



Državna izborna komisija Crne Gore - Modeli za unaprjeđenje -

Studija je dio projekta Unaprjeđenje sistema finansiranja izbornih kampanja u Crnoj Gori – I faza, realizovanog od strane Centra za monitoring CEMI, a podržanog od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo Crna Gora

SADRŽAJ

Rezime.....	5
Uvod.....	7
1. Teorijsko-pravna analiza.....	8
1.1. Organi izborne administracije u savremenim izbornim sistemima.....	8
1.1.1. Tri modela organa izborne administracije.....	11
1.2. Mjesto i uloga organa izborne administracije u izbornom sistemu Crne Gore.....	13
1.3. Državna izborna komisija Crne Gore kroz izorno zakonodavstvo.....	14
1.3.1. Struktura državne izborne komisije.....	14
1.3.2. Nadležnosti državne izborne komisije.....	16
1.4. Aktuelni problemi u funkcionisanju Državne izborne komisije Crne Gore.....	16
2. Modeli izbornih administracija u savremenim izbornim sistemima – studije slučaja.....	19
2.1. Studija slučaja: Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (nezavisni model).....	19
2.1.1. Istorijat.....	19
2.1.2. Struktura.....	19
2.1.3. Nadležnosti.....	20
2.2. Studija slučaja: Norveška izborna administracija (izvršni model).....	20
2.2.1. Istorijat.....	20
2.2.2. Struktura i funkcionisanje.....	21
2.3. Studija slučaja: Izborna administracija Španije (mješoviti model).....	22
2.3.1. Istorijat.....	22
2.3.2. Institucionalna struktura i funkcionisanje.....	23
3. Državna izborna komisija Crne Gore – preporuke za unaprijeđenje.....	23
3.1. Državna izborna komisija Crne Gore.....	24
3.2. Kriterijumi za članove Državne izborne komisije Crne Gore.....	25
3.3. Nadležnosti Državne izborne komisije Crne Gore.....	25
3.4. Služba – Sekretarijat Državne izborne komisije.....	26
3.5. Služba za reviziju.....	26
3.6. Finansiranje Državne izborne komisije.....	27
Bibliografija.....	27
Biografije autora.....	31

REZIME

Terminom „izborna administracija“ označavaju se državni organi kojima je povjerena uloga vođenja izbornih, referendumskih ili drugih procesa putem kojih građani posredno ili neposredno učestvuju u procesu donošenja odluka na svim nivoima u državi. U izbornom sistemu Crne Gore organi izborne administracije zauzimaju veoma značajno mjesto. Svakako, najznačajniji organ među njima je Državna izborna komisija, a širok opseg nadležnosti koje Zakon o izboru odbornika i poslanika povjerava ovom organu, dovoljno govori njegovom značaju i autoritetu koji uživa u okviru izbornih procesa. Međutim, od uvođenja višestranačja do danas, brojni problemi koji su se pojavljivali u funkcionisanju Državne izborne komisije Crne Gore, doveli su do toga da njen rad bude predmet čestih polemika u javnosti. Stoga, ova studija posvećena je ekspertskoj analizi problema sa kojima se Državna izborna komisija Crne Gore suočavala u svom dosadašnjem radu. Konkretnim prijedlozima, studija će nastojati da doprinese iznalaženju modela i standarda koji će unaprijediti strukturu, način organizacije a samim tim i funkcionisanje Državne izborne komisije – najznačajnijeg organa u hijerarhiji organa izborne administracije u Crnoj Gori.

UVOD

Složenost aktivnosti koje čine jedan izborni proces kao neophodnost je uslovilo ustanovljavanje posebnih državnih organa ili institucija posvećenih organizovanju izbora ili drugih oblika neposrednog izjašnjavanja građana o pitanjima od značaja za njihovu društvenu zajednicu. Raznolikost oblika, struktura, nadležnosti i funkcionisanja ovih organa od države do države, jedna je od njihovih osnovnih karakteristika. Međutim, bez obzira na pojavne raznolikosti, svrha postojanja ovih organa je sadržinski ista a ogleda se u zakonskim ovlaštenjima koje oni posjeduju pogledu ostvarivanja osnovnih pretpostavki za sprovođenje izbornih procesa, kao što su: staranje o dosljednoj primjeni izborne legislative tokom trajanja izbornog procesa, ispunjavanje tehničkih pretpostavki za održavanje izbora, sprovođenje izbornog dana u skladu sa zakonskim procedurama, prebrojavanje i objavljivanje rezultata glasanja itd.

Prema pozitivno-pravnim rješenjima organi izborne administracije u Crnoj Gori su Državna izborna komisija, Opštinske izborne komisije i birački odbori. Terminološki, oni se u važećem zakonodavstvu Crne Gore, koje im priznaje status državnih organa, određuju konstrukcijom „Organi za sprovođenje izbora“, koja u potpunosti odgovara njihovom administrativnom karakteru i ovlaštenjima koja su im povjerena. Razvoj izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori, neminovno je uticao na razvoj strukture, načina organizacije i obima poslova koji su povjeravani organima za sprovođenje izbora. Međutim, uprkos tome, brojni su problemi sa kojima se organi izborne administracije suočavaju u okviru izbornih procesa u Crnoj Gori. Stoga je u narednom periodu neophodno preduzeti sve mehanizme kako bi se nedostaci u strukturi i funkcionisanju organa izborne administracije prevazišli ili sveli na najmanju moguću mjeru.

Ova studija nastala je kao odraz potrebe da se na ekspertski način pristupi analizi problema i sa kojima se Državna izborna komisija Crne Gore suočava u svom radu. Studija kroz tri tematski različita poglavlja sublimira informacije koje su rezultat dugogodišnjeg monitoringa rada Državne izborne komisije, dajući konkretne smjernice prema kojima treba postupati u cilju prevazilaženja postojećih problema.

Prvi dio studije posvećen je teorjsko-pravnoj analizi organa izborne administracije u savremenim izbornim sistemima. Takođe, u ovom dijelu studije izvršena je analiza strukture, načina organizacije i obima poslova organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori, sa posebnim akcentom na rad Državne izborne komisije kroz prizmu normativnih rješenja sadržanih u zakonodavstvu Crne Gore od 1990. godine do danas.

Studija, u svom drugom dijelu, opisuje konkretne, praktične modele organizacije organa izborne administracije u zemljama regiona i EU čija bi primjena vodila prevazilaženju postojećih problema u funkcionisanju Državne izborne komisije Crne Gore.

U trećem dijelu studija argumentovano obrazlaže koji bi od opisanih i razrađenih modela mogli da budu primijenjeni na slučaju Crne Gore. Kroz zaključke i preporuke, posljednji odjeljak sublimira cjelokupna postignuća studije i otvara nova pitanja koja mogu poslužiti kao motiv novim istraživanjima i ekspertskim studijama.

Konačno, u aneksu studije nalazi se model Zakona o organima za sprovođenje izbora, kojeg je CEMI kreirao u cilju zastupanja i afirmacije modela i rješenja koja su prezentirana u studiji. Donošenje ovog Zakona jedna je od mjera sadržana u Inoviranom akcionom planu za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, za period 2008/09. godine, koja se odnosi na reformu pravnog i finansijskog sistema, koju predviđa ovaj strateški dokument Vlade Crne Gore.

Metodologija korišćena za pripremu ove studije predstavlja kombinaciju teorijske analize opisanih problema upotrijebljenih u studijama slučaja i primjerima iz prakse. Ovakav metodološki pristup nesumnjivo obezbjeđuje kvalitetnu i sadržajnu prezentaciju rezultata rada autorskog tima na studiji.

1. Teorijsko - pravna analiza

Postojanje institucija izbora i izbornih procesa, jedan je od osnovnih preduslova za postojanje demokratije. Izborni proces, kao takav, suštinski predstavlja proceduralni mehanizam odabira članova organa predstavničke vlasti čije se ingerencije prije svega ogledaju u donošenju kolektivnih odluka i vršenju vlasti. Svakako, da bi jedan izborni proces mogao biti sproveden, neophodno je unaprijed utvrditi formalno-pravne procedure i tehničke uslove koji vode njegovoj legalnosti i legitimnosti. Skup pravila ovakve prirode možemo u globalu nazvati izbornim zakonodavstvom, čija se svrha postojanja upravo ogleda u regulisanju pitanja relevantnih za formalno-proceduralni tok izbornog procesa. Izorno zakonodavstvo Crne Gore spada u kategoriju „mladih“ zakonodavstava, s obzirom na to da se njegov nastanak u Crnoj Gori vezuje za donošenje Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika 1990. godine. Ovim Zakonom, a kasnije i odredbama Ustava Crne Gore iz 1992. godine udareni su pravni temelji razvoju institucije demokratskih izbora u Crnoj Gori.

Jedna od novina koju je, od prvih višestranačkih izbora održanih krajem 1990. godine, donijela izborna praksa u Crnoj Gori, je formiranje organa za sprovođenje izbora. Djelokrug rada ovih organa, njihove funkcije, nadležnosti i strukture, određene su Zakonom o izboru i opozivu odbornika i poslanika. Međutim, prije nego li pređemo na pravnu analizu funkcionisanja, strukture i načina organizacije organa izborne administracije u Crnoj Gori od nastanka do pozitivno-pravnih propisa, neophodno je teorijski obrazložiti suštinu postojanja ovih organa u izbornim sistemima današnjice.

1.1. Organi izborne administracije u savremenim izbornim sistemima

Prema teorijskim određenjima, organi izborne administracije predstavljaju institucije ili tijela koja su nadležna za vođenje izbornih procesa ili procesa koji se odnose na oblike neposredne demokratije (npr. referendum, građanske inicijative itd...) ukoliko su ista predviđena u pravnim dokumentima države. Kao radnje koje predstavljaju suštinu svakog izbornog procesa, a spadaju u djelokrug rada ovih institucija ili organa, spadaju:

- a. odlučivanje o tome ko može da učestvuje u izbornom procesu;
- b. prijem i potvrda nominacija za učešće u izbornom procesu;
- c. organizovanje glasanja;
- d. brojanje glasova;
- e. objavljivanje rezultata glasanja itd.

U najvećem broju slučajeva, sve ove radnje povjeravaju se različitim organima koji čine mozaik organa izborne administracije. Međutim, postoje i slučajevi inokosnosti organa izborne administracije, u okviru kojih jedan organ obavlja sve navedene radnje i stara se o legitimnosti sprovođenja izbornog procesa. Takođe, različiti organi izborne administracije mogu da budu kreirani za različite izborne procese. Tako npr. u Meksiku i Poljskoj jedan organ izborne administracije je odgovoran za organizaciju kako predsjedničkih tako i parlamentarnih izbora. Sa druge strane, u Litvaniji jedan organ izborne administracije se stara o organizaciji parlamentarnih a sasvim drugi organ o organizaciji predsjedničkih izbora. Konačno, u pojedinim državama postoje dijametralne razlike u pogledu pravno-tehničkih procedura organizacije različitih izbornih procesa, kao što je slučaj u Velikoj Britaniji, gdje su procedure pripreme i organizacije izbora potpuno drugačije od organizacije referendumskih procesa. Sve ovo ide u prilog tvrdnji da su različitosti i raznolikosti neke od osnovnih karakteristika organa izborne administracije u savremenim izbornim sistemima. Međutim, i pored strukturnih, funkcionalnih i organizacijskih različitosti i raznolikosti, organe izborne administracije u savremenim izbornim sistemima spaja jedna, dominantno izražena karakteristika, koja se ogleda u ovlašćenjima koje posjeduju u pogledu ostvarivanja osnovnih pretpostavki za sprovođenje izbornih procesa, a to su: **staranje o dosljednoj primjeni izborne**

legislative tokom trajanja izbornog procesa i ispunjavanje tehničkih pretpostavki za održavanje izbornih procesa.

