



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Izbori i etički principi

prijedlog unaprijeđenja etičkog postupanja organa
za sprovođenje izbora u Crnoj Gori



Opšti pregled stanja

Prateći odredbe člana 32 Zakona o izboru odbornika i poslanika¹ i usvojene Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, Državna izborna komisija je na sjednici održanoj 20. decembra 2010. godine, donijela *Etički kodeks organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori* (u daljem tekstu: Etički kodeks). Posljedično, Etički kodeks je stekao status pravnog akta nakon zvaničnog objavljivanja.²

Etički kodeks organa za sprovođenje izbora podijeljen je u četiri poglavlja: Poglavlje I – *Opšte napomene* kojim se definišu *primjena, cilj i sadržaj kodeksa*; Poglavlje II – *Principi kodeksa koji uređuju oblast dužnosti i zabrane članova organa za sprovođenje izbora*; Poglavlje III – *Nadzor nad sprovođenjem kodeksa*; i Poglavlje IV – *Završne odredbe*.

Sadržaj donijetog Etičkog kodeksa u većoj mjeri zadovoljava evropske izborne standarde. Ali, karakteriše ga parcijalna limitiranost u sadržinskom smislu što rezultira u pojedinim poglavljima nedovoljnom razrađenošću opštih postulata na kojima počiva profesionalni obrazac ponašanja, standardi i principi rada članova Državne izborne komisije Crne Gore (DIK), opštinskih izbornih komisija (OIK) i biračkih odbora (BO). Ovaj nedostatak posebno je vidljiv u odredbama

koje se odnose na redefinisane cilja kodeksa, uvođenje načela i vrijednosti, i upotpunjavanje u dijelu nadzora nad sprovođenjem kodeksa.

U strukturalnom smislu, Etički kodeks je, takođe, u većoj mjeri adekvatno i primjereno uređen, pokrivajući skoro sve oblasti (primjena, cilj i sadržaj, dužnosti i zabrane članova organa za sprovođenje izbora, nadzor nad sprovođenjem kodeksa, završne odredbe) radi stvaranja efikasnog i efektivnog mehanizma poštovanja pravila ponašanja propisanih njihovim nadležnostima. Međutim, gotovo istovjetno kao i u sadržinskom smislu, i u strukturalnom kontekstu Etički kodeks demonstrira određene praznine koje bi trebalo popuniti uvođenjem novog poglavlja koje se prevashodno odnosi na „*obaveze upoznavanja sa sadržajem Kodeksa svih članova organa koji stupaju na dužnost*.“

U konačnici, analiza Etičkog kodeksa u suštinskom smislu ukazuje da je izborni etički kodeks svrsishodan i vrijednosno utemeljen u sadržinskom i strukturalnom okviru posljedično obezbjeđujući u većoj mjeri konkretna i kredibilna pravila ponašanja za članove organa za sprovođenje izbora. No, uočljivi su određeni sadržinski nedostaci, konceptualne i strukturalne manjkavosti koje bi trebalo riješiti u nastupajućem periodu.

¹ Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list RCG", br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06 i 56/06

² Službeni list Crne Gore br. 76/10



Analiza Etičkog kodeksa po poglavljima

Analizirajući Etički kodeks u sadržinskom smislu, u Prvom poglavlju (*Opšte napomene*), u članu 1, definišu se generalne odredbe koja se odnose na primjenu pravila ponašanja. U tom smislu, Etički kodeks konkretno definiše ona lica na koje se isključivo primjenjuje ovo pravilo, precizno određujući članove DIK-a, OIK-a i BO kao subjekte koje imaju etičku dužnost i obavezu da se podvrgnu poštovanju ove norme. Tako se članu 1 ističe: „Etički kodeks čini skup principa, standarda i pravila ponašanja članova Državne izborne komisije, opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora (u daljem tekstu: organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori), posebno u toku izbornog procesa.“³ Međutim, ovaj član propušta da naglasi načela (nazavisnost, odgovornost, javnost rada, tolerantnost, uvažavanje ljudskih prava i dostojanstva) iz kojih dalje prozilaze principi, standardi i pravila ponašanja članova organa za sprovođenje izbora koja nijesu prethodno nabrojana u postojećem dokumentu.

