

# Kako do kvalitetnog biračkog spiska?

Autor/ka:

**Dragan Koprivica i  
Milena Gvozdenović**





**AKCIJA**<sup>CDT</sup>



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



Autor/ka:  
**Dragan Koprivica i Milena Gvozdenović**

# **Kako do kvalitetnog biračkog spiska?**

Podgorica, januar 2023.

# Uvod

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) ovim dokumentom želi skrenuti pažnju na preostale probleme koji se tiču kvaliteta i kontrole biračkog spiska u Crnoj Gori.

Pisati i javno debatovati o ovoj temi kod nas nije baš jednostavan posao, jer značajan procenat onih koji saopštavaju zaključke i/ili daju preporuke za unapređenje stanja ovoj temi nikad nije vidjelo birački spisak ili izvorne registre koji ga čine. Ovaj je način razmišljanja i javnog djelovanja doveo do toga da se formiraju dva ekstremna stava o biračkom spisku: prvi da je on “najbolji u Evropi” i drugi da u njemu ima “stotine hiljada izmišljenih birača-fantoma kojima se izdaju lažne lične karte”. Naravno, zavisno od trenutnog političkog interesa, partije i njima bliski “stručnjaci” biraju narativ o biračkom spisku koji im u tom momentu odgovara.

Pored stvaranja narativa, važno obilježje stanja na ovom polju jeste želja partija da se izbjegne ili zaustavi započeta reforma i “sređivanje” biračkog spiska. Dugogodišnja vlast koju je predvodio DPS je to činila duži niz godina, izbjegavajući na različite načine da pokrene reformske zahvate koji bi doveli do, prije svega, uređenog registra prebivališta koji je veoma važan za birački spisak, ali i za ostale segmente funkcionisanja države. S druge strane, vlast nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, je umjesto da prekine ovu praksu, zapravo održala kontinuitet odnosa prema (ne)rješavanju ovog veoma važnog pitanja. Prilično brzo su zaboravili šta su građanima obećavali dok su bili opozicija i dali svoj značajan doprinos da izborna reforma doživi propast.

O biračkom spisku u Crnoj Gori može kredibilno govoriti veoma mali broj stručnjaka. Njihovi glasovi se najčešće gube u zaglušujućoj buci koju, prilikom debatovanja o ovoj temi, stvaraju kvazieksperti koji djeluju za račun ove ili one političke grupacije.

Upravo zbog ovoga, željeli smo da, nakon višegodišnjeg angažmana u parlamentarnim radnim tijelima za izbornu reformu, u različitim tijelima Ministarstva unutrašnjih poslova koja su se bavila kontrolom biračkog spiska i pripremom reformskih zakonskih rješenja, sublimiramo naša iskustva ali i stavove svih onih za koje držimo da su kredibilni poznavaoци problema koji opterećuju birački spisak, te da predložimo održiva rješenja koja su u skladu sa međunarodnim standardima.

Ključni razlog nepovjerenja u birački spisak je činjenica da u biračkom spisku imamo upisane građane/ke koji tu ne bi trebalo da se nalaze. Tu se najkrupniji problem tiče neažurnog Registra prebivališta crnogorskih državljana iz kojeg se, između ostalog, izvodi birački spisak. Imamo jedan broj građana koji ima fiktivno prebivašte u Crnoj Gori, ali ipak se nalazi u biračkom spisku i može da glasa. U Ustavu je propisan uslov prebivališta od 24 mjeseca za ostvarenje

## Kako do kvalitetnog biračkog spiska?

prava glasa u našoj zemlji, što znači da je namjera bila da oni građani/ke koji zaista žive i vežu svoju sudbinu za Crnu Goru, o njoj mogu i da odlučuju. Međutim, ova ustavna intencija nije pretočena u adekvatan zakonski okvir, pa je građanima ostavljeno na slobodnu odluku da li će odjavljivati prebivalište. Kako bi se riješio ovaj problem potrebno je značajno poboljšati legislativu a onda sprovesti opsežnu terensku kontrolu i razmotriti svaki pojedinačan slučaj, kako bi država “pronašla” svoje državljane i utvrdila ko od njih jednovremeno ostvaruje biračko pravo i u zemlji u kojoj boravi i u Crnoj Gori.

Osim ovog, identifikovani su i drugi problemi koje je važno riješiti kako bi se “očistio” naš birački spisak što se prvenstveno veže za pitanje ažurnosti Registra državljana Crne Gore i Matičnog registra umrlih.

Neophodno je uvesti mehanizme koji će omogućiti internu i eksternu kontrolu tačnosti biračkog spiska i time graditi povjerenje javnosti u izborni proces.

Ostajemo otvoreni sa sve dobronamjerene sugestije i kritike ove naše publikacije i za direktni ili javni dijalog po svim važnim pitanjima koje u njemu obrađujemo.

Zahvaljujemo Ministarstvu vanjskih i evropskih poslova Velikog Vojvodstva Luksemburg za finansijsku podršku za izradu ove publikacije.

## Problemi sa biračkim spiskom u Crnoj Gori

Birački spisak (BS) u Crnoj Gori je jedinstven i vodi se centralno, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). On je izvedena elektronska zbirka podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo. Pod izvornim registrima podrazumijevamo registre prebivališta, crnogorskih državljana, i matične registre rođenih i umrlih.