Bez obzira na različitosti u pogledu organizacione strukture i funkcionalnih nadležnosti koje imaju, organi izborne administracije u savremenim izbornim sistemima u svom radu moraju da se vode istim načelima, kako legitimitet procesa koji vode ne bi dolazio u pitanje. Praćenje osnovnih principa u radu podrazumijeva profesionalnu, proceduralnu i etičku odgovornost organa izborne administracije i njegovih članova. Osnovni principi koji predstavljaju esenciju rada organa izborne administracije su: (a) načelo nezavisnosti, (b) načelo nepristrasnosti, (c) načelo integriteta, (d) načelo transparentnosti, (e) načelo efikasnosti i (f) načelo profesionalnosti

a. Načelo nezavisnosti

Nezavisnost organa izborne administracije jedno je od pitanja koja konstantno izazivaju polemiku, tako da još nije razjašnjeno što u suštini znači nezavisnost kroz prizmu organa izborne administracije. Ovo iz razloga, što termin „nezavisnost“ obuhvata dva različita koncepta: prvi, koji označava institucionalnu nezavisnost organa izborne administracije od organa izvršne vlasti (a koja se pojavljuje u slučaju „nezavisnog modela“ organa izborne administracije, o kome će više riječi biti u narednom odjeljku ovog dijela studije) i drugi koncept, koji podrazumijeva „čistu nezavisnost“ koja se očekuje od svih organa izborne administracije u smislu da u donošenju svojih odluka ne smiju da podliježu uticajima izvršne vlasti, političkih partija i drugih društvenih subjekata.

Pravilo je da institucionalna ili strukturna nezavisnost organa izborne administracije uvijek svoje uporište imaju u Ustavu ili u pravnom sistemu jedne države. Ujedno, kreiranje pravnog okvira koji će proklamovati nezavisnost organa izborne administracije je najjednostavniji put da se ovaj oblik nezavisnosti promovise na pravi način. Takav je slučaj u Meksiku ili Urugvaju gdje se Ustavom i zakonima u oblasti izbornog zakonodavstva proklamuje princip nezavisnosti organa izborne administracije, kao jedan od opštih principa na kome se zasnivaju izborni sistemi ovih država.

Sa druge strane, suštinski mnogo značajniji pristup principu nezavisnosti je onaj po kome organi izborne administracije treba da budu nezavisni u procesu donošenja svojih odluka. Kao jedna od osnovnih preporuka za obezbjeđivanje nezavisnosti organa izborne administracije, sa ovog aspekta, je postojanje „snažnog liderstva“ koje će obezbijediti nezavisnost u sprovođenju svih radnji ovih organa. Na primjer, ukoliko se na mjestu predsjednika Državne izborne komisije nalazi lice koje uživa ugled i autoritet u pravosudnom sistemu države (npr. sudija vrhovnog ili apelacionog suda), u tom slučaju, mogućnost uticaja na donošenje odluka ovog organa biće značajno umanjena, što će biti prvi korak ka ostvarivanju sadržaine principa nezavisnosti. Kao alternativa ovom rješenju, za predsjednika najznačajnijeg organa u hijerarhiji organa izborne administracije može se postaviti lice koje je u javnosti prepoznato kao ekspert u oblasti izbornih sistema sa osnovnim preduslovom da je politički neutralan, kao što je to slučaj u Sjevernoj Irskoj.

b. Načelo nepristrasnosti

Da bi se obezbijedio integritet i kredibilitet izbornog procesa, pored nezavisnosti, organi izborne administracije u svom radu moraju da budu i nepristrasni. Bez nepristrasnosti i nezavisnosti organa izborne administracije u obavljaju svojih aktivnosti, legitimnost cjelokupnog izbornog procesa se dovodi u pitanje. Od organa izborne administracije se očekuje da sve učesnike izbornog procesa tretira na jednak način, bez davanja prednosti bilo kojoj političkoj ili interesnoj grupaciji. Teorija ima nedvosmislen stav po ovom pitanju: samo izborna administracija koja je sastavljena od nezavisnih stručnjaka i profesionalaca, vodi ostvarenju principa nepristrasnosti. Koliko je u praksi ostvariva ova teorijeksa tvrdnja, diskutabilno je, ali svakako da svaki izborni sistem treba da teži obezbjeđivanju uslova koji će voditi što je moguće širem obimu nepristrasnosti rada organa izborne administracije.

Postoje zemlje u kojima nije na snazi model nezavisne izborne administracije. To su zemlje u kojima organi za sprovođenje izbora u pojedinim sferama svog djelanja potpadaju pod uticaj izvršne vlasti ili drugih društvenih subjekata (npr. Španija ili Švedska). Međutim, u ovim zemljama, organi izborne administracije se generalno smatraju nepristrasnim u radu. Iz ovog se nedvosmisleno može zaključiti da je princip nepristrasnosti komponenta koja se dominantno vezuje za praksu, i da bez obzira na to da li je nepristrasnost predviđena pravnim okvirom ili ne, ona postoji samo u mjeri u kojoj je faktički pristutna u radnjama organa izborne administracije. Nepristrasnost je više etički i moralno obavezujući, nego li formalno-pravni princip koji se dominantno vezuje za praksu organa izborne administracije.

Konačno, veoma je bitno da nepristrasnost organa izborne administracije bude prepoznata od strane cjelokupne javnosti, čime legitimitet i demokratski kapacitet izbornog procesa dobijaju na značaju. Put za ostvarivanje sadržine ovog veoma bitnog principa vodi kroz transparentnost i javnu dostupnost svih radnji izbornog procesa koje su vođene od strane organa izborne administracije.

c. Načelo integriteta

Organi izborne administracije treba da budu garancija fer, poštenog i „čistog“ izbornog procesa, a članovi ovih organa imaju direktnu odgovornost da obezbijede navedeno. Ovakav izborni proces će biti ostvariv jedino ukoliko organi izborne administracije imaju punu nezavisnost u svom radu koja im obezbjeđuje nesmetanu kontrolu svih aktivnosti koje se realizuju u okviru izbornog procesa.

Država i društvo u globalu mogu imati višestruke koristi ukoliko izbornu zakonodavstvo povjeri organima izborne administracije pravne mehanizme koji će im biti na raspolaganju u borbi protiv koruptivnih radnji ili nesavjesnog ponašanja članova organa izborne administracije. Naime, organi izborne administracije treba da se staraju o tome da se sve radnje u okviru izbornog procesa sprovode u skladu sa pomenutim principima nezavisnosti i nepristrasnosti, u skladu sa nepisanim načelom savjesnosti i poštenja kojeg svi članovi organa izborne administracije moraju bezuslovno poštovati. Ukoliko se pak utvrde koruptivni ili protekcionistički elementi u aktima članova ovih organa, koji imaju ili „ličnu“ ili „političku“ interesnu pozadinu, neophodno je obezbijediti čisto pravne mehanizme koji će organima izborne administracije biti diskreciono povjereni i putem kojih će isti djelovati u borbi protiv ovakvih pojava. Na taj način se gradi integritet i povjerenja građana u izborne procese. Ignorisanje ovih problema (koji su manje-više prisutni u svim državama, na svim meridijanima) mogu pokrenuti „lavinu“ pitanja koja u krajnjem mogu rezultirati dvođenjem u pitanje legitimiteta cjelokupnog procesa.

d. Načelo transparentnosti

Transparentnost je princip koga svi organi izborne administracije moraju da se pridržavaju u svojoj praksi. Transparentnost u radu organa izborne administracije neophodno je da bude izražena u sferama donošenja odluka, finansijskog poslovanja i u postupcima „sklapanja poslova“ u vezi sa izbornim procesima. Ostvarivanjem transparentnosti na ovim poljima, organi izborne administracije grade sebi kredibilitet u javnosti, ne ostavljajući ni najmanji procenat sumnje u svoj rad. Svakako, transparentnost rada je princip koji treba da bude imperativno proklamovan kroz zakone i podzakonske akte kojima se uređuju pitanja od značaja za funkcionisanje organa izborne administracije.

e. Načelo efikasnosti

Javnost i organi izvršne vlasti očekuju da finansijska sredstva obezbijedena za sprovođenje izbornog procesa budu upotrijebljena na najefikasniji i najekonomičniji način. Uloga organa izborne administracije sastoji se u pronalaženju modela prema kome će upotrijebljena sredstva biti odraz stvarnih potreba i kvalitetne organizacije izbornog procesa. Takođe, i pravnim okvirom se mogu definisati standardi koji moraju biti ispunjeni da bi se rad organa izborne administracije mogao okarakterisati kao efikasan.

f. Načelo profesionalnosti

U pogledu ostvarivanja načela efikasnosti, u teoriji postoji nedvosmislen stav prema kome organi izborne administracije treba da budu sastavljeni od službenika koji će prema profesionalnim standardima biti obučeni za sprovođenje svih proceduralnih ili tehničkih radnji koje su im povjerene. Dakle, jednom riječju, profesionalizacija organa izborne administracije je neminovnost, ukoliko se žele postići očekivani rezultati u radu istih. Državna izborna komisija Crne Gore – Modeli za unapređenje

Obezbjedenje profesionalnosti u organima izborne administracije zavisi od više faktora: prije svega, izuzetno bitan faktor je izgradnja svijesti zaposlenih u organima izborne administracije o neophodnosti njihove posvećenosti i pojedinačne spremnosti da ulažu u svoje kapacitete kako bi profesionalnim odnosom prema svojim obavezama doprinosili kvalitetu rada svojih organa. Sa druge strane, bitnu ulogu igraju i stalne obuke i edukacije zaposlenih u sferama koja su im sistematizacijom nadležnosti pripala u organima.

Izražena i vidljiva profesionalnost u obavljanju svojih poslova, odaje utisak političkim partijama, civilnom društvu, glasačima, medijima i drugim društvenim subjektima da su organi izborne administracije zaista sposobni da se efikasno suoče sa svim izazovima koje izborni proces nosi u sebi. Sa druge strane pak, manjak profesionalizma i posvećenosti u radu vodi sumnjama i nedostatku povjerenja u rad i funkcionisanje izborne administracije, čime se u krajnjem ugrožava i legitimitet izbornih procesa.

1.1.1. Tri modela organa izborne administracije u savremenim izbornim sistemima

Kao što je u prethodnom odjeljku navedeno, pojavni oblici organa izborne administracije su različiti od države do države. Njihova organizaciona, funkcionalna i strukturna komponenta varira u zavisnosti od karakteristika koje posjeduju komponenten koje čine dati izborni sistem. Stoga, teorija je kreirala, a praksa pokazala kao opravdan stav prema kome, u savremenim izbornim sistemima, postoje tri modela organizacije organa izborne administracije: nezavisni, izvršni (birokratski) i mješoviti model.

