



IZBORI

ZA DEMOKRATSKE
I SLOBODNE IZBORE

autori: Dragan Koprivica / Milica Kovačević

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE KVALITETA I KONTROLE BIRAČKOG SPISKA

**Kroz iskustva CDT-a u radu Koordinacionog tima za praćenje
izbornog zakonodavstva**

autori: Dragan Koprivica / Milica Kovačević

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE KVALITETA I KONTROLE BIRAČKOG SPIŠKA

**Kroz iskustva CDT-a u radu Koordinacionog tima
za praćenje izbornog zakonodavstva**

Podgorica, februar 2017.

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. Preporuke sadržane u ovom dokumentu upućene su Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), Državnoj izbornoj komisiji (DIK-i), političkim partijama i drugim institucijama koje imaju obaveze u ovoj oblasti.

Ovim zaključujemo set preporuka koje se odnose na potrebu unapređenja izbornog zakonodavstva i praksi u tri osnovna segmenta: finansiranje partija i zloupotreba državnih resursa, rad izborne administracije i kontrola biračkog spiska. Ovako važne promjene se, shodno demokratskim procedurama, vrše kroz proces dijaloga ključnih aktera i sa što je moguće većim političim konsenzusom. Budući da trenutno nema političkih uslova za ovu vrstu dijaloga, skrećemo pažnju na njegovu hitnu potrebu, jer je vremenoma za promjene malo, a izborna 2018. godina se bliži.

Za izradu ovih preporuka od značaja su bila iskustva koja smo stekli u radu Koordinacionog tima za praćenje izbornog zakonodavstva (KT) koje je MUP formirao pred izbore 2016. godine. Od mnoštva pitanja kojima se KT bavio, odabrali smo ona koja su po našem mišljenju najrelevantnija.

O radu KT mogli smo čuti različita mišljenja u javnosti. Čuli smo mišljenja ključnih političkih aktera, NVO-a koje se bave ovom temom i nekih državnih institucija, gdje bilo i osporavanja rada KT. Međutim, nepobitna je činjenica da su rad i odluke KT značajno povećale transparentnost biračkog spiska i unaprijedile proces njegove kontrole.

Takođe, skrećemo pažnju na činjenicu da je kroz rad KT po prvi put, a na osnovu realnih nalaza kontrole, objektivizovana dva ekstremna stava da je birački spisak "najbolji u Evropi" ili da u njemu ima "stotine hiljada izmišljenih birača-fantoma kojima se izdaju lažne lične karte".

Nadamo se da će naše preporuke poslužiti za pokretanje kvalitetne rasprave koja će ishodovati rješavanjem preostalih problema u biračkom spisku.

Zahvaljujemo se članicama i članovima KT i radnih grupa MUP-a na zajedničkom radu i iskustvima koja su ugrađena u ove preporuke.

Tim CDT-a

PREPORUKE

1. Omogućiti svim zainteresovanim stranama koje imaju zakonsko pravo da prate tačnost biračkog spiska (BS), kroz stalnu i direktnu komunikaciju sa MUP, u cilju dobijanja dodatnih informacija koje su relevantne za kontrolu. Unaprijediti dobre prakse transparentnosti i kontrole koje su kreirane u toku pripreme biračkog spiska za parlamentarne izbore 2016. 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.

Rad KT pratile su brojne političke i pravne rasprave¹ o njegovim nadležnostima. Po ustaljenoj praksi političkog života u Crnoj Gori, obje "strane" u izbornoj utakmici pokušale su politički profitirati svojim tumačenjima o tome šta je prava svrha njegovog osnivanja i rada. U takvom okruženju i atmosferi politički tumači su propustili da konstatuju jednu značajnu činjenicu – kreiranje mehanizma za transparentno praćenje i kontrolu BS u toku izborne kampanje.

U toku funkcionisanja i rada KT 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 pravilnikom², prvi put su kreirana jasna pisana pravila za proces "narezivanja" biračkog spiska na stanice za elektronski identifikaciju birača³. I pored stalnih nesporeda, kašnjenja u dostavljanju podataka i personalnih promjena u nadležnim sektorima MUP-a, provjerene su hiljade podataka i stečen je, makar osnovni uvid, u kvalitet BS.

Polemike su vođene i o efektima rada KT. Kao proizvod činjenice da tadašnji ministar unutrašnjih poslova Goran Danilović nije potpisao izvod iz BS, krenule su dodatne rasprave i tumačenja dometa KT. Malo je ko od "polemičara" konstatovao činjenicu da su po prvi put, a na osnovu realnih nalaza kontrole, objektivizovana dva ekstremna stava da je BS "najbolji u Evropi" ili da u njemu ima "stotine hiljada izmišljenih birača-fantoma kojima se izdaju lažne lične karte". Rijetko je ko primijetio da je kreirana osnova za stvaranje ozbiljnog sistema kontrole zakonitosti BS.

