

Predlog



CRNA GORA
VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

ANALIZA RADA SAVJETA ZA KONTROLU BIRAČKOG SPISKA

Avgust 2022. godine

Vlada Crne Gore, zaključkom broj: 04-4805/2 od 28.07.2022. godine, usvojila je Informaciju o radu Savjeta za kontrolu biračkog spiska, i zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova da, do naredne sjednice Vlade, **Vladi predloži rješenje pitanja opravdanosti postojanja Savjeta za kontrolu biračkog spiska na osnovu urađene analize rada ovog savjeta.**

1.1. Sastav Savjeta za kontrolu biračkog spiska

Odlukom Vlade obrazovan je Savjet za kontrolu biračkog spiska („Sl. list CG“ br. 10/21,12/21 i 67/21). Savjet čine potpredsjednik Vlade Crne Gore, ministar unutrašnjih poslova, državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova, državni sekretar u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, državni sekretar u Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, savjetnik predsjednika Vlade za informacione tehnologije, sekretar Državne izborne komisije i predstavnik Zajednice opština Crne Gore. U radu Savjeta mogu učestvovati i: predsjednik Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, predstavnici Skupštine Crne Gore, i to, po pravilu, jedan predstavnik parlamentarne većine i jedan predstavnik parlamentarne manjine i najmanje dva predstavnika nevladinih organizacija, koji se biraju u skladu sa propisom kojim se utvrđuju kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave. Savjet ima sekretara, koji je imenovan iz reda zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Savjet za kontrolu biračkog spiska je u sastavu: dr Dritan Abazović, potpredsjednik Vlade, predsjednik Savjeta, mr Sergej Sekulović, ministar unutrašnjih poslova, zamjenik predsjednika Savjeta, mr Dejan Abazović, savjetnik predsjednika Vlade za informacione tehnologije, Zoran Miljanić, državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Janko Odović, državni sekretar u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, Marina Banović, državni sekretar u Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, Veselin Vukčević, predstavnik Zajednice opština Crne Gore, Nikola Dedeić, sekretar Državne izborne komisije, Dragan Dašić, Ministarstvo unutrašnjih poslova i mr Jelena Krivokapić, sekretarka Savjeta.

U radu Savjeta aktivno učestvuju i: Aleksandar Sekulić, Ministarstvo zdravlja, Miodrag Laković, savjetnik potpredsjednika Vlade Crne Gore, Miroslav Zeković, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Milica Vučinić, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Dragan Koprivica, NVO Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Milica Kovačević, NVO Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Marina Vujačić, udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore i Zlatko Vujović, NVO Centar za monitoring i istraživanje (CEMI).

1.2. Zadaci Savjeta za kontrolu biračkog spiska

Zadatak Savjeta je da vrši analizu postojećeg normativnog okvira u vezi sa biračkim spiskom i sa njim povezanih aktivnosti i inicira izmjene i dopune zakona i podzakonskih akata; vrši analizu ključnih preporuka organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) i kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i predlaže moguće načine realizacije tih preporuka; sagledava postojeća informaciona rješenja koja su u službi izbornog procesa, uz analizu i identifikovanje problema i sačinjava preporuke za prevazilaženje nedostataka postojećih informacionih sistema, odnosno predlaže uvođenje novih informacionih rješenja koja bi unaprijedila i obezbijedila tačnost biračkog spiska;

- predlaže Vladi formiranje radnih tijela koja će se na operativnom nivou baviti pitanjima kontrole i unapređenja biračkog spiska, određuje dinamiku rada tih radnih tijela i razmatra izvještaje o njihovim sprovedenim aktivnostima;
- angažuje, po pozivu, i istaknute naučne radnike, međunarodne eksperte i druge predstavnike nevladinih organizacija iz oblasti koje su u vezi sa djelokrugom rada Savjeta;
- vrši druge poslove iz djelokruga rada Savjeta.

1.3. Birački spisak

Birački spisak je izvedena elektronska zbirka ličnih podataka crnogorskih državljana koji imaju biračko pravo, a koja se formira na osnovu podataka iz registra prebivališta, registra crnogorskih državljana, i matičnih registara rođenih i umrlih, odnosno izvornih registara.

U birački spisak upisuju se državljani Crne Gore koji imaju biračko pravo, a nakon donošenja odluke o raspisivanju izbora i lica koja biračko pravo stiču najkasnije na dan izbora, prema mjestu prebivališta.

Shodno Ustavu Crne Gore i Zakonu o izboru odbornika i poslanika pravo da bira i da bude biran za odbornika ima birač koji je navršio 18 godina života, koji ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori i koji ima prebivalište u opštini, odnosno gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici.