A. Nezavisni model

Nezavisni model organizacije organa izborne administracije postoji u onim državama u kojima su izborni procesi vođeni od strane organa koji su institucionalno autonomni u svom radu. Autonomnost se prije svega manifestuje u odnosu prema institucijama izvršne vlasti, koje nemaju nikakav uticaj na rad i funkcionisanje

organa izborne administracije. Prema ovom modelu, organi izbornih administracija u svom radu nijesu odgovorni vladama svojih država. Oni mogu biti odgovorni institucijama pravosudnog sistema, zakonodavne vlasti ili u krajnjoj liniji instituciji predsjednika države. Nezavisnost se ogleda još i finansijskoj sferi. Obezbeđavanje i organizacija sopstvenog budžeta kojim se finansiraju njihove cjelokupne aktivnosti u toku izbornih procesa, čini možda i najbitniju komponentu autonomije koju posjeduju ovi organi prema ovom modelu.¹

Jedan od pojava oblika nezavisnog modela, je model pro-partijske nezavisne izborne administracije. Ovaj oblik nezavisnog modela je najrasprostranjeniji u uporednoj praksi izbornih sistema današnjice. Članstvo u organima izborne administracije, prema ovom modelu, dijelom čine predstavnici političkih partija dijelom predstavnici sudske vlasti. Oni su, u zavisnosti od države u kojoj se pojavljuju, najčešće u svom radu odgovorni predstavnicima zakonodavne ili sudske vlasti. Uticaj izvršne vlasti na izborne administracije, makar teorijski, ne postoji. Kako se jedna od varijacija ovog modela pojavljuje u pozitivnom pravu i praksi Crne Gore, posebnu pažnju u narednom odjeljku Studije, posvetićemo analizi ovog modela organizacije izbornih administracija.

U uporednoj praksi savremenih izbornih sistema, postoji veoma veliki broj država, koje su se opredijelile za primjenu osnovnih posulata nezavisnog modela.² Njihova prisutnost na svim kontinentima, u državama na različitim stupnjevima društveno-ekonomskog razvoja, govore o kvalitetima koje primjena ovog modela nudi u pogledu organizacione i funkcionalne komponente organizacije organa izborne administracije. Studija će u narednim poglavljima iznijeti nekoliko konkretnih prijedloga za organizaciju izborne administracije u Crnoj Gori, a koji će se upravo bazirati na nekim od osnovnih principa i pravila ovog modela i kvalitetnih rješenja koja je primjena istog proizvela u praksi.

B. Izvršni (birokratski) model

Izvršni model organizacije izborne administracije je na snazi u državama u kojima se radnje izbornog procesa sprovode od strane organa koji je osnovan pod okriljem institucija izvršne vlasti, uglavnom ministarstava (najčešće je to Ministarstvo unutrašnjih poslova) ili organa lokalnih vlasti. Organ izborne administracije prema ovom modelu je za svoj rad odgovoran instituciji ili organu izvršne vlasti koji ga je osnovao. Na čelu ovih organa nalaze se ministri ili visoki državni službenici. Budžet ovih organa se finansira iz budžeta ministarstva ili iz budžeta organa lokalnih vlasti. Jedna od specifičnosti ovih organa, prema ovom modelu, je da ne postoji članstvo u njima. Administrativne i tehničke poslove organizacije izbornih radnji vrše sekretarijati, sastavljeni od službenika, koji u toku izbornog procesa bivaju potpuno podređeni sprovođenju izbornog procesa.

Dakle, potpuna funkcionalna i finansijska zavisnost organa izborne administracije, dominantna je karakteristika ovog modela. Mnoge razvijene države organizuju sveoje izborne administracije prema osnovnim načelima ovog modela. Međutim, stepen razvijenosti demokratskih procesa u ovim državama je na izrazito visokom nivou, tako da se i organizacija izbora u njima čisto doživljava tehničko pitanje, uz poštovanje pravnih pravila i procedura.³

1 U pojedinim državama (npr. Rumunija) za potrebe organizacije izbornih procesa formiraju se dva organa, oba nezavisna u svom radu. Njihova funkcionalna raznolikost, koja ima za cilj da doprinese kvalitetu sprovedena radnji izbornog procesa, ogleda se u tome da jedan organ, sastavljen od pravnih eksperata, kreira normativno-pravni uslove u kojima će se izborni proces održavati, dok se drugi organ stara o neposrednom, tehničkom sprovođenju radnji izbornog procesa

2 Australija, Bosna i Hercegovina, Burkina Faso, Estonija, Indija, Indonezija, Južnoafrička Republika, Kanada, Kosta Rika, Liberija, Mauricijus, Nigerija, Poljska, Rumunija, Tajland, Urugvaj itd.

3 Velika Britanija, Danska (samo u slučaju izbora, ne i u slučaju referenduma), Novi Zeland, Sjedinjene Američke Države, Švedska, Švajcarska itd.

C. Mješoviti model

Kao što se iz samog imena može zaključiti, mješoviti model organizacije izborne administracije se zasniva na kombinaciji elemenata koji su sastavni dio nezavisnog i izvršnog modela. Mješoviti model se zasniva na dualnoj strukturi organa izborne administracije, koja se sastoji od dvije komponente, dva organa za sprovođenje izbora sa dijelom različitim strukturnim, funkcionalnim i organizacionim karakteristikama. Prvi organ izborne administracije, potpuno autonoman u svom radu ima položaj supervizora sprovođenja svih izbornih radnji, i svojom strukturom i nadležnostima odgovara centralnom organu izborne administracije iz nezavisnog modela. Sa druge strane, organ zadužen za neposredno sprovođenje radnji izbornog procesa predstavlja drugu komponentu ovog modela. Ovaj organ svoje aktivnosti sprovodi pod okriljem institucije ili organa izvršne vlasti (najčešće je to Ministarstvo ili organ lokalne vlasti) i ima sve karakteristike organa iz izvršnog modela. U državama u kojima je na snazi ovaj model organizacije organa izborne administracije⁴, izborne radnje se sprovode od strane organa izvršne vlasti (druga komponenta), dok nezavisni organ vrši nadzor radnji izbornog procesa sprovedenih od strane izvršnog organa.

Praksa je pokazala da ne postoje dvije države u kojima se na identičan način sprovode principi ovog modela organizacije organa za sprovođenje izbora. Odnos između organa zaduženih za sprovođenje radnji izbornog procesa, njihove nadležnosti i funkcije, po prirodi ne mogu biti na univerzalan način regulisane i primjenjive u državama u kojima je primjena ovog modela na snazi. Tako npr. nezavisni organ izborne administracije u pojedinim državama ima veoma mala formalno-pravna ovlaštenja koja mu omogućavaju isključivo funkciju nadgledanja sprovođenja izbornih radnji. Sa druge strane, u nekim državama ovaj organ ima značajno veća ovlaštenja koja se ogledaju u tome da organ ima ulogu supervizora cjelokupnog izbornog procesa i dužan je da da ocjenu o radnjama sprovedenim od strane izvršnog organa izborne administracije, što govori o značajnije većem autoritetu i ulozi koju nezavisni organ izborne administracije ima u tim državama.

1.2. Mjesto i uloga organa izborne administracije u izbornom sistemu Crne Gore

Održavanje prvih višestranačkih izbora u Crnoj Gori, krajem 1990. godine, kao neminovnost je uslovilo izmjenu postojeće i donošenje nove legislative u oblasti izbornog prava, jer pravni sistem tadašnjeg pravno-političkog poretka nije poznavalo instituciju demokratskih, kompetitivnih izbora. Tako je amandmanskim promjenama Ustava Crne Gore, koje su se prije svega odnosile na izmjene u tada važećem delegatskom izbornom sistemu, omogućeno održavanje višestranačkih izbora za jednodomnu skupštinu sa 125 poslanika, koji se biraju neposredno tajnim glasanjem. Izrada izbornih zakona povjerena je nadležnom državnom organu, Sekretarijatu za zakonodavstvo, čiji su pravni stručnjaci nastojali da u veoma kratkom roku ispoštuju ispostavljene im legalističke i teorijsko-političke zahtjeve.⁵ Tako je stvoren prvi izborni zakon u Crnoj Gori – Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika.⁶ Međutim, u cilju unaprjeđenja kvaliteta rada i izgradnje kapaciteta organa za sprovođenje izbora, struktura, način organizacije i obim poslova ovih organa mijenjan je više puta. Stoga, pored generalnog pregleda zakonskih odredbi koje su se odnosile na rad organa za sprovođenje izbora, posebnu pažnju ćemo obratiti na razvoj institucije Državne izborne komisije od njenog nastanka do danas.

Kakav je bio položaj i uloga organa izborne administracije u „prvom“ izbornom zakonodavstvu u Crnoj Gori?

4 Francuska, Japan, Španija i bivše francuske kolonije u zapadnoj Africi: Mali, Senegal i Togo

5 Vidjeti: Dr Veselin Pavićević, „Analiza normativne strukture i efekata sistema - Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori“, str. 13-15, CEMI, Podgorica 2007

6 „Službeni list Crne Gore“ br. 36/90, od 3. oktobra 1990. godine

Prije svega, odredbe koje uređuju izbornu administraciju, smještene su u drugom odjeljku Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika (čl. 16 – čl. 23). Terminološko određenje odjeljka, koje nosi naziv „Organi za sprovođenje izbora“ (koje se pojavljuje i u pozitivnom pravu Crne Gore) dovoljno govori o karakteru aktivnosti i ulozi koja je od strane zakonodavca data ovim organima. To je prije svega uloga organa koji se staraju o dosljednoj pravno-tehničkoj i administrativnoj primjeni procedura koje su predviđene Zakonom, a odnose se na aktivnosti sprovođenja izbora i primjeni odredaba Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika. U osnovnim načelima, precizno stoji da su organi za sprovođenje izbora izborne komisije i birački odbori. Već tada, zakonodavac se opredjeljuje za pro-partijski model uređenja organa izborne administracije, opredjeljujući da ni jedna politička partija ne može imati više od 1/3 članova izborne komisije i biračkog odbora. Za svoj rad, organi za sprovođenje izbora odgovaraju organu koji ih je imenovao, čime se indirektno prihvata jedan od osnovnih principa nezavisnog modela – prema kome su organi izborne administracije u svom radu najčešće odgovorni predstavnicima zakonodavne ili sudske vlasti. Principi nezavisnosti i nepristrasnosti posebno se razrađuje u čl. 17 Zakona u kome se kaže da predsjednik, sekretar i članovi izborne komisije i biračkih odbora ne mogu biti kandidati za odbornike odnosno poslanike, a ukoliko pak prihvate kandidaturu za odbornike ili poslanike, prestaće im status člana u organima za sprovođenje izbora.

Nakon održavanja prvih višestranačkih izbora prema odredbama Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika, uporedo sa sistemskim izmjenama (Ustavom iz 1992. godine uvodi se parlamentarni sistem), na inicijativu parlamenta Crne Gore a uz podršku predstavnika međunarodne zajednice (OSCE, ODIHR i EU) pristupilo se izradi novog izbornog Zakona – Zakona o izboru odbornika i poslanika, koji je stupio na snagu oktobra 1992. godine.⁷ Rješenja sadržana u ovom Zakonu predstavljaju podlogu za sve naredne izmjene i dopune, tako da se može reći da je izborni Zakon iz 1992. godine utemeljio osnovne principe na kojima se, sa izmjenama izvršenim nekoliko navrata, zasniva izborni sistem Crne Gore danas.

Kako je predmet ove Studije Državna izborna komisija Crne Gore, u redovima koji slijede više pažnje posvetićemo analizi strukture i nadležnosti Državne izborne komisije kroz prizmu zakonskih promjena od 1990. do pozitivno-pravnih propisa.

1.3. Državna izborna komisija Crne Gore kroz izbornu zakonodastvo

Državna izborna komisija Crne Gore, prema ovlaštenjima i odgovornostima koje joj formalno-pravno povjerava izbornu zakonodastvo u Crnoj Gori, predstavlja najznačajniji organ u hijerarhiji organa izborne administracije u Crnoj Gori. Da bi smo na pravi način upsjeli da cijenimo značaj i ulogu ovog organa, pristupićemo strukturalnoj i funkcionalnoj analizi njenog razvoja od njenog ustanovljavanja do danas.