BS se, kao izvedena zbirka podataka, automatski ažurira čim nastupi promjena u nekom od registara koji ga čine. Njegova tačnost, zapravo, zavisi od tačnosti i ažurnosti izvornih registara koji ga čine.

## Kontrola biračkog spiska

Kvalitetna kontrola BS podrazumijeva i nadzor nad institucijom koja je zadužena za njegovo vođenje. Ta obaveza je do 2020, shodno Zakonu o biračkom spisku, pripadala Državnoj izbornoj komisiji (DIK) koja je imala pravo pristupa svim registrima građana, pravo uvida u službenu dokumentaciju i mogućnost da naloži MUP-u da otkloni nepravilnosti koje otkrije u procesu kontrole.

## Kako do kvalitetnog biračkog spiska?

Međutim, u toku prethodnih izbornih ciklusa ova institucija nije uspjela da izgradi kapacitet za kontrolu BS pa je njena uloga svedena na površinske i formalne, a ne suštinske zaključke o kvalitetu BS. Ovo je i formalizovano izmjenama zakona početkom 2020, kada su nadzorna ovlašćenja DIK zapravo svedena na “ostvarivanje saradnje”.

Ovim promjenama koje su urađene bez uobičajenog konsenzusa vlasti i opozicije pri donošenju zakona koje se tiču izbornog procesa, pored oduzimanja ovlašćenja DIK smanjen je i pristup i mogućnost kontrole BS. NVO su kritikovale ovo rješenje, navodeći da se na taj način onemogućava suštinska kontrola.<sup>1</sup>

Ovo je prouzrokovalo da se u dva posljednja izborna ciklusa formiraju mješoviti, ad hoc timovi u okviru MUP-a u kojima su učestvovali i spoljni akteri. U toku izbora 2016. godine to su bile političke partije i nevladine organizacije a 2020. godine samo ovi drugi.<sup>2</sup> Oba tima su predvodili ministri i bio je omogućen maksimalan nivo pristupa podacima. Ustanovljena su brojna pravila i procedure, i uvedena je kontrola biračkog spiska AFIS-om<sup>3</sup>. Ovaj vid kontrole je korišćen i u svim narednim izbornim ciklusima. Suština ove kontrole jeste uparivanje svih otisaka državljana koji ispunjavaju uslove za biračko pravo kako bi se utvrdilo da li u biračkom spisku postoje tzv. “fantom birači”. Cilj ove kontrole je utvrđivanje da li eventualno postoje slučajevi da su na jedne biometrijske podatke (otiske) izdavane lažne lične karte i na taj način omogućeno nezakonito glasanje na izborima. Iako su ove kontrole ishodovala zanemarljivim brojem sumnjivih slučajeva, sumnje u postojanje fantoma su ostale pa su se čuli i predlozi da se u AFIS sistemu, pored uparivanja otisaka, uparuju i fotografije birača. Međutim, nije bilo političke snage da se ova dobra praksa pretvori u zakonsku odredbu i time pojača kontrola kvaliteta biračkog spiska.

MUP putem sajta biraci.me omogućava građanima da provjere da li su u biračkom spisku i na kom biračkom mjestu glasaju. Takođe, biračima je na raspolaganju i Call centar (19820) putem kojeg mogu provjeriti ove informacije. Ipak, na dan lokalnih izbora u 2022. ovaj sat nije bio u funkciji, niti je bio aktivan Call centar, pa je pojava da građani ne mogu da pronađu na kom mjestu glasaju postala masovna.

## Problemi sa registrom prebivališta

U proteklim izbornim ciklusima CDT nije bio upoznat sa slučajevima da građani koji imaju pravo glasa nijesu bili upisani u BS. Međutim, činjenica je da su u njega upisani i oni građani koji ne ispunjavaju uslove za biračko pravo.

1 Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), “Nema uslova za kontrolu tačnosti biračkog spiska”, 27.07.2020.

2 Biljana Papović et al. *Parlamentarni izbori 2020*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020.

3 Automatic Fingerprint Identification System.

Problem nije u samom BS već u neažurnom registru prebivališta građana Crne Gore, odnosno u legislativi koja reguliše ovu problematiku. Ova neažurnost se reflektuje na BS na dva načina: prvo, značajan broj građana nije ispunio svoju obavezu i nije prijavljivao promjenu prebivališta, odnosno nije prijavljen na stvarnoj adresi na kojoj živi. Budući da je adresa prebivališta osnova za određivanje biračkog mjesta, često se dešavalo da biračko mjesto bude kilometrima daleko od stvarnog prebivališta što izaziva konfuzije i probleme u toku izbornog dana.

Drugi, i mnogo veći problem je to što postoji nepoznat broj lica koja nijesu odjavila prebivalište prilikom odlaska u inostranstvo na duže vrijeme, te da su glasali na izborima iako samo fiktivno ispunjavaju uslov prebivališta.<sup>4</sup> Budući da samo oni državljani koji 24 mjeseca imaju prebivalište u Crnoj Gori mogu glasati na izborima, ova neažurnost države i građana ostavlja mogućnost za značajne zloupotrebe. Nijesu rijetki slučajevi da se djelovi dijaspore koji inače ne žive u Crnoj Gori i suštinski ne ispunjavaju rezidencijalni uslov masovno organizuju i dolaze da glasaju.

