira saglasno ZOIP, bilo bi legitimno očekivati da Komisija podnosi izvještaj o svom radu Skupštini Crne Gore.

b. DIK nedostaje politička volja i administrativni kapaciteti za brzo i transparentno prikupljanje izbora u toku izborne noći

Godinama unazad, DIK nije u stanju organizovati javnu tabulaciju rezultata izbora sa biračkih mjesta, odnosno njihovo brzo prikupljanje. 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. Ovo dodatno zabrinjava imajući u vidu da Crna Gora ima znatno manji broj biračkih mjesta u poređenju sa ovim zemljama, pa je brzo prikupljanje i sabiranje rezultata značajno jednostavnije.

Izostanak brzog saopštavanja rezultata dodatno urušava kredibilitet ove institucije jer, stručna javnost, ali i građani/ke, sa pravom postavljaju pitanje kako je moguće da nevladine organizacije mogu objaviti pouzdane projekcije rezultata izbora sat nakon

zatvaranja biračkih mjesta, a najvažnija državna institucija u oblasti izbora to nije u stanju.

Ovdje se svakako ne radi samo o nedostatku resursa, već, i 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 ni dostaviti rezultate izbora.

Naime, ZOIP u dijelu koji se odnosi na biračka mjesta propisuje da je u prostoriji za glasanje zabranjena upotreba elektronskih uređaja za komunikaciju (telefon, mobilni telefon, laptop, tablet računar itd.). Ovako kruto postavljena odredba ali i njeno tumačenje onemogućava, da se na biračkom mjestu nađe bilo koji uređaj osim uređaja za elektronsku identifikaciju birača, iako nije nepoznata praksa korišćenja mobilnih telefona, naročito za potrebe komuniciranja biračkog odbora sa opštinskom komisijom. Ovakvo tumačenje je dovelo i do toga da DIK ne upotrebljava softversko rješenje koje posjeduje, a koje bi omogućilo prenos podataka sa biračkog mjesta.

DIK se obratila Skupštini Crne Gore ukazujući na ovu zakonsku prepreku te pojašnjavajući da se radi o tehničkom aspektu uređenja biračkog mjesta te da ovo pitanje nema bilo kakve političke implikacije, te bi u tom smislu izmjena ove odredbe mogla biti lakše dogovorena. Na ovu inicijativu nije bilo odgovora.

c. DIK, naročito u vremenu između izbora, ne posvećuje dovoljno pažnje edukaciji izborne administracije niti birača

Ono što je posebno interesantno da zakonodavac na valjan način ne tretira pitanje edukacija, kako organa za sprovođenje izbora, tako ni birača. Na ovaj način se pokazuje pasivan stav države prema potrebi da njeni građani budu, makar elementarno, edukovani o osnovnim demokratskim instrumentima, kakvi izborni zasigurno jesu.

DIK vrši edukaciju OIK i biračkih odbora neposredno prije izbornog dana, i tu se završava ova njena, izuzetno važna uloga.

Zakon onemogućava sistematski rad Komisije na ovom polju, naročito između izbornih ciklusa, i osposobljavanje većeg broja ljudi da sprovedu valjanu proceduru na biračkom mjestu.

Takođe, izuzev objašnjavanja procedure glasanja na biračkom mjestu, DIK ne sprovodi kampanje za edukaciju građana/ki o izborima. Ovo je posebno važno u momentima kada se, nakon značajnijih promjena i uvođenja noviteta u zakonodavstvu, realizuje prvi izborni proces, ali i za edukaciju novih birača.

