

Komentari na

Nacrt zakona o izmjenama

i dopunama Zakona o

registririma prebivališta

i boravišta



Publikacija je izrađena u okviru projekta “Jačanje pravosuđa i procesa izborne reforme” koji podržava Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Stavovi i mišljenja iznijeti u ovom izvještaju isključivo su stavovi autora/ki i ne odražavaju nužno stavove Nacionalne zadužbine za demokratiju.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje sugestije za unapređenje Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta (Nacrt) koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) dostavilo Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu (Odbor).

Smatramo da je, i pored činjenice da je rad Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu završen neuspjehom, potrebno da nastavimo obavljanje svoje društvene uloge i damo svoj osvrt na predloge koji se odnose na zakone koji su bili u njegovom djelokrugu, ali i na proceduru njihovog eventualnog usvajanja.

Međutim, ovdje je važno da CDT učešćem u ovoj javnoj raspravi ne daje svoju saglasnost da se, umjesto ozbiljnog i napornog rada u Odboru za izbornu reformu, koji se nije nažalost desio u izuzev rijetkim i kratkim periodima, sprovodi svojevrsna kvazi izborna reforma kroz "inflaciju" različitih jednostranih predloga.

Ovdje je veoma važno imati na umu da ovaj Nacrt ne smije biti posmatran samo kao pokušaj boljeg administrativnog uređenja države, već se uvijek mora znati da se ovim Nacrtom zapravo uređuje birački spisak, a time određuje politička budućnost zemlje. U tom smislu, bilo bi veoma važno izbjeći izglasavanje ovog i drugih Nacrta koji su bili u djelokrugu Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu preglasavanjem između vlasti i opozicije, jer bi to bio put u političku nestabilnost koji ne bi donio povećanje povjerenja u izborni proces.

Prije svega, CDT pozdravlja intenciju MUP-a da kroz pokretanje procedure za obavljanje konsultativnog saslušanja na Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu otpočne javnu raspravu o registru prebivališta koji čini suštinu potrebnih izmjena biračkog spiska. Nadamo se da se Odbor neće zaustaviti na jednom događaju, već će ovu i druge relevantne teme tretirati na inkluzivan i transparentan način i u skladu sa standardima izmjene zakona koji imaju veliki uticaj na izborni proces i pribaviti mišljenja relevantnih međunarodnih institucija, onako kako to nije uradio Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu u toku julskih izmjena Zakona o izboru odbornika i poslanika.

MUP se u uvodu i obrazloženju Nacrta poziva na potrebu ispunjavanja preporuka OEBS i ODIHR i daje odredbe za koje smatra da ispunjavaju ove preporuke. Nažalost, u ovome leže glavni nedostaci Nacrta jer dio ovih preporuka nije jasno implementiran, dio je suprotan sa mišljenjima koje su OEBS i ODHIR davali u različitim izbornim procesima, dok dio jeste ispravno adresirao neke od preporuka. U obrazloženju Nacrta nije pojedinačno navedeno koje su preporuke, po mišljenju MUP-a, ispunjene u toku njegove pripreme.

Prije svega, MUP u obrazloženju saopštava da je 2025. godine formirana Radna grupa za kontrolu biračkog spiska koju su, pored predstavnika MUP-a, sačinjavali predstavnici Skupštine Crne Gore, Zajednice opština i Državne izborne komisije. I ovdje počinje prvo kršenje principa na kojima se baziraju standardi za ponašanje u ovakvim prilikama, koji se mogu pročitati u više mišljenja ODHIR, a odnose se na princip transparentnosti i zastupljenosti svih relevantnih aktera.

Koji su predstavnici Skupštine Crne Gore učestvovali u Radnoj grupi nije saopšteno u mišljenju (da li su službenici, poslanici, kojih partija?), pa pozivamo MUP da tu informaciju javno saopšti. Što se tiče učešća civilnog društva, organizacije koje imaju iskustvo i znanje vezano za birački spisak nijesu bile pozvane da uzmu učešće u ovom procesu.