Rezidencijalni uslov od 24 mjeseca je kritikovan u OSCE/ODIHR izvještajima o Crnoj Gori u kojima je sugerisano da se taj uslov mora izbrisati. Ipak ustavopisac je bio veoma zainteresovan da na ovaj način zaštiti BS od manipulativnog uvoza birača, najviše iz država regiona, pa je za promjenu ove odredbe pored dvotrećinske odluke poslanika/ca dodao i obavezu referendumu na kojem bi za promjenu moralo glasati tri petine, odnosno oko 325.000 birača. Ovim je gotovo i teorijski onemogućeno da ova preporuka OEBS-a bude sprovodiva u praksi.

Neažuran registar prebivališta je doveo da toga da je moguće izigrati ustavnu odredbu o potrebnom rezidencijalnom uslovu za glasanje od 24 mjeseca. Ovim se zapravo želi na mala vrata, mimo izvorne intencije ustavopisca, omogućiti da u Crnoj Gori na izborima glasa dijaspora. Dakle, onim državljanima koji imaju riješen status u drugim državama uključujući i biračko pravo, Ustav očekivano i pravedno oduzima pravo glasa. Ustav je donešen glasovima kompletne sadašnje opozicije i PZP-a, i da je intencija bila da dijaspora glasa, u njemu ne bi bilo ovog rezidencijalnog uslova.

Međutim, ova ustavna intencija nije adekvatno pretočena u zakonske odredbe čime je država građanima omogućila da tumače zakon kako žele a time i zloupotrebljavaju mogućnost da prilikom odlaska iz zemlje ne odjave iz registra prebivališta.

Posebno osjetljivo je pitanje dijela naše "dijaspore" koji nema jasan pravni status u zemljama u kojima stvarno žive i rade, odnosno u tim zemljama nemaju biračko pravo. U ovim slučajevima provjera prebivališta mora biti urađena sa

<sup>4</sup> Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2018.

posebnom pažnjom kako se ne bi moglo desilo da jedan dio naših državljana ostane uskraćen za biračko pravo, a da ga nema u drugoj zemlji.

## Otvorena pitanja vezana za državljanstvo

Male države kakva je Crna Gora moraju voditi “restriktivnije” politike državljanstva kako bi štatile svoj državni interes, jer bi se u suprotnom slučaju mogao na jednostavan način ostvariti dominantan uticaj na izborne procese onako kako to odgovara pojedinim državama iz okruženja.

S druge strane, ljudi koji su svoj životni put dominantno vezali za Crnu Goru i koji u njoj provode najznačajniji dio vremena, ne smiju rigidnim pravilima ili njihovim tumačenjem biti diskriminirani, odnosno uskraćeni za neka značajna prava u Crnoj Gori.

Politika državljanstva je osjetljivo pitanje koje, pored ostalih, značajno utiče i na pitanje BS, jer biračko pravo imaju državljani Crne Gore koji ispunjavaju druge dodatne uslove.

Situaciju dodatno komplikuje činjenica da većina zemalja iz okruženja ima ne samo suprotne nego i suprotstavljene politike u odnosu na našu. Njima je cilj da imaju što više državljana te da ne kontrolišu prebivalište, jer na taj način, po njihovom mišljenju, ostvaruju bolje veze sa okruženjem i dijasporom. Ova činjenica jeste konstantan izvor potencijalnog “konflikta” i narušavanja dobrosusjedskih odnosa u regionu.

Ova su važna pitanja ponovo otvorena kada je Vlada Zdravka Krivokapića pripremala promjenu Odluku o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva (Odluka) kojom je pokušala, bez bilo kakvih javnih konsultacija i učešća javnosti, mijenjati politiku državljanstava.

Promjena Odluke je mogla biti opravdana u dijelu koji se odnosi na olakšavanje dobijanja državljanstva ljudima koji stvarno i trajno žive u Crnoj Gori, bez obzira na to kako se zovu, odakle su došli ili za koga glasaju. Ovo se naročito odnosi na raseljena lica tj. na one ljudima koji su se u Crnu Goru sklonili od ratova devedesetih.

Međutim, Vlada je u Odluci bespotrebno proširila liberalizaciju dobijanja državljanstva na još 11 mogućih situacija. Po njima, lakše sticanje državljanstva je trebalo omogućiti onima koji posjeduju nekretnine u Crnoj Gori, onima koji obavljaju vjersku službu, posjeduju kompaniju kao i za dodatnih devet razloga koji nemaju veze sa bilo kakvom borbom protiv diskriminacije građana.<sup>5</sup>



Nakon odlučne i energične reakcije stručne ali i šire javnosti, Vlada je privremeno stopirala usvajanje ove Odluke. Nakon što joj je izglasano nepovjerenje, na jednoj od posljednjih sjednica njenog tehničkog mandata, Vlada je usvojila ovu Odluku i tako potvrdila sumnje javnosti u dobru namjeru povodom politike državljanstva. Takođe, zaobiđen je i skupštinski odbor za reformu izbornog zakonodavstva u čijem je direktnom mandatu bilo rješavanje ovih pitanja.