Analizom člana 2 stiče se utisak da cilj Etičkog kodeksa nije na odgovarajući način definisan, kroz naglasak da je cilj Kodeksa da „promoviše ulogu i ugled organa za sprovođenje izbora u vršenju poslova iz njihove nadležnosti.“⁴ Upravo suprotno od prvobitne definicije, Etički kodeks predstavlja svojevrzni pravilnik odnosno skup pravila i etičkih načela o profesionalnom ponašanju i njihova funkcija nije da promoviše ulogu i ugled članova organa za sprovođenje izbora, već da

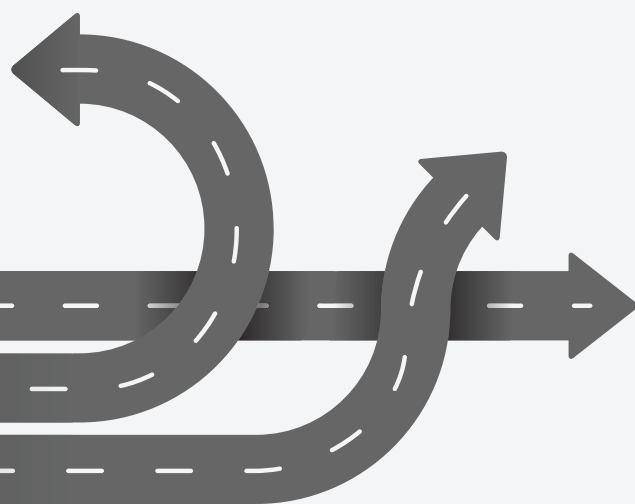
definiše standarde ponašanja kojih se svi članovi trebaju pridržavati u obavljanju svojih dužnosti. Takođe, iako u članu 2, stav 2, Etički kodeks konstatuje da „sadrži odredbe o principima, standardima i pravilima ponašanja, obavezi upoznavanja sa sadržajem Kodeksa i nadzoru nad sprovođenjem Kodeksa“, primjetno je da istom nedostaju konkretno i adekvatno definisani „standardi etičkog ponašanja“, kao temeljnog okvira za profesionalno obavljanje propisanih dužnosti. Dodatno, Etičkom kodeksu nedostaju i „temeljne vrijednosti“ na kojima počiva ili je uspostavljen pravilnik ponašanja organa za sprovođenje izbora, a odnose se na: odgovornost, nepristrasnost, poštenje, istinitost, pravednost, poštovanje i kulturu dijaloga itd.

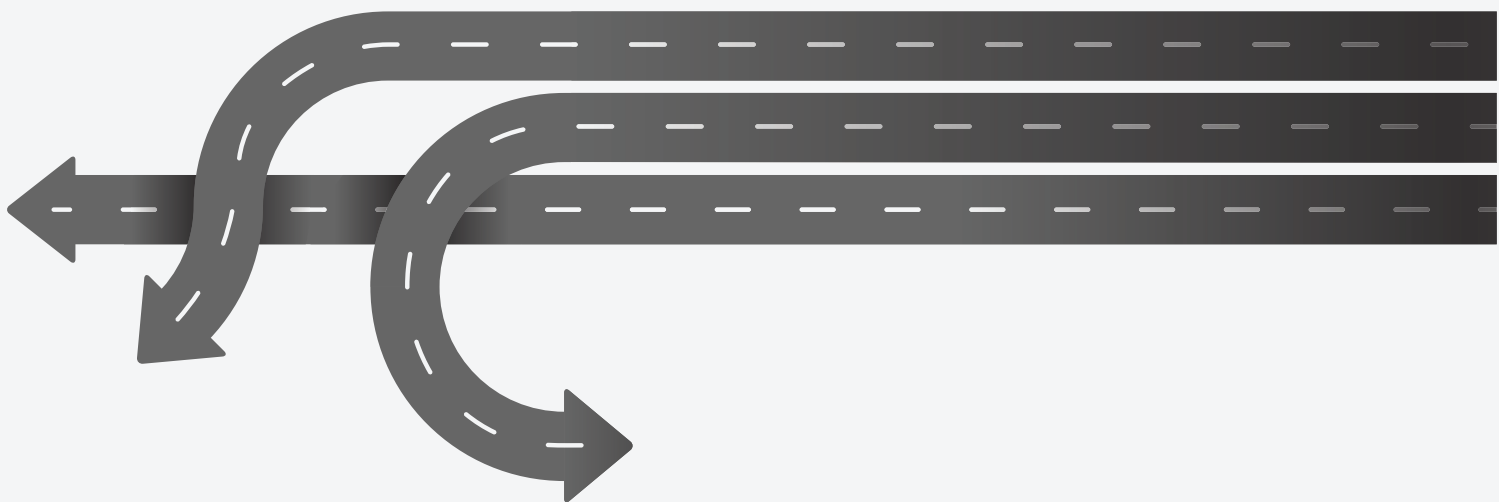
U Drugom poglavlju (*Principi kodeksa*), članom 3 Etičkog kodeksa, na jasan, konkretan i svrsishodan način definišu se dužnosti članova za sprovođenje izbora poštujući odredbe kodeksa uz preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji radi čuvanja integriteta izbornog organa. Članom 3 propisuje da su članovi organa za sprovođenje izbora dužni: „savjesno, stručno i odgovorno obavljati dužnosti koje su im povjerene; poslove vršiti čestito i efikasno prema profesionalnim standardima; čuvati ugled organa kojeg predstavljaju; biti ažurni, profesionalni i precizni u ispunjavanju zakonskih obaveza; razvijati kolegijalne i konkretne odnose prema drugim članovima organa za sprovođenje izbora“ itd.⁵