U ovom smislu, Nacrt je potrebno dopuniti normiranjem načina spoljne kontrole postupka revizije

registra prebivališta. Posebno je važno imati u vidu da u sistemu pasivne registracije birača, kakav postoji u Crnoj Gori, registar prebivališta predstavlja osnov za formiranje biračkog spiska, zbog čega revizija registra prebivališta u suštini predstavlja i reviziju biračkog spiska. Upravo zato takav postupak mora biti zasnovan na jasno definisanim pravilima, transparentnim procedurama i uključivanju različitih društvenih aktera, kako bi se osiguralo povjerenje javnosti u njegov integritet i nepristrasnost. To znači da, pored predstavnika MUP-a, mogućnost učešća u procesu moraju imati i predstavnici vlasti i opozicije, kao i civilnog društva, što je u skladu sa međunarodnim standardima i praksom.

ODIHR je u više navrata insistirao na ovakvom pristupu. U preporuci za Srbiju iz 2024. godine navodi se da bi, „kako bi se unaprijedila tačnost biračkog spiska i ojačalo povjerenje javnosti, vlasti trebalo da omoguće potpunu reviziju Jedinog biračkog spiska i registra prebivališta, koju bi sprovedli nezavisni eksperti uz učešće relevantnih aktera, uključujući predstavnike nadležnih ministarstava, političkih partija i civilnog društva“ (ODIHR prioritarna preporuka 3/2024). U Mišljenju ODIHR-a o zakonima Crne Gore koji uređuju registraciju birača iz 2025. godine konstatuje se da crnogorski pravni okvir ne uspostavlja formalni mehanizam za reviziju biračkog spiska, niti definiše metodologiju, učestalost, uslove sprovođenja ili krug institucija i zainteresovanih strana koje bi morale učestvovati u tom procesu. ODIHR posebno naglašava da je potrebno zakonski urediti okvir za sprovođenje revizija biračkog spiska, definisati nadležne institucije i metodologiju rada, obezbijediti transparentnost kroz učešće relevantnih aktera i građanskih posmatrača, te propisati standarde zaštite podataka tokom procesa revizije.

Da su kontrole, ne samo unutar institucija nego i spoljne kontrole od strane spoljnih aktera veoma važne možemo vidjeti i iz sljedeće preporuke: “Kako bi se povećalo povjerenje javnosti u birački spisak, vlasti bi trebalo da razmotre sprovođenje sveobuhvatne revizije, na primjer kroz terenske provjere, te da omoguće relevantnim akterima da prate takav proces.” (Izveštaj ODIHR misije nakon parlamentarnih izbora 2020.)

MUP u obrazloženju nacrta kaže da njime želi otkloniti sumnje koje su u ranijem periodu bile isticane kao jedan od uzroka netačnog i neažurnog biračkog spiska. Podsjećamo da je ključni razlog nepovjerenja u birački spisak činjenica da u registru prebivališta imamo građane/ke koji suštinski odavno ne žive u Crnoj Gori. Ovo dalje znači da se iz ovog netačnog registra izvodi i birački spisak koji, takođe, ne može biti tačan.

Noseća preporuka u Mišljenju ODIHR o zakonima Crne Gore koji uređuju registraciju birača koja je vezana za ovu temu glasi: “Preporučuje se uvođenje jasnog pravnog mehanizma za sprovođenje terenskih provjera svih evidencija prebivališta i uspostavljanje okvira za sistematske revizije registra prebivališta i biračkog spiska, kako bi se osigurala njihova tačnost.”

Dalje se u obrazloženju eksplicitno kaže: “Članovi 15 i 15a ovog zakona ovlašćuju Ministarstvo unutrašnjih poslova da zatraži terensku provjeru od strane policije kada postoji sumnja u vjerodostojnost prijave prebivališta. Ukoliko prijavljeno prebivalište nije dovoljno potkrijepljeno dokazima, MUP može poništiti registraciju. Međutim, ova odredba odnosi se isključivo na nove prijave ili promjene prebivališta, a ne i na prebivališta koja su ranije uspostavljena i registrovana. Zakon ne uspostavlja mehanizam za terenske provjere dugotrajno evidentiranih prebivališta radi otkrivanja sistemskih netačnosti u podacima o prebivalištu.”