Ovdje postoji još jedna pojava koja je tolerisana godinama, a koja se može zloupotrijebiti u izborne svrhe. Naš Zakon o državljanstvu, osim u izuzetnim slučajevima, zabranjuje dvojno državljanstvo. Dobrovoljno sticanje državljanstva druge države, nakon 2006. godine, predstavlja grubo kršenje zakona i uslov je za gubitak crnogorskog državljanstva. Brojne su prijave i optužbe u javnosti da veliki broj crnogorskih državljanina nezakonito posjeduje državljanstvo u dvije države. Posebno zabrinjava što među njima ima i javnih funkcionera.

Međutim, mala je vjerovatnoća da će nam zemlje koje imaju suprotne politike dostaviti podatke o svojim državljanima, pa se ova pitanja moraju rješavati u okviru našeg pravnog sistema.

## Izborni turizam

Ustavni sud Crne Gore je u novembru 2020. godine ukinuo odredbu Zakona o izboru odbornika i poslanika kojom se zahtijevalo prebivalište birača u opštini u kojoj se održavaju izbori od najmanje šest mjeseci prije dana održavanja izbora.

Ustavni sud je cijenio da je propisivanjem prebivališta u opštini (pored Ustavom propisanog prebivališta u trajanju od 24 mjeseca) Zakon utvrdio dodatni uslov za ostvarivanje biračkog prava, koji nije u saglasnosti sa Ustavom.<sup>6</sup> Iako je pravna argumentacija Ustavnog suda dobra, ukidanje ove odredbe je otvorilo niz problema i zloupotreba u praksi.<sup>7</sup>

Uz propuštanje parlamenta da sprovede izbornu reformu i uredi održavanje svih izbora u jednom danu, ukidanje rezidencijalnog uslova za lokalne izbore omogućilo je “izborni turizam” odnosno namjerno seljenje birača u opštinu kojoj se održavaju izbori s ciljem ostvarivanja boljeg izbornog rezultata pojedinih partija. Ova pojava je najizraženija u Šavniku, u kojem se broj birača uoči lokalnih izbora u oktobru 2022. uvećao u tom obimu da može opredjeljujuće uticati na rezultat izbora. To je dalje ponukalo građane/ke da sami “uzmu pravdu u svoje ruke” i onemogućavaju sprovođenje izbornog procesa, pa se

6 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Izborna reforma – potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?*, Centar za demokratsku tranziciju, 2021.

7 Isto.

## Kako do kvalitetnog biračkog spiska?

glasanje na dva biračka mjesta u ovoj opštini čak devet puta bezuspješno organizovalo, a na početku 2023. i dalje nije izvjesno kada će okončati izborna bitka za ovaj grad.

Ovo je uslovalo izmjenu Zakona o registrima prebivališta i boravišta, bez partijskog konsenzusa na način da je pooštrena kontrola u postupku promjene i prijave prebivališta.<sup>8</sup> Novim rješenjima se zahtijeva dodatno dokaza i moguća je terenska kontrola istinitosti podatka iz prijave. Iako predstavlja unapređenje, ovim se rješava samo dio problema jer se uvodi provjera samo u slučajevima promjene prebivališta.

## Problemi sa registrom umrlih

U dosadašnjim procesima kontrole i provjere biračkog spiska identifikovan je i jedan broj umrlih lica, koja nijesu mogla biti brisana zbog nedostatka odgovarajućeg pravnog osnova. Dio problema je nedostatak administrativne kulture ili loša namjera građana koji ne prijavljuju umrle iz manipulativnih razloga. Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da se za svako umrlo lice mora utvrditi vrijeme i uzrok smrti, od strane ljekara.<sup>9</sup>

Drugi dio problema nastaje u komunikaciji nadležnih službi, zdravstvenih i drugih ustanova, zbog čega činjenica smrti nekih lica nije pravovremeno evidentirana. Takođe, postoji i određen broj neprijavljenih građana koji su preminuli u inostranstvu.<sup>10</sup>

Iako precizno ne znamo koliko ovih slučajeva zaista ima i da li je moguća njihova zloupotreba u toku izbornog dana, svi oni izazivaju značajno nepovjerenje u BS, jer su se u gotovo svim izbornim ciklusima u medijima pojavljuju priče da su preminuli birači dobili pozove za glasanje od strane MUP-a.

## Problemi sa “starim” ličnim kartama

Problem koji postoji godinama unazad, a direktno se odražava na BS, jeste da veći broj birača nije zamijenio stara dokumenta (iz prethodne države). Broj ovih slučajeva je 2016. godine bilo oko 9000, a 2020. godine otprilike, ima oko 7000.<sup>11</sup> Zvuči gotovo nevjerovatno da ovoliki broj ljudi živi i funkcioniše bez

8 Zakon o registrima prebivališta i boravišta, “Sl. list CG”, br. 46/015, 003/23.

9 Biljana Papović et al. *Parlamentarni izbori 2020*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020.

10 Isto.

11 Isto.

osnovnih dokumenata, pa taj podatak budi sumnje da se radi o “izmišljenim” osobama čiji se identiteti mogu zloupotrijebiti u toku izbornog dana. Koliko su ove spekulacije realne teško je reći, ali ostaje jedna vrlo sumnjiva pojava. Na ovaj način se, pored ostalog, vještački povećava i onako nerealno visok broj upisanih u BS.