³ Član 1. Etičkog kodeksa organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori.

⁴ Član 2. Etičkog kodeksa organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori.

⁵ Član 3. Etičkog kodeksa organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori.





Takođe, Etički kodeks na kredibilan način propisuje one zabrane kojima podliježu članovi organa za sprovođenje izbora, a u konačnici odnose se na: korištenje imovine organa za sprovođenje izbora u privatne svrhe; favorizovanje pojedine kategorije građana u ostvarivanju njihovih prava zbog političke, nacionalne, rasne, vjerske, polne ili druge nacionalnosti; davanje izjave ili informacija koje bi štetile ugledu organa za sprovođenje izbora u toku izbornog procesa; zloupotrebljavanje položaja u organima za sprovođenje izbora radi lične koristi ili koristi pojedine političke partije koja ih delegira u članstvo; itd.⁶ Time se obezbjeđuju odgovarajuća pravila ponašanja svih u cilju nesmetanog obavljanja profesionalnih, stručnih i odgovornih dužnosti uz čuvanje integriteta i ugleda organa koji predstavljaju, prevashodno kroz uzdržavanje ili zabranu od pojedinih aktivnosti kojima bi mogao da se naruši ili dovede u pitanje izborni proces. Dodatno, ovo poglavlje otkriva i određene nedostatke koji se odnose na dopunu i detaljnije razrađivanje stavova o dužnostima i zabranama članova organa za sprovođenje izbora.⁷

Uvid u *Treće poglavlje* daje odgovor na pitanje: ko vrši nadzor nad sprovođenjem kodeksa? Tako, član 5 Etičkog kodeksa decidno ističe da je DIK institucija koja posjeduje nadležnost nad kontrolom sprovođenja kodeksa. Predsjednik DIK-a ima legitimno pravo da kod

nadležnog organa za imenovanje pokrene postupak za razrješenje člana za sprovođenje izbora čije ponašanje nije u skladu sa osnovnim principima i pravilima Etičkog kodeksa. No, ovdje nedostaje nešto što može biti od krucijane važnosti za stvaranje kvalitetnog i obavezujućeg okvira za nadzor nad sprovođenjem kodeksa - popunjavanje sadržajne praznine u odredbi koja se odnosi na kontrolu efektivne primjene pravila ponašanja organa za sprovođenje izbora. Očigledno autori nijesu imali interesovanja za ona pitanja koja su od značaja za utvrđivanje svrsishodnijeg i kredibilnijeg mehanizma kontrole nad sprovođenjem Etičkog kodeksa a tiču se: preciznijeg definisanja svih lica koja imaju zakonsku mogućnost za podnošenje prigovora i način podnošenja prigovora predsjedniku DIK-a, a posebno u slučajevima netičkog ponašanja organa za sprovođenje izbora. Takođe, nije jasno u kojem vremenskom periodu predsjednik DIK-a ima zakonsku mogućnost da kod nadženog organa za imenovanje pokrene postupak razješnjenja određenog člana organa za sprovođenje izbora. Posljednje, ali ne manje važno, ne definiše se vremenski interval u kojem je neophodno obavijestiti podnosioca prigovora o ishodu istog. Stoga su ova rješenja neizvedena i nejasna, jer nije decidno propisano ko može podnijeti prigovor i na koji način, te koji su rokovi za dostavljanje prigovora, odlučivanje o prigovoru i obavještenje o ishodu.