Nacrt u određenoj mjeri odgovara na ovu preporuku, jer proširuje mogućnost provjere i na ranije registrovana prebivališta, odnosno predviđa postupanje i u slučajevima kada postoji sumnja da je došlo do promjene koju lice nije prijavilo. Time se samo djelimično prevazilazi ograničenje važećeg

zakonskog rješenja koje se odnosilo gotovo isključivo na nove prijave i promjene prebivališta. Međutim, i pored ovog iskoraka, predloženo rješenje je i dalje suštinski daleko od sistematske revizije prebivališta i biračkog spiska na koju ukazuju međunarodne preporuke.

Nacrt reguliše terensku provjeru "ako postoji sumnja" što bi značilo da prvo treba utvrditi sumnju za desetine, možda i stotine hiljada ljudi, a onda tek sprovođiti ovu akciju. Sistematska revizija znači da se u nekom određenom vremenskom intervalu, kroz utvrđene procedure i adekvatnu zaštitu prava, provjere sva prebivališta građana u Crnoj Gori i na taj način se utvrdi ko je i u kom obimu zloupotrebjavao svoje biračko pravo. Provjere samo "na osnovu sumnji" neće riješiti problem sa biračkim spiskom i mogu biti veoma podložne političkoj zloupotrebi.

Da MUP ovim Nacrtom nije jasno planirao sistematsku reviziju govori nam i činjenica da u obrazloženju navodi da nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva za njegovu realizaciju. Sistematska revizija prebivališta znači jednu obimnu, dugu, organizaciono i finansijski zahtjevnju aktivnost i apsolutno nije moguće da se ona realizuje bez značajnih finansijskih resursa. Ko god pojedinačno bude sprovođio ove kontrole (o predlogu da to radi policija će kasnije biti riječi) neće to moći kvalitetno uraditi bez finansijskih resursa.

CDT je, u prethodnih deset i više godina zagovarao uvođenje terenske kontrole koja bi efikasno riješila probleme koje imamo sa registrom prebivališta. Takođe smo apostrofirali da se u toku postupka terenske kontrole može javiti značajan broj tehničkih i suštinskih problema pa izmjene zakona o prebivalištu moraju biti pripremljene veoma studiozno sa unaprijed predviđenim situacijama koje se mogu desiti u ovom procesu (naročito u odnosu na državljane/ke koji po različitim osnovama privremeno ili trajno borave u drugim zemljama i one koji nemaju jasan status u zemljama u kojima stvarno žive i rade). Definisanje ovih važnih detalja u Nacrtu je izostalo.

MUP je su svom Nacrtu zaista jeste postavio zakonske preduslove za dio terenske kontrole prebivališta što generalno jeste pozitivan iskorak. Međutim, pojedini segmenti te postavke imaju značajne nedostatke i u više tačaka su suprotni međunarodnim standardima kojima se reguliše birački spisak, odnosno prebivalište.

Član 6 Nacrta MUP uvodi terensku kontrolu tačnosti adrese koju obavlja policija u roku od 15 dana i u slučaju da utvrdi da predmet kontrole ne živi na adresi prebivališta donosi rješenje o njegovoj odjavi.

Međutim, u Nacrtu nije data procedura odnosno način na koji bi se ove provjere obavile kroz jasne procedure i predviđene mehanizme kontrole, kako to ODIHR preporučuje. Nije jasno zašto se Radna grupa u svom radu nije koristila rješenjima koji je MUP u saradnji sa relevantnim akterima pripremio u toku izborne reforme 2021. godine a koji su, u značajno kvalitetnijoj mjeri, adresirali ova osjetljiva pitanja.

Umjesto toga, bez preciziranja procedure, jasne zaštite prava onih koji se kontrolišu, nepostojanja mehanizma kontrole u kome učestvuju sve zainteresovane strane, ovaj je posao diskreciono povjeren policiji. Ovaj se dio Nacrta se direktno kosi sa preporukama ODIHR u kojima se kaže: "U skladu sa principom podjele nadležnosti, evidencije prebivališta trebalo bi da vodi organ koji je jasno odvojen od policije, dok bi provjeru podataka, po pravilu, trebalo da vrše lokalni organi vlasti, a ne policija. Stoga se preporučuje preispitivanje uloge policije u provjeri evidencija prebivališta." (Mišljenje ODIHR o zakonima Crne Gore koji uređuju registraciju birača, 2025)

Ovo je veoma osjetljiv dio Nacrta i cjelokupnog procesa terenske provjere prebivališta koji je, mimo preporuka ODIHR, ostavio policiji pravo da posredno određuje ko ima pravo glasa. Ovo

rješenje je veoma rizično sa stanovišta mogućih političkih zloupotreba ovog procesa.