## Preporuke za unapređenje stanja

**1. Formalizovati novi nivo kontrole BS koji će omogućiti svim zainteresovanim stranama koje imaju zakonsko pravo da prate BS da kroz rad posebnih formalnih timova MUP-a imaju uvid u sve relevantne informacije uključujući i izvorne registre. Unaprijediti dobre prakse transparentnosti i kontrole koje su kreirane u toku rada na povećanju kontrole BS za parlamentarne izbore 2016. i 2020. godine.**

U toku rada Vlade izbornog povjerenja i njenih aktivnosti vezanih za pripremu parlamentarnih izbora, MUP je kreirao novi standard transparentnosti i kontrole svih segmenata BS.

U toku funkcionisanja i rada Koordinacionog tima za praćenje izbornog zakonodavstva po prvi put su kreirane prakse stvarne kontrole zakonitosti biračkog spiska, kroz analizu izvornih registara koji čine BS, prvi put je primijenjena kontrola biračkog spiska AFIS-om na osnovu procedura regulisanih pravilnikom<sup>12</sup>, prvi put su kreirana jasna pisana pravila za proces “narezivanja” biračkog spiska na stanice za elektronsku identifikaciju birača.<sup>13</sup>

CDT smatra da u ovoj praksi leži prostor za značajnije unapređenje kontrole BS i da ju je, uz prethodne konsultacije među svim zainteresovanim akterima, potrebno formalizovati i pretočiti u zakonske odredbe. Ovim bi se, zapravo, povećala spoljna kontrola BS koja je najslabija tačka sadašnjeg sistema.

Takođe, smatramo da ukoliko dođe zaista do sveobuhvatne izborne reforme, sve izborna zakonodavstva treba pretočiti u jedinstven izborni zakon koji bi bio usvajan kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom kako bi se spriječilo da bilo koja vladajuća partija može jednostrano mijenjati izborna zakonodavstva.

**2. Rješavati problem neažurnosti registra prebivališta, stvaranje ažurnog registra prebivališta crnogorskih državljana.**

Registar prebivališta predstavlja veoma važan administrativni instrument za funkcionisanje države. Reforma registra prebivališta je osjetljiva, nepopularna, dugotrajna ali neophodna jer ovaj registar predstavlja kičmu moderne države. On je važan za izbore, registracioni popis, naplatu poreza, bezbjednost

<sup>12</sup> Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska*, Centar za demokratsku tranziciju, 2017.

<sup>13</sup> Isto.

građana i za mnoga druga važna pitanja. Prostor da se ova reforma pošteno i pravedno sprovede nalazi se između ograničenja u Ustavu da državljani da bi imali pravo glasa moraju imati i 24 mjeseca prebivališta s jedne, i poštovanja ljudskih prava i međunarodnih pravnih standarda, s druge strane.

Neažuran registar prebivališta je doveo da toga da je moguće izigrati Ustavnu odredbu o potrebnom rezidencijalnom uslovu za glasanje od 24 mjeseca. Ovim se zapravo želi na mala vrata, mimo izvorne intencije ustavopisca, omogućiti da u Crnoj Gori na izborima glasa dijaspora. Dakle, onim državljanima koji imaju riješen status u drugim državama uključujući i biračko pravo, Ustav očekivano i pravedno oduzima pravo glasa. Ustav je donešen glasovima kompletne sadašnje opozicije i PZP-a, i da je intencija bila da dijaspora glasa, u njemu ne bi bilo rezidencijalnog uslova.

Problem je moguće rješavati na dva načina:

### **A) Terenska provjera registra prebivališta i njegovo ažuriranje<sup>14</sup>**

Za tačan BS ali i za ostale segmente efikasnog funkcionisanja države Crne Gore važno je ažurirati njen registar prebivališta. Ovo predstavlja zaista osjetljiv proces u toku koga je potrebno sa jednakom pažnjom i senzibilnošću pristupiti svakom pojedinačnom slučaju.

Budući da ne postoje zvanični i pouzdani podaci koliko građana Crne Gore ima prijavljeno prebivalište na adresi na kojoj ne borave, jedini mogući način za njegovo ažuriranje jeste da, nakon stvaranja zakonskih preduslova, službenici MUP-a posjete svaku adresu u Crnoj Gori, utvrde ko na njoj zaista živi, te iniciraju potrebne promjene ukoliko građani ne žive na adresi na kojoj su prijavljeni.

U toku ovog postupka može se javiti značajan broj tehničkih i suštinskih problema pa izmjene zakona o prebivalištu moraju biti pripremljene veoma studiozno sa unaprijed previđenim situacijama koje se mogu desiti u ovom procesu.