⁶ Član 4. Etičkog kodeksa organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori.

⁷ O uvođenju novih stavova u Članu 3 i Članu 4 (dužnosti i zabrane članova organa za sprovođenje izbore) pogledati zaključke.

Uporedni pregled

Poređenje sa zemljama regiona koje teže članstvu u EU (Bosna i Hercegovina i Srbija), ali i državama koje imaju status punopravne članice EU (Hrvatska, Grčka, Slovačka, Njemačka), utvrđeno je da iste nemaju izborni etički kodeks organa za sprovođenje izbora.

U slučaju Bosne i Hercegovine, iako postoji Centralna izborna komisija (CIK) koja je nadležna za poštovanje i sprovođenje izborne procedure, izborni kodeks nije eksplicitno sadržan ni u jednoj zakonskoj formi. Stoga, možemo konstatovati da izborni etički kodeks na federalnom nivou ne postoji.

Ista je situacija i u slučaju Srbije, gdje je rad Republičke izborne komisije (RIK) definisan poslovníkom RIK-a, ali bez postojanja izbornog etičkog kodeksa, kao posebnog dokumenta.

U Hrvatskoj, Državno izbornopovjerenstvo (DIP) je 2013. godine usvojilo izborni etički kodeks. Međutim, ovaj dokument posvećuje marginalnu pažnju standardima i pravilima ponašanja i kontroli sprovođenja Kodeksa, posebno ako se ima u vidu da se odredbe Kodeksa u najvećoj mjeri odnose na ponašanje učesnika na izborima, pitanjima ravnopravnosti i jednakosti u sredstvima javnog informisanja, te pitanju jednakosti svih u mogućnostima predizbornog predstavljanja.⁸

U slučajevima Grčke, Slovačke i Njemačke izborni etički kodeksi organa za sprovođenje izbora nijesu evidentirani ni u jednoj formi.

Zaključak je da je Crna Gora jedina od gore navedenih država koja ima donijet Etički izborni kodeks za sprovođenje izbora, čime se pozicionira kao jedna od rijetkih država koja ima usvojen pravi akt u ovoj oblasti.

⁸ Izborni etički kodeks u Republici Hrvatskoj.



Zaključci i preporuke

Crna Gora je jedna od rijetkih zemalja u regionu, ali i šire, koja ima Etički kodeks organa za sprovođenje izbora, usvojen relativno brzo nakon sticanja nezavisnosti. Ovaj dokument je u sadržinskom smislu svrsishodan za dalju upotrebu, uz napomenu da su potrebne određene sadržinske i strukturne modifikacije kako bi izborni bio sveobuhvatniji i učinkovitiji.

Stoga bi trebalo formirati radnu grupu za reviziju postojećeg Etičkog kodeksa, a u tom okviru razmotriti i sljedeće sadržinske i strukturne modifikacije:

- ❖ U Prvom poglavlju (Opšte napomene), u **članu 1, stav 1, nakon alineje 1**, dodaje se zarez i slijedi: *a koji se zasnivaju na načelima nezavisnosti, odgovornosti, javnosti rada, tolerantnosti, uvažavanju ljudskih prava i dostojanstva*. Posljednji dio odredbe Etičkog kodeksa „posebno u toku izbornog procesa“ bi trebalo izbrisati.