Promjene podataka u biračkom spisku vrši se na način što se promjena podataka o biračima u izvornim registrima, a koje su proizvod upravnih postupaka koji građani pokreću na lični zahtjev, automatski prenose u birački spisak, do njegovog zaključivanja. Iz biračkog spiska brišu se birači koji su izgubili biračko pravo smrću, gubitkom crnogorskog državljanstva i odjavom prebivališta iz Crne Gore.

Shodno članu 21 Zakona o biračkom spisku, elektronskim putem, odnosno vršenjem uvida u birački spisak i promjene koje su u njemu nastale, u tačnost i ažurnost biračkog spiska mogle su se uvjeriti i parlamentarne stranke, podnosioci potvrđene izborne liste, nevladine organizacije ovlašćene za praćenje izbora, kao i opštinske izborne komisije, a kojima se u prethodnom periodu, shodno navedenom članu odobravao uvid u birački spisak.

Postupano je i blagovremeno po aktima Državne izborne komisije, koja takođe ima pravo pristupa biračkom spisku, na zakonom opisan način, i koja je shodno navedenom, u prethodnom periodu ukazivala Ministarstvu na potrebu otklanjanja eventualno utvrđenih nepravilnosti u vođenju biračkog spiska, u slučajevima u kojima je utvrđeno da je nastupila nepravilnost, a iste su bile uglavnom tehničke prirode.

Vlada Crne Gore je Odluku o obrazovanju Savjeta za kontrolu biračkog spiska, donijela na sjednici održanoj 28. januara 2021. godine, i ista je stupila na snagu 2. februara 2021. godine.

Sa tim u vezi, **u periodu od 01. februara 2021. godine do 01. avgusta 2022 godine ukupan broj birača brisanih iz biračkog spiska je: 12.876**, i to po sljedećim osnovima:

- Na osnovu gubitka crnogorskog državljanstva iz biračkog spiska je brisano 162 lica.

Napominjemo, da se shodno Zakonu o crnogorskom državljanstvu crnogorsko državljanstvo gubi po zahtjevu crnogorskog državljanina, po sili zakona i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

- Po osnovu odjave prebivališta iz Crne Gore, biračko pravo je izgubilo 95 lica.
- Po osnovu poništenja jedinstvenog matičnog broja, biračko pravo je izgubilo 27 lica.

Zakonom o centralnom registru stanovništva, propisano je da će nadležni organ rješenjem poništiti već određeni i odrediti novi matični broj na osnovu pravosnažnog rješenja kojim je u evidenciji rođenih određena ispravka podataka o polu ili datumu rođenja. Nadležni organ će poništiti pogrešno određeni matični broj i odrediti novi. Ako su licu određena dva ili više matičnih brojeva, koristi se matični broj koji je prvi određen, a kasnije određeni matični brojevi poništavaju se rješenjem. Izuzetno od gore navedenog, koristi se matični broj koji je kasnije određen, ako je upisan u javne isprave. Poništeni matični broj ostaje u evidenciji i ne može se dodijeliti drugom licu.

- Po osnovu poništenja upisa u registar crnogorskih državljana, iz biračkog spiska je izbrisano 1 lice.
- Po osnovu evidentiranja činjenice smrti u matičnom registru umrlih iz biračkog spiska je izbrisano 12.591 lica.
- **U periodu od 01. februara 2021. godine do 01. avgusta 2022 godine, broj birača upisanih u birački spisak je: 14.011, i to po sljedećim osnovima:**
 - Po osnovu sticanja 2 godine prebivališta u Crnoj Gori, kao uslova za sticanje biračkog prava u birački spisak upisano je 689 birača.
 - Po osnovu sticanja punoljetstva, kao uslova za sticanje biračkog prava, u birački spisak upisano je 12.529 birača.
 - Po osnovu sticanja crnogorskog državljanstva u birački spisak upisano je 505 birača.
 - Po osnovu ispravke u matičnim registrima, u birački spisak upisano je 9 birača.
 - Po osnovu utvrđivanja prebivališta, u birački spisak upisano je 279 birača.

1.4. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta

Shodno Zakonu o registrima prebivališta i boravišta, ako je crnogorski državljanin nastanjen u Crnoj Gori, a nije podnio prijavu prebivališta, Ministarstvo će pokrenuti postupak za utvrđivanje prebivališta po službenoj dužnosti, i isto utvrditi shodno kriterijumima propisanim navedenim Zakonom.