Jako važan preduslov za rješavanje ovog problema je da se, u toku terenske kontrole, utvrdi koliko zaista tih ljudi ne prijavljuje promjenu prebivališta i kakav im je status u drugim zemljama: da li privremeno ili trajno borave van zemlje. Imajući u vidu zakonsko pravo crnogorskih državljana da po različitim osnovama borave u inostranstvu, od posebne je važnosti da se svaki pojedinačan slučaj potkrijepi pravno valjanim dokazima. Procedura mora biti propisana na način koji je najkomfortniji za građanina. Na njih se ove promjene ne bi značajno odrazile, a povećao bi se kvalitet registra u smislu posjedovanja podataka o svojim državljanima.

Problem nastaje sa onim “drugim dijelom” dijaspore koji nemaju jasan status u zemljama u kojima stvarno žive i rade tj. nemaju biračko pravo. Bilo kakvom akcijom države se ne smije stvoriti situacija da neki naš državljanin/ka ostane uskraćen za biračko pravo, a da ga nema u drugoj zemlji. Stoga je zakonodavac u obavezi da jasno definiše koje su sve moguće situacije odsustva iz zemlje bez gubitka prebivališta i na koji način će vršiti provjeru podataka. Jednako, i zloupotrebe koje su osnov za brisanje iz registra, moraju biti definisane zakonom.

Potrebno je do najsitnijih detalja predvidjeti ovaj postupak i pravno ga perfektno urediti jer država mora poštovati prava svojih građana. Takođe, sve ove odluke MUP-a će biti podložne sudskim provjerama i bilo bi katastrofalno da ih ne prođu. Potrebno je predvidjeti i monitoring tijelo od predstavnika MUP-a, svih partija i NVO sektora koje će imati uvid u postupanje u svakom slučaju pojedinačno. Važno je odagnati svaku sumnju da iza ovog procesa stoji potreba političke i etničke prekompozicije birača.<sup>15</sup>

Nakon sprovedene prve terenske kontrole svih građanki i građana, zakon treba da predvidi i stalni model kontrole prebivališta od strane MUP-a ali i uvođenje odgovarajućih sankcija sa prekršioce zakona.

Veći broj birača stanuje na adresama koje nemaju precizne brojeve već se vode kao adrese “bez broja”. Zbog ove pojave pojavile su se sumnje da upravo tu stanuju “fantom birači” i to je uslovalo zahtjeve za sprovođenjem aktivnosti jedinica lokalne samouprave u određivanju brojeva stambenih i poslovnih zgrada.<sup>16</sup> Nakon izmjene Zakona o teritorijalnoj organizaciji iz 2019. godine, utvrđena je nadležnost lokalnih vlasti u donošenju privremenih odluka o utvrđivanju privremenih naziva naselja, ulica i trgova i postavljanja tabli sa nazivima i brojevima stambenih i poslovnih zgrada.

Ovim izmjenama zakona je propisana nadležnost izvršne vlasti na lokalnom nivou u pogledu donošenja privremene odluke o određivanju privremenih naziva naselja, ulica i trgova kao i nadležnost organa lokalne uprave u pogledu postavljanja tabli sa nazivima naselja, ulica i trgova i brojeva na stambene i poslovne zgrade. Međutim, po posljednje dostupnoj Informaciji o stvaranju uslova za potrebe sprovođenja popisa od juna 2021. godine, 16 jedinica lokalne samouprave nije u potpunosti izvršilo obavezu označavanja zgrada i postavljanja tabli sa nazivima naselja, ulica, trgova i brojevima.

Jasno je da rješavanje problema sa registrom prebivališta zahtjeva duži vremenski period, i promjenu Zakona o registrima prebivališta i boravišta kojom bi se propisali mehanizmi za obaveznu provjeru statusa prebivališta građana. Ali, takođe je jasno da se država već duže vrijeme ne suočava sa ovim problemom i da je krajnje vrijeme da se on počne rješavati.

15 Milena Perović, “Vlada se mora izjasniti šta želi reformom Zakona o državljanstvu”, *Monitor*, 23.04.2021.

16 “Demokrate: DPS skriva fantom birače, otuda strah od zakonitih adresa”, *Vijesti online*, 05.11.2019.

### B) Ukidanje rezidencijalnog uslova za izbore na nivou države<sup>17</sup>

Ukidanjem zahtjeva da birač, da bi imao pravo glasa, pored crnogorskog državljanstva mora imati i prebivalište u Crnoj Gori bi se jednostavno riješio dio problema sa građanima koji žive van Crne Gore. Ovo rješenje bi bilo na fonu preporuka Venecijanske komisije i OSCE-a.<sup>18</sup> Ove preporuke, u prethodnoj fazi izmjena zakona, nijesu dobile podršku zakonodavca, jer one zahtijevaju promjenu Ustava Crne Gore i značajan politički konsenzus.

U izvještaju OSCE/ODIHR nakon izbora 2016. primijećeno je i da se u pogledu rezidencijalnog uslova ZIOP razlikuje od Ustava Crne Gore. „Izbornim zakonom je definisano da svi građani stariji od 18 godina, koji imaju prebivalište u zemlji najmanje posljednjih 24 mjeseca prije izbora imaju pravo da glasaju. Nasuprot tome, Ustavom je predviđen uslov boravka od dvije godine bez naznake o vremenu boravka. Ovakav zahtjev koji se tiče prebivališta nije u skladu sa međunarodnim standardima, kako su prethodno naveli OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija.“

Shodno navedenim preporukama, rezidencijalni uslov je potrebno ukloniti, a u međuvremenu dosljedno primjenjivati. Najgora moguća situacija je ova trenutna – u kojoj se norma selektivno primjenjuje, i za nekoga važi a za nekoga ne, što dovodi do sumnje u regularnost izbora.

Vlada Crne Gore je u januaru 2021, nakon pompezne najave, formirala Savjet za kontrolu biračkog spiska, koji čine predstavnici Vlade i resornih ministarstava, Državne izborne komisije, Zajednice opština, i u čijem radu mogu učestvovati i predstavnici Skupštine Crne Gore, Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i najmanje dva predstavnika nevladinih organizacija. U nadležnosti Savjeta je analiza normativnog okvira, međunarodnih preporuka, informacionih rješenja i predlaganje Vladi formiranja radnih tijela koja će se na operativnom nivou baviti pitanjima kontrole i unapređenja biračkog spiska.<sup>19</sup> Takođe, MUP je formiralo Savjet za transparentnost MUP-a, u čijoj su nadležnosti ova i druga važna pitanja koja se tiču biračkog spiska.

Međutim, rad ovog Savjeta nije ishodovao nikakvim značajnijim napretkom u rješavanju problema sa biračkim spiskom. Jedini pozitivan i opipljiv rezultat rada državnih organa na ovom polju je priprema predloga izmjena Zakona o prebivalištu koji je dostavljen skupštinskom odboru za reformu izbornog zakonodavstva. Predlog je dostavljen parlamentarnom odboru za reformu izbornog zakonodavstva, odnosno podgrupi koja se bavila ovim pitanjem. Tekst predloga je ocijenjen pozitivno od strane većine relevantnih aktera ali se nakon toga nije desio niti jedan proceduralni korak za njegovo usvajanje.

<sup>17</sup> Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska*, Centar za demokratsku tranziciju, 2017.

<sup>18</sup> Isto.

<sup>19</sup> Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Izborna reforma – potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?*, CDT, 2021.

### **3. Pokrenuti inkluzivan dijalog o kreiranju politika državljanstva koja omogućava ostvarivanje svih prava građana/ki ali ujedno vodi računa o državnim interesima.**

Svaka Vlada mora da zna koje su joj politike i da ih saopšti građanima. Ovo se naročito odnosi na strateške politike. Pitanje liberalizacije politike državljanstva je jedno od ovih pitanja, ali je Vlada Zdravka Kivokapića pokušaj promjene ove politika vodila netransparentno i mimo demokratskih praksi kad se mijenjaju ili usvajaju ključne politike države. Ona nije jasno saopštila građanima šta joj je zapravo cilj, već se ponašala upravo suprotno: Vlada, a i parlamentarna većina su se potrudili da slabo kome bude jasno šta žele i da na taj način potvrde sumnje javnosti da im pobude za promjenu ove politike nijesu u skladu sa interesima države.

Naše je mišljenje da je politika državljanstva vođena u prethodnom dugogodišnjem periodu dobro zamišljena, i da predstavlja ispravan pravac. Potrebno je preispitati da li su svi efekti te politike bili jednaki prema svima, da li je bilo ko u postupku njenog vođenja bio diskriminisan, te da li je bilo bilo kakvih negativnih pojava. Ukoliko je ovih pojava bilo one se moraju ispraviti a ne koristiti kao izgovor za promjenu strukture državljanstva koja dugoročno može biti instrument za uticaj na buduće izborne procese od strane zemalja iz okruženja. Nama treba transparentna i pravedna politika.

Mora se uspostaviti sistem kontrole državljanstava na način da se zakonski dodatno precizira njena procedura s naglaskom na mogućnost oduzimanja crnogorskog državljanstva onda kad se nedvosmisleno utvrdi da su građani bez zakonskog osnova stekli državljanstva stranih država, naročito onih u okruženju.

Kako bilo, našem je društvu potrebna ozbiljna, inkluzivna i argumentovana rasprava o pitanju politike državljanstva. Pravo mjesto za ovo jeste skupštinski odbor za izbornu reformu koji bi u svoj rad, na različite načine, uključio sve zainteresovane aktere. Međutim, umjesto da se ova dobra ideja zaista i realizuje, političari nijesu ispoštovali dogovor sa početka formiranja ovog odbora i po ovom pitanju nijesu uradili ništa. Jasno je da su izabrali put lova u mutnom kojim im omogućava igru sa nacionalističkim strastima i na taj način ostvarivanje partijskog umjesto državnog interesa. Sada nam izgleda, da će demokratsko rješenje ovih pitanja sačekati neke odgovornije političke elite.