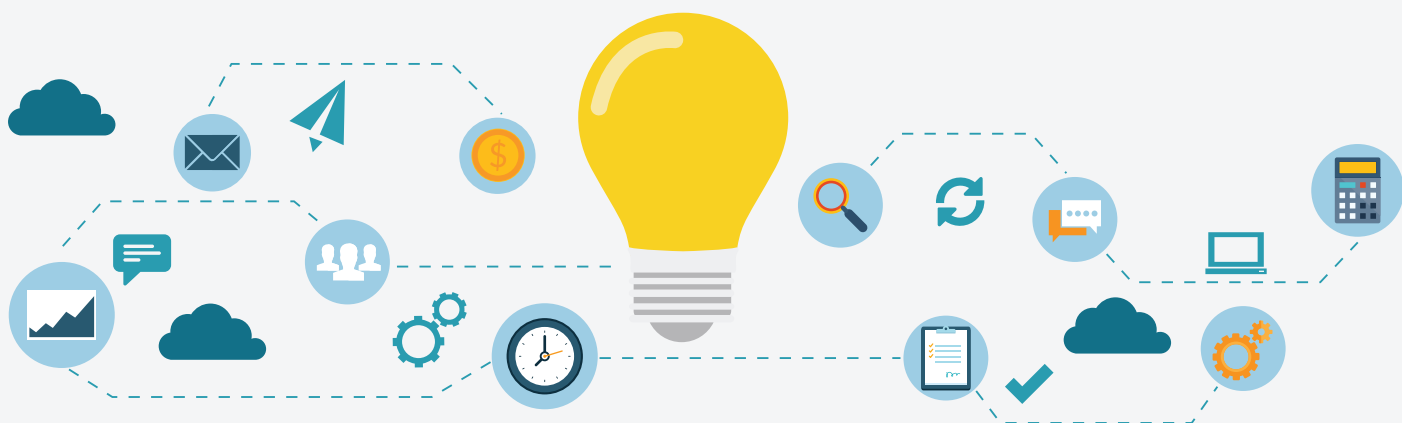
Obrazloženje: Predloženim amandmanom se navode osnovna načela iz kojih dalje proizilaze principi, standardi i pravila ponašanja članova organa za sprovođenje izbora, koja nijesu prethodno nabrojana u postojećem dokumentu. Takođe, imajući u vidu da se Etički kodeks primjenjuje na sve članove organa za sprovođenje izbora, pa samim tim i na Državnu izbornu komisiju, treba konstatovati profesionalno obavljanje funkcije predsjednika i sekretara ovog tijela i u skladu sa tim brisati odredbu

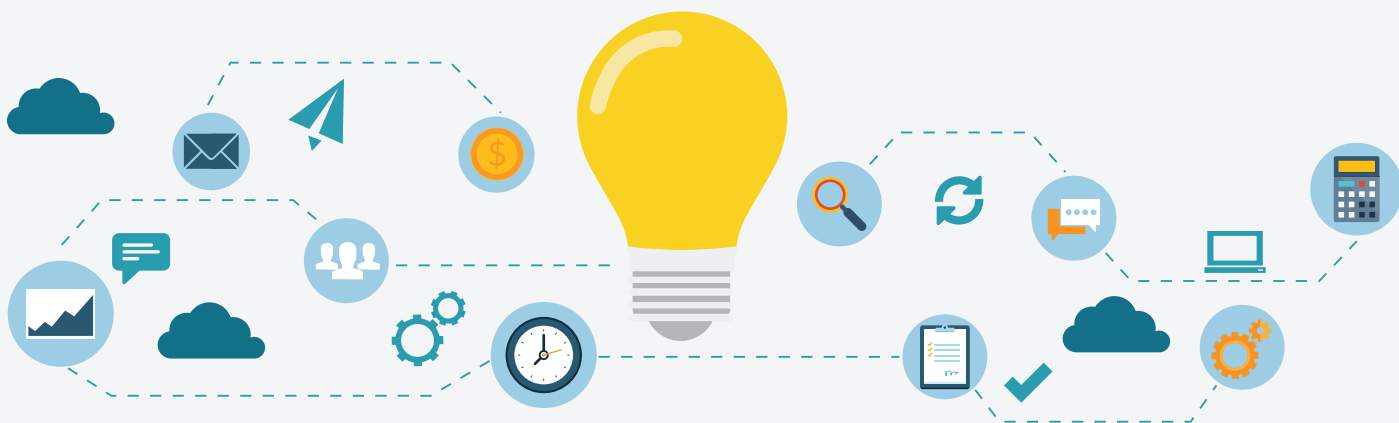
kojom se ograničava trajanje primjene Kodeksa samo na period izbornog procesa.

- ❖ U istom poglavlju (Opšte napomene), **član 2, stav 1 bi trebao da se promijeni da glasi:** *Cilj Kodeksa je da definiše standarde ponašanja članova organa za sprovođenje izbora kojima će se doprinijeti većem stepenu povjerenja građana i građanki Crne Gore u organe za sprovođenje izbora, u vršenju poslova iz njihove nadležnosti, istovremeno unaprijeđujući ulogu i ugled ovih organa.*

Obrazloženje: Kodeks je pravilnik odnosno skup pravila i etičkih načela o profesionalnom ponašanju i njegova funkcija nije da promoviše ulogu i ugled članova organa za sprovođenje izbora, već da definiše standarde ponašanja kojih se svi članovi trebaju pridržavati u obavljanju svojih dužnosti.

- ❖ U Drugom poglavlju (Principi kodeksa) u dijelu koji se odnosi na *Dužnosti članova organa za sprovođenje izbora*, **član 3, stav 2, tačka 2 bi trebalo da se promijeni i da glasi:** *2) propisane dužnosti vršiti u skladu sa profesionalnim standardima.*
- Takođe, **član 3, stav 2, nakon tačke 2 dodaje se tačka 3 i glasi:** *3) svojim postupcima obezbijediti javnost rada i blagovremenu dostupnost podataka zainteresovanoj javnosti.* Shodno gore navedom dalje se mijenja numeracija tački.





- U dijelu koji se odnosi na *Zabranu dužnosti članova organa za sprovođenje izbora*, **član 4, nakon tačke 1 dodaje se tačka 2 koja glasi: 2) izražavanje stavova o subjektima koji učestvuju na izborima i pojedinačnim kandidatima niti druga vrsta uticaja na birače. Član 4, shodno prethodnom mijenja se numeracija ostalih tački.**

- ❖ **Potrebno je uvesti novu glavu III koja bi glasila: III – OBAVEZA UPOZNAVANJA SA SADRŽAJEM KODEKSA.**

Tako **novi član 5** bi glasio: *Svi članovi organa za sprovođenje izbora danom stupanja na dužnost potpisuju izjavu kojom potvrđuju da je on/ona upoznat sa svi odredbama ovog Kodeksa i da će se istih savjesno pridržavati.*

Obrazloženje: U članu 2, stav 2 Kodeksa navodi se da sadrži odredbe o obavezi upoznavanja sa sadržajem, dok se u daljem tekstu ova odredba ni na koji način ne razrađuje. Stoga je u cilju razrade ove odredbe potrebno definisati zasebno poglavlje i propisati način upoznavanja sa sadržinom kodeksa

i preuzimanja obaveze poštovanja definisanih odredbi. S tim u vezi, **mijenja se numeracija pa glava III postaje glava IV, a član 5 postaje član 6.**

- ❖ U novoformiranoj Glavi IV - NADZOR NAD SPROVOĐENJEM KODEKSA, **nakon stava 1 bi trebalo dodati stav 2 koji bi glasio: O neetičkom ponašanju organa za sprovođenje izbora prigovor može podnijeti svako fizičko ili pravno lice u pisanom obliku (elektronski ili dopisom preko arhive odnosno faksa) predsjedniku Državne izborne komisije.**
- **Postojeći stav 2 bi postao stav 3, a potrebno bi bilo izbrisati tačku na kraju, i dodati zarez nakon čega bi slijedilo: u roku od 7 dana od dana podnošenja prigovora.**
- **Dodao bi se stav 4 koji bi glasio: Predsjednik Državne izborne komisije je dužan obavijestiti podnosioca prigovora o ishodu istog u roku od 15 dana od podnošenja prigovora.**

Obrazloženje: Rješenje definisano Etičkim kodeksom je neizvedeno i nejasno. Nije propisano ko može podnijeti prigovor i na koji način, kao ni rokovi za dostavljanje prigovora, odlučivanje i obavještenje o ishodu.

Literatura

- Etički kodeks organa za sprovođenje izbora u Crnoj Gori. 2010. <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={B574CBFE-7A7A-4429-B9C3-017B54221861}>, (pristup 28. 10. 2016).
- Izborni etički kodeks u Republici Hrvatskoj. 2013. [http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/0D67FF773BC3D653C1257C830034BDC8/\\$FILE/35_13-IzborniEtickiKodeks.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/0D67FF773BC3D653C1257C830034BDC8/$FILE/35_13-IzborniEtickiKodeks.pdf), (pristup 28.10. 2016).
- Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list RCG", br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06 i 56/06