Ukoliko ovo zakonsko rješenje stupi na snagu i ukoliko se po njemu bude postupalo, pored toga što će se dogoditi otpori ovom procesu i političke tenzije, može se očekivati veliki broj postupaka protiv države pred domaćim i međunarodnim sudovima.

Ovdje se moraju razdvojiti dvije stvari – jedna su prekršajne sankcije za onoga ko je neažuran, zlonamjerman i ko ne želi da svojim ponašanjem i administrativnom (ne)kulturom doprinese stvaranju uređenijeg sistema koje mogu biti opravdane, a drugo je oduzimanje biračkog prava bez procedure i potrebne zaštite i kontrole.

Dalje, u članu Član 1 Nacrta se uvodi pravni osnov da se, po potrebi, vrši uparivanje podataka sa drugim službenim evidencijama. Vjerujemo da ovo jeste važan korak koji bi, kako jedan od instrumenata za usmjeravanje dijela terenske kontrole koja mora biti sveobuhvatna. Ovaj segment bi mogao omogućiti lakšu prioritizaciju subjekata terenske kontrole.

Međutim, naše iskustvo u radu Savjeta za kontrolu biračkog spiska koji je funkcionisao 2021. godine i kojim je predsjedavao ondašnji potpredsjednik Vlade Dritan Abazović, govori da postoje ozbiljne prepreke za uparivanje podataka sa drugim registrima odnosno službenim evidencijama jer veliki broj dugih zakona to onemogućava. **U obrazloženju ovog Nacrta nijesmo naišli na pravnu analizu ovog potencijalnog problema pa nije jasno da li je MUP svjestan ove, potencijalno, velike prepreke.**

Takođe, Nacrt ne precizira situacije i potrebe na osnovu kojih će se ovo uparivanje dešavati. Zato je ovdje potrebno precizirati u kojim slučajevima i po kojoj potrebi bi se ova zakonska odredba koristila bez mogućnosti da bude zloupotrijebljena u ovom osjetljivom procesu.

Ovdje posebno treba imati na umu da značajan broj onih koji jesu zloupotrebljavali prebivalište nijesu bez "traga života" u Crnoj Gori. Neki npr. su koristili medicinske usluge koje su značajno jeftinije kod nas nego u zemljama u kojima žive. Neki su na osnovu prebivališta primali određene oblike socijalnih davanja, a neki godišnje prelazili granicu dovoljno puta da mogu braniti tezu da im Crna Gora jeste centar životnih aktivnosti iako to nije istina. Zato uparivanje podataka može biti samo pomoćni instrument za usmjeravanje dijela terenskih kontrola koje moraju biti sveobuhvatne i povjeriti bukvalno svakog građanina i građanku Crne Gore u postupku koji smo već opisali. To je jedini način da se izbjegne diskriminacija i nejednako postupanje u ovom postupku.

Članom 10 Nacrta dodaje se, odnosno, uvodi se novi član 37a. Međutim, član 37 koji postoji važećem zakonu i čije brisanje nije predviđeno, direktno je kontradiktoran članu 37a, stavu 1 kojim želi dopuniti važeće rješenje.

Tako se u članu 37 kaže da će se postupci prijave prebivališta i postupci utvrđivanja prebivališta započeti prije stupanja na snagu zakona, okončati po propisima koji su važili do stupanja na snagu ovog zakona, dok se u članu 37a, stav 1 kaže da će se prijava prebivališta, prijava promjene prebivališta, prijava promjene adrese, odjava prebivališta i utvrđivanje prebivališta (dva od pet postupka su identična članu 37) okončati u skladu sa odredbama ovog Nacrta, što jedno drugo isključuje.

Nije u potpuno jasno da li ne ovdje radi o tehničkom propustu u Nacrtu ili pokušaju izvođenja neke pravne finese, ali je sigurno da član 37a nacrta sadrži povratno dejstvo i suprotno je članu 147 Ustava Crne Gore, koji takvo dejstvo zabranjuje. Izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to

zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo. U obrazloženju Nacrta nije naveden koji to javni interes postoji kako bi se koristio izuzetak koji Ustav predviđa.