### **4. U skladu sa preporukama EU prilagoditi izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika na način da se u njima predvidi održavanje svih lokalnih izbora u istom danu, čime bi seljenje birače iz opštine u opštinu iz manipulativnih razloga postalo besmisleno. Ovim bi, uz uvođenje detaljne kontrole prebivališta od strane MUP-a i sankcija za eventualne zloupotrebe, problem izbornog turizma bio riješen.**

### **5. Kreirati sistem kaznene politike za građane koji ne prijavljuju premisljene članove porodice i za institucije koje neažurno vode ove evidencije.**

**Potrebno je da državne institucije koje obavljaju ovaj dio posla značajno poboljšaju komunikaciju, kako bi se, stvaranjem adekvatnog pravnog osnova, pravovremeno iz biračkog spiska brisali preminuli građani.**

U procesu kontrole i provjere biračkog spiska identifikovan je i jedan broj umrlih lica, koja nijesu mogla biti brisana zbog nedostatka odgovarajućeg pravnog osnova.

Dio problema je nedostatak administrativne kulture ili loša namjera građana koji ne prijavljuju umrle iz manipulativnih razloga. Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da se za svako umrlo lice mora utvrditi vrijeme i uzrok smrti, od strane ljekara. Međutim, nema nikakve sankcije za građane koji se uopšte ne obrate medicinskoj ustanovi po ovom pitanju. Ovo se negativno odražava ne samo na tačnost biračkog spiska, već i na ažurnost mnogih drugih administrativnih sistema.<sup>20</sup>

Drugi dio problema nastaje u komunikaciji nadležnih službi, zdravstvenih i drugih ustanova, zbog čega činjenica smrti nekih lica nije pravovremeno evidentirana. Zakon propisuje obavezu ljekara da potvrdu o smrti dostavi MUP-u, ali ne propisuje sankciju za neispunjavanje te obaveze. Nijesu rijetki slučajevi da su građani prijavili činjenicu smrti ili je ona uredno konstatovana od strane ljekara, ali ta informacija nije prosljeđena MUP-u, pa nije bilo pravnog osnova za pasiviziranje odnosno brisanje iz biračkog spiska. I ovdje je potrebno uvesti sankciju za neobavljanje ili neažurno izvršenje obaveza od strane zdravstvenih institucija. Takođe, potrebno je dodatno pojačati kontrolu postupanja MUP-a na osnovu dokumenata koje mu redovno dostavljaju zdravstvene institucije.<sup>21</sup>

### **6. Značajno osnažiti organizacione kapacitete Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i svih njegovih podružnih jedinica za pripremu izbora.**

Poslovi vođenja BS zahtijevaju stalan rad, napor i inicijativu MUP-a kako bi postojeće stanje bilo prihvatljivo sa stanovišta fer i demokratskih izbora.

MUP se mora konstantno, i prije i nakon reforme koju očekujemo, baviti pitanjima prebivališta i boravišta građana, ažurnosti evidencija iz kojih se stvara BS, a koja su važna i za druge segmente funkcionisanja države i života građana.

U tu svrhu preporučujemo izradu godišnjih planova za unapređenje stanja u ovoj oblasti sa posebnim akcentom na planove u godinama u kojima se održavaju izbori.<sup>22</sup> Ove planove trebaju pratiti i adekvatne procjene kadrovske i tehničke osposobljenosti MUP-a, kako bi se obuka službenika i nabavka potrebne opreme mogli blagovremeno uraditi. Ovim planiranjem treba obuhvatiti i podružne jedinice MUP-a u svim crnogorskim opštinama.

<sup>20</sup> Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Preporuke za unapređenje kvaliteta i kontrole biračkog spiska*, Centar za demokratsku tranziciju, 2017.

<sup>21</sup> Isto.

<sup>22</sup> Isto.



## Kako do kvalitetnog biračkog spiska?

Planovi moraju sadržati i aktivnosti koje predstavljaju stalni napredak i usavršavanje do sada korišćenih tehničkih, informatičkih i drugih instrumenata za kontrolu tačnosti biračkog spiska. Tako se npr, ovi planovi mogu baviti potrebom uvođenja kontrole koja bi podrazumijevala ne samo uparivanje otisaka već i fotografija upisanih u birački spisak kako bi de utvrdilo da li postoji zloupotreba i ovog biometrijskog podatka.

Takođe, ovi planovi trebaju predvidjeti i raspravu o tome da li birački spisak treba “narezivati” na stanice za glasanje na svakom pojedinačnom biračkom mjestu ili je moguće pripremiti neki pouzdan, siguran sistem rada kojim bi se iz centralnog biračkog spiska, preko interneta ili neke druge veze pozivali birači. Ovim bi se preduprijedile mogućnosti da se u elektronske identifikatore dodaju fantomi koji nijesu upisani na tom biračkom mjestu i na taj način ostvare zloupotrebe biračkog prava.

MUP mora planirati i intenzivne informativno-edukativne kampanje za građane u kojima bi im skrenuli pažnju na njihove obaveze ali i na sankcije u slučaju neizvršenja obaveza prema državi koje se tiču biračkog spiska.

Takođe, MUP prije svih izbora posebnu pažnju mora obratiti na sigurnost i nesmetano funkcionisanje sajta biraci.me. Ovo se naročito odnosi na izborni dan kada se hiljade ljudi želi informisati o biračkom mjestu na kome glasaju.

Na kraju, MUP mora značajno promijeniti sprovođenje kaznene politike i početi sa sankcionisanjem svih prekršilaca zakona i pravila koji se ne tiču tačnosti BS.