1.3.1. Struktura Državne izborne komisije

Prema odredbama Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika iz 1990. godine, tada Republička izborna komisija predstavlja jedan od tri organa izborne administracije u Crnoj Gori. Državna izborna komisija Crne Gore – Modeli za unaprjeđenje

Prema odredbama iz čl. 22 Zakona iz 1990. godine, Republičku izbornu komisiju (u daljem tekstu RIK) sačinjavaju **predsjednik, sekretar i šest članova** (i njihovi zamjenici). Predsjednik i članovi RIK-a imaju svoje

⁷ “Službeni list Crne Gore” br. 49/92, od 14. oktobra 1992. godine

zamjenike, shodno odredbi sadržanoj u istom članu, stav 2. ovog Zakona. Cjelokupno članstvo RIK-a imenuje Skupština Socijalističke Republike Crne Gore. Formalno-pravni kriterijumi koji postoje u odredbama Zakona u pogledu odabira predsjednika i sekretara RIK-a predviđaju da predsjednik mora da bude imenovan iz reda sudija Vrhovnog suda Socijalističke Republike Crne Gore, dok sekretar mora da bude imenovan iz reda stručnjaka za izborni sistem.

Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 1992. godine uvodi nekoliko novina u pogledu strukture RIK-a. Naime, umjesto dotadašnjih 8 članova (uključujući i predsjednika i sekretara), članstvo u RIK-u prema odredbama novog Zakona čine: **predsjednik, sekretar i pet članova** (i njihovi zamjenici). Formalno pravni kriterijumi za imenovanje predsjednika i sekretara RIK-a ostaju nepromijenjeni, dok se novine ogledaju u tome da je za 5 članova RIK-a neophodno da budu imenovani iz reda nosilaca pravosudnih funkcija i drugih istaknutih diplomiranih pravnika.

Izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 1996. godine predviđene su sadržinske, ne i strukturne promjene u izgledu RIK-a. Naime, izmjenama je uvedeno rješenje prema kome se predsjednik RIK-a i njegov zamjenik biraju iz reda istaknutih nosilaca pravosudnih funkcija, čime se derogira jedno jako kvalitetno rješenje o imenovanju predsjednika RIK-a iz reda sudija Vrhovnog suda Crne Gore. Struktura članstva i njihove nadležnosti ostjaju iste.

Pozitivna zakonska rješenja (1998/2000) donose značajne novine u pogledu strukture RIK-a. Prije svega, osnovna novina ogleda se u tome što RIK u svom radu sada ima dvije vrste članova: stalni sastav (imenovani članovi) i prošireni sastav (opunomoćeni članovi). U stalni sastav RIK-a ulaze **predsjednik, sekretar i devet članova** (i njihovi zamjenici), tako da RIK u stalnom sastavu sada broji **11 članova**. U stalni sastav RIK-a se obavezno imenuje po jedan predstavnik dvije opozicione partije koje su na prethodnim izborima dobile najveći broj glasova. Sa druge strane, svaka potvrđena izborna lista ima pravo da imenuje po jednog opunomoćenog predstavnika koji učestvuje u radu RIK-a.

Veoma bitna, ako ne i najbitnija novina noveliranog, sada važećeg teksta Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine je ta da zakonodavac više ne insistira na ispunjenju formalno-pravnih uslova za izbor predsjednika RIK-a u pogledu njegovog imenovanja iz redova nosilaca odgovornih pravosudnih funkcija.⁸ On se opredjeljuje za rješenje prema kome predsjednik i članovi RIK-a, kao i njihovi zamjenici, treba da se imenuju iz reda diplomiranih pravnika. Ovim rješenjem se ozbiljno dovodi u pitanje načelo nepristrasnosti u radu RIK-a, kao osnovno načelo na kojima počiva rad organa za sprovođenje izbora u savremenim izbornim sistemima. Proklamovanjem rješenja prema kome bilo koji diplomirani pravnik može obavljati veoma odgovornu funkciju predsjednika RIK-a, derogira se rješenje prema kome se kao neophodan formalno-pravni uslov traži da kandidat za predsjednika RIK-a mora da bude imenovan iz reda nosilaca pravosudnih funkcija, koje je imalo za cilj da da apsolutni legitimitet nepristrasnosti rada ovog organa i time na značajno veći nivo izdigne povjerenje građana u izborni sistem države.

U vezi sa navedenim, treba istaći i to da se ni za imenovanje sekretara RIK-a, Zakonom o izboru odbornika i poslanika se više ne precizira ispunjenje uslova vezanog za njegovu „profesionalnu profilaciju“. Rješenjima ustanovljenim 1992. godine, sekretar RIK-a bila je jedina funkcija koja je zahtijevala konstantnu posvećenost i stalni angažman u organu neposredno ovlašćenom za izborni sistem i organizaciju vlasti. Stavljanjem van snage ovog rješenja, uvodi se amaterizam u radu RIK-a, koji, prkasa je pokazala, može imati dalekosežno negativne posljedice na legitimnost izbornih procesa.

⁸ Dr Veselin Pavićević u svom autorskom tekstu „Analiza normativne strukture i efekata sistema - Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori“, ističe: „Zakonodavac više ne insistira na nosiocima pravosudne funkcije ni kao obaveznom ni kao poželjnom uslovu za noseće funkcije u izbornim komisijama“

1.3.2. Nadležnosti Državne izborne komisije

Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1992. godine uvedeni su osnovne nadležnosti na kojima se zasniva funkcionisanje RIK-a. Aktuelni Zakon o izboru odbornika i poslanika, ne odstupa od koncepta ovlašćenja koja su RIK-u pripala Zakonom iz 1992. godine - naprotiv, u kontinuitetu propisuje gotovo identične kategorije nadležnosti kao u Zakonu iz 1992. godine. Ovlašćenjima koje mu Zakon stavlja na raspolaganje, ovaj organ postaje najznačajniji u hijerarhiji organa izborne administracije. Ovim Zakonom su utvrđene aktivnosti koje treba da budu vođene od strane RIK-a u toku cjelokupnog izbornog procesa: u predizbornom procesu, u toku izbornog dana i nakon okončanja izbora. Aktivnosti koje RIK sprovodi u predizbornom periodu su mahom administrativne i proceduralne prirode (npr. proglašenje izbornih lista, imenovanje opunomoćenih predstavnika itd.). U toku izbornog dana, RIK se stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Zakona, dok po okončanju izbora RIK javno objavljuje ukupne rezultate izbora i podnosi izvještaj Skupštini Crne Gore o sprovedenim izborima za poslanike.

Parlamentarni izbori 2006. godine, prvi nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore bili su prvi izbori na kojima je dotadašnji RIK svoje aktivnosti sprovodio pod nazivom Državna izborna komisija (u daljem tekstu DIK). Na taj način, desila se samo formalno-pravna izmjena u imenu ovog organa, koja je implicirana promjenom državno-pravnog statusa Crne Gore, dok je djelokrug nadležnosti i struktura ovog organa ostala nepromijenjena.

Kao što se može vidjeti, mnoga zakonodavna rješenja koja se odnose na rad RIK-a a koja su uvedena u izborni sistem Crne Gore sa ciljem da se unaprijedi njen rad, nijesu proizvela željene posljedice. Naprotiv, mnogim rješenjima koja su proklamovana u važećim zakonima, ide se korak unazad. Taj korak, ne tako mali, znači suprotstavljanje osnovnim načelima rada i funkcionisanja izbornih administracija u izbornim sistemima današnjice – prije svih načelima nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti. Stoga je neophodno djelovati u pronalaženju i normiranju novih rješenja, koja će biti kompatibilna sa rješenjima koje nude teroija i dobra praksa. Potrebno je postupati u skladu sa preporukama eksperata, predstavnika međunarodne zajednice u Crnoj Gori (OSCE, ODIHR, EU), kojih je u prethodnim godinama po ovim pitanjima bilo mnogo, a koje su do sad nailazile na ignorantski odnos i nerazumijevanje vladajućih struktura u Crnoj Gori.

U narednom odjeljku posvetićemo stavićemo akcenat na konkretne probleme, za koje CEMI smatra da u značajnoj mjeri opstruiraju rad i funkcionisanje Državne izborne komisije, i koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju legitimnosti narednih izbornih procesa koji će se održavati u Crnoj Gori.

1.4. Aktuelni problemi u funkcionisanju Državne izborne komisije Crne Gore

Organi izborne administracije, njihovo funkcionisanje i poštovanje zakonom predviđenih procedura u toku izbornih procesa, već duži niz godina predstavljaju središte interesovanja CEMI-ja. Ovo se posebno odnosi na Državnu izbornu komisiju, centralni organ izborne administracije u Crnoj Gori, i organ čije je funkcionisanje bilo predmet polemika u javnosti Crne Gore. Na osnovu analiza, koje su realizovane na osnovu podataka prikupljenih monitoringom rada Državne izborne komisije, primijećeni su izvjesni problemi sa kojima se ovaj organ suočava, iz izbornog procesa u izborni proces. Kako navedeni problemi, imaju uporište prije svega u zakonodavno nedefinisanosti ili neadekvatno definisanosti pojedinih principa i instituta, CEMI je kreirao model Zakona o organima za sprovođenje izbora (Aneks 1), koji pruža idealan pravni okvir za unaprjeđenje postojećeg sistema izbornih administracija u Crnoj Gori. Kako će o prijedlozima koje sadrži ovaj model biti nešto više riječi u posljednjem dijelu Studije, sada ćemo se posvetiti opisu problema sa kojima se Državna izborna komisija susrijeće u

svom radu.

a. Nizak nivo profesionalnosti u radu

Jedan od najsimptomatičnijih problema sa kojima se DIK Crne Gore suočava, a koji za sobom nose brojne posljedice, je nizak nivo profesionalnosti u radu članova ovog organa. Problemu neprofesionalnosti u radu, mora se pristupiti sa nekoliko nivoa, kako bi se na pravi način identifikovale prepreke u radu DIK-a a koje su neposredno implicirane pojavom ovog problema.

Prije svega, važeći Zakon o izboru odbornika i poslanika ne predviđa rješenja koja imaju za cilj da proklamuju principe profesionalnosti u radu članova DIK-a. Imenovanje za bilo koju funkciju u ovom organu nije uslovljeno formalno-pravnim kriterijumima koji se mogu tretirati kao osnov za profesionalni angažman u ovom organu. Kriterijum koji se predviđa za imenovanje predsjednika DIK-a (uslov „diplomiranog pravnika“) je previše proizvoljan i lišen svake originalnosti, takav da njegovo ispunjenje ne garantuje kvalitet, posvećenost i, što je naznačajnije, profesionalizam. Upravo zborg toga, jedna od preporuka međunarodnih institucija koje su vršile monitoring izbornih procesa u Crnoj Gori u prethodnom periodu je bila da odluka po **kojoj „stalni članovi DIK-a moraju biti diplomirani pravnici“, treba preispitati.**

Nizak nivo profesionalnosti u radu članova DIK-a ogleda se i u redovnom ispunjavanju obaveza svih članova, koje su im povjerene kako bi ovaj organ nesmetano funkcionisao u toku izbornog procesa. Nedostatak motivacije za posvećenim odnosom i kvalitetnim radom, jedan je od osnovnih nedostataka sa kojima će se DIK Crne Gore suočavati i u narednom periodu ukoliko se zakonskim rješenjima ne bude djelovalo u pravcu prevazilaženja ovog problema. Često se dešava da članovi DIK-a na redovna zasijedanja dolaze nepripremljeni za učešće u raspravi. Nažalost, rijetki su članovi DIK-a koji prije zasijedanja, detaljno pročitaju ili pak posvete elementarnu pažnju zapisnicima sa prethodnih sjednica, što govori o njihovom olakom prihvatanju obaveze i posla članova ovog organa, često vođenim materijalnim ne profesionalnim interesima. Zbog navedenog se u ozbiljnoj mjeri može dovesti u pitanje njihova stvarna zainteresovanost da uzmu aktivno učešće u radu komisije, i time značajno doprinesu mnogo boljim rezultatima kako izbornog procesa, tako i samog kvaliteta rada organa.

Nizak nivo profesionalnosti u radu DIK-a Crne Gore određenje je za širok spektar strukturnih i funkcionalnih problema koji se manifestuju u radu ovog organa. Okolnosti koje su dovele do pojave ovih problema, mahom se vezuju za nepostojanje zakonskih normi koje bi na neposredan način regulisale sporna pitanja, koja kontinuirano utiču na to da se profesionalnost u radu članova DIK-a ne može pozitivno ocijeniti. Nesumnjivo je da prava i obaveze svih članova DIK-a, kao najznačajnijih organa u hijerarhiji organa izborne administracije u Crnoj Gori, moraju da budu zakonski jasno određene uključujući i kodeks ponašanja kojim se definiše minimum profesionalnog odnosa prema radu ovog organa. Na ovaj način, pored prevazilaženja pomenutog problema, u značajnoj mjeri bi se uticalo i na unaprjeđenje rada DIK-a, kroz dostizanje značajno većeg stepena objektivnosti, odgovornosti i posvećenosti u radu njenih članova.

b. Nerazvijenost kapaciteta DIK-a

Nerazvijenost kapaciteta, jedan je od problema sa kojima se suočavaju organi izborne administracije u državama u kojima su izbori i izborni procesi institucije novijeg datuma. Crnogorska izborna administracija (i ne samo izborna), već godinama se susrijeće sa problemom nedostatka administrativnih kapaciteta, koji joj stoje na raspolaganju da bi se na adekvatan način suprostavila sa svim izazovima koje izborni procesi nose sa sobom.

Jedna od komponenti ovog problema, vezuje se za prostorne uslove u kojima organi izborne administracije obavljaju svoje redovne aktivnosti. DIK Crne Gore smještena je u zgradi Parlamenta Crne Gore. „Podstanarski“ status najznačajnijeg organa izborne administracije nedvosmisleno potvrđuje da prostorni kapaciteti,

u kojima Državna izborna komisija Crne Gore trenutno funkcioniše, ne zadovoljavaju aktuelne potrebe ovo organa. Kroz obezbjeđenje kontinuiranog i nezavisnog izvora finansiranja, potrebno je prije svega riješiti pitanje prostornih kapaciteta (kancelarija) i stalne adrese DIK-a Crne Gore. Uz adekvatnu tehničku opremljenost kancelarija, neophodno je stvoriti kvalitetan radni ambijent za članove DIK-a i njenu administraciju, čime će se stvoriti svi neophodni preduslovi za nesmetano funkcionisanje ovog organa.

Sa druge strane, mnogo značajnija komponenta problema nerazvijenosti kapaciteta DIK-a Crne Gore (i izborne administracije uopšte) je nedostatak ljudskih resursa. Kao bitan segment funkcionisanja svakog organa, koji u djelokrugu aktivnosti ima značajan dio onih koje se mogu okarakterisati kao aktivnosti administrativnog i proceduralnog tipa, mora postojati razvijen plan angažovanja ljudskih resursa u cilju realizacije navedenih aktivnosti. Ukoliko ti resursi pak ne postoje, kao što je to slučaj sa DIK Crne Gore, organ je prepušten da „improvizacijama“, koje se najčešće ogledaju u angažovanju ljudskih resursa drugih organa ili institucija, obezbijedi nesmetanu realizaciju svih planiranih aktivnosti. Ovo, nazovimo „ad hoc“ angažovanje ljudskih resursa drugih organa ili institucija, može biti kratkoročno rješenje. Međutim, održivije i na dugi rok mnogo kvalitetnije rješenje bi bilo ono po kome bi DIK Crne Gore trebala da profesionalno angažuje izvjestan broj mladih, obrazovanih ljudi koji će biti u stalnom radnom odnosu i koji će u početku predstavljati administrativno-tehničku podršku u radu članova DIK-a, a unaprjeđenjem položaja i nadležnosti ovog organa, oni bi se vremenom osposobljavali za znatno složenije i odgovornije poslove. Pored ostvarivanja neophodnog kontinuiteta u radu, na taj način bi se uticalo i na unaprjeđenje nivoa profesionalizma u radu DIK-a, a samim tim i ostalih organa izborne administracije u izbornom sistemu Crne Gore.

c. Nizak nivo transparentnosti u radu DIK-a

Kao što je u prethodnom odjeljku ovog dijela studije naglašeno, transparentnost predstavlja jedan od osnovnih principa na kojima se zasniva djelovanje organa izborne administracije u savremenim izbornim sistemima. Afirmativan stav javnosti u vezi sa radom organa za sprovođenje izbora umnogome će zavisi od transparentnosti koje isti pokazuju u svom radu – u donošenju odluka, u finansijskom poslovanju, u sklapanju poslova sa trećim subjektima itd. Ovo su neke od situacija u kojima javnost najčešće obraća pažnju u vezi sa radom organa izbornih administracija, te su stoga najosjetljivije sa aspekta poštovanja principa transparentnosti.

Zabrinjavajuće djeluje podatak da je transparentnost u radu organa izborne administracije, prije svega DIK-a, na izuzetno niskom nivou. Analizirajući rad ovog organa, mogli smo uočiti da se u radu DIK-a Crne Gore izuzetno mnogo vodi računa transparentnosti – kao principa koga svi trebaju bezuslovno da se pridržavaju. Međutim, ovo nastojanje za transparentnošću gubi se u izrazitom nepoštovanju procedura, neophodnih da bi se rad jednog organa ocijenio kao transparentan. Ova pojava „simuliranja transparentnosti“, koja se postiže samo i isključivo deklarativnim zalaganjem za poštovanje svih neophodnih procedura koje vode transparentnosti, loša je praksa koja ne vodi izgrađivanju institucionalnog ugleda kakav DIK treba da ima. U okviru posljednjeg izbornog procesa pojedine radnje i aktivnosti koje su preduzete od strane DIK-a mogle su se okarakterisati kao netransparentne ili sa značajno niskim stepenom transparentnosti. To se prije svega odnosi na objavljivanje konačnog biračkog spiska, na ugovaranje posla o pripremi i štampanju glasačkih listića i izbornog materijala i na donošenje odluke o visini novčane naknade za članove DIK-a.

Nesumnjivo je da DIK treba da bude institucija koja će biti nosilac principa transparentnosti kroz cjelokupan tok izbornog procesa, treba da bude organ koji će svojim djelanjem izgrađivati povjerenje građana u cjelokupan izborni proces. Dosada, DIK Crne Gore je nerijetko u svom radu primjenjivao metode koje ne vode afirmaciji principa transparentnosti. Zbog toga, potrebno je preduzeti sve institucionalne i pravne mehanizme kojima se može uticati na unaprjeđenje nivoa transparentnosti u radu DIK-a, kao institucije koja će se u dogledno vrijeme baviti, ne samo pitanjima administrativno-proceduralne prirode, već i onim, mnogo značajnijim, poput kontrole

tokova novca u politici i sl.

2. Modeli izbornih administracija u savremenim izbornim sistemima—studije slučaja

Teorija je, na osnovu analize pojava oblika izbornih administracija u praksi savremenih izbornih sistema, razvila teoriju prema kojoj se može govoriti o tri modela organizacije istih, i to: nezavisnom, izvršnom (birokratskom) i mješovitom modelu. Kako je opis modela, u prethodnom odjeljku bio predmet terijsko-pravne opservacije, u ovom dijelu Studija analizira konkretne slučajeve primjene ovih modela u praksi izbornih sistema današnjice. Osnovni cilj ovakvog pristupa je u pronalaženju rješenja koja će biti uzeta u razmatranje pri kreiranju novog pravnog okvira kojim će se regulisati funkcionisanje, struktura i način organizacije organa izborne administracije u Crnoj Gori. Akcenat će se staviti na mjesto i ulogu koju Državne izborne komisije imaju u državama čiji će modeli organizacije izbornih administracija biti analizirani.

2.1. Studija slučaja: Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (nezavisni model)

2.1.1. Istorijat

Potpisivanje Dejtonskog Sporazuma u Parizu, 14. Decembra 1995. godine značilo je sa jedne strane kraj građanskog rata na teritoriji Bosne i Hercegovine i osnivanje nove države koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. U Aneksu III Dejtonski Sporazum je ovlastio Organizaciju za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE) da organizuje i vodi opšte izbore 1996. godine i da, u okviru aktivnosti izbornog procesa, oformi Privremenu izbornu komisiju. Ova Privremena izborna komisija oformljena je kao nezavisno tijelo, na čijem je čelu bio šef misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini. Izborni procesi, koji su održani u Bosni i Hercegovini u periodu 1996. - 2000. godine, sprovedeni su po pravilima, procedurama i uz nadzor misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini.

Donošenjem Izbornog Zakona, 23. avgusta 2001. godine, konačno je stvoren pravni okvir za održavanje izbora u Bosni i Hercegovini. Ovo je ujedno bio i prvi zakon koji je u Parlamentu Bosne i Hercegovine usvojen uz poštovanje redovnih procedura. Ovaj Zakon predviđao je ustanovljavanje nezavisne institucije Državne izborne komisije, čime je i formalno-pravno prestala sa radom Privremena izborna komisija Bosne i Hercegovine. U novembru 2001. godine, sa liste koju je predložila Privremena izborna komisija, a koja se sastojala od članova Komisije za izbor i imenovanje sudija Suda Bosne i Hercegovine i međunarodnih članova Izborne komisije Bosne i Hercegovine, šef misije OSCE-a imenovao je i prvi sastav ovog Državne izborne komisije Bosne i Hercegovine koga su činili: Branko Perić, predstavnik srpskog naroda, Lidija Korać, predstavnik hrvatskog naroda, Hilmo Pašić, predstavnik bošnjačkog naroda, Vehid Šehić, predstavnik ostalih, Ambasador Robert Beecroft, predstavnik međunarodne zajednice, Ambasador Dr. Gerhard Enver Schrönbergs, predstavnik međunarodne zajednice i Ambasador Victor A Tkachenko, predstavnik međunarodne zajednice.

Na drugoj sjednici Izborne komisije Bosne i Hercegovine, održanoj 27. novembra 2001. godine, za prvog Predsjednika izabrana je gospođa Lidija Korać. Nakon gospođe Korać. Nakon nje, mjesto Predsjednika birani su: g-din Hilmo Pašić, 2003. godine.; g-din Vehid Šehić 2004. godine; g-din Branko Petrić 2005. godine; g-din Stjepan Mikić 2006. godine. Sadašnji predsjednik Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine je Dr. Suad Arnautović.

Izbornim zakonom iz 2001. godine ustanovio se jedan izuzetno kompleksan izborni sistem Bosne i Hercegovine, sa pet različitih sistema reprezentacije koji su se primjenjivali za pet institucionalnih i administrativnih nivoa u državi (uključujući i Brčko) i u kojima su važile različite kvote u pogledu obezbjeđenja adekvatne reprezentacije svih etničkih grupa u državi i njenim entitetima.

2.1.2. Struktura

Državna izborna komisija Bosne i Hercegovine sastavljena je od sedam članova, po dva predstavnika sva tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) i jedan predstavnik ostalih. Član Državne izborne imenuje Parlament na period od sedam godina. Prema čl. 2.5 Izbornog Zakona BiH kandidate za Centralnu izbornu komisiju BiH zajednički predlažu članovi komisije za izbor i imenovanje. Kandidati za Centralnu izbornu komisiju BiH moraju da budu pravni ili stručnjaci za izborni sistem, i ne mogu obavljati dužnost u organima političkih partija, udruženja ili fondacija koje su organizaciono ili finansijski povezane sa političkim partijama, niti mogu biti uključeni u bilo kakvu aktivnost partija.