U okviru potrebe ažuriranja, odnosno uređenja registara, razmatrano je i ažuriranje registra prebivališta, samim tim i biračkog spiska, u cilju čega je u januaru 2021. godine formirana Radna grupa za izradu Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta i koju su činili predstavnici ovog Ministarstva, kao i Uprave policije, a s obzirom na to da na Javni poziv upućen nevladinim organizacijama za učešće u navedenoj Radnoj grupi, nije bilo zainteresovanih. Sa tim u vezi, osnovni zadatak navedene Radne grupe su bile izmjene i dopune Zakona o registrima prebivališta i boravišta, u cilju potrebe unaprijeđenja zakonodavnog i regulatornog okvira kontrole, odnosno propisivanje pravnog osnova u cilju provjere tačnosti podataka u registru prebivališta, dok je krajnji cilj samo uređenje registra prebivališta, odnosno tačan, precizan i ažuran registar prebivališta.

Shodno navedenom, Radna grupa **sačinila je Nacrt izmjena i dopuna Zakona o registrima prebivališta i boravišta, koji je upućen na Javnu raspravu 02. aprila tekuće godine**, a kako bi se omogućilo cjelokupnoj javnosti, dakle svim zainteresovanim licima, da daju svoje komentare i sugestije, te time doprinesu izradi što boljeg teksta, odnosno zakonskih rješenja u

cilju tačnog, preciznog i ažurnog vođenja registra prebivališta. Javna rasprava o Nacrtu zakona održana je u periodu od 02. aprila 2021. godine do 11. maja 2021. godine, odnosno u trajanju od 40 dana. Sa tim u vezi, sačinjen je i Izvještaj sa Javne rasprave, prilikom čega su, shodno pristiglim komentarima i sugestijama od strane nevladinih organizacija, asocijacija, udruženja, pravnih i fizičkih lica, u Nacrt navedenih izmjena i dopuna u velikoj mjeri inkorporirane i dostavljene sugestije.

Navedeni Nacrt Zakona dostavljen je i članovima Savjeta za kontrolu biračkog spiska, u cilju daljeg razmatranja, nakon čega su održane dvije sjednice Savjeta za kontrolu biračkog spiska i članova Radne grupe za izmjenu gore pomenutog zakona, na kojima je tema bio upravo navedeni nacrt, prilikom kojih su prisutni članovi, uključujući i predstavnike NVO sektora, iznijeli svoje sugestije i komentare, a koji su implementirani u tekst nacarta.

Nakon izrade Nacarta i konsultacija sprovedenih na sjednicama Savjeta za kontrolu biračkog spiska, navedeni Nacrt je na zahtjev skupštinskog Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, dostavljen istima na dalju nadležnost, kao polazna osnova za njihov dalji rad zbog njihovog insistiranja da se izborna, i sa njim povezano zakonodavstvo, treba tretirati kao njihova primarna i isključiva nadležnost.

Takođe, ovo Ministarstvo je u prethodnom periodu, uputilo pozive za podnošenje zahtjeva za izdavanje lične karte, u cilju regulisanja iste, svim licima upisanim u birački spisak, a koji nakon 05. maja 2008. godine, nijesu podnosili zahtjev za izdavanje lične karte, odnosno licima koja su upisana u birački spisak, a koja nikad nijesu posjedovala identifikacioni dokument. Sa tim u vezi, određeni broj građana se odazvao na isto i podnio zahtjev za izdavanje lične karte

U sklupo navedenih provjera, Direktor za upravne poslove, državljanstvo i strance obratio se i Sektoru granične policije u cilju dostavljanja podataka o tome da li su lica, koja nikad nijesu posjedovala identifikaciona dokumenta, prelazila granicu Crne Gore, i kojim dokumentom su se identifikovali prilikom eventualnog prelaska iste, a kako bi nakon kompletiranja navedenih podataka bio pokrenut postupak za gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona shodno Zakonu o crnogorskom državljanstvu, te su vršene i svakodnevne provjere kroz registre čije je vođenje u nadležnosti ovog Ministarstva.

U skladu sa navedenim, izvršene su provjere za pomenuta lica, prilikom čega je za ona lica za koja je utvrđeno da su se prilikom prelaska državne granice identifikovala identifikacionim dokumentom druge države, pokrenut postupak po službenoj dužnosti za gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona, a u cilju utvrđivanja činjenica u postupku.

Napominjemo, da ovo Ministarstvo, a povodom predstojećih lokalnih izbora, sprovodi sve zakonom propisane obaveze, koje su u nadležnosti i ingerencijama, kako ovog Ministarstva, blagovremeno i efikasno, u cilju tačnosti i ažurnosti vođenja biračkog spiska. Sprovođenje navedenih obaveza kontinuirano prati i Tim za praćenje realizacije obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova koje proizilaze iz izbornih zakona, a koji je shodno dosadašnjoj praksi formiran u okviru ovog Ministarstva dana 6. juna 2022. godine, u prethodno navedenom cilju.

Sljedstveno navedenom, a imajući u vidu da se birački spisak kao elektronska zbirka ličnih podataka primjenom jedinstvenog programskog rješenja vodi kontinuirano, jasno je da ovo Ministarstvo preduzima sve neophodne radnje, propisane zakonom, u cilju tačnosti i ažurnosti biračkog spiska, te da će i ubuduće uređenje biračkog spiska i izvornih registara, a uz poštovanje imperativnih zakonskih odredbi, biti jedan od prioriteta u radu ovog Ministarstva.

1.5. Preduzete aktivnosti u skladu sa Zakonom o strancima

Ukupan broj stranaca koji je boravio u Crnoj Gori, na dan 19. april 2021. godine, na stalnom boravku u Crnoj Gori, kada je planirano da se otpočne sa aktivnostima kontrole biračkog spiska bio je 30.939. Radi pojašnjenja, ukupan broj odobrenih stalnih borava razvrstan je u tri kategorije, i to:

- 9.952 stranaca je dobilo stalni boravak kao raseljena (BIH I RHR), odnosno interno raseljena lica (Kosovo), što im je omogućeno usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima, iz oktobra 2009. godine.
- 14.145 stranaca je dobilo stalni boravak kao državljani država nastalih na prostoru bivše SFRJ koji su imali prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori, što im je bilo omogućeno Zakonom o strancima iz 2008. godine, kao i Zakonom o strancima iz 2014. godine.
- 6.842 stranaca je dobilo stalni boravak od tako što su do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za stalni boravak zakonito boravili u Crnoj Gori neprekidno pet godina na osnovu odobrenog privremenog boravka, što im je bilo omogućeno Zakonom o strancima iz 2008. godine, Zakonom o strancima iz 2014. godine i Zakonom o strancima iz 2018. godine. U ovu kategoriju spade i oko 900 koja su dobila stalni boravak čiji je jedan roditelj, u trenutku njegovog rođenja, crnogorski državljanin i ima prebivalište u Crnoj Gori ili čija oba roditelja, u trenutku njegovog rođenja, imaju odobren stalni boravak; ili čiji jedan roditelj, u trenutku njegovog rođenja, ima odobren stalni boravak, a drugi roditelj je nepoznat ili je umro.

Imajući u vidu da je u 2021. godini bilo planirano donošenje Zakona o izmjenama i dopunama zakona o registrima prebivališta i boravišta, kao i Odluke o izmjeni Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, to je bilo potrebno preduzeti procedure za uređenje Registra stranaca sa odobrenim stalnim boravkom, jer je ovo kategorija stranaca koja će imati pristup crnogorskom državljanstvu, kao i prebivalištu u Crnoj Gori

Takođe, treba imati u vidu da se Registar stranaca sa stalnim boravkom nije do sada ažurirao, tako da u ovom registru najvjerovatnije ima dosta lica koja su preminula ili su se iselila iz Crne Gore pa je i to je dodatni razlog za njegovo ažuriranje.

Članom 94 Zakona o strancima ("Službeni list CG", br. 12/2018 i 3/2019), propisano da stalni boravak prestaje da važi strancu, pored ostalog, ako se utvrdi da se stranac iselio iz Crne Gore ili neprekidno boravio duže od jedne godine u drugoj državi (stav 1 tač. 5).

Strancu kome je stalni boravak prestao u skladu sa ovim stavom, ponovo se može izdati dozvola za stalni boravak ako je, prije podnošenja novog zahtjeva za izdavanje dozvole za stalni boravak, zakonito boravio u Crnoj Gori neprekidno tri godine na osnovu odobrenog privremenog boravka (stav 2).

Strancu kome je stalni boravak prestao u skladu sa stavom 1 tačka 5 ovog člana, ponovo se može izdati dozvola za stalni boravak ako se utvrdi da je kao žrtva trgovine ljudima (nedozvoljeni brak) neprekidno boravio van Crne Gore duže od jedne godine (stav 3).

O prestanku stalnog boravka Ministarstvo unutrašnjih poslova donosi rješenje. Prije donošenja rješenja, naročito se uzimaju u obzir: trajanje boravka u Crnoj Gori; lične, porodične, ekonomske i druge okolnosti; godine života stranca; posljedice prestanka stalnog boravka po stranca i članove njegove porodice; veza sa državom boravišta ili nepostojanje veza sa državom porijekla. Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Do 29.07.2022. godine tretirano je oko 21.000 stranaca sa odobrenim stalnim boravkom, ili oko 70 % od ukupnog broja stranaca sa stalnim boravkom u Crnoj Gori. Oko 2.500 lica je od 19.04.2021. do 29.07.2022. godine izbrisano iz Registra stranaca sa odobrenim stalnim boravkom.