Ono što hronično izostaje je sveobuhvatni dugoročni program edukacije i informisanja birača za različite ciljne grupe u bliskoj konsultaciji sa organizacijama koje predstavljaju ove grupe. Takođe, treba dodatan angažman u cilju afirmacije standarda pristupačnosti odnosno da informativni i materijali za edukaciju birača budu izrađeni u skladu sa istim. Ovdje se posebno misli na položaj osoba sa invaliditetom čiji je položaj donekle unaprijeđen izmjenama podzakonskih akata Komisije iz 2022. godine.

d. DIK na sistematski i planiran način ne radi povećanje kapaciteta svojih članova i zaposlenih izuzev kroz projekte koje realizuje u partnerstvima sa domaćim i međunarodnim nevladinim organizacijama i institucijama

Izuzev edukativnih seminara u organizaciji međunarodnih i domaćih organizacija i/ili institucija, na postoji sistematski pripremljen plan za edukaciju članova i/ili zaposlenih u Komisiji.

e. DIK ne organizuje javne rasprave o problemima vezanim za sprovođenje zakona niti priprema stručne publikacije i statističke preglede koji se tiču izbora

DIK nema razvijene kapacitete za organizovanje stručnih rasprava, diskusija i analizu praktičnih i teorijskih problema koji su vezani tumačenjem zakona i sprovođenje izbornog procesa.

Ne postoje ni periodične publikacije koje se bave problemima i nelogičnostima u zakonodavstvu i potrebom njegove promjene.

Takođe, ne postoje, u sistematizovanom i jednostavno upotrebljivom obliku, pripremljeni pregledi rezultata izbora i drugih važnih statističkih podataka koji se tiču izbornih procesa. Nema ni sistematizovanih podataka o kandidatima u prethodnim izbornim procesima, mogućnosti upoređivanja rezultata po biračkim mjestima, opštinama i/ili regionima, nema analize "cijena" mandata u različitim izbornim procesima, kretanjima broja birača u biračkom spisku, odzivu, niti drugih zvaničnih podataka koji bi svim zainteresovanim stranama bili značajni prilikom pripreme analiza važnih elemenata izbornih procesa.

Takođe, ne postoje ni podaci o rodnoj predstavljenosti u izornoj administraciji te se ne objavljuju podaci o zastupljenosti žena na rukovodećim pozicijama u opštinskim izbornim komisijama kao ni podaci o rodnoj zastupljenosti u biračkim odborima.

ODREDBE ZAKONA NE GARANTUJU FINANSIJSKU NEZAVISNOST DIK

Budžet DIK utvrđuje Vlada na osnovu sprovedenih “konsultacija” sa institucijom, poštujući procedure koje postoje za većinu institucija, odnosno budžetskih jedinica.

Posmatrajući po godinama budžet DIK-a u 2021. godini iznosio je 399.447,19 eura. Od tog iznosa oko 96% se odnosilo na tekući budžet, dok je oko 4% bio kapitalni budžet. Kada govorimo o tekućem budžetu 78%, tekućeg u budžeta u 2021. godini odnosilo se na zarade i naknade, a ostatak na materijal usluge i ostale izdatke.

U 2022. godini budžet DIK je povećan i bio je na nivou od 467.768,05. To povećanje odnosilo se na sredstva koja su bila opredijeljena za nabavku obnove elektronskih certifikata-tokena. U ovoj godini kapitalni budžet takođe je uvećan i bio je oko 8% cjelokupnog budžeta. Ovo uvećanje odnosilo na kupovinu dijela opreme koja je ugrađena u rekonstruisanoj multimedijalnoj sali. I u 2022. godini oko 70% tekućeg budžeta odnosilo se na zarade i naknade, a ostatak na druge tekuće troškove.

U 2023. godini budžet je bio planiran na nivou od 2.117.716,19 eura, međutim zbog održavanja drugog kruga predsjedničkih izbora i vanrednih parlamentarnih izbora taj iznos je uvećan na 4.434.689,66 eura. Budžet za administraciju bio je kao i prethodnih godina, na nivou od 432.095 eura. Kapitalni budžet bio je na nivou od 15.000,00 eura i sredstva su iskorištena za dovršetak radova i nabavku opreme za multimedijalnu salu. Ostatak se odnosio na troškove izbornog materijala i rada opštinskih izbornih komisija.

Iz ovih podataka jasno se može vidjeti da je iznos sredstava koji se može iskoristiti za razvojne projekte veoma mali.

Ipak, kada govorimo o budžetu jedne institucije koja bi po svojoj suštini trebala biti nezavisna i oslobođena potencijalnih uticaja političkih partija ili Vlade, nepostojanje finansijske autonomije, odnosno nepostojanje samostalnosti kod određivanja visine i/ili strukture budžeta, može biti sredstvo za ostvarivanje ovih uticaja. Za razliku od npr. Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) ili Državne revizorske institucije (DRI) koje prilikom utvrđivanja visine i strukture budžeta imaju instrumente koji garantuju makar formalnu nezavisnost, DIK te mehanizme nema.

PREPORUKE ZA DALJI TOK REFORME

Naše dvodecenijsko iskustvo u praćenju rada izborne administracije, te analize međunarodnih standarda i praćenja njihove implementacije od strane naših organa za sprovođenje izbora nam govori da je najvažniji korak u ovom dijelu reforme jeste redefinisane nadležnosti koje ZOIP daje Komisiji, a kojim bi, zapravo, bilo omogućeno pokretanje razvoja pojedinih segmenata poslova koji su značajni za izborni proces.

PRIPREMITI NOVU ORGANIZACIONU STRUKTURU DIK

Za DIK je najvažnije da ima dovoljne administrativne kapacitete da organizuje i pripremi izborni proces. Međutim, stavljanjem fokusa dominantno na tehničko sprovođenje izbornog procesa i na opšte poslove koje DIK mora obavljati da bi ostvarila minimum funkcionisanja jedne institucije, u stvari onemogućava razvoj stručne službe koja je sposobna da kvalitetno sprovodi izbore, ali i da obavlja i druge segmente procesa koje su važni, a koji se ne tiču samo obavljanja poslova onda kad su izbori raspisani.

Za razliku od sadašnje, organizacionu strukturu DIK treba postaviti na način da ima pet odjeljenja koja bi se bavila sljedećim poslovima:

- *Odjeljenje 1:* Opšti poslovi, finansije, planiranje i izvještavanje;
- *Odjeljenje 2:* Pravno odjeljenje;
- *Odjeljenje 3:* Odnosi sa javnošću i otvorenost institucije;
- *Odjeljenje 4:* Informaciono komunikacione tehnologije;
- *Odjeljenje 5:* Izdavačka djelatnost, edukacija i statistika.

Ova bi organizaciona struktura bila osnova za razvoj institucije koja ima integritet za sprovođenje izbora i u koju svi relevantni akteri imaju povjerenje. Sva odjeljenja bi bila povezana u neraskidivu cjelinu, dok bi se ujedno znala tačna odgovornost svakog od njih.

Ukoliko bude prihvaćen predlog koji smo predstavili u prvoj publikaciji koja se bavi reformom DIK, odnosno ako broj članova/ica bude redukovan na pet, onda bi Komisija trebala da ima pet odjeljenja za čiji razvoj bi bio zadužen jedan član.

ZAKONSKI PROPISATI OBAVEZU DA DIK FUNKCIONIŠE UZ POŠTOVANJE NAJVIŠIH STANDARDA OTVORENOSTI I TRANSPARENTNOSTI FUNKCIONISANJA IZBORNE ADMINISTRACIJE I IMPLEMENTIRATI IH U PRAKSI

Prije svega, važno je da novo zakonsko rješenje precizno definiše obavezu poštovanja standarda otvorenosti i transparentnosti a prije svih onoga da su sjednice DIK otvorene za medije. Na taj način ne bi postojao prostor da se najvažnija pitanja u ovoj oblasti ne uređuju propisima niže pravne snage i eventualno zloupotrebjava od strane ma koje većine.

Nakon kreiranja zakonske obaveze potrebno je pripremiti nekoliko i važnih preduslova kako bi se ova značajna aktivnost i sprovela u praksi.

Najvažnija aktivnost na ovom polju bilo bi formiranje Odjeljenja 3 koje bi, za početak bilo fokusirana na tri pravca rada: uspostavljanje saradnje sa tradicionalnim medijima u Crnog Gori, modernizacija i ažuriranje veb portala Komisije i intenziviranje predstavljanja rada DIK i komunikaciju sa zainteresovanim javnostima na društvenim mrežama.

Prije svega, potrebno je pripremiti novi veb portal Komisije koji po dizajnu i tehnološkim karakteristikama odgovara značaju ove institucije, a čiji bi se, lako dostupan i vrlo pregledan dio, odnosio na najvažnije parametre otvorenosti. Ovdje bi se prije svih trebale naći informacije koje se tiču transparentnosti funkcionisanja svake državne institucije koje se tiču planova i izvještaja o radu DIK, informacija o članovima i zaposlenim u njoj, informacije o budžetu i njegovoj potrošnji, javnim nabavkama, odgovorima na pitanja koja su postavljena na osnovu prava na slobodan pristup informacijama, i kontakt podaci na svim nivoima.

Pored ovoga, na portal, između ostalog, mora objavljivati i:

- detaljne informacije o članovima komisije u stalnom i proširenom sastavu,
- detaljne informacije o članovima OIK, biračkih odbora
- sva relevantna dokumenta vezana DIK, OIK i biračkih odbora (odluke, žalbe, pravne analize),
- sistematizovane i mašinski čitljive podatke o rezultatima izbora,
- procedure za izjavljivanje žalbi u toku izbornog procesa,
- zakone, podzakonske akte, standarde i druga pravila koje Komisija koristi za donošenje odluka,
- uputstva za birače na koji način mogu ostvariti i štititi svoja prava u izbornom procesu itd.

Nakon toga, potrebno je pristupiti planiranju sadržaja na društvenim mrežama koji bi podrazumijevao značajno intenzivnije, sadržajno kvalitetnije i češće postove.

Takođe, potrebno je razviti saradnju i sa svim medijskim kućama u državi koja bi bile okosnica za objektivno informisanje birača u toku izbora ali i za sprovođenje različitih vrsta edukativnih kampanja.

Na kraju ali ne manje važno, DIK bi trebala pokrenuti intenzivnije povezivanje za svojim okruženjem, odnosno, državnim institucijama, domaćim i međunarodnim organizacijama i drugim relevantnim stručnim akterima kroz pripremu i potpisivanje memoranduma o razumijevanju i saradnji.

ZNAČAJNO UNAPRIJEDITI, PRECIZIRATI I UPODOBITI DJELOKRUG RADA DIK ŠTO EFIKASNIJEM SPROVOĐENJU IZBORA

Umjesto često nedovoljno jasnog i obuhvatnog djelokruga Komisije, potrebno je pripremiti i usvojiti novi, koji bi počivao na sljedećim principima

a. 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.

Sva odjeljenja buduće DIK bi, shodno proširenom i preciziranom djelokrugu posla, pripremala svoj dio dugoročnog i godišnjeg plana koji, na kraju procesa, bili inkorporirani u jedinstven dokument koji se, nakon javne rasprave, usvaja na sjednici Komisije.

Po sličnom principu bi se pripremali i godišnji izvještaji institucije koji bi bili usvajani od strane Skupštine Crne Gore.

Ovdje treba biti posebno oprezan, imajući u vidu status i značaj Državne izborne komisije i njenu ulogu pravnom poretku. Pitanje podnošenja izvještaja o radu se mora detaljno razraditi kroz ZOIP i podzakonske akte kako se ne bi ostavila mogućnost za eventualni pritisak na Komisiju, naročito imajući u vidu da Zakon ne prepoznaje osnov za njeno raspuštanje niti reguliše postupak razrješenja njenih članova.

Aktivnost pripreme planova i izvještaja bila bi realizovana u Odjeljenju 1 uz učešće svih ostalih odjeljenja koja bi činila buduću instituciju.

b. Pripremiti zakonske i tehničke uslove tabulaciju rezultata izbora odmah nakon zatvaranja biračkih mjesta i prebrojavanja glasova

Da bi projekat javne tabulacije glasova bio u potpunosti izvodljiv, pored prevazilaženja zakonskih prepreka o kojima smo govorili ranije, potrebno je pripremiti odgovarajući pravilnik kojim bi se uredio svaki segment ovoga procesa i adekvatnu tehničku podršku za njegovo uspješnu realizaciju.