U skladu sa čl. 2.6 Izbornog zakona BiH, Predsjednik Centralne izborne komisije BiH imenuje se iz reda njenih članova. Po jedan član Izborne komisije Bosne i Hercegovine iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba, i član iz reda ostalih obavljat će funkciju predsjednika Izborne komisije Bosne i Hercegovine po principu rotacije, i to jedanput u pet (5) godina u trajanju od petnaest (15) mjeseci.

U okviru Državne izborne komisije, funkcioniše Sekretarijat, na čijem čelu se nalazi Generalni Sekretar komisije. Sekretarijat, koji obavlja sve administrativno-tehničke i stručne poslove za Centralnu izbornu komisiju, podijeljen je na šest odjeljenja i ima oko 40 stalno zaposlenih ljudi.

2.1.3. Nadležnosti

Centralna izborna komisija BiH je nezavistan organ koji podnosi godišnji izvještaj o radu Parlamentarnoj skupštini BiH. Izborni zakon, u čl. 2.9 Centralnoj izornoj komisiji povjerava širok spektar ovlašćenja u svim fazama izbornog procesa na svim nivoima. Najznačajnije ovlašćenje Centralne izborne komisije je svakako ono prema kome je ovlašćena da koordinira, nadgleda i reguliše zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora u skladu s ovim Zakonom u toku izbornih procesa. Ostala brojna ovlašćenja su uglavnom administrativno-tehničke prirode, i tiču se neposredne organizacije izbornih procesa.

2.2. Studija slučaja: Norveška izborna administracija (izvršni model)

2.2.1. Istorijat

Tradicija organizovanja izbornih procesa u Norveškoj postoji još od 1814. godine. Izborna administracija je u svim izbornim procesima koji su se održavali u Norveškoj, imala isti položaj – položaj državnih organa čiji je osnovni zadatak bio da se izborni proces sprovede u skladu sa administrativnim i pravno-tehničkim proce-

durama. Izbori na lokalnom i nacionalnom nivou vođeni su od strane izabranih organa izborne administracije uz pomoć lokalnih administrativnih organa.

Sve do 1985. godine, organi izborne administracije bili su u stvari organi lokalnih ili državnih vlasti, kojima su, za potrebe organizacije izbornih procesa, bile povjerene ingerencije organa za sprovođenje izbora. To su bili:

a. Opštinski izborni odbori, koji su predstavljali najviši u hijerarhiji organa na lokalnom nivou, na čijem su se čelu nalazili gradonačelnici. Oni su bili zaduženi da organizuju izborne procese u svojim opštinama i da određuju administrativno osoblje koje će se starati o sprovođenju radnji izbora u skladu sa predviđenim procedurama. Bez obzira koji se izbori održavali, da li lokalni ili parlamentarni, ovi organi izvršne vlasti su organizovali glasanje u užim teritorijalnim jedinicama (opštinama). Jedina razlika bila je u tome što su u slučaju održavanja lokalnih izbora, ovi organi bili ovlašćeni da izdaju potvrdu o tome da su isti sprovedeni uspješno.

b. Državni izborni odbori, bili su organ zadužen da izvještaje o rezultatima i sprovođenju nacionalnih izbora na lokalnom nivou prikupljaju od strane opštinskih izbornih odbora i izdaju potvrdu o tome da su izbori na nacionalnom nivou sprovedeni u skladu sa propisanim procedurama.

Organ koji je koordinisao i nadgledao rad svih organa izborne administracije, bilo je Ministarstvo za lokalnu upravu.

Godine 1985., usvojen je novi izborni zakon koji je objedinio odredbe i procedure za održavanje izbora na svim nivoima u Norveškoj. Prije toga, postojali su odvojeni akti, kojima se regulisalo sprovođenje izbora na nacionalnom (jedan zakon) i na lokalnim nivoima (jedan zakon). Jedna od glavnih izmjena koju je donosio novi izborni zakon bila je ustanovljavanje institucije Državne izborne komisije. Ovo tijelo je imenovano od strane Vlade i njegov sastav sačinjavali su predstavnici svih političkih partija u Parlamentu. Međutim, ovom tijelu zakon nije dao gotovo nikakva ovlašćenja za nadgledanje sprovođenja procedura u toku izbornih procesa.

Nekoliko godina unazad, 2002. godine, u Norveškoj je usvojen novi izborni zakon. Uprkos prijedlozima koji su težili drastičnim izmjenama u pogledu organizacije organa izbornih administracija, ovaj zakon je u suštini samo predstavljalo modernizovanje postojećeg teksta izbornog zakona, uz novine koje se odnose na vođenje izbornog procesa. Najznačajnija izmjena koju izborni zakon iz 2002. godine donosi u pogledu organa izborne administracije, je da se Državnoj izbornoj komisiji daje ovlašćenje da presuđuje po žalbama u vezi sa parlamentarnim izborima na svim nivoima u državi. Međutim, Parlament je i dalje taj koji donosi finalnu odluku o tome da li je izborni proces sproveden u skladu sa odredbama zakona i da li se izbori eventualno trebaju ponoviti. Na opštinskom nivou, prema odredbama ovog zakona, opštinski odbori odlučuju da li će sami organizovati izbore u svojim opštinama ili će za to oformiti posebno tijelo – opštinsku izbornu komisiju koja će se starati o sprovođenju izbornog procesa u skladu sa predviđenim procedurama.

Izborni zakon iz 2002. godine je pozitivno pravni propis koji reguliše sve aspekte organizacije izbornog procesa u Norveškoj. Ustavne odredbe vezuju se samo za osnovna načela organizacije parlamentarnih izbora.

2.2.2.. Struktura i funkcionisanje

U skladu sa izmjenama i dopunama izbornog zakona iz 2005. godine, definišu se sljedeći organi koji su zaduženi za sprovođenje izbora:

- Izborne komisije, izabrane od strane organa lokalne vlasti;

- Birački odbori, imenovani od strane organa lokalne vlasti ili po njihovoj odluci od strane izbornih komisija;
- Državni izborni odbori, izabrani od strane državnih zakonodavnih tijela;
- Državna izborna komisija, imenovana od strane Vlade u godini u kojoj se održavaju parlamentarni izbori.

Izborne komisije i birački odbori imaju ulogu u izborima koji se održavaju na svim nivoima u državi. Državni izborni odbori imaju ulogu samo u vezi sa izborima za državna zakonodavna tijela (skupštine i državni Parlament) dok Državna izborna komisija ima ulogu samo kada se održavaju izbori za nacionalni Parlament.

Organ izvršne vlasti koji je zadužen da nadgleda cjelokupno sprovođenje izbornog procesa je **Ministarstvo za lokalnu upravu**. Ministarstvo je odgovorno da:

- Prati primjenu zakona, podzakonskih akata i procedura prilikom sprovođenja izbornog zakona. Ovo ovlaštenje znači prije svega podršku organima ovlaštenim za neposredno sprovođenje izbornih radnji u pogledu administrativnih i pravno-tehničkih procedura koje su neophodne da budu ispoštovane u okviru izbornog procesa;
- Obezbeđuje detaljne instrukcije i uputstva o doslednom sprovođenju izbornih radnji i procedura. Takođe, Ministarstvo se stara o izradi izbornog materijala, uključujući izgled i formu izbornih listića i drugih tehničkih pitanja u vezi sa aktivnostima sprovođenja izbora;
- Kontrolira realizaciju budžetskih sredstava koja su opredijeljena za sprovođenje izbora. Na nacionalnom nivou, budžet predviđen za održavanje izbora ne smije biti veći od 20 miliona eura i njime se pokrivaju troškovi samo onih radnji i aktivnosti koje su predviđene zakonom. U slučaju lokalnih izbora ili izbora za čije su sprovođenje zaduženi organi lokalnih vlasti, finansiranje izbornih aktivnosti se vrši isključivo iz budžeta organa lokalne uprave.

Za izbore na lokalnom nivou, Ministarstvo je posljednja instanca koja odlučuje po žalbama. Ministarstvo takođe ima ovlaštenje da naredi ponavljanje izbora ukoliko se utvrdi da je greška koja je učinjena mogla proizvesti uticaj na rezultate izbornog procesa. U Ministarstvu, obično pet ili šest osoba je isključivo zaduženo za rad na sprovođenju izbora, ali ni jedna od njih nije stalno zaposlena u ovom organu.

Državna izborna komisija nije stalan organ i njen mandat se završava onda kada Parlament potvrdi da su izbori održani u skladu sa zakonom predviđenim uslovima. Državna izborna komisija ima najmanje pet članova. Svaka partija, koja je zastupljena u Parlamentu, predlaže po jednog muškarca i jednu ženu, kao svoje predstavnike, a Vlada od predloženih predstavnika jednog imenuje za člana a drugog za njegovog zamjenika. Nadležnosti Državne izborne komisije koje joj povjerava izborni zakon su izuzetno ograničene i svode se na:

- Raspodjela „the national compensatory seats“
- Izdavanje sertifikata svim izabranim članovima Parlamenta i informisanje državnih izbornih odbora o rezultatima izbora;
- Odlučivanje po žalbama. O žalbama koje su podnijete u vezi sa „pravom glasa“ Parlament je krajnja instanca koja donosi odluke nakon što dobije mišljenje od Državne izborne komisije. U ostalim slučajevima Državna izborna komisija je organ koji donosi presude.

2.3. Studija slučaja: Izborna administracija Španije (mješoviti model)

2.3.1. Istorijat

Nakon okončanja diktature generala Franka, prvi demokratski izbori u Španiji održani su 1977. godine.

Ustavom iz 1978. godine po prvi put se proklamuju uslovi za izbor članova Kongresa i Senata, kojima su se prije svega uređivala tehnička pitanja izbora, kao što su: broj članova, kriterijumi za izbor, nespojivost funkcija člana Kongresa ili Senata sa drugim javnim funkcijama itd. Ustav je predviđao da treba donijeti lex specialis, koji će na jedinstven način regulisati organizaciju i vođenje izbornih procesa, uključujući i organizovanje izborne administracije koja će biti zadužena za nadgledanje i vođenje istih.

Jedinstveni Zakon o opštim izborima donesen je 1985. godine, a dopunjavao je 1994, 1995, 1999 i 2003. godine. U toku ovog perioda šest izbornih procesa je sprovedeno, pod okriljem državnih, regionalnih i provincijskih biračkih odbora.

2.3.2. Institucionalna struktura i funkcionisanje

Španija ima decentralizovani sistem vlasti, koji je baziran na teritorijalnoj redistribuciji ovlašćenja, u kome se izbori održavaju na tri nivoa: na nacionalnom (izbori za Kongres i Senat), na nivou autonomnih regiona (za zakonodavna tijela 17 odvojenih regija) i na lokalnom nivou. Jedinstveni zakon o opštim izborima predviđa, da će se izbori na svim nivoima organizovati uz punu supreviziju izbornih komisija - Centralne izborne komisije (Junta Electoral Central), i uz podršku regionalnih, provincijskih i lokalnih izbornih komisija, koje uživaju punu autonomiju u svom radu (nezavisni organi). U skladu sa ovlašćenjima koje im daje zakon, Centralna izborna komisija, zadjeno sa izbornim komisijama na nižim nivoima, su zadužene za kreiranje pravnog okvira (podzakonski akti, pravilnici, uredbe itd), u skladu sa kojim ce se realizovati sve aktivnosti izbornih procesa.

Centralna izborna komisija je stalno tijelo koje ima 13 članova. Osam su članovi Vrhovnog suda dok su ostalih pet profesori uglavnom prava, koji se biraju na način što ih zajednički predlažu parlamentarne partije. Centralna izborna komisija ima još dva člana, koja nemaju pravo glasa. To su generalni sekretar Kongresa i direktor kancelarije za izbore pri nacionalnom insitutu za statistiku. Izborne komisije na nižim nivoima prate strukturu Centralne izborne komisije, iako one imaju samo pet članova i kriterijumi u vezi sa pravničkim i stručnim kvalifikacijama nijesu toliko visoki kao pri odabiru članova Centralne izborne komisije.

Centralna izborna komisija je autonoman, neutralan i nezavistan organ, čiji način organizacije i funkcionisanje se reguliše čl. 8 Jedinstvenog zakona o izborima. Njena osnovna dužnost je da u skladu sa ovlašćenjima koja su joj povjerena Zakonom obezbijedi transparentnost i objektivnost izbornog procesa. U svom radu, Centralna izborna komisija sa jedne strane ima neposrednu podršku u pogledu organizacije izbornih procesa od strane biračkih odbora (mesas electorales) i Ministarstva unutrašnjih poslova koje u saradnji sa organima lokalne samouprave obezbjeđuje logistiku neophodnu za održavanje izbornog procesa. Potrebno je naglasiti da su sve aktivnosti Ministarstva u pogledu organizovanja izbora isključivo preduzete u skladu sa direktivama i smjernicama datim od strane Centralne izborne komisije.

Finansiranje Centralne izborne komisije, koja je jedini stalni organ izborne administracije, vrši se iz budžeta Kongresa. Izborne komisije na nižim nivoima, koje svoje aktivnosti sprovode samo u toku izbornih procesa, finansiraju se samo u periodima u kojima su „aktivne“ a njihovo finansiranje vrši se iz državnog budžeta.

3. Državna izborna komisija Crne Gore – preporuke za unapređenje

Reforma organa izborne administracije u Crnoj Gori jedan je od prvih koraka koji se trebaju preduzeti u cilju unaprjeđenja demokratičnosti izbornih procesa u Crnoj Gori. Sa sigurnošću bi se moglo reći da je upravo način organizacije izborne administracije jedan od ključnih činilaca od kojih umnogome zavisi mogućnost

i stepen ostvarivanja demokratičnosti izbornog procesa. Stoga, u Crnoj Gori je neophodno djelovati u pogledu donošenja nove legislative koja će na neposredan način regulisati rad organa za sprovođenje izbora. U prilog ovoj činjenici ide i podatak da je Nacionalna komisija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, u svom akcionom planu, kao jedan od prioriteta uvrstila i mjeru donošenja Zakona o državnoj izbornoj komisiji.

Studija i Model Zakona su komplementarni, s tim da će model Zakona biti inoviran u pojedinim djelovima, prije svega u dijelu kojim se određuje sastav Državne izborne komisije, kao i dijelu nadležnosti DIK-a. Kako je CEMI već godinama unazad dio svojih redovnih programskih aktivnosti usmjerio i ka monitoringu rada organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori, kreiranje inoviranog modela Zakona o organima za sprovođenje izbora od strane CEMI-ja predstavlja jedan od uspješnih produkata tog rada. Model Zakona je zasnovan na uporedno-pravnim rješenjima koja se mogu primijeniti u izbornom sistemu Crne Gore kao i koja mahom predstavljaju rješenja za probleme koje je CEMI uočio u radu organa za sprovođenje izbora. Smatramo da na ovaj način koncipiran model Zakona predstavlja kvalitetnu polaznu tačku za izradu novog Zakona o organima za sprovođenje izbora, kojim će se na jedinstven način, u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, regulisati pitanja u vezi sa funkcionisanjem izborne administracije u Crnoj Gori. U ovom dijelu Studije, posebnu pažnju posvetićemo rješenjima u vezi sa osnovnim principima na kojima treba da bude zasnovan rad Državne izborne komisije Crne Gore, kao najznačajnijeg organa u hijerarhiji organa izborne administracije u Crnoj Gori.

3.1. Državna izborna komisija Crne Gore

Državna izborna komisija Crne Gore, predstavlja centralni organ kome su povjerena značajna ovlašćenja u pogledu organizacije izbornog procesa i dosljedne primjene odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika, koji svoj rad zasniva na principima nezavisnosti, nepristrasnosti, transparentnosti i profesionalnosti. Nezavisnost Državne izborne komisije Crne Gore predstavlja prvi i osnovni princip u radu ovog organa koji se ogleda u tome da je ona, u institucionalnom smislu, nezavisna od organa izvršne vlasti i političkih subjekata u Crnoj Gori, prije svega u pogledu donošenja odluka i primjene zakonom predviđenih ovlašćenja. Sa druge strane, nepristrasnost u radu Državne izborne komisije, treba da bude sastavni dio njenog funkcionisanja u smislu da se bilo kojoj interesnoj grupaciji ili političkoj partiji u Crnoj Gori ne daje prednost, po bilo kom osnovu. Unaprjeđenje transparentnosti u radu Državne izborne komisije jedan je od ciljeva prioriteta kojima se vodi ova studija. Neophodno je preduzeti sve mehanizme kako bi funkcionisanje, finansijsko poslovanje i proces donošenja odluka u Državnoj izbornoj komisiji bio, u što je moguće većem stepenu, dostupan javnosti, čime se utiče na povećanje kredibiliteta i integriteta ove institucije među građanstvom Crne Gore. Konačno, profesionalizam u radu Državne izborne komisije je princip koji će zaživjeti usvajanjem novog Zakona o organima za sprovođenje izbora. Mnoge manjkavosti i problemi sa kojima se Državna izborna komisija Crne Gore do sad suočavala u radu, posljedica su upravo neprofesionalnog odnosa članova i osoblja ovog organa prema svojim zakonskim obavezama i ovlašćenjima, zbog čega je i rad ovog organa često bio predmet polemika u javnosti Crne Gore.

Državna izborna komisija Crne Gore, prema rješenjima predviđenim u Modelu, brojaće 8 članova i predsjednika u stalnom sastavu i to: 5 članova biraće se iz reda uglednih sudijskih funkcija, 2 člana će biti ugledni profesori čije su naučno-teorijske preferencije vezane za izborni sistem i konačno, 2 člana biće predstavnici civilnog društva – organizacija koje se bave nadgledanjem izbornih procesa. Prošireno članstvo u radu Državne izborne komisije će činiti predstavnici političkih partija ili kandidata, koji će biti angažovani samo u toku izbornog procesa i neće imati pravo glasa.

Članovi Državne izborne komisije biraju se na period od 6 godina sa mogućnošću reizbora.

3.2. Kriterijumi za članove Državne izborne komisije Crne Gore

Da bi članovi Državne izborne komisije mogli da obavljaju svoje poslove skladu sa navedenim principima, neophodno je propisati kriterijume koji moraju biti zadovoljeni da bi se postalo članom ovog organa. Da bi lice moglo da bude izabrano za člana Državne izborne komisije Crne Gore, neophodno je da ispuni sljedeće formalne uslove:

1. Da je punoljetni državljanin Crne Gore;
2. Da je stekao uslove neophodne za sticanje biračko pravo
3. Da nije član organa niti jedne političke partije u Crnoj Gori;
4. Da nije javni funkcioner kojeg bira ili imenuje Skupština Crne Gore;
5. Da u stručnom, profesionalnom i etičkom smislu može aktivno doprinijeti kvalitetu rada DIK-a.

3.3. Nadležnosti Državne izborne komisije

Osnovne nadležnosti Državne izborne komisije su:

1. staranje o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Zakona o izboru odbornika i poslanika i drugih propisa kojima se uređuje izborni postupak;
2. koordiniranje i usklađivanje rada opštinskih izbornih komisija i vršenje nadzora nad njihovim radom;
3. donošenje uputstava, pravila i obrazaca za sprovođenje izbora, u skladu sa zakonom, kao i propisivanje načina za ostvarivanje javnosti rada organa za sprovođenje izbora;
4. praćenje primjene i u vezi sa primjenom zakona utvrđivanje obavezujućih stavova za organe za sprovođenje izbora;
5. ukazivanje izbornim komisijama i biračkim odborima na nezakonita postupanja i davanje prijedloga za preduzimanjem odgovarajućih mjera;
6. ostvarivanje saradnje sa nadležnim organom uprave za vođenje Centralnog biračkog spiska, radi dobijanja podataka neophodnih za rad Komisije;
7. obezbjeđenje uslova za pravovremeno štampanje, distribuciju i sigurnost glasačkih listića i obrazaca za izbor poslanika i izbor Predsjednika Crne Gore;
8. utvrđivanje jedinstvenih standarda za izborni materijal;
9. propisivanje načina proglašenja izbornih lista i lista kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore;
10. utvrđivanje da li su izborna lista za izbor poslanika i predlog kandidata za predsjednika Crne Gore podnijeti u skladu sa zakonom;
11. donošenje rješenja o proglašenju izbornih lista za poslanike i rješenje o utvrđivanju predloga za predsjednika Crne Gore;
12. objavljivanje broja birača u cjelini, po opštinama i biračkim spiskovima;
13. objavljivanje potvrđenih i proglašenih izbornih lista i utvrđenu listu kandidata za izbor predsjednika Crne Gore;
14. utvrđivanje rezultata izbora za poslanike i broja glasova za svaku izbornu listu i utvrđivanje broja mandata koji pripada svakoj izbornoj listi za izbor poslanika i utvrđivanje rezultata izbora za predsjednika Crne Gore i broja glasova koje je dobio pojedini kandidat za predsjednika Crne Gore;
15. objavljivanje ukupnih rezultata izbora za poslanike po svakom biračkom mjestu u Crnoj Gori i konačne rezultate izbora za predsjednika Crne Gore;
16. podnošenje Skupštini Crne Gore izvještaja o rezultatima izbora;
17. određivanje načina rukovanja i čuvanja izbornog materijala;
18. izdavanje uvjerenja izabranom poslaniku;
19. dostavljanje podataka o izborima za poslanike i za predsjednika Crne Gore državnim organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka;
20. putem web sajta i medija, informisanje birača o izbornim rezultatima i propisima koje donosi i

drugim informacijama u vezi sa sprovođenjem izbora;

21. objavljivanje izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju na web sajtu, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju političkih partija;

22. objavljivanje godišnjih izvještaja o finansiranju političkih partija, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju političkih partija i

23. obavljanje drugih poslova utvrđenih posbnim zakonima.

3.4. Služba – Sekretarijat Državne izborne komisije

U cilju unaprjeđenja efikasnosti i profesionalnosti u radu Državne izborne komisije, oformiće se posebna služba čiji će zadatak biti obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova za potrebe Državne izborne komisije. Organizacija i rad službe, broj službenika i namještenika uređivaće se posebnim aktom koji će donijeti Državna izborna komisija. Na čelu službe nalazi se Sekretar, koji se bira na period od 6 godina, sa mogućnošću reizbora i koji učestvuje u radu Državne izborne komisije, bez prava glasa.

Osnovne aktivnosti Službe (Sekretarijata) ogledaju se u:

1. pripremanju i organizovanju sjednica DIK-a;
2. pripremanju prijedloga akata i drugih materijala za sjednicu DIK-a;
3. pripremanju stručnih mišljenja na zahtjev predsjednika i članova DIK-a;
4. sačinjavanju zapisnika sa sjednica DIK-a;
5. staranju o objavljivanju akata koje donosi DIK;
6. ostvarivanju saradnje sa državnim organima, organima lokalne samopurave i političkim partijama na poslovima koji su od značaja za sprovođenje izbornog procesa;
7. vršenje poslova u vezi sa pripremanjem i izdavanjem akreditacija posmartačima izbora;
8. obezbjeđivanju uvida u izborni materijal;
9. razvijanju informacionog sistema DIK-a;
10. pripremanju analitičkih materijala u vezi sa sprovedenim izborima;
11. pripremanju publikacija o izborima;
12. vođenju finansijskog poslovanja DIK-a;
13. obavljanju i drugih poslova u vezi sa radom DIK-a.