CDT smatra da je neophodno nastaviti praksu stalne kontrole biračkog spiska u susret predsjedničkim i mogućim parlamentarnim izborima 2018. godine. Dobra praksa transparentnosti koja je uvedena u pripremi parlamentarnih izbora jeste kvalitetan model saradnje institucije sa zainteresovanim stranama i smatramo da ona mora biti nastavljena i dodatno unaprijeđena.

1) Brojni članci u elektronskim i štampanim medijima. Primjer: „Šaranović: Danilović bi da uzme posao DIK-u“, CDM, 02.07.2016, www.cdm.me

2) Uputstvo o načinu deduplikacije otisaka prstiju crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo, kontrole i poređenja otisaka prstiju od strane stručnjaka za daktiloskopska ispitivanja, MUP, oktobar 2016.

3) Zapisnici sa sjednica Koordinacionog tijela

Ona jeste model stvaranja kvalitetnije kontrole biračkog spiska ali i povjerenja građana u izbore i državne institucije.

Zatvaranje ovog procesa ne ide u prilog niti jednoj političkoj opciji koja želi demokratske i fer izbore u čije će rezultate građani imati povjerenja.

2. Kroz saradnju sa relevantnim međunarodnim i domaćim institucijama potrebno je značajno ojačati kapacitete DIK-e za nadzor nad primjenom Zakona o biračkom spisku. Takođe, u slučaju potrebe, povećati nivo zakonskih ovlašćenja DIK-e za obavljanje ovog nadzora.

Kvalitetna kontrola BS podrazumijeva i nadzor nad institucijom koja je zadužena za poslove vođenja BS. Ta obaveza je, shodno Zakonu o biračkom spisku (ZBS)⁴ pripala DIK-i. DIK-a ima pravo pristupa svim registrima građana, ima pravo uvida u službenu dokumentaciju, i mogućnost da naloži MUP-u da otkloni nepravilnosti koje otkrije u procesu kontrole.

Međutim, javnosti nije dostupan zvaničan dokument DIK-e koji rezimira rezultate nadzora nad BS i daje detaljne informacije o tome šta je DIK-a radila i koje je rezultate postigla prilikom nadzora BS za parlamentarne izbore 2016. godine.

Javnosti nije poznato da li je DIK-a vršila neposredan uvid u registre građana, kao ni kontrolu prateće dokumentacije na osnovu koje se formiraju ti registri.

Poznato je da je DIK-i od formiranja u oktobru 2014. bilo potrebno 13 mjeseci da uradi elektronski pristup biračkom spisku⁵, pa kontrola, bez ovog pristupa, u tom periodu nije bila moguća. Takođe, poznato je da je DIK-a pravilnik o načinu kontrole BS usvojila tek u avgustu 2016⁶, dakle dva mjeseca prije održavanja izbora.

Dosadašnje iskustvo i rezultati nadzora nad BS govore da DIK-a, u ovom sastavu, nije institucija koja može kredibilno i pouzdano obavljati ovaj posao. Nakon depolitizacije komisije, potrebno je formirati poseban odsjek koji se bavi kontrolom BS, a onda uložiti značajna sredstva za obuku njenog osoblja koje će obavljati ove poslove.

4) Zakon o biračkom spisku, "Sl. list CG", br. 10/2014 i 20/2015, poglavlje IV: Nadzor

5) Uvid u zvaničnu korespondenciju između MUP-a i DIK-e

6) Pravilnik o načinu i postupku vršenja kontrole biračkog spiska, DIK, 09.08.2016.

7) Vezano za pitanje prebivališta bilo je dosta rasprava i kontraverzi u toku kontrole biračkog spiska. Pokrenuti su i postupci vezani za postupanje državnih organa na ovu temu. Od ključnog značaja bi bilo da svi ti postupci budu okončani do narednih predsjedničkih izbora.

8) Ustav Crne Gore, "Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI, član 45

9) Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Sl. list RCG", br. 16/2000 prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 odluka US, 48/2006 i 56/2006 odluka US i "Sl. list CG", br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 odluka US i 12/2016 odluka US, član 11

3. Početi rješavanje problema neažurnosti registra prebivališta, kroz ukidanje uslova prebivališta za izbore ili stvaranje ažurnog registra prebivališta crnogorskih državljana.

Jedan od ključnih problema za kreiranje tačnog BS predstavlja i neažuran registar prebivališta⁷ građana Crne Gore. Ova neažurnost se reflektuje na BS na dva načina: budući da je prebivalište osnova za određivanje biračkog mjesta, često se dešavalo da biračko mjesto bude kilometrima daleko od stvarnog prebivališta birača. Takođe, značajan problem je da postoji nepoznat broj lica koja nijesu odjavila prebivalište prilikom odlaska u inostranstvo na duže vrijeme, te da su, stoga, imali pravo glasa pa postoje sumnje da samo fiktivno ispunjavaju uslov prebivališta.

KT se ovim pitanjima bavio na svojim sjednicama i identifikovao je potrebu za njihovim rješavanjem. Ipak, ono je iz objektivnih razloga odloženo nakon izbora 2016. godine. Razlozi za ovu odluku su nedostatak vremena za stvaranje ažurnog registra prebivališta ali i neophodnost promjene Ustava Crne Gore⁸ i Zakona o izboru odbornika i poslanika (ZOIP)⁹ koje nijesu bile moguće u predizbornom periodu.

Ovaj problem je moguće rješavati na dva načina:

A) Terenska provjera registra prebivališta i njegovo ažuriranje

Za tačan BS ali i za ostale segmente efikasnog funkcionisanja države Crne Gore važno je ažurirati njen registar prebivališta.

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 službenici MUP-a posjete svaku adresu u Crnoj Gori, utvrde ko na njoj zaista živi i iniciraju potrebne promjene ukoliko građani nijesu prijavljeni na adresi na kojoj žive.

U birački spisak su trenutno upisani i imaju pravo glasa i oni državljani koji ne žive u Crnoj Gori. Ne postoje zvanični pouzdani podaci o njihovom broju i strukturi. Jako važan preduslov za rješavanje ovog problema je da se, u toku terenske kontrole, utvrdi koliko zaista tih ljudi ima i kakav im je status: da li privremeno ili trajno borave van zemlje.

Nakon toga mora se utvrditi koliko tih ljudi ima državljanstvo i povezana prava u državama u kojima živi, kako se ne bi oduzimala građanska prava onima koji ih nijesu stekli u državi u koju su odselili.

Jasno je da rješavanje ovog problema zahtjeva duži vremenski period, i promjenu Zakona o registrima prebivališta i boravišta¹⁰ 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.

B) Ukidanje rezidencijalnog uslova za izbore na nivou države

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-a¹¹. 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 oktobarskih izbora 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. Ovaka 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 sumnju u regularnost izbora.

4. Kreirati sistem kaznene politike za građane koji ne prijavljuju preminule 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. Zakon o zdravstvenoj zaštiti¹² 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 me-

10) Zakon o registrima prebivališta i boravišta, "Sl. list CG", br. 46/2015

11) Joint opinion on the Draft Law on amendments and supplements to the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament of Montenegro, Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR, CDL(2011)028

12) Zakon o zdravstvenoj zaštiti, "Sl. list CG", br. 3/2016, 39/2016 i 2/2017, poglavlje IX: Utvrđivanje uzroka smrti

dicinskoj ustanovi zbog utvrđivanja smrti. Ovo se negativno odražava ne samo na tačnost biračkog spiska, već i na ažurnost mnogih drugih administrativnih sistema.

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 i 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.

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

Iskustvo u radu KT i neposredan uvid u količinu obaveza koje MUP treba obaviti u pripremi izbora neminovno otvara pitanje njegovih postojećih kapaciteta i potrebu njihovog poboljšanja.

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 baviti pitanjima prebivališta i boravišta građana, ažurnosti evidencija iz kojih se stvara BS a koji su važni 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 izbori¹³. 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.

Takođe, 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 tih obaveza.

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

13) Primjer: Akcioni plan za implementaciju i praćenje izbornog zakonodavstva Ministarstva unutrašnjih poslova iz nadležnosti Direktorata za upravne unutrašnje poslove, MUP, 23.08.2016.

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan **2011.** godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

IC se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

IC je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore
<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-rada-agencije/>

ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti
<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti vladinih politika
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-prakticne-politike/>

Pregovori između Crne Gore i EU - aktivni i dobro informisani građani ili samo posmatrači u procesu
<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/pregovori-o-pristupanju-cg-eu/>

Strateško komuniciranje procesa evroatlantskih integracija
<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/stratesko-komuniciranje-procesa-evroatlantskih-integracija/>

Zakonito i transparentno korišćenje javnih resursa – jedan od preduslova za izgradnju povjerenja u izbore
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/predlog-prakticne-politike-zakonito-i-transparentno-korisce-nje-javnih-resursa/>

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

Adresa: Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 234 522

Email: cdtmn@t-com.me

Website: www.cdtmn.org