Pravilnikom o javnoj tabulaciji glasova bi se prije svega uredila procedura unosa podataka u aplikaciju na svakom biračkom mjestu, odmah nakon utvrđivanja rezultata. Takođe, pravilnikom bi se predvidjeli i sigurnosni mehanizmi i šifre koje bi bile jedinstvene za svako biračko mjesto, a koje bi bile dostupne predsjedniku i zamjeniku predsjednika biračkog odbora. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti sigurnosnim aspektima funkcionisanja aplikacije i prenosa podataka kako bi se spriječili eventualni pokušaji njihove kompromitacije.

Dalje, pravilnik bi sadržao i obavezu logičke kontrole brojeva koji su uneseni u aplikaciju ali i proceduru kontrole tačnosti unosa svih traženih podataka.

Podaci o broju upisanih, izašlih na izbore, broju važećih i nevažećih listića te rezultati izbora za sve liste (kandidate) koji učestvuju na izborima, a koji su uneseni na biračkom mjestu, bi se automatski slivali u jedinstveni bazu podataka DIK, i prikazivali bi se, po unaprijed pripremljenim obrascima na veb portalu DIK, za sva biračka mjesta pojedinačno i zbirno za opštine regione i za nivo države. Takođe, na veb portalu bi se konstatno prikazivali procenti obrađenog materijala za svaku geografsku cjelinu i osvojeni rezultati odnosno mandati koje su pojedine liste ili kandidati osvojili na izborima.

U slučaju da se u jednom danu odvija više izbornih procesa na jednom biračkom mjestu (npr. predsjednički i lokalni) procedure unosa podataka bi se ponavljale za svake izbore posebno i na taj način i prikazivale na veb portalu Komisije.

Aktivnost javne tabulacije glasova bi bilo povjereno odjeljenju broj 4, koje bi uz podršku ostalih odjeljenja bilo zaduženo za sprovođenje ovog postupka.

c. Pripremiti zakonske i druge predušlove za obavljanje konstantne edukacije biračkih odbora, OIK, te birača i svim opštinama o izbornom procesu

Prije svega ovu obavezu DIK treba predvidjeti izmjenama ZOIP. Njime treba, a u sklopu procesa depolitizacije izborne administracije, propisati obavezu da su svi članovi biračkih odbora koji učestvuju u sprovođenju izborne procedure posjeduju odgovarajući certifikat izdat od strane DIK o uspješno završenoj obuci.

Dakle, budući da su zakonski rokovi za imenovanje biračkih odbora dosta kratki, aktivnost obuka i izdavanja certifikata DIK bi obavljala na osnovu javnih poziva koji bi bili objavljavani, a obuke realizovane u periodu kada nema izbora. Ovaj bi certifikat bio jedan od ključnih uslova da bi lice moglo biti član biračkog odbora.

Pored ovoga, DIK bi imala obavezu i sprovođenja širih edukativnih kampanja za edukaciju birača o svim segmentima izbornog procesa. Ovo bi bilo od posebne važnosti u momentima kada se dešavaju značajnije promjene u izbornom procesu. Na primjer uvođenje preferencijalnog glasanja, biranje predstavnika savjeta mjesnih zajednica na neposrednim izborima, tehnička unapređenja izbornog procesa (poput uvođenja elektronske identifikacije birača) zahtijevaju detaljnije edukacije i objašnjenja kako bi se izborni proces odvijao bez zastoja i gužvi, a građani znali na koji način da efikasno ostvare svoje biračko pravo.

Takođe, DIK bi, u susret svakom novom izbornom procesu radila i edukativne kampanje za birače koji su, između dva ciklusa izbora stekli biračko pravo tako što su navršili osamnaest godina.

Za obavljanje ove aktivnosti direktno bi bilo zaduženo odjeljenje 5 buduće Komisije, uz saradnju sa drugim odjeljenjima.

d. Uvesti zakonsku obavezu stalnog usavršavanja članova i zaposlenih u DIK

Sastavni dio planova razvoja i aktivnosti institucije trebao bi biti i plan obuka zaposlenih. U tim planovima bi trebalo predvidjeti nedostajuća znanja i vještine za članove i zaposlene u Komisiji.

Izborni procesi u savremenim okolnostima su veoma dinamični i promjenljivi pa se od izborne administracije zahtijeva konstantno usavršavanje i prilagođavanje ovim zahtjevima.

Za obavljanje ove aktivnosti direktno bi bilo zaduženo odjeljenje 5 buduće Komisije, uz saradnju sa drugim odjeljenjima.

e. Uvesti zakonsku obavezu organizovanja javnih diskusija o potrebi razvoja izbornog procesa i debata na ovu temu te pripremu preglednih, sveobuhvatnih, interaktivnih i mašinski čitljivih statističkih podataka o rezultatima izbora

Bez stručnih publikacija, javnih debata i potrebnih podataka o izbornima nema ni efikasnog unapređenja ovog procesa.

Zato se u okviru Odjeljenja 5, koje bi se bavilo izdavačkom aktivnosti, pripremom statističkih podataka o izborima i edukacijom, moraju razviti kapaciteti za obavljanje važnih poslova ovog tipa. Ovaj proces dodatno dobija na značaju nakon završene izborne reforme, kada se neka od zakonskih rješenja prvi put koriste u praksi, pa su moguće nedoumice koje treba rješavati uz komunikaciju za svim relevantnim akterima kako bi rješenja bila prihvaćena od što većeg broja aktera, a time i izgrađeno veće povjerenje u izborni proces.

Takođe, postojanje interaktivne baze podataka svih rezultata izbora, omogućava političkim partijama, istraživačima, agencijama koje se bave istraživanjem javnog mnjenja mnogo kvalitetnije podatke za obavljanje njihovog posla što će sve ishodomati većim povjerenjem i većim kvalitetom procesa. Smatramo da je nedopustivo na Crna Gora, više od 30 godina nakon uvođenja višestranačja, nema na jednom mjestu podatke o svim izbornim procesima kojima se može lako manipulirati, koji su mašinski čitljivi i koji su predstavljeni na način koji je pregledan i jednostavno razumljiv svima.

UVESTI MEHANIZME ZA POVEĆANJE FINANSIJSKE AUTONOMIJE DIK

Kao što smo već napomenuli, ostvarivanje finansijske autonomije DIK je jedan od preduslova njene nezavisnosti i mogućnosti da donosi na zakonu i međunarodnim standardima utemeljene odluke. Zato je neophodno obezbijediti i ovu vrstu autonomije.

Za uspostavljanje finansijske autonomije Komisije mogu se koristiti dva modela.

Po prvom, po uzoru na model finansiranja Agencije za sprečavanje korupcije ili Državne revizorske institucije – i Državna izborna komisija bi predlagala nacrt budžeta i dostavljala ga nadležnom radnom tijelu Skupštine za poslove finansija, koje bi utvrđivalo nacrt budžeta i dostavljalo ga Vladi, a Vlada bila dužna da u slučaju bilo kakvih izmjena Skupštini dostavlja pisano obrazloženje.

Drugi model, koji bi mogao doprinijeti povećanju finansijske autonomije, po ugledu na utvrđivanje budžeta npr. Javnog servisa, bi mogao biti utvrđivanje određenog procentualnog iznosa od tekućeg budžeta za nerednu godinu, uz potpunu slobodu Komisije da, na osnovu tog iznosa, odredi njegovu strukturu. Ukoliko bi se koristila logika ovog modela, poseban budžet bi se utvrđivao za redovan rad DIK, a poseban za planirane izbore u toj godini. U slučaju vanrednih izbora, iznos novca koji je potreban DIK bi bio opredijeljen iz budžetske rezerve.