3.5. Služba za reviziju

Služba za reviziju biće služba sastavljena od posebno obučenih službenika koji će pratiti finansiranje političkih partija, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih partija. Služba za reviziju će se starati o dosljednoj primjeni odredaba Zakona u pogledu raspodjele sredstava političkim partijama kako na godišnjem nivou tako i u okviru izbornih procesa. Poseban segment rada biće uredno kontrolisanje podnošenja izvještaja o finansiranju od strane političkih partija i ovlašćenje za podnošenje prekršajnih prijava protiv onih političkih partija koje budu kršile odredbe Zakona o finansiranju političkih partija.

Nadležnosti koje je do sada imao revizor Ministarstva finansija, a koje su u vezi sa obavezama koje proističu iz Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika Opština, će biti prenijeti u nadležnost Državne izborne komisije, odnosno njene službe za reviziju.

3.6. Finansiranje DIK-a

Kao što je i rečeno, DIK je nezavisni organ, koji godišnji izvještaj o radu podnosi Skupštini Crne Gore. Jedno od rješenja koje bi se moglo primijeniti u Crnoj Gori u pogledu finansiranja Državne izborne komisije, je i ono prema kome se budžet DIK-a predviđa tekućim budžetom organa zakonodavne vlasti – u ovom slučaju Skupštine Crne Gore. Na taj način, ostvarila bi se finansijska nezavisnost DIK-a od organa izvršne vlasti, što je ujedno i osnovna pretpostavka institucionalne i funkcionalne nezavisnosti ovog organa.

BIBLIOGRAFIJA

1. Austin, Reginald – Afghanistan: An Electoral Management Body Evolves u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 113-118.

2. Ayoub, Ayman – Yemen: An Emerging Independent EMB u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 141-145.

3. Bartu, Peter – Cambodia: Tensions around the National Election Committee u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 284-289.

4. Blanc, Jarrett – Iraq: International Institutional Design u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 106-110.

5. Bolenga, Jeannette – Vanuatu: Limitations to the Independence of the EMB u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 247-253.

6. Dundas, Carl – Lesotho: Building a Reputation u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 270-273.

7. Dundas, Carl – Nigeria: A Need for Modernization u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 253-256.

8. Dunne, Sean – Information Technology: Elections and Technology u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 240-247.

9. Gould, Margot, Lindroth, Johan – Mozambique: A Need for Depoliticization u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 145-150.

10. Gould, Ron - Canada: Stability, Independence and Public Trust u u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 55-61.

11. Gratschew, Maria – Sweden: Governmental in Form, Independent in Practice: A Decentralized Election Management System u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 166-171.

12. Gray, Bill – Fiji: A New System Under Pressure u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 214-218.

13. Greenwood, Ellie - The United Kingdom: Electoral Modernization u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 80-84.

14. Hernando, J. Pedro - Spain: Mixed Model Electoral Management Becomes Well Established u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 37-41.

15. Kabemba, Claude, Ellis, Andrew – Senegal: Independence Strengthened in a Mixed Model of Electoral Management u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 110-113.

16. Karume, Shumbana – Kenya: Compromised Independence of the EMB u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 289-

17. Kuroda, Kaz, Shimizu, Maiko – Japan: Mixed Model Electoral Management for a Mixed Parallel Electoral System u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 171 -174.

18. Musanhu, Belinda - Zimbabwe: A New Era in Election Management u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 33-37.

19. Pastor, A. Robert – The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 273-277.
Državna izborna komisija Crne Gore – Modeli za unapređenje

20. Patterson, Robert - The Republic of Georgia: A Commission in Transition u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 52-55.

21. Patidar, Vijay, Jha, Ajay – India: The Embodiment of EMB Independence u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 192-196.

22. Pavićević, V., Darmanović, S., Komar, O. Vujović, Z. - Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990 - 2007, CEMI, Podgorica, 2007.

23. Pavićević, Veselin - Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996, CID, Podgorica, 1999

24. Reynolds, A., Reilly B., Ellis A. (ur.) - Electoral system design, The New Idea Handbook, IDEA, 117. Stockholm, 2005..

25. Staino, Sara – Uruguay: The Electoral Court – A Fourth Branch of Government? u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 218-222.

26. Tuccinardi, Domenico – Bosnia and Herzegovina: A Success Story for the Independent Model u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 196-200.

27. Valle, Ruben Hernandez - Costa Rica: A powerful Constitutional Body u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 76-80.

28. Vollan, Kare - Norway: Governmental, Decentralized – and Trusted u Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006, 28-33.

29. Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Dundas, W. Carl, Rukambe, Joram, Staino, Sara – Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, IDEA, Stockholm, 2006.

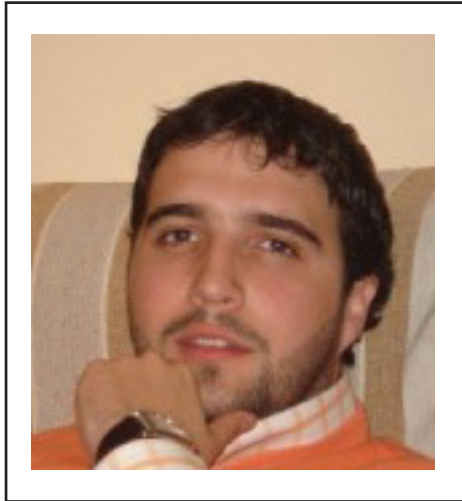
Elektronski izvori

1. Administration and Cost Elections (ACE) –. <http://www.aceproject.org>
2. Association of Central and Eastern European Elections Officials - <http://www.aceeeo.org>
3. Elections Resources on the Internet: Western, Central and Eastern Europe - <http://www.electionsresources.org>
4. International Institute for Democracy and Elections System (IFES) - <http://www.ifes.org>
5. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) - <http://www.idea.int>
6. Inter-Parliamentary Union (IPU) - <http://www.ipu.org>
7. Office for Democratic Institutions and Human Rights - 160. <http://www.osce.org/odihr/>
8. Organization for Security and Co-Operation in Europe (OSCE) - <http://www.osce.org>
9. Parlament Austrije - <http://www.parlinkom.gv.at>
10. Federalni parlament Belgije - <http://www.fed-parl.be>
11. Parlament Bugarske - <http://www.parliament.bg>
12. Parlament Češke - <http://www.psp.cz>
13. Parlament Danske - <http://www.ft.dk>
14. Parlament Grčke - <http://www.parliament.gr/>
15. Nacionalna izborna komisija Estonije - <http://www.vvk.ee/>
16. Parlament Finske - <http://web.eduskunta.fi>
17. Francuski parlament, Donji dom - <http://www.assemblee-nationale.fr/>
18. Parlament Irske - <http://www.oireachtas.ie/>
19. Parlament Italije, Donji dom - <http://www.camera.it/>
20. Parlament Italije, Gornji dom - <http://www.senato.it/>
21. Parlament Kipra - <http://www.parliament.cy>

22. Centralna izborna komisija Letonije - <http://web.cvk.lv/>
23. Finalni izvještaj OSCE ODIHR misije sa Parlamentarnih izbora 2006 - http://www.osce.org/documents/odihr/2007/02/23213_en.pdf
24. Centralna izborna komisija Litvanije - <http://www.vrk.lt/>
25. Parlament Luksemburga -. <http://www.chd.lu/>
26. Parlament Mađarske - <http://www.parlament.hu>
27. Izborna komisija Malte - <http://www.electoral.gov.mt/>
28. Parlament Nizozemske - <http://www.parlement.nl/>
29. Parlament Njemačke, Donji dom -. <http://www.bundestag.de/>
30. Parlament Poljske, Donji dom - <http://www.sejm.gov.pl>
31. Parlament Poljske, Gornji dom - <http://www.senat.gov.pl>
32. Parlament Portugalije - <http://www.parlamento.pt/>
33. Parlament Rumunije, Donji dom - <http://www.cdep.ro>
34. Parlament Rumunije, Gornji dom - <http://www.senat.ro>
35. Parlament Slovačke -. <http://www.nrsr.sk/>
36. Državna izborna komisija - <http://www.dvk.gov.si/>
37. Parlament Ujedinjenog Kraljevstva -. <http://www.parliament.uk/>
38. Parlament Španije, Donji dom - <http://www.congreso.es/>
39. Parlament Španije, Gornji dom -. <http://www.senado.es/>
40. Parlament Švedske - <http://www.riksdagen.se/>
Evropski parlament

BIOGRAFIJA AUTORA

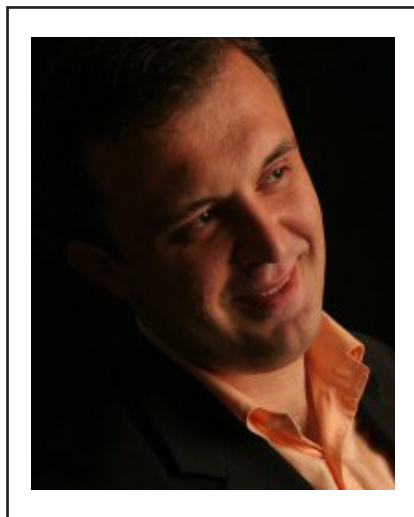
mr Vlado Dedović



Rođen 10.08.1983 godine u Podgorici, gdje je završio osnovnu školu u gimnaziju „Slobodan Škerović“. Školske 2002/03 upisao je Pravni fakultet u Podgorici, na kome je diplomirao školske 2006/07 godine. Magistrirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2009. godine.

Koordinator je programa demokratizacija i ljudska prava i šef pravnog odjeljenja u CEMI-ju. Već nekoliko godina je angažovan na realizaciji projekta „Trial Monitoring“ kojeg CEMI realizuje u saradnji sa misijom OSCE u Crnoj Gori. Pored ovog, koordinira realizaciju projekata u oblasti političke korupcije u Crnoj Gori. Autor je više studija, analiza, izvještaja. Polaznik je brojnih edukativnih programa, seminara i konferencija. Član je udruženja pravnika Crne Gore i kopredsjednik regionalnog Foruma mladih Igmanske inicijative.

Mr Zlatko Vujović



Zlatko Vujović je jedan od osnivača i predsjednik Centra za monitoring, član Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predsjednik Nevladinog samoregulatornog tijela.

Radno je angažovan kao saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka u Podgorici na grupi predmeta: Partijski sistemi, Izborni sistemi, Komparativni partijski sistemi u Evropi, Izborni sistemi u Evropi i Izborni i partijski sistemi.

Na Fakultetu političkih nauka je koordinirao Politikološkim od 2006. do 2007., a nakon toga i smjerom Evropske studije do juna 2008. godine. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Podgorici 2004. godine, a magistrirao na Fakultetu političkih nauka u Podgorici 2008. godine. Student je doktorskog studija «Komparativna politika» na Fakultetu političkih znanosti, na Sveučilištu u Zagrebu.

U svojim istraživačkim radovima bavi se pitanjima: kontrola izbornog procesa, izborni sistemi, partije i partijski sistemi, politička korupcija, korupcija u obrazovanju, proces donošenja odluka u EU, evropeizacija nacionalnih političkih partija kao i aspektima funkcionisanja Evropskog parlamenta.

The Monitoring Center CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me



Priprema za štampu: Sanja Marjukić