Takođe, Nacrtom se definiše da onaj koji nije podnio zahtjev za "novu" ličnu kartu ili nikad nije poslao zahtjev za izdavanje lične karte, danom stupanja zakona se briše iz registra prebivališta po službenoj dužnosti, a time i briše iz biračkog spiska. I ova je odredba direktno suprotna na standardima koje je ODIHR uspostavljao u različitim izborim procesima i omogućava da se zakonom o prebivalištvu oduzima biračko pravo bez mogućnosti zaštite za onoga ko je predmet tog postupka.

Naime, ODIHR u mišljenju vezanom za izbore u Makedoniji 2019. godine daje svoj jasan stav o ovakvoj intenciji vlasti: "Birači čiji su identifikacioni dokumenti istekli prije dana izbora automatski su isključeni sa biračkih spiskova, **što je predstavljalo nerazumnu prepreku za ostvarivanje prava glasa, što je u suprotnosti s međunarodnim standardima.**"

CDT podržava prekršajno sankcionisanje onih koji se neodgovorno odnose prema svojim građanskim dužnostima, ali se nipošto ne smije desiti situacija da onaj koji ne želi izvaditi novu ili bilo kakvu ličnu kartu može biti sankcionisan oduzimanjem biračkog prava.

Takođe, u Mišljenju ODIHR o zakonima Crne Gore koji uređuju registraciju birača iz 2025. godine se kaže: "Preporučuje se da se u **zakonodavstvu izričito precizira da li, kada, u kojem periodu i pod kojim uslovima istekla identifikaciona dokumenta mogu služiti kao dokaz identiteta za potrebe glasanja.**" I ovdje je predlagač, bez konsultacija za opozicijom i civilnim društvom, sam dao veoma rigidan predlog da ovaj rok ne postoji, odnosno da se onima kojima su istekla dokumenta uskraćuje pravo glasa. CDT smatra da je, za jednu ovako važnu odluku potreban konsenzus dvije trećine političkih aktera zastupljenih u parlamentu, i da ovo pitanje mora biti precizno definisano u Zakonu o izboru odbornika i poslanika, najmanje šest mjeseci prije održavanja izbora.

Nacrt sadrži i kvalitetna rješenja koja jesu u skladu za preporukama i međunarodnim standardima. **Članovi 2, 3, 4, 7, 8, 9** načelno predstavljaju dobar pravac za rješavanje ovih izazova i problema koji se tiču registra prebivališta i biračkog spiska i predstavljaju dobar osnov da se, uz manje korekcije, može napraviti korak naprijed u ovom procesu. U ovom smislu, član 3 izmjena jeste veoma važan pravni preduslov za rješavanje problema sa registrom prebivališta.

Na kraju želimo napomenuti da zbog želje da ovaj dokument ne bude preobiman, a time i čitljiv i koristan u javnoj raspravi ne dajemo sve detalje vezano za rješenja koja su data u Nacrtu. To ćemo veoma rado uraditi na konsultativnom saslušanju i u toku rasprave koje će uslijediti nakon njega.

CDT preporučuje Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu da veoma studiozno i oprezno pristupi ovom Nacrtu jer on reguliše ili propušta da reguliše veoma osjetljivu materiju koja zadire do najznačajnijih prava koje građani i građanke imaju u demokratskom društvu. Iako, nakon godina zagovaranja za rješavanje ovih problema, žarko želimo da oni budu riješeni, skrećemo pažnju da bi korišćenje "političke sile", nadmetanja, nadglasavanja i drugih instrumenata i metoda svojstvenih našem parlamentarnom životu mogli biti veoma štetni za izborni proces koji nas očekuje i povjerenje građana u njega.

Ostajemo otvoreni sa svaku konstruktivnu razmjenu mišljenja i dodatna objašnjenja naših komentara kako bi predloženi Nacrt bio korigovan i usklađen sa međunarodnim standardima, kako bi bio usvojen u transparentnom i inkluzivnom postupku i poslužio kao valjan pravni osnov

za rješavanje problema sa biračkim spiskom koji u Crnoj Gori postoje decenijama.